

A PLANIFICACIÓN REXIONAL EN PORTUGAL E NA COMUNIDADE EUROPEA

PAULO REIS MOURÃO
Universidade do Minho

Recibido: 27 de setembro de 2006

Aceptado: 19 de decembro de 2006

Resumo: Planificar no espazo obriga a repartir, concibir, dividir, decidir e a actuar. Repartir recursos, concibir políticas, dividir o territorio, decidir con claridade e actuar con eficacia e con eficiencia. Este traballo demostra a riqueza da terminoloxía do espazo rexional así como, utilizando os exemplos de Portugal e do proxecto comunitario europeo, verifica a múltiple complexidade dos procesos de planificación rexional incluídos, avanzando con ritmos distintos e en función de determinantes como a calidade do financiamento ou das estruturas económicas e políticas, tamén discutidas.

Palabras clave: Planificación rexional / Rexión / Unión Europea.

THE REGIONAL PLANNING IN PORTUGAL AND THE EUROPEAN COMMUNITY

Abstract: Planning on the space needs sharing, conceiving, dividing and acting: sharing resources, conceiving policies, dividing the territory, deciding by an enlightened way and acting with efficiency and with efficacy. This work shows the richness related to the definition of regional space and it verifies the multiple complexities of the processes of planning, deeply dependent on the quality of the financing instruments or on the economic and political structures, also discussed recurring to the examples of Portugal and of the European communitarian project.

Keywords: Regional planning / Region / European Union.

1. INTRODUCCIÓN

A planificación rexional é un conxunto de iniciativas e de decisións que require dunha permanente actualización, froito da reflexión comparativa. Neste sentido, o obxectivo deste traballo é analizar os exemplos de planificación rexional en Portugal e no proxecto comunitario europeo.

A planificación rexional destaca unha ordenación (que no sentido económico estrito se pretende eficiente) dunha unidade: a rexión, unidade esta que está incluída nun complexo maior: o espazo. Así, é preciso analizar a concepción de espazo, comprender a evolución da súa complexidade e a aplicabilidade conceptual. Por iso, neste traballo analízase cunha especial atención o concepto de espazo económico, desde as contribucións seminais de Thünen e de Lauhardt, pasando polas visións reformadoras de Hotelling e Christaller, ata a visión actual do complexo humano.

Posteriormente, e dado que o espazo participa da diversidade dimensional que o home posúe, é necesaria unha comprensión (igualmente) integral da unidade que está no punto de mira da planificación: a rexión. Así, presentaranse os criterios preponderantes que limitan conceptualmente a rexión, en canto unidade de observación, así como os criterios de homoxeneidade, de polarización e de planificación

ou, en clasificacións alternativas, a aplicabilidade política, a sustentabilidade, a endoxeneidade factorial e a problemática común ás sub-unidades da rexión.

Indo aos casos concretos analizados, observouse, en primeiro lugar, o exemplo da planificación rexional portuguesa. Neste caso, só se pode analizar o tema con propiedade a partir de mediados dos anos sesenta, momento no que a dinámica dos plans de fomento nacionais atribuíron unha competencia descentralizadora notable aos servizos administrativos do Estado. A continuación, abórdase a intencionalidade municipalista dos proxectos a partir do 25 de abril de 1974, así como a actual definición baseada nas NUT¹, baixo a influencia do reparto analítico europeo.

Á súa vez, a planificación rexional europea xorde con forza definitivamente a partir da década dos anos setenta, durante moito tempo dependente da autonomía que proporcionaban os instrumentos de financiamento das competencias de harmonización rexional de Europa, instrumentos como o FEDER, o FEOGA ou os Fondos de Cohesión. Para unha maior axilidade da aplicación, as rexións deseñadas recorreron a tres liñas de definición: as NUT, a análise académica e o reparto baseado sobre todo na contigüidade socioeconómica.

Así, o resto deste traballo estrutúrase da seguinte maneira. Na sección 2 analízase a noción de “espazo”. A sección 3 dedícase á unidade que está no punto de mira: a “rexión”. Na sección 4 sintetízanse os principais trazos que caracterizan a planificación rexional portuguesa. Na sección 5 defínense as rexións no espazo europeo e, por último, na sección 6 preséntanse as conclusións.

2. O ESPAZO

Castells (1972), seguindo a Lopes (1984), móstranos nun importante período unha descrición de *espazo*: “*O espazo ten unha definición xeográfica, ten unha definición histórica, ten unha económica, ten unha definición social*”. O concepto de *espazo* será, ademais, un dos máis complexos e distintos, dos máis polémicos e inacabados. Debido á súa apropiación polos máis variados campos do coñecemento, é imposible intentar definilo sen mostrar, en primeiro lugar, esta ambigüidade. Atopámolo non só na economía rexional e na xeografía senón tamén nas matemáticas ou nas ciencias naturais e lingüísticas, por exemplo.

A opinión de Castells pode, porén, ser interpretada como unha proposta de concepción operacional de *espazo* no campo das ciencias sociais. Así, o *espazo* é, á vez, obxecto e propulsor dos procesos de transformación do home e dos grupos sociais; o *espazo* establece cos homes relacións funcionais e formais ás que se lles pode atribuír un significado social; isto implica, polo tanto, que é imposible que “*exista unha teoría do espazo que non sexa parte integrante dunha teoría social xeral, incluso implícita*” (Castells, 1972)².

¹ Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos.

² Cit. en Lopes (1984).

