

## Da escala ao território: para uma reflexão crítica do *policentrismo*

Este artigo pretende realizar uma análise reflexiva sobre o conceito de *policentrismo*, cujos pressupostos orientam grande parte das actuais políticas de ordenamento do território, no sentido de compreender se este representa a resposta mais viável para a resolução dos desequilíbrios regionais do território nacional, nomeadamente os que afectam as zonas que se encontram na encruzilhada da *urbanização* e da *marginalização*. Para o efeito, iremos utilizar como contexto de análise os estudos que temos vindo a realizar sobre a região do Alentejo.

**Palavras-chave:** policentrismo; ordenamento do território; espaço escalar; Alentejo.

### **From scale to territory: toward a critical theory of polycentrism**

This article seeks to develop an analytical theory of the concept of polycentrism, the assumptions of which provide the foundations for most of the current land planning policy framework, with a view to analyzing whether polycentrism is the best solution to the regional imbalances in the national territory, in particular those affecting areas that are caught between urbanization and marginalization. Studies we have been carrying out on the Alentejo region will be used for this purpose.

**Keywords:** polycentrism; land planning; scalar space; Alentejo.

### INTRODUÇÃO

O extracto da entrevista que se segue, decorrida há poucos anos, constituiu o mote para este artigo<sup>1</sup>. Antes de se casar, a entrevistada vivia na casa dos pais, que se situava num monte próximo da aldeia alentejana de Albernoa<sup>2</sup>:

Vivíamos aqui perto [da aldeia de Albernoa], vivíamos num monte no “Cantinho da Ribeira” que pertencia à freguesia da Trindade, mas sempre

---

\* CIES, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Av. das Forças Armadas, 9, 1649-026 Lisboa, Portugal. e-mail: renato.carmo@iscte.pt.

<sup>1</sup> Gostaria de agradecer aos *referees* pelos seus esclarecedores comentários para a elaboração deste texto e também ao Filipe Carreira da Silva, com quem debati algumas destas temáticas, ao João Mourato pelos seus contributos teóricos e ao Doutor João Ferrão pelas suas pertinentes observações.

<sup>2</sup> Situada a 20 km (em direcção a sul) da cidade de Beja (capital de distrito).

vivemos mais aqui nesta freguesia, porque a minha mãe era natural daqui, tinha familiares aqui e era aqui que vínhamos sempre ter quando vínhamos ao médico, ou buscar medicamentos porque havia aqui farmácia, pronto, aqui é como é hoje [a cidade de] Beja, como fazemos com Beja quando queremos alguma coisa mais importante que aqui no meio rural não há [residente na aldeia de Albernoa, 51 anos].

Naquele tempo (meados dos anos 60), a aldeia ainda abarrotava de gente e oferecia uns quantos serviços, que prestava não só à população residente como àquela que vivia nas redondezas. Como é referido, Albernoa detinha determinadas funções centrais (comércio diversificado, pequena indústria, etc.) capazes de aglutinar um conjunto diferenciado de deslocações, algumas delas de cariz pendular. É sintomática a analogia feita entre a aldeia antiga e a cidade dos tempos recentes. Tal como acontecera com os montes envolventes, agora é a própria aldeia que pouco ou nada tem para oferecer: actualmente, para ir ao médico ou à farmácia é necessário, na maior parte dos casos, viajar até à cidade. Albernoa perdeu a sua centralidade e esta foi confiscada por Beja.

O drama desta aldeia é partilhado por grande parte das localidades rurais do interior do país que, para além do desaparecimento de certas actividades (incluindo a agrícola), se vão esvaziando continuamente de população. O envelhecimento é a face mais expressiva deste processo acentuado de marginalização ou, se quisermos, de perda de centralidade.

Nestas últimas quatro décadas, a estrutura demográfica e a forma urbana do país modificaram-se radicalmente: a drenagem populacional ocorrida nos campos canalizou-se maioritariamente para as grandes áreas urbanas localizadas no litoral. Contudo, alguns centros urbanos regionais, nomeadamente as cidades capitais de distrito, acabaram por deter um papel de barreira face aos inúmeros fluxos migratórios, na medida em que, contrariamente às dinâmicas regressivas dos territórios envolventes, conseguiram, em alguns casos, crescer em termos do volume de residentes. Na região alentejana, por exemplo, a evolução das cidades de Évora e de Beja (desde a década de 50 do século xx) é claramente inversa à da maior parte das freguesias e concelhos circundantes. Só na última década é que outras localidades urbanas (principalmente algumas sedes de concelho) começaram a inverter as tendências depressivas (Carmo, 2006 e 2007).

Este quadro geral, pintado em breves pinceladas, revela-nos uma alteração na composição territorial de algumas regiões situadas no interior do país. No caso do Alentejo, verificamos que as múltiplas (pequenas) centralidades que dinamizavam os vários tipos de mobilidade espacial sofreram uma concentração em torno de umas quantas cidades e vilas e, conseqüentemente, desapareceram quase por completo do espaço rural. Esta situação reconfigu-

rou a geografia do Alentejo: actualmente emergem algumas ilhas de urbanização que irrompem de um extenso espaço desertificado em termos sociais e humanos (Carmo, 2008).

Na verdade, podemos considerar que a tradicional visão dualista do país, que opunha o litoral (urbano e denso) ao interior (despovoado e rural), tende a ser substituída por uma visão mais complexa do território, na qual se identificam distintos pontos de urbanização não só no litoral, como também no interior (Carmo, 2008; Ferrão, 2002). O sistema urbano de Portugal assemelha-se actualmente a um imenso arquipélago, no interior do qual as dualidades estruturais conhecem uma espécie de regionalização. Num certo sentido, podemos dizer que a oposição entre territórios urbanos (ou em urbanização) e territórios marginais (ou em marginalização acentuada) passou a estabelecer-se principalmente entre espaços contíguos pertencentes às mesmas regiões, em especial as que se constituem maioritariamente por territórios e localidades rurais e agrícolas.

O Alentejo é paradigmático a este respeito. De facto, assiste-se nesta região a uma paradoxal simultaneidade: de um lado despontam com uma certa intensidade alguns focos urbanos, enquanto do outro lado se acentuam os processos de despovoamento e de envelhecimento na maior parte das aldeias e vilas. Será que estas duas tendências são inevitáveis? Será lícito afirmar que uma é condição da outra? Não poderá o crescimento das cidades contribuir para a inflexão da regressão das zonas rurais? E, se de facto contribui, então que influencia têm (ou poderão ter) as políticas públicas para esta inflexão? Este artigo pretende lançar algumas pistas de debate sobre estas questões.

