

Orientações políticas internacionais no contexto do urbanismo e ordenamento do território. Enquadramento

“Criou-se, no começo deste século, um Urbanismo que, começando como uma «arte» de embelezar as cidades, se transformou a pouco e pouco numa convergência de ciências postas ao serviço do planeamento de aglomerações racionais, onde se pudessem assegurar aos homens condições vantajosas de vida e de trabalho.”(Ribeiro, O.,1966/1994) ¹

O espaço urbano desempenha um papel fundamental como suporte à vida humana. O ser humano, desde a passagem de uma vida nómada a uma vida mais sedentária, cuidou do seu habitat preparando-o para nele desempenhar as actividades que complementavam a busca de energia, fundamental para a sobrevivência. Quando o domínio da técnica agrícola e pastoril permitiu aos grupos uma fixação mais permanente no território o habitat transformou-se numa complexa rede de estruturas que, da simples aldeia à maior cidade ancestral, revela cuidado desde à localização das estruturas edificadas à escolha do local para essa fixação. A evolução das sociedades, o contacto e relacionamento entre diferentes grupos, a necessidade de protecção, são, desde os primeiros assentamentos humanos, responsáveis pela transformação do espaço promovendo os interesses das populações. Ao longo da História da sociedade as cidades sempre foram sinónimo de desejo, de garantia de protecção que aumentava a esperança de vida. Com a evolução do processo industrial, a partir do Século XVIII d.C., as cidades transformam-se em pólos atractivos para a população por transmitirem, nos moldes das sociedades de então, uma fonte de rendimento a partir do trabalho fabril, contrapondo com o declínio da mão-de-obra agrícola.

A transformação das cidades, quer nos usos que acolhem quer no número elevado de população que para elas se desloca, origina um crescimento rápido das aglomerações acarretando com isso um conjunto, também complexo, de problemas que impedem o funcionamento das estruturas urbanas, quer no que respeita à disponibilidade de condições de vida às populações, quer na garantia de uma estrutura funcional que permita o crescimento económico.

A Expansão da sociedade industrial foi responsável por uma transformação complexa nas cidades e na forma como se pensava responder aos problemas gerados. Se até então, com maior ou menor incidência funcional, o sentido crítico e estético e a escala humana

¹ **Orlando Ribeiro** – Uma das maiores referências da geografia portuguesa do século XX, dedicou parte do seu trabalho ao estudo da geografia urbana e do espaço urbano em Portugal. Dedicou-se, essencialmente, ao estudo dos factores de desenvolvimento e ao estado de arte dos espaços urbanos portugueses.

como referência permitia garantir um crescimento equilibrado dos espaços urbanos, a repentina necessidade de habitação, as complexas relações que se estabeleceram nos espaços urbanos entre as diferentes funções que acolhem, originou o surgimento de um mais complexo pensamento sobre a cidade que dava forma à ciência urbanística (Benevolo, L., 1963/1994² & Choay, F., 1965/1998³).

A partir do Século XIX d.C. surgem diferentes correntes teóricas sobre os modelos de intervenção no espaço urbano que, a partir do primeiro quartel do Século XX d.C., dão origem a Escolas⁴ e grupos de profissionais especializados nessa temática. A cidade passa a ser estudada não só nos aspectos estéticos mas sobretudo nos aspectos sociais e funcionais

A partir do Século XX o habitat humano é, por força e razão da necessidade, estudado de forma sistemática na tentativa de resolver os problemas que o afectam. A cidade é agora entendida como algo mais complexo que a simples ordenação dos edifícios pois “...*não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. Está envolvida nos processos vitais das pessoas que a compõem; é um produto da natureza e particularmente da natureza humana.*” (Park, R., 1916/1967)⁵.

“O desenvolvimento do urbanismo é, em todos os países cultos, cada vez mais importante.” (Montez, P. 1933)⁶ e o interesse internacional pelos problemas que afectam as cidades gera um conjunto de princípios que fundamentam as práticas urbanísticas dos diferentes países na busca por um espaço urbano mais qualificado e que garanta a satisfação dos interesses das populações.

Muitas das cidades europeias são reestruturadas, no final do Século XIX, através de intervenções a grande escala com a intenção de minimizar os impactes negativos que o período de crescimento industrial estava a provocar. Essas intervenções, que se aplicam

² **Leonardo Benevolo** (N. 1923) – Arquitecto Italiano, especializado em história da arquitectura, tem uma vasta obra de textos e livros na área da história do urbanismo e da cidade.

³ **Françoise Choay** (N. 1925) – Historiadora especializada na área do urbanismo e património, professora na Universidade de Paris VIII é licenciada em filosofia. Publicou uma das obras de referência na área do urbanismo, *Urbanismo: realidades e utopias*, onde reunindo informação sobre os principais pensamentos e pensadores sobre o espaço urbano os reúne consoante os seus motivos, propondo uma divisão entre os pré-urbanistas e os urbanistas agrupados segundo o seu pensamento sobre a cidade.

⁴ A primeira Universidade a disponibilizar um Curso de Urbanismo foi a Universidade de Liverpool, em Inglaterra, na década de 1910 (cf. Lourenço, 2003)

⁵ **Robert Park** (1864-1944) – A apresenta a cidade como organismo social, Fundador da **Escola de Chicago** (1916 até década de 1930), foi a principal influência na sociologia urbana durante o princípio do século XX, relacionando a cidade como o habitat humano e aplicando-lhe os princípios da ecologia. Destacamos alguns dos principais representantes da Escola de Chicago: **Ernest Burgess** (1886-1966) – que apresenta o modelo generalizável de desenvolvimento (crescimento) urbano | **Robert McKenzie** (1885-1940) – que estabelece a relação entre a ecologia humana (social) com a ecologia das plantas e animais **Louis Wirth** (1897-1952) – um teórico do urbanismo social e da teoria sócio-psicológica, introduziu a palavra *Gueto* no livro com o mesmo nome onde explica a segregação social de grupos em ambientes específicos.

⁶ **Paulino Montez**, Arquitecto português responsável pela colecção de planos de extensão e regularização e embelezamento de vilas e cidades portuguesas no âmbito do trabalho desenvolvido pelo Eng. Duarte Pacheco enquanto Ministro das Obras Públicas.

à totalidade das cidades, viabilizam o arranjo estético dos espaços urbanos, garantindo em simultâneo o acesso a um conjunto de bens e serviços de apoio à vida humana – saneamento, electricidade – impondo também um conjunto de regras quer para a implantação de novas estruturas – e natural crescimento das cidades – quer no uso que cada espaço acolherá. A reforma de Paris, dirigida por Haussmann⁷ – entre 1853 e 1864 – e a reforma de Barcelona, dirigida por Ildefonso Cerdà⁸ – iniciada em 1857 – constituem-se como modelos cujos princípios, adaptados a cada realidade local, são a base de outras intervenções. Estas intervenções do início do processo de renovação urbana pós-industrialização, herdaram as características formais da Planta Barroca aplicando ao espaço urbano normas de ocupação e, novidade face ao Barroco, um processo de Gestão Urbanística que tendia a garantir o uso das cidades, conciliando os interesses privados com os interesses públicos (Choay, 1980/1985). Estes modelos, seguidos por toda a Europa, são a base de um debate internacional sobre as questões das cidades e naturalmente do urbanismo.

Com o acentuar dos problemas urbanos, e as sucessivas intervenções efectuadas em muitas cidades do final do Século XIX, há uma crescente motivação e interesse internacional pelas questões urbanas e pelo urbanismo. O debate sobre as questões urbanísticas, e sobre a adaptação das cidades aos novos desafios da modernidade, ajudam a emergir movimentos internacionais que se interessam pela questão das cidades.

No início do segundo quartel do Século XX, depois de um período marcado pela I Grande Guerra Mundial, o interesse pela construção de cidades, em sintonia com a evolução da técnica, motiva o surgimento de grupos de profissionais que debatem e tentam impor regras à construção e adaptação das cidades aos avanços da técnica. Um desses movimentos profissionais, ligados à arquitectura, foi o Congresso Internacional de Arquitectura Moderna⁹ (CIAM) que, em 1933, em Atenas estabeleceu em Congresso os

⁷ **Barão Haussmann** foi presidente da Câmara de Paris e o responsável pela Gestão do Plano de Paris, que acolheu o seu nome. A sua principal tarefa foi a conciliação dos interesses do Estado com os interesses particulares tentando minimizar os custos de uma renovação urbana em Paris. Do ponto de vista formal a cidade medieval, descrita como imunda e sem condições de habitabilidade, foi completamente transformada mantendo apenas alguns elementos principais de épocas anteriores. O Plano de Haussmann instituiu-se como modelo para intervenções futuras nas principais cidades europeias.

⁸ **Ildefonso Cerdà**, engenheiro Madrilenho que tem a cargo a planificação da cidade de Barcelona – Plan de Ensanche. Muitos atribuem a Cerdà a responsabilidade da invenção do termo urbanismo embora apenas tenha sido responsável pela introdução do conceito e da palavra urbanização. A sua intervenção originou uma cidade nova onde a antiga estrutura medieval se mantém. A intervenção de Cerdà ficou descrita pelo próprio na *Teoria Geral da Urbanização* (em 1867) um manual de referência para a intervenção urbanística do final do Século XIX.

⁹ **Congresso Internacional de Arquitectura Moderna** (CIAM) – Fundado em 1928 tentou reunir um conjunto de especialistas em arquitectura nos anos 1930 para criar uma corrente modernista/contemporânea da arquitectura. A principal influência deste movimento foi a Carta de Atenas de 1931, que estabelece algumas «regras» para a construção de cidades. Eminentemente apologista da técnica, e do uso da mesma em benefício das populações, este movimento estabeleceu unidades de vizinhança e 3 funções distintas para a cidade – Habitação, Trabalho e Recreação. Fundando os princípios da separação de funções teve grande influência nos Estados Unidos. Destaca-se o principal membro e fundador, Charles-Édouard Jeanneret-Gris (1887-1965).

princípios de uma Carta de Urbanismo. Este documento foi apenas revelado em 1941 e editado em 1942 por Charles-Édouard Jeanneret-Gris¹⁰, conhecido como *Le Corbusier* (cf. Corbusier, 1942), como um manual de referência para a construção da cidade sob os princípios da modernidade. Este documento, embora muito criticado por parte de profissionais defensores de uma cidade mais humanizada, constitui-se como base de referência para a construção de novos aglomerados e para a adaptação dos existentes às necessidades da *era moderna*. É o primeiro tratado internacional, assinado como compromisso por técnicos de diversos países, que se dedica à forma de intervir na cidade.

A referência a este tratado, é importante por duas ordens de razão, primeiro porque estabeleceu um conjunto de regras e metodologias de intervenção nas cidades que condicionou a prática urbanística dos anos seguintes; segundo porque os princípios nela expostos parecem antecipar, de forma efectiva, os problemas que em pleno Século XXI se apresentam à generalidade das cidades.

É o primeiro tratado conjunto, de vários profissionais, sobre as questões urbanas, um guia para a prática do urbanismo e para o entendimento da forma de agir sobre o espaço urbano no interesse das populações. Identifica os problemas das cidades e estabelece um conjunto de procedimentos para a construção das cidades sob os princípios da modernidade.

Fundado no princípio da disponibilidade de condições aos cidadãos para que usufruam dos avanços da técnica para o seu desenvolvimento pessoal e social, a Carta de Atenas tentava assegurar que o espaço urbano garantisse as condições necessárias para a qualidade de vida das populações motivando a participação activa nas actividades existentes e necessárias ao desenvolvimento pessoal e social. Pretende assim “*fornecer todas as facilidades e faculdades que permitam ao cidadão participar, por instinto, hábito e também vontade e raciocínio, nas funções, destino e méritos da sua Nação.*” (Corbusier, 1942/1957, p.11), ligando o assunto do urbanismo ao desenvolvimento equilibrado das nações.

Num período em que o lugar dos técnicos está ainda por definir face à sociedade (cf. Corbusier, 1942/1957) era necessário garantir que os procedimentos a tomar considerassem os interesses gerais da população, como comunidade, tendo em vista o seu futuro. O Urbanismo é, na visão exposta na Carta de Atenas, “*o arranjo dos sítios e locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações individuais e colectivas*” (Corbusier, 1942/1957, p. 121) abrangendo quer as áreas rurais quer as áreas urbanas. Para que se garanta que as cidades promovam um bem-estar global aos cidadãos é necessário que o urbanismo

¹⁰ **Charles-Édouard Jeanneret-Gris** (1887-1965), conhecido como Le Corbusier, apologista da técnica e da modernidade tendo criado uma escala de proporcionalidade em arquitectura (Modular). No urbanismo defende a especialização de funções [urbanismo funcional]. Este Grupo emitiu ainda a Declaração de Saraz que reflectia problemas da arquitectura definindo um conjunto de critérios para a fundação de um estilo arquitectónico contemporâneo (cf. Corbusier, 1942/1957).

não se cinja a regras estéticas gratuitas pois é, por natureza, a ordem funcional que o domina.

