



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

DEPARTAMENTO DE GESTÃO E ECONOMIA

***O PLANEAMENTO COMO
INSTRUMENTO
DO DESENVOLVIMENTO LOCAL***

António de Jesus Fernandes de Matos

Covilhã, 2000



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

Departamento de Gestão e economia

***O PLANEAMENTO COMO
INSTRUMENTO
DO DESENVOLVIMENTO LOCAL***

PROVAS COMPLEMENTARES APRESENTADAS NA
UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR PARA OBTENÇÃO DO
GRAU DE DOUTOR EM ECONOMIA

ORIENTADOR: Professor Doutor Felisberto Marques Reigado

António Jesus Fernandes de Matos

Covilhã, 2000

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO.....	1
2.	O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	1
2.1.	NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	1
2.2.	DESENVOLVIMENTO LOCAL VERSUS DESENVOLVIMENTO RURAL.....	5
2.3.	A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	8
3.	PLANEAMENTO MUNICIPAL: GÉNESE E FUNÇÕES.....	13
3.1.	NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	13
3.2.	AS FUNÇÕES DO PLANEAMENTO LOCAL/MUNICIPAL.....	17
3.3.	O SOLO NO PROCESSO DE PLANEAMENTO E GESTÃO AUTÁRQUICA....	20
3.4.	A PROBLEMÁTICA URBANA NO PLANEAMENTO MUNICIPAL.....	24
3.4.1.	<i>O espaço urbano disperso.....</i>	<i>25</i>
3.4.2.	<i>As aglomerações urbanas concentradas.....</i>	<i>28</i>
3.4.2.1.	<i>As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.....</i>	<i>28</i>
3.4.2.2.	<i>Os centros urbanos de nível regional.....</i>	<i>31</i>
3.4.3.	<i>Os espaços urbano-rurais.....</i>	<i>34</i>
4.	O PDM: INSTRUMENTO DE DINAMIZAÇÃO CONCELHIA.....	39
5.	RESUMO E CONCLUSÕES.....	44
	BIBLIOGRAFIA.....	48
	GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	51

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento local é um conceito que tem vindo, progressivamente, a ganhar um lugar de destaque na ciência económica. As crises vividas, um pouco por todo o mundo, nos anos setenta e oitenta ao mesmo tempo que punham em causa os paradigmas em que assentou o crescimento económicos abriram caminho às modernas teorias do desenvolvimento (endógeno, *from below*, etc.), recentraram a variável espaço na análise económica e chamaram a atenção para o papel dos factores imateriais no processo de desenvolvimento.

No trabalho, que agora apresentamos, pretende-se analisar a génese do desenvolvimento local e a sua evolução em Portugal. Após esta análise iremos debruçar-nos sobre o processo de planeamento municipal, enquanto instrumento de desenvolvimento local, em concelhos urbanos e rurais. Por fim, iremos ver qual o papel desempenhado pelos Planos Directores Municipais na dinamização concelhia e quais as perspectivas de evolução.

2. O DESENVOLVIMENTO LOCAL

2.1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

As crises económicas dos anos 70 e 80, pondo em causa os paradigmas económicos e a visão funcionalista do crescimento, vieram dar mais importância à repartição espacial do crescimento reforçando, por conseguinte, a preocupação com a introdução da

variável espaço nos modelos económicos. O conceito de desenvolvimento sectorial é claramente desvalorizado ao contrário do desenvolvimento multidimensional, sistémico e integrado que apela à inovação, a uma nova cultura empresarial e coloca novas exigências ao nível da formação profissional.

Os novos motores de competitividade, que emergiram após os anos 80, assentam em grande medida na mobilização do “saber fazer” e na capacidade de organização dos recursos endógenos de um território. Ao contrário dos modelos macro-económicos clássicos e quantitativistas em que os aspectos imateriais do desenvolvimento são tratados como “resíduos do crescimento”, os novos modelos atribuem-lhes um papel importante no desenvolvimento e, em especial, no desenvolvimento local. Além disso, as acções de desenvolvimento local são fundamentais para a estabilidade da oferta, enquanto resposta aos choques externos, aos novos imperativos da procura e às novas tecnologias.

De um modo geral, o desenvolvimento local tem como suportes fundamentais (Reigado, 2000a):

- *o facto de a maior parte dos processos produtivos, não serem contínuos, mas antes tecnicamente decomponíveis por partes do produto ou fases do processo [de produção] ...;*

- *a cultura, costumes e conjunto de valores locais, nos quais [por sua vez] se deverá apoiar o processo inovador e onde devem ser procuradas as raízes do desenvolvimento;*
- *o facto de a localização das actividades estar, cada vez menos, dependente da localização das matérias primas e mesmo dos acesso aos mercados de produtos finais ...;*
- *a família [que] desempenha um papel fundamental no processo de especialização local (Bianchi, 1992) uma vez que:*
 - a) é fonte de oferta de mão-de-obra adequada às exigências da especialização local;*
 - b) é fonte de produção das competências profissionais, das iniciativas empresariais e das competências de gestão;*
 - c) o ambiente social familiar e entre famílias cria as condições para o desenvolvimento de um determinado tipo de actividades;*
 - d) o sistema de valores faz parte do ambiente sócio-cultural, pelo que influencia o tipo de especialização local;*
 - e) o mercado comunitário, misto de mercado concorrencial de cooperação, é fundamental para a viabilização de determinadas actividades locais¹;*
 - f) a família, ou laços familiares, facilitam também a cooperação profissional, ... , criando condições para, em associação, penetrarem em mercados externos que as limitações de escala tornam impeditivo ao produtor individual;*

¹ A venda directa, o espírito de cooperação e solidariedade, a cultura e costumes e o ambiente social acolhedor podem influenciar, quer o consumidor local, quer os turistas, no sentido da aquisição de produtos locais.

- g) a difusão de know-how e do desenvolvimento tecnológico é também facilitado pelos laços familiares e pelas relações de solidariedade características das relações sociais a nível local;*
- h) a elasticidade do mercado de trabalho é outra das vantagens do relacionamento e das formas de vida a nível local. (...) A nível local o equilíbrio do mercado de trabalho verifica-se num espaço poliédrico delimitado por um complexo de variáveis económicas, sociais e culturais;*
- i) a circulação de informação é facilitada pelos contactos directos entre pessoas, empresas e instituições gerando um sistema de circulação de informação informal próprio (Bartolotti, 1991).*

Do atrás descrito fica implícito que o desenvolvimento local se apoia na inovação fortemente ligada à estrutura económica e social, bem como na cultura e saberes locais. Por seu lado, a eficiência, a competência, a flexibilidade do sistema produtivo local e as sinergias internas e externas ao *milieu innovateur* são consideradas como as grandes vantagens da criação de um ambiente inovador, no desenvolvimento e especialização local.

Além disso, o nível de desenvolvimento local depende do nível de actividade empresarial, pelo que as políticas públicas devem promover o aumento deste nível de actividade, estimulando as iniciativas locais de modo, por um lado, a explorar as oportunidades económicas e, por outro lado, criar um ambiente favorável. Estimular a actividade empresarial local, enquanto pedra angular de um crescimento económico, é

uma das competências dos poderes públicos e, muito especialmente, nas regiões deprimidas. Após uma fase de acções sectoriais com poucos resultados, ao nível do desenvolvimento local, é necessário adoptar estratégias de desenvolvimento integradas e trans-sectoriais, bem como a criação de agências de desenvolvimento local capazes de aglutinar os agentes públicos e privados em torno de um plano de desenvolvimento. O equilíbrio e a sequência das acções a implementar exige alguma flexibilidade no delineamento e implementação das políticas públicas, a auscultação dos actores locais de desenvolvimento e a combinação das abordagens ascendente, ou *bottom-up*, e a descendente ou de tipo *top-down*.

2.2. DESENVOLVIMENTO LOCAL VERSUS DESENVOLVIMENTO RURAL

O local pode ser definido como um espaço de geometria variável caracterizado pela sua homogeneidade económica, social, cultural e política. Por seu lado, o desenvolvimento local é um processo de alterações estruturais, ou seja, o desenvolvimento local implica o crescimento económico, mas também a socialização desse crescimento traduzida, em sentido lato, na melhoria das condições de vida das populações (aumento do rendimento disponível das famílias, níveis mais elevados de qualidade e de acesso à cultura, à saúde, etc.). Contudo, só é possível falar em desenvolvimento local, num contexto claramente territorializado, quando se observam várias condições, nomeadamente (Reis, 1995, p. 43):

- *a existência de limiares de densidade populacional;*
- *a instituição de sistemas de inter-relações locais;*

- *o desenvolvimento de culturas técnicas e institucionais locais;*
- *a capacidade de negociação externa.*

Destas condições resulta que nem todos os espaços locais (em sentido geográfico) são considerados espaços-territórios, isto é, um espaço privilegiado de relações sociais com dinâmicas estabelecidas e sinergias criadas. As novas dinâmicas de desenvolvimento local, integrando a dimensão global, exigem, da maior parte dos actores locais, uma alteração radical das suas perspectivas baseada em cinco princípios essenciais (CE, 1994, p. 157):

- *articular as escolhas infra-estruturais com as políticas de valorização dos recursos imateriais;*
- *ultrapassar os estrangimentos de dimensão que estruturam o desenvolvimento local e rever as relações entre o urbano e o local;*
- *favorecer a abertura das zonas isoladas e dos pólos de actividade apoiando-se, prioritariamente, no desenvolvimento das infra-estruturas de transporte e de telecomunicações;*
- *inscrever as políticas de desenvolvimento local numa estratégia evolutiva e de continuidade;*
- *levar a cabo acções integradas de desenvolvimento local baseadas nos domínios-chave da dinâmica local.*

O planeamento do desenvolvimento local em espaço urbano ou rural, sendo sistémico, subdivide-se em planeamento físico e sócio-económico. O planeamento, embora tendo uma base fundamentalmente física, é indissociável dos aspectos sociais e económicos exigindo, por conseguinte, uma abordagem interdisciplinar (Orea, 1992) em que a função social dos espaço é projectada tendo em consideração as suas características físicas e os objectivos de desenvolvimento económico.

