

# Parte I

Contexto Europeu e suas implicações

# Portugal e a perspectiva de desenvolvimento do espaço Europeu: O EDEC como institucionalização de um discurso de mudança.

Artur da Rosa Pires\* e João Mourato\*\*

*«Não existe nada tão difícil de mudar quanto a ordem existente de coisas»*

Maquiavel, in Innes and Booher (2003:56)

A mudança, a raiz da sua necessidade, os propósitos que serve e a validade da mesma são fonte inesgotável de um debate filosófico que há muito decorre. Se o leitor tomar como princípio que não existem verdades absolutas a opinião de Maquiavel, acima citada, ecoa como uma certa «provocação», de tom quase fatalista. Contudo, no contexto do processo de transformação que se tenta provocar em Portugal é uma «provocação» que importa abordar. Como pressuposto inicial acordemos que não há uma perspectiva única que sirva de interpretação às dinâmicas de mudança, internas e externas que condicionam um território nem um modelo único para o seu desenvolvimento. Há sim hoje em dia uma realidade de crescente complexidade e interdependência entre diferentes actividades, territórios e as sociedades que os ocupam. As condicionantes decorrentes desta realidade delineiam um claro desafio. Para cada território esse desafio passa pela busca de um posicionamento económico competitivo que visa responder às expectativas de desenvolvimento da sociedade que o habita sem constranger, nesse processo, a sua estabilidade espacial, social e ambiental. A verbalização deste desafio está hoje em dia generalizada

no discurso técnico e político global, ressoando através de expressões tais como competitividade, sustentabilidade e coesão social e territorial. Ao nível nacional, e em termos legislativos as múltiplas dimensões deste desafio e respectivo desejado equilíbrio estão claramente enumeradas ao longo dos princípios gerais da Lei de Bases do Ordenamento do Território (Lei n.º48/98, de 11 de Agosto, art.º.5.º). Adicionalmente, assume-se como consensual a necessidade de rever o papel do Estado na dinâmica de acção e reacção aos desafios emergentes exercitando simultaneamente uma crescente participação e acima de tudo responsabilização da sociedade civil, na resposta aos mesmos.

**Futuro.** É talvez consensual entre os leitores deste texto a importância de fomentar em Portugal um período de forte reflexão em torno de uma série de temas usualmente associados a uma palavra que nos desperta um interesse sem paralelo: o futuro. A ideia de uma discussão sobre o futuro revela-se essencial pois a forma como *pensamos* acerca do futuro acaba por ser um factor determinante no seu delinear. De facto se colocarmos de lado, por um instante, a multiplicidade conceptual e escalar das traduções formais do *pensar* o território (i.e. desenho urbano, urbanismo, ordenamento, planeamento, gestão territorial, etc.) veremos que na raiz estratégica do elemento chave que as une,

\* Professor Catedrático,  
Secção Autónoma de  
Ciências Sociais, Jurídicas  
e Políticas – Universidade  
de Aveiro

\*\* Phd Student – The  
Bartlett School of Planning,  
University College London

o plano, se encontra exactamente a intenção de construção de uma forma de *pensar* o futuro. O debate que se exige é então o da identificação das condicionantes de desenvolvimento de um território, a ideia de futuro incubada na sociedade que o habita e os desafios que a articulação entre estes dois pontos suscitam.

**Mudança.** Ao *pensar* um futuro para um território a palavra mudança é uma constante. De facto a questão da mudança é uma das dinâmicas chave no centro da actividade de planear. A construção, e essencialmente, a manutenção desta dinâmica deveria ser assumida como uma responsabilidade de todos: «*cidadãos, governantes, autarcas, profissionais e intelectuais*» (Fonseca Ferreira, 2002:5). Neste contexto a versão do PNPT presente a discussão pública não poderia ser mais clara. Na sua primeira página, primeiro parágrafo, primeira frase é indicado que «um país bem ordenado pressupõe a interiorização de uma cultura de ordenamento por parte do conjunto da população» (PNPT, 2006:1). Para que tal se efective é consensual a necessidade de construir uma base de conhecimento que suporte a interpretação, ao longo do tempo, das dinâmicas próprias de cada território e da sociedade que o ocupa, que informe as orientações estratégicas que pretender incutir no seu desenvolvimento e analise aquelas que politicamente são efectivadas. Assumamos que não existe, em Portugal, um lacuna de análises críticas sobre a condição do território (veja-se por ex. Ferrão, 1999; Soares e Lebre, 2000; Gaspar, 2000; Rosa Pires, 2001; Fonseca Ferreira, 2002; Correia, 2002; Galvão, 2002; Parda, 2003). Por outras palavras, há muito que identificamos a necessidade de «*orientar e gerir as mudanças, sejam em sociedades dinâmicas, sejam em sociedades e territórios em crise*» (Soares e Lebre, 2000:172). Paradigmaticamente, a nosso ver, a questão que se coloca então é como mobilizar o universo de actores envolvidos no desenvolvimento do território para que se efective a necessária interiorização de uma cultura de ordenamento e estímulo à desejada mudança.

