

Colecção

INOVAÇÃO E GOVERNAÇÃO NAS AUTARQUIAS

PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO



Sociedade Portuguesa de Inovação



F I C H A T É C N I C A

Título

PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Autores

Francisco Mafta
J. Amado da Silva

Editor

© SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação
Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A.
Edifício “Les Palaces”, Rua Júlio Dinis, 242,
Piso 2 – 208, 4050-318 PORTO
Tel.: 226 076 400; Fax: 226 099 164
spiporto@spi.pt; www.spi.pt
Porto • 2004

Produção Editorial

Principia, Publicações Universitárias e Científicas
Av. Marques Leal, 21, 2.º
2775-495 S. JOÃO DO ESTORIL
Tel.: 214 678 710; Fax: 214 678 719
principia@principia.pt
www.principia.pt

Revisão

Marília Correia de Barros

Projecto Gráfico e Design

Mónica Dias

Paginação

Xis e Érre, Estúdio Gráfico, Lda.

Impressão

MAP – Manuel A. Pacheco

ISBN 972-8589-46-8

Depósito Legal 220224/04

Produção apoiada pelo Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), co-financiado pelo Estado Português, e pela União Europeia, através do Fundo Social Europeu.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Francisco Mafra
J. Amado da Silva



Sociedade Portuguesa de Inovação

INTRODUÇÃO

O objectivo primordial de qualquer política territorial é o desenvolvimento, no qual o crescimento assume importância essencial e instrumental. Em termos de metodologia das políticas, o desenvolvimento será um fim, o crescimento um meio.

Objectivamente, o desenvolvimento exprime-se através do acesso físico e económico (condições materiais de vida) aos bens, serviços e equipamentos que permitem a satisfação das necessidades básicas, nelas se compreendendo, entre outras, a habitação, o emprego, a educação, o lazer, a saúde e o bem-estar, como oportunidades de benefício, mas também de participação activa na construção da coesão social.

O desenvolvimento, por inerência conceptual, exige preocupações de eficiência, de sustentabilidade e de equidade (justiça social, equilíbrio, harmonia). A forma como o espaço se organiza interfere no desenvolvimento, porque praticamente toda a actividade humana é localizada. Por isso, o espaço é simultaneamente factor e sujeito do desenvolvimento.

Nesse sentido, o ordenamento do território, a organização espacial das sociedades humanas e das suas actividades, a todos os níveis ou patamares, é um pressuposto essencial para o desenvolvimento. E daqui decorre, naturalmente, a necessidade e a importância das políticas territoriais que dão corpo ao planeamento e gestão do território.

Mas podem-se explicar um pouco melhor algumas das razões específicas destas políticas e da sua importância cada vez maior:

- A explosão do crescimento populacional e urbano e as suas consequências sobre o ambiente;
- O facto de o território estar longe de ser homogéneo, apresentando disparidades acentuadas, traduzidas em diferentes níveis de desigualdades de desenvolvimento;
- A desacreditação da «velha» óptica clássica de que os mecanismos de mercado optimizam, de forma equilibrada e automática, os resultados da actividade económica, tornando hoje ponto assente a necessidade de intervenção do Estado, para correcção destas falhas do mercado;
- A constatação de que as unidades territoriais, aos diferentes níveis, são cada vez mais relevantes na gestão e na captação de recursos, sendo hoje em dia agentes cruciais da competitividade a nível supranacional e global;

- O aparecimento de novos problemas e, por isso, também a necessidade de novos paradigmas de políticas territoriais, como as regionais e urbanas, a desafiarem novas formas de governação (distribuição de poderes e parcerias) através de processos de descentralização/desconcentração.

Naturalmente que, num projecto centrado na inovação e governação nas autarquias locais, o planeamento e a gestão do território é indispensável para que os espaços territoriais autárquicos se possam qualificar como locais de interesse para o investimento, condição necessária do desenvolvimento. Isso constitui uma tarefa urgente mas complexa que exige a introdução de métodos avançados e estratégicos de planeamento dos aglomerados urbanos e dos territórios envolventes. O que, só por si, já justificaria bem o objecto e a importância deste manual.

A abordagem do tema subordinou-se a um esquema desenvolvido em quatro capítulos. No primeiro, tecem-se algumas considerações de natureza conceptual e metodológica, bem como de enquadramento histórico. No segundo, abordam-se algumas das grandes linhas actuais de orientação e mudança das políticas de planeamento e gestão do território, sem esquecer a possibilidade de utilização dos instrumentos de governo electrónico. No terceiro capítulo procura-se dar uma visão dos principais aspectos do tema em Portugal, quer numa perspectiva histórica, quer na sua expressão e tendências actuais.

Termina-se (Capítulo 4) com uma tentativa de dar um panorama geral do que se passa na União Europeia em termos de ordenamento do território. No último ponto deste capítulo procura-se situar Portugal no contexto da Europa das Regiões, abordando, a propósito e de forma muito sucinta, algumas das especificidades que têm caracterizado o processo português de regionalização. Uma questão que afinal é objectivo constitucional desde que vivemos em democracia, mas que sempre tem sido adiada pelas mais diversas razões.

FRANCISCO MAFRA
J. AMADO DA SILVA

CAPÍTULO

1

A GÉNESE E A EVOLUÇÃO DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

O B J E C T I V O S

- Aprender os conceitos e as metodologias de planeamento e gestão territorial.
- Identificar entidades territoriais relevantes.
- Enquadrar as políticas regionais e urbanas numa perspectiva histórica.

P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

O Planeamento e a Gestão do Território são políticas de natureza pluridisciplinar e ganham muito com a abordagem em termos de sistema. O espaço implica necessariamente a noção de distância, que por sua vez determina custos de transporte e de localização. Duas importantes entidades do espaço, porque dele dependem, são a cidade e a região, que se influenciam mutuamente.

O despertar para o planeamento do território surgiu nos anos 20 do século XX, e generalizou-se após a Segunda Guerra Mundial. A prática urbanística tem a idade das cidades, mas a teoria só adquiriu foros de ramo sistematizado de conhecimentos desde que foi chamada a resolver problemas urbanos importantes originados pela Revolução Industrial e pelo acentuado crescimento das cidades. 

1.1.

ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E METODOLÓGICO

1.1.1. SITUAÇÃO DO PROBLEMA

A expressão Planeamento e Gestão do Território, que constitui o tema deste manual, afigura-se, à primeira vista, redutora, dando a entender que todos os aspectos da gestão territorial pressupõem o planeamento e, por conseguinte, a existência de planos. Embora não seja rigorosamente verdade, é um facto que a maior parte dos aspectos das intervenções sobre o território, pelo menos nos tempos modernos, têm revestido a forma de planos ou programas de acção, entendidos como formas ou modelos dinâmicos e sistemáticos de enquadramento de acções ou políticas, neste caso de políticas territoriais.

Qualquer ramo do conhecimento, na busca da sua autonomia científica, confronta-se com a necessidade de definir o seu objectivo e os fenómenos que se incluem no seu campo de observação e análise. Neste sentido, **o objecto e a finalidade do planeamento e gestão do território é o ordenamento territorial, significando esta expressão a análise da distribuição dos locais destinados a habitação e a actividades produtivas e outras**

num dado espaço, bem como das formas de utilização pelos diversos agentes envolvidos.

Segundo Secchi (1968), há duas grandes categorias de fenómenos de carácter ou interesse territorial. A primeira inclui: os fenómenos de natureza acumulativa que levam à formação de centros urbanos de diversas dimensões; os que originam um desenvolvimento diferente dos diversos centros urbanos e também das grandes áreas ou regiões; os que levam ao estabelecimento de um determinado sistema de relações espaciais entre os diversos centros; a segunda grande categoria inclui os fenómenos que influenciam a distribuição da ocupação do território no interior dos diferentes centros urbanos ou áreas de acumulação populacional.

Os fenómenos enquadrados na primeira categoria são tradicionalmente classificados como **fenómenos geográficos** e os da segunda categoria como **fenómenos urbanísticos**. Em ambos os casos os espaços envolvidos podem ser objecto de políticas territoriais.

Entende-se por **políticas territoriais o conjunto de normas e intervenções ditadas ou adoptadas pela iniciativa pública, tendo em vista o ordenamento do território, isto é, a formação e o desenvolvimento dos centros urbanos, a distribuição espacial da ocupação do solo no interior dos mesmos e nas regiões envolventes e a sua utilização por parte dos diversos agentes.**

Por planeamento do território entende-se uma estrutura analítica e estratégica, na sua essência um conjunto coerente de políticas que estabelecem ou modificam o ordenamento territorial.

Em termos gerais, as políticas territoriais, aliás como quaisquer outras políticas, pretendem transformar uma situação actual ou existente, numa situação desejável ou futura, através de um conjunto de acções que se designam por meios, instrumentos ou medidas de política. A situação existente é configurada através de uma análise de diagnóstico e a situação desejável por meio do estabelecimento ou fixação dos fins últimos e dos objectivos. Os instrumentos ou as medidas de política devem ser formulados e accionados em termos estratégicos e são, como é fácil de entender, a parte nuclear das políticas. É por isso que, algumas vezes, o termo políticas é utilizado para designar tão só esta parte de estratégia e de acção, em vez da globalidade do processo.

As políticas territoriais, como quaisquer outras, repetimos, pressupõem um bom diagnóstico de situação e uma clara definição dos fins e objectivos que se pretende atingir com a modificação da realidade. A transformação da realidade existente na que se deseja pressupõe um conjunto de medidas instrumentais, estrategicamente formulado, eficaz e adequado para operar a modificação ou transformação. A eficácia desta parte das políticas é geral-

mente aferida através do *benchmarking*, termo inglês de utilização hoje generalizada para designar a comparação com padrões de qualidade, quantidade, ou capacidade que são previamente conhecidos ou estabelecidos.

O modelo de política territorial não beneficia apenas de ter um conteúdo de análise teórica e doutrinal que, como se referirá adiante, é de natureza pluridisciplinar. Ganha também em revestir-se de uma abordagem sistémica, dada a complexidade das relações entre o homem e o território, interpretadas geralmente como formando o sistema ecológico ou ecossistema. Conceptualmente, a abordagem das políticas territoriais em termos de sistema é extremamente potente para explicar a faceta territorial dos fenómenos reais. É a linha seguida por autores como McLoughlin (1970) ao descreverem o planeamento regional e urbano como um processo integrado e cíclico, isto é, desenvolvido em sistema e por ciclos, em cada um destes se distinguindo fases bem definidas, tais como:

- A análise da situação que, a partir da escala de valores em presença, revelará as necessidades dos indivíduos e grupos;
- A formulação dos fins e dos objectivos, de forma hierarquizada, tanto em termos espaciais como temporais;
- A inventariação das estratégias ou orientações de política e das linhas de acção necessárias para atingir os objectivos;
- O confronto das linhas de acção com os meios disponíveis, os seus custos e vantagens e as opções ou escolhas necessárias;
- A acção, isto é, a actuação através dos instrumentos e medidas que, modificando as relações do sistema, implicam a reiniciação de novo ciclo de horizonte temporal mais alargado.

É esta a essência dos planos, entendidos como modelos ou instrumentos simultaneamente descritivos, de previsão e, sobretudo, de acção, de forma a atingir-se a transformação desejável da realidade.

Um aspecto importante das políticas territoriais é a sua característica interdisciplinar. De facto, nenhum fenómeno da vida real é de natureza estritamente disciplinar, no sentido de se poder dizer que é da alçada exclusiva deste ou daquele ramo de conhecimento científico. Dito de outra forma, não há fenómenos económicos, urbanísticos, sociais, físicos, biológicos ou quaisquer outros. O que existe são fenómenos reais que, consoante as circunstâncias e o interesse do seu estudo, são abordados na óptica económica, urbanística, sociológica, física, biológica, etc.

É verdade que os problemas do planeamento e de gestão do território não podem prescindir de uma abordagem económica, no sentido da con-

frontação das diferentes soluções relativamente ao aproveitamento de recursos escassos e de utilização alternativa. Mas há outros aspectos para além da economia, que implicam uma visão pluridisciplinar das políticas territoriais, bem como um diálogo permanente entre profissionais e agentes da política, congregando especialidades tais como: economistas, engenheiros, geógrafos, arquitectos, paisagistas, demógrafos, sociólogos, cientistas políticos, juristas, matemáticos, analistas de sistemas, programadores e toda uma grande variedade de outros especialistas em actividades diversas, tanto de natureza sectorial como funcional.

1.1.2. O ESPAÇO NA ANÁLISE E NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS

As políticas territoriais, por definição, integram, desde sempre, a noção de espaço.

O conceito de espaço reveste-se, senão de alguma ambiguidade, pelo menos de uma grande amplitude conceptual, na medida em que pode ter definições de várias índoles: geográfica, histórica, económica, física, social, administrativa, política, etc. De acordo com Castells (1972) «não é uma simples página branca sobre a qual se inscrevem as acções dos grupos e das instituições apenas condicionadas pelos comportamentos de gerações anteriores».

A teoria económica de suporte às políticas territoriais só muito tarde introduziu de forma sistemática a variável espaço na sua análise, aliás muito mais tarde que a variável tempo, não obstante alguns afloramentos precursores. Como escrevia Ponsard (1955), «em economia abstracta os postulados e as análises são tais que a explicação é apresentada independentemente das coordenadas espaciais, sem a preocupação de explorar as realidades de um ponto de vista dimensional».

Por exemplo, os custos de transporte são pura e simplesmente agregados aos custos gerais ou aos preços; as funções da oferta e da procura aparecem como grandezas não localizadas; os mercados e as empresas são analisados sem preocupações de localização e dimensão. Mesmo na teoria dos mercados, o espaço é quase só introduzido na concorrência monopolística e como um dos factores de diferenciação do produto.

Hoje em dia, ao elenco dos três problemas fundamentais que qualquer sistema económico tem de resolver – composição e determinação da produção, orientação dos recursos, repartição da produção – acrescentam-se dois outros

que ganharam a sua autonomia devido à sua importância: o ordenamento temporal da economia, através do binómio consumo/investimento e, o que nos interessa mais aqui, o ordenamento espacial do processo produtivo.

Subjacente a toda esta problemática está, como facilmente se compreende, uma característica do espaço que é a distância e os problemas que acarreta em termos de custos de transporte de produtos e de factores. A localização é, assim, de acordo com Lopes (1980) «a base da organização espacial, num mundo de recursos escassos. Nada haverá em princípio que se localize por acaso (...) A natureza do problema da localização leva a dar grande relevo aos aspectos económicos [do planeamento do território] não apenas porque sempre estarão em causa benefícios e custos, mas porque a maioria das actividades humanas envolve a distribuição e o uso de recursos limitados».

Mas a concepção económica do espaço assume outras consequências, sobretudo em resultado do desenvolvimento tecnológico verificado em áreas como os transportes e comunicações. A par de uma cada vez maior mobilidade de pessoas e bens e da menor dependência de recursos que nem sempre gozam de mobilidade, assiste-se também a economias de escala e economias de aglomeração. Contudo, esses tipos de economias não são ilimitados, podendo surgir situações de perda de benefícios ou mesmo de custos de operação ou de congestão.

1.1.3. O ESPAÇO E A REGIÃO

As noções de espaço e de região são diferentes. Segundo Boudeville (1969), o espaço pode definir-se a partir de um conjunto de dados económicos localizados, em que as localizações podem ser dispersas, descontínuas, porque aquilo que dá unidade ao espaço são as suas características e as relações de interdependência. A região tem de ser definida de forma mais restrita, não resultando as restrições de factores ligados à dimensão mas sim a razões de contiguidade, isto é, **os elementos que compõem a região têm de localizar-se necessariamente em forma de continuidade territorial ou geográfica.**

As regiões e os países são quadros territoriais importantes de análise e de políticas territoriais. Mas enquanto os territórios a nível nacional são o resultado objectivo de um processo histórico ou político relativamente sedimentado, as regiões nem sempre tiveram uma existência evidente, objectiva e até pacífica. Por isso, não têm sido aceites unanimemente, nem têm sido utiliza-

das com finalidades idênticas, o que, em grande parte, se deve ao carácter interdisciplinar das políticas territoriais.

Apesar das dificuldades existentes quanto à delimitação das regiões, há alguma uniformidade quanto ao conceito de região em volta de três paradigmas: **regiões homogéneas, regiões funcionais e regiões-plano**. Seguindo de perto autores como Stöhr (1969) e Lopes (1980), verificamos que:

Regiões homogéneas assentam em critérios baseados na maximização da semelhança interna em relação a certos indicadores;

Regiões funcionais são caracterizadas com base em critérios de máxima interação (interdependência) funcional dos seus elementos;

Regiões-plano aliam a um ou outro dos critérios acima mencionados, os critérios normativos respeitantes a objectivos futuros (ou de planeamento).

Para que uma região seja homogénea é necessário que a variabilidade dos indicadores de caracterização escolhidos se contenha dentro de determinados limites. É evidente que as regiões homogéneas vão variar de atributo para atributo e de acordo com o grau de exigência de uniformidade predefinido.

Na base da definição e delimitação de regiões funcionais estão preocupações de natureza e intensidade das interações, sobretudo de ordem económica, traduzidas no espaço pela existência de pólos (industriais), nós (de comunicações) ou centros (de serviços), ou seja, pontos ou núcleos de elevada intensidade de relações. A uniformidade (homogeneidade) relativa deixa de ser a preocupação, passando a interessar os fluxos e as relações de interdependência da rede urbana interna à região.

A região funcional, frequentemente também chamada região polarizada, pode ser definida como uma área territorial na qual as relações económicas internas são mais intensas do que as estabelecidas nas regiões confinantes. Ao conceito de polarização está associado o de dependência, de que decorre uma perspectiva de hierarquização. Por isso se diz **que um espaço polarizado é o conjunto de unidades ou de pólos económicos que mantêm mais trocas e ligações com um pólo de ordem imediatamente superior do que com outros pólos da mesma ordem**.

O critério de planeamento que está por detrás das regiões-plano é um critério de compromisso que procura aproveitar as vantagens dos critérios de homogeneidade e de funcionalidade/polarização e tenta estabelecer um quadro espacial mais adequado às políticas territoriais de âmbito regional.

1.1.4. O ESPAÇO E A CIDADE

A constituição de regiões-plano pressupõe, devido sobretudo ao aspecto da sua funcionalidade, uma rede urbana organizada em volta de um centro polarizador (a capital da região), que «fica sempre na dependência da área que apoia e sobre a qual se apoia» (Lopes, 1980).

Na perspectiva introdutória em que nos situamos, interessa pois introduzir a cidade na terminologia do planeamento e gestão do território. «A cidade é um fenómeno histórico, geográfico, mas principalmente económico e social. Desde os tempos primitivos que o homem sente necessidade de se agrupar; na Antiguidade, por razões de sobrevivência ou de subsistência. Mais tarde são razões fundamentalmente económicas que condicionam aquela necessidade.» (Vasconcellos, 1986).

O conceito ou categoria de cidade, bem como o problema da sua delimitação, são, como muitas outras questões ligadas à gestão do território, de grande ambiguidade e amplitude. O conceito, geralmente definido através da dimensão populacional do aglomerado, é bem exemplo disso. Aglomerados populacionais de poucas centenas de pessoas que nalguns países não passam de pequenas aldeias, são classificados como cidades noutros; grandes aglomerados populacionais que em certos países têm apenas categoria de centros rurais, noutros seriam cidades médias.

O caso português, onde as cidades atingem essa categoria por via administrativa, é bem paradigmático desta ambiguidade. Existem actualmente 141 povoações com a categoria de cidade, possuindo a mais pequena 1336 habitantes (Santana, Madeira) e a maior (Lisboa) 564 657.

Um fenómeno urbano dos tempos modernos é o das cidades gigantes designadas por metrópoles, megametrópoles, ou cidades-regiões na expressão de Scott (2001), que se têm expandido rapidamente e têm trazido novos problemas, novos desafios, às políticas territoriais. Perante a galáxia de seres humanos, compreendida entre Boston e Washington, na altura com 50 milhões de pessoas, mas hoje a caminho dos 100 milhões, Doxiadis, um visionário citado por Mcloughlin (1970), imaginava a ligação, no futuro, de todas estas galáxias urbanas na cidade-mundo a que chamava «Ecumenópolis».

Aos problemas clássicos das cidades vêm agora acrescentar-se os das grandes aglomerações urbanas, um fenómeno que não é só característico dos países evoluídos mas tem alastrado de forma assustadora também aos países em desenvolvimento. De qualquer modo, a cidade, independentemente da sua escala dimensional, levanta sempre problemas importantes de organização do espaço, de utilização do solo, impondo a dicotomia espaço urbano *versus* espaço rural, também nem sempre fácil de definir e delimitar, a não ser que seja

por oposição de um ao outro. Embora seja claro que o que distingue o uso urbano do uso rural do solo é a constatação de que na última acepção os usos são predominantemente agrícolas e afins (floresta, pastagens, incultos), há um critério curioso de Blumenfeld (citado por Lopes, 1980) que propõe a distinção nestes termos: **uso rural é uso do solo; uso urbano é uso no solo**. Efectivamente, para fins urbanos, o solo é só um local, um sítio de localização, enquanto que para usos rurais é geralmente um factor de produção básico.

1.2.

ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

1.2.1. BREVE CRONOLOGIA DAS TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO

Numa resenha histórica da evolução do planeamento e gestão do território, justifica-se que, no mínimo, se faça uma referência sumária, e por ordem do seu aparecimento, das teorias da localização, já que elas são grande parte dos fundamentos teóricos das políticas de incidência ou expressão territorial e urbana.

Um precursor, aliás muito esquecido, é o economista e banqueiro irlandês Richard Cantillon, que iniciou o seu *Ensaio sobre a Natureza do Comércio em Geral*, publicado em 1755, com uma descrição do equilíbrio geral e da organização espacial da economia, antecipando, praticamente, quase 200 anos, a teoria das regiões económicas de Lösch. Entre outros aspectos, é de facto o primeiro analista a introduzir os custos de tempo de transporte que explicam as cidades e outros aspectos da actividade humana.

Só muito mais tarde, em 1826, von Thünen, um economista de formação agrónoma, sob forte influência da teoria da renda de Ricardo, introduz a influência da distância e dos custos de transporte na formação dos preços dos produtos agrícolas e associa as «leis» dessa formação aos padrões da utilização do solo, através de zonas concêntricas (anéis) de diferente utilização.

Já nos anos 80 do século XIX, Lannhart, pioneiro em estudos de localização industrial, introduz numa análise geométrica dois importantes factores para explicar essa localização: o transporte e a área de mercado. O que aconteceu foi que o autor não compreendeu que seria necessário juntar ambos os tipos de informação para decidir segundo um objectivo de maximização do lucro, correcção que demorou mais de 60 anos a ser feita por Lösch.

H. Mackinder (1902) desenvolveu algumas ideias que haviam de ser aproveitadas alguns anos mais tarde por A. Weber (1909) onde podem encontrar-se sistematizações ainda hoje úteis, como aquela que classifica as indústrias pelos critérios de atracção de mão-de-obra, matéria-prima, ou mercado, reconhecendo-se nestas duas últimas categorias a influência dos custos de transporte.

Mais tarde (1933) W. Christaller, numa teoria simultaneamente rigorosa e elegante sob o ponto de vista formal, mostra o relacionamento entre a relativa raridade de um bem ou serviço e a população necessária para viabilizar a sua produção. Partindo de determinadas hipóteses, Christaller mostrou, na sua teoria dos lugares centrais, como se forma uma hierarquia de centros urbanos, distribuída segundo padrões geométricos (hexagonais) das áreas que servem. Trata-se de uma hierarquia de aglomerados populacionais com muitos pequenos centros e sucessivamente menor número de centros medianos, médios, até chegar ao centro principal ou capital.

Colby (1933) identifica as forças centrípetas e centrífugas que actuam dentro das cidades e que têm efeitos de concentração sobre umas actividades e de dispersão sobre outras, respectivamente.

Palander (1935) demonstra a importância dos entroncamentos ou nós, como locais de transbordo de materiais e produtos para a localização industrial. Nesta mesma matéria, Hoover (1937 e 1948) especifica minuciosamente vários factores de localização, designadamente as tarifas de transporte e, mais tarde, analisa as forças de aglomeração derivadas da interdependência estrutural. O interesse particular de Hoover resulta de ter alargado a sua análise à mudança de localização, à competição na localização e à influência das políticas públicas na escolha da localização.

A síntese dos conhecimentos quanto a custos de produção, mercados e a sua relação com as decisões de localização industrial deve-se a A. Lösch (1940 e 1944), que tenta desenvolver uma teoria geral da localização e um modelo da localização da empresa sujeita ao objectivo do lucro máximo.

W. Isard, na década de 50, desenvolve várias teorias e técnicas de análise regional, designadamente o uso da matriz das relações interindustriais neste tipo de análise. Importante também é o seu contributo para a análise do complexo industrial como suporte para os programas de desenvolvimento regional. Com mais ou menos refinamentos, trata-se essencialmente da ideia de

«pólo» exposta pela primeira vez por F. Perroux (1955) e desenvolvida também por Boudeville e Paelinck.

