

Políticas para o Desenvolvimento do Interior

um contributo para o

**Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
2000-2006**

A. J. Mendes Baptista

Coimbra
1999

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO
MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO INTERIOR

um contributo para o

Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

2000-2006

A. J. MENDES BAPTISTA

COIMBRA
1999

FICHA TÉCNICA

TÍTULO	Políticas para o Desenvolvimento do Interior um contributo para o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006
AUTOR	A. J. Mendes Baptista
SÉRIE	Estudos Regionais 2
COMPOSIÇÃO	Bandeira & Santiago, Lda
IMPRESSÃO, EDIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO	CCRC - Comissão de Coordenação da Região Centro
TIRAGEM	400 Exemplares
ISBN	972-569-103-2
DEP. LEGAL Nº	135840/99
MARÇO DE 1999	

ÍNDICE

Apresentação	
Resumo	I
1 O DIAGNÓSTICO	1
UMA NOVA VISÃO DA ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO	1
O INTERIOR: TERRITÓRIO DE PROBLEMAS E OPORTUNIDADES	4
Os problemas	4
As oportunidades	10
O quadro de síntese	14
2 UMA AMBIÇÃO PARA O INTERIOR	17
OS PRESSUPOSTOS	17
A AMBIÇÃO	18
O interior inserido nas dinâmicas competitivas globais	18
Um espaço de equidade social e territorial	19
Uso sustentável dos recursos naturais	21
Um território inovador e criativo	22
OS GRANDES OBSTÁCULOS/DESAFIOS	23
3 AS POLÍTICAS	27
A NATUREZA DAS POLÍTICAS	27
AS LINHAS ESTRATÉGICAS DE ACÇÃO	29
Qualidade e competitividade do meio	29
Fixação da população nas regiões do interior	32
Aproveitamento do potencial endógeno	33
Promoção do espírito empresarial e apoio a novos projectos produtivos	34
Competitividade do tecido económico	36
4 MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO IMEDIATA	37
COORDENAÇÃO DE TRÊS NÍVEIS DE ACTUAÇÃO	37
AS PROPOSTAS	38

APRESENTAÇÃO

O desenvolvimento regional é, provavelmente, o ramo do conhecimento e da intervenção pública em que uma inovação reflexiva e prática permanente é mais necessária. As razões são de duas ordens. A primeira é que as realidades em presença são dinâmicas, evolutivas e, portanto, não suportam conceitos, ideias e concepções rígidos e anquilosados. A segunda é que, nesta matéria, os conceitos ultrapassados perduram muito para além do que é admissível e do que acontece noutras áreas, tornando-se num obstáculo tanto mais volumoso quanto mais são aqueles que os usam acriticamente, sem cuidar da sua pertinência e da sua adequação às circunstâncias que visam representar.

Por tudo isto, precisamos dramaticamente de repensar conceitos, de readquirir instrumentos de actuação e de alterar os nossos esquemas mentais. Por vezes basta bastante pouco para que se consiga concretizar esta ambição – basta que se percorra a realidade, se observem os processos e se interpretem as dinâmicas.

Todos sabemos que a ciência regional e os objectivos do desenvolvimento regional se construíram porque somos confrontados com assimetrias, desequilíbrios, debilidades e circunstâncias específicas. Foi a existência de regiões deprimidas, frágeis, atrasadas que exigiu uma disciplina própria, capaz de ajudar a superar tais défices.

Em Portugal o que mais duradouramente tem exemplificado tais problemas é a dicotomia litoral/interior. Evidentemente que não faltam razões para que assim seja. As migrações internas que acompanharam a primeira vaga de industrializações intensiva no nosso país (a partir da segunda metade dos anos 50); a emigração para a Europa, nos anos 60; a própria reconfiguração da economia e da sociedade, com o 25 de Abril e a democracia – tudo isto justificou que não pudessemos dispensar os conceitos de litoral e de interior, de zonas deprimidas e de áreas dinâmicas.

Mas muita coisa mudou entretanto. E não devemos recusar confrontarmo-nos com a realidade e com o que ela nos revela. Claro que quando isto se diz não se que dizer que já não há problemas a resolver e que só temos o bem onde ontem estava o mal. Há problemas que subsistem e há outros que surgem, assim como há novos recursos e novas soluções.

Já há tempos escrevi⁽¹⁾ que é certo que “o interior é frágil e pouco denso, mas já não é apenas a imagem de aridez humana provocada pelo ‘transvase’ de pessoas e meios para as regiões mais ricas. Só assim pensará quem nem sequer se passeou pelas vilas e cidades do interior, não correu os seus mercados e feiras, não esteve nas suas praças, nos seus espaços lúdicos, no meio do seu movimento ou mesmo da sua tranquilidade”. Por isso, “o interior do nosso país, apesar dos seus problemas e das ameaças que rodeiam o seu desenvolvimento, é um lugar onde se têm consolidado muitos factores de qualidade, a começar por certos aspectos da qualidade de vida”.

Ora, o trabalho de A. J. Mendes Baptista que aqui se publica é – não tenho dúvida de o afirmar – uma das mais originais contribuições apresentadas em Portugal para pensar, em termos radicalmente novos, o desenvolvimento do interior e para ajudar a reconfigurar o conhecimento regional. Tem por trás de si um conhecimento minucioso do que se tem passado em Portugal, em matéria de desenvolvimento regional, ao longo dos últimos anos, assim como tem uma capacidade interpretativa capaz de lançar uma visão alternativa que nos municie para novas formas de actuação naquele tipo de espaços.

São três as suas qualidades principais: inovação conceptual (porque se trata de rejeitar ideias que já não servem e propor as que são adequadas às circunstâncias); formulação de instrumentos de actuações e de orientações para as políticas (porque há recursos a valorizar, factores a estimular e dinâmicas a acelerar); ambição sem limites (porque o desenvolvimento do interior não se pode fazer através de pequenos passos ou de uma única via).

Precisamos todos de criar um novo entendimento, um entendimento mobilizador, acerca do interior (e acerca do litoral); acerca do mundo rural (e acerca das cidades); acerca do território, enfim. Para estes propósitos o texto que se segue é indispensável e a Comissão de Coordenação da Região Centro, ao publicá-lo, quer pô-lo nas mãos de todos os que pensam, actuam e projectam sobre o desenvolvimento regional.

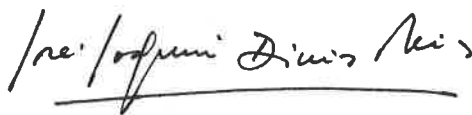
(1) José Reis, “Interior, Desenvolvimento e Território” in *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior*, INCM - Debates - Presidência da Republica, Lisboa, 1998, pag. 77-86.

Na Região Centro temos a sorte de dispor de muitos dos melhores argumentos que nos ajudam a pensar positivamente o interior. Não é apenas o facto de as nossas estruturas urbanas e de os nossos espaços industriais não se limitarem ao litoral, seguindo, pelo contrário, um contínuo significativo (apesar das óbvias assimetrias); também não é apenas o facto de se ter redesenhado a nossa geografia industrial, com a emergência de novas capacidades no interior – é, sobretudo, a possibilidade de se alcançar “uma radical mudança de olhar sobre as realidades urbanas do interior. Pense-se no que pode ser uma noção de cidade “em mancha” que valorize o facto de, com o IP2 totalmente construído, a Guarda estar a vinte minutos da Covilhã, esta a cinco minutos do Fundão e este a vinte minutos de Castelo Branco. Para além da pequena distância-tempo que separa cada um dos aglomerados mais afastados, é também relevante o facto de a uma pequena distância de cada um deles residir população que diariamente aí vem trabalhar, estudar, consultar o médico, servir-se do hospital ou dos serviços administrativos, fazer comprar ou alugar vídeos”.⁽²⁾

E pense-se também nas acções inovadoras, com características de projectos-piloto, que é possível dirigir às aldeias, ao desenvolvimento local, às relações entre grandes e pequenos meios de vida.

É sobre tudo isto que o trabalho de A. J. Mendes Baptista nos fala e é por isso que é necessário lê-lo e discuti-lo.

O desafio que vale a pena todos nós aceitarmos é o de termos a certeza que o interior não é apenas visitável, é também, cada vez mais, habitável...



Presidente da Comissão de Coordenação da Região Centro

(2) Idem.

AGRADECIMENTOS

A oportunidade para este documento surgiu das orientações do Senhor Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território no sentido de preparar um contributo para as reflexões sobre a "Interioridade" no âmbito dos trabalhos do PNDES.

Dada a natureza do tema e o momento em que a questão se colocou, dificilmente poderia ter escrito este relatório se não tivesse contado com a disponibilidade de algumas das pessoas, que desde há muito tempo vêm produzindo uma análise profunda sobre o território, para partilharem comigo as suas ideias e reflexões. Foi o caso dos Professores Francisco Cordovil, João Ferrão, Jorge Gaspar, José Reis e Raúl Lopes e do Dr. João Cordovil. Com amizade, dispuseram-se a perturbar os seus compromissos, e mesmo as suas férias, para que eu pudesse ter com cada um deles conversas estimulantes sobre a problemática dos territórios do interior.

A todos quero deixar expresso o meu agradecimento pelas ideias e propostas que comigo partilharam, lamentando que, por incapacidade do autor e pela natureza do documento, não esteja aqui traduzido tudo o que de fecundo e inovador as mesmas continham. Obviamente, não lhes cabe qualquer responsabilidade nos erros e insuficiências que o documento possa conter.

A. J. Mendes Baptista
Agosto, 1998

RESUMO

1. Pelo enorme acréscimo de mobilidade e pela rapidez de difusão da informação, que modificam os horizontes espaciais de referência, a geografia dos territórios está a mudar. Neste contexto, o Interior deve ser visto, hoje, mais como uma problemática do que como um espaço bem delimitado de um país que, numa escala ibérica ou europeia, é todo ele marcado por uma forte litoralidade. Essa problemática, que é, essencialmente, uma problemática de baixa densidade (de população, de actores, de centros urbanos, de relações,...), tem, evidentemente, uma tradução territorial, marcando mais fortemente o espaço do Alentejo e de toda a fronteira com a Espanha, mas atingindo, de um modo geral, todo o território fora das unidades territoriais (NUT III) da faixa costeira e estando presente, também, nalgumas bolsas da faixa litoral mais desenvolvida.

2. A primeira ideia em que se insiste, como ponto de partida para uma política eficaz de desenvolvimento do interior, é na recusa de considerar estes espaços como espaços marginais a cargo do País e na necessidade de uma nova visão destes territórios como espaços de oportunidades. Oportunidades que radicam nos "recursos do território", nos recursos humanos e nos "recursos do conhecimento" (ensino superior, centros tecnológicos,...) e são potenciadas por um novo quadro estratégico em que se destacam a sua inserção no espaço ibérico e nas grandes vias de estruturação e internacionalização do espaço nacional e as novas condições de competitividade abertas pelas novas tecnologias de comunicação e informação. Esta valorização das oportunidades não significa uma menor consciência dos problemas e obstáculos, designadamente a consciência de que alguns desses problemas (como a diminuição da população e o despovoamento das aldeias) são problemas estruturais que dificilmente poderão ser invertidos a médio prazo.

3. Como qualquer território, o Interior é um espaço com pontos fortes e fragilidades, ao qual se abrem novas oportunidades e sobre o qual pesam ameaças. No entanto, uma leitura realista (e voluntarista) das dinâmicas do interior permite ver razões, que os indícios revelados pelo mercado sustentam, para perspectivar uma "ambição" para o Interior traduzida num *território inserido nas dinâmicas competitivas globais*, num *espaço de equidade social e territorial*, num *uso sustentável dos recursos naturais* e num *território inovador e criativo*.

Mas essa ambição pressupõe que se enfrentem com sucesso os quatro grandes desafios que se colocam a estas regiões:

- Criar emprego e qualificar os recursos humanos;
- Desenvolver actividades ("pôr serviço") sobre as infraestruturas e equipamentos e "pôr a render" as condições materiais e os "recursos do território";
- Ganhar dimensão e competitividade urbana;
- Promover a criatividade do meio e o espírito empresarial.

4. Os objectivos que daqui decorrem exigem políticas persistentes, complexas e integradas, cujo elemento inovador não deverá ser procurado nos instrumentos

ou medidas mas num novo quadro conceptual apoiado em 5 ideias fundamentais:

- 1ª O que é necessário não são novos instrumentos ou medidas difusas, mas a capacidade de gestão territorial das políticas. As políticas para o interior terão de ser políticas territoriais, concebidas, implementadas e coordenadas numa base territorial concreta.
 - 2ª É necessário distinguir as políticas de equidade, onde está em causa a garantia universal de determinados mínimos socialmente fixados, da política de estruturação do território e do desenvolvimento regional. Nestas deve prevalecer o princípio da selectividade, quer nos espaços de concentração das intervenções, quer, sobretudo, na identificação dos projectos estratégicos em cada zona, os quais devem centrar-se na valorização daquilo que a mesma possui com capacidade para ganhar dimensão nacional ou regional.
 - 3ª Importa "mudar de rumo" na implementação das políticas. Por um lado, passando de políticas centradas nas infraestruturas e equipamentos para políticas centradas no "serviço", no "conhecimento" e na organização. Por outro, passando da fase de dispersão e especialização dos equipamentos para uma visão de ordenamento e plurifuncionalidade.
 - 4ª Os sistemas urbanos territoriais devem ser assumidos como o elemento estratégico do desenvolvimento, enquanto forma de organizar a concentração, de promover economias de aglomeração, de consolidar factores (avançados) de competitividade e de mobilizar os espaços de influência das cidades.
 - 5ª Sem prejuízo das acções de equipamento e infraestruturação do território, há que fazer uma aposta clara na mobilização da capacidade institucional e na organização da coordenação territorial das intervenções.
5. O desenvolvimento do interior passará necessariamente pela actuação coordenada de cinco grandes políticas: (i) políticas para a promoção da qualidade e da competitividade do meio; (ii) políticas para fixar a população nas regiões do interior; (iii) políticas para o aproveitamento do potencial endógeno; (iv) políticas para a promoção do espírito empresarial e de apoio a novos projectos; e (v) políticas para a promoção da competitividade do tecido económico.

