

COOPERAR PARA A INCLUSÃO – UMA ESTRATÉGIA INTERMUNICIPAL DE EQUIPAMENTOS

V. L. A. Portugal e F. Serdoura

RESUMO

Num período em que a Comunidade Europeia discute as disparidades de desenvolvimento socioeconómico entre os Estados Membros e aponta a Coesão Territorial (3ª dimensão da Política de Coesão da União Europeia) como estratégia política que, aliada à Coesão Económica e Social, poderá ajudar a diluí-las, a sua transposição para municípios do interior de Portugal, nomeadamente Celorico da Beira, Fornos de Algodres e Trancoso torna-se pertinente. Neste paper, procura-se explorar o contributo da programação de equipamentos colectivos à escala intermunicipal como instrumento fomentador da inclusão destes territórios.

1 INTRODUÇÃO

Tendo manifestado a Comunidade Europeia preocupações relativas a disparidades entre Estados Membros e assumindo a Coesão Territorial como política, que aliada à Coesão Económica e Social poderá diluir assimetrias. Pretende-se com este trabalho integrar os princípios/objectivos definidos por esta política comunitária a municípios do Interior de Portugal, assumindo a definição de uma rede intermunicipal de equipamentos colectivos, um papel vital para a inclusão destes territórios.

Assim, este trabalho, numa primeira fase, apresenta uma discussão relativa ao conceito, objectivos e princípios da Coesão Territorial e a sua relação com o de desenvolvimento policêntrico. Com base nestes conceitos, pretende-se explicar sobre o real contributo da definição de uma rede intermunicipal de equipamentos colectivos, que através do desenvolvimento de parcerias entre municípios, apresenta-se como factor promotor da inclusão dos municípios em estudo (Celorico da Beira, Trancoso, Fornos de Algodres) verificando, a adequabilidade desta estratégia, com os Programas Nacionais.

2 METODOLOGIA

A metodologia para a concepção do presente artigo desenvolveu-se em duas fases distintas:

- por consultas bibliográficas, relacionadas com as temáticas em análise que constituíram o suporte teórico do artigo;
- com base na publicação da DGOTDU - *Normas para a Programação e Caracterização de Equipamentos Colectivos*, por um processo de verificação da

adequabilidade da rede de equipamentos colectivos existente nos concelhos de Celorico da Beira, Fornos de Algodres e Trancoso.

3 COESÃO TERRITORIAL

Fruto da liberalização dos mercados, da reconfiguração do Estado Providência, do crescimento económico da área central da União Europeia – Pentágono - e da adesão de novos estados membros (Grécia, Portugal e Espanha), a União Europeia assistia nos anos 80 do século XX, a um aumento substancial das desigualdades entre os países que a integravam. O Rendimento (PIB), as taxas de empregabilidade, de actividade e de escolarização, a densidade de auto-estradas e os indicadores ambientais revelaram-se os factores promotores das desigualdades entre os Estados Membros (UE, 2002: 7-8).

Com o objectivo de aumentar a sua competitividade por forma a diminuir os desequilíbrios existentes, a União Europeia desenvolveu uma política de Coesão Social e Económica, consagrada no Acto Único Europeu cuja exequibilidade se garantia através dos Fundos de Coesão, criados em 1992, resultantes do tratado de Maastricht. (André, 2002). No entanto, as perspectivas de alargamento da União, para Leste, nos anos 90, auguravam um aumento das disparidades, uma vez que este alargamento implicava um aumento, não só da população e da área mas, sobretudo da diversidade da comunidade (economias, sociedades e culturas).

A par da tendência de alargamento da União, o Mercado Único Europeu, apesar assumir um papel preponderante para a integração europeia, fomenta em simultâneo, efeitos negativos nos territórios menos competitivos (áreas periféricas da UE, entre outros). Assim, perante a incapacidade das Políticas de Coesão e Convergência Económica e Social, em reduzir os efeitos territoriais do Mercado Único Europeu, surge a Coesão Territorial. (ARL, 2008:1). Como sugere Gaskell Cit, “uma política que fomente a coesão económica e social sem coesão territorial é culturalmente irresponsável e prejudicial para a vitalidade económica da Europa” (Medeiros, 2005).

