



Modelos de Desenvolvimento Regional e Sistemas Urbanos: Portugal, visão integrada

CARLOS GONÇALVES
Universidade de Lisboa – Lisboa – Portugal

Resumo

Neste artigo, analisam-se os sistemas urbanos representados nos Planos Regionais de Ordenamento do Território em Portugal Continental. A espacialização dos sistemas urbanos regionais reproduz, quer as dinâmicas de desenvolvimento existentes, quer a natureza das propostas formuladas pelo conjunto de entidades que têm responsabilidades de projetar o futuro destas regiões. Propõe-se um exercício de agregação das propostas e, através dele, apresenta-se uma síntese das estruturas definidoras do desenvolvimento do país.

Palavras-chave: Sistemas urbanos. Desenvolvimento regional. Policentrismo. Planos Regionais de Ordenamento do Território Cidade-região. Portugal.

Regional Development Models and Urban Systems: Portugal, integrated approach

Abstract

In this article we analyze the urban systems represented in Portuguese Regional Spatial Plans. The spatial distribution of regional urban systems reproduces the development dynamics consolidated and the nature of the proposals made by the group of entities that have responsibilities to design the future of these regions. At the end, we present an exercise that combines the proposals and through it, we present an overview of the structures that organize the development of the country.

Keywords: Urban systems. Regional development. Polycentrism. Portuguese Regional Spatial Plans, City-region. Portugal.

1 Introdução

A importância dos sistemas urbanos regionais na mobilização dos processos de desenvolvimento nas últimas décadas complementa a força do papel que as áreas metropolitanas assumiram durante os anos de 1990. Esse aspecto reforça a necessidade de retomar o conceito de região, reconhecendo-lhe relevância na organização dos recursos capazes de mobilizar o desenvolvimento. Os exercícios de configuração dos sistemas urbanos contribuem para o entendimento da estrutura espacial, mormente quando se atende à escala regional (PARR, 2013).

As diferentes aproximações à cidade-região, concentrada em torno de um centro ou dispersa por diferentes polarizações (polinucleada), remetem para que se reequacionem as teorias da localização mediadoras das decisões individuais que, quando somadas, desenham padrões territoriais. Von Thünen apresenta, em 1826, um padrão territorial de uso agrícola organizado (tendo em conta a distância) em torno de um mercado.

Acrescentando níveis de complexidade, Walter Christaller (1933) propõe uma leitura onde se hierarquiza a importância dos bens e serviços, fazendo variar o seu raio de influência. A teoria dos lugares centrais, enquanto matriz que estrutura os sistemas urbanos mantém a sua atualidade. Todavia, o seu caráter estático desencadeou a necessidade de abordagens complementares como as de August Lösch (1940) e de Ullman (1941).

Quanto maior a atualização dessas propostas de interpretação dos padrões de desenvolvimento e respetiva espacialização, maior a distância aos modelos mais estáticos. A noção de funcionamento sistêmico, mesmo assumindo que não tem respaldo integral na realidade, ganha validade enquanto veículo facilitador da sua interpretação. Esse funcionamento sistêmico implica que se considerem diferentes componentes (população, emprego, capital) e fluxos (veículos, comunicações, passageiros) (MCLOUGHLIN, 1969). Apesar de se poder estabelecer como ponto de partida para o entendimento da relevância dos sistemas urbanos nos modelos de desenvolvimento (COFFEY, 1998), a teoria dos lugares centrais foi alvo de sucessivos refinamentos à medida que foi se incorporando à complexidade do funcionamento destes sistemas na forma de os modelar.

A abordagem aos sistemas urbanos e à forma de espacializar os seus processos de desenvolvimento começaram por assentar em pressupostos estáticos e descritivos que conduziam a classificações simples. Depois foi incorporando conhecimentos diferenciados (da física, da sociologia ou da matemática), ganhando multidimensionalidade. Por fim, a aproximação a esses dispositivos de organização dos territórios regionais absorveu a influência do pensamento sistêmico (COFFEY, 1998). As formas de organização dos aglomerados urbanos ganham complexidade à medida que os sistemas monocêntricos vão sendo substituídos por configurações morfológicas e funcionais policêntricas (HALL, 1999). Não é certo que o modelo hierárquico perca sentido, o certo é que ele ganha múltiplas variantes acompanhando a diversidade das forças (econômicas, tecnológicas, sociais, culturais e simbólicas) que lhes dão forma.

No caso europeu, o policentrismo surge como contraponto a

um modelo de desenvolvimento centralizado. Introduce-se o conceito associando-lhe capacidade de fomentar a coesão que amenizaria a ênfase excessiva na polarização da competitividade preconizada pelo modelo hierárquico (o designado “pentágono”: Londres/Paris/Hamburgo/Milão/Munique). Procura-se, assim, compatibilizar as vantagens competitivas dos centros urbanos com as desvantagens que se produzem nas grandes aglomerações, reforçando as relações entre aglomerados periféricos e reduzindo a dependência face à cidade central (NUNES & CAMPOS, 2011).

Nesse contexto, urge criar dispositivos (quadros conceptuais, políticas e instrumentos de planeamento territorial) para equilibrar os sistemas urbanos, mormente nas regiões periféricas. Portugal alinhou o seu esforço de planeamento regional quer com os princípios, quer com a matriz conceptual que deles decorre, procurando ampliar a diversidade de sistemas urbanos e, com isto, amenizar a macrocefalia dos seus dois processos de metropolização (em torno de Lisboa e Porto) que capitalizaram a dinâmica de litoralização que lhe antecedeu.

Os objetivos deste artigo são: primeiro, sistematizar os modos como os instrumentos de planeamento regional em vigor em Portugal espacializam os sistemas urbanos; segundo, apresentar as articulações entre sistemas urbanos e modelos de desenvolvimento regional; terceiro, formular uma visão de conjunto do País (Portugal) a partir da junção dos sistemas urbanos regionais. Finaliza-se com uma conclusão onde se procura confrontar a lógica de equilíbrio patente na configuração dos sistemas urbanos, com o padrão estruturante do país.

2 Planos Regionais de Ordenamento do Território e Sistemas Urbanos

Os Planos Regionais de Ordenamento do Território-PROTs são os instrumentos que, em Portugal, procuram representar e consolidar o funcionamento dos sistemas urbanos regionais. A representação destes mobiliza muitas propostas. Todavia, a que assume uma expressão mais propositiva e, de certa maneira, vinculativa das transformações territoriais, consuma-se neste tipo de Instrumento de Gestão Territorial-IGTs.

Pela sua natureza, âmbito de incidência e tipo de vinculação jurídica, os PROTs são as “sedes” onde os sistemas urbanos ganham expressão tangível e propositiva. Cabe-lhe vestir uma capa dupla que permita atender à organização física e funcional do território: quer porque para eles se verte uma configuração espacial propositiva, quer porque lhe cabe definir as prioridades e equacionar os cenários onde se fundem a natureza das trajetórias de desenvolvimento, com os entendimentos desejáveis para a coesão territorial.

Vinculando as entidades públicas, especialmente as de caráter regional (incumbência que recai maioritariamente às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional), são os PROTs, os instrumentos que norteiam as políticas de ordenamento de âmbito regional. Por ocuparem uma posição de charneira no Sistema Nacional de Gestão Territorial, cabe a este instrumento de ordenamento do território, operacionalizar indicações de pendor mais generalista, provenientes dos planos nacionais, traduzir

para linguagem territorial outros instrumentos regionais de cariz setorial e balizar os planos municipais que, por sua vez, enquadram a intervenção dos particulares. Ou seja, os PROTs são instrumentos perante os quais a Administração Pública não pode “lavar as mãos”, porque tem que espelhar neles, em concreto, o modo como perspectiva a evolução do território e porque fixa neles o modo como pretende conduzir esse processo, detalhando indicações que dialogam diretamente com as opções transformativas que os cidadãos concretizam (ou que acalentam concretizar) no território.

Nesse quadro, a definição dos modelos territoriais (mais esquemáticos) ou dos sistemas urbanos (consubstanciados no funcionamento das redes de funções) assume um papel central no corpo de conteúdos destes instrumentos. O conteúdo material, seguindo o inscrito no artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, aponta para o seguinte: “os planos regionais de ordenamento do território definem um modelo de organização do território regional, nomeadamente estabelecendo: a) a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infraestruturas e dos equipamentos de interesse regional, assegurando a salvaguarda e a valorização das áreas de interesse nacional em termos económicos, agrícolas, florestais, ambientais e patrimoniais”.

Por seu lado, o conteúdo documental assenta em duas peças: quadro de diretrizes estratégicas e de normas orientadoras que conferem substância às primeiras e, “esquema representando o modelo territorial proposto, com a identificação dos principais sistemas, redes e articulações de nível regional” (artigo 54.º do DECRETO-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro).