Mais do que das medidas e instrumentos, a eficácia destas políticas dependerá da forma como forem coordenadas e integradas numa base territorial. O elemento base da intervenção deverão ser programas operativos para áreas específicas a nível dos quais terá lugar a gestão integrada das políticas, das medidas e dos instrumentos. O desenvolvimento territorial pressupõe uma "estratégia de actuação integrada e multi-sectorial". Tratando-se de desenvolvimento de territórios, não basta a territorialização de políticas de carácter sectorial.

6. O desenvolvimento do interior há-de resultar da combinação inteligente de três níveis de políticas. Em primeiro lugar, as políticas dirigidas a todo o território nacional, em particular as que se relacionam com a garantia universal de determinados mínimos, com o equipamento e a infraestruturação do território e com a qualificação de recursos humanos. Em segundo lugar, as políticas de nível

territorial, dando corpo a programas operativos para áreas específicas. Em terceiro, medidas de discriminação positiva a favor de um dado tipo de áreas, mas sem referência territorial concreta, como sejam os esquemas de incentivos.

A leitura que fazemos é a de que a aposta se deve centrar no fomento da iniciativa, da organização e da capacidade de mobilização local e na gestão territorial das políticas. Nesta perspectiva, dá-se grande relevo à capacidade de o Estado (Administração Central) assumir um papel de demonstração, de apoio e de mobilização de parcerias com as autarquias e agentes locais.

É neste entendimento que se propõem para implementação imediata as seguintes acções, como o conteúdo mínimo de cinco programas específicos para o interior:

A. No domínio do *ordenamento e da competitividade do território*

- A criação da figura de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, como um quadro de contratualização reforçada entre os municípios e a Administração Central, e a sua aplicação, como acção-piloto, a um sistema urbano territorial do interior;
- A definição de Zonas Prioritárias de Desenvolvimento Económico, significando esse estatuto uma prioridade e majoração nos sistemas de incentivos ao investimento, a aceleração da construção das infraestruturas e serviços programados, uma atenção acrescida por parte dos serviços de acção económica e o estudo, com os municípios, da promoção em parceria de espaços de acolhimento de actividades económicas (parques empresariais), podendo também vir a contemplar benefícios específicos de natureza fiscal;
- O reforço do papel catalisador dos PDI, com a criação de capacidade para a animação de surgimento de projectos que possam fazer convergir na respectiva área financiamentos disponíveis (sobretudo para acções "imateriais") nos diferentes programas.

B. No domínio da *promoção do potencial empresarial*

- A criação de uma Sociedade de Desenvolvimento Regional do Interior, dotando o interior de um centro de racionalidade de identificação, fomento e concretização de novas oportunidades de investimento;
- O lançamento de acções-piloto "foruns para a competitividade e inovação regional" criando espaços de conhecimento, de diálogo e de reforço das relações empresariais que promovam o auto-conhecimento do tecido económico regional e a inovação;
- A criação da figura de mecenato económico para estimular o apoio de empresários e de profissionais experientes a jovens e desempregados de longa duração na criação da sua empresa ou do seu emprego e o apoio a acções de desenvolvimento local;

C. No domínio da *fixação da população*

- O estudo de um quadro de incentivos fiscais à fixação de residência no interior;
- A criação de um grupo de trabalho para estudar a possibilidade de desenvolvimento do tele-trabalho no seio da Administração Pública e as condições em que essas possibilidades poderiam resultar na fixação de funcionários nas regiões do interior.

- D.** No domínio do *desenvolvimento rural e da valorização do potencial endógeno*
- Implementação de projectos-piloto "aldeias digitais", tendo em vista explorar a utilização possível das novas tecnologias da informação e telecomunicações no desenvolvimento rural;
 - Lançamento de projectos-piloto "contrato de aldeia", traduzindo uma intervenção integrada a nível da aldeia, envolvendo a qualificação dos espaços e do património, a viabilização de actividades, a "reindustrialização" da aldeia, a inovação nos equipamentos e no acesso aos serviços, a reutilização do património construído, etc.
 - A preparação de uma nova geração de projectos "Centros Rurais" a implementar no próximo período de programação, com a preocupação de reforçar a articulação dos programas que incidem sobre um dado espaço rural;
 - O apoio a acções de promoção dos produtos regionais de qualidade, designadamente a negociação com algumas cadeias de grandes superfícies comerciais da existência de espaços destinados a produtos regionais de qualidade.
- E.** No domínio da *inovação e da competitividade do tecido económico*
- A preparação de um programa de promoção externa das regiões do interior, envolvendo as Agências de Desenvolvimento Regional, e orientado para a captação de investimentos extra-regionais e para a facilitação do acesso ao mercado pelas empresas da região;
 - Apoio à instalação de profissionais liberais e de empresas de serviços nas regiões do interior e criação de estímulos (fiscais) à "exportação" de serviços para clientes extra-regionais;
 - A simplificação dos apoios no domínio do acesso à tecnologia quando as empresas adquirirem serviços a Centros Tecnológicos, a Centros de Transferência de Tecnologia ou a Universidades.
 - A implementação de uma Rede Local de Difusão da Informação, com base nas Agências de Desenvolvimento Regional e nas Associações de Desenvolvimento Local.

Considera-se, ainda, prioritário desenvolver acções que rentabilizem os investimentos públicos feitos ou em curso, no que se considera poderem as ADR vir a ter um papel importante.

A consolidação das ADR é um objectivo de relevo, sendo de destacar o papel que, aqui, se lhes atribui quer na promoção externa das regiões, quer na rede local de difusão de informação, quer na valorização dos investimentos públicos.

- 7.** Portugal, à semelhança dos restantes países europeus, terá de rever e submeter à Comissão Europeia, até ao ano 2000 o mapa de ajudas regionais (regiões elegíveis e montantes máximos de apoio) às empresas.

Será nesse contexto que deverão ser equacionados os apoios ao investimento (subsídios, benefícios fiscais, bonificações de juros, etc), criando discriminações positivas a favor do interior, designadamente das zonas Prioritárias de Desenvolvimento Económico e das Zonas de Localização Prioritária.

POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO INTERIOR

um contributo para o

Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

2000-2006

1 O DIAGNÓSTICO

UMA NOVA VISÃO DA ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

1.1. Um dos elementos mais marcantes na conceptualização do território nacional é a dicotomia litoral/interior.

Essa dicotomia está, por demais, ilustrada e pode ser apreendida por indicadores como a densidade populacional (atingindo-se em grande parte dos concelhos do interior densidades inferiores a 1/3 da média do país), o PIB/habitante (nas NUTS III do interior são frequentes capitações do PIB inferiores a 60% da média do continente) ou a presença das actividades industriais (grande parte dos concelhos do interior, à excepção da região Centro, apresenta menos de 1 emprego industrial por km² contra valores superiores a 30 em vastas manchas de concelhos do litoral).

Nos últimos anos esta dicotomia ganhou uma grande visibilidade pública, sobretudo ao tornar-se evidente, aquando do recenseamento da população de 1991, que as regiões do interior continuam em processo rápido de perda da população.

1.2. No entanto, a fecundidade desta visão dicotómica do território nacional é bastante reduzida e não tem sido capaz de conduzir a políticas que promovam uma valorização integrada das regiões do interior.

A preparação de uma política eficaz para o desenvolvimento do interior pressupõe que se compreendam quatro coisas:

1ª O interior não é um território marginal.

Não o é, como adiante se verá, em termos do papel a desempenhar na inserção de Portugal nas dinâmicas de competitividade global. Nem o é porque tenha ficado à margem dos processos de transformação por que o país passou nos anos mais recentes. O interior convergiu para a média nacional em termos de PIB por habitante, em termos de poder de compra ou em termos de IDH (índice de desenvolvimento humano). O interior beneficiou do surgimento de vários pólos de dinamismo industrial, com o crescimento do emprego a evidenciar ganhos face à média nacional em sectores industriais regionalmente relevantes, sendo de destacar neste processo a instalação de unidades controladas por capitais estrangeiros.

É certo que continuou a perder população mas isso deve-se mais a factores estruturais de natureza demográfica (envelhecimento, queda generalizada da fertilidade) ou económica (incapacidade de o crescimento do secundário e terciário compensar o declínio da agricultura) do que a factores ligados a dinâmicas recentes.

2ª Há dinâmicas que não é possível inverter a curto prazo.

Entre essas dinâmicas duas merecem particular atenção. Uma é o declínio da população: os níveis de envelhecimento e a queda das taxas de fertilidade que se atingiram traduzem-se em saldos fisiológicos altamente negativos, significando que, mesmo que se consiga fixar todos os que aí venham a nascer, a população das regiões do interior continuará a diminuir durante, pelo menos, a próxima década.

A segunda é o despovoamento dos espaços rurais. A estrutura de povoamento de hoje traduz as necessidades da economia do passado onde a agricultura tinha um papel dominante. A perda do peso económico da agricultura significa que as aldeias perderam a sua função económica. Ou se "inventar" uma nova função (económica ou social) para as aldeias ou será inevitável o seu abandono e o despovoamento rural.

3ª O interior não é um território homogéneo.

Nele emergem eixos e sistemas urbanos territoriais que o estruturam e o articulam de forma diferenciada com o litoral e com o espaço europeu. O eixo Vila-Real/Régua/Lamego, o sistema urbano de Viseu, o eixo Guarda/Covilhã/Castelo Branco ou o eixo Vendas Novas/Évora/Estremoz/Elvas correspondem a territórios que terão um papel fundamental na afirmação das regiões do interior.

4ª O território é factor de competitividade e a diversidade factor de desenvolvimento.

Por um lado, num contexto de globalização, as empresas tendem a valorizar os factores específicos de um dado território e a seleccionar entre espaços afins de países diferentes em vez de espaços diferentes de um mesmo país. A capacidade de oferecer espaços diferenciados para

funções diferenciadas das empresas é um elemento relevante para a competitividade do país. Por outro, a qualidade dos recursos empresariais, dos recursos humanos e da capacidade de inovação tendem a ser vistas como resultado do meio e determinantes do ambiente social e económico. As políticas regionais tendem a ser vistas, cada vez mais, como “políticas de qualidade de meio”.

1.3. O que está em causa é a necessidade de uma nova conceptualização do território que desvalorize a problemática dos “desequilíbrios regionais” e não assuma visões dicotómicas do espaço. Essas visões dicotómicas não conseguem ultrapassar as preocupações com as patologias regionais (p.e. regiões congestionadas versus regiões em despovoamento), quando o que importa é dar relevo à exploração do papel que os diferentes territórios podem desempenhar no desenvolvimento regional e nacional.

A perspectiva mais vulgarizada tende a ver o interior como um espaço de problemas, como um espaço “a cargo” do país. Trata-se de uma perspectiva que importa corrigir mas que se apoia em números impressionantes. O interior⁽¹⁾ representa apenas 23% da população, 22% do emprego, 17% do VAB e 14% do poder de compra da parte continental do país. No entanto, estes números também evidenciam o potencial de rentabilidade nacional dos investimentos que promovam o desenvolvimento do interior. O PIB nacional poderia ser 5% mais elevado se a produtividade do interior se situasse na média do Continente.

Como alguém dizia, todo o espaço por mais pobre que seja é uma riqueza. O interior dispõe de recursos e factores estratégicos para o país e é nesse sentido que importa pensar a sua gestão e desenvolvimento.

(1) Sempre que se tratar de apresentação de dados estatísticos e se outra coisa não for dita, os números referem-se ao território não incluído nas NUTS III da orla costeira e nas do Tâmega e Entre-Douro e Vouga.

O INTERIOR: TERRITÓRIO DE PROBLEMAS E OPORTUNIDADES

1.4. Uma visão positiva do interior não significa uma ausência de consciência dos enormes problemas que estas regiões enfrentam.

Esses problemas estão relacionados com uma insuficiente densidade, com a insuficiência de infraestruturas e serviços, com mecanismos cumulativos de declínio e com a fragilidade dos actores locais. A estes problemas associa-se uma imagem negativa construída sobre estes conjuntos territoriais. Quando falamos em “densidade” não nos referimos apenas à densidade populacional mas sobretudo à densidade de polarizações e de relações, quer dizer, à ultrapassagem dos limiares mínimos de capacidade organizativa, de capitais de saberes e de competências, de agentes actuantes, de iniciativa institucional.

Os problemas

1.5. As regiões do interior são escassamente povoadas. O número de habitantes por km² não ultrapassa os 17 no Baixo Alentejo, é inferior a 30 no Alto Alentejo, no Alentejo Central, na Beira Interior (Norte e Sul) no Pinhal Interior Sul e no Alto Trás-os-Montes e, nas restantes NUTS III do interior, é inferior à 2/3 da média do Continente. Acresce que, como já se referiu, esta população tem vindo a decrescer e a envelhecer muito rapidamente.

O interior não tem cidades grandes. Mesmo alargando o conceito de cidade para a “área urbana” compreendendo as freguesias envolventes do centro até a um raio de 5 km, Évora e Viseu não ultrapassam os 45 mil habitantes, Covilhã, Castelo Branco e Vila Real andam entre os 25 mil e os 30 mil habitantes, Beja e Guarda um pouco acima dos 20 mil, ficando as restantes áreas urbanas (Chaves, Lamego, Portalegre, Bragança, Elvas, Fundão, ...) abaixo dos 20 mil residentes (dados de 1991).