Para tal, partiremos de uma análise reflexiva do conceito de *policentrismo*, cujas dimensões têm fundamentado grande parte das actuais políticas de ordenamento do território. Num certo sentido, este tem sido apresentado e discutido como uma das respostas possíveis para a resolução dos desequilíbrios regionais mais perenes, nomeadamente em relação aos territórios europeus que se encontram na encruzilhada da urbanização e da marginalização.

De uma forma introdutória, podemos dizer que as versões correntes de policentrismo se baseiam na ideia de que a organização do território assenta nas cidades e de que estas são os “nós” com os quais se formará uma rede interurbana, devendo as políticas territoriais promover essa integração reticular. Nesta óptica, é a *distância*, mais do que a proximidade, que surge como variável a gerir, procurando reduzi-la a difíceis complementaridades capazes de, só por si, valorizarem a diversidade territorial. Contudo, e é este o nosso argumento, o policentrismo deve igualmente dar atenção às relações de proximidade estabelecidas entre o centro ou meio urbano (constituído por uma única cidade ou por conjuntos de cidades que partilham um mesmo contexto) e o seu território periférico, por exemplo, o de natureza rural.

Tendo por base esta perspectiva, tentaremos desvelar os pressupostos do policentrismo, com o intuito de compreender se este representa o sistema territorial mais pertinente e determinante para inverter (ou até resolver) a suposta inevitabilidade do perecimento dos espaços rurais mais periféricos.

A análise terá por base os princípios orientadores na política de ordenamento do território expressos no relatório que consubstancia o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)<sup>3</sup>. Não iremos fazer uma leitura pormenorizada deste documento, que foi já alvo de um longo e diversificado debate público que levou à sua aprovação<sup>4</sup>. O objectivo deste texto é muito mais circunscrito, na medida em que focaremos apenas alguns dos seus eixos principais — nomeadamente aqueles que fundamentam uma determinada perspectiva policêntrica do território nacional —, no sentido de os confrontar com as observações e as conclusões que foram resultando do estudo alargado que levámos a cabo sobre o Alentejo e, em particular, sobre a aldeia de Albernoa.

É evidente que o âmbito e a escala do PNPOT são marcadamente nacionais; contudo, este consubstancia uma visão do país que deve ser lida à luz de uma perspectiva multiescalar não só ao nível regional e inter-regional, como também ao nível transnacional: à escala do espaço europeu. O exercício reflexivo que iremos encetar pretende estabelecer uma relação de tipo *bottom-up*, de modo a compreender em que medida determinadas dinâmicas territoriais desenvolvidas entre espaços rurais e urbanos são suficientemente relevantes para poderem induzir novos conteúdos e significados às concepções que sustentam o actual rumo das políticas públicas. De um certo ponto de vista, esta perspectiva estará mais próxima de uma escala intra-regional, consignada nos denominados PROT<sup>5</sup>; no entanto, como o nosso intuito é o de confrontar analiticamente os princípios orientadores da política de ordenamento com uma realidade vivida num espaço concreto de interacção, consideramos que o PNPOT representa um ponto de partida pertinente para ancorar o debate.

Assim, na primeira parte do artigo caracterizaremos sinteticamente a lógica do sistema policêntrico, quer do ponto de vista teórico, quer no que concerne à sua operatividade; em seguida, enquadraremos o contexto nacio-

---

<sup>3</sup> Referimo-nos ao anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro.

<sup>4</sup> Por intermédio deste endereço podem consultar-se muitos dos contributos e pareceres que dinamizaram a discussão pública (<http://www.territoriportugal.pt/Discussao.aspx>). A este respeito, v. o artigo crítico de Isabel Guerra (2006).

<sup>5</sup> No regime jurídico consagrado na Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98), o Sistema de Gestão Territorial organiza-se num quadro de interacção coordenado em três âmbitos: nacional, regional e municipal. Para cada um destes está prevista a elaboração de uma série de planos. O PNPOT, que é um programa nacional, enquadra-se no primeiro âmbito, em conjunto com outros planos. Ao nível regional estão previstos os PROT (planos regionais de ordenamento do território), alguns dos quais ainda em fase de conclusão, como é o caso do PROT para o Alentejo.

nal por intermédio do modelo veiculado pelo PNPOT; posteriormente, cruzaremos a perspectiva policêntrica com a realidade vivida entre a aldeia de Albernoa e a cidade de Beja; no final avançaremos com uma proposta analítica que pode contribuir para a redefinição do papel do policentrismo como modelo interpretativo (mas também normativo) que pugna pela revitalização dos espaços em regressão.

#### *POLICENTRISMO: DOS PRINCÍPIOS SIMPLES À DIFÍCIL PRÁTICA*

Em 1999, no âmbito do Conselho Europeu de ministros responsáveis pelo planeamento e desenvolvimento regional, institucionalizaram-se no seio da União Europeia (UE) os princípios gerais para uma política de ordenamento territorial assente na ideia de *policentrismo*<sup>6</sup>. O objectivo principal desta perspectiva é o de incrementar nas cidades (sobretudo nas médias e nas pequenas) uma plataforma de conexão e de integração interurbana que permita não só intensificar os índices de desenvolvimento socioeconómico ao nível regional, como propiciar as condições necessárias para a sua internacionalização nos mercados e nas redes globais. Trata-se, de alguma forma, de um modelo alternativo ao da concentração metropolitana em torno das megacidades (nomeadamente do designado “pentágono” Londres, Paris, Hamburgo, Milão e Munique). Na verdade, o seu pressuposto deriva e, em certa maneira, adequa-se aos sistemas urbanos dominantes na maioria das regiões dos países europeus, que se compõem essencialmente por cidades e localidades de média e/ou de pequena dimensão.

A metáfora do arquipélago urbano, referida na introdução para caracterizar a realidade portuguesa, adequa-se com alguma dose de elasticidade ao contexto regional de muitos territórios europeus. Por isso, podemos afirmar que um dos princípios básicos do policentrismo é dotar esses arquipélagos de um sistema reticular interurbano regido por relações de cooperação e complementaridade. Se é verdade que em termos demográficos e económicos muitas cidades despontam e descolam-se face às tendências regressivas das áreas rurais envolventes, o mesmo não se pode inferir relativamente às suas efectivas capacidades para competirem isoladamente num mercado global aberto e num espaço europeu sem fronteiras.

