



Notas para uma discussão do Planeamento Regional – os casos históricos de Portugal e da Comunidade Européia

Paulo Reis Mourão¹

Resumo

Planejar no espaço obriga a repartir, conceber, dividir, decidir, e a agir. Repartir recursos, conceber políticas, dividir o território, decidir de modo esclarecido e a agir com eficácia e com eficiência. Este trabalho demonstra a riqueza da terminologia de espaço regional assim como, utilizando os exemplos de Portugal e do projeto comunitário europeu, verifica a múltipla complexidade dos processos de planeamento regional envolvidos, avançando com ritmos distintos e em função de determinantes, como a qualidade do financiamento ou das estruturas económicas e políticas, igualmente discutidas.

Palavras-chaves: Planeamento Regional; Região; União Européia

¹ Pesquisador do Núcleo de Investigação em Políticas Económicas; Departamento de Economia; Universidade do Minho; Campus de Gualtar; 4700 Braga – Portugal. E-mail: paulom@eeg.uminho.pt)

Notes for a discussion of Regional Planning – the historic cases of Portugal and European Community

Abstract

Planning on the space needs sharing, conceiving, dividing and acting: sharing resources, conceiving policies, dividing the territory, deciding by an enlightened way and acting with efficiency and with efficacy. This work shows the richness related to the definition of regional space and it verifies the multiple complexities of the processes of planning, deeply dependent on the quality of the financing instruments or on the economic and political structures, also discussed recurring to the examples of Portugal and of the European communitarian project.

Key-words: Regional Planning; Region; European Union

Introdução

O planejamento regional é um conjunto de iniciativas e de decisões que necessita de uma atualização permanente, fruto da reflexão comparativa. Nesse sentido, este trabalho objetiva elaborar uma discussão dos exemplos de planejamento regional em Portugal e no projeto comunitário europeu.

O planejamento regional foca uma ordenação (que no sentido econômico estrito, se pretende eficiente) de uma unidade – a região, unidade esta envolta num complexo maior, o espaço. Assim, torna-se premente desde logo discutir a concepção de espaço, compreender a evolução da sua complexidade e a aplicabilidade conceitual. Este trabalho discute, por isso, com especial atenção, o conceito de espaço econômico, desde as contribuições seminais de Thünen e de Lauhardt, passando pelas visões reformadoras de Hotelling e Christaller, até à visão atual de complexo humano.

Posteriormente, e dado que o espaço comunga da diversidade dimensional que o Homem possui, é necessária uma compreensão (igualmente) integral da unidade em foco do planejamento, a região. Assim, serão apresentados os critérios preponderantes que limitam, conceitualmente, a *região*, enquanto unidade de observação, como os critérios da homogeneidade, da polarização e do planejamento ou, em classificações alternativas, a aplicabilidade política, a sustentabilidade, a endogeneidade fatorial e a problemática comum às sub-unidades da região.

Passando aos casos concretos analisados, foi observado, em primeiro lugar, o exemplo do planejamento regional português. Neste caso, só com propriedade se pode discutir a temática a partir de meados de 1960, altura em que a dinâmica dos Planos de Fomento nacionais atribuíram uma competência descentralizadora aos serviços administrativos do Estado, eminentemente. Abordar-se-á, de seguida, a intencionalidade municipalista dos projetos após o 25 de Abril de 1974, assim como a atual definição baseada nas NUT, sob a influência da repartição analítica europeia.

Por sua vez, o planejamento regional europeu, surge com vigor definitivo a partir da década de 1970, largamente dependente da autonomia possibilitada pelos instrumentos de financiamento das competências de harmonização regional da Europa, instrumentos como o FEDER, o FEOGA ou os Fundos de Coesão. No sentido de uma maior agilidade de aplicação, as regiões desenhadas recorreram a três linhas

de definição: as NUT's, a análise acadêmica, e a repartição baseada sobretudo na contigüidade socioeconômica.

Assim, o remanescente deste trabalho é composto pela seguinte estrutura. A seção 2 discute a noção de “espaço”. A seção 3 observa a unidade em foco, a “região”. A seção 4 elabora a síntese dos principais traços caracterizadores do planejamento regional português. A seção 5 foca a definição de regiões no espaço europeu. A seção 6 conclui.

O espaço

Castells, em 1972, segundo sugestão de Lopes (1984), apresenta-nos num influente período uma descrição de *espaço*: “O espaço tem uma definição geográfica, tem uma definição histórica, tem uma definição econômica, tem uma definição social”. O conceito de *espaço* será, aliás, um dos mais complexos e mais diversos, dos mais polêmicos e mais inacabados. Dada a sua apropriação pelos mais variados campos do conhecimento, tornar-se-á, lamentavelmente, redutor tentar defini-lo, sem apresentar, primeiro, esta ambigüidade. Encontramo-lo não só em Economia Regional, mas também em Matemática, nas Ciências Naturais e Lingüísticas, por exemplo.

A opinião de Castells pode, no entanto, ser atendida como uma proposta de concepção operacional de *espaço* nos domínios das Ciências Sociais. Assim, o *espaço* é, simultaneamente, objeto e propulsor dos processos de transformação do homem e dos grupos sociais; o *espaço* estabelece com os homens relações funcionais e formais, passíveis de atribuição de significado social; isto leva, muito claramente, à impossibilidade de haver uma teoria do espaço que não seja ela parte integrante de uma teoria social geral, mesmo implícita (Castells, 1972)².