Nos pontos seguintes analisam-se os diferentes PROTs, buscando o sentido e o cume do que informa o desenho dos respetivos sistemas urbanos.

Região Norte: “cidade de cidades”

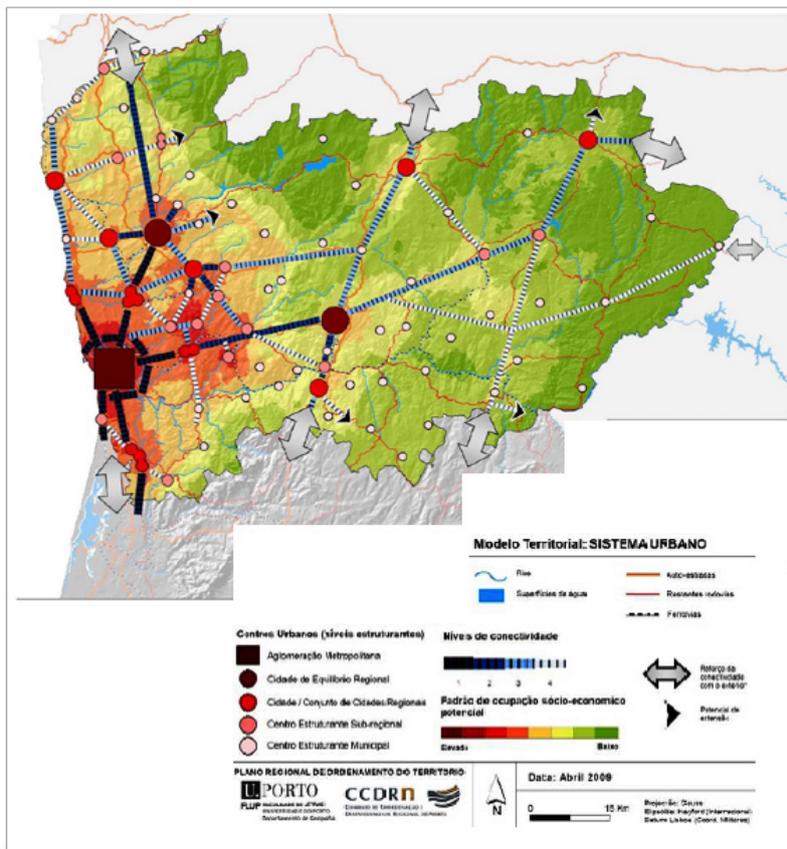
Os promotores do PROT-Norte estruturam o esquema do modelo territorial conjugando a dimensão funcional com a relacional, colocando ambas em linha com a matriz morfológica. Jogam com a estrutura de valorização ambiental e seguem os princípios do policentrismo, tido como bitola para a boa governança, para a competitividade e para a coesão territorial.

Alinham cinco indicações de política para construir o modelo policêntrico:

- i) afirmação de um conjunto de polaridades estruturadoras do território regional;
- ii) reforço de eixos interurbanos fundamentais na organização territorial;
- iii) construção de redes de proximidade para a formação de subsistemas urbanos ou aglomerações urbanas e integração dos espaços rurais;
- iv) conceção de uma política urbana que preste a devida atenção às malhas urbanas marginalizadas e aos territórios em perda e rarefação;
- v) consolidação dos relacionamentos urbanos externos (CCDR-Norte, 2009, p. 30).

Reforçando a importância das cidades e das redes interurbanas, o sistema urbano do Norte materializa-se num conjunto de aglomerações, centros e núcleos urbanos que, de acordo com a sua participação no arranjo de funções, entram em posições diferentes num esquema de cinco níveis hierárquicos (Figura 1). A Tabela 1 traduz essa partição.

Figura 1. Sistema Urbano da Região Norte



Fonte: Comissão De Coordenação E Desenvolvimento Regional do Norte-CCDR-Norte (2009).

Tabela 1. Segmentação dos polos do sistema urbano da Região Norte nos diferentes níveis

Designação do nível	Âncoras do sistema	Propósitos de desenvolvimento
Nível 1: Aglomeração metropolitana do Porto	Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia	Principal polo económico, social e cultural da região; maior conurbação do Noroeste peninsular
Nível 2: Cidades de equilíbrio regional	Braga, Vila Real (no segundo caso considere o Eixo Urbano do Douro – Vila Real/ Régua/ Lamego)	Amarração dos territórios envolventes; polarização de um conjunto de centros urbanos complementares
Nível 3: Cidades regionais/conjunto de cidades regionais	Viana do Castelo, Barcelos, Guimarães, Póvoa de Varzim/Vila do Conde, Vila Nova de Famalicão/Santo Tirso/Trofa, Paredes/Penafiel, Santa Maria da Feira/São João da Madeira/Oliveira de Azeméis, Bragança, Chaves, Lamego e Miranda/ Macedo de Cavaleiros.	Funções essenciais de articulação territorial; capacidades para construir e dinamizar redes urbanas
Nível 4: Centros estruturantes sub-regionais	Valença, Ponte de Lima, Arcos de Valdevez/ Ponte da Barca, Fafe, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Espinho, Vale de Cambra, Amarante, Marco de Canavezes e Peso da Régua;	Apresentam um leque de funções razoavelmente diversificadas, ou um conjunto de funções especializadas; polarizam o sistema urbano numa escala supramunicipal:
Nível 5: Centros estruturantes municipais	Todos os centros urbanos sede de concelho não incluídos nos restantes quatro níveis	Prestam o leque das funções urbanas fundamentais para a sustentação da coesão territorial e para a consolidação de redes de proximidade.

Fonte: Comissão De Coordenação E Desenvolvimento Regional do Norte-CCDR-Norte (2009).

Subjacente à proposta de sistema urbano policêntrico, está uma leitura: as interações territoriais, que se traduzem no que designam “região de cidades” ou, na observação de que existe um sistema de “cidades multimunicipais” que apresentam diferentes níveis de polarização “em que o espaço público e as centralidades de comércio, serviços e lazer funcionam, física e simbolicamente, como nós articuladores do tecido urbano e regional e transmitem coesão às áreas de densidades diferenciadas” (CCDR-Norte, 2009, p. 34).

A configuração do sistema urbano visa a responder à necessidade de afirmar (no contexto nacional e internacional) a aglomeração metropolitana do Porto, bem assim as cidades de equilíbrio regional (Braga e Vila Real/Eixo Urbano do Douro), consolidar as cidades/conjuntos de cidades regionais, de modo a capacitar a teia de articulação regional, acentuar a importância dos centros urbanos sub-regionais e aumentar a aderência dos centros urbanos de cariz municipal.

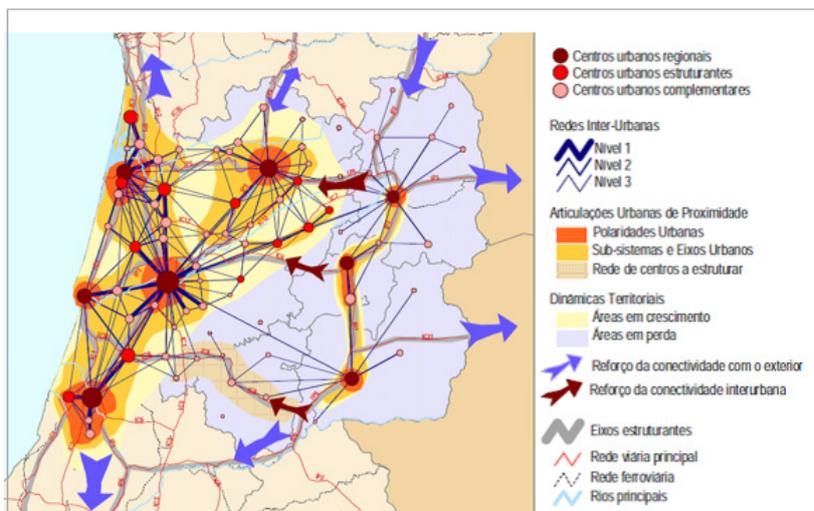
Para essa análise, tomar-se-á em consideração, principalmente, as tipologias: “Cidades de Equilíbrio Regional” e “Cidades Regionais/ Conjunto de Cidades Regional”. O PROT-Norte coloca o policentrismo do sistema urbano no centro das indicações de política. Por esta linha de leitura do sistema urbano, perspectiva-se um conjunto de aglomerações, centros e núcleos urbanos que apresentam estruturas funcionais diferenciadas, constituindo-se como “âncoras do desenvolvimento regional em cinco níveis estruturantes do sistema” (CCDR-Norte, 2009, p. 134) plasmados no modelo territorial (Figura 1).

Qualidade de vida, cidadania, competitividade e coesão são objetivos que o PROT-Norte pretende atingir pelo reforço do sistema urbano, dando especial ênfase ao papel das cidades como centros com potencial para enraizar esse conjunto de princípios de desenvolvimento. As cidades surgem como espaços favoráveis à criatividade e à inovação. Surgem como espaços de cidadania, de coesão e de identidade cultural, de qualidade ambiental e de bem-estar, assegurando o acesso a um conjunto alargado de amenidades e funções (habitação, desenho urbano qualificador, equipamentos, serviços, comércio, sociabilidade).

