

Uma leitura territorial dos instrumentos operacionais da cultura em Portugal (2000-2006)

Adelaide CARRANCA

e-GEO Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
Avenida de Berna, 26 C, 1069-061 LISBOA (PORTUGAL)
Tel. +351.217933519 Fax: +351.217977759 e-mail adelaidecarranca@oninet.pt
<http://www.fcsh.unl.pt/docentes>

Resumo

Hoje é reconhecida a necessidade de articulação entre políticas sectoriais e políticas de ordenamento do território, promovendo uma coordenação vertical entre os níveis nacional, regional e local, e uma coerência horizontal entre sectores com incidência espacial coincidente. Todavia, a definição de políticas sectoriais nem sempre integra a dimensão territorial que permitiria evitar os custos da ausência desta coordenação. Com o intuito de contribuir para uma proposta de matriz que facilite uma percepção do grau de integração das questões territoriais pelas políticas sectoriais, procedeu-se à identificação dos objectivos de ordenamento do território preconizados às escalas europeia e nacional. A título de exemplo procedeu-se a uma "leitura territorial" dos instrumentos operacionais da cultura para o período 2000-2006, que constituem uma das dimensões fundamentais da Política de Cultura em Portugal.

Palavras-chave: política de ordenamento do território, políticas sectoriais, cultura, coesão territorial, assimetrias regionais, promoção da igualdade de oportunidades, distribuição equilibrada das funções no território.

Abstract

There is a general acknowledge of the need for articulating sectoral policies having a territorial impact with spatial development policies, promoting a verti-

cal co-operation between national, regional and local levels, and a horizontal co-operation between policies affecting the same territory. However, the design of sectoral policies doesn't usually integrate the territorial dimension that would avoid the costs of non co-ordination. To contribute for a methodological proposal to evaluate the inclusion of spatial development aims into sectoral policies, the paper presents a list of the objectives defined in the legal Portuguese framework and at community level. The Operational Programme for Culture (2000-2006) was chosen as case study, since it represents one of the main instruments of the Policy of Culture in Portugal.

Keywords: spatial development, sectoral policies, culture, territorial cohesion, regional disparities, equal opportunities, territorial balanced development.

Résumé

La nécessité d'articuler les politiques sectorielles avec les politiques d'aménagement du territoire est aujourd'hui communément reconnue. Il s'agit de promouvoir une coordination verticale entre les niveaux national, régional et local ainsi qu'une cohérence horizontale entre les secteurs qui ont une incidence sur un même espace. Pourtant, les politiques sectorielles sont définies sans toujours prendre en compte la dimension territoriale qui permettrait d'éviter les coûts de l'absence d'une telle coordination. L'auteur se propose de contribuer à l'élaboration d'une matrice qui faciliterait la perception du degré d'intégration des questions territoriales dans les politiques sectorielles. C'est dans cette perspective qu'ont été identifiés les objectifs d'aménagement du territoire préconisés aux échelles européenne et nationale. A titre d'exemple, l'auteur a procédé à une « lecture territoriale » des instruments opérationnels de la culture pour la période 2000-2006.

Mots-clés: politiques d'aménagement du territoire, politiques sectorielles, culture, cohésion territoriale, disparités régionales, promotion de l'égalité d'opportunités, distribution équilibrée des fonctions sur le territoire.

1. Impactes territoriais das políticas sectoriais

As políticas relacionadas com o desenvolvimento dos países na sua globalidade, como as políticas de desenvolvimento económico ou as de sectores específicos, como o dos transportes ou do ambiente, exigem uma visão global dos

territórios nacionais e, portanto, uma abordagem do topo para a base, que não se coaduna com a sua definição a escalas regionais ou locais, tendendo a ser pensadas de forma centralizada pelos governos nacionais.

Contudo, as políticas sectoriais têm impactes territoriais por vezes significativos, que contribuem frequentemente para um desenvolvimento diferenciado das regiões onde fazem sentir os seus efeitos. Assim, parece evidente a necessidade de promover uma articulação entre as políticas de ordenamento do território e as políticas sectoriais, devendo estas integrar na sua concepção uma dimensão territorial.

As dificuldades de conseguir uma articulação entre os objectivos de ordenamento do território e os objectivos de desenvolvimento sectorial são de natureza diversa, mas podem identificar-se duas aspectos mais óbvias, que se têm verificado também no caso português, e que se prendem com a diferente escala de actuação e com a estrutura de competências da administração central.

Até à publicação da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo¹, que instituiu o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, em elaboração, o ordenamento do território foi equacionado à escala local, concretizado nos Planos Directores Municipais, e a nível regional, pelos Planos Regionais de Ordenamento do Território. Todavia, estes não cobrem a totalidade do país, dificultando, ou mesmo inviabilizando, uma articulação com políticas sectoriais definidas centralmente.

Em segundo lugar, refira-se a relativa independência funcional dos ministérios que definem as políticas sectoriais, informadas por uma perspectiva mais orientada para o desenvolvimento do sector respectivo do que para o território, e formuladas sem a necessária sensibilidade para as especificidades da base territorial onde serão implementadas.

Apesar disso, e não obstante os conflitos, mais ou menos frequentes ou graves, entre objectivos de desenvolvimento territorial e políticas de desenvolvimento sectorial, deve fazer-se referência à capacidade técnica da administração, por vezes mesmo baseada em iniciativas individuais de carácter informal que, na falta de fóruns institucionais de discussão e articulação, tem conseguido concertar-se para levar a termo a possível integração sectorial e territorial, que contribui, também ela, para o actual panorama do ordenamento do território em Portugal.

Neste contexto há que salientar, de igual forma, o papel das Comissões de Coordenação Regional, actuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) cujo esforço para a promoção de um desenvolvimento territorial integrado das respectivas regiões não pode ser esquecido. Com efeito as CCDR, exercendo competências na definição de objectivos, implementação e coordena-

¹ Lei nº 48/98, de 11 de Agosto.

ção das políticas de desenvolvimento das regiões, contribuem para a efectivação de uma política territorial integrada.

No âmbito nacional realça-se, como veremos mais detalhadamente no ponto 3, a introdução na Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, assim como em legislação subsequente, deste tipo de preocupações, através da consagração de objectivos de articulação territorial das políticas sectoriais.

Na óptica do desenvolvimento económico e social, os sucessivos Quadros Comunitários de Apoio para Portugal e os respectivos Programas Operacionais Sectoriais e Regionais têm constituído um elemento fundamental do desenvolvimento do país, em geral, e das regiões, em particular, mas também aqui se verifica a necessidade de integrar uma dimensão territorial nos programas operacionais, sobretudo nos sectoriais de base nacional, já que os programas regionais são, pela sua natureza, mais consentâneos com as preocupações de base local, ainda que atentem sobretudo nas questões de desenvolvimento económico.

Não pode, nem deve, esperar-se que os Programas Operacionais sejam planos de ordenamento do território pois não é essa a sua missão. No quadro do Objectivo 1, dos Fundos Estruturais da União Europeia, pretende-se promover o desenvolvimento equilibrado das regiões, dando primazia às questões da prosperidade económica e aos aspectos da inclusão social.

No contexto da política regional é importante perceber que os aspectos relacionados com o desenvolvimento territorial e urbano não podem ter a mesma visibilidade em todas as escalas, e que a sua tradução será, assim, menor em documentos de âmbito de desenvolvimento geral (QCA) e de desenvolvimento sectorial para o país (PO Sectoriais). Isto não significa, contudo, que estes Programas não possam incorporar uma perspectiva de desenvolvimento territorial, também ele concorrente para o objectivo de reequilíbrio das regiões.

Com efeito, os Quadros Comunitários de Apoio e os Programas Operacionais correspondem com frequência a intervenções de natureza genérica. No seu todo os Programas das Regiões Objectivo 1 tendem a incluir as tradicionais intervenções estratégicas: infra-estruturas, apoio às empresas, educação e formação, inclusão social e ambiente. Porém, deve ter-se presente que as regiões encerram uma variedade de áreas que requerem formas específicas de intervenção porque as suas necessidades não são uniformes.

