

# CADERNOS DE GEOGRAFIA

INSTITUTO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS  
FACULDADE DE LETRAS · UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
COIMBRA 2001 N.º 20



## TERRITÓRIOS, POLÍTICAS, ACTORES: a recomposição das suas geografias e das regiões portuguesas<sup>1</sup>

Rui Jacinto\*

### RESUMO

A recomposição demográfica e sócio-espacial, indissociável dos novos significados do rural e do urbano, inscrevem-se nas trajectórias de continuidade e de mudança que percorrem as regiões portuguesas. Causa e efeito de dinamismos e desigualdades subjacentes à nova e emergente geografia regional, ainda se pretende evidenciar no presente artigo o papel dos actores e das políticas na recomposição territorial.

### RÉSUMÉ

La recomposition démographique et socio-spatiale, indissociable des nouvelles significations, s'inscrit dans la continuité et le changement auxquels les régions portugaises sont soumises. Cause et effet de dynamismes et d'inégalités sous-jacents à la nouvelle géographie régionale émergente, il convient de souligner, en cet article, le rôle des acteurs et des politiques en terme de recomposition territoriale.

### ABSTRACT

The demographic and socio-spatial recomposition, necessarily connected to the new meanings of the urban and the rural, is inscribed in the continuities and the changes undergone by the Portuguese regions. The present article will highlight the roles of the agents and policies in territorial recomposition, both a cause and a consequence of dynamic processes and inequalities of the new and emerging regional geography.

### 1. A QUESTÃO REGIONAL EM PORTUGAL: ENTRE A CONTINUIDADE E A MUDANÇA, ALGUMAS COORDENADAS PARA A SUA INTERPRETAÇÃO

As mudanças que atravessaram a sociedade portuguesa no passado recente foram decisivas para reposicionar Portugal no mundo, refazer a sua identidade e moldar uma nova ideia de Europa entre os portugueses. As rupturas vividas no último quarto de século tiveram na revolução de 1974 e na adesão de Portugal à Comunidade Europeia em 1986, dois marcos determinantes, proporcionando

transformações que vieram dar novos significados a conceitos normalmente utilizados para caracterizar a sociedade portuguesa e definir o modo como se estrutura o território: rural-urbano, norte-sul e litoral-interior, expressões associadas a interpretações dicotómicas de Portugal, tornaram-se redutoras face à complexidade dos processos emergentes e demasiado simplistas para nos dar uma leitura actualizada do país.

A posição periférica de Portugal resulta quer da geografia quer do seu nível de desenvolvimento, onde, apenas as suas regiões mais dinâmicas, ocupam um lugar intermédio no *ranking* europeu. As assimetrias e as especificidades das diferentes parcelas do mosaico regional são atributos fortes dum país de reduzidas dimensões. Por outro lado, os dinamismos desiguais que se verificam vão dando novas configurações a clivagens antigas, ajudando a acentuar a fragmentação do território. Todas estas características e comportamentos fazem com que Portugal

<sup>1</sup> Comunicação apresentada no Colóquio Internacional Nouvelles Urbanités, Nouvelles Ruralités en Europe, Strasbourg, 10-12 Mai 2000, no painel Du local à l'Europe: pouvoirs, territoires, citoyenneté.

\* Instituto de Estudos Geográficos. Faculdade de Letras. Universidade de Coimbra

ocupe um lugar particular numa Europa igualmente diversa.

A diversidade e as especificidades regionais, as profundas e enraizadas assimetrias, a par dos dinamismos territoriais bem distintos, constituem o pano de fundo da questão regional em Portugal. Em torno destes aspectos, ao longo das últimas décadas, tem havido debates apaixonados, onde as emoções de certas conjunturas se sobrepõem, tantas vezes, à análise serena das mudanças e à interpretação aprofundada dos processos de reestruturação que estão a moldar a nova fisionomia do território.

A posição geográfica, económica e social do país no contexto europeu e o modo como se tem processado a integração tanto do país como das respectivas economias regionais e locais, a par da administração e gestão, do território e das políticas de desenvolvimento, são outros aspectos decisivos para apreendermos as mudanças em curso e as alterações que se manifestam nas paisagens, isto é, a nova e emergente geografia das regiões portuguesas. O território, as políticas e os actores são ângulos importantes de qualquer análise que pretenda interpretar as transformações ocorridas em Portugal, motivos que nos levam a pretender desenvolver a presente comunicação em torno de três tópicos fundamentais:

- *a recomposição sócio-espacial e os novos contornos do rural e do urbano.* A modernização da sociedade, processo não isento de contradições, é feita de continuidades e de mudanças, perceptíveis em termos quantitativos, mas sobretudo qualitativos, que se manifestam através de tendências pesadas e de dinâmicos leves: litoralização, urbanização, desertificação dos espaços rurais traduzem dinâmicas demográficas, sociais e territoriais a analisar;
- *os espaços da administração, o desenho e a geografia das políticas.* O local e o regional são conceitos que, independentemente do significado que têm em Portugal, foram evoluindo e que tiveram no referendo realizado em 1998 o fim dum ciclo. A questão regional, contudo, subsiste, e um novo período se inicia, com outros pressupostos e objectivos, em torno da administração do território, da definição de políticas que terão concretização no Quadro Comunitário de Apoio, a executar entre 2000 e 2006, no modo como se estruturará a participação dos agentes económicos e actores locais, como se concebe o espaço de participação dos cidadãos;
- *os actores e as representações das políticas e da Europa.* O significado e o papel dos actores nos processos de desenvolvimento, as redes e as parcerias que estabelecem; a incidência das políticas e a per-

cepção que delas fazem os actores fornecem outros olhares das transformações que ocorrem nas periferias, assim como as visões da Europa serão certamente diferentes a partir da periferia. Uma nova empatia dos cidadãos com os territórios, construída a partir de presenças e de descontinuidades temporais e espaciais, faz com que se deva começar a reflectir, em boa parte do espaço nacional, sobre uma geografia das ausências.