De um modo geral, o planeamento do desenvolvimento e o ordenamento do território têm a sua máxima eficácia a nível regional. Contudo, dada a dimensão dos municípios portugueses, esta função é relativamente bem desempenhada ao nível concelhio permitindo, assim, garantir um maior envolvimento das populações locais e uma mais elevada racionalidade na utilização do espaço. Numa óptica de desenvolvimento rural, segundo Reigado (2000b), o planeamento tem como dimensões essenciais: a) a delimitação da reserva agrícola; b) a delimitação da reserva ecológica; c) o planeamento e ordenamento dos recursos hídricos; d) o planeamento de acessibilidades rurais e interurbanas; f) o ordenamento do espaço rural. Estas dimensões do planeamento decorrem da especificidade do desenvolvimento rural, que procuramos sintetizar nos seguintes pontos (ibid.) :

1. *o tecido empresarial tem de alicerçar-se na pequena empresa e, em particular, na empresa familiar;*
2. *as suas raízes assentam na exploração/valorização directa dos recursos naturais;*
3. *as relações sociais e as relações económicas são relações fortemente solidárias;*

4. *os processo de aprendizagem e inovação devem partir dos conhecimentos locais historicamente adquiridos e alicerçados no saber e engenho popular;*
5. *o desenvolvimento rural é um desenvolvimento multidimensional, interdependente, integrado e integrante.*

Do ponto de vista económico o cruzamento do nível rural com o nível local constitui um espaço privilegiado para o desenvolvimento de uma nova cultura empresarial e novas formas de concertação social facilitadas pelos laços de solidariedade entre as populações rurais que, por sua vez, ao imprimirem características próprias distinguem o rural do urbano e permitem autonomizar processo de desenvolvimento rural.

2.3. A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Actualmente, a economia portuguesa regista uma mudança de ciclos em que as possibilidades de conjugação entre as práticas locais e a lógica de conjunto do funcionamento económico se alteraram significativamente. Durante a década de 80 pensava-se, de um modo geral, que a economia e a sociedade portuguesas tinham capacidade para mobilizar o património de uma industrialização relativamente antiga, as pequenas iniciativas locais, as sinergias territoriais e os processos informais. Contudo, não se tendo verificado essa mobilização, os anos noventa apontam para o esgotamento de muitos dos processos que a dinamizaram sem que as condições emergentes representem inovações qualificantes.

Além do risco do crescimento das desigualdades espaciais e do agravamento da forte dualização da economia nacional é, ainda, inquietante a constatação (principalmente de ordem qualitativa) de um corte crescente entre os segmentos avançados, *integrados*, da sociedade e as suas componentes periféricas, ou outras palavras, preocupa-nos *o desmembramento das interdependências, a ruptura das continuidades que ainda há pouco davam dinamismo a áreas da sociedade muito significativas* (Reis, 1995, p. 37). Mas, vejamos mais pormenorizadamente as causas do esgotamento do modelo de crescimento económico adoptado no país.

O modelo agrícola, com um papel importante na reprodução social da família, desabou sob o peso da elevada diminuição dos rendimentos, dos efeitos da normalização de produtos e processos de comercialização, da forte concentração de medidas e recursos de políticas apenas num pequeno estrato de agricultores, do poderoso efeito psicológico que resultou da ideia de que o sector agrícola nacional, no contexto da crescente 8 integração e especialização da economia europeia, “*é para falir*”. Além disso, também o pensamento técnico não foi capaz de compreender o modelo agrícola nacional, pelo que se construíram cenários fantasma e se implementaram medidas alternativas desadequadas que viriam a provocar sérios problemas ao mundo rural, como por exemplo: a intensificação empresarial quando o modelo era familiar; as economias de escala quando elas eram de variedade; a especialização e a profissionalização quando o sistema era “policultural” e pluriactivo; uma economicidade estreita quando o seu funcionamento económico se integrava também em formas de sociabilidade. Além disso, tratou-se como não-económico o que era apenas outra forma de participar na

economia², utilizaram-se choques “europeus” quando este modelo já se tinha esgotado o que, uma vez mais, coloca a questão pertinente de uma profunda reforma da PAC que tenha em consideração a especificidade da agricultura dos países do Sul da Europa e, por último, tratou-se como tradicional e sem futuro o que poderia ser uma resistência a uma lógica agrícola transitória e funcionar como uma preciosa “válvula de escape” ao esgotamento da PAC.

Em relação à indústria, ou melhor, aos movimentos locais de industrialização nos anos oitenta estes caracterizavam-se pela sua expressividade e alguma agilidade revelando, assim, potenciais de articulação com o crescimento económico. Ao mesmo tempo, registava-se uma reordenação espacial da indústria reflectida no maior dinamismo (em termos de emprego e de iniciativa industrial) das regiões de urbanização e industrialização difusa no Litoral (Centro e Norte), que Reis (1995) chama de *espaço das articulações agricultura/indústria, em detrimento do espaço de concentração urbana e industrial, correspondente à região Lisboa/Setúbal* (op. cit., p. 40). De referir, ainda, que os movimentos locais de industrialização tinham uma natureza diferenciada, isto é, ora se assumiam como movimentos de consolidação e dinamização de sistemas produtivos locais, ora eram simples alargamentos da geografia do emprego reflectindo, no plano económico, *o binómio extensificação do emprego/mobilização de interdependências e culturas técnicas locais* (ibid., p. 40).

A par do esgotamento do modelo de crescimento verificou-se, igualmente, a relativa ineficácia das políticas de desenvolvimento regional e local tradicionais motivada pela

² É o caso das funções da agricultura que não passam pelo mercado dos produtos, mas pelo mercado de trabalho.

integração deficiente das mudanças estruturais da economia mundial, bem como das profundas alterações tecnológicas caracterizadas pelo predomínio das relações ciência-tecnologia e dos factores imateriais de produção. Por outras palavras, as políticas de desenvolvimento regional e local não foram capazes de endogenizar a passagem de uma relação linear entre os factores de produção e a criação de bens para uma relação em “aspiral” e ao predomínio dos factores imateriais da produção (conhecimento, organização, ...). Estes novos mecanismos alteraram radicalmente a localização das actividades produtivas: de um crescimento excessivamente polarizado à volta de centros desenvolvidos com forte concentração de população e actividades produtivas evoluiu-se para um crescimento difuso, ou seja, evoluiu-se para uma multiplicidade de situações induzidas pela mobilidade do factor tecnológico.

Num contexto de crescimento difuso, a evolução dos espaços de menor escala poderá apoiar-se:

- nos processos intersticiais, nos modos informais de actuação económica e nas regiões intermédias que, graças ao seu próprio dinamismo, se podem mobilizar para o desenvolvimento das economias locais, assegurando algumas continuidades essenciais e viabilizando interdependências³;
- na recentragem das dinâmicas de emprego industrial nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto;
- aparecimento de novos pólos industriais muitos dos quais no interior do país;

³ Por exemplo, as continuidades e interdependências entre a agricultura pluriactiva familiar e os mercados de comercialização de produtos agrícolas ou entre as zonas industriais com qualificações organizacionais apenas assentes em capacidades medianas de mão-de-obra.

- na reordenação espacial da indústria, assente nas dinâmicas das regiões de pequena e média iniciativa;
- no alargamento da base de relação com o exterior. Este é o cenário dos espaços rurais onde se concentram os agentes locais dinâmicos que apostam na valorização das *economias rurais de variedade*⁴.

A capacidade de reforçar os conteúdos urbanos dos espaços difusos, quer numa perspectiva interna que assenta nas inovações ao nível da sua lógica organizativa, quer numa externa, ou seja, ao nível do potencial de capacidade relacional que reforce as inter-relações com espaços urbanos centrais e gere novas economias de proximidade (de natureza translocal) é um vector central das estratégias de desenvolvimento local. Esta forma de colocar o problema do desenvolvimento local, ao mesmo tempo que indicia uma perspectiva territorial insere-o nas dinâmicas mundiais de globalização da economia e alerta para as alterações organizativas do capitalismo contemporâneo.

⁴ Estas economias representam a variedade de funções do espaço social rural e que incluem actividades que vão do lazer aos produtos agrícolas tradicionais.