Região Centro (... de articulações)

Organizando o seu sistema urbano a partir de um pequeno grupo de cidades médias em torno das quais se dispõem outras aglomerações urbanas e espaços rurais, a região Centro desenha articulações que decalcam os fluxos de mobilidade em redor dos locais de residência e das bacias de emprego, bem como das áreas de influência dos polos de comércio e de serviços. Num plano mais desagregado, os sistemas urbanos aparecem com limites mais flácidos, de tal modo que os espaços de articulação se estendem, em alguns casos, às regiões do Norte, Oeste e Vale do Tejo, Alentejo e mesmo às aglomerações metropolitanas. É nesse tipo de matriz territorial que assentam as propostas de reforço das redes tecnológicas, de investigação ou de localização de projetos estruturantes.

Figura 2. Sistema Urbano da Região Centro



Fonte: CCDR-Centro (2011, p. 54)

Tabela 2. Segmentação dos polos do sistema urbano da região Centro nos diferentes níveis

Designação do nível	Âncoras do sistema	Propósitos de desenvolvimento
Nível 1: Centros Urbanos Regionais	Aveiro, Coimbra, Figueira da Foz, Leiria, Viseu, Guarda, Covilhã e Castelo Branco	São apresentados como “fundamentais nos processos de inovação e reforço da coesão e competitividade regional, dinamizando os processos de concertação com as centralidades urbanas das regiões adjacentes”
Nível 2: Centros urbanos estruturantes	Ovar, Ílhavo, Águeda, Cantanhede, Pombal, Marinha Grande, Mangualde, Tondela, Seia, Gouveia e Oliveira do Hospital	Têm funções de articulação urbana e são fundamentais no reforço da conectividade urbana e, por isso, dinamizadores do policentrismo regional nomeadamente na estruturação dos subsistemas urbanos
Nível 3: Centros urbanos complementares	Todos os centros urbanos sede de concelho não incluídos nos restantes quatro níveis	Têm uma função predominantemente municipal, garantindo uma oferta urbana essencial para a coesão territorial

Fonte: CCDR-Centro (2011)

O posicionamento de charneira da região Centro permite-lhe um diálogo com as metrópoles de Lisboa e do Porto, mas também com as regiões espanholas de Castela-Leão e da Estremadura (Figura 2 e Tabela 2). Segundo os proponentes do plano, “a região Centro apresenta um esquema de sistema urbano que pode constituir-se como um território alternativo às duas metrópoles, onde as cidades médias e os pequenos centros proporcionam uma oferta de emprego e um quadro de vida de qualidade claramente diferenciadores” (CCDR-Centro, 2011, p. 55).

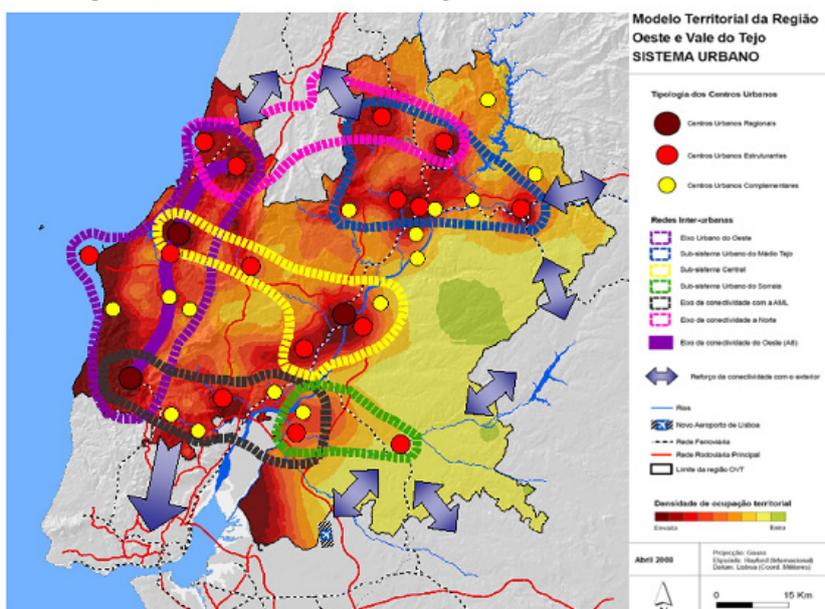
Encontram-se, nesta diversidade de estruturas territoriais, placas giratórias de uma multiplicidade de relacionamentos entre centros com capacidade de polarização incipiente, espaços de contiguidade e coalescência urbana dinâmicos e outros regressivos.

Aveiro balança entre Viseu e Coimbra, somando a capacidade de articulação com a metrópole do Porto. Leiria posiciona-se entre a Região do Centro e a do Oeste e Vale do Tejo. Já Castelo Branco intensifica a relação com a Área Metropolitana de Lisboa-AML. A cidade da Guarda, por seu lado, aumenta a articulação com o sistema urbano do Douro. Viseu posiciona-se entre o litoral e o interior, tal como Coimbra entre as metrópoles do Porto e de Lisboa. Esta matriz policêntrica gera múltiplas áreas de flexibilidade que se “assumem a nível nacional como uma estrutura de organização territorial diferenciada relativamente às duas metrópoles em que o reforço da conectividade intrarregional pode assumir um papel determinante na organização do território nacional” (CCDR-Centro, 2011, p. 56).

Região Oeste e Vale do Tejo: ressonância versus alternativa à AML

A região do Oeste e Vale do Tejo estrutura, de igual modo, o seu sistema urbano numa rede de cidades médias. Desta feita, reforça-se a capacidade que esses polos urbanos apresentam para mediar as relações com o funcionamento de vastas áreas rurais. É sobre essa lógica que se formula o modelo territorial, articulado entre os sistemas urbano e de competitividade, ambiental e de mobilidade (figura 3 e tabela 3).

Figura 3. Sistema Urbano da Região do Oeste e Vale do Tejo



Fonte: Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território & Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2009, p. 57)

Associando, diretamente, a competitividade ao sistema urbano, a proposta assenta num “conjunto de centralidades

articuladas em subsistemas urbanos que orientam, organizam e reforçam a rede urbana regional e por uma malha de áreas de localização empresarial que, aproveitando as dinâmicas instaladas e emergentes, promovem o desenvolvimento de atividades âncora fortemente mobilizadoras de recursos de conhecimento e de tecnologia avançada e com elevado potencial de internacionalização” (MAOT & CCDR-LVT, 2009, p. 50).

São várias as considerações que se tecem sobre a estrutura urbana e que justificam a leitura aos sistemas e subsistemas que, por via das relações observadas, configuram-se: uma estrutura polinucleada e com grande interdependência, centros urbanos com relevo (social e econômico) para catapultar um novo modelo territorial, possibilidade de fortalecer o policentrismo aprofundando as ligações entre diferentes áreas urbanas pertencentes a escalões hierárquicos distintos, são algumas. A lógica de desenvolvimento procura ir ao encontro dos fatores que geram densidade relacional que, por sua vez, traduzam-se em coesão e competitividade, agregadoras e geradoras de intermunicipalidade.

O reforço de uma rede policêntrica de cidades médias é a tônica dominante quando se aborda o papel do sistema urbano, na persecução da estratégia de desenvolvimento regional. A Tabela 3 apresenta a arrumação das âncoras do sistema urbano, nos diferentes níveis estabelecidos.

Tabela 3. Segmentação dos polos do sistema urbano da Região Oeste e Vale do Tejo nos diferentes níveis

Designação do nível	Âncoras do sistema	Propósitos de desenvolvimento
Nível 1: Centros Urbanos Regionais	Caldas da Rainha; Santarém; Torres Vedras	Oferecendo uma rede de equipamentos e serviços diversificados, desempenhando funções essenciais de articulação territorial e evidenciando capacidades para construir e dinamizar redes e especialidades urbanas de âmbito regional
Nível 2: Centros urbanos estruturantes	Alcobaça, Nazaré, Óbidos, Peniche, Rio Maior, Ourém, Tomar, Torres Novas, Entroncamento, Abrantes, Cartaxo, Almeirim, Benavente, Coruche e Alenquer	Prestando um conjunto de funções especializadas de âmbito regional ou um leque de funções razoavelmente diversificado de influência sub-regional
Nível 3: Centros urbanos complementares	Lourinhã, Bombarral, Cadaval, Sobral de Monte Agraço, Arruda dos Vinhos, Ferreira do Zêzere, Constância, Sardoal, Alcanena, Golegã, Alpiarça, Chamusca, Salvaterra de Magos, Azambuja	Fornecendo um leque de funções urbanas pouco diversificado, mas fundamental na sustentação da coesão territorial e na consolidação de redes de proximidade

Fonte: Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território & Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2009)

Organizando o sistema urbano numa estrutura de eixos (eixo urbano do Oeste, subsistema urbano do Médio Tejo, eixo urbano de conectividade a Norte, eixo urbano Central, eixo urbano da Lezíria, eixo urbano de conectividade com a Área Metropolitana de Lisboa e subsistema urbano Sorraia-Tejo), vistos como âncoras do desenvolvimento regional, sinalizam e prospetam a magnitude das interações que este instrumento apresenta. Define-se como uma “estrutura urbana alternativa e complementar à Área Metropolitana de Lisboa” (MAOT & CCDR-LVT, 2009, p. 57).