Exceptuando os centros urbanos, a maior parte das sedes de concelho do interior são pequenos lugares de menos de 3000 habitantes. Por exemplo, das sedes dos 53 concelhos da parte interior da região Centro, 41 têm menos de 2.500 habitantes e 10 têm mesmo menos de 1.000 habitantes.

Existe, claramente, um problema de rarefacção de povoamento a que se junta a situação de pessoas isoladas cujas condições de vida são preocupantes, sobretudo por, no geral, se tratar de populações idosas.

1.6. O interior não tem, também, densidade económica. Um estudo recente do INE referia que “poucos são os concelhos do interior capazes de assumir algum relevo no total nacional do poder de compra”. O interior apresenta estruturas sócio-económicas ainda caracterizadas por uma forte presença do sector primário, sendo esta dimensão rural mais marcada no Norte interior e no Alentejo. No entanto, o interior representava apenas pouco mais de metade do VAB nacional da agricultura.

Em 1996, ao interior correspondia menos de 1/6 dos empregos formais do Continente em empresas com trabalhadores por conta de outrém. Os empregos industriais são insignificantes e correspondem, frequentemente, a empresas dominadas por capitais estrangeiros e instaladas segundo um modelo de “industrialização de enclave”.

Não há mercado, não há poder de compra, não há empresas. E sobretudo, as actividades industriais mais significativas não deram origem a “relações de compromisso” com o território, relações que, frequentemente, estão limitadas à utilização da mão-de-obra local.

Neste contexto, torna-se evidente a importância dos rendimentos com origem extra-regional enquanto fundamentais à manutenção de um mínimo de actividade económica.

Um especial destaque merece o financiamento extra-regional do investimento, seja pelas transferências para as Autarquias Locais, seja pelo investimento directo da Administração Central, seja pelo investimento de famílias não residentes na construção ou recuperação da (segunda) habitação. Tudo isto tem permitido uma animação da construção civil. Nalgumas sedes de concelho tem-se a ideia de que “toda a gente” trabalha nos serviços públicos, no comércio ou na construção civil e nas aldeias a regra é a construção ser a única alternativa às ocupações agrícolas.

A falta de densidade económica do interior é, assim, acompanhada por uma grande vulnerabilidade a factores externos, em particular no que respeita ao financiamento da economia regional.

1.7. A ausência de densidade (no sentido amplo atrás expresso) e a estrutura de povoamento são hoje o principal estrangulamento do interior. Estamos perante um problema de escala que se traduz:

- a) Na inexistência de bacias de emprego de dimensão suficiente para permitirem uma gestão flexível da força de trabalho. Fora dos centros urbanos, a instalação de uma empresa de média dimensão facilmente é confrontada com a necessidade de recrutamento de mão-de-obra rural a distâncias razoáveis e sem tradição de convivalidade com a indústria. Apesar da instalação pontual de unidades dominadas por capitais estrangeiros, este é um factor de forte desincentivo à atracção para o interior de investimentos exógenos. .
- b) Na não obtenção de limiares para o suporte de projectos produtivos de base local. Não existe um mercado local de proximidade que estas unidades produtivas conheçam e dominem e, ao serem obrigadas a colocar os seus produtos em mercados mais alargados, enfrentam os consequentes acréscimos de custos e confrontam-se com concorrentes mais eficientes. As dificuldades de acesso ao mercado constituem um factor decisivo na inibição das iniciativas de base local.
- c) Na fragilidade dos mecanismos de interacção (entre pessoas e entre empresas) na difusão da informação, implicando redução da capacidade de inovação nestas regiões. Mesmo nos principais centros urbanos do interior a excepção é a presença de um mínimo suficiente de unidades produtivas de sectores afins que permita o surgimento de um ambiente de intercâmbio, cooperação e inovação.
- d) Em custos acrescidos na prestação de serviços às pessoas e no acesso destas às funções urbanas. São, por um lado, os equipamentos públicos de que o exemplo mais impressionante são as escolas com 2 ou 3 alunos. São, por outro, os equipamentos mercantis que não atingem limiares de procura, levando ao desaparecimento de importantes espaços de socialização das aldeias. O acréscimo de mobilidade, por exemplo ao permitir o acesso a equipamentos comerciais mais sofisticados (centro comercial da cidade), acelera o desaparecimento de equipamentos afins nos pequenos lugares.

As questões que se colocam são, em primeiro lugar, a de assegurar a qualidade dos serviços prestados no local à população e, depois, a das formas de fazer surgir as economias de aglomeração necessárias à competitividade das empresas.

1.8. Um segundo grande estrangulamento do interior reside na insuficiência de infraestruturas e serviços.

A insuficiência é de nível material: faltam as previstas vias rodoviárias e ferroviárias, faltam as infraestruturas ambientais e faltam os equipamentos de saúde, da cultura e de recreio. Mais grave, no entanto, são as insuficiências de carácter imaterial/organizativo, traduzidas numa ausência de capacidade de oferta de serviços mesmo quando existe o suporte material dos mesmos. De novo, temos o problema dos limiares que não viabilizam a oferta privada e as restrições que o Estado enfrenta e lhe limitam um papel de pioneiro neste domínio.

As desvantagem parecem começar a ser sentidas de forma particular em domínios a que são muitos sensíveis as famílias jovens da classe média, designadamente no que respeita à oferta de serviços culturais, de serviços de educação e de serviços recreativos e de lazer. A ideia de que a educação dos filhos poderá ser afectada, porque não têm acesso aos diversos serviços e actividades que a grande cidade proporciona, é um obstáculo difícil de ultrapassar para atrair estes estratos populacionais para as regiões do interior. Não se trata apenas da diferença de qualidade nos serviços públicos, mas da oferta que o mercado disponibiliza (p.e. actividades educativas e de tempo livres) que não têm correspondência em pequenas cidades como as do interior.

Do mesmo modo, as actividades económicas não dispõem de todo o conjunto de infraestruturas e serviços que integram as chamadas economias de aglomeração e que estão disponíveis nas áreas mais densamente urbanizadas do litoral. Estas desvantagens juntam-se às que decorrem da própria localização e que se traduzem, por exemplo, em custos acrescidos de transporte e telecomunicações. De que forma tudo isto se repercute na rentabilidade das empresas do interior deveria ser objecto de quantificação e ser devidamente tido em conta na formatação dos sistemas de incentivos ao investimento.

1.9 O interior enfrenta mecanismos cumulativos de declínio. Nesses mecanismos jogam um papel particular:

- a) As tensões no mercado de trabalho.

Apesar do declínio demográfico, continua a chegar à idade activa um volume significativo de indivíduos jovens em número muito superior ao que a estrutura

produtiva consegue absorver. Por exemplo, em concelhos como Almodovar, Vimioso, Idanha-a-Nova, Reguengos de Monsaraz, Celorico da Beira ou Penalva do Castelo, a chegada, todos os anos, de mais de 100 jovens ao mercado de trabalho dificilmente tem correspondência em oportunidades de emprego, situação que se agrava quando todos os concelhos vizinhos sofrem do mesmo problema. Por outro lado, esta população jovem tem níveis de instrução e expectativas que não têm resposta nas ocupações localmente disponíveis. Para além do desincentivo à formação que este desfasamento representa, estamos perante importantes factores de repulsão da população. No interior o desemprego poderá ser baixo mas as migrações serão o principal factor regulador.

- b) O abandono dos recursos locais e o empobrecimento das fileiras produtivas neles baseadas.

Em áreas de tão fraca densidade económica, o desaparecimento de um dos elos da cadeia de valor (p.e. quando um lagar encerra na aldeia) repercute-se imediatamente a montante ou a jusante quase sempre de forma irrecuperável e cumulativa.

Em meio rural de baixa densidade, as actividades não valem só por si mas pelo conjunto de outras actividades que suportam ou viabilizam.

As questões da propriedade são um obstáculo ao surgimento de formas inovadoras que retomem a valorização dos recursos locais, porque dificultam a sua exploração numa base empresarial.

No que toca ao abandono de recursos, destaca-se a floresta que necessita urgentemente de ser encarada como uma questão nacional.

A crise de sectores tradicionais (p.e. lanifícios na Beira Interior) e as transformações na agricultura são outros factores que degradam o potencial desenvolvimento do interior e contribuem para processos cumulativos de declínio.

1.10. O quarto grande estrangulamento ao desenvolvimento das regiões do interior que aqui importa destacar é a fragilidade (e, de novo, a fraca densidade) dos actores locais. O estreitamento do leque de oportunidades destas regiões e, sobretudo, a percepção negativa das mesmas estarão na base do comportamento dos actores regionais que se caracteriza mais por uma imitação concorrente do

que por uma emulação criativa. Importa prestar uma especial atenção a quatro aspectos da dinâmica dos actores nestas regiões:

- 1º A excessiva atomização dos actores locais. “No interior nunca acontece nada, mas qualquer nova ideia leva rapidamente à multiplicação de iniciativas que destroem as suas potencialidades”. Isto evidencia que existe um elevado potencial a mobilizar, mas que é preciso encontrar as formas mais adequadas de agregação do mesmo.
- 2º A dificuldade em emergirem lideranças autónomas dos poderes estatais (Autarquias e Administração Central). A ausência de tradição de participação da sociedade civil, a incapacidade de contratualizar competências e financiamentos com organizações não públicas, locais ou regionais, a limitação dos espaços de afirmação de protagonistas e as tensões entre protagonistas locais que decorrem dessa limitação são, certamente, factores explicativos daquela dificuldade. As consequências são que as delimitações administrativas, que definem o espaço de actuação dos líderes, acabam por estar muito presentes na definição dos (e competição pelos) territórios de acção das organizações locais, reforçando a sua pulverização.
- 3º A “promiscuidade” dos mesmos actores em diferentes entidades (p.e. são as câmaras municipais, as associações empresariais, as universidades, etc. que acabam por participar nas diversas estruturas associativas para o desenvolvimento regional), o que tem como consequência a redução do “valor acrescentado” que estas novas instituições poderiam trazer.
- 4º Uma excessiva presença dos municípios em instituições para o desenvolvimento (p.e. ADL, ADR) que se justifica enquanto condição necessária da sua viabilização, mas que envolve o risco de enviesar a sua actuação a favor das áreas de intervenção municipal.

Nada do que se disse é específico das regiões do interior, mas nestas assume uma importância particular por dois motivos, pelos menos.

Primeiro, porque não havendo um mercado que identifique e valorize novas oportunidades, é decisiva a acção de agentes institucionais na promoção da mudança. Isto é particularmente importante quando está em causa a necessidade de encontrar formas que promovam a capacidade regional de exercício das funções empresariais (identificar oportunidades, organizar os meios de produção e organizar

um mercado para os produtos) o que exige acções diversificadas envolvendo os agentes privados.

Segundo, porque a imagem negativa (externa e interna), que prevalece sobre estas regiões, não favorece a captação de factores e agentes de mudança nem a auto-estima e o envolvimento dos agentes privados locais. Veja-se, por exemplo, as dificuldades das organizações de produtores, nos mais diversos domínios.

Nalguns domínios específicos, por exemplo no económico, o Estado terá de envolver-se de forma mais voluntarista na criação de instituições regionais de mudança e inovação.

As oportunidades

1.11. Como já foi dito, mais do que como espaço de problemas, o interior deve ser visto como espaço de oportunidades que decorrem dos recursos do território (património natural, paisagem, património cultural, etc) e dos recursos humanos, mas que actualmente são determinadas por factores externos à região que permitem ver o interior num novo quadro estratégico.

O primeiro desses factores será a Europa, enquanto novo horizonte espacial de liberdade de acção das empresas e das pessoas, em particular no que se refere ao novo quadro de relações económicas com a Espanha. O segundo serão as acessibilidades que modificam a geografia regional e, sobretudo, a inserção da região no espaço nacional e europeu. Finalmente, o terceiro serão as novas tecnologias de informação que abrem novas possibilidades na organização espacial das relações.

É a combinação destes factores que pode viabilizar um cenário de afirmação nacional e internacional das regiões do interior.

1.12. Os recursos do território marcam a especificidade das regiões. No actual contexto de globalização, existe uma procura crescente para o que as regiões têm de diferente, específico e intransferível.

Nessa perspectiva, destaca-se o património natural (clima, paisagem, fauna e flora, mas também os recursos minerais e as águas termais), o património histórico e arquitectónico (incluindo as paisagens humanizadas), as diferentes manifestações culturais (festividades, gastronomia,...), o artesanato e os produtos locais de qualidade. Todos estes recursos têm uma presença marcante nas regiões do interior

e, principalmente, nos espaços rurais, significando que existe fora da agricultura um vasto potencial de desenvolvimento local.

A capacidade de valorizar (pôr a render) estes recursos encontra-se fortemente associada aos acréscimos da mobilidade. As populações urbanas, nas suas procuras de espaços de recreio e lazer, podem agora orientar-se para regiões mais remotas, quer atraídas por algumas ofertas de excelência, quer reforçando as ligações às suas origens rurais. A aquisição de segundas residências ou a recuperação da habitação familiar são um dos suportes da actividade de construção civil que vem animando a actividade de algumas das nossas aldeias. O mercado vem confirmando que existe nesta área um elevado potencial de desenvolvimento, embora a sua valorização coloque importantes desafios.

Em primeiro lugar, coloca-se o desafio da preservação e recuperação destes recursos e da gestão dos espaços que os suportam. Existe, aqui, uma importante dimensão da produção de bens públicos que pressupõe uma forte presença pública e demonstra a necessidade de programas específicos para os objectivos de preservação e de recuperação (do património, das paisagens e das tradições,...).

Em segundo lugar, coloca-se o problema da organização da oferta e dos ganhos de dimensão sem pôr em causa a pequena escala. Desde logo, a necessidade de assumir que em muitos casos se trata de fontes de rendimento e não de emprego, implicando a revalorização da pluriactividade. Depois a importância de criar redes, pondo em contacto as ofertas de pequena dimensão, podendo o turismo assumir-se como um veículo privilegiado para pôr em contacto diferentes territórios e ofertas.

