

A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial?

João FERRÃO

Instituto de Ciências Sociais

Universidade de Lisboa

Av. Professor Anibal Bettencourt, 9, 1600-189 LISBOA (PORTUGAL)

Tel.: +351.217804700 Fax: +351.217940274 e-mail: João.ferrao@ics.ul.pt

Resumo

O ordenamento do território não integra as competências formais da Comissão Europeia. Mas esta tem apoiado múltiplas iniciativas favoráveis à emergência de estratégias transnacionais de desenvolvimento do espaço comunitário. Esta aparente contradição é analisada a partir da reconstituição do processo que, em pouco mais de dez anos, permitiu que a Comissão Europeia detenha hoje um papel efectivo nesta matéria. A sua conquista baseou-se, em grande medida, em processos informais de construção de uma visão colectiva e partilhada sobre o espaço futuro da Europa. O texto avalia o significado e as possíveis implicações desta evolução, defendendo a necessidade de questionar as estratégias supranacionais de ordenamento do território como forma de participar no debate político sobre o futuro do projecto europeu e do país.

Palavras-chave: União Europeia, Ordenamento do Território, Desenvolvimento Espacial, Cooperação Inter-regional, Coordenação de Políticas, Coesão Territorial.

Abstract

Although spatial development isn't a community policy, the European Commission has supported initiatives to reach transnational strategies for the development of the community territory. To analyse this contradiction the paper

summons up the process that, in the last decade, allowed the Commission to play an effective role in spatial development. The achievement of this role was largely based on informal processes of developing a common and shared perspective on the future territory of Europe. The paper evaluates the meaning and the possible effects of this evolution, supporting the worth of questioning the design of supranational strategies of spatial development, as a way to contribute to the policy debate on the future of Europe and of Portugal.

Keywords: European Union, spatial planning, spatial development, inter-regional co-operation, co-ordination of policies, territorial cohesion.

Résumé

La Commission Européenne n'intègre pas formellement l'aménagement du territoire dans ses compétences. Mais elle a soutenu de nombreuses initiatives qui ont favorisé l'émergence de stratégies transnationales de développement de l'espace communautaire. Cette contradiction apparente est analysée à partir de la reconstitution du processus qui, en l'espace de ces dix dernières années, a conduit la Commission Européenne à jouer aujourd'hui, dans ce domaine, un rôle réellement important. Ce rôle a été acquis, dans une large mesure, par le biais de processus informels de construction d'une vision collective et partagée de l'espace européen futur. Le texte analyse la signification de cette évolution ainsi que ses implications possibles. Il défend la nécessité de considérer les discussions sur les stratégies supranationales d'aménagement du territoire comme un moyen de participer au débat politique sur l'avenir du projet européen et du projet national.

Mots-clés : Union Européenne, aménagement du territoire, développement spatial, coopération interrégionale, coordination de politiques, cohésion territoriale.

O paradoxo a esclarecer

A Comissão Europeia não tem competências formais em matéria de ordenamento do território, um domínio considerado do âmbito da soberania de cada um dos estados-membros. Contudo, os serviços da Comissão Europeia têm vindo a estimular e a apoiar, desde finais da década de 80, múltiplas iniciativas que visam o desenvolvimento de estratégias de ordenamento transnacional do espaço comunitário. É sobre este paradoxo que se debruça o texto que se segue, tentando averiguar o seu significado e as suas implicações.

Na verdade, os processos de emergência e condução dos debates sobre o ordenamento transnacional do espaço comunitário constituem um excelente exemplo de uma das vias a que a União Europeia tem privilegiadamente recorrido nestas últimas duas décadas para intensificar a construção de um projecto europeu comum: a montagem informal de uma agenda discursiva capaz de estruturar as opções e prioridades definidas por cada estado-membro, suscitando, por esta via, a criação de novas formas de governança territorial para o conjunto do espaço comunitário.

1. Breve história da emergência do discurso sobre o ordenamento transnacional do espaço europeu

Não é nova a *ideia* de ordenar o território comunitário. Mas nos últimos anos verificou-se uma tendência persistente e sustentada para discutir a necessidade de introduzir, de forma sistemática, o planeamento espacial transnacional no debate político sobre a construção do projecto europeu. Contudo, e sendo o território aceite, por consenso, como a última fronteira da soberania, as instâncias comunitárias não têm competência para intervir directamente nesta matéria. É, pois, face a este contexto marcado pela tensão entre a valia europeia e o âmbito nacional do ordenamento do território que tem de ser entendido o modo como a questão evoluiu nos últimos anos.

De forma simplificada, pode dizer-se que o debate sobre o ordenamento espacial transnacional na União Europeia amadureceu em pouco mais de uma década, segundo três fases.

• *1ª fase (1989-1991). O início: das metáforas espaciais académicas ao primeiro encontro informal dos ministros de ordenamento do território da UE*

Esta primeira fase engloba dois tipos de elementos que se revelaram cruciais para o prosseguimento do debate. Por um lado, publicaram-se uma série de estudos académicos que sugeriam leituras estratégicas inovadoras para o conjunto do espaço europeu. Por outro lado, realizou-se em Nantes (1989) o primeiro encontro informal dos Ministros do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional dos vários estados-membros. Analisemos o significado destes dois tipos de elementos.

O período 1989-1991 foi rico em estudos que propunham metáforas espaciais para o território europeu: banana azul (Brunet, 1989), estrela azul (IAURIF, 1991), cacho de uvas (Kunzmann e Wegener, 1991) e casa dos setes quartos (Lutzky, 1990) constituem, talvez, os casos mais divulgados e, por isso, que maior impacte tiveram nos debates que se seguiram sobre as estratégias de ordenamento do espaço europeu¹.

¹ Para uma análise comparada destas várias metáforas espaciais, ver Nijkamp, 1993.

Todos estes estudos defendiam leituras simplificadas da organização interna do território do velho continente, recorrendo a metáforas com grande poder comunicacional em ambientes externos ao mundo académico. Na verdade, foi em boa medida a eficácia das imagens então produzidas que levou a que o debate extravasasse facilmente para os corredores de Bruxelas e dos governos nacionais e, sobretudo, para a comunicação social, ganhando uma ressonância mediática invulgar para estudos de natureza académica.

Para além das características de cada uma das metáforas produzidas, é importante perceber como a natureza de cada uma delas ilustra um processo de amadurecimento incremental mas aparentemente irreversível.

O trabalho de Brunet (1989), baseado numa caracterização minuciosa das cidades europeias efectuada a partir de um leque alargado de indicadores, é sobretudo estático e analítico: a ideia de “banana” visa, no essencial, ilustrar a forte concentração de recursos qualificados na dorsal Londres – Amesterdão – Bona -- Milão.

A metáfora apresentada pelo IAURIF (1991) tem uma natureza mais dinâmica e prospectiva, na medida em que a “estrela azul” procura antecipar a futura organização do espaço europeu, muito estruturado pelas áreas centrais mais prósperas mas também pelos corredores de desenvolvimento induzidos pela construção das redes de transporte transeuropeias (de acordo com a resolução comunitária aprovada em 1989).

O “cacho de uvas” de Kunzmann e Wegener (1991) é claramente especulativo ou mesmo normativo, tendo como função defender uma Europa de regiões sustentáveis baseada em cidades muito internacionalizadas e organizadas em rede entre si.

Por fim, a metáfora de Lutzky (1990) relembra-nos que a organização futura do espaço europeu não pode ignorar a diversidade histórico-cultural que o caracteriza, defendendo a existência de sete regiões transnacionais europeias distintas entre si mas com forte unidade patrimonial interna.

Para além da diversidade que os marca, estes estudos tiveram o mérito de lançar para debate público a necessidade de uma visão estratégica para o conjunto espaço europeu: como se organiza hoje, como tende a evoluir, como queremos que seja no futuro? Constituem, pois, a pedra basilar da emergência das estratégias transnacionais de ordenamento do território comunitário.

As metáforas espaciais e outros tipos de imagens e mapas simplificados e apelativos virão, aliás, a desempenhar um papel crucial em todo o debate sobre as estratégias supranacionais de ordenamento do território europeu, enquanto instrumento de consensualização de ideias e como suporte de facilitação da comunicação entre técnicos, políticos e cidadãos (Jensen e Richardson, 2003).

