

PROJETO EUROBRASIL 2000
Apoio à Modernização do Aparelho de Estado
Co-financiado pela União Européia

Texto de Referência em
PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Gestão
Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Comissão Européia

Brasília

2006

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

Paulo Bernardo Silva

Secretário de Gestão

Valter Correia da Silva

Diretor do Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Victor Branco de Holanda

Diretor Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

Ruben Bauer

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Comissão Européia

**Texto de Referência em
PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL EM GESTÃO
PROJETO EUROBRASIL 2000

Esplanada dos Ministérios, bloco K – 4º andar – sala 479-A
CEP 70040-906 – Brasília-DF
Telefones: (61) 3429.4906 / 3429.4208 / 3429.4836
Fax: (61) 3225.5183
eurobrasil@planejamento.gov.br
<http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/eurobrasil/eurobrasil.htm>

Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000:
Carla Sorneta (equipe européia)
Flávia Carvalho (equipe brasileira)
Luciana Vieira (equipe brasileira)
Norma Nogueira (equipe brasileira)
Roger Pouliquen (equipe européia)
Ruben Bauer (Diretor)

CAPA
Bárbara Bela Editora Gráfica

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL
Bárbara Bela Editora Gráfica

TIRAGEM
250 exemplares

É permitida a reprodução parcial ou total desde que citada a fonte.

Normalização: DIBIB/CODIN/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Européia. Textos de referência em planejamento e gestão territorial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. – Brasília: MP, 2006.

128 p.

p.1. Planejamento Territorial. 2. Policentrismo. 1. Projeto EuroBrasil 2000 - Comissão Européia.

CDU (341.411)

SUMÁRIO

Apresentação	07
Introdução ao contexto brasileiro	09
Introdução aos trabalhos da oficina - O papel do policentrismo no desenvolvimento regional	11
A política de ordenamento e de desenvolvimento duradouro do território na França	18
1. A FRANÇA ATUAL	20
2. OS PRINCIPAIS ATORES DA VIDA ADMINISTRATIVA FRANCESA E DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	25
3. OS TERRITÓRIOS FRANCESES E A EUROPA	38
4. OS GRANDES EIXOS DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	43
Saber mais Através da Internet	67
Siglas	71
Uma reflexão sobre a construção do policentrismo na Europa: aportes e limites do relatório “Potencial de desenvolvimento policêntrico na Europa”	72
As redes, as parcerias e as novas formas de governança: as combinações importantes para a construção do policentrismo na Europa	83
Recomendações políticas necessariamente gerais	86
Bibliografia	88
3. Prospectiva da França na Europa em 2020: metas e cenários	90

APRESENTAÇÃO

O Projeto EuroBrasil 2000 é um acordo de cooperação técnica firmado entre o Brasil e a União Européia para apoio ao Governo Federal em seus esforços de modernização e reforma da Administração Pública, a partir do contato com o estado da arte europeu em administração pública e o intercâmbio de experiências entre o Brasil e a Europa nesse campo. Para isso, o Projeto conta com a assistência técnica prestada por um consórcio contratado pela União Européia, integrado pela Escola Nacional de Administração da França (ENA), pelo Instituto Sueco de Administração Pública (SIPU), pelo Instituto Holandês de Administração Pública (ROI) e pelo Instituto Nacional de Administração de Portugal (INA).

O Projeto tem por objetivo geral apoiar o Governo brasileiro na implementação da sua política de gestão pública, e por objetivos específicos:

- apoiar a flexibilidade da gestão da administração pública;
- reforçar a capacidade das instituições centrais para a reforma administrativa;
- melhorar a capacidade de gestão dos funcionários públicos de categorias superiores;
- melhorar as relações entre a administração pública e os cidadãos; e
- criar laços permanentes com a Europa.

Em um prazo de três anos, o Projeto prevê a capacitação de cerca de 5.000 servidores de nível superior com vínculo permanente com a Administração Pública mediante atividades como videoconferências, cursos de educação à distância, oficinas e seminários com especialistas, além de participação em missões técnicas à Europa (cerca de 200 servidores) e incubação de redes temáticas e comunidades de prática. Serão ainda elaborados estudos técnicos para subsídio a iniciativas de alteração do quadro legal.

O Projeto tem três componentes principais:

- Fortalecimento da Administração Pública;
- Desenvolvimento da capacidade gerencial dos servidores públicos; e
- Relacionamento entre a Administração Pública e o cidadão.

Estes componentes, por sua vez, subdividem-se em blocos de ações encadeadas: as áreas temáticas do Projeto. Em seu formato atual, o Projeto conta com 13 áreas temáticas:

- Ética profissional;
- Formação para o serviço público;

- Gerenciamento de projetos;
- Gestão de pessoas;
- Gestão por resultados;
- Melhoria da relação entre o Estado e o cidadão;
- Modelagem federativa;
- Modelagem institucional;
- Monitoramento e avaliação de programas governamentais;
- Parcerias público-privadas;
- Planejamento e gestão territorial;
- Planejamento estratégico; e
- Redes e comunidades de prática (suporte metodológico ao Projeto).

No âmbito do componente “Desenvolvimento da capacidade gerencial dos servidores públicos” e da área temática “Planejamento e gestão territorial” do Projeto, foi programada, em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), a oficina “O papel do Policentrismo no Desenvolvimento Regional”.

Esta publicação contém diversos textos de referência sobre o estado da arte do policentrismo na Europa e na França, precedidos de um texto descritivo da importância do domínio dessa abordagem para o avanço do planejamento territorial no Brasil.

Brasília, 29 de agosto de 2006

Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

INTRODUÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO

O planejamento territorial adquiriu importância mundial no decorrer da segunda metade do século XX, a partir da percepção das limitações da abordagem setorial de planejamento em lidar com os problemas e as oportunidades identificados na sociedade. Além disso, a partir dos anos 80, os conceitos de “capital territorial” e de “desenvolvimento endógeno” cresceram em importância na elaboração das políticas públicas, indicando a necessidade de se conjugar perspectivas *top-down* e *bottom-up* no planejamento da atividade governamental.

Na perspectiva *top-down*, a entidade nacional de governo – no Brasil o Governo Federal – determina, a partir de uma visão de futuro para o país e de um plano nacional de desenvolvimento, quais ações serão implementadas e em que pontos do território estas ações terão lugar. Já a perspectiva *bottom-up* parte do princípio de que cada um dos territórios componentes do Estado nacional possui uma visão de futuro e uma concepção de desenvolvimento que lhe são próprios. A necessidade de integração destas duas perspectivas advém do reconhecimento de que o Estado não é monolítico e que, por conseguinte, o planejamento e as políticas de desenvolvimento necessitam ser “modulados” a partir das características próprias de cada território (aporte da perspectiva *bottom-up*), bem como do reconhecimento de que as abordagens locais de planejamento não bastam para o tratamento de todos os problemas existentes (o que advoga pela manutenção da perspectiva *top-down*).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), ciente das interações entre processo de desenvolvimento e espaço ou território, tem direcionado esforços no sentido de introduzir esses novos conceitos nos Planos Plurianuais (PPAs) do Governo Federal, principal instrumento de planejamento da ação governamental.

Para avançar ainda mais na implantação do planejamento territorial no Brasil, neste ano de 2006, o Ministério, por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI, está desenvolvendo um estudo abrangente acerca do processo de desenvolvimento do território brasileiro, a fim de subsidiar a elaboração do PPA 2008-2011.

Este estudo, denominado “*Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo*” ou, sintenticamente, “Estudo de Planejamento Territorial”, pretende não apenas analisar a profunda imbricação entre desenvolvimento e território, mas também gerar, a partir daquela análise, um conjunto articulado de investimentos capazes de provocar uma modificação na configuração atual do território nacional, caracterizada por uma grande concentração espacial em termos populacionais e econômicos na região litorânea e no Centro-Sul do País. Sob esse ponto de vista, pode-se afirmar que o Estudo de Planejamento Territorial possui como pressuposto que os investimentos do Governo, particularmente do Governo Federal, são determinantes de uma nova geografia econômica do Brasil.

O Estudo de Planejamento Territorial, como o próprio nome indica, adota o território como ponto de partida para o planejamento da ação governamental a longo prazo. Assim, uma das primeiras atividades do

Estudo é o estabelecimento de uma visão estratégica – nacional e por região de referência – no horizonte de 2023. Isto permitirá a estruturação de quadros territoriais, os quais, em última análise, indicarão os investimentos federais capazes de responder a eles. A visão estratégica, portanto, será o fio condutor do processo de elaboração do Estudo.

Importante dizer que este Estudo trabalha com a regionalização do País em duas escalas, uma sub-nacional e outra sub-regional. Esta delimitação será realizada com base nos processos históricos da formação nacional, nas identidades sócio-culturais e nas conexões e relações advindas dos sistemas de cidades e respectiva rede urbana. Merece destaque o fato de que, no caso da regionalização em escala sub-regional, serão analisadas as diversas regionalizações em escala estadual. A proposta do Estudo de Planejamento Territorial é que esta nova regionalização seja referência para uma ampla articulação: público-público (intra e intergovernamental), público-privado e público-sociedade civil organizada.

Outra inovação presente neste Estudo é a análise prospectiva de setores e temas que têm grande influência para a ordenação territorial, a partir das reflexões de especialistas nas diversas áreas do conhecimento. O objetivo dessas análises é construir estratégias “vencedoras” para o País naqueles setores selecionados, de modo a aproximá-lo do cenário desejável. No âmbito do Estudo de Planejamento Territorial, essas estratégias serão materializadas, ou estarão refletidas, nos investimentos em infra-estrutura e serviços selecionados para compor a carteira de investimentos.

No que concerne especificamente à carteira de investimentos, prevê-se a definição, como já mencionado, de um conjunto de investimentos estratégicos configurados para cada região de referência. Os investimentos serão tratados na forma de agrupamentos, sendo tais agrupamentos a base para a avaliação de impactos econômicos, sociais, fiscais e ambientais da carteira de investimentos. Importante dizer que para a avaliação desses impactos propõe-se a utilização de um modelo econométrico espacial – cuja concepção básica envolve a articulação de um modelo de equilíbrio geral computável, nacional e estadual, e uma matriz de insumo-produto – e de um modelo de avaliação de sustentabilidade – o qual se utilizará das informações de caracterização das regiões de referência, produzidas ainda na fase de regionalização do Estudo.

Assim, a carteira de investimentos, avaliada no que tange às questões de sustentabilidade ambiental e nos seus impactos econômicos e sociais nas regiões de planejamento, converte-se em um meio para a promoção de uma organização territorial a ser perseguida e estimulada pelo Estado. Esse modelo de organização territorial compõe-se de diretrizes orientadoras, tais como:

- Redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, com respeito à sustentabilidade;
- Integração nacional e sul-americana;
- Valorização da diversidade cultural e o pleno uso dos potenciais de desenvolvimento das regiões;
- Fortalecimento das capacidades regionais de produção e inovação e a inserção competitiva externa;
- Fortalecimento de uma rede hierárquica de Cidades;
- Ampliação da interdependência entre Rural e Urbano.

INTRODUÇÃO AOS TRABALHOS DA OFICINA

“O PAPEL DO POLICENTRISMO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL”

O desenvolvimento regional é a arte ou a técnica de organizar espacialmente os homens e suas atividades. O desenvolvimento regional, que faz referência a uma situação presente julgada insatisfatória, pressupõe uma visão prospectiva. É necessário notar que o desenvolvimento regional constitui, a um só tempo, um processo (a ação de planejar) e o resultado desse processo (o planejamento elaborado). O desenvolvimento regional mobiliza o desenvolvimento econômico, o *habitat*, os transportes e as comunicações.

Uma noção essencialmente francesa

Mas o desenvolvimento regional é, acima de tudo, uma política e, mais ainda, uma idéia francesa, não muito comum no resto da Europa, uma vez que na maioria dos países europeus os entes regionais e locais geralmente têm latitudes maiores de poder sobre a organização do território. Na Alemanha, por exemplo, não se fala de desenvolvimento regional, mas de “desenvolvimento do espaço”.

Na França, o território passou a fazer parte da cena pública a partir de 1950, quando se começou a planejar ações de Estado no escopo do desenvolvimento regional. Registre-se a definição que Eugène Claudius-Petit dá a essa nova política:

“O desenvolvimento regional é a busca, no quadro geográfico da França, de uma distribuição melhor das pessoas de acordo com os recursos naturais e a atividade econômica” (*Para um plano nacional de desenvolvimento regional*, 1950).

Nesta definição estão contidas 3 idéias:

- O desenvolvimento regional é visto como uma exigência de justiça no uso do espaço: a correção de disparidades (a partir da publicação de *Paris e o deserto francês*, de Jean-François Gravier, livro publicado em 1947 que influenciou todo o aparelho de Estado);
- O desenvolvimento regional se configura como uma exigência econômica;
- O desenvolvimento regional introduz a idéia de uma especialização funcional dos territórios (“em função de...”).

O território é entendido de acordo com a visão de Ford: à divisão social de trabalho deve corresponder uma divisão espacial das atividades.

Esta visão encontra sua tradução operacional no aparelho de Estado francês, notadamente no sistema político-administrativo, com a coexistência de 2 ministérios encarregados das questões de espaço: o do desenvolvimento regional e o do equipamento (que substituiu o MRU: Ministério da Reconstrução e do Urbanismo). Para o Estado, o desenvolvimento regional pode ser considerado como a dimensão territorial do planejamento.

O território deve ser organizado de forma a que a pessoa encontre uma funcionalidade para a inserção socioeconômica. O território é então um suporte do crescimento. O território é um sistema do tipo “bonecas russas” que facilita a divisão espacial do território: há os territórios “de comando” e os territórios “de produção” (lógica da desconcentração industrial de 1954: tirar as indústrias de dentro de Paris).

Princípios de desenvolvimento regional

Na França, onde o desenvolvimento regional é concebido e implementado pelo Estado nacional, o geógrafo Jacques Lévy (2003) faz distinção entre “quatro atitudes a respeito da cidade e do desenvolvimento regional francês”:

- A fisiocrática, cuja lógica de ação é o corporativismo e o valor fundamental é o da indiferenciação não igualitária.
- A estatizante, cuja lógica de ação é o intervencionismo e o valor fundamental é o da indiferenciação igualitária.
- A liberal, cuja lógica de ação é a da desregulação do mercado e o valor fundamental é o da diferenciação desigual.
- A urbanófila, cuja lógica de ação é a dos atores sociais e o valor fundamental é a diferenciação igualitária.

Entre os princípios de desenvolvimento regional, o **policentrismo**, ou seja, a idéia de que um território deve se organizar ao redor de **vários** pólos, é um dos mais recorrentes. Assim, a implementação das políticas de desenvolvimento regional é coroada pela consagração do planejamento territorial Fordista: as instituições administrativas criadas mais recentemente, em especial a partir da **DATAR**¹ (1963) atuam como fiadores políticos e administrativos do “desenvolvimento em cascata” (teoria econômica inspirada nos pólos de desenvolvimento de François Perroux). Este desenvolvimento em cascata reforça a armadura urbana (5º plano), com a instituição de **8 metrópoles equilibrantes a partir de 1964**. Não se trata somente de cidades mas também de redes de cidades: Lille-Roubaix-Tourcoing, Metz-Nancy, Estrasburgo, Nantes-Saint-Nazaire, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Bordeaux, Toulouse, Marselha e os centros regionais de pleno direito (Rennes, Nice, Dijon, Clermont-Ferrand) que irão acolher as grandes indústrias e as infra-estruturas pesadas, irradiando as cidades de médio porte do seu entorno.

“Desenvolver a França de 2020”

O termo **policentrismo** obteve sucesso ultimamente por ter sido usado em documentos como o “Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário” (SDEC) e o documento “Desenvolver a França de 2020”, da DATAR. Na sua acepção científica, o policentrismo subentende que o desenvolvimento de um território se faz ou deveria se fazer de uma maneira equilibrada segundo todos os pontos de vista. Isto pressupõe a existência efetiva de vários centros complementares ou concorrentes em todos os níveis de organização de espaço. É verdade que este conceito tem um caráter “idealístico” que tanto pode contribuir para a reflexão quanto para prestar-lhe um desserviço, passando ao largo da realidade territorial. O projeto de um espaço policêntrico convida os autores acadêmicos e os profissionais a definir as condições práticas de sua implementação, bem como sua clarificação no plano conceitual e empírico. É necessário levar em conta três eixos: o conceito em si; a questão das escalas e, finalmente, o aspecto instrumental numa perspectiva setorial.

A obra publicada pelo DATAR (hoje chamado DIACT), “*Aménager la France de 2020, Mettre les Territoires en mouvement*”, preconiza o **cenário do policentrismo em rede** no contexto de seis grandes bacias de povoamento, em oposição ao cenário de monoconcentração em Paris. Ele esboça o que poderia vir a ser um cenário policêntrico na escala européia, em oposição ao de uma “banana azul”². A necessidade de dominar as

¹ DATAR: sigla francesa para *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* (Delegação para o Ordenamento do Território e da Ação Regional). Esse órgão é atualmente chamado de DIACT, sigla francesa para *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (Delegação Interministerial para o ordenamento e a competitividade dos territórios) e ligado ao atual “Ministério do Interior e do Ordenamento Territorial”.

² n.t.: policentrismo limitado a área geográfica circunscrita pelas metrópoles de Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo.

conseqüências territoriais do “Grande Mercado” europeu implica no desenho de políticas com vistas a regular diferenciadamente a localização das pessoas e dos empregos. Dentro do espaço europeu, desapareceram as fronteiras que se opunham à livre circulação de bens e pessoas. Para lutar contra a tendência a uma concentração excessiva que poderia resultar disso e ameaçar o desenvolvimento harmonioso desse espaço, a resposta política é o “policentrismo”, que concilia a eficácia (desenvolvimento de centros que favoreçam a concentração econômica) e a coesão (esses centros deveriam ser mais numerosos para melhor enfrentar a junção dos territórios).

Este cenário é igualmente interessante porque está em ressonância com as perspectivas de desenvolvimento regional no nível europeu. Mesmo que o desenvolvimento regional não seja explicitamente uma competência comunitária, os 15 Estados-Membros e a Comissão Européia, conscientes da necessidade de um enfoque consensual da questão territorial européia, elaboraram conjuntamente o **Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (SDEC)** e aprovaram-no em Potsdam em maio de 1999. **Esse Esquema enfatiza a construção de uma Europa policêntrica.**

Mesmo sem adotar uma postura prescritiva, este documento constitui a referência comum de todos os atores políticos europeus para uma cooperação tanto em termos da União Européia quanto no sentido transfronteiriço.

O cenário do policentrismo em rede é compatível com a construção de um projeto de mobilização coletiva, porquanto se apóia na dinâmica territorial em curso. Ele permite satisfazer a expectativa social e democrática de mudança que vem despertando tanto localmente quanto nacionalmente, em face da complexidade crescente dos instrumentos de gestão territorial.

Ele dá origem, em síntese, a um ciclo virtuoso de evolução. É através da intercomunalidade, dos países e das aglomerações urbanas que se realizarão, finalmente, a reforma do Estado e a renovação de uma cidadania vívida, uma vez que mais participativa. A reforma do Estado é inevitável para se chegar à globalização - territorialização - dos créditos e das políticas públicas. A distribuição dos serviços e a globalização põem em questão, de qualquer forma, o funcionamento setorial dos serviços do Estado no nível local. A modernização da vida pública se dará inevitavelmente pela associação da sociedade civil com a elaboração e a gestão dos projetos locais de desenvolvimento.

Passar de um “espaço de repartição” para um “espaço de projeto” e daí para o co-desenvolvimento constitui uma verdadeira revolução que deveria se operar a passos largos em todos os territórios, na França e na Europa.

Essa dinâmica, sobretudo, parece ser a mais capaz de resolver os entraves ao planejamento territorial, nos quais tropeçam as políticas setoriais do Estado por causa das restrições que emperram a sua articulação, obstaculizando a gestão dos “espaços extremos”.

Isto se aplica especialmente à questão urbana nos seus diferentes componentes, dentre os quais o fenômeno da dispersão espacial constitui uma das características mais visíveis: as interdependências entre unidades urbanas, a recomposição das cidades centrais e, mais extensivamente, do conjunto dos territórios densamente urbanizados e a estruturação das novas áreas de vida urbana.

Isto também diz respeito à administração dos “espaços singulares”, quer se trate dos espaços densos quer, pelo contrário, dos espaços submetidos a pressões muito fortes (agrícolas, industriais, turísticas, etc.). Nesses territórios de montanha ou de litoral, notadamente, uma abordagem global e integrada com base na recomposição territorial também poderia permitir um melhor controle do uso da terra, o acompanhamento de uma melhor integração funcional com as diferentes atividades e a promoção de formas originais, mas também duradouras, de desenvolvimento.

Os 3 grandes objetivos políticos do desenvolvimento territorial no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (SDEC)

1. Opção política n.º 1: “Reforço de várias grandes zonas de integração econômica de relevo mundial na união européia, que deveriam ser dotadas de funções e serviços globais efetivos enquanto integrantes dos espaços periféricos por meio de planos de desenvolvimento territoriais transnacionais”.

2. Opção política nº. 2: “Estruturação de um sistema policêntrico e mais equilibrado de regiões metropolitanas, de agrupamentos de cidades e redes urbanas, pela via de uma cooperação mais estreita entre a política estrutural e a política das Redes Transeuropéias (RTE), como também pela melhoria das conexões entre as redes de transporte de nível internacional e nacional, por um lado, e os de nível regional e local, por outro, no conjunto de estratégias comuns de desenvolvimento territorial”.
3. Opção política nº. 3: “Promoção de estratégias integradas de desenvolvimento de espaço para os sistemas urbanos no âmbito dos Estados como também no das estruturas de cooperação transnacionais e transfronteiriças, levando também em conta os espaços rurais envolvidos e as cidades neles existentes”.

O SDEC: Desenvolvimento policêntrico do espaço e novo relacionamento cidade-país

O primeiro objetivo político do SDEC é “o desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado” do território europeu, em duas dimensões :

- De um lado, o fortalecimento de várias grandes zonas de integração econômica de importância mundial na União Européia;
- De outro lado, o fortalecimento de um sistema policêntrico e mais equilibrado das regiões metropolitanas, dos agrupamentos de cidades e das redes urbanas.

Importantes defasagens entre os graus de competitividade ainda persistem entre a parte central da Europa e as periferias. Só existe uma grande zona geográfica de importância mundial, às vezes chamada de “banana azul” ou “o pentágono”, delimitada pelas metrópoles de Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo. Essa área representa 20% do território da União Européia, 40% de sua população e 50% de seu PIB. Até agora, as políticas da União Européia vêm buscando, especialmente, melhorar as ligações das periferias com essa área central por meio de investimentos em infra-estrutura. É necessário ir além, encorajando uma organização policêntrica em escala comunitária, quer dizer, desenvolvendo vários pólos de integração econômica de nível mundial dentro do “pentágono”. A constituição de regiões metropolitanas interligadas e de fácil acesso internacional desempenha um papel crucial na melhoria do equilíbrio territorial. Esta alternativa à atual Europa monocêntrica permitirá reduzir as dificuldades geradas pela hiperconcentração (inchamentos, poluições e inflação inercial), enfrentando melhor o desafio do crescimento para o Leste e a cooperação com os países do entorno mediterrâneo.

Todavia, um esquema de desenvolvimento do espaço baseado somente no desenvolvimento descentralizado de algumas grandes zonas de integração econômica não corresponderia ao objetivo de desenvolvimento equilibrado dos territórios da União Européia. É necessário encorajar o desenvolvimento de uma malha urbana que irradie a totalidade do território da União Européia.

Assim o aumento das redes urbanas numa dimensão inter-regional, ou até mesmo transnacional, permitirá às cidades e às regiões cooperarem entre si, alcançando resultados em escala ou complementaridades funcionais. É igualmente importante que as pequenas cidades das regiões menos densamente povoadas e mais fracas de um ponto de vista econômico se organizem em redes e re-agrupem seus potenciais urbanos, formando bolsões de consumo suficientes para reterem empreendimentos e serviços comerciais.

O SDCE também se preocupa com a gestão interna das aglomerações, movido pela vontade de promover o modelo europeu de cidade solidária e duradoura, recomendando vigorosamente em suas opções políticas:

- Promoção de estratégias globais de desenvolvimento urbano que atendam à diversidade social e funcional, dando, ao mesmo tempo, atenção especial à luta contra a exclusão social e em favor da re-alocação e recomposição das áreas degradadas e dos vazios econômicos.
- Promoção da gestão inteligente do eco-sistema urbano.

O SDEC conclama, enfim, ao desenvolvimento endógeno dos espaços rurais e à parceria cidade-campo, notadamente recomendando, no tocante às opções políticas:

- Promoção de estratégias diversificadas, adaptadas aos potenciais endógenos das zonas rurais e facilitadoras do desenvolvimento endógeno (inclusive a promoção da multifuncionalidade da agricultura);
- Apoio às regiões rurais no que diz respeito à educação, à formação profissional e à geração de empregos não agrícolas;
- Promoção da cooperação entre as cidades e o campo, com vistas a fortalecer as regiões funcionais.

O SDEC: Acesso equivalente à infra-estrutura e ao saber

A expressão “acesso equivalente” diferencia-se da noção de cobertura perfeitamente homogênea do espaço. Não é possível, nem desejável, tratar da mesma maneira todos os territórios (regiões metropolitanas, regiões de média densidade e regiões rurais pouco adensadas). Ao contrário, no espírito da “eqüidade territorial”, as políticas públicas deveriam assumir maneiras diferenciadas de se colocar a serviço do desenvolvimento sustentável de cada dos seus espaços.

A eficácia dos sistemas e serviços de transporte e telecomunicações tem um papel-chave no fortalecimento da irradiação das regiões. Um desenvolvimento equilibrado do território europeu exige que todas as regiões tenham fácil acesso a esses serviços, inclusive as ilhas e as periferias. No entanto, atualmente, a falta de acesso freia o desenvolvimento econômico de certas regiões. As interações entre as regiões e as redes intercontinentais não são equilibradas. No que diz respeito aos transportes, convém refletir sobre uma melhor distribuição dos portos marítimos e dos aeroportos, a melhoria do seu nível de prestação de serviços e sobre seu ajustamento às necessidades do interior do país.

É necessário também melhorar as ligações de transporte com as regiões periféricas e ultraperiféricas, tanto com a União Européia quanto com os países vizinhos, construindo as infra-estruturas apropriadas.

Os centros urbanos e as metrópoles devem ser conectados eficientemente, não só à economia mundial, mas, também, entre si e com o interior dos seus países. As políticas de desenvolvimento territorial têm que cuidar para que as infra-estruturas de transporte de alto-nível (tais como as auto-estradas e os trens de alta velocidade) sejam complementadas por redes secundárias em benefício das regiões mais fracas ou periféricas. Isto não significa uma igualdade absoluta quanto à densidade de infra-estrutura. O tratamento deve diferenciar entre o atendimento intensivo dos territórios metropolitanos que requerem maior densidade e o das regiões pouco adensadas, cujo desenvolvimento deve se fundar em outros fatores além da acessibilidade. Em lugar de pensar em termos de distribuição eqüitativa de infra-estruturas entre os territórios, deve-se privilegiar a adaptação dos diferentes serviços às necessidades dos diferentes territórios, respeitando o meio ambiente (promoção dos modais menos poluentes, intermodalidade, etc.).

O acesso às infra-estruturas de telecomunicação deve ser assegurado ao mesmo tempo em que se garanta os “serviços universais” por meio do ajuste das tarifas. Isso implica numa cooperação mais estreita entre as políticas nas escalas comunitária, nacional e regional. O artigo 16 do Tratado da União Européia relativo aos “serviços de interesse geral” (denominação européia para os serviços públicos) introduziu o princípio da “coesão territorial” a fim de contrabalançar o princípio da competição. Em nome da coesão, justifica-se a intervenção pública na prestação de serviços públicos para os desprivilegiados urbanos ou rurais, atendendo às áreas não servidas pela dinâmica do mercado. O SDEC está delineando, presentemente, o conteúdo concreto desta noção de coesão territorial.

Finalmente, o acesso ao conhecimento é tão importante para a competitividade dos territórios da UE quanto o acesso às infra-estruturas. As políticas de desenvolvimento territorial devem contemplar o objetivo de assegurar a todos os territórios a formação escolar em todas as fases da vida, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, bem como a sua difusão entre os empreendimentos, promovendo a inovação. Nos territórios não metropolitanos, somente a cooperação e a organização em rede dos estabelecimentos de ensino superior e pesquisa entre si e com os empreendimentos será capaz de atingir esse objetivo.

Gestão prudente da natureza e da herança cultural

No espírito do desenvolvimento duradouro, o SDEC entende que se deve conciliar a proteção da herança natural e cultural com o desenvolvimento dos territórios. Devem ser levadas em conta a proteção e a gestão dos espaços na formulação de estratégias de desenvolvimento territorial. A criação da rede “Natura 2000” de zonas protegidas no âmbito territorial comunitário constitui uma iniciativa pertinente para a manutenção da biodiversidade em escala local e regional, no sentido de harmonizar as políticas de desenvolvimento regional e as políticas setoriais.

As coletividades territoriais já aderiram aos projetos que aliam a proteção da herança natural e cultural com o desenvolvimento dos territórios.

Para se reduzir as emissões de dióxido de carbono, conforme os compromissos do “Protocolo de Quioto” de luta contra o efeito estufa, a promoção de habitações que consumam menos energia passa a ser um imperativo.

A redução da erosão e da destruição do solo mostram-se, também, como um imperativo incontornável. Enfrentar a poluição constante e a superexploração dos suprimentos de água é uma política que se impõe no sentido de proteger o acesso à água.

Convém igualmente privilegiar um tratamento criativo da herança cultural da Europa. A preservação e o desenvolvimento do patrimônio de grande valor histórico, cultural, estético ou ecológico contribuem para o reequilíbrio social e espacial. Há várias maneiras de se fazer isso:

- Colocar em prática estratégias integradas de proteção da herança cultural ameaçada ou degradada;
- Promover uma arquitetura contemporânea de qualidade;
- Sensibilizar os cidadãos para o fato de que as políticas de desenvolvimento urbano e territorial de hoje contribuem para a herança cultural das gerações futuras.

Além da dimensão patrimonial, as identidades culturais das cidades e regiões europeias constituem um recurso para o desenvolvimento não somente delas, mas também o de toda a Europa e devem ser valorizadas.

Cooperação horizontal e vertical

O SDEC não se limita a enunciar e detalhar os três grandes objetivos políticos do desenvolvimento territorial. Ele também descreve precisamente os modos de colocação em prática, em particular para as modalidades de cooperação.

A cooperação é a chave-mestra das políticas integradas de desenvolvimento territorial e representa um incremento de valor em contrapartida à abordagem de implementação em separado das políticas territoriais ou setoriais. Ela se traduz em:

Cooperação horizontal

Quer dizer a sinergia em cada nível (coletividade, região, Estado, Europa) das políticas territoriais e setoriais (notadamente as de agricultura, emprego, transportes e comunicações, ensino e pesquisa) e a cooperação entre entidades de um mesmo nível (comunitário, regional e trans-fronteiriço).

Cooperação vertical

Quer dizer os esforços de cooperação entre as diferentes escalas territoriais. Não é necessário ignorar a complexidade dos territórios. Cada um de nós habita vários territórios: os locais usados no dia-a-dia e os da vida profissional, por exemplo, que se organizam cada vez mais freqüentemente numa escala interurbana. Os territórios do desenvolvimento econômico são regionais, até mesmo inter-regionais e estão assumindo, cada vez mais, uma dimensão transnacional. O território europeu, em si, ainda está emergindo. Embora seja necessário buscar uma coincidência melhor entre os territórios vivenciados e os territórios político-administrativos e esclarecer

as responsabilidades (quem faz o que em qual nível?), os territórios que se encaixam uns nos outros requerem uma co-responsabilidade dos diferentes escalões a seu respeito (como agir em conjunto?).

Uma política de desenvolvimento territorial integrada no nível da UE deve articular entre si as diferentes políticas de desenvolvimento em escalas diferentes, de forma que as fronteiras nacionais e os outros condicionantes administrativos não obstaculizem o desenvolvimento. Sua aplicação é, daqui por diante, um desafio para a cooperação entre um grande número de autoridades encarregadas do desenvolvimento territorial (desenvolvimento regional, planeamento regional, planeamento urbano), como também das políticas setoriais.

A POLÍTICA DE ORDENAMENTO E DE DESENVOLVIMENTO DURADOURO DO TERRITÓRIO NA FRANÇA

Créditos

Este documento foi elaborado pela Delegação interministerial para o ordenamento e para a competitividade dos territórios (DIACT) e pela Direção de desenvolvimento e da cooperação técnica do Ministério das Relações Exteriores.

Órgão administrativo com missão de natureza interministerial, a **Delegação para o ordenamento e para a competitividade dos territórios (DIACT)** é a sucessora da Delegação para o ordenamento do território e para a ação regional (DATAR). Ela prepara, promove e coordena as políticas de ordenamento do território conduzidas pelo Estado francês e acompanha as transformações econômicas, privilegiando uma promoção agressiva da competitividade.

DIACT, 1, avenue Charles Floquet, 75343 Paris Cedex 07, tel: 01 40 65 12 34, www.diact.gouv.fr.

A **Direção Geral para a Cooperação Internacional e o Desenvolvimento do Ministério das Relações Exteriores** possui duas atribuições. Coordena no plano diplomático, junto com as outras diretorias do ministério, o conjunto de ações de cooperação internacional conduzidas pelos poderes públicos da França e pela sociedade civil. Além disso, ela gera diretamente, no âmbito da rede diplomática francesa no exterior, ações de ajuda ao desenvolvimento que envolvem transferência de experiências e apoio às cooperações universitárias e científicas, ações de cooperação cultural e promoção da língua francesa, bem como suporte à difusão e ao intercâmbio na área das mídias.

DGCID, 244 bd Saint-Germain, 75303 Paris 07 SP, tel. 01.43.17.66.99.

A política de ordenamento do território implementada na França tem despertado bastante interesse em nossos parceiros internacionais. Nosso país aparece frequentemente como sendo um dos pioneiros nessa matéria. Os atores públicos estão fortemente envolvidos com essa atuação há 50 anos, porém as origens dessas intervenções devem ser buscadas na realização das grandes redes de comunicação dos séculos XVIII e XIX: estradas, canais, telégrafo e, sobretudo, ferrovias.

O que exatamente abrange o ordenamento do território na França? Quais são as ações empreendidas vinculadas a ele? Qual é o objetivo? Quem são os atores? Nem sempre é fácil encontrar respostas a essas questões, uma vez que essa política está se ampliando e diversificando para responder a interesses cada vez mais complexos, como a globalização econômica, a ampliação da Europa, a passagem de uma França centralizada a uma França descentralizada. Na verdade, o ordenamento do território ainda é um processo pouco conhecido.

Essa é a razão pela qual a Delegação interministerial para o ordenamento e para a competitividade dos territórios (DIACT) e a Direção de desenvolvimento e da cooperação técnica do Ministério das Relações Exteriores da França decidiram apresentar nesse caderno algumas das chaves necessárias para a compreensão das reflexões atuais e das ações realizadas.

Esse documento pretende ser ao mesmo tempo descritivo e didático. Apresenta inicialmente os principais atores do ordenamento do território e situa suas intervenções no contexto dos novos objetivos que foram definidos para essa política em fins de 2002. A França atualmente necessita reforçar a atratividade econômica e a competitividade de seus territórios a fim de desenvolver atividades e empregos. Porém, ao mesmo tempo, deve conservar uma solidariedade nacional real que beneficie os territórios desfavorecidos.

A publicação apresenta, em seguida, as políticas que concorrem para esses objetivos. Algumas são setoriais: política de transportes, ajuda ao desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação, suporte aos pólos de competitividade. Outras se referem aos espaços de características particulares, tais como o mundo rural, as cidades, as montanhas ou o litoral. Por fim, são lembradas uma prioridade transversal – o desenvolvimento duradouro – e duas ferramentas emblemáticas de ordenamento do território na forma que é praticada na França: a política contratual e a planificação.

No momento em que os serviços do Estado e das coletividades territoriais francesas desenvolvem cooperações e intercâmbios com seus homólogos internacionais, esperamos que esta publicação represente uma expressão de boas vindas a esses encontros, bem como uma fonte de enriquecimento mútuo.

Pierre Mirabaud

Delegado interministerial para
o ordenamento e para a competitividade
dos territórios

Jean-Christophe Deberre

Diretor das políticas de
desenvolvimento
Ministério das Relações Exteriores

1ª PARTE

FRANÇA ATUAL

1. A organização político-administrativa da França

A França dispõe de um texto constitucional, adotado em 1958, que rege o funcionamento das instituições da República (5ª República). A Constituição foi revisada várias vezes principalmente para:

- instaurar a eleição do Presidente da República pelo voto universal direto (1962) e a redução de seu mandato de 7 para 5 anos (2000) – vide abaixo;
- oficializar a aceitação pela França da União Econômica e Monetária;
- reconhecer o igual acesso de homens e mulheres aos mandatos eleitorais e às funções eletivas;
- reconhecer a jurisdição do Tribunal Penal Internacional (1999);
- afirmar a organização descentralizada da França (2004).

O Presidente da República

Chefe do Estado, o Presidente da República é eleito por 5 anos através de sufrágio universal direto (instauração do mandato de cinco anos após o referendo de 24 setembro de 2000). O Presidente da República nomeia o Primeiro Ministro e, por indicação do mesmo, os membros do governo. Preside o Conselho de Ministros e promulga as leis e é o chefe das forças armadas. Pode dissolver a Assembléia Nacional e, em caso de crise grave, exercer poderes excepcionais.

O Primeiro ministro e o governo

Sob a direção do Primeiro Ministro, o governo determina e conduz a política da Nação. Ele é responsável perante o Parlamento. O Primeiro Ministro dirige a ação do governo e garante a execução das leis.

O Parlamento

Compõe-se de duas assembleias:

- O Senado, eleito desde 2003 por 6 anos (não mais nove anos, como anteriormente) pelo voto indireto universal e renovável pela metade a cada 3 anos. A última eleição foi realizada em setembro 2004. O número de senadores passará progressivamente para 346 em 2010.
- A Assembléia Nacional, cujos deputados são eleitos pelo voto direto universal por cinco anos. A última eleição foi realizada em junho de 2002. A Assembléia Nacional compreende 577 deputados.

As duas assembleias, excetuando sua função de controle do governo, elaboram e votam as leis. Nesse aspecto, e em caso de desacordo, a Assembléia Nacional decide definitivamente.

O Conselho Constitucional

Composto por nove membros, ele zela principalmente pela regularidade das eleições e pela constitucionalidade das leis orgânicas (sobre o funcionamento dos poderes públicos), bem como por outras leis que lhe são deferidas. Em outras palavras, ele verifica que essas leis estejam em conformidade com a Constituição.

A Justiça

Guardiã da liberdade individual, a autoridade judiciária da França é organizada de acordo com uma distinção fundamental entre, de um lado, os tribunais judiciais encarregados de solucionar os litígios entre as pessoas, e de outro lado, os tribunais administrativos para julgar os litígios entre os cidadãos e os poderes públicos.

Os tribunais judiciais – civis:

- de direito comum (o Tribunal de Grande Instância) ou;
- especializados, tais como o Tribunal de Instância, o Tribunal do Comércio ou o *Conseil des Prud'hommes* (Corte de arbitragem trabalhista) que resolve os litígios entre empregados e empregadores.

penais, que tratam três níveis de infrações:

- as contravenções julgadas pelo Tribunal de Polícia;
- os delitos julgados pelo Tribunal Correccional;
- os crimes julgados pelo Tribunal de Justiça.

Existe ainda uma jurisdição particular que trata das questões ligadas ao direito civil e penal, o Tribunal para Crianças.

A Corte de Cassação, a mais alta instância judiciária é encarregada de examinar os recursos impetrados contra os pareceres dos tribunais de recursos.

- As jurisdições administrativas

Coroando as jurisdições administrativas encontra-se o Conselho do Estado, que julga em última instância a legalidade dos atos administrativos. Ele também é consultado pelo Governo para dar parecer sobre projetos de lei e sobre alguns projetos de decreto.

- As jurisdições financeiras

O Tribunal de Contas e as Câmaras Regionais de Contas.

A organização administrativa

Com cerca de 550 000 km², a França é o país mais extenso da Europa ocidental (pouco mais de 1/7 da área da União Européia). Compreende:

A metrópole, dividida em 22 regiões e 96 departamentos;

4 departamentos ultramarinos:

- 2 ilhas das Antilhas (Guadalupe e Martinica);
- 1 ilha do Oceano Índico (Reunião);
- Guiana na América do Sul.