Porén, inicialmente e máis por cuestións de operatividade, o espazo en economía rexional non foi concibido de modo tan amplo. Nese caso, o espazo era, dun modo simple, o espazo físico (mensurable) ou o espazo xeográfico (supostamente homoxéneo). Thünen, no ano 1826, chama a atención sobre un territorio illado, onde o *espazo* xorde como un fenómeno económico integrado nun modelo de análise. Ese espazo sería un espazo homoxéneo, coa mesma fertilidade en toda a súa extensión, desprovisto de estradas ou de cursos fluviais navegables, restrinxido ao uso de carruaxes movidos por tracción animal como único medio de transporte. Consideraba unha única cidade no centro, produtora de bens manufacturados e animada pola posibilidade dun mercado onde os produtores incluídos nesa área venderían as súas colleitas, sen hipóteses de comercio co exterior do Estado, identificando ese exterior cun deserto.

O espazo resumíase, neste momento, nunha identificación case utópica caracterizada polo factor da distancia onde, como se dixo, accidentes xeográficos e discriminacións de tempo, por exemplo, non se consideraban como variables. Thünnenn, baseándose nesta metodoloxía, extraerá conclusións importantes, como a xustificación dos distintos prezos en función da distancia ao centro do espazo.

Coa obra de Launhardt, no ano 1885, pondéranse outros factores como as dimensións dos mercados, a concentración poboacional ou o preceito dos produtos. Weber, no ano 1909, continúa o enriquecemento da temática espacial coa introdución dos tres puntos esenciais do problema clásico da teoría da localización: unha empresa monoprodutora a custos constantes enfronta dúas alternativas de aprovisionamento de materias primas localizadas.

Así e todo, a temática inicial da localización será progresivamente abandonada e substituída no *mainstream* da economía rexional polas “áreas de mercado”, grazas ás contribucións posteriores de Harold Hotelling, Edward Chamberlin, Abba Lerner, Hans Singer e Walter Christaller (este último, mediante algúns presupostos básicos limitativos do comportamento dos consumidores, fixo posible un modelo que ofrecía unha proposta da definición do tamaño, número e distribución no espazo de base hexagonal das cidades dun territorio, recollido na súa obra *Central Places in Southern Germany*, datada no ano 1933)³.

A evolución futura do significado de *espazo económico* ten unha débeda coas contribucións da matemática e dos progresos conseguidos grazas á milenaria base euclidiana (Lopes, 1984)⁴. O espazo non só é o continente resumido de planos, sintetizado na localización e na análise de puntos, superficies e volumes, senón ta-

³ Para unha síntese das Escolas de Localización da Oferta, pódese consultar, entre outros, a Ribeiro e Santos (2002).

⁴ Malia as importantes contribucións posteriores de varios matemáticos, entre os cales destacan Arquímedes, Diocles, Ptolomeo, Boethio, Alcuíno de York, Ibn-Qurra, Abu'l-Wafa, Avicenna e Pacioli, a achega fundamental será a base euclidiana xa sinalada e tamén as contribucións de Saccheri, Monge e Lambert, formalizada polo produto cartesiano R^n (espazo vectorial real e métrico) cuxa distancia entre dous puntos a e b , sendo $a=(a_1, a_2, \dots, a_n)$ e $b=(b_1, b_2, \dots, b_n)$, é medida pola fórmula da distancia $d(a,b)$ de inspiración pitagórica $d(a,b)=[(a_1-b_1)^2 + (a_2-b_2)^2 + \dots + (a_n-b_n)^2]^{1/2}$.

mén o sistema das complexas relacións internas que se xeran e que se presentan de diversas formas (aplicacións funcionais, matriciais, vectoriais ou de análise de gráficos, entre as máis destacadas). Entre as disciplinas que enriqueceron e que contiñan contribuíndo á comprensión do concepto de *espazo* na economía rexional, atópanse a socioloxía, a antropoloxía, a xeografía e a planificación, esta última incorporada con posterioridade.

Actualmente estamos dispostos, polo tanto, a avanzar suxerindo unha definición de *espazo económico* que o identifica cun conxunto de escenarios onde existe unha aplicación do espazo matemático (cuxas variables asumen significado económico) sobre o espazo xeográfico (constituído polo espazo físico e polo medio ambiente). Así, o espazo económico-social é o indicador por excelencia aínda que, debido á súa complexidade, necesita do detalle doutros indicadores máis pormenorizados que lle facilitan as rexións que o compoñen.

3. A REXIÓN

No ano 1970, o economista francés Jacques Boudeville intenta separar os conceptos de *espazo* e de *rexión* nun período amplamente citado (Lopes, 1984; Polèse, 1998; Rosado, 1997): “*O espazo pode definirse a partir dun conxunto de datos económicos localizados, podendo as localizacións ser dispersas, porque o que lle dá unidade ao espazo son as súas características e a natureza das relacións de interdependencia. A rexión ten que ser definida de forma máis restrinxida, non sendo as restricións o resultado de factores asociados á dimensión senón a razóns de contigüidade: os elementos que a compoñen teñen que localizarse necesariamente de forma contigua*”.

O recurso á xustificación de contigüidade (proximidade absoluta con contacto) aparece, así, co propósito de descubrir a noción de rexión. Inmediatamente, percibimos a tendencia da análise topolóxica e do soporte da construción de gráficos.

Porén, as rexións, sendo espazos transformados e que transforman, sendo espazos vivos e con frecuencia sentidos polas poboacións e incorporados na conciencia colectiva, ofrécennos dimensións moito máis pesadas e complexas. Tradicionalmente son tres os criterios utilizados para a concepción das rexións, sen por iso esgotar as formas de selección alternativas. Estes criterios son a *homoxeneidade*, a *polarización* e a *planificación* (Lopes, 1984; Polèse, 1998).

