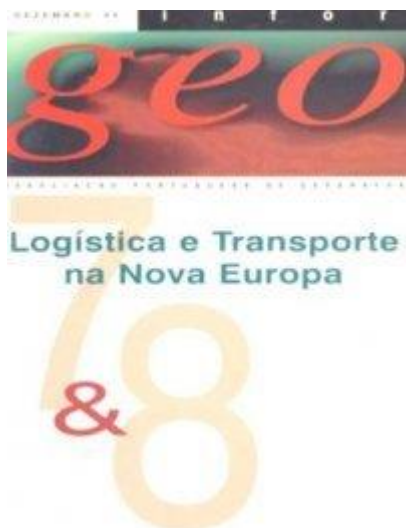


# Logística e Transporte na Nova Europa





## ÍNDICE

### Nota Editorial

### ARTIGOS

#### Resumos

**Redes logísticas das regiões fronteiriças da Europa: questões organizativas e institucionais.**

*Remigio Ratti e Roman Rudel*

**Growth and ecology oriented transport-policies as factors of change in locational quality of the European regions**

*Steinbach e K. Schlüter*

**O desenvolvimento de uma fileira logística e de transportes numa região periférica: o caso da área metropolitana do Porto**

*Álvaro António Gomes Domingues*

**Os portos e o desenvolvimento das actividades logísticas. O exemplo do terminal *roll-on/roll-off* do porto de Setúbal e dos parques de 2.ª linha**

*José Figueira de Sousa*

**Actividades logísticas e território: o caso da área metropolitana de Lisboa**

*Alexandre Domingues*

### TERRITÓRIO E POLÍTICA REGIONAL NA UNIÃO EUROPEIA

#### **Maastricht e coesão**

*D. van der Wee*

**Os Desafios da sociedade europeia com a aproximação do ano 2000: as perspectivas para o desenvolvimento sustentável e as suas implicações no planeamento regional/espacial**

*Michel Foucher*

### AS VÁRIAS GEOGRAFIAS: ONDE ESTÃO, COMO VÃO?

**Tendências recentes na geografia social: o estudo dos grupos desfavorecidos**

*Jorge Macaísta Malheiros*

### PROJECTOS E PRATICAS PROFISSIONAIS

**Coudelaria de Alter: uma experiência de desenvolvimento local**

*Maria Leal Monteiro*

### IMPRESSÕES E OPINIÕES

***Vergílio Taborda* um geógrafo exemplar - notas biográficas**

*Carlos Patrício*

### NORMAS E REGRAS

**Legislação (Dezembro 1993-Junho 1994)**

*Carlos Nunes Silva*

### NOTÍCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### NOTÍCIAS INFORMÁTICAS

**Centro Nacional de Informação Geográfica (CNIG): programas recentes no domínio do ordenamento do território**

*Manuela Mourão*

Preçário: **Sócios 6,0 Euros/Não Sócios 8,0 Euros**

---

Nota editorial .....	3
----------------------	---

## ARTIGOS

Resumos .....	7
---------------	---

### **Redes logísticas das regiões fronteiriças da Europa: questões organizativas e institucionais**

Remigio Ratti e Roman Rudel .....	11
-----------------------------------	----

### **Growth and ecology oriented transport-policies as factors of change in locational quality of the European regions**

J. Steinbach e K. Schlüter .....	25
----------------------------------	----

### **O desenvolvimento de uma fileira logística e de transportes numa região periférica: o caso da área metropolitana do Porto**

Álvaro António Gomes Domingues .....	47
--------------------------------------	----

### **Os portos e o desenvolvimento das actividades logísticas. O exemplo do terminal roll-on/roll-off do porto de Setúbal e dos parques de 2.ª linha**

José Figueira de Sousa .....	63
------------------------------	----

### **Actividades logísticas e território: o caso da área metropolitana de Lisboa**

Alexandre Domingues .....	81
---------------------------	----

## TERRITÓRIO E POLÍTICA REGIONAL NA UNIÃO EUROPEIA

### **Maastricht e coesão**

D. van der Wee .....	99
----------------------	----

### **Os Desafios da sociedade europeia com a aproximação do ano 2000: as perspectivas para o desenvolvimento sustentável e as suas implicações no planeamento regional/espacial**

Michel Foucher .....	105
----------------------	-----

## AS VÁRIAS GEOGRAFIAS: ONDE ESTÃO, COMO VÃO?

### **Tendências recentes na geografia social: o estudo dos grupos desfavorecidos**

Jorge Macaísta Malheiros .....	115
--------------------------------	-----

---

# *I n f o r g e o*

---

## PROJECTOS E PRÁTICAS PROFISSIONAIS

### **Coudelaria de Alter: uma experiência de desenvolvimento local**

Maria Leal Monteiro ..... 129

## IMPRESSÕES E OPINIÕES

### **Vergílio Taborda um geógrafo exemplar – notas biográficas**

Carlos Patrício..... 137

## NORMAS E REGRAS

### **Legislação (Dezembro 1993-Junho 1994)**

Carlos Nunes Silva ..... 143

NOTÍCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 145

## NOTÍCIAS INFORMÁTICAS

### **Centro Nacional de Informação Geográfica (CNIG): programas recentes no domínio do ordenamento do território**

Manuela Mourão ..... 161

---



## Nota Editorial

Com este número, a INFORGEO procura consolidar uma nova dimensão da revista: o acesso permanente a informação de âmbito europeu, imprescindível para todos os que se preocupam com as questões territoriais, tanto do ponto de vista académico como profissional. Através de um acordo de cooperação com a revista internacional *European Planning Studies*, a secção "European Briefing" passará a ser regularmente publicada na INFORGEO, sob o título "Território e Política Regional na União Europeia", permitindo o acesso, rápido e em língua portuguesa, a textos da maior relevância no que se refere às orientações temáticas e de política em debate no espaço europeu, em geral, e comunitário, em particular. O estabelecimento de acordos de cooperação internacionais e a organização em rede com revistas congéneres de outros países – que pretendemos intensificar – permitirá à INFORGEO e a todos os seus colaboradores e leitores uma participação mais activa e informada nos debates crescentemente globais que caracterizam as sociedades de hoje.

É ainda a preocupação de facilitar o acesso a novas ideias que nos levou a incluir uma secção – "As Várias Geografias: onde estão, como vão?" – que pretende fornecer uma visão sistemática de domínios inovadores, social e cientificamente relevantes e onde a multidisciplinaridade constitui uma dimensão decisiva. A mesma intenção de reforçar a partilha de informação estratégica no campo da análise territorial justifica a inclusão de outras três novas secções – "Projectos e Práticas Profissionais", "Notícias Bibliográficas" e "Notícias Informáticas".

Cumpre-se, pois, com este número, mais uma etapa na construção da INFORGEO como revista de referência obrigatória nos domínios da análise territorial e das políticas de desenvolvimento local e regional. Outras etapas se seguirão em breve...

## Resumos

### **REDES LOGÍSTICAS DAS REGIÕES FRONTEIRIÇAS DA EUROPA: QUESTÕES ORGANIZATIVAS E INSTITUCIONAIS**

Remígio Ratti e Roman Rudel

Recorrendo ao conceito de “meio” (“milieu”) desenvolvido pelo GREM – Groupe de Recherches Européen sur les Milieux Innovateurs –, avaliam-se as possíveis implicações das mudanças recentes nas fronteiras políticas na Europa no que se refere às redes logísticas. Tendo por base uma proposta de apologia de regiões de fronteira, procuram-se identificar as trajetórias de evolução previsíveis para os diversos operadores envolvidos, para as infra-estruturas de transporte e para as redes logísticas, tanto ao nível das regiões de fronteira como ao nível do espaço europeu.

### **POLÍTICAS DE TRANSPORTE ORIENTADAS POR PREOCUPAÇÕES DE CRESCIMENTO E AMBIENTAIS – FACTORES DE MUDANÇA DA QUALIDADE LOCATIVA DAS REGIÕES EUROPEIAS**

J. Steinbach e K. Schlüter

Este texto analisa as políticas de transporte desenvolvidas no seio da União Europeia, chamando a atenção para o modo como diferentes opções neste domínio desencadeiam impactos distintos no que se refere às actividades logísticas e ao seu ajustamento a requisitos de ordem ambiental. Após a análise de conceitos e

indicadores considerados adequados para avaliar as redes de transporte europeias e as dinâmicas de localização das actividades logísticas, chama-se a atenção para o facto de os futuros sistemas logísticos e os processos de reestruturação do desenvolvimento económico regional se encontrarem em estreita dependência da opção tomada relativamente às políticas de transporte pela LJE: predominio de critérios de crescimento económico ou, pelo contrário, prevalência das estratégias mais orientadas para a preservação e valorização ambientais.

### **O DESENVOLVIMENTO DE UMA FILEIRA LOGÍSTICA E DE TRANSPORTES NUMA REGIÃO PERIFÉRICA: O CASO DA ÁREA METROPOLITANA DO PORTO**

Álvaro A. G. Domingues

A eficiência logística dos transportes de bens avalia-se ao nível da organização necessária à minimização dos custos de transacção de mercadorias (matérias-primas e produtos intermédios em processo de produção) e do sistema de distribuição grossista ou retalhista.

Assim sendo, compreende-se a importância estratégica que é hoje atribuída à questão da logística: a eficiência de um sistema de trocas constitui uma condição *sine qua non* para a fluidez do funcionamento de mercados cada vez mais internacionalizados. Esta situação está ligada à banalização progressiva dos processos de “just-in-time”,

à tendência crescente para a desverticalização e, ao mesmo tempo, à integração dos processos produtivos, ao aumento de rotatividade dos produtos e à crescente proximidade funcional entre a produção e o consumo.

Neste artigo pretende-se contextualizar estas questões para o caso da Área Metropolitana do Porto (AMP), enquanto *placa giratória* do relacionamento internacional de uma economia regional fortemente extrovertida, se bem que periférica e dependente face aos mercados externos. A função logística da AMP constitui, por isso, uma componente crucial da competitividade da economia regional e, em relação à metrópole, uma das principais componentes da sua base económica.

### **OS PORTOS E O DESENVOLVIMENTO DAS ACTIVIDADES LOGÍSTICAS. O EXEMPLO DO TERMINAL *ROLL- ON/ROLL-OFF* DO PORTO DE SETÚBAL E DOS PARQUES DE 2ª LINHA**

João Figueira de Sousa

A evolução verificada ao nível dos sistemas de transporte, nomeadamente o desenvolvimento do transporte multimodal, obrigou os portos a transformações tecnológicas e organizativas e ao aparecimento de novas actividades e serviços directa ou indirectamente associados ao seu funcionamento.

Para além do seu papel logístico ao nível do funcionamento dos sistemas de transporte e distribuição, estas actividades têm implicações em termos do ordenamento e da organização do território cujas repercussões não podem ser ignoradas.

Neste artigo aborda-se a problemática da

inserção dos portos na cadeia multimodal de transportes, fazendo-se uma breve referência ao Sistema Portuário Português. Como caso de estudo desenvolvem-se alguns aspectos da organização e das actividades logísticas associadas ao funcionamento do Terminal *Roll-on/Roll off* do Porto de Setúbal, destacando-se a importância dos parques de 2ª linha.

### **ACTIVIDADES LOGÍSTICAS E TERRITÓRIO: O CASO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**

Alexandre Domingues

Com este texto procura-se contribuir para um melhor conhecimento dos padrões locativos da actividade de armazenagem na Área Metropolitana de Lisboa. Do ponto de vista analítico, procura-se demonstrar que esses padrões locativos reflectem: i) as profundas transformações ocorridas ao nível das acessibilidades proporcionadas pelas infra-estruturas viárias e pelos terminais de transporte; ii) os acentuados processos de reestruturação interna às próprias empresas (maior importância atribuída à função logística; exteriorização crescente da comercialização, distribuição, e armazenagem).

## Abstracts

### **LOGISTICAL NETWORKS IN THE FRONTIER REGIONS OF EUROPE: ORGANISATIONAL AND INSTITUTIONAL QUESTIONS**

Remigo Ratti and Roman Rudel

Examining the concept of "environment" ("milieu") developed by GREMI – Groupe de Recherches Européen sur les Milieux Innovateurs –, the possible implications of recent changes in the border policies of Europe on logistical networks are analysed. Taking as a base a proposed classification of frontier regions it is attempted to identify the evolutionary trajectory envisaged for the various operators concerned, for the transport infrastructures and for the logistical networks both at the level of regional frontiers and at a european level.

### **GROWTH AND ECOLOGY ORIENTED TRANSPORT-POLICIES AS FACTORS OF CHANGE IN LOCATIONAL QUALITY OF THE EUROPEAN REGIONS**

J. Steinbach and K. Schluter

This article analyses transport policies in the European Union. It pays particular attention to the way different options provoke distinct impacts on logistical activities and on their adjustments to environmental demands. The concepts and indicators relevant to the evaluation of European transport networks and to the localisational dynamics of logistical

activities are analysed. Attention is then given to the fact that future logistical systems and the restructuring processes of regional economic development will depend on the transport policies of the European Union: predominantly the criteria for economic growth or, conversly, to the strategic orientation towards environmental preservation and values.

### **THE DEVELOPMENT OF A LOGISTICAL LINE AND TRANSPORT IN A PERIPHERAL REGION: THE CASE OF THE OPORTO METROPOLITAN AREA**

Álvaro A. G. Domingues

The efficient logistics of the transport of goods is evaluated at the level of the organisation required to minimize the transaction costs of merchandise (primary materials and intermediate products in the process of production) and at the level of the distribution system of wholesale and retail goods.

The strategic importance currently attributed to the question of logistics is included: the efficiency of a system of exchange constitutes a *sine qua non* for the smooth functioning of an increasingly common processes of "just-in-time", as well as to the integration of the production processes, to the increased turnover of products and to the growing functional proximity between production and the consumer.

This article addresses these questions in the

context of the Oporto Metropolitan Area (AMP), the “double sided coin” of the international relationship of a highly extrovert regional economy that is also both peripheral and dependent on external markets. The logistical functioning of the AMP constitutes, therefore, a crucial component of the competitiveness of the regional economy and, for the city of Oporto, one of the principal components of its economic base.

**PORTS AND THE DEVELOPMENT OF  
LOGISTICAL ACTIVITIES: THE  
EXAMPLE OF THE *ROLL-ON/ROLL-  
OFF* TERMINAL OF SETÚBAL AND  
OF THE SECONDARY LINE  
STATIONS.**

João Figueira de Sousa

The evolution of transport systems, namely the development of multimodal transport obliged the ports to undergo technical and organisational transformations and to adopt new activities and services directly or indirectly related to their operations.

Given their logistical role in the transport distribution systems, the implications of these activities for territorial planning and organisation cannot be ignored.

This article addresses the problems of the inserting the ports into the multimodal transport grid while making a brief reference to the Portuguese Port System. As a case study some aspects of the organisation and of the logistical activities of the Roll-on/Roll-off terminal of the Port of Setúbal are developed while highlighting the importance of the secondary line stations.

**LOGISTICAL ACTIVITIES AND  
TERRITORY:  
THE CASE OF THE LISBON  
METROPOLITAN AREA**

Alexandre Domingues

This text contributes to the greater knowledge of locational patterns of warehousing in the Lisbon metropolitan area. From an analytical point of view, it is attempted to demonstrate that these locational patterns reflect: i) the profound transformations in the level of accessibility provided by the various types of infrastructure and transport terminals; ii) the accentuated process of internal restructuring by businesses (greater importance attributed to logistical operations; increasing externalization of commercialization, distribution and warehousing).

# REDES LOGÍSTICAS DAS REGIÕES FRONTEIRIÇAS DA EUROPA: QUESTÕES ORGANIZATIVAS E INSTITUCIONAIS<sup>1</sup>

*Remigio Ratti e Roman Rudel\**

## INTRODUÇÃO

O actual processo de reestruturação em matéria de serviços logísticos é determinado por um conjunto interligado de diferentes factores: infra-estruturas e mudanças no sistema de produção; aplicação das tecnologias de informação ao sector dos transportes; progresso tecnológico no campo dos transportes; e modificações nas estruturas político-institucionais referentes às situações de fronteira (RUIJGROK, WANDEL, 1992).

Este conjunto de questões afecta toda a fileira dos transportes e envolve todos os actores do sector logístico: a análise tradicional "caso a caso" é, assim, cada vez mais substituída por um novo tipo de problematização "de tipo integrado", que se articula a um nível europeu e que tem em linha de conta as várias redes de transporte, segundo os diferentes tipos e soluções

multimodais. É neste sentido que se impõe a necessidade de novas plataformas logísticas aptas a desempenhar um conjunto articulado de funções complexas (JANSSEN, 1992).

No passado, a existência das fronteiras provocava uma série de problemas à organização da fileira logística. Essas fronteiras determinaram, sobretudo, as redes de transporte, ao mesmo tempo que reflectiam os objectivos de cada país, favorecendo a segmentação das estruturas de produção. Por este motivo, as regiões fronteiriças constituem um observatório privilegiado para a avaliação do actual processo de reestruturação (KAMANN, 1993). Neste artigo propomos uma aproximação teórica (tendo em consideração três tipos de espaços funcionais: o espaço do mercado, da produção e de suporte) para analisar a trajectória de desenvolvimento de alguns "meios" tradicionais no campo dos serviços logísticos (agentes transitários) localizados em regiões fronteiriças.

A análise terá em consideração os efeitos e as consequências do processo de liberalização; os novos atributos espaciais do sistema logístico unificado; e as

---

*1 Foi publicada uma primeira versão deste artigo em Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft 1993/94, Institut für Tourismus und Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen (CH), 1994. Esta segunda versão foi traduzida por Álvaro Domingues.*

*\* Istituto di Ricerche Economiche, Stabile Torretta, 6501 Bellinzona, Suíça.*

consequências, para as políticas sectoriais, territoriais e ambientais, relacionadas com a reestruturação dos transportes.

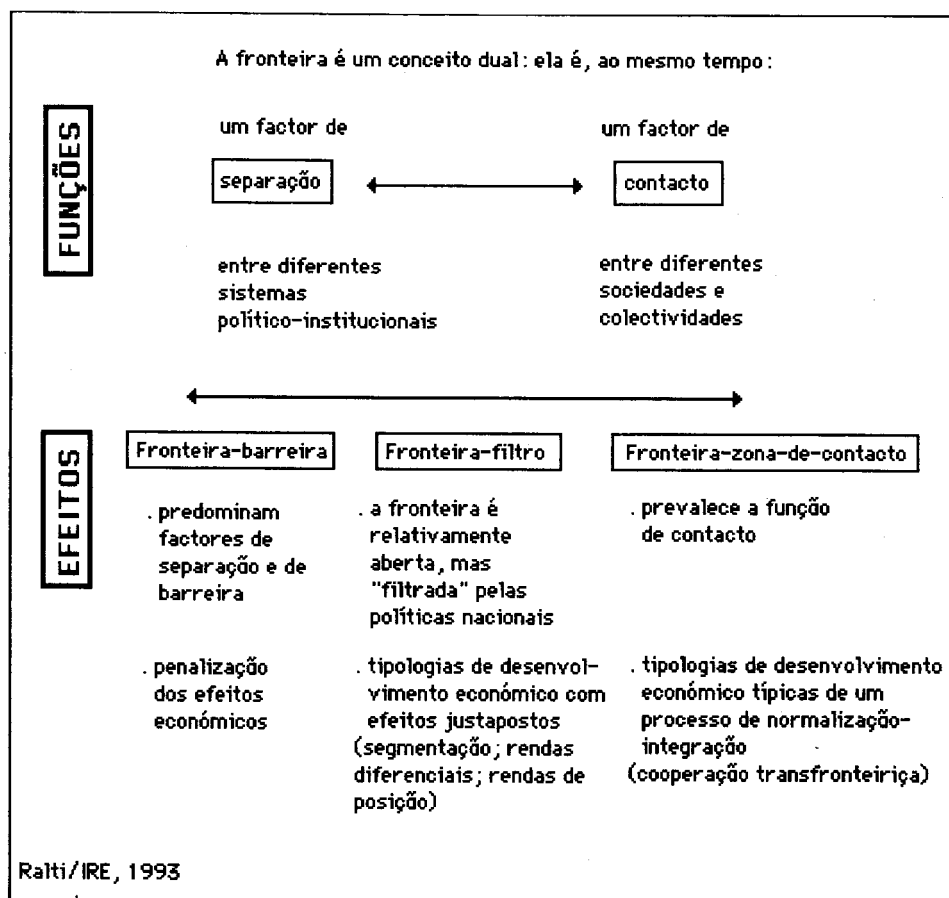
# 1. O PAPEL DAS FRONTEIRAS NACIONAIS NA ESTRUTURAÇÃO DOS TRANSPORTES NA EUROPA

A Europa é – excluindo as grandes planícies russas – um território muito diversificado; as suas geografias física e política são muito fragmentadas, quer no oeste, quer no centro. Considerando esta situação, as regiões fronteiriças e os seus problemas específicos constituem realidades conhecidas, as quais influenciam, em particular, as infra-estruturas de transporte e as redes de comunicação.

Antes de analisar os diferentes efeitos, teremos que clarificar o significado e a realidade da condição fronteiriça.

Ao longo da história europeia, tal como no presente, podem ainda distinguir-se três tipos de regiões de fronteira (Figura 1) e os diferentes papéis que lhes estão associados. Apesar da construção da União Europeia ter favorecido a abolição das fronteiras, ou melhor, a transição para as situações de fronteira-zona-de-contacto, persistem ainda as situações próprias da fronteira-filtro (entre a Suíça e a União Europeia e entre os países do Leste Europeu). O mapa da Figura 2 mostra claramente que muitos dos "pontos" problemáticos da rede ferroviária Europeia estão situados nas áreas de fronteira. Infelizmente, e ao mesmo tempo, estão a ser criadas novas fronteiras e novos obstáculos na ex-Jugoslávia, na ex-Checoslováquia e na Comunidade dos Estados Independentes.

Figura 1  
Tipologia de fronteiras: funções e efeitos da situação fronteiriça (Ratti e Reichman, 1993)



consequências, para as políticas sectoriais, territoriais e ambientais, relacionadas com a reestruturação dos transportes.

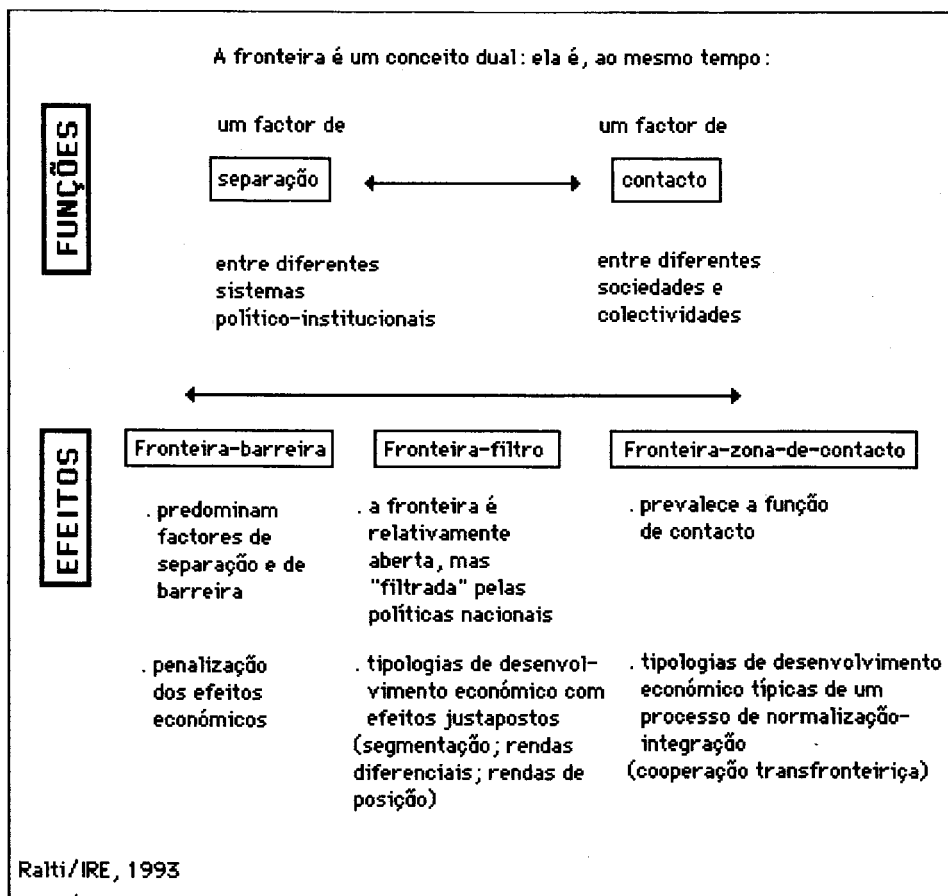
## 1. O PAPEL DAS FRONTEIRAS NACIONAIS NA ESTRUTURAÇÃO DOS TRANSPORTES NA EUROPA

A Europa é – excluindo as grandes planícies russas – um território muito diversificado; as suas geografias física e política são muito fragmentadas, quer no oeste, quer no centro. Considerando esta situação, as regiões fronteiriças e os seus problemas específicos constituem realidades conhecidas, as quais influenciam, em particular, as infra-estruturas de transporte e as redes de comunicação.

Antes de analisar os diferentes efeitos, teremos que clarificar o significado e a realidade da condição fronteiriça.

Ao longo da história europeia, tal como no presente, podem ainda distinguir-se três tipos de regiões de fronteira (Figura 1) e os diferentes papéis que lhes estão associados. Apesar da construção da União Europeia ter favorecido a abolição das fronteiras, ou melhor, a transição para as situações de fronteira-zona-de-contacto, persistem ainda as situações próprias da fronteira-filtro (entre a Suíça e a União Europeia e entre os países do Leste Europeu). O mapa da Figura 2 mostra claramente que muitos dos "pontos" problemáticos da rede ferroviária Europeia estão situados nas áreas de fronteira. Infelizmente, e ao mesmo tempo, estão a ser criadas novas fronteiras e novos obstáculos na ex-Jugoslávia, na ex-Cecoslováquia e na Comunidade dos Estados Independentes.

Figura 1  
Tipologia de fronteiras: funções e efeitos da situação fronteiriça (Ratti e Reichman, 1993)





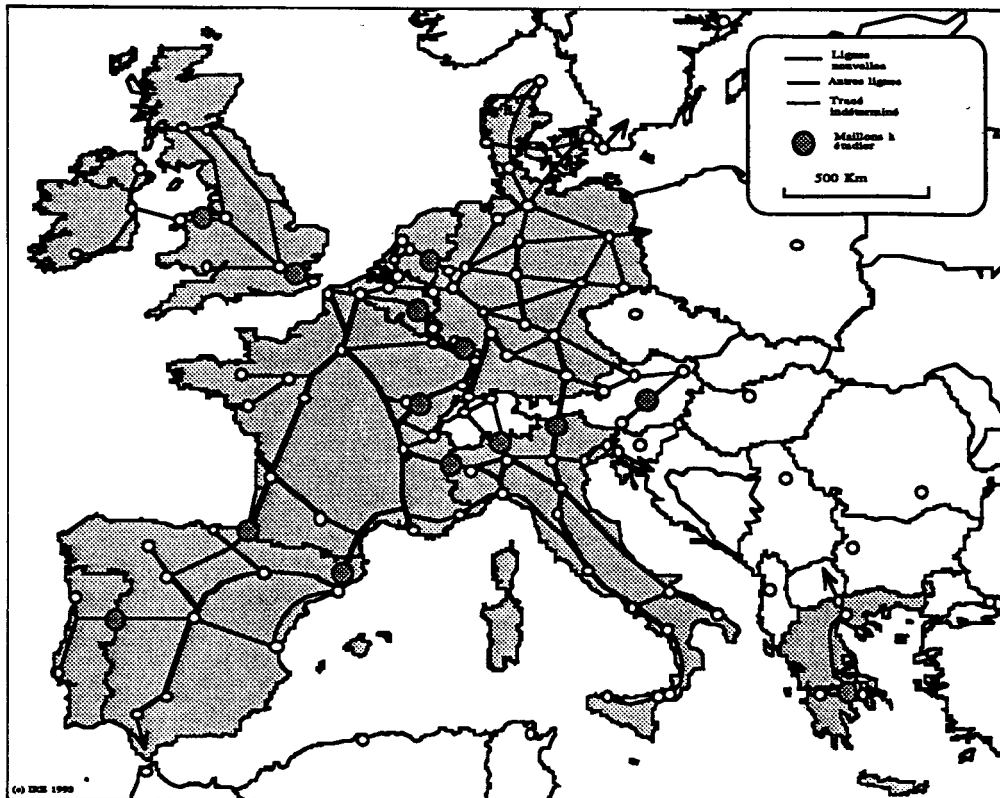


Figura 2  
Mapa europeu das principais fronteiras e linhas ferroviárias. (IRE).  
Fonte: Infra-estruturas Comunitárias de Transporte. Plano da Rede Europeia de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade (2010).

No entanto, cada um dos casos da tipologia de fronteira terá que ser individualizado na medida em que influencia a estrutura de transporte de forma distinta (Figura 3):

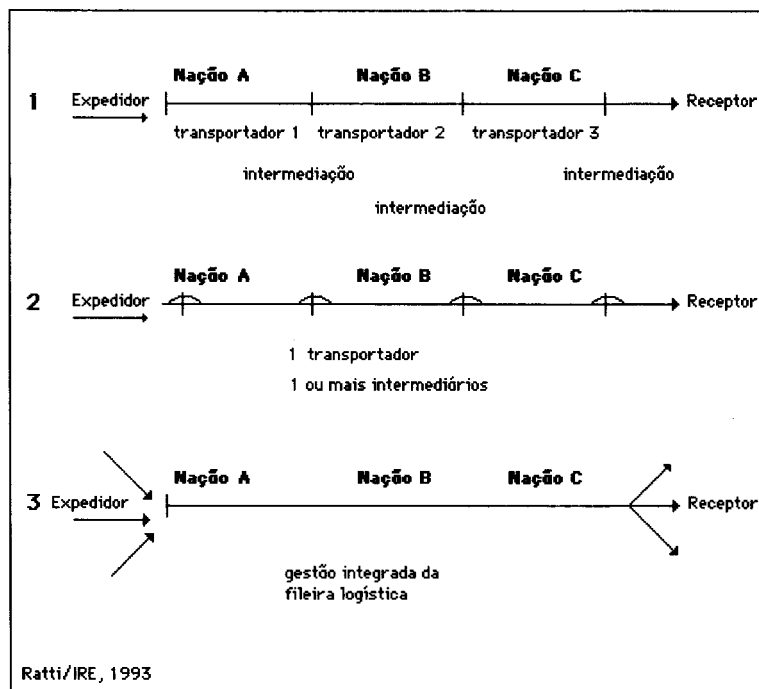
- no caso da "fronteira-barreira", podem ser observados efeitos económicos do tipo "ruptura de trânsitos". Esta situação pode mesmo ocasionar uma re-composição dos trânsitos e a emissão de novas guias de trânsito, provocando, assim, uma segmentação importante da estrutura nacional de trânsitos (estrutura transitória);
- no caso da "fronteira-filtro", a persistência de diferentes normas alfandegárias de tipo legal e fiscal requer funções especiais de serviços, originando uma série de actividades intermediárias. O significado económico desta situação é muito

semelhante ao da "lei da refração" descrita por Tord Palander (MORAN, 1965), na medida em que a fronteira introduz elementos de distorção dos fluxos de transporte, induzindo nós adicionais na rede;

- finalmente, o caso da "fronteira-zona-de-contato", tal como o caso da nova situação da União Europeia, não pode ser subestimado e banalizado. A fronteira não desaparece completamente porque permanecem as heranças das estruturas passadas. A fronteira como nó logístico também não desaparece necessariamente, porque, com frequência e como veremos de seguida, emergiu nessas localidades um determinado "meio", o qual forma um espaço de competências particulares que não se esfuma imediatamente com a abolição das barreiras alfandegárias.



Figura 3  
Tipologia de regiões de  
fronteira e relação com a  
fileira dos transportes



## 2. LIBERALIZAÇÃO, REVOLUÇÃO LOGÍSTICA E O FUTURO DOS OPERADORES DAS ÁREAS DE FRONTEIRA

Apesar das muitas dificuldades actuais, o cenário geral pode ser caracterizado por uma redução drástica das barreiras entre os países, entre as pessoas e entre as empresas; são exemplos disto a formação do Mercado Comum, a integração e a transformação da Europa do Leste, a liberalização do comércio e dos serviços no contexto do GATT, a crescente extensão geográfica das normas técnicas, a integração mundial dos mercados financeiros, a rapidez da difusão geográfica das novas tecnologias, e a crescente mobilidade internacional de especialistas e gestores.

Acrescentando a este panorama de mudança as tendências específicas de fundo em termos

do aumento da rapidez dos sistemas de transporte e da introdução das tecnologias EDP (*electronic data processing*) em cada segmento da cadeia logística, podemos deduzir que a situação dos agentes transitários localizados nas fronteiras pode mudar radicalmente (ver Figura 4). Por esta razão, passaremos a ter em conta os diferentes factores que influenciam as trajectórias de desenvolvimento dos agentes transitários nesse tipo de regiões. Numa perspectiva de mercado, a resposta a esta questão é, apesar de tudo, mais difícil do que seria de esperar. De forma a estudar o cenário futuro, analisaremos a evolução dos três espaços funcionais dos agentes transitários e outros serviços relacionados, sobrevalorizando o posicionamento dos operadores fronteiriços (GRABHER, 1993).

- a) Uma análise em termos de "espaço funcional"

De entre as diferentes modalidades de gerir o ambiente de mudança nas estruturas económicas, escolhemos um quadro interpretativo desenvolvido previamente nos estudos do GREMI (RATTI, 1991; BRAMANTI e SENN, 1991), o qual identifica "três espaços funcionais" no que se refere à actividade económica de uma empresa:

- o espaço da produção, que diz respeito quer a todos os aspectos físicos e organizacionais da actividade produtiva, quer ao campo tecnológico e da inovação;
- o espaço do mercado, determinado pelas relações entre a empresa e o mercado;
- o espaço de suporte, que representa três tipos de relações fora do mercado e que são, respectivamente, aquelas que estão conectadas com os factores de produção, com os parceiros, clientes e fornecedores e, finalmente, com as instituições locais (formação, tradição, saberes acumulados).

Aqui, o interesse fundamental incide nas mudanças relevantes – rupturas possíveis ou, no limite, choques exógenos – que afectam os "meios" e as suas relações ao níveis interno e externo.

- b) Principais indicadores de mudança em relação aos espaços funcionais dos agentes transitários e às localizações de fronteira<sup>2</sup>

## 1. Espaço da Produção

- introdução e difusão dos serviços de informação (movimentação de bens e gestão de clientes);

- inovação nas tecnologias de transporte (contentorização);
- forte diferenciação na estrutura organizacional das empresas de logística;
- necessidade de novas infra-estruturas (declínio dos armazenistas alfandegários tradicionais).

## 2. Espaço do Mercado

- mudança radical nos serviços relacionados com os diferentes tipos de transacções alfandegárias (eliminação e inovação organizacional);
- crescente procura devida à tendência, por parte dos produtores industriais, para comprar no exterior;
- mudança estrutural da procura (*just-in-time*), diminuição da quota de produtos massificados, tendência para os transportes rodoviários;
- declínio das velhas redes (em termos de serviços intermédios) e existência de fortes barreiras financeiras e competitivas em relação à entrada em novos mercados logísticos;
- novos requisitos (flexibilidade, confiança).

## 3. Espaço de Suporte

- fraccionamento dos interesses e perda de identidade;
- diminuição importante das ajudas por parte das instituições nacionais;
- importância das novas e privilegiadas relações com clientelas ou operadores específicos;
- novas necessidades em termos de "cultura logística".

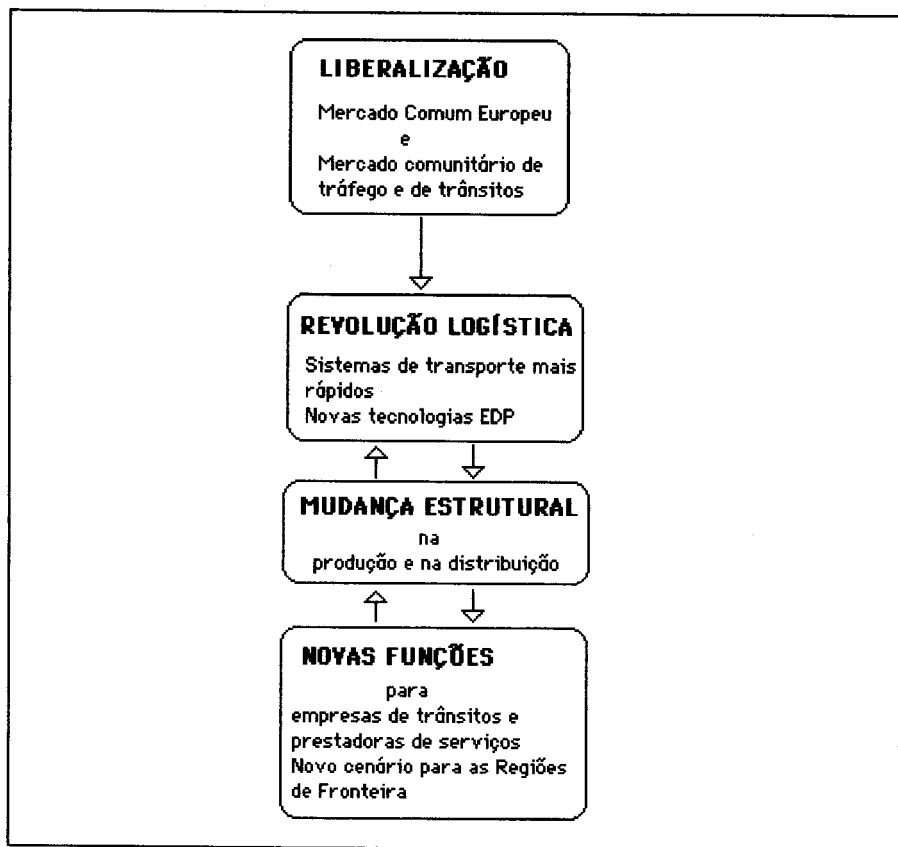
## c) Consequências ao nível microeconómico

No que diz respeito aos serviços de transporte, a observação das actuais dinâmicas das actividades dos actores económicos nas regiões de fronteira aponta

---

<sup>2</sup> Os nossos quadros de síntese são baseados, sobretudo, em análises levadas a cabo por jovens investigadores, no âmbito das suas carreiras universitárias na Universidade de Fribourg (C. Buhler), San Gallen (R. Travella, 1993) e Milão (A. Creti), e nas contribuições ao Seminário Internacional GREMI IV, Ascona, de Ratti/Alberson e Bramanti/Senn.

Figura 4  
Que futuro para as  
empresas transitárias  
fronteiriças e para os  
produtores de serviços?



para situações muito típicas dos períodos de crise e de profundo processo de reestruturação (STORPER e WALKER, 1989). Assim, este contexto não é fácil de explicar se não se tiver em linha de conta a análise do comportamento dos actores individuais. Em geral, na fase de transição da "fronteira-filtro" para a "fronteira-zona-de-contacto" podem identificar-se as questões seguintes:

- Uma reproblemática radical das funções dos serviços correntes de intermediação (cf. modelo A, Figura 5), com a possibilidade de uma eliminação pura e simples dessas actividades.

- Uma ruptura no sentido do desenvolvimento, com a possibilidade de uma bifurcação em dois ramos:
  - Operadores regionais, cujas funções serão reduzidas à distribuição regional, em estreita dependência da estrutura viária existente ou com relações de "subcontratação" em relação aos operadores logísticos (cf. modelo B, Figura 6).
  - Operadores logísticos capazes de gerir e controlar todo o conjunto de funções de uma fileira logística integrada (cf. modelo C, Figura 7) — na melhor das hipóteses, estes agentes continuarão a operar a partir da sua "plataforma de trânsitos" original, localizada na área de fronteira.

As diferenças operativas podem ser verificadas confrontando os três modelos ou esquemas de funções de um agente localizado na fronteira.

O agente transitário, graças à existência da fronteira, constitui uma rede de escritórios/filiais ou de agentes

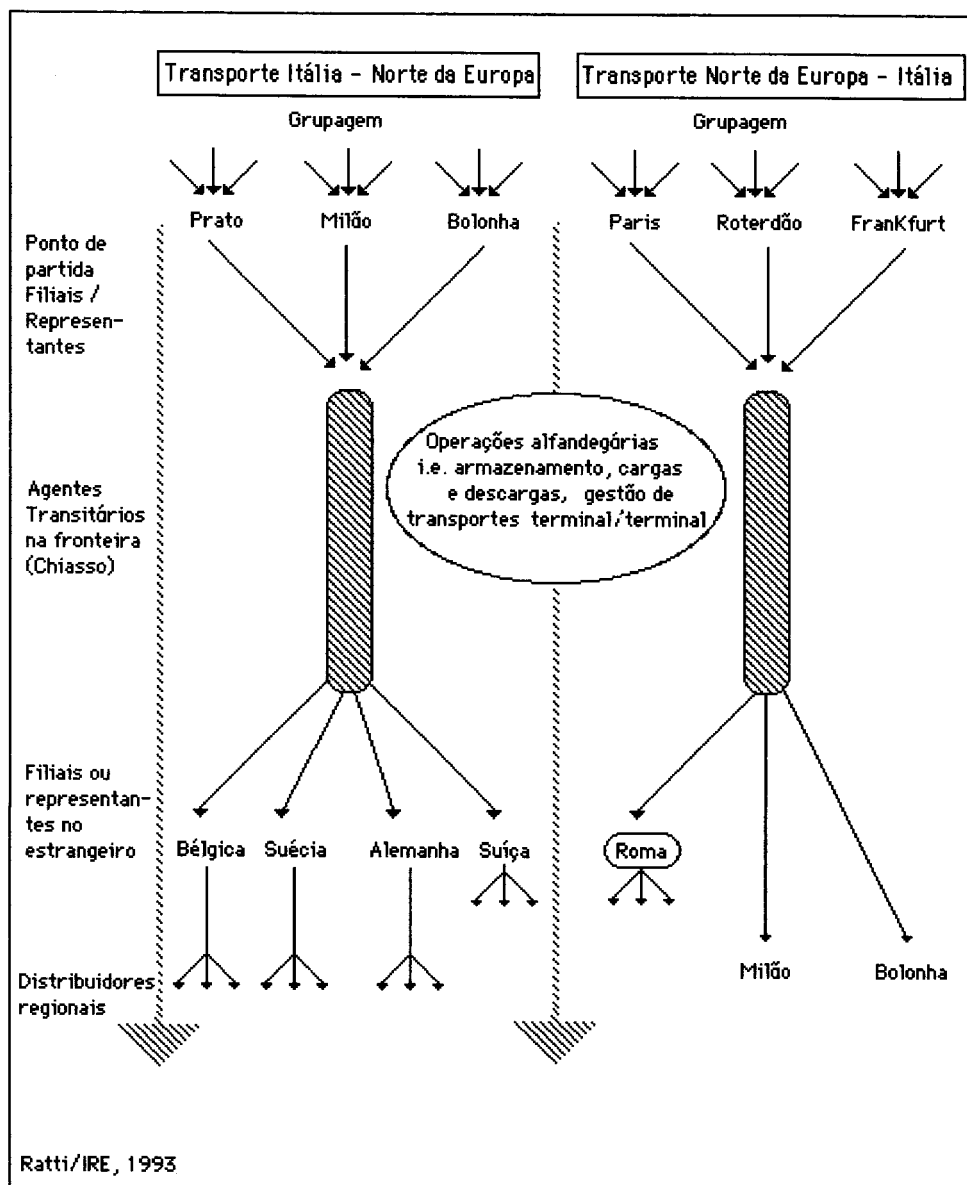
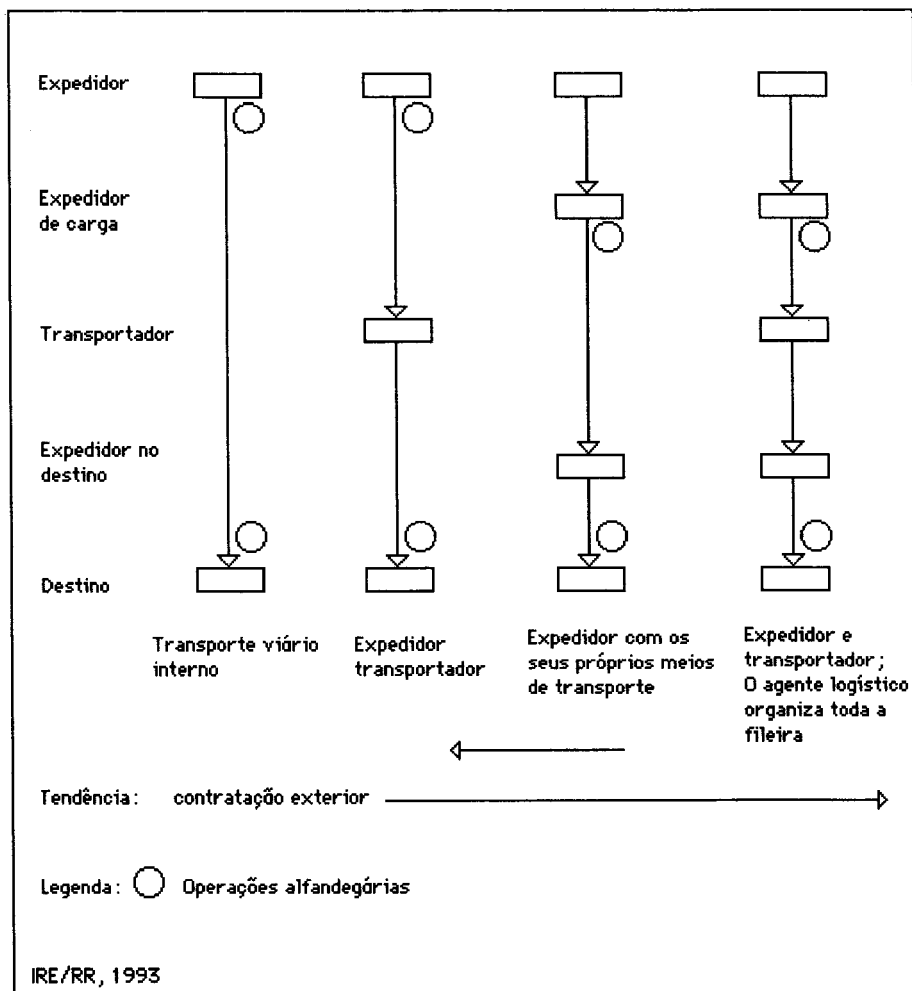


Figura 5  
Modelo A: esquema tradicional do espaço do mercado e do espaço da produção de um agente transitário das áreas de fronteira – exemplo de Chiasso (Suíça-Itália)

(representantes), que lhe permite estar inserido num mercado alargado de diferentes funções. Mas, mesmo que essas funções sejam muito importantes do ponto de vista da sua inserção no mercado, esses operadores dificilmente dominarão toda a fileira logística dos transportes.

agente intermediário. Neste caso, a sua função está limitada à distribuição regional junto do destinatário, ou à operação de carga a partir do ponto de origem. O futuro deste agente depende do seu grau de proximidade em relação ao mercado regional (raio de cerca de 50-100 Km).

Figura 6  
Modelo B:  
Regionalização: esquema do espaço da produção de um agente localizado na fronteira depois da abolição da "ligação alfandegária": tipologia de cadeias logísticas com os seus respectivos espaços de produção (adaptação de Thaler, 1990)



No novo cenário, o agente transitário da área de fronteira fica numa situação de perda progressiva no que se refere à possibilidade de desempenhar um papel indispensável de

O processo desenrola-se da seguinte forma:

- a) ponto de vendas;
- b) angariação de serviço e obtenção de comissões;

- c) carga/contentorização;
- d) processamento de informação e comunicação.

de chegada da mercadoria um nível de serviços com um considerável valor acrescentado, nomeadamente:

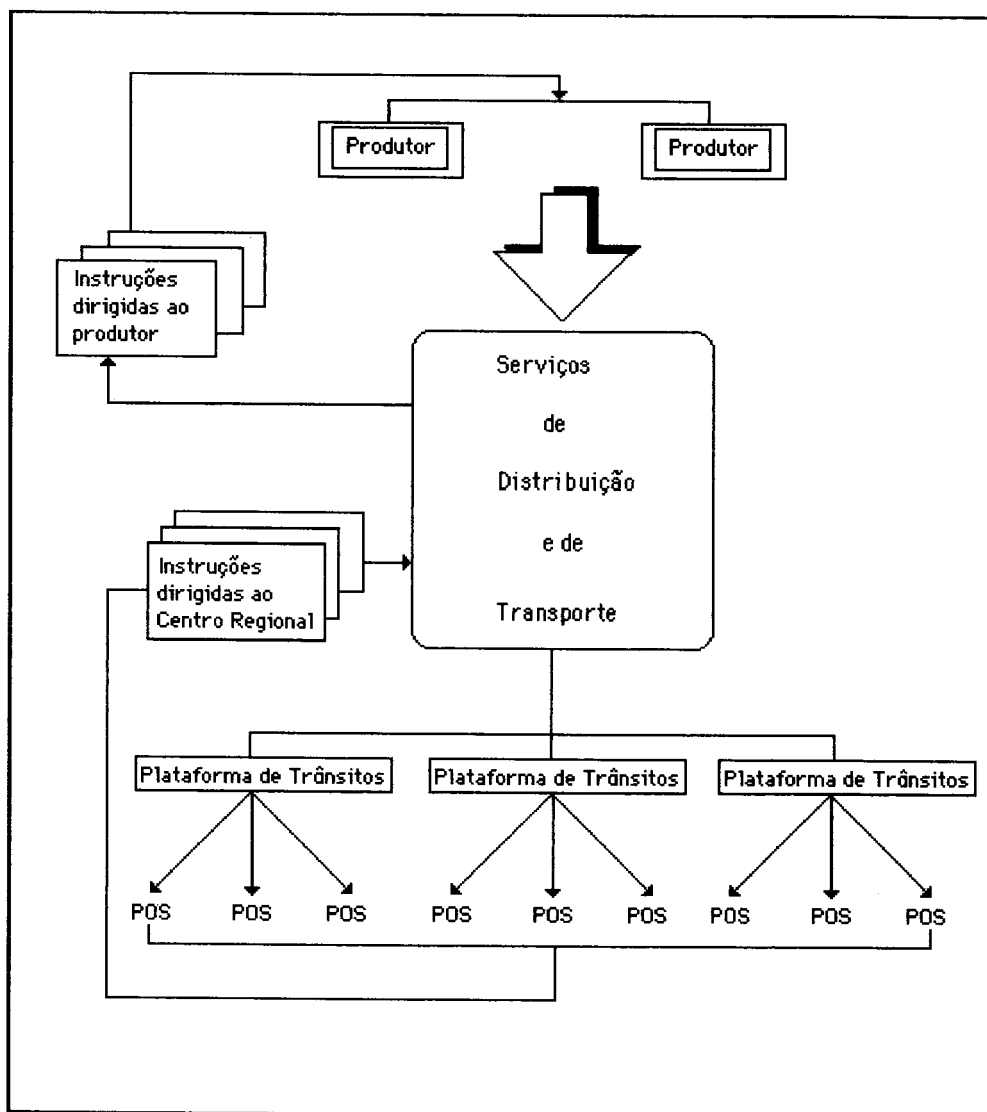


Figura 7  
Modelo C: cadeia logística com outro tipo de retroação. Esquema dos espaços de produção e de mercado de um operador transitário numa situação de reconversão dos serviços alfandegários ao nível do sistema logístico integrado

POS = VENDA

Estas fileiras logísticas requerem um alto nível técnico e de organização dos serviços prestados. Os operadores logísticos, em particular, tentam disponibilizar ao cliente

- controlo da mercadoria à entrada do armazém: contagem, peso, qualidade da embalagem, controlo de qualidade;

- inclusão de códigos de barras (adaptados a controlos posteriores);
- serviços fiscais correntes;
- serviços alfandegários específicos (na origem ou no destino);
- armazéns alfandegados (portos francos);
- grupagem e contentorização, operações que reduzem consideravelmente os custos de gestão dos serviços.