A resposta ao patamar e à urgência da internacionalização passa fundamentalmente pela organização, no âmbito regional, de uma rede entre cidades (Camagni, 1993). O policentrismo transformou-se assim numa espécie de bandeira (ou, se quisermos, de um fim a atingir) por parte das políticas de

<sup>6</sup> Realizados no âmbito do ESDP — *European Spatial Development Perspective* (CEC, 1999).

ordenamento territorial dos países da UE. A eficácia política (e até mediática) do modelo policêntrico deriva em parte da extrema simplicidade dos seus eixos orientadores: desenvolver entre as cidades mais dinâmicas de âmbito regional um conjunto de redes e de fluxos capazes de incrementar formas sustentáveis de complementaridade e de cooperação funcional no sentido de equilibrar as oportunidades de desenvolvimento económico e regional.

Contudo, segundo estudos recentes (Kloosterman e Musterd, 2001; Bailey e Turock, 2001; Davoudi, 2003; Meijers e Romein, 2003; Parr, 2004; Faludi, 2006; Meijers *et al.*, 2007), a operacionalização e aplicação territorial destes princípios básicos apresenta-se muito mais complexa do que à primeira vista possa parecer. De facto, dificilmente se identificam no espaço europeu regiões e cidades que consigam pôr plenamente em prática os princípios gerais estabelecidos.

De qualquer modo, será interessante aflorar por que motivo os princípios subjacentes ao policentrismo não são tão facilmente aplicáveis como preconizavam os pressupostos iniciais que estão na base da sua formulação. Na óptica de Meijers e Romein (2003), que tentam operacionalizar a lógica policêntrica à realidade holandesa, particularmente à região de Randstad, cuja morfologia é propícia ao desenvolvimento das componentes deste sistema, são três as potencialidades do policentrismo: aglomeração de recursos de maneira a partilhar infra-estruturas e serviços que possibilitem adquirir e produzir massa crítica; desenvolver e explorar complementaridades contrabalançadas; otimizar diversidades territoriais de modo a promover a sua qualidade em espaços abertos.

Todavia, estas potencialidades associadas entre si levantam uma série de requisitos prévios a ter em conta, de modo a poderem efectivar-se num sistema relativamente equilibrado e minimamente sustentável. No fundo, uma das questões centrais colocada pelos autores é a de saber como se passa de uma situação em que as cidades de uma dada região, que sempre competiram entre si pelas mesmas funções e serviços, adquirem de um momento para o outro a capacidade de partilharem complementaridades e de cooperarem funcionalmente. No seu entender, este salto qualitativo representa muito mais do que a mera soma das partes. Ele implica a organização de um *puzzle* complexo de negociações e de transacções.

Por exemplo, uma das condições básicas para se gerar massa crítica passa pela criação de uma bacia de emprego comum às diferentes cidades (e outras localidades) que de certa maneira regule as mobilidades profissionais e de actividade que se desenrolam no interior de uma dada região. Como se pode depreender, não parece que este salto de qualidade e de escala se dê facilmente, na medida em que este depende de cedências e de reconfigurações profundas na localização e organização das empresas e de outros sectores económicos. Gerar sinergias transversais a várias cidades significa, antes de mais, redireccionar e transformar as especializações fun-

cionais de partida, que tradicionalmente eram competidoras, em complementaridades passíveis de cooperarem entre si. Para além de uma composição espacial em arquipélago que propicie tais intercâmbios é necessário existir (ou se quisermos, reinventar) uma entidade político-institucional com capacidade para coordenar administrativamente (e não só) o complexo enredo de interesses e de possibilidades em jogo.

Como vemos por intermédio desta breve ilustração, enquanto sistema concreto o policentrismo levanta muitos obstáculos<sup>7</sup> e, sobretudo, não é evidente que este se possa adequar a territórios que apresentem morfologicamente uma composição em arquipélago (Bailey e Turock, 2001; Davoudi, 2003; Meijers e Romein, 2003). A configuração territorial não é a única nem, provavelmente, a mais importante condição para a aplicação de uma política policêntrica. No entanto, dando por adquirido que este sistema detém mais potencialidades do que dificuldades práticas, parece-nos que é importante questionar alguns dos princípios que sustentam a sua institucionalização na agenda política do ordenamento do território.

#### A REPRESENTAÇÃO DO ESPAÇO ABSTRACTO

Um dos aspectos que contribuíram para a eficácia da perspectiva policêntrica relaciona-se com a sua forma de representação gráfica. Não deixa de ser curioso que logo no documento do ESDP se apresenta uma ilustração pictórica do policentrismo (v. figura n.º 1). Os pontos desenhados representam as ilhas de urbanização (as cidades) que supostamente interagem e se associam entre si de modo a constituir um arquipélago. Cada círculo remete para uma determinada centralidade que não é exclusiva, na medida em que entre círculos maiores e mais pequenos (leia-se cidades) se estabelece uma certa convergência. As linhas tracejadas dotam o arquipélago de interconectividade: todos os pontos passam a estar ligados entre si.

Este tipo de representação espacial tem vindo a sofrer as mais variadas configurações em função das características morfológicas e geográficas dos diversos territórios em causa. Contudo, os princípios gráficos mantêm as orientações do esboço essencial traçado nesta imagem.

Olhando para a figura, dificilmente resistimos à tentação de estabelecer um paralelo com algumas formas abstractas de produção artística. Aliás, se não

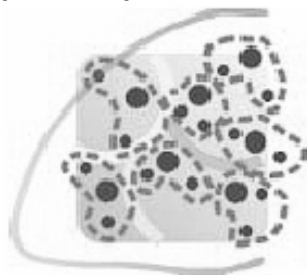
---

<sup>7</sup> Poderíamos referir, entre outros, os obstáculos que advêm de factores de ordem identitária, nomeadamente o reconhecimento por parte das populações das diferentes cidades e localidades da sua pertença a uma mesma região (Kloosterman e Musterd, 2001). Na verdade, é lícito perguntar em que medida a aplicabilidade do policentrismo depende, em primeira instância, da construção mais ou menos enraizada de um discurso e de uma pertença regionalista?

tivéssemos qualquer informação sobre o contexto em que esta imagem foi produzida, provavelmente confundi-la-íamos com uma pintura abstracta. Mas, em boa verdade, podemos afirmar que de facto se trata de uma figura abstracta ou, dito de outro modo, que se trata de uma representação abstracta do espaço que tem como intuito propor (moldar?) uma determinada forma de território.