3. PLANEAMENTO MUNICIPAL: GÉNESE E FUNÇÕES

3.1. *Notas introdutórias*

Na Europa, o planeamento de cariz sócio-territorial conheceu um desenvolvimento extraordinário, nos anos 60 e início da década de 70, suportado pela teoria do crescimento polarizado segundo a qual os mecanismos de mercado acabariam por difundir, sucessivamente, esse crescimento dos centros de maior dimensão para os dimensão imediata. Esta concepção de planeamento tinha na redistribuição espacial do crescimento, suportada na implementação de infra-estruturas⁵ de apoio às actividades económicas, um dos seus objectivos prioritários. Com o planeamento dos anos 60 procurava-se, ainda, garantir a racionalidade dos investimentos públicos e fornecer à iniciativa privada indicações sobre a evolução económica influenciando a orientação espacial do investimento privado através da concessão de incentivos financeiros. Em termos gerais, este tipo de planeamento visava corrigir os desvios, resultantes da acção dos mecanismos de mercado sem, contudo, limitar a sua acção pelo que o planeamento era indicativo e considerado como o antídoto para o “caos” e irracionalidade dos agentes económicos.

A crise económica do final dos anos 70 veio abalar a confiança sobre o crescimento continuado e com níveis elevados de progressão. Por um lado, a introdução das novas tecnologias no processo produtivo, não só reduziu o emprego industrial, como reduziu

⁵ Entre as infra-estruturas privilegiavam-se aquelas que, em princípio, teriam maiores repercussões sobre os factores de localização empresarial ou sobre os factores de rentabilidade do capital investido.

os custos das distâncias espaciais⁶ e provocou importantes modificações de carácter organizacional nas empresas. Por outro lado, a conjuntura económica tornou-se imprevisível e é, agora, necessário fomentar especialmente o crescimento dado que, como afirma Baptista (1987), hoje em dia a problemática do desenvolvimento regional “e local” não pode ser percebida em termos de factores de localização, mas sim de capacidade criativa e de geração de novas empresas.

Ao mesmo tempo que a tradicional convicção segundo a qual a promoção do desenvolvimento económico seria função exclusiva da Administração Central era posta em causa, os novos paradigmas teóricos baseados no desenvolvimento endógeno e a partir de baixo enfatizam a pequena escala, numa espécie de retorno ao *small is beautiful*, a especificidade sócio-territorial dos problemas e as vias de desenvolvimento. Progressivamente, toma-se consciência da necessidade do planeamento ter em vista o desenvolvimento local, entendido como processo de crescimento e modificação qualitativo-estrutural de índole económica, mas, igualmente, como processo baseado no aproveitamento das potencialidades endógenas, no respeito pela identidade e vontade própria das populações locais e abandonando a visão paternalista do Estado. Os pressupostos da viabilidade do planeamento indicativo são, assim, postos em causa devido, por um lado, à redução da escala territorial da sua aplicação e, por outro lado, à constatação de que a atitude indicativa e a dotação de infra-estruturas materiais se revelaram ineficazes de por si só promoverem o desenvolvimento local. Neste contexto,

⁶ Nestas circunstâncias, diminui o papel das economias de aglomeração, reduz-se a dimensão óptima das empresas, alteram-se as estratégias empresariais de localização e o próprio tecido produtivo.

estamos de acordo com Constâncio (1984) quando este afirma que ao planeamento se exige mais do que uma troca de informação, ou seja, *a tónica do planeamento além da informação, deverá passar a abranger verdadeiros processos de concertação e processos contratuais, que confirmam mais credibilidade ao empenhamento do Estado “Autarquia” e nos meios que põe à disposição da sua estratégia* (Lopes, 1990, p. 18).

Além disso, em períodos de estabilidade económica e política, a concepção de planeamento indicativo tinha legitimidade para reclamar fiabilidade nas suas estimativas constituindo-se num referencial credível para a actuação dos agentes económicos. As sucessivas crises do último terço do século que, de um modo geral, afectaram as economias ocidentais, as mutações tecnológicas, empresariais, sociais e políticas, a forte exposição das estruturas económicas locais a factores exógenos conduziram a que a capacidade previsionial fosse fortemente afectada.

Ao nível da doutrina económica, o planeamento indicativo tem como quadro de referência o primado da iniciativa privada sobre a pública, remetendo a Administração Pública para as tarefas de regulação da actividade económica de modo a prevenir os seus excessos susceptíveis de gerarem externalidades negativas. Além disso, compete-lhe ainda estimular a actividade privada, dotando o território de infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento, o que representa um forte esforço financeiro para o qual as finanças públicas não tinham capacidade de resposta.

Este conjunto de factores, questionando a concepção de planeamento indicativo de iniciativa da Administração Central, chamaram a atenção para a necessidade de um

planeamento municipal. Sem perder de vista o caso português, é possível sistematizar estes factores em quatro grupos de razões (ibid., p. 19):

- *a inexistência de crescimento para distribuir realçou o papel do Planeamento enquanto instrumento de mobilização dos recursos e potencialidades endógenas de desenvolvimento;*
- *os novos enfoques teóricos do Desenvolvimento enfatizam o desenvolvimento Local, como conceito ... qualitativo, fazendo apelo às especificidades sócio-territoriais do desenvolvimento e à pequena escala de actuação. Começa a conceber-se o Planeamento, como instrumento privilegiado de promoção do Desenvolvimento Local;*
- *... o Planeamento do Desenvolvimento Local necessita de dispor de estruturas institucionais que o administrem, por forma a conferir-lhe legitimidade social e eficácia;*
- *a institucionalização de estruturas representativas das comunidades locais, dotadas de autonomia, conduziram a que, face às repercussões locais da crise e ao alargar à satisfação das necessidades básicas da população os objectivos do Desenvolvimento, aquelas estruturas revelassem uma atitude crescentemente “intervencionista” na esfera do desenvolvimento local, carecendo de instrumentos de suporte [adequados] a essa intervenção.*

3.2. As funções do planeamento local/municipal

As funções do planeamento local, leia-se municipal, estão em estreita ligação com as razões da sua emergência, pelo que o planeamento do desenvolvimento local deverá articular as relações da economia com o território, as relações entre a economia e a sociedade com destaque para o papel desempenhado pelas instituições e agentes locais. Efectivamente, o planeamento municipal é, antes de mais, um instrumento de promoção do desenvolvimento local que clarifica as opções estratégicas correspondentes aos interesses colectivos, constituindo um referencial para a actuação dos agentes, públicos e privados, com intervenção ao nível do município, bem como se traduz numa plataforma de mobilização e coordenação da participação dos agentes e recursos endógenos no processo de desenvolvimento sócio-económico. Além disso, espera-se ainda que este confira racionalidade e coerência sectorial e institucional às acções a emprender pelos agentes de desenvolvimento, como ainda promova a harmonia do desenvolvimento económico com o meio ambiente e as especificidades culturais próprias das populações locais.

As actividades económicas constituem um dos factores estruturantes das formas de ocupação humana do espaço, daí as relações economia-território convergirem para o que costumamos designar por *ordenamento do território*. Assim, na vertente ordenamento do território, caberá ao planeamento municipal assegurar o equilíbrio do sistema constituído pelo homem e meio físico, garantindo que o desenvolvimento económico e social se processe de acordo com as restrições de ordem ambiental, ou seja, ao planeamento municipal cabe organizar o funcionamento espacial da economia.

Deste modo, a política municipal de ordenamento do território necessita de uma formulação em que as perspectivas integrada e dinâmica se articulem, isto é, as interdependências espaciais, ambientais, económicas e sociais devem ser abordadas de uma forma evolutiva na tentativa de, por um lado, sancionar ou a não a evolução e, por outro lado, fundamentar as medidas tomadas. Isto significa que o ordenamento do território, ao nível do planeamento municipal, se deve apoiar numa visão estratégica do desenvolvimento económico do território municipal que permita, quer a gestão racional dos recursos locais numa perspectiva de sustentabilidade e equidade inter-geracional, quer uma política urbanística activa.

A possibilidade de “acontecimentos” ocorridos nos espaços envolventes poderem vir a reflectir-se no âmbito do município, condicionando ou potencializando iniciativas endógenas, leva a que o planeamento municipal tenha de saber lidar com a interdependência espacial e com a incerteza que está associada aos fenómenos sociais e económicos. A generalização das novas tecnologias da informação e comunicação ao mesmo tempo que conduz ao aumento da interdependência espacial encerra significativas potencialidades no domínio da difusão da inovação e, mesmo, do reforço da solidariedade social, abrindo novas perspectivas de implantação e desenvolvimento de actividades em localizações anteriormente consideradas inviáveis. Neste contexto, planear o desenvolvimento de um território concelhio, requer uma visão interdisciplinar e territorialmente globalizante dos problemas e carências, bem como das potencialidades e correspondentes projectos de aproveitamento. Além disso, é extraordinariamente importante a participação activa dos destinatários, ou seja, das populações locais pelo que o planeamento municipal deve traduzir-se num processo

pedagógico inovador e num elemento de aprendizagem e de mobilização que seja capaz de recuperar a confiança perdida nos agentes de desenvolvimento. De referir que, sendo a criação de emprego um dos aspectos centrais no desenvolvimento, a sua concretização será sempre um objectivo mediatizado pela acção dos agentes locais de desenvolvimento. Isto implica que o planeamento municipal deverá, antes de mais, consistir numa plataforma integrada, por um lado, de discussão e conceptualização dos desafios que se colocam ao desenvolvimento sócio-económico territorialmente equilibrado de cada município e, por outro lado, de mobilização dos agentes de desenvolvimento local para a sua prossecução. Nesta perspectiva, a eficácia do planeamento municipal depende, em larga medida, da identificação dos agentes que intervêm no município, da caracterização das suas dinâmicas, aspirações e estratégias sócio-territoriais. Se a participação dos agentes do sector privado e da população é indispensável, a sua mobilização pela autarquia local obriga ao seu empenhamento activo traduzido na criação de um “clima de confiança ” e numa postura de agente concertador, negocial e contratual. Mais do que a construção das infra-estruturas e equipamentos colectivos, a exigir avultados investimentos que não estarão ao alcance da maioria dos municípios portugueses, trata-se de assumir uma estratégia de actuação autárquica com capacidade mobilizadora dos agentes locais e de recolha de apoios exógenos (Administração Central e IDE, etc.).

