



Ambiente
e
Território

9 & 10



ÍNDICE

Nota Editorial

João Ferrão e Ana Ramos Pereira

ARTIGOS

Resumos

«Ambiente e desenvolvimento na Região de Lisboa e Vale do Tejo»

Francisco Nunes Correia

«Geografia, vegetação e problemática do ambiente»

Nicole Devy-Vareta

«A propósito da qualidade do ambiente urbano: contributos para a crítica do Livro Verde da União Europeia»

Paulo Pinho

«Viver com o risco: abordagens da psicologia social ambiental»

Maria Luísa Lima

«Impactes no território. O caso do sector montante das nascentes do rio Lena (parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros - PNSAC)»

Maria Luísa Rodrigues e Ana Ramos Pereira

TERRITÓRIO E POLÍTICA REGIONAL

«Colectividades territoriais e globalização: contributos para uma nova acção estratégica de emancipação»

João Ferrão

«Os poderes das autoridades regionais e locais e o seu papel na União Europeia»

Frank Wiehler e Thomas Stumm

AS VÁRIAS GEOGRAFIAS: ONDE ESTÃO, COMO VÃO?

«Perspectivas teóricas recentes no estudo da organização da produção e do território»

Mário Vale

PROJECTOS E PRÁTICAS PROFISSIONAIS

«Três projectos desenvolvidos no Instituto da Água»

Orlando Borges

IMPRESSÕES E OPINIÕES

«O vaqueiro chorão»

Fernando João Moreira

NORMAS E REGRAS

«Legislação (Julho de 1994 - Maio de 1995)»

Carlos Nunes Silva

NOTÍCIAS BIBLIOGRÁFICAS

NOTÍCIAS INFORMÁTICAS

«O Seminário Ambiente, Ordenamento, Gestão do Território e Sistemas de Informação Geográfica»

Ana Ramos Pereira

«ESIGEO-NOVA, um espaço de contacto entre a geografia e as tecnologias de informação geográfica»

Rui Pedro Julião e José António Tenedório

f i c h a t é c n i c a

Direcção

João Ferrão

Secretariado de redacção

Carlos Sirgado
Isabel Margarida André
Paulo Miguel Madeira

Conselho de redacção

Ana Monteiro de Sousa
Carlos Sirgado
Isabel Margarida André
José Luís Zêzere
Margarida Pereira

Propriedade do título

Associação Portuguesa de Geógrafos

Edição e distribuição

Associação Portuguesa de Geógrafos

Correspondência

R. Professor Sousa Câmara, 170
1000 Lisboa – Tel. 387 87 87

Revisão do texto

José Soares de Almeida

Composição e paginação

Instituto de Ciências Sociais – Fernando Araújo

Impressão

Tipografia Guerra

ISSN 0872-6825

Depósito legal n.º 96 871/96

Impressa em Janeiro de 1996

Revista gratuita para os sócios da APG

Preço de venda ao público: 1575\$00

Tiragem: 1000 exemplares

A opinião expressa nos artigos é da exclusiva responsabilidade dos autores

Subsidiada pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

Í N D I C E

NOTA EDITORIAL	3
----------------------	---

ARTIGOS

Resumos	7
Francisco Nunes Correia, «Ambiente e desenvolvimento na Região de Lisboa e Vale do Tejo»	11
Nicole Devy-Vareta, «Geografia, vegetação e problemática do ambiente»	19
Paulo Pinho, «A propósito da qualidade do ambiente urbano: contributos para a crítica do Livro Verde da União Europeia»	27
Maria Luísa Lima, «Viver com o risco: abordagens da psicologia social ambiental»	39
Maria Luísa Rodrigues e Ana Ramos Pereira, «Impactes no território. O caso do sector montante das nascentes do rio Lena (Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros — PNSAC)»	55

TERRITÓRIO E POLÍTICA REGIONAL

João Ferrão, «Colectividades territoriais e globalização: contributos para uma nova acção estratégica de emancipação»	65
Frank Wiehler e Thomas Stumm, «Os poderes das autoridades regionais e locais e o seu papel na União Europeia»	77

AS VÁRIAS GEOGRAFIAS: ONDE ESTÃO, COMO VÃO?

Mário Vale, «Perspectivas teóricas recentes no estudo da organização da produção e do território»	107
---	-----

PROJECTOS E PRÁTICAS PROFISSIONAIS

Orlando Borges, «Três projectos desenvolvidos no Instituto da Água»	119
---	-----

i n f o r g e o

IMPRESSÕES E OPINIÕES

Fernando João Moreira, «O vaqueiro chorão»	125
--	-----

NORMAS E REGRAS

Carlos Nunes Silva, «Legislação (Julho de 1994 - Maio de 1995)»	137
---	-----

NOTÍCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141
-------------------------------	-----

NOTÍCIAS INFORMÁTICAS

Ana Ramos Pereira, «O Seminário 'Ambiente, Ordenamento, Gestão do Território e Sistemas de Informação Geográfica'»	157
Rui Pedro Julião e José António Tenedório, «ESIGEO-NOVA, um espaço de contacto entre a geografia e as tecnologias de informação geográfica»	159

NOTA EDITORIAL

Ignorando fronteiras políticas e disciplinares, o ambiente constitui um dos domínios onde a necessidade de articulação entre processos globais e realidades locais emerge com maior clareza. Não admira, portanto, que as questões ambientais surjam como um factor de aproximação entre saberes distintos e, consequentemente, como um domínio particularmente sensível às vantagens da fertilização cruzada de conhecimentos de origem disciplinar e institucional diversa. Ao apresentar contributos provenientes de autores com formação contrastada — da geografia à engenharia ou à psicologia social —, este número temático pretende, justamente, estimular essa aproximação, valorizando processos de aprendizagem onde a curiosidade pelo discurso dos outros bcupe uma posição de relevo.

A questão ambiental, entendida aqui na sua articulação entre território, ambiente e desenvolvimento sustentável, não sendo exclusiva de qualquer área científica em particular, presta-se com particular eficácia a este exercício de aproximação e intercâmbio intelectual. O esforço de compatibilização (que não significa uniformização artificial) e de abertura (mas não descaracterização) das diversas linguagens científicas deverá, portanto, nortear de forma mais evidente as práticas de académicos, técnicos e políticos preocupados em dar sentido à ideia de desenvolvimento sustentável. Um novo «arquipélago dos saberes» para uma nova sociedade: aqui se situa a intenção que presidiu à preparação deste número da revista *Inforgeo*.

JOÃO FERRÃO
ANA RAMOS PEREIRA

RESUMOS

AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

Francisco Nunes Correia

Ambiente e desenvolvimento são faces indissociáveis da mesma realidade. Esta concepção torna necessário que as diversas políticas sectoriais assimilem os pressupostos e os desígnios da política de ambiente. Esta necessidade é ainda maior no que se refere às políticas integradas de desenvolvimento regional. Os agentes sociais, e em especial as empresas, devem ser chamados a partilhar responsabilidades ambientais e os processos de persuasão, negociação e contratualização devem complementar os instrumentos tradicionais da gestão ambiental. O conceito actual de desenvolvimento sustentável insere-se numa trajectória de crescente integração das problemáticas do ambiente e do desenvolvimento e pressupõe a co-responsabilização dos múltiplos agentes sociais. Estes temas ganham especial acuidade numa região com as características da Região de Lisboa e Vale do Tejo, em que um elevado potencial de desenvolvimento coexiste, e em alguns casos se interliga, com uma grande riqueza em matéria de valores ambientais. Assim, o modelo de desenvolvimento desta região não poderá deixar de assentar numa gestão ambiental criteriosa e numa assimilação das preocupações ambientais por parte dos vários sectores de actividade e dos agentes económicos neles envolvidos.

GEOGRAFIA, VEGETAÇÃO E PROBLEMÁTICA DO AMBIENTE

Nicole Devy-Vareta

O artigo inicia-se por uma breve evolução dos conceitos de ambiente e ecologia em geografia desde 1890. Apontam-se seguidamente alguns constrangimentos à boa integração das questões ambientais na análise (bio)geográfica da vegetação. Por último, propõe-se uma abordagem geográfica das relações entre floresta, ambiente e territórios.

A PROPÓSITO DA QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO: CONTRIBUTOS PARA A CRÍTICA DO *LIVRO VERDE* DA UNIÃO EUROPEIA

Paulo Pinho

Neste artigo é analisada a problemática do ambiente urbano na perspectiva da confrontação de ideias, conceitos e políticas vindos a lume em anos recentes na literatura científica da especialidade e, em grande medida, suscitados pela publicação do *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano* da União Europeia. Apesar deste número crescente de reflexões, a profundidade do debate de ideias não é, no entanto, tão animadora quanto seria de esperar, tendo em conta que o conceito de «ambiente urbano»

poderia, desde logo, sugerir o cruzamento frutuoso de todo um vasto corpo teórico de conhecimentos associado ao planeamento urbano com as mais recentes, e pretensamente abrangentes, se não ambiciosas, teorias ambientalistas em torno do conceito de «desenvolvimento sustentável». Sendo certo que a cidade se assumiu como referência central do debate sobre as perspectivas de desenvolvimento social e económico e das condições de vida e de sustentabilidade ambiental nos finais do século XX, não é menos certo que o enfoque dominante das questões ambientais no espaço urbano tem privilegiado a reflexão sobre os processos de transformação da cidade para a sustentabilidade global, em detrimento da reflexão operacional sobre a qualidade do ambiente urbano enquanto factor de desenvolvimento e consolidação das cidades, aspecto este sem dúvida muito mais relevante do que o primeiro, no contexto particular do nosso país. Com esta ressalva, faz-se uma crítica da abordagem proposta no *Livro Verde* para a compreensão dos mecanismos de degradação ambiental e na parte final do artigo referem-se os problemas associados à medição da qualidade do ambiente urbano e as perspectivas de intervenção eficaz, recorrendo ao esboço de algumas políticas e instrumentos.

VIVER COM O RISCO: ABORDAGENS DA PSICOLOGIA SOCIAL AMBIENTAL

Maria Luísa Lima

Nas recentes polémicas públicas relativas à localização das incineradoras e de aterros de resíduos tóxicos tem sido evidente uma radicalização de posições: por um lado, os técnicos que produzem os estudos de impacto ambiental garantem que os riscos, a existir, são mínimos; por outro lado, as populações residentes nas regiões onde as incineradoras e os aterros poderão ser construídos recusam estes empreendimentos e alegam graves riscos e danos para a

zona. Neste artigo procuraremos mostrar que a questão dos riscos ambientais ultrapassa largamente o âmbito das ciências físicas e biológicas e que se posiciona actualmente como um importante problema social, objecto de estudo das ciências sociais. Na perspectiva da psicologia social, analisaremos uma das dimensões desta questão: será que podemos considerar os protestos das populações face ao risco como sinais de irracionalidade, ignorância ou como reacções meramente emocionais? São depois desenvolvidos, com base na pesquisa empírica disponível, alguns argumentos que permitem contestar a ideia de que a não aceitação de riscos pelas populações seja irracional e mostrar que, pelo contrário, é a aceitação de riscos que leva ao desenvolvimento de cognições irrealistas.

IMPACTES NO TERRITÓRIO. O CASO DO SECTOR MONTANTE DAS NASCENTES DO RIO LENA (PARQUE NATURAL DAS SERRAS DE AIRE E CANDEEIRO — PNSAC)

*Maria Luísa Rodrigues
Ana Ramos Pereira*

A área estudada, com 2 km², situa-se no maciço calcário estremenho, no sector onde se localizam as nascentes cársicas do rio Lena.

Esta área possui condições geomorfológicas particulares: declives acentuados (90% da área tem declives superiores a 35%), o que a inclui na REN (Reserva Ecológica Nacional); grandes contrastes litológicos entre calcários maciços e formações margosas; evidências de uma dinâmica herdada especialmente relacionada com climas frios do Quaternário; importante dinâmica actual e potencial que provoca riscos e custos financeiros.

Com base numa cartografia geomorfológica de pormenor, na escala 1:2 000, elaborou-se um mapa de riscos de erosão actual (figura n.º 2), com três classes (fraco, moderado e forte), e um mapa de graus de acessibilidade (figura

R e s u m o s / a b s t r a c t s

ra n.º 3), também subdivididos em três classes. A correlação entre estes factores permitiu a realização de um mapa de sensibilidades ambientais do sector montante das nascentes do rio Lena (figura n.º 4). Em face da elevada vulnera-

bilidade actual e potencial, qualquer intervenção futura, nomeadamente para área de recreio, deve ser planeada com muita precaução, sob pena de destruir por completo os recursos ambientais.

ABSTRACTS

ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT IN THE LISBON AND TAGUS VALLEY REGION

Francisco Nunes Correia

The concept that the environment and development are inseparable aspects of the same reality implies that sectoral policies incorporate the requirements and goals of environment policy. This is even more relevant in the case of integrated regional policy. All social actors, especially enterprises, must share environmental responsibilities. Persuasion, negotiation and contractual tools must be used to complement traditional approaches of environmental management. The modern concept of sustainable development is the result of the growing integration of environmental and development concerns, and is based largely on the principle of the shared responsibility of the many social actors. These topics are especially relevant in areas such as the Lisbon and Tagus Valley Region in which a high development potential coexists, and in many cases interrelates, with significant environmental richness. Therefore, the development of this region necessarily relies on judicious environmental management and on the integration of environmental concerns by the various sectors of the economy and related economic agents.

GEOGRAPHY, VEGETATION AND ENVIRONMENTAL CONCERNS

Nicole Devy-Vareta

The article opens with some notes on the evolution of environmental and ecological concepts in geography since 1890. Some constraints to a complete integration of environmental concerns in biogeographical analysis are then identified. Lastly, the paper proposes a geographical approach to the relationship between forest, the environment and territories.

ON THE CONCEPT OF URBAN ENVIRONMENTAL QUALITY: A CONTRIBUTION TO THE CRITICAL APPRAISAL OF THE EUROPEAN UNION'S GREEN PAPER

Paulo Pinho

In this article the concept of urban environmental quality is analysed in view of the debate on ideas, strategies and policies recently emerging in specialised scientific literature, mainly in response to the European Union's *Green Paper*

on the Urban Environment. Despite the large number of contributions published to date, the potential richness of the debate remains to be realized. This is particularly true if one considers the long established research being carried out in the field of urban planning as well as the recent wide-ranging and ambitious environmentalist theories based on the concept of sustainable development. Nowadays, the urban dimension is generally recognised as fundamental to the understanding of social and economic patterns of development and to the understanding of quality of life and environmental sustainability. Nevertheless, the most common approach to the issue of the urban environment emphasises the contribution of urban settlements to global environmental problems, rather than emphasising the strategic value of environmental quality to the processes of urban development and consolidation. This latter approach is undoubtedly far more relevant than the former to the Portuguese urban situation in the context of a relatively small and open economy. In light of this common limitation, a critical analysis is made of the rationale proposed in the European Union's *Green Paper* to understand the mechanisms responsible for urban environmental degradation. In the second part of the article the problems associated with the measurement and evaluation of urban environmental quality are analysed as well as approaches to the design and effective implementation of some intervention strategies and policies.

LIVING WITH RISK: A PERSPECTIVE
OF ENVIRONMENTAL SOCIAL
PSYCHOLOGY

Maria Luísa Lima

The recent public debate on the siting of toxic landfills and incinerators in Portugal has become increasingly polarised: the experts and their environmental assessment studies assure that the risks are insignificant; on the other

side, the public living near the proposed sites do not accept these risks. In this article, it is shown that the issue of environmental risk goes far beyond the physical and biological sciences and has become an important social problem. From a social science perspective (social psychology) one of the dimensions of this issue is analysed: is the public reacting irrationally towards the risks? Based on available research in this area, we contest this view and show that, on the contrary, acceptance of risk leads to the formation of unreal cognitions.

IMPACTS ON A PROTECTED AREA
OF THE KARST SPRINGS
OF THE RIVER LENA

*Maria Luísa Rodrigues
Ana Ramos Pereira*

The study area (2 km²) is situated in a limestone massif where several karst springs of the river Lena are located.

This area has particular geomorphological conditions: steep slopes (90% of the area has slopes greater than 35%), which merit its inclusion in the National Ecological Reserve (REN); major lithological contrasts between massif limestone and marly formations; evidence of inherited dynamics, especially related to colder Quaternary climates; and important actual and potential dynamics which can cause hazards and financial costs.

Based on a detailed geomorphological mapping two maps (scale 1:2000) are elaborated: an erosion susceptibility map with three classes (low, medium and high) (figure n.º 2); and an accessibility map, also with three classes (figure n.º 3). The correlation between these factors provides a zonation map of environmental sensitivity (figure n.º 4). In view of both the actual and potential vulnerability of the area, the planned tourist settlement should not go ahead and we propose that the area be an environmental reserve open to tourists only on guided visits.

AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO

*Francisco Nunes Correia**

1. Relação entre ambiente e desenvolvimento

Tornou-se claro, com especial ênfase a partir dos finais da década de 80, que não é possível equacionar as questões de ambiente fora de um contexto económico. Este contexto diz respeito não só à economia dos próprios recursos e valores ambientais, mas também à economia de todas as actividades produtivas que de uma forma ou de outra interagem com o ambiente, internalizando ou externalizando mais-valias, ou menos-valias, ambientais.

Com efeito, ambiente e desenvolvimento não podem ser vistos como vectores distintos do progresso económico e social. Esta ideia central, que constituiu, aliás, o principal tema de reflexão da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, tem um reconhecimento crescente por parte da sociedade.

Não se trata apenas de defender que o processo de desenvolvimento deve ter em conta os valores ambientais e promover a sua salvaguarda. Trata-se antes de ter em conta a natureza indissociável das duas vertentes, reconhecendo que, numa perspectiva de longo prazo, não pode haver verdadeiro desenvolvimento em simultâneo com uma degradação

irreversível da qualidade ambiental e com uma utilização não sustentada dos recursos.

Esta nova abordagem pressupõe uma assimilação das políticas de ambiente por parte das políticas sectoriais e por parte dos vários agentes sociais, incluindo, muito especialmente, as empresas. De acordo com esta perspectiva, tão importante como a definição de uma política global para o ambiente é a adopção de políticas ambientais por parte de todos os sectores de actividade económica, de forma que essas políticas ambientais sejam estruturantes da própria actividade de planeamento desses sectores.

Em Portugal há ainda passos decisivos a percorrer para dar substância, a nível nacional, regional e local, a esta linha de orientação que, no entanto, se afigura inevitável. Com efeito, esta é também a filosofia do 5.º Programa de Ambiente das Comunidades Europeias, que aponta para cinco «sectores-alvo», todos relevantes para Portugal, em que esta integração deve começar desde já a ser feita, nomeadamente *indústria, energia, transportes, agricultura e turismo*.

2. Princípio da responsabilidade partilhada

Para além do conceito de integração do ambiente na formulação das políticas secto-

* Professor associado convidado do IST.

riais, deve ser sublinhado também o importante conceito da *responsabilidade partilhada*, ou da co-responsabilização, vector fundamental de uma política de ambiente eficaz e socialmente aceite.

A co-responsabilização consiste fundamentalmente em substituir uma abordagem das questões ambientais em que de um lado existem os agentes infractores e do outro um Estado persecutor por uma atitude baseada na responsabilização de todos os agentes sociais, governamentais e não governamentais, para o desempenho de tarefas articuladas e complementares que permitem alcançar objectivos ambientais em torno dos quais é estabelecido um consenso social.

Persuasão, negociação e contratualização tornaram-se instrumentos importantes de uma política de ambiente, exigindo um considerável grau de maturidade e sentido de responsabilidade da administração e dos agentes económicos. *Diálogo e senso comum* sintetizam dois conceitos-chave que devem nortear a gestão ambiental nas sociedades mais desenvolvidas.

As diversas formas de participação da sociedade nos processos de tomada de decisão são um requisito essencial para a transparência desses processos e uma condição necessária para uma genuína co-responsabilização. Esta participação pressupõe, naturalmente, um elevado nível de informação e sensibilização para as questões ambientais. Em Portugal têm-se dado passos importantes nesta matéria, embora haja ainda um longo caminho a percorrer.

3. *Evolução dos conceitos de gestão ambiental*

Seria interessante, e por certo complexo, fazer a história das políticas de ambiente em Portugal. Os paradigmas e os valores dominantes, por certo, sofreram alterações signifi-

cativas em harmonia com a evolução sócio-económica e cultural. Essa análise extravasaria o âmbito desta comunicação, mas nem por isso deixa de ser oportuno apresentar sumariamente alguns conceitos que podem contribuir para compreender melhor a realidade actual.

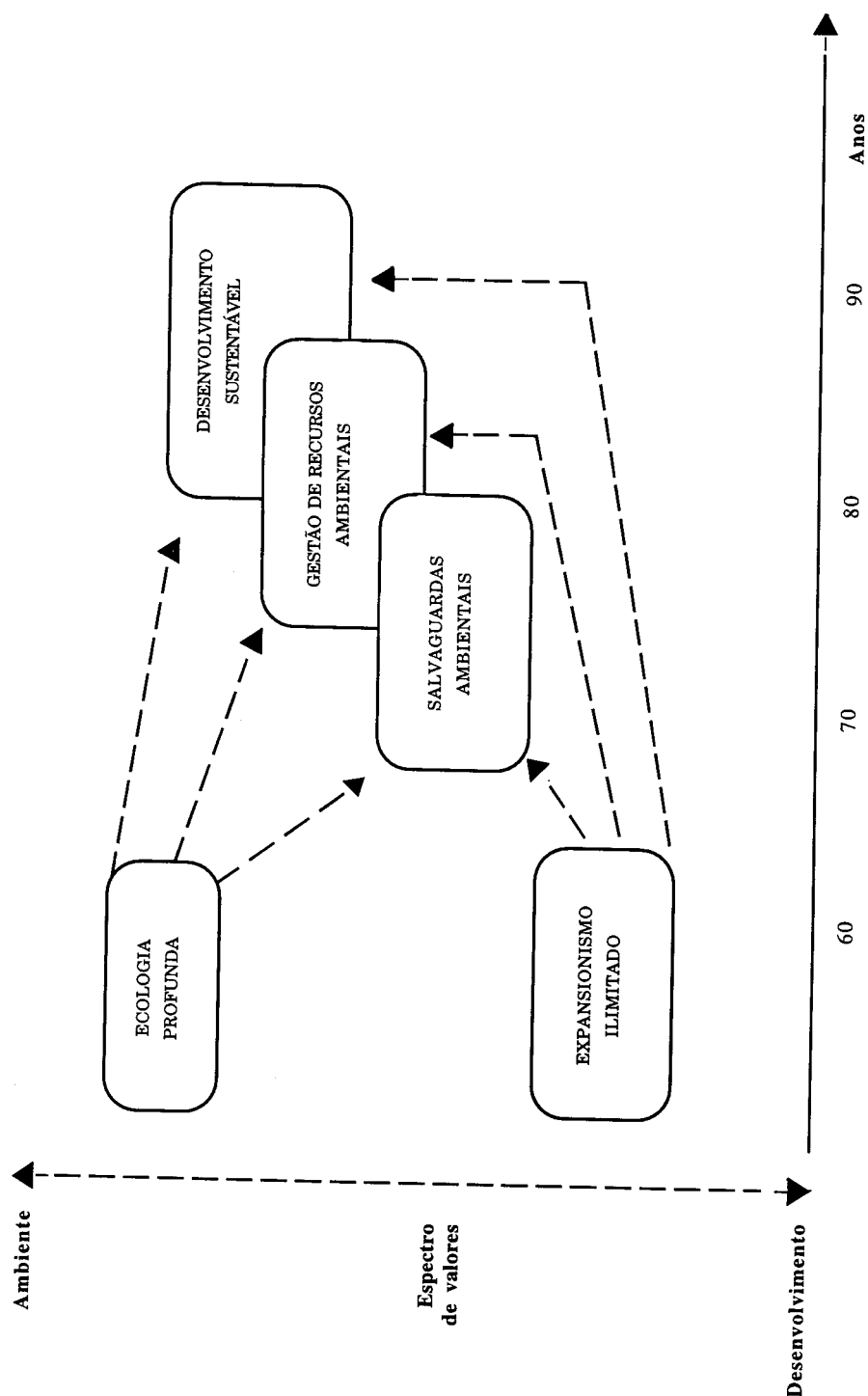
Podem ser considerados cinco paradigmas fundamentais que marcam a evolução do pensamento e da prática ambiental nas sociedades mais desenvolvidas. Uma representação gráfica destes paradigmas é apresentada na figura n.º 1.

Nesta figura, necessariamente simplificada, representa-se o tempo no eixo das abcissas expresso, de forma aproximada, em décadas. No eixo das ordenadas representa-se um espectro de valores entre uma posição extrema de exclusiva preocupação com as questões de ambiente, sem qualquer consideração pelos problemas de desenvolvimento, e uma outra posição extrema de total indiferença ao ambiente e exclusiva preocupação com as questões do desenvolvimento, entendidas, evidentemente, num sentido muito estrito, isto é, em termos de mero crescimento económico.

O *expansionismo ilimitado* é um conceito que procura captar aquilo que em termos económicos se designa na terminologia inglesa por *frontier economics*. O ambiente é olhado como uma reserva infinita de recursos ao serviço do crescimento económico. Domar a Natureza constitui um desafio para a sociedade e os projectos grandes e audaciosos são um sinal evidente de desenvolvimento.

Nos antípodas desta atitude pode ser considerada a *ecologia profunda*, aqui tomada como tradução literal de *deep ecology*. Mais do que uma mera escola de pensamento, a *ecologia profunda* consiste numa vivência pessoal marcada por um compromisso profundo relativamente à acção ambiental, não só no plano da intervenção social, mas também no plano de todas as práticas individuais. A *ecologia profunda* faz uma crítica radical à sociedade de consumo e defende uma «subordina-

EVOLUÇÃO DOS PARADIGMAS AMBIENTAIS



[FIGURAN.º 1]

ção» da sociedade humana à natureza, numa espécie de fundamentalismo ambiental.

Os problemas de degradação ambiental graves ocasionados pelo desenvolvimento industrial das décadas de 50 e 60 vieram intensificar a contestação relativamente à ausência de protecção ambiental e pôr em causa os modelos de desenvolvimento, próximos do *expansionismo ilimitado*, que tinham sido adoptados na Europa e Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Em todo o mundo os movimentos ecologistas ganharam grande alento e influência sobretudo a partir dos finais da década de 60. As visões catastróficas do futuro do planeta, como as que foram apresentadas na célebre obra *The Limits to Growth*, do Clube de Roma, começaram a ter um forte impacto na opinião pública.

Como resultado desta situação, os governos começaram a sentir a necessidade de integrarem algumas preocupações ambientais nas suas políticas. O paradigma ambiental característico desta fase é o que se pode designar por *salvaguardas ambientais*. O desenvolvimento é concebido essencialmente da mesma forma, reconhecendo-se, contudo, a necessidade de impor limites ao grau de degradação que ele pode ocasionar. Adopta-se uma postura essencialmente normativa, impondo limites legais às emissões poluentes mais graves. Admite-se algum sacrifício limitado do desenvolvimento económico apenas quando estão em causa problemas de saúde pública. Entende-se, implícita ou explicitamente, que as regiões ou os países menos desenvolvidos não devem ter preocupações ambientais porque se trata de um luxo a que apenas os ricos podem dedicar-se.

É curioso verificar que, se o modelo de *expansionismo ilimitado* já praticamente não encontra defensores, já o modelo de *salvaguardas ambientais* é ainda adoptado por uma parte importante da classe política e dos agentes económicos. Com efeito, ainda é possível ouvir com frequência algumas das variantes

do lema *desenvolver primeiro, cuidar do ambiente depois*.

Esta atitude levou a situações absurdas e claramente antieconómicas que foram crescentemente questionadas durante a década de 70. Concomitantemente, os choques petrolíferos vieram pôr em evidência a escassez de alguns recursos naturais e a ligação cada vez mais estreita entre o ambiente e a economia.

Esta evolução conduziu a um paradigma ambiental centrado no conceito de *gestão dos recursos ambientais*. De acordo com este modelo de pensamento, é atribuído um valor económico aos recursos ambientais e começam a pôr-se com clareza as primeiras questões relativamente à sua capacidade de renovação e ao valor marginal da sua utilização. Esta atitude tem um desenvolvimento acentuado durante a década de 80 e conduz ao aprofundamento dos vários ramos da disciplina que se designa por economia ambiental.

A adopção do princípio do poluidor-pagador e a integração das componentes ambientais nas análises de custos-benefícios tradicionais são avanços característicos desta fase da evolução do pensamento ambiental.

O paradigma emergente na década de 90, e ainda de contornos algo indefinidos, é o do *desenvolvimento sustentável*. Este paradigma ambiental ganhou projecção depois da apresentação à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1987, do relatório *O Nosso Futuro Comum*, também conhecido por *Relatório Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento. A Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, já referida, decorreu precisamente sob a égide deste conceito e procurou estabelecer um consenso planetário para o tornar viável.

No *desenvolvimento sustentável* integram-se componentes sócio-económicas e ecológicas, atribuindo-se importância fundamental à dimensão transgeracional das políticas de ambiente. A definição clássica de *desenvol-*

vimento sustentável é dada pelo próprio relatório Brundtland: «Progresso económico, social e político de forma a assegurar a satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades.» A integração da economia e da ecologia e a dimensão *transgeracional* constituem aspectos fundamentais deste modelo de desenvolvimento.

Em alguns países da Comunidade Europeia, em que as políticas de ambiente ganharam já um considerável grau de amadurecimento, o conceito de *desenvolvimento sustentável* tem desde já um elevado valor instrumental. O Programa de Ambiente da Comunidade tem por título «Em Direcção a Um Desenvolvimento Sustentável», tornando claro que este é o caminho que todos os países deverão crescentemente prosseguir.

4. Papel das empresas na gestão ambiental

As empresas constituem, naturalmente, agentes sociais da maior relevância para a gestão ambiental. Por este motivo, é necessário promover e estimular a sua participação e co-responsabilização na formulação e implementação de políticas ambientais.

Torna-se cada vez mais evidente aos olhos de muitos empresários que uma atitude hostil relativamente à protecção do ambiente corresponde a uma visão muito estreita, errónea e que comporta sérios riscos a médio e a longo prazo. Vários factores contribuem para esta crescente abertura para os problemas do ambiente.

Em primeiro lugar, muitas situações de abuso e degradação em diversos locais do planeta, e também no nosso país, puseram em evidência que a sociedade deve encarar o ambiente e os recursos naturais como um «ca-

pital» que, em vez de ser delapidado ou esbanjado, precisa de ser valorizado, de forma a permitir-nos subsistir com o «rendimento» que gera. As empresas, como unidades básicas da actividade económica, não podem deixar de ser sensíveis a esta realidade.

Em segundo lugar, é hoje evidente que um modelo de desenvolvimento, nomeadamente industrial, que não assimile as exigências de protecção ambiental é necessariamente frágil e pouco competitivo em mercados cada vez mais exigentes e crescentemente regulamentados nesta matéria. Esta é já a realidade dos mercados dos países mais desenvolvidos e, especialmente, do mercado único europeu. Assim, Portugal, e neste caso concreto a Região de Lisboa e Vale do Tejo, cometeria um grave erro se fizesse assentar o seu desenvolvimento, e a legítima busca de prosperidade, na inobservância das exigências ambientais.

Finalmente, em terceiro lugar, as próprias empresas são cada vez mais sensíveis aos problemas da qualidade do ambiente como um dos pilares de uma política global de qualidade. A qualidade é hoje, sem dúvida, um dos vectores fundamentais da competitividade e não é possível entender a adopção de uma estratégia de qualidade sem a integração das preocupações ambientais nas práticas de gestão das empresas.

A este propósito é interessante recordar as recomendações feitas pela Câmara de Comércio Internacional num documento amplamente divulgado nos meios empresariais e que se intitula *Carta Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável*. Neste documento são feitas dezasseis recomendações fundamentais para a integração da problemática ambiental na vida das empresas.

A primeira destas recomendações diz que se deve «reconhecer a gestão do ambiente como uma das principais prioridades na empresa e como factor determinante do desenvolvimento sustentável; estabelecer políticas, programas e procedimentos para conduzir as

actividades de modo ambientalmente seguro». A segunda recomendação diz que é necessário «integrar plenamente em cada empresa essas políticas, programas e procedimentos como elemento essencial de gestão em todos os seus domínios».

Estas preocupações foram também contempladas na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento. A *Agenda 21*, documento, subscrito pelos 176 chefes de Estado ou de governo presentes, dedica um capítulo ao mundo dos negócios e da indústria.

Neste capítulo põe-se em destaque o papel essencial das empresas para a resolução dos problemas ambientais e recomenda-se aos governos que criem mecanismos que permitam a participação do mundo empresarial na formulação dos objectivos de gestão ambiental e que estimulem a adopção por parte das empresas de procedimentos ambientalmente adequados.

5. Especificidades da Região de Lisboa e Vale do Tejo

Estas considerações são, naturalmente, válidas para todo o país. Todavia, elas adquirem um significado muito especial num espaço físico, social e económico com as características da Região de Lisboa e Vale do Tejo. Com efeito, a diversidade e a intensidade da actividade económica desta região, associada a uma concentração populacional significativa em termos nacionais e a uma dinâmica de expansão urbana, coexistem no mesmo território com valores naturais de grande significado e com uma exigência crescente de qualidade de vida que passa, necessariamente, pela preservação desses valores.

Assim, é necessário fazer dos recursos ambientais da região um dos vectores estruturantes do seu desenvolvimento equilibrado, harmonizando o crescimento económico e a expansão urbana com o respeito pela sua identidade natural rica e diversificada.

Melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, permitir um acesso continuado aos recursos naturais e não produzir agressões irreversíveis no ambiente constituem vectores fundamentais de um desenvolvimento sustentável na Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Vários factores, se não forem devidamente geridos, poderão pôr em risco este modelo de desenvolvimento para a região. De acordo com a caracterização feita pela Direcção Regional de Ambiente e Recursos Naturais de Lisboa e Vale do Tejo (DRARN/LVT), os principais desses factores são os seguintes:

- Crescimento contínuo do tecido urbano, em particular nas zonas costeiras e de influência da Grande Lisboa;
- Aumento contínuo da produção de resíduos urbanos e industriais;
- Aumento acelerado de químicos na agricultura;
- Aumento acelerado da taxa de motorização e dos respectivos percursos percorridos.

Estes factores de pressão conduzem a disfunções ambientais e põem em risco o património natural. A degradação do solo e do coberto vegetal, a poluição dos recursos hídricos e a sua crescente escassez, o aumento da poluição atmosférica, a destruição da natureza e da paisagem e a degradação ou perda de amenidades são as principais consequências de uma relação agressiva com os sistemas naturais e de um aumento da pressão exercida sobre esses sistemas.

Para além de uma acção genérica e horizontal para salvaguarda da qualidade ambiental, devem ser objecto de uma atenção muito especial, pela sua sensibilidade e pelo papel que desempenham no equilíbrio da região, as seguintes áreas:

- Zonas de protecção de recursos hídricos;
- Zonas costeiras e de interesse turístico e de lazer;

Ambiente e território

- Zonas de interesse paisagístico e para a conservação da natureza.

A gestão ambiental na Região de Lisboa e Vale do Tejo pressupõe um conjunto de linhas sistematizadas de actuação. De acordo com os programas de intervenção enunciados pela DRARN/LVT, podem ser consideradas três áreas principais de intervenção:

- Avaliação, vigilância e controle ambiental;
- Planeamento e gestão ambiental;
- Recuperação paisagística, sensibilização ambiental e valorização do património.

No que diz respeito à *avaliação, vigilância e controle ambiental*, o objectivo consiste em desenvolver instrumentos que permitam um conhecimento correcto do estado do ambiente. Esta é, evidentemente, uma tarefa básica que incumbe à administração ambiental e em que devem apoiar-se todas as restantes intervenções.

O *planeamento e gestão ambiental* corresponde a um conjunto de acções que visam dar cumprimento à legislação ambiental em vigor e promover a integração das políticas ambientais nos sectores-chave da economia. O apoio aos municípios para conseguir uma melhoria dos níveis de atendimento às populações em termos de água de abastecimento e recolha e tratamento de águas residuais constitui um vector essencial desta linha de actuação.

No que diz respeito ao abastecimento de água, impõe-se adoptar também uma posição estratégica e de longo prazo. Assim, e no âmbito das competências de intervenção directa da DRARN/LVT, deverá ser feita a identificação e a protecção das zonas de captação de águas, de forma a assegurar as necessidades actuais e futuras das populações.

O estabelecimento de programas de redução de emissões de poluentes para os principais sectores industriais, visando reduzir as emissões específicas desses sectores, deverá

constituir uma preocupação fundamental. Naturalmente, as medidas a tomar nesta matéria deverão estar enquadradas em linhas de actuação estabelecidas a nível nacional, como, por exemplo, acordos sectoriais a estabelecer com ramos da indústria.

Finalmente, o apoio às autarquias no estabelecimento de sistemas adequados para a gestão dos resíduos sólidos é também uma tarefa importante e urgente.

A *recuperação paisagística, sensibilização ambiental e valorização do património* constituem uma terceira linha de intervenção que visa sustentar a degradação de algumas zonas especialmente relevantes e promover a sua valorização. Esta linha visa ainda sensibilizar os vários agentes económicos e os cidadãos em geral para a importância do património natural como fonte riqueza e bem-estar.

A criação de uma rede de praias interiores e zonas de lazer em rios e albufeiras, a identificação e protecção de áreas sensíveis e de particular interesse para a conservação da natureza e da paisagem que corram riscos significativos de degradação, são aspectos relevantes desta linha de actuação.

Neste conjunto de actuações projectadas para os próximos anos, alguns aspectos assumem particular acuidade e devem ser objecto de intervenção a curto prazo. De acordo com a formulação apresentada pela DRARN/LVT, as intervenções em sectores prioritários ou estruturantes são as seguintes:

- Protecção ambiental e valorização de áreas de interesse paisagístico, tais como a albufeira de Castelo do Bode, a lagoa de Óbidos e zonas adjacentes e as praias e zonas de lazer fluviais;
- Protecção de recursos hídricos, especialmente da albufeira de Castelo do Bode, do aquífero da península de Setúbal e da bacia cársica de Porto de Mós;
Despoluição de áreas críticas, como a bacia do rio Trancão, a bacia do Alviela e as ribeiras da Região Oeste;

- Formulação de uma estratégia regional para a resolução dos problemas de resíduos sólidos urbanos e industriais, com a constituição de alguns sistemas sub-regionais.

BIBLIOGRAFIA

- COLBY, M. E., e SCHULKIN, J. (1992), *Eco-Logic: The Evolution of a Philosophy and Economics of Nature, World Futures*, vol. 33, Gordon and Breach Science Publishers.
- CORREIA, F. N. (1994), «Ambiente e ambientalismos», in E. S. Ferreira e H. Rato (ed.), *Portugal Hoje*, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.
- CORREIA, F. N., e CORREIA, V. D. (1993), *Saneamento Básico e Recursos Hídricos: Caracterização Sumária da Situação Existente relativamente a Disparidades Regionais e Tendências Evolutivas*, Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- CORREIA, F. N., e CORREIA, V. D. (1993), *Saneamento Básico e Recursos Hídricos: Eficácia dos Investimentos Realizados e Recomendações para a Formulação de Políticas Futuras*, Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- CORREIA, F. N., e BEJA-NEVES, E. (1993), *Estudo Preparatório para a Definição de Projectos de Ambiente Elegíveis no Contexto do Fundo de Coesão*, relatório 121/93 GIAMB, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa.
- COSTA, J. S. (1994), *Ambiente e Desenvolvimento: Complementaridade ou Antagonismo?*, Direcção Regional de Ambiente e Recursos Naturais de Lisboa e Vale do Tejo, Lisboa.
- ICC (1991), *Carta Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável: Princípios de Gestão Ambiental*, International Chamber of Commerce, Paris.
- IPAMB (1993), *Agenda 21: Documentos da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento*, Instituto de Promoção Ambiental, Lisboa.
- MARN (1991), *Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Portugal*, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, Lisboa.
- MARN (1993), *Propostas de Seguimento em Portugal das Conclusões da CNUAD Organizadas por Acções e Medidas no Âmbito de Cada Área Temática*, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, Lisboa.
- MARN (1993), *Síntese Estratégica: Aspectos mais Relevantes para o Seguimento em Portugal das Conclusões da CNUAD*, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, Lisboa.
- MELO, J. J., e PIMENTA, C. (1993), *O Que é a Ecologia*, Difusão Cultural — Sociedade Editorial e Livreira, Lisboa.
- MPAT e MARN (1993), *Relatório do Estado do Ambiente e Ordenamento do Território 1993*, Ministério do Planeamento e Ordenamento do Território, Lisboa.
- WCED (1987), *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, United Nations, Nova Iorque.

GEOGRAFIA, VEGETAÇÃO E PROBLEMÁTICA DO AMBIENTE

Nicole Devy-Vareta*

Da vegetação no ambiente à problemática ambiental na geografia, não ocultando o relacionamento das perspectivas ecológica e geográfica, quando se aborda a questão da importância da vegetação no (nosso) ambiente...

A temática é vasta e o projecto quase irrealista na aceitação da noção de *ambiente*. No âmbito da geografia, talvez sejam os estudos sobre vegetação que há mais tempo vão integrando questões relacionadas com a problemática do ambiente. As «condições ambientais» e os «factores ecológicos» das espécies e formações vegetais não constituíram durante décadas os pilares da abordagem biogeográfica?

No entanto, não é menos verdade que, segundo a própria sugestão imaginativa de Joy Tivy (1977), a biogeografia sempre foi a «gata-borrallheira» da geografia. Actualmente, vive-se ainda a herança desta relativa pobreza, que não favorece a necessária renovação de que carecem os fundamentos da análise geográfica da vegetação. Olhando para o desenvolvimento recente das pesquisas, constata-se que a sua orientação envereda preferencialmente pelo caminho das práticas da gestão e defesa do ambiente. Pois que tudo se torna hoje «problemático» do ponto de vista ambiental, num percurso paradigmático linear que sobrevaloriza os impactos negativos e as degradações

antrópicas, a conservação ambiental, o declínio ou a morte das florestas, etc.

A nossa breve tentativa de apresentação aborda, sucessivamente, algumas das esferas da discussão sobre a confrontação/integração da geografia e do ambiente: a importância da vegetação no ambiente; o surgimento de *environment* no discurso dos geógrafos e, por último, a análise geográfica da vegetação numa perspectiva ambiental.

1. Do meio ao ambiente na geografia

Du milieu à l'environnement... Retoma-se aqui o principal título de uma obra francesa que tenta reconstituir as relações entre a «história do meio» e a geografia, de modo a melhor entender na actualidade «as práticas dos geógrafos face ao ambiente» (M.-C. Robic, 1992). No contexto da evolução das ciências naturais e sociais na Europa ocidental, esta obra parece-nos muito importante por uma razão essencial: transmite a ideia de que os modelos de representação das relações entre natureza, sociedade e cultura não podem ser criados fora da prática e percepção que os grupos sociais têm dos «seus» espaços respectivos num momento determinado da sua história. Isto significa que a perspectiva ambiental

* Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

anuncia o fim dos modelos naturais concebidos à montante de qualquer intervenção humana.

O termo *environment* é de início conotado com a literatura anglo-saxónica, sendo objecto de numerosas publicações de âmbito mais ou menos teórico a partir do início dos anos 70. Nessa altura havia uma preocupação obsessiva por encontrar equivalências ou nítidas distinções entre o conteúdo das noções de «meio» (geográfico) e «ambiente». Durante a década de 80, a palavra *ambiente* é larga e habitualmente adoptada pelos geógrafos e ganha pouco a pouco um corpo teórico transdisciplinar, talvez mais naturalista do que social, que se liga a uma visão holística das relações natureza/sociedade.

Não há dúvidas de que, num movimento lento que se desenvolve ao longo de todo o século passado a partir de Humboldt, a construção do que chamamos hoje «conceito de ambiente» está muito dependente da elaboração de novas disciplinas científicas consagradas à investigação sobre a repartição dos seres vivos na terra, nomeadamente espécies e agrupamentos vegetais.

A expressão «geografia da vida» pode aplicar-se, para as décadas de 1880 e 1890, a este grupo de disciplinas emergentes ligadas à biologia (M.-C. Robic, 1992). Caracteriza-se por uma encruzilhada de várias influências de que se destacam o projecto biogeográfico de Ratzel e a publicação dos tratados fundadores da ecologia, nomeadamente o do geobotânico dinamarquês E. Warming (1895), publicado há precisamente cem anos¹. É nesta «geografia», mais ou menos «botânica» ou «ecológica», que

surge uma primeira aproximação do que se entende hoje por problemática ambiental.

O conceito básico de «ambiente» foi, portanto, elaborado pela ecologia vegetal, entre cerca de 1890-1910, que definiu o «meio» (natural) como o conjunto de condições externas e outras influências que afectam o crescimento e o ciclo de vida dos organismos vivos. Nos países anglo-saxónicos, o «meio/ambiente» acompanha o desenvolvimento da ecologia e dos seus principais conceitos (o *clímax* em 1916 e o *ecossistema* em 1935-1942). A partir de então, o «meio natural» é cada vez mais apreendido e concebido como o «ambiente» das sociedades, pouco transformado ou intensamente utilizado e degradado.

Mas actualmente, o que se entende por ambiente? Será, mais propriamente falando, um sistema onde interagem, simultaneamente ou não, num mesmo espaço ou não, três esferas de componentes naturais e sociais. Há um «ambiente natural», onde predomina o funcionamento autónomo das estruturas abióticas e bióticas em relação ao das componentes sociais, um «ambiente construído», em que se verifica a situação contrária, e um «ambiente social», que resulta da complexa rede de relações/valores não visíveis e indirectamente perceptíveis que se estabelecem, por um lado, entre ambiente biofísico e grupos sociais e, por outro, entre os próprios grupos humanos que interferem com o ambiente biofísico.

Daí que qualquer abordagem da problemática ambiental se realize em relação à hierarquia da organização dos sistemas ambientais, que se verifica a diferentes escalas, do local ao global:

- O ambiente físico-químico, onde sobressaem particularmente as disponibilidades hídricas e as variações no estado da atmosfera;
- O ambiente biofísico, que abrange todo um conjunto interactivo de fenómenos físico-químicos e biológicos, isto é, o

¹ O título desta obra fundamental é, na sua tradução alemã de 1896, *Lehrbuch der Oekologischen Pflanzengeographie*, ou, numa versão revista e publicada mais tarde em inglês, *The Oecology of Plants: An Introduction to the Study of Plant Communities* (1909), onde já dominam, na bibliografia, as obras dos ecólogos americanos (P. Acot, 1988, p. 63; acerca do mesmo assunto, v. também J.-P. Déléage, 1993, e J.-M. Drouin, 1993).

Ambiente e território

«ambiente natural», mais ou menos antropizado, onde a vegetação tem um papel relevante;

- O ambiente relacionado com perturbações biofísicas, e daí os «problemas ambientais» — poluição, qualidade da água, chuvas ácidas e declínio da floresta, esgotamento dos recursos naturais renováveis, etc — que derivam do inter-relacionamento das três esferas definidas acima;
- O ambiente *tout court*, ou sistema ambiental, que diz respeito ao conjunto de interações e interdependência entre fenómenos naturais e sociais. A este nível, foi o ambiente recentemente definido como o «conjunto de sistemas físicos, ecológicos, económicos e sócio-culturais com efeito directo ou indirecto sobre a qualidade de vida do homem» (J. J. Melo e C. Pimenta, 1993, in PNPA, 1994, p. 113).

A análise sistémica tornar-se-ia então o instrumento privilegiado desta integração, onde o meio físico não é mais investigado em si próprio, mas sim através da sua dimensão social, ou seja, *ambiental*. A definição abrangente e funcional de ambiente viria romper o isolamento crescente da geografia física, integrada neste agrupamento variável de disciplinas que constituem as chamadas «ciências do ambiente». Por outro lado, abrem-se perspectivas novas quanto às práticas de ordenamento territorial na geografia humana, pela complementaridade reconhecida entre desenvolvimento económico e qualidade do ambiente.

Mas, apesar de tudo, não há ainda hoje em dia verdadeiro consenso entre os geógrafos, nem verdadeira integração nas suas práticas de investigação.

«L'environnement en tant que question sociale a déséquilibré la géographie et surtout les géographes, les contraignant à des ajustements de vocabulaire, à des interroga-

tions sur l'ensemble de la géographie, à des confrontations méthodologiques.» (Id., *ibid.*, 1992, p. 206.)

A amplitude da «revolução» subsequente à integração da problemática ambiental veio mais beneficiar as ciências do ambiente com forte conotação bio(eco)lógica do que a própria geografia. Quanto aos geógrafos, parecem às vezes encarar o ambiente como um novo objecto globalizante da sua disciplina. Não será urgente reflectirmos um pouco sobre a nova configuração da «cartografia» das diversas especialidades e das respectivas fronteiras?

2. A vegetação na geografia

As ideias que se seguem são essencialmente o fruto de uma experiência pessoal no ensino da biogeografia e nas pesquisas sobre geografia da vegetação, mais especificamente orientada para a floresta portuguesa. Do ponto de vista epistemológico, esta experiência pessoal situa-se num «algures» com localização incerta, mas sempre no contexto de determinada territorialidade (N. Devy-Vareta, 1993). O que se entende por «algures» encontra-se na conexão entre o campo do natural — a vegetação, como componente biológica de um ambiente antropizado, fragilizado/degradado e em rápida mutação — e o do social — a vegetação, como recurso natural/artificializado, factor de produção renovável hoje considerado essencial na elaboração de uma estratégia de desenvolvimento.

Nas vicissitudes da prática científica, pedagógica e social da geografia, parece-nos fundamental assumir as heranças, a evolução e as múltiplas posições do seu pensamento presente. Sobretudo num momento em que a nossa vivência e trabalho na universidade experimenta a dificuldade de superar a dicotomia estabelecida entre ciências naturais e ciências

sociais, ou mais concretamente falando, no caso da geografia, entre geografia física, onde tradicionalmente se desenvolvem pesquisas sobre a vegetação, e geografia humana.

Se observarmos as práticas científicas da comunidade dos geógrafos, a ruptura parece consumada. Actualmente, tenta-se contornar a avaliação e discussão dessa ruptura, reforçando a tomada em conta simultânea de objectivos ambientais e territoriais. Mas a articulação entre ambiente e território não deixa de ser muitas vezes ilusória, numa operação de «cosmética» superficial que deixa facilmente reconhecer as premissas que codificaram as actuais disciplinas geográficas, respectivamente física e humana. Basta ver a evolução que ocorreu entre os dois congressos da geografia portuguesa.

O I Congresso da Geografia Portuguesa (1991) realizou-se sob o tema *Portugal: uma geografia em mudança?*. Entre as nove temáticas retidas, uma abordava as relações entre as «duas» geografias — *Geografia Física e Geografia Humana: corte ou integração?* —, com apenas 4 comunicações apresentadas num total de 45, enquanto a temática *Catástrofes naturais e Geografia* reunia apenas três participações (E. Pacheco e L. Soares, 1991). No II Congresso (1994) faz-se sentir uma evolução sensível. Simplificou-se a estruturação das temáticas, reorganizando-se os dois campos tradicionais da geografia em torno dos temas *Geografia e estudos ambientais* e *Processos de desenvolvimento e dinâmicas territoriais*, com, respectivamente, 12 e 22 comunicações previstas. Na temática *Velhos temas, novos rumos para a geografia*, foram propostas 20 comunicações que abordaram assuntos relacionados com a esfera das ciências sociais.

Olhando agora a situação da geografia da vegetação, verifica-se que nos dois congressos foi escassa a representação dos estudos nesta temática. Os trabalhos geográficos sobre vegetação realizam-se predominantemente a

partir da área da biogeografia, tratando-se mais propriamente da fitogeografia. Pela sua «história» e proximidade com as ciências biológico-naturais, a finalidade da fitogeografia é essencialmente naturalista. A forte influência da ecologia fundamental e a adaptação dos modelos (ecos)istémicos reforçaram certamente a óptica naturalista, registando-se também uma crescente abertura à análise interactiva entre intervenções humanas e processos naturais (G. Rougerie e N. Beroutchavili, 1991).

Contudo, são mais numerosos os ecólogos, agrónomos, pedólogos, engenheiros florestais ou do ambiente do que os geógrafos, nos projectos de pesquisas fundamentais ou aplicadas directamente desenvolvidos em temáticas sobre vegetação. Como salientámos logo na nossa introdução, a geografia da vegetação, em Portugal como fora do país, sempre foi tratada como «parente pobre» pelos geógrafos. Já foi demonstrado em numerosas publicações que este facto tem raízes profundas, que dificultam a integração da problemática ambiental na geografia.

Na geografia física francófona (M.-C. Robic, 1992), a predominância institucional da geomorfologia e geologia, ou seja, das ciências da Terra em detrimento das ciências da vida, conduziu ao desenvolvimento relativamente tardio e, posteriormente, à renovação adiada da biogeografia (anos 60 e 70). Esta evolução não favorece, na actualidade, a integração interna das componentes ambientais. Cada especialidade geográfica, trabalhando sectorialmente e dominada ainda pela geomorfologia, mantém uma posição fragilizada no «mercado» extra ou intra-universitário, quando não associada a outras entidades, por exemplo, as ligadas à gestão ou estudos de recursos.

As escolas geográficas anglo-saxónicas ou da Europa do Norte são, pela sua génese e evolução, mais próximas de uma perspectiva biológica do ambiente. Daí que se realizasse mais cedo como que uma osmose entre

Ambiente e território

(bio)geografia e ecologia (P. Dansereau, 1957). Mas existem na biogeografia algumas polémicas e preocupações internas, que se relacionam com uma evolução específica do pensamento científico, a favor ou contra o darwinismo. Há, por exemplo, um debate vivo na biogeografia histórica entre sistemática, vicariância e dispersão das espécies. Por outro lado, tal como na geografia francófona, discutem-se também as modalidades da participação da biogeografia em estudos do *global change* (J. C. Briggs, 1991; R. Hengeveld, 1993).

Perante este painel da situação nas escolas que mais influência exercem na evolução da geografia, compreender-se-ão melhor as dificuldades da investigação portuguesa empreendida no contexto mais ou menos abrangente da fitogeografia. Além do mais, a súbita erupção das questões ambientais na geografia ocorreu pouco tempo depois da individualização da biogeografia (geográfica) nas universidades, onde se encontravam em pleno desenvolvimento vários departamentos de ecologia e ciências do ambiente.

No entanto, estas circunstâncias, de início pouco «confortáveis» para o ensino e investigação, revelaram-se, finalmente, propícias à abertura exigida pela perspectiva ambiental, para além das nítidas afinidades sempre existentes entre estudos ambientais e vegetais. De facto, a ausência de um corpo teórico «duro» na biogeografia permitiu uma grande flexibilidade nas pesquisas sobre vegetação, que se desenvolveram tanto no campo da geografia física como no da humana. É o que tentaremos mostrar seguidamente com a experiência das nossas pesquisas no domínio da floresta (N. Devy-Vareta, 1993 e 1994).