## 2. PARA UMA GEOGRAFIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: A RECOMPOSIÇÃO SÓCIO-ESPACIAL E OS NOVOS SIGNIFICADOS DO RURAL E DO URBANO

### 2.1. Reestruturação demográfica e sócio-económica, tendências pesadas e estruturantes

A evolução do número de habitantes e do peso relativo de cada região no contexto nacional traduzem, sinteticamente e dum modo agregado, a evolução sócio-económica do país, pondo em destaque as disparidades e as dinâmicas distintas que caracterizam os seus territórios. Os valores da densidade e da variação populacional registados nas últimas décadas evidenciam estes contrastes, mostrando como as regiões do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo apresentam comportamentos demográficos bem mais positivos quando comparados com os das restantes parcelas do território continental, que se devem, em boa medida, ao peso e dinâmicos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

O povoamento, a distribuição da população e as dinâmicas demográficas regionais (Figs. 1 e 2) põem em evidência as principais coordenadas da geografia das desigualdades regionais, destacando as principais fracturas espaciais do território português, cujos contornos coincidem com a dicotomia clássica dum país dividido em litoral e interior. As dinâmicas positivas ocorrem no litoral, onde se destacam as áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa, pelos ganhos que vão consolidando, e, além do Algarve, o espaço entre elas localizada, uma área intermédia pela posição geográfica e pelos valores que as variações positivas aí registam. O interior, pelo contrário, encontra-se em perda generalizada, tocando a desertificação nos concelhos rurais mais profundos, sobretudo nas áreas fronteiriças do Norte, Centro e Alentejo, onde ocorrem as densidades mais baixas (inferiores a 25 hab/km<sup>2</sup>) e as perdas demográficas mais acentuadas; refira-se que, entre 1960 e 1991, muitos municípios aqui localizados perdaram mais de 50% da sua população residente.

Quadro I – Comportamento demográfico das regiões portuguesas do Continente

	Norte	Centro	Lisboa V. Tejo	Alentejo	Algarve	Continente
População total (1991)	3 472 715	1 721 650	3 292 108	543 442	341 404	9 371 319
% na Pop. total Continente:						
1864	39,9	29,5	16,9	9,1	4,5	100,0
1960	36,7	22,9	27,5	9,2	3,8	100,0
1991	37,1	18,4	35,1	5,8	3,6	100,0
Área (km <sup>2</sup> )	21 278	23 668	11 931	26 931	4 988	88 796
% na área total do Continente	23,9	26,7	13,5	30,3	5,6	100,0
Densidade (hab/km <sup>2</sup> ):						
1960	143	80	191	28	63	94
1991	163	73	276	20	69	106
Variação (%):						
1864-1940	63,1	55,4	169,6	108,0	79,5	83,7
1940-1950	10,4	6,9	14,6	6,0	3,1	9,8
1950-1960	7,8	-1,4	10,8	-3,9	-4,1	4,7
1960-1970	-0,7	-12,2	11,2	-22,8	-14,9	-2,6
1970-1981	12,9	5,8	28,8	-1,5	20,7	15,6
1981-1991	1,8	-2,4	0,9	-6,0	5,5	0,4
1960-1991	14,2	-9,4	44,6	-28,6	8,4	13,0

Entre 1960 e 1970, a década da guerra colonial e da emigração para a Europa, o país perdeu 2,6% dos seus habitantes, tendência que se inverteu nas décadas seguintes onde ocorreram aumentos de 15,6% e 0,4%. O declínio da fertilidade, a persistência da emigração e a ausência de emprego nas comunidades locais quando se verifica algum retorno ao lugar de origem, como aconteceu com o regresso das ex-colónias e de alguns emigrantes europeus, são factores que influenciaram a evolução verificada nestas décadas. O processo emigratório e a integração de Portugal na divisão internacional do trabalho são outras referências fundamentais para explicarmos tanto esta evolução como os dinamismos regionais quantitativa e qualitativamente distintos: na década de 60 saíram para o estrangeiro, em média e por ano, mais de 6 habitantes por cada mil portugueses residentes, valor que baixou para menos de 1 a partir dos anos 80. A partir deste período, a nossa tradição no contexto migratório internacional altera-se significativamente, baixa a intensidade, orienta-se para outros destinos, assume um forte carácter sazonal e, no decurso da década de 90, Portugal passa a ser também país de imigração. O aumento da esperança de vida, o crescente envelhecimento, famílias mais pequenas e menos fixas e a transformação social da população são outros reflexos sociais, que não podem ser desligados nem daquela evolução geral nem da profunda recomposição sectorial que o emprego conheceu em Portugal.

As principais tendências sócio-espaciais descritas são correlativas do processo de reestruturação produtiva e interdependentes das mudanças estruturais no emprego: embora tenha diminuído intensamente o número de portugueses que se ocupavam na agricultura (mais de 40% entre 1981 e 91), ainda representavam 11% no início da década de 90; a população activa no sector industrial e terciário, conheceu um crescimento generalizado, respectivamente 69% e 136% entre 1960 e 1991. Esta evolução, com modulações diferentes consoantes as regiões do Continente, correspondeu ao abandono de muitos trabalhadores da agricultura, ao encerramento da actividade por parte de inúmeras explorações, ao abandono de muitos hectares para fins agrícolas. Contudo, a importância e persistência do rural subsiste, em termos reais e simbólicos, testemunhando, em certo sentido, uma certa rejeição de modelos tantas vezes importados, a resistência de algumas franjas de portugueses em aceitarem uma modernização que vinca antagonismos culturais e encerra contradições sociais.

Relativamente tardia, a industrialização portuguesa viveu no período conturbado que coincidiu, simultaneamente, com a crise dos anos 70 e com a profunda mudança política ocorrida após 1974, um duro processo de reestruturação sectorial, de redimensionamento empresarial, de modernização acelerada do processo produtivo e de reorientação e integração nos mercados internacionais.