A Unidade de Vizinhança, Unidade base para o planeamento da cidade, apresenta-se neste contexto como um factor de equidade na cidade na medida em que para cada unidade há um conjunto de equipamentos e serviços que devem satisfazer as necessidades das populações. O dimensionamento da cidade, que garante também o princípio da estandardização, é feito com base nessa unidade de vizinhança, onde cada habitante encontra, numa proximidade específica à sua habitação, condições para que se desenvolva em harmonia com o ambiente e com a garantia de acesso à modernidade – progresso – nos interesses individual e colectivo.

Partindo de uma reflexão sobre o estado actual das cidades – nos anos 1930 -elabora um conjunto de procedimentos para a intervenção urbanística. A cidade congrega três funções principais, habitação/habitar, trabalho/trabalhar, recrear/lazer, e são estas que baseiam a intervenção do urbanista. A base para o urbanismo defendido na Carta de Atenas é a separação destas três funções garantindo à população o acesso a cada uma delas de forma equilibrada e integradora. Surgindo do espírito da Modernidade, do apogeu da Técnica e da Indústria, a determinação de Unidades de Vizinhança com imposição de limites numéricos torna-se central para a regularização urbana.

A necessidade de intervir no espaço urbano, reorganizando os usos e funções da cidade, adaptando os espaços existentes a uma nova ordem, é a primeira tarefa a cumprir. Para garantir a todos justiça no usufruto da cidade é necessário proceder, segundo a Carta de Atenas, a um reparcelamento do solo, não sendo possível, a bem da comunidade e do desenvolvimento, a cidade ficar refém do cadastro (cf. Corbusier, 1942/1957; p.120 – 121).

A modernidade assenta no sonho da técnica, a Cidade Moderna é, também, a cidade do automóvel, dos movimentos pendulares suportados, maioritariamente, pelo transporte particular. A cidade deve garantir, por isso, condições para que os cidadãos se desloquem entre as diversas unidades – habitacionais, laborais e recreativas.

Passados mais de 60 anos da assinatura da Carta de Atenas a reflexão internacional no que respeita ao urbanismo e ordenamento do território volta a centrar-se no interesse das comunidades. A Carta de Atenas apresenta-se como um documento de referência para a estabilização de uma política urbana internacional na actualidade. Alguns dos princípios fundamentais elaborados nos anos 1930 são agora integrados nos princípios orientadores da política territorial como o princípio do bem colectivo, a necessidade de aliar a estética à função e a proposição de um conjunto de regras que tornem a cidade mais inclusiva.

Mas a Carta de Atenas teve, e continua a ter, limitações, destacando-se:

- O conceito de adaptação da cidade antiga à modernidade que, segundo a Carta de Atenas, a não ser possível nada mais resta que a sua demolição;
- A excessiva dependência do transporte privado acaba por originar

problemas de mobilidade e poluição e privar o cidadão de uma qualidade de vida que, segundo a teoria modernista, era alcançável com o seu método.

É da conjugação destas críticas com os princípios estabelecidos na Carta de Atenas que se fundamenta em parte a política internacional em matéria de urbanismo. A necessidade de suportar as funções essenciais à vida humana e a importância que deve ser dada ao interesse público, sempre dominante em questões urbanísticas, estão na base das teorias urbanísticas – Carta de Atenas ou seus críticos – que actualmente se explanam nos documentos orientadores da política urbana e territorial internacional.

A política urbanística do Século XXI revê-se, certamente com adaptações, nos princípios consagrados na Carta de Atenas de 1933, uma vez que exalta a qualidade de vida das populações e a capacidade de dotar o espaço urbano de condições para que nele se desenvolvam as diferentes actividades necessárias à vida humana, no respeito pela natureza¹¹.

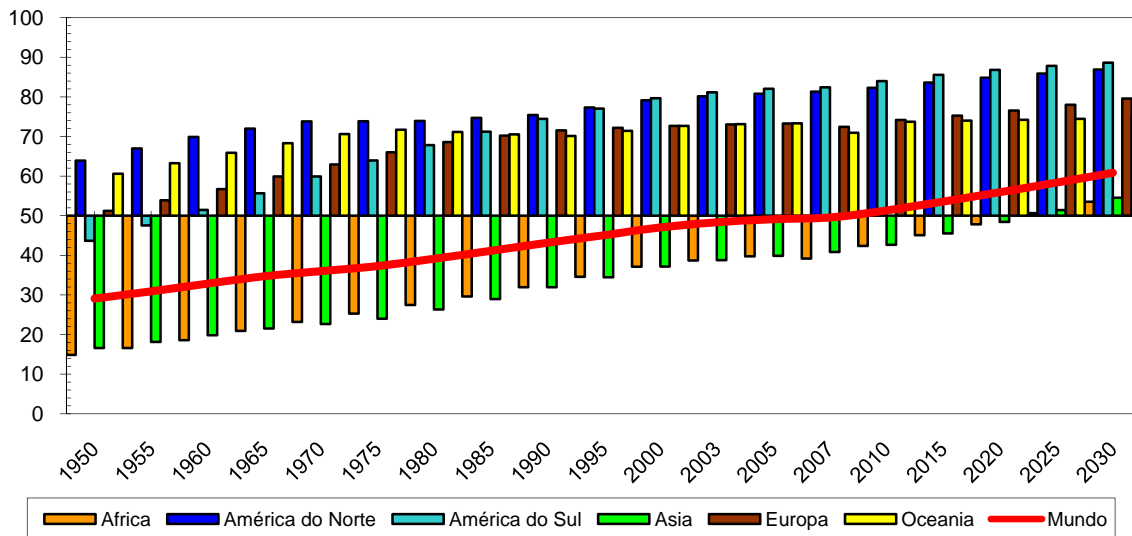
O interesse político internacional pelas questões do urbanismo surge mais estruturado a partir dos anos 1970, agregado à problemática do meio ambiente e à sua valorização para permitir o desenvolvimento económico e social dos Estados.

Os impactes que a urbanização crescente do território acarreta, com a destruição de valores naturais ou com a intensificação das cargas humanas sobre o ambiente natural e o consumo dos recursos locais, está na origem das primeiras medidas políticas que, a partir da década de 1970, começam a incidir sobre a questão urbana. A vinda, cada vez mais significativa, de população rural para o meio urbano e, também, com os problemas de funcionalidade urbana que isso acarreta, provoca uma consciencialização política para o interesse na necessidade de ordenar o território, promovendo a qualidade de vida das populações e garantindo o respeito pelos valores e interesses naturais e culturais das sociedades.

O ritmo a que a percentagem de população urbana aumenta em todo o mundo é um factor de preocupação estimando-se que a partir do ano 2015 a maior parte da população mundial viva em cidades (UN, 2008a).

¹¹ De facto Ascher (2001/2004) afirma que o desenvolvimento da sociedade do Século XXI não evidencia uma evolução tal que nos coloque num período de pós-modernidade, pois não tendo atingido os desígnios da modernidade, ou pelo menos os definidos como paradigmas da sociedade moderna, a maioria dos problemas que em pleno século XXI se apresentam são os que foram debatidos nos vários documentos de referência do segundo quartel do Século XX, pelo que defende não estarmos ainda numa época diferente.

Gráfico 1 – Evolução da percentagem populacional a residir em áreas urbanas, por região do globo e no mundo, entre 1950 e 2007, com projecções quinquenais entre 2010 e 2030



Fonte: ONU, UNData 2008

Nota: os dados existentes para a região América apresentam-se divididos em América do Norte e América do Sul pois na base das Nações Unidas não constam dados relativos à região América e, tratando-se de informação em percentagem, impossível de agrupar, apresenta-se esta região subdividida

A América do Norte, a Oceânia e a Europa são, desde os anos 1950, continentes urbanizados, onde mais de cinquenta por cento da população aí residente se encontra aglomerada em áreas urbanas sendo que, a partir de 2010, a maioria da população mundial viverá em áreas urbanas e, a partir de 2025, a totalidade das regiões mundiais terão mais de 50% de população urbana. Se nos países mais industrializados o crescimento gradual das cidades foi feito a partir do Século XIX, tendo sido ao longo deste último século experimentadas soluções que minimizem os problemas e aumentem a qualidade de vida dos residentes, o crescimento actual das áreas urbanas nos países em vias de desenvolvimento surge suportado numa oferta de condições precárias aos novos residentes.

As respostas dos diferentes Estados a esta concentração humana em aglomerados cada vez mais povoados iniciaram-se nos anos 1950 através de modelos de ordenamento territorial com base nos princípios modernistas, da Carta de Atenas – essencialmente nos países da América do Norte – que a partir de um conjunto de factores e dados estatísticos determinava o crescimento das áreas urbanas. Os factores económicos eram centrais nas tomadas de decisão. A localização de serviços e equipamentos era programada através da lógica da capacidade e utilização, tentando maximizar o equipamento e orientando,

através da selecção criteriosa da localização dessas estruturas, as novas ocupações humanas no território. Um urbanismo de cálculos que, na maioria dos casos, delega a responsabilidade pública no sector privado deixando o crescimento do espaço urbano à mercê de critérios essencialmente económicos.

A questão económica é central nos estudos e planificação das cidades da segunda metade do século XX, onde a lógica da ocupação urbana obedece à lógica dos interesses privados. Mas esse interesse económico, como base da planificação urbana, teve opositores desde os anos 1930. Em 1936 Giovannoni¹² (1931/1995) afirmava que a questão económica era um falso problema pois, geralmente, é a economia pública que sofre com os interesses privados. O urbanismo com base burocrática ou tecnocrata, baseado na estatística e na aplicação de normas generalizadas ao território (Guay, 2001), baseado no ordenamento com base em factores económicos e de rentabilização, começa a ser criticado com maior relevância a partir dos anos 1960. Longe dos interesses das populações, este urbanismo utiliza as estatísticas como factor de exclusão na medida em que, com base económica, são escolhidas as localizações de futuras estruturas ao invés de uma utilização dos dados estatísticos como factor de inclusão, dotando o território das estruturas necessárias à vida humana e resolvendo os problemas da sociedade (Castells, 1971/1984)¹³.

A razão económica, e a falta de acção política e técnica, concertadas sobre o território, passam assim progressivamente a estar no centro das preocupações da Organização das Nações Unidas e da União Europeia. Conscientes da necessidade de optimização das actividades humanas reconhecem que os assentamentos humanos se devem adaptar às novas preocupações de carácter ambiental da política internacional surgindo, inicialmente no âmbito do debate ambiental, grupos de estudo e debate sobre a temática urbana.

¹² Gustavo Giovannoni – Arquitecto Italiano, crítico do CIAM, defendia um urbanismo evolutivo, que implica o estudo constante dos problemas e a sua resolução. Defensor da cidade histórica apresenta na obra *Vecchie città ed edilizia nuova* (1931) um conjunto de reflexões sobre a forma de actuar nas cidades, garantindo qualidade de vida às populações e mantendo a estrutura urbana antiga como parte integrante do espaço urbano.

¹³ Manuel Castells – Sociólogo Espanhol, dedicado actualmente à problemática da sociedade em rede, é um sociólogo que se dedicou à sociologia urbana, teorizando sobre a forma como se deveria actuar para estudar uma área urbana e solucionar os problemas sociais que estas apresentam.

A Organização das Nações Unidas e o urbanismo

A Organização das Nações Unidas¹⁴ [ONU], em 1972 inicia um conjunto de conferências com o objectivo de ajustar as políticas internacionais ao meio ambiente garantindo, a qualidade de vida das populações, a erradicação das desigualdades e da pobreza na protecção e valorização dos recursos naturais. A, à data, Comunidade Económica Europeia [CEE]¹⁵, actualmente União Europeia [UE ou em inglês EU], inicia também na década de 1970, em resposta à preocupação ambiental global, um conjunto de conferências emitindo um conjunto de documentos de referência no âmbito do Ambiente que incluem preocupações sobre as cidades. O Conselho da Europa [CE]¹⁶, por sua vez, incide especificamente na questão das cidades, e da qualidade de vida dos cidadãos, a partir da década de 1980, incluindo a temática ambiental na temática urbanística. Estas três instituições desempenham um papel fundamental no debate das questões urbanísticas e emitem documentos estratégicos que incidem sobre a temática urbana e que reflectem a necessidade de actuar de forma racional e partilhada no campo do urbanismo e ordenamento do território.