Apesar de se assistir a uma crescente familiarização com o conceito, a introdução do mesmo nas políticas da União revelou-se um processo difícil, porque o território nunca tinha integrado as competências União Europeia, sendo até àquele período, exclusiva do domínio nacional, mas também, por questões de competitividade (André, 2002:45).

Apesar da ambiguidade, fruto da ausência de critérios e da indefinição do objecto de estudo (Estados-Membros ou Regiões), o conceito de Coesão Territorial ficou consagrado no Tratado de Amesterdão em 1997, apresentando-se como um complemento às Políticas de Coesão Económica e Social. A necessidade da introdução deste último prende-se com os impactos territoriais verificados aquando da aplicação das políticas de coesão a nível económico e social, nos países menos desenvolvidos. Se, por um lado, promoviam uma diminuição do atraso face a outros Estados Membros, por outro, geravam em simultâneo, o agravamento das assimetrias no seu interior.

Com a integração do âmbito territorial, no domínio das políticas de coesão, a Comunidade visa a sua integração a nível económico, social e territorial, conforme consta no segundo relatório sobre Coesão Económica e Social, “unidade, solidariedade e diversidade para a Europa, para a sua população e para o seu território” (André, 2002). Este novo conceito “...representa a adaptação de outro quadro conceptual que entende o território como uma dimensão activa do desenvolvimento, situada ao mesmo nível que os processos sociais e económicos.” (André, 2002).

Assente numa lógica de discriminação positiva, ao fomentar o acesso igualitário aos Serviços de Interesse Económico Geral, a Coesão Territorial, atribui uma dimensão de justiça espacial à política espacial europeia, apelando neste sentido, à solidariedade entre territórios, para além da existente entre indivíduos, como propõe o Modelo Social Europeu.

Desta forma, a coesão Territorial relaciona-se com o referido modelo, ao integrar nos seus princípios os territórios e os lugares, para além dos indivíduos (Davoudi, 2005: 436).

Assim, para além de reforçar as políticas de Coesão Económica e Social, a Coesão Territorial desempenha o papel de agente de equidade entre cidadãos revelando-se na expressão máxima de solidariedade europeia (ARL, 2008:1).

3.1 Princípios e Objectivos

Alcançar o equilíbrio do território Europeu é o principal objectivo da Coesão Territorial. Para o atingir, a União Europeia terá que combater a crescente tendência de concentração geográfica das actividades porque gera deseconomias e promove a degradação urbana e a exclusão social das áreas periféricas.

Face a esta tendência, justifica-se o desenvolvimento de um modelo policêntrico das actividades, criando regiões intermédias ou redes de cidades menores que, coordenando os seus recursos, assegurem os serviços necessários para as populações rurais e invistam, em simultâneo, na fixação dos indivíduos e das empresas, evitando o despovoamento rural e promovendo a Coesão Territorial (UE, 2008:6). A implementação de uma rede de cidades menores pressupõe o desenvolvimento de uma rede de transportes que a complementa, elimine distâncias e promova a interacção entre lugares.

Assumindo que nenhum cidadão europeu poderá ser penalizado em função do lugar onde vive e trabalha, a União Europeia visa promover a igualdade de acesso aos Serviços de Interesse Económico Geral (saúde, educação, telecomunicações, transportes, energia), contribuindo desta forma, para a Coesão Social e Territorial dos territórios mais desfavorecidos. Como aponta o terceiro relatório sobre Coesão Económica e Social, “...a igualdade de acesso a infra-estruturas de base, serviços essenciais e conhecimento – os chamados “Serviços de Interesse Económico Geral” – para todos, onde quer que seja o seu local de residência, representa um requisito fundamental para a coesão territorial.” (CE, 2004).

A introdução deste princípio, no âmbito das Políticas de Coesão Territorial, revela que as oportunidades dos indivíduos não são apenas moldadas pelos riscos biográficos (desemprego, incapacidade, pobreza, doença, idade), a localização e qualidade dos lugares (inacessibilidade, isolamento, poluição, estigma do lugar, etc) apresentam-se como factores que promovem a exclusão e/ou inclusão dos territórios. Assim, defende-se que este conceito espacializa os riscos biográficos dos indivíduos (Davoudi, 2005: 437).

