

A revitalização de áreas rurais no interior português: desafios e possibilidades de integração territorial

João Fermisson

CESO I&D - Investigação e Desenvolvimento.

Rua Joaquim Agostinho, lote 22 r/c, 1750-126 LISBOA (PORTUGAL)

Tel.: +351. 217510100

Fax: +351. 217575620

e-mail: jfermisson@ceso.id.mailpac.pt

Resumo

O presente artigo visa (a) questionar os contornos do processo de desvitalização sócio-económica das áreas rurais, (b) identificar os factores e elementos que lhes conferem um carácter distintivo, funcional e valorativo num quadro de crescente urbanização e (c) equacionar a necessidade de uma nova perspectiva de entendimento deste tipo de espaços na óptica do planeamento e do desenvolvimento integrado e sustentável. Pela sua relevância específica, tentar-se-á referenciar esta problemática ao caso da extensa faixa interior do território de Portugal continental.

Palavras-chave: desenvolvimento integrado e sustentável, áreas rurais, multifuncionalidade, Programa LEADER.

Résumé

Cet article vise (a) questionner les contours du processus de dévitalisation socio-économique des aires rurales, (b) identifier les facteurs et éléments que leur apportent des caractéristiques distinctives, fonctionnelles et de valeur dans un cadre de croissante urbanisation et (c) suggérer le besoin d'adopter une nouvelle perspective de compréhension de ce genre d'aires dans l'optique de l'aménagement et du développement intégré et durable. Due à son importance spécifique cette problématique sera analysée au long de l'intérieur du territoire du Portugal.

Mots-clé: développement intégré et durable, aires rurales, multifonctions, Programme LEADER.

Abstract

This paper aims at (a) questioning about the dynamics of the process conducting to the socio-economic decay in the rural areas, (b) identifying the factors and elements that contribute to give them a distinctive, functional and valuable character in a scenario of growing urbanisation and (c) suggesting the need of a new perspective in the understanding of this type of areas according to the planning and integrated and sustainable development. Due to its specificity this problematic will be analysed in the interior areas of Portugal.

Keywords: integrated and sustainable development, rural areas, multifunction, LEADER Program.

Dinâmicas territoriais e contornos da desvitalização rural

O actual estágio de desenvolvimento do país reflecte um processo estrutural de evolução no qual se podem identificar dois grandes momentos:

- primeiro, uma fase de relativa letargia que caracterizou o período compreendido entre o segundo quartel do século XX e os anos 50/60, traduzido na opção política de manter um *país rural*;
- segundo, uma fase de acentuada transformação nas estruturas sociais, económicas e políticas do país, tendo raiz na adesão à EFTA (1958), na revolução política operada a partir de 1974 e na adesão à Comunidade Europeia (consubstanciada em 1986).

Mais que escarpelizar a natureza desta evolução, interessa aqui identificar os impactos que assumiu nos planos territorial, económico e sócio-cultural. Assim, e de modo necessariamente sintético, podemos actualmente concluir que as transformações operadas ao longo deste século se traduziram nos seguintes aspectos:

- industrialização e terciarização acelerada da estrutura económica e de emprego, com reflexos na actividade agrícola;
- forte incidência do fenómeno emigratório, com especial impacto nas áreas menos desenvolvidas do país;
- acentuada urbanização, alimentada em grande parte pelos aspectos anteriores;
- progresso nas condições de acessibilidade e mobilidade no território nacional.

Do ponto de vista das áreas rurais, que constituem a problemática central deste artigo, os impactos foram drásticos. Por um lado, podemos falar da eclosão de uma profunda

desvitalização social e económica destas áreas, fundada em processos de rápido despovoamento e de erosão da base tradicional de sustentação económica (nomeadamente das actividades agrícolas). Por outro, podemos constatar a instalação, tanto territorial como perceptual, de uma acentuada dicotomia urbano/rural, consubstanciada num processo de crescente concentração demográfica e económica em torno dos centros urbanos, com destaque para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Por fim, estes impactos traduziram-se igualmente num reforço da diferenciação existente entre a faixa litoral do país e o restante território em termos de estruturação/organização espacial, nível de urbanização e potencial demográfico e económico.