¹⁴ Organização das Nações Unidas (ONU ou em inglês United Nations - UN) – Criada em 1945, após a IIª Grande Guerra Mundial, agrupa actualmente 192 países do mundo numa Assembleia tentando evitar a precipitação de futuros conflitos promovendo o diálogo entre os Povos, e o estabelecimento de condições que propiciem justiça e respeito pelos tratados internacionais, a prática da tolerância no respeito pelos outros e a promoção do desenvolvimento social e económico dos povos. (Portugal é Membro desde 1955)

¹⁵ A Comunidade Económica Europeia, actualmente União Europeia, foi constituída em 1957, em Roma, por tratado assinado pelos representantes de seis países, Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Holanda, para estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estrita entre os povos europeus assegurando, mediante uma acção comum, o progresso económico e social dos países eliminando as barreiras que dividem a Europa (EU, 1957). Em 1973 juntam-se aos países fundadores a Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, em 1981 a Grécia integra a CEE e em 1986 Espanha e Portugal. Em 1995 integram a já União Europeia a Áustria, Finlândia e Suécia, em 2004, o Chipre, Eslováquia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa e, em 2007, a Bulgária e a Roménia, que constituem os 27 países da União Europeia.

¹⁶ O Conselho da Europa – Fundado em 1949, com sede em Estrasburgo, agrupa actualmente 47 Estados Membros e a sua principal missão é atingir uma maior união entre os seus membros (Portugal é Membro desde 1976). As suas principais actividades desenvolvem-se em torno dos direitos humanos, dos princípios democráticos, da educação, cultura e património e da coesão social. É um organismo distinto da União Europeia mas todos os Membros da União Europeia são Membros do Conselho da Europa. Estrutura-se através de um Comité de Ministros – Órgão deliberativo – e numa Assembleia Parlamentar com representantes de todos os 47 países membros. Os aspectos relacionados com o Ordenamento do Território são remetidos para o Congresso das Autoridades Locais e regionais do Conselho da Europa, que agrupa as autoridades locais e regionais dos Estados Membros.

A Declaração sobre o Ambiente Humano de 1972

Em 1972 os países membros da ONU assinam, em Estocolmo, a Declaração sobre o Ambiente Humano (United Nations [UN], 1972), conhecida também como Declaração de Estocolmo. Nesta Declaração a preservação e melhoria ambiental é a temática central, assumindo que o ser humano é um criador e modulador do seu ambiente, devendo respeitá-lo, aplicando-lhe boas práticas, pois tanto um como outro são o suporte à sua vida e ao seu bem-estar sendo que, *“pela ignorância ou indiferença podemos causar danos graves, irreversíveis ao ambiente terrestre do qual depende a nossa vida e bem-estar”* (UN, 1972; ponto 6). Por outro lado reconhece-se que o uso dado à tecnologia tanto poderá ser positivo como negativo para com o ambiente, devendo promover-se um uso adequado do território para utilizar racionalmente os recursos existentes garantindo a sua possível utilização no futuro.

A Conferência de Estocolmo apela para uma consciencialização global no cuidado com o ambiente numa perspectiva de preservação e melhoria em benefício do presente e do futuro. É a partir desta Declaração de princípios, que se estabelecem as bases para o desenvolvimento futuro de uma política ambiental internacional.

As questões do ordenamento e planeamento do território surgem, de forma não directa, quando se exalta o respeito pela utilização racional dos recursos existentes no presente e no futuro (princípio 2) revelando, pela primeira vez, a necessidade de introduzir as preocupações da preservação do ambiente natural como factor importante para o desenvolvimento económico (princípio 4) induzindo que *“o planeamento deverá ser aplicado aos aglomerados humanos e à urbanização com o objectivo de evitar efeitos adversos no ambiente e obter máximos benefícios sociais, económicos e ambientais para todos”* (UN, 1972, Princípio 15º).

Afirma-se, no princípio 14, que *“o planeamento racional se constitui como uma ferramenta essencial para reconciliar qualquer conflito entre as necessidades de desenvolvimento e a necessidade de proteger e valorizar o ambiente”* (UN, 1972). Neste ponto é evidente a diferença entre o conceito de proteger e o de valorizar, enquanto o primeiro se limita a um conjunto de regulamentos que incidam na sua protecção, um acto político e jurídico na verificação do cumprimento das normas, o segundo assume-se através de estratégias coordenadas de proteger que não impedem a utilização racional e a melhoria das condições de partida, das áreas e recursos.

A Declaração de Estocolmo é geralmente reconhecida como o primeiro documento político internacional que, incidindo na protecção e valorização do ambiente e dos recursos naturais e respeitando o desenvolvimento dos países e o direito à utilização racional dos recursos de cada um, recomenda a necessidade de um planeamento cuidado do território, não esquecendo as áreas urbanas.

É com base no princípio 15º da declaração de Estocolmo (UN, 1972) que a ONU, em resolução da Assembleia Geral n.º 3128 de 1973 (UN, 1973), reconhecendo a *“urgente necessidade de agir de antemão e de forma coordenada por parte dos membros da*

comunidade internacional para a salvaguarda e melhoria da qualidade de vida nos assentamentos humanos considerando a acelerada urbanização acompanhada por despovoamento rural (UN, 1973), promove um encontro-exposição específico à temática do habitat humano que ocorre em 1976 em Vancouver, Canadá, estabelecendo-se com o a base para o programa Habitat¹⁷ das Nações Unidas, criado em 1978 e que ficou conhecido como Habitat I. Do primeiro encontro mundial sobre a temática do espaço urbano, em 1976, surge a Declaração de Vancouver sobre Aglomerados Humanos (UN, 1976a), um documento onde se reconhecem os problemas de deterioração social, económica, ecológica e ambiental, o problema do crescimento populacional e a urbanização descontrolada, assumindo que estes factores provocam atrasos ao desenvolvimento. A Declaração de Vancouver revela ainda um pensamento internacional confluyente para com a necessidade de planos urbanísticos coerentes, que integrem e considerem, como factor essencial, a população e as suas vontades e interesses comuns, promovam uma ocupação territorial equilibrada e justa, reconhecendo que as condições de vida de muitas pessoas nos aglomerados humanos é inaceitável e que, nada sendo feito, se agravarão de futuro.

O Fórum de 1976 produziu, com base na Declaração de Vancouver, um Plano de Acção, (UN, 1976b) onde se reclama aos Estados a necessidade de incluírem, nas suas políticas, estratégias de planificação urbana de forma integrada, garantindo que a visão local sobre o território se coadune com a visão global para o País.

Exige-se, no Plano de Acção, uma planificação estratégica e coordenada do território, promovendo o desenvolvimento socio-económico e equilibrando as diferenças entre o espaço rural e o espaço urbano, garantindo a qualquer área a oferta de condições de qualidade de vida às populações. A necessidade de entender os factores sociais, culturais e ambientais de forma conjugada, promovendo o desenvolvimento das comunidades, qualquer que seja a sua dimensão ou papel económico, promovendo o acesso a padrões de qualidade de vida em equilíbrio e respeito pelo ambiente natural e cultural, é um factor central do Plano de Acção, estabelecendo-se como base para a política internacional em matéria de urbanismo a partir da década de 1970.

A conferência das Nações Unidas sobre o ambiente humano, de Estocolmo, abriu caminho a uma atitude e pensamento diferente sobre a relação do ser humano com o ambiente e chamou a atenção para a necessidade de uma postura de respeito pelos recursos naturais e para a necessidade de encontrar formas de equilíbrio entre as necessidades humanas e a disponibilidade de recursos naturais.

¹⁷ **O Programa Habitat**, estabelecido oficialmente pela ONU em 1978, é a agência da ONU que se dedica aos assentamentos humanos promovendo a sustentabilidade ambiental e social dos aglomerados (UN, 2008b). A partir da década de 1990 o seu papel foi reforçado pela constatação de que a maioria da população Mundial viverá em cidades até 2050 promovendo, a partir de 2002, o Fórum Urbano Mundial, local onde políticos, técnicos e actores – incluindo as organizações para o desenvolvimento não governamentais, trocam experiências e definem estratégias para o futuro no princípio de garantir cidades sem áreas degradadas onde a qualidade de vida das populações é central (UN, 2008b).

O contínuo agravamento das condições de vida existentes nas áreas urbanas, como os textos da década de 1970 previam, deixam em situação de risco um número significativo de seres humanos. A resposta das organizações internacionais começa a ser mais activa no que diz respeito à tentativa de criar condições para um desenvolvimento mais equilibrado baseado na igualdade e que permita uma vida mais qualificada. Assim, e com base nas declarações dos anos 1970, a ONU define uma Agenda Global para a Mudança, no âmbito da Comissão Mundial do Ambiente e Desenvolvimento¹⁸ (Brundtland, 1987), cujo resultado ficou conhecido como relatório de Brundtland, sobre o “nosso futuro comum”, onde as preocupações ambientais se relacionam com os problemas das cidades e os impactos que estas provocam no desenvolvimento dos países no respeito pelo ambiente natural, pelos direitos humanos e pelas gerações vindouras. Quer a declaração de 1972, quer o relatório de Brundtland, são bases para a Declaração do Rio sobre ambiente e desenvolvimento, de 1992, que abriu caminho a um conjunto de acções que visam o estabelecimento de medidas para que, num futuro próximo, se possa atingir um estágio de desenvolvimento humano no planeta fundado no respeito pelos recursos naturais, pelos valores culturais, promovendo a qualidade no presente e deixando às gerações futuras recursos para que, também elas, possam viver em qualidade.

A Declaração de Estocolmo (1972), o Relatório Brundtland (1987) e a Declaração do Rio (1992), da responsabilidade da ONU, revelam-se, a nível internacional, como os principais motivadores de uma nova política global de valorização e protecção ambiental, respeitando a necessidade de desenvolvimento económico e social dos povos, no respeito pelas suas tradições e valores culturais, garantindo a manutenção das referências ao passado numa perspectiva de valorizar o aproveitamento dos recursos pelas gerações vindouras. Estes três documentos traduzem uma política progressivamente estruturada na medida em que a Conferência de 1972 é a base para a constituição, em 1983, de uma comissão encarregue de estudar e estruturar uma estratégia global de acções protectoras e valorativas do ambiente e dos recursos naturais, cujo resultado, em 1987, é a base para a Cimeira da Terra e a Declaração do Rio em 1992.

¹⁸ Esta comissão, mais conhecida como **Comissão Brundtland**, nome da presidente (*cf.* nota 19), foi criada em 1983, a pedido do Secretário-geral das Nações Unidas, tendo concluído em 1987 um dos mais influentes relatórios a nível mundial. A introdução do conceito de sustentabilidade como estratégia para um futuro comum, aliás o título do Relatório produzido é “O nosso futuro comum”, evidenciando a necessidade de gerir eficazmente e globalmente, os recursos existentes – naturais, culturais e económicos – de forma a garantir uma vida qualificada no presente e das gerações vindouras no respeito pelo passado. Agir localmente para garantir o sucesso global é um dos motes essenciais deste relatório. Por outro lado este relatório foi a base para a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente, no rio de Janeiro em 1991, onde se estabeleceram medidas e metas a atingir no futuro para uma utilização eficaz dos recursos na tentativa de um futuro melhor e próspero, suportado na qualidade de vida presente e na possibilidade de deixar às gerações vindouras recursos suficientes para que vivam em qualidade. Foi a partir deste relatório que se puderam estabelecer um conjunto de objectivos do milénio – que em 2020, a serem atingidos, melhoram substancialmente a qualidade de vida dos países menos desenvolvidos economicamente, aumentando a solidariedade internacional e inter-geracional.

O Relatório da Comissão Mundial do Ambiente e Desenvolvimento, Relatório de Brundtland, “o nosso futuro comum”, 1987

Em 1983 a Assembleia-geral das Nações Unidas, através da resolução 38/161 de 19 de Dezembro (UN, 1983), criou uma comissão especial para elaborar um estudo sobre o ambiente e a problemática global para o ano 2000 e futuro, que incluísse estratégias para o desenvolvimento sustentável. O relatório do estudo, que foi concluído em 1987, com o nome “O nosso futuro comum” (Brundtland, 1987) também conhecido como relatório Brundtland¹⁹, partindo da Declaração de Estocolmo em 1972, estabeleceu definitivamente a teoria do desenvolvimento sustentável. Foi também este relatório que estabeleceu como estratégia prioritária, no seguimento da Declaração de 1972, de uma partilha de responsabilidades entre os Estados na protecção dos recursos naturais, assumindo desafios comuns, e estabeleceu as bases para as Agendas XXI Locais²⁰, no sentido de agir localmente para ter proveitos globais. Também a partir do relatório Brundtland se puderam estabelecer objectivos concretos para o Novo Milénio, que obrigaram ao estabelecimento de ferramentas de avaliação e controlo da situação existente e sua evolução.