### **3. AS TRAJECTÓRIAS DE DECOMPOSIÇÃO-RECOMPOSIÇÃO DAS ESTRUTURAS ECONÓMICAS LIGADAS COM AS ACTIVIDADES DE TRANSPORTE NUMA REGIÃO DE FRONTEIRA**

Nesta última secção do artigo, apresentaremos uma síntese das trajectórias de decomposição-recomposição das estruturas económicas ligadas com o transporte nas regiões de fronteira.

Nesta síntese consideraremos três tipologias possíveis de organização das estruturas económicas próprias do sector dos transportes.

Entendemos a noção de "meio" – em total acordo com o GREMI (Grupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) — enquanto conjunto territorializado de relações capazes de aumentar a coesão de um sistema de produção, através da criação de um processo colectivo de aprendizagem de tipo dinâmico e aberto.

O conceito de "meio territorializado" é muito importante para um sector como o dos transportes, e mais importante ainda se se levar em consideração a complexidade das funções respeitantes ao comércio internacional e às regiões de fronteira.

Dentro do nosso objecto de análise, a existência de um certo meio pode ser considerada mais como regra do que como excepção. No entanto, o novo cenário modifica profundamente este tipo de organizações económicas territorializadas, conforme se pode ver na Figura 8.



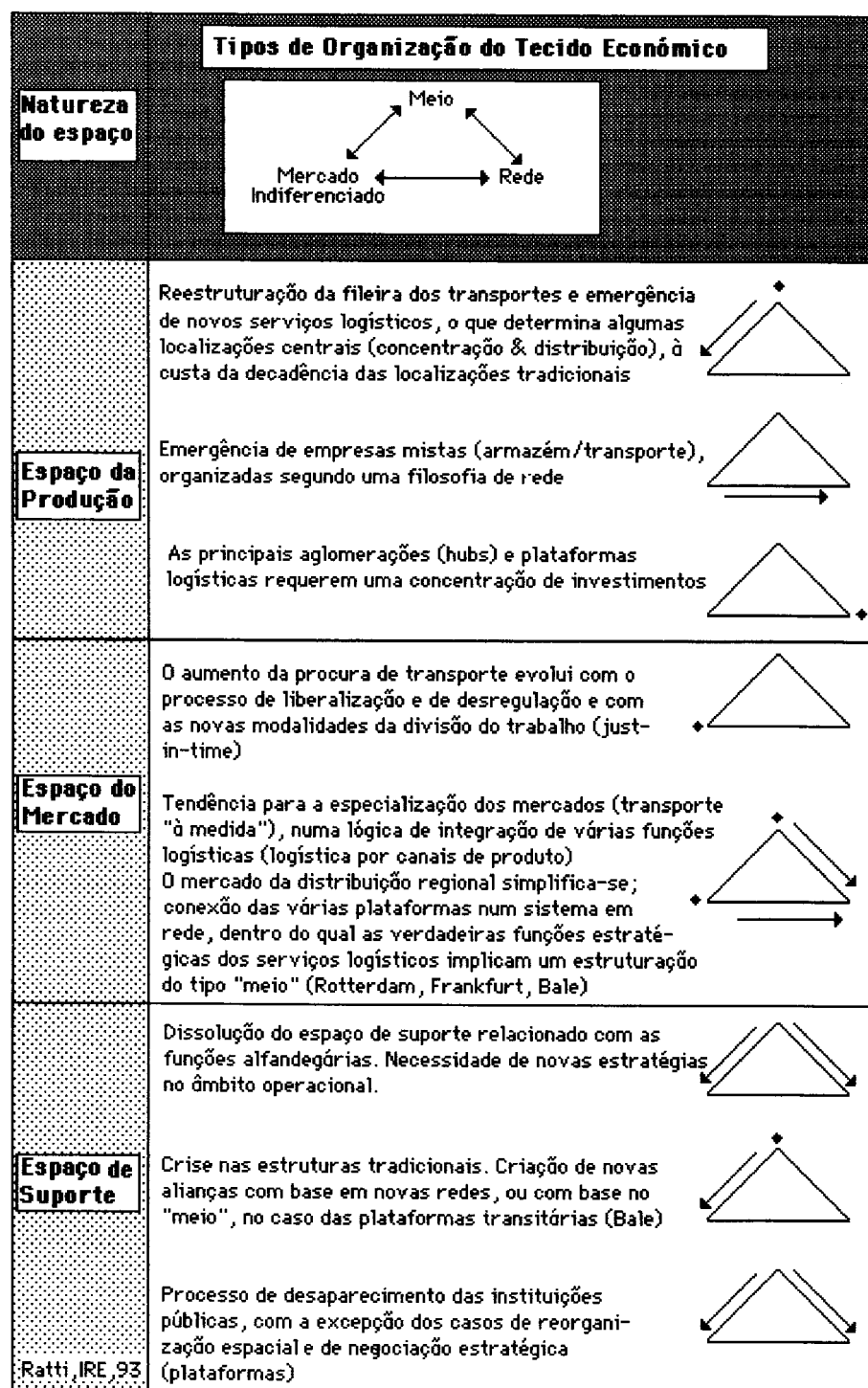


Figura 8  
Quadro das trajectórias de decomposição-recomposição, após a reorganização dos "tecidos" ao nível dos três espaços funcionais

#### **4. CONCLUSÕES PRINCIPAIS, DO PONTO DE VISTA DAS INFRA-ESTRUTURAS E REDES LOGÍSTICAS EUROPEIAS**

1. De acordo com a nossa definição teórica das funções e dos efeitos fronteiriços, as fronteiras podem ser vistas, no actual cenário da Europa Ocidental, não apenas como barreiras ao desenvolvimento e às comunicações, mas também como "janelas" de oportunidades, em particular devido às suas características históricas enquanto nós de trocas de informação e de conhecimento.

2. Hoje, a informação e o conhecimento (*know-how*) são factores-chave na determinação das novas fileiras logísticas. Esta informação representa o principal capital de numerosos agentes transitários. Tais funções têm sido claramente subestimadas na definição do comportamento estratégico dos agentes transitários.

3. Como foi exemplificado, é fundamental analisar a transformação do papel dos agentes transitários, em particular no caso das regiões de fronteira, tendo em conta que essas questões constituem um ponto de vista privilegiado, considerando:

- As funções que dizem respeito à "inter-operacionalidade" dos novos sistemas em rede: por exemplo, o papel dos agentes transitários na criação de "espaços de suporte", os quais constituem uma pré-condição de acesso ao mercado.
- As funções que dizem respeito à "inter-conectividade" das novas redes europeias, ainda dominadas por heranças de situações nacionais anteriores. Também neste caso, as tecnologias de comunicação e de informação constituem um elemento-chave para a determinação das novas fileiras logísticas integradas.

- As funções que dizem respeito às características actuais de "intermodalidade" dos sistemas infra-estruturais. Os agentes transitários desempenham não só um papel de intermediação no mercado dos transportes, como também constituem elementos de verdadeira regulação, quer em termos da correcção de distorções existentes (tarifas, rupturas de carga), quer em termos de aumento do valor acrescentado das funções logístico-distributivas.

4. Por último, mas não menos importante, temos que lembrar que o estudo dos novos comportamentos dos agentes transitários é importante para testar as hipóteses acerca da recomposição da distribuição e do transporte intermodal. Estes operadores têm que ser considerados como actores privilegiados também em termos das estratégias de compatibilização ambiental dos sistemas de transporte.

O facto de os transitários cooperarem com os caminhos-de-ferro e usarem-nos para efeitos de transporte de mercadorias surge com uma importância crucial, não só porque existe tradicionalmente um contacto privilegiado entre os agentes transitários e as empresas ferroviárias nas regiões de fronteira, como também porque as logísticas integradas (como vimos nos casos estudados) permitem que o caminho-de-ferro reclame para si uma parte do mercado dos transportes. Neste sentido, o agente transitário tradicional transforma-se, de um simples intermediário, num operador de uma plataforma logística, estando apto a melhorar a eficiência dos sistemas de transporte e a diminuir o impacto ambiental do transporte rodoviário.

## BIBLIOGRAFIA

- BRAMANTI, A., SENN, L. (1993) – *The future in north-western Lombardy: understanding structural changes, milieu's connections and governance structures*, Gremi IV, Ascona.
- BUHLER, C. (1993) – *Die neuen Strategien in der Distribution und deren Einflüsse auf bestimmte Regionen*, University of Fribourg.
- CAPELLO, R., GILLESPIE, A. (1993) – *Transport, Communication and Spatial Organisation: Conceptual Framework and Future Trends*, in: Nijkamp, P. (ed). *Europe on the Move*, Avebury, Aldershot.
- GRABHER, G. (ed.) (1993) – *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, Routledge, London.
- JANSSEN, B.J.P. (1993) – *Product Channel Logistics and Logistic Platforms*, in: Nijkamp, P. (ed). *Europe on the Move*, Avebury, Aldershot.
- KAMANN, F. (1993) – "Bottlenecks, Barriers and Networks of Actors", in: Ratti, R., Reichman, S. (eds) *Theory and Practice of Transborder Cooperation*.
- MORAN, P. (1965)– *L'analyse spatiale en science économique*, éditions Cajus, Paris.
- PROGNOS (1984) – *Güterverkehrsmarkt Europa*, Gemeinschaftsuntersuchung, Basel.
- RATTI, R.; AJBERTON, S. (1993) – *Crises, mutation des espaces fonctionnels des entreprises et mutations des réseaux/milieus innovateurs*, Colloque Gremi IV, Ascona, (First Draft).
- RATTI, R.; REICHMAN, S. eds (1993) *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Helbing & Lichtenhahn, Basle.
- RUIJGROK, C., WANDEL, S. (1992) – *Spatial and Structural Change in Logistics*, Nectar International Symposium, Amsterdam.
- STORPER, M., WALKER, R. (1989) – *The Capitalist Imperative. Territory, Technology and Industrial Growth*, Blackwell, Oxford.
- THALER, S. (1990) – *Betriebswirtschaftliche Konsequenzen des EG-Binnenmarktes und der EG-Güterverkehrsliberalisierung für europäische Speditionsunternehmen*, Bern.
- TRAVELLA, R. (1993) – *Opzioni strategiche per gli spedizionieri internazionali e nazionali, in merito alle aspirazioni di unificazione europea, con riferimento alla piazza di Chiasso*, University of St. Gallen.

# **GROWTH AND ECOLOGY ORIENTED TRANSPORT-POLICIES AS FACTORS OF CHANGE IN LOCATIONAL QUALITY OF THE EUROPEAN REGIONS**

*J. Steinbach e K. Schlüter\**

## **1. INTRODUCTION**

**T**his paper deals with transport-policies in the EU, their impacts on logistical activities and their adjustment to environmental requirements. First of all it has to be taken into consideration that the concepts and measures of transport-policy have instrumental character: They are integral parts of a number of "leading policies" (industrial-, social-, welfare-, labor market-, housing-, energy- etc. policies) and must be oriented to the targets of them. So an analysis of European transport-policy should refer to the influences that transport-systems have on main activity-fields of this leading policies, for example: locational quality for the industrial and service sector, regional economic structures, settlement systems. A basic concept presented in section 2 deals with this subject. In section 3 the regional

patterns of "chance-oriented indicators" are shown and discussed. This indicators measure locational factors "mediated" by transport-networks to the European core regions and peri-pheries, which can be regarded as essential prerequisites to economic growth. The grave environmental stress that results from present European logistical activities (section 4 gives an overview) forms the background for the description of the current European traffic-policy, which does not belong to the group of leading policies up to now. Two strategies can be distinguished (section 5): a more growth-oriented and a more ecology-oriented variant. They reach different states of development (preferential treatment of growth-oriented measures) and their effects are at least partly contradicting. Section 6 gives the results of some status quo-simulations of "chance-oriented indicators", which base on different assumptions on policy realization.

---

\* *Katholische Universität Eichstätt, Ostenstrasse 26-28,  
D-8078 Eichstätt, Alemanha.*

Implications on future logistical systems and on the restructuring of regional economic patterns are discussed, which could be the outcomes of more growth- or more ecology-oriented strategies of transport-policy.

## 2. BASIC CONCEPT

To get insight into the logistical behavior of firms under changing economic conditions and environmental pressures one should look at some basic concepts concerning the structure of firms, "fixed" and "mediated" factors of locational quality and changing regimes of production.

- One useful entry to understand the logistical behavior is the concept of the *production chain* as a "transactionally linked sequence of functions in which each stage in the sequence adds value to the process of production, whether of goods or services" (DICKEN, 1994, S. 103). Analysis of the different forms of governance and of the geographical configurations of production chains leads to the notion of networked interrelationships structured by economic and political power or influence: production chains as a whole, as well as the firms within them, can be interpreted as *networks* (see for example CHRISTENSEN et al., 1990). This implies a redefinition of the firm that "displays no sharp dividing line separating the inside of the firm from the outside. Rather it shows the firm as a dense network at the center of a web of relationships" (BADARACCO, 1991, S. 314).
- Different types of production chains and firms have their own *geographical configurations* where different *locations* on the national or international scale are forming nodes of *personal networks* (informal-, decisional-, organizational- etc.) as well as of *goods traffic-networks* (procurement-, distribution-, service- etc.).

*Sections of traffic and communication systems* (road, railway, airline, ship, different kinds of telecommunication) constitute the vertices of production chains and firms networks conveying goods, persons and information to the different locations.

- In such a view economic space is especially characterized by a web of personal- and goods traffic-networks (at the inter- and intrafirm level). *Locational quality* within this web depends on the availability of "bundles" of locational factors (STEINBACH, 1991). These "bundles" include both:
  - "*fixed*" *locational factors*, like the skills of the regional workforce or the availability of local "Research and Development" – functions, which are more or less tied to distinct nodes of personal – or goods traffic-networks;
  - "*mediated*" *locational factors* as "*participation and utilization chances*", like options to enter in international or regional goods and factor markets opened by the transport and information systems (vertices of personal- and good transport-networks).

A main task of regional planning is to pack up such bundles of "fixed" and "mediated" locational factors in order to stimulate economic development. For example planning measures often aim at the upgrading of locations and regions to meet the requirements of Transnational Business Organizations.

- Table 1 shows different types of such TNCs (Transnational Corporations)-networks (DICKEN, 1994). These networks underlie *substantial changes* in time. DICKEN (1994, S. 106) mentions following tendencies: "(1) reorganizing the coordination of production chain

functions in a complex realignment of internalized and externalized network relationships; (2) reorganizing the geography of their production chains internationally and, in some cases, globally; (3) redefining their core activities and repositioning themselves along the production chain, with a particular emphasis on downstream service functions.

sophisticated technologies combined with new organizational methods and exploiting Economies of Scope) and "*Flexible Accumulation*" (local and regional networks of firms also use neofordist methods of production and create special synergy-effects). But this succession of regimes of production stays incomplete: Economic structures of states, regions and

	Multinational	International	Global
Structural configuration	Decentralized federation: Many key assets, responsibilities, decisions decentralized	Coordinated federation: Many assets, responsibilities, resources, decisions decentralized but controlled by HQ	Centralized hub: Most strategic assets, resources, responsibilities, and decisions centralized
Administrative control	Informal HQ-subsidiary relationship; simple financial control	Formal management planning and control systems allow tighter HQ-subsidiary linkage	Tight central control of decisions, resources, and information
Management mentality	Overseas operations seen as portfolio of independent businesses	Overseas operations seen as appendages to a central domestic corporation	Overseas operations treated as "delivery pipelines" to a unified global market

Table 1  
Basic characteristics of different types of transnational business organization

Source: P. DICKEN (1994) based on C. A. BARTLETT and S. GHOSHAL (1989).

– A main factor behind such changes is the growing importance of new *regimes of production*, as integrated complexes of technological and organizational procedures as well as of political, social and cultural norms and regulations (for details see for example: AMIN, 1993; HEALEY and ILBERY, 1990; LEBORGNE and LIPIETZ, 1992). The measures mentioned above to reconstruct TNCs network systems are mainly caused by the change from the "*Fordist*" regime of production (automated mass production of standardized goods utilizing Economies of Scale) to the regimes of "*Neofordism*" (flexible production in smaller series using

even of single locations are characterized by a mix of different regimes of production (STEINBACH, 1994) and by an overlay of their corresponding networks.

– To meet the requirements of the emerging regimes of production states are creating new "*levels of accessibility*" by the development of innovative and still higher ranking traffic-systems (for example the motorway-network, the air traffic-network and the High Speed Train as the last innovative system). As a rule agglomerations and their surroundings are benefiting most from the new systems and often they get the exclusive benefit of it. Peripheries have to stay in much more

unfavourable "time regimes" which diminish economic, social and political participation chances. Till now communication networks have not really compensated for these disadvantages and regional disparities are still increasing.

- So changes in regimes of production and technological innovations contribute to the restructuring of production chains and firms networks or even create new ones. *Effects of the political system* (e. g. the establishment of the Single European Market), which strengthen these trends are discussed below. *Environmental pressures* or *ecology-oriented policies* have not essentially influenced the network structures up to now. But they may play a more important role in the near future. The papers last section deals with this problem.

### 3. TRAFFIC-SYSTEMS AND REGIONAL STRUCTURES IN EUROPE

Systems of indicators measure the regional distribution of participation and utilization chances mediated by traffic-systems and thus illustrate the importance of these systems in building intrafirm- and interfirm-(= production chains-)networks.

Figure 1 demonstrates exemplarily for the former FRG the *superimposition of different traffic-systems and their "regimes of accessibility"* which essentially form the settlement structure. It is based on data presented in an analysis of GATZWEILER, IRMEN and JANICK (1991) and shows types of regions according to the access to important traffic-facilities. The types spatial pattern indicate that motorways are the most ubiquitous traffic-system: nearly all regions belong to types which are characterized by relative good access to the motorway-network. In some limited degree this is valid also for the terminals of the Combined Transport Network (mostly road and rail). Marked regional disparities on the contrary

exist in the regional distribution of accessibility to the airtraffic-network and to the IC (Inter-City)-System of the federal railways and above all to the first routes of the High-Speed-Train. Here the agglomerations are definitely privileged: they are forming the most favourable types with access to more or less all of the traffic-systems under consideration.

To get deeper insight in the functions of traffic-systems as mediators of participation chances to entrepreneurs and households systems of so-called "*chance-oriented indicators*" can be used (STEINBACH, 1991, 1994; STEINBACH, JURINKA, 1993). An example of such indicators is presented here to demonstrate differences in participation chances in Western and Eastern Europe:

- An elaborated potential model is used to calculate the participation-indicators as *European and Regional Marketing-Chances*.
- Only one traffic-system – the *road-network* – is considered as mediator of these chances.
- About 800 *regions* (NUTS 3 level of the EU-statistics and corresponding units in the non-EU-countries) constitute the spatial reference system.

In regional science *potential models* are used to record spatial relationships, which are characterized by unstable interaction patterns, often dependent on quickly changing market situations. Contrary to the so-called "interaction models" all alternative interactions that are possible according to the models parameters are considered. An interaction (e. g. offers of industrial goods via road haulage) starting out from a source location "in all directions" will therefore possibly be assigned to several destinations. Demand at the various destinations is balanced with the sum of "supply potential" from their market areas in order to calculate market chances for the entrepreneurs at the

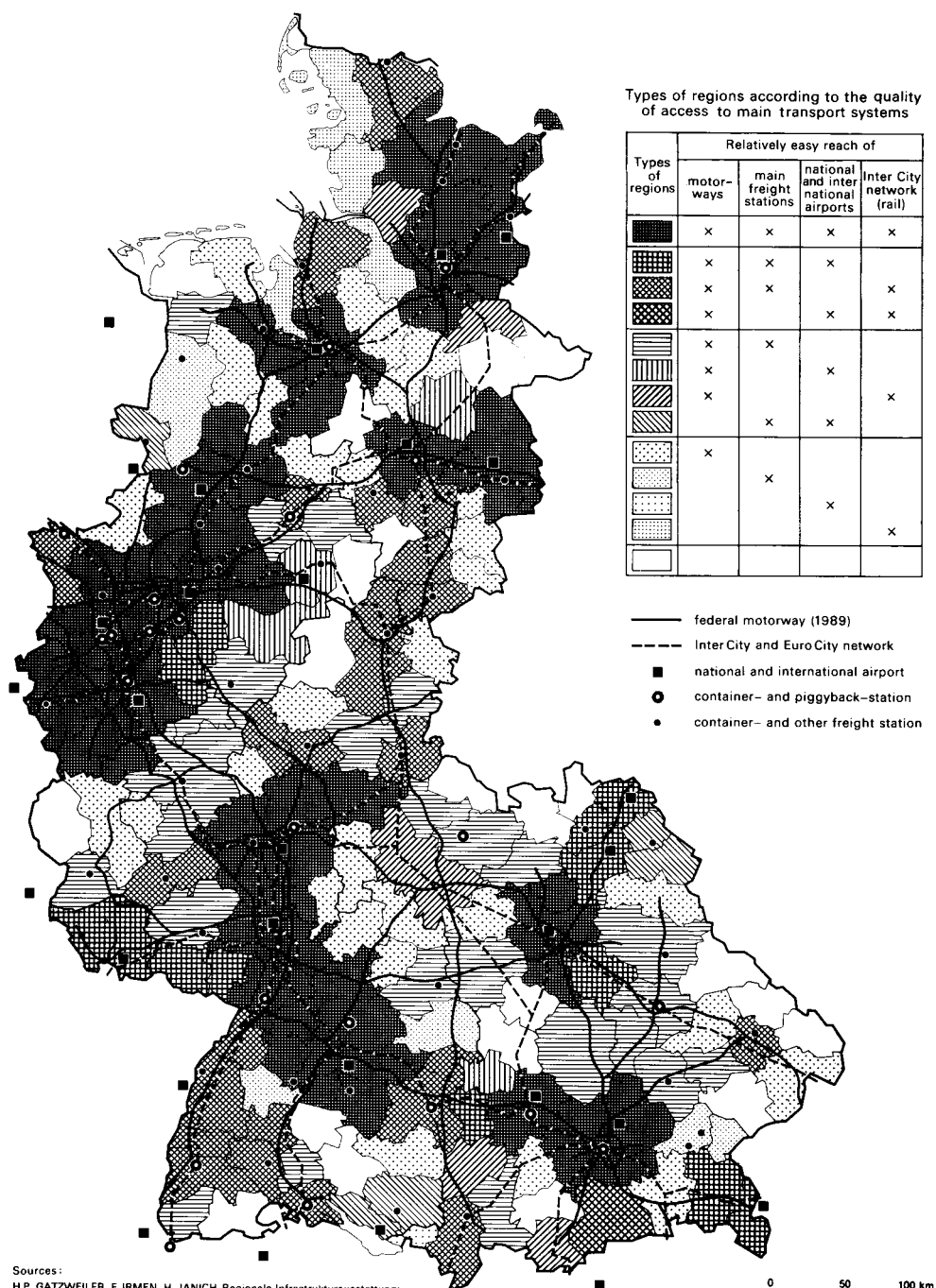


Figure 1  
Access to main transport system

Sources:  
 H.P. GATZWEILER, E. IRMEN, H. JANICH, Regionale Infrastrukturausstattung;  
 Forschungen zur Raumentwicklung, Band 20, Bonn 1991.  
 BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG,  
 Karten der Grenzen von Kreisen und Arbeitsmarktreionen, Bonn 1991.



production location. In this way "realizable" and "not realizable" subsets arise from supply potentials.

In the model the *supply of goods and services* of the 800 European regions is represented by the regions GDP (statistically registered or estimated), which has been additionally weighted according to the "production profile" of each region (actual labor-force-productivity as well as recent changes in productivity and wage-level). *Regional demand* is characterized by the number of employees (weighted according to their productivity) plus the number of inhabitants (weighted according to their purchasing power).

The model distributes regional supply (via road haulage on the European road-network) "in all possible directions" from the production location and brings it together with the demand of each region within the system. *Regional (or Locational) Marketing Chances* are resulting from the ratio:

- sum of the potential "*streams of supply*" from all producing regions to the sales-region under consideration, whereby the different supply-potentials are decreased with increasing distance (caused by transport costs, communication barriers etc.) divided by
- the regions *demand potential*.

Therefore the indicator measures the amount of potential supply from the European production-regions which falls to a unit of demand potential of a sales-region under consideration.

From this indicator of the Regional (Locational) Marketing Chances a more complex characteristic, the *European Marketing Chances*, can be derived. It refers to the average sales-conditions of a *production-region* offered at the different European markets (sales-regions). The indicator is calculated as a weighted mean-value of the Regional Market Chances (at

all sales-locations) offered to a production-location. Here the Regional Market Chances of those sales-locations are counting heavier that are tied to the considered production location by more important "streams" of supply potential. Moreover two other indicators can be generated by the model: "*Transport Efforts*" indicate the average transport-time needed for the (hypothetical) realization of a production-regions European Marketing Chances. The second indicator "*Regional Accessibility*" measures the corresponding speed of trips on the road-network. It must be emphasized that the presented version of the model has the character of a *scenario*, which represents only limited features of reality:

- for example extra-European supply and demand is not taken into consideration;
- road haulage serves as the only means of transportation;
- European trade is not hampered by any legal barriers;
- customs, duties or border delays in transport are not calculated.

Nevertheless it can be assumed that the models indicators (as shown in figures 2 and 3) present a more or less accurate picture of the disparities in economic participation chances that exist between the central and peripheral regions of Europe.

In figure 2, where the *European Market Chances* are depicted by area symbols, marked differences between the cores (Ile de France, Benelux-States, agglomerations in Western Germany, Lombardy, Greater London) and the periphery can be distinguished:

- They prove to be relatively moderate in the centers of the Iberian Peninsula where Madrid and Barcelona reach central European standards and only middle and southern Portugal stays behind,

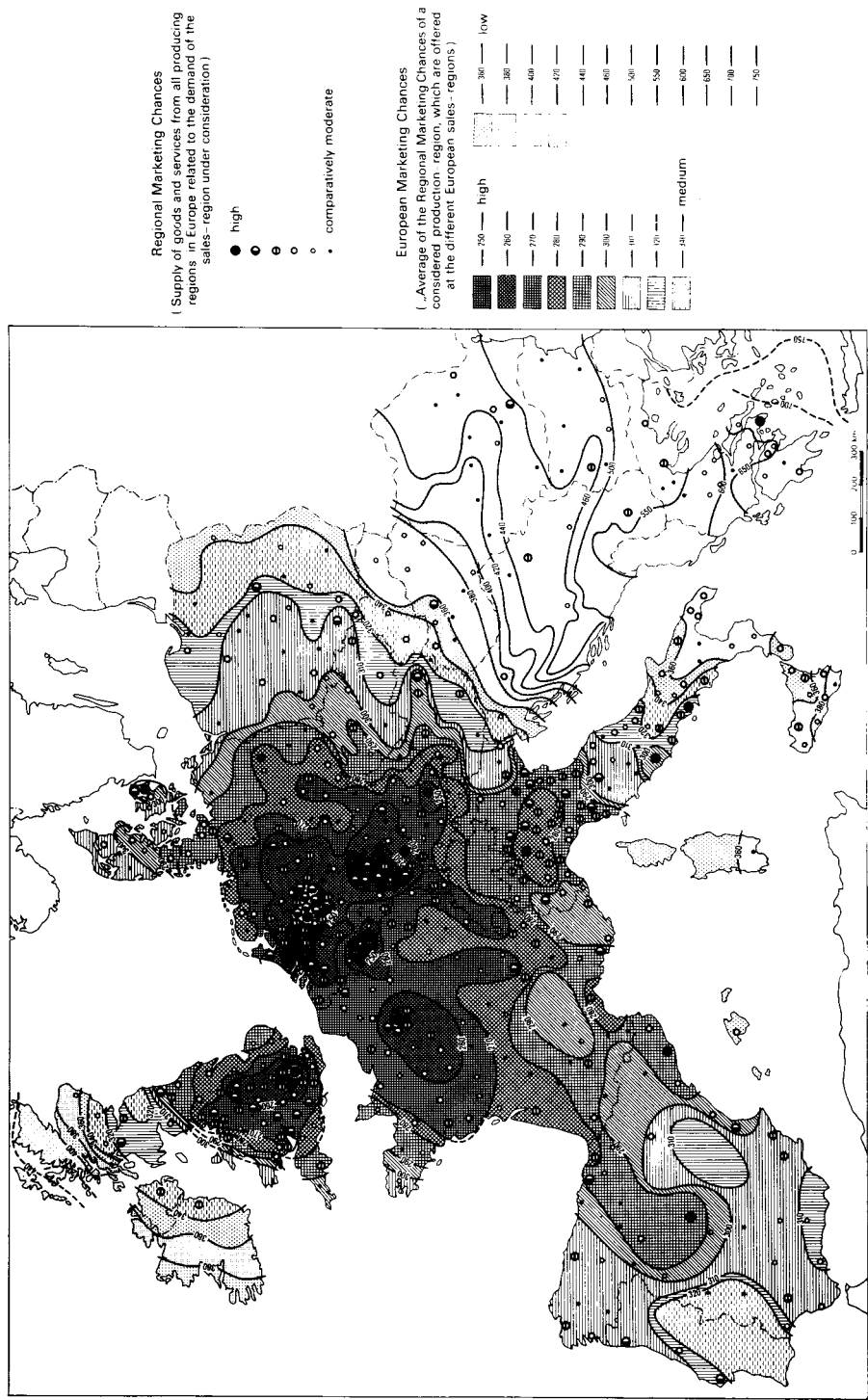
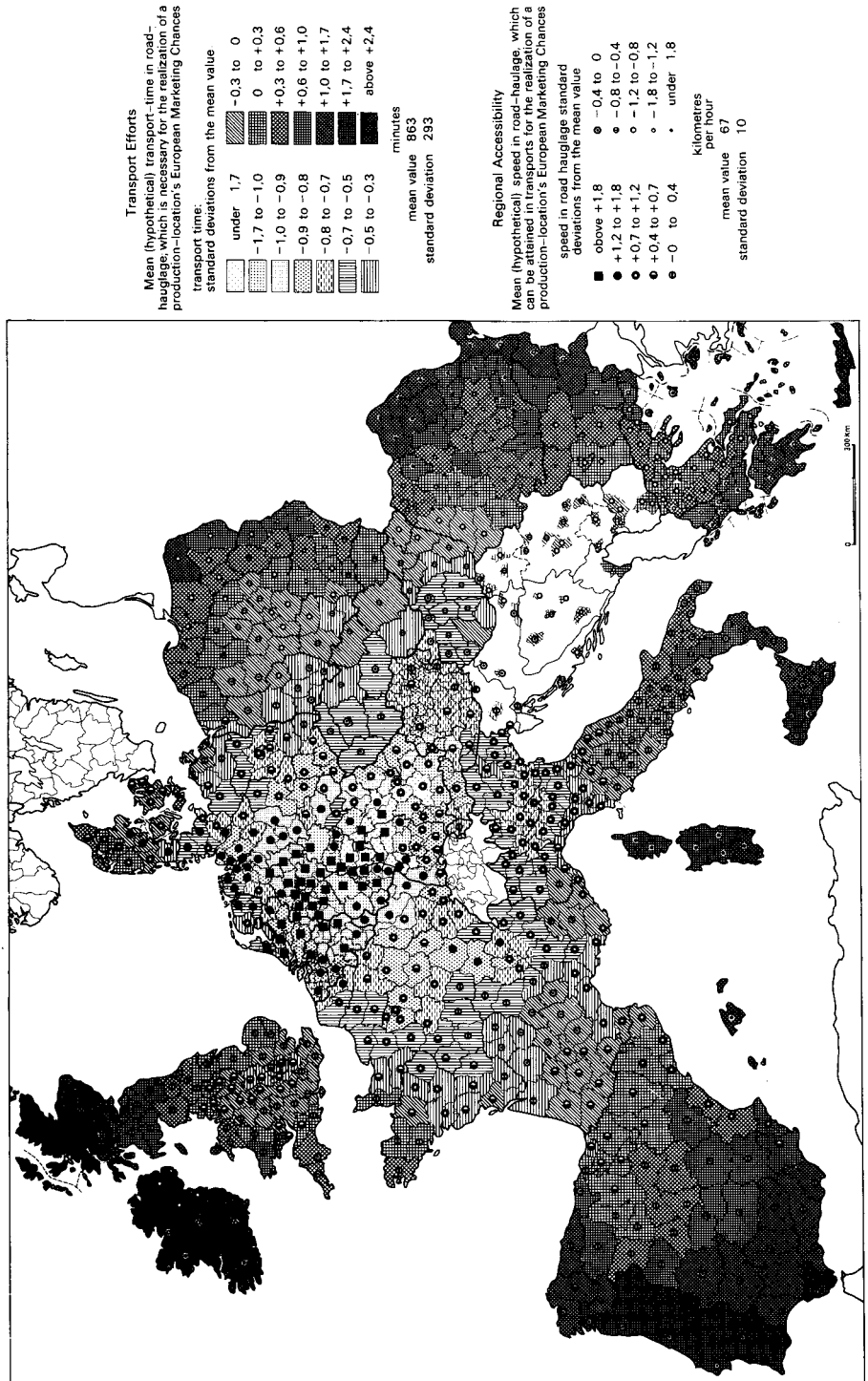


Figure 2  
European and regional  
marketing-chances

Figure 3  
Transport efforts and  
regional accessibility



- whereas the disparities of the middle and the south of the Apennines Peninsula are more pronounced (despite of it's excellent motorway-network).
- Parts of Eastern Europe (the western border-regions of Poland and the linebreak Czechian Republic) show a certain degree of connectivity with the European core (Prague gets a slightly better position than Vienna, the indicator's value of Warsaw comes close to that of Rome).
- The most significant disparities arise for the Balkans Peninsula, where the isolation of Athens is demonstrated by a value of the market-chances-indicator, which proves as two times more infavourable than that of Lisbon and Warsaw.

*Regional Market Chances* are shown as dot-symbols in figure 2. Here the dense network of privileged regions with outstanding local sales conditions in the European core-zones becomes obvious whereas they are only sparsely distributed in the periphery. This picture of the differences in access to international and regional markets in Europe is completed by the indicators shown in figure 3:

- "*Transport Efforts*" the spatial pattern of which corresponds negatively to the distribution of the European Marketing Chances.
- "*Regional Accessibility*" which characterizes the quality of access to the important sales-regions. One can distinguish the regions where a peripheral position is at least partially offset by connections to the European core areas via the motorway-network: central and north-eastern Spain, parts of the Apennine Peninsula, western and south-western France, England and Wales, Denmark.

The spatial patterns of figures 2 and 3 would not vary in principle if chance-

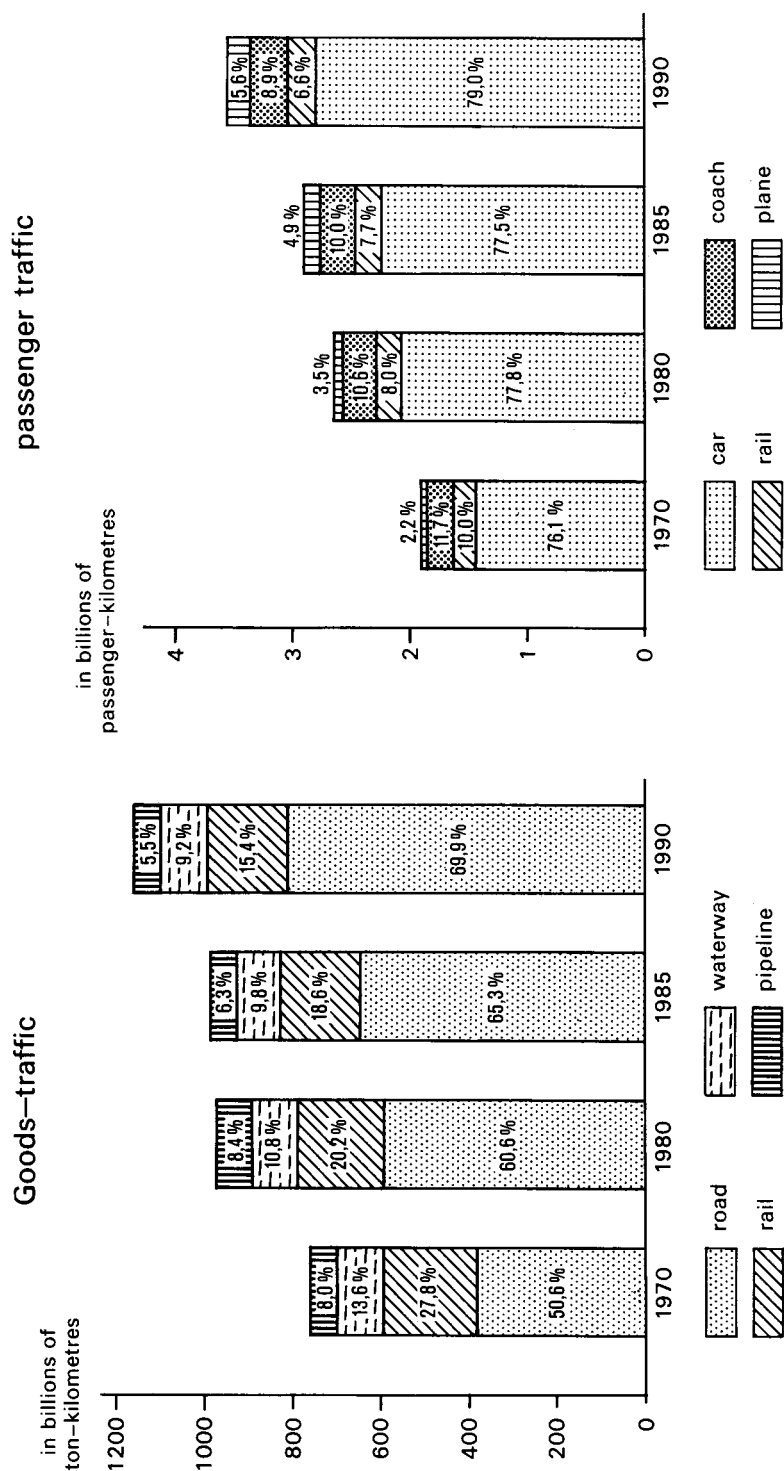
-oriented indicators were considered too, which refer to the *other relevant transport-systems*. A spatial superimposition of "regimes of accessibility" should become obvious (as demonstrated for the former FRG in figure 1) with European cores and agglomerations in the most advantageous positions. Peripheral regions would sometimes show more or less marked differences according to varying access in distinct transport modes. So the indicators spatial patterns correspond with inductive models of the European settlement structure (as for example the "Blue Banana" of BRUNET, 1989) and substantiate them: locational quality created by outstanding European participation chances has marked influences on the development of agglomerations and the existing cores of the settlement system are creating new locational advantages in turn, as they become the first and central nodes of new transport-systems.

## 4. TRAFFIC AS A FACTOR OF POLLUTION

The enormous growth dynamics of traffic volumes (1970-1990) in the EU is shown in figure 4 (Kommission der Europäischen GEMEINSCHAFT, 1992): *Cargo-traffic* (in tonnes/km) increased by 53% caused above all by the extreme development of *road haulage* (+111%) while rail-cargo decreased by 18%.

So the dominant position of roads as traffic carriers strengthened from 50,6% to 69%. Rail haulage has lost about 180 mrd. tonnes/km, its percentage-share fell from 27,8 to 15,4. Still more important is the growth-rate (measured in person-kilometers) of *private car transport* (1970-1990: 85%) which already dominated passenger traffic in 1970 with a share of 76,1%. It increased to 79,0% in 1990, while passenger transport on

Figure 4  
Goods and passenger  
traffic in the EU



rail decreased from 10,0 to 6,6%. As a whole the volume of passenger transport grew almost twice as much as that of cargo transport (due to the increased use of private cars).

Estimates on the contribution of the traffic-sector (including related industrial and construction fields) to the GDP of the EU amount to one tenth of the total. But according to analysis of the OECD the total costs to the economy caused by cargo and passenger traffic are reaching similar dimensions with the environmental impacts (consumption of energy and space, pollution of air, soil and water, impacts to the landscape, personal injuries caused by traffic accidents, risks of the transport of dangerous goods etc.) as principal factors. Here only the car exhaust emissions will be discussed in short (Gruppe Verkehr 2000 Plus, GREENPEACE e. V., 1993):

– Car-traffic causes 25% of the EU-output of *carbon dioxide* which is regarded as the most important producer of the "greenhouse effect". During the eighties this emissions increased at an amount of 76%. A further growth of about 25% can be expected until 2000.

*Nitric oxide* directly influences acid rain and the concentration of tropospheric ozone. It also promotes the "greenhouse effect". Cars are producing about 60% of the gases total output with a similar growth rate as mentioned above.

48% of the *hydrocarbone-emissions* can be related to car-traffic. The carcinogen gas is also fostering the "greenhouse effect" and the concentration of tropospheric ozone. During the last ten years the pollution increased at about 40%.

Finally it is to be mentioned that traffic-caused emissions of noxious *particles of dust* has doubled.

These exemplary facts demonstrate the

enormous influence of car exhaust emissions on environmental pollution. It seems to be doubtful whether the forecasted growth of road-traffic can be in fact realized because of its ecological consequences. The *dilemma of European traffic-policy* becomes obvious.

On the one side it is argued by many decision-makers in the EU that it is not possible to limit the expansion of traffic-networks (and among them of the road-network) in order to fulfill the targets of economic growth (or at least stability) and the reduction of regional disparities.

Ecological requirements force the reduction of truck and passenger car-traffic on the other side. So more or less all national administrations and the EU itself are practicing inconsistent traffic-policies the goals of which are contradicting and its measures are working contraproductive.

## 5. PRINCIPLES OF CURRENT EUROPEAN TRAFFIC-POLICY

### 5.1 Growth-oriented traffic-policy

Since the establishment of the European Common Market (which as known is aiming at the reduction of: material handicaps in intraeuropean trade, barriers of taxation and technical trade-restrictions) enterprises have to respond as soon as possible to increased competition on their present markets and to exploit the advantages resulting from widened sales regions. A series of changes in the internal structures and external relations of firms is necessary to react on this new situation. One important element of change is the *concentration of industries and services* in such regions of the EU which are offering the best conditions for production- and sales-activities. Corresponding tendencies can be noticed already as well as shrinkage and de-industrialization in regions with unfavourable locational factors. So

these political measures are causing *additional restructuring tendencies* (besides the tendencies mentioned in section 2): Intrafirm networks as well as networks of production chains currently go through an enlarged impetus of network differentiation as well as of spatial enlargement. This seems to be valid even for the production-regime of "Flexible Accumulation". It is noticed for example that the consumer industries of the Third Italy are increasingly widening their dense local and regional networks by international connections.

In the Common Market consumer and investment goods or components of them should be produced in large numbers of pieces at the most advantageous locations for the whole European market. Two *impulses of economic growth* should be the results of these restructuring processes:

- 1) because of the growing demand for investment goods caused by the firms replacement-, enlargement- and rationalization-activities;
- 2) because of the growing demand for consumer goods caused by increasing real incomes. They are expected as outcomes of price-competition between firms operating with complete access to European customers.

This Common Market as a *system of extensive division of economic functions* between the regions of Europe is especially dependent on efficient traffic-networks and low transportation-costs. These requirements have important influences on the EU's traffic-policy.

Section XII of the EU-contract (so-called Maastricht-Treaties) contains guiding schemata for the development of "*Trans-European Networks*" in the areas of transport, energy, telecommunications and professional training. These networks partly extend over the EU-region and are

established by international treaties with East-European reform-states at present. Characteristically most of the targets, measures and priorities in the transportation area are already fixed. The EU contract also promises the increased application of financial resources by the EU for the build-up of these projects through the new "cohesion fund" (DELORS II-package). But as a rule most of the financial burden will have to be carried by the single members: estimations on the requirements till 2010 amount to 1.000 to 1.500 billions of ECU.

The EC-Commission (KOMMISSION "VERKEHRSINFRASTRUKTUR", 1992) has linebreak worked out so-called "*outline plans*" for the High Speed Railway (HSR)-network, the long distance road-network and the Combined (multimodal) Transport (CT)-system. They could become integrated into a system of European transport corridors (BUCHHOFER, 1993).

The EC guidelines 2010 for the European HSR-network define 14 "corridors" formed by "newly built lines" (> 250 km/h) and "upgraded lines" (\*200 km/h). Up to 2010 new HSR-lines of a total length of 9.000 kms shall be in operation and upgraded lines of a total of 15.000 kms, as well as 1.200 kms of improved lines as so-called "key links" (14 bottle necks in border areas). Today parts of a "*northern axis*" (Paris, London, Brussels, Amsterdam, Cologne with links to some other important agglomerations) are already operating or under construction, while most sections of a "*southern axis*" (Seville, Madrid, Barcelona, Lyon, Turin, Milan, Venice, Oporto, Lisbon) have only reached the planning stage. So West-European agglomerations will benefit for decades from the HSR-advantages.

The EC outline plan "2002 Horizon" of the European *long distance road-network* sets priorities to the communities periphery (see figure 5). The current network including

about 35.300 kms of motorway will be enlarged by further 12.000 kms. 4.200 kms (40%) of them are to be built in the peripheral states (Spain, Portugal, Greece, Ireland), their motorway-networks will grow at an extent of 70% (to 12.000 kms at a whole). At the same time the central states dense networks will increase by further 12.000 kms to eradicate bottlenecks, to go round agglomerations and to build up the transit routes to the East-European and Scandinavian states.

In the *reform-states* of eastern Europe an extensive change in cargo-transport has taken place. The annuated railway-system with its antiquated technology has totally lost the former leading position in cargo to road haulage, which is hindered by the fragmentary road-network. At the same time personal car-traffic undergoes a straight uprise. Therefore governments attach importance to the extension of the road system and especially of the motorway-network, also funded by the EU with several programs (PHARE, TACIS e. g.). Though there exists no general and universally accepted concept for the East-European motorway-network till now. Figure 5 (STEINBACH and JURINKA, 1993) contains a number of route-proposals made by the EG-MOTORWAY WORKING GROUP, THE CENTRAL EUROPEAN ALTERNATIVE, international experts as well as national planning-staffs, which seem to be realizable in the medium term (up to 2010).

Figure 5 also shows the 25 so-called "priority corridors" planned by the EU-Commission to carry the *European Combined Transport* (CT). The intention is not so much to build new routes or networks but to establish linear sequences of road and rail (as well as canal) routes, which are upgraded for quick intermodal transport movements through appropriate technical adaption and the development of

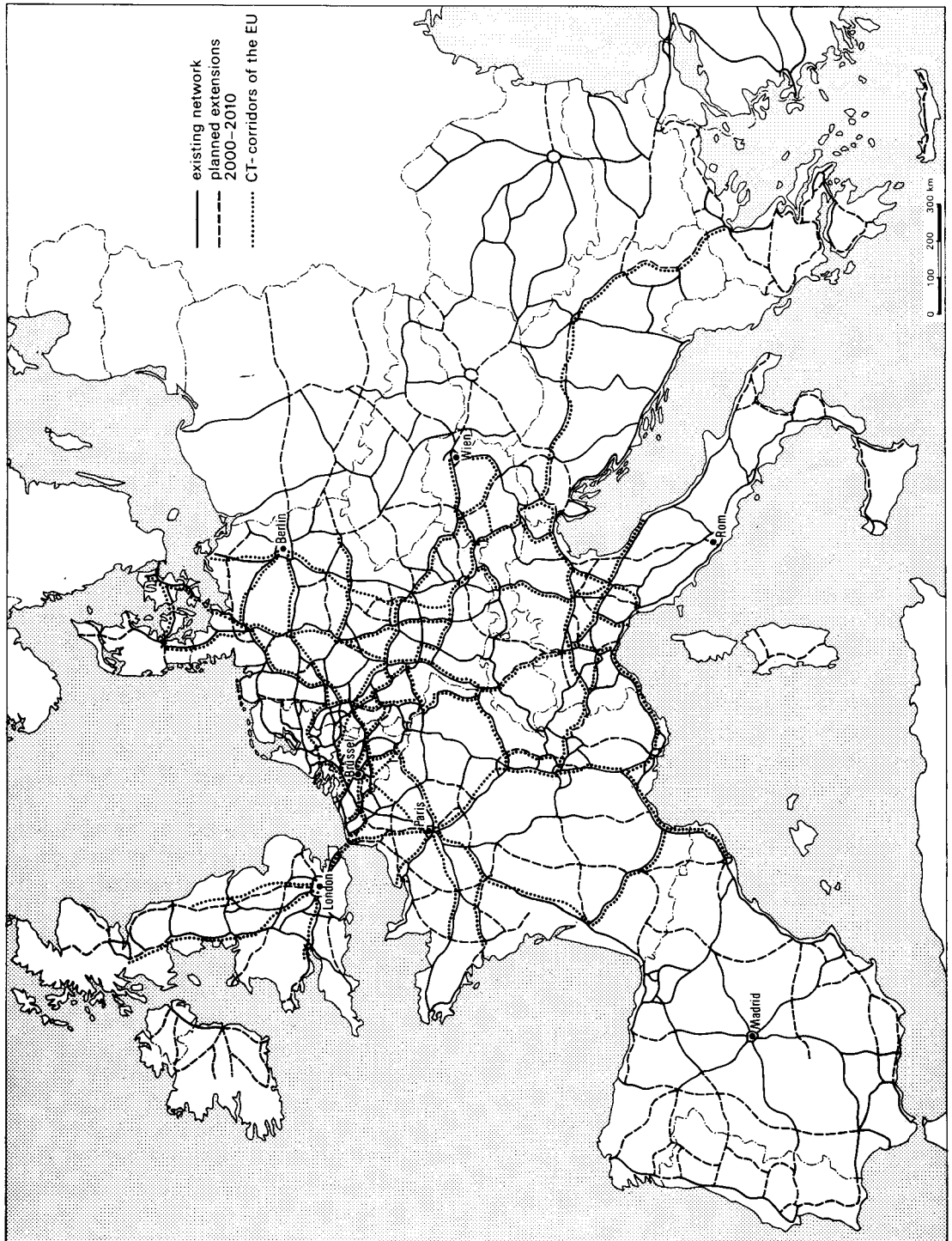
interchanges (centers of cargo-traffic, BUCHHOFER, 1993).

