

Programas políticos do poder autárquico para o desenvolvimento do território em Portugal

Maria Antónia Pires de Almeida
CIES - ISCTE-IUL
mafpa@iscte.pt

RESUMO

O despovoamento atinge a maior parte do país. Em nome da racionalização dos serviços públicos muitos territórios ficaram desprotegidos e aumentaram as desigualdades de acesso a serviços e a condições mínimas de sobrevivência, o que só pode ser combatido com políticas públicas centralizadas em conjugação com as estratégias locais, escolhidas de acordo com os interesses de cada concelho. Partindo da hipótese de que as elites locais são essenciais para promover o desenvolvimento, aumentar as capacidades produtivas e estimular as atividades económicas e a criação de emprego, coloco as seguintes questões: qual o papel o poder local no desenvolvimento sustentável do território e na sua dinâmica? Quais as estratégias dos representantes eleitos e da sociedade civil para atrair investimento, força de trabalho e financiar a economia local? Quais as diferenças entre os projetos para os municípios rurais e urbanos? Analisam-se os programas políticos dos presidentes das câmaras e os projetos postos em prática pelas autarquias.

PALAVRAS-CHAVE: Território, programas, autarquias, despovoamento, desenvolvimento.

1. INTRODUÇÃO

O despovoamento tornou-se uma realidade na maior parte do território nacional, o que, em nome da racionalização dos serviços públicos, deixou muitos territórios desprotegidos e aumentou as desigualdades de acesso a serviços e a condições mínimas de sobrevivência. Estas situações só podem ser combatidas com políticas públicas ativas e centralizadas que estimulem, se não a reversão da tendência, pelo menos alguma vitalidade e que não seja apenas sazonal. E com a aplicação de estratégias concertadas, não para reviver a Questão Agrária e as seculares tentativas para fixar as populações em meio rural e tornar o país autossuficiente em termos alimentares (Almeida, 2006, 2012), o que já não faz sentido num mundo globalizado, mas para fornecer às populações que ainda residem fora das cidades a qualidade de vida necessária para haver pelo menos uma situação de igualdade entre os cidadãos de todo o território.

A definição destas políticas parte necessariamente das estratégias locais, escolhidas de acordo com os interesses de cada território e das populações residentes. Para tal, é fundamental a ação dos cidadãos locais, cuja participação nos processos de decisão tem de ser estimulada, não só a nível da administração autárquica, como no desenvolvimento de novas estratégias económicas e sociais para o bem do desenvolvimento do próprio território e das condições de vida das populações.

No período de crise económica que Portugal atravessa, foram identificados cinco níveis de intervenção: 1. Políticas e fundos comunitários; 2. Políticas públicas nacionais, legislação e

programas partidários; 3. Propostas e iniciativas a nível municipal e intermunicipal; 4. Associações privadas locais e regionais; 5. Empresários privados. Analisa-se aqui o nível três.

O regime democrático em Portugal instituiu a descentralização administrativa e reforçou o poder local. Partindo da hipótese de que as elites locais, no contexto alargado de detentores de capital social simbólico (Bourdieu, 1989), com capacidade de liderança, qualificados e bem integrados na comunidade (Cepiku, Mussari & Giordano, 2016) são essenciais para promover o desenvolvimento do território, aumentar as capacidades produtivas e estimular as atividades económicas e a criação de emprego, coloco as seguintes questões de investigação: qual o papel o poder local e dos seus representantes eleitos no desenvolvimento sustentável do território e na sua dinâmica? Considerando os problemas do despovoamento e do desemprego, quais as principais estratégias dos políticos eleitos e da sociedade civil para atrair investimento, força de trabalho e financiar a economia local? Quais as diferenças entre os projetos para os municípios rurais e urbanos?