Terceiro, há que preparar os territórios para responder às novas procuras, implicando investimentos acrescidos em infraestruturas e equipamentos e novas formas de organização da prestação dos serviços.

Finalmente, é cada vez mais claro que a valorização de recursos do território poderá ser uma actividade muito intensiva em conhecimento e exigir saberes-fazer que não apenas os tradicionais. Isso torna-se evidente se pensarmos na gestão da floresta ou na agricultura biológica.

Os recursos do território do interior não devem ser vistos apenas na perspectiva de extrair deles um valor a curto prazo. A gestão da floresta, da água, dos espaços agrícolas, do património histórico, etc. deve também ser encarada como a gestão

de uma herança a transmitir às gerações vindouras. E a sociedade terá de pagar por essa gestão.

1.13. As regiões do interior têm estruturas demográficas e de povoamento diferenciadas. No entanto, apesar do envelhecimento, continua a existir um volume significativo de população a chegar anualmente ao mercado de trabalho. Por outro lado, sobretudo no interior Centro e Norte, a estrutura de povoamento e o acréscimo de mobilidade ainda permitem mercados de trabalho que se vêm revelando atractivos para alguns investimentos exógenos, sobretudo estrangeiros e principalmente no ramo das confecções.

Os recursos humanos do interior serão, inevitavelmente, o seu principal factor de competitividade e, de novo, o mercado nos revela que existem ainda condições para que o interior participe activamente nos processos de reorganização espacial das actividades produtivas em curso a nível europeu e nacional. Até agora, o mercado tem privilegiado as actividades intensivas em trabalho de baixa qualificação, pondo em relevo a fraca densidade de mão-de-obra qualificada e a ausência de economias de aglomeração.

As carências a nível de mão-de-obra poderão ser ultrapassadas pela capacidade de Ensino Superior e Politécnico instaladas, enquanto as economias de aglomeração poderão ser fomentadas pela estruturação dos sistemas urbanos e dos eixos urbanos da região.

1.14. O interior de Portugal é uma região da Europa relativamente à qual existe a tendência para pôr em relevo as suas desvantagens de periferia de uma região periférica. Com efeito, o interior ainda hoje tende a ser visto como um espaço à margem dos grandes eixos de transporte nacionais. Mas esta situação está a mudar.

O acréscimo de mobilidade e as mudanças nos horizontes espaciais que daí resultam permitem:

- em termos nacionais, um alargamento da litoralização, que na região Centro já foi posto em evidência, fazendo participar o interior nas dinâmicas de inserção internacional do nosso país;
- a nível ibérico, a afirmação do interior como espaço de grande centralidade num mercado de 50 milhões de consumidores e que, a médio prazo, manterá uma vantagem salarial significativa.

A localização na Europa, integrando um vasto espaço de moeda única, é uma oportunidade que o interior poderá explorar quer para a valorização dos produtos endógenos quer para construir um espaço de localização vantajosa de actividades que se instalem na perspectiva do mercado ibérico ou de mercado europeu. No entanto, não é de esperar que o aproveitamento destas oportunidades possa ocorrer de forma espontânea.

1.15. O interior é um espaço incontornável nas ligações à Europa. A construção das redes transeuropeias e a implementação do PRN irão permitir cruzar o interior com uma rede de vias de circulação rápida, aproximando-o do litoral, articulando as regiões interiores entre si e com os mercados ibéricos e europeus. Esta rede de comunicações envolve o risco de provocar o “efeito túnel” se não for correctamente articulada com redes que assegurem a “irrigação” dos territórios regionais.

No entanto, essas redes irão reforçar a centralidade de algumas cidades que beneficiarão das vantagens oferecidas pela articulação de diferentes modos de transporte.

Entre esses pontos singulares, merece destaque a Guarda como um nó estratégico na amarração de diferentes vias rodoviárias de ligação ao litoral Centro, a Lisboa e ao Norte do País e de entroncamento de dois eixos ferroviários, entre os quais a Linha da Beira Alta é o principal eixo ferroviário de ligação à Europa. As oportunidades de organizar uma economia centrada nos transportes e na logística e na valorização da sua posição estratégica para localização de actividades industriais, de armazenagem e serviços conexos parecem merecer, aqui, uma aposta forte.

A centralidade de Viseu, do eixo Vila Real/Régua/Lamego, do eixo Guarda/Covilhã/ Castelo Branco e do eixo Vendas Novas/Évora/Estremoz/Elvas/Badajoz resulta claramente reforçada, justificando intervenções que optimizem o impacto dos grandes eixos rodoviários no desenvolvimento regional.

1.16. As novas tecnologias de comunicação e informação poderão representar para as regiões do interior, designadamente para os espaços rurais, um novo domínio de oportunidades, podendo pensar-se em áreas tão diversas como:

- melhoria da eficiência e da qualidade de prestação de serviços às pessoas (p.e. nas áreas da saúde e do ensino);

- fixação nas aldeias, valorizando o seu quadro de vida e o ambiente, de profissionais qualificados associando elevada mobilidade ao uso intensivo das telecomunicações nas suas relações com o mundo;
- melhoria da difusão da informação (às empresas, aos agricultores,...) e facilitação do acesso ao mercado;
- desenvolvimento de formas mais avançadas de pluriactividade (p.e. combinando exploração agrícola com trabalho intelectual ou fabrico assistido por computador).

Trata-se de um vasto campo onde as possibilidades são imensas, mas que pressupõe um grande esforço de formação, por um lado, e de sensibilização e de reorganização dos prestadores de serviços, por outro.

O quadro de síntese

1.17. Todos estes problemas e oportunidades estão sintetizados no quadro seguinte. Apesar de terem sido frequentemente referidos, a sua apresentação permite evidenciar que as regiões do interior não são espaço sem alternativa.

É nestas potencialidades que se pode fundamentar uma ambição de tornar o interior um território inserido nas dinâmicas globais, um espaço de equidade social e territorial, um espaço de uso sustentável dos recursos naturais e um espaço de inovação e de criatividade.

DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO DO INTERIOR

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • Espaço e recursos naturais • Cultura que valoriza o saber e o conhecimento • Centros urbanos estruturantes do território com posição estratégica nos grandes eixos de transporte nacionais e europeus • Recursos nacionais estratégicos: água, floresta, espaços agrícolas • Património histórico relevante • Potencial das estruturas de ensino superior • Grandes empreendimentos hidro-agrícolas de iniciativa pública • Paisagens naturais e culturais e outros factores favoráveis a actividades de turismo e lazer 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente densidade: de população, de centros urbanos, de relações e de actores • Envelhecimento da população, declínio demográfico • Bacias de emprego reduzidas e mão-de-obra pouco qualificada • Insuficiência do mercado local para viabilização dos produções locais • Sectores tradicionais com dificuldades de reestruturação e modernização • Deficientes acessibilidades intra-regionais • Acessibilidades nacionais e internacionais ainda limitadas • Fraca solidariedade territorial, com pulverização das actuações
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Processo de reorganização dos actores regionais à volta das agência de desenvolvimento regional • Estruturação de sistemas urbanos territoriais, fomentadores de escala e de economias de aglomeração • Novas centralidades favorecendo a organização de economias à volta dos transportes e da logística e o reforço da posição estratégica para localização de actividades • Qualificação da mão-de-obra pela acção das estruturas do ensino superior • Cooperação inter-urbana para desenvolvimento de novos serviços e equipamentos (p.e. nos domínios da tecnologia, do ensino ou da cultura) • Acréscimo da procura para os recursos do território associado ao aumento da mobilidade • Exploração do grande mercado da parte ocidental da Península Ibérica • Novos serviços/actividades em meio rural baseados nas novas tecnologias de informação 	<ul style="list-style-type: none"> • Declínio demográfico, aceleração do despovoamento • Abaixamento da qualidade dos serviços às populações isoladas • Incapacidade de proteger os recursos naturais, designadamente a água e a floresta • Depredação dos recursos humanos fundamentando a competitividade em mão-de-obra não qualificada • "Efeito túnel" das grandes vias de transporte • Incapacidade de concertação estratégica regional e pulverização das intervenções, inviabilizando complementaridade e efeito de escala • Atrasos na execução das infraestruturas de transporte (ferroviário e rodoviário) de desencravamento da região e de estruturação dos eixos urbanos sub-regionais • Redução das transferências, públicas e privadas, para o interior

2 UMA AMBIÇÃO PARA O INTERIOR

OS PRESSUPOSTOS

2.1. Dar ênfase às oportunidades do interior significa cortar com as dinâmicas tendenciais (projectão do passado) e propormo-nos, como orientadora da acção, uma visão prospectiva que traduza uma “ambição” de futuro.

Na construção dessa ambição, partimos de cinco pressupostos:

- 1º No interior estão reunidas as condições materiais para o sucesso de iniciativas que combinem a capacidade empresarial de organizar os meios de produção e de organizar o mercado com as competências técnicas e o saber-fazer existentes na região. As carências materiais que ainda se verificam podem ser uma dificuldade adicional, mas não serão impeditivas do sucesso destas iniciativas inovadoras. O próprio mercado - por exemplo quando no interior se concretizam investimentos estrangeiros ou se afirmam empresas de dimensão nacional - confirma estas possibilidades de sucesso.
- 2º É possível ultrapassar as limitações da baixa densidade (de população, de cidades, de relações e de actores) e reconstruir economias de aglomeração, explorando o “encurtamento” do espaço que as novas mobilidades e as novas telecomunicações possibilitam. Em particular, é possível “inventar” médias cidades pelo reforço de relações entre centros urbanos numa lógica de eixos ou de sistemas urbanos territoriais.
- 3º O desenvolvimento económico do interior terá de se fazer apoiado nos mercados extra-regionais. A insuficiência da procura regional torna crucial a questão de identificar os “compradores” dos diversos serviços e produtos, devendo esta questão ser prévia às decisões de investimento, mesmo no caso de equipamentos de iniciativa pública. Esta dependência dos mercados extra-regionais torna crítica a capacidade de desenvolver produtos e serviços “exportáveis” ou adquiridos in loco por consumidores de outras regiões. E torna crítico o saber vender, ao lado do saber produzir.
- 4º O desenvolvimento do interior não pode prescindir da indústria e da agricultura como elementos decisivos da sua base económica, nem da consolidação de outros serviços “exportáveis” (ensino superior, saúde,...).

Uma das vias de “exportação” é o desenvolvimento do turismo, mas o papel do turismo, embora importante, será sempre limitado nas regiões do interior. Tendo em conta o efeito multiplicador do turismo, o seu potencial de criação de emprego, em situações em que não é desejável a massificação, será sempre reduzido excepto em áreas restritas de afluxo turístico mais concentrado.

- 5º Será errado definir aprioristicamente uma vocação para determinada área. A história e a natureza criaram potencialidades e restrições, mas apostas específicas, neste ou naquele sector ou produto, não parecem razoáveis num período que se caracteriza por rápidas transformações e mudanças. O que é necessário é criar condições para que possam ser aproveitadas todas as oportunidades resultantes das dinâmicas dos diferentes territórios. Um dos objectivos centrais da intervenção pública no interior deverá ser o de fazer com que nenhuma oportunidade se perca.

A AMBIÇÃO

O interior inserido nas dinâmicas competitivas globais

2.2. Estão programados fortes investimentos do Estado para a modernização das infraestruturas, principalmente as infraestruturas de transportes. Os municípios estão a fazer um grande esforço de equipamento dos respectivos territórios. Estão no terreno parcerias para valorização do património histórico (p.e. Aldeias Históricas). Estão em execução importantes investimentos para aproveitamentos hidro-agrícolas.

O interior dispõe de estruturas de Ensino Superior Universitário e Politécnico, estando previsto o seu reforço a curto prazo pela instalação no interior da nova Faculdade de Medicina. Existe no interior alguma capacidade instalada no domínio do apoio e transferência de tecnologia.

As acessibilidades a construir aproximarão o interior dos grandes mercados ibéricos e alguns nós ganharão uma vantagem estratégica para instalação de novas actividades e para o desenvolvimento de economias centradas nos transportes e na logística.

Estão a emergir novos actores regionais, agregando entidades e interesses diversos, que se colocam numa perspectiva de promoção das regiões. Entre esses novos actores, as Agências de Desenvolvimento Regional dão os primeiros passos,

mas representam um importante avanço na organização das energias regionais.

Estão reunidas as condições para colocar como primeiro elemento da ambição para o interior a sua inserção nas dinâmicas competitivas globais, significando isso três coisas:

- 1º que no interior surgirão pólos de acolhimento e desenvolvimento de actividades expostas à concorrência internacional e inseridas em cadeias de valor de âmbito supra-nacional;
- 2º que a região desenvolverá segmentos produtivos competitivos e inovadores quer em sectores tradicionais (p.e. têxteis, rochas ornamentais) quer em novos domínios de especialização (p.e. indústrias do frio, termas ou turismo);
- 3º que algumas cidades do interior conseguirão criar um quadro inovador que projecte os seus serviços e realizações para um horizonte nacional ou supra-nacional.

Nem todos os espaços do interior estão em condições de participar nesta dinâmica, tornando-se necessário um quadro de referência muito selectivo em termos territoriais e sectoriais.

Em termos territoriais, a selectividade deve favorecer os espaços de maiores potencialidades, implicando uma concentração de actuações. Em termos sectoriais, deve ser dada prioridade a projectos estratégicos que valorizem as actividades em que cada zona possa vir a ter relevo nacional ou regional.

Esta ambição para o interior tem o seu ponto crítico na competitividade das cidades que, no interior, só pode ser conseguida pelo reforço da cooperação, explorando complementaridades e sinergias, entre os centros urbanos.

Um espaço de equidade social e territorial

2.3. Trata-se de garantir a igualdade de oportunidades no acesso às condições de vida, no acesso às funções urbanas e na afirmação das capacidades das pessoas.