**Visão:** Para abordarmos a questão da mobilização dos agentes de transformação do território

tomemos como argumento inicial a construção de visões de desenvolvimento. Estas, quer sejam de natureza económica, social ou de ocupação territorial são, quais catalizadores de mudança, uma constante nas relações entre uma sociedade e o território/espço que esta ocupa. Se pensarmos na experiência nacional, e independentemente do seu relativo sucesso em termos de implementação, não é difícil encontrarmos exemplos destas mesmas visões estratégicas na nossa história mais ou menos recente (por ex. Plano de Povoamento Florestal de 1938, os planos de fomento de 1953-1973). As visões de desenvolvimento são parte integrante da história dos territórios. Nesta linha de pensamento a criação do projecto de uma «união» Europeia não é excepção. Construída em torno do objectivo essencial de evitar um relapso ao conflito armado em território Europeu foi sem cartilha predefinida e em constante adaptação aos diferentes desafios emergentes que evoluiu até ao seu formato actual. A União Europeia tal como a conhecemos hoje é uma construção institucional que, independentemente das nossas opiniões pessoais sobre a natureza e ideologia que a sustentam, materializa uma visão de desenvolvimento. O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDC) espelha os contornos dessa mesma visão.

O que se pretende com este texto é provocar o leitor a reflectir sobre quais as reais implicações dessa visão no território, não só Europeu como um todo mas também, Português como parte integrante desse todo. E aqui há que ter em conta que, por vezes, estas podem nem ser materiais, mas sim organizacionais, institucionais e, sublinhamos esta última dimensão, culturais. O conteúdo e construção dessas visões, assim como o modo como são implementadas, proporcionam uma lente que nos permite ler mais sobre a relação sócio-espacial em cada território. Este artigo não pretende estimular o debate sobre se existe ou não em concreto uma sociedade Europeia. Mas sim, a propósito da criação do PNPT, de promover uma reflexão sobre como a sociedade Portuguesa percepciona, interage com e participa na evolução e construção das visões de desenvolvimento do território nacional. Parte do potencial impacto do PNPT depende disso mesmo.

### O EDEC E A CONSTRUÇÃO DO PROJECTO EUROPEU

O EDEC é, de certa forma, uma das dimensões mais paradoxais do projecto Europeu. É dos melhores exemplos a nível da União Europeia da génese de uma agenda discursiva com crescente impacto político num ambiente institucional sem competências formais definidas. Relembre-se o leitor que, em matéria de ordenamento do território, a Comissão Europeia não detém competências formais já que este é um domínio específico da soberania dos Estados-membros. No entanto, através do processo EDEC, foi possível testemunhar a *«montagem informal de uma agenda discursiva capaz de estruturar as opções e prioridades definidas individualmente por cada estado-membro, suscitando por esta via, a criação de novas formas de governância territorial para o conjunto do espaço comunitário»*. (Ferrão, 2004:44). Os antecedentes do EDEC são, de certa forma, uma série de metáforas nascidas no meio académico. De forte potencial comunicacional, estas rapidamente ecoaram pelos corredores de Bruxelas, governos nacionais e comunicação social expondo à opinião pública possíveis Futuros para a Europa, descritos como irreversíveis e sumariados em expressões como «banana azul» (Brunet, 1991), «cacho de uvas» (Kunzmann e Wegener, 1991) ou «casa dos sete quartos» (Lutzky, 1990).