No quadro da União Europeia as questões da articulação entre o desenvolvimento sectorial e o ordenamento do território tem vindo a ganhar visibilidade, traduzida na produção de documentos como o Europa 2000, o Europa 2000+, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC).

A elaboração destes documentos prende-se com o desenvolvimento de infra-estruturas de organização territorial de dimensão comunitária, como as Redes Trans-europeias, mas na sua base residem também preocupações com os impactos territoriais

de actuações de natureza mais económica, social ou política como a concretização do Mercado Interno, a União Económica e Monetária, ou o alargamento.

Mais do que isso, a elaboração destes documentos traduz uma consciencialização de que as políticas de Ordenamento do Território têm um importante papel a desempenhar na coesão europeia, tanto à escala dos Estados membros, como ao nível da Comunidade. “Os projectos de desenvolvimento levados a cabo pelos diversos Estados membros complementam-se melhor quando baseados em objectivos de desenvolvimento territorial definidos em comum. Deste modo, para a elaboração das políticas nacionais de desenvolvimento territorial, bem como para a elaboração de políticas sectoriais comunitárias, são indispensáveis linhas orientadoras claras sobre a dimensão territorial.” (CE, 1999:7).

Para além da visão horizontal sobre o desenvolvimento territorial, aqueles documentos chamam a atenção para um aspecto fundamental, de carácter vertical, que se prende com os impactos territoriais das políticas sectoriais e com o facto destas, por não integrarem uma dimensão territorial, terem, ou poderem eventualmente ter, efeitos perversos sobre o equilíbrio territorial, ao provocarem impactos regionais diferenciados.

Por outro lado, a política de ordenamento do território, nos países da UE, é mais frequentemente equacionada e implementada nos níveis regionais e locais, sendo o grau de integração da dimensão territorial nas políticas e nos sectores com impactes territoriais variável de caso para caso, tanto entre países, como entre políticas dentro do mesmo Estado (Un. of Strathclyde, 2001:15).

Ainda assim, na última década verificou-se uma tendência para reforçar as competências e as responsabilidades das administrações regionais na área do ordenamento do território. O Compêndio dos Sistemas de Ordenamento do Território Europeu identificou uma tendência para a descentralização na Finlândia, França, Grécia, Países Baixos, Itália, Irlanda, Portugal e Reino Unido, enquanto outros países concluíram os seus processos de regionalização, como a Bélgica, a Alemanha ou Espanha (EU, 1997).

Em Junho de 2001, foi divulgado um estudo, encomendado pela Comissão Europeia, e elaborado conjuntamente pela Universidade de Strathclyde, em Glasgow, e pela Nordregio, de Estocolmo, com o objectivo de avaliar em que medida o espírito dos documentos Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário e Quadro de Acção Urbana (CE, 1998) foi absorvido nos Quadros Comunitários de Apoio e nos Programas Operacionais para o período 2000/2006, das regiões do Objectivo 1.

Este estudo envolveu a análise de cerca de 100 Programas, para onze países (apenas onze dos quinze actuais Estados membros da União Europeia têm regiões classificadas no âmbito do Objectivo 1), tentando perceber em que medida as orientações emanadas do EDEC e do QAU tinham sido directa ou indirectamente integradas naqueles instrumentos de política regional.

A metodologia utilizada assentou na elaboração de uma grelha de análise que deu maior enfoque às partes analíticas e estratégicas dos programas e considerou, em menor escala, os procedimentos previstos para a monitorização e implementação dos programas. Nesta grelha foram contempladas as principais “opções de política” do EDEC e os “objectivos de política” do QAU.

A informação recolhida foi essencialmente de três tipos: descritiva, apresentando exemplos retirados dos programas; analítica, atribuindo um valor numérico ao grau em que cada programa, directa ou indirectamente, reflectia as orientações dos documentos; territorializada, na medida em que se propunha uma tipologia de acções territoriais.

Um dos problemas da metodologia adoptada prende-se com o facto dela permitir uma avaliação do grau em que os programas dão cobertura aos princípios e opções políticas do EDEC e do QAU, contudo isto não significa que seja avaliada a integração da política de desenvolvimento do território preconizada pelo EDEC, na sua perspectiva global, nem se os programas têm uma intencionalidade explícita em contribuir para alcançar os objectivos globais do EDEC, isto é, um desenvolvimento equilibrado e sustentável para a UE.

Apesar das fragilidades metodológicas que lhe foram apontadas, o estudo foi pioneiro na proposta de uma metodologia de avaliação do grau de integração dos objectivos territoriais nas políticas sectoriais, contribuindo para uma primeira reflexão sobre a importância dada pelos Estados membros aos princípios comuns estabelecidos para o desenvolvimento territorial e urbano.

Além disso, embora os documentos possam não ter sido analisados com a exaustividade necessária, foi possível estabelecer um padrão de comparação entre a importância que os diferentes Estados Membros, e sectores, atribuíram ao EDEC e ao QAU, na definição dos seus Programas Operacionais.

Mais relevante do que apresentar aqui as diferenciações que foram identificadas entre Estados Membros, importa salientar a conclusão de que os programas das regiões Objectivo 1 são concebidos como programas de desenvolvimento económico, reflectindo as principais carências regionais, sendo a integração de preocupações territoriais quase accidental. Mesmo quando se verifica a utilização de uma terminologia territorial, isto não significa que o seu uso represente uma consistência epistemológica.

Por outro lado, o estudo concluiu que, na generalidade dos Quadros Comunitários de Apoio, se reconhece que as intervenções apropriadas para uma área não o são para outra, dadas as especificidades territoriais e os diferentes percursos de desenvolvimento social e económico.

Inspirados por este estudo, o nosso objectivo é contribuir para uma proposta de leitura, de um ponto de vista territorial, dos Programas Operacionais Sectoriais portugueses, para o período 2000-2006. Para isso é feita uma análise que integra

não só os objectivos políticos do EDEC mas também os objectivos preconizados no quadro legal português sobre os instrumentos de gestão territorial, a traduzir numa grelha de síntese (ponto 3).

Para testar a aplicação desta grelha de leitura, seleccionou-se o Programa Operacional da Cultura como caso de estudo, o que se justifica quer pelas ligações específicas da cultura a outros sectores de actividade, quer pela forma particular como a política de cultura se pode articular e influenciar a política de ordenamento do território (ponto 2). Esta abordagem não pode confundir-se com uma avaliação dos impactes territoriais da política de cultura, resume-se a uma interpretação dos aspectos territoriais de um dos seus instrumentos – o Programa Operacional da Cultura (POC), sendo a globalidade da política de cultura em Portugal muito mais vasta do que o POC.

“A cultura constitui um denominador comum às políticas sectoriais e regionais, pelo que a acção global do Estado e dos Fundos Estruturais neste domínio é bem mais vasta do que a contemplada pelo Programa Operacional da Cultura. O POC foi desenhado tendo em vista aspectos essenciais da política cultural, para apoiar intervenções de interesse nacional e estratégico.” (Gestor do POC, 2002).

Por outro lado, teria sido interessante poder integrar nesta leitura os resultados da avaliação intercalar a decorrer no presente, mas os mesmos não se encontram ainda disponíveis.

Além disso, interessa referir que a dimensão da cultura na política regional não se esgota no POC, pois também os Programas Operacionais Regionais contêm medidas para a promoção do sector nas respectivas regiões. A este propósito, refira-se que o QCA III contém uma inovação fundamental nesta área e que constitui um reforço da desconcentração, numa tentativa de ultrapassar a ausência de órgãos regionais eleitos. A inovação consistiu num reforço, que correspondeu quase a uma duplicação dos financiamentos dos Programas Regionais, nos quais passou a ser inscrita uma fatia significativa dos investimentos que seriam tradicionalmente inscritos nos Programas Sectoriais. Também esta alteração veio exigir e fomentar o estabelecimento de uma articulação e coordenação entre sectores e regiões.