3. Geografia da floresta e ambiente em Portugal

Salientemos, logo de início, que as pesquisas de âmbito ambiental empreendidas na geo-

grafia realizam-se no quadro de alguns «lugares privilegiados», onde os geógrafos melhor apreendem a necessidade da integração entre componentes naturais e sociais: o litoral, a montanha e a floresta (M.-C. Robic, 1992, pp. 222 e segs.). Nas culturas do mundo ocidental, a floresta é realmente um dos «lugares» onde se entrecruzam variadíssimas dimensões e funções.

Esquemáticamente, podemos diferenciar três dimensões: biológica e ambiental, a de recurso e uma dimensão espacial e territorial, paisagística, etc., que estariam explícita ou implicitamente contempladas na noção de «função múltipla» da floresta ou de «floresta multifuncional» — função económica, ambiental e social. Esta é a mensagem-base que, entre os intervenientes mais relevantes neste domínio, os técnicos da floresta, os serviços administrativos, a fileira industrial e os programas de educação ambiental procuram hoje divulgar na sociedade portuguesa.

Os impactos da desflorestação no *global change* e as modalidades da política local de conservação e protecção florestal são, por exemplo, pólos de viva discussão no âmbito da problemática ambiental. Por outro lado, tenta-se equacionar a função produtiva da floresta em relação ao conceito de sustentabilidade dos recursos renováveis. À escala do ordenamento territorial de qualquer país, particularmente em Portugal, assolado pelos impactos dos fogos, torna-se evidente a importância da interpenetração inelutável entre desenvolvimento florestal e política ambiental.

Ao lado destas dimensões e funções que podem apreender-se como relações de produção, há outras da ordem do invisível e com forte carga simbólica. O geógrafo não pode ignorá-las (A. Bailly, 1992). São as dimensões dos valores e da subjectividade, do sensível e do imaginário, do mito e da religião, que permitem a perfeita compreensão das relações estabelecidas entre as pessoas ou grupos sociais e territórios (des)florestados.

«Si les forêts envahissaient autrefois la Terre entière, elles envahissent dorénavant l'archéologie de la mémoire culturelle [...] Combien de peurs et de rêves, de traditions populaires, de mythes et de symboles plus récents partent en fumée [...] Dans l'histoire de la civilisation occidentale, les forêts représentent un monde à part, opaque, qui a permis à cette civilisation de se dépayser, de s'enchanter, de se terrifier, de se mettre en question [...]» (R. Harrison, 1992, pp. 10-11.)

... para além de satisfazer necessidades energéticas ou de construir casas e barcos... Mas a «floresta portuguesa» nunca foi bem delimitada como temática de pesquisas neste domínio. Quase toda a investigação se desenvolve em organismos directamente ligados à produção e gestão florestal e à silvo-indústria ou ainda na esfera das ciências (biológicas) do ambiente.

Olhando para outros sectores de pesquisas científicas, que poderíamos designar como «improdutivos» neste contexto, nomeadamente as ciências sociais, constata-se, pelo contrário, um grande vazio da investigação. Acontece o mesmo na geografia, quer no campo tradicional da fitogeografia, quer na vertente sócio-económica, e muito menos ainda numa perspectiva pluridisciplinar. A sua abordagem surge apenas na periferia de outras problemáticas, tais como o espaço agrícola e as estruturas agrárias, as causas ou consequências de rupturas ambientais, a evolução da qualidade de vida, etc.

Esta situação contrasta fortemente com uma convicção que emergiu na administração central no início do século passado: a «vocaçāo florestal» de Portugal, que se baseia numa aptidāo excepcional das condições edafo-climáticas para a produçāo lenhosa. Quando Portugal entra na Comunidade Europeia, celebram-se acordos, cuidadosamente preparados nos anos 1980-1985, que, apostando na modernizaçāo do país, apostam na florestaçāo maciça e conversāo de terras agrícolas, numa

visāo económica ainda desligada de preocupaçōes ambientais.

Entretanto, dez anos mais tarde, verifica-se que houve recrudescência dos incêndios, um sucesso muito relativo dos programas de florestaçāo, e que a fileira industrial vê-se confrontada com expectativas pouco animadoras quanto à oferta nacional de material lenhoso, sobretudo no que se refere ao pinho e à cortiça.

Qual o impacto destas realidades na evoluçāo ideológica das pesquisas sobre a floresta? Diríamos que se afirmaram três tendências:

- 1) A radicalizaçāo de duas práticas científicas, ambientalista e produtivista, na década de 80, quando se atingiram altas taxas relativas de extensāo dos eucaliptais. Actualmente, não é tão vincada esta radicalizaçāo, por várias razōes, entre as quais se destacam a contençāo da eucaliptizaçāo e a emergênciade ideologias económico-ambientais moderadas e «extensionistas», ligadas ao conceito de sustentabilidade (M. Newson, 1992; L. S. Barreto, 1994);
- 2) O desvio para princípios naturalistas que admite um determinado «equilíbrio» da Natureza antes do início da antropizaçāo e um processo de degradaçāo mais ou menos irreversível, nomeadamente nas regiōes mediterrânicas. Os mesmos princípios constituem também o suporte dos projectos de racionalizaçāo dos solos (a «vocaçāo florestal»), mas é um suporte esvaziado do seu conteúdo sócio-histórico, ou seja, um suporte sem ambiente;
- 3) A confusāo nas abordagens pluri ou transdisciplinares, nomeadamente geográfica e ecológica. A geografia não pode ignorar a ecologia. Mas entre as duas há representaçōes diferenciadas das relaçōes natureza-sociedade. A ecossistémica não é mais do que um

Ambiente e território

modelo de representação que foi construído para apreender relações bióticas, e não relações entre sociedades humanas e territórios. Além do mais, há na natureza processos físico-químicos independentes em relação aos biológicos.

Em jeito de conclusão, fica apenas a apresentação das grandes linhas que sustentam as nossas pesquisas pessoais nos caminhos de uma fitogeografia construída no domínio das ciências sociais ou, parafraseando Georges Bertrand, nos caminhos da «fitogeografia dos geógrafos» (1986 e 1992):

- A abordagem geográfica da vegetação desenvolve-se a partir de uma dimensão humana e social a jusante das ciências sociais e partindo do pressuposto de que o ambiente territorializado resulta de um processo interactivo entre fenómenos naturais e sociais;
- As questões ambientais não dizem apenas respeito ao campo científico mais ligado ao natural, nem o ambiente é um novo objecto científico. A problemática do ambiente envolve todas as ciências, particularmente as do campo social;
- A investigação da «história do ambiente» é uma etapa prioritária em Portugal, onde não será exagerado afirmar que a vegetação tem uma «memória» um pouco curta. Por isso, esta fase de pesquisas deve acompanhar o diagnóstico e a análise das crises, riscos ou catástrofes ambientais.

«La géographie est donc récit capable aussi de rendre compte de l'expérience unique que chaque homme vit dans ses rapports au territoire [...] C'est pour cela qu'il y a des hauts-lieux, que la forêt, la mer ou la montagne tiennent tellement de place dans nos coeurs et que le géographe doit être aux côtés des poètes dans leur savoir-conter la beauté

des lieux et des êtres.» (A. Bailly, 1992, p. 376.)

*Entre o luar e a folhagem,
Entre o sossego e o arvoredado
Entre o ser noite e haver aragem
Passa um segredo.
Segue-o minha alma na passagem.*

FERNANDO PESSOA

BIBLIOGRAFIA

- ACOT, Pascal (1990), *História da Ecologia*, Rio de Janeiro, Edit. Campus, 1990, 212 páginas (1.ª ed. francesa, 1988).
- BAILLY, Antoine (1992), «Les représentations en géographie», in *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, pp. 371-383.
- BARRETO, Luís Soares (1994), *Ética Ambiental, Uma Anotação Introdutória*, Public. Ciência e Vida, Lisboa, 61 páginas.
- BERTRAND, Claude, e BERTRAND, Georges (1986), «La végétation dans le géosystème. Phytogéographie des montagnes cantabriques centrales, Espagne», in *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, Toulouse, T. 57, 3, pp. 291-312.
- BERTRAND, Claude, e BERTRAND, Georges (1992), «La géographie et les sciences de la nature», in *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, 1130 páginas.
- BRIGGS, John C. (1991), «Historical biogeography: the pedagogical problem», in *Journal of Biogeography*, 18, pp. 3-6.
- I Congresso da Geografia Portuguesa (Lisboa, 17-19 de Abril de 1991) — Comunicações*, Lisboa, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1991, 464 páginas (policopiado).
- II Congresso da Geografia Portuguesa (Coimbra, 6-8 de Outubro de 1994) — Programas, Participantes, Resumos*, Coimbra, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1994, 104 páginas.
- DANSEREAU, Pierre (1957), *Biogeography, an Ecological Perspective*, Nova Iorque, Ronald Press, 394 páginas.
- DELÉAGE, Jean-Paul (1993), *História da Ecologia. Uma Ciência do Homem e da Natureza*, Lisboa, D. Quixote, 276 páginas (1.ª ed. francesa, 1991).
- DEVY-VARETA, Nicole (1992), «Evolução da vegetação e das intervenções humanas: para uma revisão da noção de clímax?», comunicação apresentada

- no VI Colóquio Ibérico de Geografia, Porto, 14-18 de Setembro, 16 páginas.
- DEVY-VARETA, Nicole (1993), *A Floresta no Espaço e no Tempo em Portugal — A Arborização da Serra da Cabreira (1919-1975)*, tese de doutoramento, FLUP, Porto, 459 páginas.
- DEVY-VARETA, Nicole (1994), «Uma perspectiva da geografia: do social ao natural, passando pelo ambiente vegetal...», comunicação apresentada no II Congresso da Geografia Portuguesa, 6-8 de Outubro, Coimbra (no prelo).
- DROUIN, Jean-Marc (1993), *Reinventar a Natureza, a Ecologia e a sua História*, Lisboa, Inst. Piaget, 179 páginas (1.ª ed. francesa, 1991).
- HENGVELD, R. (1993), «Ecological biogeography», in *Progress in Physical Geography*, 17 (4), pp. 448-460.
- NEWSON, Malcolm, *et al.* (1992), *Managing the Human Impact on the Natural Environment: Patterns and Processes*, 1.ª ed., Bilhaven, Londres, 282 páginas.
- PACHECO, Elsa, e SOARES, Laura (1991), «I Congresso de Geografia Portuguesa — Portugal uma geografia em mudança?», in *Revista da Faculdade de Letras (Geografia)*, Porto, 1 série, vol. VII, pp. 265-268.
- Plano Nacional da Política de Ambiente, 1994*, Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (versão preliminar para discussão pública).
- ROUGERIE, Gabriel, e BEROUTCHACHVILI, Nicolas (1991), *Géosystèmes et paysages*, Paris, Colin U Géographie, 302 páginas.
- ROBIC, Marie-Claire (dir.) (1992), *Du milieu à l'environnement — Pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Renaissance*, Paris, Economica, 343 páginas.
- TIVY, Joy (1977), *Biogeography: a Study of Plants in the Ecosphere*, Edimburgo, Oliv. and Boyd.
- WORSTER, Donald (1992), *Les pionniers de l'écologie. Une histoire des idées écologiques*, Paris, Ed. Sang de la Terre, 412 páginas (1.ª ed. americana, *Nature is Economy*, 1977).

A PROPÓSITO DA QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO: CONTRIBUTOS PARA A CRÍTICA DO LIVRO VERDE DA UNIÃO EUROPEIA

*Paulo Pinho**

1. Introdução

Neste artigo pretendo abordar a problemática do ambiente urbano numa perspectiva assumidamente teórica, de confrontação de ideias, conceitos, teorias e políticas vindos a lume em anos recentes na literatura científica da especialidade. A abordagem não tem qualquer pretensão de ser exaustiva, tanto mais que a natureza multidisciplinar desta temática tornaria tal tarefa quase impossível.

A cidade como referência central do debate sobre as perspectivas de desenvolvimento social e económico e das condições de vida e de sustentabilidade ambiental no limiar do século XXI voltou a impor-se em anos recentes em aparente detrimento da perspectiva regional e, sobretudo, do mundo rural. Entre nós tal constatação não será tão evidente como na maioria dos países da UE. Por um lado, o debate regional inconclusivo paira teimosamente no ar, umas vezes mais próximo, outras mais afastado (ou adiado) das agendas políticas, consoante o calendário eleitoral. Por outro, a impropriamente designada desertificação do nosso espaço rural recebe prioridade

política, de mão dada com o planeamento e gestão dos recursos hídricos, apesar de tudo a face mais visível de uma política ambiental feita de charme e timidez.

Enquanto isto, o debate de ideias sobre políticas de ambiente ameaça cristalizar-se em torno do conceito de «desenvolvimento sustentável», conceito vago e ambíguo e de duvidosa operacionalidade prática, mas, sem dúvida, politicamente apelativo. Na verdade, tem sido crescentemente utilizado, em diversos meios e circunstâncias, para justificar as mais variadas e contraditórias decisões e posturas perante os problemas do desenvolvimento e suas consequências sobre a qualidade do meio ambiente e o equilíbrio do suporte ecológico.

O crescimento económico no respeito pelos limites dos processos naturais de regeneração e, sobretudo, tendo em conta a satisfação plena das necessidades e aspirações das gerações vindouras é, sem dúvida, um objectivo nobre a prosseguir, embora por agora dificilmente consigamos, sequer, equacionar o funcionamento da nossa economia na ausência (ou completa reformulação) das taxas de desconto. Na verdade, só mais recentemente as consequências económicas da aplicação do

* Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

conceito de desenvolvimento sustentável parecem receber um tratamento aprofundado (veja-se, nomeadamente, o aviso deixado por Tate, 1994, na sequência da publicação dos trabalhos de Pearce, Markandya e Barber, 1989, e Jacobs, 1991, ou a posição justificadamente pessimista de Blowers, 1992).

De qualquer modo, importa salientar que, na sua formulação mais correntemente aceite, o conceito de desenvolvimento sustentável tende a valorizar a dimensão temporal inter e transgeracional em detrimento da dimensão espacial (v. Breheny, 1992). Falar de sustentabilidade regional, como em Nijkamp *et al.* (1992) ou Marshall (1993) ou, no caso deste artigo, sustentabilidade urbana, pressupõe uma concepção espacial e o reconhecimento da «abertura» dos espaços regionais e urbanos como qualidade intrínseca a estes espaços e, portanto, a necessidade de desenvolver suportes institucionais que configurem aquela abertura, quer em termos de trocas económicas, quer em termos de fluxos dos sistemas ambientais.

Não admira, assim, que o debate sobre o desenvolvimento sustentado se tenha, progressivamente, vindo a centralizar sobre o espaço urbano. As cidades são os principais produtores de resíduos e consumidores de recursos naturais e energia e fazem-no de forma crescentemente ineficiente. Como corolário, será certamente por via das políticas urbanas que poderão conseguir-se reduções mais significativas do impacto ambiental das actividades económicas ou a redução do consumo dos recursos e reaproveitamento dos resíduos.

Ao longo das próximas secções irei, sucessivamente, abordar a compreensão dos mecanismos de degradação ambiental urbana, a problemática da avaliação da extensão e significado das disfunções ambientais e, finalmente, as perspectivas de intervenção eficaz, recorrendo ao esboço das políticas, à proposta dos instrumentos e à crítica dos suportes institucionais e administrativos correntes.

2. *Acerca da compreensão dos fenómenos urbanos de degradação ambiental*

A compreensão da génese dos problemas ambientais em meio urbano é ainda feita à custa de contributos soltos, mais do que propriamente de teorias gerais, que, se têm no passado sido avançadas, não têm tido reconhecimento generalizado.

Sem poder ser tomado como uma análise aprofundada destas questões, que manifestamente não o é, mas que no entanto vale pelo peso institucional que comporta, o *Livro Verde do Ambiente Urbano*, iniciativa da União Europeia, inclui em capítulo próprio aquilo que designa por «causas profundas da degradação urbana». De entre estas causas destaca-se, à cabeça, o designado «funcionalismo», como um conjunto de políticas de desenvolvimento urbano que, baseadas na compartimentação e localização rígida das actividades de acordo com as respectivas funções, terão influenciado de modo decisivo ao longo das últimas décadas, em particular após a sua consagração na Carta de Atenas, a forma e estrutura das cidades europeias.

Sendo certo que as ideias base da corrente funcionalista remontam ao movimento britânico das «cidades-jardins» e assentavam na separação física dos usos do solo para fins residenciais, industriais, comerciais, de recreio ou espaços verdes, que, por sua vez, se interligavam por extensas redes e complexos sistemas de transportes, não é menos certo que entre nós o défice generalizado de planeamento urbano que caracterizou, até há bem pouco tempo, o crescimento da maioria das nossas cidades de pequena e média dimensão acabou por, na prática, limitar a expressão de tal corrente, pelo menos pela via administrativa do planeamento urbanístico.

Na verdade, o crescimento espontâneo de zonas residenciais monofuncionais nas

Ambiente e território

envolventes de Lisboa e do Porto, desacompanhado de uma adequada política de dotação de serviços e infra-estruturas e, actualmente, palco de uma crescente marginalidade suburbana, não poderá ser visto à luz das teorias funcionalistas, que, embora com muitos e justificados pontos críticos, não conduziram, quando devidamente aplicadas, a fenómenos de desqualificação ambiental e marginalidade suburbanas.

Aliás, nunca será de mais salientar que estes fenómenos têm raízes sociais, económicas e culturais muito mais profundas, pelo que políticas de desenvolvimento urbano mal enquadradas e assimiladas (ou, às vezes, a sua ausência pura e simples), sendo capazes de desencadear padrões de segregação espacial, apenas poderão de algum modo inibir ou, pelo contrário, dar plena expressão às formas mais correntes e preocupantes de segregação social. Em síntese, não creio que entre nós os alegados males do funcionalismo tenham tido expressão ao ponto de se constituírem como factores explicativos da degradação urbana, já visível nas maiores cidades do litoral e nas duas áreas metropolitanas.

Ao invés, e em consonância com a argumentação apresentada no *Livro Verde*, vamos encontrar nas transformações operadas na produção e organização do trabalho, resultantes, em parte, da progressiva internacionalização das economias e responsáveis pelos conhecidos fenómenos de terciarização dos centros urbanos, um conjunto de causas profundas para as mais evidentes disfunções ambientais experimentadas pelos centros urbanos.

Recorde-se que, ao contrário do que inicialmente chegou a prever-se, a recente revolução nas telecomunicações, encurtando e diminuindo o «atrito» (custo, tempo) da distância a vencer pela informação, não contribuiu para a dissolução ou enfraquecimento do papel das grandes cidades, assentes em valores tradicionais de centralidade física e acesso/ inovação/difusão de informação e *know-how*.

Antes pelo contrário, parece ter contribuído para o fortalecimento dos nós das grandes redes de informação, que, tendencialmente, coincidem com as grandes aglomerações urbanas (Gillespie, 1992).

O quadro de crescente competição pelo uso terciário do solo central, em detrimento dos tradicionais usos residenciais, sem condições de manutenção num segmento viável do mercado imobiliário, gera crescentes desequilíbrios no padrão de utilização da cidade e das suas infra-estruturas, serviços e sistemas de transportes, com efeitos vincadamente negativos a nível da vivência, conforto, segurança, qualidade ambiental, numa expressão, na «qualidade de vida» oferecida aos cidadãos, sejam eles residentes ou meros utentes da cidade.

Se nos lembrarmos de que as transformações no quadro produtivo têm sido acompanhadas por transformações, igualmente profundas, nos modos e padrões de consumo, deparamos com um quadro concertado de transformação urbana em que a ausência de uma intervenção ambiciosa e criativa será certamente premiada pela progressiva degradação e desvalorização do espaço urbano.

De facto, as exigências do consumo de massas e, no extremo oposto, dos artigos especializados e de luxo parecem caminhar no sentido cumulativo do progressivo esvaziamento dos núcleos centrais enquanto espaços de vivência urbana, quer porque os primeiros arrastam consigo a grande massa dos consumidores para os grandes centros comerciais das periferias, quer porque os segundos transformam o tradicional comércio diversificado das artérias da «Baixa» numa sequência de *boutiques* de vestuário de marca e lojas discretas de produtos especializados e de luxo, atraindo uma clientela necessariamente restrita e vinda do exterior, em detrimento do comércio diversificado e de conveniência de apoio à população local (CCE, 1990).

A concentração das funções de hotelaria e restauração é também vista como uma das causas de degradação da qualidade ambiental dos centros urbanos, porque enquadrada numa lógica de simples extensão da «cultura de escritório, servindo as necessidades desta, mas deixando de fora os habitantes locais e atraindo trânsito para o centro» (CCE, 1990).

Nesta linha de raciocínio, o turismo surge no *Livro Verde* como outra das «causas profundas» de degradação urbana, contribuindo para a «multiplicação dos hotéis, o aumento do preço dos terrenos, o desaparecimento do pequeno comércio [...] e a deslocação do artesanato e das pequenas empresas para outras áreas, acaba(ndo) por transformar os centros históricos em áreas monofuncionais» (CCE, 1990).

Finalmente, no capítulo da «comunicação e mobilidade» encontramos uma última causa explícita da degradação urbana de acordo com as teses avançadas no *Livro Verde*. Considerando a mobilidade pessoal o atributo mais importante da cidade, não admira que para os redactores do *Livro Verde* «a separação espacial ditada pela doutrina funcionalista deixe poucas alternativas ao automóvel, na ausência de redes eficazes de transporte público» (CCE, 1990), tanto mais que «a proibição do automóvel raramente é a resposta», posição com a qual dificilmente não se poderá estar de acordo. Julgo, no entanto, que a tónica não será a promoção da mobilidade, mas exactamente o contrário, isto é, a redução das necessidades de deslocação, na sequência da crítica anterior do funcionalismo, aspecto este em que naturalmente o planeamento urbano terá muito a dizer, como salienta Owen (1992).

Em síntese, não deixa de ser curioso salientar que, na perspectiva da Comissão das Comunidades Europeias, as diversas causas de degradação da qualidade ambiental urbana se encontram de algum modo relacionadas com duas questões entendidas como fulcrais: a herança do funcionalismo, que levou à compartimentação rígida das cidades, com a criação de

«espaços monofuncionais» associados a uma «monocultura urbana», e, por outro lado, a «fuga» para o exterior, que levou ao alargamento das periferias, com a criação do fenómeno do suburbano, e que não é mais do que a constatação da impossibilidade de resolução dos conflitos urbanos mais profundos no contexto dos limites tradicionais da cidade.

Sendo certo que estas duas ordens de razões se encontram intimamente ligadas, constituindo mesmo, eu diria, as duas faces da mesma moeda, julgo, no entanto, que a tentativa de síntese apresentada no *Livro Verde* está longe de constituir uma teoria explicativa dos fenómenos da degradação ambiental urbana.

Em primeiro lugar, num sistema como o nosso, em que o planeamento do território ainda se encontra em fase de afirmação e consolidação, dificilmente poderíamos assacar a uma «prática funcionalista» a raiz dos nossos «males». Será talvez curioso referir, em sentido oposto, que na Holanda se encontra actualmente em fase de experimentação o chamado conceito de zonamento ambiental integrado (tradução literal). Apresentado oficialmente em 1990 (v. MHPPE, 1990), este conceito vem reforçar as teses funcionalistas de segregação espacial entre actividades geradoras de poluição ambiental (usos industriais) e sensíveis à poluição (usos residenciais em particular), porque assente em conceitos de capacidade de carga e na dotação (zonamento) de zonas-tampão para degradação/absorção dos efeitos poluentes (De Roo, 1993).

A questão essencial não está, visivelmente, nesta ou naquela corrente de pensamento, como se a sua capacidade de se impor como modelo de crescimento urbano fosse efectiva, mas tão-só nos mecanismos intrínsecos de funcionamento do mercado da «construção da cidade», que, esses sim, geram, de modo particularmente eficaz, na ausência de uma intervenção reguladora, uma profunda compartimentação funcional, que vai ao ponto de dar

forma física aos fenómenos de segregação social, na base daquilo que alguns autores têm vindo a designar por fenómenos urbanos de segregação espacial.

As razões de natureza social e sobretudo económica que conduzem à inviabilidade crescente da função residencial tradicional nos centros urbanos e à sua expulsão em movimento centrífugo para as periferias suburbanas são, como é bem sabido, as mesmas que conduzem à concentração terciária ou aos fenómenos perversos da especulação imobiliária nos centros das grandes cidades.

Com efeito, estes fenómenos de excessiva sobrevalorização imobiliária, visíveis nomeadamente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, assentam em valores de centralidade alimentados, paradoxalmente, pelas crescentes dificuldades de acesso ao centro por parte das zonas periféricas, pelo que qualquer intervenção radical ao nível dos sistemas de transportes urbanos que conduzisse, como que por encanto, à dissolução completa dos fenómenos de congestionamento do tráfego urbano teria necessariamente como resultado uma queda vertiginosa dos valores do imobiliário central e uma rápida valorização das crescentemente subvalorizadas periferias. Note-se que, no contexto americano, como referem Richardson *et al.* (1990), a emergência espontânea da metrópole polinucleada, acompanhando o esvaziamento do CBD (*central business district*), traduz-se já num esbatiamento acentuado do tradicional gradiente centro-periferia dos preços no mercado imobiliário.

Não seria difícil compreender que aquele passo poderia de novo viabilizar a dotação de espaço público verde em áreas centrais ou estratégias de menor densificação em projectos de desenvolvimento urbano, ou o acesso facilitado, mais indiferenciado e, portanto, tendencialmente multifuncional, de um conjunto de ocupações do solo cuja mediana ou baixa rentabilidade as impede, actualmente,

de se fixarem nas áreas centrais das maiores cidades.

A homogeneização global da cidade compartimentada que herdámos, preservando e/ou incentivando a sua diversificação interna e a individualidade da sua personalidade, passaria também, e de forma não menos importante, pela viabilização de estratégias de qualificação ambiental das periferias que, de modo sustentado, contrastariam com as medidas curativas circunstanciais e muito pouco eficazes que actualmente caracterizam os esforços municipais de qualificação das zonas suburbanas.

3. Aproximações à avaliação das disfunções ambientais urbanas

Tomando como referência o relatório da OCDE (1990), o conceito de ambiente urbano, que importa agora precisar, é normalmente entendido como constituído por um conjunto de componentes naturais, construídas e sociais. Nas componentes naturais encontramos os meios ar, água e solo, o clima, a flora e a fauna. As componentes construídas incluem os edifícios, as infra-estruturas e os espaços livres, enquanto, finalmente, as componentes sociais compreendem os aspectos menos tangíveis, tais como a qualidade estética, as amenidades, os estilos arquitectónicos, o património, os valores comportamentais, as leis e o conjunto das tradições da comunidade residente. Das várias definições já propostas (veja-se a compilação apresentada em Partidário, 1990), esta é certamente das mais abrangentes, sobretudo pela inclusão de componentes de natureza sócio-cultural.

Os primeiros trabalhos sobre estas matérias privilegiavam análises baseadas no confronto de múltiplos indicadores constituídos

para o efeito, de natureza física, química, económica, social, estética, etc., recorrendo a ferramentas de análise matemática, como as técnicas de regressão ou a análise das componentes principais, para agrupar e tirar sentido de uma multiplicidade de resultados numéricos de difícil confrontação directa.

Esta necessidade de integração levou outros autores a socorrerem-se do conceito de «qualidade de vida», usado inicialmente mais para comparar os respectivos padrões oferecidos em diversas cidades do que para identificar prioridades de intervenção ou sustentar opções de política urbana. Mais recentemente, este conceito tem vindo a assumir-se como um elemento agregador e de referência dos diversos indicadores de qualidade que poderão construir-se e manipular-se para uma visão mais objectiva e quantificada da extensão e significado das disfunções ambientais em espaço urbano [v., a título de exemplo, o trabalho de Pacione (1986) sobre a cidade de Glasgow ou a dissertação de mestrado de Partidário (1990) sobre a qualidade dos aglomerados urbanos na Região do Algarve].

No conceito de qualidade de vida entram necessariamente diversos aspectos, nomeadamente o rendimento familiar, o acesso a bens e serviços, a qualidade biogeofísica dos meios naturais, os valores patrimoniais, o nível e qualidade dos serviços, equipamentos e transportes urbanos ou o equilíbrio do sistema ecológico em que assenta a cidade. Sendo certo que alguns destes indicadores são de natureza claramente subjectiva, Rogerson *et al.* (1989) não deixam de salientar que, na prática, os indicadores assentes nas percepções dos residentes são particularmente importantes para a escolha criteriosa dos indicadores objectivos. Segundo o mesmo autor, a utilização de conceitos complementares, como os índices de vitalidade económica ou de prosperidade, poderá servir para definir melhor o próprio conceito de qualidade de vida.

Paralelamente, o desafio da integração das diversas componentes de análise e diagnóstico do funcionamento de uma cidade está também a ser feito à custa de conceitos globais, como o de ecossistema urbano (Slocombe, 1990), ciclos de nutrientes e uso do solo (Kent e Gilberton, 1987), metabolismo urbano ou eficiência energética global da cidade [v., nomeadamente, o trabalho de sistematização de White (1994) ou a colectânea de textos editada por Breheny (1992)]. A questão não deverá colocar-se no estrito plano da objectivação da qualidade do ambiente urbano ou da qualidade de vida oferecida nos espaços urbanos, mas na sustentabilidade do desenvolvimento urbano, objectivo, aliás, não necessariamente coincidente com os anteriores (Rispoli, 1993).

Esta via de integração sublinha a compreensão global dos fenómenos urbanos, pelo que poderá vir a revelar-se particularmente útil no reforço das preocupações ambientais na definição de novas políticas de desenvolvimento, porque assentes em justificações técnico-científicas mais consistentes e objectivas. O ambiente urbano deixa de ser visto meramente como um conjunto de objectos e componentes (indicadores e índices), mas sim como um conjunto de capacidades, limites, fronteiras, limiares. O suporte natural deixa de ser apenas um legado histórico ou paisagístico para ser essencialmente um conjunto complexo e dinâmico de relações ecossistémicas e biofísicas (Healey e Shaw, 1993).

O alargamento do campo de análise é, no entanto, inevitável. O sistema urbano pode ser visto como uma distorção dos ecossistemas naturais ou como um ecossistema próprio caracterizado por uma circulação altamente artificializada de fluxos energéticos. Desta forma, o conceito de «sustentabilidade urbana» é incongruente, já que o urbano assenta sempre na envolvente rural, donde extrai recursos (*inputs*) e onde elimina resíduos (*outputs*).

Por outras palavras, as cidades assumem-se como os centros de criação e distribuição

das maiores externalidades ambientais, criando distorções internas e externas na afectação territorial daquelas externalidades (Haughton e Hunter, 1994). Pondo de lado a utopia da «cidade-verde» dos anos 60, autónoma e independente de um ponto de vista económico e ambiental, ficamos com o paradigma da cidade-parasita do seu *hinterland* e com a relevância do conceito de cidade-região (biorregião), na qual a sustentabilidade depende do equilíbrio que se estabeleça entre a cidade e a sua envolvente, que a «alimenta» em termos dos principais fluxos de materiais e energia. Neste contexto, como refere Owen (1992), a eficiência energética implica necessariamente a minimização das trocas com o exterior nos dois sentidos.

Em síntese, julgo ter ficado claro que o debate ao nível da avaliação da qualidade do ambiente urbano evoluiu rapidamente da simples manipulação fragmentada de indicadores de qualidade, em muitos casos de difícil obtenção pelas frequentes lacunas nas bases de dados ambientais (veja-se o caso do relatório da CCE, 1990, em particular o 2.º capítulo), para a aplicação do conceito de qualidade de vida urbana e, posteriormente, para uma visão mais integrada e compreensiva das disfunções ambientais num quadro de funcionamento ecossistémico.

Como corolário, reconheceu-se a necessidade de alargar espacialmente o âmbito das análises à região natural envolvente da cidade, sob pena de se intersectarem fluxos de energia, materiais e nutrientes indispensáveis à compreensão das bases do (precário) equilíbrio ecológico das grandes aglomerações. O passo seguinte deste raciocínio será a visão de toda a rede urbana, por forma a poderem articular-se entre si as diversas funções urbanas no quadro de uma organização espacial das actividades segundo critérios de equilíbrio ambiental. A pertinência desta sugestão parece evidente no nosso país, face às profundas assimetrias e debilidades regionais de nature-

za ambiental, sócio-económica e cultural associadas à necessidade urgente de consolidação da nossa rede urbana.

4. Perspectivas de intervenção: instituições, instrumentos e políticas

O eficaz controle das disfunções ambientais em meio urbano parece reclamar quase unanimemente reformas institucionais que, *grosso modo*, vão em três direcções: (i) reforço dos poderes intermédios regionais/metropolitanos e locais, acompanhado de uma (ii) progressiva integração horizontal de competências que viabilize programas compreensivos e multidisciplinares de acção, e uma (iii) aproximação às aspirações e anseios dos cidadãos, valorizando a dimensão social de políticas de qualificação urbana.

Sobre este último aspecto, as experiências em vários contextos nacionais valorizam a eficácia da associação de princípios de intervenção ecológica em meio urbano com o fortalecimento da consciência comunitária dos residentes, dado que sem apoio comunitário e da classe política local não é possível desenvolver em profundidade qualquer programa de qualificação da cidade. Esta ideia está claramente expressa em Hahn (1992) e Roseland (1992), reportando genericamente os casos alemão e americano, respectivamente, em Vincent e Marshall (1993), para o caso britânico, ou em Puissant (1991), numa revisão geral da incorporação da dimensão ambiental nos sistemas nacionais de planeamento físico dos países da União Europeia.

Na sequência do exposto nos últimos parágrafos da secção anterior, não admira ter encontrado na literatura de que me socorri para elaborar este artigo tanta concordância, vinda de perspectivas diferentes e contextos nacionais distintos, no que respeita ao reforço dos

níveis intermédios e locais da administração para fazer face ao desafio da (re)qualificação urbana (Puissant, 1991; Nijkamp *et al.*, 1992; Blowers, 1992; Marshall, 1993; Raemeackers, 1993; Gibbs, 1994; Barrett, 1994).

Em simultâneo, a quebra das barreiras administrativas que segmentam qualquer intervenção e que, na prática, repõem a lógica tradicional das componentes do ambiente urbano, referida no início da secção anterior, surge como primeira prioridade em muitas das reflexões consultadas, como em Puissant (1991), Raemeackers (1993), no estudo comparativo apresentado por Barrett (1994) ou mesmo no *Livro Verde* da CCE (1990).

Com este mesmo sentido, o conceito de *corporate environmental management* está a atravessar, em alguns países, um largo espectro de autoridades e agências ambientais, em particular as autarquias locais, com uma profusão de «programas de acção», «auditorias internas», «relatórios de estado do ambiente» ou «planos integrados de gestão do ambiente». As experiências francesa e inglesa, entre outras, são disso testemunho (Raemeackers, 1993; Barrett, 1994; Gibbs, 1994).

Finalmente, no que respeita aos instrumentos e políticas, gostaria de começar por salientar que se trata de um assunto em que qualquer tentativa de apresentar receitas universais estará certamente condenada ao fracasso. Irei, antes sim, referir um conjunto de directrizes e aproximações que possam ilustrar a natureza do debate de ideias a este respeito e que, certamente, ficarão muito aquém de qualquer cobertura que se pretenda mais exhaustiva. Trata-se de um assunto que, manifestamente, mereceria um tratamento mais alargado no quadro de um projecto de investigação de maior fôlego.

A questão geral das acessibilidades e, em particular, do tráfego automóvel em meio urbano é talvez a que atrai maior atenção, constituindo uma das maiores ameaças ao equilíbrio das cidades no final do século XX, seja no

mundo desenvolvido, seja nos países em vias de desenvolvimento. Neste sentido, existe uma larga margem de consenso em torno das potencialidades das políticas de planeamento urbano na redução efectiva e permanente das emissões poluentes gasosas (CCE, 1990; Jones, 1993) ou da engenharia urbana na concepção das redes e infra-estruturas urbanas de acordo com princípios de equilíbrio ecológico urbano (Martinand, 1994).

As possíveis soluções são conhecidas de todos, passando pelo incremento das acessibilidades a pé, bicicleta ou transporte público, pela mistura de usos do solo, pelas maiores densidades de ocupação ou por soluções construtivas mais eficientes de um ponto de vista dos consumos energéticos (Guise *et al.*, 1994).

A este respeito, Goodchild (1994) acentua que elevadas densidades poder-se-ão obter com o recurso a edifícios baixos e a mistura de usos, principalmente entre o residencial e o comercial, que não comportam riscos ambientais. Estas sugestões fazem lembrar o paradigma da «cidade compacta» preconizada no *Livro Verde* e que tem suscitado alguma polémica para autores como Breheny (1992) ou van der Valk e Faludi (1992).

Recorde-se que a importância do tradicional «zonamento», quer na definição de zonas-tampão, como referido em secção anterior, quer como instrumento de articulação das discrepâncias entre as valorizações individuais e colectivas do papel da qualidade do ambiente e dos recursos naturais nos aglomerados urbanos, é ainda enaltecida mesmo no contexto de sistemas sofisticados de planeamento, como é o caso holandês (v. Van Riet e Cooks, 1990).

Não tendo certamente posturas tão tradicionalistas, van der Valk e Faludi (1992) receiam que o objectivo da cidade compacta venha a representar um abaixamento da qualidade ambiental nas cidades europeias, favoreça a especulação imobiliária ou crie condições para aumentar a segregação espacial no seio da cidade. Como medida de política, avançam

com a ideia de que dos pólos urbanos de crescimento que caracterizaram um certo tipo de intervenção há uns anos atrás se dê lugar às regiões de crescimento (preferencial) baseadas agora numa estrutura urbana assumidamente polinucleada. Quem conheça os trabalhos anteriores de Faludi sabe que estas ideias não decorrem apenas de uma análise ambiental dos fenómenos urbanos, mas têm raízes mais profundas nas suas concepções do papel da cidade como factor de desenvolvimento regional.

De qualquer modo, o nível demasiado genérico como abordo aqui estas questões poderá induzir o leitor menos familiarizado com o tema em erros grosseiros. Importaria precisar conceitos como «cidade compacta», «dispersão», «elevada densidade», etc., pois, quando falamos de dispersão urbana num concelho como Vila Nova de Gaia, aquele fenómeno nada terá a ver, com certeza, com a dispersão referida por alguns autores das grandes áreas suburbanas das metrópoles americanas, ou quando vemos classificada como cidade concentrada e compacta uma cidade como Amsterdão, não saberemos como classificar uma cidade como a Amadora, por exemplo. Discussão semelhante sobre as dificuldades de abordar a dimensão ideal de cidade em contextos nacionais distintos é também referida em Pinho (1995). A mera ventilação de ideias que motiva este artigo comporta estes riscos, agravados pela relatividade espacial e temporal da produção de conhecimento científico numa área eminentemente prática como o planeamento urbano.

Vindo de um contexto nacional completamente diferente, Archiburgh (1993) advoga também o modelo polinucleado como medida de descomprimir os centros históricos das cidades italianas, desde que contribua para o ordenamento e qualificação ambiental das envolventes urbanas por processos de consolidação ou reagrupamento de centros de menores dimensões, de tal modo que não contribuam para o reforço das tendências dispersivas

actuais, que conduzem, como bem conhecemos em Portugal, nomeadamente na área metropolitana do Porto, à progressiva desqualificação suburbana.

Este modelo polinucleado, também defendido por Onishi (1994) num contexto radicalmente diferente das cidades japonesas, pressupõe, necessariamente, repensar-se todo o esquema de acessibilidades, estruturando, em particular, uma nova oferta de transportes públicos. Neste mesmo sentido parece sugerir Owen (1992) aquilo que designa por «concentração descentralizada», como um modelo de intervenção territorial que tira o máximo partido da concentração ao longo de trajectos servidos por transportes públicos, contribuindo, deste modo, para a sua própria viabilização. Lembremo-nos de que em cidades como Lisboa e Porto, bem assim como em muitas outras cidades europeias de média e grande dimensão, temos estado a assistir em anos recentes a uma rápida redução da utilização dos transportes públicos, não obstante os níveis de congestionamento do tráfego urbano estarem cada vez mais próximos da total saturação.

No capítulo da ecologia urbana, alguns autores (Daniels, 1988; Bernaldez, 1989) têm chamado a atenção para aquilo que designam por «integração forçada» da ecologia em estudos de planeamento urbano e para o uso e abuso das novas técnicas de computação gráfica (sistemas de informação geográfica) que, em vez de incentivarem a produção de informação de base, acabam elegantemente por disfarçar com tratamentos sofisticados as crescentes lacunas em cartografia actualizada.

Particular atenção deverá também ser dada ao planeamento e gestão das fronteiras dos aglomerados urbanos. Em grande medida, a qualidade ambiental da cidade depende do modo como se concebem e protegem as zonas sensíveis de transição entre o tecido urbano, mais ou menos consolidado, e o espaço livre natural que o rodeia e contribui, decisivamente, para o seu equilíbrio ecológico.

A este respeito, uma das estratégias que vem recebendo consenso é a criação dos chamados corredores ecológicos, como tentativa de minimizar a fragmentação dos *habitats* (v. Soulé, 1991), e a cartografia de biótipos no espaço urbano (Suko e Weiller, 1988), como base de protocolo com as figuras tradicionais do planeamento urbano.

Para o bom funcionamento destas estratégias de intervenção é indispensável que as áreas naturais criadas ou restabelecidas tenham dimensões significativas, por forma a minimizarem os efeitos fronteira que se desenvolvem nas suas faixas marginais e que, potencialmente, poderão anular as funções das áreas naturais como factores de estabilização ecológica da cidade.

O trabalho relatado por Hahn (1992) distingue-se dos restantes pelo enfoque original seguido em algumas cidades alemãs na requalificação ecológica da cidade a partir de intervenções estruturadas a nível dos quarteirões existentes.

Embora estas intervenções revelem um voluntarismo dificilmente encontrado em outros contextos nacionais, não deixará de ser interessante interrogarmo-nos até que ponto intervenções pontuais mais importantes, como a do Chiado, em Lisboa, não deveriam, para além das preocupações de preservação e valorização patrimonial, integrar preocupações ambientais, quer sobre o espaço estrito da intervenção, quer, sobretudo, sobre o espaço urbano envolvente, sobre o qual as soluções adoptadas venham a projectar-se.

5. Observações complementares e síntese

Depois de ter justificado a progressiva centralização do debate sobre o desenvolvimento sustentável nos espaços urbanos e metropolitanos, abordei criticamente o modo como o *Li-*

vro Verde se refere às «causas profundas de degradação urbana». A este respeito, afastei para segundo plano a «tese funcionalista» da raiz dos problemas para chamar para o primeiro plano algumas das incongruências dos mecanismos de mercado da «construção da cidade».

No que respeita ao debate sobre a avaliação da qualidade do ambiente urbano, realcei a importância operacional do conceito de qualidade de vida (Pinho, 1995) e, mais recentemente, a visão progressivamente mais integrada e compreensiva das disfunções ambientais no contexto dos ecossistemas urbanos.

Na parte final do artigo ventilei um conjunto de ideias, instrumentos e políticas que poderão contribuir para a definição das bases de uma política urbana orientada para a requalificação da cidade, tentando ir um pouco mais além (mesmo que em alguns casos a título meramente exemplificativo) das sugestões de carácter muito genérico e consensual avançadas pelo *Livro Verde*.

Em síntese, a revisão de literatura contida neste artigo, não sendo exaustiva, é, segundo creio, representativa das principais preocupações que sobre este tema se têm manifestado em anos recentes. Entre outros aspectos, ilustra claramente como a perspectiva teórica dominante da problemática da qualidade do ambiente urbano privilegia a reflexão sobre os processos de transformação da cidade, enquanto factores de sustentabilidade ambiental global, em detrimento de uma perspectiva mais operacional, virada para a promoção da qualidade do ambiente como factor competitivo de desenvolvimento e consolidação dos principais centros urbanos.

Sendo modesta, se não mesmo negligenciável, a contribuição portuguesa para os problemas ambientais globais do planeta, é certamente legítima a nossa preferência pela segunda opção acima referida, isto é, pela visão mais pragmática da qualidade ambiental como factor competitivo de desen-

volvimento urbano. Infelizmente para nós, pouco se tem produzido nesta área.

As referências que detectei nesta linha de pensamento, e admito estar a ser injusto por omissão, são ora tímidas e pouco desenvolvidas (Paquot, 1994), ora claramente marginais (Roseland, 1992). E não nos esqueçamos de que a necessidade de reestruturação das cidades neste limiar do século se prende com os mais variados fenómenos de competição: na divisão espacial do trabalho, na divisão espacial do consumo, nas funções superiores e de liderança (a cidade como centro de consumo e de processamento de informação) ou na própria função redistributiva de recursos (Harvey, 1989).

Finalmente, a dificuldade generalizada de integração das preocupações ambientais nos departamentos tradicionais de planeamento (físico) urbano (vejam-se os resultados do inquérito europeu levado a cabo por Puissant, 1991), conduzindo, em alguns casos, a programas de intervenção paralela, é vista como uma forte ameaça de marginalização a longo prazo dos próprios sistemas de planeamento (Roberts, 1991; Healey e Shaw, 1993). A situação recente vivida em Portugal é deveras preocupante a este respeito, como já salientei em outra ocasião, dado que se desenha claramente um crescente fosso na articulação dos sistemas de planeamento físico e gestão ambiental, cujas causas não parecem residir apenas na actual repartição de competências entre dois ministérios (v. Pinho, 1994).

BIBLIOGRAFIA

- ARCHIBURGH, F. (1993), «Ecological equilibrium and territorial planning: the Italian case», in *European Planning Studies*, vol. 2, n.º 2, 175-191.
- BARRETT, B. (1994), «Integrated environmental management — experience in Japan», in *Journal of Environmental Management*, vol. 40, 17-32.
- BERNALDEZ, F. G. (1989), «La integración forzada de la ecología en los estudios urbanos y regionales», in *Ciudad y Territorio*, vols. 81-82, n.ºs 3-4, 93-97.
- BLOWERS, A. (1992), «Sustainable urban development: the political prospects», in *Sustainable Development and Urban Form*, M. J. Breheny (ed.), 24-38.
- BREHENY, M. J. (1992), «The contradictions of the compact city: a review», in M. J. Breheny (ed.), *Sustainable Development and Urban Form*, 138-159.
- CCE (1990), *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas.
- DANIELS, R. E. (1988), «The role of ecology in planning: some misconceptions», in *Landscape and Urban Planning*, vol. 15, 291-300.
- DE ROO, G. (1993), «Environmental zoning: the Dutch struggle towards integration», in *European Planning Studies*, vol. 1, n.º 3, 367-377.
- GIBBS, D. (1994), «Towards the sustainable city. Greening the local economy», in *Town Practice and Research*, vol. 65, n.º 1, 99-109.
- GILLESPIE, A. (1992), «Communications technologies and the future of the city», in *Sustainable Development and Urban Form*, M. J. Breheny (ed.), 67-78.
- GOODCHILD, B. (1994), «Housing design, urban form and sustainable development», in *Town Practice Research*, vol. 65, n.º 2, 143-156.
- GUISE, R., BARTON, H., DAVIS, G., e STEAD, D. (1994), «Design sustainable development», in *Planning Practice and Research*, vol. 9, n.º 3, 221-238.
- HAHN, E. (1992), «L'aménagement urbain écologique», in *Les annals de recherche urbaine*, n.º 52, 7-20.
- HARVEY, D. (1989), *The Urban Experience*, Blackwell, Oxford.
- HEALEY, P., e SHAW, T. (1993), «Planners, plans and sustainable development», in *Regional Studies*, vol. 27, n.º 8, 769-776.
- HAUGHTON, G., e HUNTER, C. (1994) *Sustainable Cities*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- JACOBS, M. (1991), *The Green Economy*, Pluto Press, Londres.
- JONES, G. (1993), «Planning and the reduction of transport emissions», in *The Planner*, vol. 79, n.º 7, 15-18.
- KENT, M., e GILBERTON, D. (1987), «Nutrient cycling and land use management: an introduction», in *Applied Geography*, vol. 7, 89-91.
- MARSHALL, T. (1993), «Regional environmental planning: progress and possibilities in Western Europe», in *European Planning Studies*, vol. 1, n.º 1, 69-90.
- MARTINAND, C. (1994), «Ma' triser flux et réseaux», in *Urbanisme*, vol. 51, n.ºs 278-279.
- MHPPE (1990), *Ministerial Manual for a Provisional System of Integral Environmental Zoning*, Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, The Hague.
- NIJKAMP, P., LASSCHUIT, P., e SOETEMAN, F. (1992), «Sustainable development in a regional system», in

- Sustainable Development and Urban Form*, M. J. Breheney (ed.), 39-66.
- OCDE (1990), *Environmental Policies for Cities in the 1990s*, OCDE, Paris.
- ONISHI, T. (1994), «A capacity approach for the sustainable urban development: an empirical study», in *Regional Studies*, vol. 28, n.º 1, 39-51.
- OWENS, S. (1992), «Energy, environmental sustainability and land-use planning», in *Sustainable Development and Urban Form*, M. J. Breheney (ed.), 79-105.
- PACIONE, M. (1986), «Quality of life in Glasgow: an applied geographical analysis», in *Environment and Planning A*, vol. 18, 1499-1520.
- PAQUOT, T. (1994), «La nouvelle nature de l'urbanisme», in *Urbanisme*, vol. 51 n.ºs 278-279, 51-57.
- PARTIDÁRIO, M. R. (1990), *Indicadores de Qualidade do Ambiente Urbano*, tese de mestrado da Universidade Técnica de Lisboa.
- PEARCE, D., MARKANDYA, A., e BARBER, E. (1989), *Blueprint for a green economy*, Earthscan Publications, Londres.
- PINHO, P. (1994), «A problemática do ambiente: da demarcação à convergência no planeamento do território», in *Actas da 4.ª Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente*, vol. I, C88-C92.
- PINHO, P. (1995), «A importância da qualidade do ambiente urbano como factor de consolidação e desenvolvimento das cidades médias», para publicação nas *Actas da Conferência sobre Cidades Médias em Portugal*, MPAT-SEALOT/CCRC, Coimbra.
- PUISSANT, S. (1991), *L'Intégration de l'environnement dans les planifications des attentes européennes*, relatório do Institut d'Économy Régionale du Sud-Ouest (Bordéus) para a CCE (Bruxelas).
- RAEMEACKERS, J. (1993), «Corporate environmental management in local government: a review of action programmes, internal audits, and state of the environment reports», in *Planning Practice and Research*, vol. 8, n.º 3, 5-13.
- RICHARDSON, H. W., GORDON, P., JUN, M.-J., HEIKKILÄ, E., PEISER, R., e DALE-JOHNSON, D. (1990), «Residential property values, the CBD, and multiple nodes: further analysis», in *Environment and Planning*, vol. 22, 829-833.
- RISPOLI, C. C. (1993), «Quality of the environment», in *Town Planning Review*, vol. 64 n.º 1, 37-45.
- ROBERTS, P. (1991), «Environmental priorities and the challenges of environmental management», in *Town Planning Review*, vol. 62, n.º 4, 461-469.
- ROGERSON, R. J., FINDLAY, A. M., MORRIS, A. S., e COOMBES, M. G. (1989), «Indicators of quality of life: some methodological issues», in *Environmental Planning*, vol. 21, 1655-1666.
- ROSELAND, M. (1992), «The greening of the North American local government: local responses to global environmental change», in *Planning Practice and Research*, vol. 7, n.º 1, 13-17.
- SLOCOMBE, D. S. (1990), «Environmental planning, ecosystem science, and ecosystem approaches for integrating environment and development», in *Environmental Management*, vol. 17, n.º 3, 289-303.
- SOULÉ, M. E. (1991), «Land use planning and wildlife maintenance. Guidelines for conserving wildlife in an urban landscape», in *Journal of the American Planning Association*, vol. 57, n.º 3, 313-323.
- SUKO, H., e WEILLER, S. (1988), «Biotope mapping and nature conservation strategies in urban areas of the Federal Republic of Germany», in *Landscape & Urban Planning*, vol. 15, 39-58.
- TATE, J. (1994), «Sustainability: a case back to basics?», in *Planning Practice and Research*, vol. 9, n.º 4, 367-379.
- VAN DER VALK, A., e FALUDI, A. (1992), «Growth regions and the future of Dutch planning doctrine», in *Sustainable Development and Urban Form*, M. J. Breheney (ed.), 122-137.
- VAN RIET, W. F., e COOKS, J. (1990), «Research an ecological planning model», in *Environmental Management*, vol. 14, n.º 3, 339-348.
- VINCENT, S., e MARSHALL, R. (1993), «The role of local planning authorities in urban nature conservation», in *Planning Practice and Research*, vol. 6, n.º 3, 5-10.
- WHITE, R. R. (1994), *Urban Environmental Management*, John Wiley, Chichester.

VIVER COM O RISCO: ABORDAGENS DA PSICOLOGIA SOCIAL AMBIENTAL

*Maria Luísa Lima**

1. Introdução: os riscos ambientais como um problema social

Nos últimos anos temos assistido em Portugal a uma série de discussões e debates públicos a propósito de questões ambientais. Referimo-nos, por exemplo, à discussão pública de temas como a localização de incineradoras e aterros de resíduos tóxicos ou de um hospital especializado em doentes com SIDA. Estes confrontos de opiniões, que fazem parte integrante do processo de negociação e de decisão ambiental, acontecem noutros países desde os anos 60 e mostram sistematicamente que o que está em discussão não é apenas a utilização específica de um determinado local. A pretexto de questões normalmente muito enquadradas em relatórios técnicos de impactos biológicos e económicos, o que se discute realmente são os riscos que um empreendimento pode envolver para a população residente nas zonas vizinhas e, associados a estes, diferentes concepções de futuro e diferentes valores sociais e económicos. Este facto permite-nos compreender por que razão alguns autores

(por exemplo, Cvetkovich e Earle, 1992) defendem que as questões associadas aos riscos ambientais devem ser encaradas não apenas como problemas ligados às ciências biológicas ou da terra, mas como verdadeiros problemas sociais, a par dos temas sociais tradicionais da discriminação, da pobreza e da paz.

De facto, a dimensão social dos riscos ambientais justifica-se, em primeiro lugar, pelo número crescente de indivíduos a eles expostos. No caso dos riscos derivados de tecnologias desenvolvidas pelo homem, isso acontece quer porque em cada dia que passa estão disponíveis novas tecnologias para mercados cada vez mais vastos, quer porque os resíduos que as indústrias actuais produzem podem afectar a qualidade de vida no planeta durante mais de 10 000 anos, ou seja, durante mais ou menos o dobro da vida histórica do homem no planeta. No caso dos riscos naturais, o aumento do número de pessoas expostas prende-se com o fenómeno conhecido do crescimento demográfico em zonas urbanas.

Mas não há apenas uma justificação quantitativa para se considerar a questão dos riscos ambientais como um problema social. A segunda e mais importante dimensão social desta questão resulta do facto de ela implicar decisões grupais acerca do desenvolvimento de tecnologias e da identificação e da gestão dos riscos que lhes estão associados, decisões es-

* Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

sas que, por sua vez, determinam as condições em que as pessoas irão viver. Os riscos ambientais são ainda problemas sociais porque normalmente conduzem a um acentuar das desigualdades sociais (são os mais pobres e os que têm menor capacidade de intervenção social os que mais frequentemente são expostos aos riscos), criam mecanismos para a estigmatização social de determinadas regiões e podem estar na base de, ou servir de arma em, conflitos regionais.