Esses departamentos, atualmente chamados de departamento ultramarinos, dispõem institucionalmente dos órgãos e dos poderes tanto de um departamento como também de uma região (vide item 6).

5 coletividades ultramarinas:

- Polinésia Francesa, Wallis e Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-e-Miquelon, as Terras Austrais e Antárticas Francesas.
- e uma coletividade *sui generis*: a Nova-Caledônia.

2. A dinâmica demográfica e espacial da França

Com cerca de 63 milhões de habitantes em 1º de janeiro de 2006, a França é um dos países europeus mais populosos ao lado da Alemanha (82,5 milhões de habitantes) e da Grã-Bretanha (60 milhões de habitantes). Mas sua densidade média está em 110,7 hab./km² na metrópole, uma taxa duas vezes menor do que a daqueles países.

A imagem de uma França cuja população se concentrava maciçamente na região parisiense prevaleceu durante muito tempo. As políticas de ordenamento do território tiveram como objetivo inverter essa tendência através do desenvolvimento de pólos econômicos dinâmicos.

De fato, os resultados dos últimos censos mostram uma França metropolitana em evolução, menos polarizada em volta de Paris e da região Ile de France. A população se distribui de maneira mais equilibrada, mesmo se as disparidades de densidade entre regiões continuam ainda importantes: a Ile de France conta com 937 hab./km², enquanto a região do Limousin e a Córsega estão abaixo da linha dos 50 hab./km².

Os censos franceses

A França tinha o hábito de realizar um censo exaustivo de sua população a cada 8 ou 9 anos. O último aconteceu em 1999. Para permitir atualizações mais freqüentes, realiza-se atualmente um censo contínuo planejado para ciclos de 5 anos. Cada ciclo inclui:

- uma pesquisa exaustiva da população das comunas de menos de 10 000 hab. (20% dessas comunas são pesquisadas todos os anos);
- uma pesquisa junto a 40% da população das comunas de mais de 10 000 habitantes (a partir de pesquisas anuais realizadas com uma amostra de 8% da população de cada uma das comunas).

O primeiro dos ciclos foi iniciado em 2004.

- Um crescimento demográfico sustentado

No período 2000-2004, a taxa de crescimento demográfico médio anual francês era de 0,60%, uma taxa bem superior à dos anos anteriores (0,40% entre 1990 e 1998, 0,55% entre 1982 e 1990).

Na França metropolitana, esse crescimento demográfico foi perceptível principalmente no Oeste e no Sul. A população da Ile de France avança no ritmo médio da metrópole (+0,58%), enquanto as regiões que a circundam registram transformações bem inferiores. Por sua vez, os departamentos ultramarinos experimentam transformações demográficas bastante contrastadas.

Esses resultados são similares aos já constatados entre 1990 e 1999. Um estudo sobre as 50 primeiras áreas urbanas havia mostrado que a maior parte do crescimento demográfico desse período foi absorvida pelo conjunto de metrópoles longe de Paris: principalmente Rennes e Nantes ao Oeste bem como Toulouse e Montpellier, no Sul.

De maneira mais geral, é importante constatar o dinamismo demográfico e econômico das metrópoles regionais e das grandes aglomerações francesas (vide item 14). Um fenômeno complementar marcante é a concentração das populações ao longo do litoral (vide item 17) e das grandes bacias fluviais.

- Os nascimentos se concentram no Norte

Os 2/3 desse crescimento demográfico se explicam pelo saldo natural. A taxa de fecundidade nacional que havia diminuído nos anos 80, tem crescido regularmente há dez anos para atingir 1,94 em 2005. Nesse ponto a França se distingue de seus vizinhos europeus. As regiões mais férteis estão sempre no Norte. As diferenças de fecundidade entre regiões tem, no entanto, diminuído, notando-se já há 50 anos uma participação sempre crescente da Ile de France no nível dos nascimentos.

- O impacto crescente das mobilidades, principalmente no Oeste e no Sul

Embora seja a explicação para um terço apenas do crescimento demográfico, a mobilidade é um fator chave para entender as transformações demográficas dos últimos anos. Depois de ter diminuído a partir de 1975, no final do êxodo rural, parece novamente intensificar-se. Entre 1990 e 1999, foram 6,8 pessoas sobre 100 a cada ano que mudaram de comuna, 2,9 mudaram de departamento e 1,7 de região.

Dessa forma, as regiões Sul e Oeste que conhecem as maiores taxas de crescimento demográfico, devem esse fato primeiramente ao seu excedente migratório. Enquanto a atratividade das regiões do Sudeste é relativamente antiga, a das regiões do Sudoeste e do Oeste constitui o fenômeno mais marcante do período 1990-1999.

Em outra evolução importante, constatada entre 1999 e 2005, a região Auvergne e o Limousin, que são as únicas regiões francesas a mostrar um saldo natural negativo, viram suas populações novamente aumentar sob o efeito de seus saldos migratórios positivos. Essas regiões de predominância rural beneficiam-se da nova atração das áreas rurais, constatada nesses últimos anos no conjunto do território (vide item 16).

Inversamente, as regiões Norte e Leste (com exceção da Alsácia) assistem, em graus diversos, à saída de sua população.

- Aumenta o envelhecimento da população

A taxa de fecundidade tem aumentado nesses últimos anos, mas, não é o suficiente evitar o envelhecimento da população francesa, uma vez que a expectativa de vida tem se alongada. Essa tendência ao envelhecimento será acelerada a partir de 2006, com a parcela de pessoas de mais de 60 anos devendo ultrapassar os 21% atuais, chegando a 31% em 2030. Esse envelhecimento geral tem, entretanto, um impacto muito diferente de uma região para outra. As regiões mais jovens estão situadas ao Norte, as mais idosas no Centro e no Sul.

3. Os objetivos da política de ordenamento do território na França

A política francesa de ordenamento do território foi concebida pelo Estado há quase 45 anos para responder aos desafios impostos pelas transformações econômicas, sociais e culturais na França do pós-guerra e alcançar naquela época o reequilíbrio (demográfico, industrial e cultural) das regiões francesas diante da hipertrofia de Paris.

Como evoluiu essa política desde então? Certas ações são certamente emblemáticas de épocas passadas, como por exemplo: o acompanhamento do movimento de urbanização dos anos 1960 ou a modernização do aparelho produtivo francês nos anos 1970. Entretanto, deve-se constatar uma certa permanência dos grandes eixos da política de ordenamento do território:

- ações visando ao desenvolvimento das metrópoles ou dos territórios rurais, das áreas litorâneas ou de montanha;
- necessidade de apoiar a totalidade dos territórios franceses para que sejam dotados de redes do melhor desempenho possível, indispensáveis para seu futuro (antes, as rodovias, atualmente, as tecnologias de informação e de comunicação);
- apoio aos territórios em dificuldade e uso de zoneamento para definir onde deverá ser realizado esse apoio.

A política francesa de ordenamento do território baseia-se igualmente em alguns princípios permanentes:

- o estudo prospectivo do território e a observação;
- a distribuição que se traduz pela redistribuição dos empregos e dos equipamentos nos territórios com o objetivo de assegurar um desenvolvimento nacional o mais equilibrado possível;
- a criação *ex nihilo*, pela vontade de um organizador, que pode ser testemunhada, por exemplo, pela fundação das cidades novas e pelo ordenamento turístico de algumas áreas do litoral francês;
- a compensação já incluída nas intervenções nos territórios onde ocorrem crises econômicas e sociais;
- a proteção ambiental;
- a reparação, já incluída nas ações que beneficiam os territórios deprimidos para compensar suas carências.

Ainda que esses princípios de ação sejam permanentes, as maneiras de realizá-los e os atores envolvidos têm evoluído para adaptar-se às turbulências da sociedade e do ambiente internacional. Podemos citar quatro fatos marcantes:

- a construção europeia, que motivou notadamente o nascimento da política de união econômica e social;
- a descentralização realizada na França a partir dos anos 1980, que transformou as coletividades territoriais em sujeitos plenos no ordenamento do território;
- a emergência da noção de desenvolvimento sustentável;
- a internacionalização da economia a partir dos anos 1990.

Nesse contexto o Comitê interministerial para o ordenamento e para o desenvolvimento do território (CIADT), de 13 dezembro de 2002, definiu os novos objetivos da política de ordenamento do território. Componente importante da modernização do Estado, essa política baseia-se em dois pilares:

- reforçar a atratividade econômica e a competitividade dos territórios franceses, especialmente acompanhando o surgimento de pólos de competitividade, e antecipar da melhor maneira as transformações econômicas, dando apoio aos atores territoriais envolvidos, para desenvolver atividades e empregos;
- assegurar a integração e o equilíbrio entre os territórios franceses, cultivando uma solidariedade nacional real que possa beneficiar os territórios desfavorecidos, através da execução de projetos estruturantes, a criação de infraestrutura de transporte e de comunicação digital e a modernização dos serviços prestados à sociedade.

Depois do CIADT de outubro de 2005, foi confiada uma missão complementar à Delegação para o ordenamento do território e para a ação regional (DATAR), encarregada de preparar e de implementar as orientações da política nacional de ordenamento do território, qual seja, a de supervisionar o acompanhamento das transformações econômicas. Essa nova responsabilidade traduziu-se na denominação da Delegação que passou a ser a Delegação Interministerial para Ordenamento e para a competitividade dos territórios (DIADT). Essa última realiza atualmente o conjunto das missões da DATAR, incluindo a ação regional (vide item 4).

O Conselho Nacional de Ordenamento e Desenvolvimento do Território (CNADT)

O CNADT é uma instância consultiva que contribui para a elaboração das políticas de ordenamento e de desenvolvimento duradouro do território. Com essa finalidade, orienta o Governo, formula sugestões e participa das iniciativas de consulta empreendidas no plano nacional sobre todas as questões relativas ao ordenamento do território. O Conselho pode também assumir qualquer questão relevante nessa área. Seus membros são representantes eleitos em nível local ou nacional e representantes da sociedade civil. Sua secretaria geral é exercida pela DIADT.

2ª PARTE

OS PRINCIPAIS ATORES DA VIDA ADMINISTRATIVA FRANCESA E DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

4. A Delegação interministerial para o ordenamento e competitividade dos territórios

Vinculada ao Primeiro Ministro, a Delegação interministerial para o ordenamento e para a competitividade dos territórios (DIACT) é sucessora da Delegação para o ordenamento do território e ação regional (DATAR). Está incumbida de preparar e implementar as orientações da política nacional de ordenamento do território. Ela agrega 170 agentes de várias origens, na sua maioria provenientes de diferentes órgãos do Estado.

Melhor acompanhamento das transformações econômicas

No outono de 2005, o Governo francês decidiu ampliar as missões da DATAR, baseado em sua reconhecida competência em assuntos de desenvolvimento territorial, numa abordagem mais ambiciosa de acompanhamento das transformações econômicas. A DIACT foi criada com essa finalidade e resulta da integração, no âmbito da DATAR, das funções assumidas anteriormente pela Missão interministerial para as transformações econômicas (MIME).

A DIACT intervém principalmente no acompanhamento territorial dessas transformações, enquanto uma equipe do Ministério da Economia e das Finanças está encarregada da supervisão das evoluções econômicas. A DIACT, composta por uma equipe interministerial dedicada especialmente às transformações econômicas, leva seu aporte metodológico e sua engenharia aos representantes eleitos e aos serviços desconcentrados do Estado, adaptando sua intervenção às circunstâncias, à natureza e à dimensão das crises. Trata-se de acompanhar as reconversões para reestimar as atividades e o emprego nessas bacias e contribuir assim com a expressão da solidariedade nacional em benefício dessas zonas.

Uma retomada das missões da DATAR

A nova delegação retomou o conjunto das missões da DATAR voltadas para a integração territorial, o ordenamento equilibrado dos espaços rurais e urbanos e a operacionalização das políticas europeias e dos dispositivos contratuais entre o Estado e as coletividades territoriais. Nessas questões, a DIACT:

- atua com um objetivo de integração e de desenvolvimento equilibrado e duradouro do território nacional, beneficiando em especial os territórios em situação de fragilidade (zonas rurais, bacias em mutação econômica), mas também nas metrópoles (vide item 14) ou nos pólos de competitividade (vide item 19);
- prepara e implementa as decisões governamentais em matéria de ordenamento do território, exercendo especialmente a secretaria do Comitê interministerial para o ordenamento e para a competitividade dos territórios (CIACT).

Um comitê decisório

Instaurado no outono de 2005, o Comitê interministerial para o ordenamento e para a competitividade dos territórios (CIACT) deu continuidade ao Comitê Interministerial para o ordenamento e o desenvolvimento

do território (CIADT). Durante as reuniões desse comitê, presidido pelo Primeiro Ministro da França, são tomadas as grandes decisões referentes ao ordenamento do território. A DIACT assegura a preparação de seus trabalhos.

- conduz atividades de observação e estudo prospectivo do território com o objetivo de observar as transformações e melhor antecipar as políticas públicas a serem implementadas;
- assegura a coordenação geral da implementação dos principais programas regionais, vinculada aos serviços desconcentrados do Estado e às coletividades territoriais;
- contribui para definir e para implementar as políticas contratuais do Estado, em particular os contratos Estado-Região (CPER) (vide item 12);
- assegura a coordenação, a implantação e o acompanhamento das políticas regionais europeias de integração econômica e social (vide item 9);
- procede à coordenação das avaliações dos Documentos únicos de programação (DOCUP) e das políticas contratuais (CPER, contratos de « pays », contratos de aglomeração etc.).

A DIACT trabalha em estreita relação com os *préfets* (vide item 5) e mantém contatos regulares com os representantes eleitos, diretamente ou através de suas associações representativas.

As principais áreas atuais de trabalho

A atratividade econômica e os pólos de competitividade
O acompanhamento das transformações econômicas
A influência europeia das metrópoles
O acesso às novas tecnologias de informação e de comunicação
Os grandes projetos de infraestrutura de transporte
O desenvolvimento rural e os pólos rurais de excelência
Os serviços públicos e os serviços de interesse geral
O desenvolvimento equilibrado do litoral

As ferramentas financeiras da política de ordenamento do território

A DIACT dispõe de ferramentas financeiras próprias de intervenção:

- o Incentivo de Ordenamento do Território (PAT) a favor de empresas e da criação de empregos. Apoiou em 2004 a criação de 9 000 empregos. Dentro do orçamento de 2006, possui uma dotação de cerca de 38 milhões de euros;
- o Fundo Nacional de Ordenamento e Desenvolvimento do Território (FNADT), dotado de cerca de 300 milhões de euros.

A política de ordenamento do território conta igualmente com recursos europeus e com contribuições de outros ministérios. A DIACT assegura, assim, a condução:

- da coordenação da alocação de créditos relativos aos contratos de plano (19 bilhões de euros para 2000-2006);
- da negociação e coordenação da alocação de recursos financeiros estruturais europeus (16 bilhões de euros para 2000-2006).

A ação internacional da DIACT

A DIACT conduz, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores, uma importante atividade de cooperação internacional com governos ou administrações locais estrangeiras:

- *no âmbito dos intercâmbios institucionais instituídos pela União Europeia junto aos países candidatos (programa PHARE)*. Trata-se de ajudar esses países a reforçar suas administrações, a transpor a legislação europeia para sua própria legislação nacional, bem como preparar a gestão e o acompanhamento dos fundos estruturais, visando sua adesão à União.

- *através das cooperações bilaterais com os países da União Européia, dos Bálcãs e das novas vizinhanças em matéria de ordenamento do território e desenvolvimento regional: conversão de bacias mineiras, implantação da descentralização e da regionalização (especialmente na Polônia, Hungria, Ucrânia, Croácia). Note-se que foi estabelecida em 2004 uma cooperação bilateral entre a Alemanha e a Hungria na área dos pólos de competitividade.*
- *no conjunto dos países da zona de solidariedade prioritária e em particular no Marrocos com o suporte do Ministério de Relações Exteriores utilizando o Fundo de Solidariedade Prioritária (FSP) e na Argélia, especialmente através de operações de formação/ação.*

A DIACT leva igualmente seus conhecimentos e seu saber em matéria de ordenamento do território, de forma mais eventual, a países da Europa central ou de outros continentes (Brasil, China, Coréia do Sul). Por ano realiza, em Paris, a recepção e a informação de cerca de sessenta delegações estrangeiras.

5. A organização do Estado em nível regional e sub-regional

O Estado é representado em dois níveis, a região e o departamento, por um alto funcionário: o *préfet*. Personagem chave da administração territorial, ele é nomeado pelo Presidente da República a partir de indicação do Primeiro Ministro e do Ministro encarregado do Interior. Os *préfets* de regiões estão sediados nas capitais regionais. Eles exercem igualmente as funções de *préfet* do departamento em que se localizam.

Desconcentração/Descentralização

A *desconcentração* é um movimento interno da administração do Estado. Ela se traduz pela transferência ao nível regional ou departamental, até inter-regional ou interdepartamental, de funções até então pertinentes ao nível central, isto é aos ministérios parisienses. Assim, as diretorias parisienses dos ministérios são denominadas de administração central e os serviços do Estado nas regiões ou nos departamentos são chamados serviços desconcentrados. A desconcentração é um dos eixos da modernização e da reforma do Estado.

A *descentralização* é a transferência de uma função do Estado para uma coletividade territorial.

- As missões dos *préfets*

A função de *préfet* é investida de forte valor simbólico. Os *préfets* são a personificação da República. Depositários da autoridade do Estado, eles representam o Primeiro Ministro e cada um dos ministros no território que está a seu encargo. Instalados no início do século XIX por um Estado naquela época fortemente centralizado, os *préfets* viram suas missões evoluir consideravelmente em 1982, em consequência da implementação da primeira fase da descentralização e da reorganização dos serviços do Estado que veio a seguir. Elas foram revistas em 2004, em consequência da 2ª fase da descentralização.

O *préfet* de região operacionaliza a política do Estado na sua região no que se refere ao ordenamento do território e do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento rural, do meio ambiente e do desenvolvimento duradouro, da cultura, do emprego, da habitação, da renovação urbana, até da saúde pública bem como das políticas comunitárias que são de responsabilidade do Estado. A partir da reforma de 2004, seu caráter interministerial foi novamente confirmado e suas atribuições reforçadas. Adquiriu assim um papel de coordenação e de estímulo à ação dos *préfets* de departamento que tem, mais especificamente, a seu cargo os interesses nacionais, o respeito às leis e à ordem pública.

Para levar a bom termo suas missões, os *préfets* dirigem os serviços desconcentrados do Estado, regionais ou departamentais, mesmo se, pela natureza de sua função, certas administrações (as instâncias judiciárias, o ensino, a administração fiscal) guardam um funcionamento que lhes é próprio.

Os *préfets* são igualmente interlocutores privilegiados das coletividades locais, cujos atos controlam a posteriori (vide item 6). Os *préfets* de região são os únicos habilitados a negociar e concluir, em nome do Estado, acordos com as regiões e seus estabelecimentos públicos (mesmo se puderem delegar, em certos casos, essa tarefa a um *préfet* de departamento). Os *préfets* departamentais são os únicos com poderes para tratar com os departamentos, as comunas e seus estabelecimentos públicos.

- O Estado na região

Um nível estratégico

Tradicionalmente encarregado do ordenamento do território, o nível regional constitui para o Estado, um escalão de reflexão estratégica. Nesse nível são implantadas as políticas interministeriais, tais como os contratos do plano Estado-Região (vide item 12), ou onde são coordenadas todas as grandes políticas de estruturação dos territórios (país, aglomerações, metrópoles, pólos de competitividade etc. – vide itens 14, 15, 18) e onde são geridos os fundos estruturais europeus (vide item 9).

Depois da reforma de 2004, na qualidade de garantidor da coerência da ação dos serviços desconcentrados, o *préfet* de região é levado a estabelecer as orientações estratégicas do Estado na região. Ele as elabora com o apoio do Comitê de administração regional (CAR), espécie de estado maior de poucos membros. O CAR é composto pelos *préfets* de departamento, pelo secretário geral para os negócios regionais e pelos chefes dos oito pólos que agrupam os serviços desconcentrados regionais.

Essas orientações estratégicas são formalizadas por três anos, em um Projeto de ação estratégica do estado na região (PASER). Estabelecido a partir das características do território regional e de uma análise dos interesses prioritários das políticas realizadas pelo Estado, o PASER possui especial vocação para ser o “ponto de vista” do Estado frente às coletividades territoriais para medidas de política contratual (vide item 12). Compreende quatro a cinco grandes prioridades definidas em um máximo de quinze ações, essencialmente nas áreas que possuem uma dimensão interministerial. São ainda definidos Projetos para a ação estratégica do estado em nível departamental (PASED). Esses projetos devem ser compatíveis com as orientações do PASER.

O *préfet* de região é assessorado por uma estrutura leve bastante atípica na administração francesa: a Secretaria geral para negócios regionais (SGAR). Dirigida por um alto funcionário, o Secretário geral para negócios regionais, esse serviço:

- assegura a coordenação da ação dos serviços regionais e zela pela articulação dessa ação com a dos serviços departamentais;
- mobiliza o CAR e coordena a preparação dos PASER;
- realiza estudos prospectivos e análises em escala regional;
- participa da elaboração de documentos de planejamento ou da política contratual, tais como os Contratos de plano Estado – Região (vide item 12);
- **assegura a programação dos investimentos do Estado e** a elaboração de projetos de desenvolvimento;
- participa da gestão dos fundos estruturais europeus (vide item 9);
- realiza avaliações das políticas públicas conduzidas pelo Estado e pela União Européia no domínio do ordenamento do território, da política urbana e do desenvolvimento econômico.

As SGAR mantêm relações estreitas com os conselhos regionais, com os meios sócio-profissionais e também com a DIACT.

- O inter-regional e o interdepartamental

Quando uma política de ordenamento do território interessa a várias regiões (por exemplo, a gestão de um rio ou o ordenamento de um maciço montanhoso), um *préfet* de região pode ser chamado a realizar uma missão inter-regional. Esse *préfet* mobiliza e coordena então a ação dos *préfets* de departamento e dos *préfets* de região envolvidos. Da mesma forma, um *préfet* de departamento pode ser nomeado coordenador de uma política de ordenamento se ela se inscrever em um âmbito interdepartamental.

A modernização financeira

No contexto da modernização de seus serviços, o Estado francês realizou uma importante reforma financeira que passou a vigorar a partir de 1 de janeiro de 2006. Ela tem como objetivos otimizar a gestão do

orçamento do Estado, melhorar sua transparência e ampliar a eficácia de sua implementação. Trata-se de passar de uma lógica de meios para uma lógica de resultados. Essa reforma aumenta as responsabilidades dos gestores de serviços desconcentrados do Estado. Ela é comumente chamada de “LOLF”, segundo a lei orgânica de 1 de agosto de 2001 relativa às leis financeiras que estabeleceram suas diretrizes principais.

6. As coletividades territoriais

A França possui três níveis de coletividades territoriais de pleno exercício: a comuna, o departamento e a região. Essa organização é relativamente recente.

A descentralização, isto é, a transferência de atribuições do Estado para as coletividades territoriais, só tomou impulso no início dos anos 80. A lei de 2 de março de 1982, relativa aos direitos e liberdades das comunas, dos departamentos e das regiões, é um texto chave nessa questão.

Uma nova etapa da descentralização foi iniciada com a adoção da emenda constitucional (que modifica a Constituição francesa) de 28 de março de 2003 e da lei de 13 de agosto de 2004, referente às liberdades e responsabilidades locais. A organização descentralizada da República francesa está, a partir dessa data, inscrita na Constituição. Além disso, novas atribuições foram transferidas às coletividades territoriais e sua posição ainda mais reconhecida (o princípio da autonomia financeira das coletividades foi reforçado).

O termo “coletividade territorial” figura desde então na Constituição, mas na linguagem corrente se usa igualmente o termo “coletividade local”.

Alguns grandes princípios de operação da descentralização

- princípio da livre administração das coletividades: as coletividades se administram livremente através de conselhos eleitos e dispõem de poder regulamentar para o exercício de sua atribuição.
- princípio da não tutela de uma coletividade territorial sobre uma outra, em decorrência do princípio precedente: dado que as coletividades se administram livremente, nenhuma delas pode ditar à outra uma forma de agir.
- princípio da autonomia financeira das coletividades locais: as coletividades se beneficiam de recursos dos quais podem dispor livremente. As receitas fiscais e os outros recursos próprios das coletividades devem representar uma parte determinante. Isso significa que as coletividades não devem depender preponderantemente de dotações do Estado (vide abaixo).
- princípio de controle do Estado *a posteriori*: o Estado exerce um controle sobre a ação das coletividades, mas esse controle só se concretiza após a intervenção das coletividades.

Convém distinguir:

- o controle da legalidade, para verificar a validade jurídica dos atos realizados pelas coletividades que possuem força legal de pleno direito (deliberações da coletividade, atos de caráter regulamentar, acordos relativos ao mercado público). Ele é exercido pelos *préfets* regionais sobre as regiões, seus estabelecimentos públicos e estabelecimentos públicos inter-regionais com sede na região. Aos *préfets* de departamento cabe o controle dos atos dos departamentos, das comunas, dos estabelecimentos públicos locais e interdepartamentais com sede no departamento;
- o controle financeiro (do orçamento, das contas e da gestão das coletividades), que também constitui um controle da legalidade e que pertence às câmaras regionais de contas.

A experimentação

Desenvolvido pelas recentes leis de descentralização, o princípio da *experimentação* permite às coletividades locais *experimentar* (exercer) temporariamente uma função do Estado. Se o resultado desse exercício se mostra positivo, a atribuição poderá ser transferida de forma definitiva.

As comunas

A comuna constitui a menor divisão administrativa francesa, e também a mais antiga, uma vez que é sucessora das vilas e paróquias da Idade Média. Instituída em 1789, ela conheceu um início de autonomia com a lei de 5 de abril de 1884, depois consolidada pelas leis de descentralização do início dos anos 1980.

A França conta com 36.778 comunas. Elas exercem funções de proximidade como:

- educação: construção e manutenção das escolas, gestão e recrutamento do pessoal não pertencente ao seu corpo pedagógico;
- urbanismo: elaboração de documentos de urbanismo, emissão de licenças de construção;
- ação social: gestão de creches, de locais públicos de guarda de crianças, de abrigos para velhos, ações voltadas para os excluídos (cf. ajuda médica), complementando a ação dos departamentos;
- manutenção da rede viária comunal;
- coleta do lixo doméstico, saneamento;
- transporte: organização dos transportes urbanos, criação, ordenamento e exploração dos portos de lazer;
- ação econômica: ordenamento de zonas de atividades, atribuição - sob determinadas condições - de auxílios às empresas;
- cultura: construção e gestão das bibliotecas de empréstimo, do conservatório de música, dos museus.

A comuna é gerida por um conselho municipal, eleito a cada 6 anos pelo sufrágio universal direto (pelos habitantes da comuna de nacionalidade francesa ou de um país membro da União Européia). Este é o conselho que elege o prefeito entre seus membros (os conselheiros municipais) e é o mesmo conselho que exerce o poder executivo da comuna. Em alguns casos ele é também o agente do Estado. Isto significa que o conselho exerce, por delegação do Estado, certas funções, tais como manutenção do estado civil (registro dos nascimentos, casamentos, falecimentos), da ordem pública, da organização das eleições e da emissão de títulos regulamentares (passaporte).

Certas disposições especiais existem para as três maiores cidades francesas: Paris, Lyon e Marseille.

De forma complementar, várias comunas podem se agrupar para gerir conjuntamente algumas de suas atribuições. Trata-se da cooperação intercomunal ou intercomunalidade (vide item 7).

O departamento

Criado pela Revolução Francesa, o departamento só é reconhecido como coletividade local autônoma em 1871, com um órgão deliberador e um executivo eleito. Só em 1982 consegue se libertar totalmente da tutela do Estado para se tornar uma coletividade territorial de pleno exercício.

O departamento é gerido por um conselho geral cujos membros, os conselheiros gerais, são representantes eleitos através de sufrágio universal por seis anos. São eles que elegem entre si o dirigente executivo do departamento: o presidente do Conselho Geral. Ele prepara e executa as deliberações do Conselho, gere o orçamento e dirige o pessoal.

A França conta com 100 departamentos e desses, quatro são ultramarinos. Suas três principais atribuições se referem:

- à ação sanitária e social: ação a favor das pessoas idosas, deficientes ou da infância, inserção social e profissional das pessoas com dificuldades. Esse constitui o principal item de despesa. A ação social representa de fato 60% dos orçamentos dos departamentos e emprega 80% de seu pessoal;
- a equipamentos e transportes: manutenção e ordenamento de uma parte da rede viária (vias departamentais e uma parte das estradas nacionais), organização dos transportes coletivos não urbanos incluindo o transporte escolar e ordenamento e exploração dos portos de comércio e de pesca;
- à educação: construção e manutenção das instituições de ensino superior, recrutamento e gestão do pessoal não pertencente ao seu corpo pedagógico.

Convém também acrescentar:

- o desenvolvimento econômico: apoio às PME-PMI, ao setor artesanal, aos agricultores etc., em parte sob a coordenação da região;
- o meio ambiente: proteção e gestão de espaços naturais sensíveis, ordenamento e exploração dos cursos de água nacionais;
- o co-financiamento de projetos culturais e turísticos.

Os departamentos também subvencionam as comunas, especialmente as rurais, na manutenção de seu sistema viário, do saneamento, da energia elétrica, da construção de equipamentos, da proteção ao meio ambiente e do ordenamento fundiário.

As regiões

A região, uma estrutura recente na administração local francesa, passou a coletividade territorial em consequência das leis de descentralização dos anos 1980. Sua existência foi consagrada pela revisão constitucional de 28 de março de 2003: a partir de então, ela é mencionada na Constituição francesa como coletividade territorial da mesma forma que a comuna e o departamento.

Os conselheiros regionais foram eleitos pela primeira vez pelo sufrágio universal em março de 1986. Seu mandato é de seis anos. São eles que elegem o presidente do conselho regional. Na qualidade de executivo da região, esse último gerencia o orçamento, dirige o pessoal e conduz a política da região.

A França conta com vinte e seis regiões, incluindo 4 ultramarinas. A Córsega dispõe de um estatuto especial no conjunto dessas regiões.

As regiões possuem principalmente um papel de coordenação e de planejamento. Suas principais atribuições se referem:

- à educação e formação profissional: manutenção e construção dos estabelecimentos de ensino secundário, recrutamento e gestão do pessoal não pertencente ao corpo pedagógico, definição e implantação da política regional de aprendizado e de formação profissional de jovens e de adultos.
- ao desenvolvimento econômico: definição da regulamentação da ajuda econômica às empresas, alocação e coordenação das ações do conjunto das coletividades territoriais e das estruturas de cooperação intercomunal e preparação do Plano regional de desenvolvimento econômico (vide item 18);
- ao ordenamento do território e planejamento: preparação do Plano regional de ordenamento e desenvolvimento do território (SRADT) que estabelece as grandes diretrizes nesse domínio (vide item 11), preparação e assinatura dos contratos Estado-Região, que é um verdadeiro programa de desenvolvimento plurianual do território regional (vide item 12) e organização dos transportes ferroviários regionais.

As regiões exercem igualmente atribuições mais ou menos amplas em outros domínios: cultura (gestão de museus, patrimônio), saúde, esporte, habitação, ensino superior.

As finanças das coletividades territoriais

O financiamento das coletividades locais baseia-se em quatro tipos de recursos:

- impostos locais, principal recurso das coletividades.
- impostos diretos pagos pelos indivíduos e pelas empresas (taxa fundiária sobre as propriedades construídas, taxa fundiária sobre as propriedades não construídas, taxa de habitação, taxa profissional);
- impostos indiretos (taxas e direitos de registro de atos administrativos);
- dotações do Estado às coletividades territoriais;
- empréstimos;
- recursos de serviços prestados pelas coletividades e do domínio público (cf. contribuições para custear cursos artísticos municipais, receita proveniente da locação de imóveis).

As receitas fiscais e outros recursos próprios devem representar uma parte determinante dos recursos das coletividades locais. Elas não podem criar novos impostos, mas são autorizadas a modificar, dentro de certos limites, a base de cálculo e as percentagens de impostos existentes percebidos. Efetivamente, todas as transferências de atribuições do Estado para as coletividades devem ser acompanhadas de transferências de recursos equivalentes.

7. O fenômeno intercomunal

À primeira vista, o número de comunas francesas (36.778) parece elevado. Porém, o povo francês mantém um sentimento muito forte de filiação às suas comunas e deseja conservá-las. Entretanto, como a escala comunal apresenta suas limitações para a implantação de verdadeiros projetos de desenvolvimento, encontrou-se um substituto à fusão e à supressão de comunas: a cooperação com base no voluntariado. As comunas permanecem e guardam algumas de suas atribuições. Optam, então, pelo trabalho comum, contando com estruturas específicas em certos setores. Isto é a intercomunalidade. Essa fórmula foi amplamente desenvolvida durante os últimos anos.

A primeira forma de cooperação (cujos primeiros elementos datam do final do século XIX) foi uma “intercomunalidade de gestão”: gestão de resíduos, de equipamentos, de iluminação pública etc. Ela permanece até hoje, mas, paralelamente, uma cooperação mais extensa desenvolveu-se com a “intercomunalidade de projeto”: o objetivo é de realizar planos de ação para tratar de forma global os problemas econômicos, sociais e ambientais de várias comunas.

No entanto, o avanço da intercomunalidade encontrou obstáculos. As estruturas intercomunais, numerosas e complexas, se desenvolveram de maneira desigual: com maior intensidade no meio rural do que no meio urbano, mais no Oeste e no Norte da França que no Centro e no Sudeste. Para incentivar um desenvolvimento mais harmonioso da intercomunalidade, a lei de 12 de julho de 1999, relativa ao reforço e à simplificação intercomunal e mais recentemente, a lei de 13 de agosto de 2004, referente às liberdades e responsabilidades locais, simplificaram o quadro jurídico que rege a intercomunalidade. Essa reforma teve um êxito considerável.

As diversas estruturas de cooperação intercomunal

As estruturas de cooperação intercomunal assumem a denominação jurídica de Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCI). São também chamados de “agrupamentos”. É preciso distinguir:

- EPCI financiados pelas contribuições de comunas-membro.

São basicamente os sindicatos intercomunais de vocação única (SIVU) e os sindicatos intercomunais de vocação múltipla (SIVOM). Eles representam a “intercomunalidade de gestão”. Existem cerca de 15.000 SIVU e mais de 2.000 SIVOM.

Deve-se igualmente mencionar os sindicatos mistos que oferecem uma possibilidade de associação muito ampla. Há duas categorias:

- o sindicato misto fechado, que associa as comunas e seus agrupamentos (sindicatos ou EPCI com regime fiscal próprio);
- o sindicato misto aberto, que associa comunas, seus agrupamentos, outras coletividades territoriais (departamentos, regiões) e outras pessoas de direito público (câmaras de comércio e indústria, câmaras de ofícios, câmaras agrícolas etc.).

O sindicato misto é mais utilizado para realizar projetos de envergadura, tais como projetos de ordenamento turístico, criação e gestão de grandes equipamentos, implantação de políticas fundiárias, delegação de projetos dos « pays » (vide item 15) ou preparação de documentos de planejamento (vide item 11).

- os EPCI com regime fiscal próprio que percebem uma parte dos impostos locais pagos pelos habitantes e pelas empresas

Esses EPCI são denominadas “comunidades”. As comunidades, de acordo com suas dimensões demográficas, são regidas por regimes jurídicos bastante diferentes. Os representantes eleitos locais que dirigem uma comunidade (delegados comunitários) são os conselheiros municipais das comunas membros desse EPCI, indicados por seus pares. Essas comunidades conferem intercomunalidade ao projeto e, dada a importância de seu papel, são detalhadas abaixo.

O caso especial de intercomunalidade com regime fiscal próprio

Há quatro tipos de EPCI com regime fiscal próprio:

- As comunidades de comunas (CC)

Criada pela lei de 6 de fevereiro de 1992 e consolidada pela lei de 12 de julho de 1999, a comunidade de comunas é a forma mais simples de EPCI e a mais flexível. Encontra-se principalmente no meio rural. As comunas associam-se em volta de um projeto comum que deve levar em conta o desenvolvimento econômico e o ordenamento do espaço. Além dessas duas atribuições obrigatórias, a CC deve selecionar um mínimo de uma das quatro atribuições seguintes: meio ambiente, sistema viário, habitat e ambiente humano e equipamentos esportivos, socioculturais e escolares. Pode ainda receber outras atribuições se as comunas membros assim o desejarem.

- As comunidades de aglomeração (CA)

Esse tipo de EPCI, especialmente criada pela lei de 12 de julho de 1999 para as zonas urbanas, agrega várias comunas que formem um conjunto contínuo e sem enclaves de mais de 50 000 habitantes, no entorno de uma ou várias comunas-centro de mais de 15 000 habitantes e/ou uma capital de departamento (a fim de garantir certa densidade de população). Por meio dessa associação, as comunas se obrigam a construir um projeto comum de desenvolvimento urbano, que pode ser apoiado pelo Estado e formalizado em contrato (vide item 12). Uma CA exerce obrigatoriamente atribuições em matéria de desenvolvimento econômico, ordenamento do espaço, habitat e política urbana. Ela deve também selecionar no mínimo três das seguintes cinco atribuições: sistema viário, saneamento, abastecimento de água, meio ambiente e ambiente humano e equipamentos culturais e esportivos.

- As comunidades urbanas (CU)

Elas reúnem várias comunas formando um conjunto contínuo e sem enclaves de mais de 500 000 habitantes. Essas atribuições obrigatórias são ampliadas e referem-se não apenas ao desenvolvimento econômico, ao ordenamento do espaço, ao equilíbrio social, ao habitat e à política urbana, mas também à ação social, à cultura, a gestão de serviços coletivos e do meio ambiente.

- Os Sindicatos de aglomeração nova (SAN)

Esses EPCI garantem a gestão das cidades novas que o Estado criou nos anos 1970 para responder à pressão demográfica na região parisiense e em torno de algumas grandes metrópoles regionais. Essas aglomerações, surgidas *ex-nihilo*, permitiram fixar a população ao longo dos grandes eixos de desenvolvimento tangentes a Paris. Inicialmente sob a tutela do Estado, são atualmente coletividades de pleno direito, representadas pelas SAN. Instaladas em 1983, são atualmente seis: quatro na Ile de France, uma na Provence-Alpes-Côte d’Azur e uma na região de Rhône-Alpes. A longo prazo, devem todas se transformar em comunidades de aglomeração ou urbanas.

Alguns números sobre a intercomunalidade com regime fiscal próprio

Em 1º de janeiro de 2006, a “intercomunalidade com regime fiscal próprio” representava 2.573 EPCI, integrando cerca de 90% das comunas francesas (Metrópole + Departamentos ultramarinos) e 85 % da população. A cobertura do território pelas estruturas intercomunais com regime fiscal próprio está, portanto, em vias de se completar.

Do ponto de vista geográfico, as diferenças entre regiões se reduziram de maneira considerável. Apenas a l’Ile de France está ainda atrasada uma vez que conta com apenas 43% de sua população em EPCI com regime fiscal próprio. Mas o desenvolvimento da intercomunalidade já é bastante veloz.

Distribuição dos EPCI com regime fiscal próprio em 1º de janeiro de 2005

Tipo de EPCI	Número de EPCI	Número de comunas envolvidas	Número de habitantes envolvidos
CU	14	356	6.219.688
CA	164	2.788	20.679.874
SAN	6	34	357.216
CC	2.389	29.735	26.078.155
Total	2.573	32.913	53.334.933

(Fonte : Direção Geral das Coletividades Locais)

Um regime fiscal particular

Os EPCI com regime fiscal próprio possuem autonomia financeira porque votam e percebem uma parte dos impostos locais (vide item 6) das comunas. Existem três casos:

- A taxa profissional única

Esse regime é obrigatório para as comunidades de aglomeração e para as comunidades urbanas criadas após a adoção da lei de 12 de julho de 1999. Ele é facultativo para as CU criadas anteriormente à essa lei e para as comunidades das comunas.

Com a finalidade de favorecer a cooperação e a solidariedade entre comunas, a comunidade deve obrigatoriamente dispor em comum da taxa profissional (TP), imposto pago pelas empresas estabelecidas em seu território. A comunidade substitui as comunas para fixar a TP e a recebe inteiramente. Nesse caso, uma só taxa se aplica sobre o território da comunidade, e a TP passa a ser o único recurso fiscal da comunidade, daí seu nome de taxa profissional única (TPU).