Colocar esta ambição para o interior significa um triplo desafio que se coloca aos poderes públicos. Primeiro, trata-se de corrigir as assimetrias territoriais na dotação de equipamentos e na qualidade dos serviços sociais. Segundo, há que corrigir as deficiências do mercado que, por escassez da procura, não responde a

algumas das necessidades da mesma forma como o faz nas grandes cidades. Terceiro, importa encontrar soluções inovadoras para garantir a eficiência e qualidade dos serviços em situações de baixa densidade, sobretudo tendo em conta que o principal segmento populacional das nossas aldeias tenderá a ser o da população idosa.

O que afirmamos é que essa equidade é possível.

A melhoria das acessibilidades viabiliza a programação dos equipamentos em quadros territoriais supra-municipais e a cooperação entre municípios possibilita especializações que justifiquem valências de nível superior.

No entanto, a concentração dos equipamentos não pode ser solução generalizada sob pena de acelerar o despovoamento das aldeias, com as consequências inerentes a esse despovoamento. As aldeias estão a perder o serviço religioso e estão a perder o comércio. Está-se muito próximo da perda total de viabilidade da aldeia enquanto comunidade.

A solução será avançar decisivamente para a promoção da plurifuncionalidade dos equipamentos, quer dos que funcionam na lógica privada quer, sobretudo, dos equipamentos colectivos. Quando se trata de serviços básicos (educação infantil, apoio a idosos,...) a prestação deve ser assegurada no local de residência. A plurifuncionalidade dos equipamentos coloca problemas organizativos e de tutela que deverão ser estudados e poderão vir a ter implicações nas competências das diversas entidades e no perfil técnico dos funcionários.

Questão que não é apenas de equidade, mas também de eficiência e competitividade, são as relações cidade/campo. Atribui-se à cidade e à reconstrução do conceito de economias de aglomeração um papel central na estratégia de desenvolvimento do interior.

Mas as cidades não podem funcionar como oásis no deserto e têm de procurar nos espaços periféricos, que estruturam, o suporte da sua competitividade. A relação cidade/campo é crucial na gestão do mercado de trabalho, devendo a cidade assegurar potencial atractivo (económico, recreativo e cultural) para a fixação da população principalmente da população jovem. O conceito de "sistema urbano territorial" procura ter em conta as relações entre a cidade e os territórios envolventes e parece-nos particularmente adequado para a fundamentação de uma política de cidade que não se traduza no agravamento das desigualdades intra-regionais.

As relações cidade/campo emergentes no interior parecem poder enquadrar-se em três modelos:

- um, típico das áreas de pequena e média propriedade de agricultura pouco intensiva, onde a população tende a fixar-se e a trabalhar na vila/cidade mas mantém ligações à terra e pratica a agricultura na aldeia;
- outro, correspondendo a zonas de povoamento mais denso e agricultura mais intensiva, onde a população conserva um habitat rural deslocando-se para trabalhar na cidade;
- finalmente, nas zonas de grande propriedade e agricultura extensiva a fixação na cidade tende a corresponder a um abandono da aldeia.

Cada um destes três modelos exige políticas diferenciadas e tem consequências diferentes para a gestão de território. Isto reforça a necessidade de intervenções integradas, propostas e coordenadas numa base territorial concreta.

Uso sustentável dos recursos naturais

2.4. O interior dispõe de recursos naturais estratégicos principalmente nos domínios agro-alimentar, hídrico, florestal e eco-rural. A gestão destes recursos e a produção de outros (p.e. paisagens rurais) foi, até há poucas décadas, garantida pela lógica de reprodução das comunidades locais.

A ruptura dessas lógicas veio colocar um grave problema de gestão/preservação desses recursos, problema que tem grande visibilidade no caso da floresta mas que se coloca em várias outros domínios como a preservação dos solos ou a protecção das margens dos rios, etc.

O que está em causa é que deixou de existir uma função importante assegurada por uma agricultura que produzia também bens ambientais. Importa não “deixar cair” a agricultura, mantendo um mínimo de produção e incentivando o consumo de produtos rurais de qualidade.

A sustentabilidade do uso dos recursos naturais anda associada ao reforço da dimensão do desenvolvimento rural (que deverá ser considerado no âmbito da reforma da PAC) e ao assumir claramente os agricultores como produtores de ambiente aos quais a sociedade paga por isso. No entanto, torna-se necessário reinventar um valor económico para a gestão/conservação dos recursos naturais, segundo linhas como a utilização da biomassa florestal, a agricultura biológica,

a exploração empresarial da floresta, etc. No mesmo sentido, torna-se necessário que os recursos naturais, designadamente os florestais, deixem de ser vistos como formas de entesouramento para darem origem a actividades rentáveis conduzidas por profissionais altamente qualificados.

Há situações em que o abandono do território foi acelerado por ocupações (como as plantações de eucaliptos) que, tendo desestruturado os usos tradicionais, perderam, por sua vez, o interesse económico.

Todos estes processos são inquinados pelos vínculos de propriedade subjacentes que impedem soluções inovadoras sem um forte envolvimento do Estado, possivelmente mesmo a nível de alteração dos quadros legais.

Estes problemas não são específicos do interior, mas no interior têm particular acuidade. Por um lado, porque é inevitável que vastos espaços fiquem desinseridos das lógicas de desenvolvimento dominantes, tendendo a transformar-se em “espaços vazios” que importa que não se transformem em “espaços abandonados”. Por outro, porque as legítimas aspirações das populações aos chamados benefícios da civilização têm vindo, em resultado de soluções desintegradas, a traduzir-se em fortes agressões ambientais (a nível da paisagem, dos resíduos). Finalmente, porque estas áreas começam a ser objecto de novas procuras (turismo, segundas residências) fortemente exigentes em qualidade ambiental mas também, ao lado de outras práticas como os desportos motorizados ou a caça, fortemente agressivas do meio.

Um território inovador e criativo

2.5. As áreas de fraca densidade e insuficientemente dotadas de estruturas urbanas tendem a bloquear a circulação da informação, sendo fracamente inovadoras e criativas. O seu crescimento faz-se, geralmente, por processos de imitação ou a partir de agentes (empresariais) exógenos.

O cenário que configura a ambição de um território inovador e criativo seria um cenário em que:

- as estruturas de ensino superior cooperassem entre si e com o tecido empresarial para se constituírem em rede de captação e de difusão da informação;
- o ensino superior e as empresas cooperassem em projectos concretos de inovação produtiva;

- surgissem novas estruturas tecnológicas (centros tecnológicas, centros de transferência de tecnologia,...) em domínios de futuro para o interior (p.e. florestas, frio, recursos hídricos,...);
- os jovens fossem estimulados e apoiados na criação de novos negócios ou em projectos de natureza cultural ou social;
- as autarquias se esforçassem por encontrar novas formas de assegurar a prestação de serviços e de gerir o território;
- houvesse uma efectiva participação da sociedade na procura de um quadro-estratégico de desenvolvimento;
- houvesse mecanismos de promoção do espírito empresarial e de apoio a projectos, sobretudo aos de risco mais elevado;
- as organizações empresariais fossem estruturas de dinamização dos factores avançados de competitividade das empresas.

Em síntese, o cenário em causa é o da existência de capacidade organizativa para desencadear as relações que caracterizam um “meio inovador”.

OS GRANDES OBSTÁCULOS/DESAFIOS

2.6. O que poderá impedir que esta “ambiçãõ” seja realizável? Quais os grandes obstáculos e desafios que é necessário vencer?

Refira-se, em primeiro lugar, que não parece haver alternativa. Estratégias defensivas, encarando o interior como espaço de reserva ou como área de bens públicos (paisagem, ambiente,...), não serão mais do que formas, mais ou menos eficazes, de gerir o declínio e o despovoamento.

Mas se não parece haver alternativa, nem por isso são menores os desafios que há que vencer. Destacam-se quatro:

1º Criar emprego e qualificar os recursos humanos

O interior como um espaço competitivo, equitativo, sustentável e inovador afigura-se como ambiçãõ perfeitamente possível.

Exigirá recursos financeiros e exigirá recursos humanos. Mas sobretudo, exigirá capacidade organizativa e exigirá tempo. Não pode ser uma ambiçãõ para um Quadro Comunitário de Apoio ou, mesmo, para uma década.

Porque exige tempo, confronta-se com um desafio imediato que é o de travar a drenagem dos recursos humanos, em particular o efeito selectivo das migrações. Este desafio só pode ser enfrentado de uma maneira: criando emprego, criando rendimento e qualificando os recursos humanos. A criação de emprego e a qualificação dos recursos humanos (suprir a baixa quantidade por uma elevada qualidade) deverão assumir uma prioridade absoluta em qualquer estratégia de desenvolvimento destas regiões.

Se não formos capazes de reter no interior a geração que está agora a chegar à idade activa poderemos perder em definitivo a oportunidade de mobilizar os factores de desenvolvimento de um território que representa quase 3/5 do país.

2º *“Pôr serviço” sobre as infraestruturas e equipamentos e “pôr a render” as condições materiais e os “recursos do território”.*

Nós sabemos como suprir as carências em infraestruturas e equipamentos. Mas parece necessário “mudar de rumo” para desenvolver sobre elas actividades geradoras de emprego e de rendimento. É necessário passar de políticas centradas no “material” para políticas que combinem inteligentemente o “cimento” com o “conhecimento” e a organização.

As capacidades de invenção (social e económica), as capacidades de liderança, as capacidades organizativas e institucionais e a capacidade de mobilização dos agentes locais são, em nosso entender, o vector fundamental de desenvolvimento do interior e o que, efectivamente, falta nestas regiões. Mas, aqui, há novas políticas a inventar e toda uma aprendizagem a fazer, esperando-se do Estado capacidade de demonstração e de criação de espaço para o surgimento de lideranças locais fortes e dinâmicas.

3º *Ganhar dimensão e competitividade urbana.*

Desde há muito que as cidades são o motor do desenvolvimento. Pelo nível de equipamentos e serviços, pelas actividades recreativas e culturais, pela escala, pelo intercâmbio da informação, pelas economias de aglomeração, etc.

São as cidades que hão-de oferecer as condições (espaços, serviços, mão-de-obra,...) para o acolhimento de novas funções produtivas. São as cidades que hão-de estimular a inovação económica e social e o surgimento de novas iniciativas empresariais. São as cidades que tenderão a oferecer o quadro residencial de fixação das populações. Como já se referiu, a reconstru-

ção de tudo o que está subjacente ao conceito de economias de aglomeração é central para o desenvolvimento do interior. O interior tem na competitividade das suas cidades uma das suas maiores debilidades.

Naturalmente, não estão em causa grandes crescimentos quantitativos das actuais cidades, mas a sua qualificação funcional e ganhos de dimensão pela organização de sistemas urbanos territoriais, onde se explorem as diversidades, especializações e complementaridades.

Estes sistemas (e eixos) urbanos serão os espaços prioritários para a intervenção no interior, na medida em que será do seu dinamismo e da possibilidade de com eles se articularem que dependerá o desenvolvimento dos espaços rurais e mesmo das pequenas vilas sede de concelho.

4º Promover a criatividade do meio e o espírito empresarial

No interior, o meio não é criativo. Não gera modelos a imitar, não gera informação e não tem protagonistas do desenvolvimento. A iniciativa empresarial concretizada é extremamente baixa, o que não significa a inexistência de alguns bons empresários. No interior, são limitadas as oportunidades de arranjar um emprego formal, dando uma importância acrescida à criação do próprio emprego ou da própria empresa, o que pressupõe, para além das condições materiais, motivação e capacidade.

Torna-se necessário estimular o espírito empresarial. É necessário quem identifique e aproveite as oportunidades e quem seja criador de novas. É imprescindível criar as imbricações e redes entre as empresas, as universidades, os institutos politécnicos e as instituições de investigação e de apoio tecnológico para que surja a inovação nos produtos e nas formas de fazer.

E tudo isto pressupõe organização, cooperações, olhar para o exterior e estruturas empresariais com estratégias agressivas de desenvolvimento.

Estes são quatro desafios críticos. A dificuldade está em que não temos nem experiência nem conhecimento quanto à forma de actuar sobre eles. Acresce que as actuações a estes níveis não revelarão a sua eficácia senão a longo prazo, o que torna mais difícil a adesão dos actores (públicos e privados) às medidas necessárias para vencer estes desafios.

3 AS POLÍTICAS

A NATUREZA DAS POLÍTICAS

3.1. Como ficou dito, as regiões do interior enfrentam processos de transformação muito pesados, pelo que exigem políticas consistentes e conduzidas com persistência numa perspectiva de longo prazo.

Definir políticas de desenvolvimento regional em Portugal é algo que surge dificultado pelo facto de termos descreditado muitos dos instrumentos em que noutros países se tem apoiado a promoção do desenvolvimento das regiões. Com a pressa, improvisação e pouca perseverança que nos caracterizam, abandonámos facilmente instrumentos de política quando não se obtiveram resultados a curto prazo. Outras vezes, utilizaram-se instrumentos típicos da política regional isoladamente como instrumentos de política sectorial (industrial). Quase sempre, actuou-se como se a política regional não custasse dinheiro e criaram-se instrumentos nos quais não se pôs o esforço necessário.

Serve isto para dizer duas coisas.

A primeira é a de que pouco valerá lançar políticas de desenvolvimento do interior se não houver a clara assumpção de que serão medidas para serem conduzidas, com as dotações financeiras adequadas, persistentemente ao longo de vários anos. Nesse sentido, poderia ser assumido o compromisso político de afectar um envelope financeiro anual (1% do PIB?) às políticas específicas para o desenvolvimento do interior.