A cidade das Caldas da Rainha fixa-se no centro de parte dessa teia de interações. No “eixo urbano do Oeste”, onde se identificam processos de urbanização intensos, associados à facilidade de acesso, quer a Lisboa, quer a Leiria, constitui uma aglomeração urbana cuja centralidade se organiza em torno do eixo A8. Para além das Caldas da Rainha, esse eixo estende-se até Torres Vedras (ao sul) e Alcobaça (ao norte). Num plano de maior proximidade estabelecem-se outras relações, são exemplos: Torres Vedras com a Lourinhã, Caldas da Rainha com Óbidos e Alcobaça com a Nazaré.

No “eixo de conectividade central”, Caldas da Rainha articula-se com Rio Maior/Santarém/Cartaxo/Almeirim/Alpiarça. Nesse caso, a posição de maior centralidade é ocupada por Santarém, fazendo valer a sua preponderância enquanto centro de comércio e serviços e também, em resultado da relevância do seu património construído.

A matriz plástica dessa rede urbana resulta numa multiplicidade de geometrias. Mais um exemplo: no caso do eixo de conectividade com a AML, potenciado pelos eixos rodoferroviários A8/linha do Oeste e A1/linha do Norte, o eixo desenhado entre Torres Vedras, Alenquer e Benavente materializa-se em pendulações crescentes, quer por via das opções residenciais, quer por via do alargamento das bacias de procura de serviços.

Não é descurado o fato de este sistema urbano apresentar diferentes níveis de diálogo com a vasta “região de polarização metropolitana”. Isso é, cada um desses subsistemas apresenta níveis de independência diferentes face à capacidade polarizadora exercida a partir da AML. Num primeiro anel (acusando maiores interações) os centros urbanos de Torres Vedras, Alenquer e Vila Franca de Xira surgem na mesma linha que desenha o anel que se prolonga até Setúbal. Numa segunda faixa, entram Peniche, Caldas da Rainha/Rio Maior/Santarém, prolongando-se esta até Coruche/Vendas Novas/Montemor-o-Novo/Alcácer do Sal/Grândola. No terceiro degrau (manifestando níveis de relacionamento mais esbatidos), consideram-se os polos: Marinha Grande/Leiria, na mesma linha que os do subsistema urbano do Médio Tejo e Évora/Santiago do Cacém/Sines.

É neste quadro de relações que o sistema urbano da região do Oeste e Vale do Tejo é perspetivado. Enquadramento que leva a que se considerem os centros urbanos regionais e estruturantes, numa trama polinucleada, apresentando-se com relativa autonomia funcional face a Lisboa. Mediante o peso da influência da AML, assim os diferentes

centros surgem enfraquecidos ou, então, aparecem como nós fortalecedores da Região de Polarização Metropolitana (isto quando o seu grau de diferenciação é maior).

Área Metropolitana de Lisboa: centralidade também nas margens

Traduzir-se-á a leitura que o PROT-AML apresenta acerca do sistema urbano a partir da versão exposta na Proposta Técnica Final (CCDR-LVT, 2010). Na confluência entre a leitura das dinâmicas instaladas e do sentido preconizado para o desenvolvimento regional, enfatiza-se o reforço de um modelo tendente para a compactação, contrariando o padrão fragmentado que marcou a evolução das últimas décadas. É nesse quadro que a reabilitação urbana assume primazia nas orientações de política de desenvolvimento urbano.

Sinalizam-se quatro forças associadas à dinâmica urbana que (de modo isolado ou em conjunto) marcam a configuração da cidade de Lisboa, dos eixos “radiais tradicionais”, do subsistema de centralidades do arco ribeirinho e da aglomeração Setúbal/Palmela. Essas forças se traduzem em:

- i) “perda de vitalidade demográfica de alguns espaços urbanos consolidados, com destaque para Lisboa; ii) alastramento das áreas consolidadas para espaços naturais contíguos; iii) urbanização fragmentada incluindo extensas áreas urbanas de génese ilegal (AUGI); e, iv) intensificação da edificação dispersa nas áreas rurais” (CCDR-LVT, 2010, p. 86).

Este grupo de dinâmicas anda de mão dada com vários aspetos que marcam o processo de urbanização. Destaca-se a tendência progressiva para a deslocalização de funções (nomeadamente residenciais e de comércio) para as margens da Área Metropolitana, repercutindo-se na desvinculação dos solos agrícolas e florestais do seu potencial “natural”. Soma-se a esse aspeto, a retração do uso dos transportes públicos, compensado pela adoção de transportes individuais, ampliando-se, assim, a extensão crescente as bacias de pendulação diária. A linha de progressão desses modeladores do processo de urbanização caminha numa desconformidade crescente com os objetivos da sustentabilidade, aumentando a vulnerabilidade desse modelo de urbanização, mormente nos nós mais expostos à conjugação dos fatores acima apresentados.

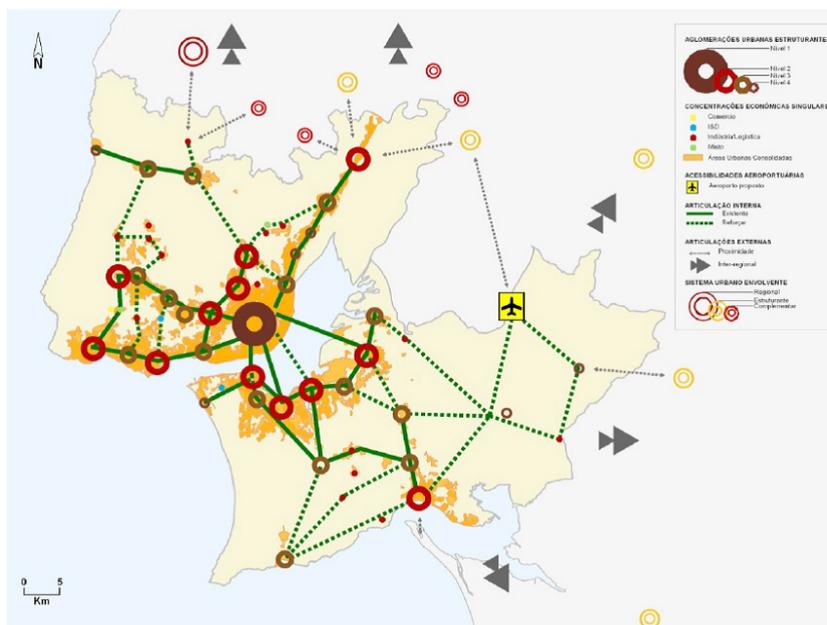
Deslocar as forças modeladoras do processo de urbanização para um sistema urbano mais centrado nos espaços urbanos com maior diversidade funcional, melhor servidos de transportes públicos, mais propensos a aplicar instrumentos de reabilitação urbana, mais capazes de salvaguardar espaços florestais e agrícolas, são baias que balizam o sentido de intervenção do PROT-AML. É por essa linha de atuação que se prospecta a dinamização econômica das centralidades urbanas, repercutindo-se no redirecionamento de investimentos e na localização de equipamentos (culturais, de comércio), mas também na redução dos desequilíbrios de desenvolvimento instalados intra-AML e na correção das iniquidades no acesso a serviços e a equipamentos.

Em síntese, a conceção do sistema metropolitano assenta na estruturação de “áreas urbanas multifuncionais, densas e compactas, geradoras de menores mobilidades, de melhor desempenho dos equipamentos sociais e de maior interação e vitalidade sociocultural” (CCDR-LVT, 2010, p. 87).

Tal como a Norte, a Área Metropolitana é interpretada e perspetivada pela lógica de “cidade de cidades”, resumindo, nesta ideia, a leitura estratégica apresentada na proposta de PROT-AML para o sistema urbano (Figura 4). É nessa matriz, onde se encaixam os princípios hierárquicos e de complementaridade, que ganha corpo a proposta de aprofundamento da tendência para o policentrismo. A aposta na maior polivalência funcional dos centros urbanos principais, sublinhando e colocando em interação diferentes especializações econômicas, é apresentada como elemento catalisador dos efeitos de aglomeração gerados pelas relações de proximidade.