No que respeita às áreas urbanas o relatório foi incisivo no reforço da capacidade dos Estados se prepararem para o aumento das áreas urbanas através de um planeamento adequado, que contemplasse o respeito pela dignidade humana e a possibilidade de desenvolvimento, através do respeito pelos recursos naturais, culturais e sociais da humanidade, não de forma isolada mas sim, essencialmente, entendendo que o interesse das medidas a adoptar localmente se repercutirá a nível global.

¹⁹ Gro Harlem Brundtland (N. 1939) – Política Norueguesa do Partido dos Trabalhadores foi ministra do Ambiente da Noruega entre 1974 e 1979, e primeira-ministra da Noruega 3 vezes, entre Fevereiro e Outubro 1981, entre 1986 e 1989 e 1990 a 1996. Médica de formação foi também Directora-geral da Organização Mundial de Saúde 1998-2003. É defensora e principal motivadora das teorias do desenvolvimento sustentável e foi a directora da Comissão Mundial sobre ambiente e desenvolvimento conhecida também como Comissão Brundtland.

²⁰ As **Agendas XXI Locais** são um documento estratégico de desenvolvimento local, elaborado pelas autoridades locais numa perspectiva de participação e partilha de responsabilidades com os actores e agentes locais, definindo objectivos, medidas e acções para que, de forma sustentável, se promova o desenvolvimento do território garantindo qualidade de vida às populações, assegurando a sua participação na tomada de decisões e incluindo um conceito de acompanhamento das condições verificadas a cada momento através de processos de monitorização.

A Cimeira da Terra, Rio de Janeiro 1992

Com base no relatório de (Brundtland, 1987), em 1992 teve lugar, no Rio de Janeiro – Brasil – a Cimeira da Terra, de onde saiu a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (UN, 1992), que reafirmando a Declaração adoptada em Estocolmo em 1972, proclama um conjunto de princípios baseados na protecção e valorização ambiental. Reconhecendo que a Natureza é um elemento integral e interdependente a Declaração do Rio apresenta um conjunto de princípios onde, estabelecendo o ser humano como o centro das questões do desenvolvimento sustentável (princípio 1), responsabiliza os Estados para agirem em conformidade e de forma integrada na procura de melhorar as condições de vida dos seres humanos, no respeito pelo desenvolvimento económico e social dos povos, para protecção dos valores e recursos naturais, culturais e sociais do presente e do passado com perspectiva de futuro e respeito pelas gerações futuras, desenvolvimento sustentável. A Declaração integra também preocupações ao nível da integração feminina nas actividades de protecção e valorização ambiental assim como das populações indígenas que se assumem como detentoras de conhecimento ancestral na prática de actividades que protegem e valorizam o ambiente sem deixar de o aproveitar para o seu bem-estar (Princípios 20 e 22).

Ao nível do Planeamento a Declaração do Rio introduziu um conjunto de conceitos e metodologias de onde se destaca a necessidade de os Estados assumirem a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) como um instrumento de verificação da compatibilidade das acções territoriais com a protecção e valorização do ambiente (Princípio 17), não esquecendo as características sociais e económicas dos territórios. Outro dos grandes contributos desta Declaração foi o conceito de Agenda Local XXI, um documento de Planeamento que as autoridades locais devem desenhar, em conjunto com a sociedade que servem, e onde se definem objectivos e metas a cumprir, tendo em consideração o ambiente natural e o desenvolvimento económico, social e cultural dos povos.

A Declaração de Istambul de 1996, o Fórum Urbano Mundial, a Declaração de Joanesburgo e o novo Milénio

Em 1996 é assinada em Istambul, no âmbito do Programa Habitat da ONU, a Declaração de Istambul sobre a garantia de assegurar a todos habitação adequada num ambiente urbano seguro, saudável, produtivo, equitativo e sustentável (UN, 1999). Reconhecendo que há uma falha generalizada, principalmente nos países em desenvolvimento, no planeamento adequado (número 4, UN, 1999), os aspectos centrais que estão expostos na declaração de Istambul, e que afectam a qualidade de vida dos seres humanos, são essencialmente os que se prendem com a poluição, a falha na oferta de habitação, a pobreza, o desemprego, a exclusão social, a instabilidade familiar, a falha no acesso a recursos, a falha no acesso a infra-estruturas e serviços, a violência e insegurança, a

degradação ambiental e a vulnerabilidade aos desastres. Reconhece a interdependência do espaço rural e urbano, reflectindo a necessidade de criar condições para que as áreas rurais se tornem atractivas para equilibrar, reduzindo, a migração *rural-urbana* que se acentua, prevendo-se um declínio acentuado das áreas rurais em detrimento das áreas urbanas num futuro próximo. A Declaração de Istambul reforça os princípios da sustentabilidade e cooperação que, já em 1992, tinham sido acordados na Declaração do Rio (UN, 1992). Em 1996 (UN, 1996) relacionam-se directamente com a questão urbana, reconhecendo às autoridades locais o papel importante no desenvolvimento das estratégias territoriais para garantir qualidade de vida às populações.

Com base na Declaração de Estocolmo e pelo trabalho desenvolvido pelo Programa Habitat da ONU, em 2001 a Assembleia Geral da ONU, através da Resolução A/RES/S-25/2 de 16 de Agosto (UN, 2001), emite a Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos para o Novo Milénio, definindo uma estratégia para a implementação da Agenda Habitat e da Declaração de Istambul. Sob o espírito da Declaração do Novo Milénio da ONU, assume que a Agenda Habitat e a Declaração de Istambul servem de base para o desenvolvimento dos aglomerados humanos. Nesta resolução reforçam-se as recomendações para o cuidado com os factores económicos e sociais, o equilíbrio urbano e rural, a necessidade de planeamento físico integrado, o partenariado e as iniciativas conjuntas, a erradicação da pobreza, sempre no espírito da sustentabilidade da competência das autoridades e actores locais para combater os problemas e encontrar soluções que dignifiquem a vida dos seres humanos nos aglomerados, quebrando as barreiras entre os países mais desenvolvidos e os em vias de desenvolvimento, no espírito da Declaração do Milénio da ONU. Destaca-se a necessidade de um uso regrado dos recursos existentes para que, permitindo a vida qualificada no presente, se respeitem os valores sociais e culturais das comunidades do passado garantindo às futuras gerações o acesso a esses mesmos recursos.

Já no novo milénio a ONU lança, por intermédio do programa habitat, o Fórum Urbano Mundial que se constitui como um ponto de encontro entre actores e agentes locais na busca de soluções globais para a melhoria da qualidade de vida nos aglomerados humanos. No espírito do encontro de 1976, em Vancouver, o Fórum Urbano Mundial, a partir de 2002, tenta encontrar estratégias para ultrapassar os problemas que as áreas urbanas apresentam tornando-se um dos principais pontos de encontro entre políticos, técnicos e actores, em pé de igualdade, que durante a conferência buscam soluções para a melhoria dos aglomerados.

Ainda durante o ano de 2002 a ONU promove a Cimeira de Joanesburgo, conhecida também como Rio+10, cujo objectivo é analisar os resultados da implementação das medidas propostas pela Declaração do Rio em 1992, nomeadamente a Implementação do processo das Agendas XXI locais. Nesta Cimeira á assinada a Declaração de Joanesburgo (UN, 2002a) sobre desenvolvimento sustentável, que foi acompanhada de um Plano de Implementação (UN, 2002b) das acções propostas na Declaração que, reconhecendo os aspectos incluídos na Declaração do Rio (UN, 1992), reforçam as

acções a considerar de onde se destacam as medidas para a erradicação da pobreza, mudança dos padrões de consumo, protecção dos recursos naturais com base no desenvolvimento económico e social, saúde e desenvolvimento sustentável, desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento cujo território são pequenas ilhas e desenvolvimento sustentável nas diferentes regiões do Mundo. O principal objectivo do Plano de Acção é a promoção de condições para a implementação das Agendas XXI como documentos estratégicos para a protecção dos recursos naturais de forma sustentável que garanta a promoção da qualidade de vida às comunidades locais assente em três componentes essenciais do desenvolvimento sustentável que são, o desenvolvimento económico, o desenvolvimento social e a protecção ambiental. Estas três componentes constituem-se como os aspectos centrais na promoção das acções a desenvolver para a aplicabilidade das medidas definidas na Cimeira.

Com o objectivo de melhorar a vida da população mundial, equilibrando os recursos e assegurando uma vida qualificada a todos os povos, os países da ONU assumiram um conjunto de oito objectivos para o desenvolvimento a serem atingidos até 2015. Os objectivos definidos são: A erradicação da pobreza extrema e da fome; A escolaridade básica universal; A igualdade entre géneros e o reforço da força das mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Combater o HIV/SIDA, Malária e outras doenças; Assegurar a sustentabilidade ambiental e; Desenvolver um partenariado global para o desenvolvimento (UN, 2008c). A través da resolução A/56/326 de 6 de Setembro de 2001, foi apresentada à Assembleia Geral das Nações Unidas o relatório para a implementação da Declaração do Milénio (UN, 2008c). Para além de apresentar as medidas específicas a implementar pelos Estados para o cumprimento dos objectivos estabelecidos e os objectivos específicos de cada um dos 8 pontos centrais – objectivos – apresentados, este documento inclui um relatório do Estado do Mundo face às temáticas incluídas, promovendo o conhecimento como ponto de partida para a resolução dos problemas. Em matéria de urbanismo evidencia-se a necessidade de erradicar as barracas e de cuidar do espaço urbano garantindo um desenvolvimento integrado, com base numa política de planeamento e ordenamento participativo, com parcerias público-privadas, em respeito pelo ambiente e pela qualidade de vida das populações. É ainda referido, de forma transversal a vários objectivos, a necessidade de equilibrar as áreas rurais e urbanas promovendo um território integrador e onde as diferenças sociais e económicas entre as populações não sejam factores de discriminação.

O Urbanismo na política europeia, dos anos 1970 ao novo milénio

A Europa inicia o debate sobre as questões ambientais a par da ONU através da Comunidade Económica Europeia – actualmente União Europeia – em resposta aos problemas ambientais crescentes. No que respeita especificamente ao urbanismo o Conselho da Europa inicia uma campanha sobre a renascença urbana da Europa e lança o desafio de tratar as questões das cidades.

A partir de 2000 a política Europeia tende a concertar-se e as duas instituições reconhecendo-se mutuamente – os países da EU são membros do CE – reconhecem a partir do novo milénio os documentos emanados e estabelecem estratégias comuns no combate aos problemas da Europa e na estabilização de um território coeso e com políticas concertadas.

União Europeia e Urbanismo

A União Europeia inicia o debate sobre as questões urbanas na década de 1970 de duas formas. Numa primeira abordagem, já em debate desde a década de 1960, abordam-se os temas do crescimento urbano, a partir do êxodo rural, e os problemas que desse crescimento advêm para as cidades e a sua gestão, nomeadamente o tráfego automóvel e as movimentações das populações, o problema do crescimento de áreas sem condições – bairros degradados. Mas com o crescer do interesse internacional pela temática do ambiente a União Europeia inicia, na década de 1970, um debate sobre esse tema incluindo nele a questão urbana e os problemas com o ambiente urbano.

A Cimeira de Paris, 1972

Em 1972, a União Europeia, então Comunidade Económica Europeia (CEE), debate as questões ambientais. Em Outubro desse ano, em Paris, a Cimeira dos Chefes de Estado da CEE, no prosseguimento dos resultados da Cimeira de Estocolmo da ONU em Junho, reflecte sobre as questões da qualidade de vida das populações no respeito pelo ambiente natural e cultural. O discurso de abertura do presidente francês é elucidativo quanto ao interesse político nestas temáticas,

“É bastante claro que a expansão industrial e o crescimento das cidades, podendo ir contra muitos instintos e necessidades humanas, satisfazem outras. Espero que através de uma assegurada e resoluta abordagem consigamos tratar matérias como a poluição, as condições do ambiente de trabalho e os padrões de vida, de modo a oferecer aos povos europeus um plano de vida que seja compatível com as exigências da competição internacional e ainda preservar e restaurar os padrões humanos de qualidade de vida.” – Discurso de Abertura do Presidente da República Francesa, Georges Pompidou, na Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Europeia, Paris, 1972 (European Union [EU], 1972b; p. 13-14, *nossa tradução*)

A Cimeira foi de tal forma incidente sobre a questão ambiental e territorial, e as relações com as questões sociais que, também motivado pela importância internacional dada à temática, o Chanceler Alemão convida os Estados Membros a participar numa cimeira, em Bona, onde os Ministros responsáveis pelo Ambiente e Ordenamento do Território dos Estados Membros consolidarão as estratégias para um Plano de Acção que permita, de forma integrada, o desenvolvimento de uma política consertada entre os Estados da Comunidade em matéria de ambiente e ordenamento territorial no prosseguimento do interesse das comunidades. O Chanceler Alemão, Willy Brandt, assume que a política social “está relacionada com a melhoria da qualidade de vida das populações” devendo por isso “incluir uma política comum para a protecção ambiental” (EU, 1972b; p.30, *nossa tradução*). Com a temática ambiental com centro das preocupações é então estabelecido que até Julho de 1973 deve estar definida uma agenda precisa para o estabelecimento de um programa de acção sobre política comunitária em matéria de ambiente.