A segunda, é a de que não se deve pretender que as políticas regionais actuais se distingam pela inovação nos instrumentos, mas pela forma como os mesmos são combinados, utilizados e geridos. Há que recuperar instrumentos que, em Portugal, nunca foram, verdadeiramente, utilizados.

O elemento inovador nas novas políticas para o interior não terá de ser procurado nos instrumentos ou medidas, mas num novo quadro conceptual e institucional, que se apoia em cinco ideias fundamentais:

1ª O que é necessário não são novos instrumentos ou medidas difusas, mas a capacidade de gestão territorial das políticas. As políticas para o interior terão de ser políticas territoriais, concebidas, implementadas e coordenadas numa base territorial concreta.

- 2º É necessário distinguir as políticas de equidade, onde está em causa a garantia universal de determinados mínimos socialmente fixados, da política de estruturação do território e do desenvolvimento regional. Nestas deve prevalecer o princípio da selectividade, quer nos espaços de concentração das intervenções, quer, sobretudo, na identificação dos projectos estratégicos em cada zona, os quais devem centrar-se na valorização daquilo que a mesma possui com capacidade para ganhar dimensão nacional ou regional.
- 3º Importa “mudar de rumo” na implementação das políticas. Por um lado, passando de políticas centradas nas infraestruturas e equipamentos para políticas centradas no “serviço”, no “conhecimento” e na organização. Por outro, passando da fase de dispersão e especialização dos equipamentos para uma visão de ordenamento e plurifuncionalidade.
- 4º Os sistemas urbanos territoriais devem ser assumidos como o elemento estratégico do desenvolvimento, enquanto forma de organizar a concentração, de promover economias de aglomeração, de consolidar factores (avanzados) de competitividade e de mobilizar os espaços de influência das cidades.
- 5º Sem prejuízo das acções de equipamento e infraestruturização do território, há que fazer uma aposta clara na mobilização da capacidade institucional e na organização da coordenação territorial das intervenções.

3.2. Justifica-se uma insistência adicional no carácter territorial das intervenções.

Hoje em Portugal, o território tornou-se uma referência frequente e assistimos à multiplicação da “territorialização” das políticas sectoriais (territórios educativos, redes regionais de emprego, pactos territoriais para o emprego,...). Esta tendência corresponde ao reconhecimento de que a eficácia das políticas já não pode prescindir de uma referência territorial concreta. No entanto, não se podem confundir estas iniciativas com desenvolvimento territorial. Pelo contrário, o desenvolvimento territorial pressupõe uma “estratégia de actuação integrada e multi-sectorial”. As iniciativas territoriais de carácter marcadamente sectorial podem vir a revelar-se um obstáculo ao desenvolvimento do território e, se às pretensões não corresponderem os meios adequados, podem desacreditar formas de organização que, noutro contexto, seriam essenciais ao desenvolvimento.

3.3. Por outro lado, a política regional deve pressupor as diferentes políticas sectoriais, sendo sua função integrá-las e coordená-las numa base territorial.

Por isso, pressupõe-se que o interior deverá ser uma área prioritária nas políticas de infraestruturização do território (transportes, comunicações, infraestruturas ambientais), na dotação dos grandes equipamentos (saúde, ensino, investigação), na formação profissional, nas políticas de emprego, etc. E pressupõe-se, também, que estas políticas serão geridas atendendo às especificidades territoriais e coordenadas com as estratégias de desenvolvimento regional que forem definidas.

Deste modo, o desenvolvimento do interior há-de ser o resultado da gestão coordenada, na base de um território concreto, das políticas sectoriais com as políticas de carácter mais marcadamente territorial e dos diferentes níveis (nacional, regional, local).

Tendo isto presente, nas linhas de acção a seguir apresentadas dar-se-á relevo aos aspectos que relevam do território e da dimensão espacial das intervenções necessárias.

AS LINHAS ESTRATÉGICAS DE ACÇÃO

3.4. Tendo em conta o diagnóstico feito, os desafios identificados e os objectivos resultantes da "ambição" proposta, o desenvolvimento das regiões do interior exige a actuação coordenada de cinco grandes políticas:

- 1ª Políticas para a *promoção da qualidade e da competitividade do meio;*
- 2ª Políticas para *fixação da população nas regiões do interior;*
- 3ª Políticas para o *aproveitamento do potencial endógeno;*
- 4ª Políticas para a *promoção do espírito empresarial e de apoio a novos projectos produtivos;*
- 5ª Políticas para a *promoção da competitividade do tecido económico.*

Qualidade e competitividade do meio

3.5. As políticas para a promoção da qualidade e da competitividade do meio devem centrar-se na criação de um quadro residencial atractivo e (culturalmente) estimulante e na disponibilização das infraestruturas e do complexo de serviços necessários à competitividade das empresas.

Do diagnóstico feito, resulta que um dos principais desafios é a qualidade das funções urbanas e a reconstituição do conceito de “economias de aglomeração”. Deste modo, a principal dimensão das políticas de qualidade e competitividade do meio passa por uma **política urbana**, entendida não como mais uma política sectorial, mas, antes, como uma forma diferente de o Estado e as Autarquias actuarem nas cidades. A reflexão conduzida no âmbito da CCRC sobre “uma política urbana no QCA III”, levou-nos a privilegiar, para a política urbana, quatro preocupações fundamentais: (i) assegurar “**um serviço universal**”, garantindo que o acesso a determinados serviços e a determinados padrões de qualidade de vida e de ambiente está assegurado em todo o território nacional, independentemente da dimensão e importância dos lugares; (ii) **organizar o território**, promovendo uma estrutura espacial que melhore os equilíbrios territoriais e reforce o papel das nossas cidades na organização do território europeu; (iii) combater a segregação de territórios urbanos, promovendo políticas que combatam os factores de **exclusão social**; e (iv) **desenvolver as cidades**, através do **apoio selectivo a estratégias concertadas** de desenvolvimento urbano (da cidade e do seu sistema territorial).

Esta política urbana deve respeitar os princípios de selectividade e competição e privilegiar os sistemas territoriais. A selectividade e a, conseqüente, concentração dos recursos deve exigir que seja demonstrado o “value for money” das acções propostas e que o acesso aos fundos públicos se faça numa base de competição em que o principal critério seja a qualidade e viabilidade da estratégia e o empenhamento local. As cidades são elementos de estruturação de territórios, de sistemas territoriais que determinam as potencialidades e dão suporte às dinâmicas da cidade. Esta consideração leva a privilegiar não a cidade mas o sistema territorial em que se insere, promovendo estratégias de criação de redes efectivamente articuladas de centros urbanos, explorando complementaridades, especializações e sinergias. Neste contexto, as políticas urbanas devem, em particular, integrar as relações urbano-rural.

Esta política urbana deverá prestar particular atenção às sedes de concelho e aos sistemas urbanos territoriais estruturados por uma cidade (rede de cidades) de média dimensão. O papel atribuído aos sistemas urbanos territoriais na visão estratégica do interior, reforça a necessidade de as intervenções respeitarem

determinados princípios: visão estratégica, contratualização, parceria e integração sectorial. O que está em causa é passar de intervenções pontuais ajustadas às elegibilidades dos diversos programas operacionais para programas de intervenção concebidos de acordo com as necessidades de desenvolvimento de espaços urbanos concretos. Partindo a iniciativa dos municípios ou de níveis superiores da Administração, deveria chegar-se a um quadro de parceria entre a Administração Central e as Autarquias Locais que poderia assumir a natureza dos actuais PDI, dando origem a um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado a implementar através de uma contratualização aprofundada, com fortes mecanismos de responsabilização dos vários parceiros.

Para além desta concertação a nível do sistema urbano ou da cidade, há que dar prioridade a acções integradas prioritárias (projectos concretos, de dimensão variável) em que haja conjugação de esforços da Administração Central, das Autarquias Locais e de agentes privados para intervenções como a construção de pequenas zonas industriais ou projectos de renovação urbana (renovação do edificado e das funções urbanas).

Uma vertente crítica na promoção da qualidade do meio é a disponibilização de espaços de acolhimento das actividades económicas, oferecendo às empresas (industriais, de logística e de serviços) áreas bem apetrechadas com as infraestruturas, equipamentos, serviços e urbanismo de qualidade. Apesar da experiência dos parques industriais estar negativamente marcada, a promoção de “parques empresariais” estrategicamente articulados com as redes de transportes deve ser verdadeiramente tentada nas regiões do interior, numa perspectiva de atracção de investimentos e de reforço da dimensão urbana destas regiões.

A promoção da qualidade do meio tem também uma dimensão urbano/rural que passa por uma gestão adequada dos espaços periféricos à cidade, pelas condições de acessibilidade local e pela protecção dos valores ambientais, em particular das áreas protegidas, e pela valorização do património das aldeias.

Uma atenção muito particular deve ser prestada às áreas não urbanas, na perspectiva de garantir mínimos que ainda não estão assegurados (p.e. electricidade e água nas explorações ou caminhos rurais). Estes mínimos são também condição necessária para novas actividades como o turismo agro-rural.

Fixação da população nas regiões do interior

3.6. Como já foi referido, a fixação da população nas regiões do interior é, antes de mais, uma questão de oportunidade de exercício de uma actividade remuneradora. Seja num emprego formal, seja em regime de pluri-actividade por conta própria.

Hoje, reconhece-se que as necessidades das populações podem multiplicar as oportunidades de empregos sociais e de proximidade, ao mesmo tempo que se podem identificar igual número de oportunidades nas áreas da conservação da natureza ou da gestão do património. Sem pôr em causa a necessidade de, no curto prazo, explorar todas estas oportunidades, importa que se privilegiem as actividades que possam sobreviver sem dependência de recursos públicos, produzindo bens e serviços a que o mercado atribua um valor.

Evidentemente, toda a bateria de medidas para a criação de emprego, para promoção do investimento e para a mobilização do potencial endógeno tem um papel a desempenhar. Para além dessas medidas, cinco domínios devem merecer atenção particular:

- 1º A qualidade do quadro residencial, o que remete para o conjunto das funções urbanas, para o equipamento das aldeias (plurifuncionalidade dos equipamentos), para as condições de acessibilidade local (cidade/aldeia) e para o mercado de aquisição e aluguer de habitação.
- 2º O desenvolvimento de respostas adequadas às novas procuras dos estratos da classe média (principalmente nas áreas do ensino, dos tempos livres e da cultura). Nalguns casos será necessário actuar quer pelo lado da oferta quer pelo lado da procura para que se criem condições de disponibilização de serviços mais sofisticados.
- 3º A previsão de medidas de natureza fiscal para compensação das populações do interior das desvantagens decorrentes do facto de residirem em áreas onde a sociedade não consegue garantir a equidade de oportunidades.
- 4º Apoios específicos à pluriactividade dos agricultores, diversificando as fontes de rendimento sem quebra das ligações à terra. Estes apoios poderão ir desde a formação e do ajustamento de sistemas de incentivos até à organização das formas de comercialização dos produtos destas actividades.

5º A instalação de profissionais independentes e o desenvolvimento de formas de trabalho à distância, explorando o potencial das novas tecnologias de informação.

Uma maior concretização destas medidas exige a avaliação do seu impacto orçamental.

Aproveitamento do potencial endógeno

3.7. Por aproveitamento do potencial endógeno quer-se referir a valorização dos conhecimentos e dos saberes-fazer tradicionais e específicos da população, o aproveitamento dos recursos de pequena escala e das diferentes “amenidades” que caracterizam o território. Esses recursos só fazem sentido no quadro de um dado território, sendo o “desenvolvimento de territórios” que estará sempre em causa.

Por isso, as abordagens terão de ser sempre integradas horizontalmente e desenvolverem-se em contextos de forte participação dos actores locais. A actual diversidade de mecanismos de apoio não favorece essa integração e participação. Seria desejável que os diversos instrumentos de desenvolvimento de um dado território pudessem ser coordenados no âmbito de uma mesma figura de planeamento.

Os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDI) parecem ter potencial para a mobilização de energias e recursos em áreas de maior diversidade económica e territorial, na condição de as estruturas de gestão se assumirem claramente como estruturas de animação. Nesse sentido, os PDI deveriam imperativamente prever a selecção de uma equipe de consultores e agentes de desenvolvimento que assumisse a função de dinamizar o surgimento de projectos que pudessem ser implementados através dos recursos próprios dos parceiros ou através da mobilização de fundos de programas sectoriais.

A experiência dos Centros Rurais, apesar das dificuldades por que vem passando, afigura-se também como tendo elevado potencial para integrar as intervenções em meio rural, sobretudo com o reforço do papel das agências de desenvolvimento local na sua implementação. Parece razoável ampliar esta experiência, alargando-a a outros espaços onde existam iniciativa e actores. E, sobretudo, introduzir a preocupação de, nos espaços abrangidos, gerir de forma integrada os diversos outros programas que intervêm na promoção do desenvolvimento rural – contrariando a actual dispersão por algumas dezenas de medidas e instrumentos –

e limitar a quota de projectos das autarquias libertando meios para os projectos da "componente indicativa". A forma de integração/articulação dos diversos programas poderia ser tentada pela criação de um fórum local de acompanhamento que reuniria as entidades responsáveis pelos programas em causa.

Anteriormente, referiu-se a necessidade de "reinventar" uma função económica e social para as aldeias. Essa reinvenção poderia passar pela valorização do seu património (edificado e formas de vida), pela sua reutilização residencial, pela sua afirmação como espaços de lazer, etc. Isso justifica actuações específicas a nível das aldeias que vão desde as funções dos equipamentos, aos espaços de acolhimento dos visitantes (p.e. arranjo da praça), à resposta às novas procuras (por vezes de carácter sazonal), etc. Poderia ser interessante a criação de um programa "contratos de aldeia", a celebrar com as Juntas de Freguesia e associações de residentes e as Câmaras Municipais, para promoção de acções de revitalização das aldeias.

A promoção dos produtos locais de qualidade é essencial ao desenvolvimento rural e implica formas de garantir e tornar "visível" a qualidade dos mesmos.