No seu formato final o EDEC consiste num conjunto de orientações estratégicas articuladas em torno de um equilíbrio desejável entre coesão económica e social, desenvolvimento sustentável e a competitividade equilibrada do espaço europeu. Tal estrutura-se através de três conceitos principais: um desenvolvimento espacial policentrico e a nova relação entre espaço urbano e rural; a equidade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento; a gestão equilibrada do património natural e cultural. Ferrão (2004:50) sumaria: *«...O EDEC representa uma visão partilhada do espaço da União Europeia, isto é, uma perspectiva integrada e uma estratégia comum indicativas (e não obrigatórias) do desenvolvimento espacial (e não do planeamento espacial) da Europa, resultante de um processo informal inter-governamental (e não comunitário) de construção de consensos entre os*

*diversos estados membros... conceito holístico de desenvolvimento e pressupõe uma concretização incremental em total respeito pelo princípio da subsidiariedade»*.

Desde a sua publicação, e mesmo durante a sua elaboração, uma série de dúvidas e críticas estabeleceram a plataforma de debate que acompanhou o EDEC no período pós-publicação, até aos dias de hoje. Entre outros destacam-se: (a) A questão da legitimidade e democraticidade, que advém em muito do carácter informal do documento, (b) a questão da conflituosidade intra e inter governamental, que poderá surgir ao tentar concretizar opções estratégicas por vezes conflituosas entre si e (c) a falta de um pacote financeiro explicitamente associado entre outros. Adicionalmente, e resultante de uma difícil compatibilidade entre os seus objectivos (por ex. competitividade vs coesão), rapidamente se construiu em torno do EDEC uma imagem de placebo idealista e ambíguo. Tal não é de todo estranho especialmente se tivermos em conta o enorme jogo de construção de consensos que visou viabilizar este documento concertando os interesses dos quinze estados membros que o subscreveram. Outra fragilidade apontada reporta ao facto do EDEC ser um consenso informal sem vínculo legal. Lembremo-nos do que afirma Groth (2000) *it is likely that the institutional weakness of these planning perspectives is somehow compensated by the growing importance of symbolic constructions of planning images, visions and concepts [...] they can be called «policy making in the air»*. Nevertheless this kind of policy making has been more common and influential. It is in line with the generally increased importance of a symbolic construction of society and in line with the growing importance of strategic planning [...] inventing images has become a key issue of planning. (Groth, 2000: 572-573).

Mas relembremos o leitor, a linha condutora deste texto não é exactamente o conteúdo do EDEC em si nem a análise crítica do modelo de desenvolvimento que preconiza, já abordado por outros ao longo deste número. O que queremos ilustrar é a capacidade de evoluir de uma série de metáforas espaciais para o território europeu até à materialização informal de uma agenda discursiva

que detém hoje inegável influência sobre o futuro desse mesmo território. Ou seja a capacidade de inculcar uma mudança direccionada. Em pormenor queremos entender que mudança, ou falta dela, se relaciona com esta agenda ao nível das práticas e cultura de planeamento dos estados-membros em geral e de Portugal em particular.

Analisar esta mudança passa por uma avaliação mais sistemática de quais os impactos do EDEC. A European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) é um programa de investigação e monitorização das tendências espaciais no território europeu integrado na iniciativa comunitária Interreg III. Num dos seus projectos a ESPON procurou determinar que influência real teria o EDEC ao nível das mudanças evolutivas no ordenamento do território dos diversos estados-membros da União Europeia (ESPON, 2006). Mais em detalhe centrou-se na evolução dos princípios que orientam o desenho dos instrumentos, discursos, sistemas de planeamento, arquitecturas institucionais e modelos de desenvolvimento em cada um destes países. Para compreender estas dimensões de mudança, nomeadamente cultural, houve que ultrapassar uma série de obstáculos. Definiu-se então, à priori, a necessidade de entender até que ponto as mudanças identificadas reflectiam impactos específicos do EDEC, ou a ele proximamente associados, ou somente a evolução natural das múltiplas culturas de planeamento existentes no espaço europeu resultantes da sua exposição a outras influências regionais e globais.

