

AS REGIÕES PORTUGUESAS, A POLÍTICA REGIONAL E A REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO*

Rui Jacinto**

RESUMO

Abordam-se, neste texto, as implicações da Política Regional, a partir de três aspectos fundamentais:

- o território, analisado a partir dos seus desequilíbrios, dinamismos e processos de reestruturação;
- as políticas implementadas com o objectivo de promover o desenvolvimento regional, particularmente a incidência do Primeiro QCA (1989-1993);
- a participação de actores, sobretudo das autarquias, no processo de mudança proporcionados pelos Programas Operacionais Regionais.

RÉSUMÉ

On analyse, dans ce texte, les implications de la Politique Régionale, selon trois aspects fondamentaux:

- le territoire, analysé à travers ses déséquilibres, dynamismes et processus de restructuration;
- les politiques implantées ayant comme objectif la promotion du développement régional, particulièrement, l'incidence du 1^{er}. Cadre Communautaire d'Appui (1989 - 1993);
- la participation des acteurs, surtout des municipalités, dans le processus de changement proportionné par les Programmes Opérationnels Régionaux.

ABSTRACT

We analyse, in this paper, the implications of the Regional Policy, taking into account three fundamental aspects:

- the territory, analysed from its disequilibriums, dynamisms and restructuration process;
- the policies fulfilled in order to promote regional development, in particular, the incidence of the 1st. Community Support Framework (1989-1993);
- the actors' participation, mainly the municipal districts, in the changing process supported by the Regional Operational Programs.

1. INTRODUÇÃO

A diversidade regional portuguesa, moldada tanto pela geografia como pela história, é um dos elementos determinantes dos diferentes dinamismos territoriais que as regiões têm conhecido. Num país de dimensões relativamente reduzidas — os seus 9,9 milhões de habitantes representam apenas 3% da população da EUR dos 12 e a

sua superfície 4,1% —, coexiste a generalidade das regiões com problemas específicos e às quais a Política Regional da União Europeia procura responder: com atraso de desenvolvimento, industriais em declínio, agrícolas, urbanas com problemas e periféricas, designadamente fronteiriças.

Portugal costuma ser descrito de modo contrastado, em função da ênfase que é dada aos seus traços mais

* Comunicação apresentada na Conferência "EC Cohesion Policy and National Networks: the role of EC structural funds in the territorial restructuring within member states", Oxford, Dezembro de 1993.

** Instituto de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra e C.C.R.C.

marcantes, porventura antagónicos, que caracterizam a sociedade e fracturam o território: o litoral por oposição ao interior, o norte relativamente ao sul, o rural face ao urbano. Estas interpretações dicotómicas revelam-se, contudo, simplistas, se pretendermos compreender a complexidade dos dinamismos e os processos de reestruturação territorial em curso.

Por outro lado, os sucessivos alargamentos da Comunidade e os impactes de diferentes políticas contribuíram para aumentar as disparidades inter-regionais no seio da União Europeia que, associados à preocupação de reforçar a coesão económica e social, fundamentam a existência de uma Política Regional Europeia. Neste quadro e tendo presente a reestruturação das economias regionais e as transformações sociais e políticas que lhes andam associadas, não devemos estranhar as diferentes orientações que foram sendo traçadas para a Política Regional, traduzidas em alterações qualitativas nos tipos e formas de intervenção e no reforço crescente dos recursos financeiros afectos aos fundos estruturais.

A adesão de Portugal à Comunidade Europeia verificada em 1986 foi responsável por ajustamentos institucionais verificados na administração do desenvolvimento regional e pela promoção de boa parte das acções com incidência regional que, na generalidade dos casos, tiveram o apoio dos fundos estruturais. Nesta medida, as orientações e as prioridades definidas para a Política Regional Europeia e as intervenções apoiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) são referências determinantes para analisar as mudanças verificadas ao nível das regiões portuguesas, no passado recente.

Com a presente comunicação pretende-se equacionar, em que medida, os instrumentos de Política Regional promovidos em Portugal e interdependentes dos que são prosseguidos pela União Europeia, terão contribuído para reestruturar o território e as economias regionais.

2. TERRITÓRIO: ADMINISTRAÇÃO, DINAMISMOS E PROCESSOS DE REESTRUTURAÇÃO

2.1. Administração do território e desequilíbrios regionais

Portugal é um país assimétrico, onde coexistem ambientes naturais contrastados e desequilíbrios económicos e sociais profundos. A diversidade e os desequilíbrios regionais conferem ao país uma tipologia bastante ampla de problemas, que constituem o pano de fundo da generalidade das análises e discussões sobre a questão regional.

O modelo sócio-productivo e os padrões de ocupação do território, constituem as clivagens estruturais mais marcantes, revelando-se o comportamento demográfico, o perfil produtivo, os processos de industrialização e de integração das economias locais, factores de diferenciação regional igualmente relevantes. É, pois, a partir destes

elementos que devemos pesquisar as razões mais profundas que se encontram subjacentes às mudanças e aos dinamismos regionais.

O que acabamos de referir, descrito com profundidade em múltiplos trabalhos, é evidenciado tanto pelo suporte territorial que serve de base à administração¹ (Quadro 1), como por alguns elementos que, mesmo a um nível muito agregado, nos permitem traçar o perfil das regiões (Quadro 2).

As unidades administrativas locais apresentam dimensões bastante variáveis consoante as regiões, o que põe em evidência modos distintos de organização do espaço, resultantes de um lento processo histórico de ocupação do território, facto que influencia decisivamente a sua gestão. Basta salientar que na região Norte os municípios têm, em média, cerca de 41 000 habitantes e uma área de 252 Km², enquanto no Alentejo estes valores são, respectivamente, 11 772 habitantes e 585 Km².

O quadro 2 mostra, por outro lado, a configuração e diversidade das regiões portuguesas, bem como a importância diferente que têm no conjunto do país.

Quadro 1 - As Unidades de Administração do Território

Regiões (Nut's II)	Nut's III	Municípios			Freguesias
		Nº	Hab/Mun.	Km ² /Mun.	
Norte	8	84	41 098	252	2 023
Centro	10	78	22 061	303	1 105
Lisboa e Vale do Tejo	5	51	64 873	234	512
Alentejo	4	46	11 772	585	289
Algarve	1	16	21 257	310	76
Total do Continente	28	275	35 834	322	4 005

2.2. Recomposição demográfica

A distribuição e o comportamento evolutivo da população é um dos indicadores que traduz exemplarmente os dinamismos territoriais em Portugal. A relativa estabilidade demográfica verificada no último decénio — a população do país cresceu apenas 0,3% —, encerra, contudo, fortes contrastes regionais e locais.

O interior evidenciou um declínio populacional muito acentuado, mais intenso no caso de alguns

¹ As unidades administrativas são, segundo a Constituição da República, a nível local, os concelhos (municípios) e as freguesias e, a nível regional, as regiões, embora este nível não conheça, até ao momento, existência legal. A intermediação entre o nível Central e Local tem, contudo, sido assegurada pelas Comissões de Coordenação Regional, serviços desconcentrados do Ministério da Planeamento e da Administração do Território, que coincidem espacialmente com as Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUT's) de nível II.

Quadro 2 - Enquadramento e caracterização sucinta das regiões portuguesas

	Norte	Centro	Lisboa V. Tejo	Alentejo	Algarve	R.A. Açores	R.A. Madeira	Portugal	EUR12
Superfície (Km2)	21 194 23,1	23 665 25,8	11 934 13,0	26 930 29,4	4 960 5,4	2 248 2,5	796 0,9	91 727 100,0	2 253 722
População Residente (1991)	3 452 263 35,0	1 720 787 17,5	3 308 556 33,6	541 548 5,5	340 114 3,5	237 795 2,4	253 427 2,6	9 854 490 100,0	327 136 500
Var. 81/91	1,2	-2,4	1,4	-6,4	5,1	-2,4	0,2	0,3	
Densidade Populacional (1991 - Hab/km2)	163	73	277	20	69	106	318	107	145
Estrutura etária (1991)									
0 — 4 anos	22,3	19,3	18,3	17,7	18,1	26,7	24,7	20,2	18,3
15 — 64 anos	66,4	64,2	68,6	6,2	64,8	60,9	63,8	66,3	67,3
65 e mais anos	11,3	16,5	13,1	76,1	17,1	12,4	11,5	13,5	14,4
Emprego (1990)									
Agricultura	21,8	36,1	9,1	29,1	15,6	22,2	21,3	18,9	7,0
Indústria	40,7	30,3	29,3	18,7	17,9	24,7	35,3	35,3	32,5
Serviços	37,5	33,6	61,6	52,2	66,5	53,1	43,4	45,8	60,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estrutura produtiva — VAB (1990)									
Agricultura	4,3	10,3	3,3	21,8	7,7	21,4	14,9	4,8	3,0
Indústria	54,1	43,0	31,5	31,8	17,6	27,5	28,8	35,6	35,4
Serviços	41,6	46,7	65,2	46,4	74,7	51,1	56,3	59,6	61,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PDR, 1993.

municípios que noutros (Fig. 1). Esta situação, que afecta a generalidade dos concelhos aí localizados, faz despontar sinais de desertificação: alguns deles perderam mais de 50% dos seus residentes entre 1960 e 1991. A par dos decréscimos mais notórios e de uma maior rarefação (Fig. 2), destacam-se outros índices de recessão demográfica no interior: população mais envelhecida (Fig. 3), maior dependência da agricultura (Fig. 4), isto é, sinais de ruralidade mais profunda. As regiões do litoral e as localizadas na contiguidade das áreas metropolitanas manifestam, pelo contrário, tendências mais positivas.