2. Relações entre Cultura e Ordenamento do Território

O papel da cultura na promoção da imagem e da atractividade de uma cidade ou região tem sido subvalorizado nos estudos sobre a organização dos sistemas urbanos e regionais. No entanto, a vida cultural é, cada vez mais, um elemento fundamental de atracção de investimento, especialmente se considerarmos os sectores produtivos mais modernos e inovadores. Num mundo de crescente mobilidade das pessoas, bens e capitais, as opções de localização de novos investimentos

ponderam, em grande medida, os factores locativos relacionados com o ambiente natural e cultural.

A influência das medidas culturais no desenvolvimento urbano ou territorial é mais significativa se conjugada com os aspectos tradicionalmente tidos como fundamentais nos quadros de sustentabilidade. Uma visão integrada, e de preferência estratégica, dos aspectos relacionados com o desenvolvimento económico, a coesão social, a protecção do ambiente e a acção cultural terá, em princípio, mais condições de sucesso do que um conjunto de políticas sectoriais, com relevância institucional e financeira, mas pouco integradas entre si e com as condicionantes territoriais.

A oferta de serviços da cultura é, por um lado, fundamental para a melhoria dos padrões de qualidade de vida urbanos e, por outro, um elemento de reforço da competitividade de uma cidade face aos aglomerados “concorrentes”. Assim, os aspectos da cultura contribuem quer para o desenvolvimento intra-urbano, melhorando as condições de vida, quer para a sua inserção numa rede de cidades, pela promoção da imagem e da sua visibilidade no exterior.

O aumento da competitividade de uma cidade decorrente das práticas culturais faz sentir-se, em geral, sobre actividades económicas inovadoras, ou associadas à ciência e à tecnologia, empregadoras de trabalhadores qualificados.

“A avaliação das condições oferecidas pelas cidades em matéria de equipamentos e serviços de consumo individual, social e cultural permite, em matéria de análise do sistema urbano, identificar forças de atractividade e polarização dessas cidades face aos seus territórios envolventes e mais próximos e, para além disso, avaliar o potencial de relacionamento que estas cidades possuem face ao exterior, no sentido em que as especializações possíveis, em qualquer um destes domínios, constituem, potencialmente, um factor de relação ou de cooperação com outras cidades, da mesma região ou de outras regiões.” (Quatenaire, 1997).

Para além dos equipamentos e das manifestações culturais traduzidas em espectáculos, exposições/instalações ou eventos, e portanto, relacionadas sobretudo com as artes cénicas e de palco ou com a produção de objectos culturais (pintura, escultura, literatura), há outro tipo de actividades culturais, associadas à defesa e valorização do património natural e histórico (paisagens, monumentos, centros históricos, áreas urbanas em degradação) também fundamentais para a promoção da imagem dos territórios.

Um dos exemplos mais claros encontra-se na regeneração² de centros históricos, mas podem identificar-se outros exemplos em áreas urbanas ou rurais em declínio, ou ainda nas soluções para inverter fenómenos de despovoamento, processos onde os aspectos culturais assumem um papel essencial.

² Utilizamos o termo regeneração para nos referirmos, na generalidade, aos processos de requalificação, revitalização, reabilitação e renovação urbanas.

Nas áreas rurais os produtos e as actividades produtivas estão com frequência relacionados com as origens culturais da região, como por exemplo, os acontecimentos ligados às vindimas ou a outros momentos determinantes da actividade agrícola ou pecuária. Estas manifestações culturais constituem uma das bases para o incremento do turismo e reforçam a identidade da população com as suas origens culturais locais.

O apoio aos produtos e às actividades culturais contribui, também, para reforçar o potencial endógeno das regiões. Os “negócios” da cultura dependem, em larga escala, das redes da oferta e da procura regional e, assim, estão mais ligados à sua base territorial do que outras formas de investimento produtivo. O investimento na cultura, melhorando a imagem que uma cidade ou uma região projecta para o exterior, reforça a competitividade territorial face a outras localizações alternativas.

A crescente importância da cultura parece estar muito ligada às tendências recentes das políticas de desenvolvimento económico. Em primeiro lugar, a expansão do sector está relacionada com a evolução das sociedades e com a transferência do emprego e do rendimento das indústrias tradicionais para os serviços. Em segundo lugar, as mudanças nos estilos de vida, como por exemplo o acréscimo da mobilidade individual e a expansão dos tempos de lazer, contribuem para um aumento da procura de actividades de lazer, incluindo as culturais.

Neste contexto, o papel da cultura enquanto promotor do desenvolvimento de um território pode ser visto, igualmente, pela sua contribuição para a criação de emprego. Com efeito as actividades relacionadas com a defesa, a preservação e a valorização do património, as “indústrias” da cultura e os produtos culturais são responsáveis não só pela manutenção de um elevado número de postos de trabalho, directos e indirectos, mas também pela sua expansão recente.

“A dinâmica urbana deve relacionar-se com as estruturas profissionais e as valências que o ensino superior e a investigação local possuem, designadamente nos domínios industriais, de serviços, artísticos e culturais. Assim, as estruturas de ensino local poderão encontrar formas de centralidade específicas em função das cidades e dos seus territórios.” (Quatenaire, 1997).

O acesso do cidadão à cultura, na medida em que esta contribui para uma maior consciência da cidadania e para o desenvolvimento pessoal e humano, é condição essencial para a plena participação na sociedade, podendo assumir um papel fundamental nos processos de integração social e, por esta via, contribuir para a coesão. Assim, convém melhorar o conhecimento sobre as condições de acesso à cultura e identificar os possíveis obstáculos, de forma a melhorar a participação dos cidadãos na cultura (Programa do XV Governo Constitucional, 2002).

Em síntese, parece inegável que, no futuro, as acções culturais necessitam de uma maior integração nas estratégias de desenvolvimento regional e local com

vista a maximizar o seu impacto na criação de emprego e na promoção da inovação.

A cultura não pode continuar a ser vista apenas como um dever do Estado, seja por motivos políticos de projecção da imagem dos governos, seja por razões mais filantrópicas, relacionadas com o cumprimento de obrigações de serviço público. A cultura, pelo seu potencial de crescimento, tem que passar a ser encarada como uma parte da economia privada, cuja importância é crescente, e que regista impactes significativos nas economias regionais e locais, mas também desempenha um papel determinante na evolução do conhecimento, pela geração e desenvolvimento das capacidades e produtos criativos e inovadores.

3. Os objectivos de ordenamento do território na legislação portuguesa

Influenciados pelo estudo referido no ponto um, da Universidade de Strathclyde, o nosso objectivo é perceber em que medida os Instrumentos Operacionais da Cultura, para o período 2000-2006, integram, de forma propositada, ou indirectamente, as principais orientações de ordenamento do território definidas no quadro da União Europeia e no enquadramento legal português sobre a matéria.

A análise é alargada, para além do Programa Operacional da Cultura, ao respectivo Complemento de Programação, o que permite alcançar o nível das medidas, acções e tipologias de projectos, numa tentativa de aproximação às formas de implementação e às preocupações regionais e locais. Assim, começámos por identificar a partir do EDEC e da legislação nacional sobre Ordenamento do Território os principais objectivos preconizados naqueles instrumentos.

Os três objectivos políticos identificados no EDEC são: a Coesão Económica e Social; a preservação do património natural e cultural; uma competitividade mais equilibrada do território europeu.

Estes três objectivos traduzem-se em três princípios orientadores para uma política de desenvolvimento territorial e urbano da EU: desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e equilibrado e de uma nova relação cidade-campo; garantia de igualdade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento; desenvolvimento sustentável, gestão “inteligente” e preservação da natureza e do património cultural (CE, 1999:11).

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra no seu artigo 9º, alínea e), o ordenamento do território como tarefa fundamental do Estado e a revisão constitucional de 1997 acrescentou o princípio da participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial.