Paralelamente, em 1989, realiza-se em Nantes o primeiro encontro informal dos ministros de ordenamento do território e desenvolvimento regional dos vários estados-membros, sob a presidência francesa e com o apoio da Comissão Europeia. Neste encontro foi decidido elaborar diversos estudos de âmbito europeu (supranacional) sobre o ordenamento do território, domínio em que, conforme já se salientou, a Comissão não tem competências formais. Segundo Faludi (2002), a intenção francesa era relacionar os resultados desses estudos com a revisão dos fundos estruturais, através da introdução de uma visão estratégica espacial europeia que permitisse substituir a utilização dos critérios de alocação de fundos baseados em indicadores quantitativos. A perspectiva proposta foi rejeitada pelos restantes parceiros comunitários, alguns dos quais reconheceram nesta iniciativa uma extensão (abusiva) da cultura centralista francesa de *aménagement du territoire*. Neste encontro foram, no entanto, lançadas as bases para a preparação de um importante documento, o *Europa 2000*, que marca o início da segunda fase.

Este primeiro encontro informal de ministros do ordenamento do território dos vários estados-membros tinha, em certa medida, um referencial bem anterior. Em 1970, fora criada, no âmbito do Conselho da Europa, a CEMAT – Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território, que passou, desde então, a funcionar intermitentemente, numa base informal. Entre a data de criação e o período agora em análise, a CEMAT suscitou a realização de vários estudos, com relevo para os que deram origem à Carta Regional para a Europa, aprovada no encontro de Torremolinos, 1983 (CEMAT, 1983).

De facto, ao longo das décadas de 70 e 80 a CEMAT foi evoluindo de uma óptica de cooperação transfronteiriça para uma perspectiva mais alargada de cooperação inter-regional e mesmo, mais tarde, de desenvolvimento espacial da Europa. Segundo Foucher (1994), a CEMAT desempenhou um papel essencial de “regresso do planeamento”, ao apostar na necessidade de um planeamento indicativo e estratégico para o conjunto do espaço europeu como forma de garantir uma melhor coordenação das várias políticas sectoriais e um desenvolvimento mais sustentável da Europa.

Refira-se, ainda, que a resolução comunitária sobre as redes transeuropeias data de 1989 (Comissão das Comunidades Europeias, 1989). Com o Tratado de Maastricht (1991), a intenção de desenvolver uma rede de infra-estruturas de transporte à escala europeia fica definitivamente contemplada. Buunk (1999) e Peters (2003) consideram, mesmo, que as redes transnacionais constituem a primeira intervenção comunitária de desenvolvimento espacial.

No início da década de 90, a ideia de olhar de forma integrada e estratégica para o conjunto do espaço europeu parece, assim, conquistada.

Esta perspectiva não pode deixar de ser associada ao que Le Galès (2002:99) designa por “dinâmica Delors”, isto é, o grande apoio dado por Jacques Delors,

enquanto presidente da Comissão Europeia, ao reconhecimento das autoridades regionais e locais como actores da política europeia². A acção das regiões e cidades como parceiros da governança europeia implicará, justamente, a criação de múltiplas redes transnacionais, apoiadas no âmbito do artigo 10 do FEDER (por exemplo, o programa RECITE) ou por programas de iniciativa comunitária (LEADER, INTERREG, URBAN, etc.).

A apreciação desta postura por Le Galès é curiosa: “The Delors Commission recognized regions and cities as local actors, fully integrated within European governance... Taking this line was a smart move on the Commission’s part, since the more it legitimizes these cities and regions, the more they recognize the Commission’s legitimacy” (p. 100).

• *2ª fase (1991-1994). A construção da Europa das Mega-Regiões: dos estudos transnacionais à definição dos princípios básicos de uma estratégia de desenvolvimento espacial para a UE*

A primeira metade da década de 90 vai ser marcada pela realização de diversos estudos supra-nacionais, financiados pela Comissão Europeia / DGXVI (Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional), sobre a estrutura espacial da União Europeia e as formas mais adequadas de estimular a cooperação inter-regional.

Em 1991, é publicado o documento *Europa 2000* (Comissão das Comunidades Europeias, 1991), que apresenta os resultados de estudos realizados sobre oito super-regiões europeias³, englobando, no conjunto, todo o espaço comunitário e ainda a Suíça e a Áustria (para uma caracterização sumária destas super ou mega-regiões europeias, ver Gripiaios e Mangles, 1993). É neste contexto que emerge, por exemplo, o conceito de Arco Atlântico, uma das super-regiões europeias então consideradas.

A preocupação central dos vários estudos desenvolvidos no seguimento do encontro de Nantes foi o de definir espaços europeus de cooperação inter-regional e de troca de experiências que constituíssem um nível regional europeu de natureza supra-nacional. As várias super-regiões europeias eram, por isso, constituídas por regiões de diversos estados-membros.

Para alguns autores, a aposta na consolidação deste nível intermédio sem contraponto político-administrativo (as super-regiões europeias são “comunidades imaginadas”) não pode ser desligada de uma intenção, mais ampla, de reconfigurar a arquitectura da governança do espaço comunitário. Diz, por exemplo, Meegan (1994:60): “...the core of the political arguments influencing the debate on a “Europe of Regions” is the prediction that the increasing economic and

² Uma boa integração da evolução do planeamento e das políticas espaciais no contexto mais geral da história da União Europeia pode ver-se em Williams (1996).

³ Arco Alpino, Arco Atlântico, Regiões do Mar do Norte, Centro das Capitais, Diagonal Continental, Mediterrâneo Central, Mediterrâneo Ocidental e Novos Länder Alemães.

political integration in Europe will inevitably be accompanied by the diminution of the power of nation states and a corresponding growth in the political (and economic) power of regions – and the local state – within a federal Europe”.

Três anos mais tarde é publicado o documento *Europa+* (Comissão das Comunidades Europeias, 1994), onde, entre outros aspectos, se insiste na necessidade de desenvolver redes transeuropeias de transportes e formas eficazes de cooperação transnacional de base regional. O projecto europeu assenta, cada vez mais, na construção de uma Europa de redes, umas físicas, outras intangíveis.

Entre os vários estudos efectuados sobre super-regiões europeias, dois merecem especial relevo: o que incidiu sobre o chamado Arco Atlântico (CEDRE, 1993)⁴, dado que engloba as várias regiões portuguesas, e, sobretudo, o documento *Vision and Strategies around the Baltic Sea* (VASAB 2010, 1994), sem dúvida o mais rico e influente em matéria de planeamento transnacional.

Englobando regiões de onze países, o trabalho realizado pela equipa VASAB 2010 representa uma abordagem inovadora, pelos objectivos visados e pelos processos de participação em que se baseou. Marca, de forma evidente, a passagem do tradicional plano de desenvolvimento regional para uma visão estratégica concertada e negociada por múltiplos actores.

A propósito do contraste entre a ausência de uma base político-institucional forte que suporte a perspectiva adoptada e a eficiência da visão estratégica como referencial para a acção dos agentes públicos e privados, afirma Groth (2000:572): “... it is likely that the institutional weakness of these planning perspectives is somehow compensated by the growing importance of symbolic constructions of planning images, vision and concepts”.

Um pouco mais à frente, refere o mesmo autor (2000:573): “Since neither of the development perspectives is related to legislative and economic powers, they can be called “policy making in the air”. Nevertheless, this kind of policy making has been more common and influential. It is in line with the generally increased importance of a symbolic construction of society and in line with growing importance of strategic planning”...”*Inventing images has become a key issue of planning*” (itálico nosso).

A construção do projecto europeu envolve cada vez mais questões de ordenamento transnacional, e estas pressupõem, crescentemente, a produção de imagens que sustentem comunidades imaginadas apoiadas na partilha de visões e estratégias comuns⁵. Do ponto de vista de Portugal, a consolidação da euro-região Norte-

⁴ Para uma apreciação algo desiludida desta macro-região europeia, bem expressa no subtítulo *A Region involving much ado about very little?* (p. 885), ver Wise, 2000. Uma visão mais focalizada do Arco Atlântico, desenvolvida a partir de Liverpool, encontra-se em Meegan, 1994.

⁵ Uma análise comparativa da ideia de Europa no planeamento espacial estratégico à escala urbana, envolvendo várias cidades da Europa Ocidental (Lyon, Zurique, Lisboa, Bergen, Lancashire, Orestad/Copenhague e Marks Kommun / Gotemburgo), pode ver-se em Healey, 1998.

