

Europa

Novas
Fronteiras

Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors

Índice

N.º 26/27 • Janeiro/Dezembro de 2010

Nota de abertura Cavaco Silva	5	Portugal no Parlamento Europeu Paulo Sande	63	Directora Clotilde Câmara Pestana
Enquadramento				Coordenação editorial Filomena Santos António Zélia Dias
Significado político da adesão de Portugal à UE Mário Soares	11	Vinte e cinco anos de aplicação do Direito da União Europeia em Portugal Fausto de Quadros	73	Revisão editorial Filomena Santos António Zélia Dias Alexandra Esteves Paula Guimarães
Portugal e a Europa: os desafios comuns Pedro Lourtie	17	Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem João Ferrão	77	Propriedade Centro de Informação Europeia Jacques Delors Palacete do Relógio Av. da Ribeira das Naus Cais do Sodré 1200-450 Lisboa Tel.: 211 225 000 Fax: 211 225 049 geral@ciejd.pt www.eurocid.pt
Visão político-social Sobre o processo negocial da adesão Ernâni Lopes	25	As infra-estruturas do território como factor de desenvolvimento económico e social Jorge Gaspar	85	Edição Principia Editora, Lda. Rua Vasco da Gama, 60-C 2775-297 Parede Portugal Tel.: +351 214 678 710 Fax: +351 214 678 719 principia@principia.pt www.principia.pt
Vinte e cinco anos de adesão à UE Vitor Martins	31	Portugal, a nova política de coesão e a Estratégia Europa 2020 João Cravinho	93	Periodicidade Semestral Número avulso: € 13,65
Tratado de Lisboa: os primeiros passos Manuel Lobo Antunes	41	O contributo da integração europeia para as regiões ultraperiféricas Alberto João Jardim	105	Capa e design gráfico Liliana Bernardino (aluna do Mestrado em Tecnologias Editoriais do Instituto Politécnico de Tomar)
Contributo para um projecto político europeu: uma visão para a Europa Arminda Neves	49	As mudanças para a administração local portuguesa decorrentes da integração Macário Correia	113	Tiragem 1000 exemplares
A diplomacia portuguesa e a Europa Seixas da Costa	57			Impressão e acabamento Rolo & Filhos II, S.A. ISSN 0873-8068 Depósito legal 112 412 57

A publicação de
Europa: Novas Fronteiras n.º 26/27
insere-se no acordo de parceria editorial existente entre a
Principia Editora e o



Visão e opinião e monografia

Mercado interno:

uma realidade em evolução

Lénia Real

121

The influence of the European socio-economic model in the global economy

Maria João Rodrigues

127

A adesão de Portugal e as implicações no sector financeiro

António de Sousa

139

Os alargamentos da UE: novas oportunidades empresariais para Portugal?

Alexandre Soares dos Santos

145

A europeização da saúde?

António Correia de Campos

153

Impactos da adesão na agricultura e nas pescas

Artindo Cunha

159

A política energética portuguesa nestes 25 anos

Nuno Ribeiro da Silva

169

A política ambiental de Portugal no espaço europeu: atitudes e desafios

Carlos Borrego

177

A perspectiva marítima da adesão europeia

Tiago Pitta e Cunha

183

Visão cultural e educativa

Mudanças culturais em Portugal com a integração europeia e perspectivas

Gabriela Canavilhas

191

As prioridades europeias na área da educação e da formação

Marçal Grilo

197

Portugal beneficiário e contribuinte da cooperação europeia na educação e formação

Margarida Marques

203

O desafio da mobilidade das pessoas

António Vitorino

209

Igualdade entre homens e mulheres: o caminho percorrido

Regina Tavares Silva

215

Europa: identidade, identidades

Guilherme d'Oliveira Martins

223

Bibliografia

229

Roteiro Internet

237



Aníbal Cavaco Silva

Presidente da República

Nota de abertura

É com especial satisfação que me associo a esta iniciativa do Centro Jacques Delors relativa aos 25 anos que ora se cumprem do Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias. Não esqueço que o Centro de Informação Jacques Delors foi criado em 1995, por proposta do governo português e com o apoio do seu patrono, então Presidente da Comissão Europeia.

A integração nas Comunidades Europeias constitui um dos marcos mais relevantes da História de Portugal no século XX.