Neste artigo procuraremos delinear alguns contributos que a psicologia social e ambiental pode trazer para a compreensão das dimensões sociais de um dos aspectos da relação do indivíduo com o ambiente — a relação com o risco.

A importância do contributo da psicologia social para o esclarecimento do problema dos riscos ambientais advém, desde logo, da definição que fizemos desta questão como um problema social. Mas o seu âmbito é mais vasto. Quando os decisores procuram escolher a localização de empreendimentos de características perigosas (designados inocentemente na literatura anglo-saxónica por LULUs¹), costumam definir a reacção das populações como «no meu quintal não» (também normalmente expresso nessa literatura pela sigla NIMBY²): isto é, as populações normalmente estão de acordo com a necessidade de construir esse tipo de equipamentos sociais, mas não os querem junto da sua comunidade. Colocada a questão deste modo, parece evidente uma falta de solidariedade social, que os técnicos e decisores interpretam muitas vezes como justificação para desqualificarem a posição dos lei-

gos, rotulando-a como egoísta (Freudenburg e Pastor, 1992). Por outro lado, as dificuldades que as populações manifestam para aceitar riscos que estudos de impacte ambiental definem como muito baixos têm tendência a provocar alguma irritação nos técnicos. Não compreendem por que motivo as pessoas se preocupam tanto com riscos que os técnicos avaliam como muito improváveis, quando se expõem voluntariamente a outros riscos muito mais elevados e certos, como, por exemplo, os que estão associados a fumar ou a conduzir sob o efeito do álcool. Como consequência destes dois fenómenos, a posição das comunidades é muitas vezes definida como pouco informada, meramente emocional, irracional, manipulada por forças exteriores à localidade ou, em casos mais extremos, como sinal de uma paranóia de massas ou de uma fobia ao risco.

Nesta linha, este artigo procurará também esclarecer, do ponto de vista da psicologia social, se existe de facto uma irracionalidade na posição das populações relativamente aos riscos ambientais ou se a necessidade de segurança que as pessoas parecem exigir pode ser conceptualizada e prevista.

Iniciaremos este artigo fazendo uma pequena abordagem histórica da questão das divergências entre os técnicos e os leigos a propósito dos riscos ambientais para depois apresentarmos alguns argumentos que impedem a desqualificação da oposição do público à exposição a riscos tecnológicos como irracional, fóbica ou ignorante.

2. A «racionalidade» dos técnicos vs. a «irracionalidade» dos leigos: de como não é irracional rejeitar alguns riscos tecnológicos

Durante muitos anos, a análise dos perigos ambientais foi dominada por um modelo

¹ *Locally unwanted land uses*. São assim designadas todas as ocupações de terrenos normalmente mal aceites pelas populações, quer devido a consequências na poluição física da região (centrais nucleares, aterros de resíduos tóxicos, fábricas poluentes, etc.), quer devido ao aumento da insegurança das populações (como é o caso da construção de prisões, hospitais psiquiátricos ou cemitérios).

² *Not in my backyard*.

Ambiente e território

objectivista, em que a gestão do risco era feita tendo em consideração apenas os resultados das avaliações e análises técnicas de risco. Desde os anos 60 que é claro que os resultados destas avaliações não têm correspondência com a forma como os indivíduos leigos pensam sobre os riscos a que estão sujeitos. Dois casos extremos permitem ilustrar o que dizemos, um em que, comparativamente aos pareceres técnicos, o público sobreavalia o risco e outro em que o subavalia. A construção de centrais nucleares ou de depósitos de resíduos nucleares levanta sempre muitos problemas, porque os riscos de acidente e de contaminação das populações que são avaliados como mínimos pelos técnicos são considerados inaceitáveis pelas populações. Pelo contrário, relativamente ao risco sísmico, as avaliações técnicas do risco levam ao desenvolvimento de normas de segurança muito exigentes na construção em zonas sísmicas, mas as populações não se protegem eficazmente deste perigo.

As diferenças entre as avaliações dos especialistas e as dos leigos levam a frequentes tentativas de desqualificação da posição dos cidadãos. Reportemo-nos a um exemplo português. Recentemente, houve um debate na rádio sobre a localização de aterros de resíduos tóxicos³, no qual participaram representantes do Ministério do Ambiente e moradores de zonas onde é possível que venha a situar-se um aterro. Numa dessas regiões, a população contesta os resultados dos estudos prévios, insiste na possibilidade de o aterro contaminar uma captação de água da região e dificulta o acesso ao local dos técnicos que estão a tentar fazer o estudo de impacto ambiental. Representantes do Ministério do Ambiente respondiam a estas intervenções da seguinte forma: «Tenho o maior respeito quando as populações se mostram seriamente preocupadas e nesse caso o meu dever é esclarecê-las. Mas à volta desta

questão tem havido um grande clima emocional que não me parece sério, que, em vez de contribuir para esclarecer a população, contribui para obstruir a solução do problema [...] Esta é uma questão técnica, que deve ser discutida em termos técnicos, e não com base em reacções emocionais. Nós trabalhamos exclusivamente com base em critérios técnicos exigentes. A escolha dos locais será feita com base nesses critérios. Se essa localidade se enquadrar tecnicamente, nós não podemos fazer nada.» Destes extractos percebe-se que existe uma confiança inabalável do Ministério nos estudos técnicos, remetendo a posição da população para uma reacção emocional e irracional, fruto da ignorância e que, uma vez esclarecida, será modificada.

O acidente na central nuclear de Three Miles Island, em 1979, foi o primeiro facto que veio mostrar, de forma insofismável, que os receios das populações não eram infundados, que os acidentes nucleares, devidos a falhas técnicas ou a erros humanos, podiam ocorrer. Mais do que isso, este acidente está associado a algumas mudanças importantes. Em primeiro lugar, constitui um marco na mudança da opinião pública relativamente ao desenvolvimento deste tipo de produção de energia⁴: enquanto, antes do acidente, a maioria dos inquiridos em sondagens de opinião se manifestava a favor deste tipo de produção de energia, este nível de adesão desceu muito nos tempos que se seguiram ao acidente. Por outro lado, Three Miles Island inaugurou uma época em que se reconsiderou a ideia de que a posição das populações era irracional e em que se tentou dar importância à opinião pública, definindo estratégias de comunicação cuja linguagem e valores fizessem sentido para técnicos e leigos.

É no contexto da discussão que se seguiu ao acidente de Three Miles Island que um es-

³ Tratou-se do programa *Fórum TSF*, transmitido no dia 14-2-95, das 10 às 11.45, na TSF.

⁴ Esta mudança fez-se sentir principalmente nos EUA. Na Europa verifica-se em larga escala um fenómeno semelhante após o acidente que, em 1986, ocorreu em Chernobyl.

tudo realizado por um grupo de psicólogos investigadores no Eugene Decision Research Group, do Oregon, ganha grande notoriedade. Baruch Fischhoff, Paul Slovic e colaboradores (1978), ao procurarem definir o que, na perspectiva do público, poderia ser considerado um balanço equilibrado entre os riscos e os benefícios associados às diferentes tecnologias, utilizam e operacionalizam um conceito que até aí era considerado intangível: o conceito de «risco percebido». Os resultados que obtiveram apresentaram ainda a vantagem de demonstrar que a definição unidimensional de risco utilizada pelos técnicos (basicamente, a probabilidade de ocorrência de um acontecimento pesada pela sua gravidade) em nada se assemelha à multidimensionalidade que o conceito tem para os cidadãos.

No contexto histórico que acabamos de esboçar, a conceptualização e operacionalização da noção de «risco percebido» pela psicologia social é a primeira perspectiva das ciências sociais que contesta a ideia da irracionalidade das populações neste domínio. Em seguida apresentamos, organizadas em seis tipos de argumentos, as grandes linhas de pesquisa que, desde então, têm sido desenvolvidas e nos permitem compreender a racionalidade subjacente à posição das comunidades que contestam e não aceitam riscos tecnológicos. Iremos defender, em seguida, que não é correcto definir a posição das populações como irracional porque: a percepção que têm do risco, longe de ser aleatória e intangível, é avaliável, consistente e previsível (2.1); as avaliações feitas pelos técnicos integram também componentes subjectivas de avaliação (2.2.); as consequências de um mesmo acontecimento são vistas de forma diferente pelas populações e pelos técnicos (2.3.); os níveis de aceitação do risco pelas populações alteram-se, mas estas mudanças ocorrem de forma previsível em função de variáveis de situação (2.4); o risco percebido não é um produto cognitivo isolado, mas está consistentemente associado aos valores dos

indivíduos (2.5.); finalmente, mesmo que o empreendimento não constitua objectivamente uma ameaça para as populações, o facto de as pessoas terem vivido com *stress* o processo da sua localização vai provocar alterações no estado de saúde dos indivíduos (2.6).

2.1. A percepção do risco é avaliável, consistente e previsível

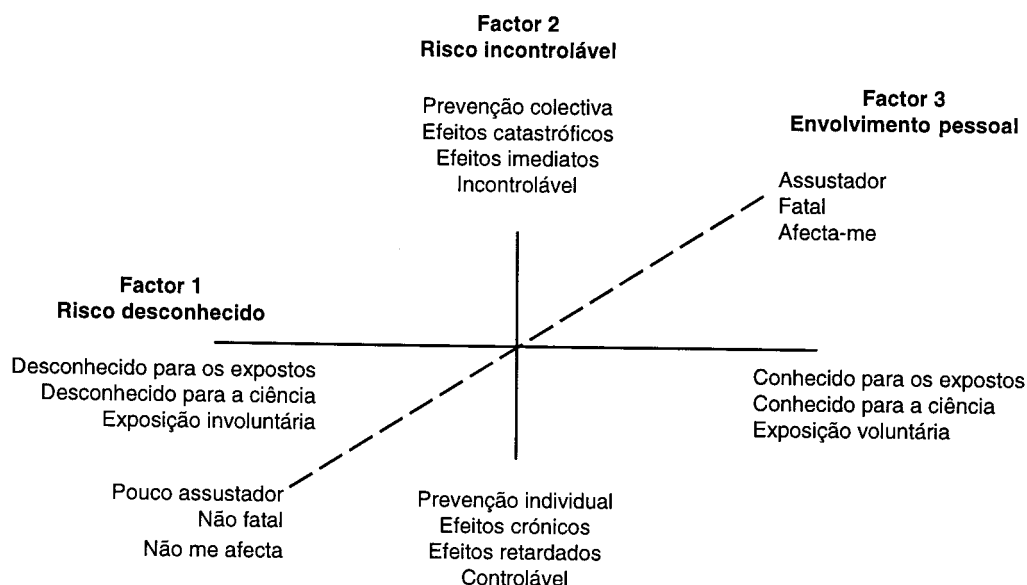
Como vimos, foram Fischhoff *et al.* (1978) que inauguraram uma metodologia de caracterização das dimensões subjacentes ao pensamento dos leigos sobre os riscos. Esta metodologia, designada depois por *psicométrica* ou *das preferências expressas*⁵, operacionaliza a percepção do risco associado a uma série de tecnologias e as dimensões que lhe estão subjacentes, mostrando que é possível encontrar padrões consensuais de classificação dos diferentes perigos. Num estudo posterior (Slovic *et al.*, 1980), os mesmos autores procuraram alargar as conclusões anteriores, com a representação de 90 actividades e tecnologias potencialmente perigosas, de acordo com a forma como são pensadas pelo público. Os seus resultados mostram que a estrutura do nosso pensamento sobre os riscos que corremos pode ser descrito em três dimensões: o grau de gravidade do risco, o grau de familiaridade com a ameaça e a extensão da exposição. Estruturas semelhantes de percepção do risco têm sido encontradas em estudos do mesmo género realizados um pouco por todo o mundo. Por exemplo, Keown (1989), compara a estrutura de percepção do risco em amostras de americanos e de asiáticos de Hong-Kong.

⁵ Estas duas designações pretendem diferenciar a posição dos autores de técnicas auxiliares à tomada de decisão societal baseadas na análise de custo-benefício, que seriam *económicas* e em que as preferências dos indivíduos se revelavam indirectamente através de indicadores económicos (*preferências reveladas*). Os trabalhos mais conhecidos neste domínio são os de Starr (1969).

Ambiente e território

ESTRUTURA SUBJACENTE À PERCEPÇÃO DO RISCO (LIMA, 1993)

[FIGURA N.º 1]



Retomando esta tradição de pesquisa também em Portugal (Lima, 1993), procurámos estudar as dimensões de percepção do risco de forma abrangente. Seguindo a orientação de outros autores⁶, construímos uma lista mais heterogénea do que a de Slovic e colaboradores, com 23 situações de ameaça, que incluíam desastres tecnológicos (acidente numa central nuclear), naturais (sismos), pessoais (divórcio), sociais (terrorismo), de saúde (cancro) e ligados ao consumo (tabaco). Os resultados que obtivemos permitem-nos pensar que as pessoas avaliam os riscos que correm de acordo com três grandes dimensões: o grau de informação disponível sobre o risco, o grau de controle possível sobre o desastre e a importância pessoal do desastre (v. figura n.º 1). Por outras

palavras, para definirem o grau de risco subjacente a uma situação, as pessoas colocam-se três tipos de questões. A primeira refere-se ao grau de familiaridade com a situação: *é uma situação que já conheço ou é algo desconhecido?* De acordo com os nossos resultados, riscos considerados conhecidos são também vistos como de exposição voluntária. Assim, depreende-se que exista uma tendência para culpabilizar as vítimas deste tipo de riscos, que são, como podemos ver na figura n.º 2, os riscos associados ao consumo de tabaco, álcool, heroína. A segunda questão refere-se ao grau de controle que os indivíduos reconhecem ter sobre a situação: *até que ponto está ao meu alcance agir no sentido de evitar o desastre?* Nos nossos resultados, a percepção de controlabilidade de um risco está associada ao carácter retardado dos efeitos e à responsabilidade individual pela prevenção. Assim, os riscos percebidos como mais incontroláveis (riscos de guerra, acidentes de avião e tremores de terra) são também aqueles de que os indivíduos mais se demitem em termos de prevenção.

⁶ Johnson e Tversky (1984) aconselham que em estudos de caracterização das dimensões subjacentes à percepção do risco se parta de um leque mais alargado do que o que utilizou o grupo do Oregon, incluindo também «desastres naturais e doenças juntamente com riscos económicos e psicológicos, tais como o risco de falência ou o de divórcio» (p. 67).

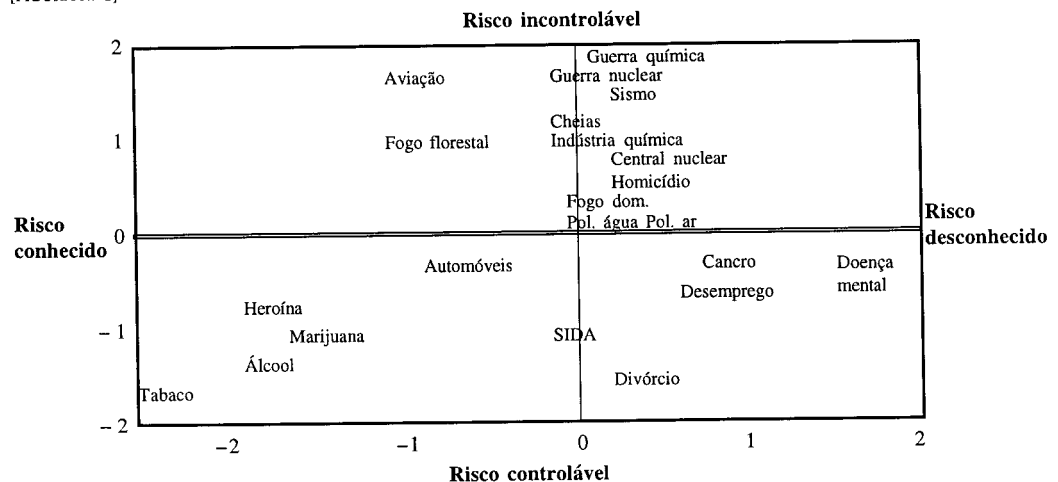
E, por fim, a terceira questão refere-se à importância pessoal atribuída ao desastre: *até que ponto este risco pode afectar-me?* Esta dimensão de envolvimento pessoal com o risco não aparece nas análises clássicas da percepção do risco, mas parece-nos que faz todo o sentido a existência de uma categorização das situações recorrendo a esta dimensão, como forma de sinalização da realidade. Existe uma associação forte entre esta dimensão e a dimensão de controlabilidade, de modo que os riscos percebidos como mais incontroláveis são também aqueles que os indivíduos consideram que os afectam mais.

Já referimos que os resultados desta linha de estudos marcaram a reabilitação da posição das populações junto dos decisores. De facto, a introdução e operacionalização do conceito de

«risco percebido» permitiu mostrar que as avaliações de risco feitas pelos leigos são estruturadas e previsíveis, mas que se baseiam em informações e valores diferentes dos dos técnicos. O seu carácter multidimensional contrasta com as operacionalizações técnicas de risco, como o número de vítimas a que o risco dá origem ou a sua probabilidade de ocorrência. Slovic (1987) resume da seguinte forma este ponto (p. 285): «As percepções e atitudes dos indivíduos [face ao risco] não são apenas determinadas por informações como as que aparecem nestas tabelas (risco por hora de exposição ou a probabilidade de morte por ano), mas também por uma variedade de características quantitativas e qualitativas que surgem nas nossas análises [...] Em resumo, para as pessoas, risco significa mais do que o número de mortes esperadas.»

MAPA DOS DIFERENTES TIPOS DE RISCO, ORGANIZADOS SEGUNDO OS DOIS PRIMEIROS FACTORES DA ESTRUTURA (LIMA, 1993)

[FIGURA N.º 2]



2.2. As avaliações de risco objectivo integram também componentes subjectivas

Uma outra linha de pesquisa desenvolvida no sentido de valorizar a posição das popula-

ções face aos decisores interessou-se pela desmontagem dos processos de avaliação do risco objectivo, para mostrar que, a existir irracionalidade na forma de lidar com o risco, ela não se circunscreve aos leigos, mas existe também nos técnicos. Trata-se de trabalhos

Ambiente e território

originários da psicologia cognitiva aplicada aos processos de tomada de decisão e que caracterizam os diferentes processos mentais envolvidos na avaliação de riscos e nas análises de custo-benefício, mostrando que as análises técnicas estão recheadas de avaliações e de inferências subjectivas.

Relativamente aos processos de avaliação ou análise do risco⁷, criticam-se particularmente os processos de inferência de causalidade e de probabilidade de ocorrência de acontecimentos negativos. De facto, alguns estudos de psicologia cognitiva mostram que os técnicos cometem os mesmos erros que os leigos ao interpretarem resultados derivados de amostras pequenas (Tversky e Kahneman, 1971; Kahneman e Tversky, 1972) e ao pensarem sobre probabilidades (Kahneman e Tversky, 1973; Tversky e Kahneman, 1974): ignoram o tamanho da amostra, ignoram as probabilidades iniciais e demonstram uma imperfeita noção de acaso. Partindo destes trabalhos, as críticas às análises de risco centram-se na facilidade com que se generalizam resultados laboratoriais (com animais) para o terreno (e para seres humanos), na insensibilidade aos efeitos de interacção entre os vários agentes de risco e na inferência de probabilidades a partir de um número muito pequeno de observações⁸ (Fischhoff *et al.*, 1981; Fischhoff *et al.*, 1987).

⁷ Referimo-nos aos processos designados na literatura anglo-saxónica por *risk assessment* ou *risk analysis*. Trata-se de um procedimento técnico especializado de mensuração do risco derivado de uma tecnologia, actividade ou situação (Russel e Gruber, 1987). Inclui: (1) a verificação da existência de uma relação causal entre um agente específico e consequências para a saúde e o ambiente; (2) a avaliação quantitativa da relação entre níveis de exposição e de consequências; (3) a caracterização das populações expostas ao risco; (4) a caracterização do risco, isto é, uma quantificação das probabilidades de ocorrência de consequências negativas derivadas de um determinado cenário ambiental, bem como da sua gravidade.

⁸ No caso dos estudos acerca dos efeitos de novas tecnologias para a saúde, por exemplo, os resul-

No caso da aplicação de modelos formais de tomada de decisão, em que se recorre a análises de custo-benefício para a escolha de uma alternativa de acção, a avaliação dos riscos e do seu valor económico faz parte integrante deste processo. Também neste caso se encontram «irracionalidades» e incursões de subjectividade no processo técnico de avaliação objectiva do risco. Desde logo encontramos diferenças entre técnicos na definição e operacionalização do conceito de risco (Lima, 1989; van der Pligt, 1992). As dificuldades são ainda maiores quando se procura transformar em preços de mercado os benefícios e os custos (riscos) associados ao projecto, porque esta operação implica: (1) a definição de quais os danos a considerar; (2) a atribuição de um valor a cada dano potencial; (3) a definição de uma regra de decisão entre alternativas. A primeira questão prende-se com a definição dos acontecimentos a integrar na análise que vão ter consequências importantes nos resultados finais da análise. Por exemplo, só se consideram os danos potenciais directos ou também os indirectos? Consideram-se apenas os danos tangíveis ou também os intangíveis⁹? A segunda questão tem a ver com o algoritmo utilizado para fazer a conversão em dinheiro de bens que não têm um valor consensual no mercado (por exemplo, a modificação da paisagem natural ou a conservação de um edifício de carácter histórico). As soluções encontradas para lidar com esta situação são apenas duas¹⁰: ou se deixa de fora da análise esse parâmetro por ser difícil de operacionalizar, ou se tenta defi-

tados encontrados referem-se sempre a níveis muito baixos de ocorrências, que são utilizados depois para o cálculo de probabilidades.

⁹ Para uma clarificação destes conceitos, v. Lima e Faísca (1992).

¹⁰ Um grupo de investigadores do Flood Hazard Research Center de Middlesex tem procurado desenvolver metodologias alternativas de integração de danos intangíveis nas análises de custo-benefício (Green *et al.*, 1986; Green e Penning-Rowsell, 1989).

ni-lo através do montante que os indivíduos estão dispostos a pagar (Howe, 1971) para disporem desse bem (o que é uma falsa solução, uma vez que normalmente também não existe consenso entre os indivíduos quanto ao montante a pagar). A última questão prende-se com a definição de critérios sociais de níveis de aceitação de risco. Por exemplo, haverá algum limite relativamente ao número de indústrias poluentes a implantar numa determinada região, ou, pelo contrário, considera-se que se deve concentrar as indústrias poluentes num local para preservar as outras zonas? A resposta a qualquer destas questões implica juízos de valor dos analistas, fazendo assim intervir, por diversas vezes ao longo do percurso metodológico, factores subjectivos que têm influência no resultado final da avaliação técnica.

Em resumo, quer as análises de risco, quer as análises de custo-benefício (que são os principais procedimentos técnicos de mensuração quantitativa do risco objectivo), implicam uma série de avaliações subjectivas em diferentes fases do processo. Assim se compreende que haja relatórios técnicos sobre o mesmo tema com conclusões radicalmente diferentes. Neste contexto, porquê considerar mais irracional a subjectividade das populações do que a dos técnicos?

2.3. Os técnicos e os leigos consideram consequências diferentes dos riscos

Vimos acima que as análises de custo-benefício tendem a ignorar as consequências a que é difícil atribuir um valor económico consensual e que as análises de risco se concentram nas consequências ao nível da saúde das populações expostas. Por isso, não se consideram nestas análises algumas variáveis muito importantes na apreciação dos mesmos problemas pelo público.

Por exemplo, quando se faz um estudo para a localização de uma incineradora de resíduos urbanos não se entra em consideração com variáveis relevantes para a população, como sejam a desvalorização dos terrenos circundantes, o prejuízo para a imagem da comunidade (que vai ter consequências em termos da aceitação no mercado das produções agrícolas da região ou em termos turísticos), a alteração que provoca na paisagem, etc.

Uma vez mais, a diferença de perspectiva entre técnicos e leigos na apreciação do projecto não se deve à irracionalidade. Neste caso, deve-se à incapacidade ou indisponibilidade dos técnicos para contabilizarem na sua apreciação as consequências que os cidadãos consideram.

2.4. A aceitação do risco altera-se de forma previsível em função de variáveis de situação

Uma outra razão que impede de catalogar como irracional ou meramente emocional a resposta dos indivíduos ao risco é o facto de ela variar de uma forma sistemática de acordo com factores específicos da situação e, deste modo, poder ser prevista. Estes factores situacionais podem ser organizados em dois tipos: factores relativos às características percebidas dos riscos envolvidos e factores relativos ao processo de tomada de decisão.

Dentro do primeiro grupo, os estudos feitos dentro da tradição psicométrica (Fischhoff *et al.*, 1978; Vlek e Stallen, 1981) mostram que a aceitação do risco pelas populações está associada a algumas características da ameaça. Riscos antigos, bem conhecidos e com efeitos imediatos são melhor aceites do que riscos novos, mal conhecidos e com efeitos retardados. Assim se compreende que haja uma maior reacção de alarme da população face a novas tecnologias pouco divulgadas, com consequências invisíveis e a longo prazo

Ambiente e território

e que não reúnam consenso na comunidade científica. Nestes casos, informações veiculadas pela comunicação social podem facilmente levar a vagas de suspeição face à tecnologia em causa, como foi o caso, por exemplo, dos microondas há algum tempo atrás¹¹. Também os riscos a que as populações se expõem voluntariamente e face aos quais têm um sentimento de controle são mais facilmente aceites do que os riscos que as pessoas não podem escolher e sobre os quais não têm possibilidade de acção. Assim, os riscos de saúde associados ao consumo (por exemplo, o tabaco e o álcool) são mais facilmente aceites do que riscos associados a tratamentos hospitalares, como, por exemplo, os da contaminação de sangue numa transfusão, onde o carácter involuntário da exposição se associa à incontroabilidade das consequências.

Mas não são só as características das ameaças que permitem prever as reacções de aceitação dos indivíduos. Também a forma como decorre o processo de tomada de decisão, ao ser considerada injusta, pode alterar os níveis de aceitabilidade do risco. Esta injustiça percebida pode derivar de dois aspectos associados à situação: de incorrecções do processo utilizado para a tomada de decisão (justiça processual) ou dos próprios resultados da decisão (justiça distributiva). No primeiro caso, a injustiça percebida refere-se ao facto de a decisão de expor uma determinada população ao risco ter sido pouco transparente, ter-se desenrolado de forma diferente da anunciada ou ter ignorado as populações (Lind e Tyler, 1988). A contestação do processo a este nível é muito grave porque pode pôr em causa a

confiança nas autoridades e inviabilizar a realização dos estudos de impacto ambiental. As investigações realizadas sobre decisões de ordem política mostram que elas são consideradas tanto mais justas quanto maior tiver sido a voz das populações no processo, isto é, quanto maiores tiverem sido as oportunidades de as populações apresentarem as suas posições antes de as decisões serem tomadas (Tyler, Rasinski e Spodick, 1985) e quanto mais consideração tiver sido dada a esta participação das populações (Tyler e McGrew, 1986). Para além disso, Lane (1988) defende que há algumas dimensões mais gerais que devem estar na base das decisões para que sejam percebidas como justas: a eficiência, simplicidade e rapidez do processo; a empatia dos decisores com os valores morais das populações e o respeito pelos direitos e pela dignidade dos cidadãos. Esta última dimensão relacional tem aparecido recentemente na literatura como a predominante na determinação da justiça percebida (Tyler, 1994). Isto quer dizer que a falta de cuidado no processo de tomada de decisão pode levar a uma recusa liminar dos riscos. Porém, a participação do público no processo de tomada de decisão não garante, por si só, a aceitação dos riscos. Assim, o processo de participação do público na resolução destes problemas deverá ser mais estudado e não deve ser visto apenas como um ritual de pacificação das populações (Wandersman e Hallman, 1993).

A questão da justiça distributiva prende-se com o equilíbrio na distribuição dos riscos e dos benefícios associados ao projecto pela população. Por exemplo, quando se constrói uma barragem para regadio dos terrenos de uma zona, há uma grande aceitação local, porque o risco de rebentamento da barragem, a alteração da paisagem natural e o distúrbio comunitário provocado pela construção desta obra serão largamente compensados mais tarde pelo aumento dos terrenos agrícolas e dos recursos na região. Mas o mesmo não se passa

¹¹ Tratava-se de uma tecnologia recente, cujas possíveis consequências perigosas eram invisíveis e de efeitos a longo prazo (introduziria características cancerígenas nos alimentos) e face aos quais havia posições diferentes de diferentes técnicos. Estavam reunidas as condições para este tema ter impacto junto do público, no sentido de uma menor tolerância aos riscos associados aos microondas.

quando a barragem tem como função a produção de energia eléctrica ou o fornecimento de água a uma zona urbana distante. Neste caso, os indivíduos que têm de sofrer os custos (riscos de rebentamento, etc.) não têm benefícios directos do projecto¹² e os que dele beneficiam não têm de pagar os custos. Esta dimensão é muitas vezes utilizada para comparar os méritos de possíveis localizações para a implementação de projectos como o de aterros de resíduos nucleares ou tóxicos (van der Pligt, 1992), levando à defesa do princípio de manutenção dos resíduos na zona que os produz¹³, princípio esse que parece ter grandes níveis de aceitação junto da população em geral. Quando este princípio não é posto em prática, o equilíbrio entre vantagens e inconvenientes tem muitas vezes de ser reintroduzido através de compensações (económicas ou não) às populações.

Em resumo, estas perspectivas defendem que a não aceitação de alguns riscos pelas populações não pode ser considerada um acto de irracionalidade, porque: (1) isso não se passa face a todos os riscos, mas apenas com alguns que partilham determinadas características identificadas; (2) a não aceitação de um risco está muitas vezes associada a percepções de injustiça referentes ao processo de tomada de decisão ou às suas consequências.

2.5. A percepção do risco é consistente com os valores dos indivíduos

Um outro argumento frequentemente citado para apoiar a racionalidade da posição das populações prende-se com a consistência da

sua posição face ao risco com outro tipo de valores, crenças e atitudes sociais: a rejeição do risco não é irracional porque está apoiada num sistema mais geral de representações partilhadas pelos indivíduos.

Assim, nos estudos sobre as reacções face à construção de uma central nuclear, as atitudes dos residentes aparecem sistematicamente associadas com a saliência cognitiva de determinadas consequências congruentes com as suas atitudes: os indivíduos favoráveis salientam os benefícios e referem-se principalmente a questões económicas e técnicas; os que são contra referem-se aos potenciais custos, salientando dimensões de saúde e de risco sócio-político (Eiser e van de Pligt, 1979; van der Pligt, 1985; van der Pligt, Eiser e Spears, 1986). Van der Pligt (1992) sistematiza da seguinte forma este ponto (p. 58): «Os conflitos entre os oponentes e os proponentes da energia nuclear envolvem muitas vezes a acusação de que o outro lado está a esquecer alguns aspectos-chave. O que são os aspectos-chave é, claro está, a questão central nas controvérsias deste género. Parece que os grupos pró e antinuclear vêem diferentes aspectos do problema como salientes e discordam não só quanto à veracidade de certos factos, como também quanto à sua importância.» Estes trabalhos (aplicados ao caso nuclear, mas que podem ser generalizados para instalações de tratamento ou depósito de resíduos, por exemplo) mostram que existe uma forte coerência nos conteúdos cognitivos de qualquer dos grupos em conflito e que qualquer das posições tem uma racionalidade associada.

Estes resultados enquadram-se numa linha mais geral proposta por Dunlap e van Liere (1978), quando defendem que as posições dos ambientalistas e dos não ambientalistas podem enquadrar-se em duas visões do mundo alternativas, que se diferenciam relativamente a uma série de dimensões, como: o valor que dão à Natureza; a empatia que sentem relativamente a outros povos, espécies ou gerações;

¹² É o caso da barragem de Castelo do Bode, que sofreu grande contestação local. Embora não tenha tido benefícios directos para a população da zona, hoje a barragem é capitalizada localmente através do aproveitamento turístico da obra e da albufeira.

¹³ *On site disposal*, na literatura anglo-saxónica.

Ambiente e território

a confiança crítica relativamente à ciência; a necessidade sentida de planeamento e de minimização de riscos para as pessoas e para a Natureza; a importância da participação política, da descentralização das decisões e dos valores pós-materialistas (Milbrath, 1986). O novo paradigma ambientalista (*new environmental paradigm*, ou NEP) permite enquadrar numa quase ideologia política os diferentes comportamentos e atitudes pró-ambientalistas, diferenciando-os do paradigma político tradicional (tanto de direita como de esquerda) e fornecendo-lhes uma racionalidade política própria.

Assim, a oposição à construção de uma incineradora de resíduos tóxicos não pode ser vista como «uma reacção meramente emocional», porque existe uma série de valores e de argumentos que fundamentam a posição dos indivíduos. A «insensibilidade aos resultados dos estudos técnicos» de que as populações são acusadas não pode ser vista como falta de informação¹⁴, porque elas conhecem estes estudos. Mas, ao contrário das autoridades, os grupos que se opõem não têm uma confiança cega na infalibilidade da técnica e da ciência nem no bom funcionamento do sistema político. Wandersman e Hallman (1993) resumem bem este ponto (p. 685): «As percepções de risco que não correspondem às estimativas científicas do risco não são necessariamente irracionais. Por exemplo, se uma pessoa acreditar que não se pode confiar nos legisladores, que os especialistas têm uma formação inadequada e que há muitas hipóteses de o erro humano dar origem a acidentes, então é racional considerar esse risco inaceitável.»

¹⁴ Portney (1983), estudando a oposição local à construção de um aterro de resíduos nucleares, mostra que são as pessoas com mais conhecimentos sobre a energia nuclear aquelas que têm uma posição mais desfavorável. Portanto, e pelo menos naquele caso, a existir ignorância, ela situa-se no grupo favorável relativamente à energia nuclear.

2.6. Mesmo que a exposição ao risco não tenha consequências físicas directas, a indução de um estado de *stress* prolongado provoca alterações do estado de saúde dos indivíduos

Um último argumento que impede de considerar irracionais os protestos das populações face ao risco vem-nos dos trabalhos acerca da ligação entre o *stress* e o desenvolvimento de doenças.

Embora não estejam estudados os impactos no *stress* de se estar na lista de localidades possíveis para a implantação de uma incineradora, aterro ou central nuclear, sabe-se que esta situação é vivida com um aumento da preocupação dos indivíduos (Pligt, Eiser e Spears, 1986). De facto, ela reúne algumas características comumente associadas ao *stress* crónico (Lazarus e Folkman, 1984): incerteza quanto ao futuro, ambiguidade quanto às consequências negativas, situação prolongada no tempo, percepção de incontroabilidade e sentimento de importância pessoal da questão (Palma-Oliveira, 1992). Estudos realizados junto de populações onde ocorreram desastres com centrais nucleares (Three Miles Island), com aterros de resíduos tóxicos ou nucleares (Love Canal) ou com barragens (Buffalo Creek) apresentam um padrão de resultados muito consistente. Estes resultados mostram que seis anos depois do acidente ainda há diferenças significativas entre as populações afectadas e outras populações da região que não estavam expostas ao risco. Estas diferenças referem-se ao nível de *stress*, mas também a uma série de sintomas a ele associados (aumento da tensão arterial, de problemas gastrointestinais, de sintomas de depressão e ansiedade, dificuldades de concentração, etc.) (Baum, Fleming e Singer, 1983; Baum, 1987; Baum e Fleming, 1993).

A verificação directa da influência do *stress* crónico na saúde é difícil, tanto por

razões metodológicas como por razões éticas. No entanto, quer devido a uma associação directa (através da activação continuada do sistema nervoso simpático), quer devido a associações indirectas (diminuição da imunidade do organismo; favorecimento do aparecimento de doenças preexistentes; aumento do consumo de álcool, por exemplo), o *stress* parece estar associado a consequências físicas preocupantes (Taylor, 1986).

Deste modo, parece haver bases racionais para supor que as populações expostas a riscos ambientais (ou mesmo vivendo apenas a possibilidade de virem a sê-lo) têm razões para temerem prejuízos para a sua saúde física e mental.

3. Os efeitos de familiaridade com a ameaça: de como o verdadeiro irrealismo está na aceitação dos riscos

Como vimos, existe uma vasta produção científica que enquadra, justifica e teoriza a rejeição de riscos tecnológicos por parte das populações. Curiosamente, a psicologia social produziu também uma outra linha de pesquisa que salienta o carácter irrealista da percepção de alguns riscos por parte dos indivíduos a eles expostos. Mas as situações a que a literatura psicológica se refere como irrealistas não são casos de riscos empolados ou rejeitados pelas populações: são casos de riscos minimizados, banalizados e face aos quais os indivíduos desenvolvem uma percepção de invulnerabilidade. Este fenómeno é evidente, por exemplo, no caso dos riscos naturais ou dos riscos associados a consumos (álcool, tabaco), em que o problema das autoridades é conseguirem que as pessoas se interessem por riscos que elas se esforçam por ignorar, ou que acham que «só acontecem aos outros».

Vamos referir apenas dois estudos que são exemplares desta perspectiva. Jackson e Mukerjee (1974), estudando uma amostra de residentes em São Francisco, constatarem que existe consciência da ameaça sísmica (85% dos entrevistados já sentiram, pelo menos, um sismo), mas os indivíduos desenvolvem estratégias para eliminarem a consciência do perigo a que se encontram sujeitos (mais de metade da amostra acredita que os danos pessoais que pode sofrer com um sismo serão reduzidos e que pode ser feita alguma coisa para prevenir os danos) e optam por não porem em prática qualquer comportamento de prevenção para o caso de um sismo. Lehman e Taylor (1987) realizaram uma pesquisa junto de uma amostra de 120 alunos da Universidade da Califórnia em Los Angeles que viviam em residências universitárias com diferente resistência sísmica, de acordo com um estudo técnico realizado na altura e divulgado entre os estudantes. Os resultados mostram que os estudantes da residência universitária com menor resistência sísmica (aqueles que se encontravam em maior risco objectivo) eram aqueles que mais duvidavam da seriedade do risco que corriam. Punham em causa o parecer dos técnicos relativamente à avaliação do risco sísmico em Los Angeles, avaliavam como menor a probabilidade de ocorrência de um sismo nos próximos vinte anos naquela região e eram os que menos se preocupavam com esta possibilidade.

Com estes dois trabalhos pretendemos dar um exemplo dos muitos estudos produzidos sobre a irracionalidade do público, associada não à rejeição, mas à aceitação dos riscos. Trata-se sempre de situações em que as pessoas têm consciência da sua situação de exposição ao risco, estão familiarizadas com ela e desenvolvem uma série de enviesamentos cognitivos que conduzem à percepção de invulnerabilidade pessoal face ao risco e/ou à banalização das situações de ameaça.

Ambiente e território

A construção cognitiva desta invulnerabilidade pessoal está assente em três pilares: *o optimismo irrealista*, que se refere à tendência para considerarmos as nossas possibilidades de experienciar acontecimentos positivos maiores do que as dos outros (Weinstein, 1981; Weinstein, Sandman e Roberts, 1990); *a percepção irrealistamente positiva de si próprio*, que se refere à tendência para sobreavaliarmos as nossas capacidades comparativamente às dos outros (Taylor e Brown, 1988); *a exagerada percepção de controle sobre o ambiente*, que consiste na sobreavaliação da nossa possibilidade de intervenção sobre o meio, mesmo em condições de ausência objectiva de controle (Langer, 1975).

A banalização da ameaça é a outra face da mesma moeda: as pessoas não só sobreavaliavam os seus recursos, como subavaliavam os riscos a que estão expostas de uma forma continuada. Esta minimização do risco aparece, no caso dos riscos naturais, sob a forma de ajustamentos cognitivos de eliminação da incerteza (considerando regular um fenómeno aleatório) ou de eliminação do perigo (evitando pensar no fenómeno) (Burton, 1972; White, 1974; Kates, Burton e White, 1978; Correia *et al.*, 1994).

A explicação deste fenómeno é dada por duas vias teóricas distintas. Por um lado, a teoria da adaptação cognitiva (Taylor, 1983; Taylor e Brown, 1988; Taylor, 1989; Taylor e Brown, 1994) propõe que as ilusões cognitivas que descrevemos acima sejam consideradas uma técnica de sucesso para lidar com a consciência da ameaça: a subavaliação do risco pelos indivíduos a ele expostos permite-lhes manter a saúde mental. De acordo com essa teoria, as ilusões positivas constituem mesmo a base da nossa saúde mental¹⁵: não só permitem a sobrevivência psicológica em

condições de ameaça, como garantem a satisfação com a vida em situações de ausência de ameaça. Por outro lado, as abordagens cognitivas do *stress* (Lazarus e Folkman, 1984) mostram que situações continuadas de ameaça percebida como incontrolável levam ao desenvolvimento de estratégias de regulação cognitiva das emoções, que podem traduzir-se numa desvalorização da situação ou numa sobrevalorização dos recursos pessoais.

Assim se explica que os sujeitos objectivamente mais expostos ao perigo sejam aqueles que, por uma questão de sobrevivência psicológica, desenvolvem estratégias cognitivas de minimização do risco e de imunidade pessoal à ameaça. Deste modo, é sempre muito difícil convencer estas pessoas a optarem por comportamentos de prevenção e de segurança, o que as torna, por isso mesmo, ainda mais expostas ao risco.

Este efeito de familiaridade, este irrealismo das populações na aceitação dos riscos, acontece também com os riscos tecnológicos. Por exemplo, podemos assistir ao levantamento de uma população contra a construção de um aterro de resíduos tóxicos quando convive pacificamente com uma lixeira. Há uma quantidade importante de estudos que mostram que as populações que vivem perto de centrais nucleares ou de aterros de resíduos tóxicos acabam por banalizar os riscos a eles associados, o que é por vezes utilizado pelos decisores para proporem para essas regiões um acréscimo de instalações perigosas (Van der Pligt, 1992).

Em resumo, podemos afirmar que a irracionalidade dos indivíduos relativamente aos riscos que correm também aparece na investigação da psicologia social; mas, neste caso, o que é considerado irrealista é a banalização do risco. Este irrealismo tem, no entanto, um carácter funcional de habituação a uma situação de ameaça prolongada e incontrolável.

¹⁵ De facto, a ausência destas ilusões positivas está associada a baixa auto-estima e a outros sintomas de depressão.

4. Conclusões

Procurámos caracterizar o estado da arte dos contributos da psicologia social e ambiental para a compreensão das reacções das pessoas aos riscos ambientais. Esperamos ter mostrado nestas páginas que a percepção do risco é um tema suficientemente complexo para que tanto os protestos como a passividade das populações face aos riscos que correm não sejam considerados liminarmente irracionais.

Embora este seja um campo de trabalho recente das ciências sociais e ainda haja um grande caminho a percorrer na compreensão das disputas locais relativamente aos riscos que as populações correm, pensamos que se justifica um interesse dos decisores por este tipo de análise, tanto em termos de comunicação como de formação de pessoal. A compreensão da racionalidade da posição do público é essencial para poderem delinear-se estratégias eficientes de comunicação com as populações. Como em tantas outras situações de comunicação, a avaliação incorrecta dos alvos de comunicação produz resultados desastrosos. O estudo da comunicação de riscos é uma área de estudos recente de características multidisciplinares, que tem aplicações não só na discussão pública de projectos que envolvem riscos para a saúde pública, como também na divulgação de comportamentos de prevenção ou de emergência (Slovic, 1986; Morgan, 1993; Correia *et al.*, 1994). Por outro lado, o esclarecimento do público relativamente aos riscos que corre tem sido deixado a técnicos muitas vezes com pouca sensibilidade para a percepção do risco, acabando frequentemente o diálogo numa radicalização das posições mútuas. Assim, pensamos que a formação dos técnicos que lidam com as populações deverá ser repensada, de modo a integrar as preocupações das populações, que, como vimos, não são irracionais.

No entanto, temos consciência de que o debate destas questões está minado por inte-

resses antagónicos e que a polarização de posições se justifica, muitas vezes, por razões estratégicas. Esta visão retórica e estratégica dos diferentes discursos sobre o risco obriga a uma leitura menos linear dos argumentos dos grupos em oposição: impede uma visão dos técnicos que fazem avaliações do risco objectivo como tendo uma confiança inabalável na validade dos seus resultados, mas também exige que se considere a possibilidade de haver uma inflação da percepção pública do risco com o intuito de afastar a ameaça da sua localidade ou de a capitalizar da melhor forma. Pensamos que a consciência deste enquadramento mais geral não impossibilita o estudo deste problema social; apenas o torna mais complexo e interessante.

BIBLIOGRAFIA

- BAUM, A., e FLEMING, I. (1993), «Implications of psychological research on stress and technological accidents», in *American Psychologist*, 48 (6), 665-672.
- BAUM, A. (1987), «Toxins, technology and natural disasters», in Gary R. VandenBos e Brenda K. Bryant (eds.), *Cataclysms, Crises and Catastrophes: Psychology in Action*, Washington, D. C., American Psychological Association.
- BAUM, A., FLEMING, R., e SINGER, J. E. (1983), «Coping with victimization by technological disaster», in *Journal of Social Issues*, 39 (2), 117-138.
- BURTON, I. (1972), «Cultural and personality variables in the perception of natural hazards», in Wohlwill e Carson (eds.), *Environment and the Social Sciences*, Washington, D. C., American Psychological Association.
- CORREIA, F. N., SARAIVA, M. G., ROCHA, J., FORDHAM, M., BERNARDO, F., RAMOS, I., MARQUES, Z., e SOCZKA, L. (1994), «The planning of flood alleviation measures: interface with the public», in *Floods Across Europe*, Londres, Middlesex University Press.
- CVETKOVICH, G., e EARLE, T. C. (1992), «Environmental hazards and the public», in *Journal of Social Issues*, 48 (4), 21-38.
- DUNLAP E VAN LIERE (1978), «The 'new environmental paradigm': a proposed measuring instrument

Ambiente e território

- and preliminary results», in *Journal of Environmental Education*, 9, 10-19.
- EISER, J. R., e VAN DER PLIGT, J. (1979), «Beliefs and values in the nuclear debate», in *Journal of Applied Social Psychology*, 9, 524-536.
- FISCHHOFF, B., SLOVIC, P., LICHTENSTEIN, S., READ, S., e COOMBS, B. (1978), «How safe is safe enough? A psychometric study of attitudes toward technological risks and benefits», in *Policy Science*, 9, 127-152.
- FISCHHOFF, B., Lichtenstein, S., Slovic, P., Derby, S. L. e Keeney, R. L. (1981) *Acceptable Risk*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FISCHHOFF, B., SVENSON, O., e SLOVIC, P. (1987), «Active responses to environmental hazards: perception and decision making», in Daniel Stokols e Irvin Altman (eds.), *Handbook of Environmental Psychology*, Nova Iorque, John Wiley and Sons.
- FREUDENBURG, W. R., e PASTOR, S. K. (1992), «NIMBYs and LULUs: stalking the syndromes», in *Journal of Social Issues*, 48 (4), 39-62.
- GREEN, C. H., e PENNING-ROWSELL, E. C. (1986), «Evaluating the intangible benefits and costs of a flood alleviation proposal», in *Journal of the Institution of Water Engineers and Scientists*, 40 (3), 229-248.
- GREEN, C. H., e PENNING-ROWSELL, E. C. (1989), «Flooding and the quantification of 'intangibles'», in *Journal of the Institution of Water Engineers and Scientists*, 43 (1), 27-30.
- HOWE, C. W. (1971), *Benefit-Cost Analysis for Water System Planning*, Washington, D. C., American Geophysical Union, (1.^a ed. de 1971).
- JACKSON, E. L., e MUKERJEE, T. (1974), «Human adjustment to the earthquake hazard of San Francisco, California», in G. F. White (ed.) *Natural Hazards: Local, National and Global*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- JOHNSON, E. J., e TVERSKY, A. (1984), «Representations of perceptions of risks», in *Journal of Experimental Psychology: General*, 113 (1), 55-70.
- KAHNEMAN, D., e TVERSKY, A. (1972), «Subjective probability: a judgement of representativeness», in *Cognitive Psychology*, 3: 430-454.
- KAHNEMAN, D., e TVERSKY, A. (1973), «On the psychology of prediction», in *Psychological Review*, 80 (4), 237-251.
- KATES, R. W. (1976), «The environment as hazards», in S. Wapner, S. B. Cohen e B. Kaplan (eds.), *Experiencing the Environment*, Nova Iorque, Plenum Press.
- KATES, R. W., BURTON, I., e WHITE, G. F. (1978), *The Environment as Hazard*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- KEOWN, C. F. (1989), «Risk perceptions of Hong-Kongese vs. Americans», in *Risk Analysis*, 9 (3), 401-405.
- LANE, R. E. (1988), «Procedural goods in a democracy: how one is treated vs. what one gets», in *Social Justice Research*, 2, 177-192.
- LANGER, E. J. (1975), «The illusion of control», in *Journal of Personality and Social Psychology*, 32, 311-328.
- LAZARUS, R. S., e FOLKMAN, S. (1984), *Stress Appraisal and Coping*, Nova Iorque, Springer.
- LEHMAN, D. R., e TAYLOR, S. E. (1987), «Date with an earthquake: coping with a probable, unpredictable disaster», in *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 13 (4), 546-555.
- LIMA, Maria Luísa (1989) «A percepção de riscos e perigos», in *Psicologia*, vol. VII (3), 325-350.
- LIMA, M. L. (1993), *Percepção do Risco Sísmico: Medo e Ilusões de Controlo*, ISCTE, Lisboa, tese de doutoramento em Psicologia Social e Organizacional (especialidade de Psicologia Ambiental e Comunitária).
- LIMA, M. L., e FAÍSCA, L. M. (1992), *Contribuição das Ciências Sociais para o Estudo dos Impactes das Cheias*, Informação Técnica de Ecologia Social ITECS 13, Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil.
- LIMA, M. L., e FAÍSCA, L. M. (1994), «O ajustamento das populações ao risco de cheias: estudo exploratório em Portugal», in *Recursos Hídricos*, 15 (2), 3-19.
- LIND, E. A., e TYLER, T. R. (1988), *The Social Psychology of Procedural Justice*, Nova Iorque, Plenum Press.
- MILBRATH, L. W. (1986), «Environmental beliefs and values», in Margaret G. Herman (ed.), *Political Psychology*, São Francisco, Jossey Bass.
- MORGAN, M. G. (1993), «Risk analysis and management», in *Scientific American*, 269 (1), 24-30.
- PALMA-OLIVEIRA, J. M. (1992), «Stress ambiental: ponto da situação e modelo explicativo», in *Revista da Sociedade Portuguesa de Psicologia*.
- PORTNEY, K. E. (1983), *Citizen Attitudes toward Hazardous Waste Facility Siting: Public Opinion in Five Massachusetts Communities*, Medford, Mass., Tufts University (Center for Citizenship Public Affairs).
- RUSSEL, M., e GRUBER, M. (1987), «Risk assessment in environmental policy-making», in *Science*, 236 (Abril), 286-290.
- SLOVIC, P. (1986), «Informing and educating the public about the risk», in *Risk Analysis*, 6 (4), 403-415.
- SLOVIC, P. (1987), «Perception of risk», in *Science*, 236, 280-285.

- SLOVIC, P., FISHHOFF, B., e LICHTENSTEIN, S. (1980), «Facts and fears: understanding perceived risk», in R. C. Schwing e W. A. Albers, Jr. (eds.), *Societal Risk Assessment: How Safe is Safe Enough?*, Nova Iorque, Plenum Press.
- STARR, C. (1969), «Social benefit versus technological risk», in *Science*, 165 (Setembro), 1232-1238.
- TAYLOR, S. E., e BROWN, J. (1994), «Positive illusions and well being revisited: separating fact from fiction», in *Psychological Bulletin*, 116 (1), 21-27.
- TAYLOR, S. E. (1983), «Adjustment to threatening events: a theory of cognitive adaptation», in *American Psychologist*, 38, 1161-1173.
- TAYLOR, S. E. (1986), *Health Psychology*, Nova Iorque, Random House.
- TAYLOR, S. E. (1989), *Positive Illusions: Creative Self-Deception and the Healthy Mind*, Nova Iorque, Basic Books.
- TAYLOR, S. E., e BROWN, J. (1988), «Illusion and well being: a social psychological perspective on mental health», in *Psychological Bulletin*, 103, 193-210.
- TVERSKY, A., e KAHNEMAN, D. (1971), «Belief in the law of small numbers», in *Psychological Bulletin*, 76, 105-110.
- TVERSKY, A., e KAHNEMAN, D. (1974), «Judgement under uncertainty: heuristics and biases», in *Science*, 185, 1124-1131.
- TYLER, T. R., e MCGRAW, K. (1986), «Ideology and the interpretation of personal experience: procedural justice and political quiescence», in *Journal of Social Issues*, 42, 115-128.
- TYLER, T. R. (1994), «Psychological models of the justice motive: antecedents of distributive and procedural justice», in *Journal of Personality and Social Psychology*, 67 (5), 850-863.
- TYLER, T. R., RASINSKI, K., e SPODICK, N. (1985), «The influence of voice on satisfaction with leaders: exploring the meaning of process control», in *Journal of Personality and Social Psychology*, 48, 72-81.
- VAN DER PLIGT, J. (1992), *Nuclear Energy and the Public*, Oxford, Blackwell.
- VAN DER PLIGT, J., EISER, J. R., e SPEARS, R. (1986), «Attitudes toward nuclear energy: familiarity and salience», in *Environment and Behaviour*, 18 (1), 75-93.
- VAN DER PLIGT, J. (1985), «Public attitudes to nuclear energy: salience and anxiety», in *Journal of Environmental Psychology*, 5, 87-97.
- VLEK, C., e STALLEN, J. P. (1981), «Judging risks and benefits in the small and in the large», in *Organizational Behavior and Human Performance*, 28, 235-271.
- WANDERSMAN, A. H., e Hallman, W. K. (1993), «Are people acting irrationally? Understanding public concerns about environmental threats», in *American Psychologist*, 48, 681-686.
- WEINSTEIN, N. D. (1981), «Unrealistic optimism about future life events», in *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, 806-820.
- WEINSTEIN, N. D., Sandman, P. M., e Roberts, N. E. (1990), «Determinants of self protective behavior: home random testing», in *Journal of Applied Psychology*, 20 (10), 783-801.
- WHITE, G. F. (1974), *Natural Hazards: Local, National, Global*, Nova Iorque, Oxford University Press.

IMPACTES NO TERRITÓRIO. O CASO DO SECTOR MONTANTE DAS NASCENTES DO RIO LENA (PARQUE NATURAL DAS SERRAS DE AIRE E CANDEEIROS — PNSAC)

*Maria Luísa Rodrigues**

*Ana Ramos Pereira**

1. Enquadramento

A área objecto deste trabalho situa-se no maciço calcário estremenho (MCE) e abrange o conjunto de nascentes que dão origem ao rio Lena, bem como o espaço envolvente. É designada localmente por vale da Barroca e ocupa sensivelmente 2 km². Compreende uma área deprimida delimitada pela vertente SW do relevo das Penas do Castelo e pela extremidade NW da Costa de Alvados, que assume aqui o nome de vertente da Barroca (contígua ao grande conjunto da Fórnea), até à povoação de Ribeira de Cima (figura n.º 1).