Galiza e o impacte do conceito de Arco Atlântico em múltiplos projectos de parceria envolvendo agentes públicos, associativos e privados localizados nas regiões marítimas da fachada oeste da Europa constituem bons exemplos desta nova forma de ordenar o território a uma escala que ultrapassa as fronteiras nacionais.

Paralelamente à realização deste conjunto de estudos e documentos da base supra-nacional e inter-regional, as dinâmicas institucionais de natureza inter-governamental deram mais alguns passos significativos.

Em 1991, na Cimeira de Maastricht, foi decidido criar o *Committee on Spatial Planning* (CSP). Ironicamente, dada a designação adoptada, a acção deste comité vai marcar a passagem de uma abordagem de planeamento espacial para uma outra, de desenvolvimento espacial. Esta evolução deve ser avaliada à luz de dois factores (Eser e Konstadakopoulos, 2000). Por um lado, e de um ponto de vista substantivo, o conceito de desenvolvimento é mais abrangente e implica explicitamente a coordenação das várias políticas sectoriais, pelo que se torna mais adequado. Por outro lado, e num registo mais instrumental ou tático, o recurso a este conceito de maior amplitude permite contornar o facto de o planeamento espacial ser da estrita competência de cada um dos estados-membros.

A acção desenvolvida pelo Comité de Planeamento Espacial possibilita que o conselho informal de ministros de ordenamento do território e desenvolvimento regional realizado na cidade de Liège⁶, em Novembro de 1993, inicie formalmente a preparação do documento que virá a ser aprovado quase seis anos mais tarde: o EDEC – *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário*. Em 1994, no conselho informal realizado em Leipzig, aprovam-se os três princípios básicos (coesão económica e social, desenvolvimento sustentável, competitividade) e os objectivos gerais da política de desenvolvimento espacial da Europa, que virão a figurar na versão final do EDEC.

Conclui-se, assim, a segunda fase do processo de consolidação de uma visão estratégica de base territorial para o conjunto do espaço comunitário. A construção simbólica de subespaços europeus de colaboração (a Europa das regiões imaginadas) e a definição dos princípios básicos que deverão orientar o desenvolvimento do espaço comunitário irão representar os ingredientes básicos dos documentos e decisões de natureza mais operativa que marcam a fase seguinte.

• *3ª fase (1995-2001). A afirmação do ordenamento supra-nacional do território europeu: os textos de referência*

As implicações práticas das iniciativas desenvolvidas durante a fase anterior começam a fazer-se sentir a partir de meados da década de 90.

Em 1995, no encontro informal de ministros realizado em Estrasburgo sob a presidência francesa, é discutido um documento em que se apresentam vários ce-

⁶ Para uma apresentação sumária, em português, dos encontros informais de ministros realizados entre 1993 e 1996 (Liège, Corfu, Leipzig, Estrasburgo, Madrid e Veneza), ver Pires (1998), pp. 80-90.

nários para o ordenamento do território europeu, construídos a partir de três elementos principais: sistema urbano, rede de transportes e património natural. A vantagem de uma visão estratégica, prospectiva e integrada do território comunitário está, a partir de agora, assumida em colectivo.

No mesmo ano, no encontro de Madrid, os ministros presentes expressam a necessidade de desenvolver conjuntamente uma estratégia de desenvolvimento espacial para o território comunitário, e de associar essa estratégia à reforma dos fundos estruturais. Ou seja, não só os princípios gerais definidos em 1994 vão dando lugar a uma visão e a uma estratégia comuns, como começa a ganhar alguma adesão a intenção inicial de França, então rejeitada pelos restantes estados-membros, de levar em conta esta visão na definição dos critérios de alocação de fundos comunitários.

De facto, em 1996, foi lançado o Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG IIc, o primeiro a adoptar uma visão de planeamento transnacional não apenas transfronteiriça. Significativamente, algumas das agregações regionais transnacionais então constituídas replicavam as super-regiões do documento *Europa 2000*.

Este programa, que teve franco apoio por parte do Comité das Regiões, assume a cooperação inter-regional como um passo decisivo para reforçar os processos de ordenamento territorial ao nível europeu. Defende-se, por isso, que as candidaturas ao INTERREG IIc devem, no futuro, ser consistentes com as orientações e opções estratégicas contidas no EDEC. A este propósito, afirmam Nadin e Shaw (1998:284): “INTERREG IIc initiative is intended to both stimulate implementation of the ESDP and to contribute to its further elaboration and refinement”.

Começa, pois, a ser evidente que o EDEC irá constituir um elemento-chave para afirmar uma visão estratégica de ordenamento supra-nacional do território comunitário.

No encontro de Noordwijk, realizado a 9 e 10 de Junho de 1997, é apresentada uma versão preliminar do EDEC. Neste mesmo ano, a Comissão Europeia edita *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (Comissão das Comunidades Europeias, 1997a), que procura, por um lado, esclarecer e compatibilizar, inclusive do ponto de vista linguístico, os conceitos de desenvolvimento espacial e ordenamento do território, e, por outro, comparar a diversidade dos sistemas nacionais de planeamento no seio da União Europeia. Ainda em 1997 é publicado o documento *Agenda 2000*, sobre a reforma dos fundos estruturais para o período 2000-2006 (recorde-se que a política regional comunitária – ou, de forma mais correcta, a política estrutural comunitária de coesão económica e social - ocupa o segundo lugar em termos de peso orçamental). É, pois, um ano particularmente decisivo para a afirmação do ordenamento transnacional do espaço

Europeu, coroando uma série de iniciativas que, de forma por vezes aparentemente errática, foram sendo desenvolvidas ao longo da década de 90.

Entre Abril de 1998 e Fevereiro de 1999 a DGXVI da Comissão Europeia (Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional), que pela primeira vez se aproxima formalmente deste processo, até então conduzido pelo Comité de Desenvolvimento Espacial, organiza nove seminários transnacionais, em estreita articulação com as iniciativas transregionais apoiadas pelo Programa INTERREG IIc, promovendo o debate público sobre o ordenamento supranacional do espaço europeu (ver Williams, 2000, pp. 360 e 361). Estava dado o primeiro sinal de “institucionalização” das matérias em debate, até aí caracterizadas sistematicamente pela informalidade das decisões tomadas.

No Conselho informal de ministros do ordenamento do território e desenvolvimento regional realizado a 10 e 11 de Maio de 1999 em Postdam é, finalmente, aprovada a versão final do EDEC (Comissão Europeia, 1999a). Quase seis anos decorreram, portanto, entre o seu início formal (encontro de Liège, 1993) e a sua aprovação, o que demonstra a natureza delicada e problemática do processo que lhe deu origem.

As consequências directas e indirectas da aprovação da versão final do EDEC não se fizeram esperar.

Ainda em 1999 (conselho informal de ministros efectuado em Tampere) é proposto o programa de estudos SPESP – *Study Programme in European Spatial Planning*⁷, a ser posteriormente complementado por um programa de estudos de acompanhamento. Neste encontro foi ainda apresentado um plano de acção, com 12 pontos, considerado fundamental para a futura concretização do EDEC através da incorporação, pelas políticas nacionais e comunitárias, das ideias expressas naquele documento. Nesta mesma conferência foi debatido o futuro da cooperação europeia no domínio do desenvolvimento urbano, tendo por base as orientações estratégicas sugeridas no terceiro relatório da *Urban Exchange Initiative*⁸. O efeito directo EDEC é, pois, bastante claro.

Mas também os efeitos indirectos da visão estratégica adoptada pelo EDEC começam a ganhar relevância.

O EDEC teve, desde logo, um impacte relevante na programação dos fundos estruturais para o período 2000-2006. Num documento da Comissão Europeia, datado de Julho de 1999 (Comissão Europeia, 1999b), sobre as orientações a serem adoptadas com este objectivo, refere-se explicitamente que o desenvolvimen-

⁷ Para informação adicional, consultar o sítio www.mcrit.com/SPESP.

⁸ Existe uma convergência evidente entre as posições assumidas no EDEC e as orientações aprovadas, um ano antes (1998), no Fórum Urbano Europeu realizado em Viena (as quais, aliás, incorporam os resultados de trabalhos anteriores da Comissão Europeia sobre questões urbanas). O consenso existente permite perceber o peso crescente dos que defendem a necessidade de, no futuro, existir uma política urbana europeia (Atkinson, 2001; Krätke, 2001).

to de cada região deve integrar uma visão mais ampla, supra-nacional, que permita a afirmação de zonas económicas de integração mundial capazes de transformar a actual organização espacial de tipo centro-periferia do espaço europeu numa configuração mais policêntrica. Neste contexto, é considerado essencial o apoio a infra-estruturas e redes transnacionais.