Há 25 anos concluíam-se com sucesso as negociações de adesão e, a 1 de Janeiro de 1986, Portugal tornou-se no décimo primeiro Estado-Membro das Comunidades Europeias.

É um imperativo de justiça lembrar, com merecido reconhecimento, líderes que foram decisivos nas longas e difíceis negociações de adesão. A visão e sentido estratégico de Mário Soares e Medeiros Ferreira, a persistência negocial de Sá Carneiro e de Freitas do Amaral, o empenhamento de Francisco Pinto Balsemão, João Salgueiro e Jaime Gama, marcaram o sucesso das negociações de adesão. Mas uma palavra muito especial devo dedicar a Ernâni Lopes. Quer como representante de Portugal junto das Comunidades Europeias,

quer como chefe negociador, o seu contributo foi crucial para levar Portugal a integrar o clube restrito de países da integração europeia.

Neste reencontro com a Europa, em certa medida um reencontro com a sua própria história, Portugal assumiu em pleno o seu papel de parceiro responsável e solidário no desafiante projecto de construção europeia. Consolidou a democracia, promoveu o desenvolvimento, afirmou-se no Mundo.

Quando olhamos para o percurso destes 25 anos é preciso, desde logo, reconhecer que o nosso país não se limitou a colher os legítimos benefícios da adesão, pois também adicionou valor ao projecto de integração europeia, partilhando a sua ímpar identidade secular, a sua visão do mundo e os seus activos de relação privilegiada com as mais diversas regiões, em particular a América Latina e África.

Quando aderimos, há 25 anos, o maior desafio a vencer era o da credibilidade. Sabíamos que a Europa ainda olhava para Portugal com alguma desconfiança, às vezes mesclada de algum paternalismo distante. Os nossos parceiros ainda se perguntavam se Portugal seria capaz de suportar o impacto de adesão e de participar em pleno nas políticas europeias. A resposta a essa questão foi exemplarmente dada pelo nosso desempenho.

ao qual nos referimos atrás. Convém recordá-lo porque, 25 anos após a nossa adesão, não raro entidades responsáveis pela formação da opinião pública em Portugal continuam a apresentar a integração como conflituante com a preservação da identidade nacional de Portugal e vice-versa, o que, em face dos tratados, constitui um erro grave. Pelos princípios da autonomia dos Estados na aplicação do Direito da União e da subsidiariedade, a identidade nacional de Portugal nos campos político, histórico, cultural e social só sofrerá a erosão da integração por nossa incapacidade. É isso que temos que interiorizar.

3. O cumprimento do Direito da União Europeia por Portugal

Tem estado longe de ser satisfatório o nível de execução do Direito da União Europeia por Portugal, pese embora alguns tímidos progressos registados ao longo de todos estes anos. O poder legislativo não atende devidamente ao Direito da União e, em diplomas importantes para a estruturação do sistema democrático em Portugal, não respeita o Direito da União, como é o caso da Lei da Responsabilidade Extracontratual do Estado, de 2007, ou de directivas importantes nos domínios dos contratos, dos serviços de interesse económico geral, da protecção dos consumidores, das empreitadas de obras públicas, ou das empresas públicas. O poder administrativo gere o quotidiano dos portugueses não tomando em conta as regras de uma sã concorrência ou o sistema da economia social de mercado, consagra-

dos, aquelas e este, nos tratados, ou ignorando os direitos fundamentais, particularmente os sociais, inseridos no acervo da União. O poder judicial tem muitas vezes adoptado atitudes entre a indiferença e a rebelião contra o Direito da União Europeia, como se pode ver, a título de exemplo, por um recentíssimo acórdão, de 3 de Dezembro de 2009 (Proc. 9180), provindo do nosso mais alto tribunal, o Supremo Tribunal de Justiça. De tudo isso a impressão com que todos nós, académicos e cidadãos, ficamos é a de que todos perdemos: perde o Estado, porque, por vezes, dá a sensação de ver na nossa participação na integração europeia não um projecto político, cultural e social, mas apenas um projecto mercantilista (receber tudo e dar só o que convém, mas o menos possível); perde outra vez o Estado, porque, por exemplo, com o mau planeamento ou a má transposição das directivas, chega a perder recursos financeiros e humanos que a União põe ao seu dispor; e perdem os cidadãos porque não podem usufruir de todos os direitos, liberdades e garantias (e, portanto, todo o nível de progresso) que o sistema jurídico da União lhes facultava.