A homoxeneidade refírese á característica dunha rexión que se identifica coa inserción dentro das mesmas categorías definidas en función das variables, dos seus habitantes, dos seus agrupamentos sociais, das súas empresas ou do seu nivel de vida, por exemplo⁵. Existe, con todo, a posibilidade dunha sub-rexión (un municí-

⁵ A rexión R_h esta constituída polo conxunto de unidades x que respecten condicións do tipo $y' < y < y''$, onde y' e y'' se refiren aos límites inferior e superior, respectivamente, da categoría de aceptación de y . Polo tanto, $R_h = \{x | y' < y < y''\}$ (Lopes, 1984).

pio, sobre todo se consideramos unha rexión como unha agrupación de municipios) que presenta unha homoxeneidade cultural coa rexión que a enmarca pero tamén homoxeneidade económica con outras rexións.

Por polarización, ou “nodalidade”, as rexións estrutúranse en función das áreas de influencia dunha capital ou dun lugar central. As *forzas* (fluxos comerciais ou fluxos poboacionais, por exemplo) son máis intensas entre un lugar *c* de dimensión secundaria e o centro da rexión *a* ca entre *c* e o centro doutra rexión *b*. Por exemplo, en Portugal, as áreas metropolitanas de Lisboa e de Porto son exemplos recorrentes deste criterio⁶.

O terceiro criterio –o da planificación– identifícase co mecanismo de actuación para facer efectivo o conxunto de intencións políticas previamente aprobadas nas instancias correspondentes e que, xeralmente baixo proxectos de desenvolvemento rexional ou de promoción da eficiencia sobre os recursos locais, xeran rexións proxecto que, cunha base de feito, deben considerar os anteriores criterios de homoxeneidade e de polarización se queren evitar o perigo de ser consideradas divisións administrativas cunha feble cohesión interna. Máis adiante presentaremos exemplos deste proceso de selección rexional.

Rosado (1997) recolle catro aspectos que han ser considerados na definición dunha rexión:

- Unha construción para fins determinados previa e politicamente, cando se necesita ter unha base territorial de apoio para a aplicación de políticas.
- Un territorio a partir de certos elementos de homoxeneidade e algunha autosuficiencia se se pretenden desenvolver procesos de autosustento socioeconómico.
- Un conxunto rexional con individualidade propia e mobilizadora dos seus principais factores de desenvolvemento.
- E a asunción da tipoloxía de problemas existentes e que é necesario resolver, asumíndose moitas veces esas cuestións como elementos de agregación entre territorios.

Despois destas dos seccións de introdución ao tema, imos presentar os casos de Portugal e do propio proxecto comunitario europeo como exemplos da concepción da planificación rexional, aproveitando a taxonomía xa sinalada.

4. SOBRE O PROCESO DE DEFINIÇÃO DE REXIÓNS EN PORTUGAL

Malia as diversas accións legadas polos decisores históricos nacionais practicamente desde o inicio da nacionalidade⁷, en termos da definición de instancias ad-

⁶ A rexión polarizada en *a* pode definirse como $Ra = \{abc | T(ac) > T(bc)\}$, onde $T(ac)$ e $T(bc)$ designan medidas de intensidade das relacións entre os puntos *a* e *c* e entre *b* e *c*.

⁷ Consúltense, por exemplo, os traballos de Mendonça (1998) ou de Mourão (2004).

ministrativas infranacionais só poderemos referirnos coa propiedade actual ao tema da “planificación” desde, sobre todo, mediados da década dos anos sesenta.

Foi no ano 1965, durante o Plan Intercalado de Fomento, “*cando se considera necesario poñer en funcionamento a norma administrativa de planificación rexional*”. Mediante o Decreto-lei 46909, de 16 de marzo de 1966, queda definida a primeira composición de planificación rexional, recolléndose a elaboración de estudos de base e a articulación entre os servizos centrais de planificación, os órganos sectoriais dos distintos ministerios e os intereses locais. Prevese a creación de órganos encargados de desenvolver o soporte que fará posible a elaboración de programas de desenvolvemento rexional, que aseguren a representación dos intereses locais nos grupos de traballo interministerial e que proxecten o nacemento de instancias de contacto permanente entre o secretariado técnico da Presidencia do Consello e os servizos dos distintos ministerios.

A pesar de que a Lei 2133, de 20 de febreiro de 1967, aproba as bases de organización e execución do III Plan de Fomento, só dous anos despois o Decreto-lei 48905, de 11 de marzo de 1969, institucionaliza unha norma para a realización da política rexional definida nese plan de fomento, aparecendo neste documento certas intencións didácticas no sentido de que exista colaboración das autoridades rexionais na preparación do plan de cada rexión, monitorizándoo na fase de execución.

O país divídese en catro rexións (Norte, Centro, Lisboa e Sur) que, á súa vez, se subdividen en oito fraccións (Norte litoral, Norte interior, Centro litoral, Centro interior, Lisboa litoral, Lisboa interior, Alentexo e Algarve), ademais das dúas rexións insulares de Azores e de Madeira, que tamén se fan partícipes do proxecto. En cada unha destas catro rexións de planificación xorden comisións consultivas rexionais con atribucións para coordinar as necesidades e as aspiracións do desenvolvemento económico e social, para colaborar na preparación dos plans de desenvolvemento, para acompañar na execución dos plans e para coordinar os medios de acción rexional. Cada unha destas comisións consultivas rexionais ten competencias na elaboración dos estudos previos, na definición das rexións para satisfacer os intereses e os obxectivos da planificación rexional, na emisión de opinións sobre as diversas fases do plan e nos medios de acción necesarios para a súa execución, así como na oportunidade de opinar sobre as políticas de subvención do Goberno.

A Lei 8/73, de 26 de decembro de 1973, relativa á organización e execución daquel plan –o III Plan de Fomento–, menciona en diversas ocasións a corrección dos desequilibrios de desenvolvemento de oportunidades dadas aos cidadáns e de acceso aos bens da civilización (Rosado, 1997), apelando con forza ao recurso dos indicadores específicos. Chama á dependencia do esforzo de desenvolvemento económico e social coa aceleración do crecemento económico, coa promoción do benestar e do progreso social e co ordenamento do territorio e a corrección dos desequilibrios rexionais, valorizando o factor humano e aproveitando as potencialidades naturais de cada rexión.

