

Políticas Públicas em Territórios Desiguais

Maria Antónia Pires de Almeida¹

Resumo

A crise económica da última década obrigou a medidas extremas que produziram consequências na população e na atividade económica, agravadas nos territórios classificados como rurais ou de interior, face à evidente emigração, perda e envelhecimento da população e maiores taxas de desemprego. Em março de 2015 164 municípios foram mesmo declarados em risco de desertificação. A partir de uma base de dados com os programas e mensagens políticas dos 308 presidentes de câmaras eleitos em 2013, analisam-se as estratégias locais para alcançar um nível razoável de desenvolvimento sustentável, combater o despovoamento rural e as desigualdades

¹ Investigadora do CIES, Instituto Universitário de Lisboa. Doutorada em História Moderna e Contemporânea pelo ISCTE, IUL. Dois pós-doutoramentos em Ciência Política. Estuda transição política, elites, memórias, história rural e urbana, poder local. Diretora de projeto sobre História da Medicina no âmbito do contrato de investigação Ciência 2007. Autora de onze livros, artigos em revistas, capítulos de livros e mais de 100 entradas de dicionários e publicações eletrónicas. Publicou artigos nas revistas *Public Understanding of Science*, *Rural History*, *História*, *Ciências, Saúde – Manguinhos*, *Notes and Records*, *Portuguese Journal of Social Science*, *European Societies*, *Análise Social*, *AGER*, *Continuity and Change*, entre outras. Divulga regularmente o seu trabalho em conferências internacionais e seminários.

<http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=1754071740115560>.

Maria Antónia Almeida

territoriais e atrair pessoas e empresas para os seus concelhos. Avaliam-se assim as estratégias do poder local para combater estes condicionalismos e comparam-se os programas dos autarcas com a atuação do governo do Partido Socialista, que colocou em prática no início de 2017 o Programa Nacional para a Coesão Territorial.

Palavras-Chave: população, rural, municípios, governo, programas, política.

Abstract

The economic crisis of the last decade has forced extreme measures, resulting in dreadful consequences for the Portuguese population and economic activity. These were aggravated on rural territories, because of the increase in emigration, population loss, ageing and unemployment. In March 2015 there were 164 municipalities there were declared in risk of desertification. For this research a database was built with the political programs of the 308 mayors elected in 2013, which were subject to a thorough analysis, as well as the socialist government's National Programme for Territorial Cohesion (2017), aimed at promoting a more balanced territorial planning.

Keywords: population, rural, municipalities, government, manifestos, politics.

Introdução

A Constituição da República Portuguesa aprovada em 2 de abril de 1976 estabeleceu o princípio da descentralização administrativa. Desde o início do regime democrático assistimos a períodos alternados de expansão e de crise a nível económico, político e demográfico. Este último fator, porém, evoluiu sempre no sentido do inevitável fosso entre o espaço urbano no litoral e os territórios rurais do interior. E do completo desinteresse das elites políticas centrais pelo espaço rural. Mesmo os deputados eleitos pelos círculos do interior, poucos de lá originários, ao assumirem os seus lugares na Assembleia da República parecem esquecer os seus eleitores e os problemas das terras que representam, um fenómeno já retratado no século XIX por Camilo Castelo Branco n'*A Queda de um Anjo*.

Ao longo da última década Portugal assistiu a uma das suas maiores crises económicas e políticas, em resultado da crise internacional e do aumento da dívida pública, o que teve como consequência um aumento da emigração e do desemprego e um agravamento da perda e do envelhecimento da população. Tudo isto colocou o sistema político português sob grande tensão (Freire, Lisi, 2016). As medidas de austeridade impostas pela Troika e postas em prática pelo governo de coligação PSD/CDS-PP entre 2011 e 2015 impuseram reformas de redes de serviços públicos que deixaram grande parte do território português desprotegido e as populações lá residentes em sério risco e com uma considerável diminuição das suas condições de vida e recursos (Baumgarten, 2017). A responsabilidade desta situação é atribuída pela maior parte dos candidatos políticos e dos eleitores à União Europeia e os banqueiros (Teperoglou *et al*, 2014). Contudo, os resultados eleitorais de 2015, com a retirada da maioria absoluta à coligação no governo e consequente nomeação de um governo PS com apoio dos partidos de esquerda (CDU e BE),

confirmaram a insatisfação dos eleitores portugueses com o modelo económico e social aplicado pelo XIX Governo Constitucional e a atribuição de culpas aos seus responsáveis.

Os territórios classificados como rurais ou de interior já tinham sido considerados casos especiais em várias legislaturas, face à evidente emigração, perda e envelhecimento da população e maiores taxas de desemprego. Em março de 2015 164 municípios foram declarados em risco de desertificação.

A partir de uma base de dados com os programas e mensagens políticas dos 308 presidentes de câmaras eleitos em 2013, analisam-se as estratégias locais para alcançar um nível razoável de desenvolvimento sustentável, combater o despovoamento rural e as desigualdades territoriais e atrair pessoas e empresas para os seus concelhos. Avaliam-se assim as estratégias do poder local para combater estes condicionalismos e comparam-se os programas dos autarcas com a atuação do governo do Partido Socialista, que colocou em prática no início de 2017 o Programa Nacional para a Coesão Territorial a partir do trabalho realizado pela Unidade de Missão para a Valorização do Interior.

Pretende-se assim contribuir para o debate sobre as questões: O que resta das regiões do interior e quais as abordagens dos poderes local e central para resolver os seus problemas? A mudança do governo e das políticas territoriais poderá contribuir para a diminuição do fenómeno do despovoamento rural e das desigualdades territoriais? O tempo de uma legislatura será suficiente? Qual a contribuição dos municípios e dos seus representantes eleitos para o desenvolvimento sustentável dos seus territórios?

Considerando que os territórios rurais portugueses perderam 12% da sua população entre 2001 e 2011, de acordo com o Recenseamento Geral da População; que 110.000 pessoas emigraram

em 2013² e que mais de 20% da população portuguesa (quase 2.3 milhões de pessoas) residia no estrangeiro em 2013, quais as melhores políticas públicas para reverter esta tendência?

A análise da base de dados dos eleitos locais foi complementada com a apreciação do Programa Nacional para a Coesão Territorial aprovado em 2016 com o objetivo de procurar urgentemente “soluções que contrariem uma trajetória insustentável” e “afirmar pela positiva o interior do país, impondo-se políticas públicas orientadas para este fim”³. Por todo o país, em particular nas zonas rurais, verifica-se a necessidade de atrair pessoas e investimento. Os representantes locais eleitos e os grupos com interesses económicos nestes territórios passam a mensagem da necessidade de medidas para impedir a emigração, especialmente dos jovens, e de promover o retorno das populações às zonas rurais como local de residência permanente, e não apenas de lazer, num apelo explícito a um movimento de “contra-urbanização” (Halfacree, 2014).

Este artigo descreve a situação demográfica portuguesa e compara as estratégias de atração dos municípios rurais e urbanos com as políticas públicas do governo central para as zonas mais desprivilegiadas. Os resultados estão longe de estar à vista, mas a própria elaboração de um plano nacional para combater as desigualdades territoriais em 2016 já evidenciou uma mudança de paradigma em relação ao governo anterior (2011-2015) e introduziu um discurso de esperança para as regiões do interior, se bem que o tempo de uma legislatura nunca seja suficiente para que qualquer

² Os seus destinos principais foram o Reino Unido (30.121), a Suíça (20.039), a França (18.000) e Alemanha (11.401), *Observador*, 12/05/2015, <http://observador.pt/2015/03/20/portugueses-sao-dos-emigram-na-europa/>.