Esperemos que todas estas insuficiências sejam depressa corrigidas para que Portugal possa participar, de corpo inteiro, e na tradição da sua vocação histórica, na construção de uma Europa cada vez mais livre, justa e solidária. E que o nosso país, quando o quer, é capaz de o fazer, ficou demonstrado com o bom trabalho que levou a cabo recentemente na conclusão do Tratado de Lisboa.

Sintra, Abril de 2010



João Ferrão

Doutor no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (2005-2009)

Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem

A adesão de Portugal à Comunidade Europeia permitiu que o nosso país participasse, desde o início, no processo de construção de um discurso e de uma visão transnacionais sobre o futuro desejável para o espaço europeu, numa óptica simultaneamente de unidade e de diversidade.

Durante a presidência da Comissão Europeia de Jacques Delors (1985-95) lançaram-se as bases da ideia de ordenamento transnacional do espaço europeu. Redes, cooperação e governança de base territorial são as palavras mágicas, que mobilizaram instituições comunitárias e Estados-Membros, envolvendo a criação de uma nova terminologia, a adopção de novos conceitos, a construção de visões espaciais sobre o espaço europeu e o desenvolvimento de novas práticas de colaboração, cooperação e decisão.

Portugal foi obrigado a pensar-se estrategicamente «de fora para dentro», isto é, do espaço europeu para o seu território, foi levado a reforçar o papel do território como factor de coordenação das várias políticas sectoriais, foi estimulado a desenvolver novas formas de cooperação transnacional e impelido a participar em novos processos de decisão e de governança em matérias relativas ao ordenamento do seu território. Em suma, o ordenamento do território em Portugal, enquanto conceito, política e prática, europeizou-se e, por essa via, modernizou-se.

A evolução da nossa política de ordenamento do território, durante os primeiros 25 anos de integração europeia, revela o modo como colectivamente soubemos aproveitar essa oportunidade. Técnicos da administração central e local, decisores políticos, académicos, especialistas, em suma, membros do que poderíamos designar por comunidade epistémica do ordenamento do território, souberam aproveitar este impulso para aprender, mudar, inovar, e assim, modernizar o nosso sistema e a nossa cultura de ordenamento do território.

Portugal's adhesion to the European Community allowed our country to participate, from the beginning, in the process of building a trans-national vision and discourse about the desired future of the European space, in a framework simultaneously of unity and diversity.

During the presidency of the European Commission of Jacques Delors (1985-1995) the foundations of the idea of trans-national management of the European space were laid. Networks, cooperation and governance in a territorial basis are magic words that have mobilised community institutions and Member States, entailing the creation of a new terminology, the adoption of new concepts, the building of spatial visions of the European space and the development of new collaboration, cooperation and decision practices.

Portugal was forced to rethink itself strategically «from outside inwards», i.e. from the European space to its territory, has been driven to reinforce the role of the territory as a factor of coordination of the diverse sector policies, it has been encouraged to develop new ways of trans-national cooperation and compelled to participate in new decision and governance processes in matters regarding the regional management of its territory. In short, the regional management of the territory in Portugal, as a concept, a policy and a practice, has become European and, because of that, has been modernized.

The evolution of our policies regarding regional management of the territory, during the first 25 years of European integration, shows the way in which we collectively have learned how to take advantage of this opportunity. Local and central administration technicians, policy makers, scholars, experts, in short what we could call members of the episodic community of regional management, have gained knowledge of how to take advantage of this impulse to learn, change, innovate and thus modernize our system and our culture of regional management.

Ordenamento do território: um domínio de europeização furtiva?

O ordenamento do território não constitui uma competência formal da União Europeia. Pode, por isso, surpreender que se tenha consolidado desde o final dos anos 80 um discurso transnacional sobre o conjunto do espaço europeu, construído conjuntamente por instituições comunitárias e Estados-Membros.

Por outro lado, os sistemas e as culturas nacionais de ordenamento do território traduzem, naturalmente, as particularidades políticas, jurídico-constitucionais, institucionais e sociais de cada país. Também neste caso pode, por isso, surpreender a forma como os sistemas e as culturas de ordenamento do território dos diversos Estados-Membros têm vindo a convergir entre si nos últimos anos.