A receita da TP é separada em duas partes, segundo as modalidades selecionadas pelo conjunto das comunas membros. Uma é paga à comunidade para que ela possa implementar as atribuições para as quais assegura a execução. A segunda, denominada "atribuição de compensação", é alocada às comunas em função das atribuições que mantiveram, para garantir o equilíbrio do orçamento.

As comunas continuam, por outro lado, recebendo integralmente os outros impostos locais (taxa de habitação, taxa fundiária com construção e taxa fundiária sem construção).

Em 1º de janeiro de 2006, quase 50% das comunas em EPCI com regime fiscal próprio era afetado pelo regime fiscal da taxa profissional única. Essa solução evita a competição entre comunas para acolher empresas e favorece a lógica da solidariedade entre comunas.

- O regime fiscal adicional

As comunidades urbanas existentes antes da lei de 12 de julho de 1999 e as comunidades de comunas podem recorrer a um "regime fiscal adicional". As CU e CC se beneficiam de uma parcela de cada um dos 4 impostos locais cuja percentagem eles determinam. A essa parte se acrescenta a parte fixada pelas comunas, pelos departamentos e pelas regiões, daí a denominação de regime fiscal adicional.

- O regime fiscal misto

Esse regime afeta as comunidades que escolheram a TPU, e aplicam também o regime fiscal adicional. Elas votam assim a percentagem da TP e uma parte da percentagem de três outros impostos locais.

Atribuições recentemente adicionadas

A lei de 13 de agosto de 2004, relativa às liberdades e responsabilidades locais, consolidou o papel dos EPCI com regime fiscal próprio, permitindo-lhes exercer, por meio de acordo, certas atribuições dos departamentos e das regiões. Seu papel ganhou em importância também em matéria de política de habitat.

Podem atualmente gerir, por delegação do Estado, certos auxílios que favorecem a construção ou a renovação das habitações. Para exercer de maneira mais eficaz as atribuições que lhes foram conferidas, os presidentes de comunidade podem ainda reivindicar certas atribuições de polícia. Concluindo, a organização interna das comunidades e as relações financeiras com as comunas membro foram consideravelmente flexibilizadas.

Com o território francês quase que totalmente coberto por EPCI com regime fiscal próprio, uma nova etapa se inicia: melhorar, do ponto de vista qualitativo, os EPCI existentes. A lei de 13 de agosto de 2004 abriu o caminho, facilitando as possibilidades de transformações e de fusões dos EPCI. O objetivo é que disponham de dimensões mais adequadas, que lhes permitam conferir uma nova dinâmica aos projetos intercomunais.

8. Os atores sócio-econômicos

Os Conselhos econômicos e sociais regionais (CESR)

Assembléias consultivas junto aos conselhos regionais, os CESR têm como missão apresentar opiniões, propostas e orientações sobre certos assuntos relacionados às atribuições dos conselhos regionais ou referentes ao desenvolvimento econômico, social e cultural das regiões.

Criados pela lei de 5 de julho de 1972, os CESR ampliaram progressivamente suas atribuições no momento em que se implantou a primeira fase da descentralização. Eles são compostos por dirigentes de empresas, sindicalistas, representantes do meio associativo, indicados por seis anos por sua entidade de origem.

Os CESR devem, obrigatoriamente, ser notificados através de aviso, dos relatórios orçamentários preparados pelos conselhos regionais e dos documentos, planos ou orientações que integram os campos de atribuições do conselho regional (planejamento, formação profissional, estabelecimentos de ensino secundário, serviços ferroviários regionais de passageiros). Essa notificação deve ser prévia à deliberação do Conselho Regional.

Os presidentes dos conselhos regionais têm também a possibilidade de notificar seus CESR através de aviso ou demanda de estudo sobre qualquer assunto de sua escolha ou de escolha de sua assembléia. Por fim os CESR têm toda autonomia de empreender trabalhos de pesquisa que dizem respeito à vida regional.

Os CESR constituem o segundo pilar das instituições regionais, ao lado dos Conselhos regionais, justificando a caracterização de “bicameralismo regional”.

Por outro lado existe um Conselho Econômico e Social que mantém o papel de entidade consultiva das categorias sócio-profissionais em nível nacional.

Os organismos consulares

Os organismos consulares agrupam os organismos representativos dos diferentes setores econômicos:

- as empresas industriais, comerciais e de serviços são representadas pelas câmaras de comércio e indústria (CCI);
- o artesanato pelas câmaras de ofícios (CM);
- o mundo agrícola pelas câmaras agrícolas (CA).

O papel desses estabelecimentos públicos se articula em três grandes eixos:

- interlocução oficial junto aos poderes públicos (Estado ou coletividades territoriais);
- levar os serviços àqueles que os representam (conselhos técnicos, formações, conselhos jurídicos, auxílio à criação e à retomada de empresas, ações internacionais, ações para favorecer a inovação e a modernização);
- gerir os equipamentos coletivos (armazéns, parques de vocação logística, palácios para congressos, por exemplo, para as CCI) e escolas.

Os organismos consulares são dirigidos por representantes dos setores interessados (dirigentes de empresas, artesãos ou agricultores, dependendo do caso), eleitos por seus pares.

Eles são atores importantes de desenvolvimento local, que participam dos projetos territoriais no âmbito dos “pays” ou das aglomerações (vide itens 14 e 15).

	Câmaras de comércio e indústria (CCI)	Câmaras de escritórios	Câmaras agrícolas
Data de criação	Origem no final do século XVI, impulso no século XIX	1.925	1.851 (impulso a partir de 1927)
Número de câmaras	175 na França 110 no exterior	106	115
Tipos de câmaras	Locais, departamentais regionais e internacionais	Departamentais e regionais	Departamentais e regionais
Representantes eleitos	4.500	Cerca de 3.700	4.200

As agências de desenvolvimento econômico

As agências de desenvolvimento econômico e os comitês de expansão são associações criadas por iniciativa das coletividades territoriais para favorecer o desenvolvimento econômico. Elas propõem e operacionalizam estratégias e ações adaptadas ao território dos quais são incumbidas. Contavam-se, em 2005, cento e vinte e sete organismos, dos quais três inter-regionais, vinte regionais, sessenta e dois departamentais e quarenta e dois locais.

As intervenções das agências e dos comitês abrangem quatro linhas de atuação principais:

- apoio às empresas existentes ou em curso de criação, prospecção de novas empresas e recepção de novas empresas estrangeiras;
- orientação às coletividades territoriais: para implantação de zonas de atividades, com relação às questões imobiliárias das empresas e à elaboração de plano de desenvolvimento;
- ação europeia: envolvimento na operacionalização de programas financiados pela União Europeia, tais como Leader ou Interreg (vide item 9);
- estudos e comunicação: estudos e análises econômicas e ações de promoção de um território.

As instâncias decisórias das agências e dos comitês são participativas. Elas reúnem representantes eleitos, representantes das câmaras consulares, das uniões patronais, dos sindicatos de empregados e personalidades qualificadas (dirigentes de empresas, estudantes universitários etc.).

Uma agência ou comitê dispõe de um orçamento médio anual de 1 milhão de euros e emprega em média 8 a 12 pessoas (engenheiros, economistas, geógrafos). Em seu conjunto, a rede conta com mais de 1300 empregados, dos quais 800 são executivos.

Cerca de vinte agências regionais ou inter-regionais têm maior especialização em investimentos de mobilidade internacional. Elas são correspondentes da Agência Francesa para Investimentos Internacionais – AFII- (vide item 18), com a qual empreendem ações de prospecção. Esse tipo de atividade, que também pode ser realizada por iniciativa própria ou em parceria com as agências de desenvolvimento local, representa, no entanto, uma parcela muito variável de suas intervenções (de menos de 10% a mais de 60%). Em 2005, as finanças de 10 agências foram acompanhadas pelo DIACT e formalizaram sua parceria com o Estado e com as regiões através de compromissos de metas. Outras solicitações de compromissos estão em estudo para 2006.

A rede de agências regionais e inter-regionais evoluiu muito nos últimos anos. No início, nove delas haviam sido criadas pelo Estado, com o nome de “Comissariados para a industrialização”, para conduzir políticas voluntárias de ordenamento de território nas regiões afetadas por problemas críticos de emprego. Com o fortalecimento da descentralização, os conselhos regionais retomaram progressivamente esse papel incentivador do desenvolvimento econômico regional que pertencia até então ao Estado, o qual permanece, entretanto, parceiro dessas estruturas.

As agências de urbanismo

Instauradas pela Lei de orientação fundiária de 1967, as agências de urbanismo estão atualmente presentes na maioria das grandes áreas urbanas metropolitanas. Em número de quarenta e oito, elas agregam um total de cerca de 1.200 agentes.

Seu papel é de dar apoio técnico às coletividades territoriais na preparação e realização de seus projetos urbanos. Centradas originariamente na realização de estudos e de documentos de urbanismo, as agências ampliaram gradualmente seu campo de ação em direção ao ordenamento do território, ao desenvolvimento econômico, às questões de transportes, ao meio ambiente e à política urbana. Elas foram intensamente mobilizadas para a preparação dos contratos de aglomeração, documentos que formalizam o projeto global de desenvolvimento de uma aglomeração (vide item 14).

Esses organismos são criados por iniciativa do Estado e das coletividades territoriais, sob forma de associação do tipo tratado pela lei 1901. Esse estatuto flexibiliza muito as estruturas participativas. São assim representados no âmbito das agências: as comunas e estruturas de cooperação intercomunal de uma aglomeração, a região e os departamentos respectivos, as câmaras consulares, as universidades etc. O financiamento às agências é assegurado principalmente pelas coletividades aderentes e também pelo Estado.

Os Comitês de bacias de emprego

O papel dos Comitês de bacias de emprego (CBE) pode ser resumido como o de ajudar a ampliar os empregos em um território, permitindo aos atores locais trabalhar em conjunto. Atualmente em número de 90, são, em sua maioria, constituídos de forma associativa. Para responder da melhor forma às demandas locais de emprego, eles apresentam a particularidade de intervir em uma zona ou área de emprego.

Os CBE nasceram nos anos 80 quando certos territórios empreendiam uma difícil reconversão industrial. Tinham a vocação para serem espaços de diálogo social para melhor implementar as políticas de apoio ao emprego e à formação. Essa é a razão pela qual reuniram, desde sua criação, os representantes eleitos locais, os representantes das empresas, assim como os representantes dos empregados. A entrada recente de representantes do setor associativo e de economia social e solidária reflete a evolução de sua missão. Os CBE estão atualmente cada vez mais envolvidas na dinâmica do desenvolvimento local e dos projetos dos territórios, especialmente no âmbito dos "pays" (vide item 15).

3ª PARTE

OS TERRITÓRIOS FRANCESES E A EUROPA

9. A política europeia de integração econômica e social na França

A atuação da União Europeia ainda continua sendo largamente desconhecida. Esse é especialmente o caso da política de integração econômica e social que, no entanto, representa o segundo maior item de despesa do orçamento da União, após a Política Agrícola Comum (PAC).

Destinada ao co-financiamento das ações que favorecem populações com dificuldades e das regiões europeias com problemas de desenvolvimento, compreende:

- a política de integração, financiada pelo fundo de integração, destinada apenas aos países com as maiores carências.
- a política regional, financiada pelos fundos estruturais europeus, aplicada ao conjunto dos países da União.

A política regional está integrada aos programas plurianuais. Os atuais programas cobrem o período 2000-2006. No período, a França receberá, nessa rubrica, 16 bilhões de euros.

A política de integração em vigor: 2000-2006

O Objetivo 1 auxiliará as regiões com atraso de desenvolvimento e, em particular, as que possuem um Produto Interno Bruto por habitante inferior a 75% da média europeia. Na França, esse programa refere-se aos departamentos ultramarinos, que representam 3% da população nacional. O Hainaut (no Norte da França) e a Córsega, elegíveis para esse objetivo durante o período 1994-1999, não o são mais no período 2000-2006, beneficiando-se, entretanto de um “auxílio temporário”. Para que esses territórios não sejam privados da ajuda europeia de forma abrupta, continuam recebendo financiamentos menos importantes que os que teriam pelo objetivo 1 (ajuda decrescente). Em uma dotação da Comunidade Europeia de 136 bilhões de euros, a França beneficia-se de 3,9 bilhões no âmbito do objetivo 1 (incluindo o apoio temporário).

O objetivo 2 visa a sustentar a reconversão econômica e social de zonas que experimentam dificuldades estruturais: zonas cuja indústria e/ou atividades de serviços estão mudando, zonas rurais em declínio, zonas urbanas em dificuldades, zonas dependentes da pesca. Trata-se do principal programa a beneficiar a França, já que interessa a 32% de sua população, seja cerca de 19 milhões de habitantes. Por outro lado, 14% da população francesa está qualificada a receber o “apoio temporário”. Pelo mesmo princípio do Objetivo 1, ele sustenta financeiramente os territórios que não são elegíveis para o Objetivo 2, mas o eram para programas similares no período 1994-1999. A França recebe 6,2 bilhões de euros a título desse Objetivo sobre uma dotação da Comunidade Europeia de 22 bilhões (incluindo o apoio temporário).

O Objetivo 3 atende a adaptação e modernização das políticas de educação, de formação e de emprego. São elegíveis para esse programa todas as zonas que não se beneficiam do Objetivo 1, ou seja, a quase totalidade da França metropolitana. De uma dotação total da Comunidade Europeia de 24 bilhões de euros, a França recebe 4,7 bilhões de euros.

Esses programas podem financiar projetos em áreas tão variadas quanto o desenvolvimento econômico, a formação, os transportes, o meio ambiente, a cultura, que sejam realizados por coletividades locais, associações ou empresas.

Ao lado desses grandes programas generalistas, “iniciativas comunitárias” mobilizam uma parte restrita dos fundos estruturais sobre temas que apontam para a sustentação de ações de caráter experimental e inovador. Há quatro no período 2000-2006:

- Urban II para as zonas urbanas com dificuldades;
- Leader + dedicado ao desenvolvimento local em meio rural;
- Interreg III para a cooperação com os outros países da União (vide item 10);
- Equal para lutar contra as discriminações no mercado de trabalho.

Urban

Na Europa, Urban II concentra-se em cerca de cinquenta áreas urbanas problemáticas, das quais 9 na França. Foram selecionados pela Comissão Européia com base em critérios econômicos e sociais: taxa de desemprego continuada, taxa de pobreza, entre outras. As ações empreendidas podem, por exemplo, incluir: o quadro construído (reabilitação de sítios ou de espaços públicos degradados etc.), as empresas e o emprego, a luta contra a exclusão, o meio ambiente, os transportes. A França beneficia-se de 102 milhões de euros do total da dotação da Comunidade Européia de 700 milhões de euros.

Os fundos estruturais, que co-financiam esses programas em complemento aos financiamentos nacionais, são quatro:

- o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) que apóia os investimentos produtivos (por exemplo, máquinas, equipamentos das empresas) e as infra-estruturas (de transporte, de energia, de telecomunicações), ajudas destinadas às pequenas e médias empresas;
- o Fundo Social Europeu que promove ações de formação, de qualificação profissional e de promoção do emprego;
- o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Feoga), com seu setor de “orientação” que co-financia operações de desenvolvimento rural;
- o Instrumento Financeiro para Orientação da Pesca (Ifop) para os setores de pesca e de aquicultura.

Na França, a gestão dos fundos estruturais está principalmente assegurada pelos serviços do Estado. No entanto, no quadro da nova fase de descentralização, a associação das coletividades territoriais, principalmente as regionais, foi consolidada. A título experimental, em determinadas regiões, foram-lhe transferidas algumas funções de autoridade para gerir programas.

Uma nova geração em preparação para 2007-2013

A próxima geração na política de integração que cobrirá o período 2007-2013, está em preparação. Ela se insere no âmbito dos dois grandes objetivos da União que consistem em:

- favorecer a competitividade e criar empregos;
- transformar a Europa, até 2010, na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, fundamentada no modelo de desenvolvimento duradouro (Estratégia de Lisboa – Göteborg).

Reservando-se o direito de adoção definitiva dos projetos de regulamentação que regem a política de integração, a Comissão Européia propôs articular essa nova geração em volta de três grandes objetivos:

- a “convergência” para sustentar o crescimento e o emprego nos Estados membros e nas regiões menos desenvolvidas.

Esse objetivo atinge os quatro departamentos ultramarinos da França.

- a “competitividade regional e do emprego” destinada, fora das regiões menos desenvolvidas, a reforçar a competitividade e a atratividade dos territórios tanto quanto o emprego. Esse objetivo interessa à totalidade da França metropolitana.
- a “cooperação territorial europeia”, que visa a reforçar a cooperação além-fronteiras (marítimas e terrestres), transnacional (abrangendo grandes zonas que se sobrepõem a vários países) e inter-regional, bem como a favorecer o intercâmbio de experiências em nível territorial específico.

Em consequência do acordo entre chefes de Estado e governos sobre o orçamento 2007-2013 da União em meados de dezembro de 2005, e reservando-se o direito da adoção definitiva desse orçamento pelo Parlamento europeu, está previsto que a política de integração disporá de 307,6 bilhões de euros. Esse montante será distribuído da seguinte forma:

- 251,3 bilhões, ou seja, 81,7%, para a “convergência”;
- 48,8 bilhões de euros, ou seja, 15,9 %, para a “competitividade regional e do emprego”;
- 7,5 bilhões de euros, ou seja, 2,4%, para a “cooperação territorial europeia”.

Desse total, à França couberam 12,688 bilhões de euros, dos quais:

- 2,838 bilhões de euros para os quatro departamentos ultramarinos a título de “convergência”;
- 9,1 bilhões de euros para a metrópole a título de “competitividade regional e do emprego” (com dotações complementares de 30 milhões de euros para a Córsega e de 70 milhões de euros para o Hainaut);
- 749 milhões de euros para a “cooperação territorial”.

Três fundos serão mobilizados:

- o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER);
- o Fundos Social Europeu (FSE);
- o Fundo Agrícola Europeu para o Desenvolvimento Rural (FEADER).

Para articular satisfatoriamente essa nova política de integração com os objetivos da estratégia Lisboa - Göteborg, cada Estado membro foi convidado a redigir um Quadro de Referência Estratégica Nacional (CRSN) para orientar a utilização do FEDER e do FSE no âmbito dos diferentes programas. Assim, cada CRSN deve articular-se com as Orientações Estratégicas Comunitárias (OSC), cujo projeto foi apresentado pela Comissão Europeia em julho de 2005. Essas OSC aplicam as grandes orientações da estratégia Lisboa – Göteborg à política de integração.

O CRSN francês foi elaborado em 2005, a partir de uma ampla consulta que associou especialmente a parceria regional e local, bem como os departamentos ministeriais respectivos. Ele mantém várias prioridades que colocam em perspectiva a estratégia de Lisboa - Göteborg e o apoio aos territórios sensíveis, em particular as zonas urbanas em dificuldades:

- o ambiente econômico e o apoio às empresas;
- a formação, o emprego, a gestão dos recursos humanos e a inclusão social;
- o meio ambiente e a prevenção dos riscos.

Nesse cenário, o desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação (TIC) é de excepcional interesse. Ênfase particular será dada às estratégias inter-regionais (maciços montanhosos, bacias fluviais). Ao mesmo tempo, o CRSN formula prioridades e recomendações para implementar o objetivo da “cooperação territorial”.

O FEADER, através do Plano Estratégico Nacional (PSN), empreende uma ação paralela, definindo três prioridades de intervenção:

- a melhoria da competitividade da agricultura e da silvicultura;
- a preservação de um espaço rural agrícola e florestal diversificado e de grande qualidade;
- a manutenção e o desenvolvimento da atratividade dos territórios rurais para posicioná-los como pólos de desenvolvimento.

10. A cooperação da França com seus vizinhos europeus

Ainda que o ordenamento do território não seja uma das atribuições da União Europeia, permanece como uma preocupação importante dos seus Estados membros. Nesse sentido, a “política de integração econômico e social” e a maior parte das políticas setoriais comunitárias têm um considerável impacto territorial.

A França é muito apegada a essa abordagem e contribuiu para sua valorização. Foi sob a presidência francesa, em iniciativa comum com a Comissão Europeia na época presidida por Jacques Delors, que foi realizada, em 1989, a primeira reunião informal dos ministros incumbidos do ordenamento do território da União. Seus trabalhos resultaram, dez anos depois, na adoção do Plano de Desenvolvimento do Espaço da Comunidade Europeia (SDEC), documento que serve de referência para a cooperação europeia em matéria de ordenamento do território.

A união europeia se caracteriza particularmente pela forte concentração geográfica da atividade econômica e da população dentro de uma grande zona geográfica delimitada pelas metrópoles de Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo (“a banana azul”, nome dado por alguns geógrafos). Por isso, o SDEC recomenda:

- o desenvolvimento de um sistema urbano e econômico equilibrado (distribuído harmoniosamente por toda a Europa para não deixar territórios “abandonados”), acompanhado por uma complementaridade cidade-meio rural;
- igualdade de acesso à infra-estrutura e ao saber;
- gestão inteligente da natureza e do patrimônio cultural no quadro de um desenvolvimento duradouro.

O SDEC não constitui um documento a ser imposto aos Estados membros. Entretanto pode-se considerar que seus princípios e métodos, conformes à Estratégia de Lisboa - Göteborg, inspiraram a nova política de integração 2007-2013, baseada no crescimento, no emprego e no desenvolvimento duradouro (vide item 9).

O SDEC gerou, igualmente, a implantação do programa ORATE (Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu), co-financiado pela União Europeia e Estados membros. Iniciados em 1998, esses trabalhos, conduzidos por equipes de pesquisadores e cientistas, contribuem para a elaboração de um novo documento estratégico referente ao “Estado e perspectiva do território europeu”.

Nesse quadro da política de integração econômica e social e da estratégia europeia de integração, a França prioriza o desenvolvimento da cooperação entre os territórios europeus.

Desde o início, esses territórios podem assemelhar-se às zonas de vida e zonas de emprego além-fronteiras, lá onde a proximidade geográfica, lingüística e cultural, mas também a vida diária, tornam caducas as fronteiras históricas herdadas. A título de exemplo: a cooperação além-fronteira entre as aglomerações de Strasbourg e de Kehl (Alemanha), entre a Lorena, o Sarre (Alemanha) e Luxemburgo, ou a “Eurocidade basca”, conurbação que se estende de Bayonne a San Sebastian (Espanha).

Há também as cooperações instauradas através dos grandes espaços marítimos e terrestres da Europa: Arco Atlântico, Arco Mediterrâneo, Arco Alpino. Os territórios trabalham em conjunto por meio das redes de regiões ou de cidades (como Barcelona, Lyon, Gênova, Marselha, Málaga, Sevilha no âmbito do projeto “Cooperação das metrópoles mediterrâneas”).

Essa cooperação é um meio de otimizar a capacidade de ação de seus participantes para permitir-lhes atingir uma estatura que amplie sua influência internacional na economia, no ensino superior ou no plano cultural e turístico. Múltiplos pólos de desenvolvimento poderiam ser impulsionados em toda a União, para assumir o papel de contrapeso eficaz em relação à hipertrofia do centro europeu. Com sua geografia variável, esses territórios constituem igualmente um cenário adequado para conduzir ações de proteção ao meio ambiente, uma vez que permitem a reflexão na escala de um maciço montanhoso ou de uma bacia marítima.

No âmbito da política de integração, foi implantado um programa específico, o Interreg, para favorecer a cooperação entre territórios europeus que se tornaram elementos imprescindíveis do diálogo territorial europeu. A 3ª geração terminará em 2006.

Está previsto que um novo programa de “cooperação territorial europeia”, levando em conta os resultados do Interreg III, se torne seu sucessor na nova política de integração para 2007-2013 (vide item 9).

Interreg III (2000-2006)

Para o período 2000-2006, esse programa, que se encontra em sua 3ª geração, possui uma dotação de 5,5 bilhões de euros (dos quais 422 milhões para a França). Apóia ações de:

- cooperação além-fronteiras (componente A);
- cooperação transnacional (componente B) em 13 grandes espaços, integrando várias regiões europeias (ex. Noroeste europeu, Espaço Alpino etc.);
- cooperação inter-regional em domínios prioritários como o do emprego, o da pesquisa, o da sociedade de informação e da cultura.

Além da observação das políticas que favorecem a integração territorial da União, esses territórios de cooperação são igualmente zonas adequadas de rebatimento local das “estratégias europeias”: a estratégia para o emprego, a reforma econômica e a integração social (adotada em março de 2000 no Conselho Europeu de Lisboa), a estratégia a favor do desenvolvimento duradouro (adotada em junho de 2001 no Conselho Europeu de Göteborg), as estratégias relativas à acessibilidade dos territórios, notadamente em matéria de TIC ou de prevenção de riscos. Concluindo, esses territórios apresentam um cenário adequado para apoiar as redes territoriais de inovação e para reforçar a sociedade do conhecimento, uma das grandes prioridades da União Europeia.

4ª PARTE

OS GRANDES EIXOS DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

FORMAS DE AÇÃO COMUNS A TODOS OS TIPOS DE TERRITÓRIOS

11. O planejamento espacial

A França possui uma longa tradição em matéria de planejamento espacial, tanto no que se refere ao ordenamento do território, quanto ao urbanismo. Esse planejamento é obra do Estado ou das coletividades territoriais. Pode tratar de um setor particular (planos na área de transporte, por exemplo) ou cobrir vários setores na escala de um território (de uma região, por exemplo).

O planejamento do ordenamento do território

O Estado francês tem uma atuação importante em termos de planejamento espacial no ordenamento do território. O planejamento nacional das atividades econômicas e dos grandes trabalhos de infra-estrutura surgiu no final da Segunda Guerra Mundial, dentro do contexto de reconstrução da França. Esse planejamento tomou a forma de planos nacionais de cinco anos, freqüentemente complementados por planos setoriais: planos diretores rodoviários nacionais (várias gerações nos anos 70 a 90), plano diretor nacional de linhas ferroviárias de alta velocidade (1992), plano diretor das vias navegáveis. Esse planejamento estendeu-se depois às instalações universitárias, principalmente com os planos Université 2000 (1992) e Université do 3º milênio (cf. item 21).

Em conseqüência das transformações socioeconômicas e institucionais do país (conclusão da reconstrução, implementação da descentralização etc.), o princípio de um plano nacional quinquenal foi abandonado no início dos anos 90. O Estado procurou então uma forma de planejamento nacional mais flexível e mais bem adaptada às necessidades. Novas ferramentas de planejamento surgiram nos últimos dez anos, dentro das grandes leis de ordenamento do território (Lei de Orientação para o Ordenamento e o Desenvolvimento do Território – LOADT - de 1995 e Lei de Orientação para o Ordenamento e o Desenvolvimento Duradouro do Território -LOADDT- de 1999).

- Os planos de serviços coletivos (SSC)

Criados pela LOADDT de 25 junho de 1999, os planos de serviços coletivos foram adotados em 2002. Eles definem as orientações das políticas estruturantes com horizonte em 2020: ensino superior e pesquisa, cultura, saúde pública, informação e comunicação, energia, espaços naturais e rurais e esportes.

O CIADT de 18 de dezembro de 2003 adotou novas orientações para a política nacional de transportes, bem como mapas onde são indicados os grandes projetos de infra-estrutura, com horizonte no ano de 2025. Os dois planos multimodais de transportes de carga e de passageiros adotados em 2002 tornaram-se obsoletos e foram suprimidos.

Os outros planos permanecem, mas, para maior eficácia, seus procedimentos para adoção e revisão foram simplificados em 2005.

- Os planos regionais de ordenamento e de desenvolvimento do território (SRADT)

Previstos pela LOADT de 4 de fevereiro de 1995, os Planos Regionais de Ordenamento e de Desenvolvimento do Território (SRADT) têm por objetivo fixar, a médio prazo, as orientações básicas para o desenvolvimento duradouro dos territórios regionais. Embora não possuam poder normativo, são instrumentais para a realização dos contratos entre o Estado e as regiões.

Os SRADT são elaborados pelas regiões em associação com os Conselhos econômicos e sociais regionais, certas coletividades locais e estruturas intercomunais, os *pays*, os parques naturais regionais e a sociedade civil.

Cada SRADT compreende um documento de análise prospectiva, um plano de ordenamento e de desenvolvimento duradouro do território regional (no qual são apresentadas as ações e os programas a serem implementados), bem como documentos cartográficos. Ele trata:

- da localização dos grandes equipamentos, da infra-estrutura e dos serviços de interesse geral;
- do desenvolvimento dos projetos econômicos;
- do desenvolvimento harmonioso dos territórios urbanos, periurbanos e rurais;
- da proteção e valorização do meio ambiente, dos sítios de interesse, das paisagens e do patrimônio natural;
- da reabilitação dos territórios degradados;
- da integração das dimensões inter-regional e, caso exista, além-fronteiras.

O SRADT também inclui um componente específico sobre transportes (o plano regional de infra-estrutura e de transporte) que prevê a programação da infra-estrutura, bem como fixa a organização dos transportes regionais, especialmente das ferrovias.

Os planos regionais de desenvolvimento econômico

Desde a lei de descentralização de 13 de agosto de 2004, as regiões podem estabelecer as orientações estratégicas que permitem a promoção de um desenvolvimento equilibrado do território regional no âmbito de um Plano Regional de Desenvolvimento Econômico (SDRE), a título experimental, por cinco anos. Preparado em articulação com as coletividades locais e os representantes do mundo socioeconômico, esse plano possibilita à região apoiar certas empresas, o que até então, era feito somente pelo Estado. O SDRE fixa os objetivos dessa experiência e os meios financeiros mobilizados. Em 1º de janeiro de 2006, nove regiões haviam aprovado seus Planos.

O planejamento urbanístico

- As Diretrizes Territoriais de Ordenamento (DTA)

À margem do ordenamento do território e do urbanismo, as Diretrizes Territoriais de Ordenamento (DTA) foram estabelecidas pela LOADT de 4 de fevereiro de 1995.

Trata-se de documentos de planejamento local elaborados pelo Estado por iniciativa própria ou por iniciativa das regiões, que se destinam a cobrir certos territórios estratégicos:

- onde existem problemas de localização dos grandes equipamentos (infraestrutura de transporte, equipamentos coletivos). É o caso das grandes áreas metropolitanas ou dos corredores de transportes sujeitos a limitações geográficas;
- onde existem fortes pressões demográficas, fundiárias ou ecológicas (litoral, montanhas, limitações das áreas metropolitanas).

As DTA devem apresentar uma síntese do conjunto de objetivos e orientações do Estado, sobre o território referido em matéria de ordenamento, tendo o cuidado de encontrar um equilíbrio entre desenvolvimento e proteção. Elas são elaboradas pelos serviços do Estado (as *préfectures* coordenam a operação) em articulação com os parceiros locais.

As orientações de uma DTA se sobrepõem a outros documentos de urbanismo de nível inferior (cf. Plano de Consistência Territorial–SCOT, Planos Locais de Urbanismo –PLU- vide abaixo).

Duas DTA já foram aprovadas:

- a DTA dos Alpes marítimos .A forte pressão urbana exercida sobre esse território tem conseqüências nefastas sobre seu desenvolvimento, gerando congestionamento dos transportes, riscos sobre o meio ambiente etc. As orientações das DTA devem ajudar a solucioná-las.
- a DTA das bacias mineiras do Norte da Lorraine, território que deve gerir sua reconversão industrial.

Cinco outras DTA estão em curso de conclusão.

- Os Planos de Consistência Territorial (SCOT)

Criado pela lei Solidariedade e Renovação Urbanas (SRU) de 13 dezembro de 2000 (modificada pela lei de Urbanismo e Habitat de 2 de julho de 2003), o SCOT é um documento de planejamento estratégico que, em nível de aglomeração, permite tornar consistentes as políticas setoriais em matéria de urbanismo, de habitat, de deslocamento e de equipamentos comerciais.

O SCOT fixa as orientações gerais do ordenamento do espaço, em particular o equilíbrio que deve ser mantido entre as zonas a serem urbanizadas e as zonas naturais ou agrícolas e florestais. Determina igualmente os objetivos em matéria de equilíbrio de habitat, de co-educação social, de transportes comuns ou ainda de equipamentos comerciais ou econômicos. Ele pode ainda ser mais preciso em certos domínios e, por exemplo, determinar grandes projetos de equipamentos (estradas periféricas, estações de tratamento etc.) ou de serviços.

Esse documento deve ser precedido pela elaboração de uma estratégia de desenvolvimento: o Projeto de ordenamento e de desenvolvimento duradouro (PADD) do território referido.

Elaborados por um estabelecimento público de cooperação intercomunal ou por um sindicato misto com base nas comunidades de aglomeração, os SCOT são submetidos à audiência pública antes de ser aprovados e são revistos no prazo máximo de dez anos.

Em 1º de janeiro de 2005, 331 SCOT haviam sido registrados, em diferentes níveis de elaboração, dos quais 207 estavam vinculados a operações dos pays (item15).

- Os Planos Locais de Urbanismo (PLU)

Os Planos Locais de Urbanismo devem ser compatíveis com os SCOT. Mais completos que os Planos de Ocupação do Solo (POS) que substituem desde 2000, esses documentos de urbanismo estabelecem, na escala da comuna considerando a intercomunalidade, as normas de construção e de ocupação do solo: zona a ser urbanizada, zonas de equipamentos, zonas agrícolas etc. Como o SCOT, o PLU se fundamenta em um projeto de ordenamento e de desenvolvimento duradouro (PADD).

12. A política contratual

Entre as principais ferramentas de implantação da política de ordenamento do território, a *contratualização* ou política contratual, possui um lugar de destaque. Criada há mais de trinta anos, constitui um meio eficaz de implantar os projetos produzidos por diferentes escalões territoriais. Os parceiros (Estado e coletividades territoriais ou coletividades territoriais entre si) assinam um contrato através do qual se obrigam a realizar objetivos comuns, bem como as ações e os financiamentos que permitem alcançá-los. Frequentemente o desenvolvimento regional e local pode ser resumido pela fórmula: « um território, uma estratégia, um contrato ».

Os Contratos de Plano entre Estado e Região (CPER)

Os Contratos de Plano entre Estado e Região (CPER) foram criados pela lei de 29 de julho de 1982 no quadro de um planejamento em escala regional que assumiu gradualmente sua independência frente aos planos nacionais, os quais foram suprimidos no início dos anos 90.

Os CPER permitem definir as prioridades estratégicas para cada região ao introduzir o diálogo entre o Estado e o Conselho Regional. As duas partes acordam sobre um programa de ação em matéria de ordenamento e de desenvolvimento do território regional, incluindo:

- os equipamentos estruturantes em setores como os transportes ou o ensino superior;
- as ações que expressam a estratégia da região através de seu impacto: apoio às cadeias econômicas regionais industriais ou agrícolas, política de apoio à pesquisa, à saúde, à cultura.

A preparação do CPER representa igualmente o momento de estabelecer os financiamentos necessários à realização desse programa. Os financiamentos do Estado são variáveis de uma região para outra. Na realidade, são dimensionados em função de critérios sócio-econômicos para ajudar de forma mais eficaz as regiões desfavorecidas.

Os conselhos gerais e as outras coletividades (cidades ou estruturas de cooperação intercomunal) que também financiam os CPER, são associados ao processo. O contrato é, todavia, assinado pelo Estado e pela região.

- *A geração 2000-2006*

A atual geração dos CPER – a quarta – abrange os anos 2000-2006. O período de 7 anos foi escolhido por ser também o da atual geração de fundos estruturais europeus. Essa temporalidade comum favorece a complementaridade dos contratos do Plano e dos Documentos únicos de programação (vide item 9).

Sem contar os financiamentos europeus que podem contemplar os Contratos de Plano e os financiamentos a departamentos e a coletividades locais, os CPER 2000-2006 representam mais de 33,6 bilhões de euros divididos de forma quase paritária entre o Estado e as regiões.

Essa 4ª geração de contratos se caracteriza por uma estrutura inédita de contrato. Cada um deles inclui:

- uma instância regional para os projetos regionais propriamente ditos, parte principal do contrato;
 - um instância territorial para os projetos de territórios infrarregionais (vide abaixo);
 - uma instância interregional para os projetos que ultrapassam o quadro regional (por exemplo, de gestão fluvial, dos maciços montanhosos).
- *Uma nova geração de contratos para 2007-2013*

Como a atual geração de contratos Estado-Região termina no final de 2006, o Estado iniciou uma ampla consulta aos grandes parceiros institucionais (tais como as associações de representantes eleitos) sobre o futuro da política contratual. As opiniões recolhidas vão de encontro à análise governamental: a política contratual deve ser continuada, mas renovada.

A política contratual permite um diálogo proveitoso entre o Estado e as coletividades territoriais para definir as prioridades, bem como reservar os meios financeiros correspondentes, sempre levando em conta as transferências de atribuições referentes às diversas etapas da descentralização. Apesar disso, esse mecanismo demonstrou certas limitações, tais como a multiplicação dos domínios de intervenção, os crescentes atrasos na execução dos contratos, entre outras.

Por essa razão o governo decidiu, por ocasião do Comitê interministerial para o ordenamento e a competitividade dos territórios de 6 de março de 2006, iniciar a negociação de uma nova geração de contratos com os seguintes princípios:

- início em 1º de janeiro de 2007 com uma duração de 7 anos;
- incorporação das orientações estratégicas dos conselhos europeus de Lisboa-Göteborg a favor da inovação, da competitividade e do desenvolvimento duradouro;
- concentração sobre um número limitado de temas prioritários e de projetos de investimentos estruturantes de grande alcance;
- parceria privilegiada entre Estado e as regiões, associando igualmente as outras coletividades territoriais;

- confirmação da estrutura tripartite: instância regional, instância interregional, instância territorial.

Esses novos contratos denominados « contratos de projetos Estado-Região », terão 3 objetivos prioritários:

- a competitividade e a atratividade dos territórios: acompanhamento dos pólos de competitividade, reforço da pesquisa e da modernização nas estruturas de ensino superior, implantação de grandes equipamentos metropolitanos, apoio das cadeias produtivas agrícolas, desenvolvimento e renovação da rede de transporte ferroviária de passageiros, transporte de carga ferroviária, fluvial e marítima;
- a dimensão ambiental do desenvolvimento duradouro: luta contra as causas das mudanças climáticas, gestão global e equilibrada dos recursos hídricos, melhor avaliação dos riscos naturais e tecnológicos, proteção e valorização da biodiversidade, entre outros;
- a integração social e territorial: emprego e formação profissional, antecipação e acompanhamento das transformações econômicas, renovação urbana, reconhecimento das carências específicas das departamentos ultramarinos e desenvolvimento dos maciços montanhosos.

Como novidade, os projetos referentes às grandes ligações rodoviárias, às ligações ferroviárias de alta velocidade ou de grande volume serão equacionados fora dos CPER (com exceção dos já em curso de conclusão dentro dos contratos 2000-2006).

Os contratos territoriais de projetos

Os contratos de plano Estado-Região 2000-2006 incluem um « componente territorial ». Isso significa que são previstos financiamentos para apoiar projetos produzidos por territórios infrarregionais, principalmente aglomerações, *pays*, parques naturais regionais e redes de cidades. Esses territórios são também denominados « territórios de projeto ».

O exemplo dos contratos de aglomeração

Esse contrato traduz o projeto global de desenvolvimento de uma aglomeração de mais de 50 000 habitantes. Ele deve ter um horizonte de 20 anos, ser estratégico e levar em conta suas relações com as aglomerações vizinhas. Além das políticas « clássicas » em matéria de transporte, educação, desenvolvimento econômico etc., o contrato de aglomeração pode incluir um contrato de cidade, que coincide com o componente « integração social e territorial » (vide item 14).

Para que exista contrato, as comunas da aglomeração devem estar integradas a estruturas de cooperação intercomunal urbanas: a comunidade de aglomeração ou a comunidade urbana (vide item 14). Cabe a elas a responsabilidade de preparar o projeto de desenvolvimento e de assinar o contrato com o Estado, a região, e, se necessário, com o departamento pertinente.

Em 30 junho de 2005, de um total de 162 CA e 14 CU, cerca de 120 haviam assinado contratos de aglomeração.