Relativamente à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo foram seleccionados, do conjunto de fins apresentados (artigo 3º) em articulação com os objectivos (artigo 6º), aqueles que, a nosso ver, mais se relacionam com o ordenamento do território, tendo sido abandonados os fins e objectivos de carácter decorrente das preocupações urbanísticas:

- reforçar a coesão nacional, nomeadamente através da melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, no respeito pelos valores culturais, ambientais e paisagísticos;
- organizar o território, em particular promovendo uma distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho, cultura e lazer, rentabilizando as infra-estruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos, e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais;
- corrigir as assimetrias regionais, assegurando a igualdade de oportunidades no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas e promovendo a criação de oportunidades diversificadas de emprego como meio para a fixação de populações, particularmente nas áreas menos desenvolvidas;
- promover a valorização integrada das diversidades do território nacional;
- assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais e a preservação do equilíbrio ambiental;
- assegurar a defesa e a valorização do património natural e cultural, designadamente no que se refere aos solos com aptidão natural ou aproveitados para actividades agrícolas, pecuárias ou florestais, restringindo-se a sua afectação a outras utilizações aos casos em que tal for comprovadamente necessário;
- promover a qualidade de vida, em especial pela adequação dos níveis de densificação urbana;
- assegurar as condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades económicas, sociais e culturais;
- promover a coerência dos sistemas urbanos;
- salvaguardar e valorizar as potencialidades do espaço rural, contendo a desertificação e incentivando a criação de oportunidade de emprego;
- acautelar a protecção civil da população, prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da acção humana.

O DL nº 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, bem como o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal, explicitando as relações entre os diversos instrumentos, define como objectivos para o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (PNPOT):

- definir o quadro unitário para o desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do país, tendo em conta a identidade própria das suas diversas parcelas e a sua inserção no espaço da União Europeia;

- garantir a coesão territorial do País atenuando as assimetrias regionais e garantindo a igualdade de oportunidades;
- estabelecer a tradução espacial das estratégias de desenvolvimento económico e social;
- articular as políticas sectoriais com incidência no ordenamento do território;
- racionalizar o povoamento, a implantação de equipamentos estruturantes e a definição das redes;
- estabelecer os parâmetros de acesso às funções urbanas e às formas de mobilidade;
- definir os princípios orientadores da disciplina de ordenamento do território.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 76/2002, de 11 de Abril, que determina a elaboração do PNPO e estabelece as orientações a seguir para o seu desenvolvimento, introduz uma reformulação aos objectivos do Programa:

- estruturar o território nacional de acordo com o modelo e a estratégia de desenvolvimento económico-social sustentável do País, promovendo uma maior coesão territorial e social, bem como a adequada integração em espaços mais vastos, considerando as questões fronteiriças, ibéricas, europeias e transatlânticas;
- estimular o desenvolvimento local e regional, garantindo a equidade no acesso a infra-estruturas, equipamentos colectivos e serviços de interesse geral essenciais para a melhoria da qualidade de vida das populações e para a competitividade das empresas;
- salvaguardar e valorizar os recursos naturais e promover a sua utilização sustentável, bem como garantir a protecção dos valores ambientais e do património natural, paisagístico e cultural;
- definir princípios, orientações e critérios que promovam formas de ocupação e transformação do solo pelas actividades humanas compatíveis com os valores subjacentes aos objectivos referidos nas alíneas anteriores;
- compatibilizar opções, políticas e instrumentos de gestão territorial, incluindo os de âmbito sectorial, promovendo a coerência vertical entre os níveis nacional, regional e local e a coerência horizontal entre sectores com incidência espacial, bem como favorecer iniciativas e comportamentos dos particulares e dos agentes económicos convergentes com os objectivos definidos.

Esta análise do quadro legal português, centrada na selecção de objectivos de dimensão nacional por correspondência ao âmbito dos Programas Operacionais Sectoriais, suscita dois comentários.

Em primeiro lugar, salienta-se o carácter inovador da legislação produzida na sequência da Lei de Bases, em particular da Resolução do Conselho de Ministros

nº 76/2002, quer pelo objectivo de estruturar o território nacional de acordo com o modelo e a estratégia de desenvolvimento económico-social, promovendo em simultâneo a sua adequada integração em espaços mais vastos, quer pela preocupação com a promoção da coerência vertical e da coerência horizontal, explicitando claramente a importância da articulação entre sectores distintos com incidência espacial, quer ainda pela atenção dada à influência a exercer sobre o comportamento dos particulares e agentes económicos, abrindo de alguma forma as perspectivas para as parcerias público-privado, cujas potencialidades como instrumentos alternativos de financiamento têm sido genericamente enaltecidas.

Por outro lado, parece ser evidente a coerência entre os princípios do EDEC e os principais objectivos definidos na legislação portuguesa, o que facilita uma integração do território nacional no enquadramento do ordenamento à escala comunitária.

Apresenta-se de seguida uma proposta de grelha onde figuram os principais desígnios definidos no quadro legal para o ordenamento do território português, organizados em níveis gerais, que se desdobram em objectivos específicos. Pretende-se que esta grelha, sintetizando os propósitos de ordenamento do território, facilite uma avaliação do grau em que foram integradas nos Programas Operacionais as preocupações territoriais consagradas na legislação portuguesa.

Na elaboração da matriz houve duas preocupações formais: a maior fidelidade ao enunciado dos objectivos tal como formulados nos diplomas legais, e daí a repetição de termos como por exemplo “promover”, e um levantamento exaustivo dos objectivos desde que os mesmos se aplicassem ao nível nacional.

4. Articulação entre os Instrumentos Operacionais da Cultura e os Objectivos de Ordenamento do Território

O Programa Operacional da Cultura (POC) está integrado no Eixo 1 do QCA III – elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social.

O actual POC encerra uma inovação fundamental que deve ser destacada antes de se entrar na análise do seu “conteúdo territorial”. Com efeito, a Cultura não mereceu um lugar individualizado nos Quadros Comunitários de Apoio anteriores, aparecendo ligada ao Turismo³, como veículo para melhorar e diversificar a oferta turística, desempenhando portanto um papel subordinado ao apoio àquele sector nos períodos de programação anteriores.

³ No QCA II a Cultura estava representada por duas medidas do Subprograma Turismo e Património Cultural, do Programa Operacional da Modernização do Tecido Económico: Medida 4 – Valorização do Património Cultural e Medida 5 – Museus e outros equipamentos culturais.

Quadro 1 - Grelha de Síntese dos Objectivos Consagrados no Quadro Legal Português sobre Ordenamento do Território

OBJECTIVOS GERAIS	OBJECTIVOS ESPECÍFICOS
Nível 1 Reforçar a Coesão territorial nacional e estimular o desenvolvimento Local e regional	1. Melhorar das condições de vida e de trabalho
	2. Corrigir as assimetrias regionais
	3. Promover a diversidade das oportunidades de emprego
	4. Promover a valorização integrada das diversidades do território nacional
	5. Promover a igualdade de oportunidades no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas
Área de transição Entre os objectivos de nível 1 e de nível 2	6. Promover a qualidade de vida, pela adequação dos níveis de densificação urbana
	7. Promover a criação de emprego como meio de fixação da população, em particular nas áreas menos desenvolvidas
Nível 2 Estruturar e organizar o território nacional	8. Promover uma distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho, cultura e lazer
	9. Rentabilizar as infra-estruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos
	10. Promover o aproveitamento das áreas intersticiais
	11. Promover a coerência dos sistemas urbanos
Nível 3 Salvaguardar e valorizar os recursos naturais e culturais e promover a sua utilização sustentável	12. Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais
	13. Preservar o equilíbrio ambiental
	14. Preservar e valorizar o património cultural
	15. Preservar e valorizar os solos agrícolas e florestais, restringindo a sua afectação a outras utilizações
	16. Valorizar as potencialidades do espaço rural, contendo a desertificação e incentivando a criação de emprego
	17. Acautelar a protecção civil da população, prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da acção humana
Nível 4 Assegurar a articulação vertical e horizontal e a compatibilização da actuação privada com os objectivos públicos	18. Articular as políticas sectoriais com incidência no Ordenamento do Território
	19. Compatibilizar opções, políticas e instrumentos de gestão territorial
	20. Promover a coerência vertical, entre os níveis nacional, regional e local
	21. Promover a coerência horizontal entre sectores distintos com incidência espacial
	22. Favorecer iniciativas e comportamentos dos particulares e dos agentes económicos

Pelo contrário, para 2000-2006, a autonomização da Cultura num Programa Operacional específico atesta a importância que o sector pode revelar na melhoria da Coesão Económica e Social, na atenuação das assimetrias regionais e na promoção da igualdade de oportunidades de acesso ao conhecimento.