O território, por razões políticas e culturais, sempre foi considerado como uma espécie de última fronteira da soberania e da cidadania: daí a natureza estritamente nacional das políticas de ordenamento do território. Mas, ao mesmo tempo, o desenvolvimento do projecto europeu exige uma visão estratégica para o conjunto do seu território, que permita, em simultâneo e desejavelmente de forma coordenada, retirar partido da sua diversidade, combater as disparidades territoriais existentes, torná-lo mais integrado e conferir-lhe maior unidade. A consagração da dimensão da coesão territorial no Tratado de Lisboa, a par da coesão social e económica, reflecte, justamente, parte dessas preocupações.

A adesão de Portugal à Comunidade Europeia, em 1986, permitiu que o nosso país participasse, desde o início, no processo de construção de um discurso e de uma visão transnacionais sobre o futuro desejável para o espaço europeu numa óptica, simultaneamente, de unidade e de diversidade. Para um país recém-chegado «à Europa», com uma localização periférica em relação a este vasto espaço, e mesmo em relação ao seu coração geográfico do ponto de vista económico e político, e num contexto de alargamento iminente a Leste, era crucial que Portugal assegurasse formas de inserção no espaço europeu, que favorecessem a sua modernização e desenvolvimento.

A construção de um discurso e de uma visão de natureza transnacional sobre o futuro do conjunto do espaço europeu representava, portanto, um desígnio e uma oportunidade que Portugal não poderia ignorar.

O período Delors: a emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do espaço europeu

Durante os 10 anos de presidência da Comissão Europeia de Jacques Delors (1985-95) lançaram-se as bases da ideia de ordenamento transnacional do espaço europeu¹. Redes, cooperação e governança de base territorial são as palavras mágicas que irão mobilizar instituições comunitárias e Estados-Membros, envolvendo a criação de uma nova terminologia, a adopção de novos conceitos, a construção de visões espaciais sobre o espaço europeu partilhadas pelos vários Estados-Membros, o desenvolvimento de novas práticas de colaboração, cooperação e decisão.

Em 1983, a Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território (Conselho Europeu) – CEMAT, tinha culminado a realização de vários estudos com a aprovação da Carta Europeia de Ordenamento do Território de Torremolinos². O tema estava politicamente lançado e viria a ter desenvolvimentos decisivos nos anos seguintes.

Em 1989, realizou-se em Nantes o primeiro encontro informal dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território e desenvolvimento regional dos Estados-Membros, sob a presidência francesa e com o apoio da Comissão Europeia.

¹ Para uma apresentação do processo de europeização das políticas de ordenamento do território ver J. Ferrão (2003), A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial?, *Geolnova*, 7, pp. 11-37, em que nos apoiamos no que se refere às segunda e terceira secções deste texto, e E. Marques da Costa (2007), O Ordenamento à Escala Europeia, in C. A. Medeiros (dir.) e J. Gaspar e J. M. Simões (coord.), *Geografia de Portugal, Volume 4, Planeamento e Ordenamento do Território*, Lisboa, Círculo dos Leitores, pp. 260-267.

² CEMAT (1983), *A Regional/Spatial Charter for Europe*, Strasbourg, Council of Europe.

Foi, então, acordada a preparação do documento *Europa 2000*, que representará a primeira tentativa de construção de uma visão estratégica partilhada sobre o espaço europeu.

Também em 1989, foi aprovada a resolução comunitária sobre as redes transeuropeias, a primeira intervenção comunitária de ordenamento transnacional do espaço europeu.

Em 1991, é publicado o documento *Europa 2000*³, onde pela primeira vez se propõe, cobrindo a totalidade do território comunitário, a constituição de super-regiões europeias, isto é, espaços transnacionais de cooperação inter-regional e de troca de experiências. Introduce-se, assim, uma nova arquitectura na governança do espaço comunitário, tanto mais relevante quanto as várias super-regiões europeias eram necessariamente constituídas por regiões de diversos Estados-Membros.

Criam-se, entretanto, múltiplas redes transnacionais, financeiramente apoiadas no âmbito do artigo 10 do FEDER (programa RECITE, por exemplo) ou por programas de iniciativa comunitária (LEADER, INTERREG, URBAN, etc.).