Os anos 60 e 70 são férteis em contributos teóricos e operacionais para a organização intra-urbana, nomeadamente o uso do solo. Para além de algumas referências na terceira parte deste ponto (Urbanismo), destacamos Mitchell e Rapkim, bem como Wingo e as suas análises do tráfego urbano como função do uso do solo; ainda Wingo, Paelinck, Alonso, Garner, Harris, Richardson, Thomas e Berry, entre outros, com variados contributos para a explicação da localização de equipamentos de habitação e serviços em meio urbano (para melhor referência ver «Estudo de Caso»).

Nos anos 80 e 90 as teorias da localização continuaram a ser de frequente abordagem, especialmente ao nível universitário. São muitos os autores e os trabalhos publicados que são em grande parte refinamentos das abordagens «clássicas», tendendo mais para abordagens descritivas do que analíticas.

ESTUDO DE CASO



Principais contributos para as teorias da localização (resenha bibliográfica por ordem cronológica)

- 1755 - Cantillon, R., *Essai sur la Nature du Commerce en Général* (trad. francesa, 1952, INED, Paris).
- 1826 - Von Thünen, J. H., *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburg.
- 1885 - Launhardt, W., *Mathematische Begründung der Voekswirtschaftslehre*, Leipzig.
- 1902 - Mackinder, H., *Britain and the British Seas*, New York.
- 1908 - Weber, A., *Ueber den Standort der Industrien*, Tübingen.
- 1933 - Christaller, W., *Die Zentralen Orte in Süddentschland*, Jena.
- 1933 - Colby, C., *Centrifugal and Centripetal Forces in Urban Geography*, Annals of A.A.G.
- 1935 - Palander, T., *Beiträge zur Standortstheorie*, Uppsala.
- 1948 - Hoover, H., *The Location of Economic Activity*, New York.
- 1954 - Lösch, A., *The Economics of Location*, Yale U.P.
- 1956 - Isard, W., *Location and Space-Economy*, New York.
- 1961 - Berry, B. J. L., *The Functional Bases of the Central Place Hierarchy Economic Geography*.
- 1961 - Wingo, L., *Transportation and Urban Land*, Washington.
- 1964 - Alonso, W., *Location Theory*, Harvard U.P.
- 1964 - Berry, B. J. L., *Cities as System within Systems of Cities*, Harvard U.P.
- 1968 - Garner, B. J., *Models of Urban Geography and Settlement Location*, London.
- 1968 - Harris, B., *Quantitative Models of Urban Development*, New York.
- 1968 - Perroux, F., *Les Espaces Économiques*, Paris.
- 1975 - Thomas, R., *The Spread of Cities*, New York.
- 1977 - Sarre, P., *Patter and Process in Spatial Analysis*, New York.
- 1977 - Richardson, H. W., *The New Urban Economics*, London.

- 1984 - Webber, M., *Industrial Location*, Beverly Hills, Calif. Sage Ed.
- 1988 - Scott, A., *New Industrial Spaces*, London Pion.
- 1993 - Kotler, P. *et al.*, *Marketing Places*, The Free Press, New York.
- 1998 - Beckmann, M.J., *The Location of Production Activities*, N-Holland ed.
- 1999 - Cheshire, P., *Trends in Sizes and Structures of Urban Areas*, N-Holland ed.
- 1999 - Stahl, K., *Theories of Urban Business Locations*, N-Holland ed.
- 1999 - White, M., *Urban Areas With Decentralized Employment*, Univ. of Michigam.

1.2.2. EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A primeira grande tentativa de desenvolvimento regional deliberado aconteceu nos Estados Unidos na passagem dos anos 20 para os anos 30 do século XX, com o projecto de aproveitamento para fins múltiplos do rio Tenessi, um afluente do sistema Mississípi-Missouri. Os múltiplos fins eram a retenção e regularização das águas para produção de energia, rega, defesa contra as cheias, transporte fluvial e abastecimento de água a cidades e a indústrias. O projecto foi da iniciativa federal e de vários estados federados e constituiu uma experiência de inegável êxito.

A metodologia integrada, de fins múltiplos, suscitou um efeito de desenvolvimento muito maior do que aquele que teria suscitado cada um dos projectos parcelares executados de forma isolada. A experiência do Tenessi serviu também de padrão inspirador para o aproveitamento de bacias hidrográficas noutros países.

Pela mesma época em que os Estados Unidos lançaram o programa do vale do Tenessi, o Reino Unido debatia-se com uma crise persistente vinda já desde o termo da Primeira Guerra Mundial, caracterizada pelo desemprego maciço, mas afectando particularmente certas regiões onde eram dominantes as indústrias siderúrgicas, de extracção de carvão e construção naval.

A ideia de base que fundamentou as decisões para a resolução deste problema foi a da diversificação de actividades, começando-se a montar fábricas de construções mecânicas, de material eléctrico (produtos novos como aparelhos de rádio e telefones) e indústrias químicas. O governo inglês optou abertamente pela intervenção directa, construindo fábricas com dinheiros públicos, cujos gastos surtiram efeitos imediatos quanto ao desemprego e à fome. Era o início das políticas keynesianas que estão na base do aparecimento da macroeconomia e da intervenção do Estado na economia.

A dispersão destas políticas, em grande parte devido ao papel das autoridades regionais e locais inglesas, levou à ideia de que havia custos superio-

res aos de aglomeração, apesar de algumas zonas serem demasiado concentradas em termos industriais.

Tudo isto foi encarado frontalmente e surgiu a concepção das zonas industriais, aliás, já com esboços da tradição em iniciativas privadas e de comunidades locais, em ligação com o aproveitamento dos canais, desde o fim do século XIX. O Estado definia então um espaço, urbanizava-o e dotava-o das infra-estruturas indispensáveis à implantação industrial e cedia-o em condições vantajosas à iniciativa privada para ali localizar empresas, muitas vezes em edifícios já construídos.

Também em Espanha se ensaiaram, a partir do início dos anos 30, algumas iniciativas do tipo regional, com o aproveitamento de bacias hidrográficas para fins agrícolas e agro-industriais.

Mas a política regional a que podemos chamar de segunda geração surge, particularmente na Europa, com o fim da Segunda Guerra Mundial.

Na Inglaterra retomam-se as preocupações com os custos da depressão em certas áreas, simultaneamente com os custos de congestionamento noutras, então agravados com a guerra.

Em 1947 é criado o Ministério da Planificação, com 12 direcções regionais e observa-se uma longa interferência das autoridades locais em tudo o que respeita ao ordenamento do solo. A partir de 1951 a orgânica regional entra em regressão. O vigor dos «condados» na elaboração e controlo dos planos de ordenamento dificultou a constituição de regiões organizadas.

Em França, as preocupações regionais do pós-guerra surgem logo em 1946, com a criação do Comissariado Geral do Plano de Modernização e do Equipamento, confiado a Jean Monnet, um dos «pais» da União Europeia.

O primeiro plano (1947-1950), chamado plano Monnet, havia de prolongar-se até 1953. As preocupações regionais do plano iniciaram-se apenas com o IV Plano (1962-1965), com regiões apenas administrativas. As regiões como autarquias territoriais só são estabelecidas a partir de 1982.

Os grandes eixos das políticas regionais identificam-se, primeiro, com a necessidade de descongestionar a megalópoli de Paris, a caminho de 8,5 milhões de habitantes, de modo a contrariar a ideia de «Paris e o deserto francês» expressa por J. F. Gravin num famoso livro com este título. Com esse objectivo, montou-se um vasto e diversificado sistema de estímulos à descentralização de actividades económicas, passando pelo domínio fiscal, concessão de créditos e formação profissional.

As deslocalizações não se processavam na medida desejável, apenas se transferindo para orlas quase peri-urbanas relativamente a Paris. Optou-se, então, por uma segunda orientação estratégica visando o reforço das chamadas metrópoles de equilíbrio, na base das oito aglomerações urbanas mais importantes, para além de Paris. Seguiram-se políticas sectoriais de descen-

tralização, de criação de redes, corredores e eixos, de forma a ordenar grandes espaços regionais. As regiões entretanto instituídas, em número de 22, ultrapassam nalguns casos a capacidade de polarização da rede de cidades metropolitanas francesas.

Na Itália foi a situação crítica das províncias meridionais (o Mezzogiorno) a desencadear uma das mais interessantes experiências de desenvolvimento regional dos anos 50. A constatação de que havia duas Itália, o Norte, sobretudo Milão e Turim, com altos níveis de vida, semelhantes aos das zonas industriais da Europa, e o Sul (e Centro) incluindo as ilhas, que formavam uma vasta área de subdesenvolvimento onde se vivia mal e se morria cedo, mobilizou a opinião pública para uma vasta acção de desenvolvimento. E o governo lançou planos, instituições de estudo, de administração e de financiamento como a célebre Cassa del Mezzogiorno.

A estratégia de desenvolvimento consistiu em tornar a indústria como motor, embora não se deixasse também de se promover a reforma agrária. E as indústrias motoras seriam a siderurgia ou a petroquímica, de que se lançaram várias unidades imponentes, em pólos de desenvolvimento teorizados entretanto pelo economista francês F. Perroux. Pensava-se, efectivamente, que atrás desses complexos de uma ou outra indústria básica, iriam implantar-se espontaneamente outras actividades ligadas às primeiras, assim se desenrolando um processo de aglomeração auto-sustentado com os seus efeitos irradiantes para o espaço polarizado.

Os resultados vieram a mostrar que se induziu algum desenvolvimento nas áreas de acção, diminuindo, e muito, as disparidades regionais. Mas não deixa de ser curioso que se tenham gerado efeitos importantes, tanto de curto como de longo prazo, no Norte. Com efeito, foi a indústria do Norte que forneceu os equipamentos necessários e grande parte das matérias-primas. Foi também o Norte que beneficiou, em grande parte, dos acréscimos de rendimento formados no Sul, através do alargamento dos seus mercados de venda.

A segunda geração de políticas regionais em Espanha teve início nos anos 60, em que apareceram preocupações abertas de desenvolvimento regional, também um pouco na óptica dos pólos de desenvolvimento. Escolheram-se por toda a Espanha zonas onde já existia indústria, mas onde eram patentes condições de atraso económico, bem como zonas que nem sequer indústria tinham e, portanto, onde eram mais prementes as necessidades de desenvolvimento. Num e noutro caso assegurava-se a existência de condições naturais (e históricas) favorecendo a industrialização. Sobre essa base estabelecem-se infra-estruturas, dão-se estímulos de várias espécies e muito intensos, indo ao ponto de abrir concursos para empresas (nacionais e estrangeiras) que quisessem estabelecer-se nesses pólos. São conhecidos os

planos de Badajoz (1948) e Jaen, das ilhas de Yerro e Fuerteventura (1951), de Almeria (1953), o plano Turístico da Costa do Sol (1955), de Cáceres (1957) e uma grande parte de outros programas.

De uma forma geral, e a maioria das vezes pelas mesmas razões de assimetrias de desenvolvimento, a maior parte dos países europeus desencadeou experiências de políticas territoriais no pós-guerra. Para além dos já referidos, destacam-se a Holanda, a antiga Checoslováquia, a Suíça, a Áustria e a Alemanha.

A Alemanha é um caso especial porque além dos grandes desequilíbrios agravados pela destruição da guerra, teve de suportar o afluxo de refugiados, a reconstrução, a reconversão da indústria e a cisão do território. Conseguiu resolver estas situações múltiplas com uma actuação liberal, mas potenciada por benefícios financeiros e fiscais e políticas estruturais que muito beneficiaram da ajuda americana (Plano Marshall). Aqui, como na Áustria e na Suíça, as estruturas federais de organização política e administrativa do território facilitaram muito a execução das políticas através de uma descentralização automática e sem conflitos das decisões.

Muitos outros países fora da Europa e da América do Norte também tiveram as suas experiências de desenvolvimento regional na segunda metade do século XX.

1.2.3. MARCAS HISTÓRICAS DO URBANISMO

Os problemas urbanos têm mostrado uma acutilância cada vez maior nos nossos dias, mas não são de agora. As suas primeiras manifestações são resultado do fenómeno da concentração, inicialmente originada pelo crescimento industrial, mas numa segunda fase em resultado do afluxo às cidades da mão-de-obra disponibilizada pela modernização/abandono da agricultura.

A problemática mudou de escala com o aparecimento das grandes áreas metropolitanas, as cidades-regiões, que exigem uma metodologia de actuação que faz a síntese entre políticas urbanas e regionais. Este aspecto, devido à relativa novidade do fenómeno, não tem ainda suficiente substrato histórico, pelo que trataremos aqui de referir apenas algumas, e sucintamente, das principais marcas de evolução do urbanismo, como conjunto de técnicas utilizadas no ordenamento das cidades.

Seguindo de perto autores como Condesso (1999), Correia (1989) e também Sica (1981), começamos pela **técnica do alinhamento**, uma das mais antigas do urbanismo. Consiste, *grosso modo*, na delimitação das zonas da

cidade edificáveis e não edificáveis, definindo assim os arruamentos, as praças e outros espaços livres, à volta do que se situam os edifícios.

Vêm depois as **técnicas da expansão e da renovação urbanas** que tiveram grande expressão já no século XIX. A expansão consiste no acrescentamento de novos bairros, fora do casco antigo das cidades ou das suas muralhas, bairros esses desenhados de forma geométrica, geralmente quadrículas regulares. A renovação, como o próprio nome indica, significa, de um modo geral, o derrube de zonas antigas para abrir novos e mais amplos arruamentos e espaços livres e ao mesmo tempo dotar os edifícios com melhores condições de utilização, nomeadamente higiénicas e sanitárias e, na medida do possível, arquitectónicas.

Exemplos frequentemente citados destas duas práticas urbanísticas são as experiências francesa e espanhola de meados do século XIX, nomeadamente o plano Haussmann dos *boulevards* de Paris, o Plano da cidade de Barcelona de 1859, ainda hoje conhecido por «Plano ensanche» e o Plano Castro de Madrid, da mesma época.

O conceito de **zonamento ou zoning** é uma técnica que se atribui ao arquitecto alemão J. Stübben (1845-1936) na sua obra quase enciclopédica *O urbanismo, manual de arquitectura*. A política urbanística da zonificação surgiu como reacção ao indiscriminado e caótico uso do solo, tão frequente na época do desenvolvimento industrial. Foi proposta, em princípio, para promover a higiene, a segurança e o nível geral de bem-estar das comunidades. O seu objectivo era evitar as piores consequências de um desenvolvimento urbano e industrial incontrolado, através da definição de determinados padrões de compatibilidade, densidade, alturas, distância, insolação, arejamento e espaço. Pelas normas que introduziu, ainda hoje enforma grande parte do direito urbanístico, particularmente o português.

O conceito de **cidade-jardim** foi teorizado pelo inglês Howard na sua obra *Garden Cities of Tomorrow* (1902). Observando directamente a realidade habitacional inglesa do seu tempo, Howard pretendeu harmonizar o ambiente urbano com o rústico, através da vivenda unifamiliar rodeada de jardim, como forma de conciliar o urbano com o campo. Era, afinal, na sua própria expressão, e porque tentava superar as dificuldades das duas formas de vida (urbana e rural), a «terceira via» como forma de habitação.

O **urbanismo regional**, que constitui uma antevisão do urbanismo de hoje, deve-se a um autor que foi uma grande fonte de inspiração dos planeadores regionais e urbanos, acidentalmente de formação em biologia. Trata-se do escocês Patrick Geddes (*Cities in Evolution*, 1915) e do seu discípulo Mumford (autor de *The City in History*, 1966). Esta concepção vem situar o urbanismo na óptica regional ao constatar que o urbanismo estrito não permite resolver a problemática da cidade moderna, que não se confina à área

urbana mas antes se estende ao território de um município, de uma região, eventualmente de um país inteiro.

O urbanismo deve, pois, alargar o seu âmbito de modo a englobar o ordenamento do território urbano e mesmo nacional, tendo em conta os múltiplos factores que influenciam a cidade. Esta concepção ampla de urbanismo, hoje generalizadamente aceite, rompe as fronteiras estreitas da cidade e inicia a passagem do chamado micro-urbanismo para uma concepção mais alargada, espacialmente, de macro-urbanismo. As primeiras grandes concretizações desta ideia foram o Plano de Nova Iorque, concluído em 1929, e a pioneira legislação urbanística inglesa de 1932, do «Town and Country Planing Act».

O plano urbanístico, hoje em dia o instrumento fundamental da política urbanística, é relativamente recente, apesar de haver diversos afloramentos históricos de utilização de planos, como aconteceu em pleno século XVIII em Portugal, com a reconstrução de Lisboa pelo Marquês de Pombal. Mas o plano acabou por obter consagração na chamada «Carta de Atenas», surgida do Congresso Internacional de Arquitectura Moderna, de 1933, em Atenas, e cuja paternidade intelectual é atribuída ao célebre arquitecto suíço Le Corbusier. Desse congresso e do livro *Ville Radieuse*, publicado por Le Corbusier em 1935, surgem também as doutrinas do **funcionamento racionalista da cidade**.

Segundo o funcionalismo corbusiano, a cidade deve ser regida pela escala humana, o que implica a necessidade da sua organização com base em quatro funções-chave do homem dentro da cidade: habitar, trabalhar, divertir-se e circular. A cidade deve ser, pois, encarada como uma unidade funcional e os planos têm de dar corpo a esta aspiração.

A «Carta de Atenas» é também apologética do chamado urbanismo da terceira dimensão que consiste em prédios em altura (cidade de cimento), juntando prédios gigantes, grandes espaços verdes e planificação em larga escala.

O funcionamento racionalista corbusiano serviu de inspiração às obras da reconstrução em vários países europeus depois da Segunda Guerra Mundial, com especial destaque para a Alemanha (ex-RFA), tendo também inspirado a morfologia de várias cidades em países do terceiro mundo.

O movimento conhecido como **Novas Cidades** (*New Towns*) surge em Inglaterra no início dos anos 40, com alguma influência das cidades-jardim propostas por Howard e, em parte, por razões idênticas, mas agora agravadas por 50 anos de urbanismo, com duas guerras mundiais de grande incidência europeia pelo meio: afinal o congestionamento urbano e, sobretudo, o crescimento suburbano das grandes metrópoles.

São cidades criadas de raiz, de forma voluntarista e planeadas com objectivos de descentralização e de equilíbrio regional. Surgem com base nos re-

latórios das Comissões Barlow (1940) e Reith (1946), bem como no Plano Abercrombie da Grande Londres de 1944. Este plano criava uma cintura verde para sustentar a expansão urbana e a construção de 10 cidades novas, distando de Londres cerca de 30 milhas e 20 milhas de outras metrópoles.

A ideia acabou por «emigrar» com resultados concretos para países como a Dinamarca, Holanda, França, Suécia e Finlândia, assim como para os Estados Unidos e alguns países do Leste Europeu.

CAPÍTULO

2

AS GRANDES LINHAS DE ORIENTAÇÃO E MUDANÇA

O B J E C T I V O S

- Descortinar as grandes tendências de rumo e de mudança das políticas territoriais.
- Observar a emergência das cidades-regiões e do seu papel central na evolução da globalização.
- Contactar com as novas tendências da governação do território.
- Perspectivar a utilização do governo electrónico no planeamento territorial.

P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

Nas últimas décadas as políticas territoriais foram chamadas a responder aos desafios da crescente importância das unidades territoriais, da globalização e do emergir das cidades-regiões.

Tudo isto implicou novos quadros de mudança das políticas territoriais, assim como novas formas de governação baseadas em formas de descentralização e desconcentração de poderes, que impõem simultaneamente maiores níveis de participação mas também de responsabilização. Além disso, o planeamento e a gestão do território, como todas as actividades, são hoje confrontados com as novas tecnologias e sistemas de informação. É o imperativo do governo electrónico (*e-government*). ◉

2.1.

VISÃO GERAL

A importância assumida pelos aspectos territoriais das políticas económicas e sociais durante os últimos 50/60 anos, ou seja, praticamente todo o tempo decorrido após a Segunda Guerra Mundial, bem como o interesse teórico que despertaram em grande parte dos casos, só teve paralelo na Inglaterra do século XIX, praticamente nos começos do urbanismo industrial. Contudo, as motivações deste movimento inglês são muito diversas das que ocorreram na segunda metade do século XX.

Entre aquelas destacam-se as miseráveis condições higiénicas e sanitárias de vastas zonas urbanas (às vezes mesmo aglomerações inteiras), condições que em parte ainda persistem.

Em muitos países, particularmente na Europa, as actuações imediatas ao pós-guerra foram essencialmente de reconstrução económica e urbana, em boa parte apoiada pela ajuda americana do Plano Marshall. Posteriormente, as actuações derivaram fundamentalmente da necessidade de resolver situações de desequilíbrios territoriais e de subdesenvolvimento, assim como de congestionamento em cidades e regiões muito urbanizadas, a carecerem de melhorias nos sistemas de transporte e nas condições de habitabilidade, entre outras.

A análise histórica do processo de formação das políticas de reequilíbrio territorial põe em relevo o papel desempenhado por alguns valores particulares. No que se refere à experiência ocidental, a existência de diferentes culturas regionais a exigirem diferentes graus de autonomia político-administrativa, impôs como objectivo principal o reequilíbrio territorial, através de medidas de melhoria e redistribuição do rendimento, ataque ao desemprego e reordenamento das diferentes actividades económicas.

Estabeleceram-se sistemas de incentivos, especialmente diferenciados, favoráveis a um novo ordenamento da localização industrial; adoptaram-se

medidas destinadas ao aproveitamento de novos recursos naturais e à melhoria da utilização dos que já eram explorados; tentou-se a descentralização e o descongestionamento das maiores aglomerações urbanas. Desta forma, alterou-se a localização dos investimentos públicos em infra-estruturas, designadamente de transportes e comunicações e, de uma forma geral, a nível de toda a formação de capital fixo social (não privado).

Numa primeira fase estas medidas de intervenção afectaram amplas áreas, praticamente a totalidade das regiões declaradas como subdesenvolvidas e também os vastos territórios circundantes das maiores áreas metropolitanas.

A esta fase seguiu-se outra em que predominou a tendência para concentrar os investimentos e as outras intervenções em áreas mais restritas, coincidentes quase sempre com os maiores centros urbanos das zonas mais ou menos desenvolvidas economicamente. Por isso, muitos dos problemas de reequilíbrio territorial passaram a ser problemas de modificação do sistema urbano nacional mediante acções dirigidas tanto ao vértice, como à base da hierarquia urbana. A questão agora era a de determinar critérios adequados para escolher os centros urbanos mais aptos para localizar os investimentos públicos e orientar ou atrair os privados.

Sobretudo no quadro geográfico europeu e nas últimas duas décadas do século XX, assistiu-se a dois acontecimentos de grande repercussão territorial. O primeiro foi o estabelecimento de novos quadros territoriais de natureza político-administrativa. Ao único país de estrutura federal existente, a Alemanha, juntaram-se a Áustria e, mais tarde, a Bélgica, com estruturas administrativas semelhantes.

Três grandes países, a Itália, a França e a Espanha, criaram novas estruturas regionais, no último caso com razoável grau de autonomia política e administrativa. O Reino Unido e a maior parte dos restantes países não fugiram à regra da regionalização/descentralização, pelo menos ao nível de tentativa.

O segundo acontecimento foi a queda do muro de Berlim e o fim das estratégias falhadas de planeamento económico centralizado, que fez regressar à esfera ocidental mais de uma dezena de países, cujos atrasos e estrangulamentos os obrigaram a repetir, embora de forma mais acelerada, a «via-sacra» das políticas territoriais (entre outras) que os seus parceiros ocidentais haviam percorrido 20 ou 30 anos atrás.

O papel da ajuda americana de então foi agora substituído, em grande parte, pelo apoio da União Europeia, culminando, de certo modo, no acolhimento no seu próprio seio de grande parte desses países que transitaram de sistema político-económico. Mais tarde ou mais cedo se lhes seguirão os que ainda faltam.

Devido às transformações económicas e sociais a todos os níveis, os instrumentos tradicionalmente usados para regular a economia e manter ou esta-

belecer a prosperidade podem perder alguma da sua relevância e eficácia, carecendo de adaptações aos novos desafios do desenvolvimento regional e urbano porque a política regional e urbana, embora em novos contextos, vem ganhando importância crescente e isso não constitui uma tendência apenas temporal ou ocasional.

Quais são, então, as grandes linhas de orientação e mudança? Salientam-se algumas nos pontos seguintes: a importância das unidades territoriais; o movimento simultâneo para a globalização, descentralização e integração; a emergência das cidades-regiões como novos agentes da competitividade; a necessidade de novas formas de governação; um novo quadro de políticas regionais e urbanas.

2.1.1. A CRESCENTE IMPORTÂNCIA DAS UNIDADES TERRITORIAIS

Os investimentos em geral e o investimento directo estrangeiro (IDE) em particular, tendem a acolher-se em áreas onde se espera um maior e mais rápido retorno.