Para efeitos da avaliação do grau em que foram integrados os objectivos de ordenamento do território nos instrumentos operacionais da cultura, a análise será separada em duas partes: uma, a que chamaremos “A Estratégia”, correspondente, grosso modo, ao Enquadramento e à Apresentação dos Eixos Estratégicos do POC, relativa ao conteúdo mais conceptual e teórico, portanto mais explicativo e descritivo, outra, que designaremos por “A Concretização”, que analisará a Apresenta-

ção das Medidas do Programa, e que se revela de carácter mais operacional e prático, onde se integra também a análise do Complemento de Programação (CP/POC).

4.1. A Estratégia

O documento começa por considerar que “tendo a cultura um carácter transversal relativamente a outras intervenções sectoriais e regionais, deve ser perspectivada e avaliada num contexto muito amplo de articulações e interdependências no quadro do PDR” (POC: 7), e avança identificando os programas operacionais com os quais é essencial o estabelecimento de complementaridades: Economia; Emprego, Formação e Desenvolvimento Social; Ciência e Tecnologia; Sociedade da Informação; Intervenções Regionais. Neste âmbito as preocupações de articulação sectorial do POC não poderiam ser mais coincidentes com o objectivo geral de nível 4 definido na matriz do Quadro 1, e em particular com os objectivos específicos relativos à coerência vertical e horizontal.

Por outro lado é referido que “apesar da importância dos fundos nacionais e comunitários mobilizados, não podemos deixar de ter presente a contribuição de outros recursos públicos e privados para o desenvolvimento do sector” (POC, pág. 7) o que demonstra uma integração do objectivo específico “Favorecer iniciativas e comportamentos dos particulares e dos agentes económicos”. A este propósito pode também ler-se: “prevê-se que as acções sejam realizadas por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos ou através de parcerias entre estas entidades, visando o desenvolvimento de projectos comuns” (POC: 9).

Ainda o capítulo de enquadramento refere que o POC poderá contribuir para:

- a promoção do emprego e a coesão social (Obj. geral de nível 1);
- o desenvolvimento do perfil produtivo do país (Obj. geral de nível 1);
- o desenvolvimento sustentado das regiões e a coesão nacional (Obj. geral de nível 1);
- a protecção do ambiente e a igualdade de oportunidades (Obj. gerais de nível 1 e 3).

Revela-se assim, grande aderência à estrutura de objectivos gerais definida na matriz, com maior ênfase para os de 1º nível (Reforçar a Coesão territorial nacional e estimular o desenvolvimento local e regional) e 3º nível (Salvaguardar e valorizar os recursos naturais e culturais e promover a sua utilização sustentável), e em menor escala, para os de 2º nível (Estruturar e organizar o território nacional), apresentando um elevado grau de coerência entre os objectivos gerais definidos para o POC e os objectivos de Ordenamento do Território.

Aliás, a avaliação ex-ante do programa refere que “a visão da valorização do património histórico e cultural e do alargamento da oferta cultural, que se reco-

nhece no desenho do Programa Operacional da Cultura, permite estimar com segurança efeitos positivos sobre a qualidade ambiental, o quadro competitivo do comércio e do turismo, a imagem dos territórios menos desenvolvidos e a travagem do declínio rural.” (CP/POC: 113).

Ainda é possível, se aprofundarmos o nível de análise, encontrar na concretização daqueles objectivos, várias questões que confirmam a integração de preocupações territoriais no POC:

- a ideia de valorização de uma herança cultural comum, radicada nos patrimónios regionais/nacionais, como forma de reforçar o sentimento de pertença dos cidadãos à União Europeia, constitui efectivamente um factor importante de coesão;
- os investimentos na recuperação do património histórico, na criação e infra-estruturas e na dinamização de novas actividades culturais contribuem para o aumento directo e indirecto do emprego, bem como para a sua qualificação;
- a dinamização de actividades associadas à fruição do património e de bens culturais;
- a valorização do património, pelo país, é um importante factor para a criação de condições de crescimento local, de fixação das populações e de incremento das actividades económicas;
- a criação de uma rede equilibrada de infra-estruturas culturais contribuirá também, de forma significativa, para o desenvolvimento harmonioso da rede urbana, reforçando os centros de média dimensão, dotando-os de infra-estruturas culturais adequadas e permitindo a acesso das populações a bens e serviços culturais que actualmente lhes estão vedados;
- a igualdade de oportunidades de todos os cidadãos no acesso ao conhecimento e ao progresso.

Todavia, ainda mais realce é dado às questões territoriais no ponto relativo aos Eixos Estratégicos do Programa: “Facilitar e generalizar o acesso à Cultura e fomentar a criação artística e literária são, assim, factores determinantes de qualidade de vida, de valorização pessoal e social, de prevenção e redução de fenómenos de exclusão. (...) actividade cultural deve constituir um factor estruturante do tecido urbano e social e contribuir para a redução das assimetrias regionais.” (POC: 19).

Neste contexto são definidos dois objectivos essenciais que se traduzem em dois eixos estratégicos, dos quais o primeiro de carácter mais social e económico, aposta sobretudo na criação de emprego e de riqueza, mas também na preservação dos bens patrimoniais, enquanto o segundo apresenta um cariz marcadamente territorial:

- O objectivo “Reforçar a cultura como factor de desenvolvimento e de emprego” dá origem ao Eixo - Valorizar o património histórico e cultural;

- O objectivo “Promover um maior equilíbrio espacial no acesso à cultura” concretiza-se no Eixo - Favorecer o acesso a bens culturais.

O POC considera que “importa melhorar e favorecer os meios de acesso à Cultura porque os estrangulamentos neste domínio são cada vez mais entendidos como factor de subdesenvolvimento social e económico” (POC: 22). Assim, o Programa pretende contribuir para “colmatar as falhas que ainda existem no caminho para a igualdade de oportunidades dos cidadãos sobretudo as ditadas por assimetrias regionais, nas quais o FEDER pode desempenhar um papel importante” (POC: 23).

O objectivo de criação de uma rede de recintos culturais, e a posterior promoção de manifestações culturais, “permitirá levar a cultura e a informação aos principais centros urbanos das regiões mais afastadas das grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto” (POC: 23).

As metas a atingir no final do período de vigência do Programa, como efeitos da concretização dos objectivos essenciais, prendem-se com o aumento do número global de visitantes/ano nos Museus Nacionais e Monumentos; com o aumento do número de espectadores no domínio das artes e dos espectáculos, através da abertura ao público e remodelação de salas de espectáculos em regiões e locais onde actualmente não existem infra-estruturas que possibilitem a realização de actividades artísticas; e ainda com a criação de postos de trabalho temporários e permanentes.

Percebe-se, assim, que o Programa não pretende apenas recuperar imóveis e locais de interesse histórico, arquitectónico e cultural ou aumentar a rede de recintos culturais, mas que, para além destes projectos de natureza infra-estrutural, há também preocupações de carácter imaterial, como o aumento das oportunidades de acesso à cultura. Todavia, os investimentos imateriais corresponderão no máximo a 25% do total no final do período, encontrando-se repartidos de forma desigual pelos eixos, medidas e anos de vigência.