Uma intervenção que deveria assumir carácter prioritário é a criação de mecanismos que conduzam ao desenvolvimento de actividades que valorizem os investimentos públicos já realizados. A realização física (pensemos, por exemplo, no programa das Aldeias Históricas) não pode ser o ponto de chegada das intervenções.

Promoção do espírito empresarial e apoio a novos projectos produtivos

3.8. A criação de uma nova empresa é uma questão de (i) identificação de uma oportunidade, (ii) capacidades empresariais (organizar os meios de produção e organizar o mercado) e (iii) condições objectivas de concretização. Normalmente as políticas actuam sobre as condições de concretização do projecto, mas as dificuldades das regiões do interior situam-se, sobretudo a montante.

Actuar sobre a promoção do espírito empresarial é actuar de forma integrada nos três determinantes referidos e implica acções diversificadas e de longo prazo que, nalguns aspectos, significam mesmo uma alteração na escala de valores prevalecentes.

Destacam-se quatro domínios de actuação:

1º A relação jovens/empresa, onde está em causa o estímulo da apetência pelo trabalho independente, a obtenção de qualificações específicas e o acesso a

modelos a imitar. A ideia de mecenato poderia ser aqui de alguma fecundidade.

- 2º O acesso à informação, fundamental à identificação de novas oportunidades, que implica mecanismos de abertura ao exterior e redes de diálogo e cooperação dentro do tecido económico regional. As associações empresariais e as Universidades e Politécnicos poderiam ser os dinamizadores dessa informação e diálogo (rede de fóruns de novas oportunidades). Igualmente, será de explorar as potencialidades das redes de cooperação em que os municípios estão inseridos.
- 3º A formação profissional, dando capacidades e saber-fazer para a criação de negócios em nichos específicos de mercado.
- 4º A criação de centros de racionalidade para a promoção de novas empresas, sendo neste domínio que as sociedades de desenvolvimento regional podem revelar todo o seu potencial, se as mesmas forem entendidas como entidades empresariais promotoras de investimentos produtivos, isto é, se forem vistas prioritariamente pelas suas funções de preparação de projectos, de procura de parceiros e, só depois, pelas suas funções de financiamento.

No apoio a novos projectos produtivos, embora dando relevo à componente financeira, destacam-se a importância dos espaços para incubação das empresas. Estes espaços não são apenas instalações cedidas em condições favoráveis, mas um conjunto de serviços que deve ser prestado nos primeiros tempos de vida da pequena empresa. As entidades responsáveis por estes equipamentos devem ter capacidade para organizar o apoio nos domínios tecnológicos, nos domínios da gestão, no acesso ao mercado, etc.

Outra área de intervenção no apoio a novos projectos é a adopção do conceito de "one stop shop", criando um serviço que acolheria o potencial investidor e o encaminharia, desejavelmente de forma personalizada e hora marcada, no labirinto da administração, dos programas de apoio, etc. Este poderia ser um espaço de acção das Agências de Desenvolvimento Regional.

Outro domínio crucial para o reforço empresarial do interior e que poderia também ser campo de acção das ADR é a captação de investimentos extra-regionais, principalmente pelo acolhimento e pela disponibilização de informação.

Competitividade do tecido económico

3.9. A promoção da competitividade do tecido económico regional está fortemente dependente de políticas sectoriais, da qualidade das infraestruturas, equipamentos e serviços a que as empresas têm acesso e das qualificações da mão-de-obra.

Ao assumir-se esta como uma linha de acção estratégica do desenvolvimento do interior tem-se, sobretudo, em vista as limitações das empresas regionais em três domínios:

- 1º A nível das estruturas organizativas e empresariais, onde importa reforçar o auto-conhecimento das empresas, através de acções de comparação da empresa com as empresas mais competitivas do sector e/ou com as suas mais directas concorrentes no mercado internacional (benchmarking) e identificação das lacunas e insuficiências (“o que falta para...”). Poderia ser um programa contratualizado com os Centros Tecnológicos e Associações Empresariais.
- 2º A nível do acesso aos serviços especializados, onde é preciso criar a procura que permita desenvolver serviços avançados e melhorar a eficiência e a competitividade das empresas. Deveria ser privilegiado o estímulo da procura e traduzir-se no pagamento dos serviços de consultoria contratados por uma empresa, desde que tivessem o prévio parecer favorável de uma entidade regional a designar. Fundamentalmente tratar-se-ia de regionalizar medidas já actualmente previstas no âmbito do PEDIP. Trata-se de fazer uma aposta forte nas instituições de intermediação e de desenvolver uma rede de “centros de serviços às empresas”.
- 3º A nível do acesso ao mercado, importa apoiar o desenvolvimento de estruturas de comercialização dos produtos locais, criar mecanismos de maior conhecimento dos mercados, desenvolver estruturas de intermediação e sub-contratação, etc. O interior tem no acesso ao mercado, em resultado da fraca dimensão e pulverização da oferta, um dos grandes desafios ao seu desenvolvimento. Poderá pensar-se em criar estruturas específicas neste domínio, mas as Agências de Desenvolvimento Regional e as Associações Empresariais poderão desempenhar um importante papel.

4 MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO IMEDIATA

COORDENAÇÃO DE TRÊS NÍVEIS DE ACTUAÇÃO

4.1. Repetindo o que já ficou dito, o desenvolvimento do interior exigirá três níveis de actuação.

O primeiro corresponderá à sua participação nas políticas nacionais, sejam as que visam assegurar serviços universais mínimos, sejam as que visam a estruturação e o equipamento do território. É a este nível que se situam alguns projectos estratégicos da responsabilidade da Administração Central, que, no final, serão os principais vectores do desenvolvimento regional. No domínio dos aproveitamentos hidro-agrícolas (Alqueva, Cova da Beira, ...), das acessibilidades (IP6, IP2, CF Beira Baixa, ...), do abastecimento de água, do saneamento, da saúde, etc. existe um grande número de projectos estratégicos que relevam de políticas sectoriais e se assume serão executados dentro da programação prevista, embora se considere desejável o encurtamento dos calendários da sua execução. As acções no domínio da formação profissional (ou da valorização da floresta) situam-se também a este nível. Trata-se de políticas que são dirigidas a todo o território nacional, mas onde há lugar às necessárias adaptações territoriais.

Um segundo nível, que designaremos por nível territorial, corresponde à necessidade de selectividade e concentração das intervenções e dá origem a programas operativos para áreas específicas, onde as acções serão ajustadas aos problemas e potencialidades e à dinâmica dos actores. É a este nível, de programas integrados territorializados, que deverão ser pensados os grandes projectos urbanos, os grandes equipamentos económicos, as acções de dinamização económica e cultural, etc. Assim, não faz sentido, num documento deste tipo, entrar na especificação de acções (projectos) que têm de ser equacionadas por referência a territórios concretos. O que se pode propor é a criação de figuras de planeamento ajustadas a este fim e a sua tradução em acções-piloto de demonstração.

Alguns dos programas operativos territorializados para o interior, que poderão integrar o QCA III, já foram atrás referidos (p.e. promoção dos sistemas urbanos territoriais, centros rurais, contrato de aldeia, ...). A preparação desses programas deverá ser objecto da atenção de grupos de trabalho específicos.

Finalmente, o terceiro nível, de discriminação positiva a favor do interior, integra medidas de aplicação genérica para uma dada região mas sem referências territoriais concretas. Será o caso dos sistemas de incentivos, dos apoios à fixação de residência, de programas de promoção do acesso aos serviços, das diversas medidas de desenvolvimento rural, etc. É a este nível de actuações que, normalmente, se refere a política regional das Administrações Centrais, tendendo esta política muitas vezes a ser vista apenas através dos incentivos ao investimento. No entanto, a eficácia deste tipo de medidas pressupõe iniciativa, capacidade de acção regional e níveis de acesso à informação que a prática demonstra não estarem, de imediato, disponíveis nas regiões do interior.

O desenvolvimento do interior há-de resultar da coordenação inteligente destes três níveis de actuação, embora seja nossa convicção que as políticas necessárias ao desenvolvimento do interior são, essencialmente, do primeiro e segundo tipos, sem prejuízo de medidas genéricas de apoio e estímulo às dinâmicas económicas destas regiões.

AS PROPOSTAS

4.2. É neste quadro que se apresenta um conjunto de medidas de implementação a curto prazo, tendo em vista complementar e dar coerência às intervenções em curso e evoluir para um novo patamar de políticas de desenvolvimento regional mais territorializadas.

Essas medidas dirigem-se a quatro preocupações fundamentais: qualificar o território, criar ou consolidar capacidade de acção regional e local, apoiar dinâmicas e demonstrar novas formas de actuação.

Trata-se de medidas propostas com o objectivo primeiro de valorizar os recursos do território e de criar capacidade de, sobre as infraestruturas e investimentos materiais, criar emprego e rendimento. Houve explicitamente uma preocupação de não avançar para medidas que exigissem, no imediato, um grande volume de recursos financeiros. Mas, no conjunto, constituem o que poderia ser o conteúdo mínimo de cinco programas especificamente dirigidos ao desenvolvimento do interior, conteúdo que deverá ser desenvolvido tendo em vista o próximo período de programação. Para cada uma, referem-se apenas o conteúdo genérico, devendo a sua concretização ser precedida por um estudo mais pormenorizado, se necessário, no âmbito de grupos de trabalho a constituir.

Ordenamento e competitividade do território

- ***Criação da figura de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e aplicação, como acção-piloto, a um sistema territorial urbano do interior***

O modelo institucional seria o dos actuais PDI, com uma contratualização reforçada entre os municípios e a Administração Central. Teria como objecto as grandes infraestruturas, equipamentos e funções urbanas e abrangeria o território dos municípios estruturados (o critério poderia ser o de bacia de emprego) por uma cidade ou eixo urbano, seleccionado a partir das potencialidades para a dinamização do desenvolvimento do interior.

- ***Definição de Zonas Prioritárias de Desenvolvimento Económico***

Definir como Zonas Prioritárias de Desenvolvimento Económico os sistemas urbanos territoriais e os eixos urbanos a que se atribui um papel estratégico no desenvolvimento do interior (eixo Vila Real-Régua- Lamego, sistema urbano de Viseu, eixo Guarda-Covilhã-Castelo Branco, eixo Vendas Novas-Évora-Estremoz-Elvas). Atribuir-lhes de imediato uma prioridade e majoração nos sistemas de incentivos, acelerar a construção das infraestruturas e serviços programados, estudar a concessão de incentivos fiscais, dar orientação aos organismos de acção económica para uma maior atenção a estas áreas e estudar com os municípios a promoção em parceria de “parques empresariais” como espaços privilegiados de acolhimento das actividades económicas. Estas zonas deveria ser abrangidas por um PDI (ou plano de desenvolvimento urbano integrado). Algumas consequências deste estatuto de Zona Prioritária de Desenvolvimento Económico (em particular, os incentivos) poderiam limitar-se a espaços adequadamente infraestruturados e equipados (“parques empresariais”, zonas industriais) que, assim, surgiriam como *Zona de Localização Prioritária*.

- ***Reforço do papel catalisador dos PDI***

Seleccionar, por concurso e para cada PDI, uma equipe de peritos em desenvolvimento territorial, tendo em vista animar o surgimento de projectos financiáveis pelos diferentes programas existentes com impacte significativo na dinâmica social e económica do território.

Promoção do potencial empresarial

- ***Criação uma Sociedade de Desenvolvimento Regional do interior***

Utilizando o estatuto actual das SDR, mas no sentido de um centro de racionalidade de procura e fomento de novas oportunidades de investimento no interior, a Sociedade de Desenvolvimento Regional deveria privilegiar as funções de identificar novas oportunidades de negócios, gerar projectos, procurar parceiros com quem criar uma nova empresa, financiá-los e apoiá-los na fase inicial da vida da empresa, o que significa privilegiar o papel de empresário e não o de capitalista. Esta SDR deveria actuar em todo o interior e poderia ser promovida pelo IPE, embora com uma participação que poderá ser minoritária se houver uma grande adesão dos interesses locais.

- ***Acções-piloto “foruns para a competitividade e inovação regional”***

Trata-se de lançar acções de auto-conhecimento do tecido económico regional. O objectivo é reforçar o mútuo conhecimento dos empresários regionais, criando espaços qualificados de diálogo que possam reforçar relações empresariais e dinamizar a inovação (produtos, processos, gestão,...). Poderão ser lançadas três acções-piloto, cada uma abrangendo um número limitado de concelhos. Para cada uma seria contratado com uma universidade um projecto envolvendo: (i) a recolha e sistematização da problemática e inovações que a nível mundial incidem sobre os sectores mais importantes da área; (ii) a animação de uma reunião mensal aberta de empresários para discussão estruturada dos problemas; (iii) análise da viabilidade das propostas resultantes desse diálogo.

- ***Criação da figura de mecenato económico***

O objectivo é estimular o apoio de empresários e de profissionais experientes a jovens e a desempregados de longa duração na criação da sua empresa ou do seu emprego e fomentar o contributo para o desenvolvimento local.

Sem prejuízo de maior aprofundamento, pode imaginar-se o tratamento fiscal adequado das doações feitas a Associações de Desenvolvimento Local, da participação na criação de estruturas de acolhimento daquelas actividades (p.e. incubadoras de empresas ou espaços similares) ou da própria participação minoritária na nova empresa. Outra forma poderia ser a de as empresas poderem considerar, para fins fiscais, como custo majorado o apoio que quadros seus

pudessem dar àquelas empresas, quando mediado por uma Agência de Desenvolvimento Regional.

Nesta linha, as Agências de Desenvolvimento Regional deveriam poder candidatar-se à organização de acções continuadas de transmissão de experiência e ensinamentos de empresários já instalados a jovens ou desempregados de longa duração que tenham criado ou pretendam criar a sua empresa.