A instância territorial beneficia-se de financiamentos do Estado: créditos contratuais dos diferentes ministérios e pacotes específicos do Fundo Nacional de Ordenamento e Desenvolvimento do Território (FNADT). Os pacotes FNADT são utilizados especialmente para apoiar, previamente ao contrato, a elaboração de projetos de território (financiamento de estudos) e o recrutamento de « cérebros », pessoal qualificado que tem o papel de estimular ações no referido território (*pays*, aglomeração, etc.) no âmbito das coletividades locais ou das associações. Outros financiamentos têm como origem as regiões ou os departamentos.

A dimensão territorial foi reintroduzida no quadro dos futuros contratos de projetos Estado-Região para o período 2007-2013. Ela poderá notadamente contemplar:

- as políticas de desenvolvimento duradouro das aglomerações;
- o desenvolvimento digital dos territórios vinculado às ações de competitividade econômica;
- as estratégias territoriais de adaptação às mudanças climáticas;
- a gestão equilibrada dos recursos hídricos;
- a prevenção dos riscos naturais;
- a adaptação dos serviços ao público e acompanhamento das iniciativas inovadoras em matéria de serviços à pessoa.

A diversidade da política contratual

A política contratual é bastante flexível e variada. Seria inútil estabelecer uma lista exaustiva dos diferentes tipos de contratos existentes. Cada região ou departamento pode operacionalizar um ou vários tipos de contratos, tendo como objeto territórios infrarregionais ou infra-departamentais.

Por parte do Estado, a gama de contratos é também bastante ampla. De forma complementar aos contratos de plano e de seus componentes territoriais, devemos igualmente assinalar os contratos metropolitanos em curso de preparação (vide item 14) e os contratos de sítios. Esses últimos foram criados em 2003 para ajudar os territórios especialmente afetados pelas reestruturações industriais (em particular as têxteis e de armamento) a revitalizar sua economia e a criar empregos. Uma dúzia deles já haviam sido assinados em meados de 2005.

Por fim, em paralelo aos contratos destinados aos territórios, devem ser mencionados os contratos assinados entre o Estado e grandes empresas públicas como os Correios e/ou EDF (energia elétrica) e GDF (gás). Eles permitem que essas empresas estabeleçam suas metas em matéria de ordenamento do território.

13. O desenvolvimento duradouro, uma prioridade transversal.

Desde o surgimento do conceito no início dos anos 1990, o desenvolvimento duradouro se integra progressivamente ao domínio do ordenamento do território. Essa evolução poderia, a priori, parecer paradoxal. Os princípios fundamentais do desenvolvimento duradouro surgiram na realidade em um contexto bastante distante das preocupações territoriais, vinculados basicamente aos riscos ecológicos globais e ao desenvolvimento desigual entre os países do norte e do sul. Assim, sua aplicação poderia parecer deslocada em relação à globalização atual da economia. Pelo contrário, o vínculo entre ordenamento do território e desenvolvimento duradouro se estreita, pois é na escala dos territórios que esse conceito pode encontrar uma tradução concreta e eficaz.

Responder às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responder às suas necessidades», esse é o objetivo do desenvolvimento duradouro, tendo como corolário a exigência de preparar o futuro conciliando o desenvolvimento econômico, a integração social e a proteção do meio ambiente.

Na França, o ordenamento do território teve, desde os anos 1960, estreita ligação com o meio ambiente. A DATAR contribuiu muito para a criação do ministério do meio ambiente, das agências de água, dos estabelecimentos públicos que gerenciam as bacias hidrográficas, ou a de conservação do litoral, outro estabelecimento público que intervém na proteção dos espaços naturais marítimos e lacustres.

No final dos anos 90, num contexto internacional favorável (conferências sobre o desenvolvimento duradouro das cidades em Istambul - Habitat II - e em Lisboa), o desenvolvimento duradouro faz sua verdadeira aparição no quadro do ordenamento do território. A lei de orientação de 25 junho de 1999 para o ordenamento e o desenvolvimento duradouro do território, faz apelo a « um desenvolvimento equilibrado de conjunto do território nacional aliando o progresso social à eficiência econômica e à proteção do meio ambiente ». Eis por que os territórios, assim como os *pays* (vide item 15) ou as aglomerações (vide item 14), são convidados a realizar projetos de desenvolvimento duradouro que incluem as recomendações das Agendas 21 locais. Esses programas de iniciativa local, lançados pelas Nações Unidas para estabelecer políticas de desenvolvimento duradouro nos territórios, encontraram a partir daí seu lugar na França, com a criação de agendas locais, intercomunais, departamentais e até regionais.

O CIADT de 13 dezembro de 2002 que adotou novas orientações em matéria de ordenamento do território, retomou o objetivo do desenvolvimento duradouro. Essa orientação foi consolidada pela adoção, em junho de 2003, de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Duradouro (SNDD). Essa última assinala que se « os territórios constituem o patrimônio do homem », alguns deles « acumulam às vezes desigualdades sociais, ambientais e econômicas ». Consequentemente « apenas uma gestão de parcerias acordada pelos atores do lugar, começando pelas coletividades locais, permitirá responder ao desafio da preservação, da valorização e do re-equilíbrio dos territórios.

Em março de 2005, um encontro governamental de discussão sobre o desenvolvimento duradouro envolveu diretamente a DIACT, uma vez que visava a fazer da estratégia do Estado na região e da política contratual entre o Estado e os territórios (vide item 12) alavancas do desenvolvimento duradouro. As coerências devem de fato ser encontradas no âmbito das políticas territoriais de ordenamento incluídas na política contratual, entre a Estratégia Nacional do Desenvolvimento Duradouro, o plano Climat e os interesses internacionais e nacionais de desenvolvimento duradouro. Essa preocupação está sujeita a concretizar-se nas decisões a serem tomadas sobre o futuro da política contratual após 2006.

Assim, as políticas públicas de ordenamento duradouro do território conduzem à busca de soluções para os problemas que se referem:

- à urbanização periférica (periurbanização) e à expansão urbano-anárquica;
- às conseqüências negativas da mobilidade, fonte de poluição e de congestionamento;
- ao acúmulo das desigualdades sociais e ecológicas que influem no declínio de numerosas zonas urbanas e rurais.

Diversas medidas adotadas nos últimos dois anos demonstram essa vontade:

- a política a favor das zonas rurais, adotada durante o CIADT de 3 de setembro de 2003, busca notadamente proteger e valorizar os espaços rurais periurbanos, valorizar as florestas como espaço de lazer e de produção ou proteger as zonas úmidas (vide item 16);
- a política de transportes, definida pelo CIADT de 18 dezembro de 2003, baseia-se em parte sobre o necessário re-equilíbrio entre os diferentes modos. Trata-se de evitar uma predominância excessiva do transporte viário através do estímulo ao desenvolvimento de modos alternativos (vide item 19);
- a política em favor do litoral, finalizada pelo CIADT de 14 de setembro de 2004, que visa a assegurar um desenvolvimento equilibrado desses territórios atrativos, mas submetidos a fortes pressões demográficas (vide item 17);
- o desenvolvimento « justo e duradouro » das montanhas é hoje considerado como um « objetivo de interesse nacional » (lei de 23 de fevereiro de 2005 relativa ao desenvolvimento dos territórios rurais).

O desenvolvimento duradouro constitui também um dos temas de reflexão dos grupos de estudos prospectivos organizados pela DIACT. Trata-se especialmente de identificar os problemas econômicos, sociais e ambientais que serão enfrentados pelos territórios em função do aquecimento climático e do encarecimento previsível dos recursos energéticos não renováveis e das matérias primas.

É preciso igualmente imaginar o conteúdo de um novo crescimento econômico que se apóie nas vantagens territoriais (as externalidades positivas) e que diminua o conjunto de danos (externalidades negativas) que um desenvolvimento não duradouro possa provocar a curto e longo prazos. A política dos pólos de competitividade (vide item 18) se inclui nessa visão.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS ADEQUADAS AOS ESPAÇOS

14. As políticas urbanas

Na França, 80% da população é urbana. Mas, com exceção de Paris, o tamanho das cidades francesas é em geral inferior ao das cidades européias. As políticas realizadas pelo Estado e pelas coletividades territoriais nessa matéria podem ser classificadas em dois tipos:

- as referentes aos territórios urbanos em seu conjunto;
- as referentes mais especificamente aos bairros carentes nas cidades, conhecidas como « políticas urbanas ».

Metrópoles, aglomerações, cidades médias.

- As metrópoles

As metrópoles francesas são os motores da economia nacional. No entanto, não são isentas de fragilidades quando comparadas às suas vizinhas européias. Por isso, o Governo adotou em final de 2003 uma estratégia nacional para auxiliar a ampliar a influência delas em nível europeu.

Em junho de 2004 o Governo buscou projetos (« apelo à cooperação metropolitana ») para favorecer o surgimento de cooperação ao nível das áreas metropolitanas francesas, para incentivar as já existentes e promover a implementação de estratégias originais de cooperação entre os respectivos atores públicos e privados. Esse apelo por projetos destina-se a espaços, situados fora da região da Ile de France, contando com mais de 500 000 habitantes, incluindo pelo menos uma área urbana de mais de 200 000 habitantes e envolvendo várias cidades médias. 15 candidaturas foram aceitas, em duas fases, no 1º semestre de 2005.

A área urbana

A política urbana da França frequentemente faz referência à área urbana. Trata-se de um conjunto de comunas constituídas por um pólo urbano, por uma coroa periurbana composta de comunas rurais ou de unidades urbanas nas quais pelo menos 40% da população seja residente, possua um emprego e trabalhe na área urbana.

Os projetos de cooperação desses espaços metropolitanos permitiram identificar um certo número de interesses e de sítios que poderiam ampliar sua influência e fortalecer a solidariedade metropolitana. Essas análises têm o potencial de alimentar o conteúdo de futuras intervenções contratuais e européias.

Esse programa a favor das metrópoles busca igualmente promover a centralidade urbana (adensar a ocupação com apoio nas redes urbanas, favorecendo o desenvolvimento de funções estratégicas) e evitar os efeitos nefastos da metropolização (expansão urbana, poluição, segregação econômica e social).

- As aglomerações

A cooperação entre comunas de uma mesma área urbana era uma ação relativamente pouco usual na França até poucos anos atrás. Como as atividades econômicas ou as relações sociais induzem a múltiplas trocas no interior das áreas urbanas, cada comuna tinha em geral o costume de conduzir sua própria política correndo o risco de agravar os desequilíbrios econômicos e sociais e de não responder às expectativas dos habitantes. Foi por isso que o Estado decidiu, no fim dos anos 90, incentivar uma cooperação política para assegurar um desenvolvimento mais equilibrado e coerente das áreas urbanas.

Do ponto de vista espacial, tornou-se corrente denominar um território organizado em volta de uma área urbana com o termo *aglomeração*.

No plano institucional, a lei de 12 de julho de 1999 relativa ao reforço e à simplificação intercomunal estimulou as comunas a se agrupar em uma estrutura de cooperação intercomunal (vide item 7):

- seja no âmbito de uma comunidade de aglomeração (CA) que agrega várias comunas, formando um conjunto de mais de 50 000 habitantes, contínuo e sem enclaves, em volta de uma ou várias comunas centrais de mais de 15 000 habitantes e/ou uma capital de departamento;
- seja por meio de uma comunidade urbana (CU) reservada às aglomerações mais importantes, possuindo pelo menos 500 000 habitantes.

Para favorecer essa cooperação intercomunal, cada CA ou CU recebeu uma ajuda financeira do Estado. Havia, entretanto, uma condição a preencher: instituir uma taxa profissional única, isto é um imposto idêntico para as empresas sobre todo o território da CA ou da CU (vide item 7). Esse sistema tem como vocação reduzir as disparidades entre comunas ricas e comunas pobres, entre comunas que desenvolvessem atividades econômicas importantes e as mais voltadas para habitação.

Além dessa organização institucional, existe o objetivo das CA ou CU construírem uma estratégia de desenvolvimento ou um « projeto de aglomeração ». Esse projeto define as orientações estabelecidas pela CA ou CU em matéria de desenvolvimento econômico e de integração social, de ordenamento e de urbanismo, de transporte e de habitação, de política urbana, de política de meio ambiente e de gestão de recursos. Preparado com um horizonte em 2015, esse projeto deve ser validado pelo conjunto dos atores locais - representantes eleitos, habitantes, meios sócio-econômicos- (cf. LOADDT de 25 junho de 1999). Fala-se então de « territórios de projetos ».

No período 2000-2006, esse projeto foi substituído por um contrato de aglomeração entre o Estado e a CA ou a CU interessada, com o apoio financeiro do Estado para implantar o projeto. Esse contrato está registrado nos contratos de plano Estado-Região 2000-2006 (vide item 12). Pode igualmente mobilizar financiamentos suplementares de direito comum alocados às aglomerações (ou « dirigidos » para as aglomerações).

O processo iniciado nesses últimos anos mostrou um amplo sucesso. Em 1º de julho de 2005, havia 14 CU e 162 CA.

A política de ordenamento do território busca também desenvolver os vínculos entre a cidade e o campo. Assim, mais de sessenta aglomerações (CA ou CU) estão envolvidas em processos de *pays* já reconhecidos ou em projeto (vide item 15).

- As cidades médias

Consciente de seu papel ímpar de articulação entre as metrópoles e o meio rural enquanto pólos de empregos e de serviços, o Governo francês conduz atualmente uma análise sobre as cidades médias (áreas urbanas de 30 000 a 200 000 habitantes) em parceria com seus representantes. Essa reflexão refere-se em particular à dinâmica das atividades econômicas, à acessibilidade ferroviária e aeroportuária, aos serviços públicos, à saúde e à estrutura hospitalar, ao ensino superior, ao turismo e à cultura. As recomendações resultantes servirão de insumo para as futuras decisões governamentais. As cidades médias são igualmente afetadas pelas políticas de cooperação com as grandes cidades no âmbito das áreas metropolitanas (vide abaixo).

A política urbana voltada para os bairros carentes

Lançada no final dos anos 70, a política urbana tomou impulso real na França no início dos anos 1980. Ela pode ser definida como um conjunto de ações empreendidas por atores públicos (o Estado junto com as coletividades territoriais) e associações a favor dos bairros urbanos carentes, onde vivem 5 milhões de pessoas. A base dessa política é a renovação do habitat (renovação urbana), com rebatimento sobre a dinamização econômica, o emprego e a melhoria da qualidade dos serviços públicos (integração social).

Essa política é basicamente criada para desempenhar um papel de compensação. As medidas adotadas visam a compensar as carências desses bairros (a título de exemplo: meios humanos e financeiros suplementares nos estabelecimentos escolares, vantagens fiscais para as empresas e os serviços privados ali localizados) e são aplicados apenas a eles, com base em um mapa bem detalhado.

- Os organismos de Estado encarregados da política urbana

Foi criada em 1988 uma *Delegação Interministerial para a Cidade (DIV)*, para mobilizar os diferentes atores da política urbana (serviços do Estado, coletividades territoriais, associações), tendo grande cuidado com a consistência e a eficácia. A ação da DIV foi reorientada, em início de 2006, para ter um papel de prospecção, de avaliação e de coordenação do componente urbano (renovação do habitat) e do componente social da política urbana.

Foi criada em 2005, pelo « Plano de Integração Urbana » (vide abaixo), uma *Agência Nacional de Renovação Urbana (ANRU)* para realizar a implementação do componente urbano. Ela financia as operações de recuperação do habitat nos bairros. Uma espécie de « porta única de entrada », ela retomou os mecanismos existentes do mesmo tipo implantados anteriormente (como os Grandes Projetos Urbanos – GPU – e as Operações de Renovação Urbana – ORU).

No que se refere ao componente social, foi instalada uma Agência Nacional para a Integração Social e Igualdade de Oportunidades no início de 2006, pela lei de Igualdade de Oportunidades. Essa agência será o arcabouço contratual único para a implementação das intervenções do Estado a favor dos territórios em maior dificuldade e recuperará para si os créditos existentes nesse domínio da integração social. Ela financiará assim as operações de desenvolvimento social dos bairros dos futuros contratos de integração social (vide abaixo).

A DIACT, por sua vez, é chamada a participar das reflexões sobre a evolução da política urbana, mais especialmente no que se refere aos serviços públicos, ao desenvolvimento econômico, à renovação urbana e ao habitat.

- O zoneamento da política urbana

Os componentes de compensação urbana e de integração social constituem a ponta de lança da política urbana. Eles orientam o mapeamento das zonas prioritárias onde são aplicadas políticas públicas consolidadas.

Criadas nos anos 1995-1996, essas orientações foram recuperadas e desenvolvidas em leis recentes relativas à política urbana: a lei de 1º de agosto de 2003 de orientação e de programação para a cidade e para a renovação urbana, a lei de programação para a integração social de 18 de janeiro de 2005, a lei de igualdade de oportunidades de 2006. As orientações são:

- *As zonas urbanas sensíveis (ZUS)* constituídas de bairros degradados, caracterizados por um desequilíbrio acentuado da habitação e do emprego. Em número de 750, as ZUS abrangem 4,67 milhões de habitantes. Em consequência do relançamento das ZUS em 2003, elas são atualmente o objetivo de programas de ação de 5 anos para reduzir as desigualdades em seis domínios específicos: o emprego e o desenvolvimento econômico, o habitat e meio ambiente urbano, a saúde, o sucesso escolar, a segurança e a tranquilidade pública. Esses programas têm como base a cooperação entre o Estado, as coletividades locais e as estruturas intercomunais. Deve-se notar que as empresas das ZUS beneficiam-se de vantagens fiscais e sociais. Foi estabelecido em 2004 um observatório nacional das ZUS, integrado à Delegação Interministerial para a Cidade (DIV).
- *As zonas de revitalização urbana (ZRU)*, incluídas nas ZUS. Em número de 416, elas agrupam 3,2 milhões de habitantes. Elas se confrontam com dificuldades ainda mais importantes, medidas em função de características econômicas e comerciais e de um índice que representa sua situação social e financeira. Esse índice é calculado a partir da taxa de desemprego por habitante, da proporção de jovens de menos de 25 anos, do potencial fiscal das comunas etc. As empresas se beneficiam de vantagens fiscais e sociais especiais.
- *As zonas francas urbanas (ZFU)*, incluídas nas ZRU. Elas são estabelecidas em bairros de mais de 10.000 habitantes especialmente desfavorecidos, caracterizados por uma forte taxa de desemprego e assolados pela exclusão urbana. Relançado em 2003, o mecanismo conta atualmente com 85 ZFU compreendendo 1,4 milhão de habitantes. O objetivo é criar 100.000 empregos novos em 5 anos, desenvolvendo políticas públicas de reabilitação de habitações, de reestruturação de espaços comerciais ou de reforço dos serviços públicos. Isenções fiscais importantes são concedidas às pequenas empresas presentes ou em vias de instalação na ZUS (com a condição de que reservem um terço de seus empregos a habitantes da ZUS). Esse mecanismo estava em curso de revisão em início de 2006, para se criar 15 novas ZFU, ao mesmo tempo em que se prorrogariam as já existentes, com o reforço do mecanismo fiscal beneficiando as empresas.
- As transformações legislativas recentes

Com o objetivo de ajudar as populações em situação de dificuldade localizadas nas áreas-tarefa da política urbana ou em qualquer outro bairro desfavorecido, um *Plano de Integração Social* foi criado no início de 2005 (lei de 18 de janeiro de 2005). Com uma dotação de 12,8 bilhões de euros por cinco anos, ele atua simultaneamente sobre três alavancas fundamentais: o emprego, a habitação e a igualdade de oportunidades. O objetivo é de descompartimentar as políticas setoriais e tratar o conjunto dos grandes problemas que colocam em perigo a integração social de um bairro.

Sem detalhar o conjunto desse plano, devem ser mencionadas três medidas, mais especialmente ligadas às questões de ordenamento do território, a saber:

- em matéria de habitação, o plano de integração social prolonga o *Plano Nacional para a Renovação Urbana* (lei de 1º de agosto de 2003). O objetivo é financiar 500 000 unidades de habitações sociais para construir unidades novas e recuperadas, após a demolição das unidades de habitação obsoletas. O plano se destina aos 750 bairros em ZUS (dos quais 162 foram identificados como prioritários) e, a título excepcional, aos bairros que apresentam características análogas.
- para melhorar a igualdade entre territórios, prevê-se o aumento da *dotação de solidariedade urbana* (DSU), uma dotação que o Estado atribui às comunas urbanas pobres, num montante de 600 milhões de euros em 5 anos;
- os atores locais que assim o desejem podem preparar um projeto territorial de rebatimento dos 3 grandes eixos desse plano (emprego, habitação, igualdade de oportunidades).

Inserida no arcabouço do Plano de Integração Social de 2005, a lei de Igualdade de Oportunidades, adotada em início de março de 2006, inclui diversas medidas a favor do acesso ao emprego, à habitação e à igualdade de oportunidades, como a luta contra as discriminações na contratação de empregados, a reforma do aprendizado, a criação da Agência Nacional para a Integração Social e Igualdade de Oportunidades e novas zonas francas (vide a seguir).

- Dos contratos de cidade aos contratos urbanos de integração social

Assinados entre o Estado e as coletividades territoriais, os contratos de cidade obrigam cada um dos parceiros a implementar ações para melhorar a vida cotidiana dos habitantes nos bairros que atravessam dificuldades e prevenir os riscos da exclusão social e urbana (bairros classificados como ZUS ou fora de ZUS). A atual geração de contratos de cidade cobre o período 2000-2006.

Esses contratos visam:

- favorecer a heterogeneidade no uso do habitat e a diversificação das funções desses bairros onde predomina o habitat social;
- coordenar as intervenções dos atores envolvidos na prevenção e na luta contra a exclusão;
- desenvolver o emprego e a economia local;
- tirar do isolamento esses bairros.

Essas ações são realizadas de forma a beneficiar os habitantes dos bairros em dificuldade, mas são incluídas no âmbito de um plano de desenvolvimento em escala urbana, podendo até abranger várias cidades. 70% dos 247 contratos assinados para o período 2000-2006, tem uma escala intercomunal.

Novos contratos serão assinados a partir de 1º de janeiro de 2007: *os contratos urbanos de integração social*. Dentro de uma preocupação de melhorar a eficácia, distinguem-se dos contratos de cidade principalmente em dois pontos:

- uma duração de 3 anos em vez de 6, podendo ser renovados após avaliação;
- tratarão de programas de ação plurianuais, contrariamente aos contratos de cidade que financiavam programas anuais.

Esses novos contratos terão seu eixo em 5 domínios prioritários: o acesso ao emprego e ao desenvolvimento econômico, a melhoria do habitat e do arcabouço de vida, o sucesso educativo e a igualdade de oportunidades, a cidadania e a prevenção da delinquência, bem como o acesso à saúde.

Os contratos, comunais ou intercomunais de acordo com os territórios, serão elaborados conjuntamente pelo Estado, o prefeito e, se for o caso, o presidente da intercomunalidade abrangida, em parceria com as outras coletividades territoriais, sobre a base de um projeto de integração social a favor dos bairros em dificuldade, na escala da comuna e da aglomeração. A lista dos territórios que podem vir a ser beneficiados por esses contratos deve ser decidida no 1º semestre de 2006.

15. A confluência do rural e do urbano: o *pays*

As políticas de ordenamento do território dos anos 1990 foram marcadas pelo desejo de valorizar os « territórios vividos », que correspondem à vida cotidiana das populações e que muitas vezes ignoram as fronteiras administrativas. Foi nesse contexto que a antiga noção de « *pays* » ressurgiu. Segundo os textos legislativos (LOADT de 4 de fevereiro de 1995, LOADDT de 25 junho de 1999, lei de urbanismo e habitat de 2 de julho de 2003), o *pays* é um território que apresenta uma integração geográfica, cultural, econômica ou social na escala de um território de vida ou de um território de emprego. Não se trata, portanto de um nível administrativo, porém é um território onde os atores locais podem definir os interesses socioeconômicos em uma escala suficientemente ampla para construir um projeto de desenvolvimento duradouro que responda às necessidades das populações.

Uma das principais vocações do *pays* é organizar uma área de solidariedade entre a cidade e o campo. A evolução dos modos de vida tem de fato conduzido a uma ampliação do intercâmbio entre os meios urbanos, periurbanos e rurais, tornando obsoleta a oposição cidade/campo, que por muito tempo prevaleceu na França. Entre os 352 *pays* recenseados em 1º de janeiro de 2006 (em projeto e reconhecidos), 70 incluíam uma (ou várias) comunidade de aglomeração ou comunidade urbana. As formas de organização dos *pays* foram recentemente flexibilizadas. Eles agora não são mais obrigados a constituir uma estrutura jurídica particular para representá-los.

O projeto global de desenvolvimento duradouro do *pays* é elaborado:

- por comunas ou por estruturas intercomunais que integram o território.

O *pays* inscreve-se claramente na lógica intercomunal. Hábitos antigos de intercomunalidade formaram um terreno fértil favorável à constituição dos *pays*. Por outro lado, os *pays* favoreceram o desenvolvimento da intercomunalidade, nos lugares em que não era usual.

- pelo Conselho de Desenvolvimento que reúne representantes dos meios sócio-econômicos, culturais, esportivos etc.

A associação da sociedade civil à vida do território é de fato um dos maiores trunfos na operacionalização do *pays*. A constituição do Conselho é obrigatória, mas cada *pays* é livre para organizá-lo da forma que preferir. A presença de representantes eleitos locais é, portanto, opcional.

O projeto de desenvolvimento é formalizado por uma Carta. Esse documento deve conter tanto um diagnóstico do território, permitindo conhecer suas transformações prováveis, como as orientações estratégicas visando responder aos desafios identificados. Com base nessa Carta, o Estado (o “*préfet*” da região) reconhece ou não o *pays* e suas fronteiras, depois do parecer do ou dos conselhos regionais e conselhos gerais respectivos.

Os *pays* em números

Em 1º de janeiro de 2006, havia registro de 358 *pays*, dos quais 321 reconhecidos e 37 em projeto. Em conjunto, abrangiam cerca de 45% da população francesa. Nos 321 *pays* reconhecidos havia cerca de 73.000 habitantes em 78 comunas com uma superfície de 1.187 km². Esses números abrangem, entretanto, situações bastante heterogêneas. Em termos de população, o menor *pays* reconhecido conta com pouco mais de 5.000 habitantes contra cerca de 420.000 habitantes para o mais populoso. No que tange às áreas, elas vão de 85 km² a 4.469 km². Cerca de um terço dos *pays* conta com menos de 50 comunas, quase um terço com 50 a 80 comunas e um pouco mais de um terço com 80 a mais de 200 comunas. Por fim, 90% das comunas dos *pays* são membros de um estabelecimento público de cooperação intercomunal com regime fiscal próprio.

Os *pays* manifestam-se em vários domínios. Constituem uma escala particularmente adequada para analisar a organização dos serviços para as pessoas e para modelar uma oferta de acordo com as características socioeconômicas da população. As Cartas formais dos *pays* abordam frequentemente as questões de transporte coletivo, os serviços às pessoas idosas ou o acolhimento de crianças, o atendimento em saúde pública, social ou médico-social. As políticas para estimular o emprego e o desenvolvimento econômico são também consideradas, bem como as questões ambientais ou culturais.

O projeto de desenvolvimento e as ações dele decorrentes podem integrar um contrato de *pays* (dentro do arcabouço do componente territorial dos contratos Estado-Região, vide item 12) permitindo ao *pays* receber financiamentos de seus principais parceiros. Esse contrato é assinado com o Estado, com a ou as regiões e, eventualmente, com o ou os departamentos respectivos. Existe na realidade uma grande variedade de situações. Certas regiões não desejam ser signatárias dos contratos concluídos entre o Estado e o *pays*. Outras, ainda que signatárias, conservam em paralelo seu mecanismo de contratos preexistente. Em 30 de junho de 2005, o Estado era signatário de cerca de 290 contratos de *pays*. Dentro de uma ótica de complementaridade cidade/campo, é interessante notar que, havendo um *pays* que inclui uma aglomeração elegível para um contrato de aglomeração, um acordo deve definir a complementaridade dos dois contratos.

Finalmente, cerca de 180 *pays* (reconhecidos ou em projeto) estão igualmente envolvidos no Programa de Desenvolvimento Rural Europeu LEADER + (vide item 9).

16. A política voltada para as zonas rurais

O campo francês passa por uma mudança profunda há várias décadas. Depois de ter conhecido um êxodo rural importante até meados dos anos setenta, elas se beneficiam atualmente de uma nova imagem e de um novo apelo junto às populações urbanas. Graças a essas transformações da sociedade, aparece uma nova França rural, uma França rural de três caras. Pode-se de fato distinguir no âmbito dos territórios rurais franceses:

- os « campos próximos das cidades » (periurbanos) que são marcados por uma ocupação residencial importante. A agricultura pode ainda ter alguma expressão, mas sofre uma forte pressão fundiária;
- os « novos campos » que desenvolvem ao mesmo tempo funções residenciais, turísticas e « da natureza » (locais com recursos hídricos, de manutenção da biodiversidade etc.). Eles apresentam o mais forte saldo migratório do território rural e mostram uma dinâmica de emprego bastante positiva;
- os « campos frágeis » constituídos por solos envelhecidos e de baixa densidade populacional. Esses territórios são caracterizados por um espaço rural de uso dominante agrícola ou industrial nos quais o tecido industrial mostra um declínio significativo. Eles acumulam as carências do nível de renda modesto e do declínio demográfico.

Nessa nova paisagem rural, a importância da ação pública passa a ser múltipla. Nos « campos das cidades », prova ser indispensável preservar os espaços e limitar a pressão fundiária. Mas é igualmente necessário acompanhar o impulso dos « novos campos » e criar uma dinâmica de desenvolvimento nas áreas de campo mais frágeis, aplicando os princípios da solidariedade nacional voltada para os territórios mais isolados.

Por fim, o conjunto do espaço rural francês deve ter garantido o acesso a serviços públicos de qualidade, mas sabendo adaptar-se às especificidades de cada território. O acesso às mais modernas tecnologias (Internet de alta velocidade, telefonia móvel) de informação e de comunicação (TIC) também é parte integrante dessa política voltada para os territórios rurais.

Por essa razão, o governo francês adotou, em outubro de 2003, novas medidas favorecendo o mundo rural (durante a reunião do Comitê Interministerial de Ordenamento e de Desenvolvimento do Território de 13 de setembro de 2003). Um grande número delas estão na lei de 23 de fevereiro de 2005 relativa ao desenvolvimento dos territórios rurais. A política francesa de defesa do mundo rural baseia-se sobre um conjunto de disposições tanto globais quanto setoriais, visando a responder às questões da ruralidade em toda sua diversidade.

Em nível econômico, essas medidas referem-se:

- à preservação da atividade agrícola, que tem um papel essencial tanto no plano econômico quanto em matéria de gestão das paisagens (política ativa de apoio na instalação de jovens agricultores, de atividades diversificadas, de formas de agricultura extensiva etc.);
- ao apoio às pequenas empresas artesanais ou industriais (medidas visando a facilitar a instalação em locais adaptados, acesso à formação, especialmente através dos « contratos de instalação e de formação » no comércio e no artesanato, ajuda à transmissão das empresas por ocasião da aposentadoria etc.);
- à ajuda para reforma e manutenção imobiliária das empresas,

- à extensão de medidas fiscais a setores promissores tais como o turismo ou a transferência de inovações etc.

Os pólos de excelência rural

Para promover o desenvolvimento econômico do campo, o governo francês decidiu, em final de 2005, apoiar financeiramente o desenvolvimento de pólos de excelência rural. Essa medida, paralela à dos pólos de competitividade, visa a sustentar projetos inovadores e capazes de criar empregos no meio rural, em 4 domínios prioritários:

- a promoção das riquezas naturais, culturais e turísticas;
- a valorização e a gestão dos biorecursos;
- a oferta de serviços e a recepção a novas populações;
- a inovação tecnológica nos domínios da produção agrícola, industrial, artesanal e de serviços.
- 300 pólos obterão seus títulos em 2006 através de uma chamada para apresentação de projetos.

Complementando essas medidas econômicas, uma série de iniciativas foram tomadas para favorecer a melhoria das condições de vida das pessoas que vivem em zonas rurais:

- melhoria do acesso à habitação de qualidade, através de políticas participativas incluindo o Estado e as coletividades locais (operações de renovação de unidades habitacionais antigas, aumento das unidades locativas);
- modernização dos serviços públicos com o objetivo de melhorar o acesso e de aumentar a eficiência;
- redução da « segregação digital » (facilitar o acesso às TIC) pelo desenvolvimento da Internet de alta velocidade e continuação da cobertura do território nacional em telefonia móvel.

As zonas de revitalização rural (ZRR) Criadas pela Lei de Orientação para o Ordenamento e o Desenvolvimento do Território de 4 de fevereiro de 1995, as zonas de revitalização rural (ZRR) agrupam territórios rurais que encontram dificuldades particulares, tais como baixa densidade demográfica e déficit estrutural no plano sócio-econômico. A classificação em ZRR permite às empresas desses territórios beneficiar-se desde o momento da criação da zona, de vantagens fiscais correspondentes (em setores tão variados como o artesanato, o comércio, a indústria, as atividades de pesquisa, de estudos ou de engenharia). Novas medidas aplicáveis às ZRR foram definidas em 2005. A reforma teve por meta ampliar os mecanismos fiscais e estimular agrupamentos intercomunais para que as ações empreendidas nas comunas em ZRR sejam mais eficazes. Paralelamente, a lista das comunas classificadas em ZRR foi revista para levar em conta as transformações socioeconômicas. Elas abrangem cerca de um terço do território nacional.

Uma parte importante das políticas nacionais voltadas para o espaço rural passa pela preservação dos espaços naturais, a saber:

- a política dos parques nacionais e dos parques naturais regionais;
- a proteção e valorização das zonas úmidas;
- a proteção e a valorização dos espaços pastoris nas montanhas e, de modo geral, a preservação da agricultura de montanha;
- a proteção dos espaços agrícolas e naturais situados na proximidade das cidades, especialmente pela modernização dos instrumentos de gestão fundiária.

Os parques naturais regionais

Os PNR são territórios com um rico patrimônio natural e cultural, mas cujo equilíbrio é frágil, através do qual as coletividades territoriais (regiões, departamentos, comunas) concebem um projeto de desenvolvimento duradouro. Esse projeto materializa-se em uma Carta, onde são detalhados os objetivos a serem atingidos e os meios a empregar tanto em matéria de proteção como de valorização do patrimônio natural e cultural. As limitações de um parque correspondem às das comunas que aderem à Carta. Elaborada para um período de 10 anos, deve ser objeto de uma aprovação do Estado. Por ocasião de sua renovação, o território pode ter seu título « PNR » retirado, se os compromissos não forem respeitados.

Atualmente existem 44 parques, cobrindo **12% do território francês (7 milhões de hectares)**. **Agrupam 3.690 comunas, com mais de 3 milhões de habitantes. O tamanho e a densidade de sua população são, entretanto muito variáveis. 36 deles tem seu território superposto pelo território de pelo menos um pays, fato que demanda uma articulação das duas situações.**

17. As políticas específicas para as áreas montanhosas e litorâneas

A França implantou políticas específicas para dois espaços particulares, o litoral e as montanhas. Cada uma dessas políticas apresenta as mesmas características:

- uma lei define os grandes princípios de ação;
- ela se apóia em instâncias consultivas;
- ela trata de questões relativas a esses espaços de maneira global levando em conta as especificidades territoriais.

O litoral

A França conta com 7.200 km de costa, dos quais 5.500 km na metrópole e 1.700 km ultramarinos. Esse espaço é bastante atrativo e sua densidade demográfica é praticamente três vezes mais elevada que a densidade média nacional (272 hab./km² contra 108 hab./km²). Daí haver uma forte urbanização e pressão fundiária que constituem uma ameaça para o meio ambiente. O litoral conhece igualmente um importante dinamismo econômico (especialmente turístico), que, entretanto, não é isento de fragilidades.

A política francesa procura sair do falso debate que opõe a salvaguarda do meio natural ao desenvolvimento dos territórios, para passar a um desenvolvimento equilibrado e duradouro do litoral baseado em uma urbanização controlada e uma economia diversificada.

A lei de 3 de janeiro de 1986 relativa ao ordenamento, à proteção e à valorização do litoral (chamada lei « litoral ») estabeleceu os princípios, permitindo conciliar a preservação dos espaços naturais e o ordenamento das zonas costeiras.

Em setembro de 2004, a França tomou um certo número de medidas para reviver sua política de beneficiamento das áreas litorâneas. Além da abordagem normativa da lei « litoral », o objetivo é desenvolver ações participativas (reunindo representantes do Estado, das coletividades locais, do mundo socioeconômico, do meio associativo etc.) no seu mais apropriado nível local.

Trata-se de avançar para um novo modo de atuação: a Gestão Integrada das Zonas Costeiras (GIZC). Apoiada pela União Européia, essa ação visa tratar do litoral em sua globalidade, procurando uma melhor articulação entre as políticas setoriais (política ambiental, urbanismo, desenvolvimento portuário etc.) realizadas até o presente de maneira muito dispersa. Essa gestão integrada deve também permitir conhecer, a partir de uma lógica terra/mar, os litorais e suas áreas interioranas, que frequentemente esquecem as numerosas interações que as unem. Foram selecionados, em agosto de 2005, 25 sítios de litoral através de uma chamada do Estado por projetos, com o objetivo de conduzir a título experimental as operações de GIZC.

Assim, foi criada uma instância consultiva nacional em fins de 2005, reunindo os diferentes atores litorâneos e o Conselho Nacional do Litoral.

As montanhas

A França conta com 6 maciços metropolitanos: os Alpes, o Maciço Central, os Vosges, o Jura, a Córsega e os Pireneus. Por outro lado, nos territórios ultramarinos, existem três maciços na Martinica, em Guadalupe e na ilha de Reunião. A superfície das áreas montanhosas francesas cobre 29% do território nacional e abriga cerca de 8 milhões de habitantes. Em sua origem, as políticas que beneficiam as montanhas eram basicamente setoriais e autônomas umas em relação às outras. Elas buscavam compensar as carências naturais das montanhas, priorizando a agricultura de montanha.

Desde a adoção da lei de 9 de janeiro de 1985 relativa ao desenvolvimento e à proteção das áreas montanhosas (chamada de « lei das montanhas »), o Estado incentiva um desenvolvimento global duradouro, permitindo o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico (que favorece a manutenção e o desenvolvimento das atividades) e a proteção dos espaços naturais. As medidas adotadas podem, por exemplo, unir agricultura e meio ambiente ou ordenamento (especialmente turístico) e meio ambiente. Entre os grandes temas da política das áreas de montanhas temos o ordenamento turístico, o apoio à agricultura de montanha e às florestas, a prevenção dos riscos naturais, o desenvolvimento das atividades diversificadas e a abertura dos maciços franceses para a Europa. A organização e a implantação dessa política são asseguradas pelos “*préfets*” coordenadores de maciços montanhosos, assistidos por superintendentes de maciços.

Deve-se igualmente fazer uma análise individual de cada área para entender e valorizar suas especificidades. O reconhecimento do papel do maciço é representado pelo Comitê de Maciço. Existe um para cada maciço metropolitano. Essa instância consultiva reúne representantes das coletividades locais, do mundo associativo e das categorias sócio profissionais. Para orientar a política de montanhas visando a uma maior descentralização, cada comitê é atualmente co-presidido pelo “*préfet*” coordenador de maciço e por um representante eleito do maciço (o presidente de sua comissão permanente do comitê).

Coerentemente com suas missões que foram consolidadas pela lei de 23 de fevereiro de 2005 relativa ao desenvolvimento dos territórios rurais, o Comitê de Maciço define os objetivos e determina as ações que julga desejáveis para o seu desenvolvimento e ordenamento. Ele também elabora o plano interregional de maciço que, tornado obrigatório, estabelece as grandes orientações estratégicas a médio e longo prazos. O comitê fornece igualmente seu parecer sobre o ordenamento turístico e é informado das medidas adotadas para beneficiar o meio ambiente.

Em nível nacional, os atores das montanhas dispõem de uma instância consultiva, o Conselho nacional das áreas montanhosas, criado pela « lei das montanhas » e presidido pelo Primeiro Ministro. Reunindo-se anualmente, ele assume ao mesmo tempo a vigília e a pressão propositiva em matéria de política das montanhas.

O governo se empenha ainda em promover junto à União Européia e às instâncias internacionais competentes o reconhecimento do desenvolvimento duradouro das montanhas como um objetivo principal. Com essa finalidade, pode propor ações ou iniciativas que possam ir de encontro a esse objetivo e, eventualmente, associar-se às organizações representativas das populações das áreas montanhosas.