Os comportamentos demográficos assimétricos tornaram-se mais evidentes a partir dos anos 60, coincidindo com o acentuar da mobilidade interna e para o exterior do país. O êxodo da população, fenómeno estrutural da sociedade portuguesa, manteve as tendências e os destinos dominantes: o estrangeiro, as áreas metropolitanas, os centros urbanos e as sedes de concelho.

A corrente emigratória conheceu, durante os anos 80, algumas mudanças profundas: os emigrantes passaram a ter preferências por novos destinos (Canadá, Suíça, etc.) e os seus fluxos, mercê da situação nos países de acolhimento, passaram a ser sazonais e de menor intensidade, quando comparados com períodos anteriores. O fenómeno migratório motivado, fundamentalmente, por razões económicas é indissociável dos processos de (sub)desenvolvimento das periferias e teve como consequências mais negativas, a erosão dos activos, dos estratos etários mais jovens e o intenso despovoamento das áreas rurais.

Concomitantemente, acentua-se a tendência para a concentração populacional nos principais lugares, facto que se tem traduzido no crescimento das vilas sedes de concelho e das cidades de pequena e média dimensão. Por este motivo, o peso relativo dos lugares sede concelho na população total do concelho tem crescido continuamente: representavam 29,3% em 1960 e 32,5% em 1991.

Os concelhos onde se localizam as cidades que correspondem aos principais nós da rede urbana nacional, apresentam um crescimento demográfico mais evidente e maior capacidade polarizadora, o que decorre do processo de urbanização do país. A urbanização, que se acentuou a partir da década de 60, além de tardia e sem adquirir a dimensão da generalidade dos países europeus, atinge a sua máxima expressão nas concentrações metropolitanas de Lisboa e Porto.

Os processos de reestruturação económica explicam tanto a urbanização como as mudanças na repartição da população pelas actividades e profissões, isto é, são indissociáveis das transformações que atravessam a sociedade portuguesa e que o último Recenseamento veio pôr em evidência.

2.3. Reestruturação das economias locais e estratégias de investimento

O sector primário não viu alterado o padrão produtivo nem eliminadas as fragilidades estruturais que o caracterizavam. Por outro lado, a expansão verificada no

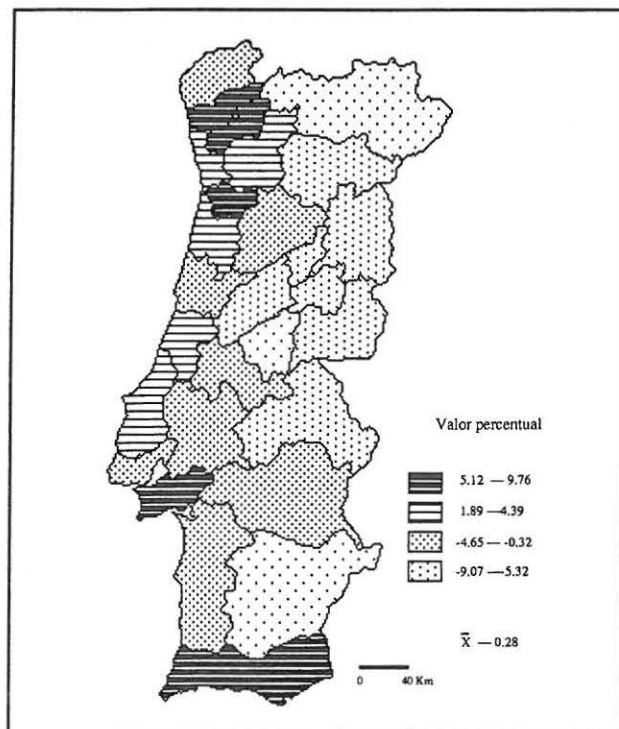


Fig. 1 - Variação da População (1981-91)

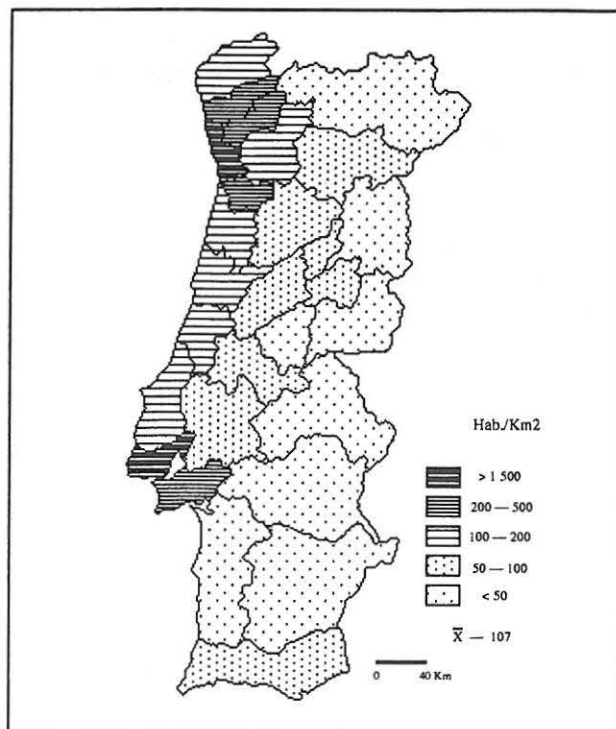


Fig. 2 - Densidade Demográfica (1991)

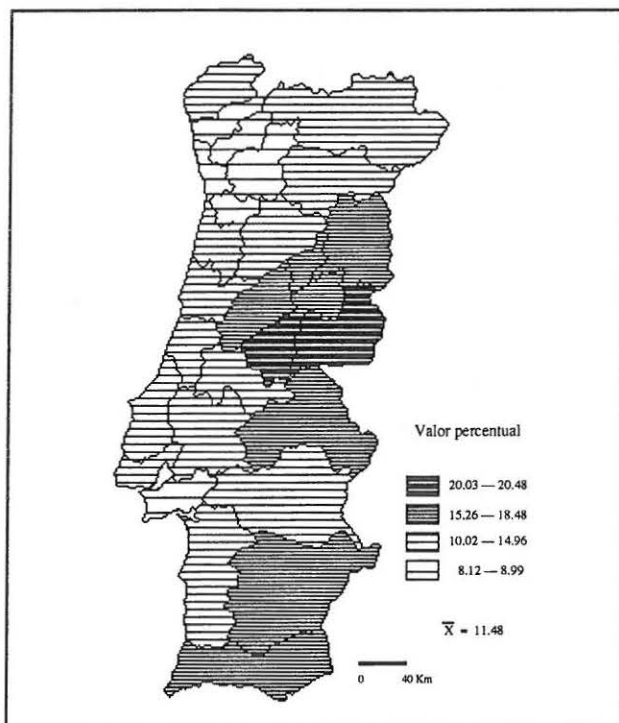


Fig. 3 - População com mais de 65 anos (1991)

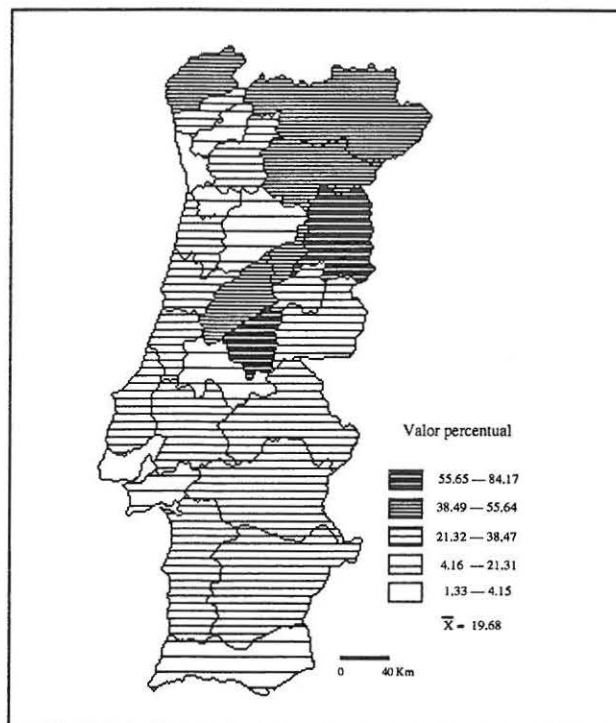


Fig. 4 - Emprego na Agricultura (1990)

terciário não foi suficiente para constituir alternativa eficaz em termos de emprego, nem qualificada para determinar e influenciar significativamente os processos locais de desenvolvimento.

O reforço da actividade comercial, decorrente das alterações dos padrões de consumo e a localização de alguns serviços, sobretudo de ensino superior, ocorridas nos principais centros urbanos do interior, são os aspectos mais visíveis e que contribuíram para alterar os quadros de vida e conferir maior urbanidade a estas localidades.

A distribuição do aparelho produtivo industrial reflecte, igualmente, um padrão locativo assimétrico e menos denso no interior. Muitas destas áreas, permanecem excessivamente dependentes da agricultura ou de sectores industriais tradicionais, pouco evoluídos tecnologicamente. Assim, não se reuniram as condições favoráveis para se (re)estruturarem as bases económicas locais, gerarem empregos e, conseqüentemente, capaz de reterem os excedentes demográficos.