E, em 1994, é publicado o documento *Europa+*⁴, que enfatiza a necessidade de desenvolver redes transeuropeias de transportes e formas eficazes de cooperação transnacional de base territorial.

O projecto europeu assenta, cada vez mais, na construção de uma Europa de redes, tanto físicas como intangíveis. E a vantagem de se desenvolver uma visão estratégica, prospectiva e integrada para o conjunto do território comunitário surge, no final do período Delors, colectivamente assumida pelas instituições comunitárias e pelos Estados-Membros.

Este conjunto de iniciativas teve um impacto significativo em Portugal.

A um nível macro, o país é obrigado a pensar-se estrategicamente de fora para dentro, isto é, do espaço europeu para o seu território, inver-

tendo uma secular tendência, umas vezes imperial e outras autárquica, de se pensar a partir de si próprio; é levado a reforçar o papel do território como factor de coordenação das várias políticas sectoriais; é estimulado a desenvolver novas formas de cooperação transnacional; é impellido a participar em novos processos de decisão e de governança, em matérias relativas ao ordenamento do seu território. Em suma, o ordenamento do território em Portugal, enquanto conceito, política e prática, europeiza-se e, por essa via, moderniza-se.

A um nível micro, os vários agentes, públicos, associativos e privados, envolvidos em processos de decisão, parcerias e redes de cooperação de âmbito transnacional confrontam-se com a necessidade de desenvolverem uma nova linguagem, de aprofundarem novas competências e aptidões, de adoptarem novas práticas. É o início de uma nova cultura de aprendizagem e inovação social, em que às redes de colaboração e cooperação de base territorial (cidades, municípios, regiões) e âmbito transnacional se associam objectivos de intercâmbio de experiências, partilha de aprendizagens e emulação de boas práticas. Por exemplo, a consolidação da euro-região Norte-Galiza e o impacto do conceito de Arco Atlântico em múltiplos projectos de parceria envolvendo agentes públicos, associativos e privados das regiões marítimas da fachada europeia ocidental ilustram bem este novo desígnio de ordenar o território a uma escala que ultrapassa as fronteiras nacionais.

U esquema de desenvolvimento do espaço europeu (EDEC): a força de uma narrativa espacial não vinculativa

As acções de cooperação transnacional de base territorial entre Estados-Membros, primeiro de natureza apenas transfronteiriça, e mais tarde, com uma amplitude superior (super-regiões europeias, INTERREG IIC), foram estimulando a afirmação de um discurso favorável à construção de uma visão partilhada do território europeu, em que as estratégias supranacionais de ordenamento do território surgem como necessárias

para promover o desenvolvimento do conjunto do espaço comunitário.

Reflectindo essa evolução, o Conselho informal de ministros responsáveis pelo ordenamento do território e desenvolvimento regional, realizado a 10 e 11 de Maio de 1999, em Postdam, aprovou, culminando um longo processo de preparação, o esquema de desenvolvimento do espaço europeu – EDEC.

O EDEC⁵ constitui um referencial estratégico para o desenvolvimento do conjunto do espaço europeu, visando dois objectivos: ao nível da União Europeia, orientar a elaboração de políticas comunitárias e a aplicação dos fundos estruturais a partir de uma visão territorializada da Europa;

ao nível dos vários Estados-Membros, garantir uma maior coerência e complementaridade entre políticas nacionais e regionais, através da sua integração espacial (coordenação vertical e horizontal de políticas).

Os Estados-Membros subscrevem assim, pela primeira vez e como resultado de um processo inter-governamental informal, baseado na construção de consensos, uma perspectiva integrada e uma estratégia comum de desenvolvimento espacial para o espaço comunitário. Embora não vinculativa, esta decisão vai legitimar o estabelecimento de uma agenda discursiva que influenciará significativamente as opções e prioridades tomadas neste domínio pelos Estados-Membros e pela União.