To sum up this selected overview of planning measures in traffic-systems as outputs of the growth-oriented traffic-policy of the EU one has to proceed from the assumption that the *growth of cartraffic* will continue more or less during the next decades. The experts of the EU-Commission expect a nearly doubling of the *road haulage* up to 2010 (+ 95%, EG-MOTORWAY WORKING GROUP). Volumes in cargo-traffic between western and eastern Europe will grow ninefold and even more (PROGNOS AG, 1992). Most of it will fall to the road-network.

For several reasons one can not expect that *Combined Transport* could additionally accommodate the predicted increase in motor truck traffic. Although particularly promoted, today only 4% of bordercrossing cargo-traffic use CT-facilities available in the EU. This is due to the fact that CT-traffic needs transport distances of above 600kms to be really competitive, while 90% of EU road-cargo takes place over medium transport distances of 200 kms (REH, 1993, BUCHHOFER, 1993). In the USA, where considerable longer transport distances prevail (and therefore CT has more favourable economic conditions) the market-share of CT lies about only 12% which is also the target-value of the EU planners for the begin of the next century. Another handicap results from the future condition of the railway-network: High Speed Railway (HSR)-routes are primarily destined to serve passenger traffic. So the "old routes" running parallel to the HSR-tracks will have to cope with a good part of the future CT-volumes. It seems questionable, whether they would be able to carry cargo volumes necessary to break the predominance of road haulage. Between 1987 and 1990 about 3,7 billions of additional truck-trips have been



Figure 5  
European long distance  
road network



registered in EU's international haulage. Only to get them on rail would require 113.000 pick-a-back travels needing 415 additional trains daily.

The expected increase in road-cargo will be accompanied by a corresponding *growth in personal car-traffic*. The satisfaction of the East-European backlog and the approach to fully motorization of western European population will raise the stock of cars in Europe by 45% (KANDLER, 1993) and the total car-traffic by about 100% up to 2010. In the FRG for example the car-density will reach nearly 600 cars per 1.000 inhabitants (DEITERS, 1992). All these forecasts of future cargo and personal road-traffic strictly contradict to the targets of the European environmental policy.

## 5.2 Ecology-oriented traffic-policy

Environmental issues have been completely ignored in the treaties of Paris and Rome. But at the beginning of the 1970s the appreciation took place that it was unrealistic to view these issues in a purely national context. Starting points of the EU's engagement in environmental policy were a series of Environmental Action Programs (EAP's) since 1973. In 1986 the environment was incorporated as a distinct area of EU-policy in the Single European Act but remained still isolated from the important fields of policy like industry, agriculture, energy e. g. "Not only was the EU required to develop a separate policy for the environment, it was also required to incorporate environmental considerations as part and parcel of all its other policies as well" (BLACKSELL, 1994, S. 336 – 337). Therefore comprehensive approaches to an ecology-oriented traffic-policy have been developed quite recently. They are outlined in the "Green paper on the impact of traffic on the environment" (KOMMISSION DER

EG, 1992). The "White paper: Future development of the common traffic-policy" (KOMMISSION DER EU, 1992) includes more detailed structures and targets of the intended "ecological" traffic-policy.

Here the *stabilization of traffic-caused CO<sub>2</sub>-emissions* up to the year 2000 according to the level of 1990 is intended as well as a reduction in the following period. Therewith the objects of the "Toronto-conference" (minus 20% up to 2005) are significantly lowered as well as the goals of single EU-members (FRG: – 25%). Following *measures of an ecology-oriented traffic-policy* should help to reach the "White papers" goals:

- Heightening of *technical norms*: the more rigorous emission norms (pledge of catalysts) which are valid since 1993 will be lifted up further on. Its observance is to be controlled by more effective maintenance routines. Equally new fuels and more effective conservation technologies should come to work. But because of the growing number of motor vehicles and the immensely increasing traffic volume one can assume that technical norms alone will not be enough to reach the emission-targets: Even if it would be possible to raise fuel-efficiency at an amount of 40% up to 2005 the aimed stabilization level could not be fulfilled.
- So it will be necessary to employ more *economic instruments* like systems of energy taxes and "road pricing". Market-mechanisms shall lead to cost-covering transport prices and favoure those means of transport which cause the lowest "external costs".
- Besides technology- and market-measures additional supporting measures to control demand are announced, presumably a *system of travel-suspensions*, which may above all refer to private car-traffic (according to the importance of road

haulage and managerial car-traffic for the Common Market).

With the realization of such measures considerable *changes in the network structures* of firms and production chains are supposed to occur. The effects would be inverse to the current tendencies.

Energy taxes and "road pricing" should cause substantial raise of prices in road haulage. Transport prices – now often a neglectable factor in cost accounting – should become more important. So an essential reduction of the number of trips in road haulage can be expected: partly by an additional shift from road to rail, but mostly by *increased trip-utilization* (for example: avoidance of dead freights by improved carbotage-regulations) as well as by changes in the *locational behavior of firms*. Here a variety of measures to restructure intra- and interfirm networks can be foreseen. They depend on weight and transportableness of raw materials, components and final products, on the level of technology or on the stadium of the product cycle etc.

- In some cases (e. g. Fordist regime of production, manufacturing of goods of the product cycles "nature stadium") a *spatial redistribution* of the production seems to be probable when Economies of Scale are offset by raising transport costs and the regularities of the WEBERIAN model are getting importance again.
- But on the contrary also *spatial concentration* comes into question. For example when assembling industries and their suppliers of components locate together.
- Maybe sometimes both trends of network reconstruction are combined, so that a kind of *concentrated deconcentration* occurs.

Despite of such changes the general features of Europe's economic structure with its

disparities on national and international level would preserve, presumably with certain benefits to the centers of the European periphery.

### 5.3 The dilemma of the EU's traffic-policy

This short demonstration of important ecological strategies illustrates the *dilemma of the EU's traffic-policy*:

- The growth-oriented strategies and measures have proceeded in their planning stadiums or have been realized already.
- There exists only a first working program which is covering the ecological perspective too and only very few measures have been brought into a more concrete fashion. It is obvious that the majority of political leaders within the EU and the single members attach more importance to the realization of the goals concerning economic growth or stability. Further ecological handicaps are more or less accepted yet and environmental programs can be at least partly regarded as lip-services.
- Finally there exists a number of obstacles caused by the *Unions decision-making-mechanisms* which are characterized by inter-governmentalism. Although the Single European Act and Maastricht have increased the amount of majority voting within the Council of Ministers the *principle of unanimity* is still the order, particularly to the environment which proves as a central factor in the power struggle between Brussels and the member states over subsidiarity. To that comes as a further constraint the limited ability of the Union to implement effectively its legislation. As most important instruments so-called *directives* are employed. They bind the member states in terms of the results to be achieved and the time-scale

for implementation, but permit different methods to be concerned. In the field of environmental laws the average rate of transposing EU directives into national laws by December 1991 was only 86% with Italy only achieving a rate of 59% (WILLIAMS and BLACKSELL, 1994).

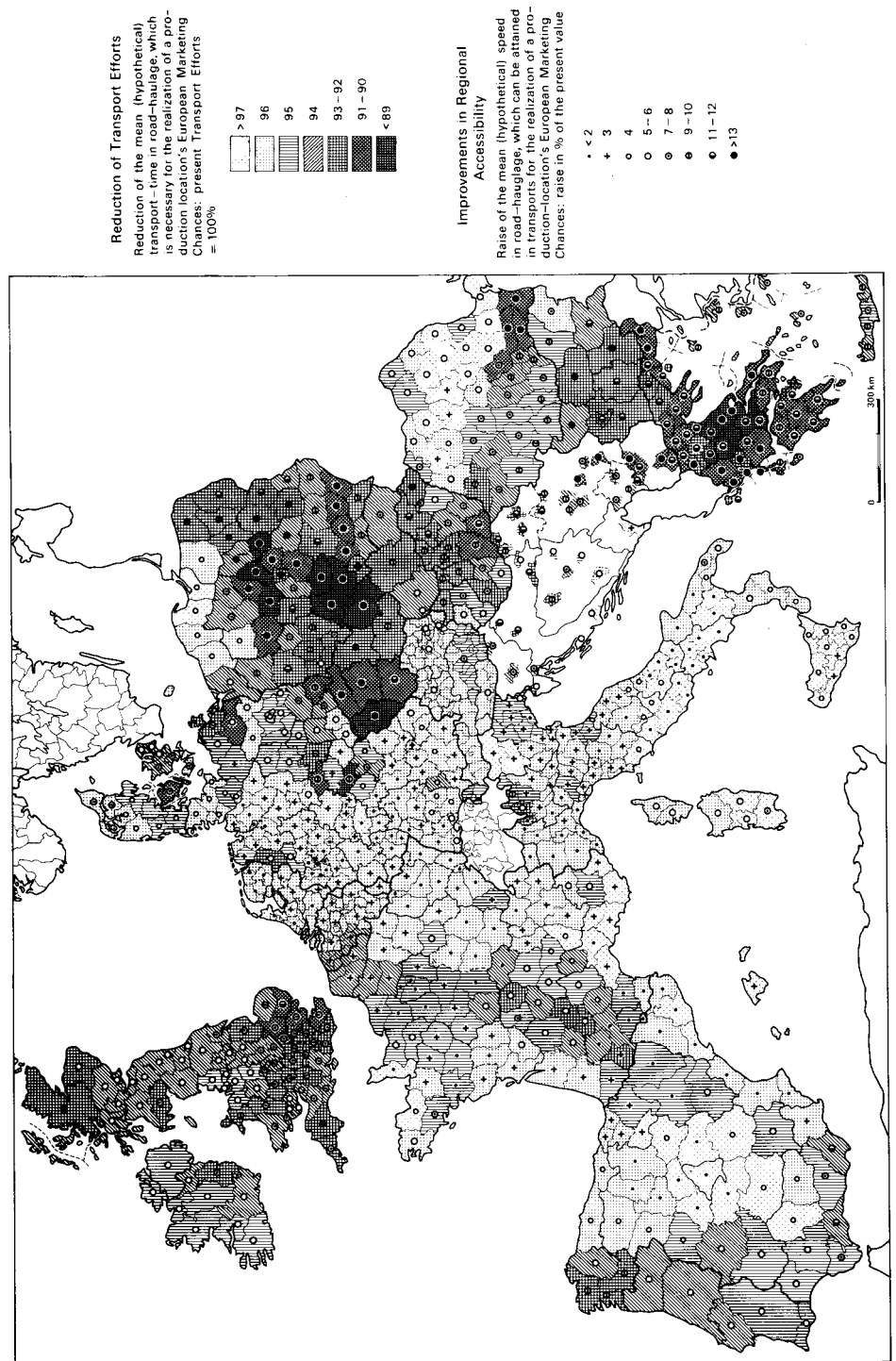
## 6. POLICY-IMPLICATIONS IN WESTERN AND EASTERN EUROPE

Using "chance-oriented indicators" (as an output of the model described in section 3) some indications can be given concerning the effects of the growth-oriented traffic-policy (as performed today) and of the ecology-oriented policy (which may or may not take place in the future).

To get an impression of *growth-policy-implications* a status quo-simulation has been performed. It is based on the current amounts of regional supply and demand but on the assumed realization of the European long-distance road-network (as shown in section 5.1 and figure 5). Figure 6 demonstrates some of the simulation results: the future *improvements of "Transport Efforts"* and *"Regional Accessibility"* (compared with the spatial distribution of these indicators as show in figure 3). One can see that the most important improvements are taking place in the periphery, caused by the extensions of the main West-East and Northwest-Southeast axes. In Eastern and above all South-Eastern Europe the road building measures prove as much more effective than in the EU's periphery, where today's network already has a higher degree of complexity. This is above all valid for the Apennine Peninsula, but partly also for the Iberian Peninsula, where only Portugal, Galicia and the Costa del Sol get more outstanding improvements. But also the core regions of the EU are benefiting at a certain degree, because of their widened

access to nearly all peripheral regions. The British Island and the Danish Zealand particularly profit by the new tunnels and bridges ("Channel Link", "Scan Link"). So it can be shown that the measures of the growth-oriented traffic-policy provide appropriate conditions for the adaption of intra- and interfirm networks to the standards of the Single European Market and the Reintegration of Eastern Europe. Additional simulations have been performed to demonstrate *effects of an ecology-oriented traffic-policy*. But their results only can give vague ideas on the *fall off in locational quality* caused by the corresponding policy measures. In one model run the *distance restrictions* have been altered in such a way that short-distance road haulage is favoured while long distance trips occur more seldom. This is due to the expected trends of reduction as well as increased utilization of trips, to growing importance of Combined Transport-interactions, to production activities spatial redistribution etc. In another model run the *volume of road transport* has been significantly diminished in the EU's core states. This refers to the assumption that modern economies (where the production regimes of "Neofordism" and "Flexible Accumulation" play an important role) react to transport restrictions by producing more technologically advanced, sophisticated goods and services with diminished efforts in heavy transport. Reduced transport volumes of the core states could also be the outcome of a future *system of transport quotas* to benefit the peripheral states which are more involved in Fordist "mass production" and to penalize the EU's core for its higher environmental pollution rates. Like the growth-policy-simulation both model runs are based on the planned European long distance road-network as well as on current European supply and demand.

Figure 6  
Effects of a growth-  
oriented transport policy



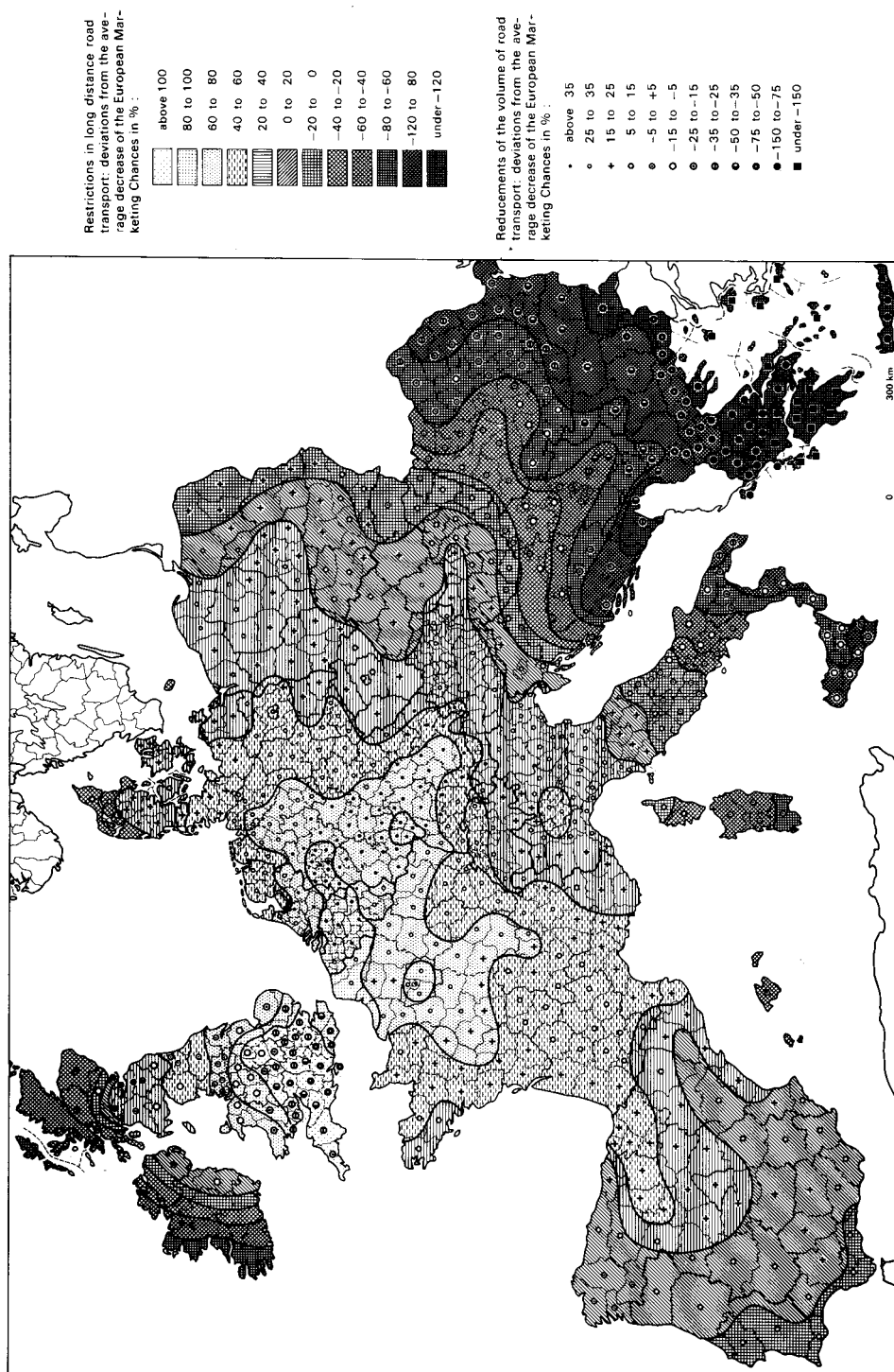


Figure 7  
Effects of an ecology  
oriented transport policy

Figure 7 gives results of these simulations of ecology-oriented policy measures. It shows the mostly negative changes of "*European Marketing Chances*" in comparison to the actual situation. Area symbols represent the outcome of the first model run (restrictions of long distance interactions) while dot symbols refer to the second model run (core states reduced transport volumes). Although the basic pattern of European Marketing Chances-distribution (as shown in figure 2) does not basically change disparities are somewhat balanced in both simulation cases: especially in the South-Eastern periphery the effects of ecology-oriented policies and of the road-network extensions cumulate. Among the core regions England and Wales are loosing most marketing chances when the long-distance transports are reduced (because of their restricted ability to compete on continental markets. But they are coming out relatively best when the volumes of transport diminish (because of the substantial reduction of continental supply on its home markets).

So the performed simulations indicate that there will be a reduction in regional disparities (as measured in European Marketing Chances) at any case. But as discussed above the alternative traffic-policies would cause remarkable differences in the development of economies and settlement structures.

## 7. CONCLUSION

As already emphasized traffic-policy only plays the role of an instrument within the political actions of a state ore a community of states. Its strategies depend on a number of superior targets of the society. Therefore a strengthening of ecology-orientation can be expected only in the case of a *fundamental change of common values*. Some signs of such a change are obvious. But the democracies of Europe probably will not succeed in the near future to find a consensus on the renunciation of material wealth as well as on the modification of life-styles and economical activities. In the social sciences there exist some models on *processes of adaption to behavioral restrictions* of the human environment where a gradual adaption to natural or economic limits seems to be the most probable case. But as a rule such processes follow the principle of "trial and error". They are accompanied by adaptional pressures, which may require rapid reactions and eventually cause "catastrophic shocks". In the case of ecological processes an additional phenomenon may get importance: Because of the special dynamic of such feedback systems the stress-levels are decreasing in time and cause a systems sudden collapse. From today's perspective it seems to be doubtful, whether our political authorities – and above all the operators of the European traffic-policies – can guarantee appropriate solutions of the ecological problems.

## BIBLIOGRAPHY

- AMIN, A. (1993): "Raumentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung und bei fortschreitender europäischer Integration". – In: *Europa regional*, 2. Jg., Nr. 2.
- BADARACCO, J. L., Jr. (1991): "The boundaries of the firm". – In: *Socio-economics: Towards a new synthesis*, ed. A. ETZIONI and P. R. LAWRENCE, 293 – 327. Armonk: M. E. Sharpe.
- BARTLETT, C. A.; GHOSHAL, S. (1989): *Managing across borders: The transnational solution*. – Boston: Harvard Business School Press.
- BLACKSELL, M. (1994): "Environmental Policies and Resource Management". – In: M. BLACKSELL, A. E. WILLIAMS (eds.) *The European Challenge. Geography and development in the European Community*, Oxford.
- BRUNET, R. ed. (1989): *Les villes "européennes"*. – La Documentation Française, Paris.
- BUCHHOFER, E. (1993): "Kontinentale Transportkorridore in der EG – ein Überblick aus deutscher Sicht". – In: G. MERTINS (Hrsg.): *Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem europäischen Raumordnungskonzept, Marburger Geographische Schriften*, Heft 125.
- CHRISTENSEN, P. R.; ESKELINEN, H.; FORSSTROM, B.; LINDMARK, L.; VATNE, E. (1990) – "Firms in networks: Concepts, spatial impacts and policy implications". – In: *Networks and regional development*, ed. S. ILLERIS. Copenhagen: Nord REFO/Akademisk Forlag.
- DEITERS, J. (1992) – "Auto-Mobilität und die Folgen. Bestimmungsgründe des Verkehrswachstums und die Notwendigkeit einer neuen Verkehrspolitik". – In: *Geographie heute*, 13.
- DICKEN, P. (1994) – "The Roepke Lecture in Economic Geography: Global-Local Tensions: Firms and States in the Global Space Economy". – In: *Economic Geography*, Vol. 70, No. 2.
- EG-MOTORWAY WORKING GROUP (1992) – *Trans-European Networks: towards a Master Plan for the Road Network and Road Traffic*. – Arbeitspapier, o. O.
- GATZWELER, H. P.; IRMEN, E.; JANICK, A. (1991) – Regionale Infrastrukturausstattung. – Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 20, Bonn.
- GREENPEACE e. V. (Hrsg.) (1993) – *Kein Klima für Autos*. – Verkehr (Greenpeace Argumente), Hamburg/Berlin 9/93.
- Gruppe Verkehr 2000 PLUS (1992) – *Überlegungen zur Vernetzung der Verkehrs-systeme in Europa*. – Arbeitspapier, o. O.
- HEALEY, M. J.; ILBERY, B. W. (1990) – "Raumentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung und bei fortschreitender europäischer Integration". – In: *Europa regional*, 2. Jg., Nr. 2.
- KANDLER, J. (1993) – Von Antriebskräften und Widerständen. Wie wird sich der europäische Fernverkehr bis zum Jahr 2010 entwickeln? – In: Siemens AG, Verkehrstechnik Expreß, Heft 2.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1992) – Grünbuch zu den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt. Eine Gemeinschaftsstrategie für eine "dauerhafte umweltgerechte Mobilität" (KOM 92/46 endg.).
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (Hrsg.) (1992) – Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität ("Weißbuch"). – Brüssel (KOM.Nr. 92/494).
- KOMMISSION "VERKEHRSINFRASTRUKTUR" (1992) – Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3359/90 zur Durchführung eines Aktionsprogrammes auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur im Hinblick auf die Vollendung des integrierten Verkehrsmarktes bis 1992. – Brüssel.
- LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. (1992) – "Raumentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung und bei fortschreitender europäischer Integration". – In: *Europa regional*, 2. Jg., Nr. 2.



- PROGNOS AG (1992) – Ost – West Güterverkehr. Qualitative und quantitative Analysen und Prognosen der zu erwartenden grenzüberschreitenden Verkehrsnachfrage, der Verkehrsleistungen, Tendenzen und Entwicklungspotentiale. – Basel.
- REH, W. (1993) – Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Chance oder Risiko für eine umweltgerechte Mobilität. – In: Das Parlament. Beilage "Aus Politik und Zeitgeschichte", Nr. 5.
- STEINBACH, J. (1991) – The Functions of Roads according to Regional Political Criteria. – In: GeoJournal 24.4.
- , (1994) – Raumentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung und bei fortschreitender europäischer Integration. – In: Europa regional, 2. Jg., Nr. 2.
- STEINBACH, J.; JURINKA, K. (1993) – Veränderungen der Standortqualität der Regionen Europas durch den Ausbau der Verkehrssysteme. – In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 134. Jg., Wien.
- WILLIAMS, A.; BLACKSELL, M. (1994) – Development, Distribution and the Environment: Future Challenges for Europe. – In: M. BLACKSELL, A. E. WILLIAMS (eds.) The European Challenge. Geography and development in the European Community, Oxford.

# O DESENVOLVIMENTO DE UMA FILEIRA LOGÍSTICA E DE TRANSPORTES NUMA REGIÃO PERIFÉRICA: O CASO DA ÁREA METROPOLITANA DO PORTO

*Álvaro António Gomes Domingues\**

## 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

O enunciado do tema que me foi proposto desenvolver necessita de algumas precisões prévias no sentido de melhor se perceber o tipo de aproximação que foi utilizado neste artigo.

1.1. O conceito de *fileira*, como é sabido, tem um conteúdo eminentemente sistémico, referindo-se a um conjunto de actividades (e unidades) económicas interligadas funcionalmente por uma rede mais ou menos densa de fluxos de transacções.

Convencionalmente, uma fileira pode ser definida de jusante para montante de um determinado sistema produtivo (a fileira da indústria automóvel, por exemplo), ou vice-versa (a fileira dos produtos derivados das ramas petrolíferas, por exemplo). O facto de um elemento estar integrado numa fileira corresponde a uma situação em que a densidade de transacções que esse elemento

realiza com os componentes da fileira (a montante ou a jusante da sua actividade ou processo de produção) é maior do que aquelas que realiza com outros. Enunciado desta forma simplista, este critério é suficientemente claro para salientar os efeitos sistémicos de coesão e de interacção que caracterizam a dinâmica de funcionamento de uma fileira.

Transpondo o conceito para um determinado quadro geográfico (no caso, a AMP), a lógica de expansão e de diversificação de uma fileira constitui um elemento fundamental para se perceberem determinados efeitos de especialização e de aglomeração territorial de um determinado tipo de actividades (e dos padrões territoriais que elas produzem). A operacionalização de conceitos de base territorial, como os "distritos industriais" ou os "sistemas produtivos locais", constituem exemplos relevantes nessa matéria.

No entanto, essa transposição territorial nem sempre é fácil de se fazer. No contexto

---

\* *Geógrafo, Professor do Curso de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.*

geral da crescente transnacionalização dos sistemas económicos, a coesão e a dinâmica de uma fileira "local" de produção de bens ou serviços só ganha sentido quando se percebem os modos de articulação que se tecem entre a escala local e outras escalas territoriais mais vastas. A fileira é, na sua essência, estruturada por um sistema de relações, de fluxos. Assim, essas relações podem acontecer num território de relativa proximidade e de contiguidade geográfica ou, contrária ou complementarmente, inscreverem-se num espaço de fluxos e de descontinuidades físicas. Quer isto dizer que a operacionalização do conceito de fileira – e dos modelos da sua transposição territorial – deve ser sempre suficientemente flexível para ser utilizada a várias escalas e para que, dentro de cada uma, se percebam claramente os modelos, os efeitos e as dinâmicas de interacção e de coesão que dão sentido à análise do conjunto.

1.2. No domínio económico, o conceito de *logística*, no caso associado às actividades de transporte, é correntemente utilizado para estudar as condições de eficiência do funcionamento de um sistema de transacções de mercadorias necessárias ao desenrolar de um processo de produção. Mobilizando várias acções de transferência, a logística refere-se sobretudo ao modo de superar os atritos que o espaço opõe à circulação de fluxos de bens no circuito económico. A superação desses impedimentos traduz-se no consumo de tempo, de energia e de recursos materiais ou outros (SANDONNINI, 1982, 31-36). A eficiência logística mede-se, portanto, ao nível da organização necessária para a minimização dos custos de transacção de mercadorias (relativizadas por questões de eficiência, rapidez e qualidade das funções envolvidas), sejam matérias-primas, produtos intermédios em processo de produção, sejam transacções inerentes ao

sistema de distribuição grossista ou retalhista. Neste caso estão, por isso, fora de questão outro tipo de logísticas, nomeadamente as que estão associadas aos movimentos de pessoas, de energia ou de informação.

1.3. Devido à sua especificidade, a *fileira logística e de transportes* de mercadorias envolve duas questões essenciais e interligadas: as que se referem às características e ao funcionamento das actividades com ela relacionadas – transporte, armazenagem, distribuição, serviços de trânsito, etc. – e as que dizem respeito às infra-estruturas físicas que suportam os movimentos – estradas, portos, caminhos-de-ferro, aeroportos, etc. Trata-se, portanto, de uma matéria onde as questões do traçado e da qualidade das redes e das infra-estruturas viárias, os níveis de conectividade e de acessibilidade, a capacidade das vias e dos "interfaces", etc., se tornam indicadores cruciais para se perceberem determinados patamares de eficiência logística, bem como as lógicas de centralidade e de atractividade dos locais de aglomeração dos serviços relacionados com a fileira dos transportes. O desenvolvimento da fileira logística e de transportes na AMP implica, por isso, não só a compreensão dos processos de expansão, de diversificação e de aglomeração dos serviços de carácter distributivo – e a sua articulação com sistemas económicos e territoriais mais vastos – como também o posicionamento geográfico da AMP face aos traçados viários estruturantes e à localização das principais infra-estruturas de transporte de mercadorias.

1.4. Finalmente, o conceito de "*região periférica*" deve também ser precisado. Geometricamente, a condição periférica é sempre relativizada em termos de distância a

um centro. A perifericidade de que aqui se fala contém várias facetas, nomeadamente as que derivam da "distância" geográfica e, sobretudo, da "distância" económica, face ao "centro" económico da Comunidade Europeia. Neste último caso, trata-se, portanto, de "distâncias" medidas em termos de dependências e/ou de marginalização, com a agravante de estarmos também perante uma periferia geográfica em termos absolutos e em termos relativos, isto é, em termos das deficiências de ligação com as redes viárias europeias. Embora os custos de transporte tenham, tendencialmente, uma incidência cada vez menor na formação dos preços dos produtos, a questão constitui uma situação relativamente desfavorável para a competitividade das regiões periféricas, uma vez que incide directamente sobre os custos do tempo, isto é, sobre a maior ou menor rapidez de chegada dos produtos aos seus mercados de destino e, em geral, sobre a crescente fluidez que é necessária ao funcionamento de redes de transacções cada vez mais densas e geograficamente mais alargadas. Como é sabido, uma tal situação está ligada à banalização progressiva dos processos de *just-in-time*, à tendência crescente para a desverticalização e, ao mesmo tempo, à integração dos processos produtivos, ao aumento de rotatividade dos produtos e à crescente proximidade funcional entre a produção e o consumo. Curiosamente, à escala geográfica ibérica e europeia, a situação periférica da AMP, em particular do porto de Leixões, tem sido apontada como portadora de um forte potencial futuro enquanto possível "porta de recepção e envio" do tráfego de mercadorias para regiões centrais da Península e da Europa, devido à sua posição estratégica face às rotas marítimas que demandam a Europa, a América e a costa oeste do continente africano. Sendo assim, a importância logística da AMP mudaria radicalmente, uma

vez que a procura de serviços distributivos passaria de um âmbito eminentemente local e regional para um quadro muito mais alargado. Esta posição geográfica não chega, no entanto, para sustentar uma tal previsão. A capacidade de atracção de um porto resulta de uma combinação de factores, entre os quais a eficiência portuária, o preço, as boas ligações do porto com o exterior, a existência de uma ampla gama de serviços complementares, etc. Ora, a dimensão e a competitividade dos portos da Holanda e do Norte da Alemanha acumulam já estas características, concentrando também os grandes operadores de navegação de longo curso e de cabotagem, e possuindo uma posição estratégica face ao Centro e Leste europeus. O porto de Leixões (e todos os portos da fachada marítima portuguesa) apresenta também em seu desfavor problemas de gestão e, sobretudo, de falta de soluções intermodais e de ligação a Espanha e à Europa Central. A questão ferroviária (qualidade, rapidez, diferença de bitolas, etc.) constitui, neste sentido, o maior obstáculo. Mesmo que assim não fosse, Portugal teria sempre a Espanha como um forte concorrente (com a vantagem de esta ter portos no Mediterrâneo fortemente competitivos, em especial no caso de Barcelona) e com uma lógica distinta em termos do desenho e das prioridades das soluções de ligações ferroviárias aos atravessamentos transpirenaicos.

1.5. Feitos estes considerandos, ficam mais claras as questões-base de abordagem do tema.

A base económica da AMP tem reforçado o seu papel logístico de placa giratória de relacionamento internacional entre o potencial produtivo *regional* fortemente exportador e os mercados (dominantemente europeus) de matérias-primas, tecnologia e produtos finais. O processo de

relacionamento económico que alimenta este efeito deriva de uma dupla dependência do sistema produtivo regional: uma indústria intensiva em mão-de-obra e duplamente extrovertida, quer ao nível do peso das importações (matérias-primas, produtos semi-acabados, máquinas e equipamentos), quer das exportações (produtos finais de consumo corrente, onde os produtos têxteis, de vestuário e calçado ocupam um papel proeminente). De uma forma simplista, esse sistema industrial caracteriza-se por formas passivas de inserção nos mercados internacionais (sendo frequentes as relações de simples subcontratação ao nível internacional), que são lideradas pelas grandes organizações comerciais de concepção e de distribuição de produtos-moda (vestuário e calçado, sobretudo). A competitividade do sistema, assente em diferenciais de custo e de condições de mobilização de mão-de-obra, depende também da capacidade de resposta e da adaptabilidade do sistema industrial, não só em termos de qualidade-custo, como também em termos de cumprimento de prazos e de organização de um complexo sistema produtivo suficientemente flexível para se adaptar à crescente rotação e diferenciação dos produtos, à sua sazonalidade, à produção de pequenas séries, etc.

Esse carácter extrovertido, associado à importância crucial (em termos de competitividade) da fluidez de funcionamento dos fluxos de transacções de mercadorias, confere um papel estratégico à questão logística e ao funcionamento da fileira distributiva. É disso que nos ocuparemos de seguida, valorizando, sobretudo, os processos de aglomeração, de diversificação e de coesão dessa fileira.

## **2. O PESO DAS ACTIVIDADES DISTRIBUTIVAS NO PERFIL DE ESPECIALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS NA AMP.**

O sector distributivo (comércio, transportes e armazenagem de mercadorias) detém um peso muito forte na estrutura do emprego terciário da AMP: cerca de 56% do emprego por conta de outrem, em 1991 (Quadro 1).

Comparando com a dinâmica global do emprego, o acréscimo do terciário entre as duas datas foi de 21 a 23%; para o emprego industrial, esse acréscimo foi de apenas 4,3 a 6,2% (a oscilação dos valores explica-se pela diferente metodologia de recolha de informação, por empresas ou por estabelecimentos, dos Quadros de Pessoal do MESS)

Claramente, regista-se, por isso, uma forte dinâmica de terciarização da AMP, se bem que o peso relativo de 53,3% para o conjunto do sector terciário (Censo de 1991) em relação ao total do emprego seja ainda um valor manifestamente abaixo dos indicadores da terciarização noutras metrópoles (para a AM de Lisboa, o peso percentual dos serviços era de cerca de 61% em 1989).

Embora os serviços de carácter distributivo não apresentem, na AMP, as maiores dinâmicas de crescimento no período considerado (pelo menos em termos de emprego), o seu peso continua a ser largamente maioritário na estrutura do emprego nos serviços, reflectindo, por outro lado, as dificuldades de fixação e de expansão dos segmentos mais modernos dos serviços, em particular dos serviços financeiros e dos serviços às empresas. A base económica da AMP, como é sabido (DOMINGUES, 1994), encontra-se limitada pelo facto de ser uma metrópole com um nível de polarização eminentemente regional, num país de pequena dimensão e com uma estrutura administrativa tipicamente macrocéfala. O seu estatuto

inscreve-se, por isso, numa dupla periferia: do país em relação ao espaço ibérico e à Comunidade Europeia; e da região face ao poder polarizador de Lisboa e da AML. Esta última questão é particularmente evidente em determinados sectores: administração pública; sector financeiro; empresas públicas; actividades de I&D e investimento estrangeiro.

A dinâmica de terciarização da AMP, nomeadamente no que diz respeito ao investimento não público, encontra-se, por isso, quase totalmente dependente da capacidade indutora da procura correspondente ao potencial económico regional de todo o NO industrializado do país. Ora, exceptuando algumas pequenas "ilhas" de industrialização moderna, o que se verifica é que este potencial produtivo se caracteriza, sobretudo, por actividades e fileiras que, por qualquer razão (intensidade em trabalho, dependência tecnológica exterior, subcontratação, uso de tecnologias tradicionais, peso das micro-empresas, etc.), são pouco indutoras de procura e de interiorização de funções de serviços, sobretudo de serviços de carácter avançado. Esta questão é, de resto, extensiva a todo o território em que a AMP se inscreve: a maior capacidade industrial instalada está na periferia da metrópole (seguindo um modelo territorial típico dos "distritos industriais" das áreas de industrialização difusa), não havendo grandes diferenças de indicadores (produtividade, nível de salários, modernização tecnológica), para além dos

Código CAE	% III, 1991	% 1984-91
6.1 Comércio Grossista	24.8	6.6
6.2 Comércio Retalhista	18.4	31.1
7.1 Transportes e Armaz.	12.4	15.6
8.1 Bancos	8.6	13.9
6.3 Rest.; Hotéis; Cafés, etc.	8.4	45.9
9.3 Serviços Sociais	7.4	185.9
8.3 Op. Imóveis; Serv. Empresas	5.6	92.5
9.5 Serv. Pessoais e Domésticos	5.0	-9.7
7.2 Comunicações	4.7	2.9
8.2 Seguros	2.2	-7.1
9.4 Serv. Recr. e Culturais	1.6	37.5
9.2 Serv. Saneamento	0.9	56.8
TOTAL	100	21.0

Fonte: Quadros de Pessoal do MESS, ficheiro de empresas, 1984, 1991

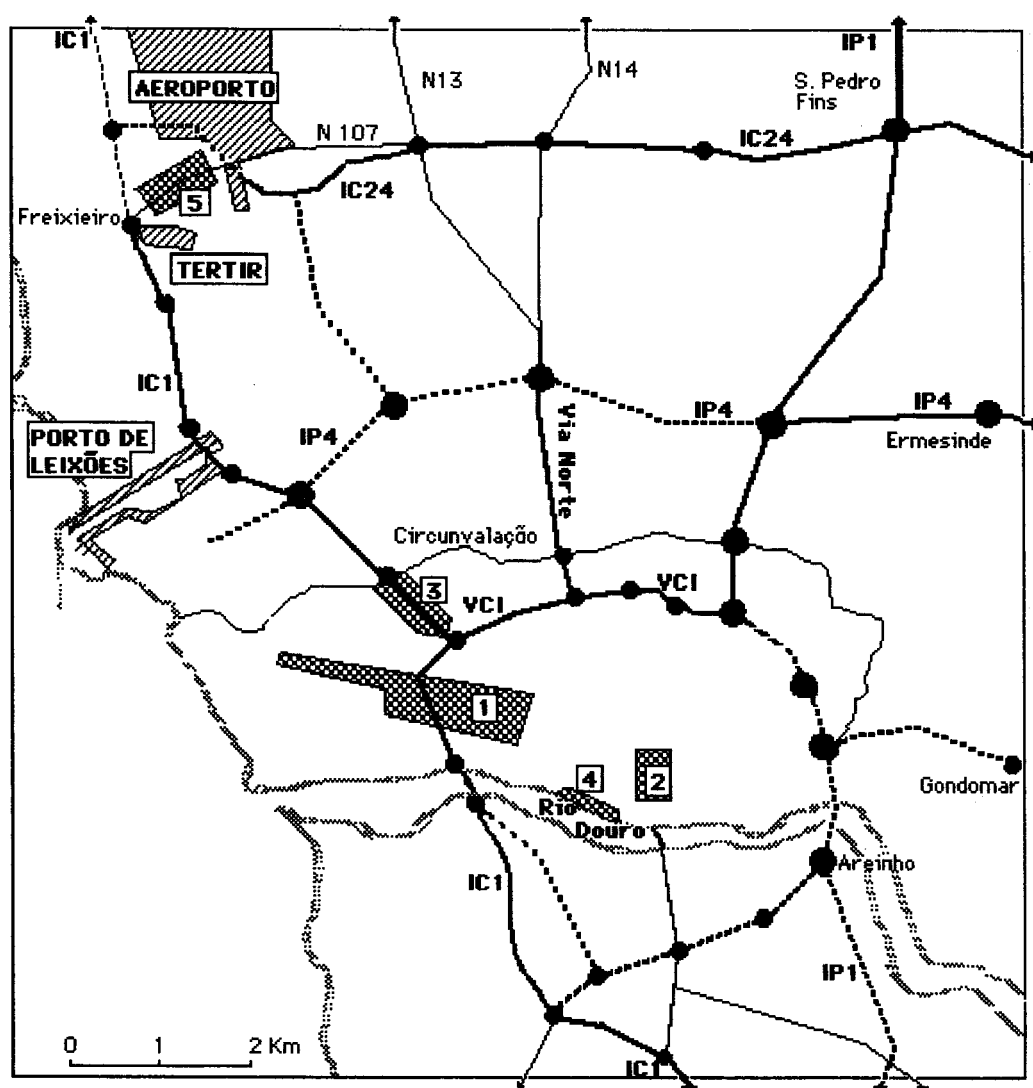
sectoriais, entre a indústria "metropolitana" e a outra (FIGUEIREDO (coord.), 1991). A logística "informacional" da metrópole encontra-se, por isso, bastante circunscrita. Em termos de infra-estruturas físicas de transporte a situação é diferente: a AMP é servida por um aeroporto internacional recentemente modernizado (embora em perda conjuntural, devido às convulsões da actividade transportadora aérea ao nível nacional e internacional), por um terminal TIR, por um nó ferroviário (objecto também de investimentos em curso), por um porto de mar (Leixões) e por uma rede viária estruturante em franco desenvolvimento (Figura 1).

## 2.1. As actividades de comércio grossista na AMP – perfil dominante

Em complemento da informação sobre o emprego no sector grossista da AMP – só por si, representando cerca de 24 a 25% do emprego no sector terciário na AMP em 1991 –, fizemos uma análise com base no Ficheiro de Empresas, 1990, da Central de Balanços do BPA e do Directório Registrate (Quadro 2). As 497 empresas constantes no ficheiro BPA totalizam cerca de 283 milhões de contos

Quadro 1  
AMP – Perfil de  
Especialização dos Serviços  
(% em relação ao total do  
sector terciário), 1991.  
Crescimento percentual  
1984-91, por actividade

Figura 1  
AMP, rede rodoviária  
estruturante e localização  
das principais infra-  
estruturas de transporte

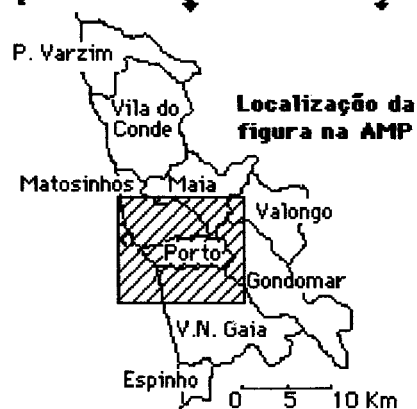


# **LEGENDA**

- Eixo rápido
- - - Eixo rápido previsto
- Outros eixos importantes

## **Zonas de concentração de serviços**

- 1** Zona da Boavista
- 2** Baixa
- 3** Zona Industrial de Ramalde
- 4** Zona Ribeirinha
- 5** Freixieiro/Aeroporto



Sectores (Códigos Regstrate)	Vol Negócios	%(1)	%(2)
Distribuição alimentar	46 555 731	17,9	16,4
Produtos têxteis	41 642 860	16,1	14,7
Metais ferrosos	21 117 719	8,1	7,5
Comércio automóvel	17 997 528	6,9	6,4
Produtos químicos	15 782 537	6,1	5,6
Electrodomésticos	14 781 131	5,7	5,2
Higiene pes.; prod. farm.; cosméticos	13 708 556	5,3	4,8
Agricultura (máq. e produtos)	10 905 755	4,2	3,8
Máquinas industriais	10 763 423	4,2	3,8
Escritório-máq.equipamentos	9 864 640	3,8	3,5
Óptica, eq. fotográfico.; comp. electrónica			
Apar. laser e apar. medição	6 121 088	2,4	2,1
Ferramentas e ferragens	5 447 226	2,1	1,9
TOTAL (da lista)	214 688 194	82,8	75,8
TOTAL (1)	259 309 001	100	91,5
TOTAL (2)	283 397 414	—	100

Quadro 2  
Actividades grossistas  
mais representativas,  
AMP, 1990

(1) – Valores referentes à lista das 424 empresas grossistas da Listagem BPA, identificadas no Directório Regstrate (Vol. Negócios em contos, 1990)

(2) – Valores referentes à lista das 497 empresas grossistas da Listagem BPA.

de volume de negócios (VN). Este conjunto diz respeito fundamentalmente a empresas com sede na AMP, embora se encontrem também empresas-filiais de outras com sede fora da AMP.

A imagem dominante que resulta da análise destas 497 empresas é a da concentração: as 66 empresas com mais de 1 milhão de contos (MC) representam 60% do VN total.

Especialmente, a concentração também é dominante (o concelho do Porto reúne cerca de 76% do VN total), se bem que a fonte estatística, tendo apenas como referência a localização da sede da empresa, não dê conta dos fenómenos de desconcentração periférica das áreas de armazenagem. As próprias inovações no campo das redes e sistemas de (tele)comunicação e informática favorecem as lógicas de localização de *front offices* no Porto e armazéns algures na periferia com boa acessibilidade.

A análise do Quadro 2 é bastante clara quanto ao tipo dominante de actividades grossistas. A AMP é inquestionavelmente um centro logístico, um *interface*, que funciona a dois níveis:

- o da concentração do comércio internacional de importação e de exportação;
  - e o da centralização de empresas comerciais grossistas (importadoras ou não) que polarizam redes de distribuição retalhista ao nível regional ou local.
- No primeiro grupo têm particular evidência as actividades de comércio internacional orientadas para a clientela industrial regional.

Desde logo, o comércio (de importação e de exportação) relacionado com a indústria têxtil e do vestuário (os Têxteis, as Confecções, os Tecidos, as Fibras Têxteis, as



*Tradings* de Vestuário, os Produtos Químicos para a Tinturaria e Estamparia e as Máquinas e Equipamentos) aparece como uma das actividades dominantes. Embora não seja possível quantificar as duas situações, o comércio têxtil que consta no Quadro 2, ora se refere a actividades de exportação de produto final (sobretudo vestuário e malhas), ora de importação (Algodão, Fibras Têxteis, Produtos Químicos e Máquinas), ora se refere a armazéns de distribuição para o comércio a retalho. No comércio de importação de Máquinas e Equipamentos, identificámos, para além das Máquinas para a Indústria Têxtil Vestuário e Calçado, as Máquinas para a Indústria Gráfica, Madeira e Cortiça, Metalomecânica, Construção Civil, as Máquinas e Equipamentos Agrícolas e as Máquinas de Escritório. As Ferramentas e Ferragens aparecem também com um peso importante, bem como, em menor escala, o comércio de Rolamentos, Compressores e Válvulas.

Ainda com uma clara orientação para o consumo intermédio industrial e com um grande peso, encontra-se o comércio de Metais Ferrosos (desde os aços especiais, importados, aos produtos da indústria siderúrgica nacional) e os Produtos Químicos. Para além destes, evidencia-se também um conjunto de especializações grossistas tipicamente dirigidas à fileira da Construção Civil: os Metais não Ferrosos (alumínio, sobretudo), a venda de Materiais de Construção não discriminados, de Máquinas para a Construção Civil, de Material Eléctrico, Madeiras Exóticas, Ferragens, Aparelhos de Ar Condicionado, Canalizações, Produtos Cerâmicos, etc.

Um outro grupo de importação e comércio de equipamentos com algum peso relativo dispersa-se por uma variedade de especializações a que denominámos de Equipamentos de Escritório. Este grupo

inclui, sobretudo, a importação de Computadores e Máquinas de Escritório (no conjunto, cerca de 18 milhões de contos de volume de negócios, incluindo a empresa de Computadores e Material de Informática). Finalmente, o penúltimo grupo do Quadro 2 inclui, sobretudo, formas de importação altamente especializadas em áreas onde a inovação tecnológica é constante: Aparelhos de Óptica, Equipamento Fotográfico, Aparelhos Laser e Aparelhos de Medição. Embora de uma forma extremamente dispersa, conseguimos identificar no Directório Registrade outros tipos de especialização com particularidades semelhantes: os Equipamentos Médicos, Laboratoriais e Hospitalares (acrescentariam mais cerca de 1 milhão de contos ao grupo inicial). Trata-se de um outro "enlace" económico típico da presença de funções especializadas na AMP, quer ao nível do comércio retalhista especializado (equipamento óptico, fotográfico, material de laboratório,...), quer ao nível da prestação de serviços, neste caso, de saúde e hospitalares. Devido à constante inovação tecnológica, estes últimos serviços são cada vez mais intensivos em capital, estimulando, assim, o surgimento de operadores especializados de importação de equipamento.

– O segundo grupo, constituído pelas actividades de distribuição orientadas predominantemente para o comércio retalhista e para o consumo final, é dominado pela distribuição alimentar (produtos alimentares em geral, embalagem de produtos alimentares, vinhos e bebidas, frutas e legumes, açúcar, etc.). Para além desta especialização grossista, há ainda a registar o peso da importação e comércio de veículos (ligeiros e pesados), de electrodomésticos, de produtos farmacêuticos e de produtos de higiene pessoal e cosméticos. As novidades que se registaram na AMP nos últimos anos ao

nível da distribuição alimentar grossista estão a pôr em causa o pequeno armazém tradicional, ainda muito disseminado no tecido antigo da cidade do Porto, em favor de formas mais modernizadas, como são as grandes superfícies dos *cash and carry*. É também evidente que estas novas tendências estão associadas a uma crescente internacionalização e concentração empresariais.