³ <http://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-.aspx>.

destas soluções seja viável ou suficiente para sequer introduzir soluções para problemas tão complexos e de raiz histórica tão profunda.

1. Municípios e questão agrária em Portugal: contexto histórico e demográfico

Os concelhos em Portugal têm uma tradição de autonomia que vem dos tempos medievais (Oliveira, 1996). As elites locais exerceram e mantiveram o seu poder durante séculos, atuando em áreas que o poder central não alcançava (Almeida, 1997, Almeida, 2013a). O seu processo de seleção sofreu uma evolução ao longo do século XX: desde a Monarquia à Primeira República (1910-1926) os presidentes das câmaras e os vereadores eram eleitos; no Estado Novo passaram a ser nomeados pelo Ministério do Interior, sob proposta do Governador Civil; e com o Regime Democrático, a partir de 1976 passaram a ser eleitos, pela primeira vez por sufrágio universal (Almeida, 2013b). A Constituição da República Portuguesa de 1976 estabeleceu a descentralização administrativa e a autonomia política, legislativa e financeira das câmaras e juntas de freguesia. Com a Democracia assistiu-se ao alargamento dos direitos e oportunidades dos cidadãos e a sua capacidade para influenciar e participar no processo de decisão política local. Na realidade, o poder local tem um alto grau de dependência em relação ao poder central, sobretudo no que diz respeito ao financiamento, o que revela que o processo de descentralização está incompleto e que Portugal ainda é um país centralista e burocrático (Allegretti, Dias, 2015). A autonomia local manifesta-se sobretudo nas questões práticas da gestão do orçamento e da construção.

O mundo rural português tem uma longa história de exigência de fornecimento alimentar aos centros urbanos, sem nunca ter cumprido plenamente esse objetivo e sempre com enormes carências de mão de obra para as necessidades do trabalho em causa. Desde a primeira dinastia foram emitidas leis para obrigar à fixação das populações nos territórios rurais e nas atividades agrícolas. Os argumentos usados ao longo dos séculos incidiram sobre a defesa e a ocupação militar do país e sobre a autossuficiência alimentar, ambos considerados fundamentais para a independência do Estado. A isto somou-se a convicção de que a terra, sobretudo a alentejana, tem recursos inesgotáveis que sempre foram mal aproveitados, o que acompanhou várias gerações de autores, chegando aos finais do século XX quase intacta (Almeida, 2016). Ainda no século XX assistiram-se a duas tentativas de aumentar a população rural e de incrementar a atividade agrícola, especificamente no Alentejo: as Campanhas do Trigo no final dos anos vinte e início dos trinta, e a Reforma Agrária em 1975. Contudo, uma série de fatores de enorme peso foram introduzidos na segunda metade do século e que resultaram na migração massiva das áreas rurais para as urbanas e para o estrangeiro: industrialização e grandes obras em Lisboa e sua atual área metropolitana atraíram os trabalhadores rurais para empregos mais estáveis e com melhores salários; obras de construção de barragens e introdução de indústria de transformação de produtos agrícolas, com por exemplo o tomate e os laticínios; mecanização da agricultura. Uma vez que os salários agrícolas aumentaram mais que os fatores de produção ligados à mecanização, nomeadamente as máquinas agrícolas e o gasóleo, além das sementes, herbicidas e adubos, rapidamente os homens foram substituídos pelas máquinas, as quais do ponto de vista económico se tornaram muito mais atraentes (Almeida, 2016).

Nos países europeus em reconstrução depois da Segunda Guerra Mundial a necessidade de mão de obra levou, por exemplo, mais de um milhão de portugueses para Paris e arredores. Mas a França não foi o único país de destino nesta época. No final da década de sessenta os trabalhadores rurais já tinham sido maioritariamente substituídos por máquinas e as estatísticas já mostravam a enorme transição demográfica do interior rural para o litoral urbano.

Com a entrada de Portugal na CEE (Comunidade Económica Europeia, atual União Europeia), a agricultura portuguesa foi inserida na PAC – Política Agrícola Comum, o que afastou ainda mais mão de obra da agricultura. A introdução de subsídios para a especialização da agricultura e para o *set aside* veio alterar definitivamente o paradigma rural português. Assistiu-se a uma maior concentração das explorações e ao aumento da monocultura intensiva, atribuíram-se fundos para turismo rural e intensificou-se o abandono das pequenas propriedades. A consequência direta foi o despovoamento praticamente definitivo dos campos e o envelhecimento das populações rurais. Sem dúvida que a livre circulação de produtos tornou mais barato comprá-los ao estrangeiro. Consumir produtos locais tornou-se um luxo a que poucos têm acesso.

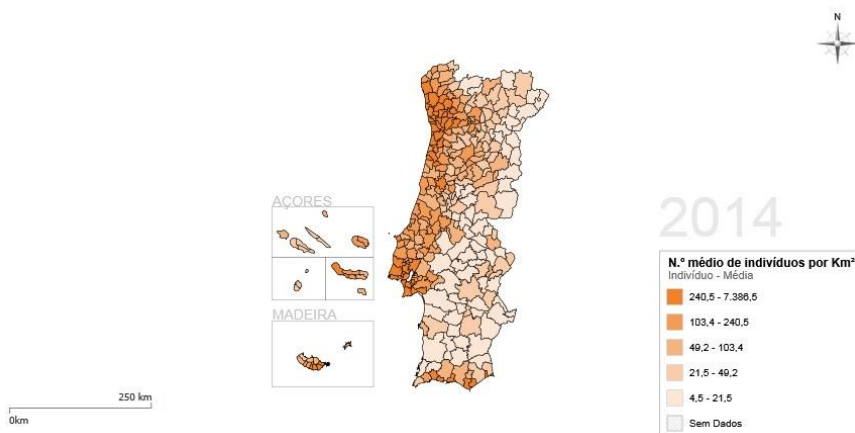
O panorama demográfico do território português caracteriza-se atualmente por diferenças acentuadas entre os espaços urbanos do litoral e os rurais do interior. Por exemplo, os municípios variam entre meio milhão de residentes em Lisboa em 2011 (uma enorme diminuição dos 800.000 em 1960) e 430 pessoas no Corvo, nos Açores⁴; 115 concelhos (37%) têm menos de 10.000 habitantes e apenas 24 (7,8%) têm mais de 100.000. A perda de população dos municípios rurais parece já ser irreversível, uma vez que estas regiões perderam toda a sua vitalidade demográfica e económica. Comparando o censo de 2011 com o de 1960, 53 municípios de regiões do interior, quatro deles nos Açores e dois na

⁴ www.ine.pt.

Madeira, ficaram reduzidos a menos de metade dos seus habitantes. Em 1960 estes municípios já apresentavam baixas densidades demográficas: tinham uma média de 15.308 habitantes; em 2011 essa média baixou para 6.400. O Alentejo apresenta-se como o paradigma deste enorme despovoamento: ocupando 41% do território português, em 2011 tinha apenas 7% da população total do país. O despovoamento é habitualmente acompanhado pelo envelhecimento: por cada 100 jovens, o Alentejo tem uma média de 186,5 idosos. Em Avis ou Nisa esta média é de 300 e 379 idosos respetivamente.

No extremo oposto, 30 municípios aumentaram a sua população em mais de 80% nestas cinco décadas: 21 dos quais para mais do dobro, cinco para mais do triplo, e o Seixal aumentou 673%. Enquanto Lisboa perdeu 31,7% da sua população e o Porto 21,7%, os seus concelhos limítrofes, agora parte integrante das suas áreas metropolitanas, cresceram significativamente, tal como algumas cidades com grande peso da industrialização, como Braga e a Marinha Grande.

Figura 1: Densidade populacional dos municípios portugueses: número médio de indivíduos por quilómetro quadrado, 2014.