Este quadro evolutivo chama-nos a atenção para o estabelecimento de um conjunto de *tendências pesadas* cuja combinação se revela particularmente adversa para o desenvolvimento do interior do país e, em especial, das suas áreas rurais. Assim, de um modo sucinto podemos identificar aqui dois processos com fortes repercussões territoriais:

- por um lado, constata-se que a concentração das principais dinâmicas de crescimento e desenvolvimento se têm vindo a concentrar numa estreita faixa litoral, remetendo o restante território (genericamente designado de *interior*) para uma posição periférica; desta *periferização* chegar-se-á progressivamente à sua *marginalização*¹;
- por outro lado, as áreas rurais têm vindo a ser progressivamente sujeitas a uma dupla *marginalização*, isto é, marginais enquanto espaços localizados no interior do país e marginais face ao processo de concentração urbana que aí tem lugar; desta *marginalização* chegar-se-á inevitavelmente à *segregação*².

Assim, dum ponto de vista regional, podemos constatar que um dos maiores constrangimentos que afectam estas áreas rurais reside no facto de «se organizarem em torno de um sistema urbano frágil, estruturado por pequenas e médias cidades, onde se tem vindo a concentrar a população residente»³, especialmente se tivermos presente que «estes aglomerados não têm tido capacidade de se constituírem em pólos catalisadores do desenvolvimento regional, capazes de dinamizarem as áreas rurais envolventes que continuam a ser territórios economicamente débeis e socialmente frágeis»⁴. Esta constatação conduz-nos a reconhecer a inadequação da actual estrutura territorial do interior do país a qualquer perspectiva de desenvolvimento integrado e, sobretudo, sustentado.

Neste sentido, as possibilidades de desenvolvimento do interior do país passam, em definitivo, pela capacidade de identificação e mobilização dos recursos endógenos, sendo que, em nossa opinião, caberá às áreas rurais, no âmbito de um entendimento alargado do conceito de território, um papel determinante nesse processo.

¹ Sobre o significado por nós atribuído a estes conceitos consulte-se J.FERMISSON (1998).

² *Idem*.

³ T.ALVES (1999, p.1104).

⁴ *Idem*.

Os desafios de integração territorial e as novas funcionalidades das áreas rurais

Face ao exposto, compreendemos que o interior português corporiza actualmente um processo de desintegração territorial e que as áreas rurais, em particular, se debatem com dois problemas centrais na sua valorização e afirmação: por um lado, um evidente esgotamento da visão monofuncional que lhes esteve associada no passado; por outro, o risco de crescente marginalização/segregação destas áreas face às de maior dinamismo económico (designadamente os centros urbanos).

Neste sentido, qualquer visão que se pretenda realista em torno desta questão terá de começar por assumir frontalmente estes constrangimentos de partida, já que estes constituem condicionantes estruturais cuja minoração/supressão é determinante na revitalização destes espaços. Por outro lado, parece-nos igualmente claro que a problemática das áreas rurais requer uma visão integrada, o que implica considerá-las enquanto áreas abertas sujeitas a diferentes graus de densidade relacional com outras áreas. Por fim, será igualmente importante (re)equacionar qual o papel das áreas rurais no processo de desenvolvimento das regiões em que se inserem, conferindo-lhes deste modo um quadro de referência em termos estratégicos e de intervenção.

Um primeiro ponto a reter neste reequacionamento passa pelas alterações que têm vindo a ocorrer na base económica e social das áreas rurais. Esta reflexão justifica-se devido à evolução que se tem vindo a consolidar quanto aos cenários de desenvolvimento que se colocam actualmente nos estudos de desenvolvimento deste tipo de áreas, os quais convergem sistematicamente em dois aspectos: a necessidade de ultrapassar uma visão restrita da *ruralidade*, geralmente associada de modo quase exclusivo à actividade agrícola, e a necessidade de diversificação da base funcional e económica das áreas rurais, através do desenvolvimento de actividades complementares e/ou alternativas.