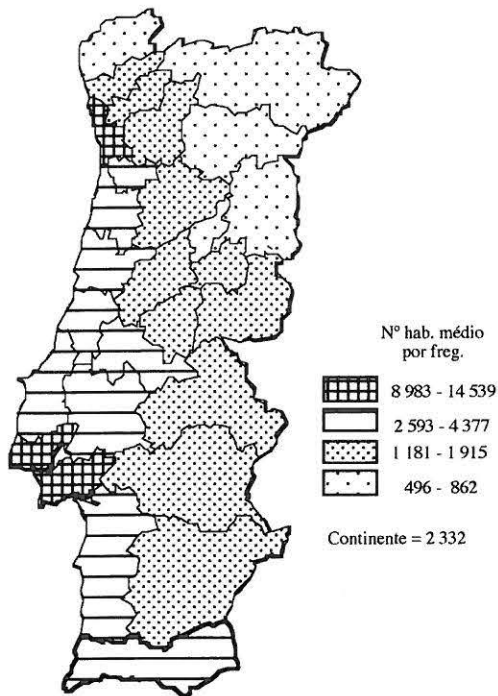


Fig. 1.1 – Número médio de habitantes por freguesia (1991)

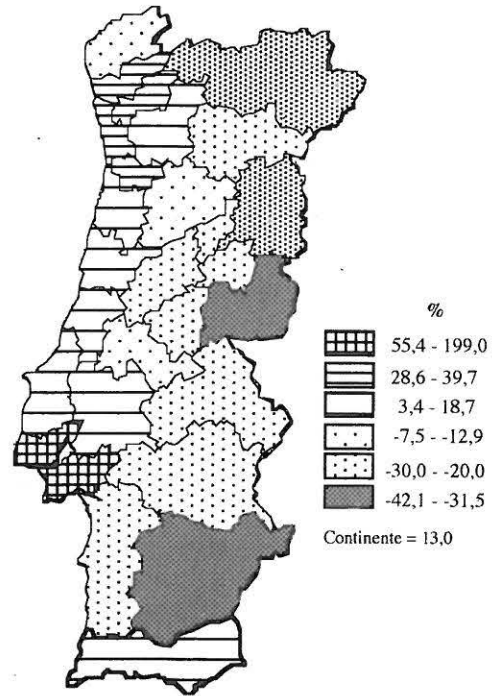


Fig. 1.3 – Variação da população residente (1960-1991)

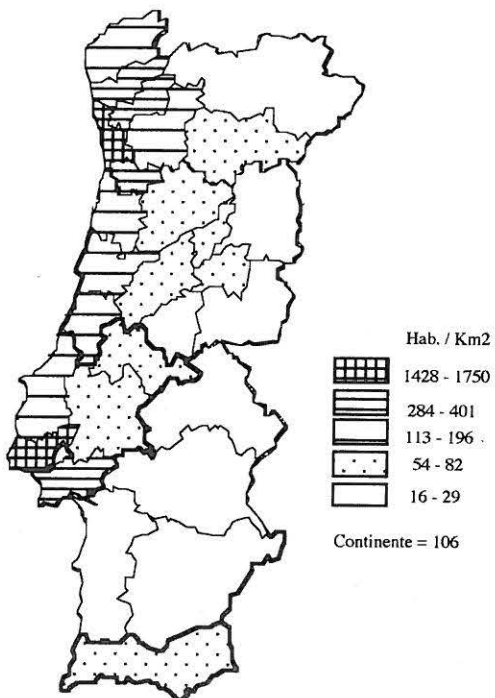


Fig. 1.2 – Densidade populacional (1991)

O colapso das unidades industriais representativas dum certo modelo empresarial, cujas referências eram as grandes empresas da margem esquerda do Tejo (CUF, Siderurgia, Lisnave, etc.), acelerou a crise em que mergulhou o país e a indústria da área metropolitana de Lisboa. Muito concentrada na cintura de Lisboa, a reconversão industrial arrastou esta região para uma crise social profunda, precipitando a desindustrialização numa área onde este sector tinha proporcionado uma relativa prosperidade no período pós-guerra.

No final dos anos 70, evidenciando maior flexibilidade e capacidade de resposta à conjuntura recessiva que se havia instalado, começam a despontar algumas áreas do centro e norte do país onde predomina um tecido industrial constituído por pequenas e médias empresas. Os sistemas produtivos que começam a florescer assentam numa outra lógica organizacional, tiveram uma génese empresarial diferente e baseiam a sua competitividade no recrutamento de mão-de-obra agrícola, actividade que é exercida em complementaridade com a indústria, proporcionando, assim, plurirrendimentos que vão permitir usufruir salários mais baixos neste sector de actividade. A expansão urbano-industrial mais difusa que se verificou no Centro e Norte litoral, particularmente no Baixo Vouga (Aveiro-Águeda), Pinhal Litoral (Leiria-Marinha Grande)

Quadro II – Reestruturação sócio-económica: a estrutura da população activa e a sua evolução

		Norte	Centro	Lisboa V. Tejo	Alentejo	Algarve	Continente
<b>Sector Primário (%)</b>	1960	42,0	58,1	25,7	68,9	59,8	43,9
	1970	32,2	47,5	16,4	60,4	45,4	32,5
	1981	20,4	32,1	8,6	38,4	24,9	19,3
	1991	10,6	17,1	5,2	23,2	13,5	10,5
Variação (%):	1960-1991	-65,6	-70,2	-69,3	-77,6	-74,0	-69,8
	1981-1991	-41,0	-46,3	-36,7	-42,4	-36,9	-41,9
<b>Sector Secundário (%)</b>	1960	35,2	22,9	31,6	12,9	22,4	28,8
	1970	40,9	28,4	33,1	14,9	24,9	33,3
	1981	47,0	36,3	35,4	24,7	27,6	38,9
	1991	49,4	38,8	30,2	25,9	22,0	38,5
Variação (%):	1960-1991	91,7	71,5	46,4	32,9	13,1	68,6
	1981-1991	19,5	8,3	-10,5	0,0	-7,0	6,2
<b>Sector Terciário (%)</b>	1960	22,8	19,0	42,7	18,2	17,8	27,3
	1970	26,9	24,1	50,5	24,7	29,7	34,2
	1981	32,6	31,6	56,0	36,9	47,4	41,8
	1991	40,0	44,2	64,7	50,8	64,4	51,1
Variação (%):	1960-1991	140,0	135,4	132,4	85,4	317,9	136,8
	1981-1991	39,9	41,8	23,6	33,0	59,3	31,6

ou nos vales localizados na periferia nordeste da área metropolitana do Porto (Cávado, Ave e Tâmega), tiveram por base este modelo de organização económica e social.