Por forma a superar as debilidades dos territórios europeus, a União Europeia aposta na **Governança Territorial**, assumindo a cooperação entre todos os agentes do território como um instrumento promotor do desenvolvimento. Esta assume a necessidade de estabelecer processos de diálogo, cooperação (bens, serviços e capitais) e de parcerias entre diversos níveis governamentais de forma a definir uma estratégia de desenvolvimento Sustentável dos territórios.

Considerando que indicadores como a densidade, distância e divisão afectam fortemente a evolução da economia e o desenvolvimento social dos Estados Membros, a União Europeia defende que a resolução passa pelo estabelecimento de uma política de Coesão, que assuma a **concentração, interligação e cooperação** como factores indispensáveis para o desenvolvimento integrado, inclusivo e equilibrado do Território Comunitário (UE, 2008:5-8).

Assim, como reconhece a Agenda Territorial Europeia, para desenvolver territórios equilibrados, inclusivos, competitivos e sustentáveis torna-se relevante:

- Coordenar políticas sectoriais e territoriais;
- Estabelecer parcerias entre os diversos agentes do território;
- Desenvolver políticas horizontais de abordagem integrada, tornando mais eficiente a governação dos territórios.

Em síntese, a Coesão Territorial consagra os seguintes princípios/objectivos:

- O desenvolvimento harmonioso de todos os territórios integrantes da Comunidade Europeia;
- Reduzir disparidades sociais e económicas;
- Promover o desenvolvimento de um sistema urbano equilibrado e policêntrico;
- Promover uma nova relação urbano-rural;
- Tirar o melhor partido das características de cada território, assumindo a diversidade como um bem vital para o desenvolvimento das regiões da União Europeia;
- Promover a igualdade de oportunidades, acesso a serviços para toda a população;
- Garantir um desenvolvimento sustentável da Comunidade Europeia;
- Promover o desenvolvimento económico criando melhores condições para a sua implementação;
- Estabelecer maior coerência entre políticas regionais/sectoriais;
- Promover a cooperação entre regiões; (UE, 2007:5).

4 POLICENTRISMO

A introdução deste conceito nas políticas comunitárias surge numa tentativa de promover novos centros económicos no território da União, fora da sua zona central – o Pentágono. A competitividade da União depende da integração económica de todas as regiões que a compõem (Faludi, 2005: 668).

Esta definição para o desenvolvimento espacial do território europeu consolidou-se entre as políticas Europeias, integrando os princípios da política de Coesão Territorial em 2007.

4.1 Definição

Pese embora o facto de não se encontrar uma definição exacta do conceito Policentrismo, este refere-se à estrutura espacial urbana (Davoudi, 2003: 979). Para Davoudi, o desenvolvimento policêntrico suporta-se numa rede, que todos os centros integram, onde se estabelecem relações de complementaridade funcional e de cooperação (Davoudi, 2003:980).

Considerando que associado ao conceito de desenvolvimento policêntrico está indissociavelmente o de rede, o Policentrismo apresenta-se como um sistema de ordenamento territorial, que desenvolve um modelo espacial do território assente em pólos

que interagem/cooperam entre si, estabelecendo por conseguinte, um regime de complementaridades e de dependências.

O Policentrismo está relacionado com os sistemas urbanos em forma de arquipélago, constituídos por cidades médias e/ou focos de urbanização, definindo-se como “... *um modelo de urbanização alternativo ao da concentração metropolitana em torno das grandes urbes*” (Carmo, 2008).

Assim, este conceito, apesar de possuir pressupostos divergentes, poderá aplicar-se às escalas: Europeia, Nacional, Regional e Local.

4.2 Regiões Urbanas Policêntricas

O desenvolvimento policêntrico estende-se para além das cidades, sendo possível, a sua integração no contexto regional, o que contribui para aumentar a complexidade do conceito, porque os processos de análise não têm, necessariamente, que ser os mesmos (Kloosterman, “*et al*”, 2001: 626). As regiões urbanas policêntricas (PUR), caracterizam-se “... *por cidades distintas e separadas que interagem uns com os outros de forma significativa.*” (Dieleman “*et al*” in Davoudi, 2003).

No entanto, apesar do pressuposto das PUR ser claro (conexão entre cidades que integram uma mesma região), a indefinição relativamente ao tipo de proximidade (que distância/tempo de viagem considerar) e de conexão funcional (natureza das interações) contribui para a ambiguidade do conceito. (Davoudi, 2003: 986 e Turok “*et al*”, 2004: 986).