Uma tarefa essencial para a prossecução do Plano de Acção foi o reconhecimento da existência de um hiato entre os países em vias de desenvolvimento e os países industrializados e que a expansão económica, não sendo um fim em si mesma, deverá ser entendida como uma prioridade proporcionando melhor qualidade de vida às populações na busca de um progresso que sirva a humanidade com especial atenção aos valores não materiais (EU, 1972a).

O Plano de Acção da União Europeia da Política Ambiental, 1973

Em 1973 o Parlamento Europeu aprova os objectivos e princípios da Política do Ambiente e as acções gerais a empreender na Comunidade (EU, 1973). A necessidade de encontrar soluções para o equilíbrio ambiental toma em conta a questão da cidade e dos seus problemas que nela, e dela, acontecem, como tal, o reconhecimento dos Estados para o problema do urbanismo é transposto no Plano de Acção em matéria de Ambiente através do seu terceiro capítulo (EU, 1973). Já na Cimeira de Paris (EU, 1972a & EU, 1972b) a preocupação para com as questões do ambiente urbano foram relacionadas com a temática do ambiente natural, sendo necessário reflectir sobre as formas de atribuir às áreas habitadas condições para a qualidade de vida das populações no respeito pelo desenvolvimento social e económico e protegendo e valorizando os recursos e espaços naturais.

O Plano de Acção da Comunidade Europeia de 1973 apresenta, em cada capítulo, duas partes distintas, reflectindo, na primeira parte, sobre os problemas elaborando directrizes gerais para que, na segunda, sejam determinadas as acções que permitem atingir essas directrizes ou objectivos.

O terceiro capítulo do Plano de Acção, sob o título *urbanismo e ordenamento dos espaços*, dedica-se à questão do urbanismo apresentando uma reflexão sobre os problemas que afectam as áreas urbanas e, no final, propondo um conjunto de medidas para solucionar os problemas encontrados. A análise efectuada para basear o Plano de Acção revela que a *conurbação*²¹ se assume como problema central dos espaços urbanos. Os aglomerados “*têm tendência para se desenvolver frequentemente sem controlo.*” (EU, 1973; Cap.3) devido à proliferação dos pólos urbanos onde se criam “*...de maneira geralmente anárquica novos tipos de urbanização esparsa que fazem desaparecer progressivamente e insidiosamente os espaços verdes necessários ao equilíbrio da vida.*” (EU, 1973; Cap.3). Para além do crescimento das cidades, motivadas pelo êxodo rural são identificados “*problemas novos que mesmo as antigas aglomerações muito importantes desconheciam e que dizem nomeadamente respeito à administração, às infra-estruturas, aos transportes, às condições sociais e culturais, aos lazeres, à saúde pública e aos equilíbrios ecológicos.*” (EU, 1973; Cap.3). A importância do urbanismo, para o Programa de Acção Ambiental da CEE, estabelece-se como essencial, assumindo-se que, “*todos os esforços que possam ser feitos para aí [áreas de concentração urbana] melhorar a qualidade de vida serão vãos se o processo de*

²¹ O termo conurbação foi introduzido por Patrick Geddes (cf. Choay, 1965/1998) correspondendo a uma forma de crescimento não suportado das cidades com a proliferação de várias áreas urbanas que se constituem como núcleos centrais, sem oferecer no entanto condições e qualidade de vida às populações. Patrick Geddes (1854-1932) – foi um biólogo Escocês que se interessou pelo urbanismo. A sua teoria sobre a necessidade de imprimir à *arte de fazer cidades*, um carácter científico com base sólida coloca-o numa posição de destaque como um dos fundadores do urbanismo. Deve-se a ele a base metodológica do urbanismo, com a definição da necessidade de efectuar três procedimentos para intervir na cidade, a recolha de dados, a análise e a Planificação (cf. Choay, 1995/1998)

concentração, em si, não for regido por uma concertação das políticas nacionais sobre a matéria.” (EU, 1973; Cap.3). O urbanismo assume, a partir deste Plano de acção, uma dimensão internacional no seio da CEE onde se reconhece a necessidade de os Estados promoverem um conjunto de acções que garantam um desenvolvimento equilibrado do seu território.

As acções definidas no Capítulo 3 do Plano de Acção (EU, 1973), fundamentam-se na tentativa de resolver os problemas de ambiente: ligados ao desenvolvimento das regiões urbanizadas (Acção 1); próprios dos centros das cidades (Acção 2); das paisagens (Acção 3); e das zonas litorais (Acção 4) (EU, 1973; Cap.3), mas, fundamentalmente, a questão da planificação e ordenamento do território como forma de dar condições às comunidades para usufruírem de qualidade de vida surge como central para a resolução dos problemas. A necessidade de que “...as medidas a tomar para evitar os inconvenientes de uma continuação anárquica deste processo sejam estudadas e adoptadas, o mais cedo possível, em comum pelos Estados-membros em causa” (EU, 1973; Cap.3) reconhecendo-se que se deve agir “antes que o processo não se tenha revestido de um carácter irreversível” (EU, 1973; Cap.3) evitando “os inconvenientes de uma continuação anárquica deste processo”. (EU, 1973; Cap.3).

Reconhecida necessidade de ordenar os diferentes interesses que as cidades apresentam, qualquer que seja a sua dimensão ou incidência, o documento afirma que os problemas são indissociáveis e por conseguinte devem ser estudados em conjunto. Por outro lado afirma a indispensabilidade de criar um grupo de trabalho específico, com técnicos oriundos dos Estados Membros – há época apenas 6 – dando coerência lógica e científica às decisões e procedimentos a tomar face a esta problemática.

A Política Europeia dos Anos 1990 em matéria de Ordenamento do Território e Urbanismo

A década de 1980 não traz grandes contributos em matéria de política de urbanismo da União Europeia, mantendo-se a perspectiva do desenvolvimento dos países, tentando um equilíbrio entre os mais e menos desenvolvidos, motivando o ordenamento do território mas incidindo mais na questão de dotar de infra-estruturas as diferentes regiões. A base para essa infra-estruturação é o planeamento mas do ponto de vista de estratégias globais e de incidência específica em urbanismo a década de 1980 não foi profícua em documentos específicos emanados por esta instituição.

É essencialmente a partir dos anos 1990 que, em resposta ao panorama internacional, as questões urbanas são assumidas de forma mais directa pela UE que embora não cheguem a ser assumidos como Resoluções ou Mandatos representam a posição da União em matéria de urbanismo e ordenamento do território.

Após um período em que os factores urbanísticos surgem agregados nas questões ambientais, já às portas do Novo Milénio, os Estados Membros da União Europeia

evidenciam a necessidade de introduzir a dimensão territorial, desta vez de forma efectiva, na sua agenda política. Entende-se, cada vez com maior relevância, que o Urbanismo e Ordenamento do Território [U&OT] tem um papel importante na estratégia de desenvolvimento, nas metas, que a União Europeia define para o futuro. O território surge como palco das actividades humanas e só através da sua planificação é possível encontrar soluções viáveis para o cumprimento dos objectivos sociais, culturais, económicos e ambientais definidos.

Em 1990 a União Europeia apresenta o “Livro verde sobre o ambiente urbano” (COM(90)128 final; EU, 1990a), a que estabelece uma análise aos problemas do espaço urbano, uma vez que a “maioria das políticas comunitárias estão, directa ou indirectamente, relacionadas com as áreas urbanas” (EU, 1990a: p.1). Reconhece este documento que a forma de melhorar a qualidade urbana passa por uma estratégia coordenada, baseada no planeamento do espaço físico e social, de forma coerente, na busca de uma melhor qualidade de vida para os cidadãos, reclamando um espaço equilibrado – funcional e socialmente – e reconhecendo que as estratégias delineadas até então não têm – até à época – resolvido as questões, sendo, por isso, necessário um efectivo planeamento integrado do território com base em princípios claros de gestão urbana para uma melhor qualidade de vida das populações. Não esquece, este documento, a necessidade de um desenho urbano com qualidade, onde o equilíbrio entre o tecido existente e as novas intervenções se coordena para uma melhor qualidade do ambiente urbano. Este documento, de 1990, “representa a primeira manifestação do compromisso da UE em alcançar uma real melhoria da qualidade do ambiente urbano da Comunidade” (EU, 1990a, p. 57), reconhecendo que “a implementação das propostas garantem que há cooperação, mas não duplicação, das actividades de outras organizações internacionais activas na área do ambiente urbano procurando, sempre que possível, acções comuns.” (EU, 1990a, p.57).

Através da Resolução COM(90)310²² (EU, 1990b), a União Europeia reconhece que a estratégia de atribuição de fundos comunitários às Regiões passa por uma estratégia concertada que se suporta, também, no Planeamento e Ordenamento do Território, utilizando os Planos Territoriais nas Regiões como forma de gerir a atribuição de fundos Comunitários. Esta decisão obriga os Estados a possuírem um planeamento do seu território uma vez que os recursos financeiros a disponibilizar estão relacionados com o planeamento das regiões e com as estratégias definidas para o território.

Com a perspectiva de preparar o novo milénio, é apresentado no mesmo ano um documento preliminar sobre as tendências e pressões que irão ocorrer no âmbito do uso do solo e do planeamento físico do território (EU, 1990c) que assume a necessidade de uma abordagem coerente a esta temática por parte da UE (EU, 1990c). Reconhece-se

²² É esta decisão da União Europeia que origina em Portugal a obrigatoriedade de Planos Directores Municipais [PDM] nos municípios que pretendam aceder a fundos comunitários iniciando-se o processo de elaboração de PDM em todos os municípios portugueses.

que a política regional da UE “...*está directamente relacionada com o planeamento físico de toda a Comunidade atendendo à promoção do objectivo do Tratado num «desenvolvimento global harmonioso»*”(EU, 1990c: p.2) e que o apoio às regiões não pode ser apenas dado através da assistência financeira a algumas regiões mas sim “*tratando o território Comunitário como um todo*” (EU, 1990c: p.3).

As principais áreas temáticas a observar, tendo em vista a melhoria do território europeu, são:

- População e imigração;
- Mobilidade das actividades económicas: Novas localizações;
- Problemas Urbanos;
- Desenvolvimento Rural;
- Áreas de Fronteira – afastadas dos centros mais populosos;
- Redes de Transporte;
- Infra-estruturas de Energia;
- Telecomunicações;
- Investigação e Desenvolvimento;
- Qualidade do Ambiente;
- Áreas Costeiras, dependentes da pesca;

Estas temáticas viriam a ser consideradas na estratégia da União Europeia dos Anos 1990 incidindo com maior relevo na questão territorial a partir do novo milénio.

No seguimento da perspectiva da União face ao seu território e à necessidade, Expressa na COM(90)128 (EU, 1990c), em 1994 a União Europeia lança o Programa de Iniciativa Comunitária URBAN (EU, 1994) que, através de um financiamento estrutural transversal cobre investimentos materiais e imateriais auxiliando as autoridades locais a resolver os problemas urbanos. Esta iniciativa abriu portas para a constatação efectiva de que o apoio ao desenvolvimento local teria melhores resultados se, de forma integrada, fossem apoiadas acções diversas para o mesmo fim. A União Europeia experimentava um programa que assumia que a resolução de problemas específicos de forma integrada era útil e se consolidava através de uma metodologia clara de intervenção concertada de várias acções para o mesmo objectivo e no interesse da comunidade urbana. A constatação dos problemas urbanos através de uma análise específica às cidades, assumindo que estas se expandem para lá das fronteiras administrativas e que, com essa expansão, se difundem também os problemas que as afectam, foi essencial para a consciencialização do sector político para a necessidade de resolver os problemas territoriais através de uma intervenção transversal aos problemas das comunidades. Assim, a simples contribuição para o desenvolvimento sectorial de um determinado

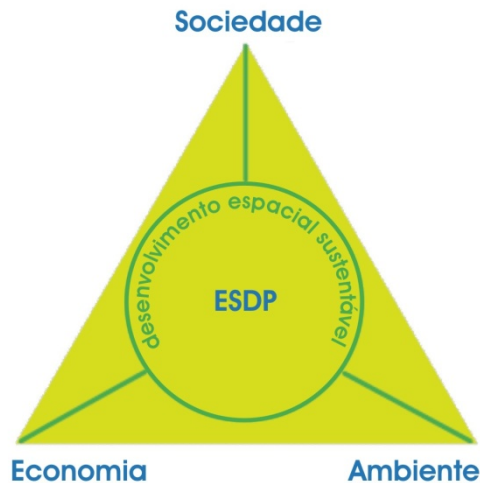
território não é solução global para os problemas que este apresenta e que as comunidades nele inseridas sofrem. Agir de forma integrada é a solução mais coerente na tentativa de melhorar as condições de vida das populações através de um melhor ambiente urbano mas que só se consolida se, de forma global, os problemas que afectam essas comunidades, e que passam por factores como o emprego ou a segurança, forem entendidos de forma conjunta, integrada.