O Plano resultará, assim, como um quadro de compatibilização territorial, institucional, sectorial e financeira, das acções a implementar e como plataforma estratégica de mobilização dos agentes locais de desenvolvimento.

3.3. O solo no processo de planeamento e gestão autárquica

Para além das vastas áreas do globo ocupadas por oceanos e mares e dos espaços naturais e selvagens preservados ou não utilizados pelo homem, o solo pode ser utilizado de duas formas diferentes: como solos onde se desenvolvem as actividades ligadas ao sector primário⁷ (*solo produtivo*) ou como solo que suporta os edifícios produtivos ou de habitação, os equipamentos colectivos e infra-estruturas e os espaços verdes de recreio ou de lazer (*solo-suporte*). Para Canaux (1951) enquanto o valor do solo produtivo está nas suas propriedades biofísicas e nos custos de exploração, o solo-suporte vale apenas em função do valor que a sociedade lhe atribui.

Enquanto solo-suporte, o valor do solo urbano é certamente função das relações sociedade-território e das formas em que estas se traduzem: regulamentos de uso e ocupação, sistema fiscal, níveis de infra-estruturação e de equipamento social e dinâmica do sector privado em cada área urbana. Em áreas potencialmente urbanas, o valor do solo-suporte atinge com frequência valores bastante superiores aos do *solo produtivo* resultando daí uma mais-valia que será, parcialmente, apropriada pelo proprietário⁸. De referir que, a evolução dos valores do solo é, simultaneamente, um indicador da dinâmica urbana e um parâmetro condicionador dos níveis de intervenção possível dos poderes públicos no mercado de terrenos.

⁷ Agricultura, silvicultura, pesca e indústria extractiva.

⁸ A tradição recente aceita que 50% dessa mais-valia reverta a favor da sociedade e os restantes 50% sejam apropriados pelo proprietário dos terrenos (Correia, 1993).

Pelas suas características únicas, o solo como factor de produção obriga a uma gestão com características próprias e diferenciadas em função das potencialidades específicas de cada parcela de terreno. Assim, à gestão fundiária municipal interessa não só caracterizar o património fundiário do município e as parcelas de terrenos eventualmente municipalizáveis, mas também avaliá-lo face à localização de cada parcela no tecido urbano existente e previsto. Nos sistemas político-administrativos como o do nosso país, em que coexiste a intervenção pública no mercado (reguladora dos usos ou mesmo envolvendo a posse) e o mercado “livre”, só através da antecipação ao sector privado é possível aos poderes públicos garantirem, atempadamente, a existência de terrenos disponíveis em localização, custos e características físicas para os usos cuja implementação lhes cabe assegurar, nomeadamente (Correia, 1993, p. 60):

- *equipamentos colectivos e infra-estruturas;*
- *necessidades em áreas industriais e comerciais;*
- *espaços canais;*
- *necessidades de renovação e substituição no tecido urbano existente;*
- *habitação social, habitação municipal e solo urbano de promoção municipal;*
- *ordenamento agrário.*

As carências totais em terrenos municipais ou municipalizáveis podem ser sintetizadas numa expressão do tipo (ibid., p. 61):

$$C_{total} = \sum_{i,j} C_{ij} X_{ij}$$

onde,

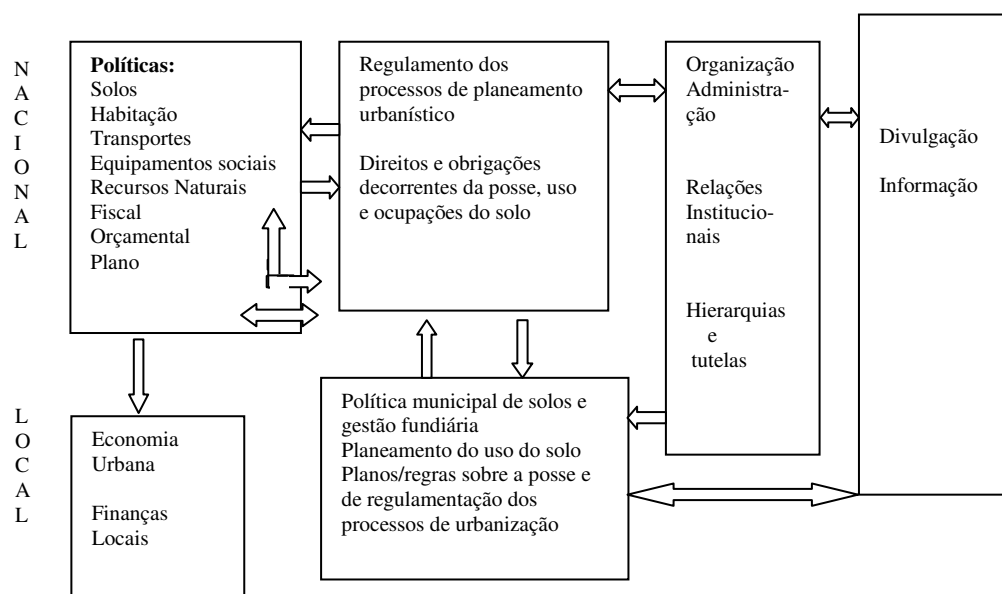
- C_{total} - carências totais em escudos
- C_{ij} - custo médio de satisfação de uma unidade em falta do uso j na unidade operativa de planeamento e de gestão i
- X_{ij} - número de unidades de uso j em falta na unidade i
- i - unidade operativa de planeamento e de gestão
- j - usos considerados, incluindo o solo destinado à constituição de uma reserva municipal para uso diferido

A intervenção municipal no mercado de solos não é apenas condicionada pelas carências que procura suprimir e pela escassez de meios do próprio município, mas é também pelo apoio que a autarquia local presta à Administração Central na sua função de assegurar a redistribuição da riqueza (nomeadamente a de base fundiária) por via fiscal, controlar a apropriação individual de mais-valias e, genericamente, os rendimentos imobiliários.

Sendo o planeamento e gestão urbanística um só processo, contínuo, é impossível dissociar a gestão fundiária do planeamento do uso do solo, das regras de posse do solo e da regulamentação dos processos de urbanização. Em estreita ligação com o processo de planeamento e gestão municipal, estão aspectos de ordem económica e financeira como a economia urbana e as finanças locais. No caso português, o processo de planeamento e gestão urbanística decorre a dois níveis, isto é, ao nível nacional e ao nível local (ver *figura 3.1*).

Figura 3.1
Uso do solo: níveis de regulamentação

Níveis territoriais
de poder



Fonte: CORREIA, P. V., (1993), *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*, fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, p. 37

No primeiro nível, elaboram-se entre outras as políticas de habitação, transporte e equipamentos sociais, recursos naturais, fiscal e orçamental, o plano, os regulamentos dos processos de planeamento urbanístico bem como os direitos e obrigações decorrentes da posse, uso e ocupação do solo. Ao nível local dá-se particular atenção à gestão fundiária e à regulamentação dos processos de urbanização. A este nível convém, ainda, reflectir sobre a organização administrativa, da qual depende em grande parte a capacidade de mobilização de meios, sobretudo de meios técnicos, humanos e políticos.

3.4. A Problemática Urbana no planeamento municipal

A especificidade das zonas de povoamento urbano⁹ levam a que se tome o tipo de povoamento urbano como a variável discriminante na problemática urbana. Assim, como problemáticas tipo, temos as zonas de povoamento urbano “clássico” ou concentrado e as zonas de povoamento urbano disperso que correspondem a duas diferentes estratégias e concepções de ordenamento. Aliás, se as teorias clássicas do planeamento urbano apontam para a concentração e para o crescimento tipo *mancha de óleo*, já nas zonas de povoamento disperso com dinâmica urbana, a perspectiva de rendibilização das infra-estruturas e de *maximização do património edificado*, aconselham à adopção de estratégias de *crescimento para dentro*, densificando as estruturas dos aglomerados existentes e promovendo o crescimento linear ao longo das infra-estruturas viárias já construídas.