Podemos assim concluir pelo declínio da visão mono-sectorial das áreas rurais, à qual se contrapõe agora uma visão mais alargada, alicerçada na multi-funcionalidade que este tipo de espaços pode propiciar. Como actividades complementares e/ou alternativas têm-se destacado sobretudo as ligadas à exploração do potencial turístico, à valorização das condições paisagísticas e ambientais, à criação/consolidação de circuitos de comercialização e certificação de produtos de elevada qualidade, ao aproveitamento de potencialidades silvícolas e pastoris e ao desenvolvimento da fileira agro-industrial.

Contudo, outro aspecto relevante na análise destas transformações reside nas estruturas sócio-demográficas e culturais que caracterizam actualmente as áreas rurais, dado que no potencial humano se concentra a capacidade de iniciativa necessária para a inversão e para a construção de cenários de evolução e desenvolvimento. Assim, temos que ter presente que as áreas rurais observam, na sua generalidade, condições pouco favoráveis ao estabelecimento de novas dinâmicas, como sendo o progressivo despovoamento, o elevado grau

de envelhecimento da população, o seu reduzido grau de habilitações e qualificações, a dificuldade de acesso à informação, uma menor abertura a processos de mudança, etc.. Neste sentido, deverão ser tidas em conta as necessidades de sensibilização e requalificação das populações residentes, bem como as de geração de condições para a atracção de novas camadas sociais que diversifiquem e enriqueçam a especificidade deste tipo de espaços, reforçando a sua base de inovação, dinamização e competência local.

Por fim, assume-se ainda que estas mutações só se poderão fazer sentir de modo sustentado num quadro de qualificação ao nível de infraestruturas e equipamentos de suporte às actividades e à qualidade de vida; caso contrário, as áreas rurais continuarão a ostentar uma imagem pouco atractiva (ou mesmo repulsiva) que invalidará a geração de novas dinâmicas de base local.

Num outro plano, julgamos que as áreas rurais não poderão continuar a ser vistas de modo isolado e sectorial, mas antes como integrantes de espaços territoriais mais amplos, valorizando por isso as dimensões relacional e funcional. Esta mudança de concepção territorial deverá motivar igualmente o reequacionamento daquilo que têm sido as políticas públicas de intervenção nestas áreas, bem como das políticas urbanas (ou de cidades) e de desenvolvimento regional.

Esta última perspectiva remete-nos directamente para a necessidade de reposicionar as áreas rurais em termos locais e regionais, o que só poderá ser efectuado através da superação dos tradicionais dualismos que opõem o espaço urbano e o espaço rural, empreendendo uma noção alargada de base territorial. Assim, às áreas rurais é actualmente exigida a capacidade de integração em dinâmicas sócio-económicas que, em muitos casos, tendem cada vez mais a concentrar-se espacialmente (caso de algumas cidades de média dimensão do interior português).

Deste modo, à trajectória *marginalizante* que tem caracterizado a evolução das áreas rurais no contexto do interior do país há que contrapor estratégias realistas e exequíveis de (re)integração territorial. Esta possibilidade implicará desde logo a interpretação dos mecanismos e das tendências actuais de estruturação e organização espacial no interior português, visando atingir uma síntese do que serão os pontos possíveis de *amarração* dos territórios locais e regionais em que se inserem as áreas rurais. Um exemplo claro e elucidativo desta posição, como adiante veremos, reside numa das apostas fortes que têm caracterizado a intervenção em áreas rurais, relacionada com a actividade turística, a qual se encontra preferencialmente direccionada para *mercados urbanos*, pelo que o único cenário viável de aproveitamento desta potencialidade implica necessariamente o desenvolvimento de uma visão de complementaridade e articulação funcional, valorizando aqui as especificidades paisagísticas, ambientais e sócio-culturais deste tipo de áreas.

Contudo, mais do que associar a esta hipótese sectorial a panaceia para a revitalização das áreas rurais, interessa, para já, deixar claro que este aspecto requer como tarefa decisiva uma identificação exaustiva (e criativa) dos recursos e potencialidades portadoras de complementaridade no contexto regional em que aquelas se inserem.