Mais que as características do país de acolhimento (estabilidade política e social, nível e qualidade das infra-estruturas e da mão-de-obra e incentivos), interessam cada vez mais as características das suas unidades territoriais e o seu «capital territorial» específico: dimensão, capacidade produtiva, clima, tradições, recursos naturais, qualidade de vida, economias de aglomeração potencialmente oferecidas pelas suas cidades, etc. A tudo isto se chama frequentemente factores de enquadramento ou de contexto.

2.1.2. GLOBALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO

O efeito principal da globalização é o de acentuar a competitividade mundial, aumentando o número de competidores. Só que este não se limita agora às empresas, sendo acrescentado pelas regiões e pelas grandes cidades, com destaque para essa figura emergente que é a cidade-região de que falaremos mais adiante.

Outro aspecto da competitividade global é que ela cada vez mais se desenvolve em quadros de integração supranacional, com grande peso político e económico, como é o caso da União Europeia.

Esta nova orientação estratégica está a conduzir a três tipos de situações. Em primeiro lugar, as áreas territoriais em desvantagem relativa vão pedir mais ajuda aos governos centrais através de compensações fiscais ou financeiras para se tornarem mais atractivas.

Em segundo lugar, algumas regiões e cidades-regiões irão reclamar maior autonomia política para poderem ter maior controlo do seu próprio destino, agora mais dependente da economia internacional do que da nacional.

Por isso, em alguns países, a maior globalização é acompanhada também de maior descentralização, ou melhor, uma combinação de descentralização e de desconcentração na tomada de decisões. Por último, um aspecto-chave da crescente interdependência económica, é que ela estimulou os países de uma mesma região geográfica a estabelecerem a sua cooperação desenvolvendo entidades supranacionais (União Europeia, NAFTA, MERCOSUL, ANSEAN) para onde os governos nacionais transferiram muitas vertentes das suas políticas. Isso teve e continua a ter consequências evidentes para as regiões de cada país, nalguns casos debilitando-as.

Em consequência, os movimentos simultâneos de globalização, descentralização e integração internacional podem ter efeitos na amplitude das disparidades regionais, obrigando os países e/ou as respectivas áreas de integração, a aplicar políticas territoriais que contrariem estes efeitos e reforcem a coesão social a nível territorial. Exemplo disso é a política de desenvolvimento regional da União Europeia.

Não obstante o sucesso de que se tem revestido a descentralização na maior parte dos países, é assumido que a sua concretização não se tem feito, nem pode continuar a fazer, apenas por via legislativa. É necessário que se proceda a uma efectiva distribuição de poderes, competências e responsabilidades entre governos centrais, regionais e das cidades e que se desenvolvam também novos tipos de associação entre o sector público e o privado, numa nova perspectiva de governação que será abordada nos pontos seguintes.

2.1.3. NOVO QUADRO DE MUDANÇA DAS POLÍTICAS

As políticas regionais dirigiam-se, tradicionalmente, para as regiões mais desfavorecidas. Não obstante os resultados conseguidos, muitos países têm-

-se questionado sobre se vale a pena prosseguir nestas políticas, nomeadamente (OCDE, 2001):

- As subvenções maciças, especialmente em infra-estruturas imobiliárias, e o estabelecimento de serviços públicos em regiões mais pobres, que provocaram, muitas vezes, distorções de mercado e uma cultura de dependência;
- A criação artificial de pólos de desenvolvimento económico com custos elevados e poucos benefícios;
- A criação de raiz de cidades tecnológicas que raramente tiveram êxito devido a escassos vínculos com a região em que se localizaram;
- A teimosia em manter vivos sectores industriais em declínio à custa de gastos importantes, nomeadamente na manutenção de postos de trabalho, quando tudo indicava que esses sectores estavam condenados a longo prazo.

Face a tudo isto, está em vias de adopção um novo paradigma, ou quadro de actuação, baseado em **cinco pilares** (OCDE, 2001):

- **Políticas regionais** devem ser estendidas a todas as regiões e não só às mais pobres;
- **Procurar garantir a todas as regiões o aproveitamento máximo do seu potencial endógeno**, em lugar de continuar a política falhada de atracção de investimentos para regiões em dificuldade, mediante subsídios, desagravamentos fiscais e outros;
- **Alteração gradual do regime de apoios**, sem solução de continuidade, continuando as regiões mais pobres a beneficiar dos apoios dados na generalidade, bem como de políticas infra-estruturais específicas;
- **Desenvolvimento das infra-estruturas «intangíveis»** (educação, formação e cursos especiais; tecnologias e inovação, medidas para desenvolver o capital empresarial; eliminação de barreiras à concorrência; estímulo à criação de empresas, de redes de empresas e de zonas industriais; medidas para proteger o enquadramento físico e humano);
- **Compatibilização das políticas territoriais a nível nacional com as políticas de desenvolvimento regionais e urbanas**, envolvendo não só as autoridades regionais e locais, mas também os agentes sociais e o sector comunitário, ou seja, a sociedade civil.

Para além destes pilares, o relatório citado da OCDE defende que as políticas têm de ser entendidas num quadro que concilie a eficiência economi-

ca com a coesão social e o equilíbrio ecológico, afinal a trilogia subjacente ao conceito de desenvolvimento sustentado. As novas tecnologias da informação e das comunicações poderão alterar consideravelmente as vantagens das regiões, desde que adequadamente envolvidas na operacionalização das políticas e haja a necessária dotação de capital humano.

Em suma, o novo quadro paradigmático das políticas territoriais pressupõe três eixos básicos:

- **Desenvolvimento endógeno (destinado a melhorar as oportunidades específicas do crescimento das regiões e cidades);**
- **Desenvolvimento sustentado (que concilie os objectivos de eficiência económica com a coesão social e o equilíbrio ambiental);**
- **Uma governação mais responsável.**

2.1.4. POLÍTICAS URBANAS E INTRA-URBANAS

As questões do urbanismo em geral colocam-se a três níveis: o da organização do espaço intra-urbano, o das ligações entre a cidade e o seu espaço envolvente, que mutuamente se influenciam, o das ligações intercidades, ou seja, o relacionamento com o sistema urbano em que a cidade se insere.

Dado que o segundo e o terceiro níveis se sobrepõem, em muitos aspectos, às questões de natureza regional, cingimo-nos ao primeiro nível: a utilização do espaço dentro da cidade para viver e trabalhar, bem como os aspectos que daí decorrem.

Uma grande parte dos equipamentos e serviços das cidades são bens públicos, isto é, não são exclusivos (ninguém pode ser excluído da sua utilização), nem rivais, ou indivisíveis, o que significa que a utilização do bem ou serviço por mais de uma pessoa não aumenta o seu custo ou não diminui o benefício dos outros utilizadores.

Um fenómeno urbano importante, sobretudo nas grandes cidades, o congestionamento urbano, é bem explicado através desta característica da indivisibilidade dos bens públicos. Há congestionamento urbano quando uma unidade adicional de «uso» da cidade (uma nova localização ou um simples movimento de entrada) prejudica o bem-estar dos que já usufruem da cidade. Noutros termos, o bem público «cidade» tem dotação insuficiente para satisfazer a procura de novos «entrantes». Precisa de ampliar a sua capacidade, o que significa maiores custos.

De facto, apesar de ter características de bem público, deve antes ser considerado um bem comum ou colectivo, já que se perdeu a característica da não rivalidade.

Ao contrário, nos pequenos centros urbanos o fenómeno do congestionamento está, muitas vezes, longe de se verificar. Há uma situação de subaproveitamento e a solução é fazer crescer o número de utilizadores de forma a aproveitar melhor as capacidades disponíveis.

Nas grandes cidades, o problema é exactamente o contrário. O congestionamento atingiu níveis insuportáveis e, portanto, há que eliminá-lo aumentando a capacidade produtiva da cidade para satisfazer as procuras suplementares (por exemplo, espaços livres, culturais ou de lazer, mas não só, porque o problema do congestionamento atinge áreas vitais como transportes, habitação, saúde e segurança).

Acontece, muitas vezes, optar-se por outras soluções de descongestionamento, preferíveis ao aumento de dimensão da cidade. E a prática urbanística do último século está cheia de exemplos de como as novas cidades, as cidades-jardins, as cinturas verdes e, até certo ponto, a zonificação, desde que entendida e praticada com o objectivo de descongestionar, isto é, reordenando e regulamentando a vida da cidade e as ligações com o espaço em que se desenvolve.

A economia urbana, particularmente as teorias da localização, ajudam-nos também a perceber muita da dinâmica interna da área urbana ou, dito de outro modo, muitas das razões da distribuição do uso do solo.

Segundo Lopes (1980), «*ceteris paribus*, todos os usos preferirão o CBD [Central Business District], donde poder esperar-se uma organização espacial de acordo com a capacidade de cada uso para pagar a localização de maior acessibilidade que será, muito provavelmente, a de preço por unidade de superfície mais elevado».

Com efeito, o CBD, ou seja, o centro do centro da cidade, identifica-se em regra com o ponto (a zona) de acessibilidade máxima dentro da cidade, apesar de só acidentalmente poder ser o seu centro geográfico. A acessibilidade é função de um conjunto de variáveis em que se destacam a distância e a frequência, o custo e a velocidade dos transportes.

Os transportes e as modernas tecnologias de produção e distribuição de bens, assim como os custos do solo, razões ambientais e de descongestionamento do tráfego no centro das cidades, contribuíram para a «suburbanização» da indústria e de outras actividades, nomeadamente armazenagem, comércio por grosso e grandes superfícies comerciais.

Atrás desta deslocalização, por razões de emprego ou outras, foi muita da população que vivia no núcleo central das cidades. Os novos espaços do centro das cidades são agora preferentemente para equipamentos comer-

ciais e serviços. Mas o movimento de deslocalização nas cidades estende-se gradual e centrifugamente a outras zonas da cidade, onde se operaram, e ainda operam, reconversões, substituindo, por exemplo, bairros de moradias por prédios em altura que alojam muito mais gente e pagam melhor os altos preços do solo.

Cheshire (1999) estabelece as tendências recentes na dimensão e estrutura das áreas urbanas: «nas áreas metropolitanas tem-se assistido a uma substancial dispersão da população para as áreas menos densamente povoadas, com consequências não apenas demográficas, mas outras, por exemplo, de emprego».

Podia pensar-se que tudo o que contribui para reduzir a aglomeração urbana e os seus congestionamentos seria benéfico. Existe frequentemente esse perigo, esquecendo-se que a dispersão também tem os seus custos (públicos e privados) em estradas, arruamentos e outras vias de comunicação, transportes, redes de saneamento, de comunicações e de abastecimentos de energia, etc.

Thompson (1971) chama a atenção para alguns destes aspectos ao partir do pressuposto de que «a área urbana (a cidade) é algo mais do que um mercado local de trabalho e uma área de serviços públicos». Considera que é também um mercado local de habitação. Para ele, uma cidade possui três áreas residenciais específicas: «o coração, a grande zona cinzenta e a fronteira rural-urbana (...). Como as cidades têm crescido de forma mais ou menos centrífuga, o coração da área urbana é, normalmente, a zona mais velha, mais feia e menos salubre».

Estas razões e outras já referidas afastaram as populações dos núcleos centrais das grandes cidades. A renovação urbana destas áreas tem sido uma preocupação generalizada. Muitas vezes, a má qualidade habitacional e o nível muito elevado de degradação têm ditado a demolição maciça e o reordenamento através de construção nova. Só que os elevados preços do solo e de custos de construção tornam os novos apartamentos proibitivos para famílias de fracos ou mesmo médios rendimentos. É um grave problema económico, que só permitirá que as pessoas que viviam nesses bairros possam lá continuar se houver uma forte política pública de apoio.

A degradação urbana, de resto, não é exclusiva das áreas centrais. Alastra também às outras zonas das cidades e a uma velocidade que Thompson caracterizava nestes termos: «A degradação urbana avança muito mais depressa do que a sua eliminação na maior parte das cidades, se não mesmo em todas».

Durante décadas assistiu-se, por via destas deslocalizações centrífugas da população das zonas centrais das grandes cidades, a uma diminuição das suas populações na área urbana propriamente dita. Mas, segundo Cheshire (1999),

verificam-se, desde os anos 80, reversões destes movimentos, com os *core cities* a ganharem de novo acréscimos populacionais, ao mesmo tempo que se assiste a uma relativa «recentralização» nos padrões de urbanização.

A mudança de atenção para os maiores problemas das cidades começou há pouco mais de uma década como reacção a várias tendências que vêm convergindo: globalização, descentralização, novos padrões de exclusão social, falta de sustentabilidade do desenvolvimento. O urbanismo tem de ser, assim, mais activo hoje em dia. Em Portugal tem sido dada há vários anos atenção particular a este problema, em particular por Simões Lopes (*op. cit.*) e Costa Lobo (1999).

Para além dos problemas clássicos já crónicos, de ordenamento do espaço urbano e de colmatação de desequilíbrios mais ou menos acidentais, devem explorar-se estratégias de desenvolvimento de base localizacional como, por exemplo, activos locais, capacidade de inovação, de criatividade e de competição.

Algumas medidas ultrapassarão seguramente o âmbito das políticas espaciais. Mas há uma regra subjacente a estes problemas todos que é preciso realçar: mais do que iludir as disparidades com grandes transferências financeiras, é fundamental promover as bases de viabilidade para o desenvolvimento sustentado. Afinal, a velha e bem conhecida estratégia de que é melhor ensinar a pescar do que dar o peixe como esmola.

2.1.5. POLÍTICAS EM MEIO RURAL

Geralmente as áreas rurais são o parente pobre das políticas territoriais. Compreende-se porquê. Não encerram problemas da gravidade ou do impacto das cidades, muito menos das grandes áreas metropolitanas. Mas afinal o campo não pode ser desligado da cidade porque são espaços mutuamente relacionados, interdependentes. No mínimo, teremos sempre de admitir que o campo é o pulmão da cidade e é, com muita frequência, o sítio onde o habitante da cidade descarrega e recicla os aspectos nocivos, ou menos agradáveis, da vida urbana.

Este assunto das áreas rurais, de resto, interessa muito a países como Portugal, com um índice de urbanização ainda relativamente suave e onde pontificam milhares de aldeias e pequenas vilas numa ainda vasta porção de território, o chamado interior.

De acordo com a OCDE (OCDE, 2001), as áreas rurais, em geral, de-frota-m-se com desafios particulares, diferentes, em comparação com as

áreas metropolitanas e as áreas intermédias, subentendendo-se estas como as áreas suburbanas.

São frequentemente identificados três tipos de aspectos específicos:

- Diminuição sucessiva das oportunidades de emprego;
- Despovoamento acentuado e envelhecimento das populações;
- Falta de massa crítica endógena para suportar o arranque e a sustentabilidade do desenvolvimento.

Apesar de a actividade agrícola (incluindo indústrias de transformação de produtos agrícolas) ser ainda importante em muitas áreas rurais, o emprego nessas actividades está em declínio. O sector público tem sido uma componente importante do emprego nestas áreas, mas em clima de restrições orçamentais, tem também tendência a diminuir.

Por outro lado, os jovens rurais tendem cada vez mais a rumar às cidades em busca de melhores oportunidades de emprego, de educação e de lazer. Ao mesmo tempo, é certo, grupos de população aposentada tendem a regressar às zonas rurais, quanto mais não seja nalgumas épocas do ano. A resultante dos dois fluxos é geralmente negativa e tem duas consequências imediatas: envelhecimento da população rural e criação de uma nova estrutura demográfica, muitas vezes sem dimensão para justificar determinados serviços públicos.

Contudo, se as políticas para os espaços rurais tiverem em conta a inserção em rede do rural/urbano/regional e conceberem as massas críticas, tanto de produção como de consumo, em perspectivas sucessivamente mais alargadas, consoante as circunstâncias o ditarem, poderá ser possível vir a assegurar um desenvolvimento sustentável.

De acordo com o citado relatório (OCDE, 2001), as políticas rurais têm observado significativos desenvolvimentos nas últimas duas décadas, nomeadamente ao nível do ajustamento dos quadros de governação. Em geral, esses enquadramentos de decisões não se afastam do quadro de governação territorial exposto no ponto 2.3, resumindo-se tudo (além das necessárias descentralizações e parcerias) à adaptação à escala da intervenção, à busca de alguma maior flexibilidade e ao fortalecimento institucional, mais fraco no meio rural do que no urbano. **Diga-se, a propósito, que os poucos países, como Portugal, que possuem estruturas administrativas de grau infra-municipal (as freguesias e as respectivas Juntas) estão melhor posicionadas a nível institucional.**

De entre as tendências das políticas para as áreas rurais, destacam-se as seguintes:

- Apostas em investimentos estratégicos para o desenvolvimento de novas actividades, em vez de subsídios a actividades em declínio;

- Maior atenção aos bens quase públicos e aos pré-requisitos que, indirectamente, apoiam as empresas, nomeadamente transportes, comunicações e outras infra-estruturas económicas, promoção de redes de conhecimento e consultoria, apoio à educação e à formação profissional;
- Maior atenção aos recursos locais, nomeadamente algumas especialidades capazes de gerarem novas vantagens competitivas: recursos naturais, culturais e patrimoniais que podem ser aproveitados para turismo, recreio e lazer; bens de produção local, com qualidade e identidade própria (por exemplo, denominação de origem), qualidade e tecnologia garantidas através de rotulagens ou outras formas de ligação dos produtos aos locais de produção;
- Esforços para o reforço das economias rurais, principalmente através da diversificação de actividades, de apoios infra-estruturais como os já referidos; construir capacidades locais através de delegações de poderes em actores locais, do desenvolvimento de lideranças e de programas de desenvolvimento comunitário.

Tudo se resume, afinal, no apoio à melhoria da competitividade das áreas rurais, que muitas vezes têm mais recursos e potencialidades do que se julga.

De referir ainda que a União Europeia também elege as zonas rurais como um dos grandes domínios de preocupação da sua política regional. Para isso desenvolve um programa específico, o Programa LEADER.

2.2.

O EMERGIR DAS CIDADES-REGIÕES

Nesta pequena síntese sobre o novo fenómeno da emergência das cidades-regiões, a que se chama também o novo regionalismo no contexto global, segue-se de perto Scott (2001). Tanto ou mais que os espaços nacionais ou supra-nacionais como a União Europeia, que continuam a ser relevantes, dado o papel que as decisões políticas gerais representam na configuração do desenvolvimento, há zonas urbanas de grande dimensão que emergem como actores relevantes no desenvolvimento à escala mundial ou global. Este aspecto tem merecido ainda pouco destaque, comparativamente com a globalização em si mesma, mas vai ser, ou está já a ser, a rede básica do novo regionalismo de que se vai ouvir falar muito nos próximos tempos.

prá-nacionais como a União Europeia, que continuam a ser relevantes, dado o papel que as decisões políticas gerais representam na configuração do desenvolvimento, há zonas urbanas de grande dimensão que emergem como actores relevantes no desenvolvimento à escala mundial ou global. Este aspecto tem merecido ainda pouco destaque, comparativamente com a globalização em si mesma, mas vai ser, ou está já a ser, a rede básica do novo regionalismo de que se vai ouvir falar muito nos próximos tempos.

Uma primeira via de identificação deste sistema emergente de cidades-regiões globais é a sua observação geográfica. Existem actualmente no mundo inteiro mais de 300 cidades com mais de um milhão de habitantes, das quais cerca de 30 têm ou terão a breve prazo mais de 10 milhões, ou seja, uma dimensão populacional igual à de Portugal e de outros países médios da Europa.

Estas grandes cidades distribuem-se tanto pelos países desenvolvidos como pelos em desenvolvimento, mas crescem mais rapidamente nestes. Em 1950, dois terços das 83 cidades que então tinham mais de um milhão de habitantes localizavam-se em países evoluídos. Em 1990 as cidades desta dimensão eram 272 e dois terços delas localizavam-se em países em desenvolvimento. Além disso, contrariando muitas previsões recentes, as grandes cidades continuam a aparecer e a crescer em dimensão por todo o mundo.

Vem a propósito lembrar que este fenómeno da crescente e rápida urbanização conforma uma ambição universal da humanidade. É um fenómeno irreversível, em relação ao qual não há mais que solucionar os problemas que levanta, mas também, como é o caso da visão moderna das cidades-regiões, aproveitar as suas potencialidades estratégicas.

Já há mais de duas décadas Castells (1979) afirmava que «Quando o especialista dos problemas urbanos pretende revestir-se de transcendência, manda tocar, acompanhado pelo conhecido rufar estatístico, as trombetas apocalípticas do ritmo da urbanização no mundo».

Os grandes actores geográficos da globalização são cada vez mais estas grandes cidades-regiões, ou cidades-regiões globais, na sua máxima extensão conceptual. A figuração geográfica destas mais de três centenas de cidades no mapa-mundo mostra-as como um arquipélago, em que as ilhas são as grandes cidades, constituindo uma das mais importantes redes estruturais da nova economia global.

O desenvolvimento de uma cidade-região, e a sua evolução para cidade-região global, é alegadamente, segundo Scott (2001), mais comum em áreas onde pelo menos algumas destas unidades territoriais já estão fortemente urbanizadas e onde haja também algumas tendências para uma polarização espacial.

Essa polarização processa-se, normalmente, em três situações típicas:

- **A existência de uma área metropolitana central rodeada de um *hinterland* de extensão variável**, abrangendo territórios dependentes ou subordinados, claramente de menor densidade populacional;
- **A sobreposição ou convergência de áreas urbanas («conurbações» ou amálgamas de cidades)** que, em conjunto, são rodeadas também por um *hinterland* de menor densidade populacional;

- **Associação de centros urbanos geograficamente distribuídos mas ainda assim relativamente próximos** que, trabalhando conjuntamente, acabam por aproveitar os benefícios da mútua cooperação, as sinergias de rede de cidades de média dimensão.

Exemplos desta última situação referida estão a brotar na nova Europa das regiões. E algumas destas potenciais cidades-regiões constituem-se em redes interfronteiriças, quer na Europa, quer fora dela, como mostram os seguintes exemplos, entre vários outros: a região sueco-dinamarquesa de Øresund (Copenhaga e Malmö); as de San Diego-Tijuana, de Singapura – Johor-Batan, etc.

A trajectória política e económica destas grandes aglomerações urbanas (cidades-regiões ou regiões-cidades?) assume um papel cada vez mais relevante no fenómeno da globalização e não pode ser ignorada no contexto da complexa hierarquia das escalas da interpenetração territorial. (Para maior desenvolvimento ver Manual VI – *Inovação e Cidades*).

2.3.

A GOVERNAÇÃO DO TERRITÓRIO

A governação do território é a forma pela qual os territórios de um determinado país são administrados e as respectivas políticas implementadas, com particular referência para a distribuição de tarefas e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (supranacional, nacional e subnacional) e os subjacentes processos de negociação e formação de consensos. (OCDE, 2001).

Nas décadas de 1990/2000 observam-se mudanças consideráveis nos sistemas de governação territorial de muitos países ocidentais, principalmente em resultado de uma generalizada descentralização das funções governamentais (entendida aqui a descentralização no sentido amplo de reorganização das funções do governo a partir do centro, tais como a desconcentração, a devolução de poderes, a subsidiariedade e também a descentralização orçamental) do nível central de governo para os níveis regional e local.

Na prática, trata-se de formas eficientes e equilibradas de distribuição de funções entre órgãos governamentais e não governamentais, tanto horizontal como verticalmente, de forma a melhorar o impacto das políticas públicas.

Nas décadas de 1990/2000 observam-se mudanças consideráveis nos sistemas de governação territorial de muitos países ocidentais, principalmente em resultado de uma generalizada descentralização das funções governamentais (entendida aqui a descentralização no sentido amplo de reorganização das funções do governo a partir do centro, tais como a desconcentração, a devolução de poderes, a subsidiariedade e também a descentralização orçamental) do nível central de governo para os níveis regional e local.

O processo não só redistribuiu determinadas tarefas a diferentes organismos e reviu a repartição de receitas, como também trouxe um maior e mais flexível relacionamento institucional. Um vasto conjunto de instituições governamentais e não governamentais, incluindo nestas instituições sem fins lucrativos e empresas privadas, constituiu gradualmente uma nova rede política, mais ou menos formal, na qual as soluções para os problemas comuns são conjuntamente discutidas e desenvolvidas.

O funcionamento destas novas formas de governação reveste-se de alguns aspectos importantes. Em primeiro lugar, os mecanismos formais de cooperação, horizontal e vertical, entre órgãos governamentais e parcerias com entidades não governamentais tornaram-se mais frequentes e mais operacionais. Dependendo do grau de descentralização, as autoridades regionais e locais foram construindo as necessárias pontes institucionais entre elas, os governos centrais e os parceiros sociais e não governamentais, de forma a maximizar a participação local e regional no processo de formulação e implementação das políticas. De forma a facilitar esta tendência, os governos centrais têm vindo a promover, em muitos países, a instituição de novas estruturas espaciais de governação territorial, tais como novos quadros intermunicipais, plataformas regionais, pactos territoriais, etc. (OCDE, 2001).