#### Representação gráfica do policentrismo

[FIGURA N.º 1]



Fonte: CEC (1999), p. 20.

Segundo Henri Lefebvre (1974), a concepção do espaço abstracto detém um cariz essencialmente representacional cujo objectivo é construir uma certa homogeneidade como significado, tendo por intermédio a definição (ou a imposição) de uma determinada forma geométrica. O espaço abstracto concebe uma dada lógica de visualização que, em muitos casos, é intrinsecamente violenta na medida em que, entre outros factores, reduz a realidade, que é complexa e tridimensional, a uma perspectiva bidimensional e *euclidiana*. É um espaço que pretende ser “formatador” e, neste sentido, enquadra uma lógica e uma função necessariamente instrumental.

No entender do autor, esta modalidade de representar o espaço através, fundamentalmente, da produção de mapas aperfeiçoou-se e generalizou-se com a instauração do Estado moderno, tese que é perfilhada por Zygmunt Bauman quando refere o uso eficaz do mapeamento, particularmente da cidade e da malha urbana, como um meio de moldar e de organizar a própria realidade: “do ponto de vista da administração espacial, a modernização significa a monopolização dos direitos cartográficos” (1999, p. 48).

Um dos mecanismos constituintes da construção do espaço abstracto revela-se na hierarquização de escalas espaciais (locais, regionais, nacionais, globais), encadeadas normalmente de cima para baixo. Há, sem dúvida, uma lógica (um pensamento) de tipo escalar na definição de um espaço abstracto que, de certa forma, pretende regular e controlar as distintas e muitas vezes contraditórias dinâmicas que se interpelam no espaço vivido (Isin, 2007; Marston *et al.*, 2005).

Tendo em conta os pressupostos enunciados, não é de todo descabido considerar que a projecção policêntrica do território participa desta lógica



escalar, ao mapear a realidade de maneira a poder compreendê-la e, ao limite, para a regular e organizar. No entanto, do nosso ponto de vista, classificar a realidade com base em escalas pode não implicar, forçosamente, uma imposição e, muito menos, uma violência, no sentido em que sobre a diversidade empírica se constrói uma dada homogeneidade modelar. O uso multidimensional de escalas pode até contribuir para a desocultação de certas tendências e dinâmicas que, de outro modo, dificilmente poderiam emergir nas análises geográficas e sociológicas. O problema surge quando a escala se estrutura tendo por base uma operação unidimensional de classificação, ou seja, quando a partir de um modelo particular de classificação se projecta a própria realidade, independente dos seus contextos geográficos, sociológicos e históricos.

O policentrismo, enquanto sistema de ordenamento territorial, revela essa característica do pensamento escalar ao apontar para uma determinada forma espacial como sendo a mais funcional e a que melhor se adequa a um conjunto diferenciado de territórios. Sobretudo quando se demonstra, como foi referido no ponto anterior, que em termos empíricos dificilmente se identifica uma região europeia na qual se concretizem plenamente os princípios em causa. No entender de Davoudi (2003), o policentrismo tem vindo a transformar-se numa perspectiva cada vez mais normativa, que pretende marcar os objectivos a prosseguir pelas políticas de ordenamento, correndo o risco de perder, deste modo, algumas das suas valências analíticas mais pertinentes. Esta tendência não invalida a pertinência do conceito; o problema deriva antes do seu uso excessivamente abstracto e desenraizado dos contextos. A leitura que iremos fazer do PNPOT pretende precisamente contextualizar alguns dos princípios que norteiam o policentrismo, tendo por base uma espacialidade concreta.

#### O *POLICENTRISMO* NO PNPOT

A questão central deste artigo, que agora retomamos, relaciona-se com o aprofundamento dos problemas da erosão demográfica e do definhamento socioeconómico dos espaços rurais. Como referimos noutros estudos (Carmo, 2006, 2007 e 2008), embora nas últimas décadas se tenha esboçado em Portugal um sistema urbano em arquipélago, este não apagou a dualidade estrutural que caracteriza a orgânica territorial do país desde meados dos anos 50/60 do século xx. Referimo-nos, obviamente, à oposição entre o litoral e o interior. Na verdade, apesar de algumas cidades médias, localizadas nesta última faixa territorial, terem conhecido algum dinamismo, este não foi suficiente para inverter (ou estabilizar) as tendências mais marcantes de desertificação humana e social. Os estudos que levámos a cabo sobre a região do Alentejo são, a este respeito, demonstrativos.

É com base neste pressuposto que pretendemos realizar uma crítica reflexiva aos princípios orientadores que se encontram consignados no

relatório que operacionaliza o PNPOT. Trata-se, por um lado, de um documento essencial para se entenderem os traços fundamentais que compõem e organizam as diferentes dinâmicas territoriais ocorridas, em especial nestas últimas duas décadas, e, por outro, de um programa que estabelece determinadas opções que apontam para uma perspectiva evolutiva do território, tendo como uma das suas componentes primordiais o policentrismo.

Não questionamos a pertinência destas opções estratégicas. O nosso intuito é mais circunscrito, pois pretendemos reflectir — tendo como referência as análises que efectuámos sobre o Alentejo e, particularmente, sobre a aldeia de Albernoa — em que medida o policentrismo pode ser a resposta mais adequada para potenciar o desenvolvimento e a eventual reanimação de grande parte das zonas rurais, se, para este efeito, não forem consideradas outras dimensões tão ou mais importantes. Ou, dito de outro modo, pretende-se perceber se a ênfase atribuída a uma concepção fundamentalmente reticular do policentrismo não poderá ter como reverso a secundarização e ofuscação de outras dinâmicas (algumas delas referidas pelo próprio PNPOT). Por exemplo, as dinâmicas territoriais que emergem da relação entre espaços rurais e urbanos parecem-nos ser aspectos incontornáveis a ter em conta para o desenvolvimento das zonas rurais em regressão sociodemográfica, como iremos propor mais adiante.

Feita esta ressalva, convém antes de mais sistematizar quais são, em nosso entender, os eixos principais a partir dos quais se estrutura a política de ordenamento e por intermédio de que processos se pretendem revitalizar as áreas mais marginalizadas do interior. A partir da representação gráfica, o documento avança com um mapa que sintetiza uma determinada leitura (e uma visão prospectiva) sobre o sistema urbano nacional (v. figura n.º 2). Iremos utilizá-lo como ponto de partida para esta reflexão.