### **EDEC: CRIAÇÃO DE UMA PLATAFORMA DE COMPARAÇÃO E APRENDIZAGEM MÚTUA**

De forma a abordarmos este tópico tomemos como ponto de partida um dos contributos gerais do EDEC que gera algum consenso na crescente literatura que debate os seus impactos: a criação de uma linguagem comum em termos de planeamento espacial europeu. Este léxico, que engloba termos como o policentrismo, relação de espaço urbano/rural entre outros é, hoje em dia um fenómeno de utilização cada vez mais disseminada. Independentemente do facto de concordarmos ou não com os princípios de desenvolvimento que

incorpora, o EDEC contribuiu de forma inegável para criar uma plataforma de discussão entre um número crescente de agentes de desenvolvimento. Adicionalmente podemos aferir que esta linguagem que dá corpo a uma agenda discursiva Europeia, se imiscuiu com intensidade e visibilidade variáveis nas arenas políticas nacionais. Veja-se por exemplo o caso das estratégias de desenvolvimento territorial nacionais do País de Gales, Irlanda ou Navarra. Esta linguagem comum potenciou também uma crescente interacção e análise comparativa entre as diferentes culturas de planeamento existentes no espaço Europeu já que pela primeira vez todas se encontravam simultaneamente expostas a uma influência comum. Mas ficava no ar uma noção que pese embora a existência de um catalizador comum de mudança, tal não era nem uma segurança que tal mudança ocorresse de facto nem do ritmo a que a mesma se dava. Assumiu-se que tal como na *«European Monetary Union, in planning, too, we perhaps need to accept a Europe of variable speeds»* (Zonneveld e Faludi 1996:59). A necessidade de operacionalizar este tipo de análise estimulou a procura de novas formas de sistematização para o estudo e caracterização destas culturas de planeamento e das mudanças que atravessam. O *«EU compendium of spatial planning systems and policies»* elaborado pela Comissão em 1997 criou uma base de trabalho em que estas culturas não eram encaradas de forma individual mas sim agrupadas em clusters regionais com base nas semelhanças funcionais existentes e passados evolutivos comuns. Pese embora o valor adicional deste tipo de sistematização há que argumentar que *tradições culturais semelhantes em termos de planeamento não implicam per se reacções idênticas quando se dá a exposição a uma influência comum*. E esta premissa tem particular interesse para entender o processo evolutivo identificável em Portugal, pelo que voltaremos a este ponto mais à frente.

Foi então necessário encontrar um equilíbrio entre o reconhecimento das especificidades de cada estado membro e as tipologias de reacção ao conceito emergente de planeamento do espaço Europeu catalizado em larga medida pelo processo EDEC. O conceito de planeamento do espaço Europeu, European Spatial Planning no original,

está ligado e reflecte dimensões chave do processo de integração Europeu (Giannakourou 1996; Jorgensen 1998; Kunzmann 1998, 2000; Rusca 1998; DETR 1999a; Davoudi 1999; Nadin 2000a; Faludi 2000b, 2002c; Faludi et. al. 2000; Williams 1999, 2000; Faludi e Waterhout 2002). A evolução deste conceito dá-se em larga escala paralelamente à própria materialização do EDEC. No início dos anos 90 o futuro da ideia de um conceito de planeamento para o espaço Europeu era algo frágil e debatido em círculos muito restritos. No entanto já em 1994, Davies preconizava que «*the future for planning in Europe [...] lays in the growth of mutual learning and cooperation at the regional and local levels of government out of which will come a gradual convergence of planning policies and practices*» (Davies, 1994:69 em Rivolin e Faludi 2005:196). Esta visão embora pouco consensual na altura em que foi proferida marca um ponto de viragem na forma como este fenómeno foi relatado e debatido. Tal processo de viragem iria despoletar um interesse sem antecedentes na questão de quais impactos seriam expectáveis nos diferentes estados membro caso se materializasse aquilo que viria a ser o EDEC tal como descrito por Williams no seu livro seminal *European Union Spatial Policy and Planning* (Williams, 1996). Esta crescente dinâmica de mudança que ia acompanhando o fluir por vezes irregular do processo de criação do EDEC foi ajudando a identificar um crescente número de pistas que sugeriam efectivas adaptações ao nível dos estados membros directamente relacionadas com o conceito do planeamento do espaço europeu, nomeadamente através do recurso «a novos processos de elaboração de políticas de planeamento, seus instrumentos e técnicas» (Giannakourou, 1996:608). Esta autora refere mesmo que o planeamento do espaço europeu nem pode ser encarado como uma matriz de reprodução quasi-federal de um esquema de desenvolvimento nem como um simples exercício de consenso intergovernamental à escala europeia sem qualquer impacto ao nível das políticas de planeamento territorial ao nível nacional (Giannakourou, 1998:27). Certos autores, já após a publicação em 1999 do EDEC prosseguiram esta linha de análise detalhando a forma em como os discursos subjacentes à ideia do planeamento do espaço

Europeu influenciam de facto a prática do planeamento na Europa (Richardson e Jensen 2001; Böhme 2002).