Na explicitação do primeiro eixo (POC: 21) considerou-se prioritário o turismo cultural, o que de alguma forma vem contrariar a principal inovação do programa que consiste na autonomização da cultura face ao turismo, aparecendo com menor destaque os impactes positivos que a valorização do património pode ter noutras actividades económicas, como a indústria de conteúdos, ou como fonte de inspiração e criatividade artística e de inovação ou recreação, sendo relegados para segundo plano a importância da cultura como veículo de desenvolvimento do potencial humano e da valorização pessoal.

No segundo eixo o enfoque é posto na criação de uma rede de recintos culturais, como um “instrumento evidente de desenvolvimento regional, na medida em que contribuem para a fixação das populações, para o crescimento de pequenas iniciativas económicas satélites da realização de espectáculos e, naturalmente, para

a valorização cultural das populações. São infra-estruturas básicas indispensáveis, porque sem elas a maior parte das regiões fica praticamente impedida de aceder a esses bens culturais” (POC: 23), demonstrando assim um elevado grau de concordância com as preocupações de desenvolvimento da base territorial.

Para dinamizar o acesso à cultura será também promovida a utilização de novas tecnologias na divulgação do património histórico, arquitectónico, museológico e documental.

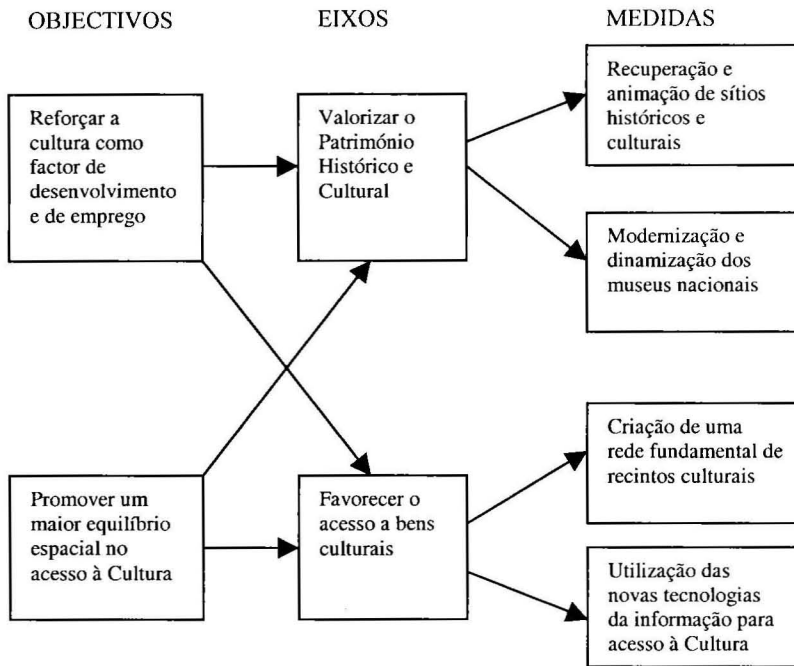
Apesar do Programa referir que o seu “impacto regional merece ser realçado visto que envolve acções que se estendem ao longo de todo o país” (POC: 24), salienta-se a ausência de formas específicas de intervenção nas regiões, mesmo sendo inegável a dimensão das preocupações com a diminuição das assimetrias regionais no acesso aos bens e produtos culturais, assim como com a valorização do património. Na descrição da situação actual a identificação das carências é, sempre que possível, desagregada espacialmente, numa tentativa de dar a conhecer as necessidades específicas das regiões. Contudo, esta dimensão territorial não é reproduzida na definição de objectivos essenciais e de eixos estratégicos.

Entende-se, naturalmente, que se trata de uma “intervenção operacional de âmbito nacional – porque a natureza das acções justifica e exige uma abordagem transregional, na lógica de uma rede integrada” (POC: 24), mas parece exíguo que a única referência feita às regiões consista no quadro relativo ao investimento por regiões, cuja distribuição não parece contribuir para a inversão dos desequilíbrios regionais detectados, já que as regiões Norte e Centro assumem valores superiores a 30%, figurando o Alentejo apenas com perto de 9% e o Algarve, onde havia sido identificado uma necessidade de reforço do investimento, não atinge os 3%.

De qualquer forma sublinha-se a transferência feita, relativamente ao QCA II, das regiões Norte e Centro para um reforço do investimento no Alentejo e Algarve, traduzindo uma ventilação regional com tendência a uma perspectiva de reequilíbrio.

4.2. A Concretização

A arquitectura do POC organiza-se em objectivos, eixos prioritários e medidas da seguinte forma:



Fonte: POC, pág. 25

Contrariamente ao verificado no ponto anterior para a componente mais estratégica do Programa, quando se analisa a sua parte operativa, em particular a pirâmide de medidas para a concretização dos eixos estratégicos, a dimensão territorial aparece de forma mais fluida, não estando explicitamente referida, mesmo nas medidas do Eixo 2 – Favorecer o acesso a bens culturais.

Com efeito, a organização do eixo 2, em medidas e acções, é muito mais operacionalizada através da disponibilização de equipamentos e infra-estruturas, do que da promoção do acesso, que é mais secundarizada neste capítulo do Programa.

Enquanto a leitura dos primeiros pontos do POC parecia apontar para um conjunto de medidas que pudessem promover o desenvolvimento das actividades culturais e das indústrias da cultura ao nível regional ou local e, assim, induzir uma real aproximação nas oportunidades de acesso aos produtos da cultura, verifica-se que a estrutura de medidas, objectivos e metas indica sobretudo realizações ao nível material, aparecendo apenas num segundo plano a promoção da realização de acontecimentos culturais nos recintos criados ou recuperados.

A criação de infra-estruturas pode favorecer mas não conduz forçosamente à realização de manifestações culturais que contribuam para o reequilíbrio regional

pretendido no acesso à cultura, isto é, de um ponto de vista teórico não é lícito inferir que a melhoria das condições de oferta, de *per si*, induz maior procura.

A leitura detalhada de cada medida confirma que a implementação do POC assenta mais na criação de equipamentos e na valorização ou preservação do património do que em exercícios mais imateriais de dinamização ou produção de actividades e eventos culturais nas regiões afastadas dos “grandes centros culturais”.

Desta forma a concretização dos instrumentos operacionais da cultura aproxima-se sobretudo do objectivo geral de ordenamento do território, designado de nível 3 - Salvar e valorizar os recursos naturais e culturais e promover a sua utilização sustentável, mais do que das orientações para a coesão social e territorial.

A medida 1.1. – Recuperação e animação de sítios históricos e culturais - consiste na melhoria de um conjunto de monumentos e imóveis classificados como património histórico, sendo dada prioridade às acções em locais que disponham de valioso património cultural, podendo potenciar fluxos turísticos, o que orienta a selecção dos locais a privilegiar apenas numa óptica do património existente.

Ser-lhe-ão associadas acções de animação, correspondentes a 25% do investimento, que passam pelo lançamento de grandes eventos culturais capazes de projectar internacionalmente a cultura portuguesa e as regiões onde se realizam.

Pretende-se que estas manifestações culturais tenham dimensão e impacte internacional, o que revela uma orientação da medida para uma tipologia de acontecimentos e eventos de dimensão nacional, ainda que possam decorrer daí impactes positivos para as respectivas regiões.

Quadro 2. Tipologia de projectos da Medida 1.1.

Recuperação e animação de sítios históricos e culturais

Obras de recuperação e de valorização de monumentos, sítios históricos e arqueológicos
Edição de publicações e outros suportes documentais e digitais com conteúdos relativos ao património
Acontecimentos culturais ligados à valorização e animação do património
Grandes eventos culturais

A Medida 1.2. – Modernização e dinamização dos museus nacionais – consiste na revitalização dos principais museus nacionais com vista a valorizar uma rede nacional de museus. Dirige-se apenas aos museus nacionais, sendo os museus regionais ou locais apoiados nas respectivas intervenções operacionais regionais, sendo portanto, igualmente, uma medida que decorre de uma abordagem à escala nacional. Também aqui estão incorporadas acções relativas à dinamização dos museus, em paralelo às medidas físicas.