Os efeitos das mudanças estruturais que aconteceram em Portugal na década que se seguiu a 1974 não se circunscreveram à indústria nem à área metropolitana de Lisboa. Estas alterações estruturais da economia e da sociedade e da sua organização espacial, tiveram reflexos nos mais variados domínios, desde a esfera política até à futebolística, desenhando os contornos de uma nova geografia emergente. O caso do futebol é, a este propósito, exemplar. Fenómeno complexo onde se entrecruzam múltiplos interesses materiais e simbólicos, constitui um dos indicadores que, porventura, melhor traduz as mudanças ocorridas, mostrando como o incremento da competitividade desportiva acompanhou os ganhos e a pujança que os sistemas produtivos instalados no norte do país entretanto foram adquirindo. A hegemonia desportiva que o Porto passou a ocupar relativamente a Lisboa, o lado mais evidente da evolução verificada na geografia do futebol nacional, mostra como, em certo sentido, o centro de gravidade da economia industrial migrou do sul para o norte.

É certo que os maiores aumentos se verificaram na população activa no sector terciário. Fenómeno que se foi generalizando nas últimas décadas, permite pôr em evidência alguns aspectos fundamentais: a importância deste sector nas áreas metropolitanas, onde se encontra instalado o terciário mais qualificado; o peso que assume nos

territórios onde existe a especialização nalguns domínios específicos (turismo no Algarve e o ensino e saúde em Coimbra, p. ex.); a expressão que passou a assumir numa forma generalizada no interior, áreas rurais que se terciarizaram devido ao peso dos serviços públicos e sociais. É de salientar o fenómeno generalizado e de amplo significado para um número significativo de centros urbanos que foram dotados a partir dos anos 80 com estabelecimentos de ensino superior.

A recomposição demográfica e da população activa, além de evidenciarem as clivagens, as assimetrias e os dinamismos desiguais que caracterizam as diferentes regiões, esboça as principais tendências da reestruturação sócio-espacial. A concentração espacial e a especialização produtiva a que se assistiu no passado recente, muito condicionada pelo peso do passado e das estruturas, constituiu uma matriz que se foi consolidando, sobretudo no decurso dos anos 90. Contudo, os mapas com os retratos sócio-económicos mais precisos que entretanto foram emergindo, só serão formulados com mais rigor a partir dos recenseamentos gerais (*Agrícola, 1999; População, 2001*) que estão a ter lugar.

## 2.2. A recomposição sócio-espacial e os novos contornos do rural e do urbano

A litoralização do povoamento e a urbanização da população, além das situações de tipo suburbanas ou periurbanas que ocorrem em certos contextos específicos,

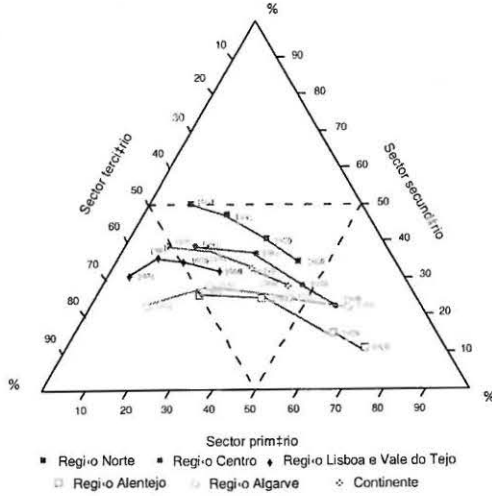


Fig. 2.1 – Evolução da população activa entre 1960 e 1991

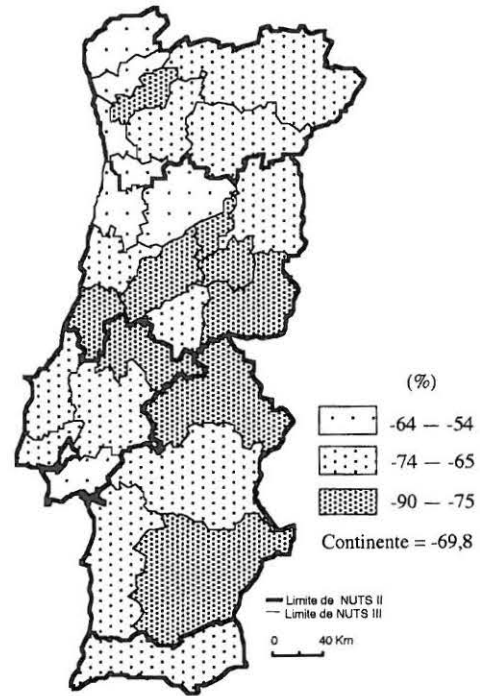


Fig. 2.3 – Variação da população activa no sector primário entre 1960 e 1991

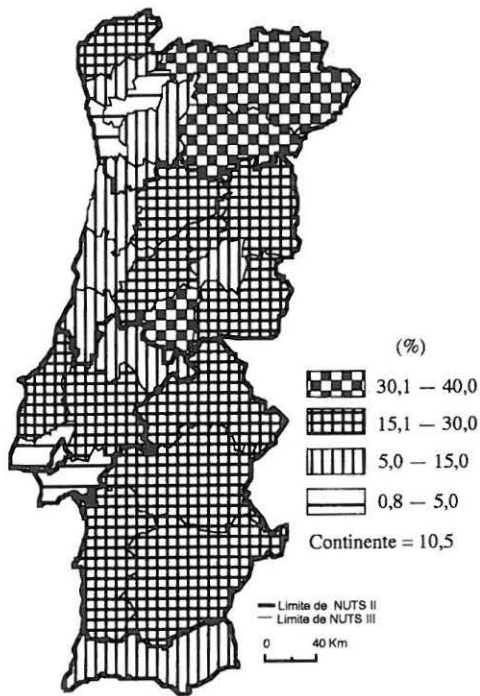


Fig. 2.2 – População activa no sector primário (1991)