Assim, de acordo com a estratégia de desenvolvimento para a Região, as PUR poderão tornar-se espaços homogéneos a nível económico, o que enfraquece a sua integração ou, espaços especializadas o que contribui para a sua projecção (Kloosterman, “*et al*”, 2001: 626).

A atractividade deste conceito está associada às suas capacidades de planeamento, que corrigem desequilíbrios e direccionam investimentos para todas as cidades/vilas que integram a região, implementando um espírito de cooperação e complementaridade entre as empresas e instituições desses territórios (Turok, “*et al*”, 2004:6).

Em suma, as PUR visam, distribuir pressão de crescimento urbano em toda a região promovendo as interações entre cidades integrantes da região, com vista à obtenção de prosperidade económica e social e justiça social nas regiões

5 A COOPERAÇÃO COMO CHAVE DO SUCESSO

O desenvolvimento policêntrico das Regiões pressupõe a criação de sinergias transversais entre as várias cidades que integram a rede. A colaboração/coordenação horizontal entre empresas e entidades institucionais, apresenta-se como factor promotor da competitividade das Regiões.

No entanto, como revela Davoudi, nem a proximidade física entre cidades se expressa, necessariamente, numa complementaridade funcional, nem a criação de uma entidade superior dentro de um grupo de cidades menores, se traduz numa vantagem competitiva (Davoudi, 2003: 991).

A competitividade das PUR depende do desenvolvimento de estruturas associativas. O incentivo à cooperação entre territórios vizinhos, através da reunião do mercado de

trabalho e do compartilhar de infra-estruturas, traduz-se num aumento da inovação económica e no reforço da interacção entre os parceiros (Davoudi, 2003: 991-992).

A União Europeia não prevê o financiamento como forma de integração das regiões menos competitivas no mercado global. Em vez disso, propõe o desenvolvimento do capital social dos territórios, transformando-os na sua vantagem competitiva, gerado através de uma política descentralizada, assente em parcerias, onde as responsabilidades são divididas e os projectos desenvolvidos localmente (Faludi, 2005: 669).

Apesar da eficácia desta estratégia, a sua operacionalização mostra-se difícil. A ausência de estruturas participativas e, a inexistência de uma autoridade administrativa única, com poder político institucional capaz de coordenar uma estratégia de desenvolvimento para a região, contribui para o insucesso deste processo (Davoudi, 2003: 992).

Neste contexto, o Ordenamento do Território revela-se indispensável, porque define a tipologia das relações funcionais entre cidades vizinhas, identifica os níveis de interdependências e desenvolve medidas de reforço dos laços entre as cidades. Para além disso, contribui para o conhecimento das dinâmicas internas dos lugares de forma a promover a sua vantagem competitiva (Davoudi, 2003: 992).

6 UMA REDE INTERMUNICIPAL DE EQUIPAMENTOS COLECTIVOS COMO FACTOR DE PROMOÇÃO DA COESÃO TERRITORIAL NO INTERIOR

Com a publicação do terceiro relatório sobre Coesão Económica e Social, a Comunidade Europeia assumiu o compromisso de promover a igualdade de acessos aos Serviços de Interesse Económico Geral (saúde, educação, telecomunicações, transportes, energia) contribuindo desta forma para a inclusão do território Europeu.

Assumindo que os equipamentos colectivos se coadunam com o conceito de “*serviços essenciais*”, definidos pela Comunidade Europeia por se revelarem indispensáveis à vida humana, a sua adequação à problemática de Coesão Territorial torna-se pertinente.

Considerando que o nível de desenvolvimento do território está directamente relacionado com o acesso da população a bens e serviços, indispensáveis à vida humana, os equipamentos colectivos apresentam-se como infra-estruturas indispensáveis de interesse público (Antunes, 2001:1).

Os equipamentos colectivos desempenham um papel essencial na promoção da qualidade de vida dos cidadãos e o seu planeamento/programação mostra-se vital para a construção de territórios sustentáveis que, apesar de hierarquizados, mantêm salvaguardado o direito de acesso a estas infra-estruturas, a todos os cidadãos. Neste sentido, a programação de equipamentos colectivos apresenta-se invariavelmente relacionada com o público que serve, tornando-se, oportuno o desenvolvimento de uma análise detalhada da população existente, e uma projecção da população futura.