O dinamismo sócio-económico é um aspecto claramente diferenciador no interior das zonas urbanas. A análise do dinamismo dos espaços urbanos e semi-urbanos leva-nos a diferenciá-los em três classes, ou seja, espaços com forte dinamismo, fraco e sem dinamismo que, naturalmente, exigem um tratamento diferenciado. Assim se, por exemplo, nos concelhos com forte dinamismo a política de solos e taxas urbanísticas desempenham um papel de relevo na eficácia da estratégia de ordenamento territorial com o objectivo de controlar e disciplinar a expansão urbana e a pressão sobre o solo, os

⁹ Consideram-se “concelhos urbanos” todos aqueles que, em 1991, tinham pelo menos um aglomerado urbano com 5 000 ou mais habitantes. Estes concelhos localizam-se, na sua maioria, no litoral ao que se junta um maior peso demográfico (MEPAT, 1998, p.1).

equipamentos e infra-estruturas, já em concelhos sem, ou com fraco dinamismo, estes instrumentos poderão revelar-se menos eficazes dado os terrenos “estratégicos” se situarem em zonas que obrigariam o município a dispor de avultados recursos financeiros. Neste caso, o desafio ao planeamento passará pela reestruturação e reconversão dos núcleos antigos e ligação do seus tecidos intersticiais.

3.4.1. O espaço urbano disperso

A dinâmica económica e empresarial destes concelhos tem-se traduzido num crescimento urbano-industrial desordenado. Paralelamente, o tecido industrial tem na sua génese o *efeito imitação* que, baseando-se em pequenas iniciativas empresariais de origem local, conduz a uma estrutura económica concentrada em actividades industriais tradicionais pouco competitivas, com baixos níveis tecnológicos e reduzida capacidade de gestão e organização. O deficiente entrosamento sectorial e a excessiva dependência dos mercados externos levam, por um lado, à prática dos baixos salários como forma de sobrevivência e, por outro lado, à vulnerabilidade das estruturas e segmentos de especialização produtiva existentes nestes espaços urbanos.

A ausência de estruturas de apoio à comercialização dos produtos agrícolas, a debilidade das estruturas de apoio técnico e de informação, a reduzida articulação agro-industrial a par da elevada fragmentação da propriedade rústica, convergem para a degradação dos níveis de rendimento proporcionados aos agricultores.

Simultaneamente, a pressão urbano-habitacional sobre os solos agrícolas e a assimilação de valores de vida urbanos, pela população mais jovem, elevam os custos de oportunidade da actividade agrícola e, conseqüentemente, conduzem ao abandono do trabalho na agricultura. A esta realidade, acresce-se ainda a debilidade do sector terciário.

Nestas condições, o grande desafio ao planeamento municipal é, antes de mais, o de assegurar a fixação de jovens no concelho rural que pressupõe:

- a criação de emprego, numa dupla perspectiva: aumento do nível de rendimento da população local e oferta de reais expectativas de valorização profissional;
- dotação de infra-estruturas e equipamentos colectivos indispensáveis à qualidade de vidas das populações ;
- consolidação do tecido urbano e da sua imagem sem, contudo, pôr em causa os recursos ambientais e paisagísticos

A resposta autárquica, em termos estratégicos e tendo em consideração os objectivos apontados, deverá orientar-se no sentido de (Lopes, 1990, pp. 98-99):

- *diversificar a base produtiva local e conferir-lhe consistência e competitividade;*
- *viabilizar a continuidade do sistema de exploração agrícola vigente, mas introduzindo-lhe transformações conducente à melhoria do nível de rendimento auferido pelos agentes e à utilização racional do património fundiário existente;*

- *reordenar o padrão territorial das actividades económicas adoptando uma política urbanística alicerçada na necessidade de cerzir os tecidos intersticiais, melhorar a imagem e reforçar o papel urbano dos principais aglomerados.*

O desenvolvimento e implementação de um sistema de planeamento adequado pela autarquia local é fundamental para a adopção de uma estratégia de desenvolvimento sócio-económico e de ordenamento do território, bem como para a clarificação dos instrumentos mais adequados à sua concretização. O planeamento municipal deve, ainda, fortalecer a capacidade autárquica de liderança na gestão e mobilização dos agentes e recursos endógenos imprescindíveis ao desenvolvimento local uma vez que, como afirma Ferrão et all (1986), só se dando prioridade às intervenções de consolidação do tecido de raiz local já existente e de dinamização de novas iniciativas endógenas é que poderemos lançar uma estratégia de desenvolvimento local com possibilidade de êxito e não beneficiar o capital (nacional ou estrangeiro) através melhoria das condições de recepção (acessos, áreas infra-estruturadas, etc.).

3.4.2. As aglomerações urbanas concentradas

A problemática do concentrado-urbano, corresponde fundamentalmente a dois tipos de concelhos. O primeiro abarca os concelhos que integram as áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e os principais centros estruturadores das zonas de maior dinamismo do litoral. No segundo tipo, encontramos as capitais de distrito do interior do país e os centros urbanos de nível regional. De referir que estes dois conjuntos, apresentam um processo de evolução recente e uma estrutura económica diferenciada, o que nos leva a abordar separadamente os problemas e desafios com que se defrontam.

3.4.2.1. As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto

Os municípios inseridos nestas áreas, caracterizam-se antes de mais, pela forte industrialização da segunda metade do século XX, segundo um padrão de especialização que viria a revelar-se frágil no decurso da crise económica do último quarto de século. O processo de industrialização acelerada, sobretudo nas periferias do “centro-metropolitano”, conduziu ao crescimento desordenado e gerou fortes interdependências territoriais expressas, por exemplo, nos intensos movimentos pendulares das população residente. Além disso, o modelo assentou em grandes unidades industriais e na proletarização de populações desenraizadas o que viria a gerar um ambiente social de fraca propensão à inovação.

A modernização tecnológica, a automação crescente de segmentos produtivos de grandes empresas industriais e a especialização empresarial como estratégia de adaptação ao mercado extremamente volátil contribuiu, nos últimos anos, para a transformação deste espaço territorial metropolitano. A introdução de novas tecnologias na esfera produtiva e a desvalorização das economias de escala levam, simultaneamente, a um processo de reestruturação produtiva e à promoção do reordenamento territorial metropolitano baseado na segmentação espacial das funções de produção, gestão e controle.

A Área Metropolitana de Lisboa vem, nos últimos anos, evoluindo no sentido de acentuar o seu papel de metrópole internacional baseado no desenvolvimento do terciário moderno e na especialização industrial em segmentos com acentuada procura de “know-how”, com capacidade de inovação tecnológica ou fortemente associados ao papel de Portugal na Europa e no mundo. Ao mesmo tempo, assiste-se ao movimento de descentralização de algumas funções com especial destaque para as denominadas “maduras”. Apesar destas tendências, os sinais são ainda marcados pela perda de empregos industriais, pelo que relançar e humanizar a cidade, promover a qualidade de vida, revitalizar o espaço metropolitano (através do aproveitamento do seu potencial) e minorar as consequências sociais da reestruturação espacio-temporal, são os grandes desafios que se colocam ao planeamento territorial destes municípios metropolitanos.

O movimento de modernização económica iniciada nos anos 50, embora centrado em Lisboa, teve repercussões na Área Metropolitana do Porto que se manifestaram no

aparecimento de novas indústrias de maior dimensão do que as existentes, mais capital-intensivas e fazendo um uso mais extensivo do solo -sectores químico, metalo-mecânico e eléctrico (Cardoso e Figueiredo, 1988). Nas duas décadas seguintes, a localização da indústria na AMP foi orientada, fundamentalmente, por duas lógicas:

- impulso modernizador e diversificador da estrutura industrial¹⁰ que, tendo recebido algum apoio suplementar de políticas camarárias de ordenamento industrial, assentou sobretudo na localização no leste da área metropolitana;
- fomento da exportação que, sendo de natureza mais endógena, conduziu ao reforço das tendências dispersivas.

Na segunda metade dos anos 70 são evidentes movimentos de deslocação do emprego terciário que levariam à sua descentralização mais ou menos disseminada e iriam acentuar-se na década seguinte que se explicam pela consolidação da autonomia municipal e de estruturas urbanas periféricas, bem como pela procura gerada devido aos movimentos de descentralização da população. Contudo, este movimento de descentralização foi pouco profundo e não extravasou a imediata periferia do centro urbano do Porto. Não obstante, a AMP continua a desempenhar um papel cimeiro na hierarquia urbana nacional e regional. Esta tensão a par das que resultam da pequena representatividade e funções e actividades associadas à alta tecnologia na área metropolitana (Brunet et al, 1988) são o exemplo das debilidades que trespassam as

¹⁰ A industrialização caracterizou-se, assim, pelos processos combinados de crescimento com especialização e consolidação com diversificação indo ao encontro da formulação de Walker (1981) segundo a qual os processos de descentralização conduzem naturalmente a um reforço da diferenciação funcional do espaço.

estruturas urbanas nucleares de sistemas territoriais de desenvolvimento sócio-económico retardado.