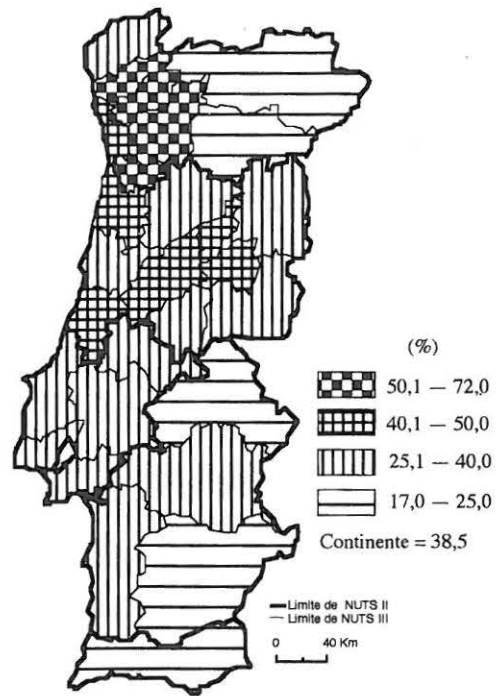


Fig. 2.4 – População activa no sector secundário (1991)

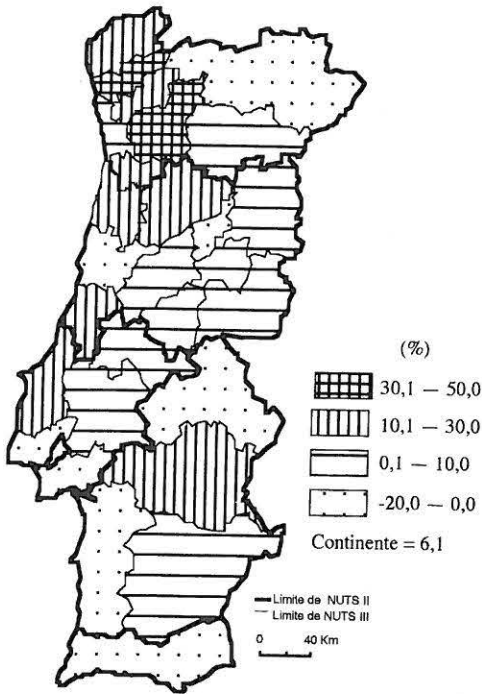


Fig. 2.5 – Variação da população activa no sector secundário entre 1981 e 1991

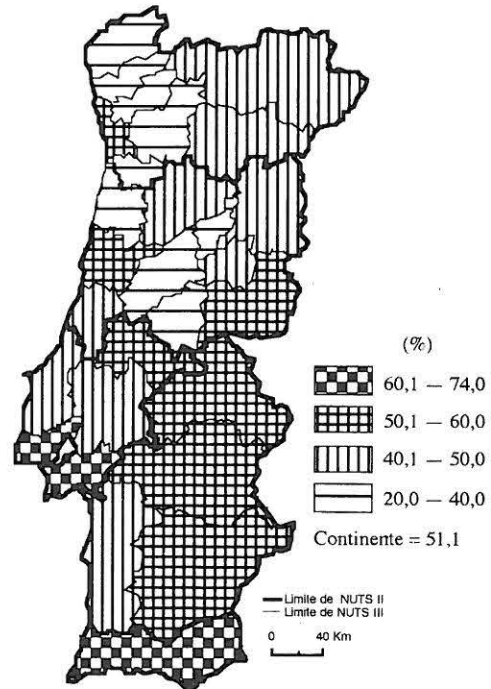


Fig. 2.7 – População activa no sector terciário (1991)

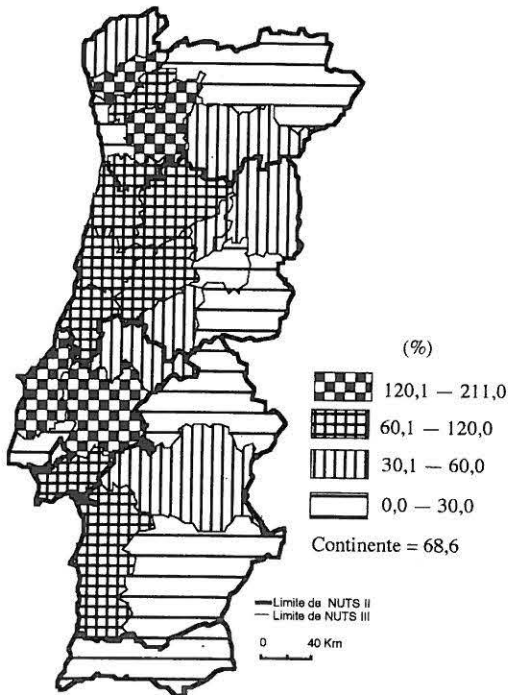


Fig. 2.6 – Variação da população activa no sector secundário entre 1960 e 1991

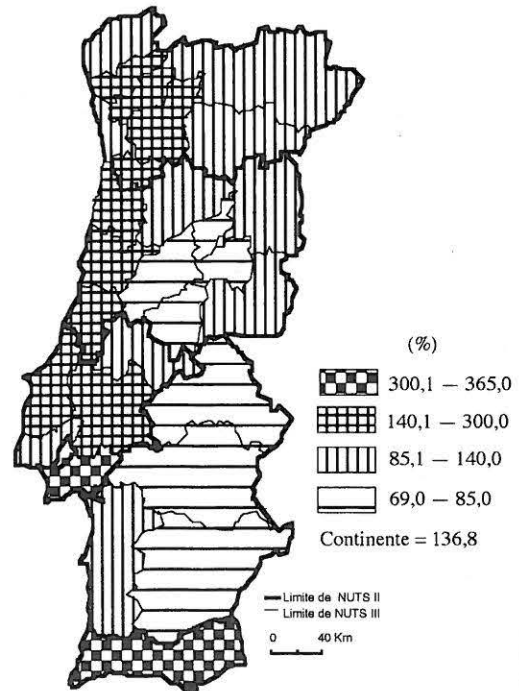


Fig. 2.8 – Variação da população activa no sector terciário



não podem ser interpretados à margem de dois fenómenos que assumiram particular significado nas últimas décadas: o êxodo e o conseqüente despovoamento do mundo rural, processo que está a deixar muitas aldeias do interior à beira da letargia; a atracção pelo urbano, sejam cidades ou outros lugares de pequena ou média dimensão, particularmente sedes de concelho, centros que protagonizam o dinamismo e a polarização demográfica a nível local.