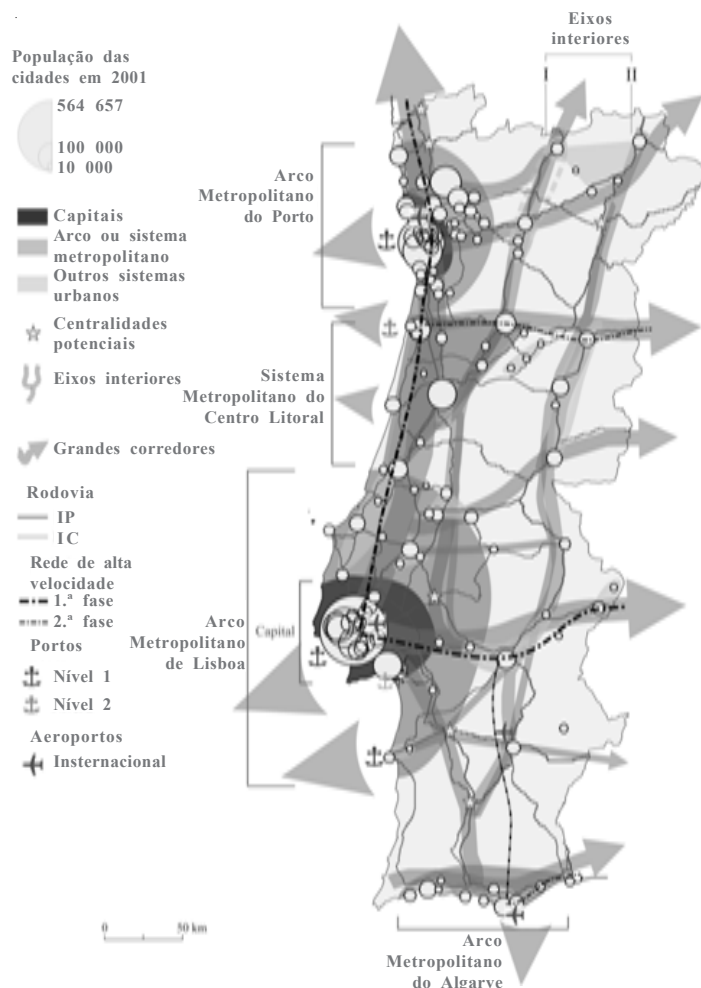
Duas dinâmicas estruturais se esboçam no mapa. Por um lado, o incremento da litoralização do país, composta por quatro arcos metropolitanos que se sucedem ao longo da costa até ao litoral algarvio (com a excepção da metade sul da costa alentejana, que se prolonga até à costa vicentina). Por outro lado, identificam-se novos focos de urbanização emergentes no interior e descortinam-se, entre algumas destas cidades e vilas, uma série de subsistemas regionais de cariz policêntrico.

De acordo com o mapa e com a respectiva análise que o sustenta, os arcos tendem a expandir-se geograficamente em duas direcções essenciais: (a) reforçam o âmbito da litoralização ao envolverem áreas litorais cada vez mais distantes, de que é exemplo a metade norte da costa litoral alentejana para o caso do Arco Metropolitano de Lisboa; (b) penetram gradualmente em zonas localizadas no interior, como acontece com parte do Ribatejo e do Alentejo central no que concerne ao mesmo arco.

O abrangimento e a consequente inclusão de novos espaços na área de influência dos respectivos arcos metropolitanos têm por base um conjunto de interdependências (de cariz demográfico, socioeconómico, funcional e

Sistema urbano, acessibilidades e povoamento

[FIGURA N.º 2]



Fonte: MAOTDR (2007), p. 180.

também de mobilidade) que se geram entre as povoações mais urbanizadas. Ou seja, a erupção de certos subsistemas urbanos de nível regional, que tradicionalmente se encontravam fora das áreas metropolitanas, resulta em parte da intensificação das interações que são estabelecidas com os territórios mais centrais, nomeadamente com as maiores cidades. Estas relações são fortemente aglutinadoras, pelo facto de reforçarem os eixos e as interdependências entre o centro e algumas zonas mais periféricas e, ao mesmo tempo, marcadamente centrífugas, de forma a contribuírem objectivamente para a expansão espacial dos próprios arcos metropolitanos.

Por outro lado, no que diz respeito ao interior do país, aposta-se claramente num número significativo de cidades e vilas, atribuindo-lhes um papel de relevo enquanto motores de desenvolvimento das diversas regiões em que se integram. A perspectiva vai no sentido de que estas “ilhas” urbanas, rodeadas a maior parte delas por espaços rurais em declínio, se dotem dos mecanismos necessários para poderem cooperar entre si, criando uma série de competências que se complementem e que propiciem o intercâmbio regional e, eventualmente, internacional.

Desta feita, a possibilidade de as zonas rurais poderem revigorar-se depende, em grande medida, dessa capacidade simultânea de dinamização intrínseca e de incremento de redes interurbanas por parte das cidades médias. Nestes termos, não é errado afirmarmos que a perspectiva da política de ordenamento aponta para uma espécie de subalternização do eventual desenvolvimento dos espaços rurais a favor do efectivo desenvolvimento das cidades. Isto é, o futuro das zonas rurais está, de certa forma, dependente da futura sustentabilidade das cidades e das vilas mais importantes em termos regionais.

Por intermédio desta breve descrição depreende-se claramente que o PNPT materializa e adequa os princípios básicos do policentrismo ao contexto português, como bem observou Jorge Gaspar a propósito deste programa: “há uma clara e definitiva aposta no potencial competitivo das cidades, valorizando-se o policentrismo nas suas várias escalas” (Gaspar, 2007, p. 83). Todavia, pensamos que, independentemente da pertinência dos princípios em causa, devemos questionar alguns pontos analíticos que estão bem representados no mapa-síntese (figura n.º 2). Para tal, entendemos que se deve inverter a escala, ou seja, devemos projectar o mapa a partir da perspectiva de um espaço concreto.

Regressemos então ao Alentejo e, mais especificamente, a Albernoa.