Perspectivas, oportunidades e recursos para o desenvolvimento rural

Dados os contornos do cenário de desvitalização traçado, que constitui uma *tendência pesada* de difícil inversão, julgamos que qualquer esforço de definição de um quadro de desenvolvimento sustentado deve assentar, antes de mais, em factos e hipóteses realistas; caso contrário, tanto a reflexão académica como a prática do planeamento não passarão de um mero exercício descontextualizado, limitado e medíocre quanto aos resultados pretendidos. Neste sentido, encarar a problemática do desenvolvimento rural requer uma *assumpção* prévia do seu quadro de constrangimentos/ameaças e de potencialidades/oportunidades, sem a qual a definição de estratégias, políticas e instrumentos pecará por insuficiente visão estrutural.

Assim, este reequacionamento implicará, antes de mais, a capacidade de inverter algumas formas menos positivas de percepção e entendimento que se têm generalizado em torno das áreas rurais, como sendo:

- áreas com baixa densidade demográfica em processo de acelerado despovoamento;
- áreas *distantes*, traduzindo uma ideia de inacessibilidade;
- áreas com uma utilização predominantemente agro-pecuária;
- áreas com níveis de infraestruturas e equipamentos insuficientes;
- áreas com reduzidos padrões de conforto e qualidade de vida;
- áreas com níveis sócio-culturais arcaicos e estagnados.

Uma nova visão das áreas rurais deverá assim ser construída, podendo esta basear-se nos seguintes três aspectos:

- espaços de qualidade (paisagística, cultural, ambiental);
- espaços multifuncionais (conjugando actividades primárias, secundárias e terciárias);
- espaços de complementaridade (articulando-se com espaços de características distintas, nomeadamente urbanos);
- espaços de proximidade (possibilitando um acesso fácil e agradável à população cidadina).

Trata-se, no fundo, de ultrapassar a visão restrita que tem estado associada às áreas rurais. Parece-nos determinante que a (re)valorização destas áreas terá necessariamente que passar pelo seu entendimento enquanto componentes de um sistema territorial mais amplo e diversificado, dado que só nesse contexto se poderão identificar e explorar as suas características e potencialidades distintivas. Neste sentido, está em causa a superação de dualismos primários e ultrapassados em prol da crescente integração territorial destas áreas, especialmente tendo em conta os actuais processos de (re)organização espacial em curso no interi-

or do país, conducentes a uma relativa concentração nos principais centros urbanos (e, em concreto, nas chamadas cidades médias).

Um exemplo maior do que têm sido as políticas de intervenção nas áreas rurais reside no programa de iniciativa comunitária LEADER I, o qual, preconizando um conjunto de sete medidas de acção, viria a registar um investimento total de quase 17 milhões de contos (ver quadro).

Distribuição do investimento total realizado ao abrigo do Leader I

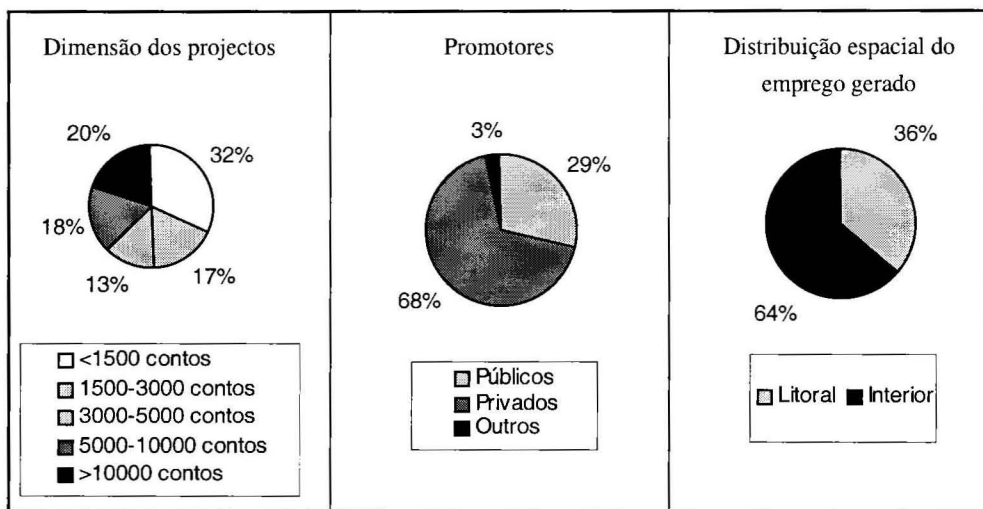
Medidas	Projectos		Investimento	
	v.a.	%	1000 esc.	%
1-Apoio técnico ao desenvolvimento rural	170	8	701,397	4
2-Formação profissional e ajudas à contratação	100	5	407,867	2
3-Turismo em espaço rural	990	46	9,428,617	56
4-PME's, artesanato e serviços de apoio	342	16	2,023,321	12
5-Valorização e comercialização de produtos locais	366	17	1,966,934	12
6-Outras medidas	160	7	794,12	5
7-Funcionamento do Grupo de Acção Rural	3	0	1,417,549	5
TOTAL	2137	100	16,739,005	100