De acordo com o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, que define a Reserva Ecológica Nacional (REN), todo este vale se encontra classificado na Planta de Condicionantes da REN do PDM de Porto de Mós como «área com risco de erosão», por os seus declives serem superiores a 35% (anexo III). A lei contempla ainda as áreas designadas por «escarpados», correspondentes àquelas cujo declive é superior a 45%. Ora a análise dos declives revela que mais de 90% da área possui declives superiores a 35% e 80% tem declives superio-

res a 45%, isto é, 80% da totalidade do vale da Barroca deve ser classificado como «escarpado», de acordo com aquele decreto-lei. Apenas 10% da superfície possui declives mais moderados (inferiores a 20%), representados nos fundos de vale e pequenas rechãs.

2. A dinâmica geomorfológica herdada e actual

O levantamento sistemático de campo, efectuado na escala de 1:2000, permite conhecer com grande rigor e pormenor a dinâmica geomorfológica herdada e actual deste sector montante das nascentes do rio Lena.

A litologia apresenta aqui grandes contrastes de importância fundamental para a compreensão da dinâmica recente e actual do relevo. No rebordo do planalto de Santo António e terço superior da vertente da Barroca afloram calcários puros e compactos do Dogger (Bajociano); na parte intermédia e inferior desta vertente, bem como na vertente oposta das Penas do Castelo, afloram calcários liássicos, progressivamente mais margosos para a base, do Aaleniano, e mesmo margas do Toarciano.

* Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

Também a tectónica desempenha aqui um papel relevante, dada a grande densidade de falhas e fracturas, que seguem duas direcções principais: uma sensivelmente NNE-SSW, acompanhando os grandes acidentes diapíricos; outra NW-SE, que corresponde à fracturação transversal do maciço calcário estremenho, responsável pelas depressões tectónicas de Minde e de Alvados e, neste sector, pelo relevo das Penas do Castelo e Costa de Alvados, que se prolonga pela vertente da Barroca.

Do ponto de vista da dinâmica geomorfológica herdada do Quaternário, para além da presença constante de fenómenos cársicos associados a um funcionamento hidrológico particular, com escoamentos subterrâneos e numerosas exsurgências perenes e temporárias, já salientámos em trabalhos anteriores (M. L. Rodrigues, 1988, 1991; J. L. Zêzere e M. L. Rodrigues, 1992, entre outros) a presença de vestígios bem conservados de depósitos superficiais, particularmente os que testemunham a existência de ambientes crionivais correlativos de antigos períodos frios com crioclastia. Estas formações, fundamentais para a compreensão da evolução do relevo do MCE e mesmo da orla atlântica, foram integradas (conjuntamente com as formas cársicas de superfície, as principais cornijas e escarpas, as exsurgências, cascatas e cursos de água) no mapa do património paisagístico e geomorfológico a conservar neste sector montante das nascentes do rio Lena, apresentado nas 2.^{as} Jornadas sobre Ambiente Cársico, Planeamento e Gestão, em 1992. Nas mesmas jornadas apresentou-se igualmente um mapa da dinâmica recente e actual do relevo desta área, onde, para além da separação entre sectores preferenciais de erosão e acumulação, se salientam os principais processos de evolução de vertentes (por exemplo, desabamentos e deslizamentos de terreno, ravinamentos e erosão por escorrência difusa), bem como os relacionados com a dinâmica flúvio-cársica.

Já na altura havíamos alertado para o facto de o contexto geomorfológico desta área favorecer o desencadeamento de uma série de manifestações de instabilidade susceptíveis de colocarem em risco as actividades económicas e as construções. Salientámos também que intervenções antrópicas desajustadas podiam criar importantes rupturas no já de si frágil equilíbrio natural, podendo provocar nomeadamente a instabilização de vertentes, a erosão dos solos, o desvio e entulhamento de leitos de cursos de água ou abatimentos em profundidade, com o consequente desencadear dos riscos inerentes e custos financeiros associados.

Pretendemos agora estabelecer os grandes conjuntos dos processos erosivos presentes neste sector montante das nascentes do rio Lena, classificar a erosão em classes de instabilidade e construir um mapa da actual sensibilidade ambiental desta área.

3. Sensibilidades ambientais e património

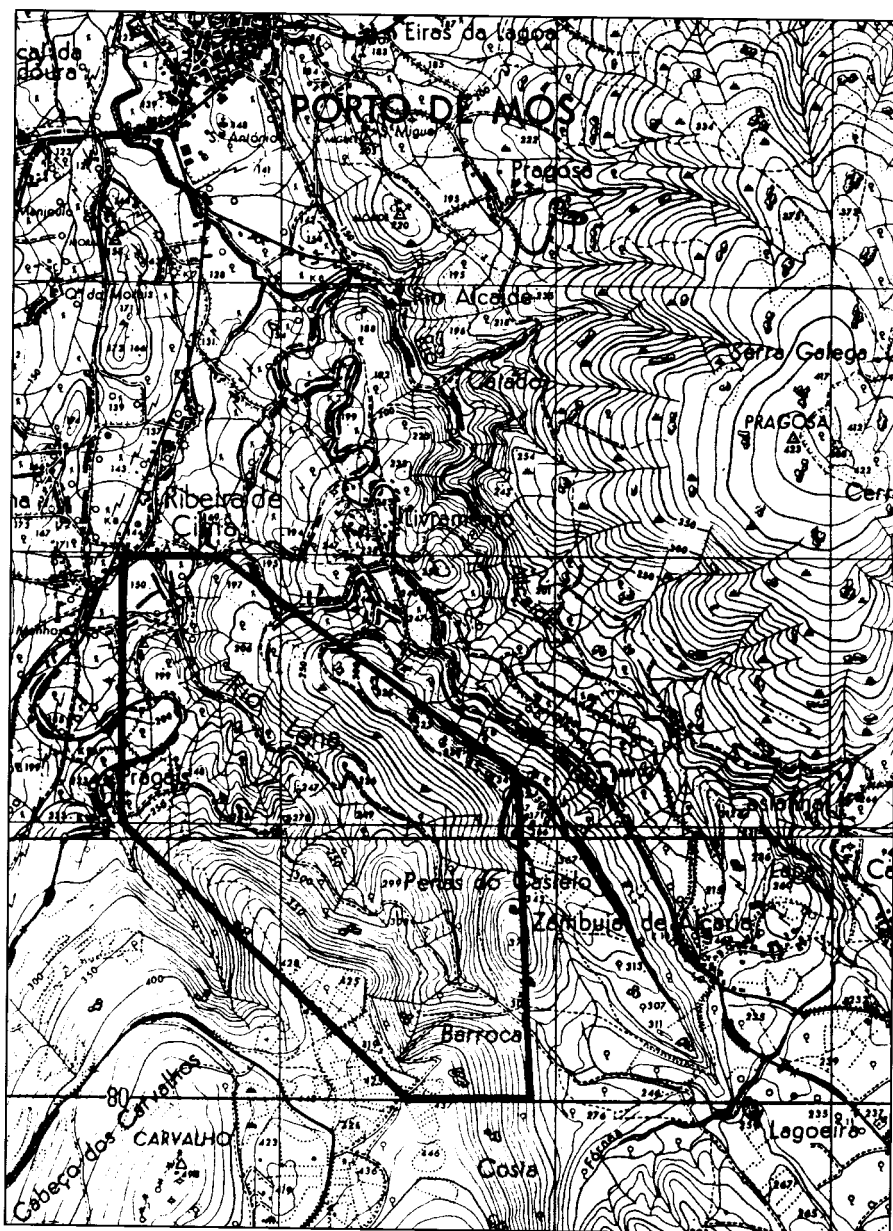
De acordo com a dinâmica geomorfológica esboçada, ressalta o papel da erosão na evolução actual do relevo. Do conjunto do PNSAC, o vale da Barroca constitui uma das áreas onde os processos erosivos são mais activos, e isto apesar de a intervenção humana ser actualmente reduzida (não existindo construções nem vias de comunicação alcatroadas), de a actividade agrícola se encontrar em recessão e a vegetação presente (predominantemente arbustiva, nomeadamente composta por plantas aromáticas mediterrâneas, com manchas importantes de olival e raras de carvalhal) cobrir ainda uma percentagem importante dos solos e formações rochosas.

Neste contexto, elaborou-se um mapa dos riscos de erosão actuais desta área (figura n.º 2), tendo em atenção que aquela inclui não só uma erosão localizada constituída por movi-

Ambiente e território

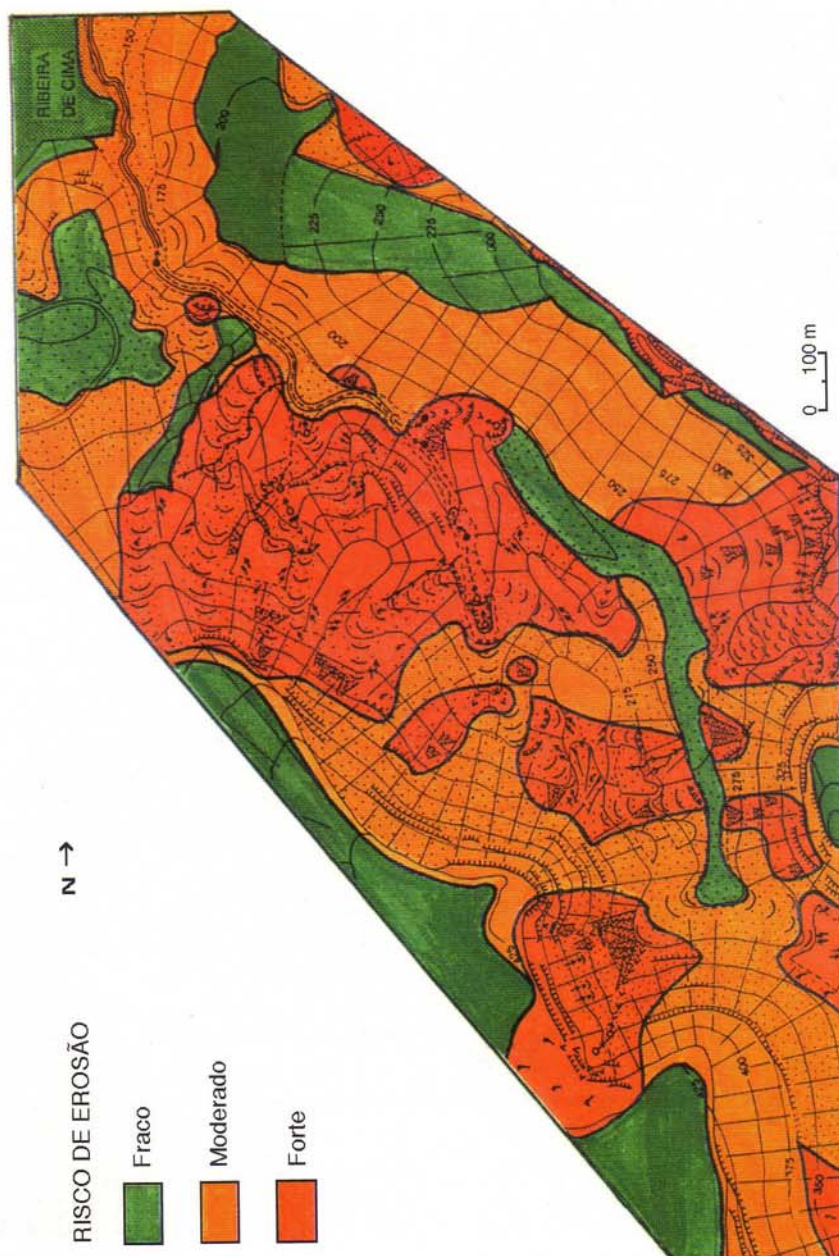
LOCALIZAÇÃO DA ÁREA ESTUDADA

[FIGURA N.º 1]



MAPA DE RISCOS DE EROSÃO ACTUAL DO SECTOR MONTANTE DAS NASCENTES
DO RIO LENA

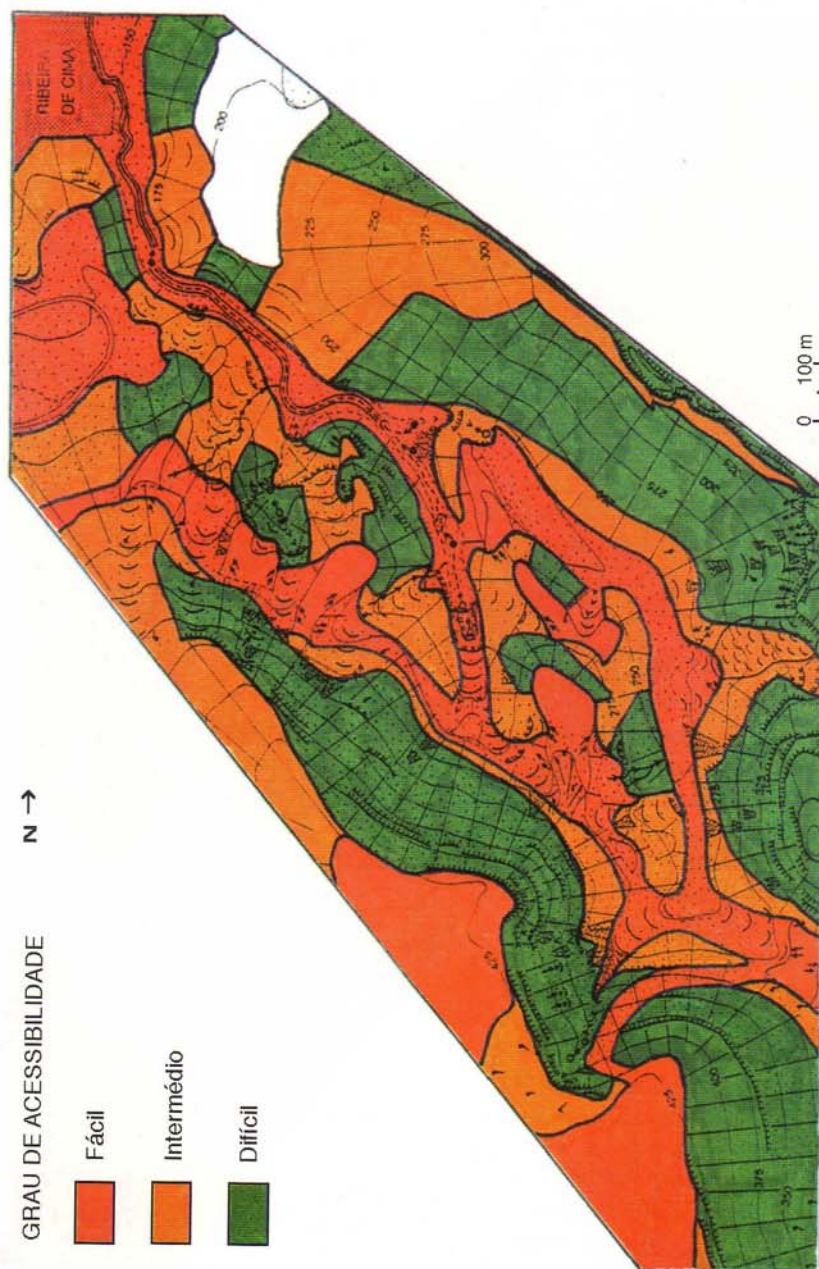
[FIGURA N.º 2]



Ambiente e território

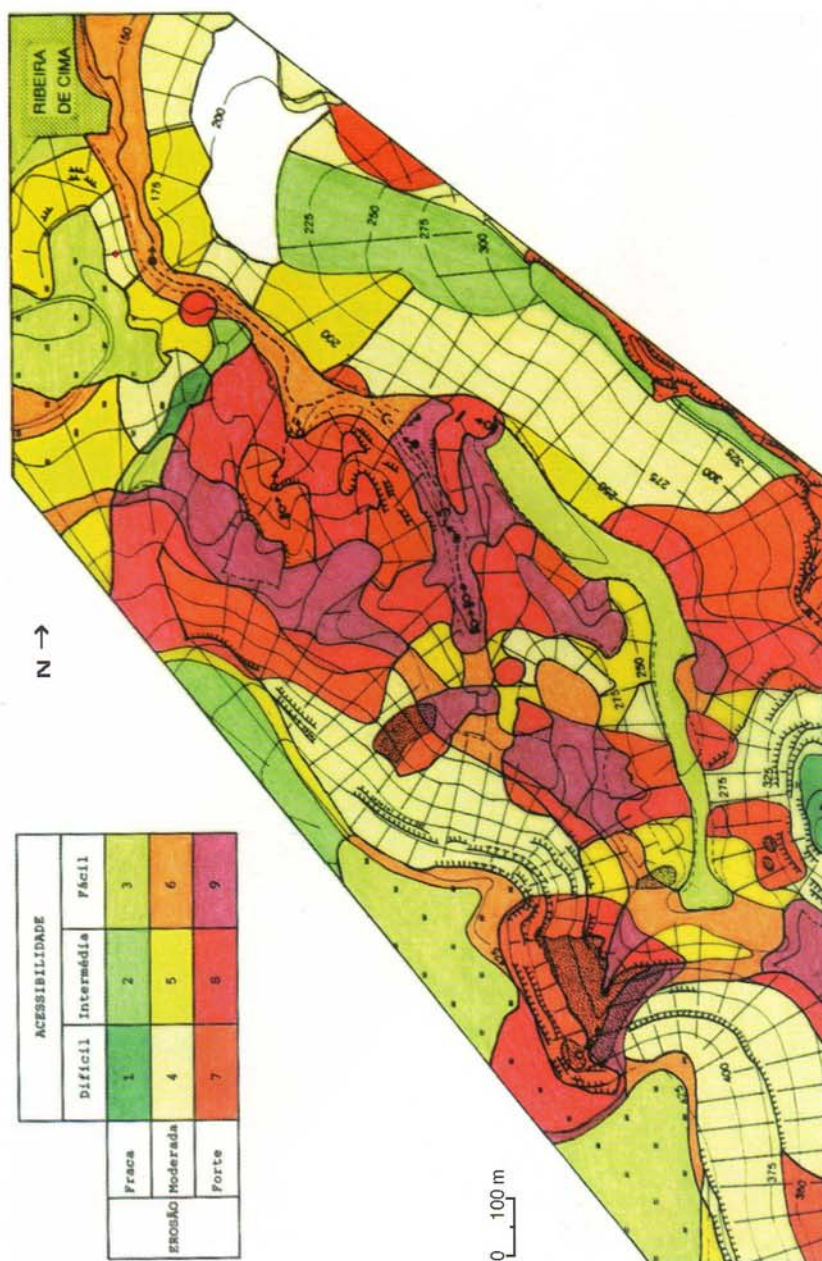
MAPA DE GRAUS DE ACESSIBILIDADE DO SECTOR MONTANTE DAS NASCENTES DO RIO LENA

[FIGURA N.º 3]



MAPA DE SENSIBILIDADES AMBIENTAIS DO SECTOR MONTANTE DAS NASCENTES
DO RIO LENA

[FIGURA N.º 4]



mentos de terreno, abarrancamentos e ravina-mentos relacionados com processos de erosão hídrica, como também uma erosão generalizada dos solos e formações móveis superficiais, bem visível, por exemplo, nas importantes acumulações de materiais localizadas a montante de muros de suporte (que chegam a ultrapassar 2m) ou nas enormes espessuras depositadas nos fundos dos vales.

Neste mapa surgem três classes de riscos de erosão — fraco, moderado e forte — que afectam quer formações superficiais, quer o substrato rochoso constituído por calcários margosos e margas.

Da análise do mapa ressalta que:

- a) As áreas classificadas com risco de erosão forte ocupam uma percentagem muito significativa do conjunto e incluem os sectores com ravinas funcionais, processos de evolução por abarrancamento e escoamento difuso generalizado, desabamentos rochosos e deslizamentos de terrenos actuais, sectores cobertos por depósitos de crio-clastos fracamente consolidados e cascalheiras activas, entalhes funcionais de fundo em V, ressaltos erosivos, afloramentos margosos sem cobertura vegetal e antigos vestígios de movimentos de terreno;
- b) As áreas classificadas com risco de erosão moderado ocupam, igualmente, uma superfície muita vasta e incluem os sectores com declives fortes a moderados em rocha nua ou com cobertura vegetal escassa e aqueles que apresentam uma cobertura de depósitos solifluxivos com espessuras superiores ou inferiores a 0,5 m, escarpas rochosas com desníveis superiores ou inferiores a 10 m, entalhes de fundo em V, meandros e leitos de cursos de água ocasionais e perenes sujeitos a inundações e/ou desabamentos por sapamento lateral;

- c) Classificaram-se as restantes áreas com risco de erosão fraco, ressaltando o facto de serem relativamente restritas e ocuparem fundamentalmente topos e superfícies planas rochosas, fundos de vales planos e sectores com declives moderados a fracos.

Este mapa referente aos processos erosivos actuais foi conjugado com a situação presentemente existente ao nível da acessibilidade, fundamentalmente condicionada pelas vias de penetração existentes e pelos declives, onde a acessibilidade foi dividida em três graus: fácil, intermédio e difícil (figura n.º 3). O resultado constitui um mapa de sensibilidades ambientais (A. Ramos Pereira e J. Malheiros, 1992), que inclui os riscos de erosão actual, os graus de acessibilidade e, em fundo, os elementos do património geomorfológico e paisagístico que, pela sua beleza e valor ambiental, devem ser preservados (figura n.º 4).

Estes elementos são, na realidade, recursos ambientais e foram classificados em três grandes conjuntos:

- Escarpas e paredes calcárias, quase sempre verticais, com desníveis que podem atingir 10 m e possuir formas em abrigos rochosos; constituem marcos fundamentais na paisagem e correspondem a importantes nichos ecológicos;
- Depósitos herdados de condições climáticas diferentes das actuais, nomeadamente mais frias, testemunhando a presença do gelo frequente, e que, portanto, constituem uma base que permite a reconstituição dos ambientes climáticos em que viviam os nossos antepassados;
- Nascentes e cursos de água, ocasionais ou perenes, cascatas, sumidouros, grutas e algares, bem como todos os locais directamente relacionados com o funcionamento hidrológico (visível à superfície) desta área cársica.

O mapa de sensibilidades ambientais da figura n.º 4 apresenta, assim, nove conjuntos, correspondendo o primeiro às áreas menos sensíveis (risco de erosão fraco e acessibilidade difícil) e o nono às áreas mais sensíveis (risco de erosão forte e acessibilidade fácil), conforme se observa na grelha de classificação que constitui a legenda do mapa.

4. Remate

A área tratada neste trabalho constitui, como se viu, um património que, pela sua beleza e interesse científico, deve ser preservado.

A delimitação de uma área de recreio neste sector montante das nascentes do rio Lena, consagrada no PDM de Porto de Mós, é uma fonte de apreensão para todos os que a conhecem. Com efeito, é uma área muito sensível à ocupação humana e que se mantém preservada devido ao difícil acesso e à agricultura reduzida e pouco intensiva que aí se pratica.

Qualquer intervenção futura, mesmo para área de recreio, deve ser planeada com muita precaução, sob pena de destruir por completo os seus recursos naturais e, consequentemente, as suas capacidades como área de lazer. A criação de infra-estruturas de apoio a acti-

vidades turísticas, mesmo que ligeiras, pode despoletar processos erosivos em cadeia, conduzindo à degradação rápida e destruição dessas infra-estruturas, cuja manutenção e recuperação originarão custos financeiros insuportáveis à sua rentabilidade.

Propomos, por isso, a criação de uma reserva ambiental, aberta aos interessados através de visitas guiadas.

BIBLIOGRAFIA

- PEREIRA, A. R., e MALHEIROS, J. (1992), «Uma experiência de ensino em ambiente e ordenamento», in *Actas VI Col. Ibérico Geografia*, Porto, 15 páginas.
- RODRIGUES, M. L. (1988), *As Depressões de Minde e de Alvados. Depósitos e Evolução Quaternária das Vertentes*, dissertação de mestrado em Geografia Física e Regional, FLL da Universidade de Lisboa, 208 páginas + 3 mapas ft.
- RODRIGUES, M. L. (1991), «Depósitos e evolução quaternária das vertentes nas depressões de Minde e de Alvados. Maciço calcário estremeno, Portugal», in *Finisterra*, xxvi, 51, CEG, Lisboa, pp. 5-26.
- ZÊZERE, J. L., e RODRIGUES, M. L. (1992), «A aplicação da cartografia geomorfológica de grande escala no ordenamento e gestão do território (um exemplo do maciço calcário estremeno)», in 2.^{as} *Jornadas sobre Ambiente Cársico, Planeamento e Gestão*, PNSAC, Porto de Mós, 12 páginas.

COLECTIVIDADES TERRITORIAIS E GLOBALIZAÇÃO: CONTRIBUTOS PARA UMA NOVA ACÇÃO ESTRATÉGICA DE EMANCIPAÇÃO*

*João Ferrão***

I. Colectividades territoriais e globalização: necessidade de uma nova perspectiva

Como reforçar o papel das colectividades territoriais num contexto de crescente globalização? Em que medida podem as acções de desenvolvimento regional contribuir de forma relevante para a consolidação de estratégias de desenvolvimento sustentado?

O texto que se segue procurará debater estas questões, partindo de dois pressupostos. Em primeiro lugar, considera-se que a elaboração de políticas regionais eficazes implica

reconhecer que as sociedades se encontram hoje numa fase de transição, onde muitas das soluções e dos instrumentos defendidos durante várias décadas dificilmente terão cabimento. Em segundo lugar, considera-se que o próprio conceito de política de desenvolvimento regional — ou, de uma forma mais geral, de acções visando o desenvolvimento de territórios concretos — terá de evoluir de modo a adequar-se às novas realidades, já visíveis ou de momento apenas previsíveis.

Este artigo constitui, assim, um contributo para o que considero ser um debate inadiável entre académicos, políticos e técnicos sobre este tipo de questões. O reconhecimento das limitações de muitas das soluções e dos instrumentos actuais de desenvolvimento regional e ainda a insatisfação com o papel marginal que numerosos autores e instituições continuam a atribuir à «questão regional» justificam a necessidade de se propor um *esquema analítico* que, tomando em consideração as grandes transformações e os principais desafios que marcam as sociedades de hoje, possa contribuir para que a dimensão territorial integre, com visibilidade e relevância, a agenda mais global do desenvolvimento sustentado.

* Este texto corresponde à comunicação apresentada ao Seminário Internacional «Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración», Santiago do Chile, 12-14 de Julho de 1995. O facto de ter sido redigido após a realização do seminário permitiu acolher várias das sugestões e críticas que a comunicação então suscitou. Não posso, portanto, deixar de sublinhar que as ideias aqui apresentadas, sendo da minha inteira responsabilidade, beneficiaram do excelente ambiente de debate que caracterizou este encontro.

** Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

O esquema que será apresentado procura identificar os elementos analíticos nucleares a considerar (blocos analíticos), o tipo de relações que podem estabelecer-se entre eles e, por fim, o modo como uma visão inovadora e enriquecida do desenvolvimento regional deverá ser elaborada tendo por referência esse conjunto de elementos e relações.

O objectivo não é, portanto, o de definir um modelo a adoptar de forma universal no âmbito da nova intervenção regional: as experiências do pós-guerra, com a vertigem (neo)positivista pelas racionalidades explícitas e pela procura de regularidades, mostraram — por vezes com custos sociais bem elevados! — a natureza coerciva de figurinos de intervenção supostamente universais; deste ponto de vista, a ambição do esquema analítico que se irá propor é bastante mais limitada. Simultaneamente, porém, procurar-se-ão combater as visões que, elegendo a diferença como vector nuclear, tendem a favorecer intervenções casuísticas e a ignorar a existência de poderosas tendências estruturais de consequências dificilmente contornáveis para a maior parte dos territórios.

II. O esquema analítico: apresentação

A) Uma visão estática: a arquitectura do esquema analítico

O esquema que se sugere (figura n.º 1) é constituído por três blocos analíticos nucleares, correspondendo às três forças que parecem configurar de forma mais decisiva o essencial da evolução das sociedades: mercado, Estado e sociedade civil. A questão que se coloca é então a seguinte: no contexto de transição em que vivemos — e que diferentes autores tendem a caracterizar e interpretar de

modo distinto, como bem sistematiza Ash Amin num texto sugestivamente intitulado *Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition* (Amin, 1994) —, quais são as grandes tendências e os desafios principais que marcam cada um desses blocos analíticos? Em que medida a evolução recente do mercado sugere a emergência de uma nova *economia*; a reestruturação do Estado-nação implica a reconfiguração de formas tradicionais de *soberania*; e, por último, as transformações da sociedade civil indiciam novos conceitos e novas práticas de *cidadania*?

É face a uma visão articulada destas três problemáticas, cuja autonomização se prende sobretudo com razões de exposição, que o desenho de acções emancipatórias de base territorial deve ser concebido. Na realidade, os diferentes territórios apenas serão protagonistas activos nos processos de desenvolvimento se os seus actores conseguirem compreender as grandes modificações em curso nesses três domínios, retirando partido das novas oportunidades criadas e combatendo eficazmente os efeitos perversos desencadeados.

Um último comentário sobre a arquitectura do esquema analítico proposto para sublinhar dois aspectos: a existência de diversos sistemas transversais aos três blocos identificados, de que salientarei, pela sua relevância, a informação, a cultura, a inovação e a tecnologia; o facto de a perspectiva de desenvolvimento regional adoptada incluir, obviamente, a dimensão ambiental. Estes dois aspectos não serão, no entanto, desenvolvidos no âmbito deste artigo.

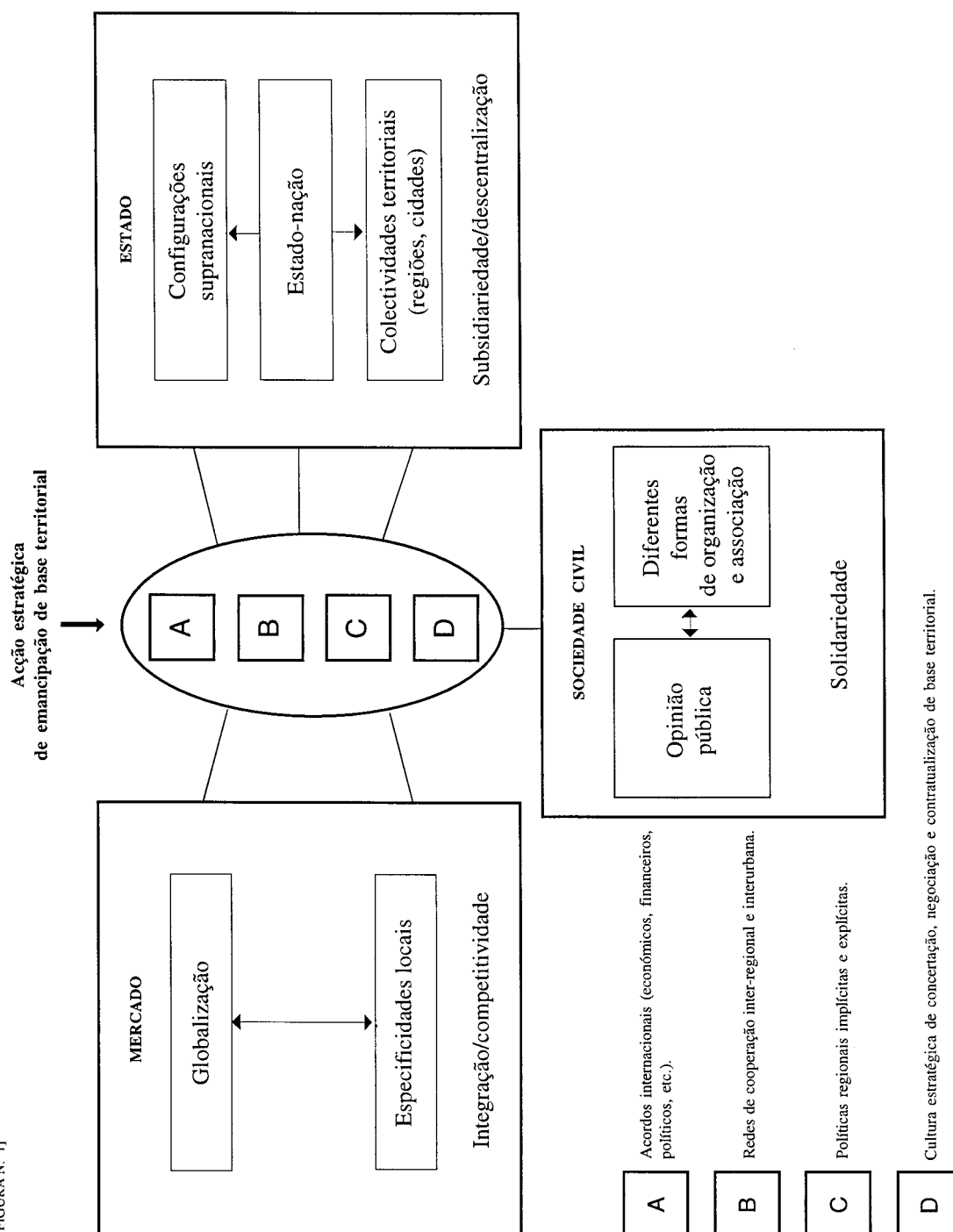
a) O bloco analítico «mercado»

O(s) mercado(s), e portanto a economia, rege(m)-se hoje pela combinação dos princípios da competitividade, da desregulação e da flexibilização, segundo uma orientação que alguns autores têm designado por «novo

Território e política regional

ESQUEMA ANALÍTICO PROPOSTO

[FIGURA N.º 1]



mercantilismo» (por exemplo, Sternberg, 1993, *in* Amin, 1994). Do ponto de vista territorial, importa sublinhar o modo como essas tendências, desenvolvidas num contexto de crescente globalização favorecida pela expansão das empresas transnacionais e das novas tecno-logias de informação e comunicação, implicam o surgimento de configurações espaciais distintas das anteriores.

A geografia desta organização económica «pós-fordista» tem sido alvo de numerosos estudos e de interpretações nem sempre coincidentes. Por um lado, salienta-se o fenómeno de compressão espaço-temporal (Harvey, 1989) desencadeado pela revolução dos meios de transporte e comunicação, que permite afirmar que «o mundo está cada vez mais pequeno»; por outro lado, sublinha-se o modo como os processos de globalização não só não implicam necessariamente o desaparecimento das diversas especificidades locais, como, pelo contrário, não raro se constroem a partir dessas mesmas especificidades (as estratégias de realocação das unidades de empresas transnacionais ilustram com clareza esse aspecto); finalmente, destacam-se os fenómenos de selectividade territorial em que assentam os processos de globalização, já que estes tendem a valorizar um número limitado de cidades e regiões do mundo, com ambientes ricos em factores estratégicos para a expansão e a competitividade das empresas, como o acesso à informação, à inovação e ao conhecimento (Amin e Thrift, 1992).

As tendências indicadas confirmam a existência de uma tensão permanente entre integração e exclusão (territorial, neste caso, mas também social, étnica, económica ou cultural) inerente aos processos de globalização dos mercados: o mundo é cada vez mais pequeno, mas a «geometria do poder» associada à compressão espaço-temporal é bem variada por grupos sociais, étnicos ou géneros (Massey, 1993), favorecendo novas situações de exclusão dificilmente reversíveis; as

especificidades locais podem ser valorizadas, mas as razões desses procedimentos de valorização prendem-se muitas vezes com a exploração temporária de vantagens (níveis salariais, por exemplo) ou de recursos (sobretudo naturais) não renováveis; novas oportunidades podem ser criadas para territórios que possuem ambientes propícios à inovação, aprofundando os benefícios de uma articulação global/local positiva, mas essa possibilidade parece restringir-se a um número limitado de casos: as «cidades globais» (Sassen, 1991), alguns «distritos industriais modernos» (Benko e Lipietz, 1992) e pouco mais...

Pode então afirmar-se que, do ponto de vista territorial, o espaço mundial configura-se crescentemente como um arquipélago (Ferrão, 1992), com ilhas competitivas, onde se concentra a capacidade de decisão e de controle considerados estratégicos (as «regiões ganhadoras», na terminologia de Benko e Lipietz, 1992), ilhas integradas, temporariamente valorizadas pelos processos de globalização, e uma vasta área submersa, marcada pela marginalidade face à nova economia em emergência¹.

É face ao arquipélago produzido pelos processos de «modernização excludora» (Barbeito e Vuolto, 1992), em clara oposição à ideia de «aldeia global» tão propagada por diversos autores, que o papel das colectividades territoriais como protagonistas activos do desenvolvimento terá de ser avaliado e concebido. No ponto III deste artigo veremos como as estratégias de integração competitiva associadas a acções de solidariedade inter-regional

¹ Nas palavras cruas de um «pragmático empresário» holandês transmitidas num programa de televisão, «as mulheres são a última matéria-prima que ainda vale a pena importar dos países subdesenvolvidos». Procurava, com este argumento, justificar a complexa rede de recrutamento de «mão-de-obra» por ele desenvolvida para abastecer a cadeia de produção que gere em diversos países.

Território e política regional

deverão ocupar um lugar central nas novas intervenções que visem actuar sobre as condições de desenvolvimento regional.

b) O bloco analítico «Estado»

Dois aspectos principais parecem estruturar actualmente a evolução do Estado-nação: ao nível externo, a crescente perda de capacidade reguladora face a entidades (instituições e empresas) supranacionais; ao nível interno, a defesa de figurinos mais descentralizados, embora com contornos distintos de país para país. Neste contexto, as colectividades territoriais (regiões, cidades) têm ganho um protagonismo até há pouco inimaginável, desenvolvendo acções de verdadeira para-diplomacia em domínios tão diversos como o cultural, o social, o económico ou mesmo o político e envolvendo-se em organizações supranacionais de natureza horizontal (redes de cidades, por exemplo), com crescente notoriedade e capacidade de *lobbying*.

A aplicação do princípio da subsidiariedade — segundo o qual qualquer função deve ser gerida e executada ao nível mais baixo a que pode sê-lo sem perder eficácia — tende a regular a distribuição de diferentes competências por distintas escalas geográficas. Na União Europeia, por exemplo, o recurso a este princípio tem justificado uma divisão funcional entre os níveis comunitário, nacional e regional: matérias como a moeda (única) ou a defesa externa decidem-se ao nível comunitário, enquanto, por exemplo, o ordenamento do território é da competência de cada um dos Estados membros².

No entanto, o protagonismo recente das colectividades territoriais não se prende ex-

clusivamente com este reajustamento estrutural das funções do Estado. Paralelamente, a reemergência da identidade territorial como elemento de coesão de movimentos nacionalistas e a crescente competição que numerosas cidades e regiões são obrigadas a desenvolver para garantir uma posição de notoriedade nos mercados globais (veja-se, por exemplo, a importância do *marketing* territorial para a atracção de investimentos transnacionais) convergem no sentido de revalorizar a visibilidade e o papel das colectividades territoriais. O significado e a amplitude destes dois tipos de processos devem, contudo, ser avaliados à luz do reposicionamento do Estado-nação actual, isto é, da reconfiguração das diferentes funções e dos diversos níveis de soberania.

Paradoxalmente, a revalorização (real ou subjectiva) do papel das colectividades territoriais é acompanhada pela multiplicação de factores que podem conduzir à sua crescente fragmentação e, no limite, ao predomínio de procedimentos de autofagia. O aumento de conflitualidade institucional entre diferentes níveis e entidades responsáveis pela administração do Estado (conflitos de natureza tanto vertical como horizontal), a competição destruidora entre regiões e cidades pela atracção de investimentos e recursos exógenos ou ainda os conflitos de origem étnica ou religiosa, para dar apenas alguns exemplos, surgem como elementos que poderão contrariar o protagonismo e a autonomia que muitas colectividades territoriais legitimamente ambicionam. O aumento da concorrência inter-regional e das disparidades intra-regionais, a que se adiciona a inevitável crescente abertura das economias regionais ao exterior num contexto de globalização que dificilmente controlam, parece vulnerabilizar de forma significativa o papel destas colectividades.

No capítulo III veremos como o protagonismo sustentado e não darwinístico das colectividades territoriais implica o estabelecimento de modalidades de concertação

² Recentemente, considerou-se que seria vantajoso incluir o ambiente e as redes transeuropeias de transportes no conjunto de matérias definidas globalmente para o conjunto do espaço comunitário, dada a sua natureza transnacional.

institucional e coesão nacional capazes de conciliar a efectiva aplicação do princípio da subsidiariedade (descentralização) com a manutenção de soluções integradoras de representação política.

c) O bloco analítico «sociedade civil»

De entre as várias tendências que parecem estruturar as modificações actualmente verificadas ao nível da sociedade civil, merecem particular destaque os chamados «novos movimentos sociais». Embora marcados por uma evidente heterogeneidade que inviabiliza uma caracterização de âmbito global, estes movimentos não deixam de revelar dois traços nucleares (Santos, 1994): a valorização de estruturas descentralizadas e não hierarquizadas (tendência, aliás, partilhada por uma parte do mundo empresarial) e o papel crescente da acção política não institucionalizada.

Do ponto de vista dos objectivos deste artigo, e face aos propósitos das recentes abordagens sócio-económica e associacionista do desenvolvimento (Amin e Thrift, 1995), interessa sublinhar que a «revitalização da energia emancipatória dos novos movimentos sociais» (Santos, 1994, 226), conduzindo ao enriquecimento da própria ideia de cidadania, cria novas oportunidades de acção para o desenvolvimento que ultrapassam os limites da democracia representativa e das soluções comandadas por um Estado redistribuidor e assistencialista.

A necessidade de se consolidar uma cultura e uma ética cívicas que, multiplicando os actores no terreno, favoreçam a construção de «capacidades colectivas de acção» (Storper, 1995), complementando os esforços que visam estimular o surgimento de novas instituições actuando sobre as condições de desenvolvimento (*institution building*, cf. Friedman, 1992), recolhe hoje um número crescente de apoios por parte de académicos, políticos e técnicos. Da sociedade civil, tanto de uma forma difusa (opinião pública, por

exemplo) como relativamente estruturada (diferentes tipos de associações), espera-se um papel interveniente que legitime socialmente o aprofundamento dos mecanismos de democracia participativa como uma das frentes estratégicas favoráveis aos processos de desenvolvimento sustentado.

Aos desafios «competitividade/integração» do bloco analítico «mercado» e «subsidiariedade/descentralização não centrífuga» do bloco «Estado» adiciona-se então um terceiro: o da «solidariedade/intermediação» favorecido pela intensificação de uma cultura cívica de participação. No capítulo III veremos como a existência desta cultura abre novas oportunidades às acções e políticas assentes em estratégias de concertação e contratualização de base territorial.

**B) Uma visão dinâmica:
as interacções entre blocos
analíticos**

Da visão estática anterior, que procurou apresentar e caracterizar as principais tendências e os desafios mais significativos que marcam actualmente cada um dos blocos analíticos considerados, passar-se-á agora a uma visão mais dinâmica susceptível de iluminar o tipo de inter-relações que podem estabelecer-se entre esses blocos.

Refira-se, desde logo, que não existem limites rigidamente estanques entre cada par de blocos analíticos. No quadro n.º 1 identificam-se, a título meramente ilustrativo, algumas situações, tanto tradicionais como «modernas», que ilustram a porosidade existente. A questão que nos interessa não é, contudo, a delimitação de áreas de competência ou intervenção de cada um desses blocos, mas antes a formulação de um conjunto coerente de acções estratégicas para o desenvolvimento que permita reforçar o papel das colectividades territoriais no actual contexto de crescente globalização.

Território e política regional

EXEMPLOS DE SITUAÇÕES INTERACTIVAS ENTRE BLOCOS ANALÍTICOS

[QUADRO N.º 1]

Blocos analíticos (pares)	Exemplos	
	Tradicionais	Modernos
Mercado/Estado	Empresas estatais.	Iniciativas em parceria público/privado.
Mercado/sociedade civil	Empresariado paternalista.	Mecenato empresarial.
Estado/sociedade civil	Actividades «cívicas» associadas ao poder local.	Sociedades mistas de desenvolvimento local.

Como podem os diferentes territórios beneficiar das novas oportunidades criadas pelas tendências em curso, evitando, simultaneamente, os seus efeitos perversos? Quais os aspectos a valorizar pelas novas acções estratégicas de emancipação das colectividades territoriais? Do ponto de vista dos objectivos deste artigo, a resposta pode estruturar-se em quatro pontos principais:

- Recusando soluções polarizadas por um dos blocos apresentados no esquema da figura n.º 1 e defendendo intervenções baseadas no princípio da partilha de responsabilidades e desenvolvidas no contexto de uma cultura estratégica de concertação, negociação e contratualização entre um leque alargado e representativo de actores (públicos, privados e associativos);
- Reforçando a integração da componente territorial (simultaneamente como factor de constrangimento e de oportunidade) na formulação de projectos políticos de âmbito nacional e supranacional;
- Alargando, para além das políticas explícitas de desenvolvimento regional, os domínios de intervenção que visam estimular o desenvolvimento numa óptica territorializada;
- Reformulando os objectivos, o âmbito e os instrumentos das políticas explícitas de desenvolvimento regional³.

³ Este último ponto será objecto de um comentário mais pormenorizado no capítulo III.

No primeiro caso, pretende-se superar as limitações e contradições de três retóricas bem identificadas — liberalismo económico, estatismo e comunitarismo isolacionista —, valorizando o diálogo entre diferentes actores e sua co-responsabilização como forma de garantir uma melhor representação de interesses e uma visão mais estratégica e alargada do futuro (e, portanto, mais realista quanto às metas a atingir, aos meios a mobilizar e aos impactes a prever).

A segunda preocupação decorre da convicção de que o conceito de desenvolvimento, pela sua natureza, é inerentemente territorializado (a este propósito, v. a argumentação desenvolvida por Boisier, 1995). O predomínio de análises macro (políticas, financeiras, económicas, etc.) e micro (instituições e organizações, por exemplo) tem dificultado a afirmação do nível meso, onde a dimensão territorial ganha inevitavelmente relevância. A ressurgência do interesse pelas economias regionais (Storper, 1995) ou pelo território em geral (Casey, 1993) por parte de um leque cientificamente diversificado de autores pode, no entanto, indiciar uma eventual melhoria neste domínio.

Quanto à terceira preocupação, defende-se que uma visão alargada e enriquecida do leque de intervenções que visam estimular o desenvolvimento numa óptica territorializada deverá contemplar pelo menos cinco dimensões (v. figura n.º 1):

- Representação dos interesses das colectividades territoriais nos processos condu-

centes à elaboração de acordos internacionais (*lobbying* territorial, muito activo, por exemplo, no seio da Comunidade Europeia);

- Constituição de redes de intercâmbio e cooperação entre regiões e cidades, visando: maior eficácia de gestão e capacidade de inovação; visibilidade, credibilidade e poder; participação activa em estratégias de solidariedade inter-regional e interurbana (Cabral e Ferrão, 1994);
- Formulação e coordenação mais adequadas, do ponto de vista das condições de desenvolvimento regional integrado e sustentado, de políticas sectoriais com fortes impactes espaciais (políticas regionais «implícitas»);
- Reformulação das orientações actualmente prevalecentes em matéria de política regional (explícita);
- Promoção de uma cultura estratégica de concertação, negociação e contratualização de base territorial, envolvendo actores públicos, privados e associativos.

A gestão articulada destas várias dimensões pressupõe, naturalmente, a multiplicação de iniciativas em parceria (institucionalizada ou não) e o reforço de instituições intermédias e de intermediação de base territorial capazes de intervir eficazmente nos processos de decisão relevantes para a área que «representam»; pressupõe ainda a capacidade de se definirem projectos mobilizadores estrategicamente subscritos pelos principais actores com intervenção nesse território.

III. Sugestões para uma nova orientação da política regional

O esquema analítico da figura n.º 1 sugere a necessidade de se proceder a uma reformulação das actuais orientações prevalecentes

no domínio da política regional, nomeadamente na Comunidade Europeia e em países da OCDE.

Diversos autores têm sistematizado a evolução recente deste tipo de políticas, enquadrando-as em perspectivas (Cuadrado Roura, 1995) ou paradigmas (Almeida *et. al.*, 1994) que constituíram referências decisivas para numerosos países. Os comentários que apresentaremos de seguida procurarão articular a relativa especificidade da história das políticas regionais com as grandes tendências e os desafios mais importantes que caracterizam as sociedades de hoje. Como em qualquer outra matéria, a compreensão do passado e a identificação das tensões do presente correspondem a elementos essenciais para quem pretenda contribuir para a construção do futuro. Reorientar a política regional (explícita) implica visar novos objectivos, redefinir âmbitos de intervenção, adoptar uma visão distinta, accionar instrumentos inovadores, mobilizar um leque mais alargado de actores, sem que todo esse esforço signifique renegar, de forma indiscriminada, o vasto património de experiências — com sucesso ou fracassadas — acumulado sob contextos nacionais e internacionais diversificados. Uma tentativa de sistematização dos aspectos a valorizar pelas novas orientações da política regional explícita, bem como dos princípios de acção «convencionais» que convém superar, pode ver-se no quadro n.º 2⁴.

IV. Comentário final

Haverá espaço, num mundo crescentemente global, para as diversas colectividades

⁴ Para além de traduzir a experiência académica e profissional do autor, a sistematização apresentada acolhe sugestões importantes propostas por Amin e Thrift (1994), Guigou (1995), Healey (1995) e Storper (1995).

i n f o r g e o

Aspectos a valorizar	Aspectos «convencionais» a superar
<p>b) Em domínios tradicionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intervenções integradas (componentes física e imaterial), orientadas (<i>targeted development projects</i>) e com forte potencial catalisador e demonstrativo. • Acções de solidariedade interterritorial (redes de intercâmbio e cooperação, mecanismos de perequação financeira, etc.). • Maior ênfase nos factores «imateriais» do desenvolvimento e maior preocupação em suscitar procuras mais qualificadas e exigentes, sobretudo por parte das PME. <p style="text-align: center;">Actores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valorização dos procedimentos de parceria e contratualização entre actores públicos, privados e associativos em torno de projectos estratégicos. • Reformulação do papel do Estado: combater insuficiências do mercado e da sociedade civil, conduzindo políticas, estimulando novas ideias e novas práticas, desenvolvendo novas formas de regulação de base territorial (intervenção simultaneamente correctora e proactiva). 	<ul style="list-style-type: none"> • Papel nuclear atribuído às infra-estruturas físicas e a mecanismos financeiros de carácter «assistencial» (incentivos, isenções fiscais). • Estado como actor central, mas com funções supletivas face ao mercado (intervenção correctora).

territoriais afirmarem a sua especificidade e defenderem a sua autonomia? A tese subjacente aos comentários efectuados ao longo deste artigo é a de que algumas das tendências em curso parecem atribuir uma maior visibilidade à «questão regional» e valorizar um maior protagonismo por parte de comunidades organizadas numa base territorial (cidades, regiões), apesar de coexistirem, contraditoriamente, com tendências opostas (centralização, uniformização).

Assim sendo, parece legítimo procurar explorar novas oportunidades favoráveis à afirmação dos interesses das diversas colectividades territoriais. É justamente com esse objectivo que se identificam os contornos do que pretende ser uma nova acção estratégica de emancipação de base territorial que vise fortalecer a capacidade de os diferentes territórios se constituírem como protagonistas

activos dos processos de desenvolvimento. Com base num esquema construído a partir de três blocos analíticos nucleares (mercado, Estado e sociedade civil), defende-se a necessidade de alargar e enriquecer o actual leque de intervenções destinadas a estimular o desenvolvimento regional e identificam-se as principais orientações que deverão nortear uma nova política regional explícita de cariz contratualizante e associacionista.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, João Ferreira de, *et. al.* (1995), *Regiões Rurais Periféricas: Que Desenvolvimento?*, CAIS/CIES, Lisboa.
- AMIN, Ash (1994), «Post-fordism: models, fantasies and phantoms of transition», in Ash Amin (ed.), *Post-Fordism. A Reader*, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA, pp. 1-39.

Território e política regional

- AMIN, Ash, e THRIFT, Nigel (1992), «Neo-marshallian nodes in global networks», in *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 4, pp. 571-584.
- AMIN, Ash, e THRIFT, Nigel (1995): «Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomic and powers of association», in *Economy and Society* (no prelo).
- BARBEITO, Alberto C., e VUOLO, Rubén M. Lo (1992), *La Modernización Excluyente. Transformación Económica y Estado de Bienestar en Argentina*, UNICEF/CIEPP/LOSADA, Buenos Aires.
- BENKO, George, e LIPIETZ, Alain (eds.) (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris.
- BOISIER, Sergio (1995), *Modernidad y Territorio*, ILPES, Santiago do Chile (mimeo).
- CABRAL, João, e FERRÃO, João (1994), «Urban networks, medium-sized cities and EC regional policies. Lessons from the recite network experience», comunicação apresentada à Conferência *Cities, enterprises and society at the eve of the xxist century*, IFRESI, Lille.
- CASEY, Edward S. (1993), *Getting Back into Place. Toward a Renewed Understanding of the Place-World*, Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis.
- CUADRADO ROURA, Juan R. (1995), «Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas», in *EURE*, vol. xxi, n.º 63, pp. 5-32.
- FERRÃO, João (1992), *Serviços e Inovação. Novos Caminhos para o Desenvolvimento Regional*, Celta Editora, Oeiras.
- FRIEDMAN, John (1992), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge MA, Oxford, UK.
- GUIGOU, Jean-Louis (1995), «L'aménagement du territoire. Expériences et prospective», in *Économie rurale*, 227, pp. 51-54.
- HARVEY, David (1989), *The Condition of Post-Modernity*, Basil Blackwell, Oxford.
- HEALEY, Patsy (1995), «The state of planning in Europe», comunicação apresentada ao seminário *Planear para o virar do século*, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- MASSEY, Doreen (1993), «Power-geometry and a progressive sense of place», in John Bird *et. al.* (ed.), *Mapping the Futures. Local Cultures, Global Change*, Routledge, Londres e Nova Iorque, pp. 59-69.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1994), *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*, Edições Afrontamento, Porto.
- SASSEN, S. (1991), *The Global City*, Princeton University Press, Princeton, Nova Iorque.
- STERNBERG, E. (1993), «Transformations: the eight new ages of capitalism», Department of Planning and Design, State University of New York, Buffalo (mimeog.).
- STORPER, Michael (1995), «The resurgence of regional economics ten years after: the region as a nexus of untraded interdependencies», in *European Urban and Regional Studies*, 2 (3), pp. 191-221.

OS PODERES DAS AUTORIDADES REGIONAIS E LOCAIS E O SEU PAPEL NA UNIÃO EUROPEIA*

*Frank Wiehler e Thomas Stumm***

Prefácio

Desde a ratificação do Acto Único Europeu e do Tratado da União Europeia tem ocorrido um aprofundamento da União Europeia. Este facto teve também repercussões nos órgãos regionais e locais. A estes são atribuídos papéis de maior importância neste sistema cada vez mais complexo, tal como o revelou o debate constitucional sobre a estrutura futura da UE. A integração mais intensa das autoridades territoriais, para a qual contribuíram os fundos estruturais, mostra quão importantes as regiões e os municípios se tornaram na CE.