**Quadro 3. Tipologia de projectos da Medida 1.2.
Modernização e dinamização dos museus nacionais**

Obras de construção, de recuperação ou de valorização dos museus
Oficinas de conservação e de restauro nos museus
Serviços dos museus: bibliotecas, mediatecas, arquivos fotográficos, extensões educativas, etc
Exposições permanentes ou temporárias
Instrumentos de divulgação pública dos museus e/ou das suas colecções
Estudos e outros instrumentos de reflexão/divulgação sobre museologia e museografia

De um ponto de vista da análise do seu conteúdo a Medida 2.1. – Favorecer o acesso a bens culturais – é a medida que encerra mais preocupações territoriais e de melhoria nas oportunidades de acesso a bens e produtos culturais.

Pretende-se a “criação de uma rede nacional de recintos culturais mas também a correspondente dinamização das actividades culturais, incluindo não só a construção, recuperação, adaptação e equipamento de recintos, mas igualmente a promoção de actividades culturais no âmbito das artes do espectáculo, em grandes centros urbanos, designadamente capitais de distrito onde não existam salas nem equipamentos adequados à realização de actividades culturais” (POC:31).

Neste âmbito, para além do apoio à promoção e realização de espectáculos, durante o primeiro ano de actividade de um equipamento, no sentido da criação de hábitos de consumo, é ainda apoiada a criação de núcleos de programação regular e o projecto designado “Desenvolvimento de Públicos”.

**Quadro 4. Tipologia de projectos da Medida 2.1.
Criação de uma rede fundamental de recintos culturais**

Construção, recuperação ou valorização de recintos culturais
Eventos de animação cultural, na fase de arranque dos mesmos recintos
Difusão nacional das artes do espectáculo
Formação de novos públicos
Promoção da cultura popular

A medida 2.2. – Utilização das novas tecnologias da informação para acesso à cultura – promovendo uma globalização do acesso a produtos culturais, não introduz diferenciações espaciais de realce, pois aplica-se indiferenciadamente à totalidade do território nacional, sendo o seu impacte territorial apenas relacionado com o peso regional diferenciado do acesso à Internet.

Por outro lado, esta medida pode ter um contributo importante na afirmação da identidade nacional no contexto europeu, pois disponibilizará, para além da sociedade portuguesa, uma herança patrimonial relacionada sobretudo com a língua e a literatura, através do acesso a bibliotecas e arquivos históricos e, assim, desempenha também um papel no ordenamento do território.

Quadro 5. Tipologia de projectos da Medida 2.2.**Utilização de novas tecnologias da informação para acesso à cultura**

Inventariação e digitalização do Património Imóvel e Móvel e a sua divulgação
Rede informática dos museus de apoio aos utentes
Tratamento e digitalização dos arquivos, fundos bibliográficos e do património musical português
Outros instrumentos de divulgação da informação de carácter cultural

Na parte referente à descrição das medidas, apesar da ausência de referências regionais, é apresentado um quadro com a regionalização do investimento por NUT II (POC: 46). A sua leitura permite duas conclusões: o grande desequilíbrio relativo em favor do eixo 1 para a globalidade do programa, que corresponde aproximadamente a 80% do total, isto é, de grosso modo, em favor das medidas de natureza mais infra-estrutural; a manutenção deste desequilíbrio em todas as regiões, embora mais atenuado na Região Norte e Algarve, onde ronda os 68%.

5. Notas finais

A debilidade da metodologia utilizada é assumida sobretudo pelo elevado grau de subjectividade que está associado a uma análise qualitativa e descritiva, o que transforma estas conclusões numa leitura entre várias possíveis. Porém, relembra-se o recurso feito à definição dos objectivos de ordenamento do território com base no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário e na legislação em vigor em Portugal sobre a matéria, numa tentativa de fixar aqueles objectivos a um quadro pré-definido.

Em primeiro lugar salienta-se a existência de uma articulação entre objectivos de ordenamento do território e os objectivos de desenvolvimento da política de cultura definidos no POC. Essa articulação não está apenas implícita, aparece formulada explicitamente em frequentes passagens dos textos, quer do Programa Operacional da Cultura, quer do seu Complemento de Programação. Assim, pode afirmar-se que a integração de preocupações territoriais nestes instrumentos operacionais não é acidental. Pelo contrário, a redacção do POC revela uma intencionalidade na importância que atribui à diminuição das assimetrias regionais no acesso à cultura, como forma de promover a coesão social e territorial e de evitar as injustiças sociais, resultantes das diferentes oportunidades de acesso ao conhecimento e aos equipamentos culturais.

Em segundo lugar, cabe destacar que a articulação encontrada entre objectivos de ordenamento do território e objectivos do POC não se verifica de forma transversal ao Programa, traduzindo-se de modo diferenciado nos eixos e nas medidas e revelando, também, uma temporalidade mais acentuada nos três últi-

Quadro 6 - Matriz síntese de articulação e intensidade entre Objectivos de Ordenamento do Território e Eixos Estratégicos do Programa Operacional da Cultura

	A Estratégia	
	Valorização do património histórico e cultural	Promoção do acesso a bens culturais
Reforçar a coesão territorial nacional e estimular o desenvolvimento regional e local	++	+++
Estruturar e organizar o território nacional	+	Sem expressão
Salvaguardar e valorizar os recursos naturais e culturais e promover a sua utilização sustentável	+++	+
Assegurar a articulação vertical e horizontal e a compatibilização da actuação privada com os objectivos públicos	+++	

Legenda: +++ articulação positiva forte; ++ articulação positiva média; + articulação positiva fraca

mos anos do período de programação 2000-2006, e mais reduzida nos anos iniciais.

A definição da estratégia do POC apresenta, em geral, maior aderência aos objectivos de ordenamento do território, do que a parte correspondente à descrição das medidas, onde não é possível encontrar uma tradução nítida das preocupações territoriais definidas na estratégia. Naturalmente, a concepção estratégica de um programa, sendo mais conceptual e teórica, pode encerrar uma filosofia de desenvolvimento bastante mais integrada e abrangente do que a definição de medidas de concretização de carácter mais técnico e operacional.

Por outro lado, observa-se que na parte estratégica do Programa a articulação com os objectivos de ordenamento do território é feita sobretudo ao nível do “reforço da coesão territorial nacional e da promoção do desenvolvimento regional e local”, enquanto na definição de medidas e no Complemento de Programação se encontra sobretudo objectivos relacionados com “a valorização dos recursos naturais e culturais e a sua utilização sustentável”.

Neste contexto pode dizer-se que a formulação da componente estratégica do Programa dá mais destaque às acções de carácter imaterial, mais relacionadas com o objectivo da diminuição das assimetrias, através da promoção do acesso, do que a concretização das medidas, mais orientada para as infra-estruturas, o que aliás é confirmado pela ventilação do investimento total para cada medida.

A análise por eixos revela também diferenciações. Enquanto o Eixo 1 – Valorizar o património histórico e cultural – apresenta na globalidade menos articulação com os objectivos de ordenamento do território, sobretudo no que se refere à concretização das medidas, o Eixo 2 – Favorecer o acesso a bens culturais - demonstra uma perspectiva mais territorial, sobretudo na sua definição estratégica.

Por outro lado, o Eixo 1, quer para a parte estratégica, quer para as medidas, apresenta maior coerência com os objectivos de nível 3 definidos no Quadro 1, relacionados com a valorização do património, enquanto o Eixo 2 apresenta maior articulação com as preocupações de coesão na parte estratégica, mas maior coerência com a valorização do património na parte das medidas.