Os apoios que foram proporcionados com o objectivo de promover o desenvolvimento industrial², que em Portugal corresponderam, fundamentalmente, aos sistemas de incentivos (SIBR e SINPEDIP)³, não vieram alterar significativamente o perfil produtivo, nem as dinâmicas espaciais e sectoriais já instaladas. O impacto territorial dos incentivos revelou-se mais significativo nas áreas com um aparelho produtivo já consolidado.

Em Portugal, tal como se pode constatar a nível comunitário, “as alterações verificadas na situação relativa das diferentes regiões no que concerne ao peso relativo dos auxílios directos à actividade produtiva em particular, dificilmente poderá, contudo, considerar-se o balanço da reforma claramente positivo para as regiões desfavorecidas” (A. MARQUES, 1993, p. 28).

Contudo, despontaram tendências que apontam para o aparecimento de pólos com algum dinamismo industrial

no interior, correspondentes a certos centros urbanos (refira-se o caso particular de Castelo Branco pela expressão que atingiu), a partir dos quais pode ocorrer a expansão/difusão para concelhos que lhe são imediatamente vizinhos. Este fenómeno, dependente do traçado dos principais eixos rodoviários da rede fundamental, fica a dever-se, também, à capacidade mobilizadora de agentes económicos e actores locais, donde se destacam as autarquias e uma classe empresarial em expansão.

Em todo o processo de mudança, verificado a nível local, revelaram-se estratégicos os investimentos públicos, que contribuíram para animar a generalidade das economias, sobretudo, as de alguns centros urbanos. O investimento público ocorreu, fundamentalmente, em infraestruturas e equipamentos básicos, enquanto o investimento privado teve uma tradução espacial que se mostrou convergente com as estratégias públicas, tirando partido de um ambiente favorável que os lugares sedes de concelho e, em particular, de distrito proporcionam.

Verificamos, assim, que tanto o investimento como a criação de emprego foram espacialmente selectivos, privilegiando um número relativamente restrito de lugares, que correspondem ao nível mais elevado da hierarquia urbana dos sistemas sub-regionais e locais. As bacias de emprego têm-se desenvolvido em função das sedes de distrito e de concelho, o que origina dinâmismos territoriais polarizadores que conduzem à concentração demográfica naqueles lugares.

2.4. Processos de desenvolvimento e de reestruturação do território

O sistema de povoamento português, onde sobressaem padrões distintos e assimetrias regionais bem conhecidas, caracteriza-se por uma assinalável instabilidade e uma forte dimensão rural. Embora os resultados do recente recenseamento evidenciem uma tendência para a estabilidade demográfica em termos gerais, as alterações no sistema de povoamento não são, todavia, facilmente nem cabalmente discerníveis no plano estatístico, mesmo quando se desce a uma escala de pormenor. Estas “alterações do sistema de povoamento são sensíveis, não tanto por alterações significativas na hierarquia dos lugares, ou nas transformações das bases económicas dominantes, mas por modificações qualitativas, que têm muito a ver com os padrões de consumo e com os novos valores sociais” (J. GASPAS, 1993, p. 426).

Por outro lado, verificamos que uma parte significativa do território conhece uma progressiva desintegração e marginalização, encontrando-se económica e socialmente submerso. Nas áreas de maior pendor rural, prevalece um tecido produtivo excessivamente dependente de actividades tradicionais (agricultura, etc.), assente numa economia frágil, conhecendo o lado mais negativo dos processos de reconversão e reestruturação produtiva, com uma crescente precariedade social (o desemprego é, aqui, um problema endémico), vulnerabilidade e exclusão de certos estratos

² Na sequência do Acto Único e da reforma dos Fundos Estruturais de 1988, foi atribuído um carácter prioritário aos auxílios directos à actividade produtiva, em detrimento do tradicional predomínio do financiamento de infra-estruturas por parte do FEDER. “Os auxílios directos à actividade produtiva, em particular ao investimento, geram reduções imediatas dos custos de produção e actuam como barreiras proteccionistas num mercado onde as formas de proteccionismo já desapareceram ou estão em vias de eliminação. O recurso a este instrumento visa, assim, compensar, a curto prazo, as regiões desfavorecidas (ou com problemas sócio-económicos) pela inferioridade das condições de competitividade que as empresas aí encontram” (A. MARQUES, 1993, p. 25).

³ O SIBR corresponde ao Sistema de Incentivos de Base Regional e o SINPEDIP ao Sistema de Incentivo no quadro do Programa Específico e de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa. Qualquer um destes instrumentos tem por objectivo fundamental o incentivar e apoiar a actividade industrial, mediante o financiamento à modernização de empresas já instaladas ou a criação de novas unidades.

populacionais (idosos, mulheres, jovens). O posicionamento excêntrico do país no contexto internacional, tanto em termos económicos como geográficos, não favorece a inversão das tendências e dos ciclos viciosos instalados, repercutindo-se em certas regiões e afectando, de modo negativo, particularmente algumas economias locais.

Os sistemas locais têm conhecido, por estes motivos, processos de mudança diferenciados com dinamismos e velocidades variáveis. A expressão dos comportamentos e dinamismos territoriais permite-nos efectuar o seguinte esboço da organização dos sistemas territoriais:

— os nós do sistema urbano, correspondendo aos principais centros urbanos, que têm reforçado o seu papel como centros prestadores de serviços, polarizando as actividades económicas e o emprego (Fig. 5);

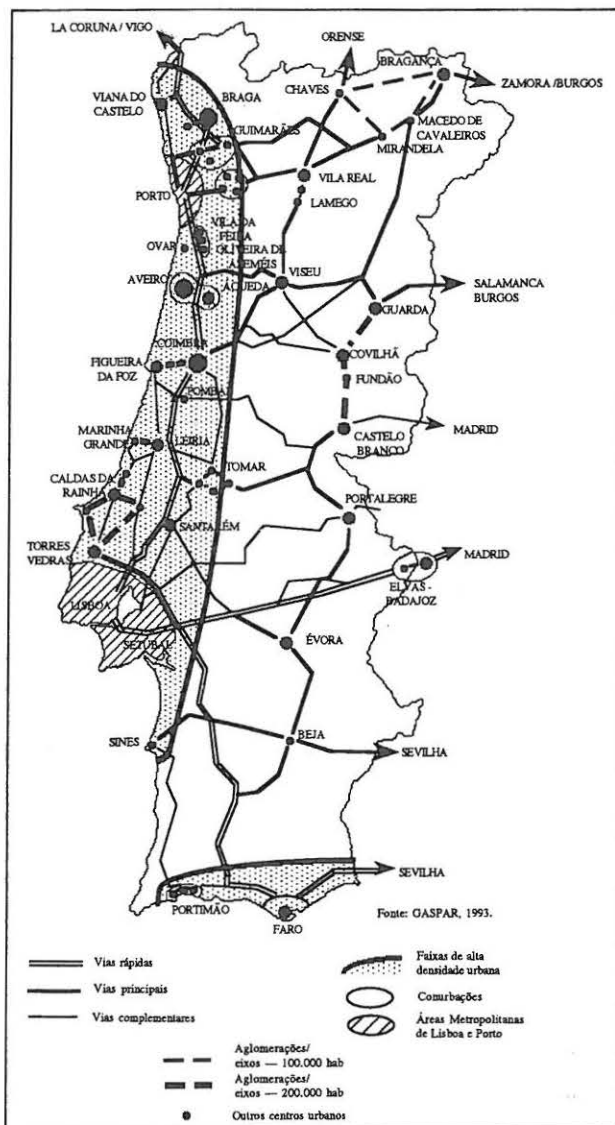


Fig. 5 - Estrutura e articulação da rede urbana e sistema viário fundamental

— os eixos estruturantes, definidos pelos itinerários fundamentais do Plano Rodoviário Nacional que articulam os nós do sistema urbano, organizando verdadeiros corredores em torno dos quais os processos e as dinâmicas de desenvolvimento são mais evidentes;

— os espaços intersticiais, localizados marginalmente relativamente aos nós e aos eixos que acabámos de definir, constituem extensas áreas periféricas, marcadamente rurais, caracterizadas por uma grande variedade de sistemas locais e que apresentam estruturas produtivas com identidades diversas (Fig. 6).