## 2.2. As infra-estruturas de transporte internacional e o comércio externo

A informação contida no Quadro 3 refere-se ao movimento internacional de mercadorias processado pelas três principais infra-estruturas de transporte da AMP.

Em quantidade, o porto de Leixões detém ainda a maior parte dos movimentos, se bem que a sua importância relativa esteja em regressão. Em valores absolutos, Leixões movimentava cerca de 7,9 milhões de toneladas em 1980 e cerca de 12 M.ton. em 1992 (a título de comparação, o porto de Lisboa teve, em 1991, um tráfego de cerca de 14,5 M.ton.). O peso dos grânéis líquidos (sobretudo petróleo e derivados) tem vindo a aumentar desde aquela data: 48% do total de cargas em 1980 e 63,3% em 1992. A carga contentorizada, apesar de ter vindo a aumentar, atingia apenas 11,3% em 1992 (COSTA, 1993). Exceptuando o petróleo, Leixões é ainda um porto que movimenta sobretudo grânéis sólidos e carga convencional: granito, madeira, produtos vegetais e minerais. Trata-se, portanto, de mercadorias de elevado peso específico e/ou de grandes lotes (sementes de oleaginosas e outros produtos alimentares, produtos de cortiça, vinhos, algodão, etc.). O porto de Leixões encontra-se em processo de reestruturação, estando, no entanto, ainda por resolver alguns estrangulamentos graves, quer em termos físicos, quer em termos do seu modelo de gestão (OSÓRIO, 1993, e

COSTA, 1993).

O transporte rodoviário internacional TIR tem vindo a adquirir uma importância crescente, revelando-se um meio de transporte especialmente adaptado ao tipo de procura que é gerada no Norte Litoral: rapidez; pequenas quantidades; grande rotação de produtos; transporte em grupagem; destinos europeus relativamente próximos, etc. A importância dos têxteis/vestuário e do calçado (59 e 18,3%, respectivamente, do valor das cinco principais exportações realizadas através das infra-estruturas de transporte internacional da AMP em 1991) constitui um exemplo claro desta situação: em 1991 o transporte TIR destes produtos foi utilizado em 82 a 85% do total das cargas respectivas.

Ao mesmo tempo, os fortes investimentos viários realizados desde 1986 – IP4, IP5, IC1, IC 24, IP1, etc., bem como os nós, desnivelamentos, variantes e circulares urbanas – têm vindo também a reforçar a competitividade do transporte rodoviário.

O transporte aéreo de mercadorias ocupa um peso residual (Quadro 3.1). Trata-se de um transporte caro que ou é utilizado para produtos de grande valor (máquinas e equipamentos sofisticados, jóias, etc.) ou para pequenos lotes de entrega urgente (amostras e protótipos de colecções de vestuário ou calçado, por exemplo).

O transporte ferroviário de mercadorias tem uma expressão muito reduzida e circunscrita sobretudo ao tráfego nacional (o tráfego nacional de mercadorias por via férrea foi, em 1991, de cerca de 7 M.ton; só para se ter uma referência comparativa, o TERTIR do Freixo movimentou, no mesmo ano, cerca de 60 M.ton.). Os cimentos e a areia constituem cerca de metade desse tráfego. Por sua vez, o *hinterland* portuário é de tal modo reduzido que a viabilidade das soluções intermodais ferro-marítimas não se verifica. Como já referimos, existem também

Quadro 3.1  
Comércio externo por tipo  
de infra-estrutura utilizada  
(não estão contabilizadas  
as cargas de petróleo e  
derivados)

	EXPORTAÇÕES (%)				IMPORTAÇÕES (%)			
	1988		1991		1988		1991	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Aeroporto	2,3	6,1	0,5	4,6	0,1	5,5	0,2	7,4
TERTIR Freixeiro	25,6	68,8	34,7	<b>75,7</b>	11,2	52,3	19,0	<b>60,2</b>
Leixões	72,1	25,7	64,9	19,7	88,7	42,1	80,8	32,4

Quadro 3.2  
Principais Exportações,  
1991, % em relação ao  
total de mercadoria  
movimentada em cada  
infra-estrutura (não estão  
contabilizadas as cargas de  
petróleo e derivados)

	Aeroporto		Leixões		TERTIR Freixeiro	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Matérias têxteis e suas obras	49,7	32,2	6,6	31,0	32,4	57,6
Madeira, cortiça e suas obras	3,1	1,2	23,7	13,0	11,7	4,9
Minerais não metálicos	0,8	0,1	49,1	8,0	10,8	1,2
Alimentação, bebidas e tabaco	0,9	0,1	8,1	15,0	10,5	3,5
Metais comuns e suas obras	2,4	2,3	2,8	4,9	8,5	3,2
Calçado	8,4	4,8	0,7	13,0	7,6	17,3
Máq., Apar., Mat. eléct., Ap. som/imagem	25,1	50,9	0,8	3,8	5,1	6,1
Valor acumulado	90,4	91,5	91,8	88,6	86,6	93,7

Quadro 3.3  
Principais Importações,  
1991; % em relação ao  
total de mercadoria  
movimentada em cada  
infra-estrutura (não estão  
contabilizadas as cargas de  
petróleo e derivados)

	Aeroporto		Leixões		TERTIR Freixeiro	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Matérias têxteis e suas obras	16,6	7,6	8,1	22,6	18,0	29,9
Metais comuns e s/obras	2,5	1,5	7,8	8,2	15,6	7,8
Prod.Ind.Química	3,2	2,7	2,9	3,9	14,4	8,3
Plástico, borracha e s/obras	4,2	1,1	1,9	3,3	14,2	6,7
Máq., Apar., Mat. eléct., Ap. som/imagem	27,7	39,0	0,5	6,3	10,4	25,6
Produtos vegetais	4,3	0,2	32,4	13,8	2,4	0,6
Alimentação, bebidas e tabaco	0,3	0,0	14,2	7,3	2,2	1,0
Produtos minerais	0,1	0,0	14,4	4,0	2,0	0,2
Peles, couros e s/obras	18,4	6,2	0,3	1,9	1,4	3,8
Ap.Científicos, Médicos, etc.	4,4	9,9	0,0	0,8	0,3	2,0
Pérolas, Met.preciosos, Bijuteria	1,7	25,8	0,0	0,0	0,0	0,1
Valor acumulado	83,3	94,1	82,4	72,1	80,8	86,0

Fonte: COSTA, 1993

fortes problemas de ligação à rede ferroviária espanhola e europeia (COSTA, 1993). Na AMP, o Gabinete do Nó Ferroviário da CP tem um programa de investimentos que prevê uma gare de mercadorias, cuja localização não está ainda definida (a última hipótese tornada pública prevê que a gare se venha a localizar em terrenos contíguos ao porto de Leixões). Para já, as condições de flexibilidade do transporte rodoviário, quer ao nível nacional, quer ao nível internacional, tornam a solução do caminho-de-ferro pouco competitiva, com velocidades de operação muito baixas e quase reduzida ao eixo Porto-Lisboa.

### 3. A FILEIRA DOS TRANSPORTES NA AMP: DINÂMICAS DE AGLOMERAÇÃO

Depois do que foi dito, a importância logística da AMP percebe-se de uma forma mais clara:

- uma situação equidistante face à mancha industrializada do NO Litoral: um transitário ou transportador que, normalmente, tem clientes num raio de 100 Km para norte e sul da AMP (menos em direcção a este) e que tem que organizar as soluções de transporte numa lógica de clientela assim dispersa acaba por, apesar dos custos dos terrenos, optar por uma localização na AMP;
- uma concentração das principais infra-estruturas internacionais de tráfego de mercadorias (os portos de Viana do Castelo e de Aveiro, apesar de oferecerem melhores preços que Leixões, apresentam bastantes problemas de entrada de navios nas respectivas barras, falta de cais especializados e de equipamentos de carga/descarga);
- uma convergência da rede rodoviária estruturante;

- uma aglomeração da procura de transportes associada à função distributiva das actividades grossistas localizadas na AMP (comércio internacional e comércio grossista, sobretudo, local e regional) ou à densa mancha populacional e produtiva geograficamente próxima;
- um efeito de inércia resultante da localização das estruturas alfandegárias, que funcionavam como um forte elemento polarizador da actividade de transporte internacional de mercadorias, antes da entrada em vigor do Mercado Único Europeu (no caso do terminal TIR, estima-se que a perda de cargas ultrapasse os 70%).

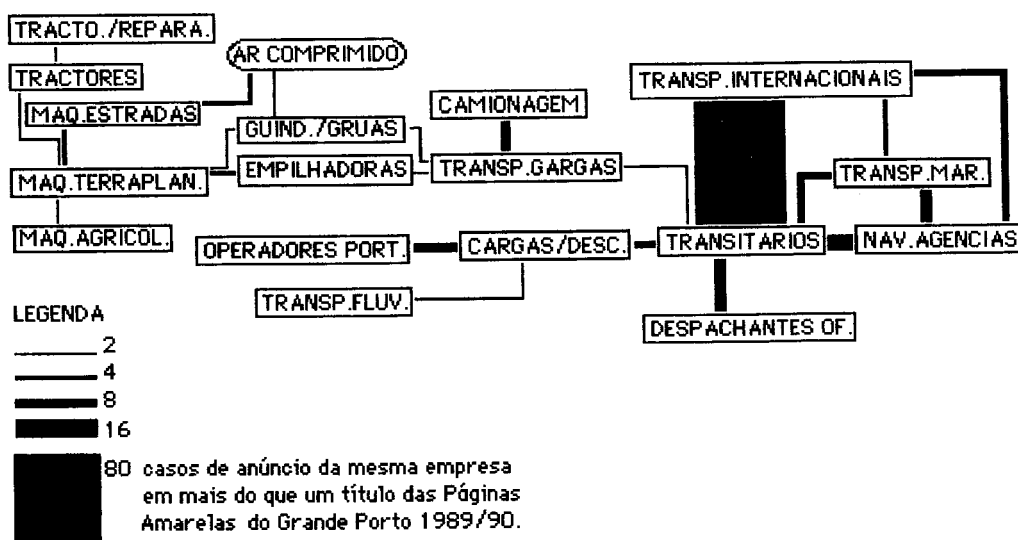
Este conjunto de vantagens logísticas tem actuado como um forte elemento de aglomeração e, ao mesmo tempo, de diversificação de funções. Segundo as estatísticas da Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Mercadorias – ANTRAM –, a AMP concentrava em 1989 cerca de 38% das empresas de transporte de mercadorias e cerca de 47% dos veículos da Região Norte (acima do distrito de Coimbra). Para os veículos de grande tonelagem (26 a 40 ton.), a concentração era de 75, 44 e 61%, para os raios de acção de menos de 100, 100 e mais de 100 Km, respectivamente. Todos estes valores não contabilizam as empresas e os veículos TIR, situação em que a concentração é bastante maior. Dos 689 anunciantes (Páginas Amarelas da Região do Porto, 1991) em actividades na fileira dos transportes na AMP, os maiores grupos são constituídos pelos Transportadores de Carga, 259 anunciantes; Transitários, 198; Transportes Internacionais, 62; e Agências de Navegação, 46.

Sendo referidas como as principais razões de escolha de localização, as vantagens logísticas já apontadas não esgotam, no

entanto, as condições favoráveis de aglomeração da fileira dos transportes na AMP. A actividade de transporte, em particular a internacional, implica um conjunto articulado de várias funções complementares cuja aglomeração territorial e funcionamento em rede favorecem e são favorecidos pela proximidade locativa. Essa complementaridade envolve um conjunto de funções especializadas, correspondentes ora a empresas independentes, ora a aglomerados de empresas com a mesma estrutura accionista ou com participações cruzadas de capital individual (Figuras 2 e 3).

papel central, sobretudo ao nível do transporte internacional. Mediante a diversidade da procura (diversidade de clientes e, dentro destes, diversidade do tipo de serviço requerido), a função do transitário terá que conter uma grande margem de flexibilidade na organização da oferta dos serviços associados à variabilidade e às diferentes combinações das condições e dos meios de transporte das mercadorias. O peso das empresas que se anunciam duplamente como transitários e transportadores internacionais (sobretudo transporte internacional rodoviário, TIR) dá bem a

Figura 2  
A fileira dos transportes na  
AMP (indicadores)



O núcleo duro deste processo de alargamento de especializações complementares é constituído pela combinação dos serviços de trânsitos e de transporte internacional. Com menor expressão, ocorrem os serviços de agência de navegação, os transportes marítimos, os despachantes oficiais, os serviços de cargas e descargas e os operadores portuários. A função do transitário (o autodenominado "arquitecto do transporte") ocupa aqui um

medida da importância deste tipo de transporte na situação específica da origem-destino das exportações dos produtos fabricados na Região Norte industrializada (com um peso muito grande dos produtos de vestuário e calçado para o mercado europeu, como vimos).

Analisando ainda a Figura 2, pode detectar-se, embora com menor expressão, outro tipo de afinidades no perfil de serviços em que a mesma empresa se anuncia. Tal é o caso dos

serviços de aluguer e/ou venda de máquinas empilhadoras, de máquinas para terraplenagens e para construção de estradas. A associação com o "ar comprimido" prende-se, logicamente, com o tipo de tecnologia que essas máquinas possuem. A necessidade de serviços de manutenção do próprio parque de máquinas de uma empresa deste tipo pode, frequentemente, explicar também a prestação desses mesmos serviços a outras empresas, sobretudo a pequenas empresas. Por outro lado, as ligações e o conhecimento dos vários construtores de máquinas vêm também favorecer uma actividade de comercialização, via representação de uma ou várias marcas.

As entrevistas junto dos operadores da fileira dos serviços de transporte permitiram esclarecer que o tipo de organização e a diversidade do leque de serviços prestados envolve, normalmente, várias empresas. Uma tal situação, apesar da evidente complementaridade dos serviços em questão, deve-se também à forte regulamentação própria deste sector e que impede, por exemplo, um despachante oficial de prestar outro qualquer serviço, ou um transitário de ser transportador; por outro lado, a actividade transportadora local, regional, nacional ou internacional está fortemente regulada pela concessão de alvarás que limitam o raio de acção das várias empresas. A combinação dos vários serviços e as estratégias inerentes à obtenção de economias de gama estão, por isso, sujeitas a acordos e processos de "conglomerado" formal ou informal entre os vários operadores, ultrapassando, assim, o quadro restrito de uma mesma empresa. Esta situação é, de resto, comum a outros sectores de serviços fortemente regulados, como é o caso do sector financeiro.

A trajectória de aplicação de investimentos e/ou de formação ou de participação em várias empresas (Figura 3) possuía como

divisores comuns vários tipos de estratégias, independentemente da forma jurídica subjacente à coesão do grupo. Genericamente, essas estratégias envolvem vários objectivos parcialmente sobreponíveis, dos quais destacamos:

- a co-produção de serviços;
- a gestão de estratégias comuns de aproximação e aprofundamento a determinadas clientelas e mercados-alvo;
- a obtenção, por via dos processos anteriores, de "economias de rede" assentes no melhor aproveitamento dos recursos (humanos e técnicos), das especializações e dos mercados do conjunto das empresas que compõem o grupo;
- a organização de economias de gama compreendendo acordos de relacionamento preferencial entre várias empresas especializadas, envolvendo complementaridades funcionais e tecnológicas dentro de um determinado leque de especializações.

A estes processos de "aglomeração em rede" podem ainda acrescentar-se outros efeitos de âmbito mais geral e que normalmente são apontados como situações favorecedoras do aumento das economias externas e de transacção:

- a forte mobilidade profissional inter-empresas (accionistas, quadros e empregados);
- a existência de um mercado de trabalho qualificado e diversificado;
- a facilidade de acesso à informação.

No primeiro e segundo casos, destaca-se a quantidade de ocorrência de situações de ex-empregados de uma empresa que desenvolvem o seu próprio negócio, especialmente nas actividades onde o capital-conhecimento-do-negócio é muito

Empresas com pelo menos 1 sócio comum		Empresa entrevistada	Transitário	Transportes Locais / Nacionais	Operador Portuário	Transporte TIR	Agência Navegação	Armazenagem	Despachante Oficial	Agência Viagens	Terminal Marítimo	Terminal Carga	Outras actividades
1	Transitário		■			■		■		■	■		
2	Transitário		■										
3	Transitário		■	■		■			■				■
4	Transitário								■				■
5	Transitário		■										
6	Transitário							■	■				■
7	Transitário		■					■				■	
8	Transitário					■							
9	Transportador			■									■
10	Transportador		■										
11	Transportador		■	■									
12	Transportador		■										■
13	Ag. Navegação		■	■	■		■						■
14	Ag. Navegação			■	■					■			■
15	Despachante			■									
16	Despachante		■		■								
17	Despachante		■			■							■
18	Despachante		■										
19	Despachante		■										■
20	Op. Portuário				■		■			■	■		■
21	Op. Portuário						■						
22	Ag. Navegação	insere-se num grupo predominantemente industrial											■
23	Transportador	insere-se num grupo predominantemente industrial											■

Fonte: Inquérito próprio (1991, AMP)

Fonte: Inquérito próprio (1991, AMP)

importante no volume inicial de investimento. Os processos do "aprender-fazendo" e do investimento por imitação são bastante frequentes, especialmente em períodos de forte expansão da actividade. O "transitário" constitui, na gíria do sector, uma denominação particularmente adequada para identificar o pequeno transitário (vindo

de uma empresa maior) com uma existência precária e uma clientela não estabilizada (formada muitas vezes a partir de ex-clientes da empresa de onde era originário o novo operador).

A aglomeração e a diversificação de um mercado de trabalho especializado constituem, assim, um efeito claro de

catálise do reforço de uma fileira territorialmente localizada.

O "estar na praça", uma vantagem inerente à situação descrita no terceiro caso, traduz-se pela existência de economias externas à empresa que estão relacionadas com o "meio informacional" envolvente. Neste caso, em que a procura está territorialmente dispersa, o valor estratégico da informação opera sobretudo ao nível da organização da oferta do próprio serviço. Como vimos, um serviço completo de trânsitos e transportes internacionais envolve uma teia diversificada de operadores especializados, para os quais o conhecimento das oportunidades de negócio (subcontratos, prestação de serviços complementares, identificação de nichos de mercado, etc.) se apresenta como um elemento fundamental para além das qualidades intrínsecas da competitividade de cada operador.

#### 4. CONCLUSÃO

As componentes física e informacional da logística da AMP constituem elementos fundamentais do efeito de centralidade da metrópole nortenha e, por isso, uma das âncoras principais do seu relacionamento internacional e regional.

O reconhecimento desta dimensão estratégica no futuro da aglomeração exigirá com certeza uma acção mais eficaz em termos de política urbana. Por outro lado, os transportes de mercadorias (actividades, infra-estruturas, redes...) têm sido, compreensivelmente, um sector "mal-amado" das administrações locais e um tema recorrente na confrontação política entre essas administrações e as instituições autónomas que gerem serviços e infra-estruturas de transporte, estas nem sempre sensíveis a argumentos de tipo urbanístico (administrações portuárias, de estradas, aeroportos e caminhos-de-ferro). A localização dos terminais, o impacte das áreas portuárias, a regulação da circulação de pesados no interior da malha urbana, a localização das actividades de armazenagem e movimentação de cargas, etc., constituem alguns dos temas que alimentam essa conflitualidade.

A gestão urbanística de uma metrópole como a AMP deve, por isso, procurar encontrar vias de relacionamento institucional que compatibilizem soluções para a resolução desta aparente contradição. A relação entre a logística e a política urbana será com certeza um dos temas fortes que alimentará a discussão dos projectos para o futuro das metrópoles.

#### BIBLIOGRAFIA

- ANTRAM (1990) – Estatísticas Várias, Associação Nacional dos Transportadores Rodoviários de Mercadorias, Porto (dados não publicados).
- BONILLO, J.L.; DONZEL, A.; FABRE, M. (dir.), (1992) – "Métropoles Portuaires", *Les Cahiers de la Recherche Architecturale* 30/31 (número temático), Editions Parenthèses, Marseille.
- COLLOQUE INTERNATIONAL *Vivre et Habiter la Ville Portuaire* (1994) – vários textos policopiados das comunicações apresentadas, Le Havre.
- COSTA, A. (1993) – "Os Canais de Distribuição Física das Mercadorias, Estudo Sócio-Económico da Área Metropolitana do Porto", Junta Metropolitana da AMP, Porto (relatórios temáticos).
- DOMINGUES, A. (1994) – *Serviços às Empresas – Concentração Metropolitana e Desconcentração Periférica*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, 2 Vol. (dissertação de doutoramento, policopiado)



- FIGUEIREDO, A. (coord.) e outros (1991) – "L'Aire Métropolitaine de Porto en tant que Milieu Innovant Potentiel", *Étude Prospective des Régions Atlantiques*, CCRN, Porto (policopiado).
- OSÓRIO, A.M.S. (1993) – *Privatizações e Eficiência Económica: o Caso dos Portos Portugueses*, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto (tese de mestrado, policopiada).
- PLANUM; Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa; INESC; QUATERNAIRE PORTUGAL (1993) – *Estudo Sócio-Económico da Área Metropolitana do Porto*, Junta Metropolitana da AMP, Porto (relatórios temáticos).
- SANDONNINI, P.P. (1982) – *Transporto delle Merci e Strutture Produttive*, Franco Angeli, Milano.

# **OS PORTOS E O DESENVOLVIMENTO DAS ACTIVIDADES LOGÍSTICAS. O EXEMPLO DO TERMINAL *ROLL-ON/ROLL-OFF* DO PORTO DE SETÚBAL E DOS PARQUES DE 2ª LINHA**

*José Figueira de Sousa\**

## **1. INTRODUÇÃO**

Ao longo dos tempos, a noção tradicional do porto como o espaço que estabelecia a mediação entre dois modos de transporte, permitindo a acostagem de navios e a passagem de mercadorias, foi evoluindo, tornando-se cada vez mais complexa. O incremento do comércio internacional e a evolução verificada na cadeia logística de transportes e distribuição obrigaram os portos a transformações tecnológicas e organizativas e contribuíram para o aparecimento de novas actividades e serviços ligados às funções marítimo-portuárias. O impacto económico e espacial de um porto não se limita à cidade onde está inserido. Os progressos tecnológicos permitiram uma maior flexibilidade dos processos produtivos e da logística da cadeia

multimodal de transportes. Como consequência, assiste-se a novas lógicas de localização das actividades económicas, com repercussões na organização do território e no alargamento e especialização funcional dos espaços portuários. (FIGUEIRA DE SOUSA, 1994, p. 15).

Ao nível da determinação do impacto territorial das actividades portuárias passou-se, assim, da escala de abordagem tradicional da "cidade portuária" para a dos "espaços portuários", mais vastos, e que constituem autênticas plataformas logísticas de transporte e de comércio internacional. Pela sua importância, estes espaços assumem uma natureza estratégica para a competitividade das actividades económicas e dos países onde se inserem. Neste artigo, aborda-se a problemática dos portos e da sua inserção na cadeia multimodal de transportes, tendo sempre

---

\* *Departamento de Geografia e Planeamento Regional,  
Universidade Nova de Lisboa.*

presentes as repercussões ao nível do território resultantes das evoluções verificadas ao nível das mercadorias, da tecnologia e da especialização das actividades marítimo-portuárias.

Por razões de organização e sistematização, encontra-se estruturado em três partes fundamentais. Na primeira discute-se a evolução e o papel dos portos na organização actual do sistema de transportes, fazendo-se algumas referências às principais características dos portos modernos e eficientes e à organização e ao modo de funcionamento actual do transporte marítimo.

Na segunda parte faz-se uma análise da evolução do transporte marítimo e do Sistema Portuário Nacional, referindo-se, nomeadamente, os principais problemas e desafios que se colocam actualmente aos portos principais e as medidas mais recentes de reestruturação do sector.

Por último, a título de exemplo, apresenta-se o caso do Porto de Setúbal, destacando-se alguns aspectos da organização logística associada ao funcionamento do terminal *roll-on/roll-off*, através do qual são movimentados a maioria dos veículos importados e exportados por via marítima, e dos parques de segunda linha criados na sua periferia.

## 2. OS PORTOS NA CADEIA DE TRANSPORTES

Os portos são áreas abrigadas onde os navios podem carregar ou descarregar as mercadorias e beneficiar de vários serviços, como por exemplo o abastecimento, a reparação, etc. Do ponto de vista funcional, constituem um elo fundamental da cadeia de produção-transportes-distribuição, sendo, por definição, um interface entre o transporte marítimo e um ou mais modos de transporte.

A sua eficácia como interface depende, essencialmente, das características das infra-estruturas, do desenvolvimento tecnológico dos seus equipamentos e do seu modelo de organização e gestão internas, nomeadamente da sua política comercial.

Um outro factor importante tem a ver com as acessibilidades marítimas e terrestres, nomeadamente entre os terminais portuários e o seu *hinterland*<sup>1</sup> (destacando-se a importância dos acessos rodoviários para o transporte de curta distância e distribuição local e a ferrovia para as médias distâncias), e o dinamismo económico das regiões onde estão inseridos.

As alterações nos padrões da procura e o desenvolvimento dos outros modos de transporte obrigaram a modificações tecnológicas e organizativas ao nível do transporte marítimo. Entre outros objectivos, estas alterações visam o aumento da competitividade, através da redução do tempo e dos custos associados à passagem das mercadorias pelo porto, e da adaptação das suas infra-estruturas ao desenvolvimento do transporte combinado.

A grande maioria das mercadorias que utilizam actualmente a via marítima são transportadas em navios especializados<sup>2</sup> – superpetroleiros, graneleiros, navios ro-ro, porta-contentores, frigoríficos, etc... – e descarregadas através de infra-estruturas adaptadas aos diferentes tipo de navios e de cargas – terminais graneleiros, terminais de contentores, terminais *roll-on/roll-off*<sup>3</sup>, etc...

---

1 *Bacia económica ou área de influência de um porto, delimitada pelos centros de atracção/geração das mercadorias movimentadas nesse porto.*

2 *A especialização não se confina unicamente ao tipo de mercadorias mas também à dimensão óptima dos navios.*

3 *Carga roll-on/roll-off é todo o tipo de carga carregada/descarregada sobre rodas. É transportada, regra geral, em navios especializados e apetrechados com rampas que possibilitam a carga/descarga directamente para o cais.*

Mas as alterações não se verificam só ao nível das infra-estruturas portuárias e da sua gestão. Também no que se refere à organização do transporte marítimo, os armadores das linhas marítimas regulares optimizam a sua exploração através de economias de escala, conseguidas mediante o aumento do porte dos navios e a redução dos tempos de viagem, recorrendo, nomeadamente, ao aumento de velocidades, à redução do número de portos<sup>4</sup> a escalar e à diminuição do tempo de paragem em cada porto.

Se anteriormente as rotas e as linhas dos navios eram decididas pelos armadores de acordo com as origens e os destinos das mercadorias, actualmente (principalmente com o fenómeno da contentorização), são as mercadorias que se ajustam aos percursos previamente definidos pelos armadores, em função dos factores anteriores. Por outro lado, como refere Loredana Seassara (SEASSARA, 1993: p. 12), assiste-se a uma competição entre portos no sentido de captar mercadorias e tráfegos em mercados em que a proximidade não constitui já um factor determinante de escolha.

## 2.1. O desenvolvimento e a especialização dos portos

Os portos diferem muito em relação à sua importância económica, ao tipo e à qualidade dos serviços prestados, à extensão da área de influência, às mercadorias movimentadas, etc...

---

<sup>4</sup> Em regiões em que se dá uma forte concentração de tráfego de contentores com origem ou destino em portos vizinhos, o método tradicional de transporte porto a porto é geralmente substituído pela solução de baldeação (transshipment). O armador selecciona um único porto de escala para os navios de grande dimensão, onde é movimentada a carga com origem/destino noutros portos, sendo a distribuição assegurada por navios de menor dimensão e com menores custos de exploração (feeders).

Ao longo da sua evolução, os portos têm-se adaptado às novas exigências ao nível da cadeia de transportes, nomeadamente no que se refere ao desenvolvimento do transporte combinado, assistindo-se à criação de novas funções e serviços (aos navios e às mercadorias) nas áreas portuárias ou nas suas periferias. Esta evolução, ao mesmo tempo causa e efeito das modificações verificadas nos padrões da procura, permite identificar o grau de desenvolvimento e/ou de especialização de cada porto, e as funções que lhe estão subjacentes na organização do transporte marítimo internacional.

"Tradicionalmente, duas teses sobressaíram na definição das políticas portuárias e na arrumação das estruturas que compõem cada sistema portuário, o que equivale a diferentes conceitos de porto" (HENRIQUES, 1993: p. 26)

A "tese alemã" encara o porto numa perspectiva microeconómica, identificando-o como o espaço físico onde os navios são carregados e descarregados. A função essencial é a função de transporte, pelo que os defensores desta teoria apontam como condições essenciais a existência de bons acessos ao navio, o nível tecnológico dos equipamentos de carga e descarga e as condições de acessibilidade no *hinterland* portuário.

De acordo com a "tese holandesa", o porto é considerado como um pólo de desenvolvimento, através da sua capacidade de atracção de indústrias e outras actividades ligadas à função marítimo-portuária. "A política portuária, neste caso, dá grande ênfase a uma estratégia que vise a localização de actividades industriais principais e subsidiárias e serviços na área portuária, bem como todas as que acrescentem valor à mercadoria. Constituem exemplos as actividades de acondicionamento dos produtos e de outras fases do processo produtivo alternativas à

fábrica, montagem de componentes, armazenagem ou distribuição" (HENRIQUES, 1993: p. 27).

Entre estas duas perspectivas, podem considerar-se outras situações, embora, mais recentemente, a Organização das Nações Unidas tenha estabelecido uma nova nomenclatura para a classificação dos portos, baseada nos padrões de evolução dos grandes portos internacionais (Quadro 1). De acordo com a sua dimensão, o seu modelo de gestão, as mercadorias movimentadas e os serviços oferecidos, os portos podem ser divididos em três classes:

- os portos da primeira geração correspondem à noção tradicional, e mais restrita, que encara o porto como mero interface entre o transporte marítimo e um ou mais modos de transporte (fluvial, ferrovia, rodovia ou aéreo);
- os portos da segunda geração, para além da função de transporte e armazenagem, constituem-se como um pólo dinamizador da economia local e/ou regional, contribuindo para a criação e para o desenvolvimento de centros de serviços, comércio e indústria na suas periferias; estes portos asseguram essencialmente as linhas *feeder's* e de *ferry boats* e a navegação de cabotagem para navios de pequeno e médio porte;
- a terceira geração corresponde aos grandes portos da Europa e da América do Norte que se assumem como pólos de uma rede complexa de produção, transporte e distribuição ao nível mundial; destacam-se dos restantes pela extensão do seu *hinterland*, pela especialização e o desenvolvimento tecnológico das infra-estruturas e equipamentos, pela importância da "informação" e da "comunicação", pela prossecução de políticas comerciais e de *marketing* agressivas, etc...

Entre outros factores, os portos da terceira geração caracterizam-se pela diversidade e pela intensidade das funções e dos fluxos materiais (associados à movimentação de mercadorias e navios) e imateriais, nomeadamente a comunicação entre toda a comunidade portuária (empresas privadas, instituições financeiras, entidades marítimas e portuárias, responsáveis pela cidade ou região, etc...).

Como é fácil concluir, dado o elevado grau de especialização exigido, são poucos os portos que poderão atingir a terceira geração. Contudo, o importante é que cada porto desempenhe da forma mais eficiente possível o papel que lhe está atribuído na organização do transporte marítimo internacional e no próprio desenvolvimento económico e social da região onde se insere.

## 2.2. A complexidade espacial das funções portuárias

"Face à sua abertura a outros espaços e pólos internacionais, as cidades portuárias constituem centros privilegiados de difusão de ideias, de prestação de serviços e de inovação tecnológica, concentrando, para além das funções urbanas banais, as funções centrais de apoio às actividades marítimas/portuárias." (FIGUEIRA DE SOUSA, 1994: p. 15). Ao contrário, as actividades associadas ao manuseamento, movimentação e transporte de mercadorias, não associadas directamente ao porto, tendem a deslocar-se para áreas mais periféricas dada a sua menor exigência em relação aos factores locativos.

O desenvolvimento das actividades marítimo-portuárias e a evolução verificada ao nível das mercadorias movimentadas, das tecnologias e dos serviços prestados têm contribuído para o alargamento e para a complexidade dos espaços onde se desenvolvem as funções portuárias.

Período de evolução	Primeira geração Antes de 1960	Segunda geração Depois de 1960	Terceira geração Depois de 1980
Principal carga movimentada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carga fraccionada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carga fraccionada</li> <li>- Graneis sólidos e líquidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carga unitizada, contentorizada e graneis sólidos e líquidos</li> </ul>
Atitude estratégica do desenvolvimento portuário	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservadora</li> <li>- Mero interface entre modos de transporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansionista</li> <li>- Centro de transporte, industrial e comercial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientação comercial</li> <li>- Centro de transporte integrado e plataforma logística do comércio internacional</li> </ul>
Características das actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) - Carga, descarga, armazenagem e serviços à navegação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) + 2) - Transformação da carga serviços comerciais e industriais relacionados com o navio</li> <li>- Expansão da área portuária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) + 2) + 3) - Distribuição da carga e da informação</li> <li>- Actividades logísticas</li> <li>- Terminais e cadeia de distribuição para o <i>hinterland</i></li> </ul>
Características da organização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividades no porto independentes</li> <li>- Relações informais entre a entidade portuária e os utentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relações estreitas entre a entidade portuária e os utentes</li> <li>- Relações esparilhadas entre as actividades do porto</li> <li>- Relações esporádicas com os municípios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunidade portuária unida</li> <li>- Integração dos portos com o comércio e a cadeia de transporte</li> <li>- Intensas relações com os municípios</li> <li>- Organização portuária alargada</li> </ul>
Características dos serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fluxos de carga</li> <li>- Meros serviços individuais</li> <li>- Fraco valor acrescentado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fluxos de carga</li> <li>- Transformação da carga</li> <li>- Serviços combinados</li> <li>- Maior valor acrescentado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fluxos de carga e informação</li> <li>- Distribuição de carga e informação</li> <li>- Serviços de embalagem múltiplos</li> <li>- Elevado valor acrescentado</li> </ul>
Factores decisivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabalho e capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tecnologia e <i>know-how</i></li> </ul>

Quadro 1  
Estádios de evolução dos grandes portos internacionais.

De acordo com Loredana Seassaro (SEASSARO, 1993: p. 12), devemos interrogarmo-nos sobre um outro tipo de complexidade espacial da função portuária mais recente e que ultrapassa a escala da cidade ou da própria região. Esta nova complexidade espacial das funções portuárias deriva do facto de os portos constituírem os nós de uma rede de fluxos (comerciais, financeiros, de mercadorias e de informação, etc...) à escala mundial. O aumento e a diversificação dos fluxos tem provocado modificações na dimensão e no centro de gravidade da rede e na hierarquia dos nós.

Para esta análise, é conveniente distinguir as funções materiais, ou "*hard*", da actividade portuária (transporte de mercadorias de porto a porto, operações de encaminhamento até ao porto, carregamento e descarregamento), das funções imateriais, ou "*soft*" (que dizem respeito à pesquisa, à conservação e à expansão do espaço de influência do porto, ou à comercialização da função material de "porto" pelo terciário portuário) (SEASSARO, 1993: p. 12).

Ainda de acordo com este autor, face ao desenvolvimento dos meios informáticos e da telemática, a proximidade do porto já não é um factor fundamental para a maioria das funções do tipo "*soft*". Entre os factores determinantes para a localização destas actividades destacam-se a existência de sinergias resultantes da concentração de **funções de direcção** e financeiras, de fluxos comerciais e de informação e de serviços sofisticados, nem sempre disponíveis na maioria das cidades portuárias (SEASSARO, 1993: p. 12).

A concentração destas actividades ou funções nas cidades que ocupam uma posição hierárquica dominante ao nível internacional pode contribuir para a decadência das cidades portuárias. Neste caso, a "cidade portuária" poderá perder as

suas actividades e características tradicionais, tornando-se progressivamente numa "cidade generalista" com uma base económica desarticulada ou diversificada (SEASSARO, 1993: p. 13).

As cidades portuárias dos tipos A e B integram uma grande variedade de redes. A importância das cidades do primeiro tipo advém das funções portuárias de tipo "*soft*", enquanto as do tipo B, pelas razões inversas, terão poucas probabilidades de se afirmar no plano internacional. O tipo C corresponde a cidades portuárias subalternas e em decadência, e os tráfegos movimentados podem variar entre os banais e os altamente especializados. Por último, as cidades monofuncionais, altamente especializadas, exigem um elevado nível de internacionalização, comunicação e direcção, pelo que apenas devem ser analisadas e discutidas num plano meramente teórico (SEASSARO, 1993: p. 13).

### 3. O CASO PORTUGUÊS

Dadas as características da sua economia, Portugal é um país largamente dependente do exterior no que se refere ao abastecimento de bens primários, de produção e de consumo (cereais, combustíveis, etc...). O volume e a natureza das importações reflecte-se na importância do transporte marítimo: cerca de 80% do total de mercadorias, 85,0% nas importações e 63,69% nas importações (Quadro 3). Os outros modos de transporte possuem volumes muito mais modestos, destacando-se, contudo, a importância da rodovia. O transporte rodoviário movimenta cerca de 18,36% do total de mercadorias importadas e exportadas e tem registado, nos últimos anos, crescimentos muito significativos (cerca de 8,3% em 1986 e 18,36% em 1992).

Tipo	Funções dominantes	Características principais
<b>A</b>	– Funções do tipo "hard" e "soft" e mistura de actividades económico-produtivas.	– Liderança internacional ao nível dos sectores económicos, financeiros, tecnológicos e das comunicações.
<b>B</b>	– Funções do tipo "hard" e mistura de actividades de produção.	– Função terciária pouco desenvolvida e dificuldade de afirmação no plano internacional e das comunicações.
<b>C</b>	– Apenas funções portuárias do tipo "hard".	– Cidades portuárias tradicionais ou terminais portuários "ad-hoc" construídos próximos de cidades importantes.
<b>D</b>	– Apenas funções portuárias do tipo "hard" e "soft".	– Cidade monofuncional ocupando uma posição de topo na hierarquia das cidades portuárias.

Quadro 2  
Classificação das cidades portuárias

Fonte: Seassaro, 1993

Modos de Transporte	Import.	%	Export.	%	Total	%
Ferroviário	296 224	0,81	128 930	0,95	425 154	0,85
Rodoviário	4 762 798	13,09	4 405 757	32,54	9 168 555	18,36
Marítimo	30 931 417	85,00	8 621 686	63,69	39 553 103	79,22
Aéreo	34 130	0,09	326 660	2,41	360 790	0,72
Outros*	364 332	1,00	54 683	0,40	419 015	0,84
Total	36 388 901	100	13 537 716	100	49 926 617	100

\* Fluvial, pipelines, etc...

Fonte: Estatísticas dos Transportes e Comunicações, I.N.E., 1992

Quadro 3  
Volume de mercadorias importadas e exportadas por modos de transporte em 1992 (toneladas)

Esta alteração na repartição modal do transporte de mercadorias deve-se por um lado às alterações que se verificam nos padrões do comércio externo, devido à integração europeia, e à concorrência da rodovia e dos portos espanhóis que disputam o mesmo *hinterland* – Barcelona, Valência e Algeciras, entre

outros – e, também, dos portos do Norte da Europa – Havre, Antuérpia, Roterdão, Hamburgo, etc... Muitas das mercadorias com origem ou destino no nosso país são embarcadas ou desembarcadas nestes portos, sendo os percursos terrestres realizados, maioritariamente, por camiões TIR.



Este facto deve-se, por um lado, ao modo como estão organizadas as linhas regulares internacionais dos grandes armadores marítimos e, por outro, à qualidade dos serviços prestados nestes portos, nomeadamente a sua eficiência e os menores custos relativamente aos portos portugueses.

Apesar da importância do transporte rodoviário, traduzida na sua flexibilidade (porta-a-porta), ele produz grandes externalidades negativas, nomeadamente ao nível da poluição, do congestionamento das estradas, do consumo energético, etc... Devido a estes factores, a política comunitária de transportes privilegia o desenvolvimento do transporte marítimo em detrimento do modo rodoviário.

Para além destas razões, o desenvolvimento dos portos e do transporte marítimo deverá contribuir para o desenvolvimento equilibrado de todo o território nacional e europeu, nomeadamente das regiões mais periféricas, e para uma melhor integração europeia: neste contexto, o desenvolvimento dos portos nacionais deverá contribuir para:

- o desenvolvimento da navegação de cabotagem europeia e nacional, nomeadamente entre o continente e as regiões insulares;
- a necessidade de atrair linhas regulares de médio e longo curso;
- a captação de serviços *feeder* de ligação a outros portos europeus.

Dada a dimensão do país, a capacidade actual de geração-atracção de tráfego dos portos nacionais é muito reduzida, havendo necessidade de expandir os *hinterland's* por Espanha para poder passar a ser servido pelas grandes linhas internacionais dos grandes transportadores oceânicos. Este objectivo não será,

contudo, fácil de concretizar dada a diferença de competitividade dos portos espanhóis.

Ao longo dos tempos, os portos nacionais não têm conseguido explorar as suas vantagens estratégicas, nomeadamente aquelas que derivam da sua posição geográfica, privilegiada face ao cruzamento das rotas entre os continentes africano e europeu e o continente americano e o Médio Oriente. De acordo com este factor, alguns portos nacionais poderiam constituir-se como plataformas de distribuição, em relação a segmentos específicos do tráfego marítimo, com destino aos portos do Norte de África e do Médio Oriente.

O aumento da competitividade e atractividade dos portos portugueses passa necessariamente pelas seguintes modificações:

- O desenvolvimento tecnológico das infra-estruturas e dos equipamentos de modo a adaptá-los ao transporte combinado.
- O desenvolvimento das acessibilidades terrestres, nomeadamente no que se refere ao caminho-de-ferro, como forma de aumentar a sua área de influência.
- A adaptação da política comercial e de *marketing*, nomeadamente no que se refere à simplificação de procedimentos, à revisão da política tarifária, etc...

### 3.1. A reestruturação da actividade portuária nacional

Entre os factores que têm contribuído para a fraca competitividade e atractividade dos portos portugueses destaca-se um modelo organizativo e de gestão inadequado, a desadequação tecnológica das infra-estruturas e dos equipamentos e a existência, até há pouco

tempo, de mão-de-obra excedentária. Estes factores, aliados à inexistência de uma verdadeira política comercial e de *marketing*, reflectem-se na falta de eficiência e de fiabilidade e na existência de custos demasiado elevados face aos principais portos concorrentes.

Um outro aspecto importante, embora não tenha directamente a ver com as autoridades portuárias, são as deficiências existentes ao nível das acessibilidades entre os portos e as regiões envolventes. Os estrangulamentos ao nível das ligações rodo-ferroviárias (principalmente do caminho-de-ferro) oneram os custos de transporte e condicionam a expansão da área de influência de cada porto.

A dificuldade dos principais portos nacionais em adaptarem-se à evolução tecnológica e organizativa verificada ao nível das actividades marítimo-portuárias deve-se, essencialmente, a razões de ordem política e histórica e à fraca elasticidade da procura (baseada, como se referiu anteriormente, em bens primários essenciais ao abastecimento do país).

"Numa breve retrospectiva ao sistema portuário nacional, não se vislumbram características que permitam afirmar ter sido definida uma política portuária digna desse nome no passado. O desenvolvimento dos portos tem sido desordenado, sem que se tenha definido a vocação de cada um dentro do sistema, o que tem provocado alguns desajustamentos e resultado por vezes na duplicação de investimentos ou na sua ausência e em apetrechamento deficiente aqui e além.

"No que se refere ao enquadramento legal da actividade, têm sido tomadas medidas mas quase sempre tardias, parciais e de implementação incompleta. O sentido dessas medidas parece apontar para uma orientação mais do tipo holandês, isto é,

com objectivos de indução de crescimento, tornando os portos nacionais em importantes pólos de desenvolvimento económico com grandes responsabilidades na atracção de actividades às regiões em que se situam" (HENRIQUES, 1993).

Contudo, apesar desta ideia-base, nas ultimas décadas os portos têm tido um papel limitado, quer no que se refere à sua função como interface de transporte quer numa visão mais global, de indução do crescimento da economia e do desenvolvimento das regiões onde estão inseridos.

Mais recentemente foi iniciado, pelo Ministério do Mar, um processo de reestruturação cujos principais objectivos são a eliminação das barreiras à livre concorrência no mercado da operação e do trabalho portuário, a adaptação dos portos à evolução tecnológica, o abaixamento de custos e a adequação às regras comunitárias.

Entre as medidas tomadas destacam-se, nomeadamente, a reforma antecipada dos trabalhadores portuários, que permitiu reduzir os contingentes de mão-de-obra considerados excedentários, a constituição da Comissão de Avaliação do Sistema Portuário Nacional e o novo regime jurídico do trabalho e da operação portuária, que aponta para a redução da intervenção do Estado e o reforço da participação dos agentes privados na gestão portuária.

As administrações portuárias estão atribuídas essencialmente funções de planeamento, coordenação e fiscalização<sup>5</sup>. Entre outras atribuições, compete-lhes realizar e coordenar os investimentos

---

5 As autoridades portuárias poderão ter de exercer a actividade de movimentação de cargas face a uma inexistente ou insuficiente prestação de serviço por parte dos operadores privados, ou para assegurar a livre concorrência.

necessários ao funcionamento e desenvolvimento das infra-estruturas portuárias, a definição da política tarifária, o ordenamento dos espaços portuários, a gestão das áreas do domínio público sob sua jurisdição, etc...

As empresas privadas é concedida a possibilidade de procederem à movimentação de cargas nas áreas portuárias de prestação de serviço público, de alargarem as suas actividades para além da operação portuária e de exercerem a gestão da mão-de-obra, o que até agora lhes era totalmente vedado.

No que se refere à concessão dos serviços de movimentação de cargas nas áreas portuárias de serviço público, apesar de previstas no Decreto-Lei nº 298 de 28 de Agosto de 1993 (que estabeleceu a reestruturação da operação portuária), só recentemente foram aprovadas, pelo Conselho de Ministros, as bases gerais dos contratos de concessão a celebrar entre as autoridades portuárias e os operadores privados.

Um outro aspecto importante que aguarda ainda uma decisão é a reforma da Administração Portuária que irá determinar o novo modelo organizativo do Sistema Portuário Nacional. Entre outras soluções, chegou a ser referida a possível constituição de uma *holding* ou de um instituto público que teria, entre outras, funções de compatibilização dos investimentos e a harmonização da política tarifária dos portos comerciais que integram o Sistema Portuário Nacional.

A constituição de uma entidade com estas atribuições reveste-se de extrema importância para a definição do papel de cada um dos nossos portos, ao nível nacional e comunitário, fundamental para o desenvolvimento de uma estratégia baseada no aproveitamento de sinergias, na promoção de complementaridades e numa concorrência interna positiva.

### 3.2. O Sistema Portuário Nacional

O Sistema Portuário Nacional<sup>6</sup> é constituído por quatro portos principais – Lisboa, Leixões Setúbal e Sines – e por cinco portos secundários – Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz, Portimão e Faro.

Os primeiros são os mais importantes no âmbito nacional, em termos do volume das mercadorias movimentadas e do respectivo valor acrescentado para o país. São geridos pelas administrações portuárias, institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira, e são tutelados pelo Ministério do Mar.

Os portos secundários possuem uma área de influência mais regional, e são geridos por juntas autónomas, organismos regionais que dependem da Direcção-Geral de Portos. Estas infra-estruturas constituem geralmente uma referência importante para a localização de determinadas empresas na sua periferia, as quais são por sua vez responsáveis pela maioria dos tráfegos gerados/atraídos nestes portos.

A Figura 2 permite-nos analisar a importância comparativa dos portos principais, quer no que se refere ao volume de mercadorias movimentadas, quer ao seu grau de especialização em relação aos diferentes tipos de mercadorias. O movimento dos portos secundários é apresentado agrupado.

O porto de Sines destaca-se dos restantes pela importância dos granéis líquidos, principalmente os produtos petrolíferos. Os portos do Douro e Leixões apresentam uma maior diversificação, movimentando carga a granel, fraccionada e contentorizada. Esta situação deve-se ao facto de servirem uma região de grande concentração industrial e à existência de

---

<sup>6</sup> Definido como o conjunto dos portos comerciais de Portugal Continental.

infra-estruturas especializadas, nomeadamente no que se refere à existência do terminal de contentores. Lisboa regista um maior equilíbrio nos granéis sólidos e líquidos, sendo o porto mais importante ao nível do movimento de contentores.

O porto de Setúbal possui movimentos mais modestos, quando comparados com os primeiros. Contudo, a sua importância não pode ser analisada apenas em função dos tráfegos actuais, sendo necessário ter em consideração também os grandes investimentos, em infra-estruturas e equipamentos, que estão a ser realizados e que o tornarão, a médio prazo, num dos maiores portos do país. Entre estes, destacam-se a construção da primeira fase do terminal de contentores e do terminal da Ford-VW. Estão também a ser a elaborados os estudos e os projectos relativos à ampliação do actual terminal de contentores tendo em vista a criação de uma infra-estrutura com capacidade suficiente para absorver, no médio prazo, o tráfego excedentário resultante da evolução da carga contentorizada e da saturação dos terminais existentes nos portos de Lisboa e Leixões.

#### 4. O PORTO DE SETÚBAL NO SISTEMA PORTUÁRIO NACIONAL

Durante muitos anos, a proximidade do Porto de Lisboa, a deficiente acessibilidade e a inexistência de infra-estruturas especializadas não permitiram que o Porto de Setúbal se afirmasse como porto comercial, sendo a maioria dos tráfegos gerados/atraídos por indústrias localizadas na sua área de jurisdição.

A criação da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS), em Outubro de 1989,<sup>7</sup> representou o assumir das

potencialidades de desenvolvimento do Porto de Setúbal, por parte da tutela, e marcou o início de uma nova fase do seu desenvolvimento.