## DE ALBERNOA ÀS SUAS MÚLTIPLAS ESCALAS

Num outro texto tivemos a oportunidade de caracterizar a evolução sociodemográfica das principais cidades alentejanas. Concluimos então que estas se encontram em patamares muito diferenciados em termos de consolidação territorial e de níveis de urbanização (Carmo, 2006). Contudo, apesar dessa disparidade, verificamos que o seu perfil socioeconómico não é muito distinto. Basicamente, nas últimas duas ou três décadas, este assentou numa quase monolítica terciarização dos sectores de actividade, cuja percentagem ultrapassa os 75% (Carmo, 2007, pp. 65-81). Por outro lado, detecta-se um forte incremento da função residencial, situação que coexiste com a contínua drenagem populacional que ocorreu e ainda ocorre na maior parte das freguesias rurais que circundam estes centros urbanos.

Em traços muito gerais, este foi um dos cenários com o qual nos deparámos em Albernoa e que caracteriza a relação que a aldeia vem estabelecendo com Beja. De facto, desde a segunda metade do século XX que esta cidade, à semelhança do que também sucede com Évora, apresenta um crescimento contrário às tendências observadas na maioria das localidades da região. Podemos dizer que o seu crescimento derivou de uma certa dinâmica “predadora”, pelo facto de este ter resultado parcialmente da erosão demográfica ocorrida nos espaços mais rurais. Dito de uma forma peremptória: desenvolveu-se uma relação directa entre o crescimento das cidades e o despovoamento dos campos envolventes.

Este processo de “predação territorial”, que captou para as cidades parte da população que abandonou as aldeias, não teve por base nenhum sistema que se assemelhasse a uma lógica policêntrica (por mais ténue que fosse); pelo contrário, no caso de Beja e da maior parte das cidades da região, ela tem sido essencialmente monocêntrica. Nesta óptica, faz algum sentido perspectivar um modelo diferente que potencie uma maior interdependência entre cidades, com o intuito de transformar a lógica predadora numa lógica propulsora, capaz de, entre outros factores, potenciar uma efectiva revitalização das zonas rurais. O policentrismo tem condições para proporcionar e desencadear alguns dos mecanismos fundamentais que favorecem essa reconfiguração, mas estes não representam uma “condição suficiente” (e muito menos poderemos considerá-los “condição eficiente”).

Na verdade, entendemos que o papel tradicional de predador que as cidades assumem face aos campos e às aldeias dificilmente será invertido se não forem contempladas outras dinâmicas, para além daquelas que detêm um carácter reticular e de cooperação interurbana. Não é de todo expectável que a instauração de um sistema tendencialmente policêntrico altere significativamente o cenário de contínua regressão demográfica e socioeconómica se este não integrar as potenciais relações de territorialização resultantes das várias interdependências geradas entre zonas rurais e urbanas.

Contudo, como disse no início deste ponto, estas tendências corporizam somente um dos cenários encontrados. De facto, por intermédio de um estudo aprofundado (Carmo, 2007), identificámos outras vertentes que são relativamente invisíveis à geografia edificada a partir de uma concepção abstracta do espaço, tal como foi definida anteriormente.

Assim, para além da mera relação predadora, detectámos uma intensa conectividade entre a aldeia e a cidade que se expressa, antes de mais, nos níveis de mobilidade espacial existentes entre estes dois espaços. Aliás, como deixa antever o testemunho transcrito no início deste artigo, apesar de Beja ter absorvido, ao longo destas últimas décadas, parte das funções e das pessoas residentes em Albernoa, essa situação não retirou completamente a capacidade de a aldeia se reconfigurar e se transformar face aos impactos menos positivos da urbanização.

As deslocações motivadas principalmente pela oferta diversificada de emprego e também pela oferta de bens e serviços levaram não só a que uma parcela importante da população activa da aldeia fosse trabalhar para a cidade, como desencadearam a generalização de práticas de consumo, muitas delas diárias, responsáveis pelo incremento da circulação pendular entre Albernoa e Beja.

A natureza destes movimentos não é muito distinta das deslocações pendulares que marcam a vida quotidiana dos habitantes das grandes urbes. Todavia, esta apresenta uma diferença substancial: não produz nem é efeito de qualquer tipo de densidade morfológica. Isto é, a mobilidade que detectamos entre Albernoa e a cidade pode ser interpretada como uma tendência para a suburbanização, mas sem contemplar uma relação directa com a densificação urbana. A aldeia continua a perder habitantes, mas a sua abertura e dependência face à cidade provocou uma alteração substancial no modo como os aldeãos se relacionam com o espaço urbano.

Albernoa vive, pois, numa perene encruzilhada: por um lado, marginaliza-se porque envelhece e se despoeva, mas, por outro, “suburbaniza-se” no que concerne às ligações de pendularidade que mantém com a cidade. Neste sentido, é licito concluir que o modelo monocêntrico por parte da cidade de Beja contemplou, ao nível da aldeia, um papel simultaneamente *predador* (de população residente) e *propulsor* (de circulação).

A partir deste cenário ambivalente, não nos parece que a instauração de um sistema urbano policêntrico, de pendor essencialmente reticular, possa viabilizar uma efectiva alteração estrutural. Na verdade, é fundamental que a cidade adquira um papel ou uma função propulsora não só em relação ao aumento da circulação, mas também quanto à densificação demográfica das zonas rurais envolventes. No fundo, entendemos que parte da centralidade das cidades médias depende e advém da sua consolidação territorial, nomeadamente da relação que possam desenvolver com as zonas rurais. Relativamente a este caso específico, essa consolidação passaria por dotar as actuais dinâmicas suburbanas de factores concretos de densidade territorial, por exemplo, através do incremento de população activa a residir nas localidades rurais mais próximas.

Como refere José Reis, “a tensão entre *mobilidades* e *territorializações* subsiste e tal tensão é tão constituinte dos mundos de hoje como tem sido até aqui” (2007, p. 126). Ou seja, a vitalidade dos espaços urbanos não pode ser separada ou autonomizada das tensões que se vivem com as zonas de proximidade espacial, como se as cidades tivessem a capacidade de levantar dos territórios que as envolvem e, por intermédio dessa levitação, gerar uma intensidade de conexões interurbanas suficientemente poderosas para arrastar consigo outras dinâmicas de carácter mais territorial.