No entanto, inicialmente, mais por questões de operacionalidade, o espaço em Economia Regional não foi concebido de modo tão abrangente. Então, o espaço era, de um modo simplificado, o espaço físico (mensurável) ou o espaço geográfico (pressupostamente, homogêneo). Thünen, em 1826, detém a atenção sobre um território isolado, onde o *espaço* surge como fenômeno econômico integrado num modelo de análise. Esse espaço seria um espaço homogêneo, com igual fertilidade em toda a sua extensão, desprovido de estradas ou cursos fluviais navegáveis, restringido ao uso de carruagens movidas por tração animal enquanto único meio de transporte. Crucialmente, considerava uma única cidade no centro,

² cit. em Lopes (1984)

produtora de bens manufaturados e animada pela possibilidade de mercado aonde os produtores da área envolvente viriam transacionar as suas colheitas, sem hipótese de comércio com o exterior do estado, exterior esse identificado com um deserto.

O espaço resumia-se, neste momento, a uma identificação quase utópica, caracterizado pelo fator da distância, onde, como sugerido, acidentes geográficos e discriminações de tempo, por exemplo, não eram contempladas enquanto variáveis. Thünen extrairá, com base nesta metodologia, conclusões importantes, como a justificação dos diferenciais de preços praticados em função da distância ao centro do espaço.

Com a obra de Launhardt, em 1885, outros fatores são ponderados como as dimensões dos mercados, a concentração populacional ou a perecibilidade dos produtos. Pick e Weber, em 1909, continuam o enriquecimento da temática espacial com a introdução dos três pontos essenciais do problema clássico da teoria da localização: uma empresa monoprodutora a custos constantes enfrenta duas alternativas de fornecimento de matérias-primas localizadas.

No entanto, a temática inicial da localização será progressivamente abandonada e substituída no *mainstream* da Economia Regional pelas “Áreas de Mercado” graças ao contributo ulterior de Harold Hotelling, Edward Chamberlin, Abba Lerner, Hans Singer e Walter Christaller (este último que, através de alguns pressupostos básicos limitativos do comportamento dos consumidores, possibilitou um modelo que oferecia uma proposta da definição do tamanho, número e distribuição no espaço de base hexagonal das cidades de um território, na publicação *Central Places in Southern Germany* datada de 1933).

A evolução futura do significado de *espaço econômico* tem a sua dívida para com o contributo da Matemática e os progressos conseguidos face ao suporte euclidiano milenar (Lopes, 1984)³. O espaço não é mais o continente resumido de planos, sintetizado à localização e à análise de pontos, superfícies ou volumes, mas é também o sistema de relações complexas internas que se geram,

³ Apesar dos contributos significativos posteriores de vários matemáticos, entre os quais se destacam Arquimedes, Diocles, Ptolomeu, Boethius, Alcuino de Iorque, ibn-Qurra, Abu'l-Wafa, Avicenna e Pacioli, será a base euclidiana sublinhada até às contribuições de Saccheri, Monge e Lambert, formalizada pelo produto cartesiano R^n (espaço vetorial real e métrico) cuja distâncias entre dois pontos a e b , em que $a=(a_1, a_2, \dots, a_n)$ e $b=(b_1, b_2, \dots, b_n)$ é medida pela fórmula da distância $d(a,b)$ de inspiração pitagórica $d(a,b)=[(a_1-b_1)^2 + (a_2-b_2)^2 + \dots + (a_n-b_n)^2]^{1/2}$

apresentadas de várias formas possíveis (aplicação funcionais, matriciais, vetoriais ou de análise de grafos, entre as preponderantes). Entre os domínios que, naturalmente, enriqueceram e continuam a contribuir para a abrangência do conceito de *espaço* em Economia Regional, contam-se a Sociologia, a Antropologia e o Planejamento, este último posteriormente contemplado.

Estamos, por isso, atualmente, dispostos a avançar com uma sugestão de definição de *espaço econômico* que o identifica com um conjunto de cenários onde existe uma aplicação do espaço matemático (cujas variáveis assumem significado econômico) sobre o espaço geográfico (constituído pelo espaço físico e pelo meio ambiente). Assim, o espaço econômico-social é o Indicador por excelência que, de tão vasto, necessita do detalhe de indicadores mais pormenorizados possibilitados pelas regiões componentes.

A região

Em 1970, o economista francês Jacques Boudeville procura separar os conceitos de *espaço* e de *região* num período amplamente citado⁴: O espaço pode definir-se a partir de um conjunto de dados econômicos localizados, podendo as localizações ser dispersas, porque o que dá unidade ao espaço são as suas características e a natureza das relações de interdependência. A região tem de ser definida de forma mais restrita, não resultando as restrições de fatores associados à dimensão mas a razões de contigüidade: os elementos que a compõem têm de localizar-se necessariamente de forma contígua.

O apelo à justificação de contigüidade (proximidade absoluta com contato) aparece-nos, assim, como um propósito de revelar a noção de região. Imediatamente, sentimos a tendência da análise topológica e do suporte da construção de grafos.

No entanto, as regiões sendo espaços transformados e que transformam, sendo espaços vividos e, diversas vezes, sentidos pelas populações e incorporados na consciência coletiva, oferecem-nos dimensões muito mais latas e complexas. Três critérios são tradicionalmente compreendidos para a concepção de regiões, sem, no entanto, esgotarem as formas de seleção alternativas. São eles os critérios da *homogeneidade*, da *polarização* e do *planejamento* (Lopes, 1984; Polèse, 1998).