Fonte: Pordata, <http://www.pordata.pt/Municipios/Densidade+populacional-452>.

Figura 2: Mapa da zona classificada como território do interior.



Fonte: Programa Nacional para a Coesão Territorial – Implementação, Acompanhamento e Monitorização, p. 32: <http://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-implementacao-acompanhamento-e-monitorizacao-pdf.aspx>.

Nos mapas das figuras 1 e 2 somos confrontados com a dimensão do problema: apenas 33,3% da população portuguesa reside nas zonas rurais, periféricas e marginais que ocupam 81,4% do território.

A situação de fragilidade destes territórios e das populações lá residentes foi agravada pela atuação do Governo PSD/CDS-PP (2011-2015) que, ultrapassando as medidas de austeridade impostas pela Troika, fechou serviços públicos como escolas, postos de correio e tribunais e diminuiu o número de freguesias⁵. O aumento das

⁵ A. Pereira, M. Cardoso, “Governo desafiado a reabrir parte do Portugal que fechou nos últimos cinco anos”, *Público*, 20/10/2016,

desigualdades, especialmente no acesso a serviços públicos, entre as metrópoles economicamente dinâmicas e as pequenas cidades e zonas rurais em plena depressão potenciam os problemas de estrutura do território e revelam a crise do Estado Providência (Rosanvallon, 2011). E constituem verdadeiros atentados aos princípios constitucionais da coesão económica, social e territorial, do planeamento do território e do desenvolvimento sustentado (Constituição da República Portuguesa, revisão de 1997, artigos 7º, 9º e 66º), assim como às prioridades estabelecidas pela União Europeia de explorar as condições para o crescimento sustentável das áreas rurais (AA.VV., 2016). A revisão constitucional de 1997 definiu a tendência de Portugal na direção de políticas territoriais explícitas (Ferrão, 2016), que foram totalmente ignoradas pelo Governo Social-Democrata. O qual, porém, não deixou de considerar, ainda em 2015, que 164 municípios se encontravam em risco de desertificação e a necessitar de “cuidados especiais” devido à baixa densidade populacional⁶. Estes concelhos poderão beneficiar de condições especiais de acesso a fundos estruturais europeus até 2020⁷. Os projetos apresentados deverão privilegiar a valorização dos produtos locais, uma tendência que se encontra em todos os discursos políticos dos presidentes das câmaras.

<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/governo-desafiado-a-reabrir-o-portugal-que-fechou-nos-ultimos-cinco-anos-1748077>.

⁶ Manuel Carvalho, “Governo aprova a lista dos 164 municípios com direito a cuidados especiais”, *Público*, 28/03/2015, <http://www.publico.pt/economia/noticia/governo-define-a-lista-dos-164-municipios-com-direito-a-cuidados-especiais-1690606>.

⁷ O Programa “Alentejo 2020” recebeu candidaturas para investimentos no valor de 43,5 milhões de Euros, *Visão*, 25/06/2015, <http://visao.sapo.pt/alentejo-2020-analisa-candidaturas-para-investimentos-de-435-milhoes-de-euros=f823799#ixzz3e9v5d3ud>. No norte, a Área Metropolitana do Porto candidatou-se a 129 milhões de euros, dos quais 57 milhões de euros para projetos de educação e inclusão social, <http://visao.sapo.pt/autarcas-do-norte-revoltados-com-veba-atribuida-pela-ccdr-n-para-projetos-2020=f823794#ixzz3e9vrLWmC>.

Com o despovoamento, grande parte da paisagem agrária foi transformada em espaços de lazer, de turismo e de conservação da natureza além de lhe ser atribuído um papel pedagógico para o público juvenil (Eusébio *et al*, 2017), onde as pessoas se deslocam para consumir o ar despoluído, as tradições e o património. Numa estratégia integrada de desenvolvimento do turismo rural, a criatividade cultural torna-se uma necessidade e os promotores das empresas turísticas exploram todos os recursos que têm à sua disposição (Jesus, Kastenholz, Figueiredo, 2012; Carvalho, Lima, Kastenholz, 2014; Kastenholz, Figueiredo, 2014). Em resumo, a função utilitária do meio rural como fornecedor de matérias-primas e alimentos foi substituída por local de diversão para as populações urbanas experimentarem estilos de vida alternativos. Este é o discurso habitual associado a zonas rurais que se encontra, por exemplo, nos panfletos turísticos e na publicidade, e que também está presente nas imagens e representações que as pessoas da cidade usam para os descrever⁸. Estas novas representações sociais do rural são também reproduzidas nas políticas públicas, tanto locais como centrais, para atrair novos residentes e turistas.

1. Programas políticos do poder local e estratégias de atração

Considerando que a liderança efetiva é um elemento chave para gerir situações de crise (Cepiku, Mussari, Giordano, 2016), as elites locais são essenciais para promover o desenvolvimento local, a ocupação dos territórios e o aumento da capacidade de produção, ao

⁸ Rural Matters Project, <http://ruralmatters.web.ua.pt/?lang=en>. Daniel Amaral, *Vozes e Olhares sobre o Rural*, 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=zteW5ieSfzk&feature=youtu.be>.

criar as condições para estimular as atividades económicas e a criação de emprego. Os espaços rurais não são todos iguais e os seus habitantes e representantes locais são os mais qualificados para escolher e colocar em prática as políticas mais adequadas para os problemas particulares que atingem os respetivos concelhos.

Para esta investigação construí uma base de dados com os currículos, percursos políticos e programas eleitorais dos 308 presidentes de câmara eleitos em 2013. Infelizmente para a questão da transparência, muitos destes representantes eleitos ainda não se aperceberam da importância e da necessidade de publicar estes dados para conhecimento dos seus eleitores. Nas 308 câmaras consegui acesso a apenas 52,3% dos currículos dos presidentes nos sites (mais 2,9% muito incompletos) e a 209 programas eleitorais ou, na falta destes, às mensagens nos *sites* das câmaras e discursos de tomada de posse (67,9%).

A análise dos programas e conteúdos dos manifestos políticos tem sido realizada a nível do poder central na Europa (Klingemann, Hofferbert, Budge, 1994; Budge, 2001; Klingemann, 2006; Volkens, 2010) e em Portugal (Belchior *et al*, 2015). Para o poder local em Portugal este tema foi introduzido no artigo “Territorial inequalities: depopulation and local development policies in the Portuguese rural world” (Almeida, 2017a), cujos principais resultados se resumem nas seguintes linhas.

Após décadas de investimento em infraestruturas e parques industriais, com uso intensivo de fundos europeus, os representantes políticos locais alteraram os seus critérios para atrair investimentos e assegurar a sua eleição e reeleição para os cargos autárquicos. Tendo em conta as referidas alterações nas áreas rurais e a profunda crise provocada pelo desinvestimento industrial e a deslocação de muitas empresas para mercados não regulados, o que aumentou o

desemprego e o despovoamento, por todo o país os maiores investimentos passaram a verificar-se nas áreas dos serviços e das atividades ligadas ao turismo. Particularmente na zonas onde a agricultura deixou de ser a atividade principal, foi necessário inventar novas atividades para as pessoas e para a economia local. E o respetivo património passou a ser um bem que é publicitado e vendido, juntamente com a paisagem, o artesanato e o ambiente limpo e despoluído.