No seguimento das actividades da União em matéria de território, em 1997, é oficialmente apresentada a iniciativa de criar uma Agenda Territorial para a União Europeia que reflecte demonstrando que o território, palco das actividades humanas, é um factor essencial no suporte ao desenvolvimento (COM(97) 197 final, de 06.05.1997 – EU, 1997). Assumindo como posição oficial da União Europeia que o território, palco das actividades humanas, é um factor essencial no suporte ao desenvolvimento (COM(97)197, EU, 1997), a perspectiva de criar uma Agenda Territorial torna-se factor central na política da União no final do Século XX.

No prosseguimento deste objectivo, em 1999, é publicada a Perspectiva de Desenvolvimento Espacial Europeia – European Spatial Development Perspective²³ [ESDP] (Comitee on Spatial Development [CSD], 1999), onde são definidos como principais objectivos para o desenvolvimento das políticas da União a coesão económica e social, a conservação dos recursos naturais e do património cultural na perspectiva de uma maior competitividade do território europeu. Define-se, neste documento, um triângulo de objectivos em que, com o território ao centro, se estabelece conexão e interdependência entre a economia, a sociedade e o ambiente, mostrando que só através do equilíbrio destes factores é possível atingir níveis de coesão satisfatórios e um território inclusivo, dinâmico e que promova a qualidade de vida das populações.

²³ The European Spatial Development Perspective (ESDP) – é um documento da União Europeia, assinado pelos ministros responsáveis pelo planeamento territorial dos Estados-Membros, reunidos em Postdam em Maio de 1999 em reunião informal, onde se estabelecem os objectivos de uma estratégia política baseada no território. Esta estratégia esteve na base da Estratégia de Lisboa (ver nota 24).

Figura 1 - Triângulo dos Objectivos do ESDP: Desenvolvimento Espacial Sustentável e Equilibrado



Fonte: Committee on Spatial Development, 1999; adaptado para português

A proposta de uma Agenda Territorial da União, (COM(97) 197 final, de 06.05.1997 – EU, 1997), e o documento ESDP (CSD, 1999), estão na origem, já no novo milénio, da política actual da União em termos de território e no interesse pela coesão social e sustentabilidade ambiental a ele associados. Com base nestes resultados, no ano 2000 define-se o Plano Estratégico da União para o novo milénio, a Estratégia de Lisboa²⁴. O território passa a ter destaque na base da política europeia. A partir da Estratégia de Lisboa, onde se definem as estratégias a tomar para uma Europa mais coesa, mais justa, mais inclusiva e sustentável, os responsáveis europeus afirmam o interesse efectivo na planificação do território e necessidade de assumir uma estratégia territorial que promova a qualidade de vida dos cidadãos. Mais do que o interesse económico a promoção da qualidade de vida depende da satisfação das necessidades das populações, só exequível através de uma política territorial assente numa planificação coerente e que promova a igualdade de direitos no acesso a bens e serviços, colocando o território como ponto de partida para uma intervenção global em busca de uma melhor qualidade de vida das populações.

²⁴ A Estratégia de Lisboa, é um documento estratégico da União Europeia, assinado pelos Estados Membros em Lisboa aquando da presidência portuguesa da União Europeia em 2000, e define um conjunto de acções baseadas na competitividade global no respeito pela coesão social e sustentabilidade ambiental. A Estratégia de Lisboa, Revista em 2007, promove o recurso a estratégias locais e regionais para o cumprimento dos objectivos.

O Território como centro da Política da União Europeia do início do Século XXI

Após a Cimeira de Lisboa, em 2000, os Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território da União Europeia reúnem-se em Lille, assinando o Acordo de Lille sobre o “desenvolvimento espacial e urbano da Europa (EU, 2000). Neste documento, incidente na política dos Estados Membro, reconhece-se oficialmente a necessidade de promover as iniciativas no campo do urbanismo e ordenamento do território, melhorando a partilha de experiências e a cooperação territorial promovendo uma estrutura de fundos comunitários que suportem, de forma directa, as acções em prol do desenvolvimento qualificado do território em benefício dos cidadãos.

A partir do programa de cooperação expresso na declaração de Lille (EU, 2000), a União Europeia começa a delinear, nas sucessivas presidências, um conjunto de programas específicos que suportem os objectivos delineados em 2000 e que, em 2004, são expressos no documento *Para uma estratégia temática sobre Ambiente Urbano*. (EU, 2004, COM(2004) 60 final de 11.02.2004) onde se assume que é necessário envidar “... esforços no sentido de uma melhoria sensível do ambiente urbano e da qualidade de vida” (EU, 2004; Ponto 1) num momento em que mais de 80% da população da Europa vive já em áreas urbanas.

A questão da necessidade de actuar de forma efectiva sobre o território, suportando as acções em estratégias de planeamento e ordenamento eficazes, surge nos documentos elaborados após 2000 por se ter concluído que não foram consideradas as questões dos impactos sobre o ambiente nas medidas tomadas e que isso deriva de “*não se ter procedido ao planeamento sistemático de um ambiente urbano de elevada qualidade, com consequências tanto para o ambiente como para a economia da cidade e os seus cidadãos*” (EU, 2004; Ponto 1). Assume então, a UE, que a planificação do território “*é um dos elementos-chave no sentido de proporcionar o desenvolvimento sustentável das cidades e uma elevada qualidade de vida para os cidadãos urbanos da Europa*” (EU, 2004; Ponto 1). A Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano tem como principal objectivo o reforço do contributo ambiental para o desenvolvimento sustentável considerando as questões económicas e sociais. Investindo mais uma vez, no espírito da Estratégia de Lisboa, numa intervenção local para a coesão, a Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano estabelece como temas prioritários a gestão urbana sustentável, nomeadamente no reforço do papel das Agendas 21 Locais, Transportes Urbanos Sustentáveis, Construção Sustentável e Concepção Urbana Sustentável. A UE, através deste documento de 2004 (EU, 2004), assume a necessidade de congregar esforços para uma integração das diferentes políticas europeias, dispersas, no sentido de promover uma mais eficaz resolução dos problemas relacionados com o ambiente urbano não esquecendo a necessidade de aproximar as medidas do cidadão e de motivar à participação das populações na construção de um espaço urbano mais equilibrado.

Esta Estratégia sobre o Ambiente Urbano introduz, de forma directa, o urbanismo como ponto central na agenda política. Pela primeira vez é estabelecida a necessidade de,

através de uma planificação cuidada e integrada do território, incluindo a questão da forma e ordenamento das cidades (concepção urbana), promover qualidade de vida às populações, a UE assume assim uma nova linha de combate à desigualdade social e promoção da qualidade de vida das populações com a motivação ao estudo e encontro de soluções para a construção de cidades mais qualificadas para os cidadãos. O ambiente, ainda marcadamente – e inevitavelmente – presente abre, mais uma vez, o caminho para as questões urbanísticas.

No seguimento desta estratégia europeia surge, em 2006, sob presidência alemã, um conjunto de dois documentos essenciais para a política europeia em matéria de urbanismo, a Agenda Territorial da União Europeia (EU, 2007b), e a Carta de Leipzig sobre as cidades sustentáveis da Europa (EU, 2007a). Na verdade desde 1997 que a União Europeia debate um documento estratégico sobre o território – Agenda Territorial - (COM(97)197 final, EU, 1997). O documento de 1997 apresenta-se, no entanto, menos estratégico que o documento final aprovado em 2007. A Carta de Leipzig e a Agenda Territorial são, de facto, dois documentos cuja origem remonta à versão de 1997 da Agenda Territorial, agrupando as questões da sustentabilidade urbana – e dos factores associados ao espaço urbano – deixando a Agenda Territorial mais liberta das questões específicas das áreas urbanas para que se estabeleça como um documento estratégico para a definição da política territorial da União Europeia.

Com base no princípio da coesão territorial da União Europeia, na reunião de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território da União Europeia, que decorreu em Leipzig, Alemanha, em 2007, são aprovados dois documentos que se constituem como a visão política dos Estados Membro da União face ao território. Constituindo-se como a base para a política Europeia sobre a temática das Regiões e das Cidades a Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis e Agenda Territorial da União Europeia, apresentam-se como o compromisso político dos Estados no desenvolvimento do Território em conformidade com os princípios da sustentabilidade – económica, social e ambiental – e promovendo uma maior competitividade com base na colaboração inter-regional, na partilha de recursos, serviços e activos em regiões polinucleadas onde a qualidade de vida dos residentes é matéria central.

A Agenda Territorial da União Europeia visa o desenvolvimento do território Europeu respeitando os aspectos económicos, sociais e ecológicos. Apresentada como um quadro de acção política, a Agenda Territorial exprime o compromisso dos Ministros responsáveis pelo Planeamento e Ordenamento do Território dos países da União Europeia na tentativa de encontrar soluções conjuntas para a resolução dos problemas que afectam o espaço europeu, nomeadamente no que respeita ao aumento das condições disponibilizadas aos cidadãos para que acedam a níveis de qualidade de vida mais satisfatórios, num território organizado, que oferece oportunidades e que respeita os valores ambientais, culturais e sociais.

Na Agenda Territorial da União Europeia, seguindo as referências já em debate desde a década de 1970, defende-se um território equilibrado, *polinucleado*, onde o espírito de

partilha de recursos, bens e serviços ultrapassa as tradicionais fronteiras administrativas e se estabelece como pilar de um território solidário, equilibrando os benefícios e tentando anular as debilidades e diferenças existentes.

Assumindo-se com um compromisso político a Agenda Territorial apresenta uma perspectiva estratégica definindo um conjunto de aspectos que, para bem da coesão territorial, devem ser seguidos pelos países, regiões e cidades da Europa com base em três objectivos fundamentais:

- Desenvolvimento através de um sistema urbano policêntrico com novas parcerias entre os espaços urbanos e rurais;
- Assegurar a paridade de acesso a infraestruturas e conhecimento;
- Desenvolvimento sustentável, gestão e protecção da natureza e do património cultural de forma prudente.

Estes princípios, expostos já no *European Spatial Development Perspective* (CSD, 1999), assumem-se como a base para a definição das estratégias a adoptar.

A Agenda Territorial apresenta-se também como um documento importante para uma partilha de responsabilidades, e um caminho comum, entre as duas principais instituições europeias, a União Europeia e o Conselho da Europa. Os Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território da União Europeia são, aliás, na sua totalidade Membros do CEMAT do Conselho da Europa, pelo que ao assumir compromissos no âmbito dos trabalhos do Conselho da Europa se transponha para a União Europeia as mesmas preocupações. Por outro lado há, a partir do novo milénio, e exposto na Agenda Territorial, uma noção de território abrangente, reconhecendo-se que a resolução dos problemas territoriais da União Europeia não se resolvem apenas nos limites administrativos dos Países da União outrossim através de uma visão global do território e dos problemas que o afectam.

A Agenda Territorial, sendo um documento de compromisso político, exprime a vontade dos Estados – através de um conjunto de medidas, baseadas num planeamento coerente e sustentado do território – permitir aos cidadãos o acesso a bens e serviços, infraestruturas e equipamentos que aumentem as oportunidades de aceder a padrões satisfatórios de qualidade de vida, no respeito pelo ambiente natural, pelo património cultural e pelo desenvolvimento económico das comunidades.

Na mesma reunião é assinada a Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis. A Carta de Leipzig para além da participação dos actores políticos da União Europeia contou com o envolvimento de agentes locais intervenientes, *stakeholders*, que através do seu conhecimento mais aproximado dos problemas que se apresentam às cidades onde actuam, auxiliaram na formulação do documento final. Os Ministros concordaram, como parte essencial para o sucesso da disseminação e implementação dos princípios expostos na Carta de Leipzig, que:

- Em cada Estado se iniciará um debate sobre como integrar os princípios da Carta de Leipzig nas políticas nacionais, regionais e locais;
- Se usará a ferramenta de desenvolvimento urbano integrado e a governabilidade a ela associada com vista à sua implementação e;
- Promoção de uma organização territorial equilibrada com base numa estrutura urbana europeia *policêntrica*.

A Carta de Leipzig apresenta um conjunto de recomendações que estimulam os Estados a utilizar o processo participativo como base para o futuro desenvolvimento da política local, numa perspectiva de complementaridade entre as diversas regiões, aproveitando as sinergias criadas para desenvolver um Território mais coeso, suportando as actividades humanas em respeito pelos valores naturais, culturais e sociais.