Quadro 1. EDEC – Princípios Directores

1. DESENVOLVIMENTO ESPACIAL POLICÊNTRICO E NOVA RELAÇÃO CIDADE-CAMPO

- Desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado na União Europeia
- Cidades e regiões urbanas dinâmicas, atractivas e competitivas
- Desenvolvimento endógeno, diversidade e bom funcionamento dos espaços rurais
- Parceria cidade-campo

2. EQUIDADE DE ACESSO ÀS INFRA-ESTRUTURAS E AO CONHECIMENTO

- Uma intervenção integrada visando uma melhor ligação às redes de transportes e um melhor acesso ao saber
- Desenvolvimento policêntrico: um conceito para uma melhor acessibilidade
- Utilização eficaz e durável das infra-estruturas
- Difusão da inovação e do saber

3. GESTÃO PRUDENTE DA NATUREZA E DO PATRIMÓNIO CULTURAL

- Natureza e património cultural, factores de desenvolvimento
- Preservação e valorização da natureza
- Gestão do recurso água: um desafio prioritário para o desenvolvimento espacial
- Gestão criativa das paisagens culturais
- Gestão criativa do património cultural

⁵ Commission Européenne (1999), *SDEC, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un Développement Spatial Équilibré et Durable du Territoire de l'Union Européenne*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.

³ Comissão das Comunidades Europeias (1991), *Europa 2000. Perspectivas para o Desenvolvimento do Território da Comunidade*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

⁴ Comissão das Comunidades Europeias (1995), *Europa 2000+. Cooperação para o Ordenamento do Território Europeu*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

O EDEC teve, desde logo, um impacto relevante na programação dos fundos estruturais para o período 2000-2006. Num documento da Comissão Europeia de 1999⁶ sobre as orientações a serem adoptadas com este objectivo, refere-se explicitamente que o desenvolvimento de cada região deve integrar uma visão mais ampla, supra-nacional, que permita a afirmação de zonas económicas de integração mundial capazes de transformar a actual organização espacial do espaço europeu, de tipo centro-periferia, numa configuração mais policêntrica. Neste contexto, é considerado essencial o apoio a infra-estruturas e redes transnacionais.

Em 2000, a Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território – CEMAT aprova o documento *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*⁷, que adopta para todo o espaço europeu, com ligeiras adaptações à especificidade dos países de Leste, os princípios e a visão do EDEC.

Em 2001, o *Segundo Relatório da Coesão Económica e Social*⁸ atribui um relevo crucial aos problemas de coesão territorial, em consonância com o primeiro princípio director tanto do EDEC (desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado na União Europeia) como do documento da CEMAT (promoção da coesão territorial através do desenvolvimento económico e social equilibrado das regiões e da melhoria de competitividade).

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

O efeito EDEC tem sido amplamente avaliado nos vários Estados-Membros, havendo um considerável consenso quanto ao seu contributo posi-

⁶ Comissão Europeia (1999), *The Structural Funds and their Coordination with the Cohesion Fund. Guidelines for Programmes in the Period 2000-06*, Communication of the Commission (1.7.1999).

⁷ CEMAT (2000), *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*, Council of Europe, CEMAT (2000) 7.

⁸ Comissão Europeia (2001), *Unidade da Europa, Solidariedade dos Povos, Diversidade dos Territórios. Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

vo em três frentes complementares: construção de um vocabulário comum e de referenciais de acção partilhados, com reflexo na adopção de terminologias, conceitos e princípios de ordenamento do território idênticos nos diversos países; generalização da elaboração de estratégias de desenvolvimento territorial ao nível sub-regional (intermunicipal) e regional; reconhecimento da importância da participação em iniciativas e programas de cooperação transfronteiriça, inter-regional e transnacional (Eurocities, Interreg, Urbact, etc.).

No caso português, o efeito EDEC está claramente presente nos elementos de referência mais importantes no domínio do ordenamento do território: a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU)⁹, cuja preparação é contemporânea da elaboração do EDEC, de cuja influência beneficiou, e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)¹⁰. Só por si, estes elementos contribuem, ainda que sobretudo de forma indirecta, para influenciar outros instrumentos e diversas políticas, que assim concretizam os conceitos e orientações consagrados no EDEC. Os planos regionais de ordenamento do território em vigor ou actualmente em preparação, por exemplo, traduzem o mesmo tipo de linguagem, conceitos, princípios e até de representações infográficas de natureza prospectiva sobre as áreas de incidência dos planos. E diversas políticas, como a política de cidades Polis XXI, reflectem aspectos essenciais da filosofia subjacente ao EDEC.