Nas mensagens e programas políticos da maioria dos presidentes das câmaras encontra-se a exigência de maior autonomia e descentralização administrativa. Coesão social, desenvolvimento sustentável, recursos, património e oportunidades são os termos usados com maior frequência, distinguindo-se as mensagens para concelhos urbanos e rurais. Para os presidentes de câmara de grandes cidades, os grandes temas em 2013 foram as redes, a internacionalização, o emprego e a reconstrução urbana. Já nas câmaras rurais, as principais preocupações foram as estratégias de atração para pessoas e empresas. Os emigrantes nunca são esquecidos como potenciais fontes de investimento. E os festivais de verão e os produtos locais estão sempre presentes nos discursos, assim como a educação dos mais jovens e a respetiva formação profissional para que estes não abandonem o concelho. Todos os recursos locais parecem ter sido transformados em património. A internacionalização dos produtos locais e as certificações como património regional ou mesmo da UNESCO, assim como a redescoberta do artesanato para estimular a produção e o emprego, com a adjetivação obrigatória da qualidade e da tradição, tudo tem sido usado para vender a paisagem e o meio rural.

O património adquiriu novas definições e tipologias: pode ser natural ou construído, material ou imaterial, e pode incluir pessoas, paisagem, gastronomia e até as ondas e o ar. As

certificações regionais ou internacionais contribuem para produzir marcas e até mesmo para apresentar o próprio país como uma marca reconhecida internacionalmente. As políticas públicas que as promovem emergem como resposta às pressões da economia globalizada e cuja formulação se centra na identificação das vantagens competitivas do país, projetadas mundialmente através de uma imagem com a qual se pretende diferenciar o país face aos concorrentes e atrair mais-valias (Quintela, 2017).

Ao criar incentivos para a instalação de indústrias em zonas rurais e para a criação de novos empregos, os municípios portugueses estão a seguir as diretivas europeias que implicam o envolvimento do sector privado e o incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias que ajudem a atingir objetivos de produção primária sustentável, descritas no modelo de inovação interativa, apoiado no Horizonte 2020 e na Política Agrícola Comum (AA.VV., 2016). Tendo em conta esta realidade e apesar do claro o objetivo de atrair pessoas e empresas, a maior parte dos programas políticos dos autarcas dos meios rurais revelam um cuidado especial com os produtores locais, a precisar de proteção num ambiente hostil de agricultura globalizada. Os pequenos produtores têm um papel importante na preservação da paisagem e na revitalização das tradições, que são fundamentais para atrair turistas e potenciais novos residentes. Há múltiplos exemplos de estratégias de atração dirigidas a estes grupos nos programas dos municípios rurais, focados principalmente em políticas de incentivo às famílias, ao aumento da natalidade e ao apoio às crianças, ao cuidado com os idosos, ao turismo e ao lazer, entre outras como a educação, formação de jovens e participação cívica. Os mais bem-sucedidos presidentes de câmara em termos de popularidade e critérios de reeleição têm características muito semelhantes: são líderes fortes, com laços bem estabelecidos com a comunidade local e afinidades culturais com os seus eleitores.

A atividades de lazer e turismo também são um tema central nos programas políticos, pois podem atrair investimento e fornecer algum rendimento aos empresários locais, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável dos destinos rurais (Eusébio, Kastenholz, Breda, 2016). Contudo, grande parte do retorno acaba por ser sazonal, incentivado por festivais de verão e pelas férias dos emigrantes, o que não gera rendimentos suficientes para uma permanência dos empreendimentos locais.

Não obstante as estratégias de atração descritas, o mais eficaz meio para convencer as populações a permanecerem nos meios rurais ou a mudarem para lá a sua residência é o investimento na indústria e nos serviços para a criação de empregos, já que a agricultura não oferece uma solução a longo prazo: a produção intensiva e altamente especializada de frutas e legumes, vinho e azeite, praticada em zonas específicas do território, usa trabalhadores sazonais e precários, geralmente de fora da região, o que aliás obedece à tradição secular do trabalho no campo em Portugal. O exemplo da freguesia de São Teotónio, no concelho de Odemira, vem confirmar essa tendência: três mil de hectares de estufas de frutos vermelhos atraíram cerca de 40.000 trabalhadores temporários de mais de vinte nacionalidades, dos quais apenas 3.500 têm estatuto de residente e trabalharam oficialmente. A respetiva câmara municipal criou uma Comissão Municipal do Imigrante e elaborou um Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes, trabalhando com organismos locais”, mas sem conseguir atingir todos os casos resultantes da sazonalidade do trabalho⁹. Contudo, já é significativa a atração de novos trabalhadores para esta atividade, o que certamente revitalizou a economia do

⁹ Luís Pedro Cabral, “Frutos da diversidade”, *Visão*, 05/10/2017, <http://visao.sapo.pt/actualidade/sociedade/2017-10-28-A-escola-da-diversidade-em-Odemira>.

concelho, quando, na maior parte das vinhas e olivais espalhados pelo país os trabalhadores permanentes são em quantidades muito reduzidas.

Em paralelo, a agricultura de subsistência praticada em hortas e pequenas propriedades não passa de um complemento a outras atividades e a situações de reforma ou desemprego, em prática num mundo rural depois da agricultura (Baptista, 2006, 2010). Torna-se assim essencial que os governos centrais apliquem políticas públicas de longo prazo para corrigir estas desigualdades. Estas podem ser explícitas, tal como políticas agrícolas ou de transportes, que influenciam a organização do território, ou sectoriais, com incidência no emprego, na educação, saúde ou outras.

Em simultâneo, o poder local é o nível de governo mais adequado para o fornecimento de serviços públicos, especialmente em áreas tão sensíveis como os o cuidado aos idosos, a gestão da educação e a colocação em prática de estratégias de atração para aumentar o investimento, o emprego, o turismo e estimular o aumento demográfico, com políticas orientadas para a família. Justificam-se assim as exigências de maior descentralização e autonomia financeira por parte dos autarcas eleitos.

2. Políticas públicas para as zonas rurais

Até aos anos 70 do século XX as zonas rurais foram representadas nos programas do governo como áreas de produção. A Lei Barreto, de 1977 (Lei 77/77, de 29 de setembro), numa tentativa de aproximação da agricultura portuguesa ao contexto europeu, estabeleceu novas intenções: estimular a ligação entre os agricultores e a comunidade em que estão integrados; a melhoria das condições de trabalho na agricultura e da situação económica, social e cultural dos

trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores; a proteção dos recursos naturais e aumento da fertilidade dos solos; a intensificação, modernização e diversificação da agricultura; a promoção do associativismo na agricultura; o fomento das zonas florestais e a conciliação da produção de matérias-primas, a caça e pesca e a silvo-pastorícia em esquemas de economia integrada. A este discurso acrescenta-se o objetivo do “crescimento económico (que deveria) pautar-se pela otimização de aproveitamento dos recursos e não pelo esgotamento destes”, o que se integrou na crítica direta aos excessos da Reforma Agrária, na qual o Ministro da Agricultura António Barreto defendeu a “necessidade de preservar o fundo de fertilidade e o equilíbrio ecológico como barreira a antepor contra qualquer desenfreada extensificação de culturas desgastantes”. Pretendia-se assim entrar numa era de “ordenamento cultural e ecológico visando o melhor aproveitamento dos recursos nacionais e uma adequação dos cultivos às regiões, à ecologia e aos solos” e de dinamização da extensão rural e regionalização dos serviços, o que condiz com os objetivos mais tarde desenvolvidos a nível da Comunidade Económica Europeia no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) e que António Barreto resumiu em 1977 com as seguintes palavras: “o objetivo fundamental desta política agrícola (é) o da consolidação de uma sociedade rural modernizada, concretizando-se num tecido social complexo e diversificado”¹⁰.

Como resposta, o deputado Veiga de Oliveira do PCP contestou a nova lei com a perspetiva de “abandono de grande quantidade de terras férteis de sequeiro e regadio e à sua transformação em pousios e coutadas, aramados, mato, etc.”¹¹, o que não ficou longe da situação

¹⁰ Discurso de António Barreto, *Diário da Assembleia da República*, 19/7/1977.