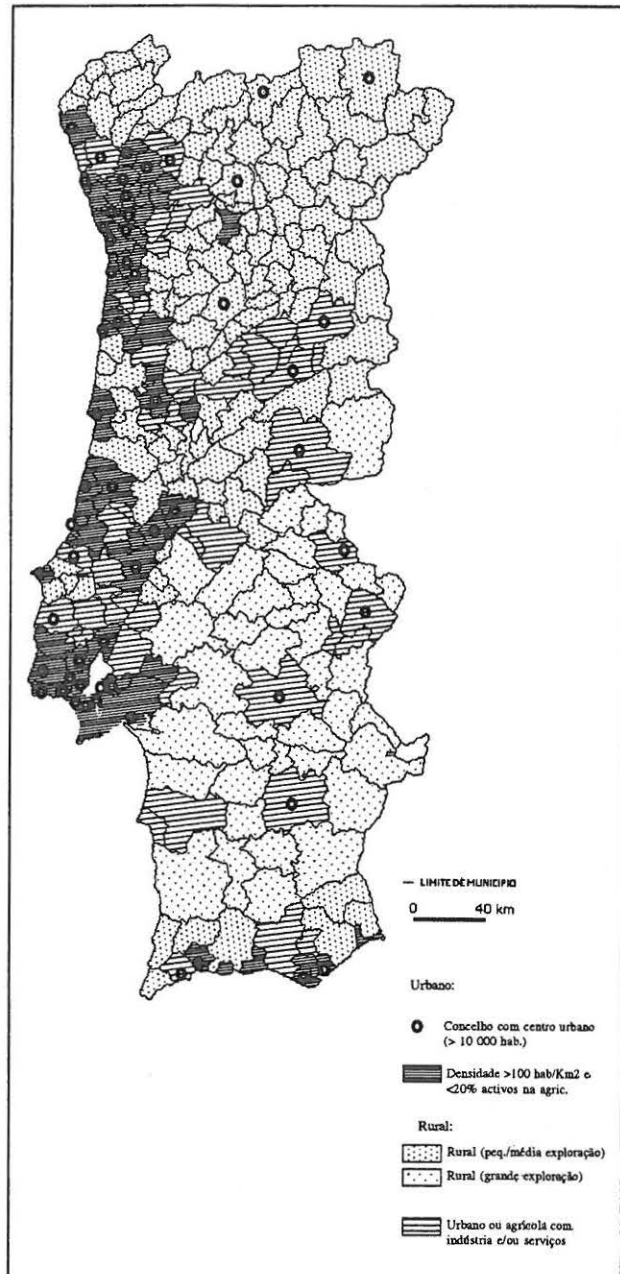


Fig. 6 - O rural e o urbano em Portugal

Refira-se que as áreas metropolitanas e alguns espaços de ocupação urbano-industrial difusa do Norte e Centro litoral, podem considerar-se excepções relativamente ao modelo de organização do território que esquematicamente apresentámos.

A maior competitividade do litoral provém, tanto das suas vantagens locativas como das iniciativas públicas e privadas aí concretizadas. As dinâmicas positivas que ressaltam no Interior, ocorrem num número relativamente restrito de lugares, e encontram-se dependentes de sectores vulneráveis e pouco especializados (confeccões e outros ramos de mão de obra intensiva).

Um estudo, efectuado no âmbito da preparação do recente PDR sobre o desempenho económico e os factores estruturais das regiões em dois momentos diferentes ao longo dos anos 80, apresenta um índice sintético construído a partir de um conjunto alargado de indicadores, que nos permite evidenciar outras dimensões desta mesma problemática⁴. Destaca-se, em primeiro lugar, a existência de uma correlação estreita entre desempenho económico e factores estruturais, o que reforça a necessidade ainda existente de Portugal colmatar este tipo de carências. Também este indicador agregado traduz a oposição radical entre litoral e interior (Fig. 7).

Reportando-nos tanto ao desempenho económico como à valorização estrutural, notam-se alguns sinais positivos em muitas áreas do interior, o que poderia apontar no sentido da diminuição das assimetrias regionais, traduzindo uma convergência a nível territorial (Fig. 8). Ao longo dos anos 80 verificou-se uma quebra relativa do VAB nas duas áreas metropolitanas, a taxa de crescimento no litoral foi inferior à média do Continente e, no período de 1986-90, as taxas de crescimento do VAB foram mais uniformes. Contudo, o peso das assimetrias territoriais permanece e sobressai a (bi)polarização exercida pelas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto que, com 4% da superfície do Continente geram 51,3% do VAB.

Assim, os fundos estruturais não contribuíram, de forma irreversível, para introduzir sinais de convergência e de maior equidade territorial, o que nos permite colocar a seguinte questão: como podem os instrumentos e os meios financeiros disponibilizados pela Política Regional contribuir para esbater as assimetrias que penalizam as áreas menos integradas e mais afectadas pelos fenómenos de exclusão territorial?

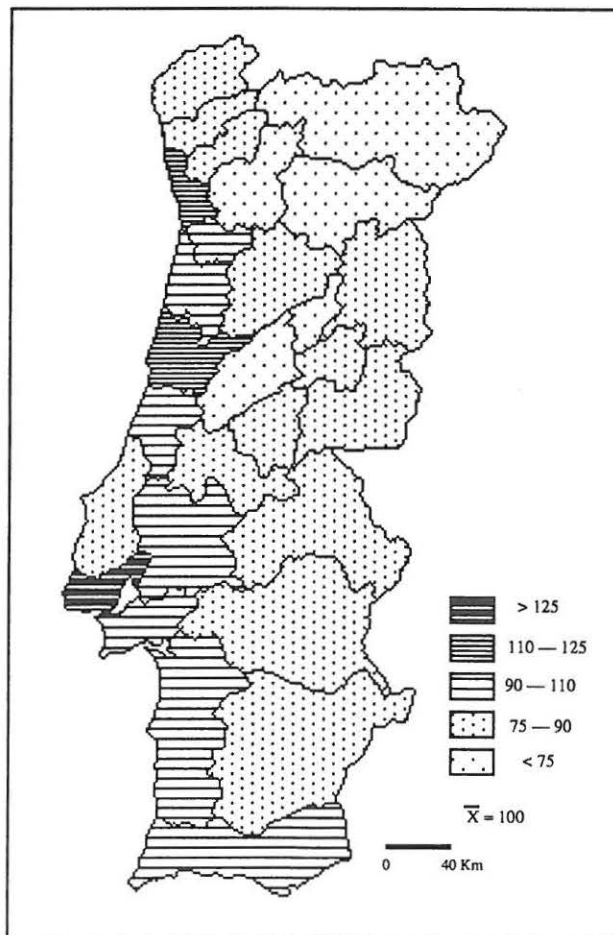


Fig. 7 - Índice sintético (1991)

3. A POLÍTICA REGIONAL EM PORTUGAL E A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

3.1. Os ciclos da política regional

A evolução da Política Regional promovida em Portugal conheceu duas rupturas determinantes: a revolução verificada em Abril de 1974 e a adesão à CEE ocorrida em 1986. Embora alguns autores afirmem que a verdadeira política de desenvolvimento regional tem sido a ausência de política, é possível identificar algumas iniciativas no período de um quarto de século, que decorreu entre o final dos anos 60 e a adesão, que revelam uma preocupação de intervir regionalmente.

Neste lapso de tempo, embora as intervenções verificadas fossem incipientes, pouco persistentes e mobilizassem recursos financeiros não muito avultados, prosseguiu-se uma abordagem espacial definida por alturas do III^o Plano de Fomento, assente na rede urbana, em certos eixos viários, na criação de pólos de desenvolvimento

⁴ O 25 indicadores utilizados para traduzir o desempenho económico cobrem as questões do rendimento per capita, do emprego, da produtividade industrial e do consumo privado, enquanto os factores estruturais correspondem a domínios como o *stock* de infraestruturas, os recursos humanos, a estrutura produtiva e as condições de vida.

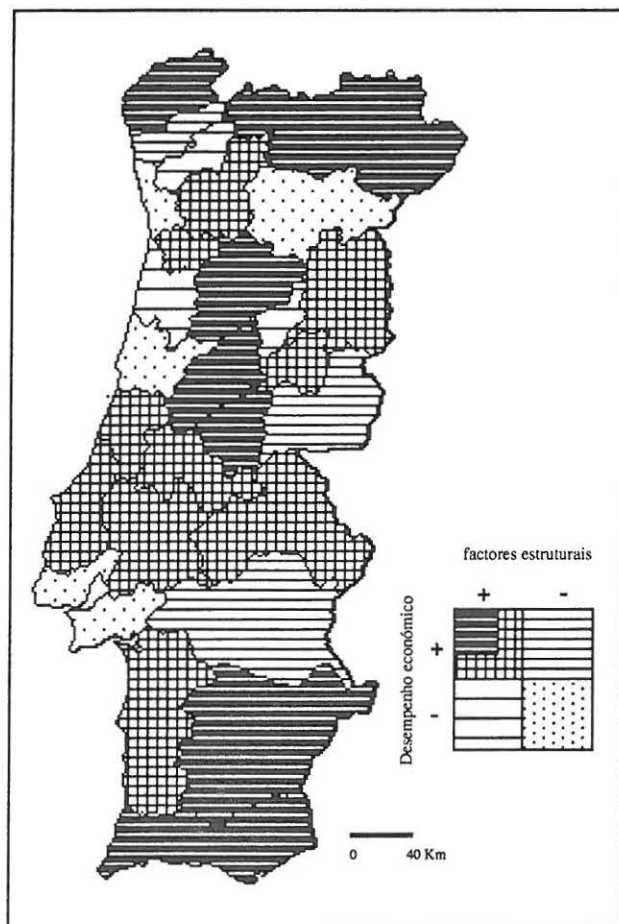


Fig. 8 - O desempenho regional: tendência evolutiva verificada na década de 80 (1981/91)

urbano-industriais e em projectos hidro-agrícolas. Este modelo territorial teve efeitos duradouros, acabando por configurar muitas intervenções subsequentes.

O período que se inicia nos anos 80 permite identificar três ciclos mais curtos na Política Regional portuguesa: o de pré-adesão, entre 1983 e 1985, o que corresponde ao período inicial da adesão (1986-89) e o seguinte (1990-1993), que coincide com a intervenção do primeiro Quadro Comunitário de Apoio.