AS POLÍTICAS SETORIAIS

18. A atratividade econômica e a competitividade da França

Reforçar a atratividade econômica e a competitividade da França é um dos maiores objetivos da política francesa de ordenamento do território. Trata-se de acompanhar os territórios mais dinâmicos (cf. política industrial a favor dos pólos de competitividade ou das redes de empresas), mas também ajudar os mais frágeis a obter os meios necessários para seu desenvolvimento (cf. Incentivos para ordenamento do território).

Os pólos de competitividade

Ocupando o quinto lugar em nível mundial, a indústria francesa é poderosa e competitiva. Ela estrutura e conduz o conjunto da economia nacional: representa 80% do comércio exterior e permanece atrativa para os investidores internacionais.

Em um mundo em permanente evolução e cada vez mais concorrencial o reforço do conhecimento tecnológico constitui um fator crucial para seu futuro. Somente a exploração comum dos recursos e das atribuições, bem como a existência de uma colaboração estreita entre todos os atores de uma atividade destinada ao mesmo mercado final pode permitir à indústria beneficiar-se dos frutos da inovação e, inversamente, pode a inovação alimentar-se das soluções industriais.

Eis a razão pela qual o Governo francês adotou, em setembro de 2004, uma nova estratégia industrial que se baseia na implantação de « pólos de competitividade ». Eles devem permitir o reforço do potencial industrial francês, criar as condições favoráveis para o surgimento de novas atividades com forte visibilidade internacional e, daí, melhorar a atratividade dos territórios.

Um pólo de competitividade se define como a combinação, sobre um determinado território, de empresas, de centros de formação e de unidades de pesquisa:

- envolvidos em um processo de parceria destinado a liberar as sinergias que envolvem projetos comuns de caráter inovador;
- dispondo da massa crítica necessária para conseguir visibilidade internacional.

Essa parceria pode se organizar focando um mercado ou um domínio tecnológico. Mas, em todos os casos, inovação e visibilidade internacional representam fatores essenciais no reconhecimento dos pólos.

Foram selecionados 67 pólos em julho de 2005, através de chamada de projetos. Entre eles, 6 pólos mundiais e 9 pólos com potencial para se tornarem mundiais foram identificados em função de sua importância para a visibilidade internacional da indústria francesa e de seu peso na concorrência econômica mundial. Esses pólos abrangem setores diversos como a saúde, a nanotecnologia, a eletrônica e a informática, o agro-negócio ou a oceanografia e a construção naval.

Esses pólos receberão uma ajuda financeira de 1,5 bilhões de euros durante 3 anos, dos quais:

- 700 milhões de euros do Estado;
- 500 milhões de euros de agências públicas especializadas em inovação e pesquisa e de um estabelecimento público financeiro;
- 300 milhões de euros de isenções fiscais e redução de encargos sociais.

Essas verbas de ajuda são destinadas a financiar os trabalhos de pesquisa e desenvolvimento realizados pelas empresas em parceria com os centros de pesquisa, bem como outros aspectos não vinculados diretamente à inovação tecnológica, necessários ao desenvolvimento permanente dos pólos. Esses aspectos abrangem ações de segurança e de inteligência econômicas, desenvolvimento da dimensão internacional dos pólos, melhoria da gestão dos recursos humanos (especialmente o apoio a grupos de empregadores), acesso às novas tecnologias de informação e de comunicação, melhoria das condições de vida das pessoas das empresas envolvidas etc.

Os créditos poderiam ter origem nos fundos europeus e nas subvenções concedidas pelas coletividades territoriais que quisessem participar do processo. As regiões são especialmente convidadas a participar do mecanismo. O Estado pretende buscar, juntamente com elas, os meios para articular essa estratégia industrial da melhor forma possível com as de desenvolvimento econômico das regiões que viram suas atribuições ampliadas nesse domínio, em consequência das novas leis sobre a descentralização adotadas em 2003-2004.

Os sistemas produtivos locais

O Estado francês vai continuar, paralelamente ao seu apoio aos pólos de competitividade, sua política a favor dos *clusters* de empresas que, mesmo não tendo o tamanho dos pólos de competitividade, são eles essenciais na atratividade dos territórios. Uma soma significativa de 4 milhões de euros por ano será alocada a eles durante três anos.

Na França, a denominação *clusters* de empresas define os Sistemas Produtivos Locais (SPL). Trata-se de agrupamentos de empresas e de instituições (estabelecimentos de ensino, coletividades territoriais, etc.), próximos geograficamente, que colaboram em um mesmo setor de atividade. O termo francês SPL corresponde ao termo anglo-saxônico de *cluster*.

Iniciada em 1998 pela DATAR e continuada pela DIACT, essa política permitiu avaliar uma centena de projetos que se beneficiaram de um apoio financeiro de 5 milhões de euros. Uma avaliação dessa política permitiu evidenciar:

- os efeitos positivos sobre o emprego nas empresas que participam desse tipo de rede;
- a implantação de estruturas de gestão coletiva dos recursos (agrupamentos de empregadores, sociedades comuns de gestão de equipamentos);
- as ações para desenvolver novos mercados.

Estabelecida em 2001, a Comissão Nacional SPL assegura funções de coleta de experiências, de condução da política a favor dos SPL e de decisão referente ao financiamento de projetos inovadores e de parcerias transnacionais entre SPL. Essa política vai prosseguir em estreita ligação com as regiões a partir de agora.

O desenvolvimento dos SPL não é um fenômeno próprio à França. O processo é observado, já há alguns anos, tanto em países desenvolvidos como nos emergentes. A Europa contaria sozinha com cerca de 470 *clusters*, quase à metade, representando atividades de alta tecnologia (biotecnologia, TIC, meio ambiente). Na França, todas as cadeias produtivas e todos os tipos de território são representados, porém o modelo dominante é constituído pelas atividades industriais (têxtil, subcontratação mecânica, indústria agroalimentar etc.). Os projetos de alta tecnologia são, entretanto, produzidos pelos pólos de competitividade.

A Agência francesa para investimentos externos

Com o objetivo de promover o território francês junto a investidores externos, a França criou um organismo especializado, a Agência francesa para investimentos internacionais (AFII). Esse estabelecimento público de caráter industrial e comercial, implantado em 2001, está sob a tutela dupla do Ministro de economia e finanças e do Ministro encarregado do ordenamento do território, que garantem a maior parte do seu financiamento. Assim, em 2005, de um orçamento de 15 milhões de euros, 7,4 milhões originavam-se do ordenamento do território e 4,9 milhões das finanças.

A agência assumiu as seguintes missões:

- a promoção do território nacional e a prospecção dos investidores e dos projetos com mobilidade internacional;
- a coordenação do conjunto dos atores e especialistas que intervêm na prospecção e na recepção dos investidores;
- a observação e os estudos sobre investimentos internacionais;
- ser organismo de referência em matéria de política de promoção do território francês;
- a construção da imagem da « França » no exterior.

O efetivo da agência é de cerca de 140 pessoas divididas entre a sede (em Paris) e uma rede no exterior, constituída de 22 escritórios da « Invest in France Agencies » no exterior, contando com 12 escritórios na Europa, 7 na Ásia e 3 na América do Norte. A AFII está presente em cerca de trinta outros países através de representantes no quadro de algumas diretorias de relações econômicas no exterior (DREE) do Ministério de Economia e Finanças.

Presidida por um embaixador representante junto aos investimentos internacionais, a AFII é administrada por um conselho de administração de 18 membros dos quais, com exceção de seu presidente, 7 representam o Estado, 4 as coletividades territoriais, 4 personalidades qualificadas e 2 representantes do pessoal da agência. Essa composição reflete a vontade do Estado para trabalhar em parceria com as coletividades territoriais, especialmente com as regiões.

Em 2004, a ação da AFII e de sua rede territorial (agências de desenvolvimento regionais, vide item 8) resultou no seguinte balanço: 33.200 empregos foram criados ou consolidados graças a investimentos externos. A origem geográfica deles varia pouco de um ano para outro: os Estados Unidos permanecem à frente, (cerca de um quarto dos projetos), seguidos pela Alemanha. No total, 58% desses investimentos tem origem européia.

Concentram-se em sua maioria nos setores de automóveis, transportes, armazenamento, obras públicas, material elétrico e eletrônico e, em menor medida, nas atividades de serviços comerciais ou financeiros, química, transformação de matérias plásticas, bioquímica e setor agro-alimentar (as estatísticas da AFII contabilizam somente projetos ditos de investimentos de mobilidade internacional, excluindo a distribuição e o turismo).

Em termos geográficos, os investidores se instalaram principalmente em cinco regiões: a Ile de France, Rhône-Alpes, Lorraine, Midi Pyrénées e Provence-Alpes-Côte d'Azur.

O Incentivo de Ordenamento do Território (PAT)

- O PAT atual

O Incentivo de Ordenamento do Território (PAT) visa a corrigir os desequilíbrios de desenvolvimento, favorecendo a localização ou o surgimento de projetos criadores de empregos e de investimento nos territórios mais frágeis. Essa subvenção do Estado pode ser concedida às empresas industriais ou de serviços para a indústria que esteja sendo criada, ou que estenda suas atividades para essas zonas frágeis. Ela faz parte dos Auxílios com finalidade regional (AFR) cuja operacionalização obedece a regulamentos comunitários.

A decisão de atribuição do PAT é de responsabilidade do Ministro encarregado do ordenamento do território após parecer do Comitê interministerial de auxílio para a localização de atividades (CIALA) cuja secretaria é assegurada pela DIACT. Para serem elegíveis a receberem o PAT, os projetos devem ultrapassar certos pisos de investimento e de empregos criados.

O percentual de incentivo é variável segundo zonas (11,5 a 23% de ajuda) conforme as regras europeias de concorrência. Seu montante é limitado a 8.000 euros ou 11.000 euros por emprego criado. O PAT faz de fato parte dos auxílios ditos « para finalidades regionais », ajudas ao investimento nas empresas que os Estados membros da União podem atribuir, a título excepcional, para desenvolver as regiões em dificuldade.

Um decreto (« o decreto PAT ») definiu um mapa para os projetos industriais (chamado de PAT indústria) que é validado pela Comissão Europeia a cada 6 anos. Ele serve de referência para o apoio público aos investimentos das grandes empresas, para as intervenções do Estado, as isenções fiscais, as ajudas das coletividades territoriais e de outros intervenientes públicos.

Esse zoneamento é, portanto determinante para o desenvolvimento econômico regional.

O PAT pode igualmente apoiar projetos de pesquisa e desenvolvimento empresarial na maior parte do território.

Nesses últimos dez anos, perto de 850 milhões de euros a título de PAT foram atribuídos, permitindo acompanhar cerca de 1.600 projetos, representando a criação de cerca de 160.000 empregos anunciados e perto de 24 bilhões de euros de investimento. O PAT intervém especialmente por ocasião do acolhimento de projetos de mobilidade internacional (cf. Usina Toyota em Valenciennes). As cinco regiões que mais tem se beneficiado do PAT são o Norte-Pas de Calais, a Lorraine, a Provence-Alpes-Côte d'Azur, os pays do Loire e a Bretagne.

- Um mecanismo renovado para 2007-2013

A Comissão Europeia adotou, em dezembro de 2005, suas novas orientações relativas aos Auxílios com Finalidade Regional (AFR) que entrarão em vigor a contar de 1º de janeiro de 2007, por um prazo de 7 anos. As condições de operacionalização do PAT, que faz parte dos AFR, estão, portanto em curso de revisão.

Com exceção dos departamentos ultramarinos que estão totalmente incluídos, serão elegíveis para o PAT na França cerca 15,5% da população, ou seja, 9,329 milhões de habitantes. A taxa de cobertura da metrópole terá de fato uma diminuição de 55% em relação ao período 2000-2006. No início de 2006 o governo francês repartiu entre a população elegível das regiões a partir de critérios sócio-econômicos que incluem a taxa de desemprego e a vulnerabilidade diante das crises econômicas.

A França apresenta igualmente uma taxa de população elegível de 6,9%, ou seja, 4,152 milhões de habitantes, para classificar a título temporário, até 31 dezembro de 2008, uma parte das zonas que perderão sua elegibilidade para o PAT. A distribuição entre as regiões dessa população elegível foi determinada em função da porcentagem de perda de cada região frente ao total da perda nacional.

Em consequência dessa distribuição entre regiões das populações elegíveis, o mapa do PAT será elaborado com base em propostas dos “*préfets*” de região, após articulação com os parceiros regionais ao longo de 2006.

Finalmente, o Governo definiu uma reserva nacional de população de mais de 400.000 habitantes que será utilizada no futuro para classificar como zonas beneficiadas pelo PAT territórios que venham a sofrer algum desastre econômico considerável.

19. Os transportes

A França dos anos 50-60 estava sub-equipada em matéria de infraestrutura de transportes. Graças aos importantes esforços de construção realizados nesses últimos 40 anos, os atrasos são atualmente inexistentes. Com 11 000 km de rodovias e 48% da rede europeia de ferrovias de alta velocidade, a França está tão bem equipada quanto seus vizinhos europeus. Na realidade, o congestionamento do tráfego viário na França é menor do que no Norte da Europa.

O início do século XXI faz nascer um novo contexto. Mesmo se o crescimento dos transportes aparente ser menos importante que nos últimos 20 anos, ele vai continuar. O « desaparecimento » das fronteiras em consequência da construção europeia, a multiplicação dos intercâmbios (profissionais e turísticos), bem como a abertura das economias são fatores de crescimento do tráfego.

Para responder a essa realidade, a França deve conduzir uma política sustentável de transportes, isto é, uma política que concilie três objetivos de igual importância: o desenvolvimento econômico, a atratividade dos territórios, bem como a consideração das questões ambientais.

O desenvolvimento econômico e a atratividade dependem da boa acessibilidade dos territórios franceses. Além das malhas viárias nacionais de alta qualidade que são uma realidade, os territórios devem em seu conjunto poder se beneficiar da abertura facilitada para a Europa. Trata-se também de melhorar o atendimento das regiões isoladas e garantir a qualidade da acessibilidade das metrópoles francesas com vocação internacional. Isso pressupõe especialmente organizar verdadeiros pólos multimodais em torno das plataformas aeroportuárias, assegurando sua conexão a serviços ferroviários rápidos e seu atendimento por transportes de massa.

Levar em conta o meio ambiente significa reequilibrar as diferentes modalidades de transporte, transferindo parte do tráfego viário para modalidades menos poluentes: ferroviária, fluvial ou marítima. O transporte fluvial passa atualmente por um forte crescimento na Europa. É preciso igualmente buscar uma melhor utilização da infraestrutura existente, o que permitiria uma melhor rentabilidade tanto ecológica como financeira.

Para responder a esses objetivos, o governo francês definiu, em fins de 2003, uma nova política de transportes. Ela se baseia em um programa ambicioso de infraestrutura a se realizar ou a ser iniciado até 2012, complementado pelos projetos abaixo mencionados, planejados com o horizonte em 2025:

- continuação do desenvolvimento da rede ferroviária de alta velocidade, com 8 projetos de novas linhas, das quais 4 de nível internacional (TGV para a Alemanha, Itália, Espanha);
- desenvolvimento do transporte ferroviário de carga em 5 eixos principais;
- desenvolvimento do transporte fluvial especialmente através da realização de um canal de grande envergadura ligando as bacias do Sena e do Oise ao Norte da Europa (canal Sena Norte);
- organização de plataformas portuárias para o comércio mundial e desenvolvimento da cabotagem marítima para aliviar o tráfego viário do litoral;
- 6 ligações (rodoviárias e ferroviárias) para aumentar a acessibilidade de territórios isolados;
- 9 projetos rodoviários;
- 2 projetos aeroportuários e melhoria do atendimento aos aeroportos existentes.

Para conduzir essa política, o governo criou, no final de 2004, a Agência para o financiamento de infraestrutura de transporte da França (AFITF). A Agência investirá 7,5 bilhões de euros para a realização desse programa. Seus recursos financeiros foram reforçados em final de 2005 em função desse objetivo e deverão ser buscados recursos de parcerias público-privadas, ainda pouco desenvolvidas na França.

O campo de intervenção da AFITF foi também estendido ao componente infraestrutura dos contratos de plano Estado-Região para acelerar a realização das operações previstas.

20. O ordenamento digital dos territórios

O acesso às tecnologias de informação e de comunicação (TIC) constitui um elemento chave na atratividade dos territórios e da competitividade das empresas. As TIC representam igualmente um fator de forte integração social, com a administração eletrônica possibilitando o acesso aos serviços públicos em todos os pontos do território.

Uma intervenção pública necessária

As características físicas de um país como a França não facilitam a implementação das TIC. As importantes zonas montanhosas em parte entremeadas com territórios rurais pouco densos são entraves ao desenvolvimento de projetos economicamente viáveis produzidos por investidores privados. Para esses territórios, a intervenção pública é necessária. O Estado francês adotou assim, em novembro de 2002, um programa de apoio que visa a desenvolver a infraestrutura e os usos, o Plano RE/SO/2007 (por uma República Digital na Sociedade de Informação). Esse plano foi complementado por diversas medidas adotadas em 2003 e 2004, durante os Comitês Interministeriais de Ordenamento e de Desenvolvimento do Território (CIADT).

Foram acertados três objetivos principais:

- unir até 2007 todas as comunas através de redes de alta velocidade (banda larga) e atingir o número de 10 milhões de assinantes de alta velocidade até essa data;
- desenvolver uma oferta de altíssima velocidade (> 100 MB/s) para as zonas de atividades, os pólos de competitividade e certas aglomerações em função de suas necessidades;
- unir 99 a 100 % da população através de redes de telefonia móvel até o final do ano 2006.

Diferentes ministérios e organismos participam na implementação dessa política. Entre os serviços centrais do Estado estão mobilizados a DIACT, a Delegação para os usos da Internet e a Agência para o Desenvolvimento da Administração Eletrônica (ADAE). Os serviços desconcentrados do Estado garantem, de sua parte, a complementaridade das iniciativas privadas e públicas e, se necessário, levam seu conhecimento às coletividades territoriais cada vez mais numerosas para que elas se equipem em matéria de TIC.

Em defesa da Alta velocidade

Do ponto de vista do desenvolvimento da infraestrutura, o objetivo é incentivar o uso das diversas tecnologias, cada uma com suas qualidades, segundo os territórios onde elas são implantadas, tais como ADSL, cabo e redes de Corrente Portadora em Linha – CPL – (rede de distribuição elétrica de baixa ou média tensão), bem adaptadas para as zonas urbanas; WIFI, WIMAX ou satélite, mais adequadas às zonas periurbanas ou rurais. A DIACT participou, ao lado de outros ministérios, na preparação de diversas medidas (administrativas e fiscais, chamadas de projetos) visando a assegurar o desenvolvimento dessas tecnologias.

Do ponto de vista dos atores, a principal dificuldade foi afastar as incertezas jurídicas que limitavam a participação das coletividades territoriais. Graças à lei de segurança digital de 21 de junho de 2004, elas atualmente podem fazê-lo, desde que tenham constatado alguma insuficiência da iniciativa privada. Podem colocar à disposição dos operadores de telecomunicações, em condições não discriminatórias, as redes de equipamentos das quais são proprietárias ou que irão instalar.

Finalmente, do ponto de vista dos usos, o Estado presta grande atenção à apropriação das TIC pelo conjunto da população e das empresas. Nesse arcabouço, a DIACT realiza, com apoio de parceiros institucionais, diferentes chamadas de projetos para dar apoio às iniciativas das coletividades territoriais, ajudar as pequenas e médias empresas a recorrer às TIC ou privilegiar o desenvolvimento de telecentros (escritórios equipados com banda larga e acolhendo trabalhadores de diversas empresas ou independentes).

Internet: a França recuperou seu atraso

Em meados de 2005, a França registrava:

- 25 milhões de internautas, ou seja, quase 50% da população de mais de 11 anos;
- 7,9 milhões de assinantes de banda larga contra 3,6 milhões em final de 2003.

Em defesa da telefonia móvel

Uma ampla articulação entre atores públicos e privados resultou na elaboração de um programa de ação, o programa « Zonas brancas », destinado a melhorar a cobertura do território francês pelas redes de telefonia móvel. Oficializado em julho de 2003 e consolidado em julho de 2004, ele envolve o Estado, a Associação dos Prefeitos da França, a Assembléia dos Departamentos da França, a Agência Reguladora das Telecomunicações e as três operadoras de telefonia móvel da França.

O objetivo é cobrir as cidades centrais de mais de 3.000 comunas (principalmente em zonas rurais), os eixos de transporte prioritários e as zonas turísticas de forte afluência que não são atualmente servidas por nenhum operador. Assim, ao final do programa em fins de 2006, 99% da população francesa será beneficiada pelos serviços oferecidos pela telefonia móvel de 2ª geração (GSM), segundo duas tecnologias:

- *roaming* local : um único operador instala as antenas e os equipamentos de telecomunicação e acolhe em sua rede os clientes das outras operadoras;
- compartilhamento da infraestrutura: várias operadoras repartem uma mesma torre, cada operador participante local instala seu próprio material.

Em meados de 2005, a França registrava 45,4 milhões de assinantes de telefonia móvel, ou seja um índice de utilização de 75,2%.

21. Os serviços dedicados ao público

Os serviços públicos são um tema recorrente na política de ordenamento do território. A população francesa valoriza bastante sua presença, seja em zonas rurais ou urbanas e enxerga em sua presença um símbolo da República.

A expressão *serviços públicos* não tem equivalente nos outros países europeus. A União Européia prefere chamá-los de serviços de interesse geral (SIG) e de serviços econômicos de interesse geral (SIEG). O que abrangem então os Serviços Públicos ? Torna-se difícil utilizar uma definição exata, cada francês tem sua própria visão. Às vezes são os correios, a escola, o serviço de gás ou de água, os serviços coletivos de transporte etc. Alguns são assegurados pelo Estado, outros pelas coletividades territoriais, outros ainda por estabelecimentos públicos ou semi-públicos, outros enfim por empresas privadas. A tendência hoje é de trocar progressivamente o termo « serviço público » por « serviço ao público », porque essa noção permite incluir igualmente, por exemplo, a medicina urbana (que se exerce fora dos hospitais) ou as creches.

Da mesma forma que nos outros países europeus, os serviços públicos franceses devem atualmente encontrar um equilíbrio entre a necessidade de sua presença, fator de atratividade e de desenvolvimento dos territórios, e um custo de serviço suportável pela sociedade. Esse equilíbrio é muito mais difícil de encontrar porque devem ser levadas em conta as transformações demográficas recentes, tanto do mundo rural como do mundo urbano ou periurbano. A organização de certas redes que datam às vezes do século XIX , é hoje totalmente obsoleta.

O objetivo das políticas conduzidas atualmente pelo Estado para beneficiar os serviços públicos é de desenvolvê-los e modernizá-los dentro de condições aceitáveis por aqueles a quem se destinam. Para conseguir atingir esse objetivo, privilegia-se a busca de um consenso entre os diferentes atores (o Estado, as coletividades territoriais, os usuários e algumas vezes as empresas privadas).

Os comitês interministeriais de ordenamento e de desenvolvimento do território de 13 dezembro de 2002 e 4 de setembro de 2003 decidiram, então, iniciar um exame profundo dos mecanismos de articulação

e de coordenação na organização dos serviços públicos nos territórios. Várias medidas foram introduzidas na lei de 23 de fevereiro de 2005 sobre o desenvolvimento dos territórios rurais.

O papel do “*préfet*” de departamento, como eixo do mecanismo, foi reconfirmado. Ele deve ser informado das perspectivas de evolução da organização dos serviços públicos e pode liderar a articulação local de todo o projeto de reorganização. Para tanto, ele dispõe de dois instrumentos:

- a Comissão Departamental de Organização e Modernização dos Serviços Públicos (CDOMSP). Criada em 1995, reúne os representantes do Estado, das coletividades territoriais e dos serviços públicos respectivos. Seu funcionamento acaba de ser flexibilizado;
- a comissão departamental de presença postal territorial, que possui o papel de espaço de articulação unicamente para os serviços postais.

Salvo em casos excepcionais, não pode haver mais de 10% da população de um departamento a uma distância de mais de 5 km e a mais de 20 minutos de automóvel dos pontos mais próximos dos Correios. Um « fundo postal nacional de ajuste territorial » foi criado para financiar os eventuais pontos de contatos a serem abertos como consequência desse dispositivo (lei de 20 maio de 2005 relativa à regulamentação das atividades postais).

- as comissões departamentais e acadêmicas no âmbito da educação nacional são ouvidas em todos os assuntos relativos à rede escolar.

Além da evolução das formas dessa articulação, trata-se igualmente de fazer progredir a articulação sobre o seu conteúdo levando os atores respectivos a pensar de maneira global, isto é, levando em conta o conjunto dos serviços sobre um mesmo território. O raciocínio serviço a serviço, que prevaleceu durante muito tempo, mostrou suas limitações. A escala espacial utilizada para essa articulação é *a priori* a do departamento, mas territórios infra-departamentais, como os *pays*, são igualmente passíveis de consideração. Essa visão global dos serviços vai de encontro ao desejo de priorizar a análise das necessidades das populações (frente à oferta) para poder atender às suas novas expectativas. As transformações da sociedade francesa, tais como a chegada de novas populações às zonas rurais, fizeram aparecer novas necessidades que não podem ser descartadas.

Desde julho de 2003, foram realizadas experiências piloto em vários departamentos para buscar novas formas de acesso aos serviços públicos. Depois, durante o segundo semestre de 2005, foi organizada uma consulta muito ampla aos atores públicos locais e aos habitantes do mundo rural (consultas através dos “*préfets*”, somadas ao trabalho de uma conferência nacional dos serviços públicos em meio rural).

Uma das idéias testadas há alguns anos é o compartilhamento de alguns serviços:

- seja integrando vários serviços públicos em um mesmo local. Esse compartilhamento se apóia também no desenvolvimento de Casas de Serviços Públicos (MSP) (balcões de serviços públicos), principalmente nas vilas rurais ou nos bairros de subúrbio. Essas MSP são espaços únicos onde vários serviços do Estado, das coletividades locais ou de organismos públicos prestam serviços à população. Provenientes de experiências realizadas desde o início dos anos 90, as MSP tiveram seu arcabouço jurídico flexibilizado pela lei sobre o desenvolvimento dos territórios rurais de fevereiro de 2005, com o objetivo de permitir também a presença de serviços privados.
- seja pela prestação de um serviço por outro serviço. Em vários departamentos rurais foram concluídos acordos para que os Correios possam vender passagens de trem da Sociedade Nacional das Ferrovias Francesas (SNCF), estabelecimento público de caráter industrial e comercial.

Dentro do arcabouço da reforma do serviço público de emprego, o Estado quer estimular a implantação de um novo tipo de MSP, as Casas de Emprego, para oferecer aos desempregados e às empresas um serviço de melhor qualidade. Essas Casas objetivam unir e coordenar, na escala de uma bacia de empregos e em torno das coletividades locais afetadas, a atuação dos diferentes atores do serviço público que trata de emprego (medida do programa de integração social, lei de 18 de janeiro de 2005).

A localização em um espaço único permite simplificar as operações para o usuário e evita a confusão diante do número de serviços com os quais deve tratar. Um dos maiores desafios dos serviços públicos nos próximos anos é colocar de fato o usuário como centro de seu objetivo.

Finalmente, o Estado e as coletividades territoriais conferem uma importância particular à disseminação das Tecnologias de Informação e Comunicação (vide item 20) para desenvolver a « administração *on line* » ou « administração eletrônica ». Noventa por cento dos formulários administrativos são desde já acessíveis pela Internet e mais de 7.000 sites públicos foram registrados. A prova de interesse cada vez maior dos franceses por essa nova forma de administração é o número de declarações de imposto de renda preenchidas via Internet, que passou de 150.000 em 2002 para mais de 1,2 milhão em 2004.

22. O ensino superior e a pesquisa

A produção e a disseminação dos « saberes » assumiu uma importância capital para a atratividade e o dinamismo dos territórios. Eis porque a União Européia tem como objetivo tornar a Europa o primeiro espaço mundial da « economia do conhecimento ».

Nesse contexto, a França deve assegurar a qualidade e a competitividade de seu sistema de ensino superior e de pesquisa, uma vez que a competição internacional nesse domínio continua crescendo, evitando, ao mesmo tempo, que a distribuição espacial dos equipamentos fique desequilibrada. Trata-se de definir para cada escala territorial uma oferta adequada de serviços e de equipamentos.

No início dos anos 90 a França implantou um programa de ação destinado ao ensino superior e à pesquisa, o plano «Universidade 2000 », para responder a dois grandes desafios:

- assegurar o acolhimento de estudantes cujo número estava em forte crescimento na época;
- distribuir melhor os estabelecimentos de ensino superior por todo o território nacional, por estarem excessivamente concentrados em Paris.

Foram implantadas novas instalações universitárias nas regiões. Institutos Universitários Tecnológicos (IUT) e Seções Técnicas Superiores (STS) - formações de ensino superior – foram instalados nas cidades médias, e foram criadas universidades em torno da região parisiense. Seguindo uma lógica de democratização do acesso ao ensino superior, atualmente não há, na metrópole, dois locais sem equipamento universitário a mais de 30 km de distância.

Um novo plano, « Universidade do 3º milênio » ou « U3M », foi inaugurado em 1998 para melhorar a qualidade dos equipamentos e reforçar a ação dos estabelecimentos em matéria de desenvolvimento econômico e tecnológico. As ações desse programa que está em fase de conclusão, são especialmente mencionadas nos contratos de plano Estado-Região 2000-2006, tratando-se de operações de recuperação de estabelecimentos, operações de melhoria da habitação estudantil, desenvolvimento de plataformas tecnológicas, entre outros. Trata-se também de tornar visível a pesquisa francesa em escala européia e mundial:

- através de apoio em equipes locais de qualidade;
- assegurando a inserção em rede de pólos de competências (centros de ciências humanas, centros nacionais de pesquisa tecnológica, institutos de formação e de pesquisa da medicina etc.);
- destacando as prioridades regionais;
- multiplicando as colaborações e parcerias com equipes européias e internacionais.

A França prepara atualmente o pós « U3M ». Foi iniciada uma análise interministerial sobre o futuro do sistema de ensino superior e de pesquisa, tanto do ponto de vista da distribuição espacial dos estabelecimentos como do seu papel. O contexto evoluiu. O número de estudantes está diminuindo. O sistema europeu harmonizado de diplomas se implanta (LMD : Licence-Master-Dotorat), ao mesmo tempo em que as exigências de internacionalização e de excelência da pesquisa não param de aumentar.

Uma das chaves do futuro do sistema de ensino superior e de pesquisa francês será sua capacidade de valorizar a pesquisa e a transferência de tecnologia junto às empresas. Esse aspecto é ainda pouco considerado pelas universidades ou estabelecimentos franceses de pesquisa. A política de transferências tecnológicas, iniciada nos anos 80 (implantação de Centros Regionais de Inovação e de Transferência de Tecnologia –CRITT-, de redes de difusão tecnológica etc.) deverá continuar, fortalecendo a cooperação entre os atores públicos e privados. A outra prioridade será dar continuidade à valorização dos pólos de excelência franceses no quadro

da política europeia de pesquisa. Essas ações se alinham às políticas de pólos de competitividade e de apoio às metrópoles que a França está iniciando.

PARA SABER MAIS ATRAVÉS DA INTERNET

Sites generalistas

DIACT
1 avenue Charles Floquet, 75007 Paris
tel. : 00.33.1.40.65.12.34
www.diact.gouv.fr

Observatório dos territórios
www.territoires.gouv.fr

Portal sobre a vida pública francesa (administração, legislação etc.)
www.vie-publique.fr

1. A organização político-administrativa da França

www.conseil-constitutionnel.fr
www.elysee.fr
www.premier-ministre.gouv.fr
www.senat.fr
www.assemblee-nationale.fr
www.justice.gouv.fr
www.conseil-etat.fr
www.ccomptes.fr

Textos legislativos e regulamentares
www.legifrance.gouv.fr

2. A dinâmica demográfica e espacial da França

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
(Instituto nacional da estatística e dos estudos econômicos)
www.insee.fr

3. Os objetivos da política de ordenamento do território na França

Vide o site da DIACT

4. A Delegação interministerial para o ordenamento e para a competitividade dos territórios

Vide o site da DIACT

5. A organização do Estado em nível regional e sub-regional

Ministère de l'Intérieur (Ministério do Interior)
www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c4_les_prefectures

6. As coletividades territoriais

Assemblée des départements de France (ADF) (Assembleia dos departamentos da França)
www.departement.org

Association des maires de France (AMF) (Associação dos prefeitos da França)
www.amf.asso.fr

Association des régions de France (ARF) (Associação das regiões da França)
www.arf.asso.fr

Ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales)
(Ministério do Interior - Diretoria geral das coletividades locais)
www.dgcl.interieur.gouv.fr

7. O fenômeno intercomunal

Assemblée des communautés de France (ADCF) (Assembléia das comunas francesas)
www.intercommunalites.com

8. Os atores sócio-econômicos

Conseil économique et social (Conselho econômico e social)
www.conseil-economique-et-social.fr

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)
(Assembléia das câmaras francesas de comércio e indústria)
www.acfci.cci.fr

Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)
(Assembléia permanente das câmaras profissionais)
www.apcm.com

Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)
(Assembléia permanente das câmaras de agricultura)

www.apca.chambragri.fr

Conseil national pour les économies régionales (CNER) (agences de développement)
(Conselho nacional para as economias regionais – agências de desenvolvimento)
www.cner-france.com

Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) (Federação nacional das agências de urbanismo)
www.fnau.org

9. A política europeia de integração económica e social no âmbito da França

Portal da União Europeia
www.europa.eu.int

sites franceses

www.projetsdeurope.gouv.fr (sobre o conjunto dos programas)

www.una-leader.org (sobre Leader +)

10. A cooperação da França com seus vizinhos europeus

Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE)
(Observatório em rede sobre o ordenamento do território europeu)
www.espon.lu

Representante frances do ORATE : Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement du territoire européen (RIATE) (Rede interdisciplinar sobre o ordenamento do território europeu)
www.ums-riate.com

Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) (Missão operacional de além-fronteiras)
www.espaces-transfrontaliers.org

Association française du Conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) (Associação francesa do Conselho das comunas e regiões da Europa)
www.afccre.asso.fr

11. O planeamento espacial

Vide o site da DIACT

12. A política contratual

Vide o site da DIACT

13. O desenvolvimento duradouro, uma prioridade transversal

Ministère de l'écologie et du développement durable
(Ministério da ecologia e do desenvolvimento duradouro)
www.environnement.gouv.fr

Comité français pour l'environnement et le développement durable (Comité 21)
(Comité francês para o meio ambiente e o desenvolvimento duradouro – Comité 21)
www.comite21.org

www.agenda21france.org

14. As políticas urbanas

Sobre a política de aglomerações
www.agglo.org

Sobre a política metropolitana
www.metropoles.org

Empresas, territórios e desenvolvimento
www.projetdeterritoire.com

Association des maires des grandes villes (AMGVF) (Associação de prefeitos das cidades grandes)
www.grandesvilles.org

Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) (Federação dos prefeitos das cidades médias)
www.villesmoyennes.asso.fr

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
(Ministério do emprego, da união social e da habitação)
Délégation interministérielle à la ville
www.ville.gouv.fr

15. A confluência do rural e do urbano: o pays

Empresas, territórios e desenvolvimento
www.projetdeterritoire.com

Association pour la fondation des pays (APFP) (Associação para a fundação dos pays)
www.pays.asso.fr

Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL) (União nacional dos atores e das estruturas de desenvolvimento local)
www.unadel.asso.fr

16. As políticas de apoio às zonas rurais

Association des petites villes de France (APVF) (Associação das pequenas cidades da França)
www.apvf.asso.fr

Association des maires ruraux de France (AMRF) (Associação dos prefeitos rurais da França)
www.amrf.asso.fr

Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France (FNPNR)
(Federação dos parques naturais regionais da França)
www.parc-naturels-regionaux.fr

17. As políticas específicas para as áreas montanhosas e litorâneas

Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
(Associação nacional dos representantes eleitos das áreas montanhosas)
www.anem.org

Association nationale des élus du littoral (ANEL)
(Associação nacional dos representantes eleitos das áreas litorâneas)
www.anel.asso.fr

Conservatoire national du littoral (Conservatório nacional do litoral)
www.conservatoire-du-littoral.fr

18. A atratividade econômica e a competitividade da França

Pólos de competitividade
www.competitivite.gouv.fr

Agence française pour les investissements internationaux (AFII)
(Agência francesa para os investimentos internacionais)
www.afii.fr

19. Os transportes

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
(Ministério dos transportes, do equipamento, do turismo e do mar)
www.equipement.gouv.fr

20. O ordenamento digital dos territórios

Informations sobre acessos (infraestrutura) e serviços de telecomunicações são disponíveis no site do Observatório dos territórios : www.territoires.gouv.fr. As informações originam-se principalmente do observatório de telecomunicações (ORTEL), instalado com o apoio da DIACT.

Base de dados georreferenciados para o ordenamento digital dos territórios
ortel.alkante.com

Ação do Estado para o desenvolvimento da sociedade da informação
www.internet.gouv.fr

21. Os serviços voltados para o público

Vide o site da DIACT

22. O ensino superior e a pesquisa

Ministère délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche
(Ministério do ensino superior e da pesquisa)
www.recherche.gouv.fr

SIGLAS

AFII	Agence française pour les investissements internationaux
AFITF	Agence pour le financement des infrastructures de transport de France
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
CA	Communauté d'agglomération
CC	Communauté de communes
CU	Communauté urbaine
CDOMSP	Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics
CIACT	Conseil interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CIALA	Comité interministériel d'aide à la localisation des activités
CPER	Contrat de plan Etat-Région
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DOCUP	Document unique de programmation
<i>DTA</i>	<i>DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMÉNAGEMENT</i>
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999
MSP	Maison des services publics
PAT	Prime d'aménagement du territoire
PNR	Parcs naturels régionaux
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDEC	Schéma de développement de l'espace communautaire
SGAR	Secrétaire général pour les affaires régionales
SIG	Services d'intérêt général
SIEG	Services économiques d'intérêt général
SPL	Systèmes productifs locaux
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SSC	Schémas de services collectifs
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TP(U)	Taxe professionnelle (unique)
ZFU	Zones franches urbaines
ZRR	Zones de revitalisation rurale
ZUS	Zones urbaines sensibles

Uma reflexão sobre a construção do policentrismo na Europa: aportes e limites do relatório “Potencial de desenvolvimento policêntrico na Europa”.

Jean-Paul CARRIÈRE
École Polytechnique de l'Université de Tours Département Aménagement (CESA)
CITERES – UMR CNRS N° 6173
Jean-paul.carriere@univ-tours.fr

O desenvolvimento regional não é uma das competências oficiais da União Europeia (UE). Mas um grande número de observadores é de opinião que a UE há vários anos vem investindo neste domínio das políticas públicas. O lançamento de três programas sucessivos INTERREG de iniciativa comunitária; o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (SDEC - n.t. sigla em francês), adotado pela cúpula informal dos ministros europeus de desenvolvimento regional, realizada em Potsdam em 1999 e, mais recentemente, o lançamento do Observatório em Rede de Planejamento do Território na Europa (ORATE - n.t. sigla em francês), são considerados “incurções” da UE no campo do desenvolvimento regional. Com respeito à criação do ORATE, o objetivo proposto¹ é o de contribuir para o desenvolvimento de uma prospectiva operacional, incluindo diagnósticos e recomendações, para implementar as orientações do SDEC, principalmente quanto ao policentrismo e a coesão territorial, que fazem parte do Tratado de Amsterdã. É assim que o primeiro dos estudos² do ORATE, publicado recentemente com o título “ORATE 1.1.1.: Potencial de desenvolvimento policêntrico na Europa” é dedicado a uma série de reflexões e recomendações com vistas a construir uma organização territorial policêntrica e mais equilibrada em diferentes escalas: continental, nacional e regional.

O título do relatório mostra bem que se trata de um documento de orientação estratégica, no qual podem ser identificados elementos de diagnóstico relativo à situação das cidades, à malha urbana continental, aos fluxos de trocas e à adoção do policentrismo por parte das políticas nacionais, bem como recomendações para a colocação em prática dos princípios do policentrismo em diferentes escalas. O objetivo deste artigo é o de focalizar a atenção do leitor sobre as contribuições e os limites desse empreendimento de grande vulto, que não interessa somente aos 25 Estados-Membros da UE, mas também aos dois candidatos a ingressar em breve na Comunidade (a Bulgária e a Romênia) e aos seus dois parceiros principais (a Suíça e a Noruega).