A partir desta data, aproveitando os apoios comunitários (FEDER e IFC), foi ampliado o terminal *roll-on/roll-off* (as primeiras infra-estruturas entraram em funcionamento em 1989) e foram construídos o terminal de contentores (primeira fase) e o terminal da Ford-VW, através do qual serão exportados os veículos produzidos na fábrica de Palmela. A construção destas infra-estruturas especializadas permitiu a captação de novos tráfegos, dos quais se destaca o *roll-on/roll-off* (futuramente os contentores), e contribuiu para o alargamento da área de influência do Porto de Setúbal e para o aumento dos tráfegos.

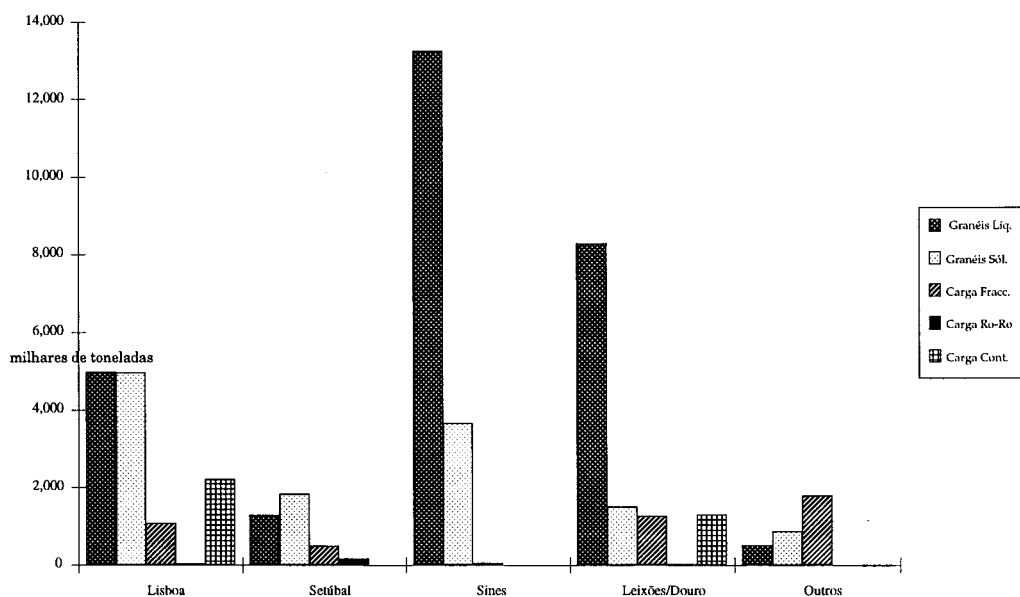
A ampliação, a médio prazo, do terminal de contentores, aliada às óptimas condições naturais, à disponibilidade de terrenos para expansão das infra-estruturas portuárias e para a instalação de actividades e serviços ligados às actividades marítima-portuária e aos elevados níveis de acessibilidade terrestre face aos principais centros nacionais de geração/atracção de mercadorias, são condições que contribuirão para que o porto (e a região) de Setúbal possa tornar-se num dos mais importantes centros de movimentação de mercadorias à escala nacional e afirmar-se como um porto da segunda geração.

---

*Outubro com base no DL 348/86 de 16 de Outubro, que previa a possibilidade de passagem das Juntas Autónomas a Administrações Portuárias desde que fosse previamente assegurada a viabilidade económica da sua exploração.*

<sup>7</sup> A APSS foi criada através do DL 376/89 de 25 de

Figura 1  
Mercadorias  
movimentadas nos  
principais portos  
portugueses – 1993



Fonte: Comissão de Avaliação da Gestão Portuária

#### 4.1. O terminal *roll-on/roll-off* do Porto de Setúbal

O terminal *roll-on/roll-off* do Porto de Setúbal foi concluído em 1992 e constitui a única infra-estrutura especializada para este tipo de tráfegos no país<sup>8</sup>. Possui uma área de terrapleno de, aproximadamente, 37 000 m<sup>2</sup> e uma capacidade instantânea de estacionamento de cerca de 2500 viaturas. A maioria dos tráfegos diz respeito à importação<sup>9</sup> de veículos que se destinam a todo o mercado nacional, embora existam outros tipos de carga –

<sup>8</sup> Nos portos de Lisboa (terminal de Alcântara), Leixões e Aveiro, os veículos são carregados ou descarregados através de rampas flutuantes devidamente adaptadas para esse fim.

<sup>9</sup> Actualmente, algumas marcas de automóveis com linhas de montagem em Portugal exportam parte da sua produção através do Porto de Setúbal (ver Figura 4). Contudo, a exportação é, ainda, pouco significativa no movimento total.

atrelados, maquinaria, viaturas do Exército, etc...

Como se pode verificar na Figura 2, a maioria dos tráfegos são movimentados<sup>10</sup> através do Porto de Setúbal. O número de veículos carregados/descarregados no terminal tem vindo a aumentar significativamente ao longo dos anos atingindo, em 1993, 145 398 viaturas, ou seja, cerca de 76% do total da carga *roll-on/roll-off* movimentada através dos portos portugueses.

A grande maioria dos tráfegos correspondem à importação de viaturas ligeiras. Com a entrada em funcionamento do terminal da Ford-VW, atingir-se-á um equilíbrio no número de veículos importados e exportados, prevendo-se que em 1995 sejam movimentadas, através do Porto de Setúbal, cerca de 330 000 unidades.

<sup>10</sup> O tráfego *roll-on/roll-off* é apresentado em toneladas por forma a permitir a comparação entre os diferentes portos.

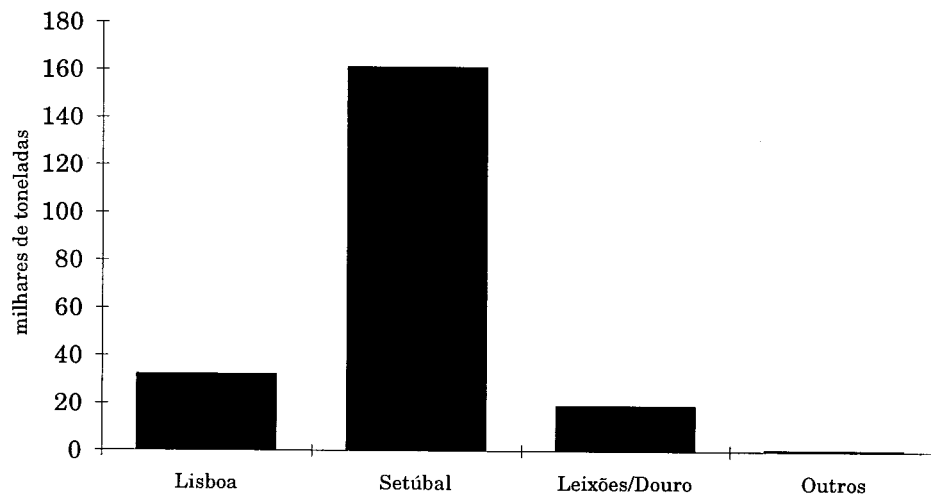


Figura 2  
Tráfego roll-on/roll-off  
movimentado nos portos  
comerciais de Portugal  
continental  
em 1993

Fonte: Comissão de Avaliação do Sistema Portuário Nacional

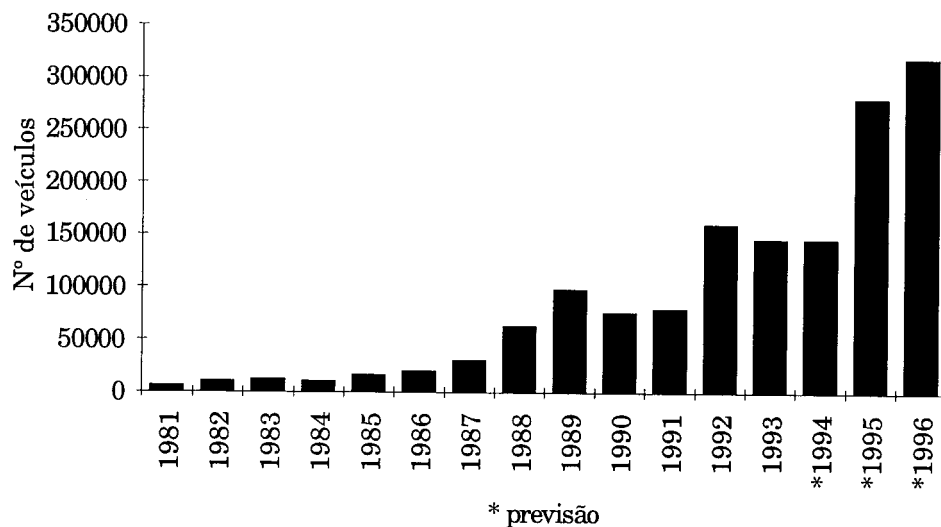


Figura 3  
Evolução do número de  
veículos movimentados  
através do Porto de Setúbal

Fonte: Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra/GPD.

Entre as condições que podem contribuir para explicar a importância, ao nível nacional, do terminal *roll-on/roll-off*, podem apontar-se dois factores essenciais:

- As condições da oferta, nomeadamente a existência de uma infra-estrutura especializada, a única construída de raiz para este tipo de tráfegos.
- A estratégia adoptada por algumas agências de navegação, operadores portuários, transportadores e concessionários de marcas automóveis, que, aproveitando a disponibilidade de terrenos nas proximidades do Porto de Setúbal e por vezes em áreas mais afastadas, criaram os chamados "parques de segunda linha", que funcionam como um complemento ao terminal *roll-on/roll-off* (Figura 4).

#### 4.2. Os parques de segunda linha

Os principais parques de segunda linha, cujo funcionamento está associado, em maior ou menor grau, à exploração do terminal *roll-on/roll-off* do Porto de Setúbal, localizam-se na sua maioria na Área Metropolitana de Lisboa e, principalmente, na Península de Setúbal. A Figura 5 mostra a sua distribuição no território, destacando a sua localização junto aos principais eixos de transporte. Para além de constituírem um complemento à capacidade de estacionamento do terminal<sup>11</sup>, estes parques

prestam uma série de serviços aos concessionários das marcas automóveis, que vão desde a instalação de opções, lavagem e desenceramento, até à realização de pequenas reparações nas viaturas.

Dos parques que recebem veículos descarregados no Porto de Setúbal destacam-se essencialmente três, pela sua localização e capacidade de estacionamento: Navicar (9 mil viaturas), Totalparque (6 mil a 7 mil viaturas), Europarque (1400 a 2000 viaturas).

Existem também outros que, embora não possam ser considerados parques de segunda linha, estão associados a concessionários das marcas automóveis ou a empresas transportadoras. Destes, destacam-se, pela sua capacidade de estacionamento, os seguintes: Transbrotense (6 mil veículos), Entrepasto Comercial (5 mil veículos), Arjal (4 mil veículos).

A capacidade total de estacionamento oferecida pelos principais parques de segunda linha localizados na área de influência imediata do Porto de Setúbal é de cerca de 31 000 veículos, e pode ser aumentada com a reactivação de alguns parques existentes.

#### 4.4. O terminal internacional Navicar

Pelas suas características, o terminal internacional de automóveis multimarcas Navicar, situado a cerca de 3,5 kms do Porto de Setúbal, é um dos melhores exemplos dos parques de segunda linha associados ao terminal *roll-on/roll-off*. Esta instalação ocupa uma área total de 180 000 m<sup>2</sup> e possui uma capacidade de parque para cerca de 9 000 viaturas. No que se refere ao regime aduaneiro, funciona como um depósito franco (entrepasto "tipo A"),

<sup>11</sup> A necessidade de libertar os terraplenos do terminal por forma a permitir uma maior produtividade e rotatividade das viaturas obrigou a Administração Portuária a aumentar as taxas referentes ao tempo de estacionamento dos veículos dentro do porto. Este facto, e a antevisão do aumento dos tráfegos e a consequente viabilidade da oferta de novos serviços, integrados na cadeia de transporte-armazenagem-distribuição e comercialização, incentivou alguns operadores privados a construir os parques de segunda linha.

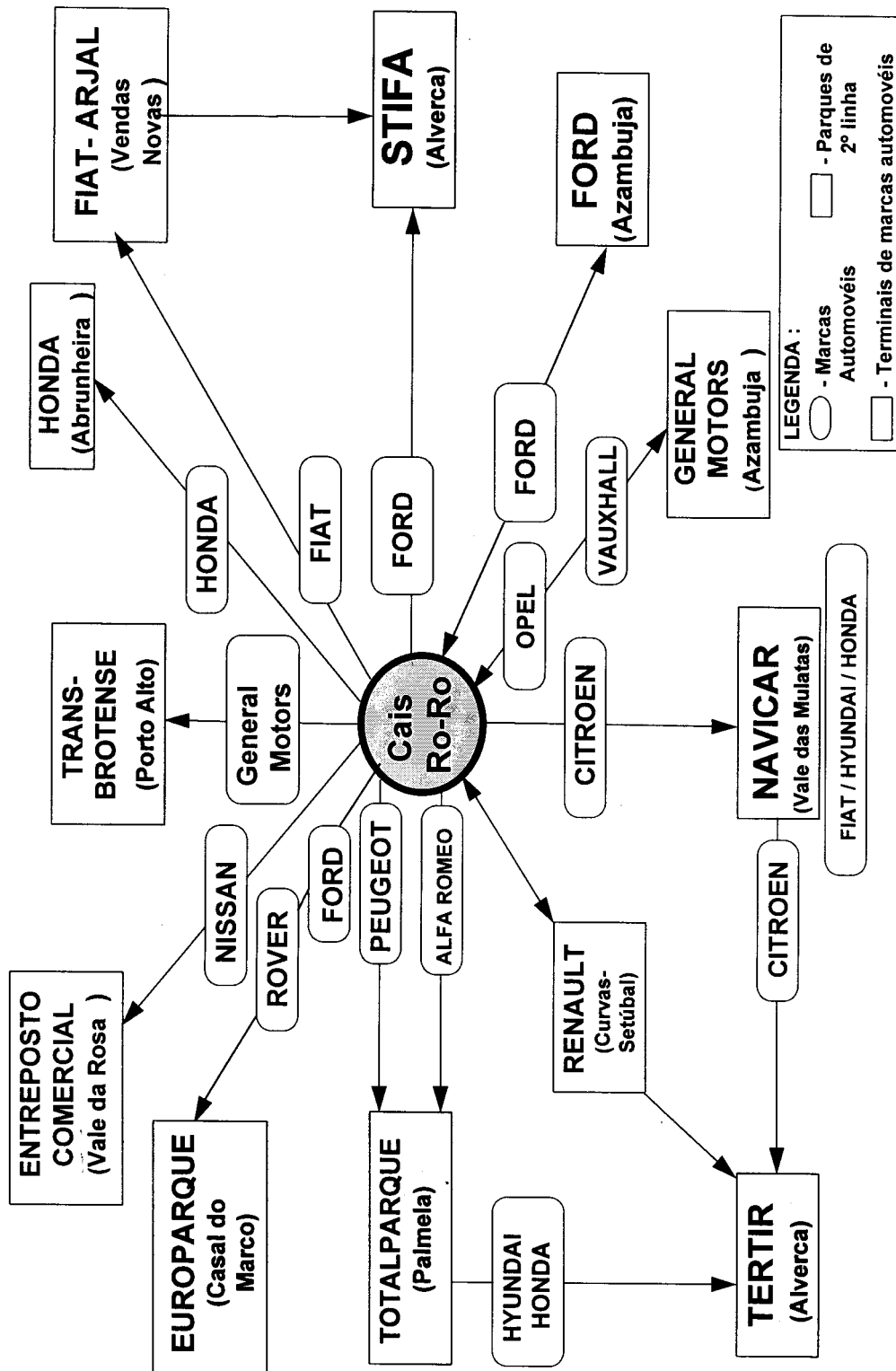


Figura 4  
Organização logística associada ao terminal roll-on/roll-off do Porto de Setúbal

Fonte: Gaspar, Veronique, 1994.





Em 1993 passaram pelo terminal da Navicar cerca de 50 000 viaturas, equivalendo a um movimento médio diário de cerca de 600 viaturas. Tendo em conta o regime aduaneiro, o período de rotação dos veículos varia muito, de acordo com o planeamento e a estratégia comercial dos concessionários das marcas. Em 1993, em parte devido à recessão económica e à diminuição das vendas de automóveis, o tempo médio de estacionamento foi de 70 dias, enquanto este ano reduziu-se para metade.

## 5. NOTA FINAL

Os portos são um elo fundamental da cadeia de transportes e têm-se adaptado às novas exigências do transporte multimodal, por forma a assegurarem o seu papel no comércio internacional através da adaptação das suas infra-estruturas e da oferta de novos serviços e actividades que adicionem valor acrescentado às mercadorias.

A Península de Setúbal, e a uma escala mais alargada a própria Área Metropolitana de

Lisboa, constituem uma plataforma logística de transportes, armazenagem e distribuição de veículos à escala do país, com repercussões importantes ao nível económico e territorial. Esta situação é potenciada pela sua importância como centro de produção e consumo, pela disponibilidade de espaços e pelo excelente nível de acessibilidade, rodoviária e ferroviária, ao nível nacional e internacional. Este facto deve-se à existência dos portos de Lisboa e Setúbal, e ao desenvolvimento das redes rodoviárias e ferroviárias.

Os terminais de segunda linha, associados à operação do terminal *roll-on/roll-off* do Porto de Setúbal, constituem apenas um exemplo da complexa organização e do desenvolvimento das actividades logísticas de transporte, armazenagem e distribuição na AML.

O impacto dos portos (e das actividades e funções portuárias) na ocupação do espaço justifica uma análise e discussão mais aprofundada, que permita não só perceber as suas lógicas de localização e funcionamento como determinar as suas repercussões na organização do território.

## BIBLIOGRAFIA

- HENRIQUES, André – *Portos Portugueses: A Reforma do Sistema Portuário. Que (Des)Regulamentação para a Actividade Portuária* (1993), dissertação para obtenção do grau de mestre em transportes, Instituto Superior Técnico, UTL, Lisboa.
- FIGUEIRA DE SOUSA, João; RAMOS, António (1994) – "Plataforma Peninsular – A especialização produtiva na Península de Setúbal, as novas acessibilidades e as repercussões no território", revista *Sem Mais*, nº 5, pp. 40/41, Setúbal.
- FIGUEIRA DE SOUSA, João (1994) – "Setúbal: um Porto, uma Cidade, uma Região", in "Setúbal capital da mudança", p. 15 suplemento da revista *Sem Mais*, nº 7, Setúbal.
- GASPAR, Veronique – *O Cais Ro-Ro e a sua organização logística* (1994), relatório de estágio, Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, Setúbal.
- 1<sup>as</sup> JORNADAS DO PORTO DE LISBOA – *O Porto de Lisboa e o Desafio do Futuro* (1994), vários textos policopiados das comunicações apresentadas.
- SEASSARO, Loredana (1993) – "Gènes ou le poids de la longue durée culturelle", *Grandes Villes et Ports de Mer, Les Annales de la Recherche Urbaine* nº55/56, Ministère de L'Équipement, du Logement et des Transports, Paris.
- UNCTAD (1991) – *Port marketing and the challenge of the third generation port* (TD/B/C.4/AC.7/14).

# **ACTIVIDADES LOGÍSTICAS E TERRITÓRIO: O CASO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**

*Alexandre Domingues\**

## **NOTA INTRODUTÓRIA**

O ponto de partida para o estudo que serve de base ao presente texto<sup>1</sup> assentava na procura de uma explicação para o padrão locativo de uma forma de ocupação do solo e de uma actividade que desde há muito tempo é exercida em Lisboa – a armazenagem. Como acontece com as teorias explicativas da localização, por exemplo, das actividades secundárias, já não basta determo-nos em explicações puramente físicas – proximidade aos mercados, às fontes de energia, às matérias-primas, etc. –, mas, e juntamente com estas, compreendermos toda a teia de relações dentro das empresas (e entre as empresas) e a importância dos diversos segmentos dos processos produtivos, por forma a melhor entender o porquê de determinado padrão locativo. Neste sentido, e no que respeita aos armazéns (centros de distribuição, segundo a terminologia mais recente), há que entender a sua localização atendendo às razões "físicas" e, sobretudo, ao facto de expressarem procedimentos e comportamentos logísticos das empresas. Ou seja, o padrão locativo dos armazéns, bem

como as recentes tendências do mesmo padrão, residem não apenas nas maiores ou menores acessibilidades proporcionadas pelas infra-estruturas viárias e terminais de transporte, mas também nas reestruturações internas ocorridas nas empresas industriais e comerciais, das quais se destacam: a elevação da logística a um lugar de destaque no seio das empresas; a exteriorização de funções como a comercialização, a distribuição e, inclusive, a armazenagem. A profunda reestruturação da rede rodoviária que serve toda a Área Metropolitana de Lisboa (AML), assim como as esperadas transformações a efectuar nos terminais dos modos de transporte marítimo, ferroviário e aéreo, vieram contribuir, tal como a "reconversão" dos processos logísticos nas empresas, para significativas alterações na distribuição espacial dos espaços destinados à armazenagem em Lisboa e na AML.

## **1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA OFERTA DE ESPAÇO PARA ARMAZENAGEM EM LISBOA E NA AML EM DOIS PERÍODOS DISTINTOS – 1971 E 1991**

De acordo com a oferta de espaços para armazenagem publicitada na imprensa periódica ("Diário de Notícias"), na AML,

\* *Geógrafo*

<sup>1</sup> Estudo das actividades logísticas na Área Metropolitana de Lisboa: caracterização da componente relacionada com a armazenagem – *Dissertação de Mestrado – Faculdade de Letras, U.L., 1993.*

durante o mês de Janeiro de 1971, 66% da área disponibilizada, correspondente a quase 71% dos anúncios, localizava-se na cidade (concelho de Lisboa). Os restantes 34% da área publicitada, correspondentes a 29% dos anúncios, reportavam-se a espaços localizados nos concelhos contíguos a Lisboa e na Margem Sul. O mesmo levantamento, efectuado em 1991, dava-nos os seguintes valores: 88,7% da área disponibilizada situava-se nos concelhos contíguos a Lisboa e na Margem Sul (o que correspondia a 80,7% dos anúncios), enquanto apenas 11,3% da área em oferta (correspondente a 19,3% dos anúncios) se localizava em Lisboa. Por outro lado, a dimensão média da área publicitada passou de 549 m<sup>2</sup> para 1203 m<sup>2</sup> no mesmo intervalo de tempo (de 511 para 706 m<sup>2</sup> em Lisboa, e de 641 para 1322 m<sup>2</sup> fora de Lisboa). Simultaneamente, a área central de Lisboa (Figura 1), que detinha 50,6% do total da área publicitada em Lisboa (em 1971), passou a apresentar apenas 2,1% (em 1991). Uma análise qualitativa do levantamento efectuado permitiu-nos ainda detectar que, enquanto em 1971 apenas 25% dos anúncios em Lisboa (e apenas 6,2% fora da cidade) referia a capacidade das instalações poderem acolher veículos pesados, já em 1991 tal referência era explícita em 44% dos anúncios em Lisboa e em 43,4% da oferta fora de Lisboa.

As principais conclusões que se podem retirar destes dados são as seguintes:

- os espaços destinados à armazenagem foram, à semelhança do que havia sucedido aos espaços industriais (há já mais tempo), repelidos das áreas centrais, uma vez que o custo do solo urbano só pode ser suportado por um sector terciário avançado;
- uma natural preferência, por parte dos agentes económicos, pela localização dos

armazéns/centros de distribuição em áreas menos congestionadas;

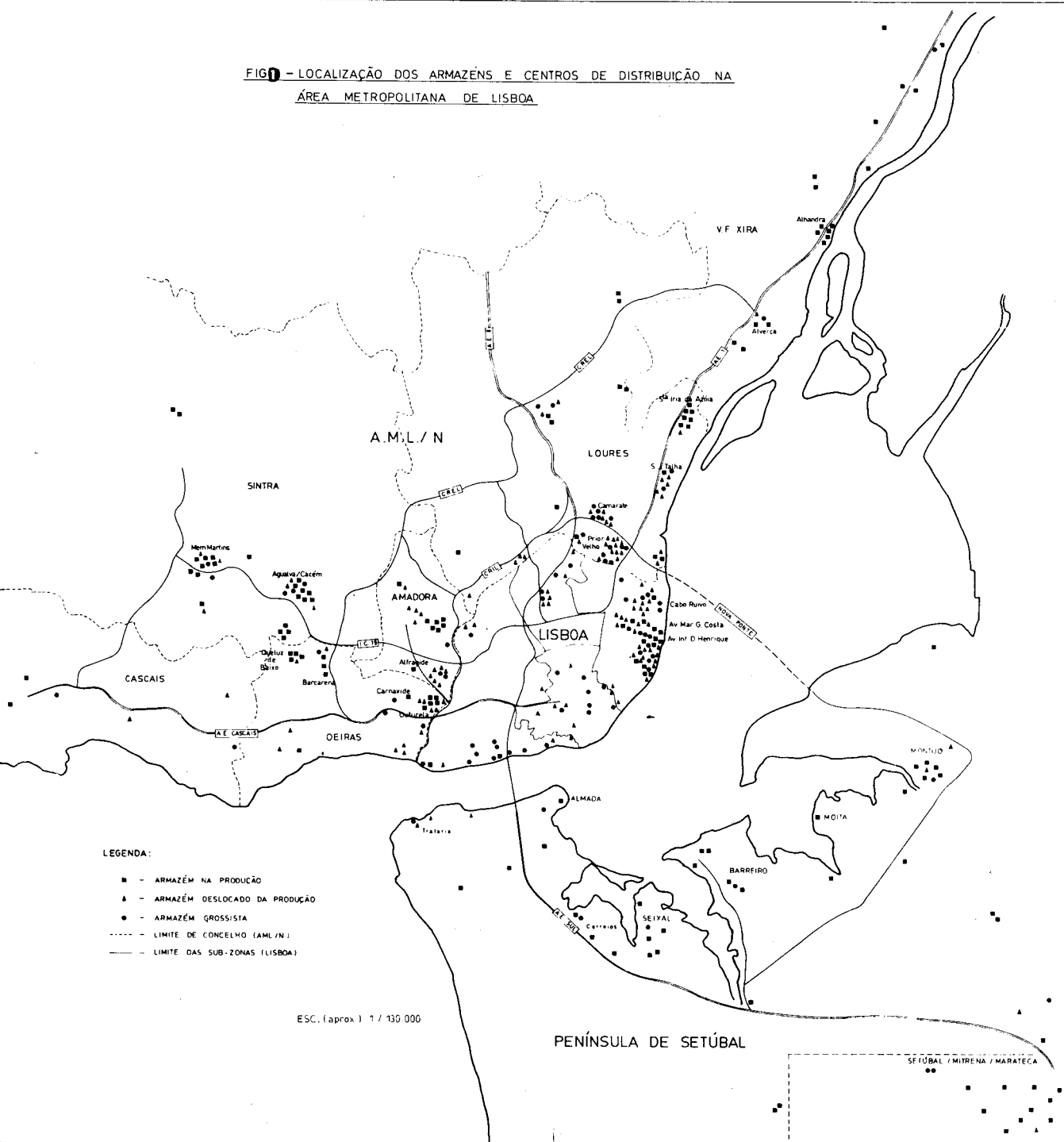
- a armazenagem tende a ser cada vez menos efectuada pelos retalhistas (visto que a manutenção de grandes *stocks* implica grandes empates de capital, logo, um elevado risco);
- a oferta de grandes espaços para armazenagem na periferia de Lisboa vai ao encontro de uma efectiva procura por parte das grandes empresas produtoras e grossistas de bens de consumo final, ávidas por satisfazerem os enormes aumentos dos níveis de consumo verificados durante os últimos 20 anos.

Embora a distribuição da área em oferta pelas subzonas de Lisboa não seja negligenciável, com um claro predomínio das instalações localizadas no sector oriental da cidade, importa-nos, sobretudo, analisar a distribuição geográfica da oferta de espaços para armazenagem nos concelhos (e freguesias) da Área Metropolitana Norte e no conjunto da Península de Setúbal. O total de área publicitada fora dos limites da cidade de Lisboa foi, em 1991, catorze vezes superior à de 1971 (o número de anúncios septuplicou em igual período), mas mais importante do que estes quantitativos será, porventura, detectar as áreas onde a oferta foi mais incidente, deixando antever especializações em redor de Lisboa para esta forma de ocupação do solo.

Como se pode ver no Quadro 1, a área que imediatamente se distingue (46% dos anúncios e 69,4% da área total) é o concelho de Loures, nomeadamente as freguesias de Camarate, Loures e Prior Velho; seguindo-se os concelhos de Sintra e da Amadora. A maior ocorrência da oferta nestes concelhos explica-se fundamentalmente por duas razões:

- a existência de grandes vias de tráfego rodoviário (já abertas, em construção ou

FIG 1 - LOCALIZAÇÃO DOS ARMAZÉNS E CENTROS DE DISTRIBUIÇÃO NA  
ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA



Quadro 1  
Oferta de espaços de  
armazenagem na imprensa  
periódica, na Área  
Metropolitana de Lisboa-  
Norte e Península de  
Setúbal, durante o mês de  
Janeiro de 1991

	ÁREA		ANÚNCIOS		DIMENSÃO
	m <sup>2</sup>	%	Nº	%	MÉDIA
<b>AMADORA</b>	<b>17135</b>	<b>11,47</b>	<b>13</b>	<b>11,5</b>	<b>1318,1</b>
Reboleira	7310		5		1462,0
Alfragide	7500		3		2500,0
Outros	2325		5		465,0
<b>OEIRAS</b>	<b>2700</b>	<b>1,81</b>	<b>2</b>	<b>1,8</b>	<b>1350,0</b>
Carnaxide	2700		2		1350,0
<b>LOURES</b>	<b>103680</b>	<b>69,42</b>	<b>52</b>	<b>46,0</b>	<b>1993,8</b>
Loures	18200		6		3033,3
Odivelas	7230		13		556,2
P. Sto. Adrião	7480		11		680,0
Camarate	39500		4		9875,0
Prior Velho	10500		3		3500,0
Sacavém	7900		3		2633,3
S. J. da Talha	4350		3		1450,0
Outros	8520		9		946,7
<b>SINTRA</b>	<b>11484</b>	<b>7,69</b>	<b>20</b>	<b>17,7</b>	<b>574,2</b>
Sintra	4292		3		1430,7
Cacém	3792		6		632,0
Queluz	1900		7		271,4
Outros	1500		4		375,0
<b>CASCAIS</b>	<b>9260</b>	<b>6,20</b>	<b>13</b>	<b>11,5</b>	<b>712,3</b>
Manique	1140		4		285,0
Caparide	950		3		316,7
Carcavelos	6250		2		3125,0
Outros	920		4		230,0
<b>V. F. DE XIRA</b>	<b>2620</b>	<b>1,75</b>	<b>6</b>	<b>5,3</b>	<b>436,7</b>
Alhandra	1050		2		525,0
Alverca	1270		3		423,3
Vialonga	300		1		300,0
<b>PEN. SETÚBAL</b>	<b>2480</b>	<b>0,02</b>	<b>7</b>	<b>6,2</b>	<b>354,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>149359</b>	<b>100,0</b>	<b>113</b>	<b>100,0</b>	<b>1321,8</b>

Fonte: *Diário de Notícias* – 1991, mês de Janeiro

projectadas) e, o que é vital, dos nós que as articulam entre si e com as antigas rodovias;

- o facto de nestes três concelhos se concentrar grande parte das unidades industriais localizadas na Área Metropolitana de Lisboa-Norte.

Mas vejamos ambas as razões mais em pormenor. O concelho de Loures, contíguo a Lisboa, para além de ser um território atravessado pelos diversos corredores de acesso a Lisboa – rodoviários, ferroviário e até fluvial (este pouco representativo como

modo de transporte de mercadorias) –, sendo, por isso, uma área preferencial para a instalação de armazéns, entrepostos e centros de distribuição de empresas localizadas no Norte ou no Centro do país –, encontra-se hoje em dia substancialmente beneficiado pela reestruturação da rede rodoviária. Tal como Loures, também Sintra e a Amadora (e ainda Cascais) são concelhos que beneficiaram dessa mesma reestruturação, o que justifica as suas posições cimeiras. A construção da AE-8 (Lisboa-Torres Vedras), da CREL, do IC 19 (Lisboa-Sintra), da AE de Cascais e o anúncio da nova ponte, tal como todos os

nós de conexão destas vias, explicam o reforço da procura nestes espaços.

Por outro lado, o facto de estes três concelhos apresentarem uma elevada concentração de estabelecimentos industriais explica a elevada oferta de armazéns, por três razões:

- A desindustrialização destas áreas e a realocização da produção deixaram vagas inúmeras instalações fabris que os proprietários, quando não as utilizam como centro de distribuição dos seus próprios produtos, cedem não raro (venda ou aluguer) a terceiros.
- Apesar da desindustrialização, estas áreas continuam a deter um grande efectivo de unidades fabris. Por motivos que se prendem com reestruturações das empresas (físicas e/ou funcionais), é natural que as mesmas procurem novos espaços para armazenagem circunscritos à vizinhança. Por outro lado, a indústria no concelho de Cascais é bem mais recente do que em Loures ou na Amadora, o que, a par das melhorias na rede viária, vem criar uma acréscimo na procura de espaços para armazenagem.
- A terceira razão prende-se com aquilo a que se pode já chamar a existência, nomeadamente em Loures, de um meio propiciador, um pólo que atrai este uso do solo e este tipo de agentes económicos; ou seja, a existência destes espaços há já longa data obrigou, de certa forma, as administrações locais a construírem as infra-estruturas (viárias, telefónicas, etc.) e a implantarem um zonamento que, de alguma maneira, salvaguarde a actividade. Como exemplo deste meio propício a este uso do solo, registe-se o facto de nestes três concelhos terem sede 404 empresas de transporte rodoviário de mercadorias (INE, 1991), o que corresponde a 56% das empresas existentes na AML (excepto Lisboa).

Contudo, há concelhos que merecem uma análise mais cuidada, nomeadamente o caso de Oeiras, onde os valores apresentados são estranhamente baixos face ao conhecimento empírico que se tem daquela área. A explicação para tais valores reside, quanto a nós, no facto de as zonas mais privilegiadas (face à proximidade das principais vias e dos seus nós) deste concelho – Outurela-Carnaxide – apresentarem já uma grande densidade de centros de distribuição e, desde há poucos anos, ter surgido um fortíssimo concorrente no que se refere à ocupação daqueles espaços – as grandes superfícies de venda.

Para concluir a análise da distribuição da oferta de espaços para armazenagem resta apenas fazer uma referência aos fracos valores registados nos concelhos da Península de Setúbal, o que significa que, ainda hoje, o Rio Tejo continua a ser uma importante barreira geográfica.

## 2. CARACTERIZAÇÃO DA ARMAZENAGEM EFECTUADA PELAS GRANDES EMPRESAS: LOCALIZAÇÃO, NATUREZA DOS IMÓVEIS, REGIME DE OCUPAÇÃO, ÁREA OCUPADA, EQUIPAMENTOS UTILIZADOS E EMPREGO

A determinação, mesmo em termos de ordem de grandeza, do quantitativo da área ocupada pela armazenagem em Lisboa e na Área Metropolitana é virtualmente impossível, quer pela inexistência de informação quer pela dificuldade em definir o que é um espaço para armazenagem. Sobretudo nos pequenos retalhistas (mas também nalgumas pequenas unidades fabris), a quantificação do espaço para armazenagem é uma tarefa complicada: tanto pode ser um anexo multi-usos nas traseiras do estabelecimento, umas prateleiras algures num corredor, um terreno



contíguo ao ar livre, etc. Todavia, as grandes empresas, que operam com elevados volumes de mercadorias e que têm de racionalizar todas as operações de manuseamento de cargas, conhecem perfeitamente as dimensões do espaço em que operam. Neste sentido, foi efectuado um inquérito a uma amostra constituída por 66 empresas (cerca de 13% das empresas classificadas nas CAE 3 e 6.1 – Indústria Transformadora e Comércio Grossista), extraídas do universo das 1000 maiores empresas em 1991. Tinha-se por objectivo, para além de conhecer a actual localização (e a razão dessa mesma localização) dos armazéns/centros de distribuição (Figura 2) das empresas onde a logística se encontra mais "apurada", detectar:

- as tendências locativas dos mesmos;
- o que tal actividade significa na estrutura do emprego da empresa;
- a caracterização interna do imóvel (ou do espaço), em termos de área, equipamentos utilizados, etc.;
- a posição das empresas face à distribuição.

Actualmente, a localização das unidades fabris, por força da crescente internacionalização e integração das economias, já não está tão dependente da localização dos mercados a que os produtos se destinam. O processo de dispersão pelo espaço dos diversos segmentos produtivos de um determinado produto é disso testemunho. Porém, a localização dos armazéns e centros de distribuição das grandes empresas depende, acima de tudo, da proximidade ao mercado (para as empresas grossistas) e da proximidade às unidades produtivas juntamente com a proximidade às vias de comunicação (nas empresas industriais). Esta divergência, em função de a empresa ser grossista ou industrial, relaciona-se com um outro factor muito importante – a orientação da produção ou dos bens.

Orientação, neste contexto, consiste no agente situado a jusante da empresa, encarregado de fazer chegar os bens ao consumidor final. Enquanto as empresas industriais orientam as suas mercadorias fundamentalmente para os grossistas (excepto as do ramo alimentar, bebidas e tabacos), as grossistas abastecem directamente os retalhistas. Daí que as primeiras não apontem o mercado como factor primordial para a localização dos armazéns, ao passo que as segundas já se preocupam bastante mais com este aspecto. A tradução desta diferença no território da Área Metropolitana de Lisboa é visível no facto de 40% das empresas grossistas inquiridas possuírem armazéns no concelho de Lisboa, enquanto tal apenas acontece com 11% das empresas industriais.

A natureza dos imóveis ocupados como armazéns, assim como o regime de ocupação, variam conforme a empresa detentora desse espaço é industrial ou grossista. No primeiro caso, as instalações foram construídas de raiz para o uso que delas é feito e a ocupação efectua-se em regime próprio; no segundo caso (empresas grossistas), as instalações são, na maioria dos casos, adaptadas de anteriores instalações fabris e o regime de ocupação mais frequente é o aluguer, havendo também, embora ainda sem expressão, o recurso à locação financeira. A explicação deste facto é simples: tendo os grossistas uma maior necessidade de localizarem os seus armazéns em Lisboa, naturalmente que a forma de contornarem os enormes encargos que resultam do preço do solo urbano reside na adaptação de antigos imóveis (normalmente antigas unidades fabris) e no recurso ao aluguer. Como veremos mais adiante, as empresas grossistas apresentam uma maior mobilidade, o que significa que o recurso ao aluguer e a adaptação de antigos imóveis é, a



par de uma solução para minorar os custos, uma opção em virtude da maior predisposição para a relocação.

A área ocupada pelos armazéns também depende significativamente da natureza das empresas. A maioria das empresas industriais inquiridas detêm instalações com dimensões que variam entre os 2000 e os 4900 m<sup>2</sup>, e as instalações das grossistas situam-se no escalão 1000-1900 m<sup>2</sup>. Por se localizarem maioritariamente nos concelhos contíguos a Lisboa, as primeiras possuem, com maior frequência, grandes áreas descobertas envolvidas às instalações (para armazenagem ou, simplesmente, para manobras de veículos), enquanto as segundas, em Lisboa, não dispõem de áreas descobertas.

Todos os armazéns que foram objecto do inquérito caracterizavam-se por estarem altamente mecanizados (com recurso a empilhadores, etc.), equipados com sistemas informáticos e controlo dos *stocks*, climatizados (nalgumas empresas, em função do tipo de produtos), e bastante protegidos por sofisticados sistemas de segurança. Todavia, notaram-se algumas diferenças entre os armazéns das empresas grossistas e industriais no que diz respeito a um ponto: o tempo de introdução dos equipamentos. Constatou-se que as primeiras adoptaram mais rapidamente os sistemas informáticos de controlo das existências em *stock*, naturalmente pelo facto de estarem em permanente contacto com os retalhistas, enquanto os armazéns das segundas, se bem que igualmente "informatizados", privilegiaram a instalação, em primeiro lugar, dos equipamentos mecânicos.

Uma outra rubrica do inquérito procurava detectar qual o peso do emprego nos armazéns relativamente à estrutura do emprego nas empresas. Pouco representativa nas empresas industriais – entre 2,5 e 6,5% (excepto no ramo alimentar, onde esse valor

pode chegar aos 9%) –, a percentagem nas empresas grossistas é significativamente mais elevada, atingindo um valor médio de 15,7%. Quanto à evolução desta parcela do emprego durante o anterior período de 10 anos (de 1983 a 1993), registou-se uma estabilização do mesmo nas empresas industriais (e mesmo uma redução, quando a distribuição foi exteriorizada) e um aumento nas unidades grossistas. No que respeita às perspectivas de evolução do emprego nesta área, os responsáveis pelas empresas afirmaram que haverá uma redução no volume de emprego devido à qualificação da mão-de-obra e à exteriorização da distribuição (nas industriais), mas nos grossistas tal qualificação não implicará, a curto prazo, uma diminuição do volume de emprego.

A exteriorização do processo de distribuição constitui, aliás, outra das grandes diferenças entre os dois tipos de empresas. Nas empresas industriais, a distribuição é uma tarefa que, durante os anos 80, começou a ser delegada nos grossistas (juntamente com a comercialização) ou nas empresas especializadas na distribuição (excepto, em certa medida, as empresas alimentares). A este fenómeno não é por certo alheio o facto de, entre 1985 e 1990, o número de empresas distribuidoras existentes na Área Metropolitana Norte e na Península de Setúbal ter aumentado em 34%.

### 3. PREDISPOSIÇÃO PARA A MOBILIDADE E TENDÊNCIAS LOCATIVAS EM FUNÇÃO DAS ALTERAÇÕES NA REDE VIÁRIA METROPOLITANA

Todas estes diferentes procedimentos face à armazenagem e distribuição que caracterizam os dois grandes tipos de empresas que temos vindo a considerar são igualmente visíveis no que respeita às

tendências locativas das instalações. A predisposição para uma eventual realocação das instalações é forte nas empresas grossistas, mantendo, como até aqui, uma certa mobilidade, enquanto nas empresas industriais a predisposição é fraca. Porém, existe agora, face à eventualidade de uma realocação, um ponto comum aos dois tipos de empresas: ambas apontam como áreas preferenciais os concelhos da Área Metropolitana de Lisboa-Norte. As empresas industriais, embora menos propensas a realocalizarem as suas instalações, apontam como tendência a alteração do padrão locativo interno – já possuem instalações na Área Metropolitana de Lisboa-Norte e mostram alguma vontade de, neste espaço, proceder a uma realocação; as grossistas, e aqui a grande alteração em relação ao anterior padrão locativo, enunciam uma clara intenção de abandonar as áreas centrais da cidade de Lisboa. Então, qual terá sido a razão para que estas empresas, com a declarada necessidade de se localizarem o mais possível "dentro" do mercado, mostrarem, agora, uma clara preferência por determinadas (não todas) áreas exteriores à cidade de Lisboa? A resposta reside, quase totalmente, na reestruturação das redes viárias (nomeadamente a rodoviária) que dão acesso a Lisboa. Mas vejamos, primeiro, alguns factores que potenciam igualmente outras opções locativas que não as actuais. A data do inquérito, cerca de 68% das empresas já tinham realocado os seus armazéns; isto é, estes já não se encontravam no local onde pela primeira vez a empresa os tinha instalado. Determinando as anteriores localizações é possível configurar "áreas de repulsão", ou seja, áreas de onde saíram instalações: Lisboa, Loures e Sintra. Mas esta primeira observação pode induzir-nos em erro, porque, se é bem verdade que o concelho de Lisboa constitui uma área de

repulsão (tal como, em certa medida, o concelho de Loures devido a congestionamentos), o concelho de Sintra já não pode ser classificado como tal. Se bem que muitas empresas tenham deslocado as suas instalações para fora deste concelho, houve, todavia, mais entradas do que saídas. Os motivos que levaram as empresas a realocalizarem as suas instalações assentam na conjugação de factores como o crescimento das empresas (maiores volumes de produção e de *stocks* a manusear), a procura de uma melhor localização (à luz das acessibilidades da época em que tal mudança foi efectuada) e, importante nos grossistas, a oportunidade de, conjuntamente com o factor locativo, retirar dividendos de operações imobiliárias com as instalações. Antes de se indagar sobre as áreas preferenciais para uma nova deslocação das instalações, procurou-se detectar a real intenção das empresas procederem a tal mudança. É um ponto bastante delicado, na medida em que questiona as empresas num aspecto que está envolto numa certa confidencialidade. A hipótese de omissão (e de sigilo da informação) explica o facto de muito poucas empresas terem fornecido uma resposta, comparativamente com as que haviam acusado problemas, quer com a localização quer com as instalações. Contudo, também podemos interpretar o reduzido número de respostas como a impossibilidade de as empresas procederem, a médio, curto prazo, a qualquer realocação das instalações. Cerca de 35% das empresas grossistas inquiridas, contra apenas 18% das industriais, evidenciaram uma explícita vontade de mudarem as instalações. As causas desta predisposição para a saída prendem-se com a possibilidade de, nas áreas pretendidas, construir instalações com maiores dimensões, mais perto das vias de comunicação e, o que merece destaque, a

vontade expressa de 37,5% das empresas industriais em retirarem o armazém do "coração" do mercado para o recolocarem no complexo produtivo, o que corresponde a um sinal evidente de que estão a proceder à exteriorização da distribuição.

A área de "repulsão" volta a ser Lisboa, votada a conter cada vez menos este tipo de actividade (exercida nesta escala) no seu interior, enquanto que nos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa-Norte se volta a notar a vontade da realocização interna. Tentando apurar precisamente quais as áreas pretendidas, constatou-se que é de facto a reestruturação das redes viárias em torno de Lisboa, assim como dos equipamentos – expectativas relacionadas com a localização do novo aeroporto (Montijo), possível deslocação de grande parte das actividades do Porto de Lisboa para a Margem Sul –, que parece estar a ditar a localização, pelo menos em intenção, dos armazéns/centros de distribuição das grandes empresas.

Segundo o Quadro 2, a preferência pela Margem Norte do Tejo mantém-se: as infra-estruturas existentes e projectadas captaram 83,5% das referências, contra apenas 16,5% das referências à Margem Sul. Uma segunda leitura mostra-nos uma maior preferência pela localização nas proximidades dos eixos rodoviários do que nas imediações das infra-estruturas de outros modos de transporte. Assim, as referências feitas às vantagens de uma localização nos corredores dos principais eixos rodoviários da AML (a Norte e a Sul do Tejo) totalizaram 58,4%, o que não é de estranhar visto que o maior volume de mercadorias circula por esurada. Os outros três tipos de transporte repartem quase equitativamente as restantes referências, aparecendo em clara posição de subalternidade relativamente ao modo rodoviário.

Contudo, uma terceira leitura (Quadro 3) permite-nos constatar que as áreas, e em

certa medida os modos de transporte, preferidas pelas empresas grossistas e industriais diferem ligeiramente. Mais do que propriamente as áreas, as diferentes opções apontadas por estes dois grandes grupos de empresas revelam, sobretudo, preferências por modos de transporte e traduzem diferentes modos de actuação das empresas. As empresas industriais apresentaram uma maior preferência pela instalação de armazéns no corredor do IC 19 (Lisboa-Sintra), ao passo que as grossistas atribuem maior significado a uma localização na envolvência do aeroporto de Lisboa. As motivações das empresas industriais, na escolha do corredor do IC 19, são facilmente entendíveis na medida em que este eixo, recentemente construído e articulado com outros eixos fundamentais – AE Cascais, CREL, AE 8 (Lisboa-Torres Vedras), CRIL e AE Norte –, percorre uma área fortemente industrializada e melhora as condições de operacionalidade de numerosos armazéns que já lá se encontram implantados. A maior preferência das empresas grossistas pela área envolvente ao aeroporto de Lisboa revela, a par de uma localização num ponto de interface – aéreo-rodoviário e, convenhamos, não muito distante do Porto de Lisboa –, uma opção de prestígio, uma vez que o tráfego aéreo de mercadorias é insignificante (em termos percentuais).

Em termos globais, para o conjunto de todas as empresas, a área preferencial é o corredor da CREL: novo eixo (ainda incompleto) circular exterior à grande malha urbana de Lisboa. As vantagens que a localização dos armazéns neste corredor oferece resultam de dois factores:

- este eixo, ao longo do seu traçado (Alverca-Cruz Quebrada), é intersectado por todas as radiais que saem de Lisboa;

Empresas	MARGEM NORTE DO TEJO									MARGEM SUL DO TEJO					TOTAL
	CRIL	CREL	AE CASCAIS	IC 19	AE 8	AE NORT	AERO-PORT	PORTO	Sta. APOL.	AE SUL	Novo AEROP	Novo PORTO	BAR-REIRO	IC 11	
Indust.	12,3	14,0	1,7	17,6	1,7	8,8	7,0	8,8	3,5	1,7	7,0	5,3	5,3	5,3	100%= 57
Gross.	10,9	13,1	6,5	4,3	2,2	8,7	17,4	15,2	15,2	4,3	-	-	-	2,2	100%= 46
<b>TOTAL</b>	<b>11,6</b>	<b>13,8</b>	<b>3,9</b>	<b>11,6</b>	<b>1,9</b>	<b>8,8</b>	<b>11,6</b>	<b>11,6</b>	<b>8,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,9</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>3,9</b>	<b>100%=103</b>

Fonte: Inquérito (1993)

	Industriais	Grossistas	Total
1º	IC 19	Aeroporto	CREL
2º	CREL	Porto Sta. Apolónia	Aeroporto CRIL Porto IC 19
3º	CRIL	CREL	AE Norte Sta. Apolónia
4º	AE Norte Porto	CRIL	AE Cascais IC 11 Novo Aeroporto
5º	Aeroporto Novo Aeroporto	AE Norte	AE Sul Novo Porto Barreiro
6º	IC 11 Novo Porto Barreiro	AE Cascais	AE 8
7º	Sta. Apolónia	IC 19 AE Sul	
8º	AE Cascais AE 8 AE Sul	IC 11 AE 8	

Fonte: Inquérito (1993)

- a existência, no seu corredor, especialmente no troço superior (concelhos de Loures e Vila Franca de Xira), de uma vasta bolsa de terrenos ainda disponíveis onde a pressão urbana é ainda pouco intensa, viabilizando a aquisição de grandes parcelas de terreno.