O início da década de 80 abre, assim, um novo caminho para as questões regionais: o governo atribuiu grande importância ao processo de regionalização (1982)⁵ e às

⁵ Com o objectivo de se constituir o nível administrativo regional como, aliás, se encontra previsto na Constituição, foi criado, no quadro do Ministério da Administração Interna, o Secretariado Técnico para a Regionalização que, além da publicação do Livro Branco sobre a Regionalização onde se retomam discussões anteriormente acumuladas sobre este tema, promoveu e foi responsável pelo Debate Público sobre a Regionalização.

questões do desenvolvimento regional (1983). As duas datas seguintes ganham relevo já no quadro da adesão de Portugal à CEE: o ano de 1986 por corresponder à entrada e 1988 por coincidir com a publicação da nova regulamentação dos fundos estruturais, com o objectivo de se introduzir uma nova filosofia na Política Regional Comunitária com regras de acesso e de gestão dos fundos estruturais substancialmente diferentes das que vigoraram até esta data⁶.

3.2. Dos antecedentes à adesão à CEE

Até 1974, a promoção do desenvolvimento esgotava-se na aplicação dos Planos de Fomento elaborados para um horizonte de cinco anos. A perspectiva espacial/regional está ausente até ao IIIº Plano (1968-1973), altura em que emergem preocupações no âmbito do ordenamento do território e se esboçam alguns pólos de desenvolvimento regional (Sines, Cachão, Baixo Mondego, Torres Novas - Tomar - Abrantes, Cova da Beira, etc). Com a crise que se instalou no início dos anos 70, afectando a generalidade das economias, e com as mudanças ocorridas em Portugal, inicia-se um novo período, marcado por progressos pouco significativos neste domínio, fruto da instabilidade económica, social e política mas, a que não terá sido alheio, algum descrédito que atravessava o planeamento do desenvolvimento. Os planos de desenvolvimento então propostos, acabam por não ter efeitos práticos: o IVº Plano de Fomento (1974-79) não se aplica e o Plano a Médio Prazo (1977-80) é recusado pelo parlamento.

A aprovação da Constituição da República Portuguesa em 1976 foi, porventura, o aspecto mais marcante deste período, definindo o modelo institucional que a política económica e de desenvolvimento regional devia seguir, de que importa reter dois aspectos fundamentais: a criação de regiões administrativas, o que pressupõe a definição do respectivo âmbito geográfico e a constituição dos respectivos órgãos, preceito ainda não concretizado até ao momento; necessidade de elaborar planos de desenvolvimento económico e social com o objectivo de promover o desenvolvimento harmonioso de sectores e regiões, a serem executados de forma descentralizada, regional e sectorialmente.

O consenso gerado em torno da integração do país na CEE, cujo pedido de adesão foi formulado em 1978, irá condicionar a evolução futura de todas as tomadas de posição relativamente ao desenvolvimento regional. Os

⁶ Regulamento (CEE) nº 2052/88 de 19.12.88 do Conselho relativo às missões dos Fundos com finalidade estrutural, a sua eficácia e a coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimentos e com os outros instrumentos financeiros existentes. As disposições da sua aplicação, fazem parte dos Regulamentos (CEE) nº 4253/88 e as do FEDER, FSE e FEOGA - Orientação aos Regulamentos nº 4254/88, nº 4255/88 e nº 4256/88, respectivamente.

Quadro 3 - Síntese de alguns dos factos importantes da Política Regional em Portugal

	Factos	Enquadramento e Principais Iniciativas
	<ul style="list-style-type: none"> • Iº Plano de Fomento (1953-1958) • IIº Plano de Fomento (1959-1964) • Plano Intercalar de Fomento (1965-1967) 	<ul style="list-style-type: none"> • Não existiu qualquer abordagem regional
1968	<ul style="list-style-type: none"> • IIIº Plano Fomento (1968-1973) 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de Regiões-Plano (sem enquadramento administrativo) e das Comissões de Planeamento Regional • Estratégia de desenvolvimento regional concebida, fundamentalmente, em pólos de desenvolvimento e na rede urbana
	<ul style="list-style-type: none"> • IVº Plano de Fomento (1974-1979) 	<ul style="list-style-type: none"> • Não implementado
1974	<ul style="list-style-type: none"> • Revolução de Abril • Primeiras eleições democráticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Proposta de institucionalização de um nível administrativo geral com a criação de Regiões Administrativas e Regiões-Plano (ainda não implementadas); • Emergência do Poder Local
1977	<ul style="list-style-type: none"> • Plano a Médio Prazo 77-80 	<ul style="list-style-type: none"> • Rejeitado pelo Parlamento • Criação da Comissão Técnica Interministerial para o Planeamento e da Comissão Nacional do Plano • Lei das Finanças Locais (1979)
1982	<ul style="list-style-type: none"> • Debate Público sobre a Regionalização 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretariado Técnico para a Regionalização
1983	<ul style="list-style-type: none"> • Preparação da adesão à CEE 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional • Criação de um Sistema de Incentivos ao Investimento Industrial (SIII) • Documento base da Política de Desenvolvimento Regional (1984)
1985	<ul style="list-style-type: none"> • Iº Plano de Desenvolvimento Regional 	
1986	<ul style="list-style-type: none"> • Adesão à CEE 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Ministério do Planeamento e da Administração do Território (1986) • Projectos apoiados pelo Feder aprovados em Bruxelas • Programa de Desenvolvimento Regionalmente Diferenciado (Prodesredi, 1987)
1988	<ul style="list-style-type: none"> • IIº Plano de Desenvolvimento Regional • Reforma dos Fundos Estruturais 	
1989	<ul style="list-style-type: none"> • Primeiro Quadro Comunitário de Apoio para Portugal (1989-1993) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas Operacionais Regionais: <ul style="list-style-type: none"> · maiores recursos financeiros; · maior âmbito e domínios de intervenção; · maior participação dos agentes.
1993	<ul style="list-style-type: none"> • IIIº Plano de Desenvolvimento Regional 	
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo Quadro Comunitário de Apoio para Portugal (1994-1999) 	

anos de 1983 a 1985 marcam a fase de pré-adesão à CEE, tendo-se tomado algumas medidas norteadas pela preocupação de introduzir maior operacionalidade na orgânica de planeamento e preparar a adesão, possibilitando, desta forma, maior eficiência no acesso aos respectivos fundos estruturais.

Em 1983 é criada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, facto que se verificou pela primeira vez no nosso país. Surgindo da necessidade de adaptar as instituições da Administração à integração de Portugal na Comunidade, inicia-se a congregação de funções repartidas por diferentes Secretarias de Estado (Plano e Administração Regional e Local) e, por vezes, conflituantes. Com idêntica preocupação mas com maior envolvimento e ambição vai surgir em 1986 o Ministério do Plano e da Administração do Território (o Decreto-Lei nº 130/86 corresponde à sua lei orgânica), apresentando como domínios fundamentais de intervenção o planeamento e o desenvolvimento regional, a administração local e o ordenamento do território, os recursos naturais e o ambiente e a investigação científica. Além de passar a tutelar as Comissões de Coordenação Regional, foi-lhe atribuída a coordenação nacional dos fundos comunitários, responsabilizando-se ainda pela preparação do Programa de Desenvolvimento Regional, requisito básico exigido pela Comunidade para aceder ao Feder. Deste modo, criou-se um quadro institucional mais definido, ultrapassando-se situações de conflito de competências entre departamentos da administração pública nesta matéria, que se tinham verificado durante o ano de 1985.

3.3. Da adesão à reforma dos fundos estruturais

O Documento de Base de Política de Desenvolvimento Regional (1984), as Grandes Opções do Plano apresentadas anualmente (GOP) e os Programas de Desenvolvimento Regional (PDR) preparados em 1985, 1988 e 1993, constituem as principais referências para a análise da Política Regional que se tem implementado em Portugal. A ausência de uma administração regional com atribuições e competências bem definidas e as condicionantes externas, resultantes da conjuntura económica ou da nossa adesão à CEE, são outros pressupostos básicos para esta análise.

O período que se inicia em 1986 decorre numa conjuntura diferente, tanto em termos internos como internacionais, intensificando-se as intervenções de índole regional sob a influência da Política Regional Comunitária e dos apoios do FEDER. Até à reforma dos fundos estruturais (1988), as intervenções resumiam-se, quase exclusivamente, a apoiar a execução de projectos isolados.

A reforma, além de duplicar os recursos financeiros, passou a apoiar uma maior diversidade de sectores e a intervir de forma mais estruturada. Pretendeu-se introduzir métodos e abordagens inovadoras, bem como formas de

gestão, acompanhamento e avaliação mais descentralizadas e apelar a uma participação mais efectiva dos actores locais e dos agentes económicos. Procurava-se, deste modo, aumentar a eficiência na gestão dos fundos estruturais e ajustá-los mais eficazmente aos problemas regionais.

Projectos, programas comunitários, programas nacionais de interesse comunitário (PNIC), acções de valorização do potencial endógeno e estudos, davam lugar, com o novo regulamento, aos seguintes tipos de intervenções: programas operacionais, projectos e subvenções globais. A partir de 1990 os apoios comunitários passam, assim, a contemplar uma ampla panóplia de Programas Operacionais, inseridos no Quadro Comunitário de Apoio (QCA), negociado com a CE em 1989 na altura da apresentação do segundo Plano de Desenvolvimento Regional (PDR).