### EDEC E EUROPEIZAÇÃO: CONVERGÊNCIA PARA UM MODELO DE PLANEAMENTO ÚNICO?

A evolução conceptual destas análises sugere a existência de um fenómeno, de natureza heterogénea ao nível do desenvolvimento do território **no** e **do** espaço Europeu que incrementalmente começar-se-á a analisar à luz de um conceito nascido nos estudos sobre o processo de integração Europeia, a Europeização (Böhme 2002; Tewdwr-Jones e Mourato, 2006). O conceito de Europeização não é estranho ao EDEC, pelo contrário está expressamente presente. A definição utilizada, essa sim, poderá ser matéria de reflexão:

«The member states [...] take into consideration the European dimension of spatial planning in adjusting national spatial development policies, plans and reports. Here, the requirement for a «Europeanisation of state, regional, and urban planning» is increasingly evident. In their spatially relevant planning, local and regional government and administrative agencies should, therefore, overcome any insular way of looking at their territory and take into consideration European aspects and interdependencies right from the outset» (EDEC-CEC, 1999:45).

Aqui a forma como o processo de Europeização é retratado reflecte o imperativo dentro da União Europeia para que diferentes territórios se revejam para além das suas fronteiras encarando e respondendo aos desafios resultantes das interdependências entre eles, seus territórios vizinhos e a totalidade do espaço Europeu. Para alguns autores o «making and applying of the European Spatial Development Perspective (ESDP) is part of the wider process of Europeanisation» (Börzel, 2002). No entanto nem todos os que se dedicam ao estudo deste processo são consensuais que Europeização se limite à descrição acima referida. Neste sentido Faludi (2004:155) resume Europeização como o «*outcome of the interaction between actors with various motivations*». A pergunta desde



logo se coloca que motivações são estas e de que forma influenciam este processo.

Outra sugestão é que conceptualmente «*we are talking here partly about the ability of a policy discourse to create the conditions for its own survival and reproduction – the active promulgation of the European project – and partly about the ways that a hegemonic discourse is «naturally» reproduced through practices which absorb its policy ideas – the passive adoption of the EU spatial policy discourse into policy making across scales and places.*» (Jensen and Richardson, 2004:179). Este raciocínio inclui duas premissas que importa salientar. Primeiro o da natureza hegemónica deste processo, referido por alguns como o *desenvolvimento silencioso de um discurso de monotopia na abordagem ao território Europeu* (Graute, 2000 em Jensen e Richardson, 2004:179). Segundo, e sublinhando a expressão «*passive adoption*» dá-se a sugestão ou de um padrão de fraca adaptação doméstica dos conteúdos do EDEC ou alternativamente de dinâmicas de adaptação caracterizadas por escassa reflexão crítica. Estas duas premissas, nomeadamente a da homogeneização conceptual e processual rapidamente estimularam um contra argumento, por exemplo: «*The Europeanisation of spatial planning in the Mediterranean countries neither follows uniform mechanisms nor produces homogenous domestic structures and spatial planning identities*» (Giannakourou, 2005:229). A questão que se coloca é, quais destas perspectivas é mais representativa da realidade?