No que se refere às medidas, pode dizer-se que todas se articulam com o objectivo da valorização do património, sendo a sua definição mais infra-estrutural do que imaterial. Refira-se, contudo, a especificidade da medida 2.1. onde é possível encontrar mais preocupações territoriais nos domínios cobertos. Repare-se que a medida 1.1. se dirige aos imóveis e locais de relevante interesse histórico e patrimonial e a medida 1.2. aos museus nacionais, o que determina que o investimento é orientado à partida para as áreas onde se situa o património e os museus, o que inviabiliza, de alguma forma, a introdução de uma perspectiva de reequilíbrio territorial. Já a medida 2.1. se preocupa com a criação de uma rede de recintos culturais, para dotar em infra-estruturas multivalentes as regiões mais carenciadas.

Quadro 7 - Matriz síntese de articulação e intensidade entre Objectivos de Ordenamento do Território e Medidas do Programa Operacional da Cultura

	A Concretização			
	Valorização do património histórico e cultural		Promoção do acesso a bens culturais	
	Recuperação e animação de sítios históricos e culturais	Modernização e dinamização dos museus nacionais	Criação de uma rede fundamental de recintos culturais	Utilização de novas tecnologias da informação para acesso à cultura
Reforçar a Coesão territorial nacional e estimular o desenvolvimento regional e local	+	+	+++	+
Estruturar e organizar o território nacional	+	+	+++	+
Salvaguardar e valorizar os recursos naturais e culturais e promover a sua utilização sustentável	+++	+++	++	++
Assegurar a articulação vertical e horizontal e a compatibilização da actuação privada com os objectivos públicos	Sem expressão			

No que concerne às acções imateriais, a medida 2.1. apresenta mais garantias de efectivação da igualdade de oportunidades de acesso aos bens e produtos culturais, através dos objectivos de formação de novos públicos e do apoio à promoção e realização de espectáculos, durante o primeiro ano de actividade de um equipamento, no sentido da criação de hábitos de consumo culturais.

Sublinhe-se que a articulação do POC com o ordenamento do território se faz também através do objectivo da criação de emprego local e regional que, além de assumir uma dimensão significativa, é transversal ao conjunto das medidas do programa, contribuindo para a melhoria das condições de vida e de trabalho e concorrendo assim para a diminuição de assimetrias regionais. Apesar das evidentes articulações com as preocupações de ordenamento do território, mais elaboradas de um ponto de vista teórico do que de concretização prática, refira-se que o POC poderia ir mais além na identificação de medidas que dessem reposta a diferentes carências regionais. A avaliação ex-ante refere que existe “uma distribuição orçamental pelas medidas que, sendo consistente globalmente, revela algumas fragilidades específicas (...) no desequilíbrio evidenciado pela ventilação regional dos meios financeiros envolvidos, em especial na sua limitação nas grandes regiões turísticas do país”. (CP/POC: 123)

Por fim importa ter presente, por um lado, que um Programa Operacional Sectorial é uma abordagem à escala nacional e, por outro, que os Programas Operacionais Regionais incluem uma componente desconcentrada da cultura, mas isso não invalida que o POC pudesse identificar uma tipologia de áreas mercedoras de actuações específicas.

Bibliografia

- BAPTISTA E SILVA, Jorge (2001), “Monitorização de Planos e sua Operacionalização”, *Urbanismo*, Ano 3, Primavera 2001, pp. 15-20, Lisboa, CML.
- BENKO, G. ; LIPIETZ, A. (2000), *La richesse des régions, la nouvelle géographie économique*, coll. Économie en liberté, Paris, PUF.
- CEMAT (1992), *European Regional Planning Strategy*, Council of Europe, Strasbourg, Publishing and Documentation Service.
- CHORINCAS, Joana (2003), *Dinâmicas Regionais em Portugal – Demografia e Investimentos*, Lisboa, DPP/MF.
- Comissão das Comunidades Europeias (1991), *Europa 2000 Perspectivas para o Desenvolvimento do Território da Comunidade*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (1999), *EDEC Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, Para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da EU*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (1998), *Comunicação da Comissão Desenvolvimento Urbano e Sustentável na União Europeia: um quadro de acção*, COM(98) 605, final, policopiado.
- Comissão Europeia/Ministério do Planeamento (2000), *Quadro Comunitário de Apoio III*, Lisboa, DGDR.

- Commission Européenne (1999), *Évaluer les programmes socio-économiques – Conception et conduite d'une évaluation*, VOL. I, II, III, IV, V, VI, Collection MEANS, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Commission Européenne (2000), *Vers un référentiel pour mesurer la qualité de la vie dans 58 villes européennes. L'Audit Urbain – L'Annuaire, bilan et section comparative*, Vol. 1, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (2000), *As infra-estruturas produtivas e os factores de competitividade das regiões e cidades portuguesas*, Lisboa, DGDR.
- European Commission (1994), *Europe 2000+ Cooperation for European territorial development*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (1997), *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Expert group on the Urban Environment of the European Commission (1996), *European sustainable cities*, Luxembourg, Office for the Official Publications of European Communities.
- FERRÃO, João (1997), “Rede Urbana, Instrumento de Equidade, Coesão e Desenvolvimento?”, *Colóquio a Política das Cidades*, Lisboa, CES, Série Estudos e Documentos.
- FERREIRA, M^a Júlia; ROSADO, Ana Rita (2001), “As Grandes Áreas Urbanas Portuguesas, Conceitos e Delimitação Espacial” *Actas do Seminário Território e Administração, Gestão de Grandes Áreas Urbanas*, coord. Margarida Pereira, Lisboa, CEGPR/UNL, CEG/UL, CESUR, LNEC.
- Gestor do POC (2002), Especificações técnicas do Concurso Público Internacional para a realização do estudo de avaliação intercalar do POC (pode ser consultado no sítio da Internet poc.min-cultura.pt).
- GOUX-BAUDIMENT, F. (2001), *Quand les territoires pensent leurs futurs*, Paris, Éditions de l'Aube.
- GUERRA, Isabel (2000), “Planeamento Estratégico das Cidades”, *Cidades*, n^o 1, Dezembro, pp. 37-55.
- L'Agence Européenne “Territoires et Synergies”, (2002), *Impact des politiques communautaires sur le territoire et coût de l'absence de coordination*, Direction-Générale de la Politique Régionale, policopiado.
- MEPAT/SEALOT (1999), *O Território para o Século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão – Seminário Internacional – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)*, Lisboa, DGOTDU.
- MEPAT/SEDR (1999), *Portugal. Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social – Uma Visão Estratégica para Vencer o Séc. XXI*, Lisboa, MEPAT.
- Ministério do Planeamento (1999), *Portugal – Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006*, Lisboa, MP.
- MUSSO, Pierre ; CROZET, Y. ; JOIGNAUX, Guy (2001), « Réseaux et territoires : la construction d'une problématique », *Territoires 2020, Revue d'études et de prospective*, n^o 3, 1^{er} semestre, 2001, Paris, DATAR/La Documentation Française.
- NEVES, A. Oliveira (1996), *Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades*, Lisboa, Celta.
- OECD (2001), *Towards a New Role for Spatial Planning*, Paris, OECD Publications.
- Presidência do Conselho de Ministros (2003), *Programa do XV Governo Constitucional*, Lisboa, PCM.
- QUATERNAIRE (1997), *Sistema Urbano Nacional: Cidades Médias e Dinâmicas Territoriais*, Lisboa, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.
- ROZENBLAT, Céline; CICILLE, Patricia (2003), *Les villes européennes : éléments de comparaison*, Paris, DATAR/ La Documentation Française.
- SALGUEIRO, Teresa B. (2001), *Lisboa, Periferia e Centralidades*, Oeiras, Celta.
- SALLEZ, Allain (1993), *Les Villes, Lieux d'Europe*, Paris, Datar/Éditions de l'Aube.
- University of Strathclyde, Nordregio (2001), *The Spatial and Urban Dimensions in the Objective 1 Programmes*, Final Report to the European Commission, policopiado.