4. O PRIMEIRO QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO (1989-1993) E OS PROGRAMAS OPERACIONAIS REGIONAIS

4. 1. O QCA e a configuração das Intervenções Operacionais

As mudanças verificadas nas economias regionais e locais europeias ao longo dos anos oitenta, aprofundaram o agravamento do desequilíbrio e colocaram as regiões mais débeis, perante a necessidade de novas respostas para a resolução dos seus velhos problemas. Se, por um lado, aquela evolução põe em causa alguns objectivos políticos que são apontados para a UE, designadamente a coesão social e a convergência das economias, por outro lado, levanta dúvidas sobre a eficácia dos fundos estruturais para inverter aquelas tendências.

As regiões portuguesas encontram-se desfavoravelmente posicionadas no contexto europeu, periféricas, em termos geográficos, e marginais porque desarticuladas dos principais centros económicos e de decisão. A hierarquia das regiões segundo o índice de desenvolvimento e o seu afastamento relativamente à média da Comunidade, ilustra o respectivo atraso estrutural: o Norte de Portugal encontra-se na terceira pior posição entre as 171 regiões, de nível II, da CE, com um PIB per capita de 41,9% da média Comunitária, enquanto o Alentejo (45,9%), o Algarve (46,0%), o Centro (50,2%) e a região de Lisboa e Vale do Tejo (69,7%), ocupavam lugares que também não são muito mais favoráveis.

É neste contexto que devemos interpretar o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) negociado entre Portugal e a CE e os eixos de intervenção que foram considerados prioritários. O Quadro Comunitário de Apoio para Portugal (1989-1993) enquadra seis eixos fundamentais (Quadro 4) e, cada um destes, diferentes intervenções operacionais.

Quadro 4 - Eixos de intervenção do Quadro Comunitário de Apoio (1989-1993) para Portugal

Unidade: MEcu's constantes 89 10* 6

Eixos	Custo Total	CEE Total	%	Feder	Fse	Feoga	Pedip
1. Criação de infraestruturas económicas	3421	1116	15.1	1066	50		
2. Investimento produtivo e infraestruturas	5017	1185	16.1	692	83		410
3. Desenvolvimento dos recursos humanos	3634	1719	23.3	419	1300		
4. Desenvolvimento agrícola e rural	926	558.5	7.6			558.5	
5. Reconversão e reestruturação industrial	508	296	4.0	247	49		
6. Programas Operacionais regionais	2813.2	1161	15.8	1088	68	5	
Assist. Técnica e Feder 1989	502	245	3.3	245			
Total Objectivo 1	16195.2	6820.5	85.2	3757	1550	563.5	410
Objectivo 3 e 4	735.4	478	6.5		478		
Objectivo 5	1539	609.5	8.3			609.5	
Total	18459.6	7368	100.0	3757	2028	1173.0	410
%		100.0		50.9	27.6	15.9	5.6

Aqueles eixos prioritários e as intervenções operacionais que contemplam, cobrem a totalidade do território nacional em vertentes sectoriais definidas como estratégicas para o seu desenvolvimento. Tendo em conta a distribuição dos recursos financeiros, constata-se que a prioridade foi atribuída à valorização dos recursos humanos, que absorve 23,3% do total dos apoios disponibilizados: estão em curso investimentos consideráveis em equipamentos escolares e formação, para além de um vasto conjunto de iniciativas no âmbito da formação profissional, aprendizagem e emprego.

O apoio ao investimento produtivo e infraestruturas absorve também uma parcela significativa, 16,1% dos apoios, que tem sido orientada para a modernização do aparelho produtivo industrial, onde o SIBR e o PEDIP assumem lugar de destaque.

Peso menos significativo apresentam as intervenções no domínio do desenvolvimento agrícola e rural, bem como as de reconversão e reestruturação industrial, que no seu conjunto absorvem cerca de 10% dos montantes globais.

Os programas operacionais regionais (15,8% do total) representam envolvimento financeiro relevantes, bem como os de apoio à criação de infraestruturas económicas (15,1%) que englobam todas as grandes intervenções no sector das infraestruturas — viárias, telecomunicações, energia, ciência e tecnologia, etc.

A necessidade de “superar estrangulamentos estruturais à consolidação de um processo sustentado de desenvolvimento económico e social, tendo em conta as diferentes especificidades regionais” foi o objectivo definido para a generalidade dos Programas Operacionais

Regionais, cuja concretização é fundamental para promover o aumento da eficiência do sistema produtivo e assegurar a correcção progressiva dos desequilíbrios internos (PDR, 1989).

O modelo territorial que as intervenções regionais do QCA têm subjacentes (Eixo 6 - Programas Operacionais Regionais), resulta da preocupação de ajustar o território dos referidos programas a espaços com alguma homogeneidade sócio-económica, isto é, com alguma identidade em termos de problemas e potencialidades. Os vinte Programas Operacionais reflectem, assim, os contrastes territoriais mais gritantes existentes em Portugal, configurando intervenções que se orientam para as Áreas Metropolitanas, as áreas industriais com problemas de reestruturação ou ainda as de interior, de fronteira e ultra-periféricas (casos das ilhas da Madeira e dos Açores) (Fig. 9).

Analisando o tipo de intervenções do QCA, facilmente se depreende o enorme défice em infraestruturas existente no país. Os domínios mais visíveis e que tiveram maior impacto no desenvolvimento das regiões e na reestruturação do território situavam-se ao nível das iniciativas materiais, das intervenções regionais e dos incentivos à actividade industrial.

Importa referir que as intervenções com expressão e significado territorial não se esgotam nos instrumentos englobados no QCA. Existem iniciativas comunitárias, com alguma expressão, embora orientadas para territórios com problemas específicos: as regiões contíguas à fronteira (Interreg) e as áreas rurais mais ou menos deprimidas (Leader).

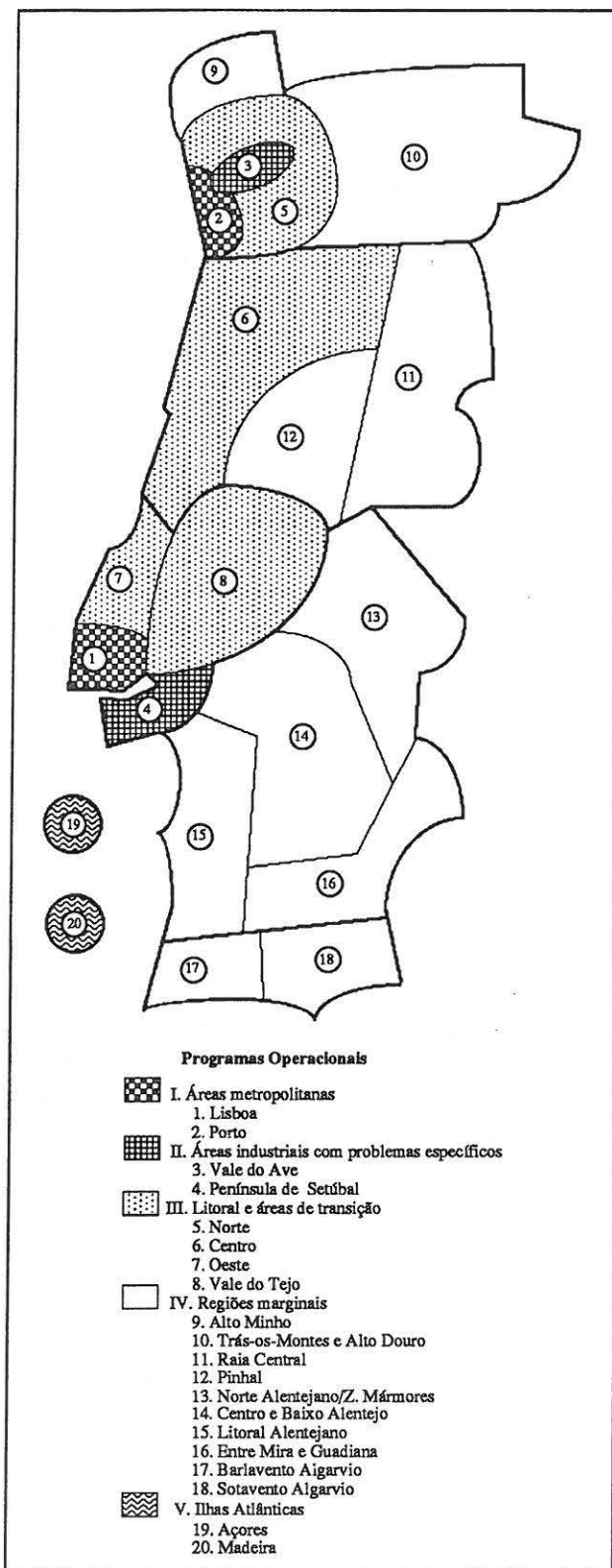


Fig. 9 - Configuração territorial das intervenções regionais do QCA (1989 - 1993)

4.2. A incidência dos Programas Operacionais Regionais

Os programas regionais que vigoraram entre 1989 e 1993, dirigiram-se a diferentes realidades socio-económicas, apresentando, contudo, estruturas e conteúdos muito semelhantes, variando apenas em termos de dimensão territorial, demográfica e financeira (Quadro 5).