A homogeneidade refere a característica de uma região que se identifica com a inserção dentro das mesmas classes definidas em

⁴ Lopes (1984); Polèse (1998); Rosado (1997)

função de variáveis, dos seus habitantes, dos seus agrupamentos sociais, das suas empresas, ou do seu nível de vida, por exemplo⁵. Existe, no entanto, a ampla possibilidade de uma sub-região (um conselho, nomeadamente, se considerarmos, enquanto região um agrupamento de conselhos) apresentar homogeneidade cultural com a região envolvente mas homogeneidade econômica com uma outra região.

Por polarização, ou 'nodalidade', as regiões são estruturadas em função das áreas de influência de uma capital ou de um lugar central. As forças (fluxos comerciais ou fluxos populacionais, como ilustração) são mais intensas entre um lugar c de dimensão secundária e o centro da região a do que entre c e o centro de outra região b . Por exemplo, em Portugal, as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto são tidas como exemplos recorrentes deste critério⁶.

O terceiro critério, o do planeamento, é identificado como mecanismo de atuação para efetivar o conjunto de intenções políticas previamente aprovadas nas instâncias correspondentes que, geralmente, debaixo de projetos de desenvolvimento regional ou de promoção de eficiência sobre os recursos locais, geram regiões plano que, numa base de sucesso, devem considerar os anteriores critérios da homogeneidade e da polarização, na tentativa de torner o perigo de serem criadas divisões administrativas com coesão interna debilitada. Posteriormente, avançaremos com exemplos deste processo de seleção regional.

Rosado (1997) contempla quatro aspectos a serem considerados na definição de uma região:

- uma construção para fins prévia e politicamente determinados, quando há necessidade de ter uma base territorial de suporte para a aplicação de políticas;
- um território a partir de certos elementos de homogeneidade e alguma auto-suficiência, se se pretender desenvolver processos de auto-sustentação socioeconômica;
- um conjunto regional com individualidade própria e mobilizadora dos seus principais fatores de desenvolvimento;

⁵ A região R_h é constituída pelo conjunto de unidades x que respeitem condições do tipo $y' < y < y''$, onde y' e y'' referem os limites, respectivamente, inferior e superior da categoria de aceitação de y . Logo, $R_h = \{x | y' < y < y''\}$ (Lopes, 1984)

⁶ A região polarizada em a pode definir-se $R_a = \{abc | T(ac) > T(bc)\}$ onde $T(ac)$ e $T(bc)$ designam medidas da intensidade das relações entre os pontos a e c e entre b e c .

- e a assunção da tipologia de problemas existentes e que importam resolver, assumindo-se muitas vezes essas questões enquanto elementos de agregação entre territórios.

Após estas duas seções de introdução ao tema, torna-se pertinente apresentar os exemplos de Portugal e do próprio projeto comunitário europeu enquanto sugestões da concepção de planejamento regional, aproveitando a taxonomia acusada.

Sobre o processo de definição de regiões em Portugal

Apesar de diversas ações legadas pelos decisores históricos nacionais desde, praticamente, o início da nacionalidade⁷, em termos da definição de instâncias administrativas infra-nacionais, só poderemos referir-nos com a propriedade atual ao tema do 'planejamento' desde, primordialmente, meados da década de 1960.

Foi em 1965, na seqüência do Plano Intercalar de Fomento, "que é acertada a necessidade de por em funcionamento a orgânica administrativa de planejamento regional". Através do Decreto-Lei 46909 de 16 de Março de 1966, fica definida a primeira composição de planejamento regional, contemplando a elaboração de estudos de base, a articulação entre serviços centrais de planejamento, os órgãos setoriais dos diversos ministérios e os interesses locais. É prevista a criação de órgãos encarregados de desenvolver o suporte que possibilitarão a elaboração de programas de desenvolvimento regional, que assegurem a representação dos interesses locais nos grupos de trabalho interministerial e que projetem o surgimento de instâncias de ligação permanente entre o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho e os Serviços dos diferentes Ministérios.

Apesar da Lei n.º 2133 de 20 de Fevereiro de 1967 aprovar as bases de organização e execução do III Plano de Fomento, só dois anos depois, com o Decreto-Lei 48905 de 11 de Março de 1969, é institucionalizada uma orgânica para a realização da política regional definida neste Plano de Fomento, surgindo neste documento algumas intenções didáticas no sentido de haver colaboração das autoridades regionais na preparação do Plano de cada região, monitorizando-o na fase de execução.

O país é dividido em quatro regiões (Norte, Centro, Lisboa e Sul, subdivididas em oito frações: Norte litoral, Norte interior, Centro litoral, Centro interior, Lisboa litoral, Lisboa interior, Alentejo e Algarve) bem como as duas regiões insulares dos Açores e da Madeira

⁷ Consultar, por exemplo, os trabalhos de Mendonça (1998) ou Mourão (2004).

são igualmente delineadas. Em cada uma das quatro regiões de planejamento surgem Comissões Consultivas Regionais com as atribuições de coordenação da expressão das necessidades e aspirações respeitantes ao desenvolvimento econômico e social, colaboração na preparação dos planos de desenvolvimento, acompanhamento na execução dos planos e coordenação dos meios de ação regional. Cada uma destas Comissões Consultivas Regionais, detém competências sobre a elaboração de estudos preparatórios, a definição das regiões de modo a satisfazer os interesses e os objetivos do planejamento regional, a emissão de opiniões relativas às diversas fases do plano e sobre os meios de ação necessários à sua execução e sobre a oportunidade de pareceres concernentes a políticas de subvenção do Governo.