As referências à pretensão de localizar os armazéns nas áreas envolventes da Estação de Sta. Apolónia e do Porto de Lisboa demonstram o porquê da permanência dos armazéns das empresas grossistas na cidade

de Lisboa e, simultaneamente, sublinha a ainda significativa importância dos dois modos de transporte que utilizam aqueles equipamentos (as empresas grossistas são, em larga medida, importadoras).

Resta-nos fazer uma referência às novas infra-estruturas de transporte com as quais se confrontaram as empresas, como são os casos do projectado novo aeroporto (Montijo) e a hipótese do novo porto de Lisboa (na Margem Sul), e que despertaram muito pouco interesse por parte das empresas. As razões para tal alheamento

podem residir na indeterminação, tanto da realização das mudanças como, caso se realizem, das datas para a mudança. Em suma, ao que a análise do inquérito nos parece conduzir é que, definitivamente, estão criadas as condições para que esta ocupação do solo abandone, salvo para os casos e pelos motivos já apontados por algumas empresas grossistas, as áreas centrais de Lisboa. Em redor da cidade estão criadas as vias, bem como as conexões entre elas, que permitem melhor desenvolver a actividade sem condicionalismos de espaço, de tráfego e de custos. Os factores decorrentes da reestruturação das empresas, sendo o mais importante para este caso a exteriorização da distribuição, também concorrem para a saída deste uso do solo da cidade, uma vez que, nestas condições, as empresas industriais (já confinadas apenas à produção) deixam de ter necessidade de manter as suas instalações nas áreas centrais. Há ainda um outro factor que contribuiu fortemente para este movimento de saída: as grandes superfícies de venda (onde se efectua uma cada vez maior parcela do consumo, e não só dos bens de primeira necessidade) localizam-se, na grande maioria, nos concelhos contíguos a Lisboa.

Uma vez que esta tendência locativa se afigura inequívoca, faz todo o sentido colocar a seguinte questão: qual será a receptividade das novas áreas a este tipo de actividade? É uma actividade que interessa ver desenvolvida no contexto do tecido produtivo destes concelhos? Poderá criar um volume de emprego significativo (visto que são áreas onde a desindustrialização se fez sentir)? A valorização destas áreas (já sem o peso da indústria de outrora) poderá advir, no actual cenário, da sua proximidade-inserção num grande mercado? Qual o papel das autoridades locais no que respeita ao incentivo da implantação destas actividades?

#### 4. A "NOVA" ARMAZENAGEM E DISTRIBUIÇÃO E O PAPEL DAS AUTORIDADES LOCAIS NO INCENTIVO À IMPLANTAÇÃO DESTAS ACTIVIDADES

A armazenagem e a distribuição, actividades "visíveis" do processo logístico, representam actualmente uma área onde as empresas procuram "marcar a diferença", no sentido em que o aperfeiçoamento de todas as operações situadas a jusante da produção constitui uma vantagem competitiva. Estas actividades assumiram, durante os últimos 10-15 anos, um papel preponderante nas *performances* das empresas, na medida em que a execução de ambas as tarefas e o seu grau de eficiência (ou de ineficiência) determinam fortemente o preço ao qual o produto é colocado no mercado, assim como o nível de qualidade do serviço prestado. Aliás, esta qualidade do serviço significa mais do que o produto em si, produzido pelas mais variadas empresas sob processos produtivos idênticos e normalizados. Isto é, a vantagem competitiva das empresas reside nos graus de regularidade e de fiabilidade com que estas conseguem dotar uma cadeia de abastecimento. O que permite garantir a fiabilidade deste serviço é o resultado do aperfeiçoamento e da integração de actividades como a produção, a armazenagem e a distribuição, de onde se poderia inferir que a solução óptima seria suprimir a função intermédia – a armazenagem –, como aparece consignado nos princípios do *just-in-time*.

Porém, e paradoxalmente, a armazenagem assume uma posição de charneira que, tal como a produção e a distribuição, sofreu profundas modificações na transposição do antigo regime de acumulação (fordismo) para o actual (flexível). As transformações, para além da integração plena de todas estas funções, incidiram, como se constatou na análise da armazenagem efectuada pelas empresas, nos seguintes aspectos:

- maciça mecanização (primeiro) e informatização das operações ocorridas nos armazéns (posteriormente);
- qualificação da força de trabalho, que pode corresponder, consoante o tipo de empresa, a uma redução do volume de emprego;
- mudança dos padrões locativos, acompanhando, embora desfasado no tempo, o processo de desindustrialização da cidade de Lisboa;
- a crescente exteriorização da distribuição para empresas especializadas;
- a tendência de especialização das empresas que efectuem armazenagem (com ou sem distribuição) por contrato, nomeadamente num determinado tipo de serviço: câmaras frigoríficas.

A desindustrialização e a reestruturação do tecido produtivo que permaneceu afectaram seriamente as áreas mais industrializadas, como eram as áreas em redor da cidade de Lisboa, na medida em que contribuíram para a criação de um considerável contingente de desempregados. Mas, contrariamente a outras grandes metrópoles europeias, nunca houve qualquer atitude por parte do poder central (e principalmente local) no sentido de aproveitar as vantagens locativas dos municípios fortemente industrializados (os mais afectados), reabsorver a força de trabalho disponível e, em última instância, relançar a imagem dos municípios com base numa outra actividade que poderia ser, face à localização contígua à cidade de Lisboa e inseridos no grande mercado da AML, a expressão territorial de todas as actividades logísticas situadas a jusante da produção: a armazenagem e a distribuição.

A afirmação de que a atitude dos poderes locais não tem (até aqui) promovido esta via para os municípios é consubstanciada pelas respostas obtidas no inquérito às empresas.

Aquando da pergunta sobre os factores que teriam levado as empresas a optarem por uma determinada localização para as suas instalações, nenhuma empresa afirmou ter havido por parte das autoridades locais qualquer tipo de incentivo, mesmo com a questão formulada de forma a contemplar respostas múltiplas. A atitude das autoridades locais expressa, de alguma forma, uma visão pouco positiva face a esta actividade, cujas razões assentam no facto de a armazenagem ser tradicionalmente uma actividade que consome bastante área, gera tráfegos indesejáveis (pela frequência e pelo tipo de veículos utilizados), não atrai investimentos relevantes e possui baixas densidades (trabalhadores/m<sup>2</sup>) comparativamente com a indústria. Todavia, foi precisamente esta concepção que se alterou nos últimos 20 anos, pelos motivos já aqui referidos. Actualmente, os modernos centros de distribuição das empresas produtoras e distribuidoras já nada têm a ver com a ideia que ainda subsiste dos armazéns, os imensos espaços onde as mercadorias se acumulam. A força de trabalho que opera nestas instalações já nada tem em comum com a da anterior geração, os equipamentos utilizados são outros e, fundamentalmente, o ritmo é outro. Genericamente, de uma actividade secundária passou a ser uma actividade decisiva, cujo serviço merece, ou não, a confiança dos retalhistas e do grande público.

Apesar desta nova realidade, os poderes locais continuaram a apostar na indústria como principal actividade a atrair para os seus concelhos, em detrimento de outras actividades, esquecendo-se que o padrão locativo da indústria transformadora mudou substancialmente nos últimos 15-20 anos e que as áreas desindustrializadas das outrora grandes cinturas industriais têm grandes potencialidades, devido à sua posição geográfica, para a implantação das

actividades logísticas. Apesar de tardiamente, este cenário parece estar a mudar. Com a delegação e a atribuição de competências aos municípios para o ordenamento dos seus territórios, na figura dos planos directores municipais, estes, na definição dos espaços destinados à implantação de unidades industriais, fazem-no já conjuntamente, seguindo as directivas da administração central, prevendo igualmente a instalação de serviços relacionados com a indústria, entre os quais a armazenagem e a distribuição.

Nos concelhos mais industrializados da periferia de Lisboa – Loures, Vila Franca de Xira e Oeiras, por exemplo –, onde o impacto da desindustrialização mais se fez sentir, as estratégias de desenvolvimento económico para os concelhos apontam a necessidade de se reforçar o papel dos serviços no tecido empresarial, especialmente os serviços relacionados com as actividades produtivas, de apoio às empresas (como as de logística). Veja-se, por exemplo, na definição dos "Objectivos de Desenvolvimento e Eixos Estratégicos de Intervenção" em Vila Franca de Xira, onde se preconiza a "... criação a Norte do concelho de um interface rodoviário (associado à navegabilidade e a uma nova travessia do Tejo e à acessibilidade ao aeroporto)..." e a "criação de condições para o desenvolvimento dos serviços económicos de nível metropolitano: *design* industrial, ensino e experimentação em domínios tecnológicos avançados, serviços relacionados com transportes e telecomunicações...". Mesmo quando o apelo não é explícito, como nestas citações, e se fala numa "... aposta na densificação das relações intrafileira produtiva e na utilização de critérios de fileira relativamente a novas actividades, particularmente no domínio da indústria alimentar, química e metalúrgica...", está-se, indirectamente, a

tentar concentrar no território concelhio não apenas os segmentos da produção física dos bens, mas também os serviços logísticos a jusante, altamente representativos, em termos de volume de emprego e de negócios, nos casos das fileiras dos bens de consumo final, sobretudo nas indústrias alimentar e química (nomeadamente a química farmacêutica).

Também no concelho de Oeiras se reconhece que a desindustrialização pode ser compensada, em termos de emprego e de aproveitamento dos espaços vagos, pela função armazenagem e, num sentido mais lato, pelas actividades logísticas. Aliás, no concelho de Oeiras, segundo os documentos do Plano Director Municipal, a dinâmica industrial foi reduzida, comparativamente com outros concelhos da AML, em virtude da concorrência pelo espaço disponível, despoletada pelas funções comercial e de armazenagem. Nas principais concentrações de unidades produtivas no concelho – Carnaxide, Barcarena, Outurela e Queluz de Baixo –, vem-se assistindo a uma forte concorrência pelo espaço, determinada pelas boas acessibilidades destas áreas no quadro da AML, e a um aumento significativo do número de empresas classificadas nos serviços (grossistas e distribuidoras). A posição da autoridade local, quanto a este aspecto, visa incentivar a fixação das empresas de serviços às empresas, tal como em Vila Franca de Xira, tentando fazer valer a localização privilegiada do concelho neste domínio das actividades e recuperar uma posição de destaque para o concelho.

Após o grande surto, ocorrido durante a década de 80, na formação de empresas especializadas nos serviços logísticos, apoiado por situações conjunturais favoráveis – alteração dos modos de produção e dos padrões de consumo, o desenvolvimento das telecomunicações e da informatização, a liberalização dos mercados e abolição de fronteiras, criação de grandes

espaços económicos, etc. –, é natural que se parta para uma fase de reajustamento do mercado. Este reajustamento irá tomar a forma de uma selecção das empresas mais competitivas e mais aptas (através, por exemplo, da criação de redes de empresas), à semelhança do que já está a acontecer à escala europeia. Neste contexto, Lisboa (que actualmente está longe de constituir uma das plataformas privilegiadas de interface dos principais modos de transporte, relativamente ao tráfego de mercadorias) pode vir a desempenhar um papel importante, em função da sua vocação atlântica. Um maior protagonismo dependerá obviamente de um elevado esforço na infra-estruturação de toda a região metropolitana de Lisboa e na sua articulação com as redes europeias de transporte.

## 5. CONCLUSÕES

Retomando a ideia original deste estudo – a compreensão do padrão locativo dos armazéns – podemos agora concluir que tal propósito, aparentemente simples e com inúmeras explicações empíricas, obriga a considerar as condições em que os agentes operam, a entender os mecanismos de funcionamento das empresas, assim como a própria evolução do conceito de logística e o seu estatuto no seio das empresas. Ou seja, para a determinação do padrão locativo deste uso do solo e desta actividade, há que a situar na estrutura das empresas e entender toda uma série de relações entre os agentes económicos. Como anteriormente se analisou, o padrão locativo é consideravelmente distinto consoante se trate de uma empresa industrial (com uma forte "âncora" – a unidade produtiva – que limita bastante a mobilidade) ou de uma empresa grossista. A exteriorização da distribuição constitui, neste sentido, um factor que actua fortemente sobre o comportamento espacial

da armazenagem.

Nos últimos 10-15 anos, a rede viária na AML sofreu substanciais alterações (ainda em curso) que vieram provocar mudanças na distribuição destes espaços no território metropolitano – a escolha das áreas situadas nos corredores e nos nós das principais rodovias de acesso a Lisboa, com excepção de algumas empresas (exclusivamente grossistas), em detrimento das áreas centrais da cidade. Segundo as respostas obtidas no inquérito, constata-se que o Rio Tejo continua a revelar-se uma barreira geográfica importante, visto a Margem Sul ser um território pouco procurado para a instalação de armazéns cujas mercadorias se destinam a Lisboa.

Ficou também patente que o modo rodoviário continua a prevalecer, contrariamente ao que seria desejável, sobre todos os outros modos de transporte de mercadorias e que, excepto as empresas grossistas, todos os agentes ainda procuram localizar-se em função deste modo de transporte. Isto é, em certa medida, preocupante, porque são conhecidos os inúmeros problemas – de saturação das vias, de fortes impactes ambientais, etc. – que se têm vindo a levantar no que respeita ao tráfego rodoviário de mercadorias.

A perspectiva das autoridades locais face a este uso do solo e a esta actividade está, também ela, a mudar. A ideia de que este é um uso altamente consumidor de espaço e gerador de pouco emprego está ultrapassada, uma vez que é na eficiente distribuição que as empresas hoje em dia competem. A crise do sector industrial e as vantagens que os concelhos na AML auferem no que respeita à proximidade-inserção a este grande mercado consumidor forçaram os poderes locais a reconsiderarem a ideia que tinham dos vulgares armazéns.

Finalmente, as perspectivas de constituir na AML uma plataforma multimodal, auferindo da privilegiada localização de Lisboa como



porta de entrada no grande espaço da Comunidade Europeia, continuam em aberto e a sua definição, a haver, irá seguramente ditar uma nova configuração espacial desta actividade no território metropolitano, bem

como o alargamento da área de influência deste para concelhos que se localizam num segundo (e mesmo terceiro) anel em torno de Lisboa.

## BIBLIOGRAFIA

- BALLOU, Ronald (1987) – *Basic Business Logistics*, Prentice-Hall, New-Jersey.
- (1993) – *Logística Empresarial*, Edit. Atlas S.A., S. Paulo.
- COOPER, James (1989) – *Logistics and Distribution Planning: Strategies For Management*, Kogan Page, London.
- DOMINGUES, Alexandre (1993) – *Estudo das Actividades Logísticas na Área Metropolitana de Lisboa: caracterização da componente relacionada com a armazenagem* (Dissertação de Mestrado, Fac. Letras da U.L.).
- FERRI, Andrea (1992) – "A Desindustrialização de Lisboa", in, AA.VV. *Estudo Sobre o Sector Industrial de Lisboa*, ISMERI EUROPA, Lisboa.
- GREATER LONDON COUNCIL (1980) – *Warehousing in London*, Greater London Council, London.
- MCKINNON, Alan (1983) – "The Development of Warehousing in England", *Geoforum*, Vol. 14, Nº4, pp. 389-399.
- RAUMOLIN, Jussi (1993) – "Prospects for Logistics in Europe in the 1990's", Paper Presented in the European Science Foundation RURE – Programme Working Groupe 2. Meeting in Barcelona, pp. 1-24.
- SAVY, Michel (1993) – *Logistique et Territoire*, GIP RECLUS, Montpellier.
- TEMPEST, Ian (1982) – "Warehousing as an Employment Source: A Study of Employment Density Figures and Local Authority Attitudes", *Planning Outlook*, 25, 3, pp. 105-110.
- VANCE, James (1970) – *The Merchant's World: The Geography of Wholesaling*, Prentice-Hall, New Jersey.
- WATTS, David (1977) – "The Impact of Warehouse Growth", *The Planner*, July, pp. 105-107.

## Outras Fontes:

- C.M. LOURES (1990) – *Base de Dados das Actividades Económicas do Concelho de Loures*, Câmara Municipal de Loures.
- C.M. OEIRAS (1991) – *PDM – O Concelho de Oeiras na Dinâmica da Área Metropolitana de Lisboa*, Câmara Municipal de Oeiras.
- C.M. V.F. DE XIRA (1991) – *PDM – Tópicos para a Estratégia de Desenvolvimento*, Câmara Municipal de Vila Franca de Xira.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS (1991) – "1000 Maiores Empresas", *Diário de Notícias*, Lisboa.
- GEP-MOPTC (1992), *Transportes Rodoviários de Mercadorias: Evolução Recente 1987-1991*, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Lisboa.
- INE (1991 e 1992) – *Ficheiro Central de Empresas e Estabelecimentos*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

# Maastricht e Coesão\*

*D. van der Wee\*\**

## 1. INTRODUÇÃO

Nas primeiras horas de 11 de Dezembro de 1991, em Maastricht, os chefes de governo dos doze Estados-membros chegaram a um acordo com vista a no futuro tomarem passos decisivos em direcção à integração europeia. O Tratado de Maastricht, com uma parte sobre a união económica e monetária (UEM) e uma outra sobre a união política europeia, deveria transformar progressivamente a “Comunidade Europeia” na “União Europeia”. O acordo foi recebido por alguns comentadores como o “maior marco em 34 anos de história da Comunidade” (Buchan, 1991).

A abordagem do Tratado de Maastricht pela comunicação social tendeu a centrar-se no movimento em direcção à união monetária e na substituição das moedas nacionais por uma moeda única europeia. Apesar de esta ser claramente uma questão central do Tratado, os seus objectivos têm um âmbito bastante mais alargado. O seu texto estabelece a cidadania europeia, estipula o envolvimento da União Europeia em questões de asilo político e imigração e reforça as disposições para uma política externa e de segurança comum (que com o tempo poderá conduzir a uma política de defesa comum). O papel do Parlamento Europeu no processo de decisão da União foi

reforçado e a votação maioritária no Conselho foi alargada. Além disso, onze dos doze Estados-membros concordaram em aprofundar o programa de política social da União. Finalmente, os doze líderes comunitários decidiram também, em Maastricht, reforçar as acções da União para promover a “coesão económica e social” – i.e., as acções para promover o desenvolvimento harmonioso do território da União, em particular a redução das disparidades de desenvolvimento entre as suas regiões.

Esta breve contribuição centrar-se-á nas implicações do Tratado de Maastricht para o desenvolvimento futuro das políticas de coesão da União e nos passos empreendidos pela Comissão, desde Dezembro de 1991, com vista a fazer aplicar os compromissos assumidos neste campo pelos doze líderes comunitários em Maastricht.

## 2. O TRATADO DE MAASTRICHT

A decisão de avançar para a união monetária o mais tardar até 1999 é sem dúvida a mais sólida proeza de Maastricht. Os doze líderes comunitários não só acordaram num trabalho preparatório institucional e regular com vista à UEM, como estabeleceram também uma calendarização precisa e definiram as condições específicas que os Estados-membros têm de cumprir para poderem integrar a UEM.

No seu estudo sobre a UEM, a Comissão

---

\* Tradução da secção “European Briefing”, *European Planning Studies*, vol. 1, nº 1, 1993, pp.91-95, efectuada por Paulo Miguel Madeira.

\*\* Comissão das Comunidades Europeias, *Direcção-Geral XVI para as Políticas Regionais*.

considera que a criação da união monetária deverá gerar benefícios económicos substanciais para o conjunto da comunidade (Comissão das Comunidades Europeias, 1990 e 1991). Ao mesmo tempo, reconhece-se que a transição para a UEM aumentará as pressões de ajustamento sobre os Estados-membros com economias mais fracas, muitos dos quais têm ainda um longo caminho a percorrer antes de conseguirem cumprir as rígidas condições exigidas para a integração da UEM (i.e., redução do défice do sector público para 3% do produto interno bruto e alcançar níveis de inflação e de taxas de juro semelhantes às prevalecentes nas economias mais fortes da comunidade).

Para ajudar os Estados-membros e as regiões mais fracas a superarem com êxito as rígidas exigências de enquadramento macroeconómico impostas pela UEM, os doze chefes de governo acordaram em Maastricht na necessidade de um maior grau de solidariedade inter-regional ao nível comunitário. O Tratado de Maastricht reflecte estas preocupações ao estipular um reforço significativo do papel da comunidade no apoio à coesão económica e social. Os aspectos principais podem ser resumidos do seguinte modo:

(a) *A promoção da coesão económica e social como um dos principais objectivos da Comunidade.* O apoio à coesão económica e social já não é considerado como uma “medida de acompanhamento”. No texto do novo tratado, a coesão económica e social encontra-se entre os principais objectivos da comunidade. A versão revista do Artigo 2 do Tratado estabelece que a “Comunidade terá como tarefa (...) promover por toda a Comunidade o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentado, sem inflação e

respeitando o ambiente, um elevado grau de convergência do desempenho económico, um elevado nível de emprego e de protecção social, a melhoria do nível e da qualidade de vida, e coesão e solidariedade económica e social entre os Estado-membros (Comissão das Comunidades Europeias, 1992b, pp. 11-12).

(b) *Coordenação entre as políticas de coesão e outras políticas comuns.* O Acto Único Europeu já estipulava que a coesão económica e social não seria alcançada apenas através dos fundos estruturais. O Artigo 130b do Acto Único especifica que as políticas macroeconómicas dos Estados-membros, bem como outras políticas comunitárias, deveriam contribuir também para se alcançar a coesão. O texto revisto do Artigo 130b reitera este ponto e acrescenta que a Comissão terá de fazer um relatório “trienal sobre os progressos feitos no sentido de se alcançar a coesão económica e social e sobre o modo como os vários instrumentos disponibilizados neste Artigo têm contribuído para esse objectivo. O relatório deverá, se necessário, ser acompanhado de propostas adequadas” (Comissão das Comunidades Europeias, 1992b pp. 53-54).

(c) *O papel das regiões na Comunidade.* O Tratado de Maastricht também reforça o papel das regiões nas estruturas de decisão comunitárias. O Artigo 3b realça a subsidiariedade – segundo a qual o processo de decisão política deve aproximar-se tanto quanto possível dos cidadãos – como um dos princípios básicos da Comunidade. Além disso, o Tratado institui um “Comité das Regiões” para aconselhar a Comissão e o Conselho acerca das políticas comunitárias que as afectam. O Comité proporcionará assim um canal para a crescente influência dos governos regionais e da administração local.

(d) *Transferências comunitárias acrescidas para as regiões e Estados-membros mais*

*carenciados*. Os doze líderes comunitários concordaram em reforçar as transferências financeiras da Comunidade para os Estados-membros mais pobres. Para este fim, decidiram criar um novo “Fundo de Coesão” antes do fim de 1993. O protocolo sobre coesão económica e social anexo ao Tratado de Maastricht explica que o Fundo de Coesão proporcionará apoio comunitário para o investimento em infra-estruturas ambientais e de transporte nos Estados-membros que tenham um produto interno bruto por habitante inferior a 90% da média da Comunidade. Na prática, isto significa que apenas quatro países poderão recorrer ao Fundo de Coesão – Espanha, Grécia, Portugal e Irlanda.

*(e) Uma nova política da Comunidade para as redes transeuropeias.* Para assegurar que o mercado interno não fosse um conceito puramente teórico, os doze líderes comunitários decidiram que a Comunidade devia contribuir para o estabelecimento e desenvolvimento de redes transeuropeias de infra-estruturas de transportes, telecomunicações e energia. Apesar de a intervenção da Comunidade a este nível se prever relativamente limitada (definição de directrizes, identificação de projectos de interesse comum, introdução de medidas que assegurem a interoperacionalidade das redes, financiamento de estudos prospectivos e provisões para garantias de créditos ou subsídios para taxas de juro), é evidente que esta nova política poderá ter um impacto considerável na estruturação do território comunitário nas próximas décadas.

### **3. O PACOTE DELORS II**

Em 11 de Fevereiro de 1992, a Comissão delineou os seus planos para o desenvolvimento das políticas comunitárias à luz das conclusões do Conselho Europeu

de Maastricht, apresentados no documento “From the Single Act to Maastricht and Beyond” (Comissão das Comunidades Europeias, 1992a). Estas propostas tornaram-se conhecidas pelo “pacote Delors II”. Ao abrigo deste pacote, a Comissão propõe o crescimento do orçamento da Comunidade de 66 mil milhões para 87 mil milhões de ecus entre 1993 e 1997, argumentando que o aumento de 31% das receitas orçamentais é necessário para financiar os compromissos assumidos pelos doze líderes comunitários em Maastricht.

Metade do aumento proposto destina-se ao financiamento da reforma da política agrícola comum, às políticas externas da Comunidade (por exemplo, ajuda acrescida à Europa de Leste) e a acções para aumentar a competitividade da indústria europeia (por exemplo, programas de investigação e desenvolvimento). A metade restante está destinada ao reforço das políticas estruturais e regionais. A maior parte destes recursos seria utilizada para duplicar o auxílio aos quatro Estados-membros mais pobres (incluindo o apoio prestado através do novo Fundo de Coesão), mas os gastos com outros objectivos de coesão (como a conversão de regiões industriais em declínio e a diversificação de áreas rurais) também teriam um aumento significativo.

No que respeita ao modo como a assistência comunitária é encaminhada para as regiões, o pacote Delors II não propõe alterações de maior ao sistema actual. A política mantém-se firmemente orientada para a oferta (talvez com maior ênfase no investimento em capital humano) e os principais aspectos da reforma de 1988 mantêm-se – por exemplo, a concentração do auxílio comunitário num número limitado de regiões elegíveis com base em critérios comuns (apesar de aplicados de um modo mais flexível do que no passado), o princípio da adicionalidade, a programação

multianual e os acordos de parceria. Nalguns casos, são até reforçados (por exemplo, um papel acrescido das regiões, mais recursos para as iniciativas comunitárias e uma maior ênfase na avaliação).

Para além de passos no sentido de simplificar os procedimentos de programação, as principais alterações propostas respeitam à escolha dos objectivos da acção estrutural da Comunidade: ao abrigo do pacote Delors II, a Comissão propõe a reformulação dos Objectivos 3 e 4 no sentido de habilitar os Fundos Estruturais a fornecer assistência para adaptação às mudanças industriais (particularmente através de acções de formação profissional e de reciclagem). A Comissão propõe ainda a introdução de um sexto objectivo, a assistência a áreas e regiões directamente dependentes da actividade piscatória. O estabelecimento do Fundo de Coesão representa provavelmente a maior diferença face à reforma de 1988: a elegibilidade para a assistência através deste fundo será determinada numa base nacional, e não regional. Além disso, o requisito de adicionalidade ligado às transferências dos

Fundos Estruturais (i.e., a exigência de o dinheiro não poder ser utilizado para substituir a despesa nacional, devendo servir para o aumento da despesa de investimento na região em questão) será substituído pela condicionalidade macroeconómica (as transferências ficam condicionadas à adopção prévia, pelo Conselho, de um programa de convergência económica). Nos últimos meses, o pacote Delors II (e o próprio Tratado de Maastricht) tem sofrido um ataque considerável. Os Estados-membros mais ricos têm criticado a proposta de orçamento da Comissão, e particularmente o aumento proposto das transferências para as regiões mais pobres. Em face disto, o Conselho não foi capaz de chegar a acordo sobre o pacote Delors II em Lisboa, em Junho de 1992.

As actuais disposições financeiras para a política estrutural da Comunidade expiram no fim de 1993. Devido ao desfaseamento da implementação, isto significa que, idealmente, o acordo entre os Estados-membros sobre o enquadramento orçamental e processual para o Fundo Estrutural deveria ser alcançado em Edimburgo em Dezembro.

Quadro 1  
A perspectiva financeira  
(milhares de milhões de  
ecus, preços de 1992)

	1992	1993	1995	1997
Política Agrícola Comum	35,3	35,3	38,1	39,6
Operações estruturais	18,6	21,3	24,9	29,3
Fundos estruturais	18,0	19,8	22,9	26,8
Fundo de Coesão	0,0	1,5	2,0	2,5
Outras operações	0,0			
Outras políticas internas	4,0	4,5	5,6	6,9
Acção externa	3,6	4,1	5,1	6,3
Despesas administrativas	4,0	3,3	3,7	4,0
Reservas	1,0	1,5	1,2	1,4
Total dos compromissos	66,6	70,0	78,7	87,5

## BIBLIOGRAFIA

- BUCHAN, D. (1991) – "A Heath Robinson design for Europe", *Financial Times*, 12 de Dezembro.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1990) – "One Market, One Money; An evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union". *European Economy* Nº 44, Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- (1991) – "The Economics of UEM; Background Studies". *European Economy*, edição especial nº 1, Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- (1992a) – *From the Single Act to Maastricht and Beyond: The Means to Match Our Ambitions*. COM(92)2000. Bruxelas.
- (1992b) – *Treaty on European Union*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- (1992c) – *The Community's Finances between now and 1997*. COM(92)2001. Bruxelas.
- FINANCIAL TIMES (1991) – "Mapping the road to monetary union", 12 de Dezembro.
- MARTIN, D. (1992) – "We may have lost the battle, but we can still win the war", *New Statesman and Society*, 19 de Junho, pp. 14-15.

# **OS DESAFIOS DA SOCIEDADE EUROPEIA COM A APROXIMAÇÃO DO ANO 2000: AS PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVI- MENTO SUSTENTÁVEL E AS SUAS IMPLICAÇÕES NO PLANEAMENTO REGIONAL/ESPACIAL<sup>\*</sup>**

*Michel Foucher<sup>\*\*</sup>*

## **1. INTRODUÇÃO**

O Conselho de Ministros responsável pelo Planeamento Regional (CEMAT) reuniu-se pela primeira vez em 1970, e desde então tem tentado contribuir para a introdução gradual de uma política europeia de planeamento regional. A Carta Europeia de Planeamento Regional-Territorial adoptada em Torremolinos em 1983 define os principais objectivos paneuropeus que deverão estar subjacentes às políticas de desenvolvimento regional: a melhoria da qualidade de vida e a organização das actividades humanas na Europa. A crescente internacionalização, não só da

economia mas também de todos os factores que moldam as nossas vidas e prefiguram as dos cidadãos da Europa de amanhã, afasta uma abordagem exclusivamente nacional dos problemas do planeamento regional.

Na sua última sessão de Novembro de 1991, o CEMAT adoptou um programa de actividades vocacionado para uma análise das tendências a longo prazo e dos desenvolvimentos em termos políticos, económicos, ecológicos, etc. Num mundo permanentemente em mudança rápida, o planeamento antecipado é uma necessidade absoluta dos funcionários governamentais, apesar de por vezes as previsões se revelarem erradas.

---

<sup>\*</sup> Tradução da secção "European Briefing", *European Planning Studies*, vol. 2, n.º 1, 1994, pp. 97-102, efectuada por Paulo Miguel Madeira.

<sup>\*\*</sup> Conselho da Europa, Estrasburgo, França.

A implementação deste programa de actividades deverá ajudar a fornecer às pessoas e instituições responsáveis pela tomada de decisões os elementos de que necessitam para adoptarem as decisões certas para o futuro.

A busca de estratégias para coordenar as várias políticas sectoriais e de acções que tenham em conta os direitos das gerações futuras e o facto de muitos dos nossos recursos naturais serem limitados e frequentemente insubstituíveis é o principal princípio que orienta o trabalho do CEMAT e do seu Committee of Senior Officials, responsável pela preparação deste trabalho. O tema principal da próxima sessão do CEMAT é: "Strategies for sustainable regional-spatial development in Europe beyond the year 2000" ("Estratégias para um desenvolvimento regional-territorial sustentado na Europa para além do ano 2000").

Durante o colóquio, foi enfatizada a dimensão internacional do planeamento regional, bem como as prioridades do planeamento regional vistas em termos de questões de desenvolvimento económico comum e do seu impacto territorial.

## 2. RESUMO

Os artigos e a troca de ideias tornaram inevitável o reconhecimento da diversidade das práticas e dos modelos de acção e planeamento regional na Europa. Este resumo geral centra-se nos três aspectos seguintes:

- (1) A política de planeamento regional-territorial deverá basear-se em quatro conceitos fundamentais, a saber, tempo, espaço, planeamento e prioridades.
- (2) Deverá ser feito um esforço maior para identificar e definir um número de esferas de acção, por exemplo no que respeita ao

verdadeiro estado de certos locais na Europa Central e do Leste, bem como a cenários, subsidiariedade e ambiente.

- (3) Foram feitas propostas concretas, nomeadamente a dupla necessidade de um projecto europeu compreensível e de uma rede europeia para estudar o território da Europa.

### 2.1 Quatro conceitos fundamentais

*Tempo: a dialéctica entre o longo prazo e o "just-in-time".* Se o objectivo for o desenvolvimento sustentado, é natural preparar e formular o planeamento regional-territorial a longo prazo, contrariamente a práticas que se rendem à hegemonia do curto prazo. As tendências duradouras deveriam ser identificadas, e deveria reafirmar-se que a principal incumbência das políticas é a gestão a longo prazo.

Um dos objectivos essenciais que poderia ser alcançado, através da adaptação gradual do território aos constrangimentos económicos que funcionam ao nível global, era manter a posição do continente europeu no mundo a longo prazo. O planeamento racional deve por isso centrar-se nas tendências de longo prazo.

Entre essas tendências, foi fortemente enfatizado que a capacidade para controlar o tempo estava a tornar-se vital para a eficiência dos aparelhos produtivos, e também que o espaço europeu tendia a estruturar-se segundo critérios de acessibilidade e condições de receptividade: o primeiro aspecto implicava políticas de desenvolvimento das infra-estruturas, e o segundo pressupunha actuar sobre as características das cidades, que precisavam de ser ligadas de modo a constituírem redes. O território europeu seria depois estruturado de forma progressiva e



sustentada segundo vários critérios de lógica económica, que poriam ênfase na transmissão de ordens de compra ou de produção e no acesso aos mercados finais em “tempo real” ou “*just-in-time*”. Isto colocava um dilema complicado aos agentes do planeamento, requerendo um esforço para equipar as regiões menos receptivas de modo a travar a centralização e a concentração das actividades e recursos humanos nas metrópoles.

*O espaço europeu: uma geografia de contrastes e respostas globais concertadas.* A nova configuração geopolítica desde 1989 estava a alterar a escala de referência, alargando-a à inclusão de todo o continente. Por isso, estava a redescobrir-se que a construção europeia, tanto no contexto da CEE como do Conselho da Europa, envolvia uma dimensão geográfica essencial, a base física de uma nova interdependência. Agora alargado, o espaço de referência europeu parecia ainda mais diferenciado. O contraste óbvio entre o Ocidente e o antigo Leste acentuou-se devido às dinâmicas internas em cada subgrupo, transformando o espaço europeu num “todo complexo”. Foi apresentado um conjunto de tipos de regiões para a Europa Ocidental:

- regiões administrativas, sócio-culturais, centrais-dominantes e periféricas, e ecossistemas regionais;
- regiões acessíveis e receptivas e regiões que não o são;
- regiões que inovaram, que se adaptaram, e regiões que se atrasaram.

A capacidade de inovação – criação, disseminação, recepção – parecia ser o critério principal para definir a dinâmica regional, e por isso a desigualdade. No que respeita à Europa Central e do Leste, o critério central parecia residir no impacto diferenciado da transição para a

economia de mercado: por isso, o que se encontrou variava de áreas de crescimento a áreas-problema e áreas atrasadas, ou ilhas de crescimento (regiões e metrópoles), áreas em declínio industrial e áreas agrícolas em crise.

Os cenários de transformação dessas áreas eram bastante contrastados:

- recuperação com sucesso, através da capacidade de adaptação constante aos processos de mercado e de manter o passo na competitividade; ou,
- adaptação parcialmente conseguida, sendo alguns ramos da produção e certas áreas geográficas capazes de manter a sua competitividade, enquanto outras se caracterizam pelo desemprego crescente (indústria mineira e áreas com uma única indústria pesada); ou por último,
- áreas que ficam para trás, devido ao contínuo declínio da produção, em resultado da perda dos mercados do COMECON.

A estas diferenças, internas a cada um dos dois principais subgrupos europeus, foram acrescentadas a questões específicas de dois outros subgrupos regionais:

- por um lado, os Estados e regiões do Norte da Europa foram integrados no Espaço Económico Europeu, mas confrontam-se com uma série de constrangimentos particulares, nomeadamente os efeitos da abertura ao antigo Leste – como a imigração e os elevados custos da cooperação com os Estados do Báltico do ex-COMECON –, o desenvolvimento de um subgrupo em volta do Báltico, problemas específicos de manutenção das actividades agrícolas e da população em zonas árticas e subárticas;
- por outro lado, as regiões do Sul da Europa, elas próprias em processo de

convergência através da transferência de fundos da CEE, encontram-se agora sujeitas a crescentes pressões migratórias e económicas por parte dos Estados do outro lado do Mediterrâneo. O fardo do Sul pesou fortemente nas regiões mais fracas de CEE – um fosso de 1 para 14 entre Hamburgo e Bragança. Como resultado, os custos da interacção Norte-Sul na periferia sul da Europa não podiam ser delegados unicamente nos países do Mediterrâneo Ocidental e na Grécia.

*O retorno do planeamento.*

Independentemente do nome que se lhe dê – plano, planeamento, esquema, organização, estratégia, *planification régionale* –, tornou-se clara a utilidade do planeamento indicativo mas estratégico, visto ter sido reconhecida a necessidade de um planeamento sustentável.

Um corpo económico não era suficiente para assegurar que as necessidades de longo prazo fossem salvaguardadas. Os oradores da Europa Central e do Leste presentes no colóquio enfatizaram o papel dos Estado e das instituições – o mérito de manterem uma economia mista na fase de transição, a necessidade de planeamento estratégico e de coordenação das políticas sectoriais.

Um esforço deste tipo à escala continental poderia naufragar na diversidade das estruturas administrativas. As regiões administrativas eram inexistentes em sete dos 12 Estados-membros. Na Europa Central e do Leste, a geografia administrativa estava em contínua modificação: havia cinco Estados centralizados, onde as realidades municipais ou departamentais eram mais fortes do que a regional, bem como muitos “novos Estados” centralizados. Era por isso ilusório pensar em termos de modelos únicos, cada um com as suas razões

históricas e as suas virtudes. O que permanecia difícil era o desenvolvimento de políticas globais aplicáveis a sistemas administrativos que preservassem a sua diversidade. A partir deste ponto de vista, o desenvolvimento não era já uma questão para especialistas; consistia na aplicação de um método interdisciplinar usando diferentes aproximações. Para a CEE, isto resultava na integração do planeamento na organização global de todas as políticas conjuntas.

*O desenvolvimento sustentável como uma escolha de prioridades.* Conseguiu-se um acordo no que respeita ao estabelecimento de uma hierarquização de prioridades, correndo-se o risco de abalar algumas crenças populares. Era por isso ilusório perseguir o objectivo de um equilíbrio total entre os Estados e entre as regiões. O conceito de equilíbrio entroncava na esfera económica e socioeconómica, enquanto o que caracterizava os territórios era o conceito de disparidade.

Por outro lado, parecia realista um esforço concertado para reduzir as disparidades e torná-las suportáveis, o desejo de dar uma oportunidade a cada território. Estava em jogo a coesão das sociedades europeias, particularmente quando, numa situação de generalizada desaceleração do crescimento, as disparidades intra-regionais se sobrepunham às inter-regionais. A concentração nas metrópoles agravava-se tanto quanto expressava esta forte tendência na Europa. O que requeria acção não era tanto uma economia dual, mas sim uma sociedade dual.

A primeira prioridade era o desenvolvimento de instrumentos de transferência de recursos, ou de igualização – por outras palavras, aumentar a pressão fiscal, com vista à redistribuição para os territórios mais fracos –, e de um modo que

restringisse o desenvolvimento de desigualdades inaceitáveis e o despoletar de migrações incontrolláveis.

A experiência da reunificação alemã – o único exemplo recente *in vivo* de uma operação maciça de redução de disparidades – mostrou o custo extremamente elevado (mais de 170 mil milhões de marcos por ano) de “replanear o território” e as suas limitações, quando não acompanhado de uma estratégia global. Sem um plano global, as transferências maciças conduzem a pesados custos imprevistos.

A segunda prioridade era a de se considerar os projectos de planeamento no contexto de uma Europa alargada, não limitada ao espaço da CEE:

- No antigo bloco do Leste, o fim da cortina de ferro estava a levar a uma nova interdependência. Na esfera económica, a opção era a de uma abertura dos mercados controlada e contratual, i.e., alternada, e de uma gestão integrada das migrações.
- Analogamente, a CEE não poderia ignorar os laços de solidariedade entre territórios, particularmente nos países da EFTA, tanto na Suíça como na Áustria (corredores de transporte de importância europeia; experiência em políticas de montanha), ou nos países do Norte (experiência em políticas regionais de apoio a áreas rurais e a pequenas localidades; pesca, ambiente, agricultura em meio hostil).

## **2.2 Realidades que necessitam uma melhor compreensão, princípios a determinar**

*Realidades que necessitam uma melhor compreensão.* O alto custo da reunificação alemã resultou em parte de uma sobreavaliação da produtividade da ex-RDA em cerca de 5%. Um fenómeno comparável ocorrera também no que respeita à Europa

Central e do Leste.

Também havia ainda pouca informação sobre os efeitos económicos, migratórios e regionais da transição para a economia de mercado nesses países, bem como sobre o seu impacto nas economias da Europa Ocidental. Era difícil elaborar cenários para a migração. Os primeiros estudos já estavam em curso (as análises da Empirica, DATAR e do Observatório Europeu de Geopolítica).

Além disso, as disparidades dos sistemas estatísticos da Europa Ocidental e a ausência de uma base analítica comum complicaram a adaptação dos sistemas de medida.

Seria por isso benéfico:

- considerar o desenvolvimento de métodos de avaliação abrangentes, capazes de reflectir a complexidade das várias aproximações diferentes das empresas e de fornecer uma base sólida para a elaboração de cenários;
- organizar transferências de informação e de competências através de redes entre os dois subgrupos europeus.

*Cenários para comparação.* Vários processos simultâneos estavam em curso no continente, indo da integração à desintegração, apesar de o “modelo de Bruxelas” ser o mais atractivo. Na Europa Central, o “modelo de Visegrad” constituía mais uma alternativa regional. As virtudes respectivas dos modelos de “concentração” (promovidos tanto pelo antigo sistema de monopólio estatal centralizado ou por um mercado sem nada para o contrabalançar) e de “mosaico” (com crescimento e oportunidades difusos) também estavam em discussão. Na Europa Ocidental, o enfraquecimento e as disparidades intra-regionais e inter-regionais provocadas pela crescente competição entre cidades, regiões e

empresas poderia levar a uma quebra da solidariedade no interior das regiões ou até de Estados até agora considerados solidamente constituídos. Tais possíveis desenvolvimentos, que enfraqueceriam a construção europeia, alargada ou não, levariam a tensões internas excessivas que requeriam uma reflexão antecipada.

*Subsidiariedade: um princípio, múltiplas interpretações, hipóteses práticas.* Este princípio único, reafirmado durante os debates sobre o Tratado de Maastricht, sofreu de facto interpretações diferentes e por vezes divergentes, dependendo da natureza das organizações administrativas nacionais envolvidas.

A sua aplicação territorial ainda não foi clarificada. Nuns casos, as autoridades locais teriam de entrar em curto-circuito com o Estado, voltando-se para a CEE, ou então o Estado teria de passar por cima das regiões, baseando-se nos níveis administrativos mais baixos. Noutros, os poderes da Comunidade teriam de ser retirados da CEE, em benefício de uma determinada cidade capital. Numa terceira situação, os poderes do poder central eram claramente, exaustivamente, mas por vezes também demasiado restritivamente delimitados em relação às necessidades de planeamento no contexto europeu. Em resumo, em todos os casos era necessária uma clarificação ou adaptação da distribuição de poderes.

A questão da ligação entre o planeamento e os seus níveis de aplicação era uma das que valia a pena discutir, por outras palavras, distinguindo entre o porquê e o como, entre a definição e a operação, entre a etapa de programação e a de execução. A tentativa de situar correctamente as responsabilidades de planeamento no contexto de uma política multidimensional deve merecer uma atenção pormenorizada.

Aceitar as organizações administrativas tal como elas eram, enquanto se procurava uma aproximação ao nível da decisão básica, parecia ser uma aproximação realista: dar prioridade ao *bottom-up* sobre o *top-down*. A programação seria assim dissociada da responsabilidade da execução, desde que os respectivos poderes estivessem clarificados, pois a responsabilidade da CEE ou do Conselho da Europa sobre o território não é comparável à dos Estados ou das autoridades regionais, que gerem directamente o espaço. Isto levou a uma visão da prática de planeamento, um poder partilhado, como sendo o resultado de uma co-decisão, preparada através da coordenação de programas: conseguir envolvê-los num sistema complexo de modo a funcionarem conjuntamente.

*O ambiente: custos sociais e decisões.* A vertente ambiental precisava de ser tida em conta dado o estado de determinados locais da Europa Central e de Leste: uma situação séria, por vezes trágica, a necessitar de vultuosos investimentos na prevenção da poluição atmosférica, da água e dos solos, e um estudo do actual papel das indústrias. Os encargos financeiros respectivos excediam a capacidade orçamental dos Estados envolvidos, implicando uma política à escala europeia. Além disso, o processo de aproximação aos padrões da Europa Ocidental levaria ao encerramento de indústrias, como aconteceu nos cinco novos *Länder* que entraram na Comunidade.

Seria este um desenvolvimento aceitável em todo o lado?

A questão ambiental também requeria atenção na Europa Ocidental – metrópoles, zonas costeiras, infra-estruturas, o futuro das áreas rurais. A acrescimento da mobilidade resultante do Mercado Único, a primazia do transporte rodoviário e a previsível

duplicação do tráfego nos próximos 15 anos poderiam levar a situações difíceis, como a saturação das principais estradas europeias, conflitos entre autoridades acerca das estradas, pressão crescente da opinião pública e dos utentes. De que modo as restrições ambientais podiam ser tomadas em consideração no que respeita ao desenvolvimento sustentável?

Finalmente, a questão ambiental poderia contribuir positivamente para as discussões sobre os critérios de regionalização, dado que aos níveis infra-estaduais se tinha de lidar com esses problemas, que eram simultaneamente globais e sectoriais, e cuja diversidade é igualada apenas pela das paisagens e ambientes naturais (montanhas, regiões litorais, regiões mais áridas, metrópoles, corredores de vales...). A que nível se deveria lidar com os problemas ambientais?

A consideração da incorporação gradual dos custos sociais reais nos sistemas de avaliação para certos tipos de transporte e também para a consulta e arbitragem relativamente a decisões acerca de oportunidades de importância europeia não podia ser evitada. Faz parte da discussão das ligações entre as etapas de programação e de tomada de decisão.

## **2.3 Propostas: um projecto europeu abrangente e um programa para o seu desenvolvimento**

Muitos dos participantes no colóquio expressaram o desejo de um programa de trabalho e do estabelecimento de procedimentos capazes de determinar os contornos gerais de um “programa abrangente de planeamento europeu”, baseado numa visão clara das realidades do presente e das perspectivas de médio e longo prazos.

Um empreendimento conjunto, envolvendo o Conselho da Europa, que já tinha um projecto para uma Europa alargada, a Comunidade Europeia, um agente competente neste processo, e uma *task force* permanente, representativa e eficiente, constituída por uma rede europeia de peritos (agrupados numa academia, num observatório, ou numa rede...) parecia altamente desejável.

Numa altura em que o continente atravessava um emocionante período de mudança histórica que inspirava receios, tornava-se necessário o desenvolvimento de instrumentos coordenados e eficazes para a sua compreensão e controlo, com vista a criar um programa mobilizador das forças envolvidas.

# TENDÊNCIAS RECENTES NA GEOGRAFIA SOCIAL: O ESTUDO DOS GRUPOS DESFAVORECIDOS

*Jorge Macaísta Malheiros\**

"... eu não posso aparecer na foto do cartão postal porque para o rico e para o turista eu sou poluição eu sei que sou (português), mas não sou cidadão..."

*O Resto do Mundo*, Gabriel o Pensador  
(adaptação)

Apesar de o termo "Geografia Social" ter surgido em França há mais de cem anos e de existirem alguns estudos dispersos de carácter social anteriores à segunda metade dos anos 60<sup>1</sup>, foram as transformações sócio-políticas de finais do decénio de sessenta que levaram à afirmação da temática social no âmbito da Ciência Geográfica.

Inspirando-se na interpretação marxista da sociedade, a corrente de Geografia Radical que se desenvolveu neste período

passou a assumir a organização espacial como o produto das relações sociais de produção, constituindo estas e a estrutura de classes os dois elementos explicativos fundamentais. Do ponto de vista empírico, as preocupações sociais da Geografia Radical abarcaram, essencialmente, dois domínios: por um lado, o processo de formação do espaço urbano, designadamente as questões dos conflitos na cidade e da segregação espacial; por outro, as desigualdades de desenvolvimento à escala mundial, nomeadamente a problemática das relações de dependência e do subdesenvolvimento.

Após este primeiro surto das temáticas sociais no âmbito da produção geográfica, verificou-se, durante largo período das décadas de 70 e 80, uma atenuação do relevo conferido à questão da justiça social em Geografia (SMITH, 1994: 1)<sup>2</sup>. Esta situação decorreu, em larga medida, do modo como a Geografia marxista interpretava as desigualdades sociais ou,

---

\* *Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.*

*A recolha bibliográfica e a posterior reflexão que possibilitaram a realização deste artigo foram efectuadas, na sua maioria, durante a primeira metade de 1994 no Departamento de Geografia do King's College de Londres, no âmbito de uma bolsa do projecto Human and Capital Mobility.*

*1 Estes estudos foram elaborados, em larga medida, por geógrafos norte-americanos inspirados nos trabalhos dos sociólogos da Escola Ecológica de Chicago (JONHSTON, 1986: 32,33).*

---

*2 Note-se que, no caso português, o advento da Revolução de Abril de 1974 tornou pertinente a prática de uma Geografia socialmente comprometida que pudesse contribuir para a criação de uma sociedade nova, necessariamente mais justa. Por este*

mais propriamente, as desigualdades territoriais. Ao considerar a produção e a estrutura de classes como os únicos elementos estruturais relevantes, esta corrente geográfica viu-se impossibilitada de incorporar outras dimensões da injustiça social (designadamente o patriarcado e o racismo) que, apesar de relacionadas com a estrutura de classes, não decorrem, necessariamente, dela. Por outro lado, a crise estrutural que dominou este período veio reforçar o domínio da temática económica<sup>3</sup> em Geografia, desenvolvendo-se os estudos relativos às implicações territoriais dos processos de reestruturação económica, bem como as análises urbanas e regionais centradas nos elementos de competitividade económica. Finalmente, o declínio do *welfare state* e a prossecução de políticas liberalistas (por exemplo, o *thatcherismo*), que privilegiam o desintervencionismo público e assumem o papel do Estado ao nível da criação de condições para o bom funcionamento dos agentes económicos privados e dos mecanismos do mercado, levaram também a uma redução dos estudos empíricos relacionados com a problemática social (SMITH, 1994: 12).