No Ponto I da Carta de Leipzig (EU, 2007a) é recomendada a utilização de programas de desenvolvimento urbano integrado que tenham como referência as cidades como um todo. Para tal evidencia-se a necessidade de conhecer, e reconhecer, as debilidades e ameaças da cidade e seu espaço envolvente, definindo objectivos consistentes e que promovam um espaço urbano melhor qualificado, recorrendo de forma coordenada e eficiente aos fundos económicos disponíveis, partilhando as responsabilidades com os agentes locais envolvendo-os no processo como parte da solução.

No Ponto II da Carta é focado o interesse de entender as áreas carenciadas das cidades como parte integrante das mesmas. Neste ponto interessa referir que as áreas carenciadas não são assumidas apenas como as que apresentam um conjunto de patologias de empobrecimento económico ou de dificuldades de integração social. Na Carta de Leipzig entende-se que as áreas que se apresentam débeis no que respeita à sua forma física, à disponibilização de infraestruturas, bens e serviços à população são áreas problemáticas que interessa sobremaneira tratar, como parte integrante da cidade garantindo a todos o acesso a um espaço qualificado, aumentando o interesse na vivência e convivência urbana.

No prosseguimento dos trabalhos da União Europeia e, também, do Conselho da Europa, as preocupações constantes na Carta de Leipzig face aos aspectos a tratar, coincidem com a tendência geral dos documentos anteriores, assim há um destaque para o problema dos transportes urbanos, para a necessidade de encontrar um equilíbrio funcional, para a disponibilização de equipamentos, bens e serviços de forma plural, integradora a todos os habitantes e utilizadores e para um respeito pelo património, pela cultura e pela convivência em sociedade.

A questão da partilha de responsabilidades entre o sector público e privado, onde o Estado garante a todos a possibilidade de participar no futuro do território mas, essencialmente, ter um papel interventor na definição das políticas e dos objectivos que se definem para o território, é um aspecto essencial que a Carta de Leipzig vem trazer à política da União Europeia e que reflecte o entendimento da importância dos *stakeholders*

e dos cidadãos no desenvolvimento do espaço, algo já reflectido nos documentos da ONU e do Conselho da Europa da década de 1990. A necessidade de um urbanismo coerente, participado/participativo cujo objectivo é a coesão do território e a qualificação da vida dos residentes apresenta-se como o ponto central da Carta de Leipzig.

A Carta de Leipzig e a Agenda Territorial da União Europeia, de 2007 constituem-se como os documentos que se estabelecem como orientadores da política da União em matéria de território, assumindo-o como a base do desenvolvimento, da coesão social e económica no espaço europeu. Se a Agenda Territorial se apresenta mais estratégica a Carta de Leipzig surge como um documento guia para o desenvolvimento do território Europeu.

A aproximação que as duas instituições europeias evidenciam no contexto das políticas territoriais evidencia a necessidade de ser criada uma Directoria-Geral que, de forma global e integrada, agrupe os temas e assuntos que, directamente, se relacionam com o território. Neste contexto destacamos a proposta efectuada para a criação de uma Direcção-Geral dos Assuntos Urbanos na União Europeia, que por iniciativa de Mário Moutinho (2005) foi assinada no âmbito do projecto internacional Technolanguage, para ser presente à Comissão Europeia. A criação de uma Direcção-Geral no âmbito do Urbanismo e do Ordenamento do Território, num momento em que as políticas territoriais surgem como ponto central da política europeia, parece-nos essencial já que, actualmente, a referência à necessidade de coesão territorial domina a determinação de políticas gerais, e noutros âmbitos, da União Europeia.

O Conselho da Europa e o urbanismo

Na década de 1980 o Conselho da Europa, através de uma Campanha Europeia para a Renascença Urbana – 1980 e 1982 – reflecte sobre as políticas urbanas no seu Congresso das Autoridades Locais e Regionais da Europa (CLRAE)²⁵. Em 1983 é aprovada a Carta Europeia do Ordenamento do Território, que se constitui como o primeiro documento político Europeu em matéria de Ordenamento Territorial, assinado pelos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território dos Estados Membros do CE. Considerando que “o ordenamento do território constitui um instrumento importante para a evolução da sociedade europeia” (DGOT, 1988: p.9), que a cooperação internacional se torna essencial para melhorar o uso e organização do território e que todos os cidadãos europeus devem ter a possibilidade de participar, num quadro institucional apropriado na introdução e aplicação das medidas de ordenamento do território” (DGOT, 1988).

A Carta Europeia do Ordenamento do Território apresenta-se como um documento fundador da cooperação internacional e da participação pública das populações em matéria de ordenamento do território que deve ser “democrático, integrado, funcional e prospectivo” (DGOT, 1988:p.10), conciliador dos diferentes factores que afectam o território, assumindo as diferenças e especificidades mas garantindo o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões, no respeito pelos recursos naturais através de uma utilização racional do território suportada pela implementação de objectivos, definidos através da participação e cooperação, que garantam a todos os cidadãos qualidade de vida.

Com base na Campanha Europeia para a Renascença Urbana e nos princípios da Carta Europeia do Ordenamento do Território, depois de um debate público, técnico e político sobre os problemas das áreas urbanas o CE, através do CLRAE aprova a Carta Urbana Europeia (CUE) (European Council of Local and Regional Authorities of Europe [CLRAE], 1992), que apresenta a posição política oficial do CLRAE e do Conselho da Europa (CE) sobre a forma de resolver os problemas das cidades em harmonia com os interesses das populações. Estabelece-se como uma Carta dos Direitos Urbanos Europeus, estabelecendo um conjunto de Direitos a que os cidadãos devem aceder com vista a obterem uma vida qualificada.

A Carta Urbana Europeia (CLRAE, 1992) é entendida como um guia metodológico, onde um conjunto de princípios e de direitos urbanos – que visam a melhoria da qualidade de vida dos habitantes – são a base para o estabelecimento de um conjunto de acções que, tomadas em por todos os Estados Membros, permitirão cidades europeias mais justas e mais competitivas. O princípio fundamental da CUE é a garantia dada ao cidadão de participação nas decisões sobre o território e nas medidas para a promoção da qualidade

²⁵ O Congresso das Autoridades Locais e Regionais da Europa é o grupo de responsáveis locais do Conselho da Europa e debate as políticas regionais e locais no âmbito daquele organismo.

de vida. De facto a importância do trabalho do Conselho da Europa, desde os anos 1980, no que respeita em definitivo ao U&OT deve ser justamente reconhecido e valorizado.

A necessidade de adaptação dos princípios estabelecidos a um território dinâmico e que apresenta novos desafios fez com que em 2004 se iniciasse um processo de revisão que se enquadra com as políticas urbanas da União Europeia. Em 2007 assume-se como um documento mais estratégico, transformando o seu sentido de manual de recomendações para procedimentos, como o era nas suas duas anteriores versões, para um documento que define os objectivos estratégicos a seguir para assegurar um território socialmente coeso e economicamente vantajoso.

A Carta Urbana Europeia [CUE], adoptada em 1992 pelo Congresso Europeu das Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa, apresenta-se como uma reflexão sobre a problemática dos espaços urbanos europeus, nomeadamente sobre a qualidade de vida que é fornecida aos cidadãos, estabelecendo um conjunto de princípios orientadores para as políticas nacionais. Trata-se, em nosso entender, do principal documento do Conselho da Europa em matéria de Ordenamento do Território e Urbanismo. Este documento foi redigido no seguimento de uma campanha europeia do CE para a renascença urbana, entre 1980 e 1982, e de todas as conferências e exposições que, também nos anos seguintes, foram sendo organizadas nesse âmbito e que foram deixando um conjunto de reflexões sobre essa temática centrada, no essencial, na oferta de qualidade de vida nas cidades, passando pela reabilitação física dos espaços mas criando oportunidades sociais e culturais, fundados na participação pública, e que se estabelecem como Direitos Urbanos. Este documento é, no essencial, uma carta de princípios, orientadora, que estabelece um conjunto de pontos-chave, a ter em consideração pelas autoridades para a promoção da qualidade de vida urbana:

- Fornecer uma ferramenta, um guia, para a gestão urbana;
- Estabelecer as bases para uma futura convenção dos direitos urbanos;
- Criar um prémio (de boas práticas) para as cidades que sigam os princípios estabelecidos;
- Apresentar uma posição oficial do Conselho da Europa relativamente aos aspectos relacionados com as questões urbanas. (cf. CLRAE, 1992; p. 6)

Sendo um documento orientador, não sendo considerada uma convenção, e tratando de uma questão complexa como a qualidade de vida dos cidadãos, para um território tão vasto como a Europa, com as diferenças culturais, sociais, e morfológicas que obrigam a atitudes distintas para atingir o mesmo fim, a Carta Urbana Europeia de 1992 assenta em critérios qualitativos, gerais, deixando em aberto – ou de parte – qualquer tentativa de quantificação ou determinação de indicadores sobre essa matéria. É, assim, uma carta de princípios que visa fornecer aos responsáveis pelas cidades um guia de o que deve ser

feito, não o como deve ser feito, motivando a participação activa dos cidadãos e as parcerias *público-privado* como orientações gerais a considerar para a condução dos processos de qualificação urbana.

Reconhece a Carta de Atenas e, com um espírito renovador face aos princípios nela expostos, aplica um conceito de *cidade ideal* que surge como um resumo do conteúdo da própria Carta Urbana Europeia. Cidade ideal será aquela onde se cumprem os requisitos estabelecidos para fornecer a todos uma cidade qualificada.

“Uma cidade ideal é aquela que consegue conciliar os diversos sectores e actividades que nela têm lugar (tráfego, requisitos de vivência, trabalho e de lazer), que salvaguarda os direitos civis, que garante o melhor possível as condições de vida; que reflecte e está apta a responder ao estilo de vida e atitudes dos seus habitantes, onde são plenamente considerados todos os que a usam, que nela trabalham ou desenvolvem actividades comerciais, quem a visita, quem nela procura diversão, cultura, informação, conhecimento, ou aqueles que nela estudam.”
(CLRAE, 1992, p.7 – nossa tradução do inglês)

Pode verificar-se nesta definição de cidade ideal do Conselho da Europa um conceito base de cidade moderna, na linha da cidade defendida pelo CIAM e pela sua Carta de Atenas – aliás referida no documento – onde a cidade deveria fornecer aos seus residentes um conjunto de funções e serviços que permitissem níveis de qualidade de vida satisfatórios baseados no conceito de vizinhança assente nas três principais funções que a cidade deve disponibilizar, trabalho, lazer e habitação. Embora possamos entender uma conexão a esses princípios seria redutor comparar esta definição de ideal de cidade com qualquer outra determinada anteriormente, primeiro porque o que o CE expõe nesta definição são apenas linhas gerais de orientação, aliás presente em toda a CUE, ao invés de impor um conjunto de estruturas ou de formas de atingir esses objectivos, segundo porque mais do que uma cidade ideal, como modelo universal, deixa esta definição bem explícita a ideia de ideal de cidade que se adapta a qualquer estrutura edificada, em qualquer ambiente natural ou cultural, nomeadamente da Europa. Não é, por isso uma definição de imposição – por não impor um modelo – antes uma definição de sugestão pois indica o que há a cumprir e não a forma como o fazer.

Há um reconhecimento da necessidade de entender os problemas urbanos para além dos problemas económicos, “as cidades devem funcionar e ser geridas acreditando que os problemas urbanos não se podem limitar a questões ou mecanismos de financiamento...” (CLRAE, 1992; p.6), rejeitando os métodos tradicionais do planeamento tradicional, assentes em questões funcionais – já referido anteriormente como o urbanismo burocrático em voga a partir dos anos 1960 – devendo ser procuradas formas de

envolvimento dos diferentes actores para o desenvolvimento do território – e das cidades – a partir de parcerias cada vez mais efectivas entre os diferentes actores que nele desempenham actividades.

A necessidade de estabelecer parcerias, não só entre os actores mas também com outras unidades territoriais vizinhas, numa perspectiva de *extra-dimensionalidade* dos problemas, tentando procurar soluções para além do espaço de incidência administrativa de cada território, é um dos elementos estruturais da CUE que, ainda no seguimento daquilo que já tinha sido defendido desde os anos 1930, nomeadamente com a Carta de Atenas de 1932 (Corbusier, 1942/1957), introduz para a esfera da administração política do território a questão central, pensamos, de grande parte dos problemas do espaço urbano e, conseqüentemente, do território, a falta de compreensão do que ocorre para lá dos limites administrativos do espaço a gerir. Na realidade da vivência territorial, nomeadamente quando abordamos um território complexo, com um conjunto de unidades territoriais administrativamente coordenadas por diferentes agentes, mesmo que no mesmo país, o limite não é assumido pela população como um entrave à natural troca de bens – e energia – com o exterior. Assumindo então, definitivamente, que o limite urbano não é o limite dos problemas, e mesmo que, muitas vezes, a solução a esses problemas não está no interior desse limite, a CUE traz para a esfera política internacional o conceito de território partilhado, mais tarde referência para os documentos da União Europeia e que vem na linha da responsabilidade global e das estratégias para um ambiente melhor propostos pela Comissão Brundtland (Brundtland, 1987).