Como já referimos, ao enfatizar-se a dimensão reticular e de circulação do policentrismo, definido no âmbito de um arquipélago de cidades e vilas à escala regional, corre-se o risco de relegar para segundo plano outras dimensões que são tão ou mais decisivas para a regeneração tanto dos espaços rurais como dos próprios centros urbanos. Na verdade, como até certo ponto demonstrámos num outro artigo (Carmo, 2006), entre as quatro maiores cidades alentejanas, as que conseguem apresentar um horizonte de maior sustentabilidade demográfica (e também socioeconómica) são precisamente as que apresentam uma maior consolidação territorial, expressa no crescimento de algumas freguesias rurais circundantes<sup>8</sup>.

De regresso à aldeia de Albernoa, e perspectivando o policentrismo a partir da sua escala mais reduzida, a de âmbito local, não é difícil depreender que os fluxos de natureza pendular que esta mantém com a cidade não têm qualquer expressão em termos de representação gráfica ao nível nacional (nem seria suposto que tivessem). Todavia, a crescente mobilidade espacial não deverá ser lida como mero movimento. Pelo contrário, esta poderá desencadear novas formas de territorialização que não deverão ser negligenciadas pela intervenção das políticas públicas de ordenamento territorial. São sinais ténues de dinamismo, mas que poderão ser suficientemente importantes e decisivos para inverterem algumas tendências aparentemente irreversíveis.

Neste sentido, consideramos que a tensão entre *mobilidades e territorializações* representa um factor importante para a sustentabilidade de qualquer sistema urbano de âmbito regional. Dito de outro modo, qualquer modelo policêntrico que negligencie esta tensão de proximidade territorial — desenvolvida, nomeadamente, entre as cidades e as aldeias — assentará em frágeis “pés de barro”, incapazes de suportarem a necessária sustentabilidade dos espaços rurais, em acentuado processo de desertificação humana.

#### PARA “POLITIZAR” A SUBURBANIZAÇÃO

Apesar de o policentrismo marcar decisivamente os objectivos das políticas de ordenamento territorial da União Europeia, este não é o seu único princípio orientador. Outros têm sido propostos e estudados, de que é exemplo bem representativo o princípio da relação ou da boa parceria estabelecida entre espaços urbanos e rurais<sup>9</sup>. Seria importante que este último não fosse

<sup>8</sup> Referimo-nos principalmente à cidade de Évora e, com menos fulgor, à de Beja.

<sup>9</sup> A este respeito, consultar os relatórios: EPSON (2004), *Urban-rural Relations in Europe. Final Report*, [http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/thematic\\_7.html](http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/thematic_7.html), e SPESP (2000), *Study Programme on European Spatial Planning. Final Report*, <http://www.mcrit.com/spesp>.

encarado como uma mera complementaridade ao policentrismo, mas como um mecanismo constitutivo e intrínseco do próprio sistema de urbanização.

Este é um dos riscos que se podem correr quando se aplica a perspectiva policêntrica às políticas de ordenamento territorial que incentivam a dinâmica interurbana, consignada na “política de cidades Polis XXI”<sup>10</sup>. As medidas em causa poderão gerar novas redes urbanas de carácter *policêntrico* para a competitividade, inovação e, simultaneamente, para a gestão partilhada dos recursos, de modo a desencadear proficuas modalidades de desenvolvimento de âmbito regional que se reflectam na revitalização de certas localidades rurais — no sentido de se passar de uma situação de concorrência entre cidades e regiões para um cenário de maior cooperação. No entanto, para se implementar este tipo de sistemas torna-se fundamental reinventar e incrementar novas plataformas de relacionamento territorial não só entre as diferentes cidades, mas, inclusive, entre estas e as áreas rurais limítrofes.

Canalizando-se preferencialmente para a dinâmica reticular entre cidades, as várias medidas previstas que visam incentivar o *policentrismo* poderão, até certo ponto, descuidar a importância das relações de proximidade territorial entre as cidades e os espaços rurais. Se as primeiras não contribuírem decisivamente para a reanimação dos segundos, são as próprias cidades que perdem, na medida em que limitam o âmbito de influência territorial, que deveria ser de amplitude regional, ao perímetro circunscrito da sua malha urbana.

Relativamente à realidade que temos vindo a focar, esse relacionamento manifesta-se, entre outros factores, no aumento substancial da mobilidade espacial desenvolvida entre a cidade e a aldeia. Esta última tem vivido um processo de suburbanização parcial, que se evidencia de forma expressiva através do aumento da pendularidade. Em certo sentido, detectamos nesta relação algumas similitudes com o fenómeno designado por *sprawl*, que caracteriza o movimento e a circulação intensa dos vários elementos do agregado residencial através de uma pluralidade de locais diferenciados (e distantes entre si), de modo a fazerem face a diversas necessidades (por exemplo, emprego, consumo, educação e socialização, práticas culturais e de lazer, etc.). *Sprawl* é movimento em si e é um dos reflexos mais imediatos da suburbanização dos espaços rurais (Dunay *et al.*, 2000; Ingersoll, 2006).

No contexto regional do Alentejo, este tipo de mobilidade é relativamente recente e representa um sinal interessante de dinamismo que deve ser contemplado pelas políticas que visam a regeneração das zonas mais periféricas. No entanto, a origem deste fenómeno é muito distinta da que encontramos em países como os Estados Unidos da América, onde parte significativa das zonas rurais tem sofrido um intenso crescimento populacional, associado ao



aumento da densidade urbana. A construção desenfreada de novos bairros residenciais na periferia de pequenas e médias cidades (*towns*) tem provocado um incremento exponencial da circulação “intra” e, sobretudo, interurbana (Salamon, 2003). Nestas zonas a mobilidade (*sprawl*) associa-se e é uma consequência efectiva da densificação urbana.

Na relação entre Beja e as aldeias envolventes essa associação não existe e a mobilidade surgiu como forma de colmatar o desmantelamento ocorrido nos espaços rurais, principalmente no que concerne à oferta de emprego (sobretudo agrícola). A viabilidade económica da maior parte das famílias já não passa pelo exercício de qualquer actividade agrícola nos campos circundantes, mas pela adesão a novas condições e modos de vida marcadamente urbanos.

Neste sentido, pensamos que, do ponto de vista das políticas públicas, seria interessante atribuir alguma forma de materialidade às tendências de suburbanização ou, dito de outra forma, que é necessário politizar o significado territorial da mobilidade, mapeando, entre outras possibilidades, a eventual capacidade de densificação urbana das próprias aldeias. Em nosso entender, a relação de Albernoa com a cidade de Beja não pode ser definida tendo por base uma mera subalternização, mas deve ser encarada a partir de uma perspectiva de tensão entre diferentes graus de centralidade que interagem em proximidade: o reforço da centralidade da cidade passa, em certa medida, por dotar Albernoa (assim como a maior parte das povoações envolventes) de algum tipo de centralidade. Esta condição é essencial para que a primeira se torne cada vez menos monocêntrica e passe a actuar de acordo com uma lógica mais policêntrica, isto é, uma lógica marcadamente propulsora que crie condições para territorializar a mobilidade espacial.