A Lei n.º 8/73 de 26 de Dezembro, relativa à organização e execução daquele plano (o III Plano de Fomento) em diversas ocasiões menciona a correção dos desequilíbrios de desenvolvimento de oportunidades e acesso aos bens da civilização dados aos cidadãos (Rosado, 1997), fazendo apelo de um modo mais intenso ao recurso a indicadores específicos. Provoca a conotação do esforço de desenvolvimento econômico e social com aceleração do crescimento econômico, promoção do bem-estar e do progresso social e ordenamento do território e correção dos desequilíbrios regionais, valorizando o fator humano e aproveitando as potencialidades naturais de cada região.

A Constituição da República Portuguesa (de 1976) prevê então a existência de Regiões-Plano (art. 95º), adotando o princípio da descentralização administrativa (art. 239º), e, entre outros aspectos, comportando as formas institucionais de administração na dimensão regional: a Assembléia Regional (art. 258º e 259º), a Junta Regional (art. 258º e 260º) e o Conselho Regional (art. 258º e 261º).

Pela Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro (a “Lei das Autarquias”), foram definidas as atribuições das autarquias locais e as competências dos órgãos internos, completada pela Lei n.º 1/79 (de 2 de Janeiro) (a “Lei das Finanças Locais”), marco decisivo no processo de solidificação das estruturas e da autonomia locais, admitindo uma maior clarificação nos critérios de distribuição das receitas da Administração Central, acrescentando-lhe ainda maiores capacidades de planejamento e de programação das atividades a desenvolver.

Apesar de previstas já em 1977, será com o Decreto-Lei 494/79 de 21 de Dezembro que são formalmente instituídas as Comissões de

Coordenação Regional (CCR's)⁸, como órgãos externos do Ministério da Administração Interna, com uma função estimuladora junto do “jovem Poder Local democrático”. Era igualmente contemplado, neste diploma, um suporte de criação de condições para a descentralização de funções em favor dos municípios, pelo efetivo apoio à ação destes e pela coordenação do seu desempenho. Posteriormente, a sua ação viria reforçada pela rede de Gabinetes de Apoio Técnico (GAT's) e por agrupamentos de municípios com homogeneidade nalgumas variáveis (em geral, homogeneidade fisiográfica ou de especialização produtiva).

Pelo Decreto-Lei n.º 86/84 foram criados os Programas Integrados de Desenvolvimento Regional (PIDR) com os quais se almejava caminhar para uma harmonização das perspectivas setoriais e regionais na preparação dos programas de investimento da Administração Pública, no seguimento da Lei das Grandes Opções para 1984, futuramente reforçados com os intentos dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR's).

A entrada de Portugal no seio comunitário europeu, em 1986, provocou uma intensa identificação da política regional portuguesa com os ditames europeus nesta matéria. Assim, Portugal foi sendo sucessivamente contemplado com os fundos estruturais (FEDER, FEOGA e FSE), em ordem ao seu atraso profundo. Desde 1989, os Quadros Comunitários de Apoio (QCA's) têm-se afirmado como um dos instrumentos mais dinâmicos nas tentativas de desenvolvimento regional do país, aumentando a necessidade de uma monitorização consagrada através de indicadores objetivos, seguindo as recomendações das instâncias centrais europeias.

Aliás, a instrumentalização do planeamento regional português encontra-se concentrada em dois grandes recursos. Por um lado, um recurso interno, a descentralização financeira operada no contexto da Lei das Finanças Locais, como discutido em Mourão (2005). Por outro lado, uma dotação significativa externa, oriunda dos Quadros Comunitários de Apoio, especificamente materializados em Programas Operacionais Regionais, como os do Norte, do Centro, do Alentejo ou do Algarve, em exemplo.

Apesar de várias propostas de redefinição regional, que não conheceram realidades legislativas ou então que foram chumbadas em Referendo (como o ocorrido em 1998), atualmente o país segue a taxonomia das NUT para efeitos estatísticos, analíticos e políticos.

⁸ Foram, então, criadas as CCR's do Norte (sediada no Porto), do Centro (com sede em Coimbra), de Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa), Alentejo (Évora), e do Algarve (Faro).

Outras divisões institucionais ocorrem, com alguma citação, como as sugeridas pela hierarquia da Igreja Católica (que reparte o espaço por paróquias e dioceses, principalmente) ou então as sugeridas pela disponibilidade de serviços (empresas e delegações regionais, à semelhança do setor bancário)⁹.

Definição de região no projeto comunitário europeu

Se bem que um dos objetivos da Comunidade Econômica Européia, expresso no Preâmbulo do Tratado de Roma, fosse “reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas”¹⁰, só quase duas décadas depois, em 1975, surge o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), enquanto mecanismo financeiro próprio da Política Regional comunitária, ainda que, durante dez anos, tenha desvirtuado parcialmente a sua gênese, pois funcionava como uma “caixa” de transferências financeiras para os Estados membros¹¹.

Quase do mesmo período é a seguinte expressão curiosa: *Considerando que a situação de certas regiões da Comunidade é tanto mais preocupante quanto a crise econômica que esta conhece desde 1973 provocou um abrandamento prolongado do crescimento e uma menor propensão ao investimento; considerando, por outro lado, que as mutações estruturais ocorridas na economia mundial implicam um processo de reestruturação profunda da economia da Comunidade, que cria novos focos de desequilíbrios regionais...*

A expressão citada surgiu num conjunto documental de 1979¹², sendo reveladora de uma concepção integrada da política regional, sujeita a um sistema extremamente dinâmico de elementos intra e extra-comunitários. Ainda antes do alargamento aos estados ibéricos, a Comunidade sentiu a necessidade de rever o funcionamento do FEDER, reconhecendo a inoperacionalidade de uma política regional hermética, obrigando à reconsideração das outras políticas e à reestruturação dos outros fundos, como o FEOGA-orientação e o Fundo

⁹ Para fins ilustrativos, a página electrónica [http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt\(adm.htm#com](http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt(adm.htm#com) oferece uma síntese das diversas regiões projectadas no território português.