A Constitución da República Portuguesa (de 1976) prevé xa a existencia de rexións-plan (artigo 95), adoptando o principio da descentralización administrativa (artigo 239) e, entre outros aspectos, admitindo as formas institucionais de administración na dimensión rexional: a Asemblea Rexional (artigos 258 e 259), a Xunta Rexional (artigos 258 e 260) e o Consello Rexional (artigos 258 e 261).

A Lei 79/77, de 25 de outubro de 1977 –a “lei das autarquías”–, define as atribucións das autarquías locais e as competencias dos órganos internos, sendo completada coa Lei 1/79, de 2 de xaneiro de 1979 –a “lei das finanzas locais”–, marco decisivo no proceso de solidificación das estruturas e da autonomía locais, admitindo unha maior clarificación nos criterios de distribución dos ingresos da Administración Central, proporcionándolle aínda maiores capacidades de planificación e de programación das actividades que haxa que desenvolver.

Malia estar previstas xa no ano 1977, será co Decreto-lei 494/79, de 21 de decembro de 1979, cando se instituirán formalmente as comisións de coordinación rexional (CCR)⁸ como órganos externos do Ministerio de Administración Interna, cunha función estimuladora xunto ao “novo poder local democrático”. Neste Decreto-lei tamén se consideraba un soporte de creación das condicións para a descentralización de funcións en favor dos municipios, polo efectivo apoio á acción destes e pola coordinación do seu desempeño. Posteriormente, a súa acción reforzárase pola rede de gabinetes de apoio técnico (GAT) e pola agrupación de municipios con homoxeneidade nalgunhas variables (xeralmente, homoxeneidade fisiográfica ou de especialización produtiva).

Mediante o Decreto-lei 86/84 creáronse os programas integrados de desenvolvemento rexional (PIDR) cos cales se esperaba camiñar cara a unha harmonización das perspectivas sectoriais e rexionais na preparación dos programas de investimento da Administración Pública, acompañado da Lei das grandes opcións para 1984, reforzados no futuro cos intentos dos plans de desenvolvemento rexional (PDR).

A entrada de Portugal no seo comunitario europeo no ano 1986 provocou unha intensa identificación da política rexional portuguesa cos ditames europeos nesta materia. Así, Portugal foi sucesivamente contemplado nos fondos estruturais (FEDER, FEOGA e FSE) debido ao seu profundo atraso. Desde o ano 1989, os cadros comunitarios de apoio (CCA) consideráronse como un dos instrumentos máis dinámicos nos intentos por lograr o desenvolvemento rexional do país, aumentando a necesidade dunha monitorización que se fai manifesta en indicadores obxectivos, seguindo as recomendacións das instancias centrais europeas.

Ademais, a instrumentalización da planificación rexional portuguesa estaba concentrada en dous grandes recursos. Por un lado, un recurso interno: a descentralización financeira operada no contexto da Lei de finanzas locais, como analizou

⁸ Creáronse as CCR do Norte (con sede en Porto), do Centro (con sede en Coimbra), de Lisboa e do Val do Teixo (Lisboa), do Alentexo (Évora) e do Algarve (Faro).

Mourão (2005). Por outro lado, unha dotación externa significativa, proveniente dos cadros comunitarios de apoio, especificamente materializados nos programas operacionais rexionais, como os do Norte, do Centro, do Alentejo ou do Algarve, por exemplo.

Aínda que houbo varias propostas de redefinición rexional que non se converteron en realidade legislativas ou que foron rexeitadas en referendo (como o que tivo lugar no ano 1998), actualmente o país segue a taxonomía das NUT para os efectos estatísticos, analíticos e políticos. Tamén teñen lugar outras divisións institucionais como, por exemplo, as suxeridas pola xerarquía da Igrexa Católica (que reparte o espazo en parroquias e dioceses, sobre todo) ou as suxeridas pola dispoñibilidade de servizos (empresas e delegacións rexionais, a semellanza do sector bancario)⁹.

5. SOBRE O PROCESO DE DEFINIÇÃO DE REXIÓNS NO PROXECTO COMUNITARIO EUROPEO

Aínda que un dos obxectivos da Comunidade Económica Europea, expresado no preámbulo do Tratado de Roma, fose “*reforzar a unidade das súas economías e asegurar o seu desenvolvemento harmonioso pola redución das desigualdades entre as diversas rexións e do atraso das menos favorecidas*”¹⁰, só ata case dúas décadas máis tarde (no ano 1975) non xorde o FEDER (Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional) como mecanismo financeiro propio da política rexional comunitaria, aínda que durante dez anos desvirtuara parcialmente a súa xénese, pois funcionaba como unha “caixa” de transferencias financeiras para os Estados membros (Fernandes, 1992).

Case do mesmo período é a curiosa expresión seguinte: “*Considerando que a situación de certas rexións da Comunidade é tanto máis preocupante en canto que a crise económica que esta coñece desde 1973 facilitou unha suavización prolongada do crecemento e unha menor propensión ao investimento; considerando, por outro lado, que os cambios estruturais que tiveron lugar na economía mundial implican un proceso de profunda reestruturación da economía da Comunidade, que crea novos focos de desequilibrios rexionais...*”.

A citada expresión apareceu nun conxunto de documentos do ano 1979¹¹, sendo reveladora dunha concepción integrada da política rexional suxeita a un sistema extremadamente dinámico de elementos intra e extracomunitarios. Antes de que se estendera aos Estados ibéricos, a Comunidade sentiu a necesidade de corrixir o

⁹ Para efectos ilustrativos, a páxina electrónica [http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt\(adm.htm#com](http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt(adm.htm#com) ofrece unha síntese das diversas rexións proxectadas no territorio portugués.