Como se sabe, a proposta do policentrismo, conforme apresentada no SDEC, visa a articular nova-mente alguns objetivos que ainda são formulados em termos de exclusividade recíproca, a saber, a coesão territorial e a competitividade, cuja importância foi reforçada pela estratégia de Lisboa. Ademais, alguns autores agregam às finalidades do policentrismo a justiça social e a sustentabilidade ambiental, conforme recomendado pela estratégia de Göteborg. O desejo de reconciliar objetivos aparentemente contraditórios pode ser atendido, segundo as perspectivas abertas pelo SDEC, por meio do desenvolvimento de “zonas de integração econômica mundial” (ZIEM) no continente, que poderiam valorizar os potenciais endógenos e promover um novo equilíbrio territorial. O informe em tela claramente compartilha dessa visão estratégica da construção do espaço europeu, que é mencionada várias vezes ao longo do texto.

¹ Ver o artigo de P. Mathis no número 11 de Territoires 2020.

² O programa do ORATE é estruturado em dez grandes estudos temáticos dos quais o primeiro, objeto deste artigo, pode ser acessado no site: www.espon.lu.

Os questionamentos sobre a relevância e também sobre a operacionalidade do policentrismo e da visão estratégica que lhe deu origem, ou seja, o desenvolvimento territorial mais equilibrado e não excessivamente concentrado no “pentágono dos capitais europeias³”, pressupõe, como já foi dito antes⁴, a realização simultânea e coordenada de três análises:

- As condições reais de desenvolvimento socioeconômico das macro-regiões que se credenciam como ZIEM (ver quadro a seguir) - embora atualmente só o “pentágono” seja claramente identificável como tal.
- O estado atual e as potencialidades da cooperação inter-regional e interurbana dentro delas, o que remete a investigar o surgimento de possíveis novas formas de governança, inclusive em escala transnacional.
- O lugar e o papel das cidades no planejamento e desenvolvimento dessas zonas e o exame da sua capacidade para se tornarem os nós de configuração das redes territoriais em questão.

Análises e debates

Face a estes três níveis de análise, o relatório ORATE 1.1.1. constitui uma contribuição considerável em termos de conhecimentos e propostas para a organização territorial da zona em estudo, mesmo que o último dos três níveis seja privilegiado em detrimento dos outros dois. Esse estudo não constituirá um todo coerente enquanto a análise da configuração urbana (capítulos 2 a 5) não for completada por:

- uma pesquisa sobre certas redes interurbanas ligadas aos intercâmbios estudantis, às permutas aéreas e à cooperação transnacional e transfronteiriça (capítulo 6); o capítulo em tela evidentemente não esgota a questão das redes interurbanas, embora abunde em informações até hoje pouco conhecidas e seja interessante, também, porque não reduz os fluxos interurbanos apenas aos aspectos do transporte, como é freqüentemente o caso na maioria dos trabalhos sobre desenvolvimento regional;
- um exame das novas formas de governança (capítulo 7) e de como as políticas nacionais de planejamento e desenvolvimento se ajustam ao princípio do policentrismo (capítulo 8)⁵.

Pode-se destacar, também, que o enfoque temático do trabalho em apreço enfatiza excessivamente as redes de transporte como bases materiais dos fluxos necessariamente imbricados em todos os projetos de organização policêntrica do espaço europeu. Mas, como essa temática é objeto de um outro programa do ORATE, deve-se examinar agora apenas a questão da coerência entre as análises e as recomendações contidas no SDEC e no ORATE 1.1.1., tendo em vista a possibilidade de futuros trabalhos complementares.

De qualquer modo, as contribuições principais do texto dizem respeito à clarificação do conceito de policentrismo, à análise da configuração urbana europeia e do seu grau de policentrismo, ao estudo de certas redes de troca e ou cooperação entre áreas urbanas europeias e ao enunciado de recomendações gerais quanto à construção do policentrismo multidimensional na Europa. Estes quatro pontos serão discutidos a seguir.

Resumo das definições de termos e das siglas usadas no informe ORATE 1.1.1.

- **ZIEM:** Zona de integração econômica mundial, termo usado pelo SDEC para designar os subespaços inter-regionais e transnacionais europeus que apresentam potencial socioeconômico suficiente para contrabalançar o “pentágono dos capitais” (o conjunto das regiões centrais da Europa inscrito no polígono cujos pontos extremos são Hamburgo, Londres, Paris, Milão e Munique).

³ Designa o conjunto das regiões que formam um pentágono cujos pontos extremos são Hamburgo, Londres, Paris, Milão e Munique; esta área representa atualmente 14% da superfície da Europa, 25,32% de sua população e 43% de seu PIB.

⁴ Jean-Paul Carrière, “L’aménagement du territoire en Europe : vers une approche polycentrique multiscalaire. Analyse à partir du cas de l’espace atlantique” in B. Guesnier e A. Joyal, *Le développement territorial – regards croisés sur la diversification et les stratégies*. Poitiers: ADICUEER, 2004, pp. 61-80.

⁵ O espaço restrito deste artigo não permite apresentar as contribuições destes capítulos em detalhes, mas o leitor achará as análises e os mapas inéditos que interessam várias e específicas questões, tais como, por exemplo, a atração exercida pelas cidades sobre os estudantes de intercâmbio do sistema ERASMUS, o desenvolvimento das redes de cooperação transfronteiriças nos diferentes países - por exemplo, as redes belgo-francesas ou franco-germano-suíças -, os exemplos de cooperação intercommunal em países diferentes, ou ainda a aplicação do policentrismo nas diferentes estratégias nacionais de planejamento territorial, entre outros.

- **FUA:** Functional Urban Area - Área funcional urbana. Este termo designa uma área que consiste em um centro urbano (núcleo urbano) e a zona circunvizinha integrada economicamente pelo mercado de trabalho local. É um conceito assemelhado ao de área urbana para o INSEE e privilegia como critério de definição as relações domicílio-trabalho. Os limiares para ingressar na lista das FUAs são, nos países de mais de 10 milhões de habitantes, uma população superior a 15.000 habitantes no centro urbano e 50.000 no total. Para os países de menos que 10 milhões de habitantes, o limiar de população para a área total é de 0,5% do total nacional, ou até mesmo menos se as cidades exercem funções de importância regional no escopo nacional.
- **MEGA:** Metropolitan European Growth Area - Área europeia de crescimento metropolitano. Compreende as 76 FUAs que alcançaram as maiores médias na classificação geral das FUAs a partir do cruzamento de diferentes indicadores demográficos e econômicos (ver nota 8). As FUAs e as MEGAs constituem os dois conceitos básicos usados para a descrição e tipificação da malha urbana europeia.
- **PUSH Area:** Potential Urban Strategic Horizon Area - Área Potencial de Horizonte Estratégico Urbano. Uma das hipóteses principais do informe ORATE é que a proximidade morfológica não garante a cooperação interurbana, mas facilita a integração funcional das cidades. Por conseguinte, para se identificar os nodos urbanos em condições de contrabalançar o “pentágono”, foram definidas as PUSHs, que agrupam todos os municípios onde pelo menos 10% da área geográfica podem ser alcançados, de carro, em menos de 45 minutos, partindo-se do centro da FUA. Há tantas PUSHs quantas forem as FUAs e as PUSHs que englobam FUAs vizinhas podem se sobrepor parcialmente.
- **PIA:** Potential Polycentric Integration Area - Área Policêntrica de Integração Potencial. A PIA é definida a partir da hipótese de que duas cidades vizinhas cujas áreas de mobilidade domicílio-trabalho se sobrepõem parcialmente podem mais facilmente se integrar funcionalmente. Por conseguinte, uma PIA designa as zonas onde pelo menos duas PUSHs compartilham pelo menos um terço da respectiva superfície. Todas as PUSHs pertencem a uma só PIA, e a maior das cidades vizinhas é tomada como referência quando existem múltiplas superposições de PUSHs. PUSH e PIA são dois conceitos que pretendem facilitar a análise do contexto territorial de desenvolvimento das cidades e dos seus potenciais de integração a uma organização policêntrica quando se privilegia a proximidade morfológica.

A configuração urbana europeia: um novo enfoque

O tratamento do objeto principal de estudo, o “sistema urbano da Europa”, requer várias observações, tanto no que concerne aos dados quanto no que diz respeito aos conceitos utilizados.

Com respeito aos dados, a pesquisa reflete dificuldades inerentes à heterogeneidade das fontes nacionais e à ausência de um real sistema estatístico pan-europeu. Em particular, o recurso a dados agregados no nível NUTS 3 para alguns indicadores usados na tipologia das cidades (que nível?) constitui de fato um modo inevitável mas ao mesmo tempo uma fonte de aproximação, na medida em que o NUTS 3 agrega os espaços urbanos, mas também os rurais. Não obstante este fator de incerteza, o número considerável dos dados tratados para o conjunto da zona de estudos e as numerosas representações cartográficas que resultam deles provavelmente formam uma das contribuições essenciais do relatório, que tem o mérito de, em termos globais, superar os problemas que resultam da heterogeneidade das fontes nacionais e da ausência de um real sistema estatístico pan-europeu.⁶

A riqueza do estudo da configuração urbana também é o resultado de um esforço de renovação dos conceitos.

É por isso que a pesquisa se apóia nos quatro conceitos principais de FUA, MEGA, PUSH e PIA⁷, cujas definições precisas são indicadas no quadro abaixo.

⁶ Mas também se poderia considerar a tomada de consciência da necessidade de um sistema desses como uma conclusão indireta e implícita da pesquisa!

⁷ O leitor perdoará as siglas em língua inglesa. Como se verá a seguir, as entidades territoriais que eles designam não correspondem diretamente a nenhuma expressão francesa e qualquer tradução seria forçada. É de se notar que a terminologia proposta é um tanto quanto pesada e que ela não facilita a apropriação dos resultados da pesquisa por parte dos atores do planejamento e dos formuladores das políticas públicas!

Partindo da constatação de que não há na Europa uma definição comum das aglomerações urbanas, os autores propõem manter o conceito de área funcional urbana designado pela sigla FUA, como unidade fundamental (“building block”) do policentrismo. Uma FUA pode ser definida potencialmente como um pólo nodal de uma organização policêntrica dos territórios regionais e supra-regionais. Uma FUA corresponde à totalidade da área que inclui uma cidade central e os distritos municipais periféricos que ela integra economicamente, especialmente em termos de mercado de trabalho. É na realidade um conceito muito parecido com a categoria francesa de “área urbana” (como quer o INSEE) ou com a TTWA britânica (“travel to work area” - área de deslocamento para o trabalho). Foram identificadas 1.595 FUA na Europa, das quais 214 estão na França. O mérito deste enfoque é o de superar parcialmente as dificuldades inerentes tanto à falta de homogeneidade das estatísticas europeias, quanto às diferenças morfológicas, muitas vezes marcantes, das aglomerações europeias. Nenhum dos países europeus possui uma definição comparável à das áreas urbanas. Intui-se que a tradução estatística do conceito de FUA cria problemas difíceis de resolver em alguns casos, como por exemplo, o da Espanha, onde o fenômeno das migrações intermitentes é menos intenso entre os distritos municipais periféricos e as cidades centrais e não é objeto, ao que parece, de observações estatísticas gerais. No geral, nos países que têm mais de 10 milhões de habitantes, os únicos limiares demográficos usados para identificar as FUAs são os de 15.000 habitantes para as cidades centrais e de 50.000 para a

população global. Nos países menores, uma FUA pode incluir cidades centrais de menos de 15.000 habitantes se elas contêm mais que 0,5% da população nacional ou agregam funções de importância regional ou nacional. Estas definições permitiram a elaboração de um mapa original da configuração urbana dos 29 Estados europeus (ver mapa 1), suficientemente homogêneo apesar das incertezas estatísticas, o qual permite comparações nacionais e regionais. Ele passa a idéia de uma estrutura urbana densa nas partes centrais da Europa - inclusive o Nordeste da França - e de uma outra estrutura muito menos densa na Irlanda, no Norte do Reino Unido e da Europa, mas apenas parcialmente ou completamente densa nos países mais ao Sul.

A identificação das FUAs permite analisar as configurações urbanas nacionais do ponto de vista de três dimensões do policentrismo: o tamanho das cidades e a sua distribuição (de acordo com a lei de escalonamento dimensional), o seu parcelamento espacial e a sua conectividade. Cruzando-se os indicadores dessas três medidas é possível construir um “índice de policentrismo” para o conjunto dos países, à exceção de Luxemburgo, Chipre e Malta. Conclui-se daí que os países “mais policêntricos” são a Eslovênia, a Irlanda, a Polónia, a Dinamarca e os Países Baixos; no outro extremo, os menos policêntricos ou, se se preferir, os mais monocêntricos, se encontram no espaço báltico ou na península ibérica (ver mapa 2). A dominação de Paris sobre o espaço francês e a distribuição por tamanho das cidades francesas não favorecem um índice elevado, mas os bons resultados das cidades francesas nos quesitos de parcelamento espacial e conectividade colocam a França numa posição mediana.

Deve-se ressaltar, enfim, que se obteve uma correlação positiva entre o índice de policentrismo e o PIB per capita, a qual tende a confirmar que o policentrismo favorece a competitividade econômica. Da mesma maneira, verifica-se uma correlação favorável entre esse índice e o nível do consumo de energia, o que leva os autores a considerarem o policentrismo como um fator de desenvolvimento sustentável. Estas são apenas algumas extensões da análise da malha urbana dos 29 Estados europeus que precisariam ser aprofundadas para reforçar as conclusões do estudo.

Foi desenvolvida uma tipologia das FUAs que tem o mérito de não se aferrar a critérios de tamanho, mas que também leva em conta os indicadores de conectividade, atratividade turística, industrialização, nível de conhecimentos e poder de decisão econômica nos setores privado e público, entre outros. Seria possível estender esta lista de critérios com a inclusão de outros tantos, igualmente importantes, para a avaliação da influência territorial de uma aglomeração urbana, como por exemplo os indicadores da governabilidade local, o grau de e cooperação intermunicipal dentro das aglomerações ou, de outros ponto de vista, o tamanho de sua riqueza patrimonial, etc. Mas o cruzamento das variáveis escolhidas fornece uma base importante de análise da realidade urbana europeia.

Por outro lado, a análise tipológica proposta é muito estática e não permite identificar todas as potencialidades de evolução e os dinamismos locais que deveriam ser levados em conta numa abordagem prospectiva da construção do policentrismo na Europa. De qualquer maneira, esta tipologia permite classificar as FUAs em três categorias: a “FUA de excelência”, qualificada de MEGA (áreas de crescimento metropolitano

européu); a FUA de nível intermediário, designada pela expressão “FUA transnacional-nacional”; e a mais modesta quanto aos indicadores de importância, a “FUA regional-local”⁸. O mapa 3 permite visualizar as aglomerações que pertencem a cada uma das categorias. Logo se nota que, na França, há um número pequeno de MEGAs, uma distribuição regional desigual de FUAs transnacionais-nacionais, grandemente concentradas numa parte da região Noroeste e no Sudeste, mas quase ausente da “diagonal árida”, e finalmente, uma disseminação muito grande das FUAs regionais-locais em todo o território nacional.

O segundo conceito-chave para a análise da malha urbana, a MEGA, designa as 76 aglomerações que possuem os mais altos índices. Esta lista pode prestar-se a uma discussão tanto da sua composição quanto do “estatuto” conferido às cidades que dela fazem parte, ao se fazer análises e elaborar propostas. Toda as tipologias são necessariamente dependentes dos indicadores que as produzem. O uso de outros indicadores relativos aos serviços raros e às funções superiores poderia, provavelmente, incluir ou retirar certas cidades européias desta lista “vip 76”. No caso da França, a quase totalidade das cidades consideradas “metrópoles de equilíbrio” aparece na lista das MEGAs, mas pode-se questionar por que Nantes (e sua aglomeração) ou Estrasburgo somente são consideradas FUAs nacionais, enquanto que Le Havre, por causa de suas funções industrial-portuárias, é listado entre as MEGAs. A “omissão” da conurbação Nantes-Saint-Nazaire reflete, sem dúvida, a insuficiência de indicadores dinâmicos na construção da tipologia e é questionável por causa de seus impactos potenciais sobre as propostas de estruturação

das redes marítimas e terrestres européias numa perspectiva policêntrica, mesmo porque certas aglomerações européias de peso menor que o daquele conurbação e que apresentam indicadores de evolução menos dinâmica aparecem na lista das MEGAs.

A discussão também deveria centrar-se sobre o papel das MEGAs, segundo o informe em tela, na construção do policentrismo, como “contrapesos” principais do “pentágono” - se já não fazem parte dele! Inversamente, o papel potencial das cidades intermediárias, todas elas classificadas como FUAs transnacionais- nacionais, parece subestimado e deveria, na melhor das hipóteses, ser mais bem avaliado. Numa outra oportunidade já se levantou a tese de que a organização dessas cidades em rede permitiria minorar certas debilidades das grandes metrópoles (CARRIÈRE, BOCK 2004). A hipótese latente do informe ORATE 1.1.1. ,de que as FUAs transnacionais-regionais não teriam condições de fazer o papel de “contrapeso” do Pentágono, merece pelo menos ser debatida pelo fato de que ela exclui essa alternativa ao desenvolvimento de tipo metropolitano.

Isto se dá porque o ORATE acha que só a MEGA é capaz de fazer esse papel, daí ter desenvolvido uma segunda tipologia específica para as MEGAs, baseada no cruzamento de indicadores de massa, competitividade, conectividade e nível de conhecimentos das populações. Esta

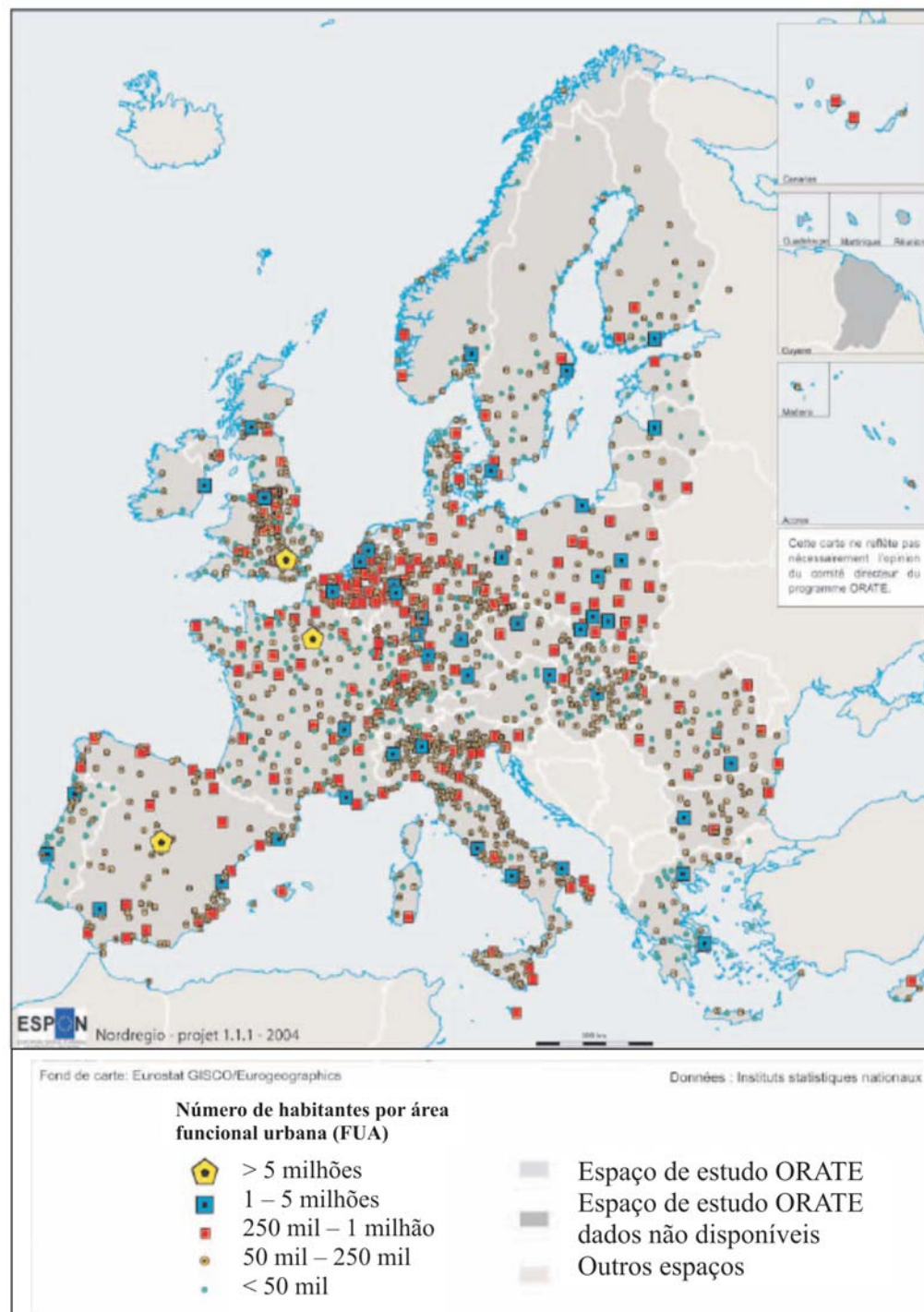
abordagem permite identificar cinco categorias de MEGAs, mostradas no mapa n°. 4: os “nodos globais” - Londres e Paris - e mais quatro outras categorias geradas em função dos escores apurados no conjunto de indicadores. Na categoria 1 encontram-se as 13 cidades que obtiveram os melhores resultados, 8 delas situadas dentro do “pentágono” e nenhuma delas francesa.

Na categoria 2, que abrange cidades de grande porte, competitivas e apresentando freqüentemente um nível alto de conhecimentos, aparecem 11, em geral capitais de países; nenhuma cidade francesa está

⁸ Mais precisamente, a metodologia seguida para estabelecer esta tipologia consistiu em identificar 7 grandes funções urbanas a partir das quais é possível aferir a importância e o papel das cidades na Europa. Para toda função foram escolhidos indicadores comparáveis para avaliar a importância das FUAs no contexto europeu. Estes indicadores são o peso demográfico (número de habitantes e sua estratificação em quatro categorias), o transporte e a acessibilidade (presença de aeroportos com capacidade para receber mais de 50 000 passageiros e de portos de mais de 20 000 TEU), a atração turística (número de leitos de hotéis, estratificados em quatro categorias; entretanto, este indicador não foi levado em conta na tipologia), atividade manufatureira, formação superior (presença de universidades e número de estudantes - classificação em quatro categorias), grau de autonomia decisória do setor público (estatuto administrativo da cidade, que não foi levado diretamente em conta na tipologia) e privado (presença de matrizes de empreendimentos que pertencem aos 500 maiores empreendimentos do país). Estes indicadores, com exceção dos relacionados à atratividade turística e o peso da administração foram agregados para gerar o ranking das FUAs. As FUAs que obtiveram os 76 melhores escores foram denominadas MEGAs. A classificação das MEGAs em subcategorias foi estabelecida por meio da combinação de indicadores de massa (tamanho da população e PIB em euros), de competitividade (PIB / habitante em PPS e número de matrizes de empreendimentos que pertencem aos 500 maiores empreendimentos europeus), de conectividade (passageiros desembarcados nos aeroportos e indicadores de acessibilidade multimodal), nível de conhecimento (percentual de empregados com formação superior e percentual de empregados nas atividades de pesquisa e desenvolvimento).

nesta categoria. A categoria 3 é a mais numerosa e conta com 26 cidades que apresentam níveis medianos de competitividade e acessibilidade. Lyon, Marselha, Nice, Toulouse e Lille estão nesse grupo. As 24 aglomerações que faltam para completar o total de 76 MEGAs compõem a categoria 4. Elas têm os menores escores no conjunto dos indicadores. Le Havre e Bordeaux são as únicas cidades francesas incluídas nesta lista. No geral, são poucas as MEGAs periféricas que fazem parte das categorias superiores. Aí está mais um motivo para as metrópoles periféricas não serem consideradas como os únicos nodos possíveis numa organização policêntrica da Europa “fora do pentágono”. Em vez disso, deve-se reavaliar o papel potencial dos agrupamentos de cidades de porte intermediário numa estrutura em rede das regiões em foco.

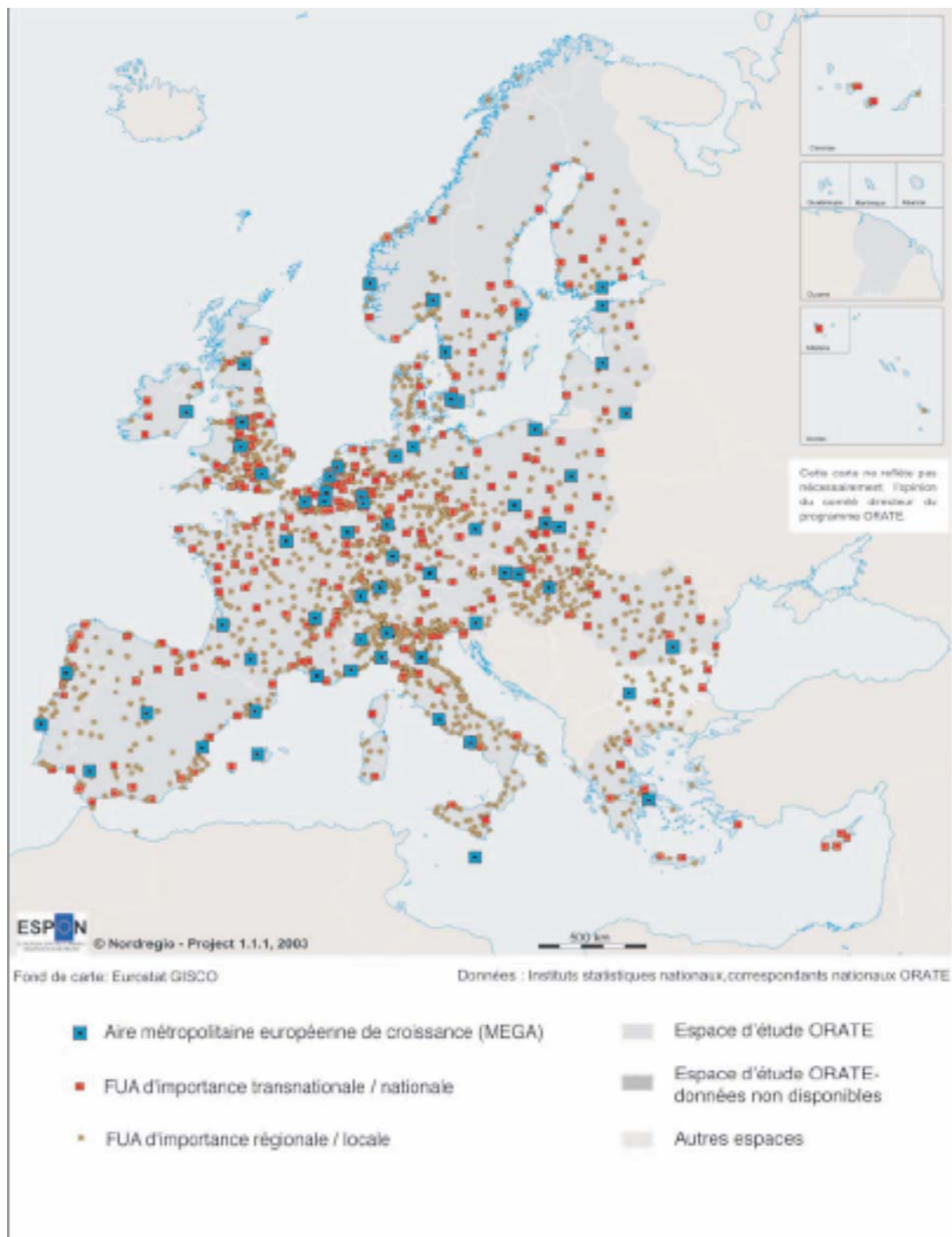
Mapa 1: População das áreas funcionais urbanas em 2000-2001



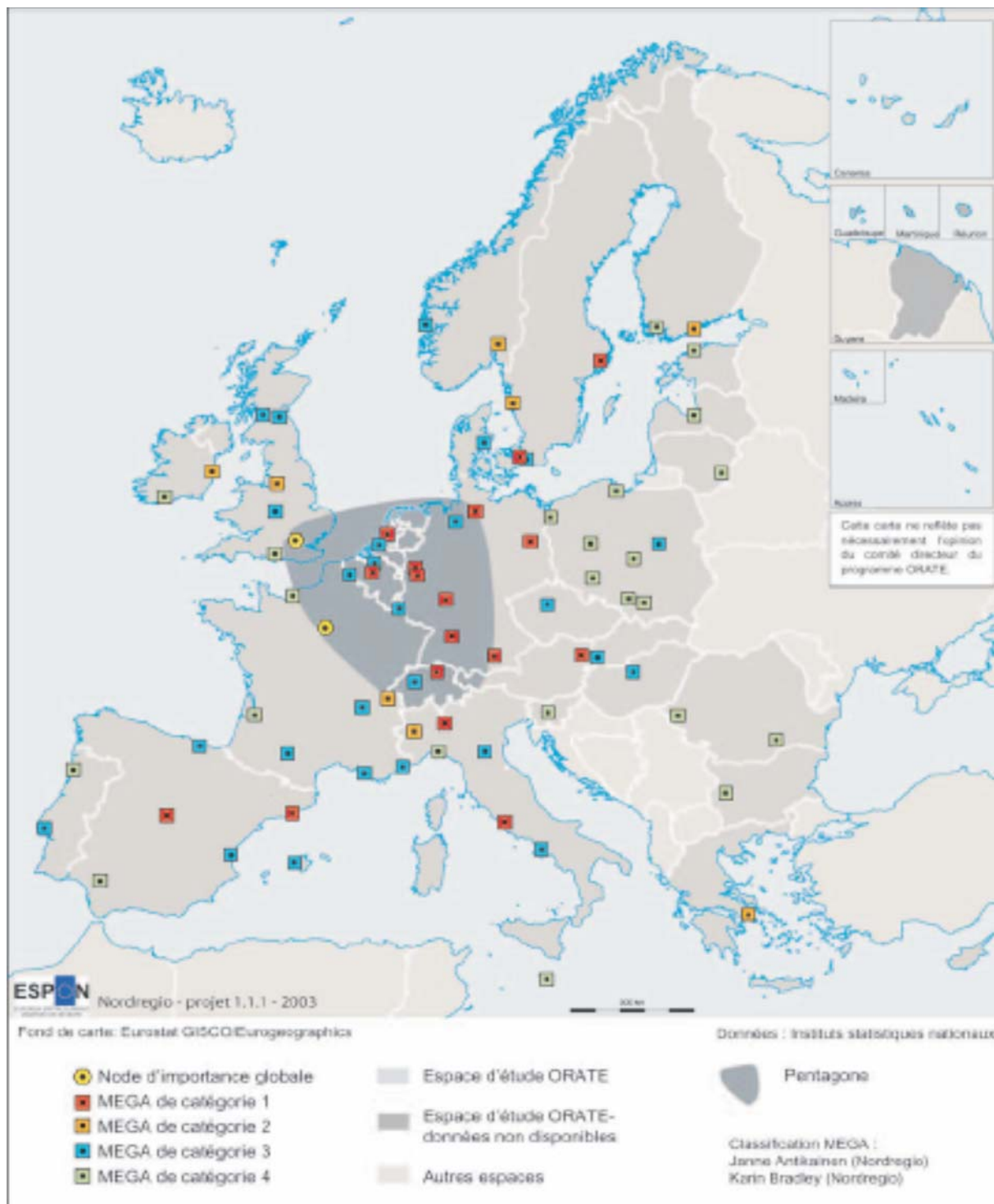
Mapa 2: Índice de policentricidade



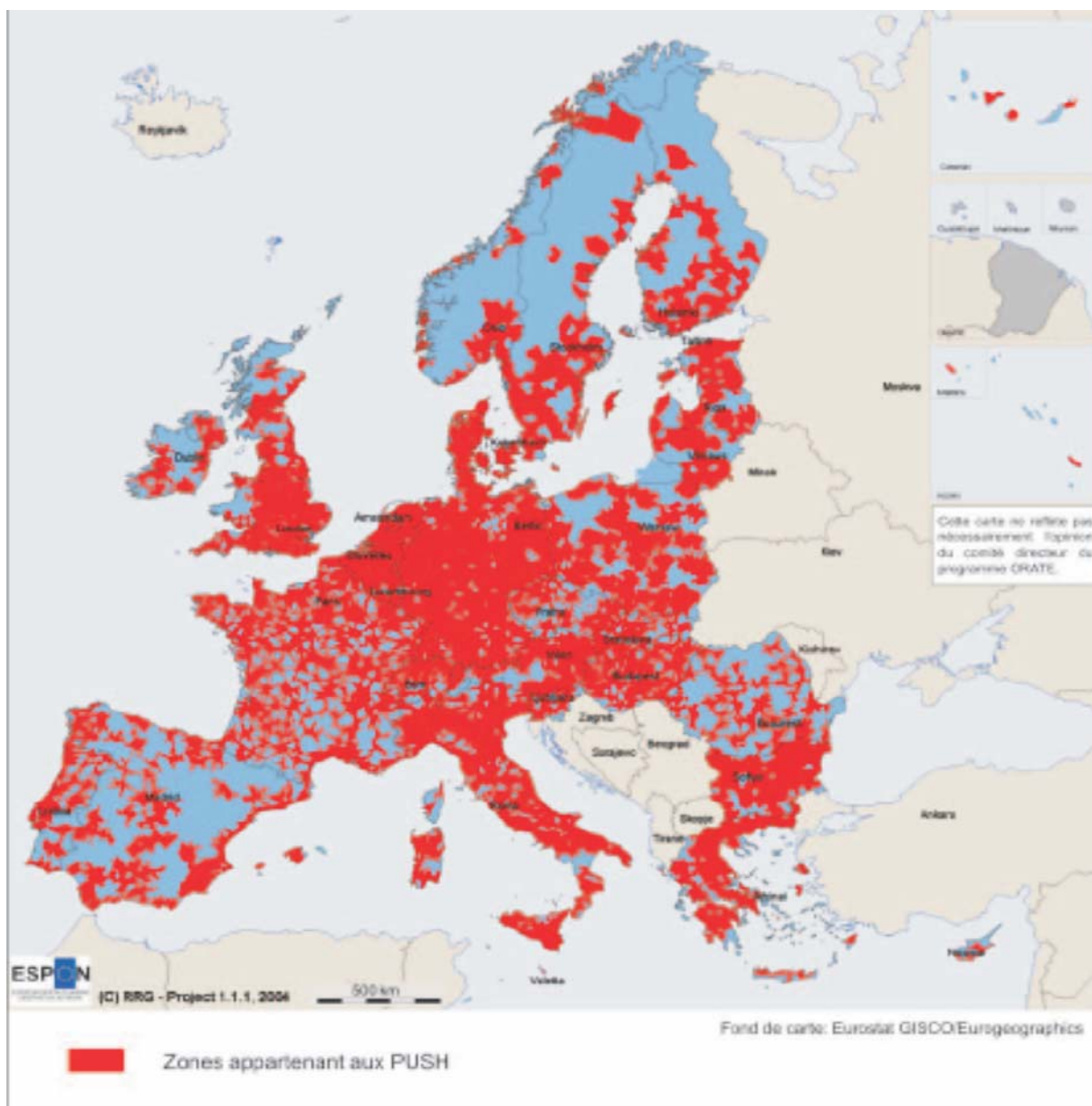
Mapa 3: Tipologia das áreas funcionais urbanas



Mapa 4: Tipologia das MEGA (áreas europeias metropolitanas de crescimento)



Mapa 5: Zonas cobertas pelas PUSH (Horizonte Potencial Estratégico Urbano)



Quanto a saber onde se localizam os potenciais pontos de balanceamento do território europeu e quais seriam os nodos urbanos capazes de reforçar o policentrismo, o relatório oferece um terceiro conceito, o de PUSH (Horizonte Potencial Estratégico Urbano) cuja definição centra-se no princípio de proximidade temporal, desde que estas zonas agrupam todos os municípios nos quais pelo menos 10% do território podem ser alcançados de carro em menos de 45 minutos a partir do centro de uma FUA. Por essa definição, vários PUSH podem se sobrepor numa parte do território da FUA. Em torno de 66% do território “Europa-29” (27 países-membros da UE + 2 candidatos) estão cobertos por PUSHs, atingindo um percentual de 90% em vários Estados do Noroeste da Europa e caindo para os 25% na Noruega. A França novamente ocupa uma posição intermediária, como se pode ver no mapa 5.

Esta definição permite discernir um dos pressupostos fundamentais do relatório: o de que a proximidade, em termos de distância-tempo, é uma condição prévia para a integração funcional dos territórios e a construção do policentrismo por meio da organização em rede das cidades, uma vez que esta estratégia se fundamenta na promoção de novos nodos suficientemente fortes para contrabalançar o “pentágono”. Mais uma vez, não se pode deixar de questionar as limitações de um enfoque baseado na “massa” dos territórios muito mais do que

na intensidade dos fluxos de troca, sabendo-se bem que eles nem sempre são inversamente proporcionais à distância. Não se estaria dando demasiada importância à proximidade morfológica em detrimento da realidade dos sistemas de relações interurbanas?

A definição e identificação dos PUSHs constituem uma fase intermediária no sentido da definição de um quarto nível de análise territorial, que é o PIA (Áreas Potenciais de Integração Policêntrica). Estas entidades territoriais foram identificadas a partir da suposição segundo a qual cidades vizinhas que pertencem a um mesmo PUSH que cobre mais de um terço da superfície delas têm vocação para uma melhor integração funcional e para melhor cooperarem. O PIA pode ser entendido como um grupo de regiões urbanas em cujo território existem vários PUSHs superpostos. Um total de 249 PIAs foram identificados na Europa dos “27 + 2”, englobando 1.139 PUSHs⁹ (ver mapa 6). A dimensão deles varia muito, desde o mais importante, o de Colônia (Alemanha), que agrega 21 FUAs e mais de 22 milhões de habitantes, até o menor, o de Kemi (Finlândia), com 2 FUAs e apenas 65.125 habitantes. Na França há 43 PIAs, que em geral correspondem a regiões transfronteiriças tais como Lille¹⁰, Estrasburgo e Nice. O mapa 6 localiza os PIAs pelos seus centros urbanos principais e os classifica por dimensão demográfica. Mais uma vez nota-se uma forte concentração de PIAs no espaço central que vai de Midlands ao Norte da Itália, extrapolando os limites convencionais do “pentágono”. Nas zonas periféricas, parece que a posição hierárquica de algumas cidades no mapa 5 foi reavaliada a partir da classificação dos PIAs nos quais são o centro principais, como é o caso de Montpellier (França).

Os PIAs são apresentados como sendo, de fato, áreas potenciais de planejamento estratégico. O fortalecimento das zonas de integração econômica mundial, condição número um do policentrismo, passa, de acordo com as recomendações consignadas no último capítulo do relatório, pelo apoio aos PIAs, especialmente aqueles cujo nodo principal é uma MEGA. É assim, então, que se define um PIA: aplica-se o princípio de agregação transitiva, privilegiando os critérios de proximidade temporal. Os PIAs, portanto, são regiões urbanas definidas de modo extensivo, que são vistas como espaços potenciais de cooperação e planificação estratégica. Sendo assim, o relatório nota oportunamente que as políticas não seletivas de apoio em massa aos PIAs seriam contraproducentes pois contribuiriam para aumentar as disparidades entre o coração da Europa e o resto do “pentágono”.

É preciso examinar concretamente o que essa recomendação no sentido de usar os PIAs como espaços estratégicos de planejamento tem a ver com a França, pois a escala territorial deste país ultrapassa os perímetros dos SCOTs, mas não alcança, na maioria dos casos, os dos SRADTs. O relatório dá a entender que poderia se tratar de espaços de cooperação voluntários, mas não diz precisamente, por razões óbvias, como implementá-los. A questão que fica é a de saber se se deve procurar uma harmonização melhor dos planos de desenvolvimento dos PIAs ou partir para a definição de um novo nível de planejamento. Indiretamente, as propostas também põem em questão qual o papel das Regiões no planejamento territorial se o reagrupamento das aglomerações urbanas em PIAs for privilegiado. Estas são as perguntas para as quais não há respostas diretas no informe ORATE 1.1.1, uma vez que este não se centrou exclusivamente no caso francês. Mas toda e qualquer intenção de levar em conta suas recomendações no tocante à França - e provavelmente a todos os países que conhecem uma regionalização eficiente -, implica em procurar essas respostas.