Em 2000, a CEMAT – Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território - aprova o documento *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent* (CEMAT, 2000), que adopta para todo o espaço europeu, com ligeiras adaptações à especificidade dos países de leste⁹, os princípios e a visão do EDEC.

Em 2001, o *Segundo Relatório da Coesão Económica e Social* (Comissão Europeia, 2001) atribui um relevo crucial aos problemas de coesão territorial, em consonância com o primeiro princípio director tanto do EDEC (“desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado na União Europeia”) como do documento da CEMAT (“promoção da coesão territorial através do desenvolvimento económico e social equilibrado das regiões e da melhoria de competitividade”).

A partir de agora, a ideia de ordenamento transnacional do espaço europeu encontra-se consagrada em documentos de referência não só para os vários estados-membros da União Europeia mas para todos os países europeus (Conselho da Europa).

2. O EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, uma visão partilhada sobre o espaço futuro da União Europeia

2.1. EDEC: o que é?

O que é, afinal, o EDEC? A resposta a esta questão ganha em ser segmentada em diversas componentes.

Do ponto de vista de *conteúdo*, o EDEC corresponde, no essencial, a um conjunto de orientações estratégicas estruturadas em torno dos seguintes elementos (cf. síntese apresentada por Albrechts, 2001:298):

- Três princípios-chave, que correspondem aos grandes objectivos políticos das políticas comunitárias: coesão económica e social, desenvolvimento sustentável e competitividade equilibrada do espaço europeu, constituindo

⁹ É muito interessante verificar os aspectos introduzidos ou fortalecidos pela CEMAT em relação ao EDEC, dado que traduzem o valor acrescentado induzido pela relativa especificidade dos países do leste europeu: transição para a democracia; visão geoestratégica orientada para o continente asiático; importância da agricultura e das áreas rurais e periféricas; papel dos processos de desenvolvimento endógeno; maior centralidade dos objectivos de coesão social e diversidade cultural.

- o que Eser, 1997 (in Richardson e Jensen, 2000: 515) apelida de *triângulo mágico* do processo de construção do projecto europeu;
- Três conceitos estruturantes, que configuram os princípios directores: desenvolvimento espacial policêntrico e nova relação cidade-campo; equidade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento; gestão prudente do património natural e cultural (ver desdobramento destes princípios directores no Quadro 1);
 - Quatro critérios para limitar os objectivos e as opções de política no quadro da aplicação dos princípios e conceitos acima identificados: dimensão espacial; dimensão europeia; interesse dos estados-membros; e, por último, exequibilidade da implementação e eficiência potencial.

Quadro 1. EDEC – Princípios Directores

<p>1. DESENVOLVIMENTO ESPACIAL POLICÊNTRICO E NOVA RELAÇÃO CIDADE-CAMPO</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado na U. E. ◆ Cidades e regiões urbanas dinâmicas, atractivas e competitivas ◆ Desenvolvimento endógeno, diversidade e bom funcionamento dos espaços rurais ◆ Parceria cidade-campo <p>2. EQUIDADE DE ACESSO ÀS INFRA-ESTRUTURAS E AO CONHECIMENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Uma intervenção integrada visando uma melhor ligação às redes de transportes e um melhor acesso ao saber ◆ Desenvolvimento policêntrico: um conceito para uma melhor acessibilidade ◆ Utilização eficaz e durável das infra-estruturas ◆ Difusão da inovação e do saber <p>3. GESTÃO PRUDENTE DA NATUREZA E DO PATRIMÓNIO CULTURAL</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Natureza e património cultural, factores de desenvolvimento ◆ Preservação e valorização da natureza ◆ Gestão do recurso água: um desafio prioritário para o desenvolvimento espacial ◆ Gestão criativa das paisagens culturais ◆ Gestão criativa do património cultural
--

Fonte: Comissão Europeia, 1999

Do ponto de vista do seu *objectivo*, o EDEC visa disponibilizar um referencial estratégico para o desenvolvimento do espaço europeu que permita, em simultâneo, orientar a elaboração de políticas comunitárias e a aplicação dos fundos estruturais, ao nível da União Europeia, e garantir uma maior coerência e complementaridade entre políticas nacionais e regionais através da sua integração

espacial, ao nível dos vários estados-membros (coordenação vertical e horizontal de políticas).

Finalmente, e no que se refere à sua *natureza*, o EDEC representa uma visão partilhada do espaço da União Europeia, isto é, uma *perspectiva integrada e uma estratégia comum indicativas* (e não obrigatórias) do *desenvolvimento espacial* (e não do planeamento espacial) da Europa, resultante de um *processo informal inter-governamental* (e não comunitário) de *construção de consensos* entre os diversos estados-membros, envolvendo os respectivos ministros do ordenamento do território e desenvolvimento regional. O EDEC baseia-se num conceito holístico de desenvolvimento (Atkinson, 2001) e pressupõe uma concretização incremental em total respeito pelo princípio da subsidiariedade.

Richard e Jensen (2000) definem o EDEC como uma *narrativa espacial* “based on a discursive process of re-imagining territory and urban space within the EU” (p. 515), ou seja, “a discursive construction of a new spatial policy and planning field” (p. 506). E Albrechts (2001:298) chama a atenção para o facto de os termos “perspectiva” e “visão” sugerirem mais que um estudo, mas menos que um plano. É, pois, de formas voluntárias de coordenação e de trocas de experiências face a um referencial estratégico comum que estamos a falar, e não de decisões de natureza estatutária.

Visto numa visão retrospectiva, o processo de construção do EDEC deixa adivinhar uma trajetória surpreendentemente linear: as acções de cooperação transnacional de base regional entre países-membros, primeiro de natureza transfronteiriça e mais tarde com uma amplitude bem superior (super-regiões europeias, INTERREG IIc), foram estimulando a afirmação de um discurso favorável à construção de uma visão partilhada do território europeu, em que as estratégias supranacionais de ordenamento do território surgem como necessárias para promover o desenvolvimento do espaço comunitário.

A produção de um esquema prospectivo permite a construção simbólica de comunidades imaginadas (das várias euro-regiões ao conjunto do futuro espaço comunitário) e o estabelecimento de uma agenda discursiva que pretendem vir a influenciar as opções e prioridades a serem tomadas neste domínio por cada um dos estados-membros e pela União. Trata-se, pois, de um objectivo ambicioso, que em tudo parece contrastar com a natureza indicativa que caracteriza o EDEC. Mas o paralelismo com a “força das ligações fracas” invocada por Mark S. Granovetter (1973) não deixa de ser sugestivo...

Para que serve, afinal, o EDEC? Albrechts (2001:308) responde de forma clara: “For the EU [...] the process as such and the opportunity to put spatial issues on the agenda was clearly more important than the immediate practical use made out of the document [...]. A consideration of keeping the process alive and the fact that documents are produced and accepted becomes more important than

the content of the documents. This is illustrated by the sensitivity for certain issues, the susceptibility for the use that could be made out of the documents [...] and the kind of arenas designed in the process”.

A questão que agora se coloca (Richardson e Jensen, 2000) é saber como passar da etapa da retórica para uma etapa de “institucionalização”. Ou seja, como evoluir de um discurso comum (partilha de vocabulário, símbolos, visões) para a concretização, por parte dos estados-membros e da União Europeia, do referencial estratégico que o EDEC representa.

Na verdade, várias iniciativas desenvolvidas a partir de 2001 mostram que a etapa de “institucionalização” da visão do EDEC já começou. Mas analisemos, antes, alguns dos comentários que este texto de referência tem suscitado.

2.2. EDEC: as dúvidas

O EDEC tem levantado várias dúvidas e críticas, umas relacionadas com a sua natureza, outras com as suas possíveis implicações.

O EDEC caracteriza-se, conforme já foi referido, por alguns aspectos essenciais: informalidade do processo inter-governamental que lhe deu origem; natureza meramente indicativa das orientações propostas; valorização dos mecanismos de construção de consensos em torno de visões estratégicas de desenvolvimento. É, pois, em relação a estes aspectos que as primeiras dúvidas se colocam.

a) Legitimidade e democraticidade

Que legitimidade tem um documento inter-governamental informal, baseado no trabalho de um mero Comité, ainda que constituído por representantes dos vários estados-membros?