Em segundo lugar, o papel da participação em termos de cidadania saiu mais realçado no contexto destas novas instituições baseadas em parcerias. Corrigiram-se assim procedimentos antigos em que a Administração Pública era acusada, especialmente em relação às políticas sociais, de estar mal adaptada e distante das necessidades reais que pretendia resolver. Tem havido nestes novos processos de governação melhorias crescentes de delegação de poderes e de democracia associativa e participativa.

Por outro lado (e aparentemente ao contrário das experiências observadas, mas só aparentemente), as tarefas de negociação e contratação das novas estruturas de governação estão a ser desempenhadas cada vez mais a nível central, no pressuposto de que isso traz ganhos de eficiência, de responsabilização e de afectação de recursos, mediante a conciliação simultânea da riqueza de informação disponível localmente com a visão mais globalizada, mais abrangente, dos governos centrais. É uma prática que, quer se queira, quer não, está de acordo com as modernas teorias da contratação, que têm em conta os constrangimentos institucionais e de informação, as diferentes capacidades e posições negociais, assim como a distribuição dos riscos.

Outro aspecto que talvez não fosse necessário especificar porque já foi referido sumariamente atrás, mas que nunca é demais salientar, é que o fenómeno essencial que está na base da nova governação do território, a

descentralização, não se pode estabelecer apenas por via legislativa, «por decreto». Ela apenas se tornará efectiva cumpridas várias outras condições, nomeadamente a distribuição de poderes e responsabilidades entre governos centrais, regionais e das cidades, no âmbito legislativo e regulamentar, mas também a nível económico e orçamental, compreendendo este último, como é natural, o fiscal.

Esta distribuição é, por vezes, mais o resultado da evolução histórica do que um entendimento racional, mas é também um facto de que há hoje em dia critérios universalmente reconhecidos como eficientes neste campo.

Oates (1972) afirma, com alguma pertinência, que o princípio da descentralização tem como objectivo conseguir o melhor ajustamento possível entre os que desfrutam das vantagens dos bens públicos e os que os financiam.

É ao nível das modernas formas de governação das regiões e das cidades que se observa e desfruta melhor a dimensão cívica, e mesmo estratégica, do planeamento e gestão do território: a descentralização e os decorrentes princípios da cidadania, da subsidiariedade e da democracia representativa e participativa, isto é, a participação dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito, numa relação de maior proximidade.

2.3.1. ASPECTOS ESPECÍFICOS E TENDÊNCIA NA GOVERNAÇÃO DAS ÁREAS METROPOLITANAS

Um velho aforismo atribuído a Cowper (citado por Amorim Girão) diz que «Deus fez o campo, o homem fez a cidade». De facto, as cidades são obra humana, um local de vida e de trabalho que perdura há mais de 7000 anos, mas cuja importância se tem intensificado nos nossos tempos devido às comodidades e facilidades que a vida urbana pode (ou deve) proporcionar.

Hoje a qualidade de vida da cidade posiciona-se também como um factor chave da competitividade. Boas condições urbanísticas, económicas, sociais, ambientais e culturais atraem força de trabalho (e de consumo) assim como capital produtivo. O papel competitivo da cidade foi potenciado com o surgimento da cidade-região, a grande área metropolitana, uma peça chave no xadrez da economia global.

Os grandes problemas urbanos da actualidade – carestia do solo, dispersão desordenada, deterioração das condições de habitação e de outras actividades a exigirem reconversão e renovação, congestionamento de tráfego,

poluição ambiental e exclusão social – são aspectos que condicionam e reduzem muito a capacidade competitiva das grandes metrópoles.

Por outro lado, as estruturas de governação em vigor nas metrópoles estão desajustadas das tarefas a que têm que fazer face. Salientam-se três aspectos fundamentais:

- Fragmentação das jurisdições administrativas no interior da área metropolitana;
- Peso excessivo das obrigações financeiras e fiscais das autoridades locais;
- Falta de transparência, de processos responsáveis de decisão e de clara liderança política a nível local.

Tudo isto aponta, naturalmente, para formas mais apropriadas, isto é, menos centralizadas e hierarquizadas, mais democráticas e flexíveis, de governação urbana.

A fragmentação administrativa resulta do facto de as grandes cidades se terem expandido de forma ampla e acelerada enquanto os limites administrativos se mantiveram no terreno, ou se fragmentaram ainda mais no decurso do processo de expansão urbana, criando uma autêntica manta de retalhos de municípios dentro da área metropolitana, ainda por cima cada um a puxar para seu lado na defesa de interesses próprios, nem sempre relevantes face aos interesses da metrópole como um todo. Criou-se, assim, uma falta de correspondência entre territórios administrativos e territórios funcionais, que subverte a coerência do sistema urbano e dificulta a solução dos grandes problemas que ele tem de resolver.

A excessiva carga financeira e fiscal a nível local tem aspectos asfixiantes, quando as condições económicas e sociais se deterioram e é cada vez mais necessário investir em infra-estruturas. Em muitos casos (países) resulta de a descentralização/desconcentração se ter traduzido na transferência de responsabilidades e obrigações para o nível local, sem as correspondentes reformas financeiras e fiscais.

Enquanto que a necessidade de estruturas de governação para todas as áreas metropolitanas, com suficiente autoridade e grande capacidade operacional, é um fenómeno por assim dizer universal, já o mesmo não se pode dizer do modelo específico a adoptar para cada caso. Este não pode ser uniforme, tem de ser adaptado, como um fato por medida, às características específicas das situações, mesmo dentro de cada país.

No que se refere à adaptação administrativa em áreas metropolitanas, existem várias opções e seguramente a mais radical tem sido a **fusão (amál-**

gama) de municípios. As fusões têm sido promovidas nalguns países, por exemplo, no Canadá, sob o pretexto de que maiores governos metropolitanos melhoram a competitividade das áreas metropolitanas; superam a fragmentação orçamental aliviando, nalguns casos, responsabilidades e limitações a nível municipal; reduzem duplicações; podem aproveitar economias de escala e atingir dimensão crítica para a provisão eficiente de bens públicos; melhoram o nível de responsabilidade; possibilitam a diminuição da carga fiscal do contribuinte; contribuem para a melhoria da capacidade de planeamento físico, etc.

Ao contrário da fusão de municípios, **a colaboração voluntária ou horizontal foi bem sucedida**, noutros países, no alcance de uma mais directa participação. Há países mesmo, como os Estados Unidos e a França, que são nitidamente favoráveis à fragmentação, embora «temperada» com estruturas técnicas de planeamento, muitas vezes coordenadas pelo governo central, para atingir os objectivos regionais e urbanos.

Dentro do quadro da cooperação voluntária, insere-se também a dos contratos-programa, envolvendo um grande conjunto de parceiros actuando em rede. Têm sido as soluções mais utilizadas em programas de renovação urbana e na regeneração de terrenos abandonados (e muitas vezes contaminados) que ficaram depois da saída ou fecho de indústrias ou outras actividades em meio urbano (*brownfields*).

Outra possibilidade, que não é exclusiva das anteriormente referidas, é **a criação de uma super-agência ou autoridade metropolitana** cujas funções dependem de determinados objectivos estabelecidos dentro da área metropolitana.

A área metropolitana de Montreal, onde se procedeu à fusão de municípios, criou uma destas autoridades metropolitanas (Montreal Metropolitan Community – CMM) cujas atribuições principais são o planeamento físico (espacial), o desenvolvimento económico, a habitação e os transportes, o ambiente e a recolha e tratamento de lixos. Funções mais de planeamento e coordenação do que executivas, ficando estas para patamares administrativos mais baixos.

Promover a melhoria da governação das áreas metropolitanas não é apenas reformar instituições e formas de financiamento. É também mudar atitudes e «culturas» de governação. Formas de governação mais actantes e participativas estão a substituir o sistema de simples desconcentração, ou a regra rígida do *top-down*. Naturalmente que implica novos actores em cena: populações mais diversificadas social e culturalmente; sector empresarial e de negócios; associações e outras instituições do também chamado sector voluntário; os diferentes níveis da Administração Pública intervenientes na área metropolitana.

2.4.

PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO E GOVERNO ELECTRÓNICO (*E-GOVERNMENT*)

A abordagem ao planeamento e ao território exige, sem dúvida, uma referência ao papel que as novas tecnologias e sistemas de informação têm na vida de hoje e na potencial formulação e implementação de políticas públicas.

Tal abordagem tem de ser enquadrada no desenvolvimento do chama-

do governo electrónico (*e-government*) cujos aspectos essenciais, quer nos objectivos, quer no modo de implementação, têm de ser evidenciados

É isso que se procura fazer neste ponto, relevando-se as preocupações com o «estado da arte», com os erros e as perversões das experiências feitas e com a minoração da componente política, sem a qual as alterações de governação serão meramente cosméticas e não haverá verdadeiro planeamento do território para servir os cidadãos no espaço e no tempo.

2.4.1. AS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO GOVERNO ELECTRÓNICO

Todas as actividades, sem excepção, são confrontadas com as novas tecnologias e sistemas de informação, em particular com o poder da Internet.

O próprio primeiro-ministro português Santana Lopes não quis deixar de dar um toque de modernidade ao seu discurso, falando do Governo do Século XXI, referindo, implicitamente, como sinal distintivo o *e-government*. Invocou-o, aliás, para a alegada descentralização de algumas Secretarias de Estado, o que pode ser tomado como um simulacro (apenas isso) de planeamento das actividades de Estado numa perspectiva territorial.

Está fora da lógica de um manual desta natureza discutir em profundidade o governo electrónico, mas não deixa de ser importante encontrar os traços fundamentais do seu desenvolvimento actual e das suas perspectivas de evolução, designadamente no campo específico do planeamento territorial.

Uma característica, esperemos que conjuntural, parece emergir de uma reflexão integrada sobre os propósitos generalizados de implementação deste tipo de governo, bem como das aplicações já feitas: o planeamento do território é, ainda, um parente pobre nesta matéria.

Para termos uma ideia das propostas e do grau de desenvolvimento do governo electrónico centrámo-nos em quatro fontes fundamentais: a posição da OCDE que integra estudos de vários países, as propostas americanas, as propostas europeias e, finalmente, as portuguesas, designadamente o chamado «Plano de Acção para o Governo Electrónico», no âmbito da UMIC (Unidade de Missão Inovação e Conhecimento).

A OCDE abordou recentemente o problema num relatório emblemático a que deu o expressivo e inequívoco título de *The e-Government Imperative*. Na versão *on-line* de *OCDE Observer* (Março, 2003) dava-se uma visão resumida dos principais conteúdos do relatório que partiam de uma definição que nos parece excessivamente operacional:

E-Government é o uso das ICT e particularmente da Internet como um instrumento para conseguir um governo melhor.

Especificando melhor, o relatório afirmava que o impacto esperado do *e-government* era mais ao nível da governação que do *e*. Este era meramente instrumental e potencializava melhores resultados das políticas, melhor qualidade dos serviços e maior proximidade com os cidadãos.

No entanto, este assumido foco no cidadão/cliente/consumidor, acaba por conduzir as propostas do governo electrónico fundamentalmente para uma perspectiva utilitarista e imediatista (embora não despidianda, sobretudo quando, legitimamente, se pede eficiência ao Estado) de o Estado prestar melhor os serviços que já habitualmente presta, mesmo quando se admitem algumas mudanças que a Internet proporciona, designadamente através de Parcerias Público-Privadas.

Quase poderíamos dizer que o governo electrónico se enquadra mais na lógica da sociedade de serviços que a economia digital tornou mais operacional e eficiente, que numa perspectiva de ver e exprimir as políticas de outro modo, única alternativa para que o planeamento territorial pudesse ser verdadeiro e positivamente atingido por esta «revolução electrónica».

Não é por acaso que um livro recente relativo à economia dos serviços [Groeneveld e Hoogerbrug (2002)] quase não alude ao papel do governo, excepto para afirmar, sem hesitações, que a crescente prestação de serviços «também afecta os organismos públicos e outras instituições cuja credibilidade reside precisamente na qualidade dos serviços prestados».

Sem surpresas, por isso, apenas tem uma breve referência ao *e-government* que quase se resume à apresentação de um exemplo holandês no cam-

po da educação, salientando que assim se «podem alcançar enormes melhorias nas prestações de serviços e na poupança de custos».

Como se vê é uma perspectiva quase exclusivamente empresarial (que não tem deixado de estar presente, se é que não é mesmo dominante, nas lógicas de governação ocidentais mais recentes), pelo que o livro quase pode ser lido como um manual para os serviços do Estado substituindo o «B» de *business* pelo «G» de governo.

A componente verdadeiramente política (no seu sentido de «governo da cidade») tem sido preterida nestas primeiras abordagens, triunfando os aspectos operacionais, alguns dos quais, apesar de tudo, não deixam de ser relevantes, até porque nos podem, ainda que por via indirecta, reconduzir às fontes da política.

Efectivamente, reconhece-se que não basta substituir o «B» pelo «G» para que, os serviços públicos funcionem melhor, porque a estrutura do Estado tem características que não se compadecem com uma mera transição do que se faz no meio empresarial.

Já em 2001, na versão electrónica do «PUMA Policy Brief N.º 8» (Março, 2001) da OCDE, se chamava a atenção para «The Hidden Threat to *E-Government* – Avoiding Large Government IT Failures».

É um documento fundamental para temperar os excessivos optimismos de aplicação imediata do governo electrónico que, aliás, não deixa de ser retomada, dois anos mais tarde, pelo já referido relatório da OCDE.

Nele se discute quais as barreiras que impedem o desenvolvimento do *e-government*, salientando-se em particular, as barreiras regulatórias e legislativas, os orçamentos em razão do modo como se olha para os investimentos em Tecnologias e Sistemas de Informação no contexto das despesas do Estado, tecnológicas, devido à insegurança associadas ao desenvolvimento do *software* e à perigosa atracção pelas novidades não adequadamente testadas e, final mas não menos relevantemente, o fosso digital que impede uma interface com todos os cidadãos.

Os avisos relativos a estes perigos já estavam cuidadosamente assinalados no Documento da OCDE (2001) que escrevia logo à cabeça: «Os governos falham – a maioria dos governos experimenta problemas quando procura implementar grandes projectos de IT. Os orçamentos são excedidos, os prazos são claramente ultrapassados e a qualidade dos sistemas fica bem aquém dos padrões esperados quando o projecto foi lançado». E mais adiante: «A menos que os governos aprendam a gerir os riscos ligados aos grandes projectos públicos de IT, estes *e-dreams* tornar-se-ão em verdadeiros pesadelos».

Este pesadelo decorre também da natureza específica da estrutura e do papel das organizações públicas e da sua diferença face às privadas (ver «Estudo de Caso»).

ESTUDO DE CASO



A especificidade do sector público

A mudança é inerente à implementação das políticas públicas. As leis mudam, as prioridades mudam e as implementações têm de se ajustar de imediato. Contudo, a mudança de especificações não é fácil em IT (...) e pequenas mudanças de política podem exigir alterações significativas nas estruturas de IT.

Do mesmo modo, os calendários para tornar a legislação efectiva é, muitas vezes, demasiado apertado para que um sistema de IT seja adequadamente construído e lançado. Metas temporais irrealisticamente fixadas pelas mais altas autoridades públicas são um assunto candente.

Se se quer evitar um falhanço, a implementação tem de ser tida em atenção quando as políticas são formuladas. Além disso, em princípio, aplicam-se ao sector público elevados padrões de transparência e de responsabilização. Isto significa que o fracasso, a verificar-se, é largamente publicitado e os funcionários públicos de nível superior e os políticos são responsabilizados por projectos de elevado conteúdo técnico sobre os quais podem ter tido pouca influência.

In *The hidden threat to e-government*, OCDE, Março 2001.

O caso da colocação dos professores em Portugal em 2004/2005 é o melhor paradigma possível dos erros apontados. Cremos que não falta nenhum.

Um dos meios para fazer face a estes desafios é, na medida do possível, evitar grandes projectos de IT. Na linguagem feliz da OCDE, ter «golfinhos e não baleias». No entanto, reconhece-se que muitos problemas do Estado implicam grandes projectos, mas nestes se deve procurar uma organização modular, para abrir as portas à gestão de mudança de um modo mais localizado. Também aqui temos um desafio à construção de uma descentralização que não equivalha a perda de unidade de direcção.

Um outro modo de responder aos desafios é evitar usar tecnologias apenas emergentes. Como refere o Documento da OCDE (2001) «as novas tecnologias são tentadoras porque oferecem frequentemente melhores soluções e fascinantes possibilidades de mudança (...) A experiência mostra, contudo, que os sistemas baseados em tecnologias ainda pouco testadas são muito susceptíveis de falhar».

A OCDE também reconhece que a tudo isto se adiciona o problema recorrente que é a falta de funcionários especializados nestas áreas, que para ser superado implica uma alteração nas condições «ortodoxas» de contratação pública.

Já J. Amado da Silva (2000) escrevia: «A própria Administração Pública que, pela sua dimensão e visibilidade, deve ser um motor de transformação nesta área, apresenta perigosos bloqueamentos à sua própria

transformação ‘digital’ – o menor dos quais não é, por certo, a estrutura do seu pessoal, apesar de louváveis sucessos neste domínio verificados nalguns dos seus sectores».

2.4.2. AS EXPERIÊNCIAS E OS ENSINAMENTOS A RECOLHER

Para além de experiências avulsas que são de assinalar, a OCDE (2003) resume as tentativas de resposta a estas dificuldades colocando esta pergunta: «**O que é preciso fazer para que a implementação do governo electrónico seja um sucesso?**» E responde com três notas-aviso que são curiais:

- **O governo electrónico desafia os modos tradicionais de funcionamento das organizações públicas**, o que significa que não se trata de aplicar a tecnologia mas sim reestruturar o que existe. Assim se compreende a frase de que o *e-government* tem mais a ver com o *government* que com o *e*. Tanto se tem falado da reforma da Administração Pública! Aqui temos mais um motivo que é, simultaneamente, um processo.

- **Implementar o governo electrónico pode ser arriscado, caro e difícil.** Toda a mudança é arriscada e há que ter consciência dos riscos e dos custos envolvidos, face aos benefícios (que só são visíveis a prazo) esperados. As dificuldades são acrescidas pelo facto de as actividades públicas se dirigirem a toda a população e boa parte desta não ser capaz de interagir no espaço da Internet. Isto significa que não pode haver rupturas radicais com o passado, exigindo-se uma fase híbrida de transição, de elevados custos e difícil controlo, sem o que se marginalizará uma boa parte dos cidadãos.

Uma experiência na Suécia em que determinados formulários universais teriam de ser respondidos por via electrónica, abolindo-se o papel, foi imediatamente alterada, porque cerca de 30% dos cidadãos suecos não eram capazes de responder ao sistema proposto. E era a Suécia!

- **É fundamental a monitorização e avaliação continuadas dos efeitos da implementação do governo electrónico.**

Só essa atenção permanente (a exemplo dos suecos) pode continuar a justificar um crescente e continuado apoio ao projecto, sem esquecer a educação das pessoas para, gradualmente mas sem pressões excessivas e custos exagerados, se adaptarem ao novo enquadramento.

E, no entanto, como refere a OCDE, a avaliação das exigências e das reacções da procura (dos cidadãos) continua a ser uma das maiores fragilidades dos programas de governação electrónica.

No fundo, o eterno problema dos serviços públicos serem desenhados na óptica da oferta e menos da procura (isto é, de responder mais aos desejos dos funcionários ou dos políticos que às necessidades dos cidadãos).

Estes critérios nem sempre são seguidos pelos governos e a avaliação dos programas do governo electrónico mostra bem que este foco no cidadão pouco mais tem sido que uma reorganização dos serviços mais em *back-office* que em *front-office*, utilizando a linguagem bancária, isto é, o serviço do cidadão, tão apregoado, não tem sido mesmo o objectivo realmente servido.

E, no entanto, são esses, quase em exclusivo, os objectivos do governo electrónico. Atente-se no subtítulo do documento «*E-Government Strategy*» (Fevereiro, 2002) do *Office of Management and Budget* onde, por deliberação da Presidência dos Estados Unidos, se centraliza toda a estratégia relacionada com esta matéria: *Simplified Delivery of Services to Citizens*. A leitura do sumário executivo mostra bem que é uma aplicação quase empresarial (e lá aparecem o G2C, G2B, G2G, émulos de idênticas siglas começadas por «B») com pouca, ou nenhuma referência às alterações do modo de realizar a política que o governo electrónico não só permite, mas também impõe. De facto, a formulação do problema, apesar de referir que «cada oportunidade (de melhorar a produtividade federal através de melhores interacções e de coordenação) (...) e mudanças substanciais nos processos burocráticos correntes») reduz-se à forma, não ao fundo, nem aos princípios que orientam a política.

Aliás, o «FY2003 Report to Congress on Implementation of the E-Government Act» do *Office of Management and Budget* (Março 2004) mostra fundamentalmente que o que se realizou foi o processo de centralização da acção nesse departamento, descrevendo depois as mudanças operadas nos diversos departamentos da administração que nunca são alterados nem questionados, independentemente de se reconhecer que se processaram mudanças operacionais significativas.

No que toca à Europa, um documento do *European Institute of Public Administration* editado por Christine Leitner (2003) dá ideia do «estado da arte» do governo electrónico. O ponto de partida é semelhante ao americano: «[o governo electrónico] permite uma governação moderna e policêntrica, com a cooperação de todos os cidadãos». Só que a autora reconhece que «as soluções do *e-government* devem ser desenvolvidas no enquadramento mais abrangente da sociedade do conhecimento e conseqüente boa governação e não se pode confinar ao processamento de informação no contexto da mo-

dernização das administrações». E o aviso que daqui decorre ratifica, em absoluto, as nossas reservas atrás expressas:

«Duas abordagens podem conduzir ao fracasso as estratégias do governo electrónico: 1) focarem-se demasiadamente nos aspectos tecnológicos; 2) concentrarem-se exclusivamente na prestação de serviços (infelizmente, a maioria do *benchmarking* corrente e os objectivos traçados encorajam tal focagem)».

E acrescenta: «um governo electrónico pleno não só dá nova forma à Administração, mas também à sociedade civil e à esfera pública em sentido alargado».

Infelizmente, em Portugal, do que se tem visto, também estes avisos caem em «saco roto». O projecto do governo electrónico está centrado na UMIC (Unidade de Missão Inovação e Conhecimento) e a expressão explícita da sua visão não engana: «A visão do Governo Electrónico para Portugal consiste em colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços do País», bem reflectida aliás nos grandes objectivos do «Plano de Acção para o Governo Electrónico» que é colocado sob a epígrafe «Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos».

2.4.3. POSSIBILIDADES DE ALTERAR O PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

Do que atrás fica dito parece claro que a «função planeamento», em geral, e «do território», em particular, não sofrerá senão as alterações operacionais que o modelo actual (que não é posto em causa) for capaz de absorver, atentas as modificações formais que as novas tecnologias possibilitam.

E, no entanto, grande parte das dificuldades que a implementação global do governo electrónico acarreta, não tem aqui cabimento, porque ela, bem entendido, é uma função eminentemente política, de dentro para fora, embora, obviamente, reflectindo os interesses dos cidadãos que devem ser auscultados pelos meios que já existiam, a que acrescem agora outros.

Se olharmos para as modificações operacionais em curso nos Estados Unidos elas possibilitam (se se quiser!) um novo modo de planear mesmo com novas instituições.

A experiência em curso no Departamento do Interior evidencia o *e-planning* (finalmente uma referência ao planeamento) como uma iniciativa liderada pelo Bureau of Land Management para usar as novas tecnologias no

processo de planeamento e uso da terra, com particular ênfase para os Sistemas de Informação Geográfica.

Só que nada nos mostra que haja uma verdadeira preocupação global de planeamento do território porque não são explícitas ligações ao Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano cujas preocupações se centram mais na melhoria da informação aos cidadãos.

E, no entanto, existem meios que possibilitam uma visão simultaneamente integrada e descentralizada do território.

A nossa convicção não vem de agora. Com efeito, [J. Amado da Silva (2000)] propunhamos como um dos objectivos específicos das políticas públicas possíveis na economia digital: «Promoção do equilíbrio social através da cobertura da cidade como meio de convivência e desenvolvimento do papel da informação digital na coesão dos diversos pontos de desenvolvimento relativos a uma nação, estimulando, sempre que possível, a descentralização espacial e a equilibrada ocupação do território».

Mas já antecédíamos este objectivo de uma outra condição:

«Promover o debate político sobre a nova estrutura do Estado e de expressão da democracia exigida pela ‘nova era digital’ e os seus efeitos-benefícios e perversões. A clivagem que hoje se dá no interior dos partidos mostra bem que as divisões tradicionais estão ultrapassadas, criando-se outras clivagens que há que assumir com frontalidade».