Após meados da década de 80, assiste-se a uma recuperação da centralidade das temáticas sociais em Geografia Humana, muito associada à emergência de novas correntes como o realismo ou os projectos

de geografias pós-modernas. SOJA (1989: 74) refere-se à relevância, para a Geografia, das questões sociais em geral, e dos grupos desfavorecidos em particular, nos seguintes termos:

"A Geografia Humana reconstituída deve voltar-se para as lutas emancipatórias de todos aqueles que são marginalizados e oprimidos pela geografia específica do capitalismo (e do modelo de socialismo existente, também) – trabalhadores explorados, povos tiranizados e mulheres dominadas."

Os três grupos apresentados no final da passagem correspondem, genericamente, à trilogia classe-raça-género que constitui, provavelmente, a essência da problemática central da Geografia Social contemporânea (MITCHELL e SMITH, 1990: 233). Esta emergência das questões do racismo e do patriarcado nas ciências sociais, em geral, e na Geografia, em particular, está, em larga medida, associada à concepção de que as relações e os grupos sociais existentes na sociedade capitalista não decorrem exclusivamente do posicionamento na estrutura de classes (ANDRÉ, 1990: 333), mas também de outros vectores como o sexo, a raça e a idade.

Apesar de a discriminação sexual e racial já existir em períodos históricos anteriores, diversos autores (CASTLES, 1984: 98; KNOPP, 1987: 245-246; SMITH, 1994: 108) referem que o desenvolvimento do modo de produção capitalista veio reforçar as posições de subalternidade das mulheres e dos indivíduos que não são de raça branca. Por um lado, a família, isto é, o trabalho doméstico das mulheres, assegurava as condições de reprodução social que permitiam o bom funcionamento da esfera da produção,

---

*motivo, o processo detectado por David Smith, ainda nos anos 70, só começa a ser evidente em Portugal durante a década seguinte.*

*3 Por uma questão analítica, aceita-se a divisão temática convencional entre uma Geografia dita social e outra designada por económica. Não se pretende aqui discutir a pertinência e o significado desta divisão, eventualmente forçada e a necessitar de uma reflexão. Assume-se, evidentemente, que as questões de natureza económica são inerentes à problemática social e vice-versa, como aliás transparece ao longo do texto.*

considerada um domínio exclusivamente masculino. Por outro, as ideologias dominantes até meados do século XX, que legitimavam a discriminação racial baseada na superioridade cultural (e biológica) da raça branca, justificaram a exploração do trabalho indígena nas colónias durante esta fase do capitalismo colonial.

No pós-guerra, dois processos fundamentais vieram alterar os papéis sociais de inferioridade conferidos às mulheres e aos não-brancos na sociedade capitalista: a progressiva entrada de mulheres no mercado de emprego começou a desafiar a dominância masculina nesta área; os processos de descolonização e as migrações internacionais em direcção aos países desenvolvidos vieram aumentar o grau de intervenção e de autonomia conferidos aos povos da África, Ásia e América Latina. Claro que estes processos não significaram o desaparecimento da discriminação, até porque o género ou a raça são utilizados como elementos de segmentação da força de trabalho alterando a lógica das relações salariais e facilitando a dominação dos trabalhadores

(CASTLES, 1984: 98; JACKSON, 1986: 27). Contudo, vieram conferir maior força às lutas emancipatórias das mulheres, dos membros dos grupos racionais não-brancos e de outros grupos subalternizados (idosos, homossexuais, deficientes...), evidenciando que a luta pelo poder não pode ser conceptualizada de um modo unidimensional, considerando apenas a luta de classes. De facto, a questão do acesso ao poder e da formação de grupos sociais tem de ser equacionada na sua multidimensionalidade, destacando-se aqui as componentes classe, género e raça (e idade?), bem como as inter-relações que se estabelecem entre elas.

## **GRUPOS DESFAVORECIDOS E MARGINALIZADOS: JUSTIFICAÇÕES E DEFINIÇÕES**

Se a discussão em torno das novas dimensões relativas à formação de grupos sociais justifica, em larga medida, a maior centralidade conferida às questões do género e do racismo em Geografia Humana, existe um conjunto de outras componentes que contribuem para explicar a maior relevância conferida ao estudo empírico dos diversos tipos de grupos desfavorecidos.

Antes de mais, a progressiva consciencialização dos membros destes grupos, sobretudo dos mais numerosos, em relação ao significado económico e político que possuem e à situação de desvantagem em que se encontram tem levado a um reforço da sua intervenção no sentido de uma maior igualdade, não só no plano legal, mas sobretudo em relação às práticas sociais. É significativo que a larguíssima maioria dos trabalhos de Geografia do Género seja efectuada por mulheres e que um conjunto importante dos investigadores que têm desenvolvido trabalho sobre refugiados tenham beneficiado deste estatuto.

Um outro aspecto diz respeito à importância atribuída à questão da diferença pelas epistemologias decorrentes do realismo e da pós-modernidade (SAYER, 1993: 321), também no caso da Geografia Social (EYLES, 1986: 9). Ao assumirem um posicionamento epistemológico de grande abertura em relação à diversidade, os investigadores sociais (e os geógrafos) não só passaram a assumir uma posição crítica em relação às grandes tipologias, exigindo um debate e um reajustamento constantes, como alteraram a sua escala de preocupação, passando a incorporar, mais frequentemente, o estudo dos pequenos



grupos de tipo diverso, gerados pelo próprio funcionamento do sistema sócio-económico contemporâneo. Na verdade, a emergência de regimes de acumulação flexíveis e de novas formas de regulação social têm enormes implicações sobre três aspectos susceptíveis de contribuir para o incremento de grupos marginais na sociedade contemporânea: a desestruturação da família moderna, a flexibilização do emprego com reflexos evidentes ao nível da sua precarização e a crise do Estado democrático. A partir do momento em que as possibilidades de sucesso e estabilidade económica de uma parcela importante da população são postas em causa e, simultaneamente, as instituições que funcionavam como referência entram em crise, geram-se problemas de identificação (e sobrevivência) que reforçam as tendências para certas formas de marginalidade, como o crime, a toxicodependência ou a imigração ilegal. Como as exigências fundamentais da maioria da população dos países desenvolvidos estão relativamente satisfeitas e existe uma tolerância para com a diversidade, desde que esta não ponha em causa as normas e os valores estabelecidos, os grupos marginalizados não só são minoritários, como se encontram numa posição cada vez mais distante dos comportamentos-padrão (e das suas variantes) universalmente aceites. Também as alterações nas estruturas demográficas (WINCHESTER e WHITE, 1988: 39), designadamente o crescimento absoluto e relativo do número de idosos, em virtude da associação entre a redução da fecundidade e as possibilidades de prolongamento da vida, têm tido implicações ao nível do protagonismo deste grupo desfavorecido. Na verdade, pode mesmo considerar-se o envelhecimento como o processo que está

na base da quarta componente fundamental (a idade) na formação dos grupos sociais contemporâneos no mundo ocidental. Contudo, a reduzida participação dos idosos no mercado de emprego implica um agravamento da sua situação de dependência, afastando-os de uma dimensão analítica fundamental no que diz respeito às questões da classe, da raça e do género.

Ainda no domínio demográfico, a tendência para a fixação definitiva dos imigrantes não-europeus, bem como os diferenciais de fecundidade entre as populações autóctones e diversos grupos minoritários (WHITE, 1993: 221), tem elevado a visibilidade e os problemas destas populações, requerendo um interesse acrescido por parte da investigação empírica nas diversas ciências sociais.

Finalmente, alguns aspectos de carácter eminentemente geográfico têm contribuído para incrementar a visibilidade dos grupos marginalizados, designadamente no espaço urbano. Certos processos marcadamente territoriais, como a renovação urbana associada à gentrificação<sup>4</sup>, contribuíram, em diversos casos, para o desenvolvimento de situações de segregação<sup>5</sup> e marginalização nas áreas centrais das cidades, gerando-se uma polarização entre as áreas ocupadas pelos novos residentes de estatuto social elevado e as áreas onde

---

*4 Corresponde a um processo iniciado nos anos 70, em certas áreas dos centros das cidades da Europa e da América do Norte, e corresponde à substituição da população original por população de estatuto social elevado.*

*5 A segregação espacial consiste no relativo isolamento de determinadas áreas identificadas com grupos sociais específicos (minorias étnicas, homossexuais e outros), em relação aos espaços que a maioria dos membros da sociedade identifica como seguros e de acordo com as normas e os valores vigentes, portanto passíveis de utilização colectiva.*

ainda reside população local de baixos recursos (WINCHESTER e WHITE, 1988: 37-38). É nestas últimas que os fenómenos de marginalização (desemprego, concentração de estrangeiros em situação ilegal, toxicodependência...) atingem, naturalmente, maior expressão.

Antes de se proceder a uma identificação de diferentes tipos de grupos desfavorecidos, há que clarificar a distinção entre os grupos sociais que são classificados exclusivamente como desfavorecidos e aqueles que integram o subconjunto dos grupos marginalizados. A marginalização pressupõe um desvio em relação aos comportamentos-padrão, estabelecidos pelo grupo dominante (homens de meia-idade, brancos e da classe média ou média-alta) e que podem ser definidos enquanto conjunto de normas e valores que regulam os sistemas económico, social e político-administrativo. Enquanto a maioria das mulheres, dos idosos e, em larga medida, dos membros das minorias étnicas tem uma actuação funcional conforme os papéis sociais que lhes são reservados pela sociedade contemporânea, existem diversos outros grupos que ocupam uma posição claramente marginal face ao conjunto de normas e valores que constituem os padrões sociais de referência, assumindo-se que podem pôr em causa, ou mesmo ameaçar, certas dimensões da ordem social vigente. WINCHESTER e WHITE (1988: 38-41) referem que a marginalização é um conceito relativo e identificam diversos tipos de grupos marginalizados principais, com base na existência de atitudes não conformes com os padrões económicos, as normas sociais e os códigos legais.

Retendo como referência a tipologia estabelecida por estes autores, mas reformulando-a e adaptando-a ao contexto

português<sup>6</sup>, podemos identificar os seguintes tipos de grupos marginalizados:

- Grupos exclusivamente marginalizados do ponto de vista económico, isto é, aqueles que, segundo estes autores, não têm capacidade para auto-satisfazer as necessidades de subsistência do dia-a-dia e que incluem os desempregados, os idosos pobres e/ou isolados em aldeias em acentuado declínio (subcategorias do grupo desfavorecido idosos), as famílias monoparentais, e os estudantes, que, numa acepção mais lata, correspondem aos grupos etários das crianças e dos jovens.
- Grupos económica e socialmente marginais, isto é, «cujo comportamento ou a simples existência se situa, segundo a percepção dos membros da hegemonia dominante, nas "franjas da aceitabilidade"» (WINCHESTER e WHITE (1988: 38) e que comportam minorias étnicas e grupos de refugiados cujos padrões sócio-culturais não são conformes com os da sociedade cristã ocidental, bem como os homossexuais e os deficientes mentais e físicos, inserindo-se aqui os seropositivos. Também se devem incluir os alcoólicos e os vagabundos, ainda que muitos dos comportamentos dos membros destes grupos se situem na fronteira entre o socialmente condenável e o legalmente proibido.
- Grupos marcados pela prática de actividades ilegais que podem estar (ou não) associadas a marginalidade económica e/ou social. Nesta situação temos os toxicodependentes, os delinquentes, as prostitutas, os

---

*6 Para o contexto português, as categorias sociais identificadas por FERREIRA DE ALMEIDA et al (1992), no capítulo 4 de Exclusão Social - Factores e tipos de pobreza em Portugal, constituem um referencial importante.*

imigrantes irregulares e os indivíduos cuja actividade se situa, exclusivamente, no domínio da economia informal.

Três tipos de questões se levantam, quer em relação à distinção entre grupos exclusivamente desfavorecidos e grupos desfavorecidos e marginalizados, quer em relação à própria tipologia dos grupos marginalizados. Em primeiro lugar, as categorias interpenetram-se e existem subconjuntos dos grupos desfavorecidos (e.g. mulheres chefes de família monoparentais ou alcoólicos idosos) que se encontram em situações de marginalidade, bem como indivíduos que conjugam situações de dupla ou tripla marginalização (e.g. prostitutas das minorias étnicas ou imigrantes ilegais envolvidos no consumo de drogas e na actividade criminal). Em segundo lugar, sendo a marginalização uma classificação relativa, uma vez que as normas e os valores das sociedades não são estáticos, os tipos e os grupos apresentados não esgotam as classificações possíveis, nem devem ser assumidos como uma tipologia de longa duração, passível de ser aplicada, sem discussão, a outras sociedades. Finalmente, os grupos marginalizados identificados têm, na maioria dos casos, uma maior expressão na sociedade urbana, não apenas porque a maioria da população dos países desenvolvidos habita nas cidades, mas sobretudo porque os processos que conduzem à marginalização (segregação social e espacial, reestruturação económica das maiores bacias de emprego com alterações significativas ao nível da precarização e do desemprego e outros) são aqui mais evidentes. A menor coesão social e a maior diversidade dos agrupamentos sociais urbanos, muito fortalecida por fenómenos como a imigração,

proporcionam, também, um nível mais elevado de tolerância face aos comportamentos desviantes.

### **GEOGRAFIAS DOS DESFAVORECIDOS E DOS MARGINALIZADOS I: PROJECTOS REALIZADOS**

Apresentar os diferentes tipos de estudos empíricos efectuados em Geografia, durante os últimos 15 anos, sobre grupos desfavorecidos e marginalizados revela-se uma tarefa excessiva e relativamente pouco interessante. Assim, optou-se por discutir as principais questões que têm sido abordadas nas análises geográficas dos grupos desfavorecidos, conferindo particular destaque aos aspectos focados nos trabalhos de geógrafos nacionais, de modo a perceber qual a pertinência desta temática na Geografia Social portuguesa. Em 1982, JORGE GASPAR (1982: 219) referia-se ao pouco relevo conferido pelos geógrafos portugueses ao papel da estrutura social na configuração e produção dos espaços, destacando também a necessidade de introduzir a dimensão social na análise dos efeitos espaciais de certos fenómenos, como as políticas estatais. Não obstante este alerta para a necessidade de uma Geografia Social mais activa, o período posterior a 1985 foi marcado por um afastamento ainda maior dos geógrafos portugueses em relação às temáticas sociais. É sintomático que após 1985 a revista *Finisterra* tenha publicado apenas dois artigos (um sobre o catolicismo em Portugal, outro de introdução à temática do género em Geografia) que podem ser classificados no âmbito da Geografia Social, enquanto no período compreendido entre 1980 e 1985 surgem cinco entradas passíveis de classificação neste domínio. Se tomarmos como referência os *Cadernos de*

*Geografia*, cuja publicação anual se iniciou em 1982, a situação detectada é idêntica, não aparecendo até 1990 qualquer artigo que possa ser classificado no âmbito da Geografia Social. Esta redução do interesse pelas temáticas sociais na Geografia portuguesa deve ser equacionada no âmbito do quadro geral apresentado no início deste texto. Contudo, após inícios da década de 90, a Geografia Social ganhou um novo fulgor, tendo começado a aparecer diversos trabalhos que, do ponto de vista temático, incorporam o estudo de diversos grupos desfavorecidos e marginalizados. Em relação ao estudo do género e ao das minorias étnicas em Geografia, as abordagens iniciais centraram-se nos reflexos espaciais das desigualdades sociais entre homens e mulheres (ANDRÉ, 1990: 336) e entre os membros das minorias étnicas e os pertencentes ao grupo dominante. Neste último caso, destacam-se os estudos relativos às desiguais possibilidades de apropriação do espaço urbano, que dão origem aos processos de segregação espacial (SMITH, 1988: 423).

Posteriormente, a Geografia do Género passou a dar relevo à articulação entre capitalismo e patriarcado ou, mais explicitamente, à importância da expressão territorial das relações entre classe e género (ANDRÉ, 1990: 344). Pelo seu lado, geógrafos que investigam a questão da raça e, mais especificamente, da segregação racial em Geografia passaram a dar significativo destaque à importância da raça enquanto elemento fundamental das relações de produção e consumo que estruturam a apropriação do espaço, designadamente residencial (SMITH, 1989: 15). A relação entre racismo, processo de produção, estrutura de classes e direitos políticos passou a

constituir também uma componente teórica da grelha de análise destes processos em Geografia. A relevância atribuída às relações entre género e estrutura social e entre raça e estrutura social permitiu a emergência da trilogia classe-raça-género, que no âmbito da Geografia deve ser entendida enquanto elemento passível de expressão territorial. Refira-se, contudo, que se a questão do mercado de emprego é transversal às análises geográficas que abordam o género e os grupos étnicos, as questões relacionadas com o domínio da reprodução têm sido abordadas de modo diferenciado. Enquanto a Geografia do Género tem privilegiado a análise da organização familiar e do trabalho doméstico, bem como a articulação destes domínios com a questão do emprego<sup>7</sup>, os estudos que tratam dos grupos étnicos relevam a questão residencial e, mais especificamente, o próprio funcionamento do mercado habitacional, enquanto factor de sustentação da segregação espacial<sup>8</sup>.

No que diz respeito à Geografia dos idosos, as análises têm-se centrado em torno da identificação de padrões espaciais relativos à distribuição geográfica, aos processos migratórios, às opções residenciais, à apropriação do espaço e à

---

7 É significativo que, nos números dos *Cadernos de Geografia da década de 90*, tenham aparecido diversas entradas que, num sentido lato, são passíveis de classificação no âmbito da Geografia Social. São exemplos os artigos de CRAVIDÃO e MATOS (1990) – “A população portuguesa dos anos 60 ao final do século XX – O envelhecimento acelerado”, e de CRAVIDÃO (1992) – “Ficção, Espaço e Sociedade. Notas para uma leitura geográfica e social da obra de Alves Redol – Avieiros”.

8 Ver, a propósito, a tese de ISABEL ANDRÉ, O falso neutro em Geografia Humana – Género e relação patriarcal no emprego e no trabalho doméstico, apresentada em 1993 à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

prestação de serviços aos idosos (WARNES, 1981; ROWLES, 1986; FERREIRA, 1993: 18). Apesar desta diversidade de perspectivas geográficas no âmbito da temática dos idosos em Geografia, ROWLES (1986: 511-512) reclamava a necessidade de um trabalho teórico ao nível da conceptualização e da interpretação crítica dos processos demográficos e da envolvente social, que segundo FERREIRA (1993: 18) já está em curso. Podemos, contudo, afirmar que um eventual corpo teórico da geografia dos idosos ainda se encontra numa fase de formulação.

No caso concreto da Geografia portuguesa, para além do trabalho de FERREIRA (1993) que, depois de discutir o processo de envelhecimento da população portuguesa, se debruça sobre as implicações deste numa região do interior e sobre a implementação e a gestão de uma rede de equipamentos destinada a servir esta população, deve referir-se a contribuição de CRAVIDÃO e MATOS (1990), que, embora não estude especificamente o grupo desfavorecido idosos, fornece uma imagem demográfica quantitativa do fenómeno correspondente ao envelhecimento da população nacional. Na mesma linha, JORGE ARROTEIA (1992) elaborou um pequeno estudo comparativo dos processos de envelhecimento da população portuguesa e europeia.

Os delinquentes constituem o grupo marginalizado que tem sido objecto de maior interesse por parte dos geógrafos portugueses, ainda que seja possível detectar outros trabalhos, designadamente sobre refugiados e seropositivos. Apesar de a Geografia do Crime ser uma temática já antiga em Geografia<sup>9</sup> e de o volume de

estudos produzido ser relativamente abundante, verifica-se que o corpo teórico que lhe serve de base ainda apresenta diversas lacunas. Em termos genéricos, podem considerar-se três tipos de perspectiva para a abordagem das questões da criminalidade por parte dos geógrafos: a análise espacial simples, que corresponde à identificação e descrição de padrões espaciais; a análise comportamental, que se debruça quer sobre a identificação entre os *gangs* e o seu território quer sobre a percepção espacial das vítimas potenciais (ver SMITH, 1987); e a análise ecológica, inspirada na Escola de Chicago, e que se preocupa com a relação entre os padrões espaciais da criminalidade e outros factores, potencialmente explicativos, tanto de natureza física (ambiente natural, morfologia urbana), como de natureza social. Ainda que a análise dos delinquentes não seja a subtemática mais frequente na Geografia do Crime, pode afirmar-se que a maioria dos estudos efectuados recaem no âmbito da análise ecológica de carácter social, como se pode detectar, apesar das diferenças analíticas existentes (em termos de suporte espacial, período de incidência do estudo, reflexão sobre o papel da justiça...), nos artigos publicados por geógrafos portugueses (FONSECA, 1984; MALHEIROS, 1989; ESTEVES, 1994). Este tipo de análises revela, contudo, um excessivo enfoque

---

Lisboa – Geografia de um Reencontro, p.241-248. *Pertencem às escolas cartográficas inglesa e franco-belga, ainda no século XIX, os primeiros estudos relativos à identificação das incidências regionais da criminalidade. No caso português, a primeira análise pertence a AMORIM GIRÃO, que incluiu, no seu Atlas de Portugal de 1958, um mapa da distribuição concelhia da taxa de condenações à pena maior. O estudo de HARRIES (1989) ilustra a primeira situação, sendo a segunda linha de investigação prosseguida, entre outros, por A. COLEMAN em Londres.*

---

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, MALHEIROS, J.M. (1992) – Comunidades Indianas na Área Metropolitana de

descritivo aliado a um posicionamento metodológico de tipo positivista, muito centrado na análise quantitativa das relações que se estabelecem, a um nível superficial, entre as variáveis que expressam os índices territoriais relativos à presença de delinquentes e certas variáveis socioeconómicas. Torna-se necessário adoptar novos enfoques perspectivos que façam emergir as relações explicativas profundas e o modo como estas se manifestam no território. Trata-se, pois, de analisar a forma como se articulam no território os padrões espaciais relativos aos delinquentes, o modo como funcionam e são percebidos os códigos legais, a apropriação das normas e dos valores sociais relativos à comunidade e à família e o próprio funcionamento da economia, não só em questões específicas como o mercado de solo urbano, mas também em aspectos gerais como a "produção" de novas marginalidades e o incremento das desigualdades entre grupos sociais.

Finalmente, o que afirma BLACK (1991: 293) relativamente à novidade da temática dos refugiados em Geografia e à ausência de um corpo teórico que sustente e dê coerência ao estudo desta questão pode ser generalizado para as análises geográficas de outros grupos marginalizados, como os deficientes. Contudo, o mesmo BLACK (1991: 285; 1993: 10) destaca três domínios relativamente à contribuição dos geógrafos para o estudo da problemática dos refugiados: as causas dos movimentos migratórios deste grupo, as consequências dos movimentos de refugiados no Terceiro Mundo e os padrões territoriais decorrentes do acolhimento e instalação de refugiados nos países desenvolvidos. Enfatizam-se, portanto, as questões relativas à mobilidade geográfica. No caso do estudo comparativo entre refugiados e

candidatos ao asilo angolanos em Lisboa e em Madrid (MALHEIROS, 1994), se bem que a questão da origem geográfica e, sobretudo, do papel das redes de solidariedade informal esteja presente, a problemática central situa-se em torno da vulnerabilidade desta população, particularmente no domínio do emprego. Por último, a questão da mobilidade geográfica constitui também um aspecto central no trabalho sobre seropositivos internados em hospitais de Coimbra, recentemente apresentado por NOSSA e CRUZ (1994).

## **GEOGRAFIAS DOS DESFAVORECIDOS E DOS MARGINALIZADOS II: PROJECTOS POR REALIZAR**

Esta emergência da investigação aplicada sobre os grupos desfavorecidos e marginalizados na Geografia portuguesa não só possibilita a identificação de pistas para o futuro como permite assumir a existência de um novo fôlego na Geografia Social nacional. Existem, contudo, desafios importantes, tanto no domínio temático como no domínio teórico e metodológico.

Em relação ao primeiro aspecto, torna-se necessário o aprofundamento e a diversificação dos estudos sobre as minorias étnicas, os idosos e os deficientes, incluindo-se aqui os seropositivos. Por outro lado, seria importante o alargamento da investigação a grupos marginalizados que evidenciam problemas de grande importância na sociedade portuguesa, como os desempregados, designadamente aqueles que desempenham tarefas no sector informal, os toxicodependentes, os alcoólicos e os idosos residentes em áreas deprimidas e isoladas. Um outro campo por explorar corresponde ao estudo de

populações que se encontram em situações de dupla ou tripla marginalização (mulheres das minorias étnicas ou toxicodependentes desempregados, por exemplo), lembrando-se aqui a necessidade de ter sempre presente que os grupos marginalizados não são homogêneos, existindo diferenciações que decorrem das características (idade, sexo, origem social...) dos membros que os compõem.

No domínio teórico e metodológico, torna-se importante enriquecer as análises quantitativas e de descrição dos padrões territoriais com novos elementos decorrentes de um posicionamento analítico mais flexível e integrador. Trata-se, afinal, de incorporar e/ou reforçar nestes estudos questões como a conjugação de perspectivas metodológicas próprias da geografia com as oriundas de ciências diferentes, o protagonismo dos objectos de estudo ou a utilização combinada de técnicas qualitativas e quantitativas. No fundo, pretende-se enfatizar o processo

território-geração de marginalidades, considerando esta a melhor forma de estabelecer uma articulação entre domínios (sociológico, económico, jurídico...) que, por si só, não possibilitam a apreensão completa e profunda da temática em debate. A última palavra nesta discussão refere-se ao posicionamento ideológico dos geógrafos sociais. Numa época em que o mito do cientista objectivo e imparcial parece definitivamente posto em causa, a geografia deve assumir uma posição crítica, ainda que rigorosa e distante dos excessos do idealismo e da subjectividade, face à geração de desigualdades e de injustiças no quadro do actual sistema económico e sócio-político. Os grupos que aqui se discutiram são uma das faces principais da injustiça social, não podendo os cientistas sociais, nomeadamente os geógrafos, eximir-se a um papel fundamental ao nível do aprofundamento da compreensão destes problemas e da construção de soluções inovadoras.

#### REFERÊNCIAS

- ANDRÉ, I.M. (1990) – "O género em Geografia. Introdução de um novo tema", in *Finisterra*, XXV (50), pp. 331-348.
- (1993) – *O falso neutro em Geografia Humana: Género e relação patriarcal no emprego e no trabalho doméstico*. Dissertação de Doutoramento em Geografia Humana apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- ARROTEIA, J.C. (1992) – "O Envelhecimento da População em Portugal e na Europa. Perspectivas Demográficas e Sociológicas", in *Actas da Conferência Europeia As Pessoas Idosas e a Família – Solidariedade Entre Gerações*, Funchal, 23-25 de Abril de 1992.
- Ministério do Emprego e da Segurança Social, Comissão Nacional para a Política da Terceira idade, pp. 27-33.
- BLACK, R. (1991) – "Refugees and displaced persons: geographical perspectives and research directions" in *Progress in Human Geography*, 15 (3), pp. 281-297.
- (1993) – "Geography and Refugees: current issues", in BLACK, R.; ROBINSON, V. (eds.) (1993) – *Geography and Refugees - Patterns and Processes of Change*, pp. 3-14. Belhaven Press, Londres.
- CASTLES, S. et al. (1984) – *Here for Good: Western Europe's New Ethnic Minorities*. Pluto Press, Londres.
- CRAVIDÃO, F.D.; MATOS, M.A. (1990) – "A população portuguesa dos anos 60 ao final do século XX – O envelhecimento acelerado", in *Cadernos de Geografia*, 9, pp. 35-48.

- CRAVIDÃO, F.D. (1994) – "Ficção, Espaço e Sociedade. Notas para uma leitura geográfica e social da obra de Alves Redol – Avieiros", in *Cadernos de Geografia*, 11, pp. 37-47.
- ESTEVES, A. (1994) – "O crime na cidade de Lisboa: Três perspectivas de um mesmo tema". Comunicação apresentada no II Congresso da Geografia Portuguesa – A Geografia Portuguesa: Debater as Mudanças, Preparar o Futuro, Coimbra 6-8 de Outubro de 1994.
- EYLES, J. (ed.) (1986) – *Social Geography in International Perspective*. Croom Helm, Londres.
- FERREIRA, C.M. (1994) – *Envelhecimento demográfico e planeamento do território*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- FERREIRA DE ALMEIDA, J. et al. (1992) – *Exclusão Social. Factores e tipos de pobreza em Portugal*. Celta, Oeiras.
- FONSECA, M.L. (1984) – "Notas para uma Geografia do crime em Portugal", in *Finisterra*, XIX (38), pp. 171-204.
- GASPAR, J. (1982) – "Portugal: uma Geografia em mudança (O levantar de uma questão)", in *Finisterra*, XVII (34), pp. 215-221.
- HARRIES, K. (1989) – "Homicide and assault: a comparative analysis of attributes in Dallas neighborhoods, 1981-85", in *The Professional Geographer*, 41 (1), pp. 29-39.
- JACKSON, J.A. (1986) – *Migrações*. Escher, 1991.
- JONHSTON, R.J. (1986) – "North America", in EYLES, J. (ed.) (1986) – *Social Geography in International Perspective*, pp. 30-59, Croom Helm, Londres.
- KNOPP, L. (1987) – "Social theory, social movements and public policy: recent accomplishments of the gay and lesbian movements in Minneapolis, Minnesota", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 11 (2), pp. 243-261.
- MALHEIROS, J.M. (1989) – "A Criminalidade em Lisboa – Uma abordagem geográfica", in *Direito e Sociedade*, 5, pp. 7-12.
- (1993) – *Comunidades Indianas na Área Metropolitana de Lisboa. Geografia de um Reencontro*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- (1994) – "Refugees in Portugal and Spain: a preliminary approach on reception policies and integration prospects". Comunicação apresentada no COST A2 Workshop — Refugees in Europe: Research issues – Avenues to Integration: Refugees in Contemporary Europe, Florença, 23-25 de Setembro de 1994.
- MITCHELL, O.; SMITH, N. (1990) – "Bringing in Race", in *The professional Geographer*, 42 (2), pp. 232-234.
- NOSSA, P.N.; CRUZ, M. (1994) – "Tendências actuais da Geografia (médica) na investigação em saúde e cuidados de saúde". Comunicação apresentada no II Congresso da Geografia Portuguesa — A Geografia Portuguesa: Debater as Mudanças, Preparar o Futuro, Coimbra 6-8 de Outubro de 1994.
- ROWLES, G.D. (1986) – "The Geography of ageing and the aged: towards an integrated perspective", in *Progress in Human Geography*, 10 (4), pp. 511-539.
- SAYER, A. (1993) – "Postmodernist thought in Geography: a realist view", in *Antipode*, 25 (4), pp. 320-344.
- SMITH, D.M. (1994) – *Geography and Social Justice* Blackwell. Oxford.
- SMITH, S.J. (1987) "Fear of crime: beyond a geography of deviance", in *Progress in Human Geography*, 11 (1), pp. 1-23.
- (1988) – "Political interpretations of 'racial segregation' in Britain", in *Environment and Planning D: Society and Space*, 6 (4), pp. 423-444.
- (1989) – *The Politics of 'Race' and Residence*. Polity Press, Cambridge.
- SOJA, E. (1989) – *Postmodern Geographies*. Verso, Londres.



- WARNES, A. (1981) – "Gerontology and Geography", in *Progress in Human Geography*, 5 (3), pp. 317-341.
- WHITE, P.E. (1993) – "Ethnic Minority Communities in Europe", in NOIN, D.; WOODS, R. (eds.) (1993) – *The Changing Population of Europe*, pp. 206-225, Blackwell, Oxford.
- WINCHESTER, H.P.M.; WHITE, P.E. (1988) – "The location of marginalised groups in the inner city", in *Environment and Planning D: Society and Space*, 6 (1), pp. 37-54.

# COUDELARIA DE ALTER: UMA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

*Maria Leal Monteiro\**

## PREÂMBULO

As páginas que se seguem fazem parte do relatório de lançamento de um programa de desenvolvimento para a Coudelaria de Alter.

Se bem que possa constituir uma experiência profissional interessante analisar uma situação de partida, definir objectivos, traçar estratégias e instrumentos de actuação e até “prever” o alcance da sua execução, todo este exercício e esforço não passará de “academismo” mais ou menos conseguido caso a execução não se concretize!

Ora, para esta concretização são imprescindíveis o faseamento, as forças e as vontades que determinam, no conjunto, uma efectiva “experiência de desenvolvimento local”. E uma forte componente de alteração de mentalidades conjugada com a estima pelos valores culturais próprios!

Desde a primeira hora são necessários contactos, envolvimento, negociações, cumplicidades na asserção positiva da palavra, enfim, é preciso descobrir e conjugar os vários e legítimos interesses de todos os intervenientes ou influenciadores das decisões a tomar. Por fim, importa estar muito convencido de

que o que se pensou e relatou é realmente um caminho possível para se conseguir um duradouro e verdadeiro desenvolvimento local.

Caso o valor, o realismo e a utilidade do projecto sejam verdadeiros não há obstáculo que não se consiga ultrapassar ou, pelo menos, contornar.

Esta foi a minha experiência profissional até hoje e espero que o desenvolvimento da Coudelaria de Alter como pólo dinamizador do espaço onde se insere, conseguido até ao final do século, venha corroborar as convicções exprimidadas e a justeza dos caminhos escolhidos.

## 1. INTRODUÇÃO

*Preparar Portugal para o Século XXI é o grande projecto nacional que deverá mobilizar os Portugueses na presente década, numa atitude voluntarista e decidida para a construção de uma base económica e social sustentada, que torne possível uma aproximação acelerada e duradoura do país aos padrões europeus.*

PDR 1994-99

*Numa conciliação de vários factores, objectivos e interesses, o PDR reflecte o necessário equilíbrio entre a indispensabilidade de uma rápida aproximação às médias comunitárias e os*

---

\* *Geógrafa, Coudelaria d'Alter.*

*condicionalismos macroeconómicos, a par de uma preocupação em reduzir as assimetrias regionais do país.*

PDR 1994-99

Com estas duas citações do Plano de Desenvolvimento Regional introduzem-se os parâmetros de referência ao Programa de Desenvolvimento da Coudelaria de Alter. Esta instituição, criada em 1748 por D. João V, detém um inestimável valor patrimonial e um potencial de desenvolvimento endógeno que importa e urge materializar como contribuição para o projecto nacional de fortalecimento da base económica regional.

*Inforgeo 7/8 – 1994*

Localiza-se no Concelho de Alter do Chão, no Alto Alentejo, é uma herdade de 800 ha com uma área social de edifícios para vários fins, desde os serviços e oficinas até às cavalariças e picadeiros, da ordem dos 24 000m<sup>2</sup> de superfície coberta. Tem uma unidade muito própria, porventura resultante de cerca de 250 anos de história como Coudelaria, com prados, montado, olival e montes numa paisagem bem arrumada, a característica paisagem alentejana.

Esta Coudelaria e o seu inevitável carácter pecuário pode e deve complementar-se com os turismos e os lazeres, variados e de qualidade, numa abertura a caminhos de futuro que a diversificação da base económica melhor sustentará.

## **2. OBJECTIVOS GERAIS E ESTRATÉGICOS**

### **Esforços de ajustamento tendo em vista a auto-sustentação a médio prazo**

O desenvolvimento regional do país até ao fim do século enfrenta um contexto europeu e internacional de intensificação

da concorrência e impõe grandes esforços de ajustamento na Coudelaria de modo a gerar riqueza e empregos directos e indirectos.

O objectivo-tendência ao desenvolvimento das actividades de serviços, no caso vertente às actividades de intermediação e serviços às empresas (criadores privados), de formação e de tempos livres, está associado à própria mudança nos factores de competitividade ao nível europeu. O vasto património existente, aliado a este objectivo de ajustamento à tendência pela intensificação dos serviços a prestar, deverá garantir a auto-sustentação, se bem que apenas a médio prazo, dados os investimentos e readaptações necessários ao atrás referido ajustamento.

### **Reavaliação do papel das zonas rurais e maior articulação urbano-rural**

Uma gradual reavaliação do papel e do lugar *da agricultura e das zonas rurais nos países desenvolvidos, levando a um enfoque menos produtivista e a uma valorização ambiental do mundo rural mais estreitamente ligados à própria qualidade de vida das populações urbanas. Esta tendência pode abrir oportunamente a uma agricultura de produtos de alta qualidade, à revalorização dos espaços florestais e a maior articulação entre zonas urbanas e espaços rurais.*

PDR 1994-99

Na Coudelaria de Alter, a valorização do ambiente natural, a agricultura de produtos biológicos de procura crescente nos meios urbanos e o turismo em espaço rural centrado no cavalo e seus eventos públicos serão contributo para a maior articulação urbano-rural.

Os dois pressupostos-base da estratégia de desenvolvimento do PDR, o crescimento

sustentado e a melhoria da qualidade de vida, constituem os objectivos a atingir no final do século após execução do programa nas suas várias componentes estratégicas:

- promoção animal,
- promoção de valores histórico-culturais,
- promoção do turismo,
- promoção ambiental,
- formação profissional.

Estas componentes estratégicas do programa de desenvolvimento integrado da Coudelaria de Alter traduzem-se em programas e projectos de recuperação, readaptação, reutilização de edifícios e espaços, bem como na valorização, exposição e animação em torno do património existente: histórico, cultural, artístico, arquitectónico etc. Sintetizando, digamos que se pretende aproveitar as condições de recepção óptimas para a "apetecível descoberta do espaço e do mundo rural" como território onde muito do imaginário da população urbana encontra resposta.

### 3. ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PROGRAMA

A Coudelaria de Alter tem uma área de influência conforme os parâmetros em análise.

Considerando a prestação de serviços especializada no âmbito do cavalo, em particular do cavalo lusitano, a área de influência é nacional, situação que não vamos agora aprofundar por se tratar de influência de carácter marcadamente sectorial.

Importa, neste ponto, analisar sobretudo a área de influência territorial actual e o seu previsível alargamento caso se concretize um programa de desenvolvimento relativamente ambicioso, como se pretende.

Como núcleo de desenvolvimento rural, a Coudelaria de Alter incrementará o seu papel de pólo dinamizador de uma área muito mais vasta que a actual.

#### Área de influência imediata

A área de influência directa e imediata, actual, da Coudelaria de Alter exerce-se sobretudo sobre a sede do concelho – Alter do Chão – e a freguesia adjacente – Alter Pedroso.

Nesta área, os fluxos são já bastante intensos, a contratação de serviços e o fornecimento de bens são preferencialmente executados em Alter do Chão. A área de recrutamento dos trabalhadores é essencialmente Alter do Chão e Alter Pedroso – 70% do pessoal, i.e., setenta e um funcionários ou contratados têm esta origem.

O lançamento de um programa de desenvolvimento será crucial para estimular uma maior abertura à inovação, uma capacidade de resposta às potencialidades existentes que os desafios da época actual impõem e que conduzirá a uma alteração significativa da área de influência territorial.

O desenvolvimento da componente turística – equestre, cultural e rural – intensificará os fluxos com as "aldeias históricas ou rurais" previstas na zona, e que são Alter Pedroso e Flor da Rosa. Também aqui, a construção da pousada da Flor da Rosa (cuja 1ª fase foi apoiada pelo programa Prodiatec) e o grande valor patrimonial do Crato conduzirão certamente ao estabelecimento dos desejáveis fluxos.

Acresce que o traçado previsto para o IC13, que liga esta área a Portalegre e Espanha, passa justamente sobre<sup>1</sup> a Coudelaria de Alter, entre Alter do Chão e

---

<sup>1</sup> Evidentemente que o traçado – em fase de estudo – deverá ser corrigido para bordejar a Coudelaria.

o Crato, vilas estas sedes dos concelhos mais próximos e que beneficiarão de ramais de acesso.

Pode, portanto, admitir-se que os dois concelhos sejam os maiores beneficiários do desenvolvimento induzido pelo conjunto das intervenções programadas não só para a Coudelaria de Alter como também para Flor da Rosa, Alter Pedroso, Crato e Alter do Chão.

O desenvolvimento da componente da formação profissional e estímulo à criação do posto de trabalho próprio deverá também reflectir-se preferencialmente nestes dois concelhos, dada a proximidade territorial e a afinidade de potencialidades de desenvolvimento, sobretudo no domínio do turismo cultural.

Em conclusão, os dois concelhos deverão ser objecto de intervenções integradas e devidamente articuladas dadas as vantagens de escala alcançáveis nos domínios de actuação, de objectivos nitidamente convergentes.

### **Convergência de objectivos com o PDM de Alter do Chão**

Os estrangulamentos ao desenvolvimento nesta área situam-se fundamentalmente ao nível da distorção das estruturas demográficas e da fragilidade do tecido económico.

Trata-se de uma das áreas mais envelhecidas do Continente, com cerca de um terço dos habitantes com mais de 65 anos e perdas populacionais rondando os 50% dos anos 60 até hoje.

A fixação da população constitui o principal desafio que se coloca actualmente nestas regiões do país e o leque de potencialidades já anteriormente apontadas para o desenvolvimento da Coudelaria de Alter poderá contribuir com o maior significado para enfrentar com

sucesso este desafio, caso se possa concretizar uma intervenção a curto/médio prazo.

A recuperação da imagem de marca da Coudelaria de Alter e a recuperação do património são considerados no PDM de Alter como um dos eixos de actuação privilegiados do seu modelo de desenvolvimento, em que se procurará consolidar a base económica agro-pecuária, readaptando-a aos novos condicionalismos da agricultura nacional, e promover um sector terciário virado para mercados extraconcelhios, fundamentalmente a partir da criação de factores de procura turística.

Neste quadro de promoção de um sector turístico de qualidade e associado a uma imagem de marca local, a Coudelaria e as tradições equestres assumem papel central e surgem como estratégias actuações conducentes a:

- *Recuperar e reforçar o prestígio nacional e internacional da Coudelaria*, com pergaminhos históricos de quase 250 anos no apuramento de cavalos, de trato fácil, de sela ou de tiro ligeiro. A Coudelaria já foi um importante empregador ao nível concelhio e poderá ser um importante pólo de atracção de visitantes, quer complementando a sua actividade-base com a organização de exposições equestres quer como pólo de ensino com importante *know-how* nos domínios da biologia animal.
- *Valorizar as tradições e o conhecimento*, em risco de se perder, *na arte de equitação e tiro*, para à volta do seu ensino organizar um conjunto de actividades que funcionem como pólo de atracção, designadamente como actividades de férias e tempos livres, sobretudo para jovens de origem extraconcelhia e de estratos sociais de que resultassem procura para novas

actividades terciárias e mercado para maiores capacidades de alojamento hoteleiro.

Os indicadores de fluxos já existentes, se por um lado demonstram a capacidade polarizadora da Coudelaria de Alter, por outro lado, quanto à dimensão, não se têm afirmado suficientemente fortes para contribuir decisivamente para a fixação populacional e para o fortalecimento da base económica.

Tal desiderato só poderá ser alcançado com uma intervenção mais forte e territorialmente integrada.

## **Modelo de Desenvolvimento Territorialmente Integrado**

Assim, as potencialidades de atracção turística, que passam também por Alter Pedroso, Crato e Flor da Rosa, os projectos que se começam a executar ou os programas de desenvolvimento rural onde se inserem estes lugares, bem como as capacidades de formação profissional, constituem a ideia-base da articulação necessária nesta área territorial.

A influência da recuperação e desenvolvimento da Coudelaria jogará um papel não só relevante como, sem dúvida, estruturante.

## **Área de influência alargada**

A área de influência da prestação de certos serviços muito especializados (ligados ao cavalo) é praticamente nacional, conduzindo a fluxos de carácter muito pontual.

Além deste aspecto mais sectorial verificam-se, já actualmente, fluxos turísticos elevados, contando a Coudelaria de Alter com um número da ordem dos 70 000 visitantes/ano.

Destes, se bem que oriundos de todo o país e estrangeiro, a maioria tem origem na região do Alentejo.

Também por ocasião de acontecimentos de particular atracção – por ex. leilões, concursos de equitação ou atrelagens – as capacidades de alojamento de todo o distrito de Portalegre são, por vezes, escassas.

Quando da realização de cursos de formação profissional, também a maioria dos formandos são naturais do distrito de Portalegre.

Pode, assim, afirmar-se existir, já hoje, um esboço de área de influência mais alargada que numa primeira linha não vai para além do distrito de Portalegre e para efeitos de atracção turística atinge com alguma intensidade todo o Alentejo, estendendo-se ao país e estrangeiro.

Com a implementação do programa de desenvolvimento, a intensidade dos fluxos sofrerá forte impacto, procurando-se, por um lado, que a formação profissional atinja intensamente todo o Norte Alentejano e, por outro, que a capacidade de atracção e recepção turística (equestre, cultural e ambiental) seja iniciada em moldes mais modernos, qualitativa e quantitativamente, devidamente adequados.

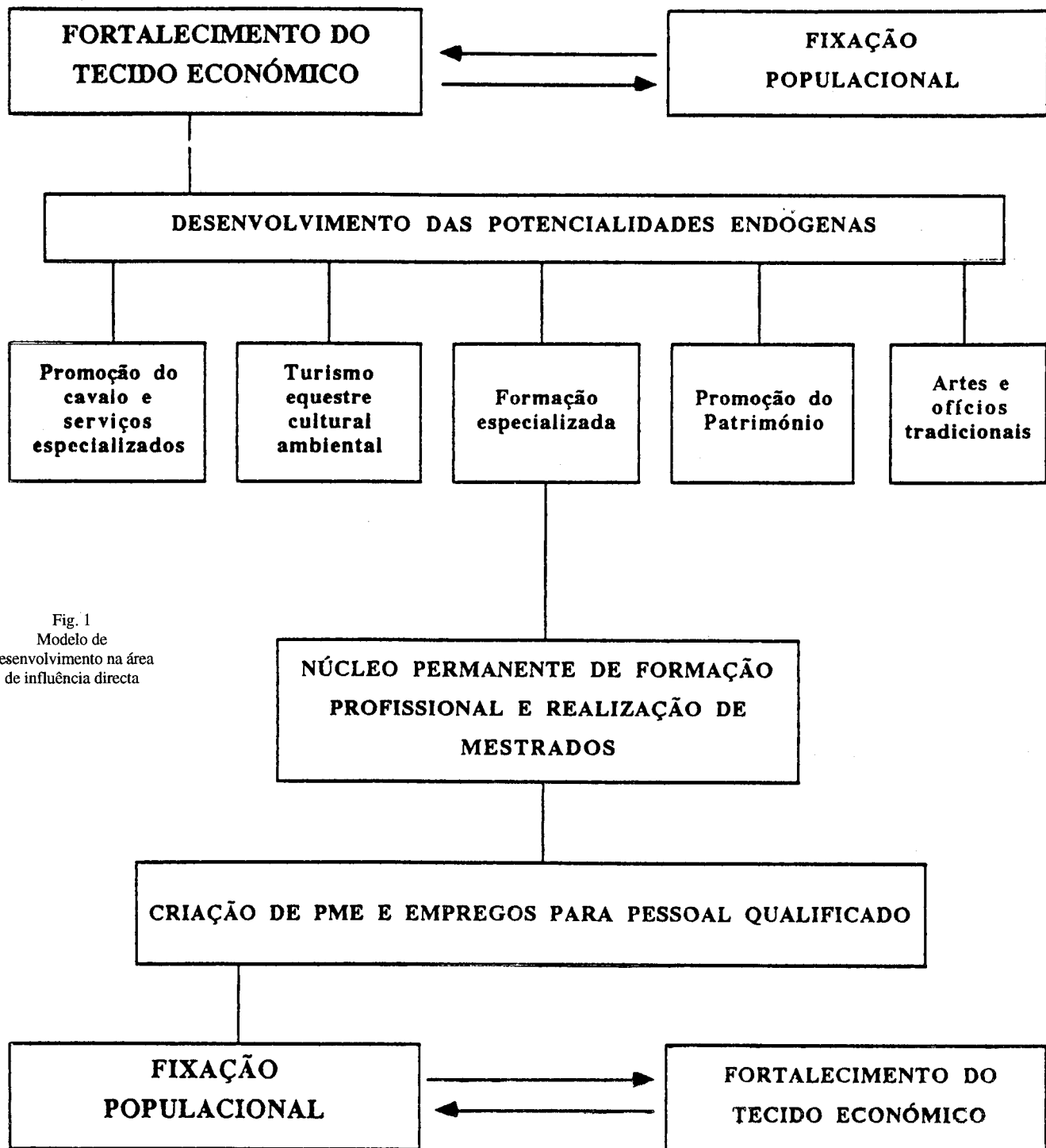


Fig. 1  
Modelo de  
desenvolvimento na área  
de influência directa

# VERGÍLIO TABORDA

## UM GEÓGRAFO EXEMPLAR

### Notas biográficas

*Carlos Patrício\**

Vergílio Taborda, que, segundo Orlando Ribeiro, "podia vir a ser um dos nossos maiores geógrafos" [5], nasceu em Trás-os-Montes (Freixo de Espada à Cinta) em 1906 e morreu aos trinta anos, após ter apresentado, em Coimbra, uma tese de doutoramento, na altura "criticada com dureza" mas considerada por Leite de Vasconcelos um "primoroso, empolgante livro" [6] e recomendado por Orlando Ribeiro como "o melhor exemplo de um estudo de região em Portugal" [7].

Embora seja bem dizer óptimo, *post mortem*, de quem, ainda em vida, se disse mal ou quase nada, a memória de Vergílio Taborda tem sido relativamente poupada a tais piropos. A lealdade de uns quantos amigos e o espontâneo reconhecimento de uns poucos sabe a genuíno tributo de justiça.

A mais de cinquenta anos de distância, Orlando Ribeiro, um dos poucos que, desde logo, se apercebeu do seu indiscutível talento, "aderindo sem reservas à riqueza [das suas] ideias" [12], não hesita em afirmar que a sua tese de doutoramento "conta-se ainda [em 1986] entre as melhores" [12]. Segundo ele, "perdeu-se em Taborda um dos mais

vigorosos espíritos da Geografia portuguesa" [12].