Após o estudo dos Presidentes de Câmara e Governadores Cívicos em Portugal entre 1936 e 2013 (Almeida, 2013, 2014), analisam-se os presidentes de câmara eleitos em 2013, as suas características sociológicas e os seus comportamentos em tempos de crise, comparando com os anteriores e analisando as suas estratégias. Mais especificamente, apresentam-se e discutem-se as suas mensagens e programas políticos com o objetivo de contribuir, nas eleições seguintes, para uma escolha informada que irá validar, ou punir, as ações concretas realizadas.

2. ALGUNS DADOS DEMOGRÁFICOS

O território português tem enormes diferenças regionais, especificamente entre os espaços rurais e urbanos, o litoral e o interior. Lisboa tem mais de meio milhão de habitantes, enquanto o Corvo, nos Açores, tinha 430 em 2011. Mais de 37% dos concelhos (115) têm menos de 10,000 habitantes e apenas 24 (7,8%) têm mais de 100,000. A perda de população tem sido uma constante especialmente desde a década de sessenta do século XX. Comparando o censo de 2011 com o de 1960, 53 concelhos (entre eles quarto nos Açores e dois na Madeira) perderam mais de 50% dos seus habitantes. Todos estão localizados nas regiões do interior, longe do litoral e com densidades demográficas tradicionalmente muito baixas. Em 1960 estes 53 concelhos tinham uma média de 15,308 pessoas, enquanto em 2011 esta média desceu para 6.400. Por exemplo, o Alentejo ocupa 41% do território português e em 2011 tinha apenas 7%

da população. Com o despovoamento vem o envelhecimento. Por cada 100 jovens, o Alentejo tem uma média de 186,5 idosos, o que contribui para a enorme fragilidade da região¹³².

3. PROGRAMAS POLÍTICOS

Até 1995 as áreas rurais foram apresentadas nos programas de governo como zonas produtivas. Desde então emergiram novos conceitos para o rural, como território, multifunção, lazer (Almeida, Melo, 2007, Carneiro *et al*, 2015) ou locais de conservação da natureza (Figueiredo, 2008). A maior parte dos programas políticos para as eleições autárquicas de 2013 retratou e reproduziu esta realidade. Após décadas de investimentos em infraestruturas e zonas industriais, com uso intensivo de fundos comunitários, os atuais presidentes das câmaras viraram-se para outros temas para atrair investimento e assegurar a eleição ou reeleição. Considerando as alterações descritas nos municípios mais rurais e o desinvestimento industrial ligado à crise económica mundial e à globalização, que geraram desemprego e despovoamento, por todo o país o investimento ideológico e prático passou a ser dirigido para os serviços, especialmente para o turismo. Tradição e património passaram a ser bens publicitados e vendidos, junto com a paisagem, o artesanato, a gastronomia e até o ambiente saudável e despoluído. Esta é uma estratégia posta em prática pelas poucas elites que ainda insistem em viver nas zonas rurais, em fazer parte do tecido económico e social local e contribuir para o desenvolvimento local.

Foram analisados os programas políticos e as mensagens dos 308 presidentes de câmara eleitos em 2013 a partir das informações disponibilizadas nos sites institucionais das câmaras municipais e nos sites pessoais dos candidatos e dos partidos políticos. Os temas recorrentes são a descentralização e a autonomia, a coesão social, o desenvolvimento sustentado, os recursos, o património e as oportunidades. Para os presidentes de câmaras mais urbanas, junto ao litoral, os termos mais usados são: redes, internacionalização, emprego, reconstrução urbana, coesão social, economia e cultura. Quanto aos municípios mais rurais e do interior, as estratégias de atração para pessoas e empresas dominam o discurso. Os emigrantes nunca são esquecidos como fontes potenciais de rendimento. Os festivais de verão e os produtos locais estão sempre presentes, assim como a formação dos jovens e as estratégias para a sua fixação nos respetivos concelhos. As tradições, os produtos e os recursos locais, tudo foi transformado em património material e imaterial, e as certificações internacionais tornam-se objetivos

¹³² Manuel Carvalho, “O Alentejo entre os aviões, a água e os chaparros”, *Público*, 24-04-2016, <https://www.publico.pt/economia/noticia/o-alentejo-entre-os-avioes-a-agua-e-os-chaparros-1729777>.

importantes a atingir. Vender a paisagem tornou-se uma forma de arte. Enfim, a realidade rural foi completamente reinventada e construída e as mensagens e os programas políticos retratam as novas definições e representações do rural.