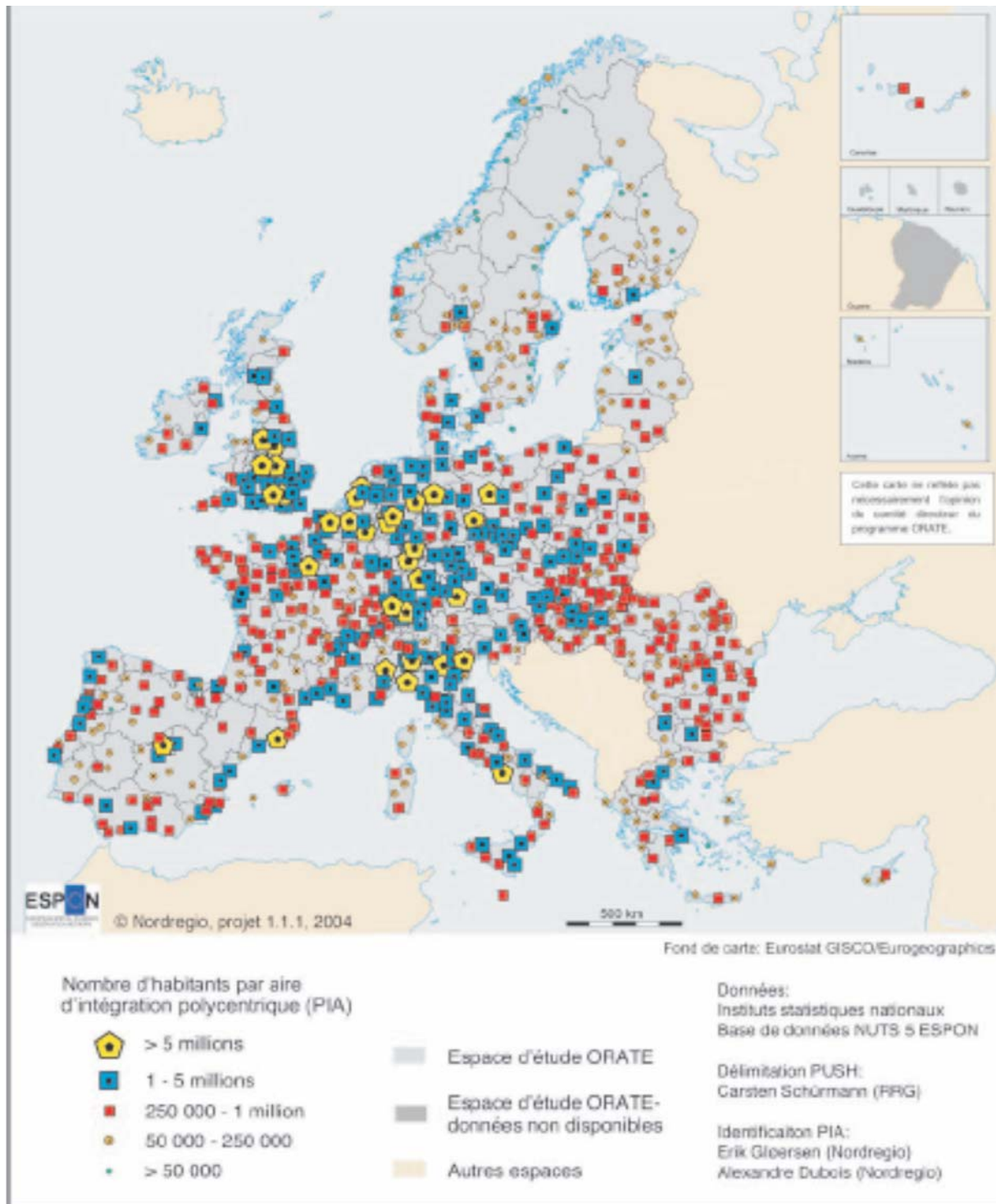
⁹ Excluindo-se as 456 PUSH restantes.

¹⁰ Assim, a PIA de Lille agrupa 15 FUA, na sua maioria belgas, com um total de mais de 10 milhões de habitantes.

AS REDES, AS PARCERIAS E AS NOVAS FORMAS DE GOVERNANÇA: AS COMBINAÇÕES IMPORTANTES PARA A CONSTRUÇÃO DO POLICENTRISMO NA EUROPA

Os capítulos 6 e 7, respectivamente dedicados às redes e sua governança, insistem sobre a necessidade, reafirmada nas recomendações finais, de um policentrismo político, apresentando a cooperação interurbana voluntária como um dos modos principais de aplicação do policentrismo. Já foi sugerido antes que a UE deveria apoiar mais efetivamente os laços entre as cidades. Em particular, foi proposto que os fundos estruturantes financiassem os trabalhos de planificação estratégica que contemplem a cooperação entre as cidades e ou regiões, com ênfase nos PIAs. É nesses espaços que se localiza o potencial mais forte de criação de “contrapesos” às MEGAs do “pentágono” nas regiões que se situam fora dele. Considerando-se algumas observações expostas anteriormente, esta perspectiva parece conduzir a uma subestimação dos potenciais de desenvolvimento das cidades medianas e intermediárias das regiões onde não há MEGAs fortes e onde o ensino superior na malha urbana é fraco, como é o caso do Oeste da França. Além disso, a parte do relatório que contém as propostas relacionadas com as iniciativas de cooperação interurbana abstrai o fato de que as complementaridades, e por conseguinte, as possibilidades de cooperação, podem ocorrer apesar das longas distâncias, fora dos perímetros dos PIAs.

Mapa 6: Classificação das áreas de integração policêntrica de acordo com seu peso demográfico



O policentrismo definido por seus aspectos morfológicos e relacionais

O primeiro foco do relatório é o próprio conteúdo do conceito de policentrismo, portanto é preciso reconhecer que ele não tinha conduzido a definições precisas, inclusive no caso do SDEC, e poderia ser objeto de interpretações divergentes. Assim, o segundo capítulo do relatório principal, felizmente, dedica-se por inteiro à clarificação conceitual. O policentrismo é, então, definido a partir de dois aspectos complementares, o primeiro de caráter morfológico e o segundo de tipo relacional. Esta distinção permite certo progresso conceitual quando demonstra que a existência de uma das medidas não garante necessariamente a outra. A

primeira remete à distribuição das massas, quer dizer, das áreas urbanas no território, enquanto a segunda centra-se nas relações entre as aglomerações, a partir das redes de fluxo, mas também de cooperação. A intensidade dessas redes não está ligada, necessariamente, à proximidade ou à massa das áreas urbanas analisadas. Mas uma organização territorial policêntrica das regiões européias insinua a junção destas duas dimensões. O relatório sublinha que as origens desta visão da organização do território europeu têm raízes na teoria dos lugares centrais dos anos 1930, à qual ele se refere explicitamente. Em todo caso, o policentrismo se opõe tanto ao modelo monocêntrico que prevalece em certo número de países europeus, mas também ao da estratificação urbana onde os centros secundários são diluídos num continuum espacial não estruturado. Simultaneamente, o policentrismo em escala continental é visto como uma resposta ao risco de desequilíbrio crescente da organização territorial do espaço europeu como um todo.

Entretanto, tendo em mente as observações críticas já feitas, deve-se sublinhar que uma das mais importantes contribuições do texto é a de esboçar o estágio em que se encontram algumas das redes e parcerias que existem na Europa, como fatores de apoio potencial ao policentrismo. Na medida em que não é possível estudar todas as formas de integração funcional e cooperação interurbana da Europa, os autores foram forçados a testar somente alguns exemplos de redes especializadas e parcerias institucionais. A proposta consiste em analisar como os fluxos de troca e as redes de cooperação participam da reorganização das estruturas territoriais, mais ou menos, conforme o caso, de acordo com o modelo policêntrico. Foram estudados, sucessivamente, os modelos de integração da malha urbana européia a partir do tráfego aéreo, dos intercâmbios estudantis e dos projetos de cooperação INTERREG III B no Noroeste da Europa e no espaço do Sudeste, danubiano, adriático e centro-europeu. A intenção é mostrar que o tamanho das áreas urbanas não é necessariamente um bom critério de identificação dos nodos potenciais de desenvolvimento policêntrico. Pretende-se igualmente ressaltar que as cidades de segundo escalão podem vir a se estabilizar e até mesmo a se fortalecer na hierarquia urbana por meio de redes de cooperação, assim contribuindo para a formação de um “policentrismo integrado”. Deste ponto de vista, parece que os resultados desta parte da pesquisa estão um pouco descolados da análise da malha urbana, o que também reflete a diversidade de pontos de vista e a origem nacional dos autores dos diferentes capítulos.

Por outro lado, foram conduzidas duas investigações na zona abrangida pela pesquisa sobre as experiências institucionais de cooperação e parceria, uma na escala intermunicipal e a outra na dimensão inter-regional-transnacional, com vistas a obter uma idéia geral.

As conclusões a que se chegou nestes dois capítulos permanecem parciais e divergentes, mas reforçam a hipótese de que a integração funcional das cidades, o desenvolvimento das trocas “espontâneas” e as cooperações voluntárias são condições complementares da construção de um modelo policêntrico na Europa. Ademais, elas também permitem sublinhar os limites das formas de cooperação estudadas e pedem novos estudos sobre as formas de governança necessárias.

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS NECESSARIAMENTE GERAIS

As recomendações que fecham o documento principal não poderiam ser senão muito gerais, na medida em que concernem a 29 Estados que possuem contextos socioeconômicos, políticos e territoriais muito diversificados. Isto se deve especialmente ao fato de que o capítulo precedente (capítulo 8) evidencia que as políticas nacionais ou regionais de gestão territorial, ao se referirem implícita ou explicitamente ao policentrismo recomendado pelo SDEC, aplicam esse princípio de acordo com interpretações muito divergentes¹¹ entre si, como se disse no início deste artigo.

Mas o que interessa agora nessas recomendações não é tanto o seu conteúdo mas a maneira como são colocadas. O relatório distingue três níveis de implementação do modelo policêntrico: o “micro”, ou seja, das cidades e regiões; o “meso”, isto é, das nações; e o “macro”, o continente europeu como um todo.

No nível micro, as cidades são incitadas a cooperarem entre si para melhorarem a sua classificação na Análises e debates

hierarquia urbana do seu país. É recomendado explicitamente, como já se disse antes, que elas usem a lista dos PIAs como referência para as ações de cooperação intermunicipal. As cidades são incentivadas a livrem-se das amarras administrativas, definindo novos perímetros de planificação estratégica e ação. Os Estados e a UE são convidados a acompanhar este movimento por meio de financiamentos e “diretrizes”.

No nível meso, a questão principal é a de equilibrar melhor as malhas urbanas nacionais e por conseguinte, nesse sentido, o relatório recomenda aos Estados a implementação de políticas públicas com uma possível contribuição da UE na forma de fundos estruturantes. Uma vez que esta questão do reequilíbrio da configuração urbana está longe de ser compartilhada por todos os Estados, o relatório sugere que se harmonizem os paradigmas e métodos usados pelos profissionais do planejamento, em especial as definições e os dados que permitem avaliar e comparar o policentrismo morfológico dos sistemas urbanos.

No nível macro, o objetivo principal é o de estimular o desenvolvimento das ZIEM localizadas fora do “pentágono”. Uma integração regional maior das cidades periféricas das ZIEMs poderia aumentar o seu peso, mas a estratégia recomendada é a de priorizar o fortalecimento das especializações funcionais. Mais uma vez, propõe-se o uso de fundos estruturantes para viabilizar essa estratégia. Convém, portanto, no nível de Europa, criar novas ferramentas para a disseminação das boas práticas e a melhoria das redes e parcerias nas regiões menos favorecidas do ponto de vista do policentrismo.

Ao findar-se esta exposição sumária, é preciso ressaltar que as recomendações do relatório ORATE 1.1.1. não são na verdade mais do que opções políticas genéricas a serem concretizadas em diferentes escalas territoriais. Um último aspecto que se deseja frisar é o da evidente necessidade de se pensar o policentrismo desejado pelo SDEC numa perspectiva multidimensional. Deste modo, o documento analisado representa

¹¹ Especifica-se aqui que a França, de acordo com o balanço feito pelos autores, é parte de um grupo de países para os quais o policentrismo é um objetivo principal das políticas de desenvolvimento regionais.

certo progresso em relação ao SDEC e suas próprias opções políticas. Numa análise global, pode-se dizer que as recomendações do relatório resumem-se a promover o SDEC como “diretriz” das políticas regionais e territoriais. Mas, considerando que este último eleva as Zonas de Integração Econômica Mundial à condição de principal nível de reflexão estratégica, o relatório ORATE convida a considerar os PIAs (nível micro) como os espaços privilegiados de reflexão, mas também de ação, para reequilibrar os sistemas urbanos nacionais e, por meio deles, as ZIEMs e o território continental¹². Estas recomendações são coerentes com as análises - e as ferramentas de análise - propostas para fins de diagnóstico. No entanto, sua tradução em termos operacionais no contexto territorial da França levanta uma série de questões que este artigo apenas tratou parcialmente.

¹² Esta proposição reforça uma das conclusões provisórias do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Atlântico, ainda em elaboração, cujo diagnóstico concluiu pela inexistência de uma ZIEM na borda atlântica da Europa e pela necessidade de recusar as propostas estratégicas de desenvolvimento dessa região com base nos subespaços que a compõem, tentando encorajar a integração por meio de projetos estruturantes e pela cooperação interregional.

BIBLIOGRAFIA

CARRIÈRE J-P. 2004, « L'aménagement du territoire en Europe : vers une approche policêntrica multiscalare. Analyse à partir du cas de l'espace atlantique », in GUESNIER B. et JOYAL A., Le développement territorial – regards croisés sur la diversification et les stratégies, éd. ADICUEER, Poitiers, p. 61-80.

CARRIÈRE J-P, BOCK E. 2004, The development of the French intermediate cities: which role in a polycentric perspective ? Colloque de la Regional Science Association : Europe at the margins : EU regional policy, peripherality and rurality, Angers, 15 et 16 avril 2004, 20 pages.

MATHIS P. 2004, «L'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen et les conséquences sur les territoires: l'exemple du thème 121 réseaux de transports», Territoires 2020, n° 11, p. 75-92.

Resumo

Com a adoção do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário em 1999, o policentrismo assumiu a centralidade da reflexão estratégica sobre o desenvolvimento regional na Europa. Trata-se de evitar a construção de um cenário exclusivo de fortalecimento das grandes regiões metropolitanas do “pentágono dos capitais” e buscar um “desenvolvimento equilibrado e sustentável do espaço territorial da UE”. Mas é forçoso constatar que, a partir da Cúpula de Potsdam, à falta de uma definição precisa, a aplicação do conceito de “policentrismo” ao espaço europeu vem dando margem a numerosas interpretações divergentes. Neste sentido, a recente divulgação do informe ORATE 1.1.1. “Potencial de desenvolvimento policêntrico da Europa”, o primeiro dos 10 estudos temáticos lançados em 2003 pelo ORATE, certamente preenche uma lacuna. A meta deste artigo é propor uma primeira avaliação das contribuições e dos limites desse informe. Considerando-se a diversidade das questões tratadas e a impossibilidade de apresentar exaustivamente todos os seus possíveis desdobramentos, este exercício de avaliação se atém a quatro temas principais do informe, a saber: a definição de policentrismo, a análise da malha urbana europeia, as redes e novas formas de governança na Europa e as recomendações políticas do informe em apreço.

Palavras chaves

Espaço europeu, policentrismo, configuração urbana, áreas funcionais urbanas, redes, nova governança, cooperação inter-regional e interurbana, observatório em rede do desenvolvimento regional na Europa.

Mapas

Mapa 1: População das áreas funcionais urbanas em 2000-2001	79
Mapa 2: Índice de policentricidade	80
Mapa 3: Tipologia das áreas funcionais urbanas	81
Mapa 4: Tipologia das MEGA (áreas europeias metropolitanas	82
Mapa 5: Zonas cobertas pelas PUSH (horizontes estratégicos urbanos potenciais)	83
Mapa 6 : Classificação das áreas de integração policêntrica de acordo com o seu peso demográfico	86

3. PROSPECTIVA DA FRANÇA NA EUROPA EM 2020: METAS E CENÁRIOS

“É importante se interrogar sobre o futuro, pois estamos condenados a nele passar o resto de nossa vida”
Woody Allen

Motivado pela paixão da antecipação, o presente exercício prospectivo se propõe a reunir dois aspectos:

- de uma parte, ser uma “prospectiva compartilhada” de representações elaboradas coletivamente;
- de outra, ser uma “prospectiva com finalidade prática”, inscrita de imediato em um processo de ação pública.

Para tanto, este exercício recorre essencialmente à elaboração de cenários exploratórios.

A prospectiva procura não somente representar o futuro, mas modelá-lo e definir encaminhamentos para orientar a ação pública. Propõe imagens do futuro. Não se contenta somente em definir os futuros possíveis, mas também os futuros desejáveis. Não se trata de melhorar o conhecimento, mas de lhe dar um sentido e mobilizar energias.

Esta idéia de prospectiva é a base deste livro (*Aménager la France de 2020 – Desenvolver a França de 2020*). Ela oferece uma visão do futuro e um trajeto. Não se trata mais de propor uma geografia da França em 2020. Não nos interessa mais a concepção confusa do Estado central forte e sua visão de futuro imposta de cima para baixo. Para elaborar este exercício, propomos um processo em três etapas:

- enumerar, inicialmente, os “pontos de tensão a serem trabalhados”, cujos elementos de decisão nos parecem ser determinantes para o futuro;
- esboçar, em seguida, os riscos territoriais induzidos ou potenciais;
- apresentar, enfim, quatro cenários exploratórios contrastantes que constituem igual número de imagens do futuro, uma das quais uma é a desejável do ponto de vista da DATAR.

Nesta abordagem, trata-se de identificar os desafios das políticas de ordenamento territorial nos dois decênios que se iniciam, por meio das tendências, dos riscos, das oportunidades e das rupturas que se delineiam desde hoje.

3.1 Os pontos de tensões a serem trabalhados: fatos portadores do futuro ?

Trata-se de colocar, de modo necessariamente esquemático, alguns temas maiores que nos parecem significativos na evolução dos territórios.

Seus efeitos potenciais, embora apresentados sob forma de alternativas, não são unívocos. Essas alternativas constituem, antes de mais nada, paradoxos que apresentam desafios que as políticas de ordenamento territorial deverão superar.

• **A dialética mundial-local: os locais estão sempre nos seus lugares?**

O paradoxo do mundial e do local se acentua. A globalização provoca um efeito de ascensão local. O processo contraditório de “glocalização”¹ estrutura a organização de inúmeras empresas multinacionais-locais. Os efeitos paradoxais disso são múltiplos: estrangulamento das estruturas regulatórias nacionais, desenvolvimento de atividades concorrenciais internacionalizadas e estratégias complementares de “nichos” localizados, etc. O paradoxo mundial-local acarreta, por sua vez, a intensificação da mobilidade, da homogeneidade, da banalização e do efêmero. Mas essa mobilidade gera novamente a necessidade de referências, de sedentarismo e de direito à singularidade. Essas tendências contraditórias remetem aos perigos da perda de identidade ou às ambigüidades do localismo e do comunitarismo que podem às vezes culminar em opressão das pessoas.

Os jogos complexos da geografia dos lugares e dos fluxos induzem às tensões. As redes financeiras, técnicas e econômicas se combinam com os territórios físicos, fazendo aparecer uma “economia de arquipélago” organizada freqüentemente pelas grandes empresas multinacionais ou por parcerias de empresas, incluindo as pequenas e médias empresas inovadoras. Aparentemente estes fluxos e redes não cuidam bem dos lugares e dos territórios, negligenciando explicitamente alguns deles. Apesar disso, eles tendem, igualmente, a valorizá-los pela capacidade de conexão econômica e de identidade.

As expectativas da nova economia provocam transtornos nas relações entre os territórios. Pelo fato de incluir as dimensões imateriais e virtuais, valorizando a ubiqüidade, a nova economia se mostra, pelo menos em suas premissas, totalmente de-territorializada. Entretanto, por se fundar no intercâmbio de informações, conteúdos e saberes, esta economia típica da sociedade da informação é, essencialmente, uma economia da cultura, logo, da singularidade, da identidade, dos patrimônios e da polarização nos lugares de inovação. É por isso que os territórios podem recuperar o seu lugar como produtores de conteúdos diferenciados.

• **O paradoxo do aparato tecnológico e a exigência ambiental: onde chegou a idéia de progresso?**

De maneira global, o apego à qualidade de vida, ao espaço pessoal e ao equilíbrio ecológico induzem a uma sensibilidade aguçada quanto aos “desgastes do progresso” e de um tecnologismo excessivo e mal controlado, mas coincidente com uma expectativa de modernidade, ligada, por exemplo, às novas técnicas de informação e de comunicação, à oferta de serviços e de empregos qualificados. A expectativa quanto ao ordenamento do território deve conciliar duas exigências: o emprego ligado aos lugares de concentração de atividades (particularmente as cidades e os pólos técnico-econômicos) e a qualidade de vida. O tratamento dado a essas relações é o objetivo das políticas de desenvolvimento duradouro.

Em paralelo, o papel implicitamente conferido à natureza como fonte de equilíbrio simultaneamente individual e coletivo, notadamente em estratégias recreativas, se faz acompanhar de grande intolerância coletiva aos riscos e às incertezas naturais, quer sejam produto do processo de artificialização excessiva ou a resultante de fenômenos intrinsecamente “naturais”.

• **Comportamentos individuais e expectativas coletivas: quando o interesse geral predomina nos territórios?**

As contradições entre os comportamentos individuais e sociais se amplificam. Os sociólogos constataam o aumento concomitante do egoísmo e da solidariedade, da necessidade de comunicação e de “desconexão”, de mobilidade e de enraizamento, de integração e de reconhecimento das diferenças, da assistência e da autonomia, etc. Essas atitudes paradoxais questionam a estratégia de todos os atores (Estado, coletividades, empresas e os próprios indivíduos).

¹ n.t.: “glocalização” = global + local.

O risco da supervalorização do território, em oposição à desvalorização das ideologias, fica claro. O “fim das ideologias” ou, pelo menos, o alívio das tensões sóciopolíticas, valoriza outros tipos de dependência, particularmente territoriais, fazendo surgir outras formas de tensões, também ancoradas espacialmente. Uma fórmula permite resumir isto: “Se não se pode mais dizer quem é, sabe-se, ao contrário, dizer onde se está”. Os conflitos (e as esperanças) se focalizam na questão do espaço: os cidadãos sonham com as aldeias e a natureza, os moradores do campo exigem as conexões e os atrativos das cidades. A questão territorial local torna-se uma questão de identidade e de existência.

A divisão dos benefícios e dos custos dos projetos locais é uma fonte de tensões. Uma análise mais apurada do valor dos territórios locais revela, de um lado, a competição entre os projetos e, de outro, a fragilidade dos equilíbrios anteriores, fazendo emergir benefícios para uns e custos elevados para outros. Se o projeto local deve ser valorizado, ele traz também a problemática da transferência das externalidades negativas para os vizinhos ou em detrimento dos projetos de interesse geral. A valorização dos efeitos positivos clama por políticas de cooperação e de compensação delicadas e sempre precárias.

• As dinâmicas européias: os efeitos imediatos e as perspectivas abertas

O efeito das dinâmicas européias no território francês será uma função da dimensão do espaço dinâmico em 2020, derivada da ampliação e de seu modo de organização.

Várias hipóteses de evolução são aventadas, de conseqüências variáveis para o espaço francês:

- a) Uma Europa com 27 membros, em conformidade com os processos em curso que desembocam na integração dos países da Europa centro-oriental de acordo com os critérios estabelecidos, mas também de Malta e Chipre. Nesta hipótese, a França se distancia do centro de gravidade geográfica da União Européia, mas conserva sua classificação em termos de potência relativa, em razão do fraco desempenho econômico e demográfico dos novos países-membros. A França se apresenta aos novos membros e também à Rússia e aos Estados que gravitam em sua esfera de influência tradicional como uma parceira suscetível de equilibrar o peso da Alemanha.

Mas não se pode excluir os cenários de expansão mais reduzida:

- b) Uma Europa reduzida a menos de 15 membros, como resultado de uma diminuição provocada pela retirada de alguns Estados que venham a julgar a construção européia contrária aos seus interesses nacionais, dando origem a duas Europas. A União Européia, enfraquecida por suas dissensões internas e por uma vizinhança indiferente ou hostil, perderia sua influência internacional. No caso desta imagem, a França reforçaria sua parceria original com a Alemanha no seio de uma comunidade restrita e desestabilizada.
- c) A consolidação de uma Europa de 15 membros, uma vez que a diferença de riqueza com outros países tenha retardado o desenvolvimento previsto. As relações com os países externos seriam cada vez mais delicadas: as tensões seriam mais tangíveis nas fronteiras da União e ameaças de ruptura da ordem econômica, diplomática ou ecológica seriam perceptíveis entre um centro europeu integrado e uma periferia resultante da exclusão. Em tal cenário, a França reforçaria seu lugar privilegiado no seio da União estabilizada pelos laços estabelecidos de longa data. A integração do território francês no espaço comunitário progrediria, mas as dificuldades geopolíticas, econômicas e sociais se intensificariam nas fronteiras da Europa.
- d) Expansão da Europa até a Suíça e a Noruega e ao restante dos Balcãs e à Turquia. O centro de gravidade dessa Europa com até 37 países se deslocaria em direção ao leste e se situaria na proximidade da fronteira germano-polonesa. Os contrastes econômicos resultariam numa oposição leste-oeste e norte-sul. Haveria um grande risco de ver emergir novas rupturas regionais no seio de um conjunto territorial que se tornou heterogêneo. A França se encontraria em uma situação de ponto de ligação por sua abertura geográfica para o Mediterrâneo. Na escala das regiões francesas, a orla mediterrânea apareceria particularmente privilegiada.

Quaisquer que sejam os diferentes cenários de desenvolvimento e o modo de organização, a perspectiva mais provável é a de intensificação da integração europeia, o que reforça a Europa como espaço de convergência e de regulamentação, acentuando alguns traços de competição entre territórios. A integração econômica e monetária pode induzir a um aumento potencial da mobilidade das empresas e a uma concentração das funções e das fontes de comando. De modo mais global, é preciso atentar para o aumento da especialização das economias regionais. A Europa é uma moldura privilegiada para a organização sustentável dos territórios com a valorização de suas especificidades.

Os efeitos do alargamento serão ambivalentes, indo de um deslocamento do centro de gravidade europeu em direção ao leste até o desenvolvimento de novos potenciais de cooperação entre regiões e cidades com base em afinidades geográficas, históricas e econômicas. A geografia econômica da Europa parece hesitar entre a retomada de uma dinâmica centro-periferia acompanhada de um reforço da “banana azul” (n.t. polígono europeu de alta concentração de capitais) e a emergência de cooperações transnacionais e dinâmicas espaciais diversificadas, esboçando uma Europa policêntrica.

O papel da Europa como espaço de mediação na dialética mundial-local poderia ter efeitos variados, incluindo os espaciais, conforme o projeto de sociedade que for desenhado. Com efeito, o modelo de proteção social, os princípios de organização política ou ainda as formas de desenvolvimento econômico que acabarão por se impor não estão suficientemente estabilizados no estado atual do processo de integração europeia.

• O Estado e as formas de regulação social: entre a proteção e a diferenciação

A compatibilidade do Estado redistributivo com o Estado regulador se torna difícil. O novo papel do Estado é o de acompanhar e impulsionar as mudanças, articular os diversos níveis, local e global, nacional e internacional, evitando os riscos de desagregação dos territórios. De acordo com a bela expressão de Alan Scott: “uma nova gramática da geografia está sendo elaborada. Cabe em grande parte ao Estado na Europa e na França dar-lhe um sentido”. A lógica da busca do equilíbrio se desloca em benefício da organização dos atrativos (oferta territorial), da multiplicidade e da solidariedade entre os diversos territórios. O Estado deve ao mesmo tempo gerir a diversidade dos territórios e assegurar que as externalidades (positivas ou negativas) de cada projeto contribuam para o interesse geral.

Deve agir por um lado sobre a redistribuição, a repartição dos encargos e a equidade e, por outro, sobre o reforço da competitividade e da diferenciação das ofertas territoriais locais.

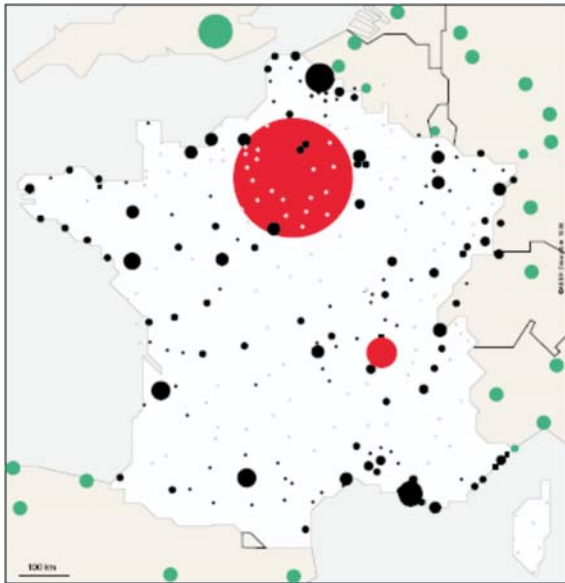
Mudar de modelos hierárquicos para modelos descentralizados ou em rede revela-se difícil. Abrir mão da centralização e das hierarquias em proveito de mais autonomia e descentralização induz a uma lógica de redes ou arquipélagos aos quais é preciso estar conectado (ou pertencer) sob pena de marginalização ou exclusão. Um Estado unitário não significa um Estado homogêneo, mas o modelo descentralizado apresenta possibilidades de cisão. Quanto ao modelo em redes, ele abre simultaneamente para a conexão ou para o isolamento. O Estado deve, pois, ser vigilante e impulsionar a descentralização e o direito de experimentação, sem jamais comprometer os princípios universais da República e da democracia.

3.2. Análise dos riscos territoriais

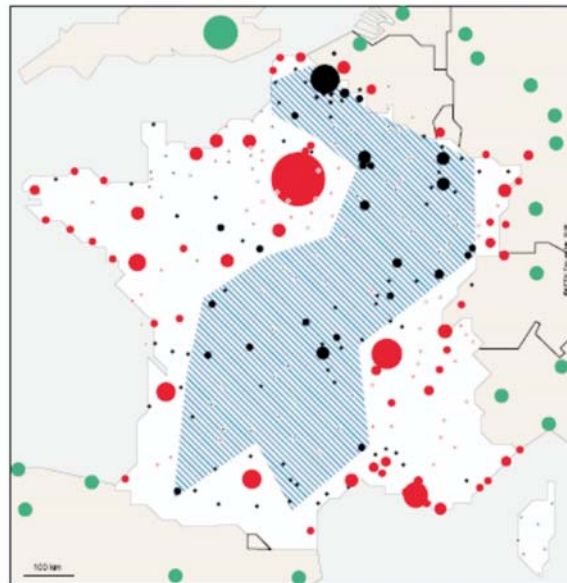
Todo exercício prospectivo passa preliminarmente pela intensificação dos riscos. Podem-se identificar abaixo alguns cujas incidências territoriais podem ser decisivas.

As cisões territoriais em potencial

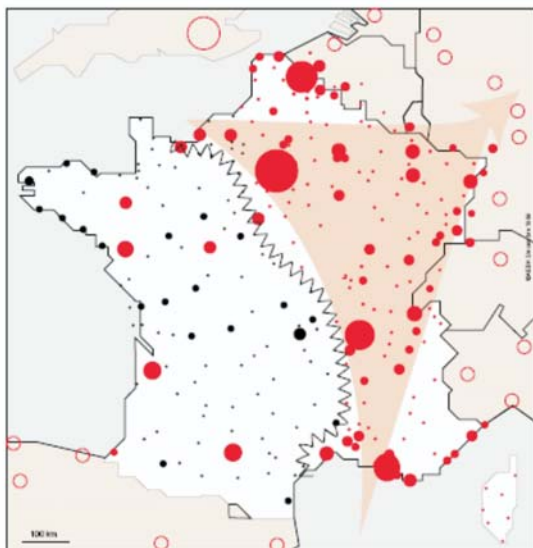
Risco de aumento do distanciamento entre a região principal e o restante do território



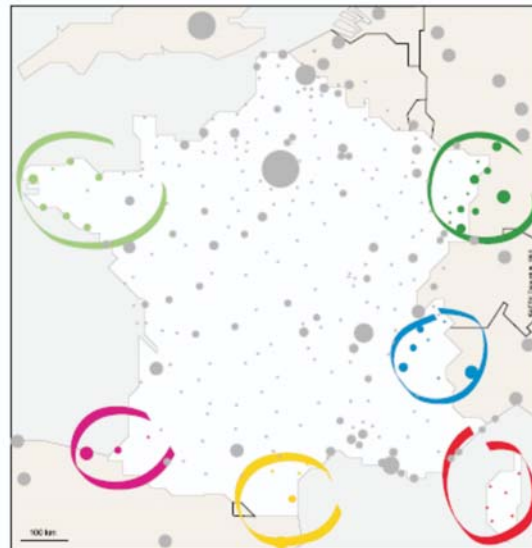
Risco de aprofundamento de uma “depressão central” demarcada por espaços em crise



Risco de dissociação entre os perfis territoriais
Ao leste do eixo Lille-Paris-Lion-Marselha, territórios dinamizados pela proximidade do centro econômico da Europa; a oeste apenas algumas grandes aglomerações emergem.



O risco de retrocessos de identidade é uma lista em aberto.



- Riscos da coesão territorial:

A cisão e a fragmentação dos territórios, ligadas à sua multiplicação e superposição e à diversidade dos projetos (territórios físicos, espaços de mercado, territórios virtuais, territórios de projeto, de legitimidade, etc.).

A segregação dos territórios segmentados em “zonas”, guetos, reservas ou, ao contrário, em refúgios, abrigos, zonas tranquilas, “paraísos”, etc., corre o risco de cristalizar as segmentações socioculturais.

A proximidade da pobreza e da riqueza. A pobreza se localiza cada vez mais ao lado da riqueza e se caracteriza cada vez mais pela imobilidade numa cultura da mobilidade. Estas disparidades são muitas vezes inter-regionais – com regiões que atraem as elites abastadas em nível europeu e outras que se esvaziam de pessoas produtivas – e infra-regionais contendo populações vizinhas que não pertencem aos mesmos sistemas produtivos.

As disparidades ligadas a uma globalização não controlada, com deslocamentos populacionais, desenvolvimento desigual de intercâmbios, ou estratégias empresariais que penalizam alguns territórios que não chegam a se inserir nestas trocas e que correm o risco de se estabelecerem em uma economia assistencial. Os territórios organizados que “ganham” coexistiriam com os territórios fechados que “perdem”.

Os riscos de identidade reativariam uma espécie de “tribalismo” regional e micro-local com a multiplicação de novos Estados em consequência do fracionamento de suas bases étnicas.

- Riscos do desempenho econômico

Riscos referentes às fontes de financiamento público, com a desmaterialização das finanças organizadas em escala planetária, desconectadas das lógicas territoriais onde é exercida a soberania. Quanto ao desenvolvimento do comércio eletrônico, ele pode desestabilizar o conjunto das receitas fiscais da coletividade e do Estado. A base territorial dos rendimentos e do valor agregado será cada vez mais difícil de ser recuperada e localizada.

Risco da regulação dos territórios, seja pelo “retrocesso” jacobino de uma nova visão do território nacional comandado pelo centro estatal, seja ao contrário, pela marginalização do Estado (“Estado vazio”) e desresponsabilização dos serviços de interesse coletivo.

- Riscos para o meio ambiente.

Riscos para o meio ambiente e as condições de vida. Há riscos globais: aquecimento do planeta, mudanças climáticas, desmatamento e desertificação, redução da diversidade biológica. Mas há também riscos locais: nas áreas urbanas, com a concentração de fatores nocivos e de poluições, o barulho, as superlotações e a degradação dos cursos de água e do litoral nas zonas fragilizadas.

A multiplicação de catástrofes naturais (inundações, temporais), torna mais urgente uma melhor articulação entre a solidariedade e a prevenção e uma aplicação razoável e racional do princípio da precaução.

A recomposição territorial e a concomitante mobilização das comunidades locais constituem as vias mais seguras para as novas solidariedades territoriais, indispensáveis à prevenção coletiva dos riscos naturais.

Após ter apontado alguns riscos e pontos de tensão ou de ruptura, vejamos agora os cenários para 2020.

3.3. Quatro cenários para a França na Europa de 2020

Quatro cenários podem ser esboçados utilizando-se os meios da reflexão prospectiva. Com contrastes acentuados, estas diferentes representações do futuro não são porém unívocas.

Com efeito, não se trata de esquematizar situações extremas para valorizar uma via média qualquer.

De fato, combinando diferentes elementos e sobretudo apoiando-nos em tendências já observadas, o método consiste em valorizar uma variável-chave no modo de ação pública dominante e de especificar suas implicações do ponto de vista da organização do espaço para cada um dos cenários.

Nos quatro cenários aqui apresentados pode-se encontrar duas contradições maiores que delimitam o espaço das possibilidades: de um lado a tensão entre o mundial e o local, tendência já em processo e, de outro lado, a oposição entre as visões jacobina e girondina da organização institucional, que inspiram formas divergentes de reação política. Se esta última posição resulta na contribuição revolucionária, a primeira retrata a situação econômica contemporânea.

- A oposição mundial / local: uma tendência em processo.

A globalização que põe em evidência o cenário 1 de “arquipélago cindido” caracteriza-se por três traços: a mobilidade extrema de suas elites e sua concentração nas megalópoles, a padronização de seus produtos e mercados, o triunfo da velocidade e do caráter efêmero de suas construções.

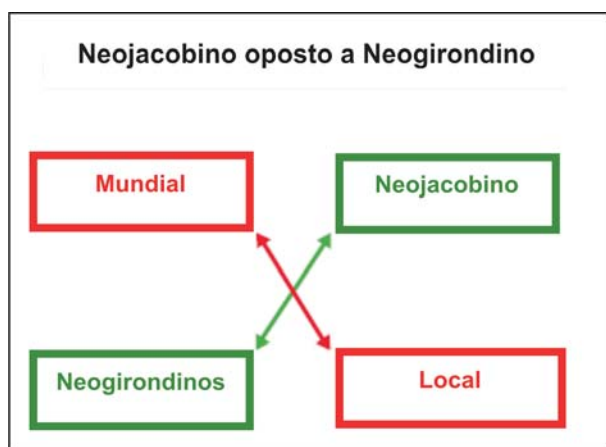
O oposto, a dimensão local destacada no cenário 2 do “local diferenciado” caracteriza-se pelo sedentarismo das populações e o apego aos lugares, à singularidade e à identidade dos produtos e à produção de referências.

- A oposição entre girondinos e jacobinos: reações políticas à oposição mundial-local.

Essa oposição continua a estruturar as representações do ordenamento dos territórios e das instituições. Uma visão neojacobina embasa o cenário 3 do “centralismo renovado” e se distingue por uma estrita hierarquia ordenada a partir do centro, um recuo e um fechamento do território nacional e uma tendência permanente ao deslocamento dos territórios que o centro controla de forma autoritária.

O oposto, a visão neogirondina que está contida no cenário 4 do “policentrismo em rede” caracteriza-se por uma concepção do território e das instituições em malha, uma abertura européia e uma vontade política de recomposição dos territórios.

Este duplo paradoxo, um fazendo oposição entre o mundial e o local, o outro entre os jacobinos e os girondinos, apresenta-se como o “esqueleto” que estrutura as representações do território e seu futuro. Pode-se esquematizá-lo como se segue²:



Os quatro cenários descritos abaixo podem ser lidos como uma tabela de leitura simplificada e esquematizada. Eles se situam no cruzamento de uma dupla tensão: de um lado, uma polaridade de que resulta nossa história, entre neojacobinos e neogirondinos e, de outro, uma tendência que se impõe na geopolítica mundial contemporânea entre o local e o mundial. A primeira enfatiza a escolha e apela ao voluntarismo, a segunda reestrutura todas as sociedades. Os quatro cenários apresentados remetem a um dos termos destas duas grandes tensões em que trabalham a história e a geografia da França.