O sistema urbano apresenta-se desagregado em quatro níveis (Tabela 4). Somado à evidência de queda cidade de Lisboa encabeça a estrutura urbana, está o fato de esta ser secundarizada por outros centros que, por via do emprego e agregado de funções que geram, ou pela capacidade de introduzir complexidade ao sistema urbano no seu todo, fornecem os restantes nós. A matriz se organiza de acordo com a partição apresentada na Tabela 4.

Figura 4. Sistema Urbano da Área Metropolitana de Lisboa



Fonte: CCDR-LVT (2010, p. 94)

Tabela 4. Segmentação dos polos do sistema Urbano da Área Metropolitana de Lisboa

Designação do nível	Âncoras do sistema	Propósitos de desenvolvimento
Nível 1	Lisboa	Grande potencial de polarização que decorre da sua dimensão em termos demográficos e de emprego, da concentração de equipamentos e serviços de nível superior e da centralidade conferida pelo sistema de transportes metropolitano;
Nível 2	Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Loures, Montijo, Odivelas, Oeiras, Seixal, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira	Cada uma delas apresenta um carácter funcional polivalente e apreciáveis níveis de oferta de emprego, equipamentos e serviços. Tratam-se de aglomerações urbanas cuja potenciação e integração no sistema urbano metropolitano deve sustentar-se em modos de transporte público, preferencialmente em sítio próprio, e numa boa rede de interfaces multimodais de transportes.
Nível 3	Alcochete, Mafra, Moita, Palmela e Sesimbra, Agualva-Cacém, Algés/Carnaxide/Linda-a-Velha, Algueirão-Mem Martins, Alverca, Carcavelos, Corroios, Queluz/Massamá e Sacavém, Malveira-Venda do Pinheiro, Pinhal Novo e Quinta do Conde	Sedes de concelho, aglomerações urbanas que estruturam áreas consolidadas definidas pelo caminho de ferro, pequenas aglomerações que deverão funcionar como resposta estruturadora às dinâmicas territoriais
Nível 4	Ericeira e Costa da Caparica, Sta. Iria de Azóia e Póvoa de Sta. Iria, Poceirão e Pegões	Papel estruturador das dinâmicas de lazer e turismo associado à fachada Atlântica. Com desenvolvimento sustentado no caminho de ferro e nas atividades industriais por ele induzidas, Pela maior aptidão que apresentam para acolher e estruturar as dinâmicas geradas pelo NAL

Fonte: CCDR-LVT (2010)

A base econômica reparte-se por um conjunto de polos especializados que, em alguns casos, encontram-se estruturados em parques de investigação e desenvolvimento ou em aglomerações industriais. O aspeto mais relevante do sistema econômico é o desequilíbrio socioeconômico entre a Grande Lisboa e a Península de

Setúbal. A norte, o emprego e o PIB tem conhecido incrementos, ao passo que ao sul, o tecido econômico denota maior exposição às lógicas competitivas internacionais que se agudizaram com a crise (CCDR-LVT, 2010), coincidindo com os resultados apresentados no ponto anterior.

A ampliação da extensão dos movimentos pendulares entre os locais de residência e de trabalho é outro fator que expõe principalmente a margem sul, na medida em que apenas o Município de Palmela consegue apresentar alguma capacidade atrativa. No que toca à oferta de emprego, se se atender ao volume do tipo “por conta de outrem”, a polarização de Lisboa (com extensão ao corredor Oeiras/Sintra) é avassalador. Esse desequilíbrio pode traduzir-se na seguinte medida: a Península de Setúbal concentra cerca de 30% da população da AML, mas gera apenas 15% do emprego (CCDR-LVT, 2010). Menor concentração do setor terciário e maior incidência dos processos de desindustrialização na Península de Setúbal, são outros aspetos que marcam a dicotomia entre as duas partes da AML.

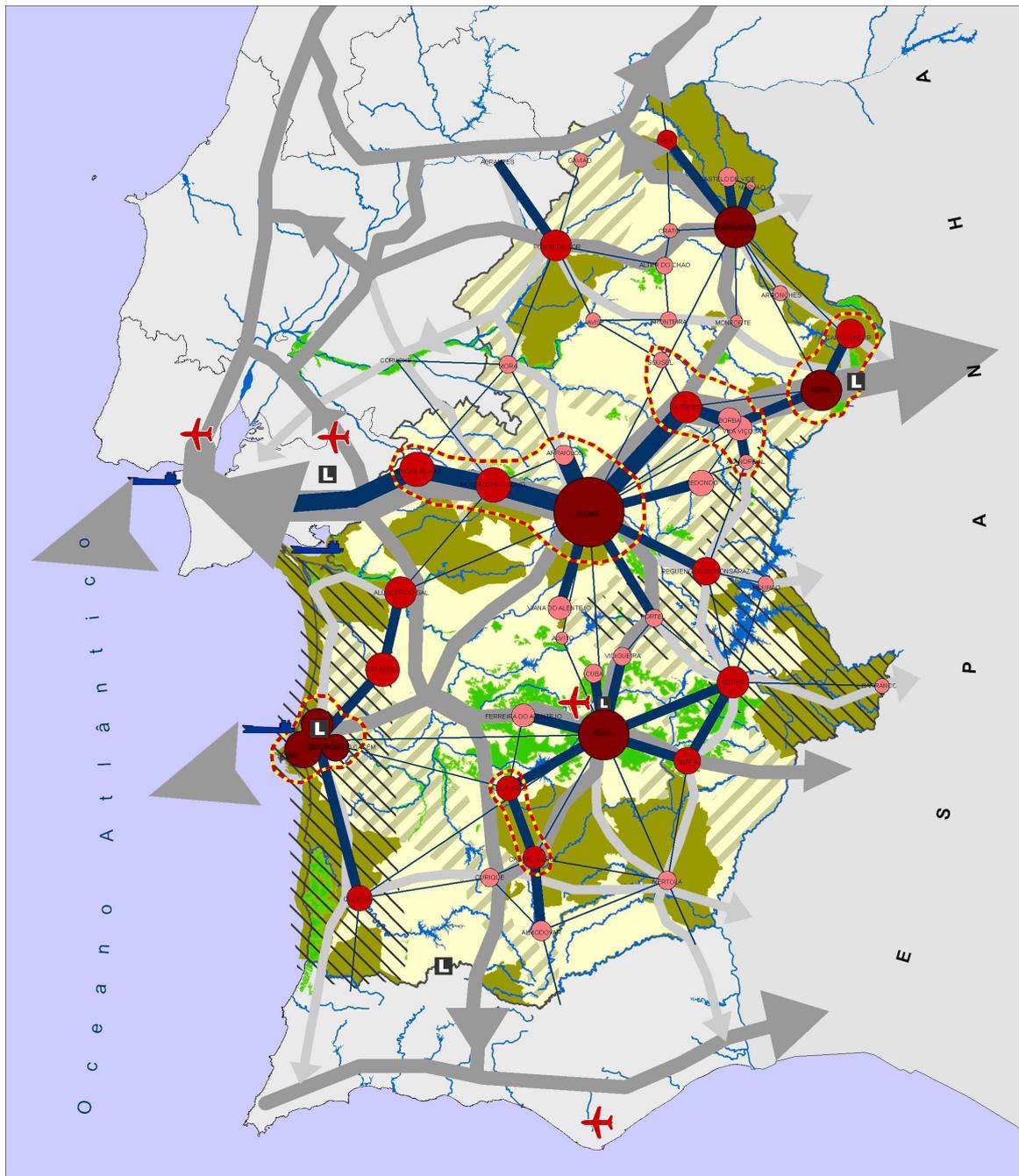
A ligação dos concelhos do Seixal e de Palmela ao *cluster* automóvel, ou a relação que Setúbal estabelece com as atividades portuárias e, em sentido mais lato, com o *cluster* do mar, são outros aspetos apresentados. Na margem norte, a densidade e o padrão de diversidade e de interdependências é maior, repartindo-se por localizações em torno da cidade central, polos de logística, de concentração de serviços e parques empresariais, ou de parques de negócios.

Região do Alentejo: sistema urbano pró-coesão

O sistema urbano da região do Alentejo é equacionado no respetivo PROT, enquanto estrutura de suporte à coesão territorial. Tratando-se de um território marcadamente rural, onde as densidades de ocupação social e económica são baixas, o papel do sistema urbano é ainda mais relevante para estruturar o território e assegurar coesão. O instrumento de ordenamento organiza o sistema urbano “de suporte à coesão territorial”, com base num conjunto de corredores, polaridades regionais, tipologias de centros e de subsistemas urbanos (Figura 5).