Os lugares que constituem o topo da hierarquia urbana portuguesa têm registado um crescimento demográfico generalizado: 35,2% dos portugueses residiam em 1981 em lugares com mais de 5000 habitantes, lugares que já detinham 40,7% da população total em 1991; entre 1981 e 1991, os lugares com mais de 10000 pessoas aumentaram a respectiva população em 10,3%, os situados entre 2000 e 5000 habitantes cresceram 4,2% e os centros de média dimensão (entre 5000 e 10000 habitantes) registaram o crescimento mais intenso (31,3%). Neste período, os núcleos de povoamento recessivos foram os lugares com menos de 2000 habitantes (-28,1%) ou a população que vivia em lugares isolados (-6,4%).

Os centros com mais de 10000 habitantes, considerados urbanos para fins estatísticos, foram, assim, aumentando: em 1960 o seu número era de 47, de 59 em 1970, de 75 em 1981; esta tendência foi, mais recentemente, acompanhada da concessão por votação favorável do parlamento do título de cidade a vários lugares. Embora a legislação fixe critérios objectivos (dimensão demográfica mínima, etc.), não terão faltado interesses de índole política, alguma auto-estima ou reivindicações locais para que tal tenha acontecido: em 1996 existiam, no Continente, 110 lugares com a classificação oficial de cidade, tendo sido elevadas a esta categoria 29 lugares entre 1990 e 1995. Apesar do fenómeno urbano constituir um processo relativamente tardio em Portugal, representa uma tendência pesada que se tem difundido generalizadamente por todo o território com nítidas diferenciações regionais, cujas conseqüências não se resumem à mera quantificação do número de centros urbanos ou da população neles residente.

Os espaços rurais e urbanos, em função destes processos, passaram a desempenhar funções, adquiriram atributos e significados completamente novos, o que obriga a rever as definições tradicionalmente utilizados para os caracterizar. Os poderes instituídos, designadamente o INE, têm procurado rever as classificações utilizadas com esta finalidade, procurando encontrar uma geografia que exprima com maior realismo e precisão as alterações ocorridas, neste domínio, na sociedade portuguesa. As diferentes figuras de planeamento local, designadamente nos planos directores municipais, ao deixarem expectantes para a expansão urbana áreas significativas, atesta tanto a

pressão a que estão sujeitos os espaços urbanos como esta tendência urbanizadora. Embora esta atitude possa ser conjugada com interesses especulativos, existem a nível local convicções positivas que levam a aumentar a pressão urbanística: a ideia que o desenvolvimento das localidades passa pelo crescimento urbano, que a competitividade dos concelhos passa pela afirmação da capitalidade da respectiva sede. Mesmo que o ambiente urbano, os níveis de conforto e de qualidade de vida, resultantes dum crescimento devidamente ordenado, possam não ser satisfatórios.

As redes, viária e urbana, constituem, os elementos que estruturam e influenciam mais decisivamente a ossatura do país e o seu desenho. A rede urbana continua a influenciar decisivamente a localização das infraestruturas e dos equipamentos, contribuindo, assim, para acentuar a polarização demográfica. Os investimentos mais recentes nestes domínios não só consolidam a herança matricial das disparidades existentes como acentuam as clivagens territoriais e influenciam a recomposição sócio-espacial. Destacamos, a este respeito, as redes dos diferentes modos de transporte, os traçados dos planos rodoviários nacionais (PRN's de 1985 e 2000), as redes transeuropeias de auto-estradas e de transportes ferroviários de grande velocidade, a rede de portos e aeroportos, designadamente o da Ota, a rede de gás e as que estão por detrás do acesso dos territórios à sociedade da informação.

Os territórios estão a conhecer padrões de ocupação cada vez mais diferenciados, potenciadores da difusão no litoral e da concentração no interior, da consolidação de certos nós e da sua integração em certos eixos. Estas coordenadas configuram uma geometria que remete os espaços intersticiais para a margem das dinâmicas positivas, gerando uma nova geografia locativa que vai alterar quantitativa e qualitativamente, em termos materiais e intangíveis, a acessibilidade potencial dos diferentes pontos do espaço, introduzir maior selectividade e competitividade entre as diferentes parcelas do território português, ajudando a redefinir as funções que tradicionalmente desempenhavam.

Correlativas dum processo de modernização da sociedade portuguesa não isento de contradições, estas tendências são feitas de continuidades e de mudanças em que as cidades e o urbano significam o moderno, positivo e dinâmico e o rural continua a viver sob o estigma do recessivo e do arcaico. Para além da dimensão quantitativa, onde releva o número crescente de portugueses a residir em lugares com características urbanas, a faceta mais importante e significativa deste processo reside na dimensão qualitativa que o acompanha. Esta mudança traz associados novos padrões de consumo, uma nova relação dos portugueses com as questões materiais que se traduz

na diminuição da propensão para o aforro e no aumento do recurso ao crédito, novas atitudes perante a vida que se reflectem em novos modos de vida, onde imperam outros consumos de bens materiais, novos valores e de usos do tempo e do espaço, onde o lazer ganha um relevo especial. Contudo, permanece uma interrogação sobre o que a cidade e o urbano representam para as populações que vão afluindo à cidade, como convivem e o que para elas verdadeiramente representa o urbano e a urbanidade assim adquirida.

### 3. PARA UMA GEOGRAFIA DAS POLÍTICAS REGIONAIS: A ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, OS ACTORES E SUAS PRÁTICAS

#### 3.1. O território e a sua administração

Apesar da grande coesão territorial e linguística, sedimentando uma unidade nacional com oito séculos de história, a organização e a ocupação do território e distribuição das actividades, fazem-se dum modo assimétrico tornando Portugal um país bastante contrastado. As dinâmicas recentes e o impacto dum número significativo de projectos estruturantes que consubstanciaram a política regional, aumentaram esta complexidade fazendo assentar a articulação, interacção e hierarquia das diferentes parcelas do país em novos pressupostos. Contudo, subsistem as interpretações que dão ênfase a leituras dicotómicas em que prevalece o peso das heranças e das fracturas territoriais que lhes andam associadas (norte-sul, litoral-interior, rural-urbano).