¹¹ Discurso de Veiga de Oliveira, *Diário da Assembleia da República*, 20/7/1977.

que se veio a verificar no Alentejo com a integração europeia (Almeida, 2006). Michel Drain chamou a isto uma sequela do sistema latifundiário (Drain, 1980), mas no caso português foi uma consequência nítida da Política Agrícola Comum com a sua componente de desinvestimento nas culturas tradicionais e de proteção a áreas específicas, e da integração da agricultura europeia num contexto mundial que obriga à especialização e à eficiência económica em detrimento da questão social nos meios rurais.

Desde o *Relatório Brundtland* (AA.VV., 1989), novos conceitos como paisagem, ambiente, multifuncionalidade da agricultura, biodiversidade, etc., entraram na linguagem teórica e prática, procurando adequação às diversas realidades regionais que caracterizam o mundo rural português e europeu, sobretudo desde a Reforma da PAC de 1992, na qual a tónica foi colocada nas novas funções para o meio rural: espaço de lazer e de reserva natural, no qual a manutenção da população agrícola dependerá fortemente das ajudas dos subsídios da PAC destinados aos agricultores que se limitam à função de “jardineiros da natureza” (Baptista, 1993), ou seja, que não dirigem a sua produção para o mercado, e aos que aceitam um subsídio em troca da cessação da atividade agrícola.

Mais recentemente novos conceitos emergiram, como território e multifunção (Wilson, 2007). Não obstante a agricultura ainda ser considerada estrutural, o campo é cada vez mais entendido como um repositório de valores culturais tradicionais e de recursos naturais que necessitam de ser preservados (Carneiro *et al*, 2015, Silva *et al*, 2016). A análise dos programas dos partidos para as eleições legislativas de 2015 revela as principais linhas comuns e palavras-chave dos projetos de políticas públicas para as zonas rurais: território, descentralização e maior autonomia financeira para os municípios. No ponto sobre “Território” do programa do Partido Socialista atualmente no governo

promete-se tirar “partido de todas as suas potencialidades, promovendo um desenvolvimento económico equilibrado, harmonioso e ecologicamente sustentável, mediante um aproveitamento racional dos nossos recursos endógenos. Para tal, haverá que conjugar atividades e ofícios tradicionais com as novas possibilidades abertas pelos avanços da técnica, as descobertas da ciência e os influxos da inovação e do conhecimento, mas sempre com respeito pela diversidade e riqueza natural do nosso território”¹². Estes foram os mesmos conceitos usados pela maior parte dos candidatos às eleições autárquicas de 2013.

Depois do governo Social-Democrata ter colocado em prática medidas centralizadoras para responder e ultrapassar as imposições de austeridade, o atual governo Socialista assumiu uma atitude de responsabilização perante os seus eleitores e os programas eleitorais com os quais se comprometeu (Freire, Lisi, 2016), assim como com a Constituição Portuguesa e as diretivas europeias. Comprometeu-se assim a reverter a tendência do governo anterior e a promover políticas destinadas a melhorar a descentralização administrativa e a coesão económica, social e territorial, com planos estratégicos para as regiões do interior. Nas palavras do Primeiro-Ministro António Costa, para lutar contra as “derivas populacionais” e as “descrenças da abstenção” (Freire, 2017), em dezembro de 2015 foi nomeada uma Unidade de Missão para a Valorização do Interior com os objetivos de “criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial bem como promover medidas de desenvolvimento do território do interior de natureza interministerial”¹³. As palavras-

¹² Programa do Partido Socialista para as Eleições Legislativas de 2015: http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/programa_eleitoral-PS-legislativas2015.pdf.

¹³ Criada pelo Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17/12/2015, objetivos publicados no *Diário da República*, 1ª série, n. 15, 22/01/2016.

chave do programa aprovado em 20 de outubro de 2016 são as seguintes: mercado ibérico, capacidade produtiva, infraestruturas, mão de obra, recursos únicos e saberes artesanais que estão subaproveitados. E os objetivos principais: promover o planeamento territorial equilibrado, envelhecimento com qualidade, inovação da base económica, capital territorial, cooperação transfronteiriça, relação rural-urbana, acessibilidade digital, atratividade territorial, abordagens, redes e participação¹⁴. A agricultura definitivamente foi afastada dos objetivos principais de produção nestas áreas. E, em suma, o fator mais inovador deste programa é a própria existência de um programa, o que reflete uma mudança nas políticas dos governos portugueses para as regiões do interior.

O programa apresenta 164 medidas destinadas a promover um planeamento territorial mais equilibrado e pretende atingir os concelhos demograficamente frágeis, com economias fracas e pouco diversificadas e com altas taxas de desemprego, fracos centros urbanos, envolvimento institucional e participação dos cidadãos. Para resolver tais fragilidades as principais ações centram-se nos seguintes fatores transversais a todas as áreas de governação: um ordenamento do território equilibrado; estimular o desenvolvimento em rede; criar parcerias urbano-rurais; promover coligações entre cidades médias; lançar projetos apoiados por instituições científicas e de produção de conhecimento; intensificar a cooperação transfronteiriça; repovoar e redinamizar os territórios de baixa densidade. Com cinco intervenções estruturadas num território do interior mais coeso, competitivo, sustentável, conectado e colaborativo, o programa identifica as condições necessárias à prossecução de várias medidas e objetivos fixados no programa do Governo, nomeadamente: a

¹⁴ <http://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-.aspx>.

valorização dos espaços de produção; a constituição de plataformas regionais para empregabilidade; o intercâmbio de conhecimento aplicado entre os centros de I&DT e as comunidades rurais; a valorização e promoção dos produtos regionais; o incentivo à fixação e atração de jovens; fomento da produção e do emprego nos territórios de fronteira.

Para além do desemprego de longa duração, um dos temas mais problemáticos para a questão do despovoamento tem sido a falta de serviços públicos às populações em meio rural, especialmente nas áreas da saúde, educação, justiça e até os correios e a cobertura de televisão e internet. Este programa promove um aumento de 40% nos salários dos médicos colocados nas regiões do interior¹⁵, ajuda financeira aos desempregados que vão para lá viver e trabalhar, assim como incentivos fiscais para os empresários que desloquem as suas empresas¹⁶. Outra medida foi a reabertura em janeiro de 2017 de vinte tribunais que tinham sido encerrados em 2014 devido à

¹⁵ Carla Sofia Luz, “Médicos no interior vão ganhar mil euros a mais”, *Jornal de Notícias*, 30/09/2016, <http://www.jn.pt/nacional/interior/medicos-no-interior-vaoganhar-mil-euros-a-mais-5416449.html#ixzz4LiqrHa6x>. Contudo, é difícil convencer os médicos a deslocar-se para as regiões do interior a há muitos lugares ainda por preencher: Pereira, Ana Cristina, “Não podemos obrigar os médicos a ir, não é?”, *Público*, 30/12/2016, <https://www.publico.pt/2016/12/30/sociedade/noticia/nao-podemos-obrigar-os-medicos-a-ir-nao-e-1755750>.