À partida, a literatura existente não coloca reticências ao indicar o conceito do planeamento do espaço Europeu como uma perspectiva dos países do nordeste europeu (Faludi e Waterhout, 2002). No entanto é hoje considerado que a evolução deste debate delineou quatro *clusters* regionais: O Britânico, Mediterrâneo, Nórdico e Nordeste Europeu (ver figura 1; Rivolin e Faludi, 2005). Potencialmente a chegada dos novos estados membros poderá resultar numa tipologia própria ou inclusão nos grupos já existentes, por exemplo os países do Báltico serem inseridos no grupo Nórdico. Adicionalmente há um crescente conjunto de informação resultante de diversos projectos de investigação que nos vai elucidando sobre, dentro de cada um destes clusters, qual o real grau de mudança

doméstica resultante de um processo de adaptação aos princípios de desenvolvimento territorial inseridos no EDEC. Alguns países, como a França devido a sua geografia específica revelam até características de mais do que um *cluster*. A necessidade existe então de levar a cabo «*further research in order to explain in depth the extent and the direction of change in each domestic system and refine actual comparative observations*» (Giannakourou, 2005:329). Conclusão, um certo grau de convergência é algo expectável como impacto desta influência discursiva comum, mas ainda não há uma noção detalhada da real dimensão de mudança interna dos discursos e práticas de planeamento dos diferentes estados-membros para determinar exactamente de que grau de convergência se está a falar.

## PORTUGAL

### COMO PARTICIPAMOS? INTERNAMENTE QUE REVERTEU DA NOSSA PARTICIPAÇÃO?

Em termos contextuais o EDEC foi «referência fundamental» no processo de elaboração do PNPOT (PNPOT, 2006:5). A raiz legislativa do PNPOT sugere desde o início tal contextualização indicando no conjunto das suas linhas mestras a necessidade de «um instrumento de cooperação com os demais Estados Membros para a organização do território da União europeia» (DL n.º 380/99, Art.º 26). Tal clara referência não reflecte exactamente o posicionamento Português ao longo do processo de elaboração do EDEC. Resumindo podemos dizer que em 1989, à data do início do making of do EDEC Portugal encontrava-se (e encontra-se ainda segundo alguns comentadores) no rescaldo de 48 anos de Estado Novo. O modelo centralizador e muito baseado no acesso restrito à informação e desenvolvimento de capacidades técnicas teve um efeito castrador na criação de massa crítica profissional e de capacidade institucional que acompanhasse a crescente relevância do planeamento como política pública. Tal efeito perdura até aos dias de hoje. Mas, regressando ao EDEC, Portugal demonstrou um forte interesse no conceito e desenvolvimento deste documento. A prová-lo as declarações da Presi-

dência Portuguesa na reunião de trabalho de Lisboa em 1992 onde foi claramente expressa a necessidade «for a concept of spatial development on a Community scale» or, in other words, a «coherent vision of the whole Community's territory» (...) «the goal is to introduce this territorial dimension into the various Community policies and to have a permanent framework of reference for Community, national and regional interventions and actions» (Portuguese Presidency, 1992:1-5). Nesta mesma reunião ficaram claros os dois tópicos que mais interessavam a Portugal, primeiro a ideia de criação de uma visão de desenvolvimento espacial e segundo a evolução da relação entre a política de desenvolvimento espacial e a política regional Europeia. Não será exagero dizer que havia, independentemente do apoio público prestado, algum ceticismo no ar. O conceito do EDEC era assumidamente válido e justificado o seu debate nomeadamente pelos efeitos negativos que a sua inexistência poderia acarretar. Estes incluíam a potencial perda de controlo sobre os impactos espaciais e a coordenação de interesses conflituosos provenientes da política regional, de transportes, competição e a política agrícola comum. Adicionalmente, a queda do muro de Berlim, em 1989, abriu as portas a um debate sobre o possível alargamento da União. Isto poderia significar uma mudança no critério da política de coesão da união Europeia o que era particularmente relevante para Portugal devido a factores sobejamente conhecidos. Foi entendida como estrategicamente importante para o país a participação no processo EDEC baseado entre outro na percepção que o mesmo se poderia transformar numa matriz de alocação de fundos estruturais (Rosa Pires, 2005:243-244). Optou-se por um compromisso parcial até que se esclarecesse o real impacto e abrangência do documento. Três aspectos marcaram todavia a participação Portuguesa:

- Primeiro, a questão das TEN-T as redes transeuropeias de transportes. Portugal defendia que a infra-estruturação do país teria um papel estratégico em termos de desenvolvimento regional e ajudaria a minimizar os efeitos negativos da localização periférica do país.