¹⁰ Cfr. Preámbulo do Tratado de Roma, en Moreau (1989).

¹¹ Documentos 379Y0209(01) e Documento 379X0535 dispoñibles en http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379Y0209_01.html e http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379X0535.html.

funcionamento do FEDER, recoñecendo a inoperatividade dunha política rexional hermética, obrigando a reconsiderar outras políticas e a reestruturar os outros fondos, coma o FEOGA-Orientación (Fondo Europeo de Orientación e Garantía Agrícola) e o Fondo Social Europeo nos anos 1983-1984; tamén a xestión do FEDER pasou a ser dividida en dúas seccións: a sección a cargo das cotas (administrada polos Estados membros) e a sección á marxe das cotas (atribuída aos Estados membros por iniciativa comunitaria).

Coa adhesión de Portugal e de España, a Comunidade pasou ter xa un número importante de rexións menos desenvolvidas, con indicadores económicos improprios da media comunitaria; de aí a urxencia de repensar a estrutura económico-espacial das políticas, cunha incidencia especial na política rexional, “enriquecida” no ano 1981 coas áreas gregas e no ano 1986 co importante espazo da Península Ibérica, así como de discutir tamén acerca dos propios instrumentos analíticos.

Como consecuencia desta constatación, xorde o artigo 23 da Acta Única Europea, engadíndolle un título V á parte III do Tratado CEE dedicado exclusivamente á cohesión económica e social, que define os obxectivos subxacentes, as accións e as modalidades de intervención dos fondos comunitarios. As propias institucións comunitarias recoñeceron como necesarios, nunha intervención rexional máis urxente, os seguintes parámetros:

- A coordinación das políticas rexionais nacionais entre elas e coas políticas comunitarias.
- O desenvolvemento dun sistema de axudas e préstamos para incrementar as accións necesarias para aumentar a riqueza das rexións máis desfavorecidas.
- A atribución dunha dimensión rexional ás outras políticas comunitarias.

Logo dun complexo período de negociacións entre os anos 1987 e 1989, que implicaban, en termos orzamentarios, un aumento dos gastos comunitarios vetados repetidamente polo Consello, foron aprobados algúns actos comunitarios definidores dos obxectivos dos fondos, das misións implícitas, dos métodos de intervención e dos medios financeiros dispoñibles (Fernandes, 1992, p. 203).

Polo que respecta aos obxectivos dos fondos estruturais, consideráronse os seguintes:

- 1) Promover o desenvolvemento e o axuste estrutural das rexións menos favorecidas.
- 2) Reconverter as rexións, rexións fronteirizas ou partes de rexións gravemente afectadas polo declive industrial.
- 3) Loitar contra o desemprego de longa duración.
- 4) Facilitar a inserción profesional dos novos.
- 5) a) Na perspectiva da reforma da política agrícola común, acelerar a adaptación das estruturas agrícolas; b) na mesma perspectiva, promover o desenvolvemento das zonas rurais.

Mediante o artigo 2 do Regulamento (CEE) 2052/88 do Consello, establecéronse as funcións dos tres fondos estruturais xa sinalados: o FEOGA-Orientación encargaríase dos obxectivos números 1, 5-A e 5-B; o FSE estaría relacionado con todos os obxectivos presentados, mentres que o FEDER se encargaría esencialmente dos obxectivos números 1, 2 e 5-B.

Máis especificamente, o Fondo de Desenvolvemento Rexional debería contribuír á corrección dos desequilibrios rexionais na Comunidade, participando no desenvolvemento e no axuste estrutural das rexións menos desenvolvidas, nas rexións industriais en declive e nas zonas rurais (cómpre sinalar que o FEDER, na execución do Regulamento (CE) 1260/1999, lles presta xa unha atención especial ás zonas urbanas, á busca dun desenvolvemento sustentable mediante o programa URBAN), apoiando sobre todo:

- a) Os investimentos produtivos.
- b) A creación ou a modernización de infraestruturas que contribúan ao desenvolvemento ou á reconversión das rexións en cuestión.
- c) As accións cuxo obxectivo sexa o desenvolvemento do potencial endógeno das rexións.
- d) Os estudos ou as experiencias piloto relativas ao desenvolvemento rexional no ámbito comunitario, especialmente cando se trate de zonas fronteirizas dos Estados membros (Fernandes, 1992, p. 205), o que acelerou a produción de indicadores económicos rexionais compilados e discutidos en diversas comunicacións editadas daquela.

Tamén, xunto co FEDER, o Fondo de Cohesión (que concede apoios en favor do ambiente e dos transportes nos catro Estados membros cuxo PIB é inferior ou igual ao 90% da media comunitaria: España, Portugal, Grecia e Irlanda)¹² e mais o instrumento estrutural de preadhesión (ISPA) –que axuda aos países da Europa central e oriental candidatos á adhesión a mellorar a súa respectiva situación ambiental e a desenvolver as súas redes de transporte– completan o espectro de medios administrados directamente pola Dirección Xeral de Política Rexional (DXPR). Tamén os programas LEADER+ e EQUAL participan dalgunhas iniciativas da política rexional comunitaria, non estando, así e todo, subordinados á DXPR, ao igual ca os Fondos CECA, algunhas iniciativas do Banco Europeo de Investimentos e o Novo Instrumento Comunitario (NIC)¹³.

¹² Citando a Comunicación especial 15/2000 relativa ao Fondo de Cohesión: “O Fondo de Cohesión (FC) recibiu no período 1993-1999 unha dotación total de 15.150 millóns de euros (prezos de 1992)”, onde, ao final, se sinala que “a Comisión deberá providenciar no sentido de enmarcar a súa xestión nunha óptica de programación no medio prazo máis estimuladora e coherente e de perfeccionar os instrumentos de avaliación macroeconómica dos proxectos e do FC no seu conxunto”.