¹⁶ “Os empresários que decidam fixar-se no interior beneficiarão de isenção em sede de IRC”, Carla Sofia Luz, “Governo paga a desempregados que trabalharem no interior”, *Jornal de Notícias*, 24/09/2016, <http://www.jn.pt/nacional/interior/desempregados-terao-apoio-para-viver-no-interior-5406334.html>; “Vieira da Silva confirma apoio para quem quiser ir trabalhar para o interior”, *Sic Notícias*, 24/09/2016, <http://sicnoticias.sapo.pt/economia/2016-09-24-Vieira-da-Silva-confirma-apoio-para-quem-quiser-ir-trabalhar-para-o-interior>.

reorganização do mapa judiciário¹⁷. A questão da educação tem sido mais complexa, uma vez que foi permitida a reabertura de algumas escolas com turmas mais pequenas, mas para tal seria necessário contratar mais professores, o que não se tem verificado. As escolas profissionais são mencionadas no programa como um importante fator de desenvolvimento local e fixação dos jovens, assim como as universidades e institutos politécnicos, os quais já mostraram a sua eficácia no estímulo ao aumento demográfico de algumas cidades do interior, como Évora, Covilhã ou Vila Real (Alves, 2015).

O turismo e o património são também aspetos desenvolvidos no programa, em especial as questões das marcas, dos certificados, do *wifi* nos centros históricos e da criação de uma plataforma digital que permita aumentar a visibilidade e uso do património, natural, cultural e outros. Está previsto um apoio aos processos migratórios, um projeto com algumas semelhanças ao que existe em Auvergne, em França¹⁸.

Em resumo, com exceção de algumas novidades, a maioria dos temas referidos repete os projetos já enunciados nos programas dos autarcas eleitos 2013 e seus antecessores. As relações fronteiriças

¹⁷ “Vão reabrir portas 20 tribunais que foram extintos com a reforma do mapa judiciário”, *Público*, 02/01/2017, <https://www.publico.pt/2017/01/02/politica/noticia/vinte-tribunais-extintos-com-a-reforma-do-mapa-judiciario-va-reabrir-portas-1756761>. “Vinte tribunais extintos com a reforma do mapa judiciário reabrem portas esta segunda-feira”, *Observador*, 02/01/2017, <http://observador.pt/2017/01/02/vinte-tribunais-extintos-com-a-reforma-do-mapa-judiciario-reabrem-portas-esta-segunda-feira/>.

¹⁸ Onde há uma Agência Regional para o Desenvolvimento dos Territórios de Auvergne, Ana Cristina Pereira, “Um mundo rural moderno está a desenvolver-se em Auvergne”, *Público*, 02/08/2015, http://24.sapo.pt/article/www-publico-pt-2015-08-02-1017004657-um-mundo-rural-moderno-esta-a-desenvolver-se-em-auvergne#_swa_cname=homepage&_swa_csource=homepage&_swa_cmedium=web.

com Espanha têm vindo a desenvolver-se há décadas, com turistas espanhóis a chegarem aos milhares a todas as feiras e festivais das vilas e cidades da Raia, assim como médicos espanhóis a trabalhar nos centros de saúde onde os médicos portugueses não querem ser colocados. Ainda sobre os cuidados de saúde, algumas autarquias têm pago serviços que o Ministério da Saúde não tem conseguido fornecer, como por exemplo a câmara de Alcoutim que contratou um médico para o seu centro de saúde ou a de Vila Real de Santo António, que pagou cirurgias às cataratas em Cuba a 150 doentes do seu concelho¹⁹. Naturalmente que estas ações pontuais não resolvem o problema da falta de acesso aos serviços de saúde nas regiões do interior e o aumento do salário dos médicos ainda não produziu resultados significativos. Grande parte dos serviços de saúde nessas regiões, especialmente nos centros de saúde e nas urgências dos hospitais, tem sido fornecido por médicos estrangeiros nos últimos anos, muitos deles espanhóis, sul-americanos ou da Europa de leste.

Aparentemente os médicos portugueses não têm respondido aos incentivos. Por exemplo, em junho de 2017 apenas quatro médicos aceitaram ir trabalhar para o Algarve no período crítico do verão, quando a população triplica de cinco mil habitantes para um milhão e meio. De acordo com o presidente da secção sul da Ordem dos Médicos, a falta de adesão ao regime de mobilidade não foi só no Algarve, já que a nível nacional “muito poucos médicos aderiram. Os problemas são tão grandes a nível das condições de trabalho e as tabelas remuneratórias tão pouco atrativas, que ninguém muda a sua

¹⁹ O programa eleitoral do Presidente da Câmara de Pedrógão Grande em 2013 também incluiu a promessa de melhorar o acesso aos cuidados de saúde, “apesar de ser da responsabilidade do Governo central”,

https://issuu.com/jornal_regiao_de_leiria/docs/3988jrl12220809_75b9e0bb6b602c.

vida por três meses. Tem de haver projetos a longo prazo e as últimas leis são remendos”²⁰.

Um dos principais objetivos do programa é a descentralização dos serviços do Estado: no ponto 1.23 refere-se a “deslocalização de serviços públicos da administração central em prol da descentralização”, o que “constitui uma oportunidade para transferir pessoas e competências nomeadamente para os territórios do interior, dando novas escalas e oportunidades aos recursos locais”²¹. O aumento da autonomia local tem sido tema de campanha dos autarcas há várias legislaturas, mas ainda não se vislumbra a desejada reversão da concentração burocrática.

Apesar das boas intenções do programa, em julho de 2017 Helena Freitas, a diretora da Unidade de Missão para a Valorização do Interior demitiu-se por “falta de apoio político”. Segundo as suas palavras, “O território precisa de uma estrutura política forte, que claramente não tinha. Do ponto de vista político é preciso mais”²².

²⁰ “Só quatro médicos aceitaram reforçar hospitais no Algarve”, *Diário de Notícias*, 23/08/2017, <http://www.dn.pt/portugal/interior/so-quatro-medicos-aceitaram-reforcar-hospitais-no-algarve-8721590.html>.

²¹ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>, p. 32. Ana Fernandes, “Há um novo departamento da função pública? Que abra no interior”, *Público*, 24/04/2016, <https://www.publico.pt/local/noticia/ha-um-novo-departamento-da-funcao-publica-que-abra-no-interior-1729782>.

²² “Faltou ‘apoio político’, queixa-se ex-líder da unidade de valorização do interior”, *Público*, 24/10/2017, https://www.publico.pt/2017/10/24/politica/noticia/faltou-apoio-politico-queixase-exlider-da-unidade-de-valorizacao-do-interior-1790020?utm_source=feedburner&utm_medium=twitter&utm_campaign=Feed%3A+PublicoPolitica+%28Publico.pt+-+Pol%C3%ADtica%29.

Curiosamente, num país que todos os verões é devastado por incêndios, nem o programa do governo de 2016, nem os programas dos autarcas eleitos em 2013 fazem qualquer menção ao tema²³. Logo a seguir à divulgação do programa, em outubro de 2016 foi anunciada uma reforma florestal, que previa a gestão profissional da floresta e a prevenção de incêndios²⁴. Apesar dos doze passos enunciados nesta reforma, nada foi colocado em prática para prevenir os trágicos acontecimentos do verão de 2017: no dia 17 de junho mais de sessenta pessoas faleceram no incêndio de Pedrógão Grande e até ao início de setembro mais de 213 mil hectares de terra já tinham ardido²⁵, uma situação que continuou até outubro, quando, no dia 15, mais de quinhentos fogos foram declarados e mais quarenta e cinco pessoas faleceram.

Para além da seca e das alterações climáticas, os incêndios estão diretamente ligados com o despovoamento. A paisagem rural portuguesa, tradicionalmente constituída por montado, um sistema que conjuga “a agricultura e a pecuária, uma pastagem que raramente arde e que regenera facilmente”²⁶, foi drasticamente alterada para monocultura. A emigração para os centros urbanos e para o estrangeiro deixou os campos abandonados. Os incêndios podem ser

²³ Pesquisa por “incêndio” e “fogo”.