Fonte: Comissão Nacional de Gestão do LEADER, 1995 (extraído de F.DINIZ, no prelo)

Como podemos observar, a aposta centrou-se maioritariamente no turismo em espaço rural, o qual apresentou valores maioritários quer no que toca ao nível do número de projectos apoiados (46% do total), quer quanto ao volume de investimento realizado (56%). Por outro lado, regista-se ainda que os investimentos realizados no âmbito desta medida foram responsáveis por 819 dos 947 postos de trabalho criados ao abrigo do LEADER I (isto é, 86% do total), sendo de realçar que 93% dos 990 projectos criaram um máximo de três empregos e que em 60% apenas um posto de trabalho foi criado; isto significa que o *custo médio* de cada novo posto de trabalho em áreas rurais orçou em pouco mais de 13 mil contos. Complementarmente, podem ainda identificar-se as seguintes características gerais dos projectos (ver figuras):

- ao nível dos escalões dimensionais, 1/3 dos projectos referiam-se a investimentos até 1500 contos, quase 2/3 eram inferiores a 5000 contos e 1/5 era superior a 10000 contos;
- o sector privado foi responsável por mais de 2/3 do total de projectos;
- o interior do país apresentou valores de criação de emprego superiores aos verificados no litoral.

Características gerais dos projectos apoiados pelo Leader I



Elaborado a partir de: F.DINIZ (no prelo)

Deste conjunto de dados podemos concluir, em última análise, que a natureza dos investimentos realizados está a deslocar o *centro de especialização* das áreas rurais da actividade agrícola para a actividade turística. Contudo, esta hipótese de trabalho revela-se algo preocupante, dado que estas áreas parecem não estar a conseguir ultrapassar cenários de desenvolvimento mono-sectoriais, sendo que, no caso do turismo, se está a especializar a base económica local numa actividade bastante susceptível face a conjunturas de mercado menos favoráveis; neste sentido, esta opção coloca sérias reservas na perspectiva da sustentabilidade dos processos de desenvolvimento rural.

Assim, uma primeira necessidade reside na capacidade de gestão destas áreas, o que implica estimular uma postura proactiva e empreendedora por parte dos actores e agentes. O problema de partida reside em como revitalizar estas áreas num contexto de fraca capacidade de reprodução social, cultural e económica.

Uma segunda necessidade prende-se com a necessidade de reequacionar as relações rural/urbano, procurando atingir uma visão integrada e sistémica do território. No caso do interior, estas relações têm vindo a apresentar uma evolução conducente, nalguns casos, a um processo de descolagem urbana, o qual «tem estimulado dinâmicas urbanas cada vez mais autónomas dos tradicionais *hinterlands*»⁵. Neste quadro, é pertinente colocar duas interrogações: (i) quais os impactos espaciais desta nuclearização das dinâmicas de desen-

⁵ J.FERRÃO (1997, p.31).

volvimento, e, (ii) qual a viabilidade económica dos centros urbanos *descolados* da sua envolvente local e regional?