A intervenção ao nível das áreas metropolitanas requer uma perspectiva estratégica que permita a articulação e integração dos vários municípios num espaço comum. Além disso, a reestruturação do espaço e da produção gera espaços subutilizados cuja reutilização funcional deve ser encarada em termos das funções de nível metropolitano que importa promover ou contrariar tendo em vista assegurar a qualidade ambiental. Isto significa, antes de mais, a necessidade de o planeamento equacionar os problemas e as vias da sua resolução à escala supra municipal, encarando-o como via de reordenamento metropolitano e não apenas como algo que se restringe ao projecto urbanístico de grandes áreas. Por último, refira-se que este processo de reordenamento urbano se, por um lado, tende à polarização no “centro” proporcionada pela acessibilidade aos serviços qualificados e às instâncias de poder que a cidade oferece, por outro lado, expulsa do centro os grupos sociais e as actividades economicamente mais débeis, pelo que ao planeamento caberá a função de contrariar a excessiva centrifugação, garantindo a permanência de uma malha diversificada de actividades em parceria com a função residencial.

3.4.2.2. Os centros urbanos de nível regional

O processo de crescimento urbano destes centros acentuou a actividade terciária de nível regional que, tradicionalmente, gravita em torno dos equipamentos e serviços e

numa base industrial pouco expressiva em termos nacionais. O processo de reordenamento urbano, iniciado nos anos 70 e que viria a desenvolver-se na década seguinte, teve origem na difusão de valores de vida urbana, aliados ao regresso e às estratégias de aplicação de poupanças dos emigrantes. A caracterização destes municípios efectuada por Lopes (1990) continua actual e pode sintetizar-se da seguinte forma (op. cit., p.103);

- *estrutura produtiva fortemente especializada em actividades dependentes da procura dinamizada por poupanças geradas exteriormente;*
- *reforço do papel do “centro” sobre o seu hinterland ...;*
- *crescimento urbano desordenado, transformando espaços de forte identidade em espaços amorfos e desestruturados;*
- *agravamento do déficite de oportunidades de emprego e valorização profissional, particularmente para os jovens.*

Adicionalmente, o processo de industrialização dos centros urbanos secundários, traduziu-se na constituição de um tecido empresarial dominado por PME's, onde a personalidade, o “saber fazer” e a teia relacional do empresário, assumem um papel decisivo na vitalidade da empresa. Neste contexto, o papel da autarquia deverá ser o de estimular a inovação de produto, de mercado ou de processo acompanhando e orientando, no sentido mais conveniente o desenvolvimento local, a adopção de estratégias empresariais de sucesso minimizando, assim, o risco e valorizando o sucesso.

Promover a qualidade de vida urbana e as condições necessárias à redinamização da economia local, por forma a estimular a criação de emprego capaz de fixar a população local é, certamente, um dos vectores estratégicos da intervenção municipal. Nesta perspectiva, a intervenção municipal caracteriza-se por uma política urbanística activa, orientada para o controle de disciplina do uso do solo, contrariando a especulação imobiliária e compatibilizando os diferentes interesses privados com o meio físico e social existente. Esta política deverá, ainda, desincentivar o parcelamento rural com a consequente alteração de uso agrícola para uso residencial. Da política urbanística espera-se, em última análise, um significativo contributo para o reordenamento urbano, a melhoria do *ambiente construído* e a dinamização dos espaços de cultura e lazer através da sua promoção a nível interno e externo.

1

A intervenção municipal deverá ainda traduzir-se numa prática sistemática de apoio às PME's e suas iniciativas, reforçando a sua articulação, apoiando-se na canalização de recursos financeiros para o desenvolvimento local e nas suas necessidades administrativas e processuais, quer junto de instituições comunitárias, quer nacionais. Importa, ainda, ao planeamento municipal aproveitar as condições favoráveis da política de ordenamento do território e de desenvolvimento regional, ou seja, o desenvolvimento dos centros urbanos terá de ser pensado num quadro mais vasto do que o hinterland que estrutura. Isto implica que, em simultâneo com a intervenção municipal no interior do concelho, se estabeleçam políticas intermunicipais (transportes, infra-estruturas e equipamentos de nível regional) e se definam as bases de uma política de ordenamento das zonas-fronteira concelhias, promovendo a implementação de acções de carácter intermunicipal no seu território e junto da Administração Central.

3.4.3. *Os espaços urbano- rurais*

Dado o dinamismo económico ser reduzido nos espaços rurais optamos por diferenciar os concelhos marcadamente rurais de acordo com o grau de integração espacial uma vez que, neste caso, o dinamismo económico não é um factor fortemente diferenciador das estratégias de planeamento territorial. Assim, o planeamento em espaço rural subdivide-se em planeamento rural em concelhos funcionais integrados e planeamento territorial em zonas espacialmente autónomas. Nesta definição, consideram-se espacialmente integrados os concelhos que apresentam um grau médio ou forte de interdependência funcional¹¹ e estrutural¹². No lado oposto, independentemente da sua capacidade de repulsão/atração num horizonte temporal alargado, consideram-se concelhos com desenvolvimento espacialmente autónomo todos aqueles que apresentam um fraco grau de interdependência¹³. Esta definição privilegia a interdependência funcional em detrimento da estrutural uma vez que o reforço de fixação das populações é uma necessidade comum à generalidade dos dois tipos de concelhos rurais. De referir ainda que, enquanto os concelhos espacialmente integrados são esmagadoramente de pequena dimensão e se situam na periferia de zonas urbanas ou próximas de núcleos de emprego com importância regional, os concelhos de desenvolvimento espacialmente autónomo estão distribuídos por todo o Norte-Centro interior e Alentejo.

¹¹ A interdependência funcional procura captar as interdependências cuja acção se faz sentir quotidianamente e exprime-se como a população activa e estudantes que diariamente se deslocam (para estudar ou trabalhar) para um concelho diferente do de residência.

¹² A interdependência estrutural mede os níveis de interdependência que só é perceptível num horizonte temporal mais vasto. Para o seu cálculo utiliza-se, geralmente, a importância explicativa do saldo migratório concelhio, entre dois censos da população, na variação populacional concelhia do mesmo período.

¹³ As interdependências consideram-se: a) forte para valores superiores a 35%; b) média para valores entre 15% e 35%; c) fraca para valores inferiores a 15% (Lopes, 1990, p. 71).

De um modo geral, os concelhos de natureza rural apresentam uma estrutura económica que se caracteriza por:

- predomínio da agricultura enquanto actividade de ocupação da população em idade activa. Contudo, devido aos baixos rendimentos que actualmente proporciona, constitui um factor de repulsão populacional;
- actividade industrial ligada, sobretudo, ao aproveitamento dos recursos naturais, à transformação primária de produtos agroflorestais e em segmentos orientados para a construção civil;
- aproveitamento insipiente das potencialidades turísticas e confinado à vertente “local de romarias”.

Neste contexto, é frequente a autarquia local se constituir não só na maior e 28 le empregadora directa do concelho, mas, também, indirectamente através da procura directa ao nível da construção, do comércio ou rendimento distribuído. O ensino, constituindo o vector de atracção de jovens em idade activa com maior propensão para protagonizar estratégias colectivas de mudança não tem um papel activo nestes concelhos já que, além das dificuldades de fixação dos jovens, a perspectiva de uma passagem efémera dos professores converte-os num grupo desenraizado e desmotivado. Além disso, é frequente o deficiente aproveitamento dos recursos e potencialidades locais e a polarização da população mais dinâmica pelos centros urbanos que proporcionam emprego melhor remunerado e com expectativas de valorização profissional.

Perante estas condições, o principal desafio que se coloca ao planeamento municipal é o da promoção das condições necessárias à fixação das populações locais. A estratégia a desenvolver, embora possa assumir várias formas, não poderá, contudo, dispensar a complementaridade de níveis de actuação: municipal e supramunicipal. Assim, a nível interno ou municipal, a estratégia de desenvolvimento terá de apostar no potencial endógeno, isto é, encarar a agricultura como sector estratégico no desenvolvimento local, criar emprego no sector industrial e formar novos empresários locais, principalmente jovens, que revelem capacidade para introduzir localmente novas actividades produtivas.

Ao nível da agricultura é imperioso aumentar o nível de rendimentos que proporciona, quer pela reorientação de mercado, quer pela reestruturação cultural com introdução de espécies mais rentáveis ou a generalização de técnicas culturais mais adequadas, quer ainda pelo aumento do valor acrescentado local através do prolongamento da fileira produtiva a jusante seleccionando, embalando e transformando os produtos locais. Esta estratégia, dada a pequena dimensão das explorações agrícolas, em termos de área de produção e quantidades produzidas, e o seu afastamento em relação aos grandes centros consumidores implica o reforço do associativismo (ao nível da produção e comercialização) e a criação de marca própria associada à localização geográfica. Além da pequena dimensão das explorações agrícolas, na maioria dos casos, estas encontram-se bastante atomizadas com os blocos dispersos o que, agravando os custos de produção, dificulta o desenvolvimento da actividade agrícola pelo que será necessário

proceder ao emparcelamento como uma das formas de obtenção de dimensão mínima capaz de assegurar alguma rentabilidade.

Ao nível do sector industrial, trata-se de prolongar as fileiras produtivas existentes, quer em actividades adequadas à utilização dos recursos produtivos locais, quer em actividades alicerçadas no *saber fazer* local, quer ainda privilegiando as actividades artesanais de modo a criar emprego e assim fixar os jovens.