A este propósito, tem todo o sentido a questão colocada por Williams (2000: 363): “De quem é o EDEC?” Formalmente, o documento continua a não ser da Comissão/DG XVI (actual DG Regio), nem o poderá ser enquanto esta não tiver competências formais no domínio do ordenamento do território. Lembra aquele autor: “...DG REGIO will have to rely on the general duty, in Article 7D, to promote “territorial and social cohesion” in order to support the legitimacy of any argument” (p. 363).

Albrechts (2001) coloca a questão de uma outra maneira: Quem é o “cliente” do EDEC?. E responde da seguinte forma: “It is not clear who can be considered the client: the CSD, the informal council of Ministers of Spatial Planning, the Members States or the Commission? The CSD has no influence as such on implementing the content of ESPD. The Ministers of Spatial Planning may decide to implement (part of) ESPD in their respective countries or use it as a (loose) frame of

reference. The Commission has a clear say on certain issues through its sector policy (structural funds, Common Agricultural Policy, etc.).” (Albrechts 2001:298).

Ainda segundo Albrechts (2001), o facto de o EDEC ter sido produzido e aprovado no âmbito de reuniões informais – embora verificando-se algum debate público através dos nove seminários supra-nacionais atrás referidos – torna o discurso demasiado tecnocrático e o processo pouco democrático do ponto de vista tanto da democracia representativa formal como da democracia participativa.

Richardson e Jensen (2000: 506), por seu turno, chamam a atenção para o facto de o EDEC não ser um documento meramente tecnocrático-científico: “...the process of creating a European spatial planning framework is not reducible to a technical exercise. It is implicitly normative and ideological – about policies and power as much about rational policy-making”. E acrescentam, algumas páginas mais à frente: “Everyday life-oriented ways of knowing certainly find no place within this quasi-scientific discourse” (p. 517).

Refira-se, em todo o caso, que o EDEC recebeu apoio político por parte do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social. E se é verdade que estes Comités são órgãos consultivos, não é menos certo que o estatuto supranacional e o peso institucional do Parlamento Europeu conferem um valor particularmente significativo ao apoio prestado.

b) Conflituosidade intra e inter-institucional

A concretização das orientações estratégicas do EDEC pode contribuir para criar novas tensões de natureza institucional, umas no interior da Comissão Europeia, outras entre a Comissão e os estados-membros.

A natureza transversal do EDEC implica uma forte articulação entre políticas e domínios integrados em várias direcções-gerais da Comissão: ambiente, transportes, questões rurais e urbanas, etc.¹⁰. Será, no entanto, muito difícil que, mesmo num cenário de aceitação interna generalizada, a DGXVI (actual Direcção-Geral Regio) consiga levar as restantes Direcções-Gerais a adoptarem os princípios directores e prioridades que estruturam o EDEC.

Mesmo no interior da DG XVI (DG Regio) o EDEC levanta alguns problemas de articulação, constituindo o programa URBAN o exemplo mais evidente.

A articulação entre o EDEC e a Agenda Urbana (Comissão das Comunidades Europeias, 1997b) é, aliás, muito problemática, dado que partilham a mesma natureza: ambos são documentos de carácter transversal e mais associados a um exer-

¹⁰ Ainda assim, algumas relações do EDEC com várias políticas sectoriais foram pouco desenvolvidas. Cordovil (1998), por exemplo, considera ter sido insuficiente a reflexão acerca do modo como o EDEC poderá influenciar a evolução da agricultura europeia, em geral, e da PAC, em particular.

cício de *agenda-setting* do que ao desenvolvimento de acções concretas (Atkinson, 2001). Tendencialmente, deveria caminhar-se para uma agenda política comum, tais são as sobreposições entre os dois documentos. Mas este processo de possível (e desejável) convergência não deixará de provocar fricções naturais entre diferentes sedes de poder e de competência da Comissão Europeia. Conforme salienta Williams (2000), esta convergência aumenta o potencial de sobreposição e de conflituosidade do EDEC com a Agenda Urbana, a qual mobiliza uma outra “comunidade de especialistas em políticas”.

Finalmente, a adopção de um referencial comunitário comum não deixa de se confrontar com a existência, no seio da União, de culturas e sistemas nacionais muito distintos de ordenamento e planeamento do território. Num país como o Reino Unido, por exemplo, onde as questões económicas e sociais apenas recentemente foram incorporadas nas políticas de planeamento espacial, as resistências à adopção do tipo de linguagem e de visões contempladas pelo EDEC pode ser maior do que a que se verificará em França, com uma longa tradição de ordenamento do território às várias escalas (nacional, regional e local), ou na Escandinávia, onde existe uma experiência mais sedimentada de participação cívica nos processos de planeamento.

c) Aplicabilidade

O impacto do EDEC apenas se fará sentir de forma significativa quando tiver suporte próprio em termos de financiamento e de enquadramento legislativo. Aplica-se portanto, neste caso, o alerta que Atkinson (2001) efectuou em relação à possibilidade de existir uma política urbana europeia: “The EU lacks the legislative powers, financial resources, organizational capacity and political power to develop such a policy”. (p. 400). Deste ponto de vista, a aplicabilidade das orientações defendidas no EDEC parece ser bastante frouxa.

Contudo, também a observação de Kunzmann (1996:144) relativa aos exercícios de planeamento em geral se aplica neste caso: o processo de construção de um plano é muito mais importante do que o plano em si. Ora, neste domínio, o EDEC desencadeou uma dinâmica que, não sendo imparável, parece, no entanto, estar já suficientemente enraizada para que a sua reversibilidade não constitua tarefa fácil.

Para serem efectivamente aplicados, os princípios e objectivos inscritos no EDEC têm de ultrapassar o círculo restrito dos decisores públicos, académicos e consultores, passando a fazer parte dos valores básicos dos cidadãos comunitários. Parece, por isso, lógica e interessante a proposta francesa para que o EDEC integre os livros de geografia do ensino secundário de todos os países-membros, num exercício que Richardson e Jensen (2000:516) designam por “*mind-shaping*” *power* por parte do novo discurso espacial europeu.

Mas o EDEC levanta outro tipo de interrogações, sobretudo no que se refere às implicações que a sua concretização virá a desencadear. Destaca-se, pela sua relevância, o papel que o ordenamento territorial transnacional poderá vir a desempenhar em termos de: i) afirmação de um novo sistema de governança multi-nível do espaço europeu e ii) definição de uma nova estratégia de alocação de fundos estruturais.

d) Emergência de um novo sistema de governança territorial do espaço europeu?

A introdução da escala europeia ao nível do ordenamento do território comunitário, em conjunto com alterações recentemente verificadas em alguns países favoráveis à afirmação do nível regional (por exemplo, o movimento de “regional devolution” no Reino Unido) sugere a possibilidade de emergir um novo sistema de governança multi-nível, com implicações institucionais e políticas importantes.

Alden (2001) acredita que, no futuro (nomeadamente com o alargamento a leste), as formas de governança e de planeamento regionais serão reforçadas, podendo, mesmo, criar-se um ambiente de excessiva concorrência entre regiões e cidades no interior do espaço europeu. Aos estados nacionais caberá evitar esta situação, procurando conciliar a Europa das Nações com a Europa das Regiões.

Faludi (2002) vai mais longe, sublinhando a tendência para a Comissão Europeia deter um papel crescente neste domínio: “Now that the ESDP is on the books, the Commission is claiming a leadership role” (p.897). Este autor defende a tese de que o “European spatial planning must be seen as part of an emergent system of European multi-level governance” (p.897). Considera, por isso, necessário ultrapassar a visão mais estreita das competências da União, passando a encarar-se as estratégias supra-nacionais de ordenamento do espaço europeu como uma componente essencial do processo de integração comunitária, através da consolidação de um sistema de governança multi-nível (regional, nacional, comunitário).

As funções de coordenação e de articulação de base territorial asseguradas pelo EDEC sempre foram vistas, desde o início da sua preparação, como uma resposta adequada aos crescentes impactes transnacionais decorrentes do processo de integração europeia. Na verdade, o EDEC reconhece que as políticas europeias desencadeiam sobre o desenvolvimento espacial do território comunitário consequências tanto positivas como negativas. É, justamente, o reconhecimento desses impactes contrastados que justifica a necessidade de assegurar uma melhor articulação entre as diferentes políticas e que, por isso, “legítima” o papel coordenador do EDEC.