A primeira interrogação remete-nos para o risco de desagregação e desintegração dos tecidos sócio-económicos e territoriais de base local/regional, induzindo formas de marginalização e segregação que poderão revelar um carácter de irreversibilidade eventualmente desaconselhável. Relativamente à segunda, a questão prender-se-á sobretudo com um problema de sustentabilidade económico-produtiva, isto é, que recursos deterão estes centros urbanos tradicionalmente débeis na sua estrutura funcional interna para fazer face a uma integração em lógicas de rede simultaneamente de competitividade e complementaridade? De outro modo, qual será a base de sustentação local destes centros num contexto mais amplo e concorrencial? Estas interrogações aconselham a uma postura prudente na prospectiva e nas estratégias de desenvolvimento, remetendo, uma vez mais, para a necessidade de olhar para os centros urbanos de pequena e média dimensão simultaneamente como elementos de integração territorial e de articulação inter-urbana e inter-regional, pelo que haverá que encontrar um equilíbrio dinâmico entre ambas as orientações.

Por fim (não esgotando obviamente o tema), julgamos que existe a necessidade clara de promover acções integradas e consequentes de *marketing rural*, sendo de destacar duas modalidades possíveis: acções locais (visando estimular as relações de proximidade entre cidade/campo) e acções de escala (visando estimular circuitos de mobilidade inter-local e inter-regional, como seria o caso da Rota das Aldeias Históricas de Portugal).

Notas finais

Procurou-se neste artigo proceder a um reequacionamento das áreas rurais localizadas no interior português, visando o duplo objectivo de qualificar e revitalizar estes espaços, por um lado, e de, por outro, contribuir para o reforço da sua integração territorial em dinâmicas locais e regionais, atingindo assim uma visão articulada para o desenvolvimento local e regional.

A viabilidade das considerações tecidas, que consideramos corresponder a uma visão simultaneamente optimista e realista, implica no entanto reconhecer dois aspectos cruciais: que (i) o desenvolvimento das áreas rurais só é possível num quadro de forte empreendedorismo local e que (ii) se trata, a exemplo de outros, de um processo espacialmente selectivo que deriva da disponibilidade, atractividade e capacidade de mobilização dos recursos susceptíveis de exploração/aproveitamento.

Consideramos, no entanto, ter contribuído para uma tentativa de sistematização dos binómios potencialidades/estrangulamentos e oportunidades/ameaças relativamente às áreas rurais, constituindo deste modo um suporte teórico e operativo quer para a investigação, quer (sobretudo) para a intervenção com recurso ao planeamento, às estratégias, às políticas e aos instrumentos de desenvolvimento para estas áreas.

Bibliografia

- ALVES, Teresa, Serviços e Desenvolvimento: que Oportunidades para as Áreas Rurais?, in **Emprego e Desenvolvimento**, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra, 1999, pp.1101-1111
- DINIZ, Francisco, O Turismo em Espaço Rural no LEADER I: uma Oportunidade Ganha ou uma Aposta Perdida?, in **Regiões e Cidades na União Europeia: que Futuro?**, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Braga (no prelo)
- FERRISSON, João, Periferização, Marginalização, Segregação. Que Significado em Geografia?, in **Colóquio «Geografias da Marginalidade»**, PLANIGEO/Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1998, s/p. (policopiado)
- FERRÃO, João, Reconstruir o Interior Destruindo a Interioridade, in **Perspectivas de Desenvolvimento do Interior**, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 1998, pp.87-92
- FERRÃO, João, Rede Urbana, Instrumento de Equidade, Coesão e Desenvolvimento?, in **A Política das Cidades**, Conselho Económico e Social, Lisboa, 1997, pp.21-48
- MORENO, Luís, (In)Formação e Desenvolvimento Rural no Último Quarto do Século. Contradições no Caso Algarvio, in **Actas do II Congresso da Geografia Portuguesa**, Associação Portuguesa de Geógrafos, Lisboa, 1995, pp.279-287