²⁴ [http://www.cm-lousa.pt/Conselho de Ministros realizado na Lousa](http://www.cm-lousa.pt/Conselho_de_Ministros_realizado_na_Lousa). “Governo cria banco de terras com propriedades sem dono reconhecido”, *Diário de Notícias*, 27/10/2017, <https://www.dn.pt/portugal/interior/governo-cria-banco-de-terras-com-propriedades-sem-dono-reconhecido-5466856.html>.

²⁵ “Mais de 213 mil hectares ardidos. 2017 foi o pior ano da última década”. *Diário de Notícias*, 05/09/2017, <https://www.dn.pt/sociedade/interior/incendios-mais-de-213-mil-hectares-ardidos-o-pior-ano-da-ultima-decada-8748687.html>.

²⁶ Entrevista de Gonçalo Ribeiro Telles ao semanário *O Diabo*, de 17/08/2005, <http://outramargem-visor.blogspot.pt/2017/06/a-floresta-segundo-ribeiro-telles.html>.

ateados por mão criminosa ou negligência, mas alimentam-se de mato e floresta com espécies não autóctones.

Segundo Gonçalo Ribeiro Telles, “a grande causa é um mau ordenamento do território, ou seja, a florestação extensiva com pinheiros e eucaliptos, de madeira para as celuloses e para a construção civil”. Tem de se criar “uma paisagem sustentada, polivalente (...) Aquela floresta vive para não ter gente. Se houvesse lá mais gente aquilo não ardia assim (...) Veja-se o disparate que foi a política de diminuição dos ativos na agricultura. Contribuiu para o aumento dos subúrbios, dos bairros de lata, da emigração (...) Houve toda uma política de desprestígio do mundo rural (...) faltam planos gerais de ordenamento de paisagem (...) É da polivalência, da multiplicidade de produtos e da harmonia da paisagem que resulta a possibilidade de ter uma população instalada em condições de dignidade”²⁷.

Há inúmeros estudos publicados por agrónomos e engenheiros florestais que apresentam soluções para o ordenamento do território. Um dos últimos exige especificamente “políticas públicas consistentes, que reconheçam o declínio da agricultura tradicional e assumam a transição florestal e que, apoiadas pela ciência, transformem o sistema. Criando emprego no interior e produzindo riqueza” (Oliveira, 2017). Parece consensual que a falta de população nos territórios do interior é um problema que tem de ser abordado de forma séria e eficaz pelo governo central. O que reforça a urgência de se encontrarem soluções estratégicas a longo prazo, tanto a nível local,

²⁷ Alexandra Correia, “Gonçalo Ribeiro Telles: Esta entrevista tem 14 anos mas podia ter sido dada hoje”, *Visão*, 20/06/2017, entrevista publicada na *Visão*, 14/08/2003, <http://visao.sapo.pt/actualidade/portugal/2017-06-20-Goncalo-Ribeiro-Telles-Esta-entrevista-tem-14-anos-mas-podia-ter-sido-dada-hoje>.

como nacional, para a gestão do território rural e para a prevenção das catástrofes. Contudo, as medidas não têm sido tomadas a tempo, não têm tido eficácia, nem parecem constituir uma prioridade na elaboração dos Orçamentos de Estado²⁸. De salientar que o mesmo engenheiro florestal Tiago Oliveira foi nomeado presidente da Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no dia 24 de outubro de 2017.

Algumas das soluções podem também passar pela maior responsabilização das autarquias e do respetivo quadro de pessoal no trabalho de prevenção e inspeção das terras abandonadas e da gestão das propriedades dos respetivos concelhos, assim como maior cuidado na atribuição das licenças para construção junto a áreas florestais e na fiscalização das novas plantações. O que teria custos muito mais baixos do que combater os incêndios e reconstruir o que eles destroem.

Assim como Portugal fez enormes investimentos nas energias renováveis, em especial nas eólicas, em resultado de políticas públicas de incentivos e de um enquadramento legal favorável (Delicado *et al*, 2017), justificam-se investimentos de ainda maior envergadura na gestão do território para o tornar viável para as populações, para as atividades económicas e para a prevenção dos incêndios.

Enfim, “pensar o desenvolvimento rural implica maior articulação com outras estratégias nacionais (designadamente, mas não exclusivamente, as relativas ao ambiente e ao ordenamento do território), maior flexibilidade nos canais de comunicação entre os

²⁸ João M. A. Soares, “Mudanças na floresta. Onde pára o dinheiro?”, *Jornal I*, 03/10/2017, <https://ionline.sapo.pt/582987>. “Planos regionais de ordenamento da floresta prontos em 2018”, *TSF*, 11/10/2017, <https://www.tsf.pt/lusa/interior/correcao-planos-regionais-de-ordenamento-da-floresta-prontos-em-2018---governo-8835018.html>.

vários atores e agentes sociais e institucionais, mais eficácia na divulgação das medidas e programas e na distribuição dos recursos financeiros e uma maior atenção às especificidades regionais e locais, quer na deteção dos constrangimentos, quer na elaboração e desenho das estratégias. Sem isso, corremos o risco de replicar os escassos resultados que têm tido os planos e as políticas de desenvolvimento rural em Portugal nas últimas décadas e de reforçar o esvaziamento dos territórios rurais” (Figueiredo, 2012).

Conclusões:

Numa época de globalização, os rendimentos e a riqueza são motores poderosos que alargam as distâncias entre os países e entre os indivíduos e grupos sociais dentro de uma mesma sociedade (Carmo, 2016, Piketty, 2014). O mesmo se aplica aos territórios. Tanto os programas do poder local como os do governo central têm um discurso que salienta o desenvolvimento do território e a coesão. Não obstante o modo como são promovidos o património, a cultura e os recursos locais, sem estratégias de atração para empresas e indústrias e a criação de emprego não há como manter as populações nas regiões do interior. As atividades sazonais como o turismo rural e os festivais podem ser importantes e geradoras de rendimento, mas não resolvem os problemas de sustentabilidade destas zonas. E sem atividades económicas dinâmicas não se consegue reverter a atual tendência demográfica.

Os resultados das políticas públicas aqui analisadas só poderão ser observados no próximo censo de 2021, mas as eleições autárquicas de 2017 já revelam que há um considerável apoio dos eleitores às políticas postas em prática pelos seus autarcas: foram reeleitos os presidentes de 234 câmaras (76%), aos quais se somam dez (num total de 79,2%) que foram eleitos após terem substituído o

presidente anterior a meio do mandato. A nível do governo central pode verificar-se um novo discurso de esperança e uma alteração do paradigma da centralização para um retorno a alguma descentralização e maior proteção das populações do interior, sem bem que ainda sem grandes resultados práticos e visíveis. Especialmente porque o orçamento para a aplicação do programa restringe-se à duração da legislatura. Nas próximas eleições de 2019 este pode ser um fator de reeleição, mas até lá a recuperação económica das zonas rurais ainda tem um longo caminho a percorrer, sobretudo num enquadramento temporal tão limitado.

REFERÊNCIAS:

AA.VV. – *O nosso futuro comum. Uma Terra Um Mundo. O Testemunho da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento (Relatório Brundtland, 1985)*. Lisboa: Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território, 1989.

AA.VV. – *A strategic approach to EU agricultural research & innovation, final outcome of the European Conference Designing the path*. Brussels: Agriculture and Rural Development, 2016.

ALLEGRETTI, G., N. Dias – Participação e cidadania. In SOUSA, Luís *et al* (orgs.) – *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 185-191.

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de – *Família e Poder no Alentejo (Elites de Avis: 1886-1941)*. Lisboa: Edições Colibri, 1997.

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de – *A Revolução no Alentejo. Memória e Trauma da Reforma Agrária em Avis*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006.

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de – Memory and trauma of the Portuguese Agrarian Reform: a case study. *Portuguese Journal of Social Science*, 6 (2), 2007, pp. 63-76.