À medida que se envolveram cada vez mais, as autoridades regionais e locais começaram a tomar iniciativas numa escala crescente. Participando de várias maneiras ao nível da Comunidade, as autoridades regionais e locais procuram ser ouvidas e ter uma palavra a dizer. Para além disso, têm sido desenvolvidas e alargadas formas específicas de cooperação regional e inter-regional. No entanto, no que respeita à tomada de iniciativas, à partici-

pação antes de as decisões serem tomadas, à implementação da lei comunitária e ao desenvolvimento de outras actividades da CE, existem grandes disparidades na liberdade de acção das autoridades regionais. Estas diferenças devem-se principalmente às grandes diferenças nas estruturas e nos poderes das autoridades regionais e locais nos vários Estados membros e aos fundos disponíveis para pôr em prática estes poderes. Os efeitos na CE da pluralidade de formas através das quais o nível subnacional está apto a exercer a sua influência serão ilustrados através de referências ao Comité das Regiões, para o qual o Tratado de Maastricht contribuiu, e através do princípio da parceria, uma característica muito importante dos fundos estruturais.

Este estudo foi elaborado, a pedido do Comité de Política Regional, Planeamento Regional e Relações com as Autoridades Regionais e Locais, pela Divisão de Mercado Interno da Direcção-Geral da Investigação do Parlamento Europeu, em associação com a Primeira Conferência do Parlamento Europeu/Poderes Locais na Comunidade, realizada em Bruxelas entre 6 e 8 de Abril de 1994. Outro estudo da responsabilidade da Direcção-Geral da Investigação e que analisa os poderes legais dos municípios e das regiões nos 12 Estados membros com maior profundidade foi igual-

* Tradução da secção «European Briefing», *European Planning Studies*, vol. 3, n.º 2, 1995, pp. 227-250, efectuada por Alina Esteves.

** Divisão de Mercado Interno da Direcção-Geral da Investigação do Parlamento Europeu.

mente publicado na revista *Regional Policy Series*, com o n.º W3. O Parlamento Europeu demonstrou sempre um grande interesse pelo papel das regiões e dos municípios no processo de integração europeia. Este estudo constitui uma contribuição para o debate sobre o papel das regiões e dos municípios à medida que a Europa cresce unida.

1. O novo papel das autoridades regionais e locais numa comunidade em expansão

1.1. A integração europeia e os poderes regionais

Há já algum tempo que se nota um grande interesse pela estrutura de organização das entidades subnacionais dos Estados membros. O aumento da importância dada às autoridades territoriais deve-se a uma grande variedade de factores, que vão desde as crescentes tendências de regionalização em alguns países da Comunidade durante a década de 80 até à maior frequência com que as autoridades regionais e locais tomam a iniciativa de coordenarem as suas actividades ou de resolverem problemas que têm em comum.

A tendência de regionalização, descentralização e federalização em vários países da Europa ocidental tem motivos muito diferentes. Contudo, uma característica comum nítida é a de que as pessoas representadas ao nível subnacional exigem que os seus interesses sejam considerados. Os órgãos territoriais procuram também obter maior independência especialmente em assuntos relacionados com o desenvolvimento económico.

Tem igualmente de ser dada particular importância aos efeitos do processo de integração europeia, o qual tem vindo a acelerar desde os meados dos anos 80.

Como resultado de tudo isto, a legislação da CE tem tido um maior impacto nas entidades subnacionais. Este facto é particularmente notório onde os órgãos territoriais têm uma considerável independência de organização. Com a realização do mercado interno, a enorme quantidade de legislação da Comunidade tem crescido e os municípios e as regiões estão cada vez mais envolvidos na sua implementação. Isto constitui um desafio às suas estruturas administrativas. Se as capacidades exigidas para tal não existirem, o efeito ao nível da CE será uma diminuição na aplicação da legislação comunitária. Alguns órgãos locais e regionais crêem que directivas em aspectos como a gestão dos lixos, a qualidade da água e os contratos públicos pressionam o seu espaço de manobra até ao limite.

No desempenho destas tarefas, a Comunidade é também acusada de desenvolver esforços no sentido da centralização.

A Comunidade tem-se esforçado por refutar esta acusação introduzindo o princípio da subsidiariedade no Tratado de Maastricht. O artigo A do título I deste Tratado chama a atenção para a necessidade de tomar as decisões «tão próximo quanto possível do cidadão». Para os municípios e regiões o artigo 3b do Tratado é extremamente importante:

A Comunidade actuará dentro dos limites de poder que lhe são conferidos por este Tratado e de acordo com os objectivos que lhe são designados.

Em áreas que não estejam dentro da sua exclusiva competência a Comunidade tomará providências, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, apenas quando os objectivos da acção proposta não possam ser alcançados pelos Estados membros e podem, consequentemente, por razões de escala ou efeitos da acção proposta, ser mais facilmente atingidos pela Comunidade.

Qualquer acção desenvolvida pela Comunidade não irá além do que é necessário para atingir os objectivos deste Tratado.

Território e política regional

É interessante notar que o significado deste artigo na prática é interpretado de modo diferente em alguns Estados membros. No Reino Unido é interpretado como significando essencialmente a transferência de poderes de Bruxelas para Londres. Por outro lado, os estados federados alemães (*Länder*) vêem o artigo 3b como uma base legal para a transferência de poderes de Bruxelas e de Bona para as capitais de cada estado federado.

A criação do Comité das Regiões ao abrigo do artigo 198a do Tratado da União Europeia deu aos municípios e regiões a oportunidade de participarem activamente na formulação de objectivos em áreas de políticas relevantes para si pela primeira vez na história da integração europeia. A extensão e o sucesso da influência exercida pelo Comité das Regiões sobre as instituições da Comunidade dependerão amplamente da legitimidade democrática e das qualificações dos representantes nomeados para tal. O longo processo de nomeação destes representantes é muito revelador:

- Os interesses regionais e locais não são necessariamente idênticos na Comunidade;
- A estrutura, os financiamentos, o poder e a legitimidade democrática das autoridades territoriais nos doze Estados membros diferem de uma maneira significativa, tornando a cooperação ao nível da CE difícil;
- Os vários grupos de interesses regionais e locais ao nível da Comunidade competem entre si e estão dispostos a cooperarem só até um certo limite;
- Poucos destes grupos são suficientemente representativos para poderem falar em nome das regiões e/ou dos municípios da CE;
- O seu fracasso em reunir esforços torna difícil salvaguardar os interesses regionais e locais ao nível da Comunidade.

Parece desejável uma maior participação do nível subnacional na tomada de decisões da

Comunidade, o que permitirá aos órgãos territoriais não só manterem-se informados dos desenvolvimentos ao nível da Comunidade mais cedo, mas até influenciá-los.

Os métodos adoptados pelas regiões e municípios da Comunidade Europeia para salvaguardar os seus actuais interesses são muitos e variados. Eles incluem trabalhos desenvolvidos pelos representantes regionais junto das instituições comunitárias e um número crescente de gabinetes que estabelecem ligações e representantes que funcionam como «antenas» em Bruxelas. Actualmente, mais de cinquenta organismos representam os interesses das entidades regionais e locais nos Estados membros descentralizados da CE. As entidades subnacionais em países terceiros, como, por exemplo, os candidatos da EFTA à adesão, estão também a instalar missões em Bruxelas.

Os grupos de interesses regionais e locais têm igualmente escritórios em Bruxelas.

A realização do mercado interno está a ter importantes repercussões junto dos órgãos regionais e locais. Para as regiões-problema da Comunidade, em particular, o impulsionar da desregulação associado ao mercado interno é um desafio de nível económico. A sua posição competitiva depende, em grande medida, da sua posição geográfica e da qualidade das suas infra-estruturas sócio-económicas. Estes factores irão determinar o benefício que podem extrair das vantagens do mercado interno. As conclusões de um estudo promovido pelo Parlamento Europeu mostram que o mercado interno terá como resultado um pequeno crescimento do emprego nas regiões mais débeis. Isto pode conduzir a uma futura deterioração da prosperidade das regiões-problema comparada com a prosperidade das regiões-centro, a menos que sejam adoptadas medidas de apoio (v. *Regional Policy and Transport Series*, n.º 18).

A reforma dos fundos estruturais em 1988 e em 1993 e o aumento substancial das verbas distribuídas de 7,7 biliões de ecus em 1988 para 19,2 biliões de ecus em 1999 são os instrumentos mais importantes a utilizar para assegurar a coesão económica e social.

As autoridades territoriais não têm influência directa na distribuição geográfica dos recursos dos fundos estruturais. Após consultar o Parlamento Europeu, o Conselho designou as regiões a incluir nas áreas de Objectivo I até 1996. Por outro lado, conjuntamente com os Estados membros e com as duas faces da indústria (associações patronais e sindicatos), as autoridades territoriais têm uma influência directa no uso dos recursos através de planeamento programado. Esta influência está, contudo, confinada às autoridades territoriais que efectivamente possuem poderes regionais.

Uma porção limitada dos recursos pode ser gasta em programas de iniciativa da Comunidade fora das áreas designadas para receberem ajuda. Actuando de acordo com uma proposta do Parlamento Europeu, a Comissão irá, no futuro, reduzindo o número de programas de iniciativa comunitária em favor de financiamentos mais elevados para cada caso. Concentrar-se-á, em particular, na promoção de cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, no desenvolvimento rural e na promoção das regiões periféricas. Regiões e municípios nas áreas de fronteira e nas áreas periféricas podem tornar conhecido que estão interessados em obter a ajuda regional.

A capacidade das autoridades regionais e locais para tomarem a iniciativa de moldarem o seu ambiente está a tornar-se cada vez mais importante neste contexto. O mercado interno está a alterar o quadro de referência para os sectores público e privado, do que tende a ser uma perspectiva meramente nacional para uma visão europeia.

Os níveis regional e local têm então de se considerarem uma parte da Comunidade Europeia e de redefinir os respectivos papéis. Com o aumento da complexidade da Comunidade, a importância da existência de *know-how* local apropriado é crescente. Organismos regionais e locais podem satisfazer esta carência, por exemplo, nomeando agentes da CE que obtêm informações sobre estes aspectos e que

estejam familiarizados com os «canais europeus oficiais».

Para além do papel empresarial das autoridades territoriais no desenvolvimento do seu próprio futuro económico, formas inter-regionais de cooperação estão a tornar-se mais importantes. Os muitos acordos de cooperação, estabelecendo a Associação das Regiões de Fronteira Europeias (em inglês, AEBR), a Conferência das Regiões Marítimas Periféricas da CE (em inglês, CRPM), o Comité do Arco Alpino, a Conferência das Regiões Pirenaicas, a Associação das Regiões Industriais Tradicionais da Europa (em inglês, RETI) e outras numerosas iniciativas, tornaram claro que algumas regiões procuram soluções para os problemas que têm em comum.

Um requisito básico para o desenvolvimento de iniciativas locais ou regionais é a existência de uma «infra-estrutura institucional» bem desenvolvida. A avaliação deste aspecto focará a questão de, perante a abertura de opções de organização, as autoridades regionais e locais gozarem de um elevado grau de independência política e administrativa da intervenção do governo central (capacidade de desenvolver acções). Esta ligação será identificada comparando os critérios da divisão de poderes e os recursos orçamentais locais ou regionais necessários para os exercer. Quando a situação global das autoridades regionais e locais nos Estados membros for considerada, o problema encontrado no desenvolvimento do estudo rapidamente se tornará aparente. A diferença na «infra-estrutura institucional» nos vários Estados membros (desde estruturas federais até à não existência de estruturas regionais) mostra que as autoridades territoriais possuem campos de acção muito distintos para tomarem a iniciativa.

Esta secção do artigo descreve o novo papel dos organismos regionais e locais na futura União Europeia. Por um lado, uma integração cada vez mais profunda resultará em as actividades da Comunidade terem um maior impacto no nível subnacional. No cada

Território e política regional

vez mais complexo sistema da CE, as autoridades regionais e locais terão um papel central a desempenhar na implementação de políticas que são democráticas, próximas do cidadão e apropriadas aos problemas que têm de ser solucionados. Daí a necessidade da participação destes organismos no processo de tomada de decisões da CE. Por outro lado, tanto quanto lhes for possível, as autoridades territoriais tomarão a iniciativa na nova área, que não possui fronteiras internas em vários aspectos. O seu sucesso neste novo papel dependerá largamente dos poderes e dos orçamentos que lhes forem atribuídos.

As opiniões sobre a necessidade de as autoridades territoriais tomarem a iniciativa em modelarem o seu futuro económico e quão urgentemente esta acção deve ser iniciada diferem muito de um Estado membro para outro. Apesar de os municípios e de as regiões, até nos Estados membros mais centralistas, terem compreendido quão importantes são os poderes, mesmo que mínimos, para darem forma ao seu futuro económico, não pode dizer-se que a mesma opinião prevaleça em todas as capitais da CE.

Alguns Estados membros guardam ciosamente o seu monopólio na esfera da política externa contra qualquer ameaça colocada por trocas de informação entre autoridades regionais e as instituições da CE. Outros Estados membros envolvem as suas regiões nas decisões do Conselho que afectam interesses regionais.

Entre estes extremos de poder regional e a sua ausência está a CE. Envolver os municípios e as regiões no fluxo de informação e realizar a formulação de objectivos na Europa é um assunto complexo.

1.2. A posição do Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu tem sempre prestado grande atenção ao papel das autoridades

regionais e locais. Uma maior importância atribuída às questões regionais durante os anos 80 é prova evidente do alargamento dos termos de referência do respectivo comité parlamentar. Tendo inicialmente sido conhecido como Comité para a Política Regional e Planeamento Regional, alargou o seu domínio de responsabilidade em 1992, juntando ao seu nome as «Relações com as Autoridades Regionais e Locais». Os seus interesses mais vastos são também confirmados pelo aumento do número de relatórios realizados por este comité e adoptados pelo Parlamento, tal como foi revelado por uma comparação dos vários termos do Parlamento desde as primeiras eleições directas. O Parlamento tem sempre registado um interesse particular pelo papel que as regiões e os municípios devem possuir no desenvolvimento da Europa e de como é que eles devem ser envolvidos neste processo.

Este último aspecto, em particular, adquiriu importância na corrida para as segundas eleições directas do Parlamento Europeu em 1984. A Primeira Conferência das Regiões da CE e os países candidatos Espanha e Portugal, realizada em Janeiro de 1984, organizada pelo Parlamento Europeu, foi uma expressão prática da vontade de promover o papel das regiões no desenvolvimento de uma Europa democrática ao nível da Comunidade. Os documentos de trabalho submetidos foram adoptados pelo Parlamento em Abril de 1984, sob a forma de uma resolução baseada no relatório Griffiths (JO C 127, 14.5.1984). A resolução recomendava que as regiões se organizassem e estabelecessem laços directos com as instituições europeias.

No preâmbulo do esboço do Tratado de 14 de Fevereiro de 1984, criando o Parlamento da União Europeia, era advogada a participação das autoridades regionais e locais na unificação da Europa. O texto, contudo, não indicava a existência de um organismo que representasse as regiões.

O passo seguinte nesta direcção foi a resolução de Novembro de 1988 sobre a política

regional da Comunidade e o papel das regiões, à qual foi anexada uma «carta comunitária para a regionalização». Esta carta é um documento considerado muito importante e constitui um modelo para futuras estratégias de regionalização na CE (JO C 326, 18.11.1988). No parágrafo 29 desta resolução o Parlamento defende que qualquer progresso planeado em direcção à unidade europeia deve criar possibilidades para a institucionalização da representação democrática das regiões. Aos órgãos regionais e locais devem ser atribuídos poderes que lhes permitam participar activamente na obtenção da unidade política, social e económica europeia. O Parlamento apela também aos Estados membros centralistas para lançarem ou continuarem o processo de regionalização (parágrafo 24), para o qual são apontados princípios básicos (parágrafo 31).

No debate sobre o tipo de abordagem a adoptar na preparação das conferências intergovernamentais de Dezembro de 1990 o Parlamento lançou os seus pedidos com base num número de relatórios realizados pelo seu Comité de Assuntos Institucionais. No que respeita aos poderes das regiões, as principais características emergentes da resolução constitucional de 1990 podem ser resumidas da seguinte forma: o Parlamento Europeu advoga um sistema com duas câmaras legislativas, em que o Conselho representa os interesses dos Estados membros e das regiões e o Parlamento representa os interesses dos cidadãos e da Comunidade. O Parlamento rejeita o envolvimento de quaisquer outras instituições na tomada de decisões ao nível europeu. Às regiões devem ser atribuídos poderes consultivos num comité das autoridades regionais e locais, redigidos pelo Comité Económico e Social. Caso contrário, o Parlamento remete as regiões para as constituições nacionais e convida-as a exigirem maiores direitos de participação. Os interesses das regiões seriam também tidos em conta se o princípio da subsidiariedade fosse rigorosamente aplicado.

A Segunda Conferência Parlamento Europeu/Regiões da Comunidade, com o objectivo de abordar «As regiões da Comunidade e a coesão económica e social na véspera da realização do mercado interno», organizada novamente pelo Parlamento, realizou-se entre 27 e 29 de Novembro de 1991. A declaração final apelava aos Estados membros que ainda não tivessem iniciado o processo de regionalização para realizarem as alterações institucionais necessárias com base na «Carta Comunitária para a Regionalização», proposta pelo Parlamento. A conferência propôs igualmente a adopção de uma «carta das regiões da Comunidade», sob a forma de uma declaração conjunta pelas instituições comunitárias.

Numa avaliação inicial do Tratado da União Europeia de 7 de Fevereiro de 1992 realizada pela resolução de 7 de Abril de 1992, adoptada por uma grande maioria (226 votos a favor, 62 contra e 31 abstenções), o Parlamento acolheu com satisfação a criação de um comité consultivo das regiões onde estão representadas as autoridades regionais e locais dos Estados membros. Por outro lado, criticou o insucesso do Tratado em exigir que os membros do comité sejam democraticamente eleitos. O desejo do Parlamento em empreender uma cooperação mais próxima com as autoridades territoriais é visível na opinião do Comité sobre Política Regional, Planeamento Regional e Relações com as Autoridades Regionais e Locais, que salienta que o desenvolvimento de relações entre este comité e o Comité das Regiões pode conduzir a que este último desempenhe uma função consultiva para o Parlamento.

A Primeira Conferência do Parlamento Europeu e das Autoridades Locais, realizada na Primavera de 1994, com o objectivo de discutir «poderes locais para uma União Europeia mais próxima dos cidadãos e baseada em maior democracia e solidariedade», demonstrou novamente a vontade do Parlamento em procurar resolver os problemas actuais da União Europeia, conduzindo o diálogo com os que estão directamente interessados.

Território e política regional

2. Comparação dos estatutos e dos poderes das autoridades regionais e locais na CE

2.1. Capacidade de tomar decisões como um aspecto de estudo

A existência de autoridades regionais capazes de tomar decisões da sua própria responsabilidade é essencial se estas quiserem participar activamente na obtenção da unidade política, social e económica da Europa e no desenvolvimento de uma União Europeia baseada no princípio da subsidiariedade. A capacidade de agir, isto é, o grau de independência das autoridades regionais em relação ao governo central, é determinada por diversos factores:

- A posição da autoridade na ordem jurídica interna do país (posição das bases legais do organismo territorial na hierarquia, garantias relacionadas com o estatuto jurídico e territorial);
- A divisão de poderes (legislativos e administrativos) e a possibilidade de controlar recursos financeiros disponíveis (impostos e contribuições próprias, impostos transferidos na totalidade ou em parte pelo governo central, sobretaxas em impostos estatais, transferências do Estado, flexibilidade e capacidade em aumentar os recursos financeiros);
- A posição da autoridade territorial no que respeita à participação no processo democrático (legitimidade democrática, mecanismos de participação na tomada de decisões do governo central).

De acordo com o princípio da subsidiariedade e com o desejo de maior proximidade ao cidadão na Comunidade Europeia, o critério da posição das autoridades territoriais no que respeita à participação no processo

democrático é de primordial importância. Este aspecto apenas pode ser considerado de uma forma bastante breve neste estudo. A capacidade das autoridades regionais e locais de tomarem decisões será avaliada principalmente pela comparação dos seus poderes. Como as autoridades regionais também têm um papel empresarial a desempenhar no mercado interno, os poderes que possuem para promover o desenvolvimento económico serão também sucintamente analisados.

Outro factor que deve ser realçado é o de que «autoridade regional» significa algo diferente em cada Estado membro. Dez dos doze Estados membros têm regiões de importância distinta. Apenas a Grécia e o Luxemburgo não possuem autoridades entre o nível nacional e o nível local. Os órgãos regionais também diferem muito em área, população, desempenho económico, aspectos culturais e legitimidade democrática. Também na divisão de poderes, as autoridades territoriais regionais e locais da CE são muito díspares. É difícil estabelecer uma distinção clara entre poderes tipicamente regionais e poderes tipicamente locais. Existem, assim, limites quanto à comparabilidade.

2.2. Os poderes das autoridades regionais e locais nos Estados membros¹

Bélgica

Tendo emendado a sua constituição em várias ocasiões (1970, 1980, 1988), a Bélgica possui uma estrutura regional dual, compreendendo três regiões económicas (*régions/gewesten*) e três comunidades culturais (*communautés/gemeenschappen*). A um nível

¹ V. também a descrição detalhada em «L'Organisation de l'administration locale et régionale dans la CE», in *Regional Policy Series*, W3, Parlamento Europeu, Direcção-Geral da Investigação.

mais baixo existem nove províncias e 589 municípios. O modelo de regionalização belga tenta resolver os problemas sócio-económico e cultural/linguístico do país com uma estratégia mista de regionalismo funcional e político. É, no entanto, de orientação claramente federal.

A divisão de poderes entre as comunidades culturais e as regiões económicas baseia-se nas duas leis especiais de 8 de Agosto de 1980 e de 8 de Agosto de 1988, referentes à reforma institucional, sendo uma divisão de natureza exclusiva. O objectivo é, por exemplo, evitar os poderes concorrentes, que dificultam o desempenho independente de acções, como ocorre noutros sistemas federais. As duas entidades dispõem de total autonomia legal, política e administrativa. As comunidades culturais possuem poderes em relação ao sistema de educação, às regras sobre utilização das línguas e aos considerados assuntos culturais e pessoais (política social). As regiões económicas detêm poderes relativamente ao ambiente, energia, comércio externo e política agrícola, bem como sobre a política económica geral, a política de emprego, a política regional e o planeamento regional. Os seus poderes nestas esferas estendem-se ao desenvolvimento económico, inovação, política de reestruturação, investimento público e planeamento regional. O governo central detém uma competência muito reduzida no que respeita à política monetária e financeira e sobre actividades de carácter geral de organização da economia.

A lei especial de Janeiro de 1989 determina os recursos financeiros das regiões económicas e das comunidades culturais. As regiões económicas obtêm a maior parte dos seus recursos orçamentais (80%) do «imposto sobre as pessoas» (*l'impôt des personnes physiques*), o qual é aplicado com base numa taxa uniforme em todo o país e transferido numa base proporcional, sendo possíveis sobretaxas e deduções. As regiões têm também o seu próprio rendimento dos impostos (sobretaxas

aplicadas a vários impostos, imposto sobre os veículos motorizados).

A fonte de rendimento mais importante para as comunidades culturais é a quota do imposto sobre o valor acrescentado a que têm direito, a qual representa aproximadamente 80% do valor do seu orçamento. As comunidades culturais têm também direito a uma parte do rendimento obtido com o imposto sobre as pessoas e das taxas das licenças de televisão e rádio. Na distribuição dos rendimentos obtidos com alguns impostos nacionais é feita uma distinção entre dois níveis: no primeiro nível, as quotas do governo central e das comunidades são determinadas com o auxílio de uma fórmula de distribuição vertical; no segundo nível, a repartição é calculada com uma fórmula de distribuição horizontal baseada no local onde o rendimento é colectado e no princípio do *juste retour*.

Para coordenar a política fiscal, o governo central e os governos regionais encontram-se anualmente para discutirem formas de evitarem um aumento excessivo na carga total de impostos. Para além disso, as regiões e as comunidades podem solicitar empréstimos públicos e privados no mercado de capitais belga. Contudo, estes empréstimos requerem a coordenação ou a autorização do governo central e são inspeccionados por uma comissão de peritos. O governo central pode também impor restrições temporárias em concordância com o governo regional.

O objectivo da «intervenção de solidariedade nacional» (distribuição vertical do rendimento) é compensar a existência de diferenças de desenvolvimento entre as várias regiões. O mecanismo está aberto às regiões cujo rendimento médio *per capita* dos impostos sobre as pessoas esteja abaixo da média nacional. Neste momento esta metodologia só é aplicada na região da Valónia.

As nove, outrora poderosas, províncias foram, de um modo geral, desclassificadas

Território e política regional

pelas reformas recentes e estão agora sob a supervisão das regiões económicas. Também elas podem cobrar impostos e taxas. Os seus gastos representam apenas 2,5% do total da despesa pública belga, o que sublinha a debilidade da sua posição. Os municípios estão incrustados na Constituição belga e encarregam-se de todos os assuntos de interesse local, incluindo os serviços públicos locais e a manutenção das redes locais de estradas, apesar de as auto-estradas e de as vias rápidas serem da responsabilidade das regiões económicas. No que se refere às «tarefas gerais», as autoridades locais belgas são também órgãos do governo central. Estas obtêm a maior parte dos seus recursos financeiros das transferências de dinheiro do governo central, possuindo ainda recursos próprios, tais como sobretaxas incidindo na propriedade, no rendimento e nos salários e as portagens rodoviárias.

República Federal da Alemanha

A República Federal possui três níveis de administração territorial: os 16 *Länder* (estados federados, 11 na Alemanha Ocidental e 5 novos estados na ex-RDA), 552 distritos (*Kreise*, 235 na Alemanha Ocidental e 217 na ex-RDA), 16 068 municípios (*Gemeinden*) e cidades (8504 na Alemanha Federal e 7564 na ex-RDA). Dos «antigos» onze *Länder*, três possuem o estatuto de cidades-estados, isto é, são simultaneamente *Länder* e cidades. Como os «novos» *Länder* estão ainda em processo de desenvolvimento estrutural, a descrição que se segue restringir-se-á, em grande medida, à actual situação nos antigos *Länder*.

Os *Länder* têm poderes legislativos gerais em todas as esferas, excepto nas que a Lei Básica reserva para o nível federal. De facto, legislar é antes de mais um assunto federal, na medida em que o governo central possui extensos poderes para legislar em áreas e aspectos da vida particulares. Apenas alguns assuntos, como a organização governamental nos

Länder (estados federados), os compromissos financeiros do governo, o governo local, o policiamento, a lei e a ordem, a cultura, a educação e a radiodifusão, permanecem como assuntos da responsabilidade exclusiva dos *Länder*. A soberania interna dos *Länder* exclui qualquer controle por parte do governo central sobre os seus actos. Contudo, o governo central tem o direito de orientar a implementação de legislação federal. No sistema federal alemão tem, por conseguinte, ocorrido uma transferência de poder para o nível do governo central. Este facto é, em parte, devido a uma emenda da Constituição que transfere poderes para o governo central. O exercício de poderes legislativos pelo governo central no contexto de legislação concorrente e a aprovação de legislação que se aplica a todo o país têm também um resultado restritivo. Enquanto o governo central domina a elaboração de leis, os *Länder* exercem o seu domínio na administração, campo em que têm o apoio das infra-estruturas locais. Existe também um número de *Regierungsbezirke*, unidades administrativas descentralizadas pertencendo aos *Länder*, mas que apenas se encontram nos «antigos» *Länder*. *Länder* tão pequenos como o Saarland e o Schleswig-Holstein não se dividem em *Regierungsbezirke*.

Excluindo as cidades-estados, todos os *Länder* se encontram divididos em distritos, que possuem o estatuto de entidades jurídicas e que, por sua vez, se subdividem em municípios. Os 235 distritos da Alemanha Ocidental incluem 90 *Kreisfreie Städte* (27 dos *Kreise* localizam-se na Alemanha Oriental), isto é, cidades que administram os próprios assuntos e cujas autoridades executam tarefas que noutros casos são da responsabilidade de municípios e distritos.

Como a Constituição explicitamente se refere ao princípio do autogoverno local [artigo 28 (2)], os municípios possuem poderes autónomos que cada estado federado (*Land*) orienta, assegurando que são exercidos de

acordo com a lei. Contudo, apenas a aplicação de um acto legal pode ser revista, e não a sua *conveniência*.

Os municípios da «antiga» República Federal têm estatutos específicos, dependendo do *Land*. Algumas semelhanças permitem a identificação de quatro sistemas de governo local: (1) Renânia-Palatinado e Sarre; (2) Schleswig-Holstein e Hesse; (3) Reno Setentrional-Vestefália e Baixa Saxónia; (4) Bavária e Baden-Vurtemberg. A lei sobre o governo local de 17 de Maio de 1990 da antiga RDA não foi revogada pelo Tratado da Unificação. O seu poder para aprovar legislação sobre o governo local permite, contudo, aos novos *Länder* adoptar as próprias medidas de natureza estrutural. Não existe qualquer tipo de hierarquia entre distritos e municípios; as actividades destas duas autoridades territoriais são orientadas pelos *Länder*.

Os poderes dos distritos e dos municípios só podem ser descritos detalhadamente numa base de *Land a Land*. De um modo geral, os municípios são responsáveis pelos transportes públicos de passageiros, construção de estradas locais, abastecimento de gás, água e electricidade, habitação, construção e manutenção de edifícios de ensino, infra-estruturas desportivas, culturais e de lazer, educação de adultos e serviços de apoio à juventude. Como muitas responsabilidades ultrapassam os meios financeiros, administrativos e técnicos dos municípios, elas podem ser levadas a cabo pelo distrito. Em muitos casos, os municípios e os distritos implementam leis federais e leis do estado federado (os primeiros implementam 80% das leis federais). Assim, o governo local não se encontra apenas exposto às verificações da legalidade das suas acções, mas recebe também instruções detalhadas de implementação. Este facto restringe a sua liberdade de acção.

De acordo com a Constituição, os estados federados (*Länder*) são responsáveis pela política regional, desempenhando o governo

central um papel participativo no contexto das «responsabilidades conjuntas para melhorar as estruturas económicas regionais». O Comité de Planeamento, onde têm assento os representantes dos governos federal e do estado federado, redige um plano geral anual para a coordenação da política regional e adopta, entre outras medidas, o mapa das áreas a receberem assistência. Apesar de a realização de tarefas conjuntas ser um assunto da responsabilidade exclusiva dos *Länder*, os financiamentos mistos significam que o nível federal possui uma influência que não pode considerar-se desprezível.

Os rendimentos obtidos com os impostos representam, aproximadamente, 70% do orçamento total dos estados federados. Os impostos que eles recebem (impostos sobre o capital e imposto automóvel, imposto sobre os direitos de sucessão) representam apenas 13%. Os impostos partilhados com o governo central de acordo com a harmonização interligada da distribuição de rendimentos (tal como os impostos sobre o rendimento, impostos sobre os lucros das empresas e imposto sobre o movimento geral dos negócios das empresas) formam o grosso da receita destinada ao estado federado. A receita dos impostos sobre o rendimento e sobre os lucros das empresas é dividida equitativamente entre o governo central e os estados federados. As suas quotas da receita obtida com o imposto sobre o movimento geral dos negócios das empresas são determinadas por legislação federal, requerendo a autorização dos estados federados. Em 1986 e 1987 os estados federados arrecadaram 35% e o governo central 65%. As transferências de receitas do governo central representam, aproximadamente, apenas 16% dos recursos financeiros dos estados federados. O sistema de compensação financeira entre os estados federados (compensação horizontal) elimina virtualmente diferenças existentes na capacidade financeira dos vários estados federados. Este sistema permite realizar uma redistribui-

Território e política regional

ção da receita obtida com os impostos e uma compensação de pagamentos dos estados federados «ricos» para os mais pobres e para distribuições suplementares do governo central para os estados federados mais débeis. A Lei Básica exige que os estados federados criem e disponibilizem recursos financeiros suficientes para os municípios. Estas transferências de verbas representam cerca de 30% dos recursos dos municípios. Estes também recebem fundos do governo central, representando a receita dos seus impostos uma pequena contribuição para o seu rendimento. *

Dinamarca

Neste pequeno Estado membro a estrutura de governo actual, que emergiu da reforma do governo local de 1970, é composta na sua totalidade por entidades governamentais locais de nível primário e superior (referimo-nos principalmente ao território dinamarquês, não tendo em consideração os estatutos especiais de que gozam a Gronelândia e as Ilhas Faroe). A Dinamarca pode ser descrita como um Estado unitário descentralizado. Possui 14 *amtskommuner* (condados ou distritos), compreendendo cada um entre 11 e 32 autoridades locais, e 275 cidades e *kommuner* (municípios).

No que respeita aos poderes locais, é feita uma distinção básica entre tarefas obrigatórias (actividades de assistência social, construção e manutenção de estradas, planeamento ambiental e físico) e tarefas não obrigatórias (cultura, desporto, transportes públicos, empresas públicas, promoção da economia local). Estas responsabilidades são atribuídas ao organismo de dimensão mais adequada e não há uma divisão exacta dos poderes central, regional e local. As comunas preocupam-se principalmente com os serviços públicos (água, gás e electricidade), actividades de lazer, educação e planeamento urbano. Os condados são principalmente responsáveis por

organizarem e administrarem o sector hospitalar, o qual consome cerca de 60% dos seus recursos financeiros. As comunas e os condados detêm também poderes nas áreas do desenvolvimento económico (distribuição de ajudas financeiras, participação em empresas públicas e privadas) e da promoção de emprego. Partilham responsabilidades na manutenção da rede de estradas, transportes locais e planeamento regional. Os planos de desenvolvimento em ambos os níveis são coordenados pelo governo central e requerem a aprovação deste. As autoridades territoriais não têm, contudo, nenhuns poderes sobre o uso do solo.

Os impostos e as contribuições que recebem representam mais de metade dos recursos orçamentais dos municípios e dos condados. O imposto sobre o rendimento representa uma receita superior à obtida com os impostos sobre o solo e sobre os bens imobiliários. Cerca de um quarto dos seus recursos derivam de transferências globais e específicas vindas do governo central. Uma reforma lançada nos meados da década de 80 tentou obter uma supressão progressiva do sistema de distribuições específicas para o financiamento dos serviços sociais. Estas transferências devem ser substituídas por transferências globais, que estão de acordo com o princípio do governo local. O sistema de transferências globais que existia desde 1970 sofreu também reformas. São obtidas outras receitas através de serviços prestados.

França

A França possui três níveis de administração abaixo do governo central: 26 regiões (22 na França continental), 100 departamentos (96 na França continental) e 36 547 comunas. A sua união é assegurada por entidades exteriores delegadas e estruturas de organização do território do governo central e por agentes independentes (prefeituras, subprefeituras), os quais têm responsabilidade sobre assuntos de natureza horizontal e sectorial.

Na atribuição de poderes aos vários agentes territoriais, o artigo 34 da Constituição deixa ao cuidado da legislatura nacional decidir se deve transferir novos poderes administrativos ou retirar os existentes, visto que a Constituição de 1958 não inclui nenhuma cláusula relativamente à divisão de poderes. Em França a descentralização e a regionalização foram, em grande medida, determinadas pela legislação aprovada entre 1982 e 1987, apesar de ainda não estar à vista um fim para as reformas estruturais. Tal como os departamentos e as comunas, as regiões têm agora o estatuto de órgãos territoriais com autonomia administrativa. A Córsega, bem como os departamentos do ultramar, Martinica, Guadalupe, Guiana Francesa e Reunião, formando cada um uma região, gozam de um estatuto especial, pois são ilhas afastadas da pátria-mãe.

As regiões possuem poderes administrativos nas esferas da formação profissional, ensino e investigação científica. De acordo com a política regional, uma das suas responsabilidades mais importantes é a participação na elaboração do plano nacional de desenvolvimento. Estas regiões adoptam os planos regionais e realizam contratos-plano com o governo central. Através destes contratos-plano, cujo objectivo é reflectir aspectos de grande esforço realizados aos níveis regional e nacional, as regiões cooperam com o governo central. Conjuntamente com as comunas e os departamentos, as regiões também partilham poderes nas áreas do desenvolvimento urbano, habitação e energia. Em actividades empreendidas em conjunto as regiões gozam de maiores poderes, principalmente nos assuntos culturais, ambiente (parques naturais regionais), transportes, portos fluviais, canais e desenvolvimento regional, agrícola e rural.

Para além de possuírem poderes partilhados com outros níveis, os departamentos desempenham um papel central, principalmente no desenvolvimento de áreas agrícolas e ru-

rais. As responsabilidades das comunas referem-se principalmente aos serviços públicos locais, planeamento urbano, conservação de edifícios escolares, gestão de hospitais e ambiente. Uma característica importante do governo local em França é a cooperação sob a forma de associações de comunas, as quais variam muito na forma (corporações, associações mistas, comunidades urbanas). O seu objectivo é contrariar a fragmentação e, na sua maioria, desempenhar tarefas locais de interesse comum, apesar de as comunidades urbanas, por exemplo, também desenvolverem actividades na área do planeamento urbano. As cidades de Paris, Marselha e Lion possuem um estatuto especial.

Nas suas actividades económicas, as autoridades territoriais dispõem de um grande leque de opções para basearem as suas decisões. Tal como as comunas e os departamentos, as regiões podem distribuir várias ajudas para o desenvolvimento económico e para a criação de novos investimentos e para a formação de emprego e projectos de política regional. As regiões, departamentos e comunas podem também criar empresas mistas.

Apesar de a lei de 7 de Janeiro de 1983 sobre a divisão de poderes entre as comunas, departamentos e regiões permitir a transferência de grandes «blocos de poder» com o objectivo de assegurar responsabilidades bem definidas e evitar uma excessiva fragmentação da administração, na prática a descentralização deu aos departamentos preferência sobre as regiões e em muitos assuntos conduziu a uma considerável fragmentação no exercício de poderes. De um modo geral, isto conduz a uma situação em que, se não existisse cooperação regular, nenhum nível hierárquico podia exercer os seus poderes em plenitude. Esta situação é ainda mais exacerbada pelo facto de as regiões não disporem de nenhuns poderes de coordenação e controle sobre as autoridades territoriais abaixo delas. A independência das autoridades territoriais umas das outras foi

Território e política regional

explicitamente mantida na legislação sobre descentralização.

Os recursos financeiros das comunas, departamentos e regiões derivam em parte de quatro impostos directos lançados para cobrir as suas necessidades: impostos de propriedade sobre o solo edificado e não edificado, imposto sobre as empresas e imposto sobre fogos habitados. As autoridades territoriais recebem também receitas distribuídas pelo governo central.

As regiões francesas gozam igualmente de grande autonomia, pois quase 45% das suas despesas são suportadas pelas receitas dos próprios impostos. De 1982 a 1984, os três primeiros anos da descentralização, os orçamentos regionais aumentaram muito bruscamente (+ 422%). As regiões também recebem fundos específicos transferidos pelo governo central para a formação profissional e para gastos de capital em escolas secundárias, recebendo igualmente a subvenção geral da descentralização, taxas pela emissão de licenças de condução e certificados de registo de veículos motorizados.

O imposto sobre os fogos ocupados (*taxe d'habitation*) relativo aos departamentos foi substituído em 1991 por um imposto proporcional sobre o rendimento (*taxe proportionnelle au revenu*), a taxa do qual é fixada pelo conselho geral. Os departamentos têm também direito às receitas provenientes do imposto sobre os veículos motorizados, da venda de electricidade e dos direitos sobre a transmissão de propriedade (*droits de mutation*). Recebem também transferências gerais para gastos de administração e de equipamento (*dotations globales de fonctionnement et d'équipement*), uma verba para a descentralização (*dotation de décentralisation*) e ainda fundos específicos (*dotation spécifique d'équipement des collèges*).

As comunas têm direito a verbas gerais de funcionamento (*dotation globale de fonctionnement*), a verbas gerais de descentralização

(*dotation générale de décentralisation*), a uma verba geral para equipamento (*dotation globale d'équipement*) e a outros impostos locais, como o imposto local sobre o equipamento (*taxe locale d'équipement*). Algumas associações de comunas podem receber impostos semelhantes.

Todos os órgãos territoriais recebem pagamentos de compensação oriundos do fundo de equilíbrio proveniente do imposto sobre o valor acrescentado e podem solicitar empréstimos. Os contratos-plano concluídos pelo governo central e pelas regiões assumem a forma de um sistema de compensação quasi-financeiro, o qual é, contudo, dominado pelo governo central.

Grécia

A Grécia moderna, que foi modelada de acordo com a constituição revolucionária francesa, pode ser descrita como um Estado unitário, com uma estrutura administrativa centralizada. O país está dividido em 54 *nomoi* (distritos), 359 *demoi* (cidades habitualmente com mais de 10 000 habitantes) e 5562 *kinotites* (comunas que possuem normalmente mais de 1000 habitantes), tendo apenas estas últimas gozado desde o início de um estatuto de autoridades territoriais descentralizadas. A estrutura foi alvo de reforma em 1986, através da Lei n.º 1622-86. Os distritos tiveram, a partir daquela data, o estatuto de autoridades territoriais, com um conselho geral eleito e um presidente. Contudo, a lei tem ainda de ser implementada. Para além disso, foram criadas 13 periferias (regiões) com personalidade jurídica própria cujo objectivo é planear e coordenar o desenvolvimento regional. Estas regiões são entidades delegadas do governo central, sem uma administração própria, e são presididas por um secretário-geral que é nomeado pelo governo central e que preside a um conselho regional. As regiões não dispõem de autonomia no que respeita aos seus recur-

sos orçamentais. Os recursos reservados para si estão incluídos no orçamento do Ministério da Administração Interna.

As tarefas desenvolvidas ao nível regional referem-se ao planeamento e coordenação da política regional e das actividades de desenvolvimento. O conselho regional apresenta propostas sobre medidas regionais de interesse nacional ao governo central. Estas são então financiadas por programas nacionais especiais. O conselho regional possui também poderes para tomar decisões relativas à criação e confirmação do plano de desenvolvimento regional de médio prazo e ainda sobre a adopção do plano de desenvolvimento regional anual e a adopção dos planos anuais dos distritos. Para além disso, distribui as verbas fornecidas pelo governo central para o investimento público realizado pelos distritos e autoridades locais. Assim, o único contacto ao nível regional é entre os representantes do governo central e do governo local.

Os poderes administrativos dos distritos estão relacionados com o planeamento, mas não podem cobrar impostos nem possuem o direito de implementação. A posição forte das cidades e das comunas é principalmente evidente nas suas opções alargadas em assuntos de interesse local, como a educação, cultura e actividades de lazer, serviços sociais e protecção ambiental. As suas decisões encontram-se, contudo, a uma estreita supervisão por parte do governo central. Quanto às actividades económicas, as cidades e as comunas são responsáveis pelos serviços públicos, transportes públicos e manutenção da rede local de estradas. As comunas podem criar empresas públicas ou participar na sua gestão, poderes que foram alargados em 1984. Têm também o direito de tomar decisões no que respeita à criação e protecção de emprego.

Os recursos financeiros das autoridades territoriais são obtidos de impostos directos, de transferências de uma parte das receitas obtidas com os impostos a nível nacional e de fundos de vários ministérios para projectos específicos. As cidades e comunas podem

também realizar empréstimos junto do governo central e de instituições de crédito públicas, privadas e até estrangeiras.

Irlanda

A Constituição da República da Irlanda não possui referências ao nível local. O nível imediatamente abaixo do governo central, o qual se baseia em várias leis, é constituído por 27 condados (*counties*) e 5 *county boroughs* (Dublin, Cork, Galway, Limerick e Waterford). Estes são órgãos do governo local relativamente grandes e têm poderes administrativos próprios mas limitados. Abaixo deste nível existem 85 autoridades de poder territorial, que foram criadas individualmente e de acordo com a vontade da população e que são conhecidas por *boroughs* (as seis maiores cidades da Irlanda), distritos urbanos (49 no total, o nível intermédio) ou vilas (13 municípios com mais de 1500 habitantes). Para além desta estrutura tradicional de governo local, o governo central criou unidades territoriais (regiões *ad hoc*) para algumas políticas sectoriais (cultura, turismo, saúde pública, desenvolvimento industrial e aeroportos). Estes órgãos têm pouco em comum, sendo difícil compará-los. Não representam um nível independente de governo ou de administração.

As quatro províncias históricas — Connaught, Leinster, Munster e Ulster — não têm significado na estrutura administrativa do país. Os órgãos de poder local executam principalmente tarefas típicas de um governo local, relacionadas com os serviços públicos locais e a protecção ambiental. Os *counties* e os *county boroughs* não possuem poderes de fiscalização sobre o nível imediatamente abaixo deles.

Os *counties* e os *county boroughs* não têm responsabilidades na esfera da política regional e do desenvolvimento regional. Nos anos 60 foram criadas regiões-plano à volta de nove organizações de desenvolvimento regional (em inglês, RDO) para aproximar as autorida-

Território e política regional

des territoriais entre si e com o objectivo de promover o planeamento económico e o desenvolvimento. Em 1987 foi aprovada legislação abolindo as regiões-plano e no mesmo ano foram criadas sete regiões-programa para redigir um programa nacional especificamente para a política regional da CE. Cada região possui um «grupo de trabalho» que pode ser descrito como tecnocrático. É composto por representantes de ministérios, funcionários superiores das autoridades locais e por representantes de organizações regionais para o desenvolvimento industrial ou do turismo. Existe também um «grupo de trabalho consultivo», compreendendo representantes locais eleitos e membros dos sindicatos, das associações patronais e dos camponeses. Os dois grupos uniram forças nas regiões para formarem um «comissão de estudo». Enquanto as medidas operacionais estão a ser implementadas, esta comissão é informada e consultada sobre todos os assuntos que tenham implicações directas para a região em causa. A autoridade para o desenvolvimento industrial informa também directamente o governo central. Os serviços a operar em oito «regiões» não possuem base legal independente e estão dependentes das instruções dadas pelo governo central.

Em 1985 apenas 7,4%² dos recursos financeiros dos condados provinham das suas próprias receitas com os impostos, comparados com 68% de transferências do governo e 24% de outras receitas (serviços, etc.). Um imposto sobre a propriedade agrícola criado no final dos anos 80 pretendia elevar a percentagem de receitas dos condados vindas dos impostos para cerca de 18%, com uma correspondente redução das transferências governamentais.

Itália

A Constituição italiana refere três níveis de administração: as 20 regiões (*regioni*), cin-

² A receita dos seus próprios impostos atinge agora cerca de 10%.

co das quais possuem um estatuto especial (Sicília, Sardenha, Trentino-Alto Adige, Vale de Aosta e Friuli-Venezia Giulia) e maiores poderes legislativos e administrativos. As 95 províncias (*provinze*) formam um nível intermédio e dispõem de determinados poderes a elas atribuídos pela lei. Os 8067 municípios (*comuni*), o nível mais baixo, são responsáveis por todas as tarefas locais e para as quais um nível mais elevado não é competente. As actividades das regiões são fiscalizadas pelo governo central, enquanto as actividades das províncias são orientadas pelas regiões. A Itália pode ser classificada como um «Estado regionalizado».

As regiões italianas gozam de menos poderes legislativos do que as suas equivalentes noutros países regionalizados. Os poderes que possuem derivam directamente da Constituição e estão apenas redigidos nos estatutos regionais. Os poderes legislativos referem-se principalmente às linhas de caminho de ferro e estradas de interesse regional, construção de edifícios públicos, comunicações regionais e transportes, política ambiental e energética, agricultura e pesca, turismo, artesanato, habitação e demarcação dos municípios. Os assuntos de interesse regional estão, contudo, sujeitos ao poder do governo central para publicar legislação geral, o que restringe severamente a capacidade das regiões para aprovarem a sua própria legislação. Como este poder de publicar legislação geral é amplamente usado, não pode afirmar-se que as regiões gozem de autonomia legislativa e administrativa. Apenas as regiões com um estatuto especial possuem poderes legislativos exclusivos, embora numa forma restrita. Estes poderes relacionam-se com a organização da administração regional, com os bombeiros, a ordem pública e os hospitais.

As responsabilidades dos municípios referem-se aos serviços públicos, à manutenção das escolas primárias e secundárias, actividades culturais e de lazer e assuntos sociais.

Uma fiscalização rigorosa pelos níveis mais elevados da administração limita a sua capacidade de tomarem decisões.

Os poderes que se relacionam com a promoção do desenvolvimento económico diferem dentro dos vários níveis subnacionais. O planeamento económico e físico local é da responsabilidade das províncias. Os poderes administrativos das regiões estendem-se apenas ao planeamento de programas estruturais e de medidas infra-estruturais e à participação na elaboração do plano nacional. Os poderes ligados ao planeamento urbano são partilhados pelas regiões e pelos municípios, dispondo estes dois níveis de direitos sobre o uso do solo. Esta partilha de poderes também se aplica aos capitais necessários para o financiamento de obras, à organização dos transportes públicos e à manutenção das estradas. As regiões também transferem ajudas financeiras ao abrigo da política de emprego.

Os recursos financeiros das autoridades territoriais são em parte baseados nos impostos directos que os municípios e as regiões podem cobrar. A composição dos recursos próprios das regiões difere com o seu estatuto. De um modo geral, estes recursos próprios representam apenas uma pequena percentagem dos orçamentos regionais, sendo o seu objectivo principal assegurar a concordância com a Constituição e não tanto obter fundos disponíveis para as regiões. A maior parte dos recursos das regiões consistem em transferências enviadas pelo governo central. Estes recursos vêm do «fundo comunitário» e do «fundo para o financiamento de programas para o desenvolvimento regional». Existe um grande número de organismos que realizam a transferência de fundos orientados para políticas sectoriais especiais ou objectivos específicos (por exemplo, o Fundo Nacional dos Transportes, o Fundo Agrícola, os fundos da CE e os fundos de investimento e de emprego). Estes assumem também a responsabilidade pela implementação de projectos específicos de desenvolvimento.

É necessário ainda fazer referência aos complexos laços financeiros existentes entre as regiões, as províncias e os municípios. Apesar de os municípios disporem das suas próprias receitas vindas dos impostos, uma percentagem significativa dos seus recursos orçamentais é fornecida pelo governo central sob a forma de transferências específicas e globais. As transferências globais vêm de um fundo especial financiado pelas receitas dos impostos centrais e administrado pelo Ministério da Administração Interna. Os municípios recebem três quartos dos recursos do fundo e as províncias um quarto.

Luxemburgo

No Luxemburgo não existe regionalização nem descentralização. As unidades administrativas de nível mais elevado abaixo do governo central são três distritos, compreendendo um total de 12 cantões e 118 municípios (*communes*). O Grão-Ducado ocupa uma posição especial e pode ser descrito como um «Estado membro com uma dimensão regional». Assim, não há necessidade de uma nova regionalização entre o governo central e o governo local. Os distritos são unidades administrativas delegadas do governo sem poderes ou individualidade jurídica própria. São presididos por um comissário distrital, que, em nome do Ministério da Administração Interna, fiscaliza os municípios. As tarefas delegadas pelo governo central são executadas ao nível dos municípios. Estes também possuem poderes relacionados com a distribuição de água, conservação da rede local de estradas, educação, actividades de lazer, assuntos sociais e tratamento de lixos, gozando de um elevado grau de autonomia dentro dos seus limites de poder.

No Luxemburgo não existe um planeamento económico descentralizado. Na esfera da política regional, o planeamento das cidades e das áreas não urbanas é da responsabilidade dos municípios, visto que eles são as únicas

Território e política regional

autoridades territoriais subordinadas que dispõem de poderes administrativos. Os municípios são responsáveis pelo planeamento urbano e emitem licenças de construção através do presidente da câmara municipal. Podem também ajudar empresas, directa ou indirectamente, disponibilizando solo edificável.

Um terço dos recursos orçamentais dos municípios provém do imposto sobre o comércio (*impôt commercial*), o qual é cobrado pela administração fiscal a favor dos municípios. Outro terço provém da percentagem a que o município tem direito sobre os três impostos do Estado (imposto sobre o valor acrescentado, imposto sobre o rendimento e imposto sobre os veículos motorizados). Por fim, os rendimentos do município são completados com as suas próprias receitas.

Países Baixos

Os Países Baixos possuem dois níveis administrativos: as 12 províncias históricas (*provincies*) e os 650 municípios (*gemeenten*). Ao nível regional existem também unidades administrativas delegadas do governo central e organismos regionalizados para o controle das águas (*waterschappen*). As províncias são representadas ao nível do governo central por um senado, o *Eerste kamer van Staten-Generaal*. Como os Países Baixos possuem um nível subnacional com largos poderes, é um Estado que pode ser classificado como descentralizado. É, no entanto, necessário realçar que o governo central exige cada vez mais que as províncias e os municípios desempenhem determinadas tarefas que ele nelas delega. Esta intervenção do governo central, que se justifica pelo princípio de governo repartido consagrado na Constituição, está cada vez mais a substituir o poder de autogoverno.

As províncias possuem extensos poderes administrativos, devido ao princípio de governo repartido e à ausência de outro qualquer

nível regional dependente delas. Desde 1985 as províncias têm o poder de criar «áreas de cooperação», e desde 1986 foram criadas 62 destas «áreas», compreendendo entre 4 e 28 municípios, em que cada um está confinado ao território de uma província. O seu objectivo é garantir a existência de certos serviços locais. Para além de criarem áreas de cooperação, as províncias são responsáveis pela construção e conservação de certas redes de canais, estradas e linhas de caminhos de ferro. Elas também fiscalizam as autoridades regionais de controle das águas. Em termos práticos, as províncias têm também responsabilidades em relação aos serviços nos sectores da saúde e protecção social, educação, produção e distribuição de energia, protecção do ambiente e na campanha contra o consumo de álcool e drogas.

Os municípios podem participar em projectos para a promoção de emprego. Na área do planeamento urbano têm direitos sobre o uso do solo. Vários poderes nas esferas do lazer e do social são exercidos conjuntamente com as províncias.

Na política regional e no planeamento regional, as províncias fiscalizam e coordenam os planos municipais de acordo com as orientações nacionais e implementam os seus próprios planos. Os municípios e as províncias partilham actividades ligadas aos serviços públicos locais (gás, água e electricidade) e à política de transportes. Os dois níveis podem também investir em empresas públicas e privadas.

Uma parte substancial dos recursos financeiros das autoridades territoriais deriva de dois fundos, do Fundo dos Municípios (30% dos recursos municipais) e do Fundo das Províncias. Estes fundos são financiados pelas receitas obtidas com os impostos nacionais. As transferências específicas do governo central representam 60% dos recursos dos municípios. Os dois níveis obtêm poucos recursos dos impostos e das taxas que colectam. As

províncias recebem receitas do imposto de selo (pela emissão de passaportes, etc.), taxas pela prestação de serviços e uma sobretaxa especial cobrada sobre o imposto automóvel, o qual é de outro modo aplicado pelo governo central. Recebem também um subsídio especial para a conservação da rede de estradas.

Os municípios recebem uma parte das receitas obtidas com o imposto sobre a venda de bebidas alcoólicas, bem como com os impostos sobre os bens de raiz, sobre o solo edificado e as licenças pela posse de cães. As províncias e os municípios podem, assim, considerar-se muito dependentes das transferências do governo central, o que impõe mais uma restrição à sua capacidade de exercer poderes de uma forma independente.