Em resumo, o planeamento territorial, se for devidamente assumido como arma de necessária mudança de governação democrática centrada no cidadão sim, mas um cidadão situado no espaço e no tempo, tem condições, como nunca teve, para se realizar com eficiência, com capacidade de mudança e de resposta célere às mudanças da sociedade.

Só que, se não se lutar pela mudança do modo como o governo electrónico está a ser levado a cabo, as alterações que surgirem serão meramente cosméticas.

CAPÍTULO

3

O PLANEAMENTO E A GESTÃO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL

O B J E C T I V O S

- Tomar contacto com a evolução histórica da política regional e urbana em Portugal.
- Avaliar o real papel do planeamento regional e urbano no século XX.
- Conhecer os traços gerais das estruturas urbana e municipal portuguesas.
- Caracterizar os principais instrumentos do planeamento em Portugal.

P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

As estruturas urbanas e municipais em Portugal são de pequenas dimensões médias e de grande dispersão de valores.

Só dois núcleos urbanos, Lisboa e Porto, têm capacidade de agrupar áreas metropolitanas ao nível de cidades-regiões.

O país vai progredindo em cobertura no que respeita a planos supra-municipais e tem cobertura total a nível de PDM. Debatem-se aspectos relativos à segunda geração de PDM e há alguma controvérsia sobre burocracias e sobre quem devem ser os actores das servidões ecológicas. ●

3.1.

RESENHA HISTÓRICA

3.1.1. TRAÇOS DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA E REGIONAL ATÉ 1974

Embora, quanto mais não fosse por razões culturais, pudesse ser interessante abordar as sucessivas divisões corográficas e militares do Antigo Regime (D. Dinis, D. Duarte, D. João III, etc.), é só com o advento do Liberalismo que faz sentido fazê-lo, porquanto é só a partir de então que as divisões territoriais passam a ter conteúdo administrativo efectivo.

Com a Constituição de 1822 e o governo liberal no exílio açoriano da Terceira, mais concretamente com o célebre Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, da autoria de Mouzinho da Silveira, rompe-se com uma longa tradição, abolindo todos os privilégios de base territorial e estabelece-se que «Os Reinos de Portugal e Algarves e Ilhas Adjacentes são divididos em Províncias, Comarcas e Concelhos». Seriam criadas oito províncias: Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Além-Tejo e Algarve. As novidades deste mapa são a divisão da Beira em Alta e Baixa; o limite sul da província Douro no Mondego; a expansão da província do Algarve a norte até um pouco acima de Beja. Os concelhos, que eram então 795, subdividiam-se em freguesias e agrupavam-se em comarcas (40) e províncias (8). Entretanto esta reforma não teve execução, porque logo após a vitória definitiva das forças liberais, em 1834, as Cortes ocuparam-se da substituição do

Decreto n.º 23, surgindo a Lei de 25 de Abril de 1835 (e o Código de Passos Manuel, de 1836).

Esta Lei, referendada por Rodrigo da Fonseca, é regulamentada pelo Decreto de 18 de Julho de 1835 que estabelece, no artigo 1.º: Os Reinos de Portugal e Algarves e as Ilhas Adjacentes são divididos em Distritos Administrativos. Os Distritos dividem-se em Concelhos e os Concelhos compõem-se de uma ou mais Freguesias. **Surge assim, pela primeira vez na implantação territorial, o Distrito, conservando-se, no entanto, a referência às províncias, talvez por uma questão de tradição.**

O mapa anexo ao Decreto de 18 de Julho de 1835 mantém sete das designações provinciais de Mouzinho da Silveira, mas altera substancialmente os seus contornos: desaparece a província do Douro, encurta-se extraordinariamente a Beira Baixa e o Algarve regressa aos seus limites naturais. Os distritos do Continente são apenas dezassete (não existe ainda o de Setúbal, que só será criado em 1926) e os seus limites eram ligeiramente diferentes dos actuais.

Outras alterações e tentativas de alteração da divisão administrativa ocorridas no período da monarquia liberal não modificaram substancialmente o mapa administrativo, a não ser no que se refere a concelhos, cujo número varia por diversas vezes em resultado de extinções, criações novas, novas extinções e algumas restaurações. Para se ter uma ideia desta «dança», observe-se a evolução do número de concelhos: 796 em 1832; 799 em 1835; 351 em 1836; 159 em 1867; 261 em 1898 (os dois últimos valores referem-se apenas ao Continente).

Implantada a República, em Outubro de 1910, foi nomeada uma comissão para rever o código administrativo monárquico em vigor. O processo, porém, não vingou, o que significa que, de 1910 a 1936, se manteve a divisão administrativa distrital que vigorava, praticamente, desde 1836, com a diferença de o número de distritos ter passado para 18 com a criação, em 1926, do de Setúbal.

A Constituição de 1933, que institucionalizou o Estado Novo, restabeleceria as províncias, em coexistência com os distritos. A este restabelecimento deu corpo o código administrativo de Marcelo Caetano, de 1936, que estabelecia uma divisão administrativa em 11 províncias, muito inspiradas nos trabalhos do geógrafo Amorim Girão. A principal novidade desta nova divisão é o aparecimento, pela primeira vez, da designação regional Ribatejo, província que foi criada com concelhos da Estremadura, a norte do Tejo, e do Alto Alentejo, a sul do mesmo rio.

Perfêlha-se a ideia de não suprimir a divisão em distritos, apesar de estes serem retalhados por diversas províncias, em grande parte dos casos, «porque criados [os distritos] embora sem base tradicional, mal copiados do figurino francês e pior delimitados sob o critério simplista de compasso e régua

(...) um século de existência (...) deu-lhes foros de tradição polarizando em sua volta ligações e interesses (...)» (Relatório da comissão encarregada da divisão provincial).

Com a revisão constitucional de 1959 e a Lei n.º 2100, de 29 de Agosto, volta-se à autarquia distrital: «sem prejuízo da designação regional província». A Câmara Corporativa no seu parecer (n.º 10/VII, de 10 de Abril de 1959), defendia o regresso ao distrito como autarquia com o argumento de que «as províncias instituídas (...) não possuem hoje, ao contrário do que se imaginou, interesses comuns, no plano económico, cultural e de assistência, que possa explicar a sua personalização».

E assim viveu a Administração portuguesa até Abril de 1974.

3.1.2. A POLÍTICA REGIONAL ATÉ 1974

A Lei da Reconstrução Económica (Lei n.º 1914, de 24 de Maio de 1935) é o primeiro exemplo conhecido de um programa económico português de carácter sectorial. Chegou a ser apresentada como precursora das experiências de planeamento da Europa Ocidental, mas essa opinião é algo exagerada.

A experiência de planeamento em Portugal pode dizer-se que só começou com o I Plano de Fomento, que vigorou entre 1953 e 1958. Era um plano ainda incipiente, designadamente em termos metodológicos e de âmbito de acção (apenas programação sectorial). Os trabalhos de elaboração do I Plano de Fomento iniciaram-se em 1950 e o plano contou com o apoio financeiro do Plano Marshall, a que Portugal entretanto aderira. Tal como os planos seguintes, abrangia a «Metrópole e as Províncias Ultramarinas».

Seguem-se o II Plano de Fomento (1959/1964), que já contou com o apoio do Banco de Fomento Nacional, entretanto criado, e o Plano Intercalar de Fomento (1965/1967), este já com apreciáveis progressos metodológicos.

É com o III Plano de Fomento (1968/1973), que mantém as características de plano global e consolida os avanços metodológicos do Plano Intercalar, que, em rigor, aparece pela primeira vez o planeamento regional português, possivelmente inspirado no modelo francês de planeamento. Com o III Plano surgem também os megaprojectos públicos e privados como o Complexo de Sines, a Siderurgia, a Lisnave e a Setenave, entre outros. É também com o III Plano que surgem pela primeira vez em Portugal as regiões-plano: quatro no Continente e duas insulares.

As regiões-plano do Continente, que agregavam distritos inteiros, eram:

- **Região Norte (Bragança, Vila Real, V. do Castelo, Braga e Porto);**

- **Região Centro (Aveiro, Coimbra, Leiria, Viseu, Guarda e Castelo Branco);**
- **Região de Lisboa (Lisboa, Santarém e Setúbal);**
- **Região Sul (Portalegre, Évora, Beja e Faro).**

Só posteriormente é que a Região do Algarve é desmembrada da Região Sul.

O mesmo diploma que definiu as regiões-plano do III Plano de Fomento (Decreto-Lei n.º 41 905, de 11 de Março de 1969) cria as Comissões Consultivas de Planeamento Regional, posteriormente designadas Comissões de Coordenação Regional e actualmente Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

O IV Plano de Fomento foi aprovado em Dezembro de 1973, para vigorar no período de 1974 a 1979. Mantinha a filosofia e a hierarquização dos objectivos do plano anterior e continuava as preocupações de política regional. A revolução de 24 de Abril de 1974 não lhe deu tempo para mostrar o que valia.

ESTUDO DE CASO



Uma solução à medida da importância relativa do problema

Corria o final do ano de 1968, experimentavam-se os fugidios alvares da Primavera Marcelista e iniciavam-se então em Portugal os primeiros passos de uma política regional com o projecto das Regiões-Plano do III Plano de Fomento (1969/1973).

Por essa altura, passava por Lisboa, em trânsito para Angola ao serviço da CUF, um destacado consultor de urbanismo e planeamento territorial que integrava a equipa que fazia o ordenamento urbano da Costa Leste dos Estados Unidos, uma vasta área megametropolitana que se estende desde Boston a Washington (mais de 1000 km) com Nova Iorque de permeio.

Era um dos grandes casos de mega-urbanismo que emergiam nesses anos 60 e que preocupavam seriamente o governo americano. Somava já mais de 50 milhões de pessoas e o grande desafio era evitar que ultrapassasse os 100 milhões até ao ano 2000. O nosso consultor internacional tinha, por conseguinte, um caso complicado em mãos, que o credenciava para se pronunciar acerca de outros casos também difíceis.

O Prof. Marcelo Caetano, então Presidente do Conselho, mostrou grande interesse em que o consultor analisasse o projecto de divisão regional português. Solicitou à CUF que o trouxessem à Presidência do Conselho quando viesse de Angola, no regresso aos Estados Unidos.

Assim aconteceu. O homem veio à presença do Presidente do Conselho, que tinha mandado preparar uma síntese dos elementos de caracterização do problema: uma carta de Portugal continental, com a rede urbana principal, a divisão administrativa, os rios, o relevo e outros acidentes geográficos. Em sobreposição, um *lay-out* destacado, a cores, das regiões-plano a criar, então apenas quatro: Norte, Centro, Lisboa e Sul.

Feita a reunião que as circunstâncias aconselhavam, como o tempo disponível não era muito, Marcelo Caetano foi directo à questão: – Então Senhor, o que lhe parece esta nossa proposta de ordenamento regional?

O especialista-consultor tinha tomado nota de tudo o que lhe havia sido explicado, mas provavelmente, um ou outro pormenor importante terá escapado. Aponta para o mapa à sua frente e pergunta: – Qual é a área deste rectângulo empinado? Respondem-lhe: – 89 000 km². – E a população? Nova resposta, de imediato: – Quase 8 milhões de pessoas.

O homem ouviu, franziu levemente a testa e fez alguns momentos de silêncio. Deve ter pensado nos 50 milhões de uma área umas tantas vezes maior. Deve ter pensado no nó górdio do seu problema, Nova lorque, que só à sua conta já ultrapassava os 16 milhões de habitantes e que, apesar de tudo, funcionava menos mal, em grande parte devido ao excelente plano de urbanização concluído nos finais de 1929.

Cumprido o silêncio, volta-se para Marcelo Caetano, com o sorriso feliz de quem descobre uma solução rápida e adequada e responde de imediato: – Sabe, Senhor Presidente, eu acho que para isto ainda era bem suficiente um bom plano de urbanização!

Fonte: Inspirado num artigo do Dr. Amaro de Matos no *Diário Económico*.

3.1.3. A REGIONALIZAÇÃO APÓS 1974

Entre a eclosão da revolução de 25 de Abril de 1974 e a votação da nova Constituição, dois anos depois, só merece registo, na perspectiva da nossa análise, o Programa de Política Económico-Social, mais conhecido por Plano Melo Antunes, surgido em Fevereiro de 1975, na base do Programa do MFA. Não chegou a vigorar.

Já em 1976, mas praticamente antes de concluídos os trabalhos constitucionais, surgem quase em simultâneo duas propostas de regionalização, uma da Secretaria de Estado do Planeamento de então, mais concretamente do Centro de Estudos de Planeamento, e outra do Ministério da Administração Interna, que também não passaram do papel.

A Constituição Política da República (CPR) de 1976, na sua versão original, definia princípios conceptuais e programáticos muito datados que impunham a consideração da dimensão espacial, lançavam as bases da definição da política regional e da institucionalização do processo de planeamento. A redacção original do artigo 91.º exemplifica bem a datação a que nos referimos: o Plano é considerado um instrumento «para a construção de uma economia socialista, através da transformação das relações de produção e de acumulação capitalistas e a organização económica e social do País deve ser orientada, coordenada e disciplinada pelo Plano». As sucessivas revisões constitucionais foram suavizando e modernizando algumas das redacções iniciais.

A CPR previa (como ainda prevê) uma nova forma autárquica, a região administrativa, cuja área deveria corresponder à das regiões-plano. Nas disposições transitórias (artigo 291.º) dizia-se que «enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital».

Manteve-se em todas as revisões que as regiões administrativas elaboram planos regionais e participam na elaboração dos planos nacionais (artigo 258.º).

O imperativo da criação das regiões administrativas em correspondência com as regiões de planeamento não passou, até agora, de uma sucessão de tentativas em praticamente todas as legislaturas e programas de governo.

Mas, enquanto a criação das regiões administrativas marcava passo, as estruturas de planeamento avançavam com base nas regiões-plano herdadas do III Plano de Fomento, com ligeiras adaptações.

Data de 1977, I Governo M. Soares, a tentativa de reiniciar o planeamento com o Plano de Médio Prazo de 1977/1978, não executado devido à queda do Governo.

Em 1991, com a nova Lei-Quadro do Planeamento, Lei n.º 43/91, de 2 de Dezembro, processam-se novas alterações na estrutura do planeamento. O Conselho Nacional do Plano foi substituído pelo Conselho Económico e Social (CES), que mantém praticamente as mesmas funções. Também em 1991 é aprovada a Lei-Quadro das Regiões Administrativas, Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto, que nunca foi regulamentada.

Depois de uma sucessão de mais de quarenta projectos de lei entrados na Assembleia da República visando, de uma forma geral, a criação das regiões administrativas prescritas constitucionalmente, o Parlamento acaba por aprovar a Lei de Criação das Regiões Administrativas, Lei n.º 198/98, de 28 de Abril, onde eram previstas oito regiões: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve. **Entre outros aspectos, fugia, mais uma vez, a um procedimento que é fulcral em qualquer processo de regionalização, o da escolha das capitais regionais.** Por isso, e não só, o projecto foi recusado no referendo de 8 de Novembro de 1998.

O XV Governo (coligação PSD/CDS-PP) lançou, em 2003, o processo, ainda não concluído, de descentralização. **No que se refere a aspectos territoriais, destaca-se a criação de três tipos de associação de municípios: dois tipos chamados Áreas Metropolitanas, que são as Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e as Comunidades Urbanas (Com. Urb.) e ainda as chamadas Comunidades Intermunicipais (Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, ambas de 13 de Maio).**

Os requisitos de constituição são simples e expeditos:

- **Um mínimo de nove municípios e de 350 000 habitantes nas GAM;**
- **Um mínimo de três municípios e de 150 000 habitantes nas Com. Urbs.;**
- **Um mínimo, evidentemente, de dois municípios nas Comunidades intermunicipais.**

É suposto que estes novos figurinos territoriais enquadrem o planeamento e a gestão dos espaços urbanos, articulem investimentos municipais de âmbito metropolitano e supra-municipal; articulem municípios, governo e serviços da administração central. O processo, inédito, de constituição, de carácter voluntário e através de escritura notarial, aparenta pretender contornar por esta via as conhecidas dificuldades de criar as regiões administrativas.

Apesar da exiguidade do espaço, não se pode deixar de fazer algumas observações críticas a este processo, algo insólito, de criar áreas metropolitanas e, aparentemente, futuras regiões. Da forma que a lei foi redigida, tudo é possível. E assim, num país onde mal se descortinam duas autênticas áreas metropolitanas, estão em vias de surgir nada menos do que nove ou dez. A permissividade, face aos critérios estabelecidos, é total. No limite, os 278 municípios do Continente podem constituir-se numa única área metropolitana. A ideia não é assim tão teórica, pois os 47 municípios alentejanos chegaram a pôr a hipótese de criarem a sua GAM. Como é óbvio, uma área metropolitana pressupõe a existência de densidades populacionais mínimas e, o mais importante, o suporte de uma grande cidade, a metrópole. Ora o Alentejo tem a densidade que se conhece e a maior cidade alentejana, Évora, está isolada e não têm senão 41 000 habitantes. Mas, mesmo assim, se os alentejanos tivessem chegado a acordo, não seria a lei que os impedia de terem a sua GAM!

Outro aspecto controverso é o da exigência de continuidade geográfica sem se ter previsto a situação de concelhos encravados, que assim não podem escolher livremente o seu destino. Mas, como a lei diz que qualquer município pode sair ao fim de cinco anos, há aqui uma contradição que levou J. Amado da Silva (*Jornal de Leiria* de 24/7/2003) a afirmar que «o diploma legal se nega a si próprio, criando áreas metropolitanas com buracos, qual afamado queijo gruyère».

Outro aspecto preocupante é que o processo voluntarioso de constituição das áreas metropolitanas fez tábua rasa de qualquer das divisões pre-existentes: as 39 associações de municípios, as 28 NUTS III, os distritos, as regiões-plano áreas das CCDR. Há casos de associativismo municipal espontâneo de mau resultado como são algumas das referidas associações

de municípios e, particularmente, as regiões de turismo, que deram essa manta de retalhos sem massa crítica suficiente para os objectivos que se propõem. Por este processo, não partindo de uma base minimamente agregadora, vai acontecer o mesmo com as famigeradas GAM e Com. Urb., aumentando-se, no mínimo, a confusão territorial já existente.

Outras medidas de interesse territorial operadas em 2003 foram: a fusão das Comissões de Coordenação Regional (CCR) com as Direcções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território, dando lugar às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regionais (CCDR) (*Resolução do Conselho de Ministros* de 25/02/2003); a transferência de um elevado número de tarefas e atribuições da Administração central para as Câmaras Municipais, grande parte delas até agora a cargo dos governos civis.

Quanto ao planeamento neste período, para além do já referido a nível tentativo, é só em 1985 que se avança com o I Plano de Desenvolvimento Regional 1986/1989, que pretendia ser um plano de médio prazo, embora não enquadrável nos termos da Lei-Quadro do Planeamento, Lei n.º 43/91, de 2 de Dezembro. Seguir-se-iam outros três PDR correspondentes às candidaturas aos I, II e III Quadros Comunitários de Apoio (QCA), respectivamente para os períodos de 1990/1993, 1994/1999 e 2000/2006.

Em 1998 teve início a preparação do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) 2000/2006, enquanto decorriam negociações com a Comissão Europeia no âmbito da Agenda 2000.

A participação autárquica no sistema de planeamento nacional de médio prazo foi nula nos Planos de Fomento e continuou, praticamente insignificante até 1985. A partir de então manifestou-se, sobretudo, na representação autárquica no CES e na preparação de projectos e programas operacionais a integrar nos PDR.

A Lei n.º 43/91 introduziu grandes alterações no sistema, mas a intervenção autárquica continuou a situar-se quase só ao nível de consulta, e ainda assim muito esporadicamente. É apenas no planeamento do ordenamento do território, especialmente com os Planos Directores Municipais, que o papel das autarquias ganha dimensão.

Diga-se, a terminar esta resenha, que a área das actuais CCRD do Continente e os 28 agrupamentos de concelhos correspondentes, passaram entretanto a constituir a Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) da União Europeia para Portugal. Às regiões das CCRD correspondem as NUTS II e aos agrupamentos as NUTS III. O nível I, NUTS I, corresponde ao Continente e a cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

3.1.4. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO URBANISMO EM PORTUGAL

Naturalmente que o urbanismo português tem raízes históricas muito antigas, tanto no território europeu como nas muitas partes do mundo por onde os portugueses andaram. Não se nos afigura de grande utilidade recuar muito na história. Preferimos apontar primeiro os principais marcos da institucionalização urbanística em Portugal, percorrendo os caminhos legais, aliás não tão abundantes como isso.

Para muitos especialistas da matéria, o Decreto de 31 de Dezembro de 1864, que introduz no nosso ordenamento jurídico os Planos Gerais de Melhoramentos, marca a introdução em Portugal do moderno urbanismo. Outros situam esse momento no Plano de Reconstrução da Baixa de Lisboa (1758), de Eugénio dos Santos. Um marco institucional também importante é a criação do Ministério das Obras Públicas, em 1852.

Só quase oitenta anos depois, com o Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, de **Duarte Pacheco, é que aparece novo marco legislativo importante em que é criada a figura do Plano Geral de Urbanização (PGU), que havia de ter também longa vida, mais de 50 anos.** A mesma legislação que cria os PGU determina o levantamento aerofotogeométrico das cidades, vilas e outras localidades sujeitas a esses planos.

O Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944 e o Decreto-Lei n.º 35 931, de 4 de Novembro de 1946, reestruturam os PGU, que agora se passam a chamar Planos Gerais de Urbanização e Expansão. O segundo diploma mencionado cria também o Anteplano de Urbanização.

Em 1971, com os Decretos-Lei n.º 560/71 e 561/71, ambos de 17 de Dezembro, foram reformulados os Planos Gerais de Urbanização e regulamentada a elaboração dos Planos de Pormenor. Foi também criada a figura dos Planos de Áreas Territoriais, planos de conjunto abrangendo vários centros urbanos e zonas rurais intermédias ou envolventes.

Depois de 1971 surge uma vasta sucessão de diplomas que introduzem novas figuras de planeamento, alteram a orgânica e as competências de vários níveis da Administração Pública, estabelecem um novo regime de loteamentos e alteram o **Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), criam e regulam a Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN).**

Quanto aos marcos mais importantes da prática urbanística portuguesa, Salgueiro (1992), que seguimos de perto em alguns aspectos deste ponto, analisa o desenvolvimento urbanístico em Portugal em três épocas de ampli-

tude temporal muito diferenciadas: **período medieval/renascentista, período pombalino e época contemporânea.**

No **período medieval/renascentista** surgiram no Continente, por razões militares e de povoamento, algumas povoações fundadas de raiz, cujos casos mais célebres e documentados são as cidades da Guarda e de Vila Real. A diáspora portuguesa levou à construção de inúmeras cidades por esse mundo fora e, algumas delas, são tão notáveis que são Património da Humanidade (por exemplo, Angra do Heroísmo e S. Salvador da Baía).

Em Portugal manteve-se quase sempre viva a tradição geométrica nos planos das cidades novas ou alargadas. As instruções das cartas régias ou dos autos de fundação das cidades ultramarinas traduziam bem as preocupações de urbanismo que vigoravam na metrópole. A fundação da cidade começava, geralmente, por uma grande praça, o centro da povoação, definindo-se, a partir dela, o desenho das ruas e dos quarteirões, segundo malha ortogonal. Na praça ficava o pelourinho, a igreja, a casa da câmara e a cadeia. Os prédios deviam ter fachadas com o mesmo aspecto.

Se muitas das cidades portuguesas de África, América e Ásia não são tão regulares como se esperaria, é porque foram adulteradas pela ocupação espontânea dos colonos, que importavam a desordem das cidades antigas de origem. S. Salvador da Baía é bem um exemplo disso. Mas apesar de tudo, Thompson (1971) só com alguma dificuldade poderia manter, quanto às cidades de génese portuguesa que têm *core cities*, feios.

O **período pombalino** é fortemente marcado pela reconstrução de Lisboa, após o terramoto de 1755. Perante a cidade destruída, Manuel da Maia, engenheiro-mor do reino, é encarregado, pelo Marquês de Pombal, de estudar uma solução. Menos de seis meses após o terramoto é escolhido o projecto de um colaborador de Manuel da Maia, Eugénio dos Santos.

O projecto apresentava aspectos de extrema modernidade para o tempo, constituindo aquilo que agora se poderia designar de uma verdadeira operação integrada: legislação especialmente adequada às circunstâncias, plano de ocupação do solo inovador, projectos-tipo imperativos para as edificações e para as normas de construção, um gabinete coordenador presidido pelo «Regedor das Justiças». Para apressar as obras, foram concebidos esquemas de construção que hoje se designariam de pré-fabricação, com peças normalizadas e já prontas para montar no local da obra. **A planta era de traçado ortogonal, a tipologia dos edifícios uniforme e a construção foi pioneira, também em termos anti-sísmicos, ao utilizar estruturas de madeira em «gaiola».**

Do mesmo período e utilizando características semelhantes, é a nova cidade de Vila Real de Santo António e a primeira zona de expansão do Porto para fora da cerca fernandina.