As iniciativas apoiadas no âmbito destes programas, apresentam as seguintes características fundamentais:

- são projectos e iniciativas de pequena ou média dimensão;
- correspondem, normalmente, a infraestruturas básicas (transportes, rede viária, abastecimento de água, saneamento básico e construção de zonas industriais) e equipamentos (desportivos, culturais, lazer ou de promoção económica);
- são promovidos por actores locais e associações representativas dos agentes económicos regionais (Câmaras Municipais, Associações Locais e Empresariais, etc.)
- o seu impacto verifica-se, predominantemente, a nível local, em domínios como a melhoria das condições de vida das populações e a animação dos tecidos económico e social locais.

A preocupação de integrar os três fundos comunitários levou a que, além do Feder, intervissem o FSE e o FEOGA-orientação, embora com pouca expressão, o que proporcionou o aparecimento de medidas de formação profissional e de desenvolvimento rural, visando a valorização de actividades tradicionais nas áreas mais periféricas.

Com estes programas pretendeu-se uma abordagem do desenvolvimento, equacionada numa perspectiva espacial e sectorial mais integradora, que proporcionasse a consolidação de redes (de actores, agentes e regiões), potenciasses sinergias e favorecesse uma maior convergência e solidariedade territorial.

A afectação de recursos do Feder por áreas de intervenção e por habitante (Fig. 9 e 10) evidencia preocupações de equilíbrio, que não expressa, inequivocamente, o sentido de desenvolver as regiões mais desfavorecidas.

Esta tendência verifica-se igualmente quando analisamos a distribuição global das aprovações efectuadas em cada região no âmbito do Primeiro QCA, onde as áreas metropolitanas e mais industrializadas conseguiram maior volume de investimento (Quadro 6).

5. POLÍTICA REGIONAL E PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES

Como vimos, a Política Regional da Comunidade conheceu ao longo dos anos 80, um aprofundamento progressivo, novas abordagens e novos domínios de intervenção. O Acto Único (1986) e o Tratado de Maastricht (1992), ao aprofundarem os objectivos que a Comunidade se propõe atingir, introduziram maiores preocupações em

Quadro 5 — Programas Operacionais Regionais do QCA 1989 - 1993

PROGRAMAS OPERACIONAIS	Número concelhos	Área		População		Investimento*			Compart./ Habitante	Investimento*							
		(Km2)	%	1981	%	Total	CE	FEDER		Infraest.	Act. Produtiva	Form. Profiss.	Des. Rural	Exec.			
I. Áreas Metropolitanas																	
1. Lisboa	8	1 046	1,1	1 853 729	19,0	55 792	28 185	28 185	2,8	96,2	1,0						2,8
2. Porto	9	817	0,9	1 118 000	11,5	153 504	74 141	73 000	12,1	96,9	0,7	0,7	0,4				1,4
II. Regiões industriais com problemas específicos																	
3. Vale do Ave	4	886	1,3	393 000	4,0	94 507	52 000	33 000	24,1	66,4	1,3	30,9					1,4
4. Península de Setúbal	9	1 522	1,7	584 600	6,0	522 186	272 902	194 548	85,0	56,0	5,3	12,1	26,1				0,5
III. Regiões do litoral e de transição																	
5. Norte	25	4 501	5,1	1 058 000	10,8	79 779	52 616	51 000	9,1	92,5	2,1	1,9	0,9				2,6
6. Centro	43	9 963	10,8	1 234 495	12,6	152 018	87 800	85 800	12,9	89,9	6,9	1,2	0,8				1,3
7. Oeste	12	2 176	2,7	310 795	3,2	76 887	51 190	50 000	30,0	95,7		1,3	0,7				2,2
8. Vale do Tejo	22	7 539	8,2	568 934	5,8	101 382	70 232	64 710	22,5	83,6	11,5	2,0	0,9				2,0
IV. Regiões marginais (Norte e Centro Interior e Sul)																	
9. Alto Minho	10	2 222	2,4	256 814	2,6	35 306	23 425	22 000	16,6	88,7	2,1	3,6	2,1				3,5
10. Trás-os-Montes e Alto Douro	36	12 864	14,0	585 200	6,0	98 320	64 520	63 000	20,1	95,0	1,4	1,3	0,9				1,4
11. Raia Central	16	9 185	10,0	316 041	3,2	69 343	35 465	34 695	20,4	91,4	5,9	1,0	0,7				1,1
12. Pinhal	19	4 123	4,5	200 349	2,1	38 289	25 135	24 505	22,8	87,3	8,7	1,5	1,0				1,6
13. Norte Alentejano/Z. Mármoreos	20	3 069	3,3	82 000	0,8	81 284	44 593	20 046	99,0	23,1	9,7	14,3	52,2				0,8
14. Centro e Baixo Alentejo	13	7 880	12,8	191 621	2,0	37 314	23 500	23 500	22,3	61,8	31,6						6,6
15. Litoral Alentejano	5	5 262	5,7	103 141	1,1	14 027	9 000	9 000	15,9	77,7	20,6						1,7
16. Entre Mira e Guadiana	8	5 791	6,5	83 971	0,9	20 420	13 100	11 500	28,4	68,0	17,6						2,3
17. Barlavento Algarvio	7	2 782	3,0	103 826	1,1	38 144	19 423	19 001	19,1	95,3	1,3	1,0	0,5				1,9
18. Sotavento Algarvio	9	2 209	2,4	219 529	2,2	111 548	36 438	36 000	42,8	97,4	0,5	0,4	0,2				1,5
V. Ilhas Atlânticas																	
19. Açores	19	2 335	2,5	243 400	2,5	304 513	178 000	153 000	133,1	81,8	17,9						0,4
20. Madeira	11	796	0,9	252 844	2,6	313 390	210 999	110 355	151,9	52,8	33,9	12,6					0,8
Pais	305	91 872	100,0	9 760 289	100,0	2 397 953	1 372 664	1 106 845	21,6	74,0	10,5	6,5	7,8				1,2

* Unidade: 1 000 ECU

Quadro 6 — Aprovações efectuadas no âmbito do QCA 1989/92

unid:1 000 contos

EIXOS	Norte	Centro	Lisboa V. Tejo	Alentejo	Algarve	R.A. Açores	R.A. Madeira	Multi- regional	Portugal	%
1 - Criação de infra-estruturas económicas	117 871	97 753	104 449	42 355	26 837	2 237	3 737	152 598	429 966	12,6
%	27,4	22,7	24,3	9,9	6,2	0,5	0,9	35,5	100,0	
2 - Investimento produtivo e infra-estruturas	430 293	288 372	636 811	58 573	10 339	36 370	30 801	32 000	1 093 266	32,1
%	39,4	26,4	58,2	5,4	0,9	3,3	2,8	2,9	100,0	
3 - Desenvolvimento dos recursos humanos	91 840	51 325	132 875	17 657	10 727			77 692	290 276	8,5
%	31,6	17,7	45,8	6,1	3,7			26,8	100,0	
4 - Desenvolvimento agrícola e rural	19 941	19 576	14 396	16 106	3 846	1 111	186	38 545	93 766	2,8
%	21,3	20,9	15,4	17,2	4,1	1,2	0,2	41,1	100,0	
5 - Reversão e reestruturação industrial	9 849		67 549					5 618	73 167	2,1
%	13,5		92,3					7,7	100,0	
6 - Programas Operacionais regionais	73 615	46 190	57 622	34 714	23 075	78 261	57 159	462	297 483	8,7
%	24,7	15,5	19,4	11,7	7,8	26,3	19,2	0,2	100,0	
Assistencia Técnica e Feder 1989	14 636	24 047	14 871	2 886	5 206	1 798	4 747	6 241	74 432	2,2
%	19,7	32,3	20,0	3,9	7,0	2,4	6,4	8,4	100,0	
TOTAL	758 045	527 263	1 028 573	172 291	80 030	119 777	96 630	313 156	2 352 356	69,1
%	32,2	22,4	43,7	7,3	3,4	5,1	4,1	13,3	100,0	
Objectivo 3 e 4	7 270	2 674	28 748	1 948	348		1 090	98 007	140 085	4,1
%	5,2	1,9	20,5	1,4	0,2		0,8	70,0	100,0	
Objectivo 5	60 338	28 696	31 439	29 510	6 410	8 826	2 721		167 940	4,9
%	35,9	17,1	18,7	17,6	3,8	5,3	1,6		100,0	
TOTAL	825 653	558 633	1 088 760	203 749	86 788	128 603	100 441	411 163	3 403 790	100,0
%	24,3	16,4	32,0	6,0	2,5	3,8	3,0	12,1	100,0	

Fonte: PDR, 1993.