Portugal

Portugal é um Estado unitário e apenas parcialmente descentralizado, basicamente subdividido em três níveis. Ao nível regional é feita uma distinção entre regiões autónomas (Madeira e Açores) e regiões administrativas em Portugal continental. Apenas as duas regiões autónomas gozam de direitos especiais, possuindo estatutos próprios e poderes legislativos limitados. Apesar de a Constituição de 1976 (e da versão revista de 1989) prever a existência de regiões administrativas, elas ainda não foram criadas. Entretanto, 18 distritos constituem o nível administrativo delegado do governo central, apesar de, segundo a lei, já não serem considerados subdivisões regionais do país. Até à criação das regiões administrativas, os 305 municípios (*municípios*) e as 3850 freguesias (*freguesias*) serão as únicas entidades autogovernáveis.

Não existe mais informação disponível sobre as tarefas desempenhadas ao nível do distrito. Os municípios possuem poderes relacionados com os serviços públicos locais e podem investir em empresas. Podem também

tomar decisões na esfera económica, transferindo ajudas de natureza financeira e de emprego. Como estão representados na Comissão Nacional de Planeamento, os municípios estão directamente envolvidos na criação dos planos. Possuem direitos sobre o uso do solo na esfera do planeamento urbano.

As regiões administrativas, que têm ainda de ser criadas, deverão ter poderes principalmente ligados à preparação e implementação dos planos regionais. Deverão apoiar e coordenar o trabalho ao nível municipal, e, como ainda não existem, as tarefas de planeamento e a coordenação técnica das medidas locais de desenvolvimento em Portugal continental são da responsabilidade das cinco comissões de coordenação das regiões. Elas são, no entanto, meras subdivisões do governo central e participam na criação e implementação dos programas de desenvolvimento regional. São apoiadas por duas importantes entidades nas quais os municípios da região em causa e os gabinetes regionais dos ministérios relevantes estão representados. Um instrumento legal de 1986 confirma que as comissões de coordenação regional estão ligadas ao Ministério do Planeamento e da Administração do Território, ao qual também têm de prestar contas.

No que respeita aos seus recursos financeiros, os municípios gozam de um bom grau de autonomia. A maior parte dos seus recursos provêm de um imposto sobre o solo (edificado), que foi para eles transferido a partir de 1989, e ainda de uma pequena parte que deriva das receitas obtidas com serviços prestados. Aproximadamente 50% dos seus recursos orçamentais são para eles transferidos do governo central. Esta percentagem é formada por fatias dos impostos estatais e de transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro. Os municípios podem também pedir empréstimos de curto prazo se enfrentarem problemas financeiros. Empréstimos a médio e a longo prazo são utilizados para realizar investimentos. As condições são definidas pelos Ministérios da Administração Interna e das Finanças, sendo

Território e política regional

os empréstimos restringidos a bancos autorizados. Apesar de as freguesias disporem de receitas próprias, são de dimensões tão limitadas que restringem o alcance das acções a desenvolver ao nível local. São também atribuídas verbas às comissões de coordenação de acordo com um decreto de 1979. As principais fontes de rendimento são as transferências do governo central, ajudas e subvenções de outras instituições públicas, receitas por serviços prestados e compensação vinda de medidas legislativas especiais.

Espanha

A Espanha possui vários níveis de administração: 17 regiões autónomas (*comunidades autonomas*), 50 províncias (*provincias*), as ilhas (*islas*) e os 8077 municípios (*municipios*). As comunidades autónomas são autoridades regionais com autonomia política, poderes legislativos e órgãos próprios de governo. Os processos constitucionais e a natureza muito variada dos vários estatutos garantindo a autonomia fazem com que a forma de regionalização espanhola seja uma das mais complicadas da Europa ocidental. As províncias são órgãos locais com a sua individualidade jurídica própria e resultaram da agregação de municípios. As ilhas Baleares e Canárias são entidades territoriais com a categoria de regiões autónomas. As Canárias são constituídas por duas províncias e as Baleares por uma província. A Espanha pode ser classificada como um Estado regionalizado.

As comunidades autónomas possuem poderes numa série de áreas que podem, *grosso modo*, ser subdivididas em poderes exclusivos, concorrentes e partilhados no campo da legislação de carácter geral (legislação geral publicada pelo Estado, leis de implementação regional)³. As comunidades autónomas rece-

bem os seus poderes da Constituição e dos estatutos que lhes garantem a autonomia. Em alguns casos isto resulta numa acumulação de poderes muito diferentes. Além disso, as quatro comunidades autónomas com direitos especiais (Andaluzia, País Basco, Galiza e Catalunha) gozam de poderes legislativos mais vastos.

As províncias desempenham tarefas entre os níveis municipal e regional (agricultura e silvicultura, saúde e assuntos culturais, construção de estradas provinciais). Ajudam os municípios técnica e financeiramente através da instalação de infra-estruturas sanitárias, prevenção de fogos e iluminação. As responsabilidades desempenhadas em conjunto com o governo central referem-se principalmente à energia e água. Os poderes dos municípios dizem respeito aos serviços públicos locais, mas eles partilham tarefas ligadas ao planeamento urbano, habitação, aspectos culturais e protecção civil com um nível mais elevado.

No que se refere às actividades económicas, as comunidades autónomas possuem poderes relativos ao uso do solo, planeamento urbano e regional, e são também consultadas quando o plano nacional está a ser realizado. A sua principal função é, contudo, promover o desenvolvimento económico regional. As actividades neste contexto têm, no entanto, de estar de acordo com os objectivos da política económica nacional.

Os recursos orçamentais de algumas comunidades autónomas derivam de impostos directos (sobre o rendimento, jogos de sorte, comércio a retalho, alguns bens de consumo e

e municipais no território, planeamento regional, desenvolvimento urbano e habitação, edifícios públicos, infra-estruturas de transportes, silvicultura e agricultura, águas de pesca e para aquicultura e actividades culturais e de lazer. Legislação concorrente: cultura e investigação. Legislação partilhada: legislação sobre emprego e legislação civil, legislação processual, sobre segurança pública, segurança social, saúde e higiene, meios de comunicação social, educação, protecção ambiental e águas marítimas de pesca.

³ Legislação exclusiva: organização das próprias instituições de governo, definição de limites urbanos

redacção de documentos de transmissão). Também recebem percentagens de alguns impostos nacionais, transferências do governo central e receitas do Fundo de Compensação Inter-Regional. Apesar da garantia constitucional de independência financeira, obtêm mais de 70% do seu rendimento do governo central. O recente debate sobre a reforma das formas de financiamento conduziu a uma transferência para as regiões de parte dos rendimentos obtidos com os impostos cobrados sobre as pessoas⁴. Em 1988 a legislação sobre os recursos financeiros das províncias foi também revista. As comunidades autónomas dispõem agora de recursos próprios sob a forma de sobretaxas incidindo no imposto comercial (o qual é cobrado pelos municípios) e transferências do governo central. Os municípios obtêm quase 60% do seu rendimento de impostos directos (imposto sobre o comércio, imposto sobre os bens de raiz, taxas sobre serviços locais). O restante consiste em transferências do governo central transmitidas através das comunidades autónomas.

Na prática, os municípios e as províncias, em particular, mas também as comunidades autónomas mais pequenas, estão restringidos no exercício dos seus poderes pela falta de recursos locais ou pela sua grande dependência em relação ao governo central.

Reino Unido

O Reino Unido é um Estado tipicamente unitário. Entre o governo local e o governo central não existe uma estrutura regional composta por entidades territoriais independentes com funções governamentais, legislativas ou executivas, que abranjam todo o país. A estrutura actual baseia-se numa tradição bem

enraizada de governo local. Isto não deve, contudo, ser encarado como existindo municípios ou comunidades que em termos convencionais possam ser considerados activamente envolvidos. A Inglaterra está dividida em 39 condados (o nível de administração imediatamente abaixo do governo central), possuindo o estatuto de autoridades territoriais autogovernáveis, 365 distritos municipais ou urbanos e freguesias, que constituem o nível submunicipal. O País de Gales está dividido em 8 condados e 37 distritos, mas a Irlanda do Norte está apenas dividida em 26 distritos. A Escócia tem dois níveis de administração: regiões (9) e distritos (35). O *Greater London Council* (GLC), criado em 1963, para o território da capital foi abolido em 1985.

Existem, todavia, elementos de diferenciação regional: as nações (Escócia, País de Gales, Inglaterra e Irlanda do Norte). Contudo, estas não são unidades administrativas nem autoridades territoriais, apesar de o governo central as reconhecer através dos ministérios para os assuntos «regionais».

Os ministérios para os «assuntos regionais» têm áreas de responsabilidade próprias e muito distintas e são também os órgãos administrativos mais elevados das nações. As políticas administradas pelo Ministério da Irlanda do Norte, pelo Ministério do País de Gales e pelo Ministério da Escócia abrangem várias combinações de temas, como a agricultura, educação, planeamento económico e desenvolvimento regional, saúde pública, turismo, comércio, ambiente e construção de estradas. As tarefas regionais mais importantes no Reino Unido são deste modo levadas a cabo pelo governo central. No que respeita à provisão descentralizada de alguns serviços públicos, a regionalização é meramente administrativa. A existência de nações foi também realçada nas onze «regiões-plano padronizadas» definidas em 1964. A Inglaterra possui oito regiões, ao passo que o País de Gales, a Escócia e a Irlanda do Norte formam cada uma uma região.

Ao nível do governo local, a estrutura de poder varia consideravelmente, na medida em

⁴ Em 1991 os recursos orçamentais repartiram-se da seguinte forma: 59% de recursos próprios, 39% de transferências do governo central, 2% emprestado. Fonte: *Assemblée Nationale*, 1991.

Território e política regional

que os condados nas várias nações têm diferentes tarefas a desempenhar. Na Inglaterra e no País de Gales os condados dispõem de poderes nas esferas da segurança pública, planeamento do ensino primário e secundário e dos serviços sociais. As responsabilidades dos distritos referem-se principalmente ao planeamento urbano e à habitação. As freguesias desempenham tarefas de interesse local específico. Na Escócia as regiões são principalmente responsáveis pela distribuição de água e tratamento de lixos. Na Irlanda do Norte os distritos possuem poderes muito limitados, na medida em que a maior parte das actividades são realizadas pelas autoridades do governo central. De um modo geral, os condados ocupam uma posição entre os níveis local e regional, apesar de não possuírem praticamente nenhuns poderes de planeamento nem qualquer poder de coordenação.

Aproximadamente 30% dos recursos orçamentais das autoridades locais vêm de impostos directos e 40% de transferências do governo central. Exceptuando a necessidade de cobrir as despesas, não há limite nas taxas dos impostos cobrados, o que resulta em diferenças significativas de taxas para serviços idênticos. As transferências do governo central são fixadas todos os anos durante as negociações entre as associações nacionais das autoridades territoriais e o governo. Cerca de 85% consistem numa subvenção de auxílio que assume a forma de transferência global. Como as despesas do poder local entram no programa geral de despesas públicas e são alvo de verificação contabilística, o governo central tem várias oportunidades para exercer o controle. Também verifica a eficácia de alguns tipos de gastos, sendo o seu objectivo regular os gastos locais de acordo com os interesses da política económica nacional. A controversa lei sobre o financiamento das autoridades territoriais (imposto individual, em inglês *poll tax*) foi pela primeira vez implementada na Escócia, em 1989, e depois no País de Gales e em Inglaterra, em 1990, e

foi essencialmente orientada pela intenção do governo em limitar a despesa pública. Uma revisão efectuada resultou na substituição deste imposto por um imposto municipal na Primavera de 1993.

2.3. Resumo e conclusões

Tentando obter um tipo ideal de categorização das autoridades regionais nos Estados membros, chegámos aos seguintes resultados:

- Grupo I: regiões com vastos poderes (parlamento regional eleito, direito de cobrar impostos, poderes orçamentais, poder legislativo):
 - Os *Länder* alemães;
 - As províncias belgas;
- Grupo II: regiões com alguns poderes (parlamento regional eleito, direitos limitados para cobrar impostos, poderes orçamentais limitados):
 - As regiões autónomas espanholas;
 - As regiões italianas;
- Grupo III: regiões com poderes limitados (parlamento regional eleito, direitos limitados para cobrar impostos, poderes orçamentais limitados, transferências financeiras substanciais do governo central):
 - As regiões francesas;
 - As províncias holandesas;
 - A Escócia e o País de Gales;
 - Os *amtskommer* dinamarqueses;
- Grupo IV: regiões sem poderes (não existe parlamento regional eleito, não possuem direito de cobrar impostos, não têm poder sobre o orçamento nem poder legislativo,

todos os recursos financeiros são transferidos do governo central):

- Os *nomoi* gregos;
- As regiões de planeamento portuguesas;
- Os condados irlandeses;
- Os condados ingleses e a Irlanda do Norte.

Esta divisão não satisfaz, certamente, todos os critérios básicos. Foi realizada para servir de guia inicial e não pretende ter rigor científico. A revisão revela que a posição legal e os poderes das regiões da Comunidade diferem muito.

No que se refere à capacidade futura das regiões e dos municípios em desempenharem um papel activo no processo de tomada de decisões nas instituições da Comunidade, as seguintes afirmações e conclusões têm particular interesse:

- Aproximadamente metade das 175 regiões ao nível das NUTE II podem ser consideradas regiões predominantemente administrativas e membros executivos do governo central. Decisões relevantes para as regiões são tomadas na capital e, como as regiões não têm forma de participarem na formulação de objectivos, quase não se preocupam com os interesses dos cidadãos residentes nas regiões. De um modo generalizado, a administração regional limita-se a implementar as decisões do governo central;
- Cerca de metade das regiões da CE não possuem mais do que fracas estruturas regionais, ou mesmo nenhuma, para permitirem que os seus cidadãos participem adequadamente na modelação do seu futuro político e económico. As regiões do grupo IV (exceptuando as regiões inglesas) correspondem ao nível mais atrasado do desenvolvimento económico e social

na Comunidade. É necessário fazer referência explícita, neste contexto, à ligação muito próxima entre regionalização, democratização, a existência de estruturas administrativas transparentes e a possibilidade de os cidadãos participarem na tomada de decisões e no desenvolvimento regional;

- As regiões mais centralistas da UE estão entre as que são economicamente mais fracas. Estruturas administrativas centralistas são menos eficientes e têm provado ser um obstáculo crescente ao desenvolvimento económico das regiões e dos municípios;
- A eficiência das estruturas regionais e municipais terá uma grande influência na competição futura entre as regiões europeias. Estruturas ineficientes impedem e perturbam o desenvolvimento regional equilibrado na Europa, implicando uma intervenção através dos fundos estruturais;
- Os contribuintes na Comunidade têm um interesse legítimo em verem criadas ao nível regional e municipal em todos os Estados membros estruturas democraticamente legitimadas;
- Também por razões de igualdade de oportunidades, as regiões têm direito a estruturas regionais democráticas, transparentes e eficientes, pois, caso contrário, estão incapacitadas para competirem ao nível do investimento com outras regiões e lugares;
- A eleição e orientação do executivo regional por um parlamento regional eleito são mais a excepção do que a regra na Comunidade. Assim, ainda há um longo caminho a percorrer antes de as regiões da Comunidade assumirem responsabilidades para orientarem o seu futuro económico e social;
- Contudo, é notório o rápido crescimento da consciência da necessidade de fortalecer as estruturas democráticas nas regiões;
- Logicamente, as regiões nos Estados membros centralistas deveriam, por sua

Território e política regional

própria iniciativa, acelerar o processo de regionalização, descentralização e democratização e não esperar que o governo central tome a iniciativa;

- O facto de os esforços nacionais no sentido da regionalização e da descentralização esbarrarem no aparelho legislativo em quase todos os Estados centralistas deve motivar as regiões a tomarem, elas próprias, a iniciativa. Isto também tem sido advogado em diversas resoluções adoptadas pelo Parlamento Europeu.

3. As implicações para a Comunidade da existência de diferenças na capacidade de tomar iniciativas por parte das autoridades regionais e locais

3.1. As implicações para a participação no processo de tomada de decisões da CE: o Comité das Regiões

O Comité das Regiões, previsto nos artigos 198a, 198b e 198c do Tratado da União Europeia, possui uma função consultiva. Tal como o Comité Económico e Social, será constituído por 189 representantes dos órgãos regionais e locais. Estes representantes e um número igual de membros alternativos serão nomeados pelo Conselho por quatro anos, agindo unanimemente sobre as propostas oriundas dos Estados membros. O Comité adoptará regras de procedimento e submeterá estas propostas à aprovação do Conselho, o qual tomará uma decisão unânime.

De acordo com o artigo 198c do Tratado de Maastricht, a função do Comité consistirá

principalmente em apoiar o Conselho e a Comissão. Possui um direito mandatário de ser consultado em assuntos respeitantes à política regional, saúde pública, educação, formação profissional, acções específicas para atingir a coesão económica e social não relacionadas com os fundos estruturais, medidas adoptadas ao abrigo de outra reforma dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão (artigos 126, 128, 129, 129d, primeiro parágrafo dos artigos 130d e 130c). É tido em conta o direito de consulta opcional sempre que o Conselho e a Comissão considerarem apropriado realizar-se uma consulta. O parágrafo 3 do artigo 198c alarga a possibilidade de o Comité emitir opiniões em todos os casos nos quais estejam envolvidos interesses regionais específicos. Pode também emitir opiniões resultantes da sua própria iniciativa sempre que considerar tal acção apropriada.

Na sua resolução de 24 de Abril de 1993, o Parlamento Europeu acolhe a criação de um comité de regiões e acrescenta que deve ser considerado um elemento importante com vista a uma maior descentralização e regionalização e um envolvimento mais eficiente dos poderes regional e local, contribuindo, assim, para a redução do presente défice democrático. Possui também um papel crucial a desempenhar no processo de constituição da União Europeia. O parágrafo 4 da resolução enumera um conjunto de condições que têm de ser satisfeitas se a política de coesão futura quiser ter sucesso e se os órgãos de poder regionais e locais participarem nas actividades da Comunidade e nos processos de segurança da União Europeia.

Quando as propostas de grande alcance avançadas por órgãos que representam os interesses regionais e locais na preparação para a conferência intergovernamental e a posição adoptada pelo Parlamento são comparadas com a estrutura definida no Tratado, é evidente que o Comité desempenhará um papel bastante modesto no processo institucional de tomada de decisões. O Comité é um passo

novo, mas não o final, no caminho em direcção a uma maior participação dos poderes regionais e locais no quadro de organização da CE. O sucesso do Comité dependerá, em grande medida, da criação de estruturas de trabalho eficientes e sólidas e da sua suave (mas não sem críticas) integração no processo de tomada de decisões da CE.

Considerando este pano de fundo, rapidamente se nota com clareza quais os problemas que o Comité das Regiões terá de enfrentar devido às enormes disparidades na capacidade dos órgãos territoriais de poder em tomarem decisões. A heterogeneidade das estruturas constitucionais dos Estados membros foi um dos argumentos mais importantes contra uma «segunda câmara» quando a criação de um corpo regional com genuínos poderes para tomar decisões estava a ser discutida. Também para o Comité das Regiões este aspecto está a aumentar de importância em vários aspectos, incluindo os seguintes:

- Em primeiro lugar, há a questão da composição do Comité. É pensado como um fórum para os representantes dos órgãos de poder regionais e locais; contudo, a distribuição dos membros baseia-se nos Estados membros e não toma em consideração as dimensões demográficas nem — como no caso da França — o número exacto de regiões existentes. Isto causará problemas internos ao nível da coordenação no momento de nomear representantes, pois a unidade territorial «região» assume significados distintos em cada Estado membro. Tomar em conta o nível local também conduzirá a tensões internacionais em Estados membros que têm um nível regional. Nos Estados membros que não têm este nível os órgãos de poder local são as unidades representativas na CE. Como os interesses locais e regionais não coincidem necessariamente em todos os casos, prevê-se que surjam conflitos;
- O Parlamento Europeu e a Comissão estão a exigir que os Estados membros nomeiem apenas representantes eleitos abaixo do nível de governo central para o Comité;
- Na sua resolução de 24 de Abril de 1993, o Parlamento Europeu expressou a sua preocupação perante a atitude de vários governos que pretendem apoiar funcionários junto do Comité. Mesmo que os membros do Comité das Regiões sejam eleitos, será constituído por representantes muito diferentes (presidentes de executivos, membros eleitos de parlamentos regionais, representantes eleitos do governo local). Também aqui se espera que surjam conflitos de interesses;
- Um problema associado à representação é o do período de trabalho de quatro anos dos membros do Comité. Como qualquer período de trabalho parlamentar, uma vez que o período de função dos membros dos parlamentos é de cinco anos em alguns Estados membros, qualquer alteração na equipa de trabalho tem de ser acompanhada pela nomeação de novos membros do Comité. Mudanças frequentes de membros não conduzirão certamente a métodos de trabalho eficientes;
- Os assuntos em que o Comité deve ser consultado podem também originar dificuldades. Os poderes regional e local desempenham funções extremamente variadas ou, dada a pronunciada interdependência de responsabilidades (por exemplo, na política regional e de desenvolvimento), desempenham-nas conjuntamente com outros níveis. Isto pode igualmente colocar problemas no que respeita aos termos de referência no Comité das Regiões. Neste contexto, a questão que se levanta é a de saber quão competentemente podem os vários níveis emitir opiniões sobre determinados assuntos sem usurpa-

Território e política regional

rem os interesses de um outro nível. Para além disso, quando um nível não tem quaisquer responsabilidades, é mais difícil conduzir um debate objectivo;

- Na sua resolução sobre o Comité das Regiões, o Parlamento Europeu também dá ênfase ao facto de o Comité dever ser adequadamente consolidado e provido de pessoal e completamente independente na gestão do seu plano e orçamento.

A diversidade dos órgãos de poder regional e local resultará numa grande variedade na natureza dos membros do Comité, representando em alguns casos interesses muito divergentes. Isto terá implicações directas no perfil e influência do Comité. O limite de um mês para emitir uma opinião coloca-lo-á sob uma grande pressão. Se se quiser respeitar este limite de tempo, terá de existir uma grande coesão interna, procedimentos eficientes e métodos de debate exequíveis. Apenas um verdadeiro trabalho de grupo permitirá ultrapassar os conflitos de interesses. Espera-se que brote uma cooperação eficaz que permita ao Comité ganhar o peso político necessário. Contudo, este peso determinará, em última instância, se o Conselho e a Comissão prestam a devida atenção às suas opiniões.

Concluindo, a criação do Comité das Regiões resultou na subida política das regiões ao nível europeu. Isto está de acordo com as exigências do Parlamento Europeu, mas não deve conduzir a esconder o facto de que a maior parte das regiões representadas no Comité não têm uma infra-estrutura democraticamente legitimada.

Os Estados membros, o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões devem ter um grande interesse em eliminar este défice democrático. A promoção das regiões ao nível europeu só pode ter impacto a longo prazo se houver também uma promoção ao nível nacional.

Uma eliminação rápida do défice democrático regional na União Europeia assegurará

que o trabalho do Comité das Regiões receba a consideração necessária.

3.2. As implicações para o princípio da parceria no quadro dos fundos estruturais

A partir da reforma dos fundos estruturais em 1988, o princípio da parceria tem assumido um papel-chave na política estrutural da CE. É crucial para a aplicação de outros princípios da reforma e pensa-se que facilitará a activação dos recursos humanos. O artigo 4 do Regulamento n.º 2081/93, de 20 de Julho de 1990, define «parceria» como uma consulta entre a Comissão, os Estados membros interessados e o parceiro económico e social designado pelo Estado membro ao nível nacional, local ou outro, com todas as partes agindo como parceiros em busca de um objectivo comum.

Com base nos princípios da subsidiariedade e da complementaridade das operações da Comunidade, pretende-se assegurar um constante diálogo que permita realizar tarefas com sucesso e, simultaneamente, assegurar a cooperação entre todas as partes interessadas. A parceria abrange a preparação, o financiamento, a apreciação *ex ante* e a avaliação *ex post* das operações. O artigo 4 do regulamento também afirma que «a parceria será conduzida em total concordância com os respectivos poderes institucionais, legais e financeiros de cada um dos parceiros».

De facto, é claro que a Comissão apenas poderá integrar o nível regional se ele já existir e estiver adequadamente legitimado. Contudo, em metade das quase 175 regiões NUTE II a Comissão não encontrará uma entidade com quem discutir a preparação, financiamento, apreciação e avaliação de programas. Isto revela o verdadeiro dilema colocado pela ausência de um nível regional eleito. Não existe

implementação da política estrutural próximo do cidadão. Comparando com outras regiões, isto significa realmente um défice de desenvolvimento. As regiões da Grécia, Portugal e Irlanda são exemplos desta realidade. Elas demonstram a importância da existência de autoridades territoriais capazes de tomar decisões no contexto das políticas da Comunidade.

No seu relatório anual (1989, 1990, 1991) sobre os fundos estruturais, a Comissão salienta que, no que se refere à parceria, é necessário fazer uma distinção entre a fase em que os planos são redigidos (quando as decisões são tomadas pelos Estados membros isoladamente) e a fase em que os quadros comunitários de apoio (QCA), são negociados. A Comissão tentou introduzir as suas ideias sobre parceria, principalmente reforçando a dimensão regional e envolvendo directamente poderes regionais nas negociações dos QCA. Admite, no entanto, que as esperanças criadas pelo princípio da parceria não podiam ser preenchidas na prática. Isto deve-se sobretudo às variadíssimas situações institucionais nos vários Estados membros e é particularmente desvantajoso para a participação e tomada de decisões económicas pelos órgãos locais. Os problemas surgiram principalmente em países onde o governo é extremamente centralizado. Em alguns Estados membros os QCA foram estabelecidos pelas autoridades oficiais dos ministérios nacionais da economia ou do planeamento sem o envolvimento dos órgãos de poder regionais ou locais, o que pode impor limites na aceitação e eficácia da política estrutural da Comunidade. Como habitualmente, as regiões nesta situação estão entre as que são economicamente mais débeis na CE.

O Tribunal Europeu de Justiça (parecer n.º 2/92) refere-se às implicações, defendendo que as dificuldades existentes na programação e na coordenação das actividades da Comunidade são, em grande medida, devidas às deficiências na parceria, o que tem um efeito adverso no fluxo de informação entre os órgãos

interessados. Os novos procedimentos foram atribuídos às estruturas administrativas locais que não tinham sido correctamente ajustadas às novas circunstâncias, variando consideravelmente os resultados em qualidade.

Também o Parlamento Europeu foi particularmente crítico sobre o envolvimento inadequado dos poderes locais e regionais na redacção dos planos. Além disso, os planos de desenvolvimento regional não foram levados ao nível regional em alguns Estados membros, nem os conselhos de orientação foram suficientemente representativos, mas este aspecto pode ser solucionado levando as forças das regiões em causa a desempenharem um papel mais importante.

Uma apreciação inicial da reforma dos fundos estruturais mostra, assim, que a qualidade da parceria depende muito da estrutura institucional dos vários Estados membros. Consequentemente, regionalização, descentralização e maior autonomia administrativa para as autoridades territoriais estão associadas a uma implantação bem sucedida de programas junto dos cidadãos e a uma melhoria na realização dos objectivos globais de desenvolvimento.

4. Resumo

O aprofundamento da Comunidade conduziu a uma alteração crucial na posição dos órgãos regionais e locais de poder na estrutura global. As características mais importantes deste novo papel do nível subnacional são:

- O seu crescente envolvimento directo e integração nas políticas gerais e específicas da Comunidade;
- A sua participação crescente no processo de tomada de decisões da CE como um contributo para a eliminação do défice democrático e para a obtenção de maior

Território e política regional

proximidade em relação ao cidadão no quadro de uma estrutura da União Europeia regida pela aplicação do princípio da subsidiariedade;

- A necessidade, dados os desafios colocados pelo mercado interno, de maior iniciativa regional e local para ajudar a melhorar a qualidade destes níveis.

Até onde serão os órgãos territoriais de poder capazes de desempenhar este novo e alargado papel, é uma questão que dependerá muito da sua qualidade infra-estrutural e da sua capacidade de tomar decisões. Uma análise comparativa revela, contudo, que as tarefas das autoridades territoriais nos vários Estados membros diferem significativamente no que respeita à sua posição constitucional e democrática. Em muitos locais os órgãos regionais e locais de poder não possuem independência suficiente (poderes, recursos financeiros). Estão, deste modo, impossibilitados de responderem adequadamente às novas exigências resultantes de uma integração europeia mais profunda.

Como existe uma crescente competição de atracção de recursos entre autoridades territoriais no mercado interno, elas necessitam de poderes próprios suficientes para definirem o seu futuro económico. A sua capacidade para desempenharem um papel activo na modelação do seu desenvolvimento económico e social contra o pano de fundo das suas circunstâncias específicas determinará, em grande medida, as suas perspectivas futuras no mercado interno. Contudo, o governo central ocupa uma posição dominante em todas as políticas relevantes para as regiões, especialmente nas áreas menos desenvolvidas da Comunidade. Este défice democrático nos níveis regional e local é um obstáculo ao desenvolvimento económico destas regiões.

Quase metade das 175 regiões NUTE II estão hoje preparadas e aptas a desempenhar

um papel activo na estrutura institucional da União Europeia.

As restantes regiões da CE limitam-se a cumprir a legislação da CE que se lhes aplica, não sendo capazes de influenciar a formulação e a implementação de políticas relevantes da Comunidade. As regiões não possuem poderes, organização, recursos financeiros e, de um modo geral, estruturas administrativas que desempenhem um papel democraticamente legitimado na formulação de objectivos europeus. De uma maneira geral, também não satisfazem os requisitos necessários para uma representação democrática legitimada no Comité das Regiões. As que não dispõem de um mandato político não podem falar em nome dos cidadãos das regiões.

As estruturas administrativas e políticas aos níveis regional e local estão subdesenvolvidas, não existindo oportunidades suficientes para uma tomada de decisões democrática e o emprego de fundos, e o fluxo de informação, a representação externa de interesses e, deste modo, a eficácia das actividades ao nível regional são inadequados.

Em várias regiões europeias a estrutura organizativa e o processo de tomada de decisões já não satisfazem as novas exigências resultantes do mercado interno e do Tratado da União Europeia.

A maior parte dos Estados membros não consideram oportuno promover, encorajar ou tolerar iniciativas e actividades independentes nas regiões e municípios. A maioria das regiões têm, assim, poucas ou nenhuma oportunidades de tomarem a iniciativa no que diz respeito à promoção de desenvolvimentos endógenos.

O centralismo, o défice democrático e a ausência de poderes regionais provam ser um importante obstáculo ao desenvolvimento das regiões mais débeis da CE.

A Comunidade deveria, no futuro, prestar tanta atenção à eliminação destas deficiências como a um aumento futuro nas transferências financeiras para as regiões mais fracas.

i n f o r m a ç õ e s

As diferenças de poderes e de estatuto das autoridades territoriais são também muito importantes no contexto da implementação qualitativa do princípio da subsidiariedade na União Europeia. Órgãos territoriais de poder capazes de agir serão cruciais se se quiser implementar as soluções que estão próximas dos cidadãos e que têm a sua aprovação quando as políticas da Comunidade forem formuladas e implementadas. Isto é particularmente verdade para a política estrutural da CE.

Nestas circunstâncias, as autoridades territoriais de poder têm de ser mais integradas nos processos de tomada de decisões da Comunidade. O Tratado da União Europeia dá um importante passo na direcção certa, criando o Comité das Regiões (artigos 198a a 198c).

A diversidade e a ausência de comparabilidade dos poderes das autoridades territoriais de poder nos Estados membros e as diferentes imagens que têm de si próprias não facilitarão de modo algum o trabalho da Comunidade.

Através do seu trabalho, o Parlamento Europeu deu um contributo decisivo, chamando a atenção das instituições da CE para a importância do novo papel dos órgãos regionais e locais de poder. As resoluções adoptadas e as conferências dos órgãos de poder regional e local organizadas pelo Parlamento Europeu expressam na prática o seu desejo de tudo fazer para reforçar as autoridades territoriais de poder no contexto da Comunidade, preservando simultaneamente os seus próprios privilégios.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS RECENTES NO ESTUDO DA ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO E DO TERRITÓRIO*

Mário Vale**

A evolução dos enfoques teóricos no estudo da organização da produção e do território tem registado mudanças apreciáveis ao longo das últimas décadas. O (re)posicionamento teórico dos estudos em geografia económica filia-se em duas vertentes mais abrangentes: por um lado, reflecte as mudanças observadas na própria natureza das actividades económicas e, por outro lado, insere-se num quadro mais amplo de mudança das orientações teóricas na disciplina da geografia.

No primeiro caso, é evidente, mesmo para os geógrafos com menos preocupações no domínio da geografia económica, que as mudanças ocorridas na organização do espaço económico não têm cessado desde os anos 60. De uma forma sintética, podemos enumerar os seguintes factos: processos de concorrência à escala global; internacionalização da produção; emergência das grandes empresas transnacionais (TNE — *transnational enterprises*); afirmação e declínio de países e regiões no mapa mundial da produção; ascensão e queda de determinadas actividades económicas; aumento do emprego feminino; desigualdade

crescente na força de trabalho; mudança no tipo de relação capital-trabalho.

As mudanças do quadro teórico em geografia são mais difíceis de sintetizar. Desde o pós-guerra, pelo menos por três vezes, as fundações desta disciplina foram profundamente afectadas, primeiro através da implementação do paradigma neopositivista, depois com a afirmação das teorias de tipo estruturalista [leia-se, na maior parte dos casos, marxista(s)] e, actualmente, com a emergência de preocupações teóricas de tipo pós-estruturalista (estruturacionismo, realismo, pós-modernismo...).

1. Teoria da localização tradicional

O crescimento económico verificado no período do pós-guerra, grandemente baseado no dinamismo da actividade industrial, ainda que aliado ao capital financeiro, colocou novas questões à geografia económica. Pela sua natureza e também pela sua novidade, a busca de respostas aos problemas levantados implicou o desenvolvimento de novos enfoques teóricos e a aplicação de novas metodologias. Filiando-se num movimento de mudança mais abran-

*A investigação realizada teve o apoio da JNICT, através do projecto PCSH/GEO/715/93, «Desenvolvimento industrial e território».

** Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

gente, os geógrafos, na sua maior parte, aderiram à perspectiva filosófica neopositivista.

No domínio concreto dos estudos sobre a actividade industrial, a análise espacial fundou os seus princípios no modelo de Weber — exposto no início do século, — todavia aprofundando e ampliando este modelo de localização industrial. O objecto central do estudo da geografia industrial residia na análise da distribuição dos estabelecimentos industriais, bem como nos padrões resultantes da sua localização. Numa fase posterior, as análises do espaço industrial também privilegiaram o estudo das variações espaciais da estrutura industrial e o seu dinamismo, em paralelo com as formas espaciais adoptadas.

A teoria de localização industrial tradicional procura explicar as observações individuais a partir de um corpo teórico e como resultado da operação de leis ou de tendências gerais. Segundo Smith (1981), a realidade, por ser demasiado complexa, deve ser simplificada ou idealizada, de modo que possam prever-se, em determinados contextos, os acontecimentos futuros ou, pelo menos, tornar o inesperado menos imprevisível. Os problemas resultantes da (in)aplicabilidade dos modelos de localização industrial suscitaram críticas incisivas, bem como se questionou o sentido e a justificação científica dos estudos até aí elaborados.

Os problemas de inaplicabilidade residiam na incapacidade de os modelos replicarem a realidade devido à excessiva simplificação dos quadros de referência. O princípio da racionalidade económica cedo se revelou limitador, em virtude de a escolha da localização de uma unidade fabril nem sempre obedecer à lógica da maximização dos benefícios e da minimização das desvantagens (leia-se custos). A queda do conceito de *homo economicus*, em paralelo com a insustentável presunção do conhecimento absoluto por parte dos empresários de todos os dados que interferem na escolha de uma localização, incentivaram os geógrafos a procurar novos caminhos no estudo da actividade industrial.

No que diz respeito ao sentido e à justificação científica dos estudos efectuados, as críticas incidiram na limitação da visão «uma empresa-um estabelecimento», cada vez menos plausível num contexto de progressiva internacionalização da produção (Aydalot, 1985). Também a ausência de preocupações com a política industrial e com os acordos de comércio internacional, capazes de enviesar o princípio de um mercado livre em perfeita concorrência, contribuiu para o descontentamento dos geógrafos com a teoria tradicional de localização industrial (Chapman e Walker, 1987). Por outro lado, o facto de o trabalho ser considerado uma variável subalterna e de não existirem preocupações de justiça social, cada vez mais pertinentes à medida que se caminhava para os finais da década de 60, levou a que esta perspectiva no estudo da actividade industrial resvalasse para um lugar com pouco sentido e interesse científico.

Massey (1984) sintetiza a frustração sentida pelos geógrafos com a perspectiva neopositivista do seguinte modo (p. 3): «[...] At it worst there had been a myopic focus on individual firms, in perfect competition and responding blindly, and perfectly, to market forces. The patent inapplicability of much of the formal model-building of this tradition, [...] went along with a parallel school of cheery empiricism [...] and unconcerned with, if not actively scornful of, attention to theoretical formulation or problems of conceptualization.»

As reacções a estas críticas conduziram a uma reorientação teórica nos estudos sobre a actividade industrial: por um lado, desenvolveram-se os modelos de tipo estocástico, associados aos conceitos de probabilidade e, por outro lado, o foco de análise passou a incidir no processo de tomada de decisões, tendo como suporte teórico os estudos sobre o comportamento.

Todavia, aquelas reorientações ainda privilegiavam uma perspectiva assente nos princípios da economia neoclássica, o que, para alguns autores, por exemplo, Massey (1984),

As várias geografias

continuava a ser uma limitação e uma continuação ou extensão da teoria de localização industrial tradicional, em virtude de o objectivo final destes estudos continuar a residir na elaboração de leis gerais.

2. A(s) geografia(s) marxista(s)

O descontentamento com a teoria de localização industrial tradicional resultou, em parte, da ausência de respostas válidas para a compreensão da crise económica emergente nos países capitalistas mais desenvolvidos. Com efeito, desde finais dos anos 60 que a actividade industrial, principal dínamo do crescimento económico do pós-guerra, encetou uma fase de reestruturação a uma escala geográfica sem precedentes na história do capitalismo contemporâneo. A desindustrialização, o desemprego, a formação de novos espaços de produção, o crescimento das empresas transnacionais (TNE), as alterações estruturais no mercado de trabalho... são alguns dos factos dessa mudança, não sendo passíveis de explicação pelo enfoque teórico dominante.

A crise científica registada insere-se num contexto mais amplo de insatisfação com o enfoque neopositivista na geografia humana. A incapacidade de explicação ou compreensão das questões derivadas da relação indústria-espaco por aquele enfoque levou a um corte epistemológico, orientando-se a geografia industrial para as ciências sociais, com grande influência da(s) teoria(s) marxista(s). A actividade industrial começa a ser considerada uma actividade de transformação da matéria, estruturada pelas relações sociais, definidas pela relação conflituosa entre o capital e o trabalho (Peet, 1989).

O enfoque marxista é de tipo estrutural, onde a localização industrial é considerada um produto da operação das estruturas económica (na base do edifício «althusseriano»),

social e política. As análises privilegiam uma abordagem de tipo *top-down*; de um modo geral, os estudos iniciavam-se com uma identificação das forças operantes com impacto na actividade industrial, seguindo-se a discussão da reorganização dos processos produtivos, como consequência da operação das forças estruturais identificadas, e, finalmente, procedia-se à análise dos impactos espaciais decorrentes da reorganização económica (Smith, 1981). Em resumo, no enfoque marxista, o espaço é apenas um suporte à acção das forças estruturais, estando-lhe reservada uma natureza de não-actividade ou de incapacidade para condicionar a estrutura (Lipietz, 1977).

Esta versão do marxismo — duplamente redutora, pela excessiva importância da infra-estrutura económica e pela ausência de capacidade de acção do espaço — deu lugar a novos enfoques de cariz neomarxista ou mesmo, para alguns autores, pós-marxista.

A teoria da nova divisão internacional do trabalho (NDIT) constitui um avanço importante no campo da economia política, tendo sido difundida nos estudos de geografia económica. Segundo Benko e Lipietz (1992), privilegia-se uma análise centrada na nova divisão inter-regional do trabalho, como resultado da existência de três funções sincrónicas no processo de trabalho ao nível intra-sectorial, em oposição às análises que se limitam à complementaridade intersectorial.

A segmentação do processo produtivo em três fases — concepção, gestão e funções de controle, fabricação qualificada e, por último, fabricação desqualificada e montagem — permite explorar diferentes bacias de emprego a uma escala internacional, tendo por objectivo a redução dos custos de produção. As características intrínsecas a cada espaço podem, assim, ser aproveitadas de forma desigual pelas empresas com maior capacidade técnico-organizativa — especialmente as TNE —, desenhando-se, em consequência, uma NDIT (quadro n.º 1).

FUNÇÃO E TIPO DE ESPAÇO NA TEORIA DA NDIT

[QUADRO N.º 1]

Função	Tipo de espaço
Concepção, gestão e controle Fabricação qualificada Fabricação desqualificada e montagem	Áreas metropolitanas «centrais» Capitais sub-regionais Áreas «periféricas»

A aplicação destes princípios teóricos resultou numa nova ortodoxia ao nível das análises em geografia económica: o modelo centro-periferia, onde os espaços centrais desempenham um papel activo e dominante no comércio mundial, sendo simultaneamente geradores de grandes fluxos de capital, enquanto os espaços periféricos ocupam um lugar passivo e secundário nas trocas internacionais, dependendo dos primeiros para a colocação dos seus produtos e para a realização de investimentos significativos (Knox e Agnew, 1989).

A teoria da NDIT foi criticada, quer pelos marxistas de «linha dura», quer pelos cientistas sociais cépticos em relação às análises estruturalistas. Para os primeiros, por exemplo, veja-se Peet (1989): a posição de destaque da divisão de trabalho como base interpretativa para as dinâmicas espaciais remete para segundo plano o lugar das dinâmicas sociais, em particular o processo de luta de classes, considerado um elemento explicativo fundamental na teoria marxista. Para os segundos, a inaplicabilidade da NDIT constitui o principal óbice. Segundo Morris (1988), os problemas podem resumir-se nos seguintes pontos:

- Uma parte significativa da produção industrial ainda se localiza nos países desenvolvidos;
- As TNE, ainda que responsáveis por uma fatia crescente da produção industrial, não são as únicas empresas dinâmicas. Com efeito, as PME continuam a ocupar um lugar central na economia;
- Ignora-se o papel das políticas de desenvolvimento económico;

- Privilegia-se excessivamente o factor trabalho para explicar a dinâmica do espaço industrial.

As análises estruturalistas marxistas encerram um problema que se tornou inultrapassável e limitador para a ciência geográfica: o espaço é considerado apenas um produto predeterminado da operação de um leque de leis e tendências, não havendo lugar para o singular e para o particular. Este problema resultou num afastamento entre a teoria e a realidade empírica (Chapman e Walker, 1987), bem como num aprofundamento da análise do processo de acumulação de capital, ignorando-se outros vectores essenciais para a compreensão das desigualdades.

3. O(s) pós-estruturalismo(s) em geografia económica

A concepção de uma sociedade construída sob o princípio de *structure in dominance*, determinada, em última instância pela sua fundação económica — onde os agentes humanos são considerados apenas «portadores» das relações sociais de produção —, encerrou um ciclo de pensamento na área das ciências sociais. *Estrutura e agência* tornaram-se dois conceitos centrais para as teorias pós-estruturalistas, amplamente divulgadas nos anos 80.

No âmbito deste novo enfoque e no domínio da geografia económica pode afirmar-se que os trabalhos pioneiros pertenceram a Doreen Massey, com *Spatial Division of*

As várias geografias

Labour — Social Structures and the Geography of Production, e a Allen Scott e Michael Storper, com *Production, Work and Territory — The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*. Extravasando a disciplina geográfica, mas com impactes inquestionáveis, devem referir-se os trabalhos dos autores da escola da regulação francesa, bem como as influências da perspectiva realista.

Massey (1984) admite a existência de processos causais; todavia, reconhece também que estes não operam de uma forma isolada; é exactamente a combinação, de um modo diversificado, dos processos causais que permite formar a variedade, a individualidade e a singularidade. Concretamente, a natureza particular do capitalismo em diferentes espaços, as especificidades das economias regionais e as diversas respostas à crise económica são «produtos de muitas determinações»; importa reconhecer a sua existência — em vez de normalizar as diferenças ou tratá-las como desvios a uma tendência — para melhor perceber as suas construções e apreciar os seus efeitos.

O contributo mais importante de Massey sintetiza-se na sua metáfora «geológica», que, *grosso modo*, pode ser expressa da seguinte forma: «Tal como a deposição de sedimentos se faz em diferentes eras geológicas, originando formas distintas em consequência de combinações particulares de material, também uma sociedade se desenvolve tendo por base especificidades económicas, sociais e políticas, como resultado da história da sua formação.»

Neste sentido, os processos causais nem sempre geram efeitos semelhantes na produção, no trabalho e na organização do território em virtude de as formações sócio-territoriais serem desiguais à partida. Assim, a análise geográfica deve incidir nos processos causais e, de igual modo, na singularidade das estruturas sócio-produtivas regionais, próprias à sua formação histórica.

Para Peet (1989), a turbulência no pensamento geográfico de «esquerda» produziu

uma linha de análise neomarxista, pertencendo o melhor trabalho a Scott e Storper (1986). A tese destes autores introduz um nível «meso» entre a problemática macro-micro, que é essencialmente uma análise de tipo territorial; esta análise move-se entre a dinâmica geral dos modos de produção e as comunidades e lugares específicos, sendo precisamente ao nível intermédio — caracterizado por relações de contingência — que é possível perceber os mecanismos responsáveis pela diversidade geográfica, por mais estáveis que sejam os processos causais ou as estruturas macro.

De uma forma sintética, Scott e Storper (1986) consideram que as desigualdades nas paisagens do capitalismo contemporâneo se devem à concentração de capital e trabalho em espaços onde os rendimentos são crescentes. Por sua vez, os fundamentos da desigualdade espacial devem ser analisados a três níveis:

1. Como sistemas de regras de ordem, fundadas nas relações básicas das sociedades capitalistas (nível macro);
2. Como manifestações directas de processos espaciais (nível meso);
3. Como conjuntos de comunidades humanas, onde ocorre a reprodução social e a acção (nível micro).

A originalidade deste contributo reside na valorização do espaço, actuando a um nível intermédio, com uma função de mediação entre os níveis macro e micro. Porém, a consistência da proposta teórica apresentada levanta algumas questões, designadamente no que diz respeito à natureza do espaço: enquanto os autores afirmam que o dinamismo social não é passível de ser teorizado descontextualizado de um quadro geográfico, por outro lado, argumentam que a análise territorial não pode constituir uma ciência autónoma em virtude de as formas locativas não passarem de manifestações de processos sociais (Peet, 1989). Esta

crítica de Peet não é, contudo, pertinente, pois Scott e Storper apenas procuram demonstrar que o espaço não pode ser ignorado nas dinâmicas sócio-produtivas, constituindo mesmo uma variável crucial para a explicação do desenvolvimento desigual.

A escola da regulação francesa surge em meados dos anos 70, num contexto de crise das teorias estruturalistas. Para estes autores, um determinado regime de acumulação capitalista requer um modo de regulação específico (Aglietta, 1976; Boyer, 1987). Por regime de acumulação entende-se o processo, necessariamente coerente e estável, de alocação do produto social entre acumulação e consumo, implicando uma correspondência directa entre as condições de produção e de reprodução. O modo de regulação define-se através de um conjunto de normas, práticas e comportamentos, formais ou informais, que permitem o funcionamento do regime de acumulação.

Nesta perspectiva teórica, o espaço desempenha um importante papel de regulação nos regimes de acumulação, assumindo-se também a tese da polarização centro-periferia como modo de regulação de regimes globais. Todavia, para Peet (1989) tal não significa a falência do estruturalismo, pois a reprodução social capitalista é conseguida através de acções individuais, podendo resultar num processo de reprodução casual, mas em caso algum não intencional.

As influências do realismo transcendental, inicialmente divulgadas por Bhaskar (1975), foram incorporadas no campo da geografia económica principalmente por Sayer (1982, 1984). Segundo esta perspectiva filosófica, os acontecimentos empíricos são produzidos pela acção da estrutura e por mecanismos específicos, encontrando-se estes separados, resultando numa divisão entre a investigação abstracta e a investigação concreta (Vale, 1990). Deste modo, o método a utilizar deve incidir na identificação das estruturas causais e das mediações — modos particulares de

associação —, que, em combinação, permitirão explicar as formas concretas de actuação ao nível espacial (Silva, 1995).

Apesar dos avanços das teorias pós-estruturalistas, persistem alguns problemas no domínio da geografia económica, designadamente as dualidades geral/particular, estrutura/agência e global/local, para os quais ainda hoje não se encontrou uma resposta satisfatória.

4. Produção, trabalho e território: o debate actual

As investigações de cariz pós-estruturalista no estudo da produção, trabalho e território registaram avanços significativos com o desenvolvimento da problemática do «distrito industrial». Os trabalhos originais de Marshall (1890, 1900) encontram-se na base desta linha teórica de investigação. Com efeito, as fundações da teoria de desenvolvimento regional endógeno (v., por exemplo, Sthör e Taylor, 1981), dos estudos realizados sobre a «Terceira Itália» (Bagnasco, 1977; Becattini, 1987; Garafoli, 1983) e mesmo da obra de referência de Piore e Sabel (1984) encontram-se no pressuposto de que o sucesso e o crescimento económico de uma região se devem fundamentalmente à sua dinâmica interna¹.

A revalorização inquestionável do território parece constituir o denominador comum das diferentes abordagens referidas. As características geográficas, históricas e político-psicológicas consideram-se decisivas para o desenvolvimento regional, contribuindo para a

¹ Para o caso português, consultar, entre outros, J. Ferrão e A. Mendes Baptista (1989), «Industrialização e desenvolvimento endógeno em Portugal: problemas e perspectivas», in *Sociologia — Problemas e Práticas*, 7, pp. 43-64, e também J. Reis (1992), *Espaços da Indústria. A Regulação Económica e o Desenvolvimento Local em Portugal*, Afrontamento, Porto.

As várias geografias

criação de uma «atmosfera industrial» (Vale, 1994). Por outras palavras, a organização fundada na «hierarquia», característica nas grandes empresas, cede lugar à organização de «mercado»², verificando-se uma divisão do trabalho interfirmas num território circunscrito (Williamson, 1985).

Traduzindo o sucesso das abordagens centradas no território, realizaram-se inúmeros estudos sobre sistemas produtivos locais. Todavia, foi com o trabalho de Piore e Sabel (1984) que, ao interpretarem o sucesso das economias locais, se observou um progresso científico mais relevante; partindo da teoria da regulação, aqueles autores anunciaram o fim do modelo de produção de massa fordista e, ao mesmo tempo, identificaram a emergência de um novo modelo focado na especialização flexível, elegendo o distrito industrial como a forma espacial paradigmática resultante. Harvey (1989) considera que a acumulação flexível — prenúncio da era pós-moderna — pode ser observável nos processos de trabalho, mercado de trabalho, produtos e padrões de consumo; a emergência de novas actividades produtivas, a prestação inovadora de serviços (sobretudo de tipo financeiro), em paralelo com a inovação comercial, tecnológica e organizacional, num contexto de «compressão espaço-tempo», são também outros aspectos centrais do novo modelo.

O surto de estudos locais compreende-se, assim, pelo exposto nos parágrafos anteriores. Porém, pese o facto de a abordagem privilegiar nitidamente o território e constituir uma alternativa aos estudos que tinham por referência teorias estruturalistas, parecia privile-

giar-se excessivamente o particular e o individual, adiando-se, uma vez mais, o estudo da articulação entre os processos globais causais e as estratégias de actuação ao nível local (Ferrão, 1987). As críticas mais pertinentes aos estudos locais orientam-se segundo três vertentes:

1. Os sistemas produtivos locais estudados não representam casos evidentes de sucesso, à excepção de um reduzido número, pelo que se verifica um empolamento da capacidade de desenvolvimento baseado na mobilização dos recursos endógenos (Martinelli e Schoenberger, 1992);
2. Os processos de produção tipicamente fordistas ainda são relevantes, tal como as TNE e as grandes empresas mantêm a sua vitalidade e o domínio dos principais sectores da economia (Amin e Dietrich, 1991);
3. As regiões mais competitivas continuam a ser aquelas que apresentam um importante desenvolvimento urbano, onde não é razoável considerar as virtudes enunciadas pelas teorias de base local (Dunford, 1994; Vale, 1995).

As mudanças na geografia da produção são irrefutáveis; a interpretação e a identificação dos processos causais explicativos das mudanças não são, porém, concordantes. A teoria dos custos de transacção — com incidência na «organização industrial» — permite entender os distintos posicionamentos a partir de um mesmo quadro analítico, bem como providenciar um caminho mais integrador. Posicionando-se os defensores dos sistemas produtivos locais claramente do lado dos princípios de organização do «mercado» e os críticos mais insistentes do pós-fordismo do lado da «hierarquia», descortina-se um caminho intermédio, já explorado por Williamson (1985), que se reporta à organização em rede (*networking*). Os sistemas de produção mais

² A coordenação e a tomada de decisões num determinado sistema produtivo podem traduzir uma situação de elevada hierarquia e de direcção (o que é conhecido por «hierarquia» na economia dos custos de transacção) ou, no sentido oposto, exprimir a predominância da colaboração e da cooperação entre os agentes económicos, não se verificando relações de poder assimétricas (o que se define por «mercado», segundo a mesma teoria).

sensíveis ao relacionamento com outras unidades industriais tenderão a privilegiar uma organização em rede, podendo esta ser aglomerada ou dispersa, localizada ou trans-regional, consoante se revelem mais ou menos dependentes das economias de escala e de gama externas (Storper e Harrison, 1992).

Paralelamente, os trabalhos mais recentes destacam a importância das formas de governância de um sistema de produção; mais importante do que o «mercado» ou a «hierarquia» é a forma de regulação política dos sistemas de produção, considerando-se a governância um conjunto de acções políticas, excluindo as do Estado, para além da economia de mercado, que permitem solidificar determinada rede industrial, refutando-se, assim, as pretensões da economia neoliberal.

A política aparece uma vez mais na agenda contemporânea da geografia económica. Os estudos mais recentes, e ao mesmo tempo mais estimulantes, incidem na análise do papel das instituições no processo de desenvolvimento, designadamente nas que ocupam uma posição intermédia e de intermediação, entre o níveis macro e micro, entre a economia e a empresa, entre o poder central e o poder local (Storper e Salais, 1993). Considera-se que a «espessura» institucional, nos termos de Amin e Thrift (1994), é indispensável para o desenvolvimento das regiões, possibilitando minorar os impactos mais negativos das políticas de desenvolvimento desenhadas de acordo com os princípios neoliberais. Parte dos problemas advêm da mudança na natureza e na acção do Estado, que, orientado por princípios de promoção da competitividade, tende a privilegiar os agentes (regiões, empresas, pessoas ...) com maior dinamismo, através do desenho de políticas orientadas pelo lado da oferta (inovação, educação, formação profissional, infra-estruturas ...).