Considerando que os equipamentos colectivos contribuem fortemente para o desenvolvimento dos territórios, a formulação dos seus programas revela-se indispensável. Por vezes, para além de satisfazer as necessidades da população residente (Planeamento Operacional), a programação dos equipamentos colectivos visa promover a competitividade e a atractividade dos territórios em análise (Planeamento Estratégico).

Assim, o planeamento de equipamentos colectivos é formulado de acordo com as seguintes prioridades:

- Bem-estar da população;
- Ordenamento do Território;
- Competitividade das Cidades e/ou Regiões (Antunes, 2001:1)

O planeamento de equipamentos colectivos considera como objectivos, a minimização dos custos; a maximização da acessibilidade e da cobertura e, fundamentalmente, a tentativa de obtenção de equidade territorial. Desta forma, as políticas de Coesão Territorial fundem-se com as de planeamento/programação de equipamentos colectivos, já que em essência buscam um mesmo objectivo - a formulação de Territórios Sustentáveis que promovam a qualidade de vida dos cidadãos.

Assumindo que a diversidade e qualidade dos equipamentos constitui um dos factores que contribui para a distinção entre cidades e áreas rurais, e que a sua implementação tem fortes impactos no desenvolvimento dos territórios, a existência destas infra-estruturas em áreas rurais contribui, fortemente, para a sua vitalidade (Pereira, 1983: 1). A revitalização do campo e da cidade “...*passa pela discussão das formas do viver colectivo e, nelas, do papel dos equipamentos...*” (Pereira, 1983).

Neste sentido, e considerando que os equipamentos colectivos contribuem para o desenvolvimento dos territórios, a sua implementação em áreas rurais torna-se essencial.

Enquanto infra-estruturas promotoras da inclusão dos territórios, a programação de equipamentos colectivos terá que responder às reais necessidades da população. No entanto, no momento da definição do programa, factores como custos de implementação e de manutenção, acessibilidade e área de cobertura, devem ser tidos em conta.

A ruralidade do interior português, apresenta fortes debilidades. Com uma população predominantemente idosa, elevados níveis de desertificação e uma forte dependência económica do sector terciário (serviços públicos), impõem-se a definição de uma rede intermunicipal de equipamentos colectivos.

Apesar das autarquias se apresentarem como autoridades competentes no domínio da programação, construção e manutenção dos equipamentos colectivos, assiste-se por ausência de uma estratégia de planeamento, a uma sobredimensionamento e desarticulação de rede de equipamentos existentes. A inexistência de uma carta de equipamentos municipal, que se coadune às exigências da população traduz-se, numa inutilização dos equipamentos existentes.

Partindo do pressuposto, que todos os indivíduos têm o direito de acesso aos equipamentos colectivos, a sua programação mesmo em territórios com poucos recursos é inquestionável. Assim, atendendo às características populacionais e aos níveis de desertificação destes territórios justifica-se, com vista à inclusão, o desenvolvimento de redes intermunicipais de equipamentos, assentes numa lógica de complementaridade distributiva.

A definição de uma rede intermunicipal, beneficia todos os parceiros envolvidos (municípios) ao programar equipamentos para o conjunto, sendo inviáveis se propostos a cada município individualmente.

7 A ADEQUABILIDADE DAS REDES INTERMUNICIPAIS DE EQUIPAMENTOS COM OS PROGRAMAS NACIONAIS

Esta lógica de pensar os territórios além dos seus limites administrativos, está presente nas políticas da União Europeia e expressa nos Instrumentos de Gestão Territorial e nos Programas Operacionais Portugueses.

Na caracterização da situação portuguesa, o PNOT (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território) diagnosticou constrangimentos territoriais, relativamente a infra-estruturas e equipamentos colectivos, nomeadamente:

- *“Deficiente programação do investimento público em infra-estruturas e equipamentos colectivos, com insuficiente consideração dos impactos territoriais e dos custos de financiamento e manutenção;*
- *Incipientemente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos colectivos, prejudicando a obtenção de economias de escala e os ganhos de eficiência baseados em relações de associação e complementaridade.”* (Dgotdu, 2007).