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de – Landlords, Tenants and Agrarian Reform: Local Elites and Regime Transitions in Avis, Portugal, 1778-2011. *Rural History*, 24 (2), October 2013, pp. 127-142.

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de – *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de Câmara e Governadores Cívicos, 1936-2012*. Lisboa, 2013.

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de – A Questão Agrária na História de Portugal. *Mátria XXI*, Santarém, 5, 2016, pp. 255-284.

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de – Territorial inequalities: depopulation and local development policies in the Portuguese rural world. *AGER – Revista de Estudos sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 22, abril 2017, pp. 61-87.

ALMEIDA, Maria Antónia Pires de – (2017b). The revolution in local government: mayors in Portugal before and after 1974. *Continuity and Change*, 32 (2), August 2017.

ALVES, J. *et al* – The impact of polytechnic institutes on the local economy. *Tertiary Education and Management*, 21 (2), 2015, pp. 1-18.

BAPTISTA, Fernando Oliveira – *Agricultura, Espaço e Sociedade Rural*. Coimbra: Fora de Texto, 1993.

BAPTISTA, Fernando Oliveira – O rural depois da agricultura. In FONSECA, M. L. (ed.) – *Desenvolvimento e território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade, 2006, pp. 85-105.

BAPTISTA, Fernando Oliveira – *O espaço rural: declínio da agricultura*. Lisboa: Celta, 2010.

BAUMGARTEN, Britta – Back to solidarity-based living? The economic crisis and the development of alternative projects in Portugal. *Partecipazione e Conflitto. The Open Journal of Sociopolitical Studies*, 10 (1), 2017, pp. 169-192.

BELCHIOR, Ana, S. Silva, Viriato Queiroga – *Party Manifestos in Portugal – 1995-2015*, Project “Public Preferences and Policy Decision-Making. A Longitudinal and Comparative Analysis”, PTDC/IVC-CPO/3921/2012. Lisboa: CIES, ISCTE-IUL, 2015.

BUDGE, Ian *et al* – *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

CARMO, Renato – Introduction: Spaces of inequality. *Portuguese Journal of Social Science*, 15 (3), 2016.

CARNEIRO, M., D. Silva, V. Brandão, Elisabete Figueiredo – Da Regulamentação à Promoção – o rural nos planos nacionais de turismo (1985-2011). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 53 (1), 2015, pp. 9-22.

CARVALHO, M., J. Lima, Elisabete Kastenzholz – Criatividade Cultural – que oportunidade para destinos rurais? *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 12 (3), 2014, pp. 635-648.

CEPIKU, D., R. Mussari, F. Giordano – Local governments managing austerity: Approaches, determinants and impact. *Public Administration*, 94 (1), 2016, pp. 223-243.

DELICADO, Ana *et al* – A Blot on the Landscape: Consensus and Controversies on Wind Farms in Rural Portugal. *Transforming the Rural*, 2017, pp. 179-195.

DRAIN, Michel – Latifundium et transformation des structures sociales agraires. In BARROS, Afonso (coord.) – *A Agricultura Latifundiária na Península Ibérica, Seminário realizado em Dezembro de 1979*. Oeiras: Fundação Calouste Gulbenkian, Centro de Estudos de Economia Agrária, 1980.

EUSÉBIO, C., Elisabeth Kastenholtz, Z. Breda – Tourism and Sustainable Development of Rural Destinations. In KASTENHOLTZ, Elisabeth *et al* (eds.) – *Meeting Challenges for Rural Tourism through Co-Creation of Sustainable Tourist Experiences*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2016, pp. 329-350.

EUSÉBIO, C. *et al* – Who is consuming the countryside? An activity-based segmentation analysis of the domestic rural tourism market in Portugal. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 31, 2017, pp. 197-210.

FERRÃO, João – Territory in the Constitution of the Portuguese Republic (1976-2005): from the founding precepts to the territorial policies of the future. *Sociologia Problemas e Práticas*, Special Number, 2016, pp. 123-134.

FIGUEIREDO, Elisabete – Há rural depois da agricultura? *Jornal Pessoas e Lugares*, 4, janeiro 2012, <http://www.minhaterra.pt/ha-rural-depois-da-agricultura.T12611.php>.

FREIRE, André, Marco Lisi – Political parties, citizens and the economic crisis: The evolution of Southern European democracies. *Portuguese Journal of Social Science*, 15 (2), 2016, pp. 153-171.

FREIRE, André – *Para lá da «Geringonça». O governo de esquerdas em Portugal e na Europa*, prefácio de António Costa. Lisboa: Edições Contraponto, 2017.

GARCIA, J. *et al* – Mapping cultural policy in Portugal: From incentives to crisis, *International Journal of Cultural Policy*, November, 2016, pp. 1-17.

GOMES, R. – Emprego, democratização cultural e formação de públicos. In SANTOS, M., J. Pais (eds.) – *Novos Trilhos Culturais: Práticas e Políticas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2010, pp. 115-120.

HALFACREE, K. – A critical response to the (non-)place of rural leisure users within the counterurban imagination. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 12 (3), 2014, pp. 515-523.

JESUS, L., Elisabeth Kastenholtz, Elisabete Figueiredo – Os promotores do TER – Motivações, perfil, objetivos e ações de marketing. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 17/18, 2012.

KASTENHOLTZ, Elisabeth., Elisabete Figueiredo – Rural tourism experiences. Land, sense and experience-scapes in quest of new tourist spaces and sustainable community development. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 12 (3), 2014, pp. 511-514.

KLINGEMANN, H., R. Hofferbert, Ian Budge – *Parties, Policies and Democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1994.

KLINGEMANN, H. *et al* – *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MAFROLLA, E., E. D'Amico – Does Public Spending Improve Citizens' Quality of Life? An Analysis of Municipalities' Leisure Supply. *Local Government Studies*, 42 (2), 2016, pp. 332-350.

NEUMEIER, S. – Why do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They be Considered More Seriously in Rural Development Research? – Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research. *Sociologia Ruralis*, 52 (1), 2012, pp. 48-69.

OLIVEIRA, César (ed.) – *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*. Lisboa: Temas e Debates, Círculo de Leitores, 1996.

OLIVEIRA, Tiago – *A Transição Florestal e a Governança do Risco de Incêndio em Portugal nos últimos 100 anos*, Doutoramento em Engenharia Florestal e dos Recursos Naturais. Lisboa: Instituto Superior de Agronomia, 2017.

QUINTELA, D. – A marca do país como política pública. *CIES e-Working Papers*, n. 210/2017.

PIKETTY, Thomas – *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: The Belknap Press, 2014.

RIERA, P. *et al* – Elecciones municipales en España: un análisis multinível de los determinantes individuales y contextuales del voto. *Revista de Estudios Políticos*, 172, 2016, pp. 47-82.

ROSANVALLON, P. – *La Société des égaux*. Paris: Le Seuil, 2011.

SILVA, D. *et al* – The countryside is worth a thousand words – Portuguese representations on rural areas. *Journal of Rural Studies*, 44, 2016, pp. 77-88.

TELES, Filipe – Local government and the bailout: Reform singularities in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 23 (3), 2016, pp. 455-467.

TEPEROGLU, E., André Freire, I. Andreadis, José Viegas – Elites' and Voters' Attitudes towards Austerity Policies and their Consequences in Greece and Portugal. *South European Society and Politics*, 19 (4), 2014, pp. 457-476.

VOLKENS, A. *et al* (eds.) – *Mapping policy preferences from texts III: statistical solutions for manifesto analysts*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WILSON, G. A. – *Multifunctional Agriculture: A Transition Theory Perspective*. Wallingford: CABI, 2007.