Sinaliza-se um conjunto de corredores que associa os aglomerados urbanos da região com outros posicionados nas suas fronteiras, associando-lhes capacidade para canalizar processos de desenvolvimento regional, onde a região apresenta potencial para assumir parte ativa. Com expressão transversal: i) Lisboa-Vendas Novas-Montemor-o-Novo-Évora-Estremoz-Elvas-Campo Maior-Badajoz; ii) Lisboa-Ponte de Sor-Alter do Chão-Portalegre-Mérida/Cáceres; e, iii) Sines-Ferreira do Alentejo-Beja-Serpa-Vila Verde de Ficalho-Espanha. No plano longitudinal: i) corredor Lisboa-Setúbal -Grândola-Sines; ii) Castelo Branco- Portalegre-Évora-Beja-Algarve; e, iii) Sines-Évora-Badajoz (Tabela 5).

Figura 5. Sistema Urbano da Região do Alentejo



Modelo Territorial do PROT Alentejo



Fonte: Presidência do Conselho de Ministros (2010), extraído de <http://webb.ccdr-a.gov.pt/docs/ordenamento/cartografia.zip>

Tabela 5. Segmentação dos polos do sistema Urbano da Região do Alentejo

Nível e designação	Cidades/aglomerados urbanos	Propósitos de desenvolvimento
Nível 1 Centros Urbanos Regionais	Évora, Beja, Portalegre, Elvas/ Campo Maior e Sines/ Santiago de Cacém/ Santo André	Nucleares no desenvolvimento da Região, são as amarras para os objetivos de competitividade e da coesão e lideraram e disseminam processos de inovação, desenvolvimento e de inclusão social. Cabe-lhes dinamizar as redes urbanas de afirmação externa, impulsionar redes multifuncionais e ou temáticas e fomentar o inter-relacionamento institucional, com a participação dos diferentes agentes sociais e económicos, públicos e privados.
Nível 2 Centros Urbanos Estruturantes (CUE)	Ponte de Sor, Nisa, Vendas Novas, Montemor -o -Novo, Estremoz, Reguengos de Monsaraz, Castro Verde, Aljustrel, Serpa, Moura, Odemira, Grândola, Alcácer do Sal	Nós estruturantes do sistema urbano regional. Cabe-lhes: desenvolver redes de forte articulação com os CUR e os centros urbanos complementares, consolidando subsistemas urbanos; desempenhar funções de articulação supramunicipal, construindo e dinamizando redes urbanas potenciadoras de coesão e competitividade territorial; cooperar na promoção conjunta de um espaço socioeconómico territorialmente articulado e que ofereça uma coesão produtiva e ou sociocultural; afirmar redes multifuncionais e redes temáticas, eventualmente em complementaridade com os centros urbanos regionais, em que a proximidade ou a contiguidade urbana não são requisitos necessários; fomentar o inter-relacionamento institucional, com a participação dos diferentes agentes sociais e económicos, públicos e privados.
Nível 3 Centros Urbanos Complementares (CUC)	Todas as sedes de concelho que não são CUR nem CUE correspondem a CUC e devem assumir esta função regional.	Afirmar -se enquanto nós de estruturação e amarração local e de articulação com o sistema urbano regional; assegurar que constituem nós fundamentais de sustentação socio rural para os territórios de baixa densidade; Afirmar -se enquanto espaços de cidadania, de valorização de recursos e de quadros de vida significativos para o desenvolvimento local.

Fonte: Presidência do Conselho de Ministros (2010).

A condição de charneira revela-se na relação com o Arco Metropolitano de Lisboa e o Arco Metropolitano do Algarve, mas também, tendo em conta a realidade transfronteiriça, com as regiões da Andaluzia e com a Estremadura, especialmente refletida na relação com a cidade de Badajoz, na Espanha. Essa estrutura urbana apresenta em posição destacada, as cidades de Évora, Beja, Portalegre, Sines/ Santiago do Cacém/Santo André e Elvas/Campo Maior aparecendo como “pilares do policentrismo regional”. Évora como cidade patrimonial, universitária, de pendor turístico, soma ainda a concentração de atividades industriais e de logística, estendendo a sua magnitude polarizadora pelo eixo Vendas Novas/Montemor-o-Novo/Évora.

Beja apresenta-se também como cidade onde o património é um recurso central, apostando na afirmação regional, nomeadamente através da oferta de um aeroporto. O Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva fornece-lhe outra âncora para fixar atividades e serviços agrícolas, bem assim, para potenciar usos turísticos. Portalegre, beneficiando igualmente da vertente patrimonial, é visto como um centro urbano multifuncional, valorizado pela proximidade ao Parque Natural de São Mamede. Sines, Santiago do Cacém e Santo

André são apresentados como “centralidade fundamental na estrutura do sistema urbano regional”. A sua projeção advém da afirmação do complexo industrial e portuário, mas também da articulação funcional entre os três centros. Elvas e Campo Maior são apresentados sem grande capacidade diferenciadora, a sua dinâmica é associada à proximidade a Évora, ao eixo urbano-industrial de Estremoz/Borba/Vila Viçosa e à cidade de Badajoz.

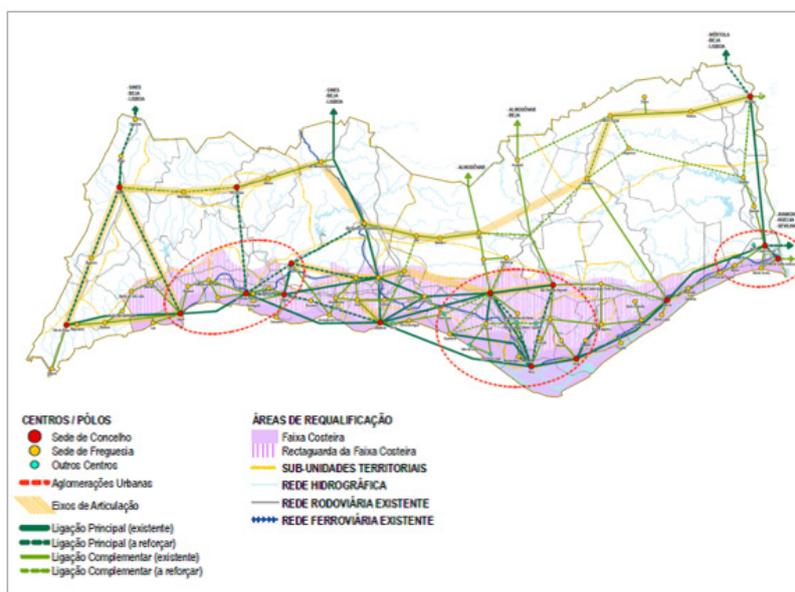
Em síntese, “a consolidação de um sistema urbano policêntrico de suporte à coesão territorial assenta num conjunto de subsistemas urbanos regionais e em eixos urbanos de proximidade, sustentados em mobilidade, em parcerias de âmbito urbano-rural e/ou em cooperações estratégicas interurbanas” (PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2010).

Algarve: constelação coerente

O PROT-Algarve apresenta o modelo “polinucleado e policêntrico” em substituição da matriz polarizada. Assim, a proposta de ordenamento aponta para um “sistema urbano em que as especializações funcionais de cada centro se traduzam em complementaridades na rede urbana regional, por sua vez integrada nas redes nacional, ibérica e europeia e que o conjunto da «constelação» se comporte com harmonia e coerência” (CCDR-Algarve, 2002).

A rede urbana organiza-se em torno das centralidades indicadas na tabela seguinte. Porque a profundidade da análise do sistema urbano do Algarve é menor face aos outros PROTs e de forma a aumentar a coerência entre esta e as restantes tipologias apresentadas, procedeu-se a ajustes no modo como se repartem os centros urbanos pelos diferentes níveis hierárquicos.

Figura 6. Sistema urbano da Região do Algarve



Fonte: PROT-Algarve (2007), extraído de <http://www.prot.ccdr-alg.pt/Storage/pdfs/PGo2.pdf>

Tabela 6. Segmentação dos polos do sistema Urbano da região do Algarve

Nível e designação	Centros urbanos	Propósitos de desenvolvimento
Nível 1 <i>Aglomeração Urbana</i>	Faro (Loulé/Olhão), Portimão (Lagoa/Lagos), Vila Real de Santo António (Castro Marim)	Poderão constituir aglomerações “multipolares de dimensão suficiente para atingir os limiares de novas funções urbanas e, sobretudo, gerar economias de aglomeração e de transação, que são a base das novas formas de competitividade”. No caso de Vila Real de Santo António, cabe-lhe “explorar as oportunidades de cooperação transfronteiriça e de articulação com a aglomeração central da Região”.
Nível 2 Centros Urbanos Complementares	Loulé, Olhão, S. Brás de Alportel, Almancil, Tavira, Lagoa, Lagos, Silves, Monchique, Castro Marim, Albufeira, Aljezur, Alcoutim	Integram as aglomerações urbanas consolidando a sua polarização.
Nível 3 <i>Eixo de Articulação</i>	Guia, S. Brás de Alportel, Vila do Bispo, Sagres, Pereiro, Martim Longo, Cachopo, Salir, Benafim Alte, S. Bartolomeu de Messines	Materializam as articulações entre os aglomerados urbanos, entre os espaços litorais e interiores, entre os de maior e de menor densidade e entre eles.