De certa forma, o EDEC adicionou à gestão nacional e formal do ordenamento do território um nível inter-governamental de carácter informal (Conselhos de Minis-

tros do ordenamento do território e desenvolvimento regional). Estará agora a Comissão Europeia a dar um novo impulso no sentido supranacional, procurando reforçar a legitimidade institucional e os instrumentos de acção comunitária neste domínio?

A tese defendida por Faludi (2002:900) não aponta nesse sentido. Mas sugere que a Comissão poderá funcionar cada vez mais como “process manager” (p. 904), num quadro em que as políticas não são impostas, mas sim negociadas e estimuladas (aposta na disseminação de boas práticas, incentivos à adopção de determinadas soluções, etc.): “This is what the makers of the ESDP have attempted to do: by supplying persuasive concepts to gain the ear of policy-makers” (p. 904).

A função de coordenação é, pois, essencial, para evitar uma visão estritamente tecnocrática do EDEC, controlar democraticamente todo o processo e salvaguardar o princípio da subsidiariedade. Com este triplo objectivo em mente, Faludi defende que o EDEC deve evoluir para uma nova forma de governança multi-nível capaz de integrar as políticas regionais, nacionais e comunitárias num processo articulado de aprendizagem colectiva (p. 906). E sintetiza a função das estratégias supranacionais de ordenamento do território da seguinte forma: “If it wants to be at all relevant, then European spatial planning should be about strategy, about new discourses concerning European space. And taking multi-level governance [...] to heart, there should be multiple discourses, including, of course, one taking a Community perspective”. (p. 907).

A perspectiva que Faludi (2002) recupera a partir de Benz (2002) leva-o a salientar que, neste domínio, o papel de coordenação a ser desempenhado pela Comissão deverá assentar em duas componentes complementares: a coordenação através de discursos e ideias comuns, por um lado, e a coordenação através de incentivos negociados bi-lateralmente entre a Comissão e os níveis sub-nacionais dos vários estados-membros, pelo outro. A evolução pós-2001 dos efeitos EDEC deverá ser avaliada a partir destes dois pontos de vista.

e) Uma nova geração de critérios de alocação de fundos estruturais?

São ainda limitados os casos de articulação expressa entre o EDEC e os fundos estruturais: INTEREG IIc, Projecto-piloto *Study Programme on European Spatial Planning* e INTERREG III. No futuro, contudo, a revisão da Agenda 2000 e a reforma dos fundos pós-2006 poderão estabelecer um relacionamento mais alargado entre aqueles dois elementos.

Deverão, por exemplo, os três princípios-directores do EDEC (policentrismo e nova relação cidade-campo; equidade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento; gestão prudente do património natural e cultural) ter alguma tradução vinculativa em termos de critérios de acesso a programas de iniciativa ou com participação comunitárias?

Esta hipótese implicaria a apropriação do EDEC pela Comissão Europeia, e não apenas pela DG Regio. Ou, por outras palavras, o EDEC deveria converter-se num “documento de redefinição de recursos e poderes” (Atkinson, 2001), deixando de constituir um mero “argumento passivo” para se transformar num instrumento pró-activo de políticas comunitárias, nacionais e regionais (Groth, 2000).

É verdade que a cooperação inter-regional¹¹ e a coesão territorial surgem com crescente relevância em documentos recentes da Comissão (Comissão Europeia, 2001 e 2003). Mas é ainda cedo para entender de que forma os princípios e objectivos estratégicos contemplados no EDEC terão tradução operacional no período pós-2006.

Existem, contudo, múltiplas formas de o EDEC encontrar algum reflexo nas várias políticas existentes. Poderá, por exemplo, a DG Regio vir a reivindicar o poder de avaliar políticas sectoriais nacionais à luz da visão proposta naquele documento?

2.3. EDEC: as críticas

O EDEC tem suscitado críticas de diverso tipo. Algumas estão implícitas em várias das dúvidas anteriormente assinaladas (legitimidade e democraticidade, conflituosidade inter e intra-institucional, aplicabilidade). Mas existe um leque mais categórico de posições que questionam, no essencial, o excesso pendor liberal e “económico” adoptado no documento. Vejamos alguns dos argumentos utilizados.

• *Idealismo*

Diversos autores (por exemplo, Atkinson, 2001; Krätke, 2001; Richardson e Jensen, 2000) têm salientado a natureza idealista que perpassa todo o documento, ao procurar articular objectivos dificilmente compatíveis entre si:

- Estimular competitividade/crescimento económico vs. promover equidade/coesão económica, social e territorial;
- Combater disparidades económicas vs. valorizar as diferenciações culturais existentes;
- Apoiar a capacidade competitiva das cidades e regiões vs. evitar o agravamento da polarização económica, social e espacial.

¹¹ Na verdade, há autores que duvidam que as acções transnacionais de cooperação inter-regional e inter-urbana venham a reforçar-se no futuro próximo: “With Santer, and then Prodi, at the head of the Commission, the Delors dynamics of associating cities and regions with the making of Europe has been in decline” (Le Galès, 2002:103).

Graham e Hart (1999) sustentam, a este propósito, que apenas uma leitura superficial dos conceitos em causa permite (aparentemente) pensar que o EDEC conseguirá resolver a relação estruturalmente conflitual que existe entre competitividade, coesão, convergência e diversidade.

Também o excesso de optimismo quanto à importância dos efeitos imputáveis ao EDEC constitui uma característica negativa para vários autores, que salientam o impacto limitado que os fundos estruturais comunitários poderão ter na concretização dos princípios definidos (o orçamento comunitário representa apenas 1,24% do PIB da UE, e os fundos estruturais menos de 0,45%) ou a incapacidade de a Comissão influenciar os comportamentos das grandes empresas (deslocalizações, etc.), afinal os principais construtores do espaço europeu (Graham e Hart, 1999).

A visão idealista é, para estes autores, uma forma de ofuscar a natureza neo-liberal que domina a visão adoptada no EDEC, o qual, consideram, se baseia num discurso espacial que defende o primado do mercado em detrimento dos aspectos sociais e ambientais. Esta apreciação é sinteticamente apresentada por Atkinson (2001:390) da seguinte forma: “The issue therefore is how such potentially irreconcilable notions to be reconciled, particularly in an economic climate that increasingly emphasises competition between cities and regions and where the ESDP lacks the resources, institutional capacities and political power to effectively intervene to redress imbalances”.

Este tipo de contradições serão ainda mais evidentes após o alargamento a Leste, dada a crescente heterogeneidade daí decorrente para o espaço comunitário.

• *Ambiguidade*

Os mesmos autores chamam a atenção para o uso deliberado de termos ambíguos por razões estritamente políticas. Conceitos como “desenvolvimento policêntrico” ou “crescimento equilibrado”, por exemplo, correspondem a “expressões bem intencionadas” (Atkinson 2001:393) mas que têm significados muito distintos nos diferentes países-membros. O objectivo, segundo estes autores, é construir um consenso aparente ou superficial, evitando que se manifestem perspectivas e opções que de outra forma se revelariam incompatíveis.

Na mesma linha, Graham e Hart (1999:266) chamam “entidades nebulosas” às regiões que resultam dos vários exercícios de construção de super-espacos regionais europeus estimulados ou apoiados pela Comissão.

Este é, consideram os críticos (Williams, 2000; Atkinson, 2001), o preço inevitável a pagar pelo processo de construção de sucessivos consensos que está na base da preparação da versão final do EDEC.

- *Centralidade excessiva dada às questões urbanas em detrimento das áreas rurais*

Alguns dos autores referidos nos dois pontos anteriores criticam ainda a visão excessivamente urbana presente no EDEC, afirmando que esta visão representa um perigo evidente de neo-centralismo e de subalternização do mundo rural.

Para outros autores esta orientação é considerada positiva, na medida em que permite sublinhar a necessidade de uma política urbana europeia que inclua aspectos de desenvolvimento económico e social. Ao defender uma visão integrada para o desenvolvimento do espaço europeu, o EDEC confere um pano de fundo essencial para uma futura política urbana europeia (Krätker, 2001).

3. O pós-EDEC: apenas uma melhor coordenação espacial de políticas ou reconfiguração substancial de prioridades, instrumentos e instituições?

O programa ESPON – *European Spatial Planning Observatory Network* representa o prolongamento mais directo das orientações contidas no EDEC¹². Trata-se de um programa de investigação de 5 anos integrado na Iniciativa Comunitária INTERREG III. O ESPON visa apoiar a realização de estudos de base territorial que contribuam para formular políticas mais adequadas ao desenvolvimento espacial da Europa, nomeadamente no novo contexto pós-alargamento.