No período que abrange os séculos XIX e XX (contemporâneo), destacam-se o aparecimento de algumas «cidades» novas (Espinho, Figueira da Foz, Nazaré, Entroncamento, Pinhal Novo, Fátima), o crescimento moderado da maior parte dos aglomerados urbanos até à década de 60, a afirmação do Porto como segunda maior cidade e o desenvolvimento suburbano das áreas adjacentes a Lisboa e Porto.

Na segunda metade do século XX acentua-se a concentração urbana na faixa litoral entre Viana do Castelo e Setúbal, bem como, mais tarde, no litoral algarvio.

Depois da Segunda Guerra Mundial surgem algumas áreas planeadas de grande dimensão em Lisboa, nomeadamente Olivais Norte (1955-1958), Olivais Sul (1960), Chelas (1962) e a última criação urbana em Portugal, Santo André, no âmbito do projecto de Sines.

Com Duarte Pacheco, Ministro das Obras Públicas de 1932 a 1936 e de 1938 a 1943, neste segundo período acumulando com a presidência da Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa volta a conhecer um projecto global de crescimento urbano que havia de perdurar para além da sua morte em 1943.

No final do século passado, a propósito da Expo 98, a zona oriental de Lisboa foi objecto de uma operação de expansão e requalificação urbana ainda não concluída.

3.2.

OS ACTUAIS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

O actual quadro legal básico do ordenamento e gestão do território em Portugal é a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Esta lei prossegue várias finalidades específicas, ligadas aos objectivos do ordenamento: no âmbito do desenvolvimento económico e social, ambi-

ental, urbanístico, da política territorial, da segurança civil, etc.

O desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 48/98 foi efectuado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 29 de Setembro (revisto e republicado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, que introduziu alguns ajustamentos pontuais e institucionais).

O Decreto-Lei n.º 380/99 (na sua versão de 10 de Dezembro de 2003) que passamos a designar por RJIGT (Regime Jurídico dos Instrumentos de

Gestão Territorial) situa o planeamento a três níveis: nacional, regional e municipal.

Os instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional são: o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT); os Planos Sectoriais com Incidência Territorial (PSIT); os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT).

Os instrumentos de âmbito regional são os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

Finalmente, os instrumentos de âmbito municipal são os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT) e os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). Estes compreendem:

- **Os Planos Directores Municipais (PDM);**
- **Os Planos de Urbanização (PU);**
- **Os Planos de Pormenor (PP).**

A relação hierárquica dos diferentes planos referidos tem na cúpula o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e na base, naturalmente, o Plano de Pormenor.

Assim, os diferentes planos traduzem um compromisso de compatibilização das respectivas opções. E, quando sobre a mesma área territorial incida mais de um plano, o plano posterior deve indicar expressamente quais as normas do plano preexistente que revoga, sob pena de invalidade.

O programa nacional e os planos regionais definem o quadro estratégico a desenvolver pelos planos municipais, ou intermunicipais quando existam. Além disso, os planos especiais de ordenamento prevalecem sobre estes últimos.

Os conteúdos materiais dos diferentes planos estão claramente estabelecidos no Decreto-Lei n.º 380/99. No que se refere especificamente aos planos municipais tem-se que:

- Os PMOT são instrumentos de natureza regulamentar aprovados pelos municípios, visando o estabelecimento, a nível municipal, do regime do uso do solo e a definição de modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização das redes e sistemas urbanos e ainda, na escala adequada, os parâmetros de aproveitamento do solo e da garantia da qualidade ambiental;
- Os PDM estabelecem o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção;

- O PU define a organização espacial de partes determinantes do território municipal incluídas em perímetros urbanos, podendo englobar solo rural complementar que exija uma intervenção integrada de planeamento;
- O PP desenvolve e concretiza propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal, definindo com detalhe a concepção da forma de ocupação e servindo de base aos projectos de execução das infra-estruturas, da arquitectura dos edifícios e dos espaços exteriores, de acordo com as prioridades estabelecidas nos programas de execução dos PDM e dos PU. Os PP podem ainda desenvolver e concretizar programas de acção territorial.

A elaboração dos PMOT (PDM, PU e PP) compete às Câmaras Municipais. Os PDM são de elaboração obrigatória.

O acompanhamento da elaboração dos PMOT e, em particular dos PDM, é feito por uma Comissão Mista de Coordenação, constituída por despacho dos Ministros das Cidades e Ordenamento do Território e do Ambiente. A sua composição deve traduzir a natureza dos interesses a salvaguardar e a relevância das implicações técnicas a considerar, integrando técnicos do Estado (ou das Regiões Autónomas, quando for o caso), do município e de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável, bem como de representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais. A composição, competências e regras de funcionamento são reguladas pela Portaria n.º 290/2004, de 5 de Abril.

O acompanhamento da elaboração dos PU e dos PP é da competência das CCDR. As CCDR emitem também parecer (final) sobre a versão final dos PDM, parecer esse que incide sobre a conformidade com as disposições gerais e regulamentares e também sobre a articulação e coerência com os objectivos, princípios e regras aplicáveis no município que são definidos pelos outros instrumentos de gestão territorial aplicáveis. Esta atribuição deriva da integração das antigas Direcções-Regionais do Ambiente nas actuais CCDR por força do Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio.

Sobre os restantes aspectos da tramitação dos PDM, desde a elaboração à publicação, ver o Estudo de Caso junto, ou consultar o Decreto-Lei n.º 380/99.

As três categorias de instituições encarregadas da elaboração dos planos, nomeadamente as Câmaras Municipais são obrigadas a elaborar, de dois em dois anos, relatórios sobre o estado do ordenamento do território ao nível das respectivas áreas de competência. Estes relatórios devem traduzir o balanço da execução dos instrumentos de gestão territorial e são submetidos a um período de discussão pública de duração não inferior a trinta dias. O relatório do Governo é submetido à apreciação da Assembleia da República.

Por último, refira-se que as autarquias estão representadas na elaboração de todos os instrumentos de ordenação territorial de nível supra-municipal integrando as comissões mistas de coordenação (comissão consultiva no caso do programa nacional). Nos planos intermunicipais e municipais, naturalmente, as autarquias são os principais protagonistas.

ESTUDO DE CASO



Governança dos PDM

(Síntese dos principais procedimentos administrativos de acordo com o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro e legislação complementar)

Deliberação		<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal (CM), por deliberação a publicar no <i>Diário da República</i> e na Comunicação Social, que define a oportunidade, os termos de referência e o prazo de elaboração • O Plano Director Municipal (PDM) é de elaboração obrigatória
Elaboração	Equipa	<ul style="list-style-type: none"> • CM, directamente ou por contratação de serviços de terceiros
	Comissão Mista de Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento, por uma comissão Mista de Coordenação (CMC), cuja composição foi definida pela Portaria n.º 290/2003, de 5 de Abril, devendo traduzir os interesses a salvaguardar e a relevância das implicações técnicas a considerar • A CMC em concreto é constituída (nomeada) por despacho do Ministro das Cidades e Ordenamento do Território (MCOT) • Para além do acompanhamento assíduo, a CMC apresenta um parecer escrito no final da elaboração e que acompanha a proposta do PDM a apresentar à Assembleia Municipal (AM) para aprovação • O parecer escrito e assinado por todos os membros da CMC deve mencionar expressamente a orientação defendida e pronunciar-se sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis e sobre a adequação e conveniência das soluções defendidas pela CM
	Conteúdo	<ul style="list-style-type: none"> • Conteúdo de constituição: regulamento, planta de ordenamento, planta de condicionantes • Conteúdo de acompanhamento: estudos de caracterização do território municipal, relatório fundamentado das soluções adoptadas, programa de execução e orçamento financeiro
	Concertação	<ul style="list-style-type: none"> • Após elaboração, a CM remete para parecer a proposta do PDM, acompanhada do parecer da CMC, às entidades que, no âmbito da mesma, tenham formalmente discordado das soluções projectadas (pareceres a emitir dentro de 30 dias) • Recebidos os pareceres, a CM promove reuniões de concertação nos 30 dias subsequentes

Elaboração (cont.)	Discussão pública	<ul style="list-style-type: none"> • Após o acompanhamento e/ou a concertação, a CM procede à abertura de um período de discussão pública, anunciado com antecedência mínima de 15 dias e de duração nunca inferior a 44; atenção que os interessados podem acompanhar os trabalhos do PDM ao longo de toda a elaboração e fazer sugestões ou pedir esclarecimentos
	Versão final da proposta	<ul style="list-style-type: none"> • Findo o período anterior proceder-se-á à elaboração da versão final da proposta do PDM
	Parecer da CCDR	<ul style="list-style-type: none"> • A proposta final é objecto de parecer por parte da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR); este parecer incide sobre a conformidade com as disposições legais e regulamentares, articulação das propostas com os objectivos, princípios e regras aplicáveis no município
	Aprovação	<ul style="list-style-type: none"> • A aprovação do PDM é feita pela Assembleia Municipal (AM) mediante proposta da CM (Nota: São obrigatoriamente públicas todas as reuniões da CM e da AM que respeitem à elaboração ou aprovação do PDM) • Caso sejam introduzidas alterações pela AM exige-se novo período de discussão pública (com prazos reduzidos a metade) e novo parecer da CCDR
Ratificação		<ul style="list-style-type: none"> • Após a aprovação do programa nacional da política de ordenamento do território e dos planos regionais de ordenamento do território, a ratificação, pelo Governo, do PDM terá carácter excepcional • Então apenas ocorre quando: a) no âmbito do procedimento municipal de elaboração e aprovação for suscitada a violação das disposições legais e regulamentares ou a incompatibilidade com outros instrumentos de gestão territorial eficazes; b) por solicitação da CM • A ratificação dos PDM é feita por meio de resolução do Conselho de Ministros
Registo e Consulta	Prazo de Procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Os procedimentos de publicação necessária do PDM no <i>Diário da República</i> devem ser de molde a que, entre a aprovação e a publicação, não decorram mais de 12 meses • O prazo suspende-se se o PDM for devolvido ao município para reapreciação
	Procedimentos de Registo	<ul style="list-style-type: none"> • A Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) procede ao registo do PDM (conteúdo integral) e faculta a sua consulta pelos interessados, quando solicitado • A CM envia uma ou duas colecções completas das peças escritas e gráficas do PDM, bem como cópia autenticada da deliberação da AM, consoante seja apenas para registo ou para registo e publicação em <i>Diário da República</i> • A DGOTDU, ouvida a CCDR, comunica à CM a aceitação ou recusa do registo do PDM não sujeito a ratificação no prazo de 44 dias, findos os quais a falta de resposta implica aceitação tácita do registo • Da não aceitação cabe recurso para o MCAOT

3.3.

AS CIDADES E OS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

3.3.1. CIDADES E ESTRUTURA URBANA

Em Portugal as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, estas previstas deste 1976 na Constituição da República Portuguesa mas ainda por criar. Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as únicas regiões realmente instituídas, as autarquias locais são as freguesias e os municípios.

Existem actualmente 4251 freguesias – 4047 no Continente e 204 nas Regiões Autónomas – e 308 municípios, tradicionalmente também designados por concelhos, dos quais 278 no Continente e 30 nas Regiões Autónomas (19 nos Açores e 11 na Madeira).

Em Portugal, o termo cidade é uma categoria urbana que, em pouquíssimos casos, coincide em rigor com o município. Designa um aglomerado populacional a que foi dada esta categoria por uma entidade político-administrativa: na Monarquia o Rei, actualmente a Assembleia da República. As outras categorias urbanas em Portugal são a vila e a aldeia ou lugar. Povoação continua a ser uma designação que vale para designar qualquer aglomerado urbano.

Existem actualmente em Portugal 141 povoações com a categoria de cidade. Com a categoria de vila existem 504 povoações. A criação e modificação de categorias urbanas, assim como a criação e modificação das autarquias locais e as alterações dos limites desta última, é da competência exclusiva do Parlamento.

A criação de vilas e cidades ao longo dos tempos fez-se pelas mais diversas razões, nomeadamente históricas. Mas durante a Monarquia, a criação de uma cidade coincidia geralmente com a criação de uma diocese aí sediada. **Nos últimos anos, a criação de algumas dezenas de cidades (e centenas de vi-**

las) tem sido feita tão a despropósito que podemos acrescentar mais um factor na promoção de categorias urbanas: a demagogia política.

Até há poucos anos não havia cidade que não fosse, no mínimo, sede de concelho, ao contrário do que acontecia com as vilas. Ultimamente, entre a criação de inúmeras cidades, surgiram 20 que, quanto muito, são sedes de freguesia. As vilas que não são também sedes de concelho totalizam 317, em muito maior número do que as que o são (207). Em simultâneo com esta situação, continua a haver povoações de razoável dimensão que não possuem qualquer categoria, nem urbana nem administrativa. E, assim, está instalada alguma confusão territorial, por não se estabelecerem correspondências mínimas entre estruturas urbanas e administrativas, com alguma orientação hierarquizada.

A criação de cidades e vilas é regulamentada pela Lei n.º 11/82, de 2 de Junho. **Uma vila só pode ser elevada a cidade quando conte com um número de eleitores superior a 8000, em aglomerado urbano contínuo e possua, pelo menos, metade de uma série de equipamentos colectivos (hospital, escolas, museu, centro cultural, hotelaria, etc.). No entanto, a lei prevê também que razões de natureza histórica, cultural e arquitectónica possam justificar uma ponderação diferente desses requisitos.**

Ao contrário do que se tem passado com as tentativas de criação de novos municípios, o filtro final do Presidente da República não tem funcionado na promoção de cidades e vilas. Talvez, diz-se, porque a qualificação de cidades e vilas não tem consequências práticas, nomeadamente administrativas, traduzindo-se quase só na satisfação do orgulho e do bairrismo dos seus habitantes e numa ou outra expectativa inofensiva. Salvo melhor opinião, pensamos que aqui é que reside o problema. Por detrás de cada povoação promovida existe quase sempre um desejo latente, secreto ou mesmo expresso, da criação de um novo município.

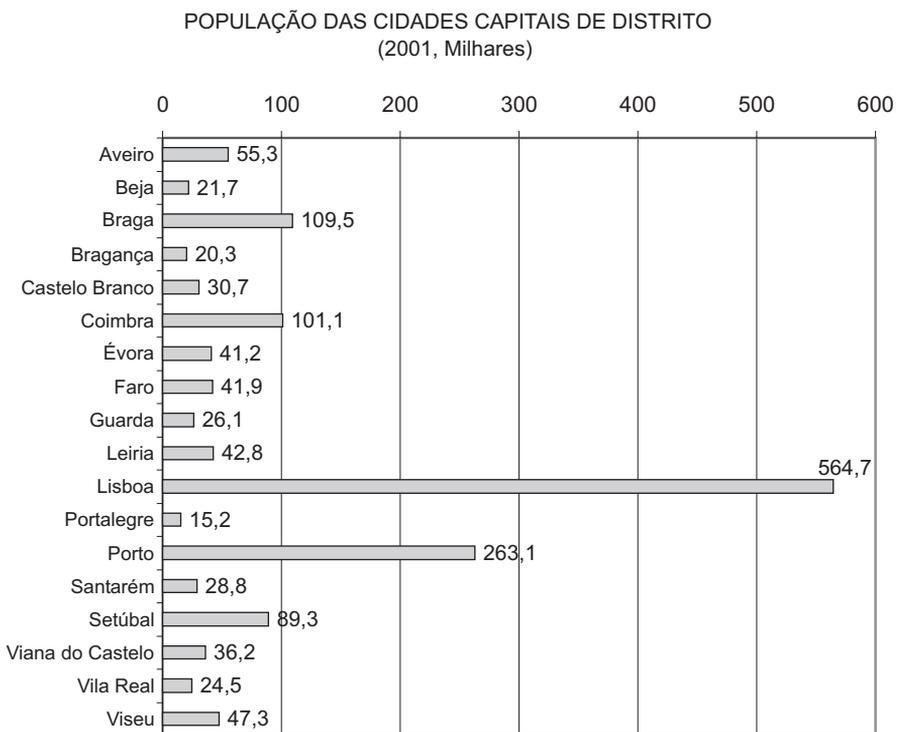
Mas vejamos algo sobre a estrutura da nossa rede urbana. A maior das 141 cidades portuguesas é Lisboa, com 564 657 habitantes, segundo o Censos de 2001, aliás, menos 97 000 do que no censo anterior. A cidade mais pequena é Santana (Madeira) com 1336 habitantes.

A estrutura urbana conta apenas com oito cidades de dimensão populacional superior a 100 000 habitantes: além de Lisboa e Porto, Braga, Coimbra e Funchal, bem como três outras, bastante maiores que as anteriores, muitas vezes designadas por cidades-dormitórios: Vila Nova de Gaia, Amadora e Almada.

No escalão dos 50 000 aos 100 000 habitantes há apenas seis cidades: Setúbal, Aveiro e Guimarães e as cidades-dormitórios de Aigualva-Cacém, Queluz e Odivelas. No escalão dos 40 000 aos 50 000 situam-se nove cidades: Rio Tinto, Viseu, Ponta Delgada, Matosinhos, Amora, Leiria, Faro, Évora e Barreiro.

Conclui-se, assim, que 118 das 141 cidades portuguesas (84%) têm população residente inferior a 40 000 habitantes. Abaixo daquilo que é tacitamente entendido como o limiar urbano para se ser cidade (10 000 habitantes), existem 19 cidades (13,5% do total) e algumas são de criação recente e sem categoria administrativa.

Da rede de cidades do Continente com categoria administrativa máxima (as 18 capitais de distrito) há seis abaixo do limiar dos 40 000 habitantes: Beja, Bragança, Castelo Branco, Guarda, Santarém e Vila Real (ver gráfico).



Fonte: Atlas das Cidades, INE

A fraca dimensão das nossas cidades permite vislumbrar que apenas existe em Portugal uma cidade acima do limiar dos 500 000 habitantes, geralmente entendido como a dimensão mínima para uma cidade ser polarizadora de uma rede de outras cidades próximas e com elas formar uma área metropolitana. De dimensão igual ou (muito) superior a Lisboa, existem em Espanha seis cidades: Madrid (2,5 milhões de habitantes), Barcelona (1,5 milhões de habitantes), Sevilha, Valência, Saragoça e Málaga.

O Porto, com 263 000 habitantes, fica, aparentemente, aquém dos padrões necessários para servir de núcleo ou pólo dinamizador de uma área metropolitana. Todos sabemos que isso não é verdade, porque a cidade do Porto é muito maior do que a sua dimensão estatística. O que se passa é que a cidade vive espartilhada em limites urbanos (e concelhios) seculares e desadequados ao seu crescimento de facto, da mesma forma que acontece também com Lisboa, embora em menor escala. Esta situação chama a atenção para a necessidade do ajustamento dos limites urbanos nas áreas metropolitanas, com a eventual fusão de cidades, se não mesmo de municípios, para que a nossa dimensão urbana possa ser comparável com a de outros países europeus.

A conclusão é então a de que, com alguma boa vontade e alguns necessários ajustamentos, Portugal conseguirá inscrever duas cidades no mapa das 300 cidades mundiais com mais de um milhão de habitantes a que Scott chama cidades-regiões, uma posição razoável, mesmo quando comparada com as cinco ou seis possibilidades espanholas. Mas isto mostra também o ridículo de uma «reforma administrativa» que aponta para nove ou dez grandes (!) áreas metropolitanas, num país que, comprovadamente, tem dificuldades em instituir duas. Já referimos isso no ponto 3.1.3, a propósito da regionalização após 1974, mas que fique desde já claro que o processo que criticamos não é aglomeração de cidades, nem tão pouco a constituição de redes urbanas hierarquizadas. É simplesmente a associação improvisada de municípios, a maior parte deles de forte propensão rural, com os quais não se podem «fabricar» áreas metropolitanas. É, sobretudo, uma grande confusão de conceitos, para sermos brandos na apreciação.

3.3.2. ESTRUTURA MUNICIPAL

Dos 308 municípios existentes actualmente em Portugal, 278 localizam-se no Continente e os restantes 30 nas Regiões Autónomas dos Açores (19) e da Madeira (11). Três deles são de criação relativamente recente e algo polémica: Amadora, Vizela e Odivelas.

O maior concelho, tanto em população como em densidade populacional é Lisboa (564,66 mil habitantes e 7898 habitantes/km²). O menor é Corvo com apenas 425 habitantes em 2001. Os concelhos de maior e de menor área são, respectivamente, Odemira (1721 km²) e S. João da Madeira (7 km²).

O quadro 3.1 mostra a estrutura dos municípios portugueses em função da população residente.

Regiões	Escalões populacionais (milhares)					Total
	<5	5-10	10-50	50-100	>100	
Norte	3	22	39	13	9	86
Centro	6	18	45	7	2	78
Lisboa/Vale do Tejo	2	5	27	56	11	51
Alentejo	12	17	17	1	0	47
Algarve	1	4	9	2	0	16
R. A. Açores	6	6	6	1	0	19
R. A. Madeira	2	3	5	0	1	11
Total (%)	32 (10,4)	75 (24,4)	148 (48,1)	30 (9,7)	23 (7,5)	308 (100)

Quadro 3.1 • Dimensão populacional dos municípios portugueses (2001)

Fonte: INE, Recenseamento 2001

Através do quadro pode facilmente observar-se que:

- 23 municípios (7,5%) têm população superior a 100 000 habitantes;
- com dimensão inferior àquilo que, grosso modo, é considerado o limiar populacional de uma cidade (10 000 habitantes), existem 107 concelhos, isto é, 35% do total;
- abaixo da dimensão de 5000 habitantes têm-se 32 concelhos, 10,4% do total (categoria incluída na anterior).

A dimensão média dos municípios portugueses é de 33 600 habitantes/concelho (31 000, se excluirmos Lisboa e Porto). Neste aspecto, a estrutura municipal portuguesa é melhor que a espanhola (4800 habitantes/município) ou a francesa, extremamente exígua (1600 habitantes/município, ou cerca de metade, se excluída a região de Paris). Mas é preciso ter em conta que nestes países o município corresponde, muitas vezes, à nossa freguesia.

A dimensão média dos municípios portugueses, em termos de área, é de cerca de 299 km², equivalente a um quadrado de 17 por 17 km², aproximadamente. Naturalmente que também nesta perspectiva a dispersão de valores é muito grande, havendo 202 concelhos (65%) com áreas abaixo da média. Especificamente, com áreas abaixo de 100 km² existem 57 municípios (18%).

Particularmente exíguos, tanto em população como em área, são os concelhos insulares, sobretudo os da Madeira. Isto resulta, obviamente, de um relativamente elevado número de concelhos tanto num caso como noutro. E se pode haver alguma justificação no caso dos Açores, em que o número de ilhas é elevado e disperso geograficamente, já o mesmo não é possível dizer-se da ilha da Madeira que, com uma área praticamente equivalente à do concelho de Loulé (768 km²), alberga nada menos que dez municípios!

A questão da pequena dimensão média dos municípios não seria grave se, como acontece por exemplo em Espanha, as competências atribuídas o fossem de acordo com a sua dimensão populacional, afinal, de acordo com as suas necessidades e capacidades. Mas é grave em Portugal, porque os municípios são praticamente todos iguais, com estruturas políticas (membros da Câmara e da Assembleia Municipal) e administrativas idênticas, não obstante algum escalonamento muito elástico estabelecido pela Lei n.º 169/99, de 10 de Setembro (Quadro de Competências do Regime Jurídico de Funcionamento).

A Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro (Lei-Quadro da Criação de Municípios) estabelece os factores de decisão a usar nas iniciativas que visam a criação, extinção e modificação de municípios. Embora se refira a criação, extinção e modificação, só foi utilizada até agora para a criação, ou para a tentativa disso. Estabelece entre outras condicionantes, requisitos mínimos de área territorial, população residente e população urbana (aglomerado urbano contínuo com 5000 ou mais eleitores, grosso modo entre 6000 a 7000 residentes).

Um mero exercício teórico que fizesse passar pelo crivo da Lei n.º 142/85 todos os 308 municípios, mostraria que praticamente metade deles não teria razão para continuar a existir por não cumprir os mínimos, isoladamente ou em conjunto, do número de habitantes, de povoação com 5000 eleitores ou mais e de dimensão em termos de área.

É evidente que, hoje em dia, é impensável a defesa, a qualquer título, da supressão de municípios. Para isso contribuem razões diversas, desde a falta de poder real até à falta de coragem política. **Dois aspectos, em concreto, também desaconselham a que se acabe com municípios: eles são importantes empregadores locais, desempenham funções de proximidade dificilmente desempenhadas de outra forma e são um travão à desertificação de grande parte do interior.** Mas o facto de a extinção ser hoje impensável não significa que se deixe de pensar nela a prazo, porque a erosão populacional de alguns centros e áreas rurais do interior será irreversível, a ponto de haver municípios que, dentro de alguns anos, não terão dimensão populacional suficiente para eleger uma assembleia municipal e nem talvez uma vereação de Câmara.