Os trabalhos de Amorim Girão e de Orlando Ribeiro revelam-se fundamentais para apreendermos a matriz e as principais clivagens físicas e humanas que se inscrevem no território português. A procura de novos mapas para o desempenho do arquipélago em que o país se vai transformando têm sido objecto de olhares cruzados de diferentes disciplinas, que podemos testemunhar em trabalhos de Jorge Gaspar (1987, 1993), Boaventura Sousa Santos (1993), Barreto (2000), M. Silva (1986), Augusto Mateus (1998). Reflectindo preocupações mais pramáticas e que orientem a acção, as entidades oficiais têm promovido diferentes estudos e planos que culminam, a nível nacional, no Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), e num elevado número de estudos e planos estratégicos feitos ao nível local (cidades, concelhos), sub-regional ou regional, como acontece com os contributos de cada região para o PDR. Estas diferentes peças (PDR's de 1989, 1993, 1999; DCP, 1995; DGOTDU, 1998), são documentos fundamentais para compreendermos as análises retrospectivas e as estratégias prospectivas que, em

cada um daqueles momentos, foram concebidas para afirmar a competitividade do país e das suas regiões e entendermos as metodologias e as abordagens que se foram sucedendo.

A diversidade regional e sub-regional portuguesa que temos vindo a explicitar, é causa e efeito das velocidades e das dinâmicas diferenciadas que se testemunham, sob múltiplas formas, tanto a nível nacional como europeu. A comparação das diferentes unidades que servem de suporte à administração do território realçam a especificidade das regiões portuguesas no contexto europeu. O modo como ao longo dos tempos se foi organizando a administração dos níveis regionais e locais dentro de cada estado, como se sucederam os diferentes processos históricos de cada país, está espelhado nas diferentes designações de cada Nut atribuída a cada uma destas unidades em cada país, nas dimensões bastante díspares que apresentam.

É sob este pano de fundo que a administração portuguesa se tem organizado. Se exceptuarmos o nível local da administração, permanecem incertas as atribuições, as competências e o âmbito espacial dos níveis intermédios. Sem uma base uniforme nem devidamente estabilizada, o nível administrativo regional e sub-regional continua ambíguo e indefinido, ao sabor duma geografia fluida e avulsa, repartida por distritos, agrupamentos de concelho e Nut's de nível II e III.

#### 3.2. Os actores e as representações da Europa

A avaliar por alguns estudos recentes, existe um conhecimento relativamente preciso do que é a União Europeia, embora com uma imagem um pouco "desfocada" dos países que a constituem, uma recepção relativamente correcta da posição relativa que os diferentes países europeus apresentam em termos do seu nível de riqueza. A hierarquia que é estabelecida coloca entre os países mais ricos, não só os de maior dimensão como os mais mediatizados ou que são mais conhecidos dos portugueses devido ao facto de constituírem os principais destinos da nossa emigração (Alemanha, França e Luxemburgo).

Apesar da avaliação positiva, existe uma ideia imprecisa e algo confusa sobre o significado actual da União, sendo a própria ideia de Europa entendida como "espaço económico comum" e de "integração na dinâmica económica-cultural europeia"<sup>1</sup>. Em contrapartida a "perda de

<sup>1</sup> Os comentários que aqui são adiantados reproduzem algumas das conclusões da investigação apoiada pela DGXVI, "A imagem da Europa, os factores culturais e o desenvolvimento

autonomia", a "perda de identidade nacional", a "concorrência prejudicial dos produtos europeus" e a "subordinação do mercado nacional à Europa" revelam outros significados que são atribuídos à ideia que os portugueses fazem da União Europeia.

O principal papel que se julga reservado a Portugal reside na convicção de que o nosso país pode constituir uma espécie de "espaço de articulação" entre a Europa e a África, recriando a história e, por esta via, recuperar o papel anteriormente desempenhado de mediação entre o Velho Continente e os antigos territórios coloniais. Por outro lado, a posição periférica de Portugal no contexto europeu remetem-no para alianças "naturais" com países similares em termos de desenvolvimento, designadamente os países do Sul. Existe ainda uma concepção passiva do nosso desempenho na construção europeia, perspectivando o País como mero "espaço de lazer" ou "consumidor de produtos europeus".

Por outro lado, o conhecimento que existe dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento regional, particularmente os Quadros Comunitários de Apoio (QCA's), permitem-nos concluir que, mesmo entre os estratos mais influentes, esclarecidos e informados a nível local, ainda há um relativo desconhecimento do que representam, desconhecimento que atinge níveis ainda mais profundos sobre a que se destinam e como funcionam. Esta constatação pode ser igualmente documentada através do grau de conhecimento que existe sobre a aplicação de fundos estruturais nos concelhos da região. Embora os valores não sejam particularmente distintos, parece-nos existir a convicção de que o nível local beneficiou menos dos apoios externos, pois o conhecimento que exista dos projectos financiados no concelho é inferior ao da região. Segundo cremos, o grau de conhecimento demonstrado põe em evidência que a informação sobre estas matérias não atinge plenamente a população ou, se lhe chega, vem de tal modo codificada que apenas um número relativamente restrito de pessoas consegue formular um juízo concreto sobre o que significa e o que representa.

O relativo desconhecimento, por parte da população, destes instrumentos, tão significativos e importantes para o desenvolvimento local, regional e nacional, pode residir no modo como são elaborados (porventura pouco participados) e discutidos (debates excessivamente técnicos e pouco mobilizadores). Mas, se a elaboração e discussão não contribuem para descodificar o respectivo significado nem o seu alcance perante a opinião pública, a forma labiríntica, às vezes considerada pouco transparente, como

é conduzida a sua aplicação, são factores que contribuem também para o desinteresse perante esta matéria.

### 3.3. Políticas e práticas de desenvolvimento regional: a aplicação e os beneficiários dos fundos estruturais

A apreciação geral sobre a aplicação do primeiro QCA é globalmente positiva já que, na generalidade das opiniões, é indispensável para o desenvolvimento, constitui um grande incentivo para o país e ajudou pontualmente alguns sectores. Isto significa que não seja referido que tenham existido desvios relativamente aos objectivos previstos ou apresentado outros sinais negativos.