¹⁰ Cfr. Preâmbulo do Tratado de Roma; in Moreau (1989)

¹¹ Fernandes (1992)

¹² Documentos 379Y0209(01) e Documento 379X0535 através de http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379Y0209_01.html e http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379X0535.html

Social Europeu, em 1983/84; igualmente a gestão do FEDER passou a ser partida em duas seções: a seção sobre Quotas (gerida pelos Estados membros) e a seção fora de Quotas (atribuída aos Estados membros por iniciativa comunitária).

Com a adesão de Portugal e Espanha, a Comunidade passou a deter um número já significativo de regiões menos desenvolvidas, com indicadores econômicos impróprios da média comunitária; daí, a urgência de repensar a estrutura econômico-espacial das políticas, com incidência especial na Política Regional, “enriquecida”, em 1981, com áreas gregas, e em 1986, com a grossa maioria do espaço da Península Ibérica, assim como uma discussão dos próprios instrumentos analíticos.

No seguimento desta constatação, aparece o artigo 23º do Ato Único Europeu, aditando um Título V à Parte III do Tratado CEE, subordinado, exclusivamente, à coesão econômica e social, definindo os objetivos subjacentes, as ações e modalidades de intervenção dos fundos comunitários. As próprias instituições comunitárias reconheceram como necessários a uma intervenção regional mais acutilante os seguintes parâmetros:

- Coordenação das políticas regionais nacionais entre elas e com as políticas comunitárias;
- Desenvolvimento de um sistema de ajudas e empréstimos para incrementar as ações necessárias para aumentar a riqueza das regiões mais desfavorecidas;
- Atribuição de uma dimensão regional às outras políticas comunitárias.

Após um período complexo de negociações entre 1987-1989, que implicavam, em termos orçamentais, aumentos das despesas comunitárias, vetados sucessivamente pelo Conselho, conseguiram-se aprovar alguns atos comunitários definidores dos objetivos dos fundos, das missões implícitas, dos métodos de intervenção e dos meios financeiros disponíveis¹³.

Quanto aos objetivos dos fundos estruturais, foram considerados os seguintes:

- 1- Promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos favorecidas;
- 2- Reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou partes de regiões, gravemente afetadas pelo declínio industrial;
- 3- Lutar contra o desemprego de longa duração;

¹³ Fernandes; António José; ob. cit.; pg. 203

- 4- Facilitar a inserção profissional dos jovens;
- 5- a) Na perspectiva da reforma da política agrícola comum, acelerar a adaptação das estruturas agrícolas;
- 5- b) na mesma perspectiva, promover o desenvolvimento das zonas rurais.

Pelo art. 2º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, foram consignadas as missões dos três fundos estruturais já apelados: o FEOGA-orientação encarregar-se-ia dos objetivos nºs 1, 5-A e 5-B; o FSE estaria relacionado com todos os objetivos apresentados, enquanto o FEDER subordinar-se-ia, essencialmente, aos objetivos nºs 1, 2 e 5-B.

Mais especificamente, o Fundo de Desenvolvimento Regional deveria contribuir para a correção de desequilíbrios regionais na Comunidade, participando no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas, nas regiões industriais em declínio e nas zonas rurais (de realçar que, o FEDER, na execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, concede já uma atenção especial às zonas urbanas, na expectativa de um desenvolvimento sustentável, através do programa URBAN) apoiando nomeadamente:

- 1- os investimentos produtivos;
- 2- a criação ou modernização de infra-estruturas que contribuam para o desenvolvimento ou a reconversão das regiões em causa;
- 3- ações cujo objetivo seja o desenvolvimento do potencial endógeno dessas regiões;
- 4- estudos ou experiências-piloto relativas ao desenvolvimento regional a nível comunitário, em especial quando se trate de zonas fronteiriças dos Estados membros¹⁴, o que acelerou a produção de indicadores económicos regionais compilados e discutidos em diversos relatórios editados então.

Também, para lá do FEDER, o Fundo de Coesão (que concede apoios em favor do ambiente e dos transportes nos 4 Estados-Membros cujo PIB é inferior ou igual a 90% da média comunitária: Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda)¹⁵, e o instrumento estrutural de pré-adesão

¹⁴ Fernandes, António José; ob. cit.; pg. 205

¹⁵ Citando o Relatório especial n.º 15/2000 relativo ao Fundo de Coesão, “O Fundo de Coesão (FC) recebeu no período de 1993 - 1999 uma dotação total de 15150 milhões de euros (preços de 1992)”, onde, no final se apela “a Comissão deverá providenciar no sentido de enquadrar a sua gestão numa óptica de programação a médio prazo mais

– ISPA (que ajuda os países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão a melhorarem a respectiva situação ambiental e a desenvolverem as suas redes de transportes), completam o espectro de meios geridos diretamente pela Direção-Geral da Política Regional. Também os programas LEADER+ e EQUAL participam de algumas iniciativas da Política Regional comunitária, não estando, no entanto, subordinados à DG-PR, bem como os Fundos CECA, algumas iniciativas do Banco Europeu de Investimentos, e o Novo Instrumento Comunitário – NIC ¹⁶.