Por outro lado, torna-se tão importante falar de extinção como de modificação ou mesmo de criação de novos municípios em casos específicos que o justifiquem. É que a muito diversa dimensão territorial e populacional dos municípios portugueses põe-nos perante duas situações extremas: há municípios rurais com estruturas administrativas demasiado grandes e dispendiosas para a população que servem e, em simultâneo, existem nas periferias metropolitanas freguesias sem estruturas capazes de responder às grandes massas populacionais que nas últimas décadas as procuraram.

Uma solução alternativa dos problemas apontados, sobretudo quando se está perante insuficiências populacionais ou perante questões que, em

nome da eficiência e da economia de meios, exigiriam a criação de estruturas inter ou supra-municipais, passa, naturalmente, pela procura de formas de associação de municípios ou, eventualmente, pela criação de escalões administrativos intermédios, sejam regiões, sejam áreas metropolitanas (as duas autênticas, claro).

Noutros países, sobretudo em grandes áreas metropolitanas, têm estado a ser testadas novas formas de Administração municipal que acabem com fragmentações dos níveis de decisão e com o surgimento de zonas de ninguém propícias ao aparecimento da exclusão, do crime e de outros problemas. Há casos como, por exemplo, o da área metropolitana de Montreal, no Canadá, onde não foi difícil proceder à fusão das municipalidades, operada há muito poucos anos. Noutros casos, designadamente em países europeus como a Finlândia (Helsínquia), as tentativas de fusão não tiveram o sucesso esperado. A Suécia, na década de 70, fundiu 2500 comunas em 278, mas ainda hoje existem traumas dessa operação delicada.

Se é possível descortinar tendências desejáveis no domínio da Administração municipal, registam-se aqui duas que se afiguram importantes. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que há muito a fazer na gestão camarária através da introdução de uma perspectiva estratégica nos investimentos que realizam; através também da distribuição entre as funções políticas, dos representantes dos eleitores que dirigem as Câmaras e as dos técnicos que as administram «na prática de mecanismos de análise crítica acerca das escolhas que fazem, na desburocratização dos seus serviços, na aproximação aos cidadãos» (Oliveira, 1998).

Em segundo lugar, há consensos nas grandes áreas metropolitanas de que, com fusões ou sem fusões municipais, há uma grande insuficiência de coordenação de sectores tão importantes como transportes, habitação, saúde, ensino, segurança e protecção civil, para só citar os aspectos mais importantes. Ora, para grandes problemas, grandes soluções e, para isso, estão a surgir cada vez mais «altas autoridades» com competências supra-municipais para a solução destes problemas importantes.

3.3.3. POLÍTICAS URBANAS E PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS. SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS

Há aspectos críticos na actualidade da gestão das cidades portuguesas que são comuns a todas elas, grandes ou pequenas, apenas variando de grau

de intensidade em função da sua dimensão. Por se prenderem mais directamente com o planeamento e a gestão do território destacamos:

- A renovação urbana, importante a nível dos centros históricos mas também dos degradados arrabaldes e cinturas urbanas;
- A acessibilidade e os transportes;
- A habitação, o emprego, a segurança e a exclusão social.

Por outro lado, é necessário dinamizar os centros urbanos localizados em áreas de perda populacional, mas não só. É bom não esquecer que, nos dez anos decorrentes entre o Censo de 1991 e o de 2001, Lisboa perdeu quase 15% da sua população (cerca de 97 000 pessoas) e o Porto perdeu 12% (cerca de 36 000 pessoas). Isto mostra que as áreas de perda não são só as do interior, também existem nas áreas metropolitanas, havendo necessidade de fazer regressar a população aos *core cities*.

Mas quando se fala de dinamização urbana pensa-se principalmente na rede de cidades médias fora do litoral, com algum dinamismo, mas ainda frágeis relativamente à força polarizadora exercida por Lisboa e Porto. É nestas cidades médias (e intermédias) que reside a maior parte do potencial de equilíbrio demográfico entre o litoral e o interior. Isso é evidente porque estas cidades ainda crescem, enquanto que os respectivos *hinterlands* se despovoam.

Sem prejuízo de acções tendentes a recuperar o que, estando manifestamente em recessão, ainda é recuperável, é necessário dar especial atenção estratégica àquilo que ainda manifesta alguma energia e potencialidade para consolidar redes urbanas minimamente equilibradas.

As cidades portuguesas, tal como as de todo o mundo, defrontam-se com graves problemas internos suficientemente diagnosticados e merecedores de largos consensos. Mas não basta resolver de forma mais ou menos passiva os problemas intra-urbanos das cidades. É necessário adoptar estratégias agressivas que possam enquadrar as cidades (cidades-regiões ou cidades em rede) no seu papel fundamental de agentes de competição, não só à escala nacional como, sobretudo, na global.

Portugal dispõe hoje de um conjunto estruturado de instrumentos legais de ordenamento do território (planos) já enumerado e sucintamente referido. O Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), cuja elaboração foi decidida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de Abril, ainda não foi concluído. É urgente a sua finalização e aprovação porque ele, como instrumento de cúpula, será a sede de definição dos critérios gerais do ordenamento do território para todo o país.

Dos planos regionais foram aprovados os da Área Metropolitana de Lisboa, do Centro Litoral e do Oeste. Em vastas regiões como o Minho/Douro

Litoral, Beira Interior, Ribatejo e Alentejo Interior, os respectivos PROT estão atrasados ou ainda nem começaram.

Quanto a planos de ordenamento de áreas protegidas, está tudo, ou quase, em elaboração/revisão e muito pouco ou nada aprovado até à data. Concluído está o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) e, em curso, o Programa Finisterra, criado em 2003 e visando a gestão integrada da orla costeira.

No que se refere aos planos municipais, designadamente os Planos Directores Municipais (PDM), longe vão os tempos da total inoperacionalidade. De facto, em 1990, após oito anos de vigência do Decreto-Lei n.º 208/82, só três dos 275 municípios do Continente tinham os seus PDM a funcionar.

Na vigência do Decreto-Lei n.º 69/90 houve algum progresso na elaboração/aprovação de PDM, mas foi sobretudo com a legislação actualmente em vigor, o Decreto-Lei n.º 380/99, de 2 de Setembro, que se completou a cobertura do país com os chamados PDM de primeira geração. Presentemente, segundo informação da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), mais de metade dos municípios tem os seus planos directores em fase de revisão.

Chegados aqui, e não obstante alguns planos supra-municipais que teimam em não arrancar, parece poder concluir-se que a questão fundamental já não é tanto a inexistência de planos mas antes o nível de execução dos planos eficazes e, sobretudo, o seu controlo.

Mas concentremo-nos na conjuntura dos Planos Directores Municipais, já que neles o protagonismo dos municípios é (ou devia ser) total.

Num parecer do Conselho Económico e Social (CES) sobre ordenamento do território, datado de Junho de 2002, recomendava-se a necessidade de se proceder a uma avaliação nacional dos PDM existentes e referia-se que, «das 40 cidades médias portuguesas integradas no PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Português e de Apoio às Cidades Médias), dois terços tinha nos seus PDM áreas de expansão superiores à área da própria cidade, o que não é sustentável. Isto é resultado de planos directores de primeira geração que foram feitos numa certa disputa entre o poder local e o poder central: o que fica dentro dos perímetros urbanos é da competência da câmara, o que fica de fora é da competência do governo. É fundamental que na próxima geração de PDM sejam tomadas medidas para a contenção das áreas urbanizáveis».

A criação de áreas de expansão excessivas parece não ter cessado, porquanto se mantêm inalteráveis grande parte das suas motivações. A avaliação nacional dos PDM ainda não foi feita, mas a sua problemática tem suscitado algum debate recente. Os municípios queixam-se da grande burocracia dos PDM e nisso terão alguma razão. Mas há outras queixas.

Na altura em que se redige este manual está em discussão, a propósito de um estudo, a revisão das reservas condicionantes (RAN e REN), com os

municípios a quererem total liberdade de definição das condicionantes a nível concelhio em sede do PDM. A principal razão invocada é a de que a RAN e a REN são perversas, porque, ao cativarem áreas de não construção, deixam entender que no resto do território tudo é possível.

Não deixa de ser um bom argumento. Porém, o cidadão comum minimamente atento e consciencializado do que se passa à sua volta em termos urbanísticos e ambientais, não pode ficar nada tranquilo perante a hipótese de a paisagem nacional passar a ser retalhada pelas autoridades locais, de forma anárquica, sem bases e orientações globais mínimas e perspectivadas em horizontes temporais suficientemente largos para garantirem eficácia, equilíbrio e estabilidade.

É, de facto, preocupante esperar contenção e ordem urbanística de entidades como as Câmaras Municipais, conhecida a sua exposição perigosa e permanente à pressão do licenciamento de construções, ou não fosse a construção uma das suas principais fontes de receitas. O que vai acontecer se forem as próprias Câmaras a determinar as servidões e condicionamentos das reservas de protecção que elas mesmas terão que respeitar?

CAPÍTULO

4

OS DESAFIOS DA GESTÃO DO TERRITÓRIO NO QUADRO DA UNIÃO EUROPEIA

O B J E C T I V O S

- Aprender criticamente as orientações e o desenvolvimento recente das políticas de incidência territorial na União Europeia.
- Avaliar a construção da Europa das Regiões e seus objectivos.
- Situar a posição e as perspectivas de Portugal na Europa das Regiões.
- Discutir a dimensão das estruturas regionais e urbanas portuguesas, apreendendo em profundidade as suas dimensões relativas.

P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

O ordenamento do território e o urbanismo não fazem parte, pelo menos directamente, das atribuições comunitárias, mas merecem cada vez mais atenção e apoios, designadamente financeiros.

Desde 1999 está em vigor o EDEC, um programa de orientação da política regional da União Europeia, em articulação com grande parte das políticas estruturais e outras. No fundo, trata-se de dar resposta à lógica de construção da Europa das Regiões, um tema polémico pelas intenções políticas que, alegadamente, lhe subjazem.

Portugal continua em busca de um patamar administrativo intermédio entre a governação central e a local. Ao mesmo tempo, equaciona o seu lugar e o seu papel na diversidade da Europa das Regiões. ●

4.1.

AS POLÍTICAS DE IMPACTO TERRITORIAL NA UNIÃO EUROPEIA

O ordenamento do território e o urbanismo não fazem parte, pelo menos directamente, das atribuições próprias da União Europeia, mas, com a criação do mercado único, as regras da subsidiariedade e da coesão económica e social passaram a enunciar alguns objectivos que claramente se prendem

com o ordenamento e a gestão do território.

Durante algum tempo, as preocupações eram quase só de natureza ambiental: prevenção, protecção e melhoria da qualidade do ambiente, protecção da saúde das pessoas, utilização prudente e racional dos recursos naturais e promoção de medidas à escala inter-Estados-membros para enfrentar problemas ambientais de natureza pluriterritorial (plurinacional).

Os estudos de impacto ambiental, que passaram a preceder, obrigatoriamente, a realização de grandes projectos de investimento, foram acolhidos nas legislações nacionais, mas têm sido realizados, em boa parte dos casos, sem as necessárias preocupações de eficiência e de viabilidade económico-financeira e, porque não dizê-lo, também com algum fundamentalismo e luta política de permeio. Alguns dizem mesmo que há algum exagero apocalíptico na abordagem dos estudos e das questões ambientais, a que dão corpo alguns interesses e ideologias nem sempre assumidos com clareza e justificação. Alguém dizia que, se Moisés vivesse hoje e repetisse a condução do povo judeu à Terra Prometida do mesmo processo que a Bíblia relata, separando com o seu bastão as águas do mar Vermelho, então seria julgado e eventualmente preso por falta de estudo de impacto ambiental.

As preocupações de natureza territorial passaram a ser mais assumidamente expressas com o Tratado de Maastricht, de 1991 (em vigor em 1993) de que surgiu um órgão importante nesta matéria, o Comité das Regiões (CR), que já leva 10 anos de funcionamento efectivo.

O Tratado de Amesterdão (1997) consolidou a posição do CR e alargou a sua competência de emissão de pareceres a domínios tão vastos como a aplicação de fundos estruturais, política de emprego, política social, ambiente, formação profissional, transporte, cultura, saúde, etc.

O texto da nova constituição europeia melhora também o estatuto do CR, ao mesmo tempo que consagra o reconhecimento constitucional do papel das autarquias locais e regionais na União Europeia graças, designadamente, ao respeito da autonomia local e regional, da diversidade cultural e linguística, à nova definição do princípio do subsidiariedade e à inclusão da coesão territorial nos objectivos da União.

4.2.

O ESQUEMA DE DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO COMUNITÁRIO (EDEC)

O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), mais elucidativo na sua designação em inglês – European Spatial Development Perspective (ESDP) – constitui o actual quadro-base de orientação da política regional da União Europeia e é o resultado de um processo de debate intensivo que cul-

minou no Conselho de ministros informal do ordenamento do território, reunido em Potsdam, em Maio de 1999. As breves considerações que se seguem são baseadas no documento de síntese oficial da União Europeia.

O EDEC define, à escala da União Europeia, objectivos de política e princípios gerais que visam assegurar um desenvolvimento sustentável e equilibrado do território europeu, no respeito da sua diversidade. Mais especificamente, esses objectivos são a coesão económica e social, a competitividade económica baseada no conhecimento e conforme aos princípios do desenvolvimento sustentável, a preservação da diversidade dos recursos naturais e culturais.

A sua elaboração partiu da constatação de que a acção dos Estados-membros se realiza melhor baseando-se em objectivos comuns. É um documento de natureza intergovernamental, indicativo, ou seja, não obrigatório. De acor-

do com o princípio da subsidiariedade, a sua aplicação efectua-se ao nível da intervenção mais adequada e de acordo com a vontade dos diversos agentes do desenvolvimento do território.

O EDEC baseia-se na ideia (e no facto) de que o crescimento económico e a convergência de alguns indicadores económicos não são suficientes para atingir o objectivo da coesão económica e social. Persistem desequilíbrios consideráveis no seio da União Europeia, entretanto agravados pelo alargamento, desequilíbrios esses que se manifestam tanto em desigualdades de rendimento como em extensos espaços de desemprego bastante elevado.

Uma intervenção concertada em matéria de desenvolvimento territorial é, por isso, desejável de forma a corrigir as disparidades observadas. Essa intervenção deve coordenar-se com uma integração económica em constante progressão (a realização do mercado interno; a importância crescente das autarquias e outros organismos locais e regionais; o alargamento em curso da União Europeia à Europa Central e de Leste; a evolução das relações que ligam a União Europeia aos seus vizinhos).

O EDEC aborda quatro domínios importantes que interagem e exercem pressões importantes sobre o desenvolvimento do espaço da União Europeia: evolução das zonas urbanas, evolução das zonas rurais, transportes, património natural e cultural.

Cerca de 80% da população europeia é hoje urbana. Reestruturam-se ou emergem centros urbanos, criam-se redes de cidades que cooperam para além das fronteiras.

Além disso é necessária uma nova relação cidade-campo para responder a desafios territoriais importantes. As zonas rurais da União Europeia são frequentemente confrontadas com a marginalização devida ao afastamento das grandes metrópoles, os rigores climáticos, o despovoamento e o envelhecimento da população, carências de equipamentos e infra-estruturas e falta de diversificação económica devido ao peso excessivo da agricultura. Mas, por outro lado, as zonas rurais têm recursos e um alto potencial económico, sobretudo numa perspectiva de desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável.

O aumento constante do tráfego rodoviário e aéreo no âmbito da realização do mercado interno é fonte importante de congestionamentos e pressões sobre o ambiente devido à emissão de gases poluentes. Além disso, a desigual localização das infra-estruturas no território europeu pode provocar ou agravar desequilíbrios importantes em termos de investimentos e pôr em causa os princípios da coesão territorial.

A diversidade do património natural e cultural, grande riqueza e referência da Europa, sofre fortes ameaças. A fauna, a flora, a água, os solos, as paisagens tradicionais, degradam-se em resultado da sobre-exploração imposta por determinados processos económicos e sociais.

Apesar da presença de um título específico no Tratado de Amsterdão sobre a coesão económica e social, as políticas sectoriais europeias não têm tido objectivos territoriais claramente definidos. Contudo, muitas delas influenciam fortemente o território comunitário como espaço geográfico de intervenção. O impacto territorial dessas políticas depende do tipo de intervenções, quer sejam de natureza financeira (política agrícola comum, política regional, através dos fundos estruturais e de ajudas específicas à investigação e à inovação), de ordem jurídica (política de concorrência, do ambiente) ou mesmo dotadas de uma perspectiva de planeamento (políticas da energia e dos transportes).

Do ponto de vista financeiro, a PAC e os fundos estruturais representam mais de 80% do orçamento comunitário.

Os Fundos estruturais visam remediar o que os relatórios sobre a coesão tornam evidente: que as disparidades se esbatem a nível dos Estados-membros mas tendem a aumentar entre as regiões. Os fundos estruturais têm tido isso em conta e por isso intervêm maioritariamente no âmbito de zonas elegíveis: zonas de objectivo 1 ou regiões com atrasos de desenvolvimento; zonas de objectivo 2, ou regiões em reconversão. Intervêm em menor escala de acordo com tipologias especiais que servem de base às iniciativas comunitárias: **INTERREG III, para as regiões fronteiriças; URBAN II para as zonas urbanas; LEADER para as áreas rurais.**

O sistema de programação dos fundos estruturais proporciona a possibilidade de elaborar planos de desenvolvimento integrados que implicam o conjunto dos agentes locais associados no âmbito de parcerias significativas e transparentes.

A política agrícola comum (PAC), orientada de início para as políticas de produtividade, empreendeu reformas progressivas no sentido de considerar cada vez mais as relações entre a agricultura e as áreas rurais. Presentemente prevalecem sobre os demais objectivos a segurança alimentar e a defesa do ambiente, a reestruturação da agricultura dos países novos aderentes, a diversificação económica das zonas rurais e o estabelecimento da já referida nova relação cidade/campo.

Quanto a redes transeuropeias, a União Europeia participa na implantação das redes europeias no domínio dos transportes, das telecomunicações e do abastecimento de energias. Estas redes, através das repercussões directas na utilização do espaço, contribuem simultaneamente para a realização do mercado interno e para o reforço da coesão, melhorando as ligações entre zonas centrais e zonas insulares e periféricas. As redes de transportes, por si só, absorvem cerca de 80% do orçamento comunitário para as redes transeuropeias.

A política de concorrência tem como objectivo evitar e combater os conluios entre empresas e os abusos de posição dominante e por isso controla as

fusões e aquisições e enquadra os auxílios estatais. Tudo isto tem efeitos sobre a localização geográfica das economias, embora não o vise directamente. Apesar de considerar incompatíveis os auxílios estatais de finalidade regional com o mercado comum, a Comissão aceita-os em casos devidamente justificados como, por exemplo, apoios específicos em regiões com atrasos de desenvolvimento, em reconversão ou que se encontrem em desvantagens naturais (condições climáticas, afastamento do centro).

O Tratado de Amesterdão confere à política ambiental um grande peso, ao exigir, por exemplo, estudos de impacto ambiental previamente à realização de grandes projectos de investimento.

O impacto territorial da política ambiental respeita também à definição de zonas protegidas (rede «Natura 2000») para a fauna, a flora, a redução do uso de substâncias nocivas na agricultura, a regulamentação do tratamento dos resíduos, a limitação da poluição atmosférica ou sonora, a promoção das energias renováveis.

A política comunitária, em matéria de investigação, tecnologia e desenvolvimento (ITD), favorece a cooperação entre empresas, centros de investigação e universidades, sem que nenhum critério regional especifique a escolha dos projectos. Através, porém, de um marketing orientado territorialmente e baseado nos recursos específicos desses territórios, as regiões menos prósperas podem estar em condições de atrair investimentos em ITD.

O programa-quadro plurienal apoia a investigação em desenvolvimento territorial em temas como «a cidade de amanhã e o património cultural», «a gestão sustentável da agricultura e da pesca», «a gestão sustentável e a qualidade da água».

Dirigindo-se ao conjunto dos agentes implicados no desenvolvimento espacial aos níveis comunitário, nacional, regional e local, os objectivos e as opções políticas do EDEC são: «instauração de um sistema urbano policêntrico e equilibrado; promoção de esquemas de transporte e de comunicação integrados, que favoreçam igual acesso às infra-estruturas e ao saber por parte de todo o território da União Europeia; desenvolvimento e preservação da natureza e do património cultural».

Acerca do desenvolvimento territorial policêntrico e da nova relação cidade/campo, observa-se que o cerne actual da Europa, delimitado pelas metrópoles de Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo, constitui praticamente a única zona europeia com dinâmica de integração na economia mundial. As tendências territoriais na União Europeia vão no sentido de acentuar a localização de actividades nesta zona de concentração ou eventualmente em metrópoles de menor dimensão (Barcelona, região de Oresund, etc.).

O modelo de desenvolvimento policêntrico pretende, por isso, evitar uma concentração excessiva da população e do poder económico, político e fi-

nanceiro numa única zona. Desenvolvendo uma estrutura urbana mais descentralizada, valorizará o potencial de todas as regiões europeias e contribuirá para a redução das disparidades regionais. **Entre outros aspectos, deve ser reforçado o papel estratégico das regiões metropolitanas e das «cidades-portas» (grandes portos, aeroportos intercontinentais, cidades de feiras e exposições, centros culturais de renome mundial) concedendo-se também especial atenção às regiões periféricas.**

Viver e trabalhar no campo não é, necessariamente, um obstáculo ao desenvolvimento económico e competitivo e ao crescimento do emprego. Para fazer face ao despovoamento e à monoactividade agrícola, as áreas rurais devem empreender a diversificação das suas actividades, baseando as suas estratégias nas suas especificidades e nas suas próprias necessidades. As áreas rurais podem explorar o melhor possível o seu potencial de desenvolvimento: redescobrimo a multifuncionalidade de uma agricultura orientada para a qualidade, produtos regionais, agro-turismo, valorização patrimonial e paisagística, utilização de energias renováveis; desenvolvendo actividades ligadas às novas tecnologias da informação e ao intercâmbio de experiências sobre temáticas orientadas.

A igualdade de acesso às infra-estruturas e ao saber é um objectivo também importante. Não podendo, só por si, atingir os objectivos da coesão económica e social, as infra-estruturas de transportes e comunicações são, no entanto, instrumentos valiosos, pois permitem a interconexão entre os territórios, em especial entre as zonas centrais e as periféricas e os centros urbanos e o espaço circundante (*hinterland*).

A extensão das redes transeuropeias devia conformar-se ao conceito de desenvolvimento policêntrico, assegurando prioritariamente o serviço das zonas económicas de integração global, uma vez definidas. Além disso, todas as regiões devem poder beneficiar de um acesso facilitado aos nós intercontinentais (portos e aeroportos).

O acesso ao saber e às suas infra-estruturas é também primordial numa sociedade baseada no conhecimento. O mercado de emprego e as empresas precisam de sistemas dinâmicos de inovação, de uma transferência eficaz das tecnologias e de instituições de educação e formação adequadas. O acesso ao saber e o potencial de inovação permanecem mal repartidos na União Europeia, concentrando-se nas zonas em que o dinamismo económico é mais vivo. Esses benefícios têm de alastrar também às regiões com dificuldades.

Respeitadas e valorizadas, segundo critérios de gestão prudente, a natureza e a cultura constituem factores económicos não negligenciáveis para o desenvolvimento regional. O desenvolvimento territorial pode desempenhar um papel motor na manutenção e utilização sustentável da biodiversidade à escala local e regional. Mais importante que medi-

das estritas de protecção, é incluir a gestão ambiental nas estratégias de ordenamento do território.

A riqueza do património e das paisagens culturais da Europa constitui a expressão da sua identidade e reveste-se de importância universal. Impõe-se uma abordagem criativa a fim de inverter a tendência ao abandono e à degradação e transmitir esse património às gerações futuras nas melhores condições.

O EDEC não é um documento obrigatório, mas os Estados-membros desejam que ele produza resultados a longo prazo. A cooperação desejada entre os diversos níveis de agentes que participam no ordenamento do território vai permitir evitar as contradições ou a neutralização (anulação) mútua de actuações.

Os Estados-membros estabeleceram um conjunto de recomendações interessantes, aqui enumeradas a quatro níveis: comunitário, de cooperação transnacional, nacional e de cooperação transfronteiriça e inter-regional.

À escala comunitária salientam-se as seguintes propostas ou recomendações: que a Comissão avalie, de modo sistemático e periódico, os impactos territoriais das políticas comunitárias; que, tendo em vista uma execução coerente, se preconize a cooperação no âmbito de organizações e instituições internacionais (Conselho da Europa, OCDE, etc.); se adoptem medidas que favorecem a recolha e o intercâmbio de indicadores comparáveis, a realização de estudos sobre as grandes tendências territoriais na Europa, o intercâmbio de experiências inovadoras em matéria de ordenamento do território; e, por último a criação de um «Observatório em rede do ordenamento do território europeu» (OROTE).