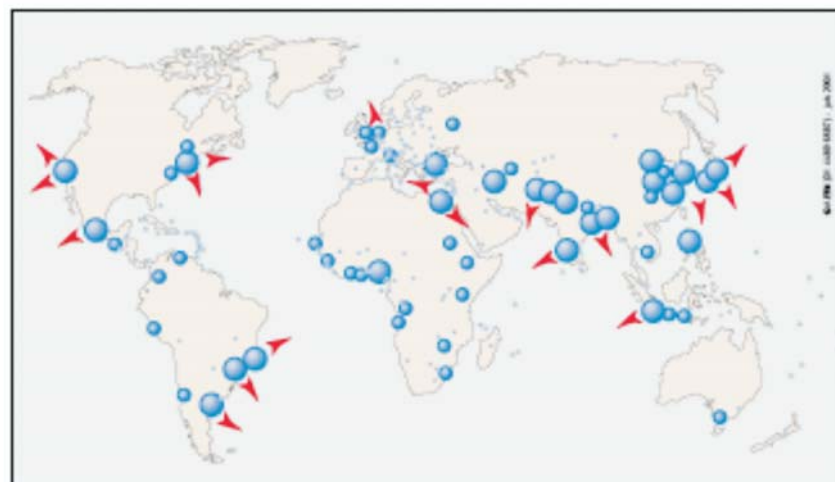
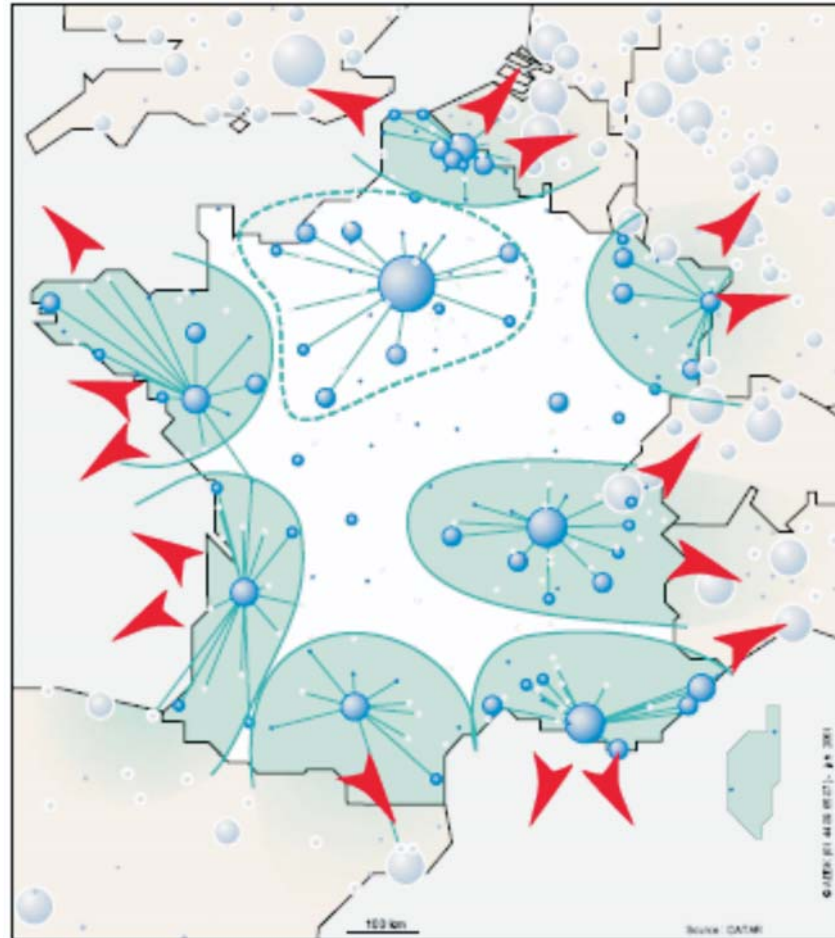
² Aviso ao leitor: os quatro cenários seguintes foram escritos como se já estivéssemos em 2020.

Quais as imagens para a França?

Estes esquemas têm por objetivo ilustrar as idéias de cenário desenvolvidas no texto. Contrariamente aos mapas precedentes, eles não são o reflexo de dados factuais ou quantitativos.

Cenário 1: “o arquipélago expandido”

A globalização estimula alguns pólos urbanos e exacerba a concorrência entre redes localizadas. Os espaços polarizados pelas metrópoles regionais com mais desempenho não organizam o conjunto do território.



1) “O arquipélago expandido” (um cenário neoliberal)

As tendências em favor do livre comércio e da economia de mercado se prolongaram após o início do século 21. Embora a América tenha se imposto como campeã incontestável da globalização, a Europa soube tirar proveito da situação graças ao sucesso de seu mercado e à circulação generalizada da moeda única, abandonando um pouco suas ambições em matéria de integração política.

A primazia da economia, as forças do mercado e da concorrência foram estimuladas pelo movimento de desregulação de grande amplitude. As trocas internacionais progrediram, a produtividade melhorou, a inflação ficou sob controle e o crescimento econômico se sustentou durante os anos 2000-2020. Paradoxalmente, a abertura dos mercados e a redução das distâncias temporais, possibilitadas pelo desenvolvimento espetacular das telecomunicações, fizeram com que a esfera econômica e financeira tivesse um lugar maior nas trocas e transações.

De uma maneira mais ampla, a sombra trazida por esta difusão do crescimento produz na proximidade da dorsal europeia e das aglomerações em desenvolvimento a metamorfose de algumas regiões do campo que se aburguesaram pela acolhida residencial definitiva, partilhada (residência dupla) ou pela sazonalidade de populações ativas rejuvenescidas, trabalhando em setores terciários graças ao teletrabalho e pela instalação de populações de aposentados abastados.

As regiões urbanas de nível mundial se distribuem num interior cada vez mais amplo, ao ponto de transformar a Europa num conjunto de lugares cada vez mais especializados; as grandes cidades do mundo estão parcialmente aliviadas pela abertura de suas atividades de ponta em direção a novos pólos, o que lhes assegura mais sucesso mundial nas funções nas quais elas detêm a quase exclusividade (financeira, da bolsa de valores, de decisões culturais).

A interação espacial acirrada é fator de diferenciação. As atividades menos nobres permanecem localizadas nos espaços periféricos e nas aglomerações modestas; numerosas regiões periféricas ficam à parte ou se desenvolvem somente quantitativamente e de um modo dependente (salários baixos, produções de baixa escala, dependência tecnológica); estas, acima de tudo por questões relativas ao emprego, acolhem atividades poluentes expulsas do centro e manifestam na indiferença persistente em relação às questões ecológicas. As periferias meridionais destinam-se a fins essencialmente turísticos e migratórios.

A União europeia acompanha a inovação tecnológica, chave da competitividade e encoraja a abertura tecnopolitana e tecnológica nos novos corredores de desenvolvimento, pois isto alivia os espaços avançados do centro e atrai a redistribuição geograficamente concentrada, efetuada por fundos estruturantes e mediante o fortalecimento dos eixos de comunicação transeuropeus. As regiões periféricas mantêm seus lobies na União Europeia.

Nesse esquema em que se reafirma a supremacia das cidades especializadas que operam em redes, o principal mecanismo de ordenamento territorial da França na escala europeia consiste em assegurar a emergência dos corredores tecnológicos a partir de cidades tecnopolitanas, de várias maneiras: melhoria da comunicação entre centros de excelência nacionais e internacionais pela criação de aeroportos, de eixos ferroviários integrados e teleportos, do desenvolvimento da formação superior e da pesquisa, do suporte às redes de cidades, da valorização de uma imagem lisonjeira da França como incentivadora da instalação de pessoal e de atividades de ponta, e do reforço da oferta de serviços públicos atraentes para as novas populações flutuantes com forte poder de compra. Simultaneamente, procura-se controlar as consequências do desenvolvimento residencial das áreas urbanas litorâneas e limitar a decadência das regiões anteriormente industrializadas direcionando para elas as atividades desconcentradas dos grandes centros econômicos da região do Reno.

Nesta nova dinâmica da economia mundial dominada pelos fluxos, o território desempenha um papel essencial, quase que exclusivamente por meio das grandes cidades. Além da região parisiense, alguns pólos urbanos, entre os quais figuram por exemplo as conurbações de Lille, Nantes, Toulouse, Aix ou Lyons, são pontos privilegiados de interatividade e de fertilização cruzada entre produtores, usuários de tecnologia, consumidores e atores sociopolíticos. Com a profusão e a velocidade dos fluxos de bens, serviços e relações entre atores, e principalmente com o volume de trocas materiais atraídas e redistribuídas, essas cidades se afirmaram como lugares de polarização de atividades e como cabeças de rede nas relações com outros pólos semelhantes no espaço nacional, europeu e mundial (integração horizontal). Elas constituem pontos locais de ancoragem global.

Para favorecer ou consolidar essa posição geradora de valores, estes pólos urbanos foram dotados de novas ligações ferroviárias, rodoviárias e aéreas, incluindo impressionantes infovias, reforçando “efeitos de túnel” entre os pólos não atendidos e as zonas intercaladas. Eles são igualmente erigidos em plataformas multimodais de trocas que contribuem para massificar, fluidificar e acelerar o fluxo de bens, serviços e viajantes, que conseguem desviar em seu favor.

A concorrência entre grandes pólos urbanos encontra-se exacerbada. Novos centros inovadores apareceram, mas muitas cidades grandes que outrora estavam engajadas na competição, distanciaram-se progressivamente. Elas não souberam ultrapassar as lógicas tradicionais de economia industrial e territorial para se posicionarem diferentemente.

De tais configurações em rede de pólos metropolitanos não resultaram efeitos de duplicação dos escalões infranacionais ou regionais. As sinergias entre grandes pólos urbanos não puderam pois ser repassadas ao nível das cidades médias, disso resultando uma insuficiência de integração vertical e uma acentuação significativa da diferença de desenvolvimento entre grandes metrópoles, cidades médias e pequenos centros do interior do país.

Assim, a proeminência dessas redes de cidades-pólos conectadas entre si em escala europeia tende a estruturar o território em arquipélagos. Se esta estrutura de espaço polariza o desenvolvimento de ilhotas de comutação de redes múltiplas e de trocas cada vez mais rápidas, ela tende a ocasionar a interiorização que, ao longo do tempo, se revela fator de declínio e de subdesenvolvimento.

Desde os anos 2000 os poderes públicos haviam decidido executar o plano de desregulamentação fazendo-o de tal modo que o setor público funcionasse mais como suporte às leis do mercado. A privatização das grandes sociedades nas quais o Estado era majoritário prosseguiu, tendo esse se tornado minoritário na maior parte dentre elas e em muitos serviços de utilidade pública que passaram a ser concessões públicas.

Se o desempenho econômico nacional pôde ser bastante otimizado pelo viés do desenvolvimento seletivo das redes técnicas e econômicas, as conseqüências em termos de coesão social e de desenvolvimento duradouro revelaram-se muito mais duvidosas. Concentrando fortes tensões sociais, as megalópoles que estão no centro desta nova dinâmica foram confrontadas com seus próprios limites, o que as obrigou a mobilizar recursos essenciais para fazer face a esses problemas.

Para tentar remediar os efeitos perversos inerentes ao poder exorbitante das grandes cidades, em detrimento da capacidade de iniciativa de todos os outros territórios urbanos ou rurais, o Estado investiu muito, após cerca de um decênio, mas os resultados permanecem insuficientes. Continuando a privilegiar a busca da eficácia por meio das operações e dos procedimentos, o Estado sustentou sem sucesso os territórios marginalizados. Assim os escalões administrativos e políticos estão fragilizados e se encontram desprovidos face ao desafio apresentado doravante pela visibilidade e poder quase insolente das mega-cidades.

2) “O local diferenciado” (um cenário neolocalista)

A evolução dos territórios europeus se caracteriza por integrações locais desiguais na escala da região, da metrópole ou do reagrupamento de coletividades locais.

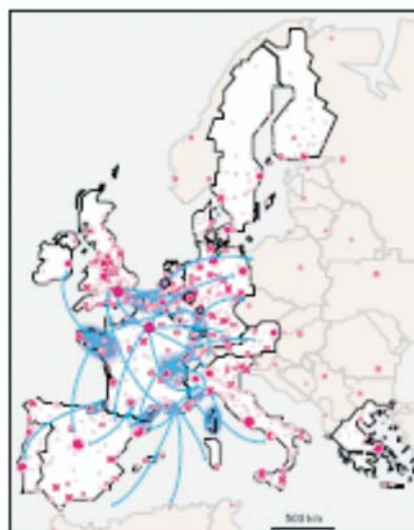
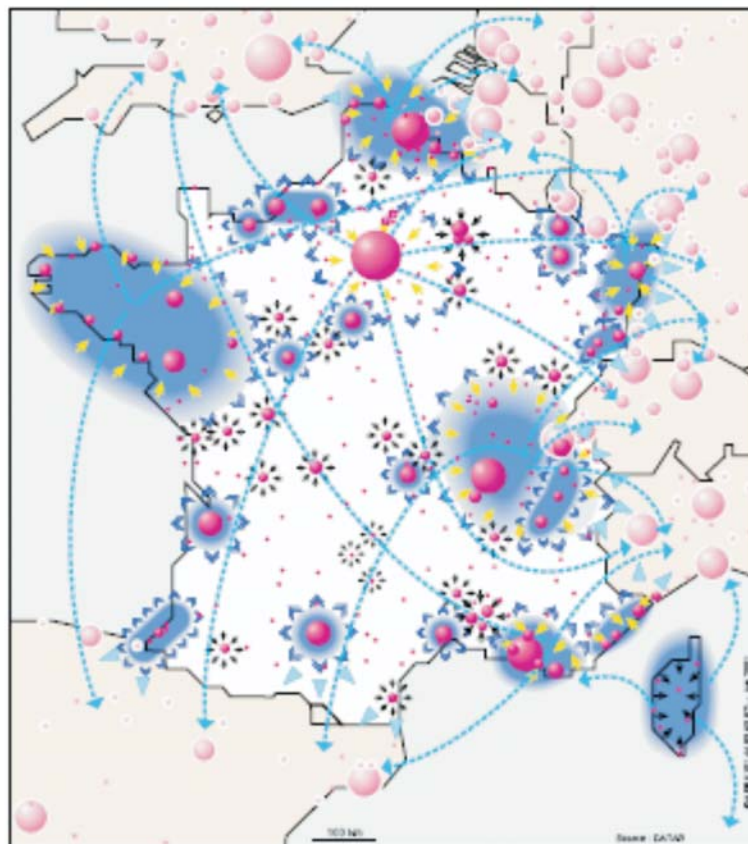
São desenvolvidas as áreas que se mostram capazes de se auto-organizarem, quer se trate de regiões ou de cidades centrais ou anteriormente periféricas em via de se tornarem autônomas. Esses espaços se beneficiam particularmente de oportunidades oferecidas pelo desaparecimento das fronteiras para desenvolver a cooperação além das fronteiras ou transacional e para tornar mais firmes as “cidades-portas”, ambas as estratégias sendo encorajadas pela União Europeia.

Quais as imagens para a França?

Estes esquemas têm por objetivo ilustrar as idéias de cenário desenvolvidas no texto. Ao contrário dos mapas anteriores, não são o reflexo de dados factuais ou quantitativos.

Cenário 2 : “o local diferenciado”

A organização territorial se realiza em grande parte em função de iniciativas que impulsionam formas e graus diversos de polarização e se apóiam em redes de troca tanto nacionais quanto européias. Na ausência de ação voluntária nacional, alguns territórios têm dificuldade de se estruturar e mesmo de se desenvolver.



-  Pólo urbano de acordo com o tamanho
-  Espaços organizados em escala inter-regional, regional ou urbana
- Relações mantidas:**
 -  Laços de polarização interna nos grandes conjuntos
 -  Laços estabelecidos entre os espaços organizados (cooperação, trocas de naturezas diversas)
 -  Laços de cooperação com o exterior
 -  Laços transfronteiriços de proximidade
 -  Laços de proximidade (cooperação entre cidades)

Ricas regiões vizinhas mas não necessariamente fronteiriças constroem redes de cooperação à distância que lhes assegurem conectividade sem o imperativo da contigüidade espacial. Essas regiões elaboram e financiam projetos preparados e apoiados pela União Européia envolvendo coletividades em escala de áreas metropolitanas.

Essas cooperações têm muitas vantagens: as cooperações inter-regionais favorecem o tratamento dos problemas transnacionais tais como os ligados aos riscos ou à gestão do meio ambiente, ou ainda ao intercâmbio tecnológico. A cooperação interurbana internacional permite constituir economias de escala e coordenar as respectivas políticas.

Essas relações entre regiões se revelam, no entanto, seletivas e, por favorecerem a emergência de novas zonas de crescimento, provocam um agravamento das disparidades porque todas as zonas geográficas não chegaram a se organizar da mesma forma, dada a ausência de organização regional e por causa do isolamento geográfico ou da insuficiência de recursos humanos.

Após um período relativamente longo de adiamentos, por falta de decisão sobre a questão das articulações e das prioridades entre as diferentes entidades territoriais, que são os municípios, os consórcios intermunicipais, os departamentos, as regiões, os países e os espaços inter-regionais, o Estado se encontra um pouco ausente das dinâmicas territoriais.

Nesse relativo vazio das políticas voluntaristas de ordenamento do território, as iniciativas geradoras de valores econômicos e socioculturais se multiplicaram nos escalões descentralizados da nação. As relações entre as comunidades tornaram-se uma realidade em quase todo o território nacional.

Algumas entidades territoriais se outorgaram novas margens de manobra. Elas desenvolveram uma lógica de parcerias com projetos precisos e pontuais com outras entidades interessadas nos mesmos objetivos. Sabendo desenvolver estas diferentes aquisições, os territórios se inserem de modo diferenciado na economia mundial. As trocas com o exterior se operam de maneira seletiva e diversificada. O transplante do desdobramento conjunto de iniciativas transnacionais de desenvolvimento desencadeado pela União Européia por meio de grandes projetos europeus foi, pois, realizado.

Poderia, por exemplo, ser o caso de uma nova aliança acordada entre Calais e Douvres para contra-atacar o Eurostar oferecendo serviços integrados sem descontinuidade real entre essas duas cidades. Poderia ser o mesmo com o pólo lionês que, por não ter sido beneficiado com uma política ambiciosa (corredor e canal) com o porto de Marselha, estaria decididamente engajado numa parceria com as plataformas portuárias do norte da Europa.

Entretanto, o objetivo de tais parcerias não é necessariamente de domínio territorial. Doravante, os territórios geograficamente distantes apostam em sinergia para desenvolver em grande escala um modo de cooperação direta com as populações de países do Terceiro Mundo, pelo viés de organizações não governamentais (ONGs), em domínios tão precisos como na luta contra a pobreza nas periferias urbanas. Estes projetos permitem muitas vezes valorizar as competências de voluntários desses países confrontados com problemas similares ao do território francês e de extrair ensinamentos úteis para a sua solução.

Todos os territórios que participam dessas comunidades opcionais têm progressivamente adquirido uma aptidão para tirar o melhor proveito das alianças pragmáticas ao sabor das oportunidades e das preocupações. As comunidades culturais, às vezes étnicas, seguem os passos das comunidades de interesse entre atores que se multiplicaram a partir do final dos anos 1990 para se tornarem, a partir do primeiro decênio do século 21, um conceito-chave da dinâmica socioeconômica.

Construindo parcerias em torno de projetos-chave com comunidades territoriais francesas, européias ou internacionais, que eles judiciosamente selecionaram, alguns territórios franceses aproveitam este “apelo de área” para alcançar um desenvolvimento que eles mesmos não mais acreditavam ser possível, recusando assim a fatalidade em termos de desenvolvimento. Comunidades de direito e organizações feudais se multiplicam no território.

A evolução da Europa em direção à confederação constitui um terreno fértil para tais iniciativas multi-territoriais.

Neste contexto, o Estado francês se encontra relativamente pouco à vontade. Diante de tal liberação de energia ancorada nos territórios e provocando uma mobilização sem precedentes por parte dos atores envolvidos, o Estado se encontra, com efeito, preso como em um torno entre os diferentes escalões infranacionais e em nível supranacional europeu. Ele se restringe pois a acompanhar o movimento esforçando-se para apreendê-lo na esperança de retomar de forma duradoura a iniciativa. Ele consegue fazê-lo progressivamente posicionando-se como garantia dos interesses nacionais: cuidando, por exemplo, que o complexo portuário marseilhês leve uma vantagem distinta na dupla concorrência com os grandes portos do Norte europeu e do Mediterrâneo, permitindo-lhe estabelecer uma rede comunitária vantajosa com o pólo lionês.

O Estado esforça-se, além disso, por fazer de certa forma que o conjunto de cidadãos tenha acesso aos serviços públicos. Embora este cenário tenda a atenuar as disparidades entre os espaços urbanos e rurais, o Estado deve trabalhar para diminuir os desequilíbrios que nasceram ou que foram acentuados entre os territórios que obtiveram ganhos com a multi-territorialidade e os que ficaram limitados à abordagem mais clássica da intercomunalidade.

O Estado desempenha o papel de mediador e árbitro nos conflitos de interesses entre comunidades e organizações feudais que apareceram em alguns territórios, inclusive estrangeiros. Tenta com dificuldade fazer com que esta abundância de iniciativas, cujos perímetros quase nunca coincidem com as divisões administrativas em vigor, não desestabilizem a coerência do conjunto. Para corresponder a este novo desafio, o Estado se vê obrigado a reinventar o seu papel e a sua função no sentido de uma maior flexibilização e adaptação de suas formas de regulação. Ele se dedica a estabelecer novas regras de um jogo múltiplo, que ele descobre “em movimento” na esperança de se transformar em seu fiador.

3) “O centralismo renovado” (um cenário neojacobino)

Desde os anos 2000 se buscava a globalização, mas a integração europeia perdeu um pouco de fôlego. O entusiasmo do início do século 21 em favor de abertura de concorrência se atenuou em proveito de atitudes de prudência que surgiram na memorável conferência da Organização Mundial do Comércio em Seattle. A distância praticamente não parou de se aprofundar entre, de um lado, a rapidez da globalização e das evoluções tecnológicas e, de outro lado, pelo relativo afrouxamento da cooperação internacional e europeia. A abundância das ações locais desordenadas sem envergadura internacional concorreu para uma fragmentação acirrada do espaço europeu.

Neste contexto os Estados Nacionais estão preocupados e tentam, cada um do seu modo, obter o domínio da situação. Eles se aferram às suas prerrogativas e retomam suas políticas no cenário nacional. A Europa por seu lado tenta se afirmar como espaço de mediação e de coesão em relação ao exterior. Em face do estouro da globalização, a França conseguiu fazer com que os países membros admitissem a idéia de uma “exceção europeia” que conviria preservar.

No plano europeu, a tendência impulsionada pelas forças do mercado (preponderância da livre concorrência e maior papel das empresas multinacionais) permanece na concentração que mantém a oposição entre o centro – constituído por megalópoles e pelas cidades mundiais de Londres e Paris – e as periferias.

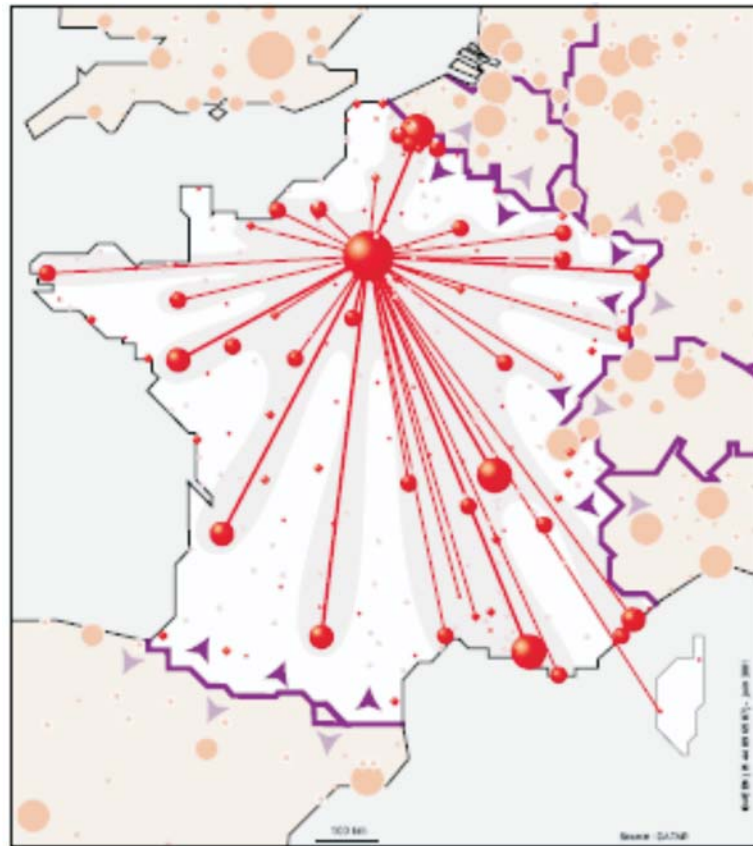
O crescimento das metrópoles continua a despeito das políticas de coesão, provocando uma polarização dos grandes centros urbanos e um restrito número de regiões favorecidas, reproduzindo a divisão de um centro mais desenvolvido e mais rico situado no coração da Europa e uma periferia em atraso. Alguns espaços periféricos conhecem algum crescimento econômico e demográfico, mas de modo desigual, segundo uma divisão especial do trabalho clássico, do tipo fordista. A concentração prossegue nos Estados centralizados menos desenvolvidos e integrados recentemente, isto é, na Europa Oriental e Meridional, com crescimento quantitativo de alguns pólos urbanos

Quais as imagens para a França?

Estes esquemas têm por objetivo ilustrar as idéias de cenário desenvolvidas no texto. Ao contrário dos mapas precedentes eles não são o reflexo de dados factuais ou quantitativos.

Cenário 3: “o centralismo renovado”

A hierarquia é confirmada: o Estado assegura uma regulação centralizada dos territórios enquadrando firmemente a autonomia das comunidades locais. Em contrapartida, a solidariedade pública se exerce em proveito dos territórios em dificuldade.



As aglomerações de Paris e de Lyon acabam por se solidificarem à dorsal europeia, formando uma Euromegalópole. Esta se opõe à “banana cinza” (n.t. zona socioeconômica de menor desenvolvimento) que vai dos países bálticos à Bulgária via Europa central. De fato, três periferias servem de reservas de mão de obra e de espaço: a mediterrânea, a centro-oriental e a atlântica.

Os Estados da União Europeia não souberam desenvolver a visão estratégica e cooperativa de seu território comum que teria permitido um reequilíbrio, por exemplo, em termos de grandes infra-estruturas. A União Europeia e os Estados esforçam-se para compensar os efeitos negativos dos processos cumulativos espontâneos por meio da redistribuição (fundos estruturantes) mas com dificuldade devido às distâncias crescentes, resultantes da expansão, das leis de mercado e da ideologia liberal dominante.

No que diz respeito à França nesta Europa velozmente dominada pelo crescimento das metrópoles e pela divisão do espaço do trabalho, a captação do crescimento com proveito somente da região capital acentua o desequilíbrio da configuração urbana pela perda de velocidade devido à falta de oferta suficiente de emprego e de serviços de alto nível; o excessivo crescimento quantitativo da região parisiense provoca todos os inconvenientes da hiperconcentração, o que prejudica o recrutamento de pessoal e de outros ativos franceses e estrangeiros.

A distância crescente entre a região dominante da Île-de-France e as regiões dominadas fora dela é fonte de conflitos entre coletividades territoriais e o Estado e de uma aguda crise de identidades. Dificuldades crescentes de arbitragem nascem das prioridades de ordenamento do território entre as políticas das cidades, as medidas de redistribuição inter-regionais e o apoio aos espaços rurais.

O principal mecanismo de ordenamento do território consiste, para a França, em tentar impedir que o crescimento se efetue somente em benefício da região capital que vê desmoronar seus atrativos para os investimentos internacionais em proveito de outras metrópoles megalopolitanas e outras capitais menos saturadas.

A França estima que uma intervenção mais forte do poder público sobre os territórios se faça novamente necessária. O Estado optou por um comando nacional mais intervencionista, mas igualmente mais flexível. Com efeito, não se trata de um retrocesso sob a forma de restauração do Estado providencialista e dirigista do pós-guerra.

Apoiando-se num quadro organizacional e espacial imutável, baseado numa hierarquia de instituições territoriais superpostas, o Estado desenvolveu por meio da experiência uma verdadeira competência e um repertório técnico na prática dos subsídios, deixando a cada território uma relativa liberdade de decisão no quadro de diretivas de interesse nacional.

Para criar as condições e os meios de implementação dessa política, foram promulgadas leis que definiram precisamente os papéis respectivos das diferentes instituições territoriais e melhoraram a articulação entre elas. Esta “liberdade raciocinada” que foi conferida às entidades territoriais instaurou uma nova dinâmica diferenciada em nível local que não parece ter entravado o equilíbrio territorial. As disparidades territoriais até mesmo foram atenuadas em algumas regiões. Aliás, a cooperação entre os territórios tornou-se uma realidade. Quanto à competição entre os territórios, fundada sobre a diferença espacial tradicional, esta agora se exerce, sob a vigilância do Estado, num grau julgado razoável. Por mais apreciáveis que sejam essas iniciativas elas se revelaram, todavia, inadequadas para estimular projetos de envergadura europeia e para ganhar mercados internacionais.

Sem retroceder aos princípios de descentralização amplamente plebiscitados pelo corpo social e conservando as aquisições de um liberalismo econômico gerenciado, o Estado legitimou sua vontade de conservar um papel proeminente na impulsão e na iniciativa em nome de mecanismos de solidariedade nacional, de coesão territorial e até mesmo de proteção ao meio ambiente.

O modo de intervenção privilegiado pelo poder público continua sendo do tipo alocativo. Os objetivos consistem em melhor integrar os espaços periféricos ou negligenciados, a limitar o desenvolvimento anárquico dos fluxos e dos seus efeitos em termos de polarização, aperfeiçoando o tratamento social dos territórios.

Em tal contexto, o ordenamento do território encarna o voluntarismo e o Estado se mostra diretivo. Algumas atividades são transferidas de Paris para as regiões de fora (as províncias) e a política da cidade visa a desenvolver os serviços públicos nas proximidades, estimulando as empresas a se instalarem nas áreas degradadas. O Estado faz desta ação a vitrina de seu poder recuperado. Resulta disso uma melhoria, mas em contrapartida com um preço a ser pago: a diminuição das margens de iniciativa das coletividades descentralizadas e dos grupos sociais excluídos dos procedimentos de elaboração de recursos objetivando à recuperação das áreas degradadas. Uma ação da mesma natureza é conduzida em favor da “reconquista” do mundo rural.

Em troca da modernização e desconcentração relativas do Estado, do recurso voluntário às tecnologias e políticas de rede, da manutenção de uma esfera pública protetora, são aceitos os benefícios de uma definição centralizada de interesse geral e o firme enquadramento das iniciativas locais.

4) O “policentrismo em malha” (um cenário da equidade)

Neste quarto cenário os territórios desenvolvem estratégias diferentes de acordo com o seu potencial, suas trajetórias e suas fraquezas. A organização do território nacional repousa sobre os territórios de projeto (estruturas intermunicipais, país, aglomerações e parques naturais regionais), aliando em um mesmo perímetro o espaço vivido pelos habitantes, a representação política e a solidariedade financeira.

Os países membros da União Européia decidiram aprofundar a integração acentuando os correspondentes valores de coesão, solidariedade e responsabilidade tendo em vista as gerações futuras. Concordando doravante em ceder mais lugar às dimensões qualitativas do crescimento, a Europa leva em conta as aspirações de seus habitantes por uma melhor qualidade de vida e uma economia mais respeitadora do meio ambiente.

As autoridades dos espaços periféricos desenvolvem estratégias de nichos que lhes asseguram destaque em algumas especialidades. O início do desenvolvimento de algumas periferias adquire um caráter cumulativo, invertendo-se da tendência em benefício dessas antigas periferias. Os fluxos migratórios perdem seu caráter desigualitário em termos de competências e de grupos de idade. Uma redistribuição real se opera pela emergência de novos pólos urbanos de grande irradiação e novas zonas de integração internacional, devido ao enfraquecimento relativo das aglomerações do centro europeu, saturadas e congestionadas.

A expansão socioeconômica atinge todos os níveis da hierarquia urbana. O desenvolvimento urbano torna-se independente do tamanho da cidade. A favor da integração, a União Européia torna-se, no plano funcional, uma cidade mundial multicentrada, tirando partido das complementaridades e das vantagens comparativas das cidades. A redistribuição igualitária das atividades favorece a construção européia.

Do ponto de vista morfológico, a emergência de novos pólos urbanos de nível internacional assegura o desenvolvimento do espaço com mais equilíbrio e menos desigualdade, preservando o futuro dos maiores centros ameaçados pelo crescimento descontrolado. A organização das aglomerações e das relações cidade-campo, sendo favorecida por esse crescimento mais bem repartido, torna mais cômoda a governabilidade dos territórios.

Um crescimento reequilibrado do espaço assegura um desenvolvimento duradouro. Os recursos ecológicos e as paisagens são mais bem protegidos e valorizados. A parada de crescimento das metrópoles facilita a gestão dos problemas das cidades grandes.

O ordenamento do espaço tornou-se uma competência européia subsidiária, com base na prática do policentrismo e da coesão territorial. A União Européia gasta melhor favorecendo o desenvolvimento ao mesmo tempo mais autônomo e integrado.

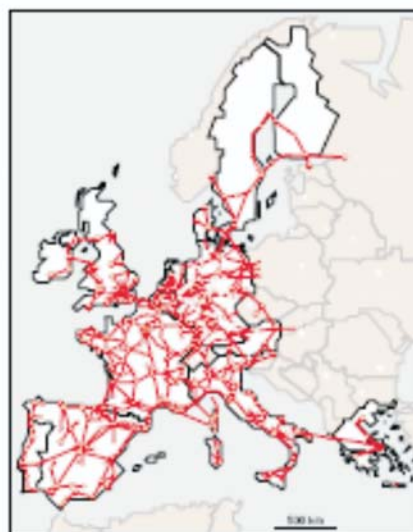
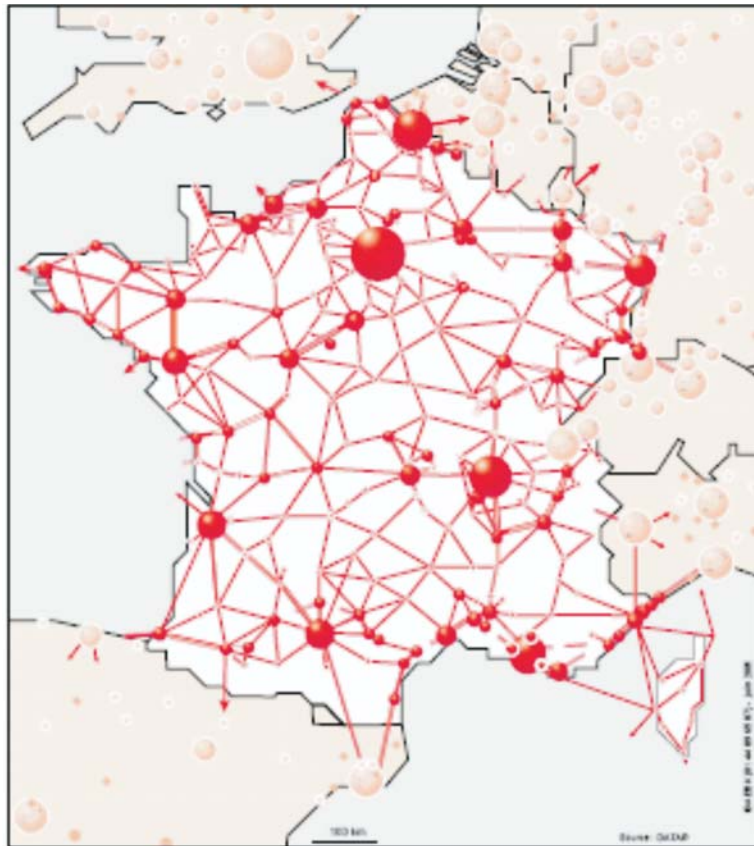
O policentrismo é coroado pela afirmação do poder urbano e regional. Os progressos da governabilidade territorial facilitam a construção de uma Europa policêntrica. O conjunto de níveis de decisão na Europa (União Européia, Estados, regiões, escalões infra-regionais, aglomerações, etc.) desenvolve esforços convergentes para assegurar um desenvolvimento policêntrico em diferentes escalas.

Quais as imagens para a França?

Estes esquemas têm por objetivo ilustrar as idéias de cenário desenvolvidas no texto. Contrariamente aos mapas anteriores eles não são o reflexo de dados factuais ou quantitativos.

Cenário 4: “o policentrismo em rede”

O desenvolvimento está estruturado por uma rede urbana em que o policentrismo se afirmou em duas escalas territoriais : a dos conjuntos inter-regionais, quadro de cooperação e concorrência entre as cidades, e a das aglomerações e país, novas redes de gestão dos projetos locais.



As políticas de transporte e telecomunicações asseguram um desenvolvimento voluntarista dos pólos periféricos, encorajado pelos efeitos em cascata dos primeiros investimentos. O destravamento e a contração do espaço-tempo favorecem o desenvolvimento policêntrico.

Neste cenário, a França busca principalmente garantir a equidade territorial e assegurar a perenidade deste modo de desenvolvimento, antecipando-se a um eventual novo ciclo de crise econômica suscetível de colocar em xeque os processos favoráveis já iniciados. O Estado busca prosseguir e organizar a descentralização institucional favorável à elaboração de projetos e à governabilidade. O Estado se esforça no sentido de encorajar as cooperações vetoriais do desenvolvimento: relações interurbanas, redes de cidades e contratos entre o Estado e as coletividades territoriais.

Na França, novos modos de regulação territorial abrem espaço para estratégias locais diferenciadas, sem para tanto estarem desconectadas umas das outras. O papel gerador do Estado central e a importância dada à definição de estratégias nacionais não são mais questionadas, mas doravante se constroem de maneira diferente. Vê-se uma redefinição da missão do poder público central em benefício da regulação dos conflitos, da organização de territorial e da prevenção de riscos.

Entretanto, sem questionar a organização do território que prevalecia no início do século 21, estas instituições territoriais se encontram integradas a grandes conjuntos geográficos inter-regionais. Estes novos espaços ampliados, concebidos para recompor o território local que se fragmentara muito, são estruturados em grandes conjuntos pertinentes aos planos demográfico, social, cultural, ecológico, geográfico e econômico, aptos a provocar um desenvolvimento duradouro.

O policentrismo que prevaleceu nessa abordagem do desenvolvimento territorial se apoiou sobre uma recomposição infra-regional em torno de comunidades de aglomerações e de municípios, bem como de reagrupamentos de coletividades locais no país. Isto contribuiu particularmente para re-dinamizar os sistemas produtivos locais e especialmente a malha das pequenas e médias empresas (PMEs). Num outro plano, os riscos naturais com os quais alguns territórios se confrontam tendem a demonstrar a pertinência dos espaços integrados de solidariedade de que são constituídos os países e as aglomerações.

Sob esta ótica, o Estado se compromete de modo particular com a modernização dos serviços públicos (escolas, hospitais, saúde pública, correio, etc.) por meio de contratos territoriais. Esta reforma importante foi facilitada quando se passou a levar em conta as preocupações com os bolsões de convivência e ou de emprego.

Redes de cidades se desenvolveram em torno de pólos urbanos dinâmicos, competitivos em nível europeu e mundial e integrados nos conjuntos territoriais solidários. Cooperações foram tecidas entre aglomerações de um mesmo bolsão, com a divisão de competências e de infra-estruturas (equipamentos de saúde, de cultura, de formação, de transportes, etc.). Surgiu um verdadeiro sistema de cidades em rede que se reforçam mutuamente, completando o dinamismo parisiense.

Essa nova abordagem policêntrica do território em grandes bolsões de povoamento e em grandes maciços favoreceu novas formas de cooperação entre entidades infra-regionais no interior de cada bolsão. Essas evoluções geraram uma malha benéfica de entidades territoriais, que puderam emergir ao abrigo das divisões administrativas e das hierarquias tradicionais entre territórios. Assim, a criação de valor na escala macro-territorial dos bolsões permitiu revigorar a atividade dos territórios pelo efeito de capilaridade na escala micro-territorial dos bolsões de vida e de emprego.

Além do mais, este “policentrismo em rede” tal qual se observa no hexágono francês (ver mapa anterior) está em consonância com a organização do espaço que emerge no conjunto do território europeu, contribuindo para ampliar e legitimar a abordagem francesa no quadro europeu integrado.