Quanto aos métodos de intervenção, são privilegiados os financiamentos (realizados por iniciativa dos Estados-membros ou da Comissão), a concessão de subvenções globais e o apoio à assistência técnica e aos estudos preparatórios da elaboração das ações. As ações que seriam alvo do financiamento estrutural deveriam assumir a característica da complementaridade, bem como seriam resultantes de uma colaboração muito próxima entre os Estados membros e a Comissão, com diferentes graus de urgência e de elegibilidade.

Em termos quantitativos, aproveitando valores de 1992, a preços de 1988, as dotações de compromisso atingiriam os 12,9 milhões de ECU¹⁷. Servindo-nos do Tratado de Amsterdã, a Política Regional encontra-se encaixada no segmento da Coesão Económica e Social (art. 158^o a 162^o), ressaltando a obrigatoriedade de a Comissão apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Económico e Social e ao Comitê das Regiões um relatório trienal bem como o papel fixador das verbas por parte do Conselho, ouvida a proposta da Comissão e os pareceres dos Comitê Económico e Social e do Comitê das Regiões, e após parecer favorável do Parlamento Europeu.

No entanto, analisando algumas diretrizes do programa anual de 2000 da Direção-Geral de Política Regional¹⁸ constatamos pontos

estimuladora e coerente e de aperfeiçoar os instrumentos de avaliação macroeconómica dos projetos e do FC no seu conjunto”.

¹⁶ Mais especificamente, segundo Fernandes, ob. cit.; pg. 219-220, os Fundos CECA procuram minimizar as disparidades regionais, como a desertificação do Ruhr, provocadas pelo declínio das atividades industriais conectadas com o carvão e o aço; o Banco Europeu de Investimentos, na sua gênese, deve procurar honrar o seu estatuto de mecanismo/instituição financeiros de finalidade de desenvolvimento regional mais antigo na Comunidade; o NIC, criado em 1978, deve promover o desenvolvimento das infra-estruturas, dos recursos energéticos e das PME's, lutando contra o desemprego e o marasmo dos investimentos.

¹⁷ Fernandes, António José; ob. cit.; pg. 208

¹⁸ Para lá da referida Direção Geral (DG XVI), as restantes instâncias comunitárias que laboram nesta área são: o Comitê de Política Regional (criado em 1975), o Comitê do FEDER, a Comissão de Política Regional e do Ordenamento do Território (do

como a necessidade de maior coerência entre o FEDER e o Fundo de Coesão, a indispensabilidade de preparar a Política Regional com os países candidatos à adesão, uma necessária maior coerência com as demais políticas comunitárias, e a aproximação da política regional ao cidadão, numa atitude de reflexão sobre aspectos negativos do passado que exigem reconsideração e no surgimento inovador de algumas linhas mestras atuais incontornáveis (o alargamento, o conceito de cidadania, por exemplo).

Se podemos considerar a iniciativa comunitária, na sua origem mais remota, como uma resposta positiva ao financiamento americano do Plano Marshall, não nos podemos esquecer que a proto-comunidade (CECA) surgiu do desejo político (e humanista cristão) de sanar algumas questões que o Armistício não resolvera por completo, essencialmente, a tradicional estrutura industrial do Ruhr e da Lorraine, numa rivalidade regional que, em surdina, extremava novamente posições.

Desde então, a definição das regiões europeias (como observado, tão dependentes dos instrumentos de financiamento), foram agilizadas tanto por propostas de instituições autônomas da Comunidade Europeia (como, por exemplo, o Instituto de Geografia da Universidade de Cambridge, solicitado pela Comissão), ou debaixo das orientações técnicas trazidas do Conselho, têm possibilitado chaves de classificação muito diversas. Ressaltaremos, por isso, as três propostas mais utilizadas: as NUTS, as regiões divididas por indicadores socioeconômicos, e a macro-divisão da instituição acadêmica do Reino Unido considerada. Como denunciado na Seção 2, este é um claro exemplo de como a produção de indicadores, ainda que com objetivos próximos e sobre a mesma realidade, potencializa resultados muito distintos.

Em primeiro lugar, as NUTS (Nomenclaturas de Unidades Territoriais Estatísticas) que “classificadas em 3 categorias (NUTS 1,2,3) são de uma importância fundamental para a vida quotidiana da União Europeia, dado que a gestão dos fundos comunitários e de entajuda se lhes refere diretamente. Encontram-se baseadas essencialmente nas divisões institucionais em vigor nos Estados membros.”¹⁹ – resta-nos reconhecer que, após as sucessivas derrogações parlamentares e governamentais portuguesas e depois do

Parlamento Europeu), a Secção de Desenvolvimento Regional (do Comitê Económico e Social) e o Comitê das Regiões (órgão consultivo criado pelo Tratado da União Europeia).

¹⁹ Labasse, Jean; *Que regiões para a Europa?*; Instituto Piaget; Lisboa; 1994; pg. 114

recente ‘chumbo’ popular quando do tema sujeito a referendo nacional, a regionalização, em Portugal, tem-se processado pelas Comissões de Coordenação Regional, que, a um nível de autonomia por NUTS 2, faz a distribuição pelas áreas de classificação 3 dos fundos comunitários.