Visando superar estas limitações, o QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional) definiu a **Política de cidades e Redes, Infra-estruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social** como domínios de intervenção da **Agenda para a Valorização do Território**. (Maotdr, 2007:73).

Considerando que apesar de se assistir a uma melhoria dos níveis de acesso aos equipamentos, em todo o território nacional, *“...continuam a registar-se, de forma nalguns casos significativa, desequilíbrios e disfuncionalidades (designadamente regionais) na organização da oferta destes bens públicos.”* (Maotdr,2007).

Para corrigir estes desequilíbrios, a Agenda Temática para a Valorização do Território, propõe o desenvolvimento de **“Parcerias Cidade”** que visam estimular intervenções intermunicipais (criação de serviços e equipamentos de gestão municipal, qualificação do espaço urbano, etc.) como instrumentos de promoção do desenvolvimento dos territórios (Maotdr,2007: 76).

Estas directrizes coadunam-se com as Políticas de Ordenamento e de Desenvolvimento do Território nacional consagradas no PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

- Estabelecendo por objectivo, o desenvolvimento de **“Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar”**, o PNOT define como opção estratégica a promoção de *“redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspectiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às actividades económicas.”* (Dgotdu, 2007).

Esta opção estratégica está presente no 3º e 4º objectivos estratégicos, respectivamente:

- *“Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais;*
- *Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social”* (Dgotdu, 2007).

Com a promoção do desenvolvimento policêntrico dos territórios, estimula-se o desenvolvimento de planos de carácter intermunicipal e, conseqüentemente, estratégias de cooperação entre os municípios envolvidos, por considerar que estes poderão desenvolver estratégias de promoção da competitividade territorial, racionalizar a utilização dos recursos e reforçar as capacidades de gestão dos territórios (Dgotdu, 2007:74).

Desta forma, propõe relativamente às infra-estruturas e aos equipamentos colectivos:

- A introdução de incentivos à cooperação intermunicipal nos instrumentos para o seu financiamento (objectivo estratégico 3.1),
- A definição de “Territórios Educativos”, constituindo Conselhos Intermunicipais de Educação (objectivo estratégico 4.1)
- A dinamização de redes de equipamentos colectivos e programas que respondam de forma eficaz às necessidades da população que servem (objectivo estratégico 4.4)
- O desenvolvimento de redes intermunicipais de equipamentos desportivos que promovam a equidade ao acesso e a qualificação do sistema urbano (objectivo estratégico 4.5) (Dgotdu, 2007:49-53).

De acordo com o apresentado, a definição de redes intermunicipais de equipamentos não é uma solução inovadora. Face às dificuldades e características das áreas rurais do interior, a definição de uma estratégia de cooperação intermunicipal, assente em estreitos laços de complementaridades entre parceiros (municípios), apresenta-se como um factor fulcral para a promoção da inclusão destes territórios e, por conseguinte, da obtenção da Coesão Territorial.

8 CASO DE ESTUDO – CELORICO DA BEIRA, FORNOS DE ALGODRES E TRANCOSO

Os concelhos de Celorico da Beira, Fornos de Algodres e Trancoso são 3 municípios, vizinhos, do distrito da Guarda e integram a Região Centro. Fruto da sua localização (Beira Interior Norte – NUT III), estes concelhos caracterizam-se como rurais o que se repercute na estrutura populacional, económica e social destes territórios. De acordo com os Diagnósticos Sociais, estes concelhos caracterizam-se por a uma diminuição da população residente, elevados índices de envelhecimento e baixas taxas de natalidade e fecundidade, o que se reflecte nos baixos níveis de empregabilidade e conseqüentemente, numa ausência de investimentos.

Com uma população residente inferior a 26.000 habitantes, cujos sectores etários preponderantes ([25-64] e [+65 anos]) representam, em média, 71.42% da população total, verifica-se que a população em idade activa (47.03% dos 71.42%) apresenta uma forte dependência do sector terciário, com mais de 50% da população empregada.