A nível da cooperação transnacional, no âmbito do INTERREG III, propõe-se aos Estados-membros e à Comissão que prossigam a cooperação transnacional baseada em projectos de desenvolvimento territorial.

A nível dos Estados-membros, é proposto que tenham mais em conta a dimensão europeia do ordenamento do território nas suas políticas nacionais e que informem o público sobre a cooperação europeia em matéria de desenvolvimento territorial.

Ao nível da cooperação transfronteiriça e inter-regional, é proposto aos Estados-membros e às autoridades (colectividades) territoriais, regionais e locais que prossigam a realização de projectos de carácter transfronteiriço. Alguns exemplos pertinentes: melhoria de esquemas de ordenamento e de planos de ocupação do solo; melhor articulação dos sistemas de transporte regionais com os nós nacionais e internacionais; execução de estratégias de desenvolvimento sustentável em meio rural e de programas que valorizem o património natural e cultural; criação de redes de cidades no âmbito do desenvolvimento urbano.

4.3.

PORTUGAL NO CONTEXTO DA EUROPA DAS REGIÕES

As regiões administrativas previstas na Constituição portuguesa desde 1976 estão mortas e enterradas desde a desastrosa tentativa de criação que o povo recusou em Novembro de 1998.

A tentativa velada que parece estar por detrás do processo criativo das chamadas «Grandes Áreas Metro-

politanas» não conseguirá esse desiderato pelas razões críticas já referidas (ver 3.1.3).

Diz-se que os Portugueses são muito mais localistas do que regionalistas (Gaspar, 1993). E há, de facto, frequentes indícios e manifestações disso. O que não quer dizer que não possam e não devam ser instituídas instâncias territoriais intermédias (entre a Administração central e a municipal) para desempenharem algumas (poucas) tarefas que não é possível viabilizar a nível local/municipal.

Os Portugueses não são contrários aos objectivos que se pretende atingir com as regiões: desenvolvimento equilibrado de todas as partes do território; combate às assimetrias; igualdade de oportunidades; maior participação e responsabilidade; reforço da coesão e da solidariedade nacionais. Opõem-se é a que isso se faça com estruturas demasiado pesadas que, em vez de diminuírem as burocracias e os chamados custos de contexto, os venham a aumentar.

Um processo de regionalização tem de ter em conta as características específicas de cada país. É matéria em que não resulta a adopção de figurinos alheios. Na União Europeia, os países que têm estruturas regionais fortes (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha e Itália) são modelos federativos, ou muito próximos, por razões diversas – históricas, geográficas, linguísticas ou outras. A França, que é um estado de forte tradição unitária, apesar de ser um país de grande dimensão, optou por um esquema de regionalização leve, de que quase não se fala. É conhecido o desabafo de Mitterrand perante o mapa de constituição das regiões francesas: «É uma má solução para um problema que não existe».

Uma observação mais atenta das características da região francesa, da região italiana, do *land* alemão, da região federal belga ou da comunidade autonómica espanhola, mostra bem que as razões que estiveram nas respectivas origens, quase todas elas diferentes, não têm aplicação em países territorialmente pequenos e de forte tradição unitária como Portugal, Irlanda, Dinamarca, ou mesmo a Holanda.

Felizmente que a União Europeia não obriga nenhum Estado-membro a adoptar nenhum modelo de regionalização igual aos demais, até porque não pode haver um figurino comum. Mas mesmo não impondo nada quanto à forma como a região há-de assumir-se institucionalmente dentro de cada Estado-membro, a verdade é que se descortinam dois tipos de tendências.

Por um lado, praticamente todos os países acabaram por constituir, ainda que às vezes provisoriamente, níveis autárquicos ou simplesmente co-ordenativos intermédios. Por outro, parece estar a evoluir-se para níveis de representação das regiões em órgãos institucionais da governação europeia que não assumam apenas natureza consultiva, como tem acontecido até aqui com o **Comité das Regiões**. Nesta perspectiva, qualquer país terá sempre muito mais a lucrar se se fizer representar nesse ou nesses órgãos através de responsáveis eleitos regionalmente do que por eleitos apenas localmente (representantes municipais). Isso aumenta, naturalmente, o peso da representação e a capacidade de influenciar as decisões comunitárias de índole regional.

Há em Portugal três tipos de divisão territorial que, quanto mais não seja por razões de inércia, se consolidaram e coexistem há quase 50 anos. Refiro-me aos 278 concelhos continentais, muitos deles mais velhos que a nacionalidade, aos 18 distritos, com a bonita idade de quase 170 anos, e às cinco regiões de planeamento criadas praticamente em 1969 e cuja designação veio evoluindo até às actuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

Não vamos entrar em pormenores, mas estamos convencidos, sobretudo em função da má experiência vivida depois de 1974, que a génese das regiões portuguesas tem que passar pelos concelhos, agrupamentos de concelhos (as actuais NUTS III), distritos e regiões CCDR, englobando distritos inteiros, nem que para isso se tivesse que fazer alguns ajustamentos e até eventualmente criar mais uns cinco ou seis.

Concordando com Oliveira (1996), entende-se também que os distritos devam manter-se como autarquias entre o município e a região, como espaços administrativos intermédios de desconcentração de algumas atribuições, poucas mas importantes, de representação do governo, de coordenação horizontal de serviços desconcentrados, de segurança, protecção civil e – tarefa que os governadores civis dos últimos anos têm desempenhado de forma geralmente exemplar – de «provedoria» junto das populações. Um governo distrital (governo civil) pode funcionar com grande parcimónia de meios e de pessoas, muito melhor ainda quando grande parte das suas tarefas burocráticas foram transferidas – e bem –

para as câmaras municipais. Outra vantagem da manutenção da instância intermédia distrito, ajustada segundo as linhas de orientação referidas acima, é a de filtrar muitas tarefas de natureza administrativa (e política) que obrigariam a «engordar» as estruturas regionais, coisa que se deve evitar a todo o custo, como se refere mais adiante.

As CCDR, também com pequenos ajustamentos de funções, de áreas territoriais (de forma a englobarem distritos inteiros) e também de processos de normalização institucional (como, por exemplo, a eleição directa ou indirecta dos seus órgãos) passariam a ser a cúpula regional para arcar com as tarefas de desconcentração/descentralização que o princípio da subsidiariedade não aconselha atribuir a níveis inferiores nem superiores. Naturalmente que seriam a cúpula regional para «usos» comunitários, como de resto já hoje são, em alguns aspectos.

Teríamos assim um processo *soft* de constituição de regiões que, estamos convencidos, não desencadearia novas cruzadas de oposição, porque, entre outros aspectos, reforçava as atribuições municipais e dos agrupamentos municipais, tudo enquadrado para efeitos do que só espaços territoriais mais alargados permitem, em distritos, e estes por sua vez em regiões, ambos praticamente já existentes e delimitados. Qualquer outra forma de regionalização, pesada, burocratizada, destradicionalizada, seria sempre discutível. Pior, seria sempre inútil, por desnecessária, num país com a dimensão e as características específicas do nosso.

Como em tudo na vida (e na política), a questão da regionalização em Portugal tem sido objecto de fortes polémicas com posições extremadas. Há os que defendem (e têm defendido historicamente) o retalhamento do território em regiões muito pequenas, que faziam sentido há um ou dois séculos atrás, mas que de modo nenhum se justificam nos tempos de globalização de hoje, em que o país se tornou extraordinariamente «próximo» e acessível, graças às grandes auto-estradas, as rodoviárias e as da informação e do conhecimento.

No extremo oposto, há os que defendem que Portugal não deve ter regiões ou, melhor, deve ter apenas três regiões: Continente, Açores e Madeira. O Continente apareceria assim como uma região única europeia. Contra os que acusam de gigantismo tal região, apontam o facto de, mesmo assim, já existirem regiões europeias de dimensão demográfica e, possivelmente, territorial, superior à nossa, como acontece com as regiões alemãs de Baviera, Renânia/Vestefália e Baden/Wurtttemberg, a Ille-de-France (que engloba Paris) e a Lombardia, na Itália. E mesmo ao nível da Península Ibérica, em termos de potencial económico, já não seríamos também a maior região: a Catalunha e a Comunidade Autónoma de Madrid têm

valores absolutos de PIB semelhantes ou mesmo superiores ao do PIB do Continente português.

Por detrás dos defensores da «Região Continente» está também a convicção de que a União Europeia funciona cada vez mais em função de um poderoso *lobby* regional, o movimento da Europa das Regiões, quiçá um novo «cavalo de Tróia» da integração europeia que se orienta pelo princípio, mais ou menos velado, de dividir para reinar. Dito de outro modo, retalhar os ainda todo-poderosos Estados nacionais em regiões seria uma forma de os enfraquecer, facilitando assim a tão almejada união política da Europa.

Além disso, se outro argumento não houvesse, ficaria sempre bem clara a vantagem maior de Portugal (o Continente) se manter na União Europeia como uma só região europeia: deixava de ser apenas um pequeno Estado-membro para passar a ser uma grande região.

Esta posição, a concretizar-se, não seria de todo original. Foi, de certo modo, a que a Irlanda seguiu quando, em 1987, pôs fim às estruturas regionais que possuía e se apresentou perante a União Europeia como uma região única. Tem agora apenas oito autoridades regionais, somente para efeitos de planeamento e coordenação, tipo CCDR portuguesas, e também como estas, ainda sob apreciável controlo governamental.

Muita da polémica regional portuguesa resulta também de os interlocutores estarem a pensar em coisas diferentes, misturando frequentemente conceitos de região política com o de região simplesmente administrativa. Uma região política caracteriza-se por possuir um elevado grau de autonomia relativamente ao poder central, poder legislativo e regulamentar muito amplo, atribuições fiscais e outras. Ora, na regionalização portuguesa nunca esteve em causa instituir, no Continente, uma regionalização política e os políticos defensores da regionalização, designadamente os da proposta de 1998, nunca souberam explicar isso ao povo com a devida clareza. O que se tem em mente é, simplesmente, a criação de regiões administrativas com o objectivo de ajustar o melhor possível as soluções dos problemas que se põem na óptica das políticas regionais.

Os opositores da regionalização, bem como os defensores da centralização, invocam por vezes que o país é pequeno de mais para ser estratificado pela introdução de mais um nível de Governo e de Administração, reproduzindo no escalão regional o esquema de governação a nível central: um parlamento regional e um governo regional com as dimensões e as mordomias e a pompa que a importância das regiões supostamente exigiria. Como diz Oliveira (1996), «nada mais negativo do que fazer miniaturas institucionais que rapidamente imitariam as formas de representação exterior do poder

sem lhes fazer corresponder um acrescentamento de valor nos domínios em que realmente importa que actuem».

É claro que as pessoas que pensam assim têm alguma razão quando olham para experiências concretas, tanto lá fora como cá dentro. O caso das nossas regiões autónomas é bem um exemplo dessa dimensão e desse aparato desnecessário. Podem servir, e provavelmente vão servir, de «vacina» contra repetições de erros.

Se do exposto é possível tirar algumas conclusões quanto ao tipo de regionalização que devemos ter, podemos resumi-las em meia dúzia de aspectos: as necessidades e especificidades portuguesas; processo alicerçado, tanto quanto possível, em estruturas administrativas já existentes e mais ou menos sedimentadas, apenas com as competências e atribuições estritamente necessárias para fazer mais bem feito aquilo que outras instâncias ou patamares administrativos não podem fazer.

Acrescentaríamos ainda que o processo terá que ser gradual e permanentemente avaliado num quadro adequado de *benchmarking*. Assim, deverá ser um processo que institua novas formas de actuação que conquistem a confiança e a participação, tanto dos cidadãos e dos agentes económicos, como de outras entidades envolvidas. No fundo, a regionalização também é a procura de uma nova forma de governação territorial.

Não é de todo impossível ir avançando na desconcentração e descentralização administrativa sem regiões estabelecidas. Mas é claro que a sua criação tem, entre outras vantagens, a de uniformizar as dezenas de divisões administrativas que existem em Portugal, com todos os inconvenientes que uma situação dessas acarreta.

Por outro lado, a região administrativa constitui um patamar intermédio de decisão que começa a faltar no diálogo e na cooperação inter-regional europeia. As dificuldades decorrentes da falta desse escalão de decisão em Portugal estão bem patentes no relacionamento que temos tido com as regiões (autonomias) espanholas de fronteira. Onde esse relacionamento de cooperação e complementaridade tem sido mais expressivo é entre o Norte de Portugal e a Galiza onde as diferenças, no que se refere à capacidade de decisão, são abissais. Enquanto a *Xunta* de Santiago de Compostela pode decidir na hora qualquer assunto de natureza regional, por mais importante que seja, a CCDR Norte não pode dar um passo sem ter que pedir autorização a Lisboa.

As múltiplas vantagens da existência desses escalões estão largamente exemplificadas por essa Europa fora. Um caso importante de que se faz aqui referência sucinta é o da chamada «Grande Região» constituída pelo Luxemburgo e por regiões de três países à sua volta (ver «Estudo de caso»).

ESTUDO DE CASO



A Grande Região (uma região no coração da Europa)

A Grande Região (GR) é um espaço transfronteiriço que agrega o Luxemburgo, Estado soberano e as seguintes regiões de três países à sua volta: Lorena (França), Sarre e Renânia-Palatinado (Alemanha), Valónia e Comunidade Germanófono da Bélgica.

Com antecedentes que datam do início dos anos 70, a GR constituiu-se em 1980, no âmbito de um acordo de cooperação germano-franco-luxemburguês para as regiões de fronteira. Mais tarde, em 1994, depois de resolvido o seu problema de regionalização, juntou-se-lhes a Bélgica com as regiões da Valónia (de língua francesa) e da Comunidade Germanófono Belga.



A GR constitui hoje um vasto espaço de cooperação transfronteiriça onde cabem todos os domínios de interesse para o bem-estar e o desenvolvimento económico, cultural, turístico e social. Ocupa uma área total de 65 541 km² (400 km de oeste a leste por 250 km de norte a sul) e tem uma população de 11,2 milhões de habitantes. Quer a população, quer o PIB regional, representam 3% da União Europeia – 15, o que, no caso do PIB, é sensivelmente o dobro da posição homóloga portuguesa. A zona abrangida é de densidade populacional média e de povoamento relativamente disperso. A maior cidade é Charleroi (Bélgica) com pouco mais de 200 000 habitantes, mas com 421 000 na aglomeração urbana.

Repartida entre a cultura latina e germânica, a GR situa-se no centro do eixo siderúrgico do desenvolvimento europeu e apresenta um território com características simultaneamente urbanas, rurais (Ardenas-Eifel) e industriais, base de relações económicas e culturais fortes e permanentes. É um conjunto de territórios praticamente bilingues (francês e alemão) que foi durante séculos zona de disputa dos impérios europeus. As vicissitudes históricas também ajudaram a criar alguma base de sentimento comunitário. Além disso, há problemas económicos e sociais comuns como os das zonas industriais (siderúrgicas) e mineiras em reconversão, presentes nos quatro Estados envolvidos.

O primeiro resultado da criação da GR foi a construção de uma comunidade de interesses que fez surgir projectos comuns como o Pólo Europeu de Desenvolvimento de Longwy (França), Rodange (Luxemburgo) e Athus (Bélgica). Uma característica também importante da GR é o fluxo transfronteiriço diário de trabalhadores e consumidores que a atravessam. Só trabalhadores são cerca de 120 000, dos quais 90 000 afluem ao Luxemburgo.

Os territórios associados que, como já se referiu pertencem a quatro países, têm as seguintes características:

- Luxemburgo: Estado soberano, 2586 km², 441 300 habitantes (2002), capital: Luxemburgo-cidade (323,3 mil habitantes no distrito); línguas: luxemburguês, francês e alemão;
- Lorena, única região francesa de fronteira tripla, 23 547 km², 2,3 milhões de habitantes; capital: Metz (272,1 mil habitantes); língua: francês.

- Renânia-Palatinado: Estado federado alemão, 19 853 km², 4 milhões de habitantes; capital: Mayence (Mainz) (185,3 mil habitantes); língua: alemão.
- Sarre: Estado federado alemão, 2570 km², população: 1 milhão de habitantes; capital: Sarrebruk (350 mil habitantes no distrito regional); língua: alemão.
- Valónia (Comunidade Francesa da Bélgica): 16 844 km², população 3,4 milhões de habitantes; capital: Namur (285 mil habitantes); língua: francês.
- Comunidade Germanófono da Bélgica: 853 km², 70 831 habitantes; capital: Eupen; língua: alemão.

As formas de cooperação política inter-regional desenvolvidas pela GR são múltiplas e, o que é deveras importante, estão institucionalizadas:

- Cimeiras regulares de 18 em 18 meses, que são as reuniões ao mais alto nível político;
- Observatório inter-regional do mercado do emprego, criado em 2000;
- Comité económico e social da GR, criado em 1997, órgão consultivo das Cimeiras, de vocação socioeconómica;
- Comissão regional Sarre-Lor-Lux-Trèves/Palatinado ocidental, decidida em 1971 pela Comissão intergovernamental franco-germano-luxemburguesa;
- Conselho parlamentar inter-regional, criado em 1986, composto por membros dos parlamentos regionais de cada região associada (35 membros), que visa constituir a assembleia parlamentar consultiva da GR;
- Euregio Saar-Lor-Lux-Rhin, criado em 1988 e reformulado em 1995, é o órgão representativo dos interesses municipais na GR.

A GR dispõe ainda de um grupo de trabalho estatístico que recolhe e publica estatísticas, nomeadamente um anuário.

A sede da GR funciona na cidade do Luxemburgo desde 1999, na Casa da Grande Região. Aí funcionam os serviços de apoio à Cimeira, ao Conselho Regional e aos deputados regionais, bem como um *guichet* permanentemente aberto ao público.

A terminar, é de referir que para além das formas de cooperação desenvolvidos pela GR, a sua dimensão suscita níveis acrescidos de apoios de iniciativa comunitária, nomeadamente através dos Programas INTERREG, tanto de cooperação transfronteiriça como de cooperação transnacional. Entre estes destacam-se programas específicos de desenvolvimento urbano e de ordenamento do território, no âmbito do INTERREG III, que termina em 2006.

Fonte: Site da GR (ver <http://www.granderegion.net>)

Bibliografia

- Amado da Silva, J. (2000), «Proposta de um Programa para o Desenvolvimento da Economia Digital», in *II Jornadas Empresariais Portuguesas*, Vidago, Porto, AEP.
- Boudeville, J. R. (1969), *Aménagement du Territoire e Polarisation*, Paris.
- Caldas, C. e J. Loureiro (1966) *Regiões Homogéneas do Continente Português*, Lisboa, F. Gulbenkian.
- Castells, Manuel (1979) *Problemas de Investigação em Sociologia Urbana*, Editorial Presença.
- Cheshire P. e Mills E. (1999), *Handbook of Regional and Urban Economics*, N-Holland.
- Condeso, F. dos Reis (1999) *Direito do Urbanismo, Noções Fundamentais*, Lisboa, Quid Juris.
- Correia, F. Alves (1989), *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, L. Almedina.
- Coulbois, Pierre (1984), *Aménagement du Territoire: une méthode – Note et études documentaires*, Paris.
- Cunha, J. Correia (1966), *Regionalização do Território Metropolitano*, Separata n.º 5 de *Estudos de Planeamento Económico*, STPC.
- Delcamp, Alain (coord.), (1994), *Les Collectivités Décentralisées de l'Union Européenne*, La Documentation Française/CNFPT.
- Evans, Alan (1985), *Urban Economics, An Introduction*, Oxford.
- Gaspar, J. (1993), *As Regiões Portuguesas*, MPAT.
- Groeneveld, Kees e Johan Hoogerbrug (2002), *La economía de servicios – la nueva prestación de servicios como arma estratégica de la nueva economía*, Madrid, Financial Times Prentice May.
- Isard, W. (1956), *Location and Space Economy*, MIT.
- Leitner, Christine, ed. (2003), *E-Government in Europe: The State of Affairs*, European Institute of Public administration, www.eipa.nl.
- Lobo, Manuel da Costa (1999), *Planeamento Regional e Urbano*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Lopes, A. Simões (1980), *Desenvolvimento Regional (1 volume, Problemática, Teoria, Modelos)*, F. Gulbenkian.
- Mcloughlin, J. Brian (1970) *Urban and Regional Planning. A Systems Approach*, London, Farber Editions.
- MEPAT (1998), *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Editora Fenda.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.

- OCDE (2001), *Territorial Outlook*.
- OCDE «The e-government imperative: main findings», *OECD Observer*, Março 2003.
- OCDE «The Hidden Threat to e-government – Avoiding Large Government it Failures», *OECD Public Management Office*, Março 2001.
- Office of Management Budget, E-Government Strategy, February, 2002.
- Office of Management Budget, FY 2003 Report to Congress, on the E-Government Act, March, 2004.
- Oliveira, L. Valente (1996), *A Regionalização*, Editora Asa.
- Perroux, F. (1969), *Les espaces économiques in l'Économie du XX ème siècle*.
- Ponsard, C. (1955), *Économie et Espace*, Paris.
- Richardson, W. Harry (1975), *Elements of Regional Economics*, Great Britan, Penguin Education.
- Salgueiro, Teresa Barata (1992), *A Cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana*, Ed. Afrontamento.
- Scott, Allen J. (ed.) (2001), *Global City-Regions, Trend, Theory, Policy*, Oxford University Press.
- Secchi, Bernardo e outros (1968), *Análisis de las Estructuras Territoriales*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- Sica, Paolo (1981), *Historia del Urbanismo (tradução espanhola)*, Madrid, IEAL.
- Stöhr, Walter (1969), *The Role of Regions for Development in Latin America*, «Regional Studies 3».
- Thompson, W.R. (1971), *A Preface to Urban Economics*, Baltimore, Maryland.
- UMIC, Plano de Acção para o Governo Electrónico, www.unic.gov.pt/UMIC; 2004.
- Vasconcelos, A. Vale (1984), *Economia Urbana*, Porto, Rés Editora.

Í N D I C E

INTRODUÇÃO 5

CAPÍTULO 1

A GÊNESE E A EVOLUÇÃO DO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO ... 7

1.1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E METODOLÓGICO 8

1.1.1. SITUAÇÃO DO PROBLEMA 8

1.1.2. O ESPAÇO E A ANÁLISE E NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS 11

1.1.3. O ESPAÇO E A REGIÃO 12

1.1.4. O ESPAÇO E A CIDADE 14

1.2. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO 15

1.2.1. BREVE CRONOLOGIA DAS TEORIAS DA LOCALIZAÇÃO 15

1.2.2. EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .. 18

1.2.3. MARCAS HISTÓRICAS DO URBANISMO 21

CAPÍTULO 2

AS GRANDES LINHAS DE ORIENTAÇÃO E MUDANÇA 25

2.1. VISÃO GERAL 26

2.1.1. A CRESCENTE IMPORTÂNCIA DAS UNIDADES TERRITORIAIS 28

2.1.2. GLOBALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO 28

2.1.3. NOVO QUADRO DE MUDANÇA DAS POLÍTICAS 29

2.1.4. POLÍTICAS URBANAS E INTRA-URBANAS 31

2.1.5. POLÍTICAS EM MEIO RURAL 34

2.2. O EMERGIR DAS CIDADES-REGIÕES .. 36

2.3. A GOVERNAÇÃO DO TERRITÓRIO 38

2.3.1. ASPECTOS ESPECÍFICOS E TENDÊNCIA NA GOVERNAÇÃO DAS ÁREAS METROPOLITANAS 40

2.4. PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO E GOVERNO ELECTRÓNICO (*E-GOVERNMENT*) 43

2.4.1. AS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO GOVERNO ELECTRÓNICO 43

2.4.2. AS EXPERIÊNCIAS E OS ENSINAMENTOS A RECOLHER ... 47

2.4.3. POSSIBILIDADES DE ALTERAR O PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO 49

CAPÍTULO 3

O PLANEAMENTO E A GESTÃO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL 51

3.1. RESENHA HISTÓRICA 52

3.1.1. TRAÇOS DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA E REGIONAL ATÉ 1974 52

3.1.2. A POLÍTICA REGIONAL ATÉ 1974 54

3.1.3. A REGIONALIZAÇÃO APÓS 1974 56

3.1.4. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO URBANISMO EM PORTUGAL 60

3.2. OS ACTUAIS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO 62

3.3. AS CIDADES E OS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO 67

3.3.1. CIDADES E ESTRUTURA URBANA 67

3.3.2. ESTRUTURA MUNICIPAL 70

3.3.3. POLÍTICAS URBANAS E PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS. SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS 73

CAPÍTULO 4

OS DESAFIOS DA GESTÃO DO TERRITÓRIO NO QUADRO DA UNIÃO EUROPEIA 77

4.1. AS POLÍTICAS DE IMPACTO TERRITORIAL NA UNIÃO EUROPEIA 78

4.2. O ESQUEMA DE DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO COMUNITÁRIO (EDEC) 79

4.3. PORTUGAL NO CONTEXTO DA EUROPA DAS REGIÕES 85

Referências 93