Em 2002-2003 foram lançados concursos em três dos quatro domínios definidos como prioritários pelo Programa:

- Estudos temáticos, que procuram averiguar as dinâmicas espaciais de desenvolvimento de diferentes tipos de áreas e os efeitos territoriais de algumas tendências sectoriais consideradas como particularmente relevantes;
- Estudos sobre o impacte espacial de políticas comunitárias e nacionais;
- Estudos de natureza horizontal, com o objectivo de integrar resultados de outras investigações, nomeadamente do ponto de vista da constituição de bases de dados e de sistemas de indicadores, da construção de tipologias territoriais e da formulação de cenários de desenvolvimento espacial.

Os temas e os sectores considerados prioritários pelo ESPON são bem reveladores da filiação desta iniciativa no espírito do EDEC, constituindo mais um passo para a sua “institucionalização”.

¹² Vários estudos foram, entretanto, realizados por iniciativa de diversas entidades, visando o aprofundamento de algumas das ideias-chave do EDEC. Associado ao primeiro princípio director (desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado da União Europeia), merece destaque o estudo coordenado por Azevedo e Cichowlaz (2002) e animado pela Célula de Prospectiva das Periferias da CRPM (Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa).

No final do primeiro trimestre de 2003 encontravam-se em curso 16 projectos (ver Quadro 2). Segundo o sítio oficial do ESPON, os primeiros resultados preliminares *operacionais* ficaram disponíveis no mês de Agosto e foram discutidos em Setembro no Sub-comité do Desenvolvimento Urbano e Territorial¹³, a tempo de contribuir para a versão do 3º Relatório da Coesão que circulará para debate público no início de 2004.

Esta calendarização reflecte o firme propósito da iniciativa ter uma voz activa na definição das políticas de desenvolvimento com uma componente espacial importante e, naturalmente, no debate sobre a reforma dos fundos estruturais pós-2006.

Ao estabelecer uma relação directa e explícita da investigação com a formulação de políticas, o ESPON assume um protagonismo relevante no domínio do desenvolvimento espacial da Europa, estimulando, por esta via, o aprofundamento e a aplicação das orientações estratégicas contidas no EDEC. Ao mesmo tempo, o facto de as equipas responsáveis pelos vários estudos terem uma base multi-nacional confere-lhes uma maior credibilidade e legitimidade.

A produção de novas narrativas espaciais e agendas discursivas, para invocar designações utilizadas por diversos autores em relação ao processo de preparação do EDEC, envolvendo uma estreita colaboração entre a comunidade técnico-científica (académicos e consultores) e as comunidades eurocratas (comunitária e nacionais), continuará a desempenhar um papel crucial na atribuição de valor transnacional ao domínio do ordenamento do território.

Resta, no entanto, saber se este previsível avanço se traduzirá basicamente por uma coordenação mais eficiente entre políticas comunitárias, nacionais e regionais, ou se, mais do que isso, suscitará a emergência de opções políticas, instrumentos e instituições distintos dos que existem hoje aos vários níveis do espaço da União Europeia. E assistiremos, neste último caso, a uma importante revisão do conceito de coesão (Guersent, 2001), a uma tendência de fundo para a “europeização” das políticas nacionais dos estados-membros, a uma reformulação profunda da política regional europeia¹⁴?

A proposta de Constituição Europeia recentemente apresentada aos chefes de estado e de governo na Cimeira de Salónica (Junho de 2003) introduz uma única alteração significativa no que se refere às competências da União Europeia no

¹³ Este Sub-Comité foi criado no âmbito do Comité para o Desenvolvimento e Reconversão das Regiões (CDRR), o qual detém competências de gestão, e não apenas consultivas, na execução das políticas estruturais da União Europeia (cf. Artigos 47º, 48º e 53º do Regulamento n.º 1260/1999).

¹⁴ Apenas aparentemente o reforço das visões e estratégias supranacionais de ordenamento do território contradiz o anúncio do fim da política regional europeia (Fothergill, 1997) ou as vozes recentes que reclamam a sua renacionalização em nome das vantagens da descentralização como garantia de uma maior adequação à diversidade regional e local (HM Treasury, DTI e Office of the Deputy Prime Minister, 2003).

Quadro 2. Projectos ESPON em curso em 2003

Prioridades	Projectos
1. Estudos temáticos	1.1.1 The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development 1.1.2 Urban-rural relations in Europe 1.1.3 Enlargement of the European Union and the wider European perspective as regards its polycentric spatial structure 1.1.4 The spatial effects of demographic trends and migration 1.2.1 Transport services and networks: territorial trends and basic supply of infrastructure for territorial cohesion 1.2.2 Telecommunication services and networks: territorial trends and basic supply of infrastructure for territorial cohesion 1.3.1 The spatial effects and management of natural and technological hazards in general and in relation to climate change 1.3.2 Territorial trends of the management of the natural heritage
2. Estudos sobre impactes de políticas	2.1.1 Territorial impact of EU transport and TEN policies 2.1.2 Territorial impact of EU research and development policy 2.1.3 The territorial impact of CAP and rural development policy 2.1.4 Territorial trends of energy services and networks and territorial impact of EU energy policy 2.2.1 Territorial effects of structural funds 2.2.2 Territorial effects of the “acquis communautaire”, pre-accession aid and PHARE/TACIS/MEDIA programmes 2.2.3 Territorial effects of structural funds in urban areas
3. Estudos transversais e de coordenação	3.1 Integrated tools for European spatial development
4. Estabelecimento de redes	

Fonte: www.espon.lu/online/documentation/

domínio das políticas de coesão: o art.º I-13 indica que as competências *partilhadas* com os estados-membros incluem a coesão económica, social e *territorial* (sublinhados nossos). Esta referência explícita à dimensão territorial não poderá deixar de desencadear efeitos importantes em matéria de estratégias transnacionais e desenvolvimento do espaço comunitário. E, neste âmbito, a cooperação inter-regional e as redes pan-europeias ganharão, por certo, um ímpeto especial.

Contudo, alguns estados-membros têm-se mostrado particularmente relutantes em relação a qualquer reforço de competências comunitárias em termos de desenvolvimento territorial. Por exemplo, na Alemanha e em Espanha, países onde o nível regional detém importantes competências neste domínio, a posição oficial é muito céptica quanto a soluções daquele tipo.

A reconstituição do recente processo de emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território, um domínio em que a União Europeia não tem competências próprias, constitui um exercício fascinante de descoberta da complexidade de vias através das quais o projecto europeu vai sendo construído. Identificar os protagonistas deste processo, as suas motivações, os avanços realizados e as possíveis implicações daí decorrentes representa um exercício académico e civicamente relevante, na medida em que contribui para democratizar o debate sobre decisões e mecanismos que a todos os europeus dizem respeito.

Na verdade, o ordenamento *real* do território há muito deixou de ser um exclusivo dos agentes nacionais. A liberalização dos mercados, a abolição de fronteiras no seio da União Europeia e as tendências gerais de globalização dos mais distintos fenómenos tornam o território de cada região e país cada vez mais vulnerável a actores e factores externos, independentemente das competências atribuídas às diferentes instâncias de poder político-administrativo. A organização dos territórios, não estruturada (cidadãos, empresas) ou traduzindo qualquer tipo de acção pública, não pode, por isso, ser desligada do modo como cada área se integra em múltiplas redes de interacção.

A afirmação, que parece ser crescente e irreversível, de estratégias supranacionais de organização do espaço europeu constitui, assim, um aspecto a que o debate sobre o ordenamento do território em Portugal não pode deixar de conceder a necessária centralidade. Desta forma, estaremos a contribuir para que se cumpra um dos objectivos essenciais do EDEC: estimular a participação pública no debate político sobre a União Europeia.

Agradecimentos

Agradeço a Francisco Cordovil, Nuno Vitorino e Raul Lopes a leitura atenta e crítica de uma primeira versão deste documento. As observações apresentadas contribuíram, sem qualquer dúvida, para o enriquecimento do texto. Eventuais lapsos ou omissões são, no entanto, da minha exclusiva responsabilidade.