Fixação da população

- *Criação de um quadro de incentivos à fixação de residência no interior*

Trata-se de matéria que exige um estudo aprofundado das implicações orçamentais. Poderá passar por incentivos do tipo: (i) majoração das bonificações de juros de empréstimos para aquisição de habitação, suportadas pelo Estado; (ii) isenção de sisa; (iii) redução da taxa de IRS durante 5 anos; (iv) outros benefícios como as diversas preferências já previstas em diplomas legais. Estes incentivos seriam concedidos a todos os jovens de menos de 30 anos que adquirissem ou alugassem habitação própria e permanente e a todas as famílias que se transferissem de outra região.

Desenvolvimento rural e aproveitamento do potencial endógeno

- *Acção-piloto “Aldeias Digitais”*

Lançamento de 4 ou 5 acções-piloto, tendo em vista explorar o papel das novas tecnologias da informação e telecomunicações no desenvolvimento rural. Envolve um conjunto de parcerias para organizar a disponibilização de informação que possa interessar em meio rural. Trata-se de dotar as aldeias com um espaço de acesso aos meios informáticos necessários e de disponibilizar idênticos meios a alguns jovens (e agricultores) aderentes, dar formação e explorar as utilizações possíveis destas tecnologias, seja nas áreas do ensino ou comunicações, seja no acesso a informação técnica ou ao conhecimento de mercados.

- *Projectos-piloto “contrato de aldeia”*

A contratualização neste domínio só faz sentido a nível local, entre a Câmara Municipal, Juntas de Freguesia e Associações Locais. A Administração Central terá uma intervenção supletiva que passará muito por formas de facilitação da candidatura destes projectos aos fundos comunitários.

No entanto, numa primeira fase e no propósito de demonstração, justifica-se uma iniciativa da Administração Central neste domínio. A sua concretização poderia seguir o seguinte procedimento: (i) lançamento de um concurso dirigido a entidades não públicas para apresentação de propostas de desenvolvimento sócio-comunitário de uma aldeia em concreto; (ii) selecção pelos méritos das propostas de uma aldeia por região; (iii) celebração com a entidade proponente de um contrato para a mobilização da aldeia com vista ao surgimento de propostas para a sua revitalização.

Estará em causa uma intervenção integrada, envolvendo a qualificação dos espaços e do património, a viabilização de actividades, a "reindustrialização" da aldeia, a inovação nos equipamentos e no acesso aos serviços, a reutilização do património construído, etc. Nestes projectos-piloto o PIDDAC preveria dotações para a concretização das acções que não tivessem financiamento por outros programas.

- ***Nova geração de projectos "Centros Rurais"***

Na perspectiva de criar um instrumento de integração territorial das intervenções de desenvolvimento rural, será de iniciar os trabalhos conjuntos CCR's, DGDRural, Municípios e Associações de Desenvolvimento para uma nova geração de "Centros Rurais" a implementar no próximo período de programação, com os ajustamentos atrás referidos.

- ***Promoção dos produtos regionais de qualidade (produtos tradicionais regionais)***

Criar sítios de referência (para os residentes e viajantes) para compra de produtos regionais de qualidade. Poderia promover-se a negociação entre associações de produtores e as superfícies comerciais de grande ou média dimensão em cada região para existência nestas de um espaço destinado a produtos agro-alimentares de qualidade com origem regional.

Importa equacionar medidas que dêem garantias ao consumidor da especificidade e da qualidade dos produtos locais, como é o caso dos produtos da pecuária onde parece interessante a separação dos abates através da existência de pequenos matadouros de âmbito municipal, cuja construção e exploração poderia ser posta a concurso.

Competitividade e inovação do tecido económico

- *Preparação de um programa de promoção externa das regiões do interior, envolvendo as agências de desenvolvimento regional*

A promoção deverá orientar-se para a captação de investimentos extra-regionais e para a facilitação do acesso ao mercado das empresas regionais. Poderá partir-se de propostas das ADR para actuação neste domínio, no sentido de preparar um conjunto de actuações concertadas com vista a promover a visibilidade externa da região. Serão privilegiados alguns domínios de actuação: informação sobre a região e as condições de instalação; organização de contactos com tecidos empresariais de outras regiões; promoção de uma rede de cooperação entre empresas das cidades geminadas com cidades do interior.

Um programa como este, que poderia traduzir-se no financiamento a 75% dos planos de acções negociados com as ADR, teria também o interesse de começar a objectivar a actuação destas Agências.

- *Apoios à instalação de profissionais liberais e de empresas de serviços nas regiões do interior- estímulo à “exportação” de serviços*

Deverão ser estudados os apoios adequados à atracção de profissionais liberais. Entre esses apoios poderia haver lugar a incentivos fiscais à “exportação de serviços” para outras regiões. Por exemplo, sem prejuízo dos apoios previstos à instalação, os profissionais liberais e as empresas de serviços instaladas nas Zonas Prioritárias de Desenvolvimento Económico poderiam ter a possibilidade de deduzir à matéria colectável em IRS ou IRC uma parte (p.e. 50%) das receitas correspondentes a vendas a clientes localizados nas regiões do litoral.

- *Acesso à tecnologia*

Apesar do cuidado, como a seguir se refere, com que devem ser estudados os incentivos às empresas, no domínio do acesso à tecnologia poderiam tomar-se algumas medidas imediatas. As empresas do interior deveriam poder, através de um procedimento burocrático muito leve (simple apresentação da factura com discriminação dos serviços), ser reembolsadas de parte (digamos 50%) da despesa com serviços de consultoria e assistência tecnológica adquiridos aos Centros Tecnológicos, aos Centros de Transferência de Tecnologia ou às Universidades.

- **Rede Local de Difusão da Informação**

Importa, insistir no papel determinante da informação, começando por “democratizar” a informação sobre os diversos programas e sistemas de apoio. As Agências de Desenvolvimento Regional e as Associações de Desenvolvimento Local poderão ser a base para uma Rede Local de Difusão da Informação que, tirando partido das novas tecnologias de comunicação, constituam *guichets* especializados de colecta de informação para resposta às necessidades dos agentes locais.

Como já foi dito, apenas se deixam aqui referências gerais, devendo estas propostas serem, posteriormente, objecto de um trabalho em profundidade para a sua concretização.

4.3. A valorização dos investimentos públicos deveria ser objecto de algumas actuações prioritárias. Contribuindo também para a sua consolidação, poderá haver lugar à contratualização com as Agências de Desenvolvimento Regional de acções específicas de valorização dos investimentos públicos, com o objectivo de “pôr serviços” sobre os investimentos materiais já realizados ou em curso. Trata-se de propôr às ADR a elaboração de planos de acções para “pôr a render” aqueles investimentos públicos específicos (p.e. Aldeias Históricas, barragens, parques naturais, etc) ou áreas onde tenha havido uma forte concentração de investimentos públicos. Esses planos deverão incidir exclusivamente em medidas de carácter imaterial e nas formas de organização para desenvolver actividades e criar empregos e rendimento, acrescentando, assim, valor ao investimento já feito. A implementação desses planos de acção será avaliada e, na medida do possível, objecto de contratualização. No imediato, o Estado poderia contribuir com um montante limitado para a preparação de cada um daqueles planos, podendo todo o procedimento passar pelas CCR.

4.4. Teria, certamente, grande impacte, uma acção de sensibilização para o **tele-trabalho**. A Administração Central poderia criar um Grupo de Trabalho para estudar a possibilidade de desenvolver no seu seio o recurso ao trabalho à distância e as condições em que poderia estimular os seus funcionários a irem instalar-se nas regiões do interior.

Trata-se de uma área sobre a qual existem opiniões muito divergentes, mas onde se põem muitas esperanças para as regiões rurais menos dinâmicas.

4.5. Finalmente, uma referência aos incentivos (ajudas) às empresas.

Os incentivos são um instrumento vulgar na promoção do desenvolvimento regional. Quando convenientemente modulados em termos territoriais, podem ser factor decisivo na atracção e viabilização de novos investimentos e repercutem-se também nas condições de competitividade das empresas.

A concessão de incentivos (fiscais ou financeiros) às empresas está sujeita a regras de controlo pela Comissão Europeia, devendo o mapa das ajudas regionais (regiões elegíveis e montantes máximos de apoio) ser revisto para ser aplicável à partir de 1 de Janeiro do ano 2000. Não parece razoável tomar medidas neste domínio que não seja no quadro global daquela revisão. Trata-se de uma área em que terá de se mexer com algum cuidado.

Maior liberdade existe no que respeita aos benefícios fiscais às famílias, onde o controlo da CE não tem lugar.

Actualmente, discute-se a preferência dos incentivos em termos de incentivos fiscais ou incentivos financeiros (subsídios). Os incentivos fiscais parecem reunir a preferência das associações empresariais (provavelmente, porque lhes atribuem menor impacte sobre a concorrência). Acresce a favor dos incentivos fiscais que eles só serão aproveitados pelas empresas lucrativas, enquanto os subsídios podem ser recebidos por empresas que depois não confirmam a viabilidade, implicando, assim, a perda de recursos públicos.

Excluída a questão das perdas, os benefícios fiscais concedidos relativamente aos impostos sobre os lucros parecem ser uma má opção como instrumento de promoção do investimento numa região. São excessivamente caros face à reduzida eficácia para motivar o investimento. A reduzida eficácia resulta, essencialmente, de ser um benefício temporário, no período inicial em que os lucros são baixos, da incerteza sobre o tempo em que o mesmo vigora e do fraco impacte na taxa de rentabilidade da empresa. Os incentivos fiscais podem facilmente converter-se num prémio em vez de um estímulo. Acresce que pela via fiscal não se resolve o problema da pequena empresa confrontada com a escassez de recursos financeiros para a realização do investimento.

Trata-se de uma discussão em que não existem muitos pontos de referência e que justifica um trabalho mais aprofundado sobre o nível de incentivos necessário

a compensar as desvantagens relativas das empresas nas nossas regiões, o que poderá passar por esquemas de apoio que combinem, conforme o tipo de empresa, subsídios (a fundo perdido ou não) e benefícios fiscais concedidos em função do investimento.

Em qualquer caso, é impensável qualquer esquema de incentivos fiscais que configure ajudas ao funcionamento, que não são admitidas, em princípio, pela CE.

ANEXO

O TERRITÓRIO DO INTERIOR

Mais do que um espaço geográfico pré-definido, o Interior é, aqui, entendido como uma problemática associada, essencialmente, à baixa densidade de população, de rendimento, de centros urbanos, de actores, de uso do território, de interacções, etc

A avaliação da tradução territorial desta problemática pode ser feita a partir de diversos indicadores. O exercício a que procedemos foi classificar os concelhos do Continente com base num índice composto a partir do seguinte conjunto de indicadores:

- O índice de desenvolvimento humano (IDH) em 1991 (cálculos não publicados do DPP);
- Taxa média anual de crescimento do IDH entre 1981 e 1991;
- O Indicador per capita do Poder de Compra (INE, 1997);
- O Quociente de Localização do Poder de Compra relativamente à área (percentagem do Poder de Compra- INE, 1997 sobre a percentagem da área)
- A percentagem dos activos residentes no sector primário em 1991;
- A densidade populacional em 1991;
- A taxa de crescimento da população residente entre 1981 e 1991;
- A densidade do emprego industrial: número de empregos industriais em estabelecimentos com tpc (Quadros de Pessoal do MESS) por km² em 1994;
- A taxa de crescimento do emprego industrial em estabelecimentos com tpc entre 1989 e 1994;
- A relação população dos 10-14 anos/total dos activos, em 1991, como indicador da pressão no mercado de trabalho dos jovens que estão a chegar à idade activa;
- Percentagem de população residente com 65 e mais anos, em 1991;
- Taxa de crescimento natural da população (média 1990-1991)
- Produto Agrícola Bruto por km², 1980 (apesar da desactualização fornece uma indicação da intensidade de uso agro-florestal do território do concelho).

Com estes indicadores procurou-se medir, designadamente, níveis de vida e de rendimento, densidade de ocupação do solo, presença e peso das actividades não agrícolas, dinâmicas demográficas, estímulos à emigração. A pertinência destes indicadores para avaliar a problemática do Interior é evidente. Infelizmente, alguns indicadores têm já uma razoável desactualização, mas, porque o que nos interessa são relações estruturais, não se considerou descabida a sua utilização.

Estas variáveis foram sujeitas a uma análise em Componentes Principais, tendo sido retido como Índice o primeiro "factor". Isso significa que estamos a utilizar um índice ponderado em que os ponderadores de cada uma das variáveis não são arbitrários mas resultam do método das componentes principais. Refira-se que o método garante que o índice assim obtido minimiza a perda de informação contida no conjunto das variáveis.

A análise dos resultados levou à consideração de quatro grupos de concelhos. No mapa junto representam-se os dois grupos que se situam abaixo da média do índice.

As situações mais gravosas abrangem grande parte do Alentejo e do Norte Interior e as zonas de fronteira na região Centro. Combinam os mais baixos indicadores de desenvolvimento, com muito baixas densidades, ausência de indústria, grandes decréscimos de população e saldos fisiológicos negativos. No geral, são as áreas mais ameaçadas de "esvaziamento".

O outro grupo distingue-se apenas por uma ligeira melhoria nos índices, embora a leitura dos problemas possa ser idêntica. Corresponde a espaços marcados por uma estrutura de povoamento mais densa, a concelhos em que, pela dimensão, conta mais a realidade social e económica da sede do concelho, a áreas mais próximas do litoral ou situadas sobre eixos de comunicação e que, por tudo isso, apresentam melhores índices de desenvolvimento e têm resistido melhor ao declínio.

A ligação destes concelhos com os concelhos que já atingiram um índice superior à média nacional permite identificar eixos potenciais de desenvolvimento capazes de estruturarem o território do interior.