¹³ Máis especificamente, segundo Fernandes (1992, pp. 219-220), os Fondos CECA intentan minimizar as disparidades rexionais, como a desertización do Ruhr, provocadas polo declive das actividades industriais conectadas co carbón e co aceiro; o Banco Europeo de Investimentos, segundo a súa xénese, debe procurar honrar o seu estatuto de mecanismo/institución financeiro de finalidade de desenvolvemento rexional máis antigo na Comunidade; o NIC, creado no ano 1978, debe promover o desenvolvemento das infraestruturas, dos recursos enerxéticos e das pemes, loitando contra o desemprego e a profunda apatía dos investimentos.

En canto aos métodos de intervención, priviléxianse os cofinanciamentos (realizados por iniciativa dos Estados membros ou da Comisión), a concesión de subvencións globais e o apoio á asistencia técnica e aos estudos preparatorios da elaboración das accións. As accións que serían branco do financiamento estrutural deberían asumir a característica da complementariedade, tanto como se foran o resultado dunha colaboración moi próxima entre os Estados membros e a Comisión, con diferentes graos de urxencia e de elixibilidade.

En termos cuantitativos, aproveitando valores do ano 1992 e a prezos do ano 1988, as dotacións de compromiso alcanzarían os 12,9 millóns de ecus (Fernandes, 1992, p. 208).

Segundo o Tratado de Amsterdam, a política rexional atópase encaixada no segmento da Cohesión Económica e Social (artigos 158 a 162), resaltando a obrigatoriedade da Comisión de presentarlles ao Parlamento Europeo, ao Consello, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Rexións unha comunicación trienal como documento que fixe as cláusulas por parte do Consello, oída a proposta da Comisión e as opinións do Comité Económico e Social e do Comité das Rexións, e logo da opinión favorable do Parlamento Europeo.

Así e todo, analizando algunhas directrices do programa anual do ano 2000 da Dirección Xeral de Política Rexional¹⁴, constatamos puntos como a necesidade dunha maior coherencia entre o FEDER e o Fondo de Cohesión, a indispensabilidade de preparar a política rexional cos países candidatos á adhesión, unha necesaria maior coherencia coas demais políticas comunitarias e a aproximación da política rexional ao cidadán, nunha actitude de reflexión sobre aspectos negativos do pasado que esixen unha reconsideración e no rexurdimento innovador dalgunhas liñas mestras actuais desdebuxadas (a extensión, o concepto de cidadanía, por exemplo). Se podemos considerar a iniciativa comunitaria na súa orixe máis remota como unha resposta positiva ao financiamento americano do Plan Marshall, non podemos esquecernos de que a proto-comunidade (CECA) xurdiu do desexo político (e humanista cristián) de remediar algunhas cuestións que o armisticio non resolvera por completo, sobre todo a tradicional estrutura industrial do Ruhr e do Lorena, nunha rivalidade rexional que disimuladamente separaba novamente posicións.

Desde ese momento, a definición das rexións europeas (como xa se viu, tan dependentes dos instrumentos de financiamento) foron axilizadas tanto polas propostas de institucións autónomas da Comunidade Europea (como, por exemplo, o Instituto de Xeografía da Universidade de Cambridge, solicitado pola Comisión) como baixo orientacións técnicas proporcionadas polo Consello, e que posibilitaron chaves de clasificación moi diversas. Cabe resaltar as tres propostas máis utilizadas: as

¹⁴ Ademais da citada dirección xeral (DX XVI), as restantes instancias comunitarias que traballan nesta área son o Comité de Política Rexional (creado no ano 1975), o Comité do FEDER, a Comisión de Política Rexional e de Ordenación do Territorio (do Parlamento Europeo), a Sección de Desenvolvemento Rexional (do Comité Económico e Social) e o Comité das Rexións (órgano consultivo creado polo Tratado da Unión Europea).

NUT, as rexións divididas por indicadores socioeconómicos e a macrodivisión da institución académica do Reino Unido antes citada. Como xa se sinalou na sección 2, este é un claro exemplo de como a produción de indicadores, aínda que con obxectivos próximos e sobre a mesma realidade, potencia resultados moi distintos. En primeiro lugar, as NUT (Nomenclaturas de Unidades Territoriais Estatísticas), que “*classificadas em 3 categorias (NUTS 1,2,3) são de uma importância fundamental para a vida quotidiana da União Europeia, dado que a gestão dos fundos comunitários e de entreaajuda se lhes refere directamente. Encontram-se baseadas essencialmente nas divisões institucionais em vigor nos Estados membros*” (Labasse, 1994, p. 114). Quédanos por ver que, tras sucesivas derogacións parlamentarias e gobernamentais portuguesas e logo do recente “suspense” popular cando o tema se levou a referendo nacional, a rexionalización en Portugal se levou a cabo polas comisións de coordinación rexional que, cun nivel de autonomía de NUT 2, realizan a distribución polas áreas de clasificación NUT 3 dos fondos comunitarios¹⁵.

En segundo lugar, as rexións divididas por indicadores socioeconómicos recoñecen a existencia de:

- Rexións agrícolas con atraso no desenvolvemento: son aquelas onde o número de traballadores agrícolas supera o 50% da media comunitaria, destacando o Mezzogiorno italiano, parte de España e a totalidade de Portugal, de Grecia e de Irlanda do Norte.
- Rexións industriais en declive ou de concentración urbana: isto é, aquelas onde a dependencia dunha rama industrial é elevada, especialmente de industrias obsoletas ou pouco competitivas, así como as rexións que sofren a conxestión poboacional resultante de importantes migracións.
- Rexións fronteirizas ou insulares: as comprendidas polos límites fronteirizos nacionais ou pola constitución de arquipélagos.