Em segundo lugar, as regiões divididas por indicadores socioeconômicos, reconhecem a existência de:

- regiões agrícolas e em atraso de desenvolvimento: são aquelas onde o número de trabalhadores agrícolas ultrapassa os 50% da média comunitária, sobressaindo, o Mezzogiorno italiano, parte da Espanha e a totalidade de Portugal, Grécia e Irlanda do Norte;
- regiões industriais em declínio ou de concentração urbana: isto é, aquelas onde a dependência de um ramo industrial é elevada, em especial, de indústrias obsoletas ou pouco competitivas, bem como regiões que sofrem o congestionamento populacional, resultante de migrações consideráveis;
- e regiões fronteiriças ou insulares: as compreendidas pelos limites fronteiriços nacionais ou pela constituição de arquipélagos.

Finalmente, a macro-divisão da instituição acadêmica do Reino Unido considerada (o Instituto de Geografia de Cambridge), a mais polemica, pois faz recordar o triplo conceito que acolhe a noção de “Terceiro Mundo”: neste caso, divide a Comunidade em regiões periféricas (por exemplo, o ‘Clube Med’), em regiões centrais (França, Inglaterra e Alemanha), e em intermédias (belgas, holandesas e dinamarquesas).

No entanto, todas estas propostas de classificação, no seu conjunto, mostram o erro que é a consideração monopolizadora de uma só característica divisora. Em geral, os conceitos de problemas regionais, bem como da definição regional, não podem ficar confinados a meras decisões administrativas nem a concepções universalistas. Os problemas das regiões urbanas devem ser compreendidos de modo distinto dos das regiões com indústrias em declínio, por exemplo. Em contrapartida, estas classificações, esquecem-se das micro-regiões presentes no interior de uma região (concentrações populacionais em cidades do interior face à desertificação da área envolvente), caindo na falácia do “todo sobre a parte”, bem como tendem a desconcentrar a noção de Estado, reforçando o papel da Região (o que, à partida, pode

ser positivo na aproximação transfronteiriça e numa atração paritária sobre os cidadãos).

Se mesmo a um nível interno as regiões comunitárias não são homogêneas, muito menos são-no numa dimensão nacional ou de âmbito ainda mais estendido. Tomemos os exemplos relativos a 1989 sobre a densidade populacional²⁰. A par de áreas de maior concentração (com mais de 300 habitantes/km²), como o noroeste inglês, a Renânia-Westefália, o norte da França, a Flandres belga e o Randstad holandês, bem como algumas ilhas, temos as regiões da Meseta Ibérica, da Escócia, da Irlanda e a maior parte da França metropolitana, despovoadas.

Obviamente, numa lógica concorrencial da Economia, deixando funcionar o mercado, são-nos possibilitados dois cenários: o primeiro alerta-nos para a atratividade do crescimento das regiões sobrelotadas, o que canalizará recursos humanos no sentido de aí continuarem a se alojarem; o segundo, de horizonte mais dilatado, permite-nos antever um movimento humano das regiões congestionadas e extremamente saturadas, com índices de convivência e de bem-estar depauperados, para regiões intermédias, criando-se um fenómeno de desconcentração e, posteriormente, de descentralização²¹. Mas isto leva-nos à pergunta: para quando o “regresso às origens”?

A História Universal, em especial, no capítulo relacionado com as primeiras conseqüências das vagas tecnológicas da Revolução Industrial, mostra-nos que as pessoas, ao se fixarem em determinado ponto, ao enraizarem-se na cultura receptora, só com grande vontade do agregado familiar ou com grandes transformações (estruturais) do processo produtivo deslocarão as bases dos seus haveres para ponto variado.

Atualmente, no seio comunitário, as maiores migrações têm o sentido dos grandes eixos de comunicação intracomunitário. Isto leva-nos a um outro ponto que se debate com a diversidade de abastecimento viário nas diversas regiões. Áreas como Trás-os-Montes (Portugal) e Sardenha (Itália) continuam a enfrentar o afastamento centrífugo do comércio no interior da Comunidade quando regiões francesas e alemãs, neste momento, cruzadas por comboios de alta velocidade que permitem um período de viagem quase 1/5 do de há duas décadas, não param de crescer nos indicadores econômicos e sociais.

²⁰ Moreau, Gérard; *A CEE: Sumários de História e Geografia Política*; Publicações Dom Quixote; Lisboa; 1989; pg. 138

²¹ Conferir, por exemplo, em Mourão (2006).

Outra questão que se levanta prende-se com as diferentes taxas de urbanização²². Países, ditos ‘periféricos’, como Portugal, Irlanda, Grécia e Itália detêm, apesar de nalguns casos se ter registado um esforço de urbanização nem sempre equilibrado e pensado devidamente, taxas menores; outros, como Bélgica, Holanda e Reino Unido, apresentam os índices maiores.

Aproveitando-nos de indicadores socioeconômicos, como a taxa de desemprego, são as regiões periféricas aquelas que detêm os valores mais elevados o que contribuiu, igualmente, para alimentar o fluxo humano que concentrava recursos nas áreas centrais²³ (no entanto, para dados corrigidos de 2000²⁴, esta tendência inverteu-se, com exceção da Espanha – 14,2% de desempregados – os outros países ‘periféricos’ ostentaram valores que rondavam os 5%, enquanto países centrais como Alemanha e França aproximaram-se dos 10%).