Neste contexto, ao nível supra concelhio, a intervenção municipal poderá traduzir-se na:

- identificação, viabilização e atracção de investimentos exteriores, adequados à exploração das vantagens locativas existentes e à utilização das potencialidades endógenas;
- promoção externa da imagem concelhia, articulada com a dinamização interna do turismo de passagem e rural;
- canalização dos Fundos Comunitários para a esfera das infra-estruturas e da formação e qualificação profissional, concentrando esforços de actuação nos sectores e áreas que disponham de melhores condições para “absorver” o espírito de mudança e, mais rapidamente gerarem sinergias internas.

Em síntese trata-se de uma estratégia que tem como primeira preocupação, a criação de condições para a fixação das populações locais que se traduz, entre outras acções, na dinamização de iniciativas locais, no fomento de novos empresários e na atracção de empresários exteriores, na melhoria das condições materiais e culturais de vida através do reforço do papel urbano da sede de concelho e da promoção de equipamentos

colectivos e infra-estruturas indispensáveis. Além disso, a valorização e defesa da qualidade ambiental e do património edificado, bem como a valorização cultural e social do “sentimento de pertença à terra” são vectores importantes da estratégia de desenvolvimento local.

A definição de duas tipologias de planeamento territorial (planeamento rural em concelhos funcionais integrados e em zonas espacialmente autónomas) e, apenas, uma estratégia de intervenção municipal deve-se ao facto de a fixação da população e a melhoria dos níveis de rendimento e condições de vida locais surgirem como os objectivos estratégicos da intervenção planeada da Administração Local o que não impede, antes pelo contrário, exige uma aplicação diferenciada e formas diferentes de mobilização em função da especificidade sócio-territorial da área em causa. Assim, nos concelhos integrados em espaços territoriais sujeitos a maiores interdependências funcionais, ter-se-á de equacionar não apenas as condicionantes resultantes dessa interdependência (geralmente de natureza polarizadora), mas também a forma de aproveitar as potencialidades decorrentes da proximidade de centros urbanos de nível médio.

4. O PDM: INSTRUMENTO DE DINAMIZAÇÃO CONCELHIA

A utilização instrumental do Plano Director Municipal representa um desafio à imaginação e capacidade de intervenção das Autarquias Locais tendo em vista adequar o estilo de planeamento e intervenção à especificidade sócio-territorial do desenvolvimento local. Além disso, requer ainda uma intervenção autárquica activa, inovadora e participada.

A intervenção municipal no desenvolvimento local pressupõe a existência de uma *estratégia de ordenamento do território e de actuação no domínio social e económico*, de um *programa urbanístico* e, sobretudo, de *capacidade de gestão*.

A estratégia global de ordenamento do território define um “esboço” de desenvolvimento urbano, ou seja, define os perímetros, as condições e as regras da gestão urbanística a adoptar numa perspectiva de compatibilização do desenvolvimento económico e social com a salvaguarda dos recursos naturais e o equilíbrio ambiental. Estas preocupações apontam para um programa urbanístico relativamente rígido no que diz respeito aos aspectos estruturais do ordenamento e salvaguarda dos recursos naturais e construídos, mas, suficientemente, flexível nas restantes áreas permitindo que as decisões sobre o seu uso ou transformação possam articular-se e adaptar-se à gestão corrente do município. Esta forma de abordar a intervenção autárquica tem como objectivos principais, por um lado, acabar com o “amadorismo” na gestão municipal e, por outro lado, dinamizar o surgimento de iniciativas e orientá-las para as alternativas de localização que melhor se adaptam aos objectivos de ordenamento do território

municipal. Em última análise, a estratégia de ordenamento do território municipal e o programa urbanístico formam as bases da promoção de um modelo territorial compatível com a salvaguarda do equilíbrio do meio ambiente e o aproveitamento das potencialidade endógenas, viabilizando o desenvolvimento das actividades económicas e criando as condições necessárias para assegurar a qualidade de vida local.

A estratégia de actuação no domínio social e económico constitui um quadro de referência não só para os agentes privados, mas também, e sobretudo, como referência orientadora da própria autarquia no domínio da animação e fomento das actividades sociais e produtivas. A concretização desta estratégia exige à autarquia, além dos recursos financeiros, uma enorme capacidade de orientação, mobilização e coordenação. As autarquias locais devem, assim, protagonizar uma actuação que se consubstancie na pedagogia da mudança, da participação e da solidariedade.

Aceitando estes pressupostos, podemos concluir que as autarquias para prosseguirem o desempenho das suas atribuições na esfera do desenvolvimento sócio-económico, além dos instrumentos legais enquadradores (especialmente dos *planos municipais de ordenamento*¹⁴), necessitam de uma elevada *capacidade de gestão e criatividade* nas formas de concretização dos seus objectivos.

¹⁴ Neste tipo de planos incluem-se os Planos Director Municipal, de Urbanização e de Pormenor.

Os Planos Municipais de Ordenamento ao reflectirem a estratégia de desenvolvimento económico e social adoptada pelo executivo camarário e, por conseguinte, se afirmarem como elemento orientador da actividade, quer da Administração Pública (Central e Local), quer das entidades privadas, desempenham um papel crucial na implementação da estratégia de desenvolvimento local promovido pelas autarquias.

O papel do PDM na construção da forma urbana não é apenas o de indicar as dimensões máximas do que se pode construir em cada zona ou parcela, nem sequer de indicar um perímetro urbano futuro definido pela negativa (reservas) ou por perspectivas de crescimento. A componente urbanística dos Planos Directores Municipais terá uma maior ou menor destaque de acordo com a natureza do concelho. Assim, um concelho de natureza urbana com dinâmicas de transformação do território mais intensas e, conseqüentemente, com uma elevada especulação imobiliária e fundiária requiere um PDM em que a componente urbanística assume um lugar de destaque ao contrário de um concelho de natureza essencialmente rural. Relativamente aos concelhos urbanos correspondentes a centros regionais, poderemos concluir pela necessidade de racionalização do património fundiário existente e para a conveniência em adoptar uma política urbanística que contrarie o crescimento urbano-industrial desordenado e promova o cerzimento dos tecidos intersticiais urbanos.

Agora que a 2ª geração de PDM's, saídos do Dec.-Lei 69/90, está a prestes a ser concluída e, por conseguinte, o território nacional fique totalmente coberto por este tipo

de instrumento de ordenamento do território - *falta terminar a elaboração de quatro Planos Directores Municipais* (Marino, 2000, p. 22) – podemos proceder a um primeiro balanço qualitativo, embora com as limitações da curta experiência de gestão com plano, dos vários planos de ordenamento concelhio ratificados e publicados em Diário da República.

A tarefa de elaborar um PDM para todos os municípios nacionais, por razões mais ou menos previsíveis e que iam desde a situação caótica da informação cartográfica e geográfica até à dos “condicionantes” ou servidões de que o Estado era responsável, não era fácil. Aliás, as condicionantes e servidões representavam o ponto de partida para o trabalho de ordenamento municipal e estiveram na génese de atrasos substanciais, muitos dos quais, devido à delimitação conflituosa da RAN, REN, Plano Rodoviário, etc.. Além disso, a elaboração dos PDM foi claramente influenciada pela corrida aos fundos comunitários pelas autarquias e Ministérios já que o facto de ter um plano aprovado, mas não ratificado, poderia ser a chave para o acesso aos meios financeiros prejudicando assim a sua qualidade e diminuindo a sua eficácia. Efectivamente a aprovação do plano ao permitir o acesso aos fundos europeus para, entre outras, a construção de infra-estruturas equipamentos e projectos de requalificação urbana, viabilizava soluções que se mostrariam impossíveis com o plano ratificado e publicado.

Os Planos Directores Municipais têm sido entendidos como instrumentos legais contra eventuais abusos de edificabilidade e não para orientar, pela positiva, uma modificação planeada do concelho que exige efeitos reais sobre os comportamentos dos detentores

do solo¹⁵ sem obrigar os Municípios a recorrer a processos de expropriação ou de aquisição sempre morosos e com custos muito elevados. Aliás, esta ausência de instrumentos de actuação abrange não só o PDM, mas, também, as outras figuras de planeamento municipal¹⁶. No nosso quadro legal, a diferença entre os planos é de “perspectiva”, isto é, de natureza e finalidade do mesmo. Ora, se o que diferencia os vários tipos de plano fosse o “zoom” ou escala, uma só figura de Plano mediante um sistema de “janela” permitiria descer ao cadastro onde quiséssemos ou, em sentido inverso, subir ao conjunto do território sem ambiguidades que resultam da *informação imprecisa sobre os cadastros, as tendências dos mercados, a vontade de agentes promotores, o regime operativo da urbanização, etc.* (Portas, p. 22). Isto significa que se deveria tentar a variação de graus de determinação/indeterminação na mesma figura de plano obrigando a um trabalho estreito com o município e deste com os agentes de desenvolvimento que se traduziria, por exemplo, nos projectos elegíveis para os Programas ou Contratos Programas com a Administração Central e nos Contratos de Urbanização com os agentes privados.