Definindo-se como territórios dispersos (o que contribui para a existência de um elevado número de freguesias), a concentração urbana verifica-se nas sedes de concelho, fomentando a localização de bens, serviços, infra-estruturas e equipamentos nestes. Assim, para além das anteriores, assiste-se nas sedes de concelho a uma forte concentração populacional correspondendo, em média, a 29% da população total, o que se revela significativo se considerarmos que os restantes 71% dos indivíduos se encontram dispersos por inúmeras freguesias com 381 indivíduos (valor médio).

O carácter disperso destes municípios induziu, por ausência de planeamento, ao sobredimensionamento da rede de equipamentos colectivos. As autarquias locais,

financiaram (com comparticipação de Fundos Europeus) a construção de inúmeros equipamentos, predominantemente de carácter desportivo, na maioria das freguesias destes concelhos.

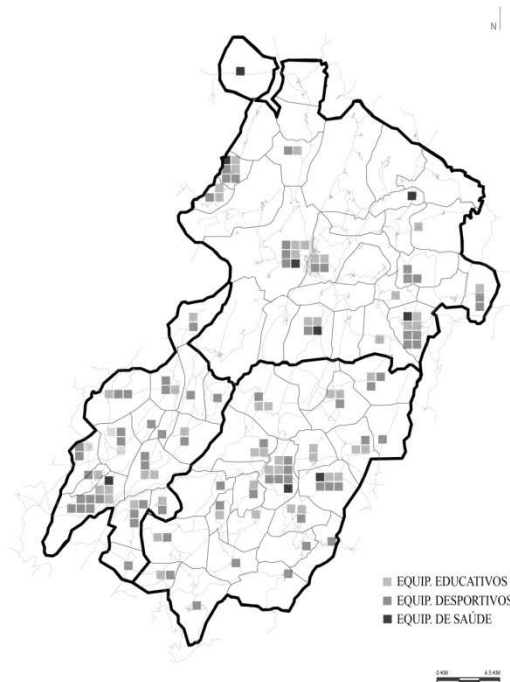


Fig. 1 Localização dos equipamentos existentes nos concelhos em análise

Como ilustra a Fig. 1 os concelhos em análise, apresentam uma rede de equipamentos composta por 57 escolas (jardins de infância, escolas básicas do 1º, 2º, 3º ciclos e secundário), 9 unidades de saúde (3 centros de saúde e 6 extensões de saúde) e 75 equipamentos desportivos, dos quais se destacam, 23 grandes campos de jogos, 4 piscinas cobertas, 7 piscinas descobertas, 2 pistas de atletismo e 34 polidesportivos.

Se considerarmos que em média, a População Base, que justifica a viabilidade de criação de um qualquer equipamento, independentemente da sua tipologia, (educação, saúde, desporto) são 4.110 indivíduos residentes, e atendendo ao número médio de residentes das 67 freguesias, que integram os concelhos em análise (163 - valor médio, aproximado), conclui-se que a rede de equipamentos se apresenta sobredimensionada.

Mas a programação e dimensionamento dos equipamentos colectivos obedece a outros critérios para além do já apresentado (População Base), dos quais se destaca a Irradiação. Com base neste critério, que define a distância a percorrer para aceder ao equipamento (14 min. em transporte público, em média), constata-se que face ao carácter disperso destes territórios, a construção de alguns dos equipamentos existentes é justificável. No entanto, o peso deste critério, na programação de equipamentos para os concelhos em análise terá que ser repensado, já que a estrutura populacional que apresentam (maioritariamente idosa), conduz à inutilização dos mesmos por se revelarem, em inúmeras situações, inúteis para a população que servem.

Para além de se mostrar inadequada, por não responder às reais necessidades da população, a rede de equipamentos colectivos existente detém um forte carácter social, apresentando-se por isso, a sua utilização isenta de taxas ou, quando aplicadas, representam um valor simbólico, que por não cobrirem a totalidade dos custos tornam a sua gestão insustentável.

Mediante as fragilidades apresentadas relativamente à rede de equipamentos existente e dada a proximidade física entre estes concelhos (conectam entre si via auto-estrada, A25 e IP2, que se apresenta em fase de construção), e de acordo com as suas semelhanças a nível socioeconómico, justifica-se repensar o território além dos seus limites administrativos. A inclusão destes concelhos pressupõe, face à tendência de perda de população, o desenvolvimento de uma rede intermunicipal de equipamentos, que promova a interação entre estes territórios, através de uma lógica de complementaridade distributiva, e a racionalização dos custos.