4. CONCLUSÕES

Os resultados oficiais das políticas públicas descritas, pelo menos no que diz respeito ao combate ao despovoamento e ao aumento demográfico nas zonas rurais, só podem ser verificados no próximo censo de 2021. Até lá é necessária uma enorme recuperação económica que só será viável com investimentos na indústria e nos serviços que permitam a criação de emprego. Sem a conjugação de políticas públicas centralizadas e locais que invertam a tendência para o despovoamento e a desertificação não será possível diminuir as assimetrias regionais, especialmente entre o litoral e a proximidade dos grandes centros de Lisboa e Porto e todo o resto do interior do país. Para tal são necessárias elites locais dinâmicas que consigam transformar concelhos moribundos em espaços e territórios criadores de vitalidade e novas oportunidades. Estes líderes locais e empreendedores sociais têm de viver nos espaços rurais, estar envolvidos na comunidade e fazer parte da vida diária do mundo rural, para terem as condições e os conhecimentos adequados para criarem as condições de atração de novas famílias, promover emprego e ajudar de forma concreta na alteração do padrão demográfico.

Apesar dos esforços das câmaras, das associações e de alguns líderes locais, o mundo rural português ainda está muito longe de encontrar um caminho que lhe permita a sobrevivência. Apesar da existência de algumas explorações agrícolas e industriais de ponta, com as tecnologias mais avançadas, o seu impacto real sobre as populações é habitualmente muito reduzido. Como diz o jornalista Manuel Carvalho, “o Alentejo está em trânsito. Já não é o país do homem à sombra do chaparro, mas não é ainda uma região moderna e virada para o futuro”¹³³. O que se aplica a grande parte do território rural português.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, M. A. (2006). *A Revolução no Alentejo. Memória e Trauma da Reforma Agrária em Avis*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Almeida, M. A. (2012). A Questão Agrária na literatura neorrealista portuguesa. *Revista Estudos Históricos*, 25(50), 389-407.
- Almeida, M. A. (2013). *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de Câmara e Governadores Civis, 1936-2012*, Lisboa.
- Almeida, M. A. (2014). *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013*, Lisboa.

¹³³ Manuel Carvalho, *idem*.

- Almeida, M. A. & Melo, C. (2007). As Novas Ruralidades: Do Lavrador ao Empresário Agrícola, Do Espaço Agrário ao Espaço Lazer. In M. Motta (org.), *Terras Lusas: A Questão Agrária em Portugal*, (105-142), Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense.
- Alves, J. et al (2015). The impact of polytechnic institutes on the local economy. *Tertiary Education and Management*, 21 (2), 1-18.
- Bourdieu, P. (1989). *O Poder Simbólico*, Lisboa: Difel.
- Carneiro, M., Silva, D., Brandão, V. & Figueiredo, E. (2015). Da Regulamentação à Promoção – o rural nos planos nacionais de turismo (1985-2011). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 53, supl.1, 9-22.
- Cepiku, D., Mussari, R. & Giordano, F. (2016). Local governments managing austerity: Approaches, determinants and impact. *Public Administration*, 94 (1), 223-243.
- Fernandes, J. (2009). *O impacto económico das instituições do ensino superior no desenvolvimento regional: o caso do Instituto Politécnico de Bragança*, Tese de Doutoramento, Guimarães: Escola de Engenharia da Universidade do Minho.
- Figueiredo, E. (2008). Imagine there's no rural – the transformation of rural spaces into places of nature conservation in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 15 (2), 159-171.
- Mafrolla, E. & D'Amico, E. (2016). Does Public Spending Improve Citizens' Quality of Life? An Analysis of Municipalities' Leisure Supply. *Local Government Studies*, 42 (2), 332-350.