Além disso, é necessário definir qual o aglomerado urbano que pretendemos: um território formado por “ilhas”, isto é, por bairros, por “quintas ou por “projectos urbanos”, mas sempre agravando as discontinuidades físicas e culturais ou, pelo contrário, um território em que se liga, se dá continuidade e se relacionam os vários espaços que o compõem. Em nosso entender a segunda opção é a mais correcta, pelo

¹⁵ Por exemplo: incentivos ou penalizações fiscais, prazos relativamente curtos para urbanizar, cedências e participação nas infra-estruturas e equipamentos.

¹⁶ Planos de Urbanização e Planos de Pormenor

que se propõe o desenho da rede urbana, desde os próprios planos, como suporte da diferença.

5. RESUMO E CONCLUSÕES

O desenvolvimento local, que nos últimos anos tem vindo a ganhar um lugar de destaque na ciência económica, apoia-se na inovação fortemente ligada à estrutura económica e social, bem como na cultura e saberes locais. O desenvolvimento local tem, então, como suportes (Reigado, 2000a):

- *o facto de a maior parte dos processos produtivos, não serem contínuos, mas antes tecnicamente decomponíveis por partes do produto ou fases do processo [de produção] ...;*
- *a cultura, costumes e conjunto de valores locais, nos quais [por sua vez] se deverá apoiar o processo inovador e onde devem ser procuradas as raízes do desenvolvimento;*
- *o facto de a localização das actividades estar, cada vez menos, dependente da localização das matérias primas e mesmo dos acesso aos mercados de produtos finais ...;*
- *o facto da família desempenhar um papel fundamental no processo de especialização local (Bianchi, 1992).*

O interesse pelo desenvolvimento local, no último terço do século, estendeu-se ao planeamento de cariz sócio-territorial visto a confiança no crescimento continuado e com níveis elevados de progressão ter sido abalada pelas graves crises de produção e se tornar necessário fomentar espacialmente o crescimento. Sem perder de vista o caso português, o planeamento local ou de nível municipal tem cada vez mais interesse dado que (Lopes, 1990, p. 19):

- *a inexistência de crescimento para distribuir realçou o papel do Planeamento enquanto instrumento de mobilização dos recursos e potencialidades endógenas de desenvolvimento;*
- *os novos enfoques teóricos do Desenvolvimento enfatizam o desenvolvimento Local, como conceito ... qualitativo, fazendo apelo às especificidades sócio-territoriais do desenvolvimento e à pequena escala de actuação. Começa a conceber-se o Planeamento, como instrumento privilegiado de promoção do Desenvolvimento Local;*
- *.... o Planeamento do Desenvolvimento Local necessita de dispor de estruturas institucionais que o administrem, por forma a conferir-lhe legitimidade social e eficácia;*
- *a institucionalização de estruturas representativas das comunidades locais, dotadas de autonomia, conduziram a que, face às repercussões locais da crise e ao alargar à satisfação das necessidades básicas da população os objectivos do Desenvolvimento, aquelas estruturas revelassem uma atitude crescentemente “intervencionista” na esfera do desenvolvimento local, carecendo de instrumentos de suporte [adequados] a essa intervenção.*

Contudo, a intervenção municipal no desenvolvimento local pressupõe a existência de uma *estratégia de ordenamento do território e de actuação no domínio social e económico*, de um *programa urbanístico* e, sobretudo, de *capacidade de gestão*. Assim, se por um lado, a estratégia de ordenamento do território municipal e o programa urbanístico formam as bases da promoção de um modelo territorial compatível com a salvaguarda do equilíbrio do meio ambiente e o aproveitamento das potencialidade endógenas, viabilizando o desenvolvimento das actividades económicas e criando as condições necessárias para assegurar a qualidade de vida local. Por outro lado, a estratégia de actuação no domínio social e económico constitui um quadro de referência não só para os agentes privados, mas também, e sobretudo, para a própria autarquia no domínio da animação e fomento das actividades sociais e produtivas. A concretização desta estratégia exige à autarquia, além dos recursos financeiros, uma enorme capacidade de orientação, mobilização e coordenação. As autarquias locais devem, assim, protagonizar uma actuação que se consubstancie na pedagogia da mudança, da participação e da solidariedade.

Agora que a 2ª geração de Planos Directores Municipais, saídos do Dec.-Lei 69/90, está a prestes a ser concluída e, por conseguinte, o território nacional fica totalmente coberto por este tipo de instrumento de ordenamento do território - *falta terminar a elaboração de quatro Planos Directores Municipais* (Marino, 2000, p. 22) – podemos proceder a um primeiro balanço qualitativo, embora com as limitações da curta experiência de gestão com plano, dos vários planos de ordenamento concelhio ratificados e publicados em Diário da República e começar, desde já, a preparação de uma 3ª geração de PDM's

em que, além da componente ambiental e urbanística, a estratégia de desenvolvimento dos municípios seja claramente apontada neste importante instrumento de planeamento.

BIBLIOGRAFIA

AYDALOT, P., (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, Gremi, Paris

BAPTISTA, A. J. M., (1987), “*Perspectivas de Desenvolvimento Económico da Área Metropolitana de Lisboa*” in I Seminário Internacional da AML, Deptº de Geografia e Planeamento Regional, UNL-F. C. Gulbenkian, Lisboa

BARTOLOTTI, F. (1992), “*Teorias della regolazione e sviluppo regionale. Il caso della Toscana*” in XIII Conferenza Italiana di Scienza Regionali, ^{Volume I, Ancora.}

BRUNET et al., (1988), *Les Villes “Europèenes”*, RECLUS et DATAR, La Documentation Française

CANAUX, J., (1951), “*Le sol n’est pas la terre: Remarques pour une politique foncière*” in La Vie Urbaine, Avril-Juin, pp. 129-148 46

CARDOSO, A. e FIGUEIREDO, A. M., (1988), *Elementos para uma estratégia de Desenvolvimento das Actividades do BIC – Porto*, Relatório, NET, Porto

CARDOSO, A., (1996), *Do desenvolvimento do planeamento ao planeamento do desenvolvimento*, Edições Afrontamento e Departamento de Engenharia Civil da FEUP, Porto

CE, (1994), *Valeur ajoutée et ingénierie du développement local*, Etudes de Développement Régional, nº 12, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruxelles, Luxembourg

CORREIA, P. V., (1993), *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa

FERRÃO et al., (1986), “*Industrialização e Desenvolvimento endógeno em Portugal: problemas e perspectivas*” in Conferência “*Depressed regions in the Mediterranean European Countries and endogenous Development*”, Sicília, Itália

LOPES, R. G., (1990), *Planeamento municipal e intervenção autárquica no Desenvolvimento Local*, Escher Publicações, Lisboa

MARINO, E., (2000), “*Exigências crescentes*” in *Ingenium*, I Série, nº 46, Março, pp. 22-27

MEPAT,(1998), *Relatório do Estado do Ordenamento do Território – 1997*, Lisboa

NOBRE, S., (2000), “*Conciliar perspectivas*” in *Ingenium*, I Série, nº 46, Março, pp. 34-34

OREA, D. G. (1991), *Planificación Y gestion ambiental: una premisa del desarrollo regional em Alcantara: Desarrollo Regional*, Cáceres.

OREA, D. G., (1992), *Planificación Rural*, Editorial Agricola Española, S. A., Madrid, pp. 217-232

PALLA, M. J., (1986), *Estrutura e Níveis de Equipamento do Sistema Urbano*, GEPAT, Lisboa

PORTAS, N., (1995), “*Os Planos directores como instrumentos de regulação*” in *Sociedade e Território*, nº 22, Edições Afrontamento, Setembro

REIGADO, F. M., (1992), *Desenvolvimento Rural e Coesão Económica e Social*, Conferência Proferida em Fornos de Algodres, em Dezembro de 1992 num Colóquio sobre o Desenvolvimento Rural

REIGADO, F. M., (1999), *Desenvolvimento Regional: abordagem sistémica*, (no prelo)

REIGADO, F. M., (2000a), *Desenvolvimento Rural e Local*, (texto mimeografado)

REIGADO, F. M., (2000b), *Desenvolvimento Local no Contexto Inter-fronteiriço*, (texto mimeografado)

REIS, J., (1995), “*O desenvolvimento local: condições e possibilidades*” in HOVEN, R. e NUNES, M. H., *DESENVOLVIMENTO E ACÇÃO LOCAL*, Edições Fim de Século, Lisboa

SÁ, M. F., (1986), “*Políticas e recursos do Médio Ave, análise comparada em 5 municípios: Braga, Fafe, Famalicão, Guimarães e S. Tirso*” in *Cadernos Municipais*, nº 36, Lisboa, Maio

VENTURA, V., (2000), “*A gestão dos municípios*” in *Ingenium*, I Série, nº 46, Março, pp. 28-31

WALKER, R., (1981), *A theory of suburbanization*, Dear and Scott (eds.)

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AML	- Área Metropolitana de Lisboa
AMP	- Área Metropolitana do Porto
CE	- Comunidade Europeia
IDE	- Investimento Directo Estrangeiro
MEPAT	- Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território
PAC	- Política Agrícola Comum
PDM	- Plano Director Municipal
PME's	- Pequenas e Médias Empresas
RAN	- Reserva Agrícola Nacional
REN	- Reserva Ecológica Nacional