Neste sentido, inerente à definição de uma carta intermunicipal de equipamentos, estará subjacente a necessidade de repensar os critérios de irradiação definidos (aumentando o tempo de viagem), dadas as características demográficas, sociais e económicas destes territórios. A par deste, surge o de localização. Face ao inexpressivo número de habitantes (inferior a 500 hab) em 83% das freguesias e atendendo ao carácter centralizador que as sedes de concelho possuem nestes territórios, a nova rede de equipamentos deverá privilegiar as relações de complementaridade distributiva, entre sedes de concelho.

Torna-se evidente, que o sucesso desta estratégia depende, fortemente, da existência de uma rede de transportes municipais que garanta o acesso a estas infra-estruturas a toda a população.

8 CONCLUSÃO

A União Europeia encontrou uma política que a par da Coesão económica e social busca a diluição das disparidades relativas ao desenvolvimento económico dos Estados Membros. Os sucessivos alargamentos da União, contribuíram por um lado, para a aumentar competitividade da Comunidade Europeia face ao mercado mundial, mas por outro, agravaram as desigualdades no seu interior. Neste contexto, surge a Coesão Territorial como política fomentadora da solidariedade entre territórios.

O reequilíbrio dos territórios da União, depende, em grande medida, do desenvolvimento policêntrico porque ao gerarem relações de interdependência, estimulam o crescimento e distribuem-no de uma forma homogênea pelo espaço.

Esta forma de estruturação do território, aliada à definição de uma rede intermunicipal de equipamentos, como instrumento promotor da qualidade de vida, assume-se como preponderante da inclusão dos municípios do interior, assumindo-se a cooperação entre parceiros (municípios), indispensável para o sucesso desta estratégia.

9 REFERÊNCIAS

André, I. (2002) Coesão Espacial: a inclusão dos Lugares nas redes de desenvolvimento, in **Olhares sobre o Território e a Espacialidade**, Estudos de Geografia Humana e Regional nº 45, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Lisboa

Antunes, P. (2001) – **Lições de Planeamento de Equipamentos Colectivos**; Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra; Coimbra

ARL. (2008) **The Territorial Cohesion Principles, Position Paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion**, Academy for Spatial Reserch and Planning, Hannover

CE. (2004) **Terceiro relatório sobre coesão económica e social**, Luxemburgo

Davoudi, S. (2003) Polycentricity in European spatial Planning: From Analytical Tool to a Normative Agenda, **European Planning Studies**, 11(8), 979-999

Davoudi, S. (2005) Understanding Territorial Cohesion, **Planning Practice and Research**, 20(4), 433-441

Dgotdu, (2002) **Normas Para a Programação e Caracterização de Equipamentos Colectivos**, Lisboa

Dgotdu, (2007) **PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**, Lisboa

Faludi, A. (2005) From European Spatial Development to territorial cohesion, **Regional Studies**, 40(6), 667-678

Kloosterman, R.C. e Musterd S. (2001) The Polycentric Urban Region: Towards a Research, **Urban Studies**, 38(4), 623-633

Maotdr. (2007) **QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional**, Observatório do QCA III, Lisboa

Medeiros, E. (2005): **A Coesão Territorial nas NUTS III de Fronteira de Portugal Continental, A iniciativa INTERREG-A e o Desenvolvimento Regional, O caso da NUT III do Alentejo Central**; Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa; Lisboa

Ooterlync, S. (2009) Territorial Cohesion and the European Model of Society, **European Planning Studies**, 17(7), 1101-1103

Pereira, L. (1983) **Os Equipamentos colectivos e a transformação Urbano - Rural**, Ministério de Habitação, Obras Públicas e Transportes, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa.

Turok, I. e Bailey, N. (2004) The Theory of Polycentric Urban Regions and its Application to Central Scotland, **European Planning Studies**, 12(3), 371-389

UE. (2002); **Coesão territorial na Europa**; Bruxelas.

UE. (2007) **Agenda Territorial da União Europeia** – adoptada na reunião informal dos ministros do desenvolvimento urbano e coesão territorial; Leipzig

UE. (2008) Inforegio, in **Panorama**, nº 28; Luxemburgo

EU. (2008) **Livro verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar partido da diversidade territorial**; Bruxelas