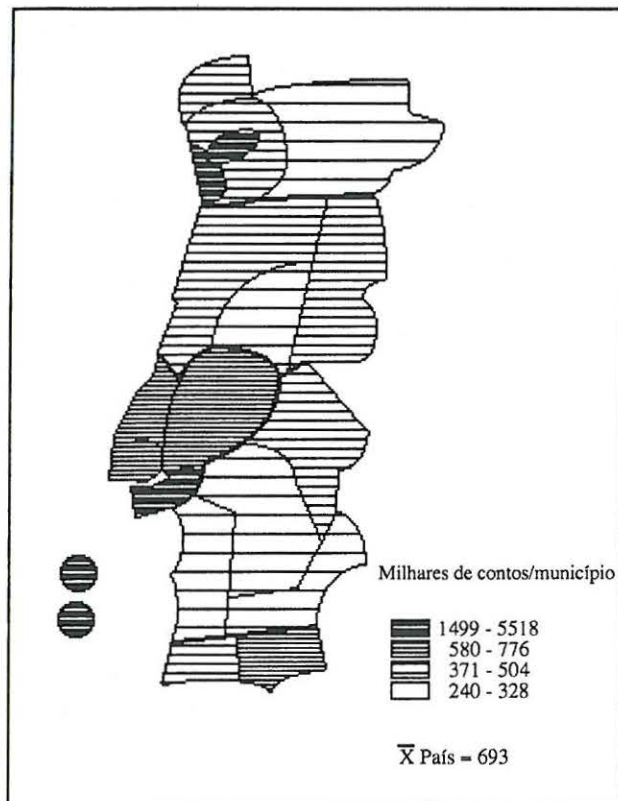


Fig. 10 - Compromissos comunitários das intervenções regionais por município

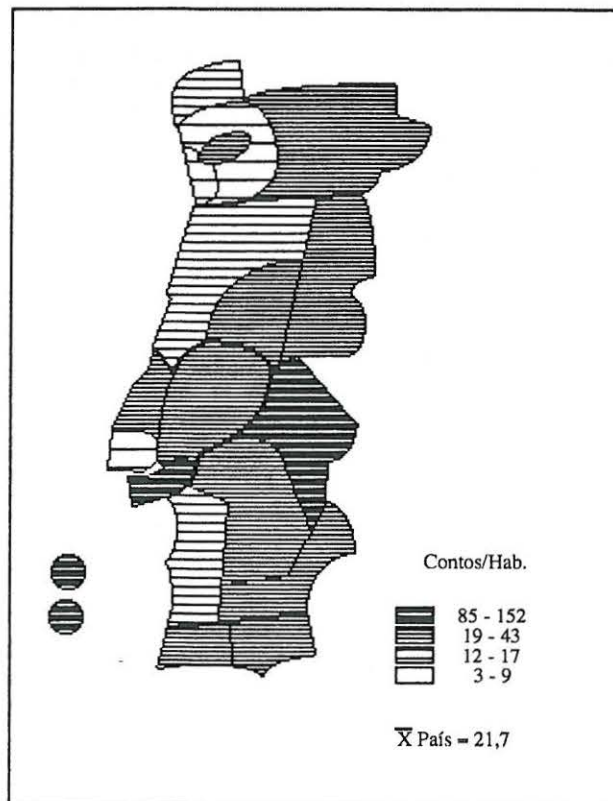


Fig. 11 - Compromissos comunitários das intervenções regionais por habitante

termos de coesão, factores que motivaram a reforma dos fundos estruturais, que procuram privilegiar abordagens mais integradas tanto geograficamente como sectorialmente. A concentração, a parceria, a programação e a introdução de mecanismos de acompanhamento, avaliação e controlo, são preocupações que balizam a reforma e que os Estados Membros vão adoptar de modo mais ou menos distinto. Em Portugal verificaram-se adaptações de acordo com o espírito da reforma, constituindo-se Unidades de Gestão e de Acompanhamento ao nível de cada programa operacional, envolvendo diversos actores nos processos de decisão.

Durante a execução do QCA (1989-1993), as mudanças verificadas ao nível da rede viária, as induzidas pelo apoio à actividade industrial e pelas infraestruturas e equipamentos locais foram as que tiveram expressão territorial mais visível. O Estado, através da Administração Central, os municípios e as associações empresariais, foram os parceiros mais influentes na concretização das iniciativas implementadas no âmbito do desenvolvimento regional. O papel e o protagonismo de alguns actores locais e agentes económicos, designadamente os municípios e as associações empresariais, são relevantes

para compreendermos os processos de desenvolvimento ocorridos a nível regional e local.

Com a emergência do poder local em Portugal, os municípios foram ocupando um lugar de charneira no processo de desenvolvimento. Além de implementarem infraestruturas e equipamentos que contribuíram para alterar radicalmente as condições de vida das populações locais de dinamização e promoção económica, social e cultural. O momento de mudança que atravessam as sociedades e as economias locais exigirá, por certo, o seu reposicionamento estratégico entre os actores, uma nova postura e o alargamento dos seus campos de intervenção tradicionais.

Também o associativismo empresarial conheceu ao longo dos anos oitenta um crescimento assinalável, que se encontra intimamente relacionado com as mudanças ocorridas na estrutura produtiva portuguesa. As Associações Empresariais, além de exprimirem uma certa territorialidade, intervêm em redes de relações através das quais se faz o enquadramento institucional da economia, se criam economias de informação e se exercem as políticas públicas. Além da prestação de informação aos associados,

das funções de representação e de intermediação, as associações empresariais reforçaram a função técnica em domínios como a formação profissional, a extensão industrial e a dinamização económica, devido aos recursos técnicos e financeiros que o Estado e os fundos comunitários lhes colocaram à disposição. As funções desempenhadas, valorizaram o exercício da intermediação entre as economias locais e os agentes exteriores, por um lado, e, por outro, a criação do que podíamos chamar uma economia local da informação (REIS e JACINTO, 1993).

A cooperação entre este tipo de entidades tem contribuído para adensar as relações institucionais a nível local, aumentando a capacidade de representação, de negociação e de concertação, isto é, de ajustar melhor as políticas definidas a nível nacional às realidades regionais e locais.

A política regional que foi seguida em Portugal, tanto no que se refere às estratégias adoptadas, como às intervenções implementadas, deverá ser entendida a partir do estágio de desenvolvimento das economias, da diversidade dos problemas regionais e locais e das carências ainda existentes. Sendo o país uma pequena economia, aberta e, portanto, relativamente dependente, o impacto dos Fundos Estruturais tem sido muito importante, na medida em que mobiliza recursos consideráveis.

Os desafios previsíveis para as regiões portuguesas exigirão maior participação dos actores e iniciativas mais inovadoras. A prioridade atribuída às infraestruturas deve dar lugar, tendencialmente, a iniciativas geradoras de efeitos mais estruturantes em termos económicos e de ordenamento do território; a modernização tecnológica e a inovação empresarial, a par de acções concertadas em sectores estratégicos como a formação profissional e o desenvolvimento rural, são domínios que devem ser privilegiados e reforçados.

Do que ficou exposto podemos concluir que a política regional é, em Portugal, de importância vital para a coesão económica e territorial, o que reclama aprofundamento, maior eficácia e persistência nas acções a promover. Tem que ser, contudo, mais activa, persistente e solidária.

6. BIBLIOGRAFIA

- CCE (1981) - *Les régions de l'Europe - rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-economique des régions de la communauté*. Luxembourg.
- CCE (1984) - *Les régions de l'Europe - rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-economique des régions de la communauté*. Luxembourg.
- CCE (1987) - *Les régions de la Communauté élargie. Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-economique des régions de la Communauté*. Luxembourg.
- CCE (1987) - *Realizar o Acto Único Europeu. Uma nova fronteira para a Europa*.
- CCE (1975-1986) - *As regiões na década de 1990. Quarto relatório periódico relativo à situação socioeconómica e ao desenvolvimento das regiões da Comunidade*. Luxembourg.
- CCE (1992) - *Europa 2000. Perspectivas para o desenvolvimento da território da Comunidade. Comunicação da Comissão ao Conselho*. Luxembourg.
- CCE (1975-1986) - *Rapport annuel du Feder*. Luxembourg.
- CCE (1975-1989) - *Rapport annuel du FEDER*. Luxembourg.
- CCE (1986-1992) - *Relatório geral sobre a actividade das Comunidades Europeias*. Luxembourg.
- Comunicação da Comissão (Com(87)100) transmitida ao Conselho*. Apresentado ao Parlamento Europeu pelo presidente Jacques Delors. Boletim das Comunidades Europeias, Supl.1/87.
- DGDR (1985, 1989, 1993) - *Plano de Desenvolvimento Regional*, Lisboa.
- GASPAR, Jorge (1993) - "Reordenamento urbano em Portugal". *Serviços e desenvolvimento numa região em mudança*, CCRC, Coimbra.
- JACINTO, R.; BOURA I. e COSTA, F. (1993) - "Políticas de desenvolvimento industrial: novas estratégias, uma velha geografia", *Serviços e desenvolvimento numa região em mudança*, CCRC, Coimbra.
- JACINTO, R. e BOURA, I. (1986) - "O acesso da região centro ao Feder". Coimbra, *Actas do IV colóquio Ibérico de Geografia*.
- JACINTO, R. e BOURA, I. (1989) - "Formas de intervenção do Feder e a sua inserção no quadro da Política Regional Comunitária". Coimbra, CCRC, *Portugal e os Fundos Estruturais*.
- JACINTO, R. e BOURA, I. (1992) - "Evolução da política regional e sua incidência nas regiões portuguesas". *Col. Ibérico de Geografia*, Porto.
- JACINTO, R. e REIS, J. (1993) - "As associações empresariais e o Estado na regulação dos sistemas produtivos locais", *Serviços e desenvolvimento numa região em mudança*, CCRC, Coimbra.
- MARQUES, Alfredo (1993) - "Incentivos regionais e coesão. Alcance e limites da acção comunitária". *Notas económicas*, Coimbra.
- MOURA RAMOS, R. (1986) - *O Acto Único Europeu*. CCRC, Coimbra.