Também entre nós o EDEC funcionou, portanto, como uma «plataforma de comparação e aprendizagem mútua» (Mourato e Pires, 2007, p. 37¹¹), contribuindo para criar uma linguagem comum e para socializar uma agenda discursiva de âmbito europeu, levando a que a política de ordenamento do território passasse a ser pensada de forma mais estratégica e no quadro de uma visão transnacional, recorresse a novas terminologias, ideias e princípios, e exigisse novos valores, competências e práticas. Um processo

⁹ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

¹⁰ Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.

¹¹ Mourato, J. e Pires, A. da Rosa (2007), Portugal e a Perspectiva de Desenvolvimento do Espaço Europeu. O EDEC como Institucionalização de um Discurso de Mudança, *Sociedade e Território*, 40, pp. 34-42.

gradual e fragmentado, é certo, mas cujo impacto vai alastrando de forma irreversível.

O EDEC representou, de facto, uma excelente oportunidade para os Estados-Membros desenvolverem uma nova cultura de ordenamento do território, mais compatível com as preocupações, prioridades e incerteza das sociedades actuais.

O pós-EDEC: da Agenda Territorial da União Europeia ao Tratado de Lisboa

A adopção da Agenda Territorial da União Europeia¹² e do seu 1.º Programa de Acção¹³ contribuíram para consolidar e aprofundar o efeito EDEC, criando condições para o prosseguimento dos processos de harmonização de discursos, socialização de valores e atitudes, disseminação de novas competências e generalização de boas práticas.

Faludi (2009a e 2009b)¹⁴ considera que a adopção do 1.º Programa de Acção da Agenda Territorial da União Europeia desencadeou inovações institucionais, como a rede de pontos de contacto da coesão territorial, criada durante a Presidência portuguesa, que marcam o início de uma nova etapa do processo de institucionalização de um ordenamento do território europeu. Baseada em grupos de trabalho temáticos semipermanentes, esta iniciativa e outras tomadas neste âmbito concorrem para intensificar a troca regular de informações e conhecimento, ampliar e diversificar os actores envolvidos em processos de aprendizagem mútua e, por essa via,

¹² DGOTDU (2008), *Agenda Territorial da União Europeia, adoptada na Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial de 24 e 25 de Maio de 2007*, Leipzig, Lisboa, DGOTDU.

¹³ DGOTDU (2008), *1.º Programa de Acção para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia, adoptado na sessão sobre Coesão Territorial de 23 de Novembro de 2007 da Reunião Informal de Ministros do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional*, Ponta Delgada, Lisboa, DGOTDU.

¹⁴ A. Faludi (2009a), *A Turning Point in the Development of European Spatial Planning? The Territorial Agenda of the European Union and the First Action Programme*, *Progress in Planning*, 71, pp. 1-42, e A. Faludi (2009b), *The Portuguese, Slovenian and French Presidencies 2007-2008. A Sea Change in European Spatial Planning?*. Refereed, May 2009. *European Journal of Spatial Development*. URL: <http://www.nordregio.se/EJSD/refereed36>.

introduzir maior profissionalismo e continuidade nas acções desenvolvidas.

A preparação, pelos serviços da Comissão Europeia, do Livro Verde sobre a Coesão Territorial¹⁵ e a sua posterior colocação em debate público até ao final do primeiro trimestre de 2009, constituíram o estímulo mais recente para mobilizar as diferentes comunidades, nacionais e comunitárias, com interferência no domínio do ordenamento do território em torno de temas não só comuns como decisivos para o futuro do papel das políticas de ordenamento do território.

Na verdade, o amplo debate público europeu suscitado pelo Livro Verde concorreu para reforçar ideias, conceitos e princípios já consagrados, mas permitiu sobretudo dois avanços politicamente relevantes: por um lado, recenrar o debate subsequente em questões de natureza pró-activa: como transformar ideias em políticas, e objectivos em medidas; por outro, integrar o debate da coesão territorial num outro, mais amplo, sobre a nova política de coesão para o período pós-2013.

Este segundo aspecto é tanto mais importante quanto o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no dia 1 de Dezembro de 2009, consagra a coesão territorial como uma nova componente da política de coesão, a par da coesão económica e da coesão social, abrindo caminho para que venha eventualmente a corresponder a uma competência partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia. Se assim for, o que não é certo, as actuais políticas nacionais de ordenamento do território sofrerão, seguramente, alterações significativas.

Governança em rede, soft power e policy-learning

A crescente europeização das políticas nacionais de ordenamento do território reflecte uma das dimensões mais interessantes do processo de construção do projecto europeu: a importância dos mecanismos de *soft power*.