Fonte: CCDR-Algarve (2002)

Assumiu-se que o centro agregador das aglomerações urbanas ocuparia o nível 1. Os restantes centros que integram essas aglomerações e as que encabeçam os eixos de articulação foram consideradas no nível 2. Os centros urbanos que estruturam os “eixos de articulação” ocuparam o nível 3 (Figura 6 e Tabela 6).

Tais opções decorrem das valências indicadas para cada um destes centros e da leitura da matriz de funções urbanas principais por centros/polos apresentada no documento em análise (CCDR-Algarve, 2002, p. 79). Faro apresenta 12 das 12 funções principais assinaladas, Loulé 9 em 12, Olhão 7 em 12. Portimão 11 em 12, Lagoa 4 em 12, Lagos 10 em 12 e Vila Real de Santo António 7 em 12, Castro Marim 5 em 12. No extremo oposto estão pequenos centros como São Marcos da Serra ou Pera, que integram apenas 2 em 12 funções principais assinaladas.

Assim, o sistema urbano do Algarve desenha um corredor metropolitano que se estende de Vila Real de Santo Antonio até Lagos. As âncoras principais fixam-se em Faro/Loulé/Olhão, Portimão/Lagoa/Lagos e Vila Real de Santo Antonio/Castro Marim.

Com base nesse levantamento, conjugando o cerne da área de implantação dessas redes urbanas e a diferenciação dos níveis associados a cada aglomeração, produziu-se uma representação esquemática, para onde se canaliza uma leitura de conjunto.

3 Sistemas urbanos e configuração territorial em Portugal: visão integrada

Apartam-se, primeiramente, duas grandes categorias, no que concerne à concentração das áreas urbanas de maior dinâmica:

i) aglomerações metropolitanas; e, ii) sistema/eixos/polos urbanos regionais (ou se quiser: não metropolitanos). A primeira estende-se por uma faixa (quase contínua), entre Viana do Castelo e Setúbal. Eis uma faixa de território que corresponde, grosso modo, a 15% da área de Portugal Continental. Acrescentando-se-lhe a área correspondente à aglomeração polo intermetropolitano de Sines e ao cordão metropolitano do Algarve, temos uma bordadura correspondente a cerca de 17% da extensão do País (não considerando a parte insular).

Figura 7 Representação esquemática agregada dos sistemas urbanos regionais com base nos PROT's

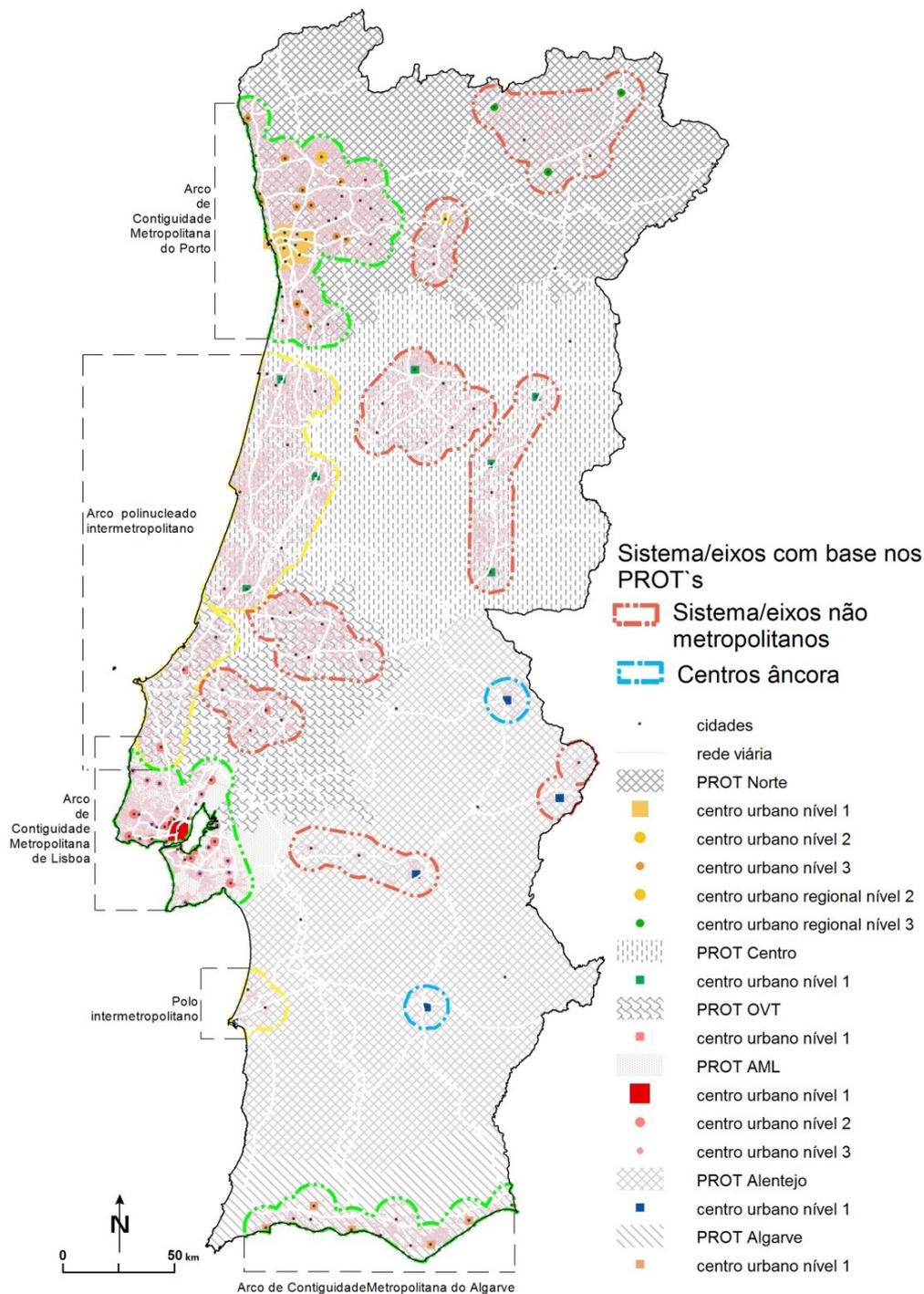


Tabela 7. Perfil de polarização (demográfica e de alojamentos), no sistema urbano (2011)

	Área km2		População residente		Densidade demográfica	Famílias		Dimensão média das famílias	Alojamentos		Pessoas por alojamento
	fi	fr	2011			2011			2011		
			fi	fr		fi	fr		Fi	fr	
AM Porto	4357,7	4,9	2932255	29,2	672,9	1056313	27,1	2,8	1349624	23,9	2,2
Arco intermetropolitano do Centro	4135,9	4,6	774272	7,7	187,2	305309	7,8	2,5	431530	7,7	1,8
Arco intermetropolitano do Oeste	1540,1	1,7	274024	2,7	177,9	107347	2,7	2,6	176329	3,1	1,6
AM Lisboa	2598,4	2,9	2838125	28,3	1092,2	1163531	29,8	2,4	1499951	26,6	1,9
Polo intermetropolitano de Sines	479,4	0,5	34602	0,3	72,2	14283	0,4	2,4	20259	0,4	1,7
AM Algarve	1721,2	1,9	400871	4,0	232,9	164818	4,2	2,4	339944	6,0	1,2
Sistema urbano metropolitano	14832,7	16,6	7254149	72,2	489,1	2811601	72,0	2,6	3817637	67,7	1,9
Bragança /Mirandela/ Chaves	2513,1	2,8	117088	1,2	46,6	46658	1,2	2,5	79751	1,4	1,5
Vila Real/Régua/ Lamego	703,2	0,8	117577	1,2	167,2	45199	1,2	2,6	69365	1,2	1,7
Viseu/ Gouveia/Seia/ Santa Comba Dão/ Tondela	2232,7	2,5	248920	2,5	111,5	95047	2,4	2,6	152285	2,7	1,6
Guarda/Covilhã/C. Branco	1904,2	2,1	165631	1,6	87,0	67681	1,7	2,4	107968	1,9	1,5
Fátima/ Ourém/Tomar/ Entroncamento	1603,2	1,8	203576	2,0	127,0	120008	3,1	1,7	79989	1,4	2,5
Rio Maior/Santarém/ Cartaxo/Almeirim	1070,9	1,2	133839	1,3	125,0	53149	1,4	2,5	74092	1,3	1,8
Portalegre	308,9	0,3	23494	0,2	76,1	9659	0,2	2,4	13863	0,2	1,7
Campo Maior/Elvas	555,5	0,6	27320	0,3	49,2	10303	0,3	2,7	14993	0,3	1,8
Évora/Montemor-o-Novo/Vendas Novas	1178,0	1,3	76238	0,8	64,7	30774	0,8	2,5	39752	0,7	1,9
Beja	306,2	0,3	27930	0,3	91,2	11041	0,3	2,5	14594	0,3	1,9
Sistema urbano não metropolitano	12375,9	13,9	1141613	11,4	92,2	489519	12,5	2,3	646652	11,5	1,8
Áreas com menos participação no sistema urbano	61894,7	69,5	1646259	16,4	26,6	602678	15,4	2,7	1176073	20,9	1,4
Portugal Continental	89103,3	100,0	10042021	100,0	112,7	3903798	100,0	2,6	5640362	100,0	1,8

Acompanhando a concentração demográfica, claro está que as cidades se concentram (cerca de 73%) nesta parcela de território. Uma breve leitura da tabela 7¹, em articulação com a representação esquemática constante na figura 7, permite chegar ao quantitativo de 72% da população afeta à faixa de 17% do território, compreendendo, as três parcelas onde o fenômeno de aglomeração metropolitana está mais ativo e, as três áreas que, no meio delas, assumem posições de intermediação.