Analisando os efeitos que o Iº QCA terá produzido a diversos níveis territoriais (país, região ou concelho), emergem as seguintes convicções instaladas na consciência das pessoas: os principais efeitos ocorreram a nível do país, principalmente quanto à definição de uma estratégia de desenvolvimento futura, a dinamização e a consciencialização (das carências e potencialidades) regionais; os efeitos a nível local são menos intensos e pouco significativos face aos que aconteceram a outras escalas.

Os resultados da aplicação do Iº QCA para Portugal permite-nos reter que as estradas foram o lado visível, emblemático e, porventura, simbólico que se associa à aplicação do QCA. Refira-se que as infra-estruturas em geral e o saneamento básico em particular merecem igualmente uma assinalável referência. Os apoios às actividades produtivas (indústria, comércio e agricultura) e à formação profissional têm também um lugar de destaque, correspondendo a um segundo grupo de aspectos que foram significativamente apoiados; sem terem tido apoios relevantes, encontramos, sobretudo, os domínios relacionados com a dimensão social (saúde, educação, cultura). Concomitantemente, é associado a este processo um vasto leque de aspectos negativos (fraco apoio à agricultura, falências fraudulentas, obras opulentas), que são indissociáveis da conjuntura interna que se viveu no decurso do Iº QCA.

Os exemplos da aplicação de fundos estruturais europeus no concelho e na região, embora registem uma coincidência relativamente grande quanto aos domínios citados, apresentam valores diferentes nos dois casos. Refira-se, em primeiro lugar, que o destaque que é dado a nível regional às vias de comunicação é incomparavelmente superior ao que é dado a nível local.

O sector viário, aliado às infra-estruturas e ao saneamento básico, é francamente hegemónico no contexto regional. A nível local verificamos um maior equilíbrio nas respostas que foram dadas quanto aos domínios onde os fundos estruturais teriam sido aplicados, sendo de des-

---

no Interior da Região Centro", coordenada por César de Oliveira, J. M. Brandão de Brito e Rui Jacinto.

tacar o número superior de referências que são feitas aos sectores produtivos (indústria e agricultura).

A aplicação do QCA pode ter beneficiado mais umas regiões que outras, existindo a convicção de que as regiões do país mais desenvolvidas (Áreas Metropolitanas e Litoral) foram as que mais benefícios obtiveram com a aplicação dos dinheiros comunitários. Embora se possa discutir se esta percepção coincide ou não com a realidade, é um facto que esta convicção se encontra instalada. A ser verdade, temos de nos interrogar por que motivo os fundos orientados especificamente para o desenvolvimento das regiões mais deprimidas (Feder, p. ex.) não contribuíram para esbater os desequilíbrios pré-existentes.

Os valores da resposta sobre quem foram os principais beneficiários de todo este processo, aponta um amplo consenso em torno de dois tipos de entidades: o governo, por um lado, e privados, particularmente os que tinham maior capacidade de influência, por outro; as Câmaras Municipais e as Empresas são menos referidas como entidades beneficiárias.

Embora estes resultados revelem uma apreciação talvez injusta ou não totalmente correcta, não deixa contudo de transparecer um certo descrédito sobre o modo como certas aplicações foram feitas. Existe entre a população a sensação que associa os fundos comunitários a valores negativos (corrupção, fraude, dinheiro fácil que é desbaratado), que tem contribuído para se ir instalar uma reacção quase instintiva de algum distanciamento relativamente a estes processos.

## BIBLIOGRAFIA

BARRETO, António (2000) – *A situação social em Portugal 1960-1999*. ICS-UL, Lisboa.

CCE (1994) – *Competitividade e coesão: tendências verificadas nas regiões. Quinto relatório periódico relativo à situação socioeconómica e ao desenvolvimento das regiões da Comunidade*. Luxembourg.

CCE (1999) – *Sexto relatório periódico relativo à situação socioeconómica e ao desenvolvimento das regiões da União Europeia*. Luxembourg.

GASPAR, Jorge (1993) – *As regiões portuguesas*. MPAT – SEPDR, Lisboa.

GASPAR, Jorge et al. (1987) – *A ocupação e a organização do território: análise retrospectiva e tendências evolutivas*. F. C. G., Lisboa.

GIRÃO, Aristides de Amorim (1933) – *Esboço duma Carta Regional de Portugal*. Coimbra, 2ª ed..

IIIº PLANO DE FOMENTO – *Planeamento regional*. Título III da 1ª parte (Continente e Ilhas). Lisboa, Imp. Nacional, 1968

JACINTO, Rui (1993) – “As regiões portuguesas, a política regional e a reestruturação do território”. *Cadernos de Geografia*, 12, Coimbra, pp. 25-39.

JACINTO, Rui (1995) – “As regiões portuguesas de fronteira: perspectivas de desenvolvimento e de cooperação transfronteiriça”. *Cadernos de Geografia*, 14, Coimbra, pp. 37-54.

JACINTO, Rui (1998) – “A Região Centro e a recomposição da sua geografia: ensaio para uma leitura dos territórios e a interpretação das suas dinâmicas”. *Cadernos de Geografia*, 14, Coimbra, pp. 315-322.

MATEUS, Augusto (1995) – *Portugal XXI, cenários de desenvolvimento*. Bertrand, Lisboa.

MEPAT (1998) – *Plano de desenvolvimento económico e social 2000-2006*. SEPDR, Lisboa.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (1981) – *Livro Branco sobre a Regionalização*. MAI - SEARL, Lisboa.

MPAT – *Plano de Desenvolvimento Regional (1985, 1989, 1993, 1999)*. MPAT – SEPDR, Lisboa.

RIBEIRO, Orlando (1945, 1986) – *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*. Sá da Costa, Lisboa.

RIBEIRO, T. Félix (Coord.) (1995) – *Portugal 2000, posição no espaço europeu: uma reflexão prospectiva*. DCP, Lisboa.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.; 1993) – *Portugal: um retrato singular*. Afrontamento, Porto.

SILVA, Manuela (Org. e Pref.) (1986) – *Portugal Contemporâneo: problemas e perspectivas*. INA.