Finalmente, a macrodivisión da institución académica do Reino Unido antes sinalada (o Instituto de Xeografía de Cambridge), que é a máis polémica pois lembra o triplo concepto que se lle aplica á noción de “terceiro mundo”: neste caso, divide a Comunidade en rexións periféricas (por exemplo, o “Cub Med”), en rexións centrais (Francia, Inglaterra e Alemaña) e en rexións intermedias (belgas, holandesas e danesas).

Porén, todas estas propostas de clasificación no seu conxunto mostran o erro que supón a consideración monopolizadora dunha soa característica divisora. En xeral, os conceptos de problemas rexionais como o da definición rexional non po-

¹⁵ No ano 2003, o Regulamento (CE) 1059/2003 do Parlamento Europeo e do Consello, de 26 de maio de 2003, publicado no *Diario Oficial das Comunidades* (L 154), de 21 de xuño de 2003, reestruturou a nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos dándolle o visto e prace a unha harmonización das diversas nomenclaturas estatísticas de cada institución nacional que recompilaba datos coa institución comunitaria: o EUROSTAT.

den quedar confinados a simples decisións administrativas nin a concepcións universalistas. Os problemas das rexións urbanas deben ser tratados de modo distinto ca os das rexións con industrias en declive, por exemplo. Como contrapartida, estas clasificacións esquecense das microrrexións presentes no interior dunha rexión (concentracións poboacionais en cidades do interior cara á desertización da área que as inclúe), caendo na falacia do “todo pola parte”, así como tenden a desconcentrar a noción de Estado, reforzando o papel da rexión (o que ao final pode ser positivo na aproximación transfronteiriza e nunha atracción paritaria sobre os cidadáns).

Se mesmo no ámbito interno as rexións comunitarias non son homoxéneas, moito menos o serán nunha dimensión nacional ou de ámbito aínda moito máis amplo. Tomemos os exemplos relativos ao ano 1989 sobre a densidade poboacional (Moreau, 1989, p. 138). Ao lado de áreas cunha importante concentración (con máis de 300 habitantes/km²), coma o noroeste inglés, a Renania-Westfalia, o norte de Francia, o Flandes belga e o Randstad holandés, así como algunhas illas, temos as rexións da meseta ibérica, de Escocia, de Irlanda e a maior parte da Francia metropolitana, que están despoboadas.

Obviamente, nunha lóxica concorrencial da economía, deixando funcionar o mercado, fanse posibles dous escenarios: o primeiro alértanos sobre a atracción do crecemento das rexións superpoboadas, o que canalizará recursos humanos no sentido de seguir incluíndose aí; o segundo, de horizonte máis amplo, permítenos prever un movemento humano desde as rexións conxestionadas e extremadamente saturadas, con índices de convivencia e de benestar depauperados, para rexións intermedias, dando lugar a un fenómeno de desconcentración e, posteriormente, de descentralización¹⁶. E isto lévanos a preguntarnos, para cando o “regreso ás orixes”?

A historia universal, especialmente no capítulo relacionado coas primeiras consecuencias das vagas tecnolóxicas da revolución industrial, móstranos que as persoas, ao deterse nun punto determinado, ao enraizarse na cultura receptora, só cunha gran vontade do grupo familiar ou con grandes transformacións (estruturais) do proceso produtivo mudarán as bases das súas posesións cara a outro punto. Actualmente, as maiores migracións no seo comunitario seguen o sentido dos grandes eixes de comunicación intracomunitaria. Isto lévanos a outro punto que se debate coa diferenza de abastecemento viario nas distintas rexións. Áreas como Tras-os-Montes (Portugal) e Sardeña (Italia) seguen enfrontándose ao afastamento centrífugo do comercio no interior da Comunidade, mentres que rexións francesas e alemás atravesadas neste momento por trens de alta velocidade que permiten un período de viaxe de case 1/5 do de hai dúas décadas, non deixan de medrar nos indicadores económicos e sociais.

¹⁶ Comparar, por exemplo, en Mourão (2006).

Outra cuestión é a relacionada coas diferentes taxas de urbanización (Fernandes, 1992, p. 15). Países chamados “periféricos”, como Portugal, Irlanda, Grecia e Italia, posúen taxas menores, malia que nalgúns casos se rexistrara un esforzo de urbanización non sempre equilibrado e debidamente pensado, mentres que outros países, como Bélxica, Holanda e o Reino Unido, presentan os maiores índices.

Utilizando indicadores socioeconómicos, como a taxa de desemprego, son as rexións periféricas as que posúen os valores máis elevados, o cal tamén contribuíu a alimentar o fluxo humano que concentraba recursos nas áreas centrais (Fernandes, 1992, p. 212) –porén, para datos corrixidos do ano 2000 (Gerry e Mourão, 2001, p. 56), esta tendencia inverteuse, agás en España (14,2% de desempregados); os outros países “periféricos” obtiveron valores próximos ao 5%, mentres que nos países centrais, como Alemaña e Francia, se aproximaron ao 10%–.

Estes exemplos suxeridos, ademais, de forma sintética e ligados a problemas de orde teórica como a xa vista definición de rexións –unhas por vía legal, outras por vía constitucional– suscitan a urxencia de repensar o concepto empregado de “rexión” e, en consecuencia, de estratificar cunha maior eficacia e cunha maior incidencia pormenorizada a política rexional da Comunidade. En caso contrario, as críticas tradicionais sobre a Conferencia de Berlín que dividiu África entre as potencias europeas volveranse, pouco máis dun século despois, contra os europeos, “rexionalizados” un pouco *ad hoc* cando, citando a Labasse (1994, p. 80), “*não será ilusório para as regiões francesas pretenderem associar-se com os Länder alemães ou as comunidades autónomas espanholas, sem a descentralização lhes ter dado poderes acrescidos?*”.