#### CONCLUSÃO: AO ENCONTRO DE UM *ESPAÇO COMPÓSITO*

O presente artigo não pretendeu ser uma mera crítica ao policentrismo enquanto perspectiva de organização de um dado sistema urbano. Pelo contrário, entendemos que este contempla um conjunto de pressupostos válidos e pertinentes para o contexto de certas regiões europeias. O intuito deste texto foi o de alertar para uma determinada concepção escalar e eminentemente abstracta que define a orgânica do sistema urbano a partir da estipulação hierarquizada (de cima para baixo) e sequencial (do mais abrangente ao menor reduto) de diferentes segmentos espaciais (global, nacional, regional e local).

O nosso esforço reflexivo e analítico vai no sentido de constituir uma visão pluridimensional, na qual os diversos níveis espaciais, em vez de simplesmente se justaporem, se encontram em imbricada tensão. Como se se

tratasse de um campo de forças potencialmente agregador de articulações e de interdependências mas, ao mesmo tempo, suficientemente desestabilizador para provocar colisões e inversões. A este respeito, a relação entre *mobili-dades e territorializações* é representativa de uma clara tensão entre as dinâmicas reticulares e tendencialmente globalizantes, por um lado, e as dinâmicas físicas e de maior proximidade, por outro.

Assim, mais do que um espaço de várias escalas, em que o macro dialoga com o micro, entendemos que deveríamos contribuir (teórica e empiricamente) para a construção de um *espaço compósito*, onde o abstracto não cessa de se confrontar com o concreto e a representação (gráfica, geométrica, etc.) não se desliga e não apaga por completo o vivido. Um espaço de tensões capaz de projectar um mapa regional e nacional, tendo como perspectiva a interconectividade gerada entre a cidade e as localidades envolventes. Ou seja, um espaço que, ao invés de desenhar a cidade média como uma simples “ilha” constituinte de um vasto arquipélago urbano, a represente como uma “península” (que em latim significa uma “quase ilha”) que não só não perdeu a sua ligação contígua ao “chão”, como, até certo ponto, depende deste enquanto factor de consolidação territorial e interurbana.

#### BIBLIOGRAFIA

- BAILEY, N., e TUROK, I. (2001), «Central Scotland as a polycentric urban region: useful planning concept or chimera?». *Urban Studies*, 38 (4), pp. 697-715.
- BAUMAN, Z. (1999), *Globalização. As Consequências Humanas*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- CAMAGNI, R. (1993), “Organisation économique et réseaux de villes”. In A. Sallez (dir.), *Les villes, lieux d'Europe*, Paris, Datar/Éditions de l'Aube, pp. 107-128.
- CEC — COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1999), *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the UE*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- CARMO, R. M. DO (2006), “Cidades médias. Do crescimento demográfico à consolidação territorial”. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 12-13, pp. 69-82.
- CARMO, R. M. DO (2007), *De Aldeia a Subúrbio. Trinta Anos de Uma Comunidade Alentejana*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- CARMO, R. M. DO (2008), “Portugal, sociedade dualista em questão: dinâmicas territoriais e desigualdades sociais”. In F. C. da Silva, K. Wall, M. V. Cabral e S. Aboim (eds.), *Itinerários. A Investigação nos 25 Anos do ICS*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 373-394.
- DAVOUDI, S. (2003), “Policentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda”. *European Planning Studies*, 11 (8), pp. 979-999.
- DUANY, A., et al. (2000), *Suburban Nation. The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*, Nova Iorque, North Point Press.
- EPSON (2004), *Urban-rural Relations in Europe. Final Report*, [http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/thematic\\_7.html](http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/thematic_7.html).
- FALUDI, A. (2006), “From European spatial development to territorial cohesion policy”. *Regional Studies*, 40 (6), pp. 667-678.
- 792 FERRÃO, J. (2002), “Portugal, três geografias em recombinação”. *Lusotopie*, 2, pp. 151-158.

- GASPAR, J. (2007), “Notas em torno do processo de elaboração do PNPOT”. *Sociedade e Território*, 40, pp. 74-86.
- GUERRA, I. (2006), “Plano Nacional de Ordenamento do Território: o máximo denominador comum”. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 12-13, pp. 83-92.
- INGERSOLL, R. (2006), *Sprawltown. Looking for the City on its Edges*, Nova Iorque, Princeton Architectural Press.
- ISIN, E. F. (2007), “City-state: critique of scalar thought”. *Citizenship Studies*, 11 (2), pp. 211-228.
- KLOOSTERMAN, R. C., e MUSTERD, S. (2001), “The polycentric urban region: towards a research agenda”. *Urban Studies*, 38 (4), pp. 623-633.
- LEFEBVRE, H. (1974), *La production de l'espace*, Paris, Éditions Anthropos.
- MARSTON, S. A., et al. (2005), “Human geography without scale”. *Transactions of the Institute of British Geographers NS*, 30, pp. 416-432.
- MEIJERS, E., e ROMEIN, A. (2003), “Realizing potential: building organizing capacity in polycentric urban regions”. *European Urban and Regional Studies*, 10 (2), pp. 173-186.
- MEIJERS, E. J., WATERHOUT, B., e ZONNEVELD, W. A. M. (2007), “Closing the GAP: territorial cohesion through polycentric development”, *refereed articles*, Oct. 2007, no. 24. *European Journal of Spatial Development*, URL: <http://www.nordregio.se/EJSD/refereed24.pdf>.
- MAOTDR — MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2007), *PNPOT-Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Lisboa, MAOTDR.
- PARR, J. B. (2004), “The polycentric urban region: a closer inspection”. *Regional Studies*, 38 (3), pp. 231-240.
- REIS, J. (2007), *Ensaios de Economia Impura*, Coimbra, Almedina.
- SALAMON, S. (2003), *Newcomers to Old Towns. Suburbanization of the Heartland*, Chicago, The University of Chicago Press.
- SPESP (2000), *Study Programme on European Spatial Planning. Final Report*, <http://www.mcrit.com/spesp>.