¹⁵ Comissão das Comunidades Europeias (2008), *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia. Tirar Partido da Diversidade Territorial, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu*, COM (2008) 616 final, 12 p.

Diversos especialistas em relações internacionais têm vindo a sublinhar o poder das palavras – ou melhor, dos argumentos – no contexto de negociações multilaterais. A persuasão através das palavras – persuasão argumentativa – é apresentada como uma dimensão fundamental para o estabelecimento de acordos nessas negociações, e parece ser tanto mais eficiente quanto a nova informação e o novo conhecimento disponibilizados permitam reduzir o grau de incerteza associado aos processos de decisão e sejam suficientemente sólidos e creíveis para suscitar alterações nas preferências ou mesmo nas crenças dos vários actores envolvidos.

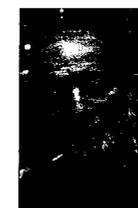
No contexto europeu, são hoje bem conhecidas as vantagens, mas também as limitações, de diversas formas de *soft power*, cuja força depende justamente da eficácia dos diferentes mecanismos de persuasão a que recorrem as instituições comunitárias e os Estados-Membros. O Método de Coordenação Aberta, por exemplo, tem-se revelado crucial em decisões de natureza intergovernamental relativas a domínios onde, por distintos motivos, o Método Comunitário de Decisão não é aplicável.

As formas de governança em rede, tão importantes no contexto comunitário, pressupõem uma permanente troca de informação e conhecimento e promovem novos modos de aprendizagem, baseados em modalidades de *soft power* (persuasão, formação de consensos, etc.) que facilitam a transferência de políticas entre diferentes organizações e sistemas políticos.

Esta situação é particularmente relevante no domínio do ordenamento do território, onde, não havendo competências formais por parte da União Europeia, os processos de autoridade hierárquica e imposição coerciva, nomeadamente por via normativa ou regulamentar, são limitados, predominando os mecanismos de comunicação, difusão e apropriação voluntária de novos conceitos, princípios, valores e atitudes por parte dos diversos actores nacionais.

A evolução da nossa política de ordenamento do território durante os primeiros 25 anos de integração europeia revela o modo como colectivamente soubemos aproveitar essa oportunidade. Técnicos da administração central e local, decisores políticos, académicos, especialistas, em suma, membros do que poderíamos designar por comunidade epistémica do ordenamento do território, souberam aproveitar este impulso para aprender, mudar, inovar e, assim, modernizar o nosso sistema e a nossa cultura de ordenamento do território.

Mas se é verdade que esse foi um esforço colectivo, não é menos certo que o caminho percorrido em muito se deve à liderança política de dois ministros responsáveis pela política de ordenamento do território: Luís Valente de Oliveira, durante o «período Delors» (1985-95), e João Cravinho, durante o período de preparação do EDEC (1995-1999). Este balanço de 25 anos de integração europeia no domínio do ordenamento do território é um tributo à capacidade de visão e à persistência de ambos.



Jorge Gaspar

Doutor no Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa
Vencedor do Prémio Lisboa 2009/2010

As infra-estruturas do território como factor de desenvolvimento económico e social

Os 25 anos de integração de Portugal nas instituições, que hoje configuram a União Europeia correspondem ao período da História de Portugal com maior esforço de infra-estruturação do território nacional, tanto no sentido mais estrito, como no sentido mais abrangente. Uma parte significativa dessas transformações só foi possível com os apoios dos fundos comunitários e em particular do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

A maior parte desses apoios foi feita no contexto dos instrumentos de planeamento e de programação definidos pela Comissão e pelos Estados-Membros. No caso português sobrelevam os Quadros Comunitários de Apoio (QCA), cuja designação foi alterada para Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), para o período em curso (2007-2013).

A infra-estruturação do território constituiu uma prioridade dos sucessivos governos do país, desde o 25 de Abril de 1974, mas só a partir de 1986, com a integração nas Comunidades Europeias e o consequente acesso aos instrumentos comunitários de apoio ao desenvolvimento, foi possível colmatar carências que se vinham acumulando, dificultando o desenvolvimento económico, social e cultural. Hoje, não obstante alguns atrasos ou disfunções que persistem, Portugal tem, neste domínio, o passo acertado com a Europa.