Estes exemplos, sugeridos aliás de forma sintética, aliados a problemas de ordem teórica como a já aflorada definição de regiões – umas por via legal, outras por via constitucional – suscitam a urgência de repensar o conceito de ‘região’ usado e, conseqüentemente, de estratificar com maior eficácia e com maior incidência pormenorizada a Política Regional da Comunidade. Caso contrário, as críticas tradicionais sobre a Conferência de Berlim que retalhou África pelas potências europeias, voltar-se-ão, pouco mais de um século depois, contra os europeus, ‘regionalizados’ um pouco ‘ad hoc’, quando, citando Labasse (ob. cit.; pg. 80) “não será ilusório para as regiões francesas pretenderem associar-se com os *Länder* alemães ou as comunidades autônomas espanholas, sem a descentralização lhes ter dado poderes acrescidos?”

Conclusão

O planeamento regional é um conjunto de ações concertadas que visam uma definição de espaço de modo a que os objetivos das entidades residentes sejam cumpridos. Como tal, dada a diversidade das entidades e a especificidade dos espaços, o planeamento regional é um processo dinâmico que se movimenta sob os impulsos dos agentes, institucionais ou particulares, em função do contexto temporal envolvente, das estruturas mentais de base, dos instrumentos de financiamento disponíveis.

²² Fernandes, António José; ob. cit.; pg. 15

²³ Fernandes, António José; ob. cit.; pg. 212

²⁴ Gerry e Mourão (2001) em Economia Pura, Outubro de 2001; pg. 56

Este trabalho refletiu sobre dois exemplos históricos de planejamento regional – o exemplo de Portugal e o exemplo do projeto comunitário europeu.

Principiou por sintetizar as idéias dominantes da caracterização de espaço e de região. Assim, o espaço foi considerado na sua identidade mais complexa, como entidade dinâmica e que, em função da riqueza dimensional dos seus ocupantes, não é só o espaço geológico mas sobretudo o espaço humano. Por sua vez, a região é a unidade espacial privilegiada de planejamento, como tal, comungando da complexidade da definição de espaço, mas agora enquanto alvo de ação de decisores, portanto, enquanto objeto de planejamento.

De seguida, foi sugerido o conjunto de aspectos preponderantes do processo histórico da definição de regiões em Portugal. Este processo foi desencadeado com um vigor moderno em meados da década de 1960, então sob a égide dos Planos de Fomento, de periodicidade quinquenal, e destinavam-se, preponderantemente, a uma descentralização da Administração Central. Com a reforma da República de 1974, avançou-se sobretudo no teor municipalista das regiões em Portugal, surgindo um bloco legal, preenchido pela “Lei das Autarquias” e pela “Lei das Finanças Locais”, que cimentou a característica municipalista da regionalização portuguesa, característica ainda hoje vigente. Só com a entrada de Portugal na então CEE, em 1986, o planejamento regional português ganhou uma redefinição das unidades espaciais, reagrupado em NUT’s, havendo uma valorização mais expressiva das NUT II e das NUT III, quer ao nível da instrumentalização dos recursos, quer ao nível de uma concepção dos estudos académicos e das análises sobre a matéria.

Contrastando com o exemplo português, o exemplo comunitário europeu ficou vincado à dependência dos instrumentos de financiamento, nomeadamente, o FEDER que, em meados da década de 1970, catapultou as preocupações de concertação espacial da comunidade europeia. Nesta seqüência, o pacote de dotações foi reforçado por outros mecanismos, como os Programas Leader+ e EQUAL, assim como os Fundos CECA. Sob o princípio magistral da subsidiariedade, o planejamento regional europeu tem procurado, além do respeito pelas autonomias nacionais dos Estados-Membros, um reforço de fluxos humanos (demográficos, econômicos, culturais, entre os mais convocados) entre as regiões.

Concluindo, suportado pelos exemplos apontados, constata-se que o planejamento regional, quer a uma escala nacional, quer a uma escala comunitária, é um processo complexo, com diferentes ritmos de

processamento e extremamente dependente das restrições orçamentais, culturais ou físicas que acarreta. É um processo que visa um aproveitamento eficiente das regiões, sobretudo naquela dimensão que as sublima – a da ação do Homem e dos Grupos no Meio envolvente.

Referências bibliográficas

- FERNANDES, A. **A Comunidade Européia: Estrutura e Funcionamento, Objectivos e Actividades.** Lisboa: Editorial Presença, 1992.
- GERRY, C., P. MOURÃO. Desenvolvimento – Articular o Local no Global. **Economia Pura** (34; 82) 2001.
- LABASSE, J. **Que regiões para a Europa?** Lisboa: Instituto Piaget, 1994.
- LOPES, A. S. **Desenvolvimento Regional – Problemática, Teoria e Modelos.** 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.
- MENDONÇA, A. Dos três *conventus* romanos às oito regiões propostas. **Economia Pura**. n. 6, p. 1998, p. 40-44 .
- MOREAU, G. **A CEE: sumários de história e geografia política.** Lisboa: Publicações D. Quixote, 1989.
- MOURÃO, P. Incentivos à localização em Trás-os-Montes e Alto Douro (os séculos X-XVI). **Actas em formato electrónico do V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais.** Bragança, 2004.
- MOURÃO, P. Que critérios redistributivos na Lei das Finanças Locais?. **Working Paper NIPE 5-2005;** Núcleo de Investigação em Políticas Económicas; Universidade do Minho, 2005.
- MOURÃO, P. Tendências de concentração regional no interior português – o caso de Trás-os-Montes e Alto Douro. **Regional and Sectorial Economic Studies**, vol. 6-1, 2006.
- POLÈSE, M. **Economia Urbana e Regional.** Coimbra: APDR, 1998.
- ROSADO, M. B. **Desenvolvimento Regional – Contribuição para o seu estudo e planeamento.** Évora: Comissão de Coordenação Regional do Alentejo, 1997.