Referências bibliográficas

- ALBRECHTS, Louis (2001), "In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. A European Perspective", *International Planning Studies*, Vol. 6, N. ° 3, pp. 293-310.
- ALDEN, Jeremy (2001), "Devolution since Kilbrandon and Scenarios for the Future of Spatial Planning in the United Kingdom and European Union", *International Planning Studies*, Vol. 6, N. ° 2, pp. 117-132.
- ATKINSON, Rob (2001), "The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?", *European Planning Studies*, Vol. 9, N. ° 3, pp. 385-406.
- AZEVEDO, Rui e CICHOWLAZ, Philippe (Coord.) (2002), *Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory / Étude sur la Construction d'un Modèle de Développement Polycentrique et Équilibré pour le Territoire Européen*, DGOTDU / CRPM / DATAR / Ministerio de Medio Ambiente / Kommunal-og Regionaldepartementet.
- BENZ, A. (2002), "How to reduce the burden of coordination in European spatial planning, in A. Faludi (Ed.) *European Spatial Planning: Lessons for North America*. Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 115-131.
- BRUNET, Roger (1989), *Les Villes Européennes*. Paris, Datar.
- BUUNK, Willem, HETSEN, Hans e JANSEN, Anton J. (1999), "From Sectoral to Regional Policies: A First Step Towards Spatial Planning in the European Union?", *European Planning Studies*, Vol. 7, N. ° 1, pp. 81-98.
- CEDRE (1993), *Evolution Prospective des Régions Atlantiques*, Strasbourg: CEDRE (policopiado).
- CEMAT (1983), *A Regional/Spatial Charter for Europe*, Estrasburgo, Conselho da Europa.
- CEMAT (2000), *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*, Conselho da Europa, CEMAT (2000), 7.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1989), *Council Resolution on the Trans-European Networks (presented by the Commission)*, COM (89) 643 Final, 18 de Dezembro, Bruxelas.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1991), *Europa 2000. Perspectivas para o Desenvolvimento do Território da Comunidade*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1995), *Europa 2000+. Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias (disponível noutras línguas em 1994).
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1997a), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1997b), *Towards an Urban Agenda in the European Union*, COM (97) Final, 6 de Maio, Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA (1999a), *SDEC. Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un Développement Spatial Équilibré et Durable du Territoire de l'Union Européenne*. Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- COMISSÃO EUROPEIA (1999b), *The Structural Funds and their Coordination with the Cohesion Fund. Guidelines for Programmes in the Period 2000-06*, Communication of the Commission (1.7.1999).
- COMISSÃO EUROPEIA (2001), *Unidade da Europa, Solidariedade dos Povos, Diversidade dos Territórios. Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- COMISSÃO EUROPEIA (2003), *Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social (Janeiro de 2003)*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- COROVIL, Francisco (1998), "Que Perspectivas para os Territórios Rurais?", comunicação apresentada na "Sessão Pública de Divulgação do EDEC" de 6 de Maio de 1998, Ciclo "Ordenamento do Território e Política de Cidades", Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) / Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT).
- ESER, Thiemo W. (1997), "The Implementation of the European Spatial Policy: Potential or Burden?", Trier, TAURUS Diskussionpapier Nr. 1.
- ESER, Thiemo W. e KONSTADAKOPOULOS, Dimitrios (2000), "Power Shifts in the European Union? The Case of Spatial Planning", *European Planning Studies*, Vol. 8, N. ° 6, pp.783-808.

- FALUDI, Andreas (2002), "Positioning European Spatial Planning", *European Planning Studies*, Vol. 10, N.º 7, pp. 897-909.
- FOTHERGILL, Stephen (1997), "The Premature Death of EU Regional Policy?", *European Urban and Regional Studies*, 5 (2), pp.183-188.
- FOUCHER, Michel (1994), "The Challenges Facing European Society with the Approach of the Year 2000: The Outlook for Sustainable Development and its Implications for Regional/Spatial Planning", *European Planning Studies*, Vol. 2, N.º 1, pp.97-102.
- GRAHAM, Brian e HART, Mark (1999), "Cohesion and Diversity in the European Union: Irreconcilable Forces?", *Regional Studies*, Vol. 33.3, pp. 259-268.
- GRIPAIO, Peter e MANGLES, Terry (1993), "An Analysis of European Super Regions", *Regional Studies*, Vol. 27.8, pp.745-750.
- GRANOVETTER, Mark S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal do Sociology*, 78, pp. 1360-1380.
- GROTH, Niels Boje (2000), "Urban Systems between Policy and Geography", *Regional Studies*, Vol. 34.6, pp. 571-580.
- GUALINI, Enrico (2001), "New Programming and the Influence of Transnational Discourses in the Reform of Regional Policy in Italy", *European Planning Studies*, Vol. 9, N.º 6, pp.755-771.
- GUERSENT, Olivier (2001), "The Regional Policy of the European Union: A Balance and an Outlook", *Regional Studies*, Vol. 35.2, pp. 163-167.
- HEALEY, Patsy (1998), "The Place of "Europe" in Contemporary Spatial Strategy Making", *European Urban and Regional Studies*, 5(2), pp.139-153.
- HMTREASURY, DEPARTMENT OF TRADE AND OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2003), *A Modern Regional Policy for the United Kingdom*, www.dti.gov.uk/europe/consultation.pdf.
- IAURIF (1991), *La Charte de l'Île-de-France*, Paris, IAURIF.
- JENSEN, Ole B. e RICHARDSON, Tim (2001), "Nested Visions: Space in European Spatial Planning", *Regional Studies*, Vol. 35.8, pp. 703-717.
- JENSEN, Ole B. e RICHARDSON, Tim (2003), "Being on the Map: The New Iconographies of Power over European Space", *International Planning Studies*, Vol. 8, N.º 1, pp. 9-34.
- KRÄTKE, Stefan (2001), "Strengthening the Polycentric Urban System in Europe: Conclusions from the ESDP", *European Planning Studies*, Vol. 9, N.º 1, pp.105-116.
- KUNZMANN, Klaus R. e Wegener, M. (1991), "The Pattern of Urbanization in Western Europe", *Ekistics*, 350, pp.282-291.
- KUNZMANN, Klaus R. (1996), "Euro-megalopolis or Themepark Europe? Scenarios for European Spatial Development", *International Planning Studies*, Vol. 1, N.º 2, pp.143-163.
- LE GALÈS, Patrick (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, NY, Oxford University Press.
- LUTZKY, N. (1990), "Vor Neuen Dimensionen im Euopäischen Verkeher", in PROGNOSE (Eds.) *Verkehr im Neuen Europa, Mehr Mobilität – mehr Wohlstand?*, Basel: PROGNOSE, pp. 1-16.
- MEEGAN, Richard (1994), "A Europe of Regions? A View from Liverpool on the Atlantic Arc Periphery", *European Planning Studies*, Vol. 2, N.º 1, pp. 59-79.
- NADIN, Vincent e SHAW, David (1998), "Transnational spatial planning in Europe: The Role of Interreg IIc in the UK", *Regional Studies*, Vol. 32.3, pp. 281-299.
- NIJKAMP, Peter (1993), "Towards a Network of Regions: The United States of Europe", *European Planning Studies*, Vol. 1, N.º 2, pp.149-168.
- PETERS, Deike (2003), "Cohesion, Polycentricity, Missing Links and Bottlenecks: Conflicting Spatial Storylines for Pan-European Transport Investments", *European Planning Studies*, vol. 11, nº3, 2003, pp. 317-339.
- PIRES, Luís Madureira (1998), *A Política Regional Europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- RICHARDSON, Tim e JENSEN, Ole B. (2000), "Discourses of Mobility and Polycentric Development: A Contested View of European Spatial Planning", *European Planning Studies*, Vol. 8, N.º 4, pp.503-520.
- SHUTT, John, COLWELL, Adrian e KOUTSOUKOS, Stratis (2002), "Structural Funds and their Impact: Signed and Sealed, But Can We Deliver?", *European Planning Studies*, Vol. 10, N.º 1, pp. 113-130.
- VASAB 2010 (1994), *Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010: Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region*, Third Conference of Ministers for Spatial Planning and Development, 7-8 Dezembro, Tallin.

-
- WILLIAMS, Richard H. (1996), *European Union, Spatial Policy and Planning*, Londres, Paul Chapman.
- WILLIAMS, Richard (2000), "Constructing the European Spatial Development Perspective - For Whom?", *European Planning Studies*, Vol. 8. N. ° 3, pp.357-365
- WISE, Mark (2000), "The Atlantic Arc: Transnational European Reality or Regional Mirage?", *Journal of Common Market Studies*, December, pp. 865-890.