A CUE é, assim, um documento importante para o entendimento quer da política europeia face ao urbanismo quer no delinear de uma estratégia para agir nos espaços urbanos em conformidade com a exigência de um espaço qualificado para os residentes. A questão central não é a económica mas sim um conjunto vasto de preocupações que, em simultâneo, permitem uma vida qualificada das populações com o acesso universal – não discriminado – a bens e serviços para o seu conforto.

A CUE desenvolve-se em torno de 20 aspectos que são considerados como Direitos dos cidadãos. Através de uma secção específica para cada um deles, a CUE explicita as acções e caminhos a tomar – de forma orientadora – para que se garanta aos cidadãos um espaço urbano qualificado. Os cidadãos da Europa têm assim direito a:

- Segurança
- Um ambiente não poluído e saudável
- Emprego
- Habitação
- Mobilidade
- Saúde
- Desporto e lazer
- Cultura
- Integração multicultural
- Qualidade na arquitectura e no ambiente circundante
- Harmonização de funções
- Participação
- Desenvolvimento económico
- Desenvolvimento sustentado
- Bens e serviços
- Recursos naturais
- Satisfação pessoal
- Colaboração inter-municipal
- Mecanismos e estruturas financeiras
- Igualdade

Estes Direitos urbanos, expostos em 1992, obrigam as autoridades a disponibilizar condições para que os cidadãos possam, de forma eficiente, utilizar as cidades satisfazendo as suas necessidades num princípio de equilíbrio e respeito pela comunidade e ambiente natural e construído mas, por outro lado, ao ser anunciada a necessidade de participação pública dos cidadãos – actores e agentes – obriga a que estes se revejam e sejam *cúmplices* na construção deste ambiente qualificado.

Para servir como Guia Metodológico para a acção dos responsáveis das cidades europeias na procura de um espaço urbano qualificado, a CUE desenvolve-se através de um conjunto de temas – em capítulos individuais – que reflectem os Direitos que devem ser assegurados aos cidadãos. Em cada um dos temas, após um breve enquadramento, são apresentados os Princípios de acção evidenciando o que deve ser feito para garantir

a satisfação dos Direitos dos Cidadãos das Cidades. Os Temas abordados, transversais aos 20 pontos dos Direitos Urbanos defendidos pela CUE, são:

- Mobilidade e Transportes
- Ambiente e Natureza nas cidades
- A Forma Física das Cidades
- O Património Arquitectónico Urbano
- Habitação
- Segurança e Prevenção do Crime
- Pessoas Deficientes e incapacitadas e a cidade
- Desporto e Lazer nas Áreas Urbanas
- Cultura na Cidade
- Integração multicultural nas Cidades
- Saúde nas Cidades
- Participação dos Cidadãos, Planeamento e Gestão Urbana
- Desenvolvimento Económico

Passados dez anos da adopção da CUE pelo Conselho da Europa, o Congresso das Autoridades Locais e Regionais da Europa (CLRAE), desse Conselho, organiza uma conferência internacional subordinada à Carta Urbana Europeia. Reúnem-se assim em Sofia, na Bulgária (CLRAE, 2002), e debatem sobre quatro temas centrais, As origens e princípios da CUE; A CUE como factor de estabilidade urbana; o ambiente construído das cidades e; actualizar e melhorar a disseminação da CUE.

No ponto 8 das resoluções finais desta conferência é assumido que a CUE “remanesce uma referência com valor e um guia compreensivo para as políticas urbanas locais” (CLRAE, 2002). Mas no ponto seguinte – ponto 9 – assume que face às alterações políticas, sociais, económicas e culturais da Europa é necessário rever alguns aspectos da CUE (CLRAE, 2002), essenciais face a novos desafios e que são:

- O Impacto do mercado único e a globalização;
- O impacto do aumento da cooperação e da constituição de redes entre as maiores cidades da Europa;
- As alterações à política do emprego, mais assente em programas de treino aproximando as competências das pessoas com a oferta de emprego;
- A temática da exclusão social e o empenhamento em travar a desigualdade na sociedade;
- O impacto das novas tecnologias de informação e os métodos de participação directa das populações, como parte de uma transparência na boa governabilidade local na busca de uma melhor qualidade de vida das populações;
- A necessidade de disponibilizar recursos para diferentes grupos sociais na cidade – jovens, mulheres, idosos, ...;
- Atribuir maior ênfase à sociedade multi-cultural como uma oportunidade.

E, no que respeita à revisão de princípios estabelecidos já na CUE de 1992:

- Reforçar a noção de deveres e responsabilidades integrado na CUE os princípios do Guia de Direitos e deveres dos Cidadãos, emitido pelo CLRAE;
- A reconciliação entre a descentralização e a democracia local e a necessidade de uma gestão efectiva, coerente e abrangente do território;
- A necessidade de suportar, de forma mais efectiva, a garantia de que as Constituições e Legislação nacionais garantem às autoridades locais um conjunto de responsabilidades correspondidas com um conjunto de recursos eficazes para a garantia de cumprimento das suas responsabilidades;
- A necessidade de discutir melhor os diferentes métodos eficazes que as autoridades aplicam na disponibilização de equipamentos e infra-estruturas aos seus cidadãos;
- Uma noção de desenvolvimento sustentável e a transmissão dos desejos dos cidadãos em um ambiente mais qualificado;
- Refinar e clarificar as relações entre a administração da cidade e a envolvente regional;

- Novas abordagens de segurança urbana e a necessidade de lidar com novas formas de violência tendo em consideração o Manual do CLRAE em Políticas das Autoridades Locais de Prevenção do Crime;
- A necessidade de melhorar o diálogo e reforçar o parceriaado entre as comunidades os grupos e as Organizações Não Governamentais (ONG);

Pode entender-se, deste conjunto de aspectos sublinhados, a necessidade de rever a CUE face a novas preocupações que, embora presentes de forma implícita no documento original, passados 10 anos se requerem de forma mais evidente explicitados na CUE. Por outro lado é de sublinhar que as recomendações efectuadas reforçam o sentido, e necessidade, de um documento desta natureza, exaltando o Congresso um maior empenhamento na divulgação da CUE e ao suporte da sua efectiva implementação. Sai por isso reforçada a importância deste documento quando se procuram soluções para os problemas longe das tradicionais questões económicas e jurídicas associadas a uma forma de fazer urbanismo.

Tendo por base o que foi acordado na Declaração de Sofia – nas resoluções do encontro sobre a CUE em 2002 (CLRAE, 2002) – o Conselho da Europa, através do Congresso das Autoridades Locais e Regionais da Europa (CLRAE), apresenta em 2004 a revisão da CUE (cf. CLRAE, 2004) que, mantendo os princípios fundadores se organiza de forma diferente. Os temas apresentados na versão original são, no essencial, mantidos mas a CUE revista, assume-se mais como uma Carta de Direitos Urbanos, revista à luz da nova realidade social, económica e política da Europa que afecta as áreas urbanas.

Assume a necessidade de entender a cidade europeia na perspectiva da sustentabilidade ambiental e social, em áreas urbanas cada vez mais próximas e acessíveis exigindo um esforço suplementar na criação de factores de destaque, que evidenciem a unicidade de cada local, no respeito pelo património passado e presente, pelas diferenças sociais e pelos desafios da *multiculturalidade* nas cidades. Para que sejam garantidos os Direitos Urbanos a CUE reafirma a necessidade de existirem responsabilidades partilhadas entre os Governantes – Nacionais, Regionais e Locais – com a população motivando a participação na tomada de decisões. A nova CUE revista baseia-se também na criação de redes de cidades e no interesse de cooperação entre as diferentes áreas urbanas. Para que se garanta uma cidade mais qualificada é necessário também que exista uma vontade política suportada por profissionais competentes que permitam a análise, estudo e conhecimento da realidade e responsabilidade que é exigida (CLRAE, 2004;p.3).

Com base nestas novas abordagens a CUE passa a estar agrupada em torno de 5 Temas centrais, Capítulos, a saber, Ecologia; Economia; Equidade; Forma e Governabilidade, que se subdividem em diversos temas. Esta nova organização permite uma leitura mais directa dos diferentes assuntos tratados mas, e essencialmente, permite uma visão mais

abrangente dos diferentes assuntos a tratar aproximando-se de uma visão mais transversal dos problemas que afectam as áreas urbanas. A versão revista da CUE mantém os temas centrais da versão original, acrescentando uma nova visão aos princípios aproveitando os 10 anos de acumulação de conhecimentos que permitiram a todos entender os principais problemas que afectam os espaços e as melhores formas de resolver, ou tentar resolver, os mesmos.

Em 2007 o CLRAE prepara um documento de trabalho que visa a reedição da Carta Urbana Europeia aproximando-a dos documentos emitidos pela União Europeia, nomeadamente os princípios estabelecidos na Agenda Territorial da União (EU, 2007b), e na Carta de Leipzig (EU, 2007a), numa demonstração de convergência de atitudes e recomendações sobre a política territorial Europeia. A nova CUE apresenta-se como um documento mais estratégico que, mantendo os mesmos aspectos de referência – a dignificação e qualificação da vida dos cidadãos – se desenvolve em torno de três princípios fundamentais, valores urbanos a considerar, que são:

- A democracia;
- A sustentabilidade e;
- A eficiência e a abertura – ao conhecimento e à inovação

Com base nestes três princípios são apontados também três objectivos centrais das políticas urbanas que, devendo disponibilizar condições para a qualidade de vida da população são suporte para a definição dos princípios urbanos – garantia de direitos – que as cidades devem disponibilizar. Esses objectivos, a assegurar, são:

- A Governabilidade Urbana;
- O Planeamento Urbano e;
- A Mobilidade Urbana.

Deixando a característica de Guia estabelece-se como uma Carta de Princípios – Objectivos – a seguir para um território urbano europeu propiciador de qualidade de vida aos seus habitantes. Esta nova Versão aproxima a CUE dos documentos da União Europeia, “*convidando a construir, num espírito de partilha de valores e experiências, um novo projecto urbano para o futuro das cidades da Europa...*” (CLRAE, 2007; p. 4).

O Conselho da Europa e a União Europeia, no momento actual, estruturam as suas políticas de forma concertada, reconhecendo mutuamente os documentos que cada uma aprova. Desta partilha mais directa de estratégias de acção a Europa reforça a sua coesão, tema central para a política europeia para o novo milénio. Esta estratégia de coesão passa pela determinação de acções coordenadas que levem a uma melhoria na qualidade de vida das populações, no respeito pelo ambiente natural, social e cultural e na garantia de condições para a que as populações tenham qualidade de vida.

O fio condutor da política internacional do início do novo milénio é a necessidade de respeitar e valorizar os recursos existentes, promovendo aos cidadãos a oportunidade de viverem em qualidade no presente sem hipotecar o futuro. Este princípio, de sustentabilidade global, patente a partir do trabalho da Comissão Brundtland (1987), foi o fio condutor da política internacional em matéria de território até ao final da década de 1990. No novo milénio, e fruto dos resultados alcançados no decorrer das décadas anteriores, o Território assume-se como um aspecto central da política europeia. A necessidade de coordenar a ocupação e uso do espaço, numa nova perspectiva global onde a população urbana ultrapassa a população rural, obriga a novas reflexões e a novos compromissos para o futuro do território onde se inclui a necessidade de conhecer os aspectos que o afectam, em todas as suas dimensões, para melhor poder adequar as soluções ao desenvolvimento social, económico e cultural das populações.

O Atlas, elemento central desta tese, assenta nestas necessidades, cujos conteúdos foram progressivamente sendo definidos no longo processo de entendimento da questão Territorial e Urbana. Este conhecimento não se pretende em abstracto mas, pelo contrário, visa sustentar uma nova Política Territorial e Urbana para a Europa.

No capítulo 2 apresentaremos os assuntos que justificam a escolha de indicadores a utilizar em U&OT, para a verificação das características de Portugal conforme às preocupações europeias transpostas nos documentos analisados no presente capítulo. Um quadro resumo, com a indicação dos principais temas abordados em matéria de U&OT nos diferentes documentos, indicando a instituição pioneira na inclusão desses assuntos na agenda política internacional, por década de referência (cf. Tabela 1, pp. 102).