Para além dos avanços na teoria da economia dos custos de transacção e do regresso do papel das políticas, Courlet, Pecqueur e Soulage (1993) referem ainda a necessidade de se ampliar o estudo da articulação entre os níveis global e local, o que parece ser já uma realidade evidente nos trabalhos mais recentes do Gremi (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs). Embora o ponto de partida, em termos teóricos, se situe próximo do conceito de distrito industrial, mas privilegiando-se o dinamismo dos sistemas e a inovação, observa-se que as ligações locais e internacionais na estratégia das empresas constituem uma linha de investigação (Quévit, 1991) cujas conclusões futuras, por certo, contribuirão para um maior esclarecimento desta problemática.

Nos finais do século XX, a geografia económica ainda parece buscar caminhos teóricos mais consistentes, mas definitivamente no sentido do pós-estruturalismo. Apontaram-se, de uma forma breve, alguns dos pontos que mais preocupam os geógrafos desta área, parecendo evidente que a organização industrial, o papel das distintas formas de regulação política e, finalmente, o reforço explicativo do território são vectores de análise consolidados na investigação actual (Veltz, 1994). Encontramo-nos no fim de um ciclo teórico, adivinhando-se no horizonte o ressurgimento de uma geografia mais integradora, provavelmente uma vez mais sustentada pela região, mas longe da perspectiva historicista. Será que, do ponto de vista analítico, a região, à semelhança do Estado-nação, da família e do mercado, virá a ser considerada uma unidade fundamental da vida social no capitalismo contemporâneo, e não apenas um resultado de processos político-económicos vastos e complexos (Storper, 1995)? É com ansiedade que os geógrafos procuram obter esta resposta, por forma a contribuírem decisivamente para o progresso das ciências sociais.

As várias geografias

BIBLIOGRAFIA

- AGLIETA, M. (1976), *Régulation et crises du capitalisme*, Calmann-Lévy, Paris.
- AMIN, A., e DIETRICH, M. (1991), «From hierarchy to «hierarchy»: the dynamics of contemporary corporate restructuring in Europe», in A. Amin e M. Dietrich (eds.), *Towards a New Europe? Structural Change in the European Economy*, Ed. Elgar, Aldershot, pp. 49-73.
- AMIN, A., e THRIFT, N. (1994), «Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association», in *Economy and Society* (no prelo).
- AYDALOT, P. (1985), *Economie régionale et urbaine*, Economica, Paris.
- BAGNASCO, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bolonha.
- Becattini, G. (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bolonha.
- BENKO, G., e LIPIETZ, A. (1992), «Le nouveau débat régional: positions», in G. Benko e A. Lipietz (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris, pp. 13-32, (trad. portuguesa: *As Regiões Ganadoras. Distritos e Redes: Os Novos Paradigmas da Geografia Económica*, Celta, Oeiras, 1994).
- BHASKAR, R. (1975), *A Realist Theory of Science*, Harvester, Brighton.
- BOYER, R. (1987), *La théorie de la régulation: une analyse critique*, La Découverte, Paris.
- CHAPMAN, K., e WALKER, D. (1987) (eds.), *Industrial Location*, Basil Blackwell, Oxford.
- COURLET, C., PECQUEUR, B., e SOULAGE, B. (1993), «Industrie et dynamiques de territoires», in *Revue d'économie industrielle*, 64, pp. 7-21.
- DUNFORD, M. (1994), «Winners and losers: the new map of economic inequality in the European Union», in *European Urban and Regional Studies*, 1, 2, pp. 95-114.
- FERRÃO, J. (1987), «Indústria e território: breve história de uma união feliz», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, pp. 55-68.
- GARAFOLI, G. (1983), *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, IRER e Franco Angeli, Milão.
- HARVEY, D. (1989), *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford.
- KNOX, P., e AGNEW, J. (1989), *The Geography of the World Economy*, Arnold, Londres.
- LIPIETZ, A. (1977), *Le capital et son espace*, Maspero, Paris.
- MARSHALL, A. (1890), *Principles of Economics*, Macmillan, Londres.
- MARSHALL, A. (1900), *Elements of Economics of Industry*, Macmillan, Londres.
- MARTINELLI, F., e SCHOENBERGER, E. (1992), «Les oligopoles se portent bien, merci! Éléments de réflexion sur l'accumulation flexible», in G. Benko e A. Lipietz (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris, pp. 163-188.
- MASSEY, D. (1984), *Spatial Divisions of Labour. Social Structures and the Geography of Production*, Macmillan, Londres.
- MORRIS, J. (1988), «Research in industrial geography: a theoretical critique», in *Transactions of the Institut of British Geographers*, 13, pp. 337-344.
- PEET, R. (1989), «Conceptual problems in neo-marxist industrial geography. A critique of themes from Scott and Storper's *Production, Work, Territory*», in *Antipode*, 21 (1), pp. 35-50.
- PIORE, M., e SABEL, C. (1984), *The Second Industrial Divide*, Basic Books, Nova Iorque.
- QUÉVIT, M. (1991), «Innovative environments and local/international linkages in enterprise strategy: a framework for analysis», in R. Camagni (eds.), *Innovation Networks. Spatial Perspectives*, GREMI-Belhaven Press, Londres, pp. 55-70.
- SAYER, A. (1982), «Explanation in economic geography: abstraction versus generalization», in *Progress in Human Geography*, 6, 1, pp. 68-88.
- SAYER, A. (1984), *Method in Social Science: a Realist Approach*, Hutchinson, Londres.
- SCOTT, A., e STORPER, M. (1986) (eds.), *Production, Work, Territory — The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Allen and Unwin, Boston.
- SILVA, C. (1995), *Poder Local e Território. Análise Geográfica das Políticas Municipais, 1974/1994*, dissertação de doutoramento em Geografia, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- SMITH, D. (1981), *Industrial Location. An Economic Geographical Analysis*, Wiley, Nova Iorque.
- STHÖR, W., e TAYLOR, D. (1981) (eds.), *Development from Above or Below*, Wiley, Chichester.
- STORPER, M., e HARRISON, B. (1992), «Flexibilité, hiérarchie et développement régional: les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990», in G. Benko e A. Lipietz (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris, pp. 265-291.

- STORPER, M., e SALAIS, R. (1993), *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, Éditions EHESS, Paris.
- STORPER, M. (1995), «The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies», in *European Urban and Regional Studies*, 2, 3, pp. 191-221.
- VALE, M. (1990), *Indústria Electrónica e Desequilíbrios Territoriais*, dissertação de mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- VALE, M. (1994), «Estratégias empresariais e dinâmicas territoriais: o projecto Ford/VW em Portugal», in *V Jornadas de Geografia Industrial*, AGE, Universitat de Girona, pp. 213-222.
- VALE, M. (1995), «'Mercado' e 'hierarquia', na organização da produção e do território: instituições e desenvolvimento regional», in *Seminário Dinâmicas Sócio-Económicas e (Re)Organização Territorial: Processos de Urbanização e de Reestruturação Produtiva*, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- VELTZ, P. (1994), *Des Territoires pour apprendre et innover*, Éditions de l'Aube, Paris.
- WILLIAMSON, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Basic Books, Nova Iorque.

TRÊS PROJECTOS DESENVOLVIDOS NO INSTITUTO DA ÁGUA

*Orlando Borges**

1. Introdução

O Instituto da Água é o organismo do MARN que tem como atribuições e competências implementar e coordenar a política de gestão dos recursos hídricos a nível nacional.

O Instituto da Água sucedeu aos Serviços Hidráulicos, Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos e Direcção-Geral dos Recursos Naturais, no sentido de integrar as vertentes quantidade/qualidade, águas interiores/águas costeiras e águas superficiais/subterrâneas como componentes de um mesmo ciclo. Assim se justifica que as utilizações da água, rejeição de efluentes, ocupações do domínio hídrico e a construção de infra-estruturas hidráulicas sejam coordenadas pelo mesmo organismo. Esta gestão integrada é muito complexa e só se torna plenamente eficaz quando decorrente de uma adequada planificação. Neste momento está em curso, a nível nacional, um conjunto de instrumentos de planeamento e gestão (Plano Nacional da Água, Plano da Bacia Hidrográfica, planos de ordenamento das albufeiras, planos de

ordenamento da orla costeira) e está a ser implementado um conjunto de diplomas sobre a utilização e o regime económico-financeiro do domínio hídrico.

Torna-se, assim, evidente e indispensável a constituição de equipas multidisciplinares para a gestão integrada de recursos hídricos. Nesta área em concreto, a interdisciplinaridade é muito recente, mas, em função de vários factores (onde não é de desprezar o facto de as candidaturas aos fundos comunitários para a execução de infra-estruturas terem de englobar uma análise custo-benefício, uma avaliação ambiental e a sua integração em projectos e planos), cada vez mais a construção de uma barragem, uma regularização fluvial ou a construção de um porto são hoje em dia resultado de projectos com fortes componentes da área económica, social e ambiental.

A participação em equipas multidisciplinares, como, por exemplo, a que actualmente coordeno, que é constituída por engenheiros, geógrafos, arquitectos, agrónomos, paisagistas e biofísicos, constitui uma experiência rica e gratificante. Nesta rubrica da *Inforgeo*, que tem como objectivo dar a conhecer experiências a nível profissional de geógrafos, farei referência a três projectos de que fui responsável, mas que têm sobretudo em comum a

* Chefe de divisão de Ordenamento e Protecção do Instituto da Água, do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais.

necessidade de congregar na sua execução formações diversas.

2. Projectos de regularização de cheias — barragens/regularizações

Foi nesta área que fiz o meu «tirocínio» em recursos hídricos, nomeadamente em Inglaterra, na School of Geography & Planning, em 1987 e 1989, no âmbito de bolsas concedidas, respectivamente, pelo British Council e pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.

O projecto que elaborei no âmbito do Grupo de Trabalho das Cheias tinha como finalidade equacionar as infra-estruturas e a prioridade para a sua implementação na defesa contra cheias. O trabalho aplicado a situações concretas na área metropolitana de Lisboa, tendo por base dados hidráulicos (alturas da água, caudais e respectivos períodos de retorno), dados do uso do solo (ocupações existentes e respectivos valores) e altimetria (cotas do terreno e das ocupações), resultou num modelo relacional entre as diferentes alturas de água com os potenciais prejuízos. A análise do custo da regularização/barragem, bem como variantes destes projectos, eram directamente relacionadas com os benefícios (ou seja, prejuízos não causados ou impactos ambientais e sociais). A aplicação desta metodologia implica que estes projectos não sejam só equacionados na vertente hidráulica, permitindo o recurso a medidas não estruturais ou à definição de regras de uso e ocupação do solo.

É de realçar que os cursos de água, para além da *função hidráulica*, como colectores das águas da bacia vertente, têm ainda uma *função biofísica*, enquanto suporte de biocenoses, uma *função paisagística*, como um dos elementos vivificadores e estruturan-

tes do meio natural, e uma *função económico-social*, através da qual todos os agentes utilizam os seus recursos.

Até há relativamente pouco tempo as intervenções nos cursos de água abordavam só as componentes hidráulicas, com o objectivo de melhorar as condições de escoamento, mas hoje as técnicas a que um curso de água é submetido têm de ter em consideração cada vez mais as restantes funções.

3. Gestão costeira

A Divisão de Ordenamento e Protecção do INAG tem como uma das atribuições coordenar a nível nacional a gestão de toda a faixa costeira, com excepção das áreas protegidas e áreas portuárias.

Esta coordenação integra as componentes de protecção (obras de defesa costeira), o seu planeamento (POOC) e as regras de utilização (apoios de praia, aquaculturas, emissários, etc.).

Como se calcula, tem sido uma experiência extremamente fascinante, pesem embora algumas lacunas, de carácter mais legal e institucional.

De entre os projectos e tarefas em execução na Divisão destaco:

- Elaboração de uma estratégia de gestão para o litoral, que em parte foi já contemplada no Plano Nacional de Política do Ambiente;
- Execução de obras de defesa costeira, nomeadamente defesas frontais e esporões para salvaguarda de pessoas e bens;
- Implementação e coordenação dos processos de delimitação do domínio público marítimo (está em fase de adjudicação um trabalho de levantamento, fotografia aérea, cadastro 1: 2000 e demarcação do DPM de Caminha a Sines);

Projectos e práticas profissionais

- Definição de critérios para o licenciamento pelas direcções regionais do ambiente e recursos naturais dos apoios de praia, aquaculturas, etc.; princípios e regras a adoptar nos planos directores municipais e na Reserva Ecológica Nacional;
- Implementação e elaboração dos planos de ordenamento da orla costeira (quatro em execução — um em fase de adjudicação e dois a ser lançados concursos brevemente).

Os POOC criarão o modelo e a base de gestão a médio e longo prazo nomeadamente para a execução de obras de defesa costeira, na definição de regras de uso e ocupação e na requalificação da faixa costeira.

4. Ordenamento albufeiras/ praias fluviais

A Divisão de Ordenamento e Protecção do INAG tem também como responsabilidade implementar e executar a nível nacional os planos de ordenamento das albufeiras de águas públicas.

Estas albufeiras, em função dos seus fins, estão classificadas em protegidas, condicionadas de utilização limitada e de utilização livre. Os planos de ordenamento são os instrumentos que permitem identificar, tanto no plano de água como na envolvente, as utilizações potenciais, tendo presente a capacidade de carga e o fim a que se destina a albufeira. Com o aumento da procura destes espaços, nomeadamente para a prática de actividades recreativas, tornou-se necessário definir modelos de compatibilidades entre o meio e as utilizações. Algumas dessas metodologias foram por nós desenvolvidas no primeiro plano que foi elaborado (albufeira do Caia), que serviu de base para a execução dos estudos posteriores e dos planos agora em curso.

De cerca de uma centena de albufeiras existentes, meia dúzia têm plano elaborado, outras tantas em execução e duas em concurso (Alto Lindoso e Touvedo), não existindo plano específico para as restantes. Julga-se que até 1999, no âmbito do Programa Operacional do Ambiente, o Instituto da Água consiga promover o ordenamento das restantes albufeiras.

Para além do planeamento, é necessário ajudar a implementar e a consolidar a utilização dos planos de água; por isso criámos há dois anos um programa específico, que foi extensível às restantes linhas de água, dando origem ao Programa de Praias Fluviais, que contribui para:

- Aumentar o bem-estar das populações do interior;
- Reabilitar paisagisticamente os espaços fluviais;
- Melhorar a qualidade das águas interiores;
- Fomentar o turismo no interior;
- Aumentar a segurança na prática de actividades recreativas;
- Criar maiores reservas de água;
- Fomentar actividades lúdicas.

Neste programa, em 1995, foram financiadas 80 das 225 candidaturas apresentadas pelas câmaras municipais, de que resultou um investimento de 1 milhão e 500 000 contos na construção e melhoria de praias fluviais.

Nas três áreas de intervenção que acabei de referir só foram concretizados os seus objectivos dada a constituição de equipas multidisciplinares, onde é cada vez mais simples e mais fácil, mesmo com formações diversificadas, concretizar projectos. Como exemplo, posso referir que, como representante do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais na Comissão Nacional da Reserva Ecológica, que tem representantes de todos os ministérios (Obras Públicas, Defesa Nacional, Mar, etc., com vá-

i n f o r g e o

rios interesses e pontos de vista diferentes), das várias dezenas de decisões e deliberações tomadas, todas foram por consenso.

Em todo o meu percurso profissional sinto que onde mais aprendi e enriqueci foi na participação destas equipas multidisciplinares.

O VAQUEIRO CHORÃO

Fernando João Moreira*

Terminal rodoviário do Tietê, quinta-feira, pela manhã. Moderno e faraônico, o edifício assemelha-se a uma colmeia, para onde convergem e donde divergem verdadeiras moles humanas, apressadas aquelas que circulam nos percursos demarcados que desaguiam nas camionetas da ponte rodoviária São Paulo-Rio, mais devagar e hesitantes as que dali vão partir para destinos mais longínquos.

O Tietê, tal como o aeroporto de Guarulhos, situado a dois passos, constitui uma das portas principais de São Paulo. Um e outro, servindo uma população que só no ABC Paulista¹ ronda os 18 milhões de habitantes, traduzem, pelas suas megadimensões e estruturas arquitectónicas, o drama das grandes cidades sul-americanas de crescimento explosivo: uma escala que escapa à dimensão humana.

Desenhado para movimentar milhares de *ônibus* e de passageiros no mais curto lapso de tempo, tudo foi sacrificado à eficácia. Conforto, informação, serviços de segurança ..., cada um que se amane por si.

Um relance pela massa de utentes rapidamente nos dá indicações preciosas sobre a sociedade brasileira. Gente humilde, gente pobre a caminho dos sertões do Nordeste ou do cerrado central, sacos de plástico, sacos de

viagem *Adidas* ou *Puma* comprados nas feiras das favelas, malas do século passado e, sobretudo, caixas e caixas de cartão.

A realidade é que, devido à política de cartel levada a cabo pelas três grandes companhias de aviação, os custos astronómicos do transporte aéreo no Brasil, aliados ao modo como é distribuída a riqueza nacional, dividem os viajantes em dois grandes grupos: os ricos, que, juntamente com a verdadeira multidão de comensais dos diversos governos federais ou estaduais, utilizam o transporte aéreo, e os outros, aqueles que, não tendo outro remédio, se arrojam ao desconforto e aos perigos que as grandes deslocações rodoviárias comportam naquelas paragens.

Entro neste verdadeiro pandemónio carregado com toda a bagagem que uma estada de três meses pelos estados da Federação me tinha acrescido ao pequeno saco levado de Lisboa. Esbaforido e desalinhado, passo à compra dos bilhetes. Quase uma centena de bancas pertencentes a outras tantas companhias de viação alinham-se ameaçadoramente. Após uma investigação cuidada e inquéritos minuciosos, apurei duas, tantas quantas fazem carreiras regulares para o Recife, a capital do estado de Pernambuco.

Porque a bagagem nestas paragens convém andar perto e, também, porque três sacos para duas mãos levantam sempre problemas, dirigi-me ao *guiché* mais próximo: «Viação São Gonçalo, transportes para todo o Brasil.»

* Faculdade de Letras de Lisboa.

¹ Grande São Paulo. Esta designação deve-se às iniciais dos três municípios embrionários: Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

«Passagem, mais taxas, mais alcavalas diversas, são oito mil e duzentos reais. O *ônibus* sai dentro de duas horas do terminal 124 e a bagagem tem de ser entregue meia hora antes. Boa viagem, senhor.»

Prontinho, caso arrumado. Aí ia eu a caminho do Recife, via terrestre. Viagem calculada em três dias. Camioneta das mais baratas.

Podia ter seguido o conselho da vendedora e partir num *ônibus*-leito — veículo em que os bancos recostam e permitem, durante a noite, algo parecido à posição horizontal. A diferença de preço, para mim, cheio de reais, era irrisória, mas, já que aqui estamos, então toca a conhecer como o comum dos mortais se desloca por estas bandas.

Na realidade, decidi-me pelo transporte rodoviário, quando já tinha uma viagem aérea reservada para Salvador da Baía, por várias razões: não sabia em que ocupar os três dias seguintes, queria ver a paisagem de perto e, sobretudo, misturar-me com o povo. Até então todas as grandes e médias deslocções que tinha feito, à excepção de duas — Brasília-Goiânia e Rio de Janeiro-Belo Horizonte —, tinham sido de avião. Em nenhuma delas, como é evidente, tinha tido oportunidade para, aproveitando os tempos de viagem, contactar com as populações urbanas mais desfavorecidas. Para mais, subir às favelas — ou entrar nos seus equivalentes noutras cidades — estava liminarmente excluído e toda a minha vivência pelas cidades do Brasil não tinha mais do que permitido contactos esporádicos e de circunstância. Assim, pensei, este seria um bom expediente.

Passo camionetas de todas as cores e feitiços arrumadas em espinha — umas, ao estilo americano, lembrando a mítica *Grey Hound*, outras, semelhantes àquelas que conhecemos na Europa. Diviso um ajuntamento indescritível de gente e volumes. Pelo aspecto deve ser ali, pensei. Era mesmo!

Como a todo o pequeno-burguês, o povo (ou melhor, o *povão*) induz-me sentimentos

contraditórios: ora me fascina, ora me desgosta. Em boa verdade, e já que ninguém nos ouve, fascina-me a sua imagem idílica que, a golpes de leituras diversas, fui construindo; choca-me a realidade, demasiado crua e áspera.

E o que estava ali, num alarido infernal e numa suadeira para meter toneladas de bagagem no pobre do *ônibus*, era povo, olá se era. Casais de gente dos subúrbios bem acompanhados com a respectiva ranchada de filhos, trabalhadores temporários em fase de refluxo, idosos em mudança para os locais donde, décadas antes, tinham iniciado a aventura da conquista da grande cidade e, também, gente indefinível, na sua maioria do sexo masculino. Tudo e todos tentando, com a ajuda dos funcionários da empresa de transportes, meter o Rossio na Rua da Betesga. Isto é, as mobílias desmontadas, os fogões, as *geladeiras*, os colchões e toda uma série de pacotes de tamanhos e feitiços variados no espaço exíguo remanescente ao ocupado pelos habituais sacos de viagem.

Espantado com tanto ardor tropical e porque, pela minha parte, as magras formalidades estavam concluídas, afastei-me, prudentemente, para perto de um vendedor ambulante. Um *pão de queijo*² e um *guaraná*³ caem sempre bem a um viajante prevenido.

A hora da partida aproxima-se. «É tempo de os excelentíssimos passageiros ocuparem os seus lugares.» Obedientemente, incorporo-me na manada que, de forma ordeira, faz fila

² Espécie de pão feito com farinha de mandioca muito fina (polvilho) e queijo de Minas. Embora presente em todo o Brasil, é uma especialidade do estado de Minas Gerais. Existe, igualmente, uma variante, mais consistente, o denominado «biscoito de queijo». Qualquer uma delas é consumida, sobretudo, ao pequeno-almoço.

³ Refrigerante muitíssimo popular no Brasil elaborado com base nas sementes da planta com o mesmo nome. Originária da Amazónia, esta planta apresenta propriedades estimulantes.

Impressões e opiniões

na entrar. É nesta altura que reparo na per-
tagem da viagem. Aquele que, como é há-
do nestas coisas, irá ocupar o lugar central do
microcosmos efêmero que se irá constituir nos
próximos dias.

Estrutura média para o baixo, tez escura e
feições denunciadoras da sua origem nordesti-
na, aspecto de sobrevivente a uma vida ma-
drasta, o nosso homem despede-se efusiva-
mente de alguém, jovem e do sexo feminino,
que, certamente, lhe terá adoçado a existência.
Chanatos nos pés, calções de praia, camisa
garrida e, como *ex-libris*, um imponente cha-
péu de vaqueiro na cabeça. Na mão uma lata de
cachaça *Pitu*, na boca palavras algo enta-
rameladas e, completamente dissonante com
tudo o resto, nos olhos um mar de lágrimas.

Entro e instalo-me no lugar que me foi
reservado. À frente, duas velhotas tentam
— sem grande êxito aparente — consolar o
nosso choroso companheiro de viagem a gol-
pes de frases feitas: «Tudo passa. Não fique
assim, quando chegar logo telefona. A vida dá
muitas voltas.»

A todas contrapunha a mesma objecção:
«Não a vou ver mais.»

E, por cada repetição, o choro aumentava,
aproximando-se do regime compulsivo atingi-
do no final da conversa.

No banco de trás, pai e mãe jovens, com
um aspecto muito modesto, levam ao colo,
seguramente para poupar o preço dos bilhetes,
duas crianças de 6 e 7 anos. No pouco espaço
livre, um mar de sacos de plástico.

Entra o motorista. Vira-se para a assem-
bleia expectante e diz: «Meu nome é Alde-
miro Silva. Vou ser o vosso condutor até à
próxima parada, daqui a oito horas. Que o
senhor nos ajude a ter uma viagem em paz.
Quem precisar de alguma coisa não hesite,
dirija-se a mim. Boa viagem.»

E dito isto, aí vamos nós!

O terminal rodoviário situa-se no extremo
nordeste da cidade de São Paulo. Não
obstante, foram necessárias várias horas para

deixar para trás a grande mancha urbanizada
que constitui o ABC Paulista. Áreas de intensa
pobreza — as que correspondem, em São
Paulo, às favelas do Rio ou do Recife — alter-
nam com antigos centros urbanos que o cres-
cimento explosivo da megalópole acabou por
incorporar e dar continuidade. Um *puzzle*
complicado que a arquitectura e os materiais
de construção permitem, aqui e ali, decifrar.

Milhares e milhares de fábricas e oficinas
explicam, mesmo ao mais distraído, a verda-
deira essência desta grande e majestosa urbe:
a indústria. É ela a responsável pelo cresci-
mento exponencial da população da cidade e é
ela, igualmente, que permite compreender a
actividade febril nos domínios financeiros e
dos serviços que, anteriormente, tinha consta-
tado no miolo da cidade.

Aqui estava, pois, a prova daquilo que a
circulação pela maioria dos estados que com-
põem o Brasil me tinha permitido concluir:
indústria neste país, à excepção da área franca
de Manaus, onde se afirma uma actividade
industrial de ponta, equivale a São Paulo.
E, note-se, contrariamente ao que, por vezes,
se pensa e diz, o Brasil é uma grande potência
industrial que quase tudo produz, desde os
aviões às laminas de barbear.

Passada a mancha suburbana e alguns re-
talhos muito degradados da quase inexistente
mata atlântica⁴, abre-se aos olhos do viajante
a paisagem rural do estado de São Paulo.

Primeiro, nitidamente influenciada por um
padrão característico de áreas muito marcadas
pelas residências secundárias, as pequenas e
médias chácaras são omnipresentes. Dis-
põem-se ao longo das estradas e a sua densi-
dade é elevada. A função recreativa que esta
área desempenha para os habitantes endinhei-
rados de uma cidade esmagadora e arrasadora
como São Paulo é evidente. Mais que não seja
pela profusão de hotéis de conveniência, sem-

⁴ Floresta composta por espécies mesófilas, mui-
tas epífitas e fetos arborescentes.

pre úteis numa sociedade só aparentemente permissiva.

Mais longe, e à medida que nos afastamos, começa a aparecer aquilo que, antes do surto industrial, fizera a riqueza e o poderio deste estado: as grandes plantações, outrora exclusivamente de café, hoje, também, de cana-de-açúcar.

São extensões a perder de vista e fora do entendimento de qualquer europeu. Pelo seu tamanho, ou, talvez, para assegurar o recato dos grandes senhores da terra, os assentos de lavoura, as «casas grandes», escondem-se todas por detrás do horizonte. Gente, nem vê-la!

E a viagem vai prosseguindo — monótona — manhã, tarde, noite. Lá fora, a paisagem de Minas Gerais vai desfilando imperturbável. Fazendas e fazendas, cada uma com os seus milhares de cabeças de gado. É o leite de Minas a juntar ao café de São Paulo. O poder «café com leite», como se costumava dizer no Brasil para caracterizar este eixo de riqueza que, sempre, ao longo da história, se tem traduzido em poder político. Ainda hoje, se açucararmos este «café com leite», temos explicada a génese da maioria das figuras — diria mesmo das famílias — políticas do Brasil com assento garantido em Brasília.

No *ônibus*, a canseira e o incómodo da viagem, muito em especial da noite mal dormida, começam a ter consequências na disposição e higiene de pessoas e bens. O percurso é feito no modelo *Pony Express* adaptado aos tempos modernos — mantém-se o material circulante e muda o condutor — e os intervalos de 15 minutos, de oito em oito horas de viagem, não dão para mais do que beber um *cafezinho*⁵ e aliviar bexigas e tripas.

⁵ Café de saco. Relativamente fraco para o paladar português, mas de excelente gosto, bebe-se a todo o momento e em qualquer sítio, desde as repartições às oficinas. Em muitas lojas, desde que se tenha feito qualquer consumo suplementar, é grátis.

No banco da retaguarda, os meus jovens companheiros de viagem, que, por qualquer razão misteriosa, os pais nunca levaram ao exterior, começam a dar sinais de vida. Primeiro, através de um rio de urina e vomitado de leite que, após alguns meandros à altura das minhas botas, corre para uma foz algures junto do motorista. Depois, aquando da minha ausência durante uma paragem, através de outro atentado — embora com a mesma arma — mais grave: um dilúvio de vomitado cítrico no banco, na janela e, infelicidade suprema, em cima da minha rica pasta de tecido de *nylon* cheia de livros e documentos.

O cheiro, proporcional à fermentação, começou a passar do nauseabundo para o insuportável. Felizmente, dispus de oito horas inteirinhas para urdir um plano de ataque à sujidade e, durante a paragem seguinte, sempre a correr, comprei um sabonete *Madeiras da Amazônia*, enfiei-me numa casa de banho imunda e — verdadeira estreia mundial — tomei o meu primeiro duche de pasta na mão e botas nos pés. Presumo que, ao entrarmos na camioneta a escorrer água por todos os lados (15 minutos não dá para mais), eu, a pasta e as botas, não teremos causado grande impressão. Que se lixe, vantagens de não conhecer ninguém!

Esta situação de anonimato estava, no entanto, condenada. Não por mérito próprio, que, diga-se em abono da verdade, nunca tive grande queda para conversas de rua ou de barbeiro. Mas ali, naquela terra, é irresistível. Há sempre alguém que, de uma forma ou de outra, bem à América do Sul, quebra o gelo europeu e inicia o diálogo.

Em mais uma das cíclicas paragens, estando meio cá meio lá de um grupo que o *cafezinho* juntara, alguém, porventura fazendo sua a estranheza geral pelo «bicho-domato» que o acaso lhes dera por companheiro de viagem, dispara a pergunta:

— O companheiro me desculpe, mas *noys*, aqui em conversa, *não damo trato de sabê* de que parte do Brasil é.

Impressões e opiniões

E, com um sorriso triunfador para o grupo, adianta:

— É gaúcho⁶, né?

Fazendo render o peixe, nego com poucas palavras. Confusão na assembleia, afirmativas e negativas, até que outro, elaborando melhor o sentimento geral, explica:

— Só pode ser mineiro⁷ ou gaúcho, mas, pela fala e tudo o mais, será gaúcho, quando muito paulista do Sul.

Desfaço os enganos, digo que sou português, que estou vai para três meses no Brasil e que vou para o Recife ter com um amigo que conheci em Goiânia. O espanto é geral, já porque turista é coisa desconhecida nestas andanças, já porque, pelos vistos, o meu ar, desalinhado e ocioso, não se quadrava exactamente com a imagem que por aqui se faz do português: o Manuel ou Joaquim, padeiro explorador, de vistas curtas e ar de romeiro à Senhora da Lapa, boa bagalhoça debaixo do colchão, mas unhas de fome, sobrando-lhe na bigodaça o que lhe falta na cachimónia.

Mais algumas perguntas de circunstância e, estava feito, tinha sido aceite no grupo como viajante efectivo. Igual entre iguais, com direito a ouvir dizer mal da situação política e económica do Brasil — coisa que, note-se, é um sinal importante, já que os Brasileiros, embora dizendo entre si o pior do seu país, jamais o manifestam para os estrangeiros —, só a densidade/hora de *piadas*⁸ sobre portugueses denunciaria a um estrangeiro o meu estatuto de não brasileiro.

Ao entardecer do segundo dia, tinha eu acabado de esborrachar no parapeito da janela uma soberba barata voadora que, após alguns piparotes que a afastaram para os bancos da frente, teimava em fazer-nos companhia — a

mim e ao vomitado —, o nosso amigo «Va-queiro Chorão», cada vez mais bem bebido, pega no microfone e, num discurso muito suave, mesmo doce, declara que lhe roubaram a carteira.

«[...] *me desculpem* meus amigos, não quero incomodar os senhores, mas a minha carteira sumiu. Tinha nela algum dinheirinho. Não me interessa. O que quero é os *documento*. Estando aqui, junto de todo este povo que é quase uma família, não preciso de dinheiro para beber e comer. É só o *documento* [...]»

Acenar de cabeças selaram o pacto de solidariedade. Um vento de indignação e desconfiança soprou pelo *ônibus*. Que teria acontecido? Quem seria o ladrão? Não a teria ele, sempre agarrado à cachaça, deixado cair num qualquer *banheiro*⁹?

Confesso que, como muitos, defendi acerrimamente que o homem, cachaceiro compulsivo, tinha mas era perdido o material alhures. Quando muito, devido ao *porre*¹⁰, teria sido vítima de algum dos inúmeros *camelôs*¹¹ que, vendendo desde *picolés*¹² até *pamonha*¹³, enxameiam toda e qualquer estação rodoviária. Culpado, culpado, culpado! Não só não tinha tido olho nos reais, como, mais grave, tinha lançado a desconfiança para o seio do povo. Era lá possível, pessoal tão fixe. Nahh!

Só que — espanto — logo depois do segundo discurso do desvalizado, já de manhã, uma das velhotas do banco da frente, que mergulhara atrás de umas *jabuticabas*¹⁴ es-

⁹ Casa de banho.

¹⁰ Embriaguez.

¹¹ Vendedores ambulantes. Também já vi esta palavra escrita *camelots*.

¹² Chupa-chupas, gelados de chupar.

¹³ Farinha de milho embrulhada em folhas da mesma planta e cozida. É um alimento muito característico do Centro-Oeste.

¹⁴ Fruto muito comum na região central do Brasil. O seu aspecto exterior lembra bagos de uva preta, enquanto o interior, com um caroço central, apresenta um aspecto leitoso. Como curiosidade, refira-se que

⁶ Em sentido lato, pertencente a um dos estados do Sul. De forma mais restrita, natural do Rio Grande do Sul.

⁷ De Minas Gerais.

⁸ Anekdotes.

corregadias, emerge com algo suplementar na mão: um cartão-garantia do Banco do Brasil passado em nome do nosso amigo. Um e um são dois, lá se tinha ido a minha teoria por água a baixo. O ladrão era um de nós.

E como, também no Brasil, um e um são dois, o motorista, certamente farto de tanta confusão, embica com a camioneta para o interior de uma vilória que, pouco depois, cruzamos. Meia dúzia de casas, ruas estreitas de terra batida, um largo com um lado aberto sobre a imensidão do sertão e, por magia, uma delegacia da Polícia Militar.

Viagem interrompida, queixoso e motorista lá para dentro, canícula para além do que um cristão aguenta, porta fechada. Ao cabo de muito suor, um numeroso grupo rompe da delegacia. Nele participam o dito cujo e seis trogloditas: um cabo e cinco praças.

Uniforme de caqui, chapéu tipo basebol na cabeça, pistolão à cinta bem descaído e enfiado num coldre atado à perna por uma guita, olhar patibular, cenho franzido. A autoridade aproxima-se e, com dois ou três grunhidos, manda evacuar o veículo. O povo obedece e, à torreira do sol, é revistado de alto a baixo — homens, mulheres e crianças. Enquanto isso, os restantes viram a camioneta do avesso. Não tardou muito e o caso estava resolvido. A carteira tinha sido encontrada, algures, debaixo de um banco. Tudo nos seus lugares, excepto, claro está, o *dinheirame*. Esse tinha levado sumiço.

Viagem retomada e discussão redobrada. A coisa era evidente, alguém surripiara a carteira e, ao ver o caso mal parado, sorrateiramente, teria tirado o *bagulho* e alijado o resto.

estes «bagos» estão implantados directamente no tronco da jabuticabeira. Para além de delicioso quando comido fresco, de preferência directamente da árvore, é utilizado para elaborar um fabuloso licor. Em Goiás é vulgar as famílias ou grupos alugarem uma árvore durante um dia, podendo, assim, comer directamente tanto quanto os seus estômagos comportarem.

Era óbvio, era mais do que certo. Só que, algumas dezenas de quilómetros volvidos e o terceiro e último discurso feito — o de agradecimentos e desculpa pelo incómodo causado —, nova confusão, progressiva, se levanta. Agora não era um que se queixava, mas sim vários. A este tinham desaparecido umas notas encafuadas no saco de viagem, àquele um relógio, aos outros uns óculos de sol. Pela minha parte lá se tinha ido um canivete suíço. Foi a única vez em todo o tempo que estive no Brasil — depois de bater sola desde a Amazónia até às grandes cidades, frequentando tudo quanto não se deve — que fui roubado. E logo pela polícia!

No banco do lado, o meu vizinho, calma e filosoficamente, confidenciava-me: «Você não viu Vigário Geral? Este *povo* da polícia é pior que *urubu*¹⁵»!

Desde o amanhecer que se notava uma transformação evidente na paisagem. As grandes e monótonas extensões de «Caatinga¹⁶» — o triângulo das secas e da miséria do Brasil rural — começavam, à medida que nos aproximávamos da costa, a vicejar. De novo, as imensas propriedades delimitadas por arame farpado fizeram a sua aparição.

São dezenas, centenas de quilómetros, ininterruptamente preenchidos, até onde a vista alcança, de cana-de-açúcar. Cultura fácil, extensiva, a cana faz, actualmente, a riqueza dos grandes proprietários do Nordeste. Não que se trate de um novo ciclo do açúcar, mas sim devido à opção estratégica do governo brasileiro de substituir a gasolina pelo álcool.

Embora os automobilistas prefiram, nitidamente, os carros com motor a gasolina — os de

¹⁵ Ave necrófaga com aspecto semelhante aos abutres.

¹⁶ Estepe arbustiva espinhosa, segundo J. Demangeot. «Estepe», devido ao carácter descontínuo das herbáceas, «arbustiva», pelas árvores — mimosas, acácias... — disseminadas de forma esparsa, e «espinhosa», pela abundância de plantas espinhosas (cactos e outras).

Impressões e opiniões

álcool pegam mal, andam menos e têm uma desesperante tendência para se «engasgar» —, uma política concertada, no que respeita ao preço dos carros e ao próprio combustível, fez com que o álcool seja o combustível dos automobilistas menos endinheirados. É certo que, mercê das recentes transformações económicas, a gasolina está novamente a impor-se, mas também é verdade que basta entrar numa cidade brasileira para, através do cheiro proveniente dos escapes, perceber o imenso mercado que se abre a estes grandes produtores nordestinos de cana. Uma mina para eles, um desespero — devido à maquinização total — para os trabalhadores rurais desta região.

Por razões que escapam a qualquer um, o Brasil, após se ter dotado de uma rede ferroviária relativamente importante à escala sul-americana, encetou, após a década de 60, um movimento em sentido contrário. É assim que, actualmente, tanto quanto me foi possível apurar, estão em laboração somente duas linhas: o «trem da morte», comboio quase exclusivamente de mercadorias que constitui um verdadeiro cordão umbilical ligando o Paraguai ao porto de Santos, e um outro, de feição suburbana, ligando São Paulo a Paranapiacaba — a terra das brumas eternas, em *tupí-guarani*¹⁷ — e Santos.

Paralelamente ao ocaso deste meio de transporte, duas grandes tendências se desenharam: por um lado, desenvolveu-se extraordinariamente a aviação civil e, por outro, à custa de vultosos investimentos, foi rasgada uma fabulosa rede rodoviária, tanto em densidade como em qualidade.

Por tudo isto e pela experiência adquirida, não pude deixar de começar a ficar intrigado com a crescente dificuldade que, à medida que nos internávamos em Pernambuco, a camione-

ta estava, progressivamente, a experimentar. De início, como vinha no torpor cismático de quem está meio cá meio lá, não liguei grande importância. Depois, como o fenómeno não só perdurava, como se ia agravando, resolvi investigar.

Rasgando um mar de cana-de-açúcar, delimitada por arame farpado, a estrada, larga de quatro faixas de rodagem, estendia-se a perder de vista. Nas bermas, sinais de ocupação humana, uma cicatriz de fogueira aqui, meia dúzia de couves e mandioca ali, umas caixas de cartão acolá. De alcatrão nem sinal, em sua vez terra meio batida meio esboroadada, terra vermelha, dos trópicos. A toda a largura e extensão, como praia em dia de verão, buracos e mais buracos. Grandes e pequenos, meio tapados, recentes, com as arestas vivas ou suavizadas pelo passar do tempo e dos pneus.

Roncando devagar, como bêbado em domingo à noite, passageiro no tecto, passageiro no chão, a camioneta, a custo de muita gincana, lá ia avançando. Ao sair de uma curva apertada, um grupo de adultos e crianças com enxadas nas mãos olham, à vez, para o chão e para o veículo que se aproxima. A camioneta imobiliza-se. À sua frente, o pai de todos os buracos e a turba que o rodeia riem-se para a fila de cabeças que saem das janelas. Em breve começam a chover na estrada notas de cruzeiros, de cruzeiros reais, de reais e, com origem no *cowboy* de serviço, porque sem dinheiro ou preferindo pagar em géneros, uma preciosa lata de cachaça.

Recolha feita, mais umas peças de fruta passadas aos miúdos, buraco tapado, e toca a andar que para a frente é que é caminho. Atrás vê-se o grupo — familiar? — destapando, pacientemente, o seu ganha-pão, a sua única propriedade na terra, a sua riqueza: um buraco na estrada federal n.º 11. Tantas vezes se repetiu este drama que, salvo em ocasiões especiais — uma criança de 3/4 anos com uma enxada à sua escala ou uma grávida no meio do descampado —, as contribuições foram

¹⁷ Família linguística dos índios do Brasil. Esta designação, correntemente atribuída aos missionários portugueses, foi, mais recentemente, substituída por outra: somente *tupí*.

emagrecendo e sendo enviadas, via aérea, de forma mecânica ou maliciosa.

E aquilo que, à partida, era a expressão da dor e da solidariedade dos pobres para com os miseráveis rápida e perversamente se tornou uma fonte de divertimento. O lançamento das notas, desdobradas, de forma a permitir ver homens e mulheres, velhos e crianças, correr, desesperadamente, para apanhá-las antes que o vento as levasse para lá do arame farpado.

Nunca como nestes quilómetros de estrada se me tinha apresentado, tão vivo e real, um retrato síntese do Brasil actual, das suas misérias e grandezas: um povo doce e solidário, conformado, esperançoso, às vezes, muito poucas, explodindo em crueldade e violência; uma sociedade profundamente desigual, onde uns poucos não chegam a conhecer o que lhes pertence e outros, muitos, não têm nada que conheçam de seu. Dizia-me, entretanto, o meu vizinho, filósofo e *pêtitista*¹⁸, que, apesar das aparências, esta gente nem vivia mal de todo: da estrada vinham alguns tostões em numerário, das bermas, entre o arame e o suposto alcatrão, vinham os produtos agrícolas e o lugar para estender os ossos. «Nas favelas é bem pior.» Como depois verifiquei, por incrível que pareça, tinha toda a razão. É de facto bem pior.

Entretanto, com o aproximar do Recife, as baixas nos viajantes começaram a ser sensíveis. No «pinga-pinga»¹⁹ das parvalheiras e após despedida pública e solene, ora que sai um, ora que saem dois. No seio do povo a excitação da chegada mistura-se com a triste-

za das despedidas para sempre. Até que, numa das múltiplas paragens, alguém, para contrabalançar a alegria exterior dos que se reencontram, resolve propor um jantar de despedida no Recife. Foi o êxito total.

À medida que do ventre da camioneta iam saindo para as mãos ávidas dos familiares e amigos camas, televisões, frigoríficos, caixas e trastes afins, no interior discutia-se o sítio onde se iria comer o peixe de escama²⁰.

Participei activamente na planificação do programa. Não só o sentimento de pertença àquela comunidade em vias de extinção mo exigia, como, mais prosaicamente, os quase três dias sem comer e o apelo do peixe mo reclamavam. Em boa verdade, confesso, sou um guloso por peixe e a minha dieta, acusando as consequências de uma interioridade prolongada, tinha-se revelado mais carnívora do que o desejável. *Peixe de couro*²¹, de água doce, ainda que tinha comido: o fabuloso *surubim pintado*²² do Araguaia e o — não há palavras para o classificar — *piracucu*²³ do Amazonas. Quanto ao resto, só uns escassos *tambaquis*²⁴ e umas *piranhas* fritas tinham completado a dieta peixívora. De mar, nada, zero!

²⁰ Peixe de esqueleto ósseo e com escamas. Aplicado aqui no sentido de peixe do mar, meio em que este tipo de peixes é mais vulgar.

²¹ Peixe cartilágneo e sem escamas. Este tipo de peixes é muito banal nos grandes rios do Brasil. Existe uma enorme variedade de peixes de couro.

²² Peixe de couro de tamanho médio. Apresenta a pele malhada claro-escuro. É gordo e de excelente sabor. Em Goiânia é confeccionado guisado numa telha e acompanhado com arroz, constituindo um dos pratos mais apreciados.

²³ O rei dos peixes de rio, quer pelo tamanho, quer pela sapor da sua carne. Como é comido tanto fresco como seco, há quem lhe chame o «bacalhau do Brasil».

²⁴ Pequenos peixes do Amazonas (de outros rios?), deliciosos quando comidos fritos. Para esta função recomendam-se, vivamente, os restaurantes existentes no mercado de Manaus. São sujos, mas, em contrapartida, o peixe é fresquíssimo, a confecção é aprimorada e a vista para o Rio um espanto. Além do que baratíssimos.

¹⁸ Apoiente do partido de José Inácio Lula, o PT, partido de esquerda, resultado de uma coligação entre várias formações políticas das quais se destaca o Partido Comunista do Brasil.

¹⁹ Expressão utilizada no Brasil para denominar os aviões que aterram em todos os aeroportos e aeródromos por que passam. Exemplo de um verdadeiro «pinga-pinga» é um voo da Varig, entre Belém e São Paulo, que aterra em todas as cidades costeiras por onde passa. Para além das constantes descolagens e aterragens, o percurso demora uma eternidade. Um verdadeiro suplício.

Impressões e opiniões

Embalados na expectativa de festa rija, entramos no perímetro urbano do Recife. Após uma eternidade de «navegação» entre acessos e vias rápidas, plantado no meio do mais desolador descampado, lá estava, imponente na sua modernidade e «estilo Niemayer», o fim de tão longa caminhada: a estação rodoviária.

No meio dos «até já» e dos «encontramos-nos lá fora» rompo pela multidão com o fito de telefonar para o meu futuro hospedeiro e estabelecer as necessárias combinações. Passo desnecessário! No átrio principal, rodeado de três indivíduos mulatos, lá está o meu amigo Aécio de O. com o seu sorriso transbordante de simpatia. «Mas é mesmo de português maluco fazer esta viagem deste *jeito*. *Minino*, maluco mesmo!»

E antes que pudesse dizer um ai, já os criados/guarda-costas se tinham apropriado dos sacos e o motorista nos encafuava no majestoso *Chevrolet*. Bem tentei, pelo caminho, dar conta de que tinha combinado um jantar de peixe. Que não era simpático ter assumido um compromisso e, depois, sem dizer «água vai», desaparecer. Nada feito, todos os meus argumentos com humor e simpatia, foram anulados. Para o meu anfitrião, representante de uma família aristocrática «seiscentista» de Pernambuco e afilhado — também herdeiro, presumo — de Gilberto Freire, «Casa-Grande» era «Casa Grande» e «Sanzala» era «Sanzala». Misturas só poderiam conduzir ao que três anos antes lhe tinha acontecido: seis tiros de revólver no corpo e uns meses de cama no hospital. Definitivamente, a fase «popular» da minha estada brasileira estava encerrada.

À noite, em Olinda, no terraço do magnífico restaurante «Luar de Prata», «giboiando» uma *moqueca de peixe*²⁵, que mesmo a conversa dos 80 anos da comensal do lado não conseguiria estragar, pensei em tudo, menos no «jantar de peixe» e nos meus ex-companheiros de viagem. À distância, discretamente, os guarda-costas — os «*mininos*», no dizer de

Aécio — velavam para que não fôssemos incomodados. No carro, o motorista comia a *quentinha*²⁶ que sobrara do jantar.

«Bem vê, Fernando», disse alguém jovem, «o Recife não é Europa.» «É verdade, minha amiga. Não é mesmo.», respondi eu por entre dois goles de *Jack Daniels*.

²⁵ Prato típico do Nordeste brasileiro. De confecção complicada, nele entram como componentes principais, para além do peixe, o coco e o óleo de palma. Isto, claro, tanto quanto pude aperceber-me através dos «trabalhos de prato».

²⁶ Restos de uma refeição no restaurante. No Brasil, invariavelmente, caso sobre alguma coisa do que veio para a mesa, mesmo sem pedir, o empregado acondicionará, cuidadosamente, tudo numa ou em mais caixas e, bem embrulhado, entregará ao cliente. Normalmente, leva-se para casa e come-se posteriormente.

LEGISLAÇÃO (JULHO DE 1994 - MAIO DE 1995)

*Carlos Nunes Silva**

Ensino

Portaria n.º 706/94, de 3 de Agosto — cria escolas para entrarem em funcionamento em 1/9/94.

Portaria n.º 716/94, de 10 de Agosto — cria escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário.

Portaria n.º 1003/94, de 18 de Novembro — cria o curso de especialização em gestão urbanística no CEFA.

Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro — estabelece as bases do sistema de avaliação e acompanhamento das instituições do ensino superior.

Desp. conj. 63-B/MESS/ME/94, de 23 de Novembro — aprova o regulamento dos apoios financeiros para acções de formação ao nível do ensino profissional e formação avançada no ensino superior.

Decreto-Lei n.º 304/94, de 19 de Dezembro — cria o Instituto Politécnico de Aveiro, o Instituto Politécnico do Cávado e do Ave; extingue escolas superiores em vários institutos politécnicos.

Portaria n.º 161/95, de 27 de Fevereiro — aprova o elenco das provas específicas para o ano de 1995.

Decreto-Lei n.º 53/95, de 20 de Março — estabelece o novo regime de acesso ao ensino superior.

Portaria n.º 495/95, de 24 de Maio — cria, para entrarem em funcionamento em 1/9/95, escolas em vários concelhos.

Planeamento e gestão do território

Lei n.º 12/94, de 11 Maio — autoriza o Governo a estabelecer um regime sancionatório da violação de PROT.

Decreto Regulamentar n.º 19/94, de 17 de Agosto — medidas preventivas para a área prevista para a ligação ferroviária Norte-Sul através da ponte sobre o Tejo em Lisboa.

Decreto-Lei n.º 218/94, de 20 de Agosto — altera o Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro, sobre planos de ordenamento da orla costeira.

Lei n.º 29/94, de 29 de Agosto — regime da prática de naturismo e da criação dos espaços de naturismo.

*Centro de Estudos Geográficos da Faculdade de Letras de Lisboa.

i n f o r g e o

RCM n.º 86/94, de 21 de Setembro — promove a elaboração do PROZOM (PROT da zona dos mármore).

RCM n.º 96/94, de 1 de Outubro — prorroga o prazo para a elaboração do PROTAM (PROT do Alto Minho).

RCM n.º 97/94, de 4 de Outubro — incumbe a CCRA de elaborar o PROZEA (PROT da zona envolvente da albufeira do Alqueva).

Decreto-Lei n.º 249/94, de 12 de Outubro — revê o Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, sobre o PROT.

Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro — altera o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Setembro, sobre licenciamento de obras particulares.

Decreto-Lei n.º 280/94, de 5 de Novembro — cria a zona de protecção especial do estuário do Tejo.

Decreto-Lei n.º 302/94, de 19 de Dezembro — altera o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro (loteamentos urbanos).

Decreto-Lei n.º 308/94, de 21 de Dezembro — cria uma linha de crédito bonificado a favor dos municípios destinada ao financiamento dos projectos comparticipados pelo FEDER.

Despacho Normativo n.º 2/95, de 11 de Janeiro — aprova o regulamento da intervenção «Aldeias Históricas de Portugal — Beira Interior».

Decreto-Lei n.º 9/95, de 18 de Janeiro — zona non *aedificandi* da nova ponte sobre o Tejo.

Decreto-Lei n.º 32/95, de 11 de Fevereiro — cria a Empresa de Desenvolvimento do Alqueva, S. A.

Decreto-Lei n.º 33/95, de 11 de Fevereiro — adopta medidas preventivas relativamente a áreas compreendidas na zona de intervenção do empreendimento do Alqueva.

Decreto-Lei n.º 34/95, de 11 de Fevereiro — aprova o Programa das Iniciativas de Desenvolvimento Local.

Decreto-Lei n.º 51/95, de 20 de Março — aprova o regulamento da contribuição especial devida pela revalorização de imóveis decorrente da construção da nova ponte sobre o rio Tejo.

Decreto-Lei n.º 54/95, de 22 de Março — aprova o regulamento de contribuição especial devida pela valorização de imóveis decorrente da Expo-98.

Decreto-Lei n.º 61/95, de 7 de Abril — exclui do âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro, as áreas urbanas consolidadas e eleva para o dobro os prazos nele previstos.

Decreto-Lei n.º 79/95, de 20 de Abril — altera o Decreto-Lei n.º 93/90 (REN).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/95, de 21 de Abril — aprova o Plano Nacional da Política de Ambiente.

Decreto Legislativo Regional n.º 9/95/M, de 20 de Maio — altera o Decreto Legislativo Regional n.º 14/90/M, de 23 de Maio, sobre a área de protecção especial das ilhas Desertas.

Decreto n.º 14/95, de 22 de Maio — procede à reversão para o domínio público marítimo dos terrenos do estuário do rio Sado desafectados pelo Decreto-Lei n.º 337/73, de 5 de Julho.

Luc Ferry (1992) — *Le nouvel ordre écologique*, Éditions Grasset & Fasquelle [tradução portuguesa: Luc Ferry (1993), *A Nova Ordem Ecológica*, Edições Asa, Lisboa, 207 páginas].

Manuel Gomes*

Quem sabe se a alma do filho de Adão vai para cima e se a alma dos animais vai para baixo?

ECLESIASTES, III, 21

Prémio Medicis de Ensaio, da autoria de Luc Ferry (professor de Filosofia na Universidade de Caen), *A Nova Ordem Ecológica* constitui-se como obra de leitura obrigatória para todos aqueles que se preocupam com a necessidade de preservar o equilíbrio ambiental e simultaneamente respeitar o direito à inovação e à liberdade.

Dando-nos conta de vários processos jurídicos que envolvem animais, a obra apresenta-nos exemplos que vêm desde o século XVI. Na p. 17 refere o autor que tais processos judiciais decorreram às dezenas entre os séculos XIII e XVIII por toda a Europa, facto insuspeitado nos nossos dias, que suscita entre nós um irreprimível sentido de estranheza.

Hoje, e pelo menos desde Descartes, deixou de ser atribuída uma alma à Natureza, bem como de a crer habitada por forças ocultas. Contrariamente a séculos passados (até ao século XVII), o humanismo moderno encetou uma separação entre o homem e a Natureza, atribuindo apenas ao homem a qualidade de pessoa moral e jurídica.

Neste sentido, é feita pelo autor uma abordagem ao «contrato natural», sem dúvida uma reflexão importante, onde é colocada a questão de as árvores deverem ou não ter um estatuto jurídico, bem como a referência à urgência em atribuir direitos legais às florestas, aos oceanos, aos rios e a todos esses componentes a que chamamos «naturais» no ambiente, enfim, ao ambiente no seu todo, isto no sentido de uma natureza titular de direitos, que juridicamente é imprescindível, criando-se assim uma ética do ambiente.

O autor dá-nos conta de «três ecologias» que constituem uma evolução da consciência ecológica (responsabilidade ecológica). Partindo do antropocentrismo, passando pela fase da «libertação animal», tomando os animais como entes susceptíveis de prazer e dor, para dar lugar a uma consciencialização do sistema global, no qual encontramos já uma reivindicação de um «direito das árvores», ou seja, da Natureza, enquanto tal, designadamente nas suas formas vegetal e mineral. Nesta última forma já não é o homem, como centro do mundo, que prioritariamente se deve proteger de si próprio, mas sim o cosmos, enquanto tal, que deve ser defendido dos homens.