6. CONCLUSIÓN

A planificación rexional é un conxunto de accións concertadas cuxo fin é dar unha definición de espazo de modo que os obxectivos das entidades residentes sexan cumpridos. Como tal, dada a diversidade das entidades e a especificidade dos espazos, a planificación rexional é un proceso dinámico que se move polos esforzos dos axentes, das institucións ou dos particulares, en función do contexto temporal no que se inclúen, das estruturas mentais de base e dos instrumentos de financiamento dispoñibles.

Este traballo foi elaborado tomando como base dous exemplos históricos de planificación rexional: o exemplo de Portugal e o exemplo do proxecto comunitario europeo.

Comezamos sintetizando as ideas dominantes da caracterización de espazo e de rexión. Así, o espazo foi considerado na súa identidade máis complexa coma unha entidade dinámica, a cal, en función da riqueza dimensional dos seus ocupantes, non é só o espazo xeolóxico senón tamén o espazo humano. Á súa vez, a rexión é a unidade espacial privilexiada de planificación e, coma tal, participa da complexi-

dade da definición de espazo pero agora, como branco da acción de decisores, é obxecto de planificación.

A continuación, analizamos o conxunto de aspectos máis destacados do proceso histórico da definición de rexións en Portugal. Este proceso desencadeouse cunha pegada moderna a mediados da década dos anos sesenta baixo a protección dos plans de fomento, de periodicidade quinquenal, e que se enfocaban sobre todo á descentralización da Administración central. Coa reforma da República no ano 1974, avanzouse sobre todo na norma municipalista das rexións en Portugal, xurdindo un bloque legal composto pola “Lei das autarquías” e pola “Lei das finanzas locais”, que cimentou a característica municipalista da rexionalización portuguesa, características que aínda hoxe seguen vixentes. Só coa entrada de Portugal na daquela CEE, no ano 1986, a planificación rexional portuguesa ganou unha redefinición das unidades espaciais, reagrupadas en NUT, tendo lugar unha valorización máis expresiva das NUT II e das NUT III tanto no nivel da instrumentalización de recursos como no nivel dunha concepción dos estudos académicos e das análises sobre a materia.

En contraste co exemplo portugués, o exemplo comunitario europeo vinculouse á dependencia dos instrumentos de financiamento, sobre todo ao FEDER, que a mediados da década dos anos setenta catapultou as preocupacións de concertación espacial da Comunidade Europea. Nesta orde de cousas, o paquete de dotacións foi reforzado por outros mecanismos, como os programas LEADER+ e EQUAL, así como cos Fondos CECA. Baixo o principio maxistral da subsidiariedade, a planificación rexional europea procurou, ademais do respecto polas autonomías nacionais dos Estados membros, reforzar os fluxos humanos (demográficos, económicos, culturais, entre os máis nomeados) entre as rexións.

Para rematar, con base nos exemplos apuntados, constátase que a planificación rexional, xa sexa a escala nacional ou a escala comunitaria, é un proceso complexo, con diferentes ritmos ao longo do proceso e excesivamente dependente das restricións orzamentarias, culturais ou físicas que ocasiona. É un proceso que busca un aproveitamento eficiente das rexións, sobre todo naquela dimensión que as engrandece: a da acción do home e dos grupos humanos no medio que os inclúe.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, M. (1972): *La question urbaine*. París: François Maspero.
- FERNANDES, A. (1992): *A Comunidade Europeia: estrutura e funcionamento, objetivos e actividades*. Lisboa: Presença.
- GERRY, C.; MOURÃO, P. (2001): “Desenvolvimento. Articular o local no global”, *Economia Pura*, 34, p. 82
- LABASSE, J. (1994): *Que regiões para a Europa?* Lisboa: Instituto Piaget.
- LAUNHARDT, C. (1885): *Mathematische Begründung der Volkswirtschaftslehre*. Leipzig: Engelmann

- LOPES, A.S. (1984): *Desenvolvimento regional. Problemática, teoria e modelos*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- MENDONÇA, A. (1998): “Dos três *conventus* romanos às oito regiões propostas”, *Economia Pura*, 6, pp. 40-44.
- MOREAU, G. (1989): *A CEE: sumários de história e geografia política*. Lisboa: D. Quixote.
- MOURÃO, P. (2004): “Incentivos à localização em Trás-os-Montes e Alto Douro (os séculos X-XVI)”, *V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*. (Actas en formato electrónico). Bragança
- MOURÃO, P. (2005): *Que critérios redistributivos na Lei das Finanças Locais?* (Working Paper NIPE 5-2005). Universidade do Minho, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas.
- MOURÃO, P. (2006): “Tendências de concentração regional no interior português – o caso de Trás-os-Montes e Alto Douro”, *Regional and Sectorial Economic Studies*; vol. 6, 1.
- POLÈSE, M. (1998): *Economia urbana e regional*. Coimbra: APDR.
- RIBEIRO, J.; SANTOS, J. (2002): “A localização da indústria”, en J. Costa [coord.]: *Compêndio de Economia Regional*, pp. 73-91. Coimbra: APDR.
- ROSADO, M.B. (1997): *Desenvolvimento regional – Contribuição para o seu estudo e planeamento*. Évora: Comissão de Coordenação Regional do Alentejo.
- THUNEN, J. (1966): *The Isolated State*. Oxford: Pergamon Press. (Tradución do orixinal Thunen, J. (1826): *Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirthschaft und Nationalökonomie, oder Untersuchungen über den Einfluss, den die Getreidepreise, der Reichtum des Bodens und die Abgaben auf den Ackerbau ausüben*).
- WEBER, A. (1929): *Theory of the Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press. (Tradución do orixinal Weber, A. (1909): *Über den Standort der Industrie*).

Enderezos electrónicos consultados

http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379X0535.html

http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_379Y0209_01.html

[http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt\(adm.htm#com](http://www.tuvalkin.web.pt/terravista/guincho/1421/bandeira/pt(adm.htm#com)