De outra perspectiva, é possível ver que, dos cerca de 10 milhões que constituem a população de Portugal Continental, à data dos censos de 2011, mais de 5,8 milhões (57,5%) reside nas porções de território correspondente às aglomerações metropolitanas do Porto e de Lisboa. Ambas correspondem a cerca de 8% do país (673 e 1092 habitantes/km², respetivamente). Nos sistemas urbanos intermetropolitanos (coincide com 10% do Continente) residem mais 39% da população, gerando aí, uma densidade de 176 habitantes/km². Fala-se de 72% da população junta em 17% da área do País (numa densidade de 489 habitantes/km²), englobando-se toda a margem metropolitana e intermetropolitana.

Cobrindo 14% de extensão do Continente, as áreas de concentração urbana mais afastadas (embora com graus diferentes) do processo de metropolização do litoral, fixam 11% da população, resultando numa densidade demográfica de 92 habitantes/km². Entra nas categorias 70% do país: área com menor participação no corredor de concentração metropolitana e áreas menos ativas nos sistemas urbanos não metropolitanos. Nessa fatia maior, reside 17% da população, perfazendo uma densidade que não vai além de 27 habitantes/km².

Os valores da densidade de alojamentos acompanham essa estrutura (simplificada) de distribuição demográfica. A aglomeração do Porto, embora apresente mais residentes do que Lisboa, tem menos alojamentos. Resulta numa estrutura urbana claramente mais extensa e rarefeita (310 alojamentos/km² na primeira, face aos 577, na segunda), com mais residentes por alojamento (2,2, na primeira, contra aos 1,9, na segunda) e numa estrutura social onde as famílias são mais numerosas. Daqui resulta uma perspectiva sobre o favela mais importante da massa crítica do país.

No sistema urbano metropolitano, visto no seu conjunto, concentram-se 68% dos alojamentos numa densidade da ordem de 257 alojamentos/km², contrastando com os 52 alojamentos/km² que se verificam nos restantes sistemas urbanos localizados a nascente. As áreas com menos participação no sistema urbano, apresentam uma densidade de alojamentos que não ultrapassa os 19/km². No rácio de sujeitos por alojamento, encontra-se outro indício do abandono e da magreza das densidades que afetam a maior parte do País. Nessa porção de 70% do país: muitos dos alojamentos estão vagos; vive apenas uma pessoa noutros; e, no conjunto, compõe-se um rácio de 1,4/indivíduos por alojamento.

Essas balizas, mesmo sujeitas às fragilidades próprias desta

1 Para o apuramento desses valores teve-se em conta a informação das subsecções estatísticas que integram as áreas definidas para os diferentes sistemas/corredores/polos urbanos. Estes últimos resultam da estrutura definida nos PROTs, corrigida pela aplicação de um buffer de 10 km em torno dos perímetros urbanos, englobando, de seguida, as áreas que se sobrepõem. Por fim, organizaram-se as relações de proximidade, de novo, tendo por base as indicações dos respetivos PROTs.

(poder-se-ia dizer, deste tipo de) delimitação, formulam uma imagem sobre a matriz urbana do País, apontando para as áreas mais dinâmicas a partir das quais se consegue perceber a amplitude da gradação entre estas e as restantes partes do território. Assim, o País decanta-se para a faixa litoral e organiza-se (como desde há muito se tem vindo a identificar em estudos vários) em torno três aglomerações metropolitanas. No interior, a rede estruturadora desenha-se a partir dos sistemas urbanos regionais.

Conclusão

Na raiz da interpretação das configurações territoriais, está a possibilidade de dirigir os processos de desenvolvimento regional, deslocando recursos e mobilizando fluxos entre polos e entre sistemas. Este objetivo de ordenamento do território integra-se na esfera das políticas de desenvolvimento através das quais se procura articular os objetivos da competitividade, inerentes às regiões mais dinâmicas com os da coesão, preconizados para as regiões mais periféricas e desfavorecidas.

Através de um quadro conceptual que depois se transpõe para os instrumentos de planeamento e de ordenamento territorial, estruturam-se as configurações territoriais que espelham as dinâmicas de desenvolvimento consolidadas ao mesmo tempo que se resumem as propostas que melhor potenciam o, desenvolvimento regional. Esse esforço, quando observado de modo transversal nos PROTs (instrumentos que vinculam o Estado a estratégias e a programas de desenvolvimento regional), traduz-se em sistemas urbanos do tipo: cidades-região, cidade de cidades, cidades de equilíbrio regional, centros urbanos regionais.

Essas estruturas polinucleadas, policêntricas, de articulação com as áreas metropolitanas ou de complementaridade intrarregional, procuram reforçar dinâmicas de competitividade económica, processos de coesão e complementaridade, sistemas de gestão partilhada, corredores de proteção ambiental ou efeitos de escala na potenciação de recursos financeiros, humanos, naturais, patrimoniais e culturais.

Se é certo que a espacialização dos sistemas urbanos assume uma visão propositiva, por meio da qual se procuram complementaridades que diversifiquem e ampliem as áreas com potencial para fundear processos de desenvolvimento territorial, também se constata que o processo de concentração e hierarquização tende a acentuar-se, não obstante este esforço de formular princípios e instrumentos regionais de gestão territorial equilibradores deste tipo de dinâmicas.

O caso português sendo demonstrativo desse esforço, quando se analisam os sistemas urbanos regionais que informam as estratégias de desenvolvimento, também espelha a fragilidade destes instrumentos face à matriz estrutural de concentração metropolitana e de hierarquização regional. Todavia, os sistemas urbanos propostos

nestes instrumentos sinalizam a tendência para alargar os processos de metropolização, assim como para reforçar as articulações entre polos urbanos regionais. Ou seja, o fosso entre as regiões mais deprimidas e as mais dinâmicas aumenta ao mesmo tempo que a influência das áreas mais dinâmicas (metropolitanas ou regionais) também se expande.

Referências

CCDR-ALGARVE. (2002). *PROT Algarve um território com futuro: Volume II (Vol. II)*.

CCDR-CENTRO. (2011). *Plano Regional do Ordenamento do Território do Centro (Proposta)*. Coimbra.

CCDR-LVT. (2010). *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (Proposta Técnica Final Equipa)*. Lisboa.

CCDR-NORTE. (2009). *Plano Regional de Ordenamento do Território da Região do Norte (Proposta de Plano)*. Porto.

COFFEY, W. J. (1998). Urban Systems Research : An Overview. *Canadian Journal of Regional Science*, 3(XXXI), 327–363.

HALL, P. (1999). The future of cities. *Computers, Environment and Urban Systems*, 23(3), 173–185. [http://doi.org/10.1016/S0198-9715\(99\)00014-9](http://doi.org/10.1016/S0198-9715(99)00014-9)

MCLOUGHLIN, J. B. (1969). *Urban and Regional Planning: a systems approach* (1ª ed.). London: Baber and Faber.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, & COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO. (2009). *Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*. Lisboa.

NUNES, G., & CAMPOS, P. (2011). *Policentrismo Funcional em Portugal : Uma avaliação* (FEP WORKING PAPERS, May 2011 No. 412). Porto.

PARR, J. B. (2013). The Regional Economy, Spatial Structure and Regional Urban Systems. *Regional Studies*, (July), 1–13. <http://doi.org/10.1080/00343404.2013.799759>

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS. Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010 (PROT-Alentejo) (2010). Portugal.

Carlos Gonçalves. Investigador Efetivo, Bolsita de Pós-Doutoramento Instituto de Geografia e Ordenamento do Território – Universidade de Lisboa, Portugal. Endereço: Edifício IGOT, Rua Branca Edmée Marques, Cidade Universitária, 1600-276 Lisboa, Portugal. Endereço eletrônico: c.goncalves@campus.ul.pt

Submetido em: 30/10/2016

Aprovado em: 22/12/2016