Mas porque é que a memória dos homens foi assim tão avara ou comedida com a respeitável memória deste homem?

No plano institucional, e como assistente de Amorim Girão, Vergílio Taborda, segundo considerações de Orlando Ribeiro, teve de "sofrer o feito insuportável do único catedrático da secção", vindo a falecer em 1936, "pouco tempo depois do doutoramento — diziam amigos que de amargura pela injustiça com que o tinham tratado" [6].

"Homem fino, sensível, reservado, um tanto indeciso, capaz de ver passar o eléctrico e não correr para o apanhar, esperando resignadamente o seguinte"[5], conforme testemunho dos seus condiscípulos, Vergílio Taborda, apesar do seu indiscutível talento, dificilmente poderia sobreviver, com tal feitio, no competitivo mundo universitário.

Após a sua morte, Amorim Girão "nem em conversa nem nos escritos se lhe refere com qualquer elogio"[5].

No plano curricular, a sua situação não era também brilhante. "Talentoso geógrafo, avaro dos seus bens, pouco afeito a escrever, embora o fizesse como ninguém"[11/12], Vergílio Taborda "não escreveu além da tese nada mais de

---

\* *Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.*



geografia – nota prévia, recensão, reflexão ou perplexidade de principiante"[6].

À luz dos tempos que correm, com milhentos congressos e colóquios, semanas e seminários, artigos, comunicações e aparições, tanta reserva ou tanta indecisão traduziriam, por certo, níveis de crédito-poupança curricular muito próximos da indigência! Embora louvável em termos de comedido, tal atitude era, com certeza, imprudente ou suicida em termos de ambição.

Resta o consolo de pensar que Vergílio Taborda não era, afinal, deste mundo. Com tais padrinhos e tais aforros, o seu destino parecia marcado: se não tivesse morrido de desgosto, acabaria por morrer de fome, com certeza!

### O trabalho da sua vida

Consciente da carência de monografias regionais de qualidade e acreditando que "só depois de uma série de trabalhos desta natureza [...] será possível ensaiar-se um grande e sério trabalho de síntese geográfica do País" (17), Vergílio Taborda resolveu "começar pelo princípio", tentando superar as precárias ou quase nulas condições de investigação geográfica da altura, encetando aquilo que considerava poder vir a ser não "uma verdadeira e definitiva monografia regional" mas, pelo menos, "um primeiro e incerto trabalho de reconhecimento"(17). Amontoando experiência de campo e somando inquéritos em dezenas de aldeias no convívio com aqueles "que trabalham a terra e para ela só vivem"(17), Vergílio Taborda, embora reconhecendo que "não é trabalho fácil delimitar uma região geográfica [dado] que a uma região natural se não sobre põe exactamente uma região humana, [e] admitir o contrário

seria postular um estreito e ridículo determinismo geográfico"(21), circunscreveu o seu trabalho àquilo a que ele chamou Alto Trás-os-Montes e que, em traços gerais, corresponde à actual NUT III da Região Norte, curiosamente apelidada com a mesma designação.

Admitamos que se trata de uma homenagem póstuma, justificando assim, por tabela, a existência de um Alto sem um Baixo Trás-os-Montes.

A despeito de possíveis divergências teóricas ou metodológicas, a leitura de *Alto Trás-os-Montes – Estudo Geográfico*, além de proporcionar uma viagem fantástica a recantos do *Mundo Maravilhoso* de Miguel Torga, quase perdidos no tempo e na distância, poderá permitir também juntar o útil de um rigor científico inexcedível ao agradável de um estilo solto e convidativo.

Embora apenas com fotografias a preto e branco, este livro de Geografia, através da riqueza informativa e formativa do seu texto, marca bem a distância que o separa de alguns outros inventários regionais. Vergílio Taborda fala do que sabe e do que conhece por dentro.

Teoricamente distanciado do determinismo geográfico, embora demasiadamente sensível à "natureza rude, clima excessivo, solo em regra pouco fértil" de um espaço geográfico "mergulhado no isolamento das suas montanhas e vales profundos"(1), onde o "clima [...] exerce sobre a mentalidade do camponês uma influência deprimente"(101), Vergílio Taborda trata com agilidade o equilíbrio de subsistência local de "uma policultura que satisfaça a todas as necessidades"(113), retoma o equilíbrio de subsistência regional de uma agricultura com progressiva especialização de complementaridades e retrata, de forma elegante, a importância polarizadora dos

dois centros urbanos principais – Bragança e Chaves –, que, segundo ele, "só dão verdadeiramente a imagem da função que desempenham quando as suas ruas um pouco sonolentas se animam dum rumor novo e duma nova actividade pela afluência dos camponeses, em dias de feira ou de mercado"(130).

"Verdadeiramente clássica na composição e no estilo"[6/7], a tese de Vergílio Taborda constitui um levantamento exaustivo da realidade humanizada do Alto Trás-os-Montes de há mais de meio século. Desde as culturas às relações económicas, das propriedades às habitações, das paisagens à população, das estações do ano aos trabalhos agrícolas, tudo é tratado de forma surpreendente e com rigor inexcedível.

Embalados na fluência do seu estilo, depressa nos deixamos envolver num espaço de afeição e descoberta, quase apeteecendo, por vezes, atropelar a sequência prudente do narrador e acordar fantasmas ou fantasias meia dúzia de páginas à frente.

Vergílio Taborda fala, de facto do que sabe e do que conhece por dentro e não há dúvida que é difícil fazer melhor as honras da casa, sobretudo conseguindo conciliar tamanha lucidez com tal intimidade.

Quase sem darmos por isso, o autor de *Alto Trás-os-Montes* consegue colocar-nos a pensar do lado de lá.

A flexibilidade da sua análise vai debitando, então, sugestões e explicações, num espaço que progressivamente se abre e se transforma.

E é neste contexto que o enquadramento natural de arcaísmos de subsistência, a evolução histórica das mais variadas actividades ou singularidades, a definição de fluxos de informação, de pessoas e de bens, a sobreposição de redes daí resultantes e a sua maior ou menor

operacionalidade vão ganhando, à vez ou em conjunto, o merecido direito às luzes da ribalta, ajudando, assim, a perceber, de forma sincrónica ou diacrónica, os possíveis anacronismos de um espaço que se tem, em espaços variados que já houve. E assim, do artesanato mais decadente à indústria que já não há, do povo que vai saindo às crises que vão ficando, do linho que dá lugar ao algodão e da diligência que dá boleia ao caminho-de-ferro, tudo ganha desculpa ou razão na complexa rede de conexões ou correlações que Vergílio Taborda nos vai obrigando a tecer. Embora ideologicamente datado, este geógrafo sabe, de facto, transmitir aquilo que se vê e respeitar o *espiritus loci* daquilo que se sente.

Da sua geografia, acabam por ficar na memória verdadeiros retratos com alma. A decénios de distância, o seu trabalho consegue deixar adivinhar a progressão natural do próprio pensamento geográfico. Embora assumindo com dignidade e competência o *esprit de finesse* dos geógrafos do seu tempo, Vergílio Taborda soube dosear, com virtude e temperança, esquemas de análise estrutural, sobretudo na explicação de fluxos e de redes, e demonstrou, inclusive, uma argúcia invulgar no tratamento daquilo a que agora se chama o espaço vivido.

Recordar Vergílio Taborda, a sessenta e tal anos de distância, é matar saudades de uma boa geografia regional.

*Alto Trás-os-Montes* marca bem a diferença que existe entre um bom trabalho de investigação geográfica e os milhentos inventários novo-riquenhos, ora em voga, que não passam, quase sempre, de meros enlatados de uma sociedade consumista, onde a região se encaixa no espartilho de uma ficha normalizada, embora desdobrável num sem-número de gráficos, quadros ou fotografias coloridas,

e a sua individualidade se perde no conjunto indiferenciado de unidades de análise com fartura de dados mas com ausência de vida.

Com tais contributos, não admira que o País se vá queimando e convertendo, rapidamente, num deserto normalizado de paisagens e de ideias.

E depois queixem-se de que já não há regiões em Portugal!...

Nos tempos que correm, acautelar as diferenças é combater desigualdades e evitar níveis intoleráveis de entropia funcional ou escalas incomportáveis de identidade perceptiva.

Aceitem o meu conselho e leiam ou releiam Vergílio Tabor da enquanto é tempo.

*NOTA FINAL: As páginas referidas entre [ ] pertencem ao prefácio de Orlando Ribeiro à 2ª edição de Alto Trás-os-Montes de Vergílio Tabor da (1987).*

*As páginas referidas entre ( ) pertencem ao corpo da obra atrás citada.*

# LEGISLAÇÃO

## (Dezembro 1993 – Junho 1994)

*Carlos Nunes Silva\**

### ENSINO

Portaria nº 39/94, de 14 de Janeiro – altera mapa de recuperação de tempo de serviço prestado na anterior carreira pelos professores do ensino não superior, para efeitos de progressão na carreira docente.

Decreto-Lei nº 16/94, de 22 de Janeiro – aprova o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo.

Portaria nº 79-B/94, de 4 de Fevereiro – cria os centros de área educativa no âmbito das direcções regionais de educação.

Portaria nº 122/94, de 24 de Fevereiro – regulamenta o exame extraordinário de avaliação de capacidade para acesso ao ensino superior.

Despacho Normativo nº 197/94, de 25 de Março – homologa os Estatutos da Universidade Aberta.

Portaria nº 276/94, de 9 de Maio – define, para o ano lectivo de 1994-95, o número de lugares atribuído a cada um dos quadros de zona pedagógica.

Portaria nº 398/94, de 23 de Junho – fixa, para o ano lectivo de 1994-95, o número de lugares atribuído a cada um dos quadros de zona pedagógica.

### PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro – estabelece o novo regime de empreitadas de obras públicas.

Decreto-Lei nº 409/93, de 14 de Dezembro – aprova o regulamento de pequenas barragens.

Lei nº 74/93, de 20 de Dezembro – Grandes Opções do Plano para 1994.

Lei nº 75/93, de 20 de Dezembro – Orçamento do Estado para 1994.

Decreto-Lei nº 423/93, de 31 de Dezembro – regula a elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Intervenção na Floresta.

Portaria nº 30/94, de 11 de Janeiro – regula os pedidos de autorização de localização de estabelecimentos industriais e emissão da respectiva certidão.

Decreto-Lei nº 11/94, de 13 de Janeiro – define o regime aplicável às servidões necessárias à implantação das infra-estruturas das concessões de gás natural.

Decreto-Lei nº 13/94, de 15 de Janeiro – estabelece faixas com sentido *non aedificandi* junto das estradas nacionais constantes do Plano Rodoviário Nacional.

Decreto-Lei nº 45/94, de 22 de Fevereiro – regula o processo de planeamento de recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos.

---

\* Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.

Decreto-Lei nº 66/94, de 28 de Fevereiro – altera as áreas de actuação dos GAT.

Decreto-Lei nº 81/94, de 10 de Março – aprova o Regulamento de aplicação em Portugal do Fundo de Coesão.

Decreto-Regulamentar nº 8/94, de 11 de Março – cria o Parque Natural de Sintra-Cascais.

Decreto-Lei nº 85/94, de 30 de Março – estabelece normas relativas ao património cultural arqueológico subaquático.

Decreto-Lei nº 117/94, de 3 de Abril – regula a localização e o licenciamento das oficinas de ferro-velho, de entulhos, de combustíveis sólidos e de veículos.

Portaria nº 247-A/94, de 20 de Abril – cria zonas agrárias e zonas florestais.

Decreto-Lei nº 141/94, de 23 de Maio – revoga o DL 37251 de 28/12/1948, que aprova o Plano de Urbanização da Costa do SOL (PUCS).

Decreto-Lei nº 177/94, de 27 de Junho – cria o Programa estratégico de dinamização e modernização da indústria portuguesa (PEDIP-II).

Decreto-Lei nº 182/94, de 30 de Junho – cria o programa de apoio aos mercados abastecedores (PROMAB).

Decreto-Lei nº 184/94, de 1 de Julho – cria o programa de apoio à modernização do comércio (PROCOM).

Resolução do Conselho de Ministros nº 50/94, de 1 de Julho – define e caracteriza os sistemas de incentivos e os regimes de apoio integrados no PEDIP-II.

Portaria nº 486/94, de 4 de Julho – aprova o regulamento de aplicação do SIFIT-III.

Vários (1994) – *Direito do Ambiente*.

Instituto Nacional de Administração, Oeiras,  
558 pp.

ISBN 972-9222-10-X

*Ana Ramos Pereira\**

*Catarina Ramos\**

Este livro, coordenado por Diogo Freitas do Amaral e Marta Tavares de Almeida, reúne vinte comunicações, apresentadas no Curso sobre o Direito do Ambiente, realizado no Instituto Nacional de Administração, de 17 a 28 de Maio de 1993, e que contou com a participação de especialistas nacionais e estrangeiros.

A obra está dividida em quatro partes e um anexo. A primeira parte, "Introdução Geral", é composta por cinco comunicações e contém um enquadramento geral sobre a problemática do Ambiente, o fundamento do Direito do Ambiente no âmbito do desenvolvimento, bem como os problemas ambientais em áreas industriais, nomeadamente a poluição hídrica. Esta primeira parte conclui-se com uma explanação sobre o ambiente urbano, especialmente em Portugal, chamando-se a atenção para a revalorização a que hoje se assiste da cidade-centro, por ser nela que se desenvolvem as actividades políticas e económicas, culturais e sociais. O sucesso dessas actividades passará pela boa qualidade do ambiente urbano.

Na segunda parte, intitulada "Direito Internacional e Direito Comunitário", com quatro comunicações, são apresentadas e discutidas as leis relativas ao ambiente, nomeadamente na Comunidade Europeia, e

a sua aplicabilidade a Portugal.

Na terceira parte, "Direito Comparado", são expostos e discutidos os fundamentos e as leis do ambiente em Itália, Alemanha, França e Estados Unidos, permitindo evidenciar a diversidade na conceptualização dos problemas ambientais nos referidos países.

A quarta parte é consagrada ao "Direito Português" e compõe-se de sete comunicações. Estas tratam o "Direito do Ambiente na Constituição", a "Lei de Bases do Ambiente", as associações de defesa do Ambiente e a legitimidade das acções populares, a Tutela e o Direito Penal do Ambiente, bem como a Jurisprudência portuguesa no domínio do Direito do Ambiente.

Esta obra contém, ainda, um anexo com a "Compilação de referências legislativas relativas ao Direito do Ambiente nos domínios da: Natureza, água, ar, resíduos, ruído, produtos químicos, riscos industriais e nucleares e biotecnologia". Este anexo, muito cómodo e de fácil consulta, apresenta não só as leis nacionais como as comunitárias, especificando, para a maior parte delas, o tema legislado.

Este livro foi concebido como uma "contribuição útil para a definição de uma política de ambiente (...), para uma desejável articulação das várias instâncias com responsabilidades neste domínio, para o reforço dos aspectos preventivos na área do Ambiente, para a necessária regulamentação de alguns aspectos da legislação-quadro e para o aperfeiçoamento dos instrumentos legais, nomeadamente os de natureza financeira e sanção". É, por isso, uma referência obrigatória, em língua portuguesa, para quem se interessa, lida ou investiga no domínio do ambiente.

---

\* *Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.*

Vários (1994) – *Avaliação do Impacte Ambiental*. Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, Lisboa, 589 pp.

Catarina Ramos\*  
Ana Ramos Pereira\*

Este livro, editado por Maria do Rosário Partidário e Júlio de Jesus, tem por objectivo colmatar uma lacuna bibliográfica, em português, sobre Avaliação dos Impactes Ambientais (AIA).

O volume está estruturado em sete grandes secções, comportando 37 capítulos.

Na "Introdução" discutem-se os conceitos fundamentais (objectivos, definição e princípios) da AIA, bem como o seu papel no processo de gestão ambiental, no quadro do desenvolvimento sustentável.

Na segunda secção, "Aspectos Processuais e Metodológicos", apresentam-se e discutem-se as fases iniciais da AIA e os estudos que elas requerem, os métodos de análise e previsão mais frequentemente utilizados e a sua grande incerteza. Esta secção conclui-se com uma análise crítica, baseada na experiência da AIA na Holanda.

"A eficiência da AIA" constitui a terceira secção e "trata aspectos particulares de integração da AIA no processo de tomada de decisão". A AIA é relacionada com as diferentes fases do processo de planeamento, evidenciando-se a necessidade de equipas multidisciplinares para a sua concretização. Salienta-se igualmente o papel da monitorização para uma melhor compreensão da resposta do sistema ambiental a acções específicas e na "avaliação contínua e sistemática" após a realização dessas acções.

A quarta secção, "Participação e

Negociação", trata a participação pública na AIA, em Portugal e no quadro internacional.

A quinta secção, "Impactes Sectoriais", versa os impactes nos recursos hídricos, no uso do solo, no património arqueológico, na saúde pública, assim como a problemática dos impactes sócio-económicos. Conclui-se evidenciando a tendência de aproximação entre a análise de riscos e a AIA.

"Casos de Estudos" é o título da sexta secção. Realçando a importância dos estudos de base e a aplicação de métodos da AIA na análise de alternativas, apresentam-se casos de AIA em Portugal, Brasil e Canadá.

Na última secção, intitulada "A Aplicação da AIA no Mundo", é exposta a evolução da aplicação da AIA no quadro comunitário, em Portugal, Holanda, em países em vias de desenvolvimento, especialmente no Brasil, bem como o interesse da AIA para organizações internacionais como a Organização Mundial de Saúde e o Banco Mundial.

ONU (1994) – *Relatório do Desenvolvimento Humano 1994*, Tricontinental Editora, Lisboa, 226 pp. ISBN 9729338 10-8

Isabel Margarida André\*

No âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, têm sido publicados, desde 1990, relatórios anuais sobre o Desenvolvimento Humano. O principal objectivo deste projecto é avaliar o nível de desenvolvimento dos países, numa perspectiva integradora: são tidos em conta os aspectos económicos, sociais, culturais e

---

\* Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.

---

\* Faculdade de Letras de Lisboa.

políticos, bem como as clivagens sociais e territoriais que lhes estão associadas. Para além de textos interessantes e acessíveis sobre diversas vertentes da problemática do desenvolvimento humano, os relatórios incluem vasta informação estatística, desagregada por estados e grandes regiões mundiais. Esses dados constituem a base do Índice de Desenvolvimento Humano, cuja construção tem vindo a ser progressivamente revista, em função das novas preocupações que se colocam na avaliação do desenvolvimento.

O relatório de 1994, publicado em português, inclui 52 quadros com indicadores estatísticos – 26 quadros para os "países em desenvolvimento" com 232 indicadores e 23 quadros para os "países industrializados" com 209 indicadores. Esta informação abarca aspectos tão variados como os hiatos Norte-Sul, a condição feminina, as tendências do desempenho económico, o perfil da comunicação, o balanço dos recursos naturais, a formação de capital humano, etc..

Para além deste exaustivo conjunto de dados, o Relatório do Desenvolvimento Humano 1994 inclui textos sobre o desenvolvimento humano sustentável, as novas dimensões da segurança, o desarmamento e a cooperação internacional. Tratando-se de textos de grande divulgação, não descuram, no entanto, o rigor científico e as preocupações pedagógicas (incluem, frequentemente, a definição dos conceitos utilizados e numerosos exemplos, ambos apresentados em "caixas" anexas).

É particularmente interessante, neste relatório, o texto sobre as novas dimensões da segurança, expondo ideias e perspectivas que contrariam, de algum modo, a dicotomia Norte-Sul que configura a visão mais comum do desenvolvimento mundial. A ideia da segurança ligada, quase exclusivamente, à defesa militar é aqui discutida, contrapondo-se uma visão

alargada da segurança humana, centrando-a na pessoa e não no território e salientando as duas grandes componentes que a integram: liberdade das carências e liberdade do medo. Nesta óptica, a insegurança bloqueia o desenvolvimento, por via das carências ou do medo, tanto no Terceiro Mundo como no Primeiro, concretizando-se em sete grandes ameaças – económica, alimentar, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política. Cada um destes tipos de (in)segurança é focado em pormenor, sendo apresentados exemplos e metodologia apropriada à operacionalização dos conceitos.

"Numa análise final, a segurança humana é uma criança que não morreu, uma doença que não se propagou, um emprego que se manteve, uma tensão étnica que não explodiu em violência, um dissidente que não foi silenciado. A segurança humana não é um conceito armado. É um conceito com vida e dignidade" (p. 22).

Este trecho reflecte bem a ideia fundamental do texto e transmite claramente a ligação entre segurança e desenvolvimento. Com efeito, a liberdade das carências conquistada pelo Primeiro Mundo (ao Terceiro...) não assegurou, efectivamente, a liberdade do medo e, por isso, na discussão do desenvolvimento humano importa equacionar as gravíssimas condições materiais de vida que afectam uma enorme parcela da população mundial, mas também não omitir a agressão e a violência que proliferam no mundo dito desenvolvido.



**DO DEBATE ACTUAL EM  
GEOGRAFIA ECONÓMICA:  
DISTRITOS E REDES**

George Benko; Alain Lipietz  
(organizadores) (1994) — *As Regiões  
Ganhadoras – Distritos e Redes: Os Novos  
Paradigmas da Geografia Económica*.  
Oeiras, Celta Editora.

Mário Vale\*

As regiões ganhadoras<sup>1</sup>, título de uma obra fundamental no domínio da geografia económica, reúne um conjunto de contribuições de alguns dos mais destacados geógrafos, sociólogos e economistas espaciais sobre a evolução económica *fin de siècle* e as mudanças territoriais do tecido produtivo.

Benko e Lipietz conseguem ilustrar as principais tendências teóricas na análise das dinâmicas industriais e do desenvolvimento regional. A organização do livro reflecte, deste modo, o debate existente entre os que preconizam um desenvolvimento assente numa lógica endógena – a hipótese do "distrito industrial" (1.ª parte) – e os que privilegiam uma perspectiva de dinamismo industrial essencialmente de cariz urbano – a hipótese do desenvolvimento baseado numa lógica de rede (2.ª parte). Na terceira parte, procura-se ampliar a problemática referente ao desenvolvimento regional, seguindo-se uma conclusão necessariamente provisória e, de algum modo, conciliadora ("Das redes de distritos aos distritos de redes").

A crise do modelo fordista nos anos 70 encerrou um ciclo de crescimento económico

iniciado no pós-guerra. As regiões mais desenvolvidas começaram a apresentar ritmos de crescimento mais lentos, enquanto surgiam no horizonte outras áreas com características muito diferentes e com um melhor desempenho económico. A área Nordeste e Centro de Itália ("Terceira Itália") tornou-se um caso paradigmático das novas formas de organização da produção. Estes espaços industriais baseiam-se na endogeneização dos factores, no envolvimento da comunidade local, no desenvolvimento de formas de concorrência e solidariedade, enfim, o seu sucesso assenta na criação de uma determinada "atmosfera", para utilizar um termo de Alfred Marshall, economista britânico que, no início do século, desenvolveu o conceito de "distrito industrial". O contributo de Becattini actualiza e adapta ao contexto socioeconómico actual a perspectiva do distrito marshalliano, seguindo-se uma apresentação do caso dos sistemas produtivos locais em Itália (Garofoli) e em França (Courlet e Pecqueur). Nesta primeira parte, merece uma referência especial o texto de Scott, não só pela sua originalidade – "Los Angeles, a *metropolis* das sinergias entre empresas complementares, das economias de aglomeração e de variedade e da redução dos custos de transacção" –, como pela sua consistência teórica, já denominada de paradigma Coase-Williamson-Scott.

A insustentável geografia da acumulação flexível, no sentido da ficção da supremacia da lógica capitalista mais local que global, é o mote para as contribuições da segunda parte. Com efeito, Amin e Robins, Schoenberger e Martinelli, desmontam algumas das "fantasias" do modelo de desenvolvimento pós-fordista, designadamente nos domínios da flexibilidade do trabalho, da emergência das pequenas empresas e até do sucesso da

---

\* Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.

1 Tradução da obra *Les Régions Qui Gagnent. Districts et Réseaux: Les Nouveaux Paradigmes de la Géographie Économique*. Paris, PUF, 1992.

"Terceira Itália", concluindo que "small is not necessarily beautiful". Boyer admite como possibilidade a passagem a um novo modelo de desenvolvimento, todavia argumenta que ainda não existem certezas, quer pelo seu estado embrionário de implantação, quer pela possibilidade de existir mais que um modelo em concorrência.

Na terceira parte, procura-se alargar a problemática referente às dinâmicas territoriais recentes, saindo do campo restrito da organização industrial e estabelecendo pontes com os domínios sociais, culturais e políticos dos territórios. Das cinco contribuições apresentadas (Dunford; Storper e Harrison; Veltz; Ganne; Leborgne e Lipietz), é particularmente estimulante a segunda. Com efeito, Storper e Harrison, apesar de manterem divergências na análise da geografia do capitalismo contemporâneo, procuram elaborar uma tipologia dos sistemas produtivos industriais, (re)introduzindo o conceito de governância – conjunto de práticas que visam conduzir uma organização humana segundo um determinado nível de hierarquia –, podendo uma organização industrial em rede assemelhar-se a uma estrutura *quasi*-integrada de uma transnacional ou a um distrito industrial.

Na conclusão, Benko e Lipietz avançam com uma tese, por agora indemonstrável; se a saída da crise do fordismo passa por soluções capitalistas de tipo "menos organizado" ou de tipo "mais organizado e negociado" e se quanto menor é o grau de governância maior é a necessidade do mercado se apoiar na aglomeração, então o primeiro tipo de saída para a crise privilegiará as "nebulosas de redes" (mégapoles) e o segundo as "redes de distritos" (metrópoles). A primeira é a forma espacial das regiões que ganham nos países que perdem (Los Angeles) e a segunda é o tipo de região que triunfa nos países que

ganham.

Com uma tradução de qualidade, está pois facilitado aos geógrafos portugueses o acesso a um livro que constitui uma referência indispensável para aqueles que se preocupam com as questões económicas contemporâneas e a organização do território.

Orlando Ribeiro — *Opúsculos Geográficos*,  
V – Temas Urbanos<sup>1</sup>

*Teresa Barata Salgueiro\**

Saudamos vivamente o aparecimento do volume V dos *Opúsculos* de Orlando Ribeiro dedicado a Temas Urbanos num quadro tão amplo que vai de Portugal ao Brasil e Angola, de Espanha ao México. A dedicação e labor de Suzanne Daveau têm permitido fazer chegar aos leitores textos de O. Ribeiro, dispersos por várias publicações, ou inéditos, agora reunidos em volume pela sua afinidade temática.

O conjunto destes textos permite apreciar melhor o método que o nosso eminente mestre sempre praticou e com extraordinário talento. A observação foi para si a grande fonte de informação e conhecimento. Mas a observação aguda do singular, daquilo que caracteriza cada cidade ou região e a explicação possível no contexto do seu quadro natural e do seu desenvolvimento histórico não lhe chegou. Procurou pontos comuns que conduzissem à classificação ordenada, que permitissem comparar e

---

\* Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa

<sup>1</sup> Lisboa, Fundação C. Gulbenkian, Serviço de Educação, 1994.

explicar a um nível mais elevado. Não abandonou contudo a pesquisa das especificidades identificadoras de cada lugar na sua singularidade. Cada cidade é um "facto único" (p. 507) que possui o seu "espírito próprio" (p. 423), mas é possível filiá-las em "famílias urbanas", nesta obra, a portuguesa e a espanhola, onde "convergem os factos da natureza com os da civilização". Geógrafo sem parança, com uma curiosidade imensa e uma enorme capacidade de observação, de evocação e de estabelecer relações entre os fenómenos, entre o território, a História e a civilização, Orlando Ribeiro transmite-nos imagens de diversas cidades enriquecidas por outras informações, que a sua vasta cultura convoca, pela interrogação do presente à luz do passado. Por isso, os seus escritos ajudam-nos ainda a conhecer melhor São Paulo, Viseu, Toledo ou Lisboa.

No conjunto dos 38 artigos que compõem este volume, 21 são inéditos, grande parte dos quais sobre cidades ibéricas. Os textos estão arrumados em quatro partes. Na primeira, encontram-se aqueles que tratam de Lisboa, na segunda, "O facto urbano em Portugal", estão reunidas as obras sobre aspectos gerais da urbanização e sobre metodologia, tal como se indica em subtítulo. Na terceira parte, dedicada às cidades portuguesas que não Lisboa, destacam-se os estudos sobre Viseu (com dois inéditos) e Évora, duas cidades que Orlando Ribeiro particularmente apreciava e sobre as quais pensou realizar trabalhos de maior fôlego. Na última parte, intitulada "Cidades Ibéricas" e quase toda constituída por inéditos, encontramos diversos contributos para a Geografia Urbana de Toledo, outra obra de que o professor O. Ribeiro ainda não há muitos anos falava com entusiasmo. Referências ao Brasil, país que bem conhecia e sobre o qual esperávamos encontrar mais material, e, finalmente, o seu

tema de síntese, as cidades ibéricas, nos seus contrastes e difusão no mundo, completam o volume.

Não procuramos naturalmente nestes *Opúsculos* o conhecimento actual das cidades, mas encontramos ainda conceitos importantes, preciosas informações e estimulantes pistas para reflexão. A riquíssima cultura e saber de Orlando Ribeiro, a coerência do método e a habilidade com que o pratica, aliados a uma escrita de extrema elegância e simplicidade, permitem que estas obras não tenham sido desvalorizadas pelo tempo e que a sua leitura continue a ser hoje útil e interessante. Rerer estes textos e repensar as ideias de Orlando Ribeiro é um prazer para aqueles que foram seus alunos, e tiveram o privilégio de *ouvir* as suas aulas e assim recolher de viva voz muitas das ideias que aqui se encontram expressas, mas também para os muitos outros que por este meio vão ainda *ouvir* um grande geógrafo falar do urbano. Aqui se encontram os elementos característicos das nossas cidades a que sempre se reporta e que muitos de nós, depois, temos difundido, as Praças Múltiplas (Port.) e a Plaza Mayor (Esp.), o Rossio e a Rua Direita, a dualidade entre a Alta e a Baixa, o contraste entre o Brasil e as cidades espanholas da América.

Robert David Sack – *Place, Modernity, and Consumer's World: A Relational Framework for Geographical Analysis*. Baltimore e Londres: The Johns Hopkins University Press, 1992. xiv e 256 pp., 35 figuras. (ISBN 0-8018-4336-7).

## *Herculano Cachinho\**

A vida moderna é vivida em muitos mundos. Um deles é o mundo do consumo.

Independentemente do lugar que ocupemos no ciclo de vida, na sociedade ou na esfera produtiva, quer queiramos ou não, vivemos para consumir bens produzidos em massa. Somos consumidores numa «sociedade burocrática de consumo controlado». Em *Place, Modernity, and Consumer's World*, o geógrafo Robert Sack explora este fenómeno conjuntamente com outros problemas da modernidade.

O livro encontra-se dividido em três partes distintas. Na primeira, faz-se uma apresentação do "quadro geográfico relacional", com o propósito de organizar as questões epistemológicas e ontológicas trabalhadas pelo pensamento moderno, e demonstra-se como o espaço se situa no entrecruzamento dos domínios da significância, da natureza e das relações sociais. Na base deste raciocínio encontra-se a premissa geográfica de que o espaço e o lugar constituem o meio que concede sentido ao mundo em que vivemos e através do qual actuamos. A segunda parte centra-se no "mundo do consumidor". Após a apresentação das suas características e do respectivo modelo geográfico que o configura, o autor prossegue com a descrição de vários lugares que formam a paisagem quotidiana do consumo de massas: centros

comerciais, grandes armazéns, parques especializados e outros pontos de reunião. Aqui, a atenção centra-se na forma como estes lugares são criados e, conjuntamente com a publicidade, alteram intencionalmente aspectos da realidade, de modo a criar os atributos desorientadores associados ao pós-modernismo. Na terceira parte discute-se a dimensão moral do quadro geográfico relacional e procede-se a uma avaliação crítica do consumo e do mundo dos consumidores. Segundo Sack, a moralidade ocidental despreza o papel do lugar na definição da teoria ética, embora paradoxalmente valores como a equidade, a liberdade e a responsabilidade não possam desligar-se do espaço. Atenta a estas questões, a Geografia e o pensamento geográfico podem assim, segundo o autor, fornecer os alicerces para uma "nova" moralidade.

Além destas três partes, o livro contém ainda um breve capítulo introdutório que dá a conhecer a espinha dorsal do trabalho e permite que o leitor se familiarize com os elementos que formam o núcleo duro da investigação: lugar, modernidade, consumo e, bem entendido, o complexo quadro geográfico relacional. Esta obra representa uma importante contribuição para a reespecialização da teoria social. Fornece-nos um quadro para a análise geográfica da vida social contemporânea e ajuda-nos a compreender os atributos dos lugares e as características da teoria moderna. Todavia, apesar das estratégias metanarrativas, da frequente recapitulação dos argumentos e do cuidado posto na introdução, o texto não é de leitura fácil. A escrita é frequentemente elaborada, a linguagem hermética e a terminologia utilizada algumas vezes de forma contraditória.

Palavras-chave: consumo, paisagem, lugar, publicidade, teoria social, moralidade.

---

\* Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.

Rosemary D. F. Bromley, Colin J. Thomas (Eds.) – *Retail change. Contemporary issues*. Londres: UCL Press Limited, 1993. xi e 283 pp. (ISBN 1-85728-059-8 HB).

*Herculano Cachinho\**

O comércio de venda a retalho e o ambiente em que opera sofreram nos países desenvolvidos, ao longo dos últimos vinte ou trinta anos, transformações radicais na sua estrutura e organização. As mudanças, a que vários autores não hesitam em atribuir foros de revolução, ocorrem tanto do lado da oferta como da procura. As empresas crescem a ritmos e escalas sem precedentes; os consumidores adoptam novos estilos de vida e apelam ao aparecimento de novas formas de fazer e estar no comércio; as novas formas de distribuição, com lógicas de mercado distintas do comércio tradicional, introduzem novos padrões de localização, produzindo alterações radicais nos espaços de abastecimento e consumo dos centros urbanos.

Em *Retail change. Contemporary issues* examinam-se os problemas fundamentais com que se depara o sector retalhista na modernidade. Editada por R. Bromley e C. Thomas, esta obra surge no seguimento da conferência de Swansea organizada em 1992 pelo Institute of British Geographer's (7 dos 13 capítulos são baseados na investigação originalmente apresentada na conferência) e reúne a contribuição de 15 investigadores britânicos.

O livro é composto por quatro partes. Na primeira examinam-se as mudanças mais significativas da organização do sector retalhista, com particular destaque para os

processos da internacionalização e da concentração. Na segunda abordam-se os impactos da mudança na paisagem urbana através de dois aspectos distintos: os centros comerciais e o centro da cidade. A terceira parte centra-se nas implicações do planeamento das mudanças da venda a retalho. O declínio do centro da cidade e as transformações funcionais do CBD das cidades britânicas são aqui analisados no contexto dos problemas crescentes das áreas centrais: o congestionamento do tráfego, a política liberal das várias instâncias governamentais relativamente ao desenvolvimento das grandes superfícies na periferia e o fraco interesse e confiança dos investidores na renovação e revitalização do centro. A segurança e as diferentes estratégias de planeamento que lhe estão associadas, incorporadas frequentemente na concepção dos novos espaços comerciais, são também avaliadas no quadro de uma possível aplicação aos problemas da insegurança vividos pelas áreas centrais. Por último, a quarta parte inclui cinco capítulos e tem como pano de fundo as questões sociais da revolução comercial e as políticas adoptadas na sua resolução. Nela são discutidos, à luz da experiência europeia, entre outros aspectos, os problemas da exclusão social do abastecimento, as pressões no emprego causadas pela alteração das condições de trabalho e o alargamento dos horários de funcionamento dos estabelecimentos, bem como a dimensão de lazer do comércio e a importância crescente do consumo de "produtos verdes" e "amigos do ambiente". O livro encerra com uma síntese dos assuntos abordados e as principais conclusões dos diferentes capítulos.

Apoiado em investigações originais, num número significativo de casos de estudo e de referências bibliográficas, este *reading* constitui um precioso documento para o

---

\* Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.

entendimento das questões-chave que abraçam o comércio a retalho, com especial interesse para a geografia, o planeamento e outras disciplinas preocupadas com estas temáticas.

Palavras-chave: comércio retalhista, revolução comercial, consumidor desfavorecido, internacionalização, grandes superfícies, consumo verde.

## PODER LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO

R. Bennett (Ed.) (1994) — *Local Government and market decentralization. Experiences in industrialized, developing, and former eastern bloc countries*. United Nations University Press, Paris, 506 pp.

*Carlos Nunes Silva\**

Na linha de anteriores colectâneas sobre o Poder Local e a Administração do Território<sup>1</sup>, embora com menor unidade, R. Bennett proporciona-nos uma actualização das discussões sobre os processos de descentralização, nos países desenvolvidos, em vias de desenvolvimento e nos antigos países de Leste, centradas em duas questões: (a) descentralização da administração pública e (b) substituição (descentralização) de processos de decisão pública por soluções (mecanismos) de

mercado. A análise destes dois processos tem em consideração quatro dimensões: o nível de desenvolvimento económico, a experiência democrática, a estrutura do povoamento e as implicações de curto e longo prazo. As diferenças impostas pelo nível de urbanização, áreas urbanas e áreas rurais são um elemento central na abordagem feita.

O livro está dividido em quatro partes: (a) desenvolvimentos políticos e administrativos, (b) prestação de serviços públicos, (c) financiamento dos serviços públicos locais, (d) dimensões regionais e urbanas, precedidas de dois capítulos introdutórios que nos proporcionam uma visão de conjunto dos casos analisados por cada um dos autores.

Na primeira parte (cap. 3 a 9), sobre desenvolvimentos políticos e administrativos, discutem-se o desenvolvimento das instituições democráticas de nível local, autárquicas e associativas, nos ex-países de Leste (Polónia, Checoslováquia, Hungria), municípios rurais de pequena dimensão na Europa Central e Oriental, em NIC (Coreia), em países em desenvolvimento (Nigéria) e sobre os mecanismos da CE para desenvolver capacidades locais, através de parcerias entre o poder local e os agentes locais (programa LEDA), com vista à promoção de iniciativas económicas locais.

Na segunda parte (cap. 10 a 14), analisam-se as inovações na gestão e na prestação de serviços públicos locais, centrando-se os vários estudos na introdução de mecanismos de mercado no funcionamento desses serviços, sobressaindo as preocupações com a eficiência do sistema. Os estudos de casos cobrem uma grande diversidade de situações, incluindo países ocidentais, ex-países comunistas e países em vias de desenvolvimento: EUA, Reino Unido, Gana, Rússia, Polónia.

---

\* Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.

1 R. BENNETT (Ed.) (1989) — *Territory and Administration in Europe*. Pinter Publishers, Londres, 316 pp.; R. BENNETT (Ed.) (1990) — *Decentralization, Local Governments and Markets: towards a post-welfare agenda*. Clarendon Press, Oxford; R. BENNETT (Ed.) (1993) — *Local Government in the new Europe*. Belhaven Press, Londres, 309 pp.

Na terceira parte (cap. 15 a 19), analisam-se várias modalidades de descentralização, quer na prestação dos serviços quer no seu financiamento. Inclui, entre outros, casos de estudo sobre a Austrália, Rússia, Portugal (sobre o financiamento dos transportes urbanos do Porto).

Na quarta parte (cap. 20 a 28), discutem-se as relações entre o sistema de povoamento e o tipo de descentralização que se pode desenvolver: as possibilidades são muito diferentes nas áreas urbanas e rurais. Os municípios rurais de pequena dimensão, dominantes em muitas regiões europeias, não facilitam o desenvolvimento do processo de descentralização. Nas grandes cidades e áreas metropolitanas colocam-se ao poder local problemas diferentes. Analisam-se problemas das áreas metropolitanas de S. Francisco, Melbourne e Londres (cap. 20), o caso de Manila (cap. 21), Banguecoque (cap. 22), Barcelona (cap. 23) e das grandes cidades de Espanha (cap. 24), de Paris (cap. 25), de Itália (cap. 26), dos EUA (cap. 27) e Alemanha (cap. 28).

À semelhança dos trabalhos anteriores referidos, e apesar de alguns dos autores não serem geógrafos, este livro tem características que podem fazer dele um marco na bibliografia geográfica sobre a administração pública de carácter autárquico. A diversidade de experiências e de países incluídos na colectânea fazem do livro um instrumento útil no apoio ao ensino da Gestão do Território.

## O PODER LOCAL NA NOVA EUROPA

R. Bennett (Ed.) (1993) – *Local Government in the new Europe*. Belhaven Press, Londres, 309 p.

Carlos Nunes Silva\*

Na sequência de uma primeira colectânea de textos sobre a administração do território na Europa<sup>1</sup>, Robert Bennett organizou este segundo conjunto de textos sobre o poder local na Europa, do Atlântico à Sibéria, após as reformas dos regimes socialistas da Europa Central e do Leste. As contribuições incluídas no livro são, em parte, o resultado de trabalhos apresentados no âmbito de iniciativas da Comissão de Geografia e Administração Pública da União Geográfica Internacional. O livro está organizado em duas partes, precedidas de dois capítulos de introdução aos sistemas de poder local na Europa, da responsabilidade de Bennett, retomando capítulos do livro *Territory and Administration*.

Na primeira parte debatem-se as transformações na Europa ocidental na década de 90: a adaptação às novas exigências da economia, às exigências de maior controlo democrático, à maior importância atribuída ao consumidor, à necessidade de redimensionamento daí decorrente, processos que estão a ser diferenciados nas áreas rurais e nas áreas urbanas.

Na segunda parte analisam-se as reformas nos países da Europa Central e Oriental, através de cinco casos: Polónia, Hungria, Repúblicas Checa e Eslovaca, e Rússia. São também revistas, embora com menos

\* Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras de Lisboa.

<sup>1</sup> R. BENNETT (Ed.) (1989) – *Territory and Administration in Europe*. Pinter Publishers, Londres.

profundidade, as reformas realizadas na Bulgária, Roménia, Jugoslávia e Repúblicas Bálticas. Cada um dos autores procurou prospectar os desenvolvimentos futuros. O sentido geral das reformas administrativas enquadra-se no movimento mais amplo de democratização e liberalização da economia nesses países.

Apesar de ser o resultado da contribuição de 20 autores, o livro evidencia uma organização coerente. A tese central que estrutura os vários capítulos é a seguinte: existem pressões para a mudança comuns aos vários países, mas que se traduzem em resultados diferentes consoante os contextos em que se exercem: pressões para a descentralização política e administrativa, e

pressões para a introdução de mecanismos de mercado no funcionamento da economia. Ou seja, a questão central desdobra-se em dois processos: descentralização entre níveis de administração e entre administração e mercado. O contributo substantivo desta colectânea reside na análise dos resultados desses dois processos.

Em síntese, trata-se de um livro importante sobre as transformações em curso na Europa, no domínio da administração e gestão do território, e, pela informação que compila sobre os sistemas de poder local de grande parte da Europa, um valioso instrumento de trabalho para a investigação e o ensino da Gestão do Território. Pena é que, à excepção de um texto sobre França, não contemple autonomamente os países do Sul da Europa<sup>2</sup>.

---

2 Com informação comparável à dos capítulos deste livro veja-se, sobre a estrutura e evolução do Poder Local em Portugal e em Espanha, os seguintes textos: C.N. SILVA (1993) – "Poder Local. Do Antigo Regime aos nossos dias". Enciclopédia Portugal Moderno. Vol. Geografia: 207-217, Ed. Pomo, Lisboa; C.N. SILVA e I.M. ANDRÉ (1994) – "Le Pouvoir Local". *Peuples Méditerranéens*, nº66: 91-102; C.N. SILVA (1989) – "Finanças Municipais e desigualdade regional em Portugal 1974-1988". Actas do V Colóquio Ibérico de Geografia: 477-488; C.N. SILVA (1989) – "Nota sobre o Poder Local em Espanha". *Finisterra*, XXV (49): 168-180.



# **CENTRO NACIONAL DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA (CNIG): PROGRAMAS RECENTES NO DOMÍNIO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

*Manuela Mourão\**

O desenvolvimento de novas tecnologias de informação e a sua introdução no funcionamento dos serviços da administração pública vieram apoiar a gestão corrente de recursos e de actividades e a constituição de bases de dados geo-referenciadas, indispensáveis às acções de planeamento.

Inserem-se nessas novas tecnologias os sistemas de informação geográfica (SIG) que surgiram no mercado como produtos informáticos e que permitem armazenar e integrar a informação geográfica, de natureza gráfica ou estatística, constituindo, assim, instrumentos de análise espacial vocacionados para o apoio ao ordenamento e à gestão do território.

Foi exactamente no sentido de contribuir para a racionalização do processo de constituição destes sistemas de informação que foi institucionalizado, em 1990, o Centro Nacional de Informação Geográfica (CNIG), como o organismo de investigação do Ministério do Planeamento e da Administração do Território que tem como objectivo promover a constituição e coordenação do Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG).

Tal sistema, como já referido, integra toda a informação susceptível de referência geográfica, produzida pelas entidades competentes, garantindo os respectivos direitos de autor e imperativos de segurança impostos por cada organismo, proporcionando aos utilizadores, através da rede pública, o acesso e a exploração de bases de dados de âmbito nacional, regional e local.

Para apoiar o desenvolvimento de SIG regionais e locais como núcleos do SNIG e reforçar, ao mesmo tempo, o processo de modernização das actividades técnicas e administrativas relativas à gestão urbana e municipal das autarquias, o CNIG tem, actualmente, em execução o "Programa de Apoio à Gestão Informatizada dos Planos Municipais de Ordenamento do Território" (PROGIP) e o "Programa de Apoio à Criação de Nós Locais do SNIG" (PROSIG).

O PROGIP, criado por despacho publicado no Diário da República de 9/2/94, tem como objectivo promover a gestão informatizada dos planos municipais, garantindo a permanente e sistemática actualização da informação neles contida. No sentido de concretizar este objectivo, compete ao CNIG assegurar as seguintes acções:

---

\* Assessora principal, CNIG.

- digitalização das plantas fundamentais dos planos;
- concepção e desenvolvimento de aplicações informáticas destinadas à gestão desses planos;
- adaptação dessas aplicações à situação específica de cada município;
- acções de formação destinadas aos técnicos municipais que irão proceder à exploração das aplicações.

Neste programa prevê-se, também, a possibilidade de instalação de equipamento informático no caso de não existirem nas câmaras municipais os meios informáticos suficientes, competindo ao CNIG promover a respectiva aquisição.

Após o lançamento do PROGIP deu-se início ao desenvolvimento da aplicação informática, a instalar em plataforma PC Compatível e com suporte gráfico em sistema CAD, que deve necessariamente cumprir as seguintes funções: facilitar o acesso à informação contida no plano e o cumprimento das regras e normas nele estabelecidas; apoiar a implementação e monitorização do plano, fornecendo indicadores da evolução do concelho determinada por acções decorrentes da execução do plano (iniciativas públicas e licenciamento de iniciativas particulares) ou por intervenções sectoriais com reflexo na estrutura espacial do território municipal, enquadradas ou não pelo plano; favorecer a integração do processo de planeamento, facilitando a articulação de diferentes instrumentos de ordenamento do território que incidem na área do município; apoiar o enquadramento de planos de actividade do município, propiciando o diálogo entre os serviços municipais com intervenção directa na execução das políticas de desenvolvimento económico e social e de ordenamento do território.

Esta aplicação está em fase de conclusão,

procedendo-se, de momento, à realização de teste em duas câmaras municipais.

Paralelamente, foi lançado concurso público para a conversão analógico-digital das plantas dos PDM. Uma vez validada a aplicação e disponíveis as plantas em formato digital, iniciar-se-á a instalação deste instrumento de gestão informatizada em todos os municípios interessados.

Este programa vigorará até final de 1996 e pretende-se que seja generalizado a todos os municípios. A adesão demonstrada pelo número de candidaturas apresentadas pelas câmaras municipais, até finais de Outubro —173, num total de 275 municípios do continente —, permite concluir que a meta é facilmente atingível.

O PROSIG, criado por despacho publicado no Diário da República de 1/2/94, tem como principal objectivo apoiar a criação de sistemas de informação geográfica vocacionados para a gestão do território, integrados, como nós locais, na rede do SNIG.

No âmbito deste programa, que vigorará até final de 1999, o CNIG participará financeiramente a execução das seguintes acções:

- aquisição dos meios informáticos destinados ao nó local e necessários à ligação à rede do SNIG;
- aquisição de cartas já disponíveis em formato digital;
- desenvolvimento de aplicações informáticas relativas ao planeamento e gestão territorial, a construir sobre o SIG;
- acções de formação para técnicos municipais sobre as tecnologias SIG.

Em cada ano haverá um período de 45 dias para apresentação de candidaturas, sendo este anunciado publicamente. No corrente ano foram apresentadas 52, das quais seis respeitantes a associações de municípios, totalizando assim 86 concelhos abrangidos.

Assinala-se, no entanto, que parte delas não reúnem condições de elegibilidade face aos critérios de prioridade constantes do diploma que institucionalizou o programa. Os municípios cujas candidaturas não forem aprovadas poderão concorrer nos anos seguintes, pressupondo que reunirão, entretanto, os requisitos necessários.

Para além de coordenar o desenvolvimento do SNIG, actividade que pressupõe um permanente diálogo com municípios, direcções regionais e direcções-gerais ou instituições da administração pública que produzem dados geo-referenciados e que estão a organizar essa informação em bases de dados, o CNIG desenvolve actividades de investigação em vários domínios no âmbito dos sistemas de informação geográfica, da detecção remota e processamento digital de imagens e das tecnologias digitais multimedia.

Destacam-se como actividades de investigação as aplicações de SIG no planeamento e ordenamento do território, nomeadamente de apoio à gestão do Plano da Albufeira do Castelo do Bode e Área Envolvente, na modelação de fenómenos espacialmente distribuídos, em particular a modelação do comportamento do fogo em florestas e a produção de cartas de risco de incêndio florestal, bem como as aplicações no domínio das ciências sociais, de que é exemplo o Atlas Sócio-Educacional de Braga e o projecto "Defesa contra cheias e processos de decisão-critérios de ordenamento e gestão em áreas de risco".

No que respeita à detecção remota e processamento digital de imagens e às tecnologias digitais multimédia, salientam-se a actualização da cartografia Corine Land-Cover, o projecto de estatísticas agrícolas Simulação Spot 5/6, a cartografia de áreas ardidas com imagens de satélite, e o SOFTANI (*software* para as áreas naturais importantes em Portugal).