Noções como «ecologia radical», «ecologia profunda» e «ecologia ambientalista» são analisadas nesta obra de uma forma filosófica e sabiamente esplanadas, conduzindo-nos para a directriz deste ensaio, que é a capacidade de um humanismo não metafísico para tomar a seu cargo as questões do ambiente.

A Nova Ordem Ecológica constitui uma reflexão filosófica sobre o lugar da árvore, do animal e do homem no sistema global; é uma lição dos direitos dos seres não humanos; discute questões como: o que é que, por exemplo, se conhece acerca dos contextos intelectuais em que a Alemanha nazi preparou as primeiras leis sobre protecção dos animais (1933) e da Natureza em geral (1935)?; quais são, hoje, os objectivos filosóficos ou políticos das corren-

* Bolseiro no Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

tes fundamentalistas que, nos EUA e no Norte da Europa, tentam criar um direito das árvores, das ilhas e das montanhas?; que argumentos utilizam em favor de um direito dos animais os milhões de simpatizantes do «movimento de libertação animal»?; por que assume as reivindicações de um «contrato natural» a forma de uma absoluta antimodernidade e de uma «desconstrução do Ocidente em declínio»?

Em suma, a presente obra não é pacífica. De uma forma inteligente questiona a nova ordem ecológica do mundo moderno, salientando a emergência de uma ética ambiental.

Eurico de Figueiredo (1993) — *Angústia Ecológica e o Futuro*, Gradiva — Publicações, L.^{da}, 1.^a edição, Lisboa, 111 páginas.

Manuel Gomes*

Angústia Ecológica e o Futuro, da autoria de Eurico Figueiredo, professor catedrático de Psiquiatria na Universidade do Porto, espelha bem a formação universitária, clínica e cultural do seu autor.

É aqui abordada a temática ambiental na perspectiva da relação entre gerações, aparecendo-nos a solidariedade como palavra de ordem na resolução de alguns problemas ambientais, no que respeita ao futuro. Solidariedade entre as gerações actuais e as gerações vindouras, no sentido de colmatar os erros cometidos no domínio do ambiente, para salvaguardar a certeza da vivência das gerações futuras.

Descendo ao mais íntimo de nós, o autor dá-nos conta da angústia humana, fruto de motivações internas em estreita simbiose com

motivações externas, como causa determinante das nossas decisões e opções. É que a liberdade de opção não é gratuita, em termos ambientais, tem o preço de alguns sacrifícios das gerações actuais por amor dos vindouros («desenvolvimento sustentável»).

A angústia ecológica é tanto mais acentuada quanto maior o conhecimento que se tem da realidade actual, e nas últimas décadas a humanidade foi duramente sacudida pela tomada de consciência de que o futuro da espécie pode ser posto em causa pela sua própria acção. Assim, e como refere Eurico Figueiredo, é o espectro da morte individual imediata, ou pior ainda, a prazo, que nos enche de pavor, situação agravada porque nos preocupamos com a vida, saúde e sucesso dos nossos filhos.

A reflexão fulcral desta obra está na forma como o futuro, ainda que um futuro sustentado, deve ser encarado, com riscos cada vez maiores, sendo para os evitar indispensável que o homem tenha motivações para fazer sacrifícios pelas gerações futuras.

O autor procura esclarecer as razões que garantem a solidariedade das gerações actuais com as futuras, razões essas que possuem naturalmente uma base psicológica e que são nesta obra fundamentadas através da utilização de conceitos pouco divulgados — «desejo da imortalidade simbólica» — e do desenvolvimento de outros originais — «identificação por delegação» — e ainda da análise do mito de Hamlet, mais uma vez, à luz da problemática da relação entre gerações.

Vejamos: «A consciência da morte individual e o desejo de imortalidade simbólica funcionarão como activadores de angústia ecológica desde que cognitivamente esteja adquirida a noção de risco de destruição da espécie. O desaparecimento da espécie significará uma segunda morte de todos pela destruição dos suportes das diferentes formas de imortalidade simbólica.»

Angústia Ecológica e o Futuro assenta na motivação da sociedade moderna em preservar

* Bolseiro no Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

Notícias bibliográficas

a sua herança ambiental para as gerações futuras, salvaguardando, desta forma, a humanidade do desastre ecológico para que a Terra caminha.

Tom Thomas (1992) — *L'Écologie du sapeur*, Éditions Albatroz, Paris, 1992 [tradução portuguesa: Tom Thomas (1994), *A Ecologia do Absurdo*, Edições Dinossauro, Lisboa, 115 páginas].

Manuel Gomes*

A Ecologia do Absurdo, tradução portuguesa da obra *L'Écologie du sapeur Cammember*, de Tom Thomas (autor francês pouco conhecido em Portugal), merece uma séria reflexão por parte dos interessados na problemática ambiental, principalmente pela perspectiva original com que aborda o tema.

Como refere o editor, o autor afasta-se das habituais queixas contra o mal do «produtivismo», conduzindo-nos para o terreno, normalmente tabu, das determinantes sociais dos problemas do ambiente, para concluir que a chave de novas relações entre o homem e o ambiente só pode ser encontrada em novas relações entre os próprios homens.

Constata-se a evidência de alguns dos graves problemas que afectam o ambiente, como consequência da industrialização, o que coloca em causa a crença secular no progresso pela ciência. É feita referência às preocupações ecologistas por parte das classes dirigentes, que imaginaram a promoção de um «capitalismo verde» no sentido de constituir um vector de relançamento do processo de valorização do capital, severamente atingido pela crise actual.

A riqueza desta obra está subjacente à reflexão que o leitor é levado a fazer sobre as

referências à confusão, comum aos peritos (que anunciam os excessos que ameaçam a sobrevivência do sistema capitalista¹) e aos Verdes, confusão esta que consiste em separar a questão das relações entre os homens e a Natureza da questão das relações dos homens entre si, como se o homem e natureza fossem dois mundos, influenciando-se mutuamente, mas exteriores um ao outro. Refere o autor que essa separação é real e está de facto na origem dos problemas ecológicos; porém, o erro está em considerá-la natural e eterna quando ela tem uma origem social e histórica.

Quanto à protecção do ambiente, e ao contrário da proposta emanada dos Verdes (qualquer que seja a sua origem, partidária ou outra) de corrigir os excessos através de medidas coercivas, o que, segundo o autor, não significa erradicar o mal pela raiz, ele propõe um outro método: encarar a separação homem/Natureza na sua realidade concreta e histórica como produto de um sistema específico de relações sociais — o capitalismo. Transformar essas relações, atacando o mal pela raiz e suprimindo os seus frutos indesejáveis, serão, pois, as perspectivas de solução dos problemas.

Na abordagem ao tema «Homens e Natureza» (capítulo 1) é analisada a *exterioridade das suas relações segundo os ecologistas*, bem como se salienta a tendência para a globalização crescente: ecossistema, biosfera, «Gaia», e a *ecologia como ciência*. No subtema *a Natureza tem uma história* é referida a mudança perpétua da Natureza, salientando o autor que os equilíbrios são apenas momentâneos e que dentro deles existe o movimento que prepara outras convulsões e novos equilíbrios. Numa palavra: a Natureza não é «limpa». Também ela polui e destrói. Na relação «os homens e a Natureza» há necessariamente alteração do ambiente, deixando passar a

* Bolseiro no Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

¹ Na obra, as referências ao capitalismo, englobam tanto os sistemas do Ocidente como os que existiram no Leste sob denominação de «comunismo».

ideia de que transformar a Natureza é natural no homem, analisando de seguida as consequências dessas transformações nos subtemas *levantamento de estragos e compreender o problema é resolvê-lo*.

A inovação desta obra está no modo como são abordados os problemas ecológicos, encarados numa perspectiva das relações sociais, principalmente nos capítulos II, «Os limites da análise dos ecologistas», III, «Um capitalismo verde?», e IV, «Um reformismo verde». Segundo o autor, a ciência ecológica e os Verdes não se pronunciam sobre a origem dos comportamentos irresponsáveis, porque isso os obrigaria a abordar questões concretas que toda a intelectualidade ignora para não ter de se pôr em causa: a das relações sociais entre os seres humanos, a da desapropriação, em que participa largamente e de que vive. Teria de admitir que são essas relações que produzem tanto as guerras e fomes como bairros de lata e desastres ecológicos.

Nos capítulos V, «A solução agrava o problema», e VI, «Para salvar a Natureza, construir outro homem», assim como na conclusão, está bem patente que o capitalismo realiza a unidade dos homens com a Natureza: reduz ambos a coisas a objectos. O que equivale, de facto, a separá-los por completo, pois duas coisas não podem estabelecer por si próprias qualquer relação.

Em suma, a degradação acelerada do ambiente é um de entre vários sinais de alarme a anunciar a inviabilidade da actual organização social e a urgência de procurar uma nova forma de viver. Toda a obra nos leva a concluir que a defesa da vida no nosso planeta não depende do abandono das técnicas modernas, nem da limitação da produção, ideia abstrusa quando há centenas de milhões privados de tudo. Pelo contrário, o equilíbrio natural, a solidariedade, o bem-estar e a harmonia estarão ameaçados enquanto a espiral de acumulação do capital envolver a humanidade nos seus tentáculos.

Antoinette Mannion e Sophia Bowlby (1992) —*Environmental Issues in the 1990s*, eds. A. M. Mannion e S. R. Bowlby, John Wiley & Sons, 349 páginas.

Carmen Ferreira*

Escrito numa altura em que as questões ambientais estão na agenda do dia dos *media*, políticos, investigadores e do povo em geral, Antoinette Mannion e Sophia Bowlby pretendem, com esta colectânea de textos, abordar, numa perspectiva geográfica, as grandes questões ambientais dos anos 90, a uma escala de análise global e local. A discussão que se apresenta neste livro, sobre os processos físicos e sociais que afectam o ambiente, enfatiza a necessidade de reinventar uma geografia onde geógrafos físicos e humanos se associem na compreensão e resolução dos problemas ambientais críticos.

O grande interesse que esta temática tem suscitado nos geógrafos revela-se no facto de todos os autores dos diferentes capítulos deste livro serem, ou terem sido, professores universitários e investigadores em Geografia na Universidade de Reading, Reino Unido.

O livro, estruturado em quatro partes, começa por apresentar e discutir ideias e conceitos, onde o de *desenvolvimento sustentado* é particularmente explorado, por J. S. Sousan, no 2.º capítulo. Depois de apresentar os dilemas e as características de uma política de desenvolvimento sustentado, o autor conclui que o grande desafio dos anos 90 é, sem dúvida, a transposição das diversas barreiras que se opõem a esta nova política de desenvolvimento e, sobretudo, a concretização da mesma num programa de acção coerente com

* Assistente convidada do curso de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Notícias bibliográficas

estes princípios. Embora a consciencialização ambiental exista, é, de facto, a altura de os responsáveis colocarem de lado a simples «retórica verde» e assumirem, de uma vez por todas, uma política que estabeleça uma nova relação simbiótica entre homem e ambiente.

Conscientes de que os problemas ambientais não conhecem fronteiras e de que os impactes ambientais provocados pelas comunidades humanas não se apresentam globalmente uniformes, A. Mannion e S. Bowlby optam por apresentar na segunda parte do livro as alterações que têm ocorrido no ambiente físico e nas sociedades a uma escala global. Constituída por oito capítulos, destacam-se, como alterações no suporte físico: as questões referentes às alterações ambientais e práticas culturais verificadas nos últimos dois a três milhões de anos; a mudança climática e o seu impacte no planeta; o problema das florestas e da desflorestação e a poluição marinha. As relações entre a variação da população e a degradação ambiental, os padrões — presentes e futuros — de produção e consumo de energia, o desenvolvimento tecnológico na biotecnologia e engenharia genética, que permitem não só encontrar novas soluções para o tratamento e reciclagem dos lixos, como providenciam novas oportunidades para o desenvolvimento de uma agricultura sustentada, e, sobretudo, as modificações nas atitudes dos políticos com o aparecimento dos partidos «verdes» são as grandes mudanças sociais discutidas e consideradas representativas para a compreensão e resolução dos problemas ambientais da década.

A maior parte dos impactes ambientais provocados pelo homem manifesta-se, pelo menos inicialmente, com alterações ambientais a uma escala local, apesar de a distinção entre escala local e global ser um pouco arbitrária. A terceira parte do livro diz respeito à análise desses impactes ambientais à escala

local e apresenta uma estrutura idêntica à segunda parte, isto é, os assuntos são também apresentados subdivididos em alterações no suporte físico e nas sociedades. São então referidos os impactes ambientais locais criados pelo uso e abuso dos recursos naturais, especialmente o impacte das indústrias e consumo da energia fóssil, a qual é responsável por graves problemas ao nível da poluição atmosférica, aquática e terrestre; os problemas ambientais originados pelas práticas agrícolas, incluindo a destruição de áreas pantanosas; a eutrofização como resultado da actividade agrícola e do uso de detergentes industriais e domésticos provenientes das concentrações urbanas; o problema da erosão do solo e da desertificação como resposta a forças sociais, económicas e políticas que com incentivos financeiros promovem a monocultura a larga escala; a questão dos transportes, que provocam o aumento da concentração de chumbo na atmosfera, com graves implicações para a saúde pública; o crescimento urbano, com o inevitável aumento dos desperdícios, da actividade industrial e dos transportes; a questão das periferias urbanas e a qualidade ambiental e a actividade turística.

Todas as questões apresentadas e discutidas neste livro, e há indubitavelmente muitas outras, requerem soluções nas próximas décadas. Assim, na quarta e última parte é apresentada uma perspectiva e prospectiva dos principais temas abordados, discutindo as suas implicações numa política de desenvolvimento sustentado.

No fim de cada capítulo, para além das referências bibliográficas utilizadas, os autores recomendam outras fontes que permitem um aprofundamento da temática desenvolvida nesse capítulo. De leitura fácil e acessível, recomenda-se a consulta deste livro para quem pretende ter uma visão geográfica abrangente dos principais problemas ambientais, cuja resolução constituirá o grande desafio dos anos 90.

Malcolm Newson (1992) — *Land, Water and Development. River Basin Systems and their Sustainable Development*, Routledge, Londres, 1992, 351 páginas.

Edite Velhas*

Malcolm Newson, autor de um vasto conjunto de publicações nas áreas temáticas da hidrologia, da geomorfologia e da gestão ambiental, apresenta neste trabalho uma interessante perspectiva de análise e equacionamento de algumas questões relativas à dinâmica dos sistemas naturais modificados no quadro da bacia hidrográfica.

A intenção é a de propiciar uma visão alargada dos principais problemas resultantes da crescente intervenção humana sobre o suporte físico (água, solos...) dos sistemas ambientais, conseguindo-o através da apresentação de inúmeros exemplos a nível mundial; simultaneamente, o autor procura avaliar algumas das soluções preconizadas ou implementadas (nível físico, institucional, legislativo...) de modo a contribuir para a sistematização de uma série de princípios orientadores de uma gestão sustentada desses sistemas.

No primeiro capítulo o autor faz uma breve revisão histórica das formas de intervenção do homem na bacia hidrográfica com o objectivo de manipular o recurso *água* e geri-lo em função das suas necessidades, recuando, no tempo, às grandes *civilizações hidráulicas* do Tigre, Eufrates, Nilo e Ganges, de que se possuem as mais antigas provas documentais das primeiras formas sistematizadas de gestão dos recursos hídricos.

Ao longo desta análise evolutiva, o autor vai colocando os diferentes sistemas de intervenção sobre a água nos seus contextos físicos

e sociais específicos, mostrando como a compreensão dos processos hidrológicos, por exemplo através dos princípios subjacentes ao ciclo hidrológico, é algo de muito recente. Procura, assim, demonstrar que os sistemas estruturados de *gestão dos rios* montados por sociedades possuidoras de uma base científica débil podem ser bem sucedidos desde que apoiados em soluções técnicas com uma importante componente empírica e que tenham o suporte em organizações sociais altamente estruturadas. Não deixa também de referir que este argumento é válido sobretudo para o caso de sistemas cuja finalidade é a distribuição e drenagem da água com vista à irrigação, à protecção contra as cheias e à canalização de água potável para os centros populacionais, finalidades estas que praticamente não se alteraram até à revolução industrial na Grã-Bretanha. As primeiras preocupações com os reflexos da poluição nos cursos de água vai obrigar a repensar os princípios básicos dos sistemas de intervenção, que agora terão de passar a considerar também a necessidade de aprovisionamento de fluxos de água e as questões relacionadas com as fontes e processos de contaminação das águas; os conhecimentos empíricos já não são agora suficientes para promover a gestão destes sistemas hidrológicos, impondo-se cada vez mais uma base adequada de conhecimentos científicos.

É assim que, no quadro dos conhecimentos fornecidos pela história e nos desafios apresentados pelas potencialmente rápidas mudanças nos sistemas físicos e sociais, o autor contextualiza alguns dos pressupostos em que baseou a *construção* deste livro e a que, aliás, faz apelo de forma recorrente ao longo dos capítulos seguintes. São alguns desses pressupostos e de forma abreviada:

- A consideração das interligações entre os componentes dos sistemas hidrológicos ou geomorfológicos, de modo que os problemas que afectam, por exemplo,

* Instituto de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Notícias bibliográficas

os rios possam ser equacionados, não através de intervenções directas e porventura pontuais, mas por intervenções indirectas na perspectiva mais abrangente do ordenamento do território;

- A consideração da bacia hidrográfica como uma unidade ideal para a gestão dos sistemas de suporte físico, assumindo as escalas espaciais mais adequadas aos problemas em causa, através de um esforço interdisciplinar e interinstituições com intervenção na gestão dos recursos;
- Finalmente, e talvez o mais importante, o papel da ciência como municiadora de informação e conhecimentos básicos de suporte às decisões de planeamento, e não tanto como solucionadora de problemas.

Nos dois capítulos seguintes o autor adota duas perspectivas algo diversas de abordagem da bacia hidrográfica, uma delas com suporte na geomorfologia fluvial e a outra mais de natureza hidrológica. Assim, no primeiro destes capítulos o autor analisa a bacia hidrográfica na perspectiva de um sistema de transferência de sedimentos. Argumenta que a geomorfologia fluvial trouxe um importante aporte de conhecimentos sobre a dinâmica natural da bacia hidrográfica, sobre os processos de transferência de água e sedimentos e a compreensão da morfologia característica que constitui a base do *habitat hidrológico*. Enquanto a engenharia fluvial aplica as leis da física aos problemas pontuais dos sistemas fluviais, a geomorfologia perspectiva estas leis no contexto mais alargado do espaço envolvente dos rios numa variedade de escalas espaciais e temporais. No segundo destes capítulos, de natureza eminentemente hidrológica o autor advoga que uma gestão ambiental eficaz no contexto da bacia hidrográfica implicará a consideração em si-

multâneo da água (rios) e dos espaços envolventes integrados na bacia, nos quais se implantaram diferentes formas de ocupação e de utilização dos recursos. Esta exigência coloca pressões à ciência, no sentido de identificar e quantificar as interações entre os tipos de ocupação da bacia e os processos hidrológicos. O autor analisa, assim, alguns aspectos das relações entre vegetação, solos e processos hidrológicos, depois as modificações do escoamento em bacias hidrográficas sujeitas a fortes intervenções humanas e, finalmente, algumas questões relativas à qualidade das águas.

Os capítulos quarto e quinto podem ser entendidos como a apresentação de uma série variada de casos-estudo, ao nível nacional e regional e em diferentes continentes, do quadro das relações entre nível de desenvolvimento — países ricos e países em desenvolvimento, e formas de actuação sobre os sistemas físicos das bacias hidrográficas. Assim, no primeiro deles apresentam-se exemplos da gestão de bacias hidrográficas nos Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia, os problemas específicos de cada um desses espaços, a evolução dos processos de gestão dos recursos hídricos no panorama evolutivo das formas de ocupação do território e da implantação das actividades económicas. O capítulo quinto segue o mesmo princípio orientador, mas agora dando atenção a territórios com menores níveis de desenvolvimento e onde os condicionamentos de ordem demográfica e económica se reflectem nas prioridades atribuídas aos projectos de gestão dos recursos. Ao nível da gestão dos recursos hídricos as finalidades são fundamentalmente a irrigação e a geração de energia hidroeléctrica, nos esquemas de protecção contra cheias a prioridade é a segurança alimentar, nos projectos de controle da poluição a finalidade primeira é a erradicação da doença. São raros os projectos que prevêem objectivos de satisfação de valores de conservação ambiental e de recreio e lazer.

O autor aborda os problemas da fome e da desertificação nas regiões de clima semiárido de África, as questões da gestão de uma vasta bacia hidrográfica, como a do Nilo, que se estende por nove estados soberanos, definindo-a como um caso de hidropolítica, algumas experiências desenvolvidas a nível regional na Etiópia e no Quênia e os problemas resultantes dos projectos de construção de grandes barragens.

No sexto capítulo o autor retoma alguns aspectos técnicos da gestão das bacias, que resolveu reservar para esta fase do trabalho após o leitor ter tido oportunidade de se aperceber, no quadro dos casos-estudo apresentados previamente, de algumas das terríveis consequências da aplicação de determinadas tecnologias. Dá especial realce às questões de controle das perdas de solos por erosão e à necessidade da procura de um equilíbrio entre a manutenção das capacidades naturais das bacias para o armazenamento de água e as intervenções no sentido de aumentar artificialmente essa capacidade, através da construção de albufeiras e projectos associados de distribuição. Finalmente, aborda o problema da gestão das bacias hidrográficas num cenário previsível de mudança climática e o esforço da investigação científica que urge ser continuado nesta complexa área de intersecção entre os subsistemas atmosférico e terrestre.

Nos três últimos capítulos M. Newson compartilha com o leitor uma reflexão extremamente rica e ilustrada por informações documentais sobre as questões relacionados com o enquadramento político-institucional dos sistemas de gestão ambiental no contexto da bacia hidrográfica (capítulo sétimo), o papel da ciência numa época dominada por importantes problemas ambientais, a diversas escalas, e o seu contributo para uma gestão sustentada das bacias hidrográficas (capítulo oitavo) e, finalmente, no nono capítulo, aquilo que poderíamos designar por *agendas* para o futu-

ro. Embora não valorando a qualidade dos modelos de gestão ambiental que apresenta, o autor vai discutindo vantagens e inconvenientes de algumas estruturas e procedimentos institucionais, seja ao nível da articulação funcional, ao nível da escala espacial de intervenção e mesmo ao nível dos processos de financiamento económico. Por outro lado, a maior reflexão que atravessa todo o conteúdo deste livro é a de saber se a base de conhecimentos científicos disponível é ou não adequada ao nível de intervenção pretendido. O autor lembra a este propósito que, por exemplo, no que respeita à compreensão científica dos processos hidrológicos, é sobretudo ao nível da pequena bacia que se têm conseguido os melhores resultados, mas nem sempre estamos de posse dos meios que nos permitam passar esse conhecimento para escalas mais adequadas à gestão ambiental.

Em conclusão, este trabalho, para além da grande riqueza de informação, tem o mérito de propiciar ao leitor interessado um potencial efeito multiplicador de novas reflexões com base nos caminhos que são abertos por M. Newson, e daí que o recomende vivamente.

Derek Gregory (1994)—*Geographical Imaginations*, Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts, 442 páginas.

*António Gama Mendes**

Não é possível, num pequeno texto, dar conta, com o mínimo de profundidade e de extensão que merecem, de todos os assuntos que nos são apresentados por Derek Gregory em *Geographical Imaginations*. À falta de uma discussão mais detalhada da globalidade

* Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Notícias bibliográficas

da obra ou de parte dos temas que trata e dos problemas que suscita, terei de me limitar apenas a pôr em evidência os assuntos mais relevantes e aquilo que me parecem ser as ideias matriciais de uma das obras mais sugestivas no panorama actual da discussão dos fundamentos da geografia.

Em *Geographical Imaginations*, D. Gregory faz do questionamento da modernidade e das suas implicações espaciais o tema comum à diversidade dos assuntos que aborda, apresentando-a «como a reunião de um conjunto de ensaios que consideram diversas imaginações geográficas, e não a imaginação geográfica, não obstante moverem-se em torno de uma série de temas relacionados com o poder, o saber e a espacialidade».

Ao longo deste livro, organizado em três partes, o autor procede a um balanço da disciplina em diferentes planos, cerzidos em torno de três temas: a constituição da geografia moderna, os lugares da modernidade e um autor da modernidade crítica e os seus contextos, tendo como denominador comum as questões do saber, do poder e da espacialidade em relação com a modernidade e a pós-modernidade.

A primeira parte, que intitula «Strange lessons in deep space», percorre os momentos principais do epistema moderno na geografia, para em seguida proceder à discussão dos temas nucleares em torno dos quais se tem feito o debate actual na geografia, na transição da modernidade. Questiona o percurso por algumas das vias pelas quais a disciplina escreveu a sua história, combinando dois planos narrativos, um pondo a ênfase na socialização da geografia humana, o segundo mostrando o interesse nas questões acerca de lugar, espaço e paisagem nas outras ciências humanas e sociais. Ao mesmo tempo, sistematiza o que deve àqueles que erige como autores fundadores da sua (des)construção crítica. A indagação da geografia é feita em dois capítulos. Num primeiro, que intitula «Geography and

the world-as-exhibition», fá-lo ilustrando com três episódios da constituição da geografia moderna em torno da problemática da visualização e do seu significado dominante na era moderna. A viagem de Cook e a espacialização da experiência, como momento da substituição do epistema clássico pelo epistema moderno no sentido proposto por Michel Foucault, constitui o tema do primeiro episódio. No segundo, «Borders, sociology and geography», trata da delimitação disciplinar, nomeadamente a partir da ideia do mundo como pintura e do seu enquadramento, presente nos textos dos autores da escola francesa de geografia, na viragem para o século XX, e pela disputa entre esta escola e os sociólogos do *Année sociologique*. O terceiro, «Frontiers: economics and abstract space», faz uma incursão pelo processo de formalização da geografia como ciência espacial e da importância da teoria económica neoclássica na sua constituição, de cujas múltiplas implicações referidas pelo autor não se torna possível dar aqui conta.

No segundo capítulo, «Geography and cartographic anxiety», procede à desconstrução das cartografias do objectivismo, procedendo à dissecação «uso das metáforas de exploração e de descoberta, de viagem e de território» que baseia na obra de Descartes. Partindo do princípio de que «as mesmas práticas de desconstrução podem ser traçadas através da história recente da geografia humana», opera um deslocamento activo dos paradigmas tácitos da ciência espacial e dos seus sucedâneos em direcção a uma crítica da ciência espacial, para os fundamentos de outra, seja o materialismo histórico ou o humanismo.

No seu entendimento, as condições de uma geografia humana crítica que sustentam a discussão devem ser enquadradas em três propostas principais. Em primeiro lugar, uma geografia humana crítica deve rejeitar as estratégias de representação que tratam o discurso como uma reflexão não problemática do mundo, considerando que as estruturas sócio-espaciais

devem ser explicadas tanto como condições como consequências da actividade humana. Em segundo lugar, deve basear-se na crença de que a reflexividade é um momento indispensável a uma perspectiva crítica e que é vital para superar a descrença que a ciência espacial impôs à disciplina a propósito das pessoas, dos lugares e das paisagens. Apela, além disso, para as novas vozes do feminismo, do pós-estruturalismo e do pós-colonialismo como assuntos para uma renovação crítica. Por último, aponta que a geografia humana deve aparecer irredimivelmente como um sistema de conhecimento situado, em que as posições morais e políticas necessitam de ser cuidadosamente escrutinadas, de modo que a geografia humana crítica possa ajudar a tornar a vida social não apenas inteligível, mas também melhor.

Este percurso é feito em três planos, sucessivamente, *marks, signs e traces*. No primeiro, intitulado «Marcos: a economia política e a geografia humana», percorre os caminhos da crítica da economia política e as suas implicações na geografia humana. Em «Sinais: a teoria social e a geografia humana», dá conta das críticas contemporâneas do materialismo histórico, da emergência da teoria da estruturação e da sua relação com a espacialidade, discussão que estende às geografias não dominantes e à teoria feminista. Por fim, em «Pistas: os estudos culturais e a geografia humana», aponta alguns dos novos horizontes de estudo, em torno das questões da modernidade e da pós-modernidade das cartografias do poder. Entre as novas pistas que sugere saliento as textualidades, a relação corpo, poder e espaço, as paisagens da tecno-estrutura, as identidades e as diferenças, as subjectividades, o etnocentrismo e as espacialidades.

A encerrar os temas da primeira parte, sugere a superação das geografias imaginativas, como saberes locais desiguais com silêncios, espaços vazios e distorções distintos, pelas novas imaginações geográficas, como saberes ao mesmo tempo globais e locais, em

que «as nossas vidas não são apenas radicalmente ligadas às vidas de longínquos desconhecidos, mas também supõem uma responsabilidade contínua e indeclinável em relação às suas necessidades em tempos de angústia».

Na segunda parte da obra, sob a designação de «Capital cities», o autor elege as capitais como os focos espaciais da modernidade por excelência, fazendo das lições das humanidades e das práticas da vida quotidiana as fontes da sua reflexão. Nos dois ensaios que constituem esta parte são exploradas «as conexões entre espacialidade e representação, entre política e poética e entre a cidade e o modernismo.» O modernismo é visto como arte de cidades, seguindo a ideia de Malcolm Bradbury, que fala de capitais de cultura, e a sua história tem ressonâncias com as geografias urbanas, em particular da Europa e da América do Norte. Em primeiro lugar, desenvolve o tema traçando os mapas da modernidade do percurso literário de David Harvey na Paris do segundo império, do projecto urdido à volta das arcadas de Paris por Walter Benjamin e dos trabalhos de Allan Pred sobre Estocolmo do fim de século. Em seguida, com base nos trabalhos de Edward Soja a propósito de Los Angeles, discute sobre as geografias da pós-modernidade.

Por fim, a terceira parte, a que dá o título de «Between two continents», enceta um debate em torno da obra de David Harvey, *The Condition of Posmodernity. An Inquiry into the Origins of Cultural Change*, de novo à volta da questão da modernidade e da pós-modernidade. O título «Entre dois continentes», justificado pelos contextos de formação das ideias em discussão nesta secção, encerra dois sentidos. Por um lado, o facto de os debates acerca do pós-modernismo, desenvolvido em grande medida à volta de argumentos do pós-marxismo e de fundamentos do materialismo histórico, aparecerem partilhados entre dois continentes: Europa e América. Por outro, pelo facto de o diagnóstico de David Harvey acerca da condição de pós-

Notícias bibliográficas

-modernidade, nuclear nesta discussão, lhe parecer resultar do seu percurso de vida entre estes dois continentes. De um lado, o sonho americano («sonho de liberdade?»), de outro, os «sonhos de unidade».

Em ambos os capítulos o tema central é a discussão da pós-modernidade e das espacialidades a ela associadas. Inicia-se por uma reflexão em torno do sonho de liberdade, a representação do poder e a condição de pós-modernidade. Esta prolonga-se, no capítulo seguinte, com a questão da modernidade e a produção do espaço. No desenvolvimento desta questão procede à apresentação das influências do filósofo francês Henri Lefèbvre nas ideias de Harvey, nomeadamente sobre a crítica da vida quotidiana, a urbanização e a produção do espaço, e, no seu seguimento, traça um esboço dos modos de articulação entre espacialidade, capitalismo e modernidade no século XX. São ainda escarpelizados os principais temas da reflexão de Harvey, nomeadamente as relações que envolvem lugar e espaço, espaços abstractos e espaços concretos, práticas, representações e imaginários, distanciação e compressão espaço-temporal.

A finalizar, com o sugestivo título «Dreams of liberty and wings of desire», onde sublinha a modernidade crítica de Harvey, faz uso de uma citação feita por este ao filme de Wim Wenders, *Asas de Desejo*, onde se diz que «apenas os anjos têm uma visão global e que estes, quando se elevam nas alturas, apenas ouvem um murmúrio indistinto de vozes cruzadas e não vêm nada para além de um mundo monocromático». Sublinhando que *Asas de Desejo* representa a impossibilidade da história contemporânea da experiência metropolitana, aponta os desafios para uma geografia humana crítica, a qual, segundo Gregory, deve dar «a sua atenção às junturas e às fissuras entre as diferentes histórias, num diálogo entre passado e presente em múltiplos planos, como uma história (ou uma geografia histórica) do presente».

Boaventura Sousa Santos (1994)—*Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*, Biblioteca de Ciência do Homem, Edições Afrontamento, Porto, 299 páginas.

Paulo Miguel Madeira*

Pela Mão de Alice é uma obra que nos conduz por uma análise acerca da transição entre paradigmas sociais globais e acerca do lugar e das vicissitudes da sociedade portuguesa nesse processo, apresentando resultados que o próprio autor reconhece como provisórios, porque a sua reflexão sobre esta questão está ainda em curso.

A reflexão sobre a transição societal baseia-se, por um lado, em indícios provenientes da observação e análise da situação actual e, por outro, apresenta propostas de direcções a tomar com vista à transição paradigmática que o autor considera desejável e que deverá resultar numa ruptura com os paradigmas da modernidade, tendo em vista construir os da pós-modernidade.

O livro divide-se em três partes («Referências», «Condições de inteligibilidade» e «Cidadania, emancipação e utopia»), que, no conjunto, perfazem dez capítulos, abrangendo temas tão diversos quanto «Tudo o que é sólido se desfaz no ar: o marxismo também?», «Onze teses por ocasião de mais uma descoberta de Portugal», «Identidade, modernidade e cultura de fronteira», ou «Subjectividade, cidadania e emancipação».

Três capítulos afiguram-se, possivelmente, com mais interesse para os geógrafos: «O social e o político na transição pós-moderna», «Da ideia de universidade à universidade de ideias» e «O Norte, o Sul e a utopia». No primeiro deles (capítulo 4) analisa-se a posi-

* *Jornal Público*.

ção portuguesa face aos desafios da pós-modernidade, com base na tese de que Portugal é uma sociedade semiperiférica que não deverá, num futuro próximo, ser promovida ao centro do sistema capitalista (ao contrário da Espanha) e onde, por isso, há uma situação de forte heterogeneidade interna, onde coexistem aspectos mais próximos do subdesenvolvimento com outros mais próximos dos países centrais.

Em «Da ideia de universidade à universidade de ideias» (capítulo 8) expõem-se três crises da instituição: de hegemonia («na medida em que a sua incapacidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias leva os grupos sociais mais atingidos pelo seu défice funcional ou o Estado, em vez deles, a procurar meios alternativos de atingir os seus objectivos»); de legitimidade («na medida em que se torna socialmente visível a falência dos objectivos colectivamente assumidos»); institucional («na medida em que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas por mais eficientes»).

O autor passa então a apresentar as «teses para uma universidade pautada por uma ciência pós-moderna». Assumindo que «estamos numa fase de transição paradigmática da ciência moderna para a ciência pós-moderna», afigura-se interessante a perspectiva de que no paradigma da modernidade «a ideia da unidade do saber universitário foi sendo progressivamente substituída pela da hegemonia da racionalidade cognitivo-instrumental e, portanto, das ciências da Natureza», enquanto «as ciências sociais estiveram desde o início fracturadas entre a racionalidade cognitivo-instrumental e a racionalidade moral-prática». A proposta para a ciência e a universidade pós-modernas é então a da prioridade da racionalidade moral-prática e da racionalidade estético-expressiva sobre a racionalidade co-

gnitivo-instrumental. Neste sentido, apela-se também à «aplicação edificante da ciência», um modelo que «subordine o *know-how* técnico ao *know-how* ético e comprometa a comunidade científica existencial, ética e profissionalmente, com o impacto da aplicação».

«O Norte, o Sul e a utopia» trata do que o autor considera serem os problemas sociais fundamentais nos diferentes espaços-tempos, e é nesta ideia de espaços-tempos tão diversos como o mundial, o doméstico, o da produção e o da cidadania, e da articulação entre eles, que este livro apresenta um interesse mais directo para a prática dos geógrafos, sobretudo para os ligados à geografia humana.

O espaço-tempo mundial é o das relações sociais entre sociedades territoriais, nomeadamente Estados-nações no interior da economia-mundo, e o seu problema fundamental é o da crescente e presumivelmente irreversível polarização entre países centrais (o Norte) e periféricos (o Sul) no sistema mundial, de que se salientam aqui três vectores: a explosão demográfica, a globalização da economia e a degradação ambiental.

À luz destes vectores, este espaço-tempo parece defrontar-se com vários dilemas, de que aqui se referem dois. Por um lado, «o modelo de desenvolvimento capitalista assume uma hegemonia global no momento em que se torna evidente que os benefícios que pode gerar continuarão confinados a uma pequena minoria da população mundial, enquanto os seus custos se distribuirão por uma maioria sempre crescente»; por outro, a perda de centralidade institucional e de eficácia reguladora dos Estados nacionais é um dos obstáculos mais fortes a que se encontrem soluções globais, até porque a «erosão do poder dos Estados nacionais não foi compensada pelo aumento de poder de qualquer instância transnacional com capacidade, vocação e cultura institucional viradas para a resolução solidária dos problemas globais».

O espaço-tempo doméstico é o das relações familiares, dominadas pelo poder patriar-

Notícias bibliográficas

cal, fonte da discriminação sexual de que as mulheres são vítimas. Este espaço-tempo está a passar por profundas transformações sob o impacto do espaço-tempo mundial e o problema fundamental que essas transformações suscitam é que, a par de propiciarem condições para uma maior emancipação das mulheres através da entrada no mercado de trabalho, permitem que a lógica da dominação patriarcal transborde para o espaço-tempo da produção, «reproduzindo e até ampliando a discriminação contra as mulheres».

Apesar de a segmentação do mercado de trabalho acontecer também por outros critérios que não o sexo, como, por exemplo, a raça e os grupos étnicos, «a segmentação pelo sexo é talvez um dos factores mais universais e a globalização da economia nada tem contribuído para o atenuar».

O espaço-tempo da produção é-nos apresentado como sendo o «das relações sociais através das quais se produzem bens e serviços que satisfazem as necessidades tal como elas se manifestam no mercado enquanto procura efectiva». A sua importância resulta de nele se gerar a divisão de classes, que, a par da divisão sexual e da divisão étnica, constitui um dos grandes factores de desigualdade e de conflito social.

A centralidade do trabalho e da produção tem aumentado, devido à crescente mercadorização da satisfação das necessidades e à cultura que lhe está associada e a legítima — o consumismo. O espaço-tempo da produção cruza-se nomeadamente com o espaço-tempo mundial na medida em que a exportação da

cultura de massas produzida no centro para a periferia, e com ela das «estruturas de preferência pelos objectos de consumo ocidental», cria uma «ideologia global consumista que se propaga com relativa independência em relação às práticas concretas de consumo de que continuam afastadas as grandes massas populacionais da periferia». As populações do Sul são, assim, duplamente vitimizadas: «pela privação do consumo efectivo e pelo aprisionamento no desejo de o terem».

Por último, o espaço-tempo da cidadania é definido como sendo «constituído pelas relações sociais entre o Estado e os cidadãos». Neste espaço-tempo «gera-se uma forma de poder, a dominação, que estabelece a desigualdade entre cidadãos e o Estado e entre grupos e interesses politicamente organizados».

O Estado nacional assenta num princípio de cidadania e criou uma comunidade nacional, em substituição da comunidade étnica. Por outro lado, enquanto Estado secular, criava uma cultura que a prazo deveria tornar obsoleta a identidade religiosa. Mas nas últimas décadas «este projecto modernista foi posto drasticamente em causa» quando as identidades e as lealdades primordiais da etnia e da religião ganharam nova força. «Longe de significar um regresso ao passado, o novo surto de religiosidade exprime, acima de tudo, um ressentimento perante as promessas modernizadoras e progressistas não cumpridas e, portanto, uma grande desconfiança face às instituições que se proclamam arautos dessas promessas, sobretudo o Estado e o mercado.»

O SEMINÁRIO «AMBIENTE, ORDENAMENTO, GESTÃO DO TERRITÓRIO E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA»

*Ana Ramos Pereira**

Este seminário realizou-se nos dias 10 e 11 de Maio, na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, e constituiu uma iniciativa de um «núcleo de estudantes de geografia e planeamento regional — PROGEO» desta Universidade. Merece aqui notícia por ser a primeira vez que um grupo de alunos consegue organizar uma reunião com 400 inscrições, tendo contado com profissionais de formação académica diversificada e de proveniência institucional bastante variada. Estiveram representantes de 20 faculdades e institutos superiores, 30 organismos da administração central e local, nomeadamente 12 câmaras municipais, 2 comissões de coordenação regional, o Instituto de Conservação da Natureza (ICN), o Instituto da Água (INAG) e o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), 3 empresas e 16 escolas secundárias.

Saliente-se ainda a projecção e dimensão de que se revestiu o seminário, excedendo largamente as expectativas da organização, apenas constituída por 1 coordenador e 2 se-

cretários, que durante o seminário contaram com a ajuda de 12 colegas.

Evidentemente que o seminário só foi possível graças a vários apoios, de que é necessário salientar o Centro Nacional de Informação Geográfica (CNIG), pelo apoio logístico e de orientação científica do seminário, e também de diversos patrocínios.

O objectivo do seminário foi assim definido pelo PROGEO na nota introdutória do volume de actas: «Este [seminário] constitui a primeira acção de grande envergadura e a concretização de um dos objectivos do núcleo: divulgar e promover as novas tecnologias de análise e gestão do território.»

As 20 comunicações apresentadas revelaram a diversidade temática de aplicação dos SIG e o estágio inicial em que se situa a aplicação desta técnica de tratamento espacial da informação, cujas potencialidades estão ainda longe de serem amplamente exploradas, tendo-se também afluído as precauções de que deve revestir-se a sua utilização.

Esta acção evidencia bem a necessidade de afirmação dos futuros geógrafos, voluntários e interessados, e deve ser louvada e apoiada.

* Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

ESIGEO-NOVA, UM ESPAÇO DE CONTACTO ENTRE A GEOGRAFIA E AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA

*Rui Pedro Julião**
*José António Tenedório***

A gestão do território exige, actualmente, forte operacionalidade dos meios e dos processos de obtenção, representação e análise de informação geográfica. Quem decide necessita de informação para reflectir sobre os cenários possíveis de evolução territorial e sobre as opções de gestão. Quem trabalha a informação sonha, frequentemente, com um «sistema de informação total».

Um «sistema de informação total» implicaria a existência, para cada ponto do espaço-tempo, de toda a informação possível. Felizmente, a abordagem geográfica do território privilegia, por enquanto (!), a superfície terrestre. Esta abordagem não pretende codificar cada ponto do espaço, qualquer que seja a sua profundidade, mas sim a sua superfície, num referencial com uma série de atributos, como a altitude, o declive, a geologia, a rede hidrográfica, o tipo de vegetação, o tipo de ocupação e uso do solo, a população, as actividades económicas, etc.

*Assistente do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa — responsável pelo Seminário de Sistemas de Informação Geográfica.

** Assistente do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa — responsável pelo Seminário de Cartografia Temática e Teledetecção.

O referencial citado continua a ter forte inspiração cartográfica, com pressupostos de escala, de projecção, de elipsóide de referência e de semiologia gráfica para representação de pontos, linhas, superfícies e volumes. Mas, na hora actual, os inventários territorialmente referenciados derivam para análise espacial com o pretexto de determinar estruturas territoriais e inferir cenários de evolução. A informação temática, estatística ou gráfica, as matrizes de pontos teledetectados, com resolução espacial, espectral e temporal diferenciadas, alimentam sistemas de informação geográfica (SIGs) sujeitos às mesmas coordenadas.

A geografia renova os seus procedimentos e as suas técnicas e volta a aproximar-se da linguagem dos modelos, mesmo que estes estejam mais distantes dos modelos da nova geografia do que dos modelos da «geografia nova».

Em Portugal começa a encontrar-se, decididamente, o lugar e o tempo para discutir as potencialidades e os limites de tais técnicas e de tais «linguagens» no âmbito da geografia. O espaço «Notícias informáticas» da *Inforgeo* é disso exemplo.

Esta «notícia» propõe-se descrever a forma como as tecnologias de informação geográfica se ligam à geografia e relatar qual tem sido a actuação do Departamento de Geogra-

fia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa (UNL) em termos de dotação de meios, actividades lectivas e de projectos relacionados com esta temática.

1. Geografia e tecnologias de informação geográfica

Os geógrafos têm vindo a recorrer, cada vez mais, a poderosos instrumentos de análise espacial que possibilitem uma visão rigorosa e multifacetada do(s) território(s).

De entre os numerosos instrumentos de apoio à sua actividade, têm assumido papel preponderante os sistemas de informação geográfica. Estes instrumentos possibilitam ao seu utilizador extrair mais e melhor informação em tempo útil.

A grande disseminação destes sistemas por toda uma série de organizações tem vindo a criar novos horizontes para a actividade profissional dos geógrafos; não que esses horizontes fossem limitados, mas o dinamismo que se tem verificado em torno dos SIGs contribui, sem dúvida, para a sua ampliação.

Outra área com grande destaque é a do tratamento numérico de imagem que, com as constantes melhorias da resolução da informação por satélite, tem vindo a assumir-se como um meio privilegiado de processamento de informação sobre a Terra.

Hoje é possível estender à geografia os objectivos da implementação das tecnologias de informação geográfica (TIGs). Ou seja, instalam-se, alimentam-se e utilizam-se as TIGs para fazer geografia. Se assim não for, as TIGs são inúteis.

Assim, a geografia poderá ser entendida como o produto/objectivo da utilização dos SIGs e *desktop mapping*. Mas, por outro lado, é a geografia que suporta, com todos os seus conceitos, métodos e técnicas, o funcionamento destes sistemas.

Resumindo, se, por um lado, a geografia contribui para a criação e evolução das TIGs,

por outro, estas terão um papel fundamental na renovação desta ciência, cujo principal objecto é, e continuará a ser, a produção de conhecimento sobre o binómio território + homem. Importante é também promover a geografia no mercado de emprego, demonstrando, na prática, o *savoir-faire* dos geógrafos na produção de estudos territoriais com recurso, reflectido e crítico, às novas tecnologias.

Reconhecendo a importância destes tipos de instrumentos para o desenvolvimento do conhecimento geográfico, o Departamento de Geografia e Planeamento Regional da UNL, pioneiro em Portugal no ensino sistemático destas matérias, incluiu na sua licenciatura, desde 1980, disciplinas e/ou seminários exclusivamente dedicados a estas temáticas.

2. ESIGEO-NOVA

As crescentes necessidades tecnológicas para suporte do ensino e da investigação no âmbito das actividades do Departamento conduziram à criação, durante 1994, do ESIGEO (espaço informático de geografia). Trata-se de um laboratório informático com capacidade para suportar o funcionamento do mestrado em Geografia e Planeamento Regional — Gestão do Território, dos Seminários de Cartografia Temática e Teledeteccção e de Sistemas de Informação Geográfica, de outras disciplinas curriculares e das actividades de investigação.

No ensino, a utilização deste tipo de produtos facilita e estimula a realização de trabalhos práticos, promovendo o conhecimento dos aspectos geográficos dos temas abordados. Outras vantagens inerentes à utilização das TIGs ligam-se aos seguintes aspectos:

- Contacto com a tecnologia, que exige renovadas formas de pensar o território;
- Noções de cartografia temática e de teledeteccção;
- Noções de estruturação de informação geográfica.

Notícias informáticas

O ESIGEO encontra-se equipado com diversos PCs ligados em rede, mesa digitalizadora, *scanner*, *plotter* A0 a jacto de tinta a cores, impressoras a cores e diverso *software*, do qual se destaca: *MicroStation Pc*; *MGE Pc*; *MGGA Pc*; *MapInfo*; *Idrisi*.

No âmbito do ESIGEO desenvolvem-se actualmente diversos trabalhos-projectos, de docentes e de estudantes, conforme expomos no final deste texto.

3. Seminário de cartografia temática e teledetecção

3.1. Objectivos

O Seminário de Cartografia Temática e Teledetecção visa o ensino especializado em interpretação de fotografia aérea vertical, pancromática e infravermelha, e a iniciação em tratamento numérico de imagem de satélite, conducentes à obtenção de cartas temáticas e a estatísticas de uso e ocupação do solo em áreas urbanas e periurbanas. O ensino é dirigido por uma forte componente prática que compreende a aplicação de conhecimentos das disciplinas da licenciatura à concepção e realização de cartografia para ordenamento e gestão do território, com integração de processamento automático da informação proveniente de sensores remotos.

3.2. Conteúdo

No capítulo teórico são ministrados os princípios, os métodos e as técnicas de teledetecção e de cartografia temática, dando-se particular ênfase à inevitável articulação entre o tratamento numérico de imagem e a análise visual de documentos de teledetecção com diferentes resoluções geométricas, radiométricas e temporais.

A componente prática decorre sob a forma de projecto que integra a cartografia de traço e a cartografia digital para produção de cartas de uso e ocupação do solo, às escalas 1 : 25 000 e 1 : 10 000. A iniciação ao tratamento numérico de imagem de satélite realiza-se em *Idrisi* e inclui a experimentação de cadeias de processamento automático para classificação supervisionada e não supervisionada de imagens *Landsat TM* e *Spot HRV*.

4. Seminário de sistemas de informação geográfica

4.1. Objectivos

Os objectivos principais da realização deste seminário obedecem a três vectores estratégicos:

- Iniciação aos sistemas de informação geográfica: dotar os alunos com as bases suficientes para manipularem um dos instrumentos de trabalho mais poderosos a que hoje os geógrafos podem ter acesso;
- Integração de conhecimentos: um seminário deste cariz é, por excelência, o espaço adequado para integrar os conhecimentos teóricos e práticos obtidos ao longo da licenciatura. Por um lado, há toda uma formação curricular de base, sobretudo das «geografias», e, por outro, uma formação técnica (informática, métodos quantitativos, infografia, informação e tratamento gráfico, etc.) que aqui vão conjugar-se, através da sua aplicação a casos concretos;
- Acompanhamento da tecnologia: nesta área surgem, quase diariamente, novos instrumentos e potencialidades acres-

cidas de manipulação de informação. Assim, é vital promover o acompanhamento tecnológico através da ligação ao mundo profissional, sendo exemplos o protocolo celebrado com o CNIG e as frequentes visitas a várias instituições que utilizam TIGs.

4.2. Conteúdo

A abordagem a esta temática passa essencialmente pela prática. Só assim é possível dotar os estudantes da sensibilidade necessária para, dentro dos limites do razoável, elaborarem trabalhos de elevado rigor e qualidade. Nesse sentido, promove-se a realização e acompanhamento de estudos, globais e/ou sectoriais, na área dos sistemas de informação geográfica. A realização das tarefas preconizadas anteriormente é suportada pela aplicação de meios automáticos específicos.

Uma constante ao longo dos trabalhos do seminário é a ênfase dada às questões relacionadas com a pesquisa, organização e gestão de informação geográfica (gráfica ou alfanumérica).

O seminário encontra-se dividido em duas fases claramente distintas. Na primeira fase são abordados os aspectos teóricos relativos à utilização de novas tecnologias no âmbito da geografia e ordenamento do território, como, por exemplo, referência de informação geográfica, estruturação de informação, processos de produção cartográfica, concepção e implementação dos SIGs. Durante a segunda fase, de índole mais prática, são desenvolvidos projectos de concepção e implementação de SIG para uma situação específica da geografia e ordenamento do território, em que são utilizados, para além dos conhecimentos teóricos da primeira parte do seminário, conhecimentos adquiridos em diversas cadeiras da licenciatura.

5. Alguns trabalhos-projectos¹

5.1. Atlas de Lisboa

Projecto desenvolvido com base na integração dos sistemas de *desktop mapping* e SIGs para a produção em série de uma publicação temática. Este tipo de sistemas foi utilizado como plataforma para a rápida execução da cartografia temática a ser incluída na publicação.

5.2. Caracterização habitacional dos Olivais

Estudo realizado por alunos finalistas da Universidade Nova de Lisboa que, recorrendo ao *software MapInfo*, produziram séries de «cartas estatísticas» para suporte à caracterização do parque habitacional dos Olivais.

5.3. Programação de equipamentos no Parque Natural da Serra de São Mamede

Determinação de localizações óptimas para diferentes tipos de equipamento em função dos requisitos de funcionamento e do plano de ordenamento do parque. Este projecto recorreu a várias ferramentas com processamento central efectuado em *Idrisi*.

5.4. IQA para a área metropolitana de Lisboa

Este projecto tem como objectivo contribuir para o desenvolvimento de novos siste-

¹ Os projectos aqui enunciados envolvem, para além dos autores desta «notícia», outros elementos do Departamento (docentes e estudantes) e colaboradores externos das diversas áreas temáticas.

Notícias informáticas

mas de suporte à decisão que permitirão avaliar, em tempo útil, os diferentes cenários alternativos. Procura determinar um índice de qualidade ambiental (IQA) para a área metropolitana de Lisboa, resultante da combinação espacial de diversos factores ambientais.

Este projecto suporta-se em ferramentas de SIG e tem duas componentes principais:

- Criação de um modelo do IQA;
- Criação de cartas com a distribuição espacial dos diferentes factores a considerar.

Após este processo, através da fusão dos diferentes níveis de informação e da aplicação da função do IQA, resultará uma carta síntese da qualidade ambiental para a AML.

5.5. Análise funcional de Vila Franca de Xira

Com um sistema de *desktop mapping* pretende-se efectuar uma análise funcional de Vila Franca de Xira. Este projecto está a ser desenvolvido pelo Departamento de Geografia e Planeamento Regional, em colaboração com a Câmara Municipal, e encontra-se numa fase de preparação de bases cartográficas e tratamento de informação, referente aos inquéritos urbanístico e funcional.

5.6. Mosaico do uso e ocupação do solo na Península de Setúbal

Este projecto tem vindo a decorrer desde 1993. As cartas de uso do solo, à escala 1 : 25 000, obtidas por interpretação de fotografia aérea vertical, darão lugar à constituição de um modelo digital de ocupação do solo, quantificando e explorando estatísticas

urbanas, para avaliar as mutações observadas.

5.7. Classificações multiespectrais de imagens de satélite Landsat TM

Neste trabalho incluem-se os ensaios de classificação supervisionada e não supervisionada para determinação das potencialidades e dos limites do tratamento numérico de imagem para a localização automática das mudanças de uso do solo. Inclui também a experimentação de modelos comparados de tratamento numérico de imagem e de interpretação analógica em áreas-teste da área metropolitana de Lisboa e do Baixo Alentejo.

5.8. Cartografia digital, de base e temática, dos antigos territórios portugueses na Índia

Constituição de uma base cartográfica digital dos territórios de Goa, Damão e Diu; exploração de dados demográficos e sócio-culturais, com representação temática; exploração do modelo numérico do terreno e integração com o processamento digital de imagens de satélite multitemporais.

5.9. Cartas para promover Lisboa

Projecto de concepção e realização de cartas temáticas digitais sobre Lisboa e respectiva área metropolitana, com vista à divulgação e promoção da cidade junto dos potenciais investidores, nacionais e estrangeiros. Estas cartas farão parte integrante de uma publicação conjunta com *Ambelis* e a Câmara Municipal de Lisboa, entidades que estão a coordenar este trabalho.