- Segundo, a ênfase na coesão social e económica em detrimento da competitividade territorial como abordagem conceptual ao EDEC. Isto não é surpreendente se pensarmos que Portugal era e é um dos principais beneficiários da política de coesão europeia e que receava mudanças desfavoráveis na mesma se o cenário do alargamento se concretizasse
- Terceiro, a ideia de se construir uma visão/cenário para o espaço Europeu inserida no EDEC. Aqui resta-nos especular, mas de certa forma se se chegasse a consenso sobre uma visão comum de desenvolvimento espacial talvez se evitasse mudanças indesejáveis nas linhas mestres da «intervenção» estrutural da União Europeia.

### E IMPACTOS? QUE ESTÍMULOS DE MUDANÇA?

É difícil discutir impactos de uma mensagem ou conceito quando esta é quase desconhecida. E, em Portugal, tal se passava à altura da publicação do draft de Noordwijk em 1997. Até então, o número de pessoas que estava ao corrente do processo, e que colaborou na sua elaboração, e o número de debates levados a cabo a nível nacional sobre o tema eram extremamente reduzidos. Posteriormente à publicação deste draft, e tal como combinado pelos estados membros, houve lugar a uma série de seminários de divulgação e debate do mesmo que tiveram lugar nas cinco regiões administrativas de Portugal continental e mais um seminário nacional em Lisboa. Estes debates tiveram lugar em 1998, quando decorria simultaneamente o debate de preparação para o período de programação financeira comunitário de 2000-2006. Tal proximidade e a tendência que já vinha da participação Portuguesa no processo reforçaram a ideia de que o EDEC teria a capacidade de afectar as prioridades e gestão dos fundos comunitários e consequentemente as políticas de desenvolvimento nacional e regional.

Este enfoque teria um efeito negativo imediato ao desviar as atenções de outras potenciais inovações inseridas no EDEC. Tal efeito é quanto mais negativo quando temos em conta as características anteriormente descritas em termos da necessi-



dade de criação de massa crítica e capacidade técnica na área do planeamento em Portugal. De facto a preocupação, legítima entenda-se, com o redesenhar da política de coesão europeia e sua articulação com o EDEC, ofuscou uma série de inovações ao nível das práticas de planeamento. Referimo-nos à dimensão estratégica que o planeamento deve gradualmente assumir, indo muito para além da definição de regras e proporcionar um quadro de referência para a acção colectiva, mobilização e motivação de agentes e instituições, estimulando a dimensão pró-activa da actividade de planear. Adicionalmente o enfoque influenciado pelo futuro do que seria o novo quadro comunitário de apoio abordava essencialmente a escala nacional e regional, o que de certa forma alienou a maioria das entidades municipais onde o impacto directo do planeamento se acaba por materializar. Assim a pressão à mudança que se deseja no quadro dos desafios que voltam agora a ser enunciados pelo PNPOT acabou por não aparecer. De facto pouco se fez para desafiar as práticas tradicionais do planeamento, nomeadamente de conteúdos e operacionalização de estratégias nessa escala crucial.

## CONCLUSÃO: QUE POTENCIAL DE MUDANÇA AO NÍVEL DOMÉSTICO?

À mudança é normalmente associado o cepticismo. E em termos do EDEC não é um fenómeno exclusivamente português não é preciso ir longe «to see how academics still appear to consider European spatial planning as a separate field of analysis and discussion within planning studies, as if it was of interest only to a restricted circle of eccentric amateurs». (Rivolin and Faludi, 2005:196). O processo de mudança que se aborda neste artigo, tem múltiplas dimensões. E em termos de Portugal há que sublinhar o facto de estarmos em estágios de mudança completamente diferentes consoante a dimensão que consideramos. O nosso sistema de políticas de planeamento e instrumentos por um lado e a nossa cultura de acção e percepção dos mesmos por outro detém graus de maturidade díspares. Nesta perspectiva o PNPOT é ele próprio uma charneira de mudança. É o fim de um ciclo e simultaneamente o início de outro. Termina a montagem da arquitectura organizacional e conceptual do sistema de planeamento em Portugal, reflectindo em certa medida o impacto nacional do EDEC, e pauta uma nova época em que as necessidades decorrentes da operacionalização de um programa nacional de políticas de ordenamento do território nos farão reflectir sobre as inovações ao nível das práticas de planeamento que não soubemos absorver do EDEC.

Conclusões: Mudança, Visão, Futuro

