

TEMA DE CAPA



ESPAÇO RURAL

O QUADRO PORTUGUÊS

ARLINDO CUNHA

Economista, Professor da Universidade Católica do Porto, ex-Ministro da Agricultura

Importa, antes do mais, especificar o objeto da análise. Desde 2010 que a União Europeia (UE) estabeleceu uma nova tipologia de classificação dos seus territórios, a qual distingue entre os *predominantemente rurais*¹, os *urbanos* e os *intermédios*. Trata-se de uma metodologia² que tem na sua base o critério da densidade populacional: 51 habitantes por Km² nos primeiros, 496 nos segundos e 107 nos terceiros, no que respeita à média da UE-27. Para Portugal, estes indicadores assumem os valores de 48, 768 e 169 habitantes por Km², respetivamente. Esta dicotomia demográfica entre o rural e o urbano não é mais do que o reflexo de uma outra realidade: a económica. A comprová-lo está o facto de o nível médio do rendimento *per capita* ser nas áreas rurais de 70% da média da UE e o das áreas urbanas de 124%. Portugal também não é exceção a esta regra, com indicadores de, respetivamente, 65% e 95% da média comunitária. Não obstante a sua diversidade, os territórios rurais representam 52% do território total da União, 23% da sua população, 21% do emprego e 16% do Produto Interno Bruto (PIB). Em Portugal estes valores são de, respetivamente, 81%, 35%, 33% e 28%.

Desta breve síntese estatística ressaltam três evidências: i) os territórios rurais assumem uma importância significativa na UE; ii) esta importância relativa é consideravelmente maior em Portugal, representando quatro quintos do território e quase um terço da riqueza produzida; iii) a dicotomia entre as áreas rurais e as urbanas é sensivelmente mais elevada no nosso País do que no conjunto da União. A estas características poderão acrescentar-se outras, como a tendência para o decréscimo populacional e um maior envelhecimento da população. Em Portugal a matriz rural faz parte do mais profundo da nossa cultura. No entanto, o nosso mundo rural define ano após ano, com aldeias inteiras a despovoar-se, a população a concentrar-se nos aglomerados urbanos desse espaço e os sucessivos Governos a fazerem de conta que nada está a acontecer. A verdade, porém, é que o nosso País está profundamente doente. Não apenas pela crise económica que o tem assolado nos últimos anos, mas porque temos – e estamos a agravar – uma gravíssima assimetria de desenvolvimento entre aqueles dois mundos; assimetria esta que não pode ser apenas medida pelo indicador do

PIB *per capita*, mas por todo um vasto conjunto de oportunidades que as populações rurais não têm em domínios como a educação, o emprego ou a saúde. Discriminação esta agravada com as políticas que o Estado tem implementado no contexto da gestão da crise, como referirei adiante. Pela gravidade da situação, bastariam estas linhas e indicadores para justificar o título deste artigo. Mais do que aprofundar um diagnóstico que todos testemunhamos no nosso dia-a-dia, importa olhar em frente e ver o que podemos fazer para inverter a tendência de desertificação do espaço rural ou, pelo menos, evitar que se agrave. Para isso teremos que pôr no terreno políticas públicas seletivas, focadas na correção das assimetrias. Referir-me-ei brevemente às que são dirigidas à problemática do mundo rural e às que têm a ver com a organização do Estado. Estamos na fase final de preparação dos novos programas e medidas que hão-de dar corpo à aplicação em Portugal de um novo ciclo de políticas comuns da UE. Uma das mais importantes dimensões deste novo ciclo de políticas tem precisamente a ver com os problemas e necessidade dos

¹ Neste artigo designadas simplesmente por *áreas* ou *territórios rurais*.

² A UE considera como *rural* todo o espaço que, na base de uma quadrícula de 1km² apresenta densidades inferiores a 300 habitantes e cujas populações residam em aglomerados com menos de 5.000 habitantes. Assim, numa base de NUTE III, classifica os seus territórios em *predominantemente rurais*, *intermédios* e *urbanos*, consoante a população que reside nesse *espaço rural* represente, respetivamente, mais de 50% da população, entre 20 e 50% ou menos de 20% da população total dessa unidade estatística [Comissão Europeia (2013) Rural Development in the European Union – statistical and economic information].

MUNDO RURAL



territórios rurais. E impõe-se começar por sublinhar que a UE ainda não foi capaz de definir e criar, enquanto política comum, aquilo a que poderíamos, com propriedade, chamar uma Política de Desenvolvimento Rural (PDR). Sendo certo que existe com este nome uma política dentro da Política Agrícola Comum (PAC), certo é também que esta não tem arcaboço que corresponda à ambição da designação, pois que é essencialmente uma política de apoio à modernização das estruturas agrárias e agroalimentares que, a partir da Reforma da PAC de 1992, foi evoluindo para uma política mais horizontal, com incorporação das preocupações ambientais, da qualidade e segurança dos alimentos, do bem-estar animal, do combate às alterações climáticas e, naturalmente, da diversificação da base económica dos territórios. Na verdade, a problemática do desenvolvimento rural tem na sua essência a ver com a globalidade da economia e não apenas com a agricultura. Até porque, mesmo nos territórios mais agrícolas, este setor está longe de ser o mais importante, quer em termos de criação de riqueza, quer de emprego.

Em paralelo com esta abertura da PAC a horizontes mais vastos que os estritamente confinados ao setor agroflorestal, a Política de Desenvolvimento Regional e de Coesão (PDRC) da UE foi também evoluindo, desde as intervenções iniciais do FEDER numa ótica de intervenção avulsa em obras públicas, até a uma visão cada vez mais estratégica de desenvolvimento, especialmente a partir do primeiro Pacote Delors de 1989. Desta forma, a PDRC foi incluindo cada vez mais

medidas de apoio ao desenvolvimento das áreas rurais, designadamente as integradas nos Programas Operacionais Regionais. Mas se é verdade que a PDR da PAC toca apenas marginalmente na verdadeira problemática do desenvolvimento rural, verdade igualmente é que a PDRC nunca teve a problemática do mundo rural, designadamente a sua estrutura e dinamização económica, no seu epicentro. Compreende-se, assim, que num tal contexto, os recursos financeiros desta última política tenham sido prioritariamente afetos às grandes infraestruturas, aos equipamentos e aos sistemas gerais de incentivos. No caso dos sistemas de incentivos, o processo é normalmente centralizado, perdendo com frequência uma perspetiva de desenvolvimento sustentado a que os projetos aprovados deveriam obedecer e, sobretudo, não tem incorporado minimamente uma sensibilidade para as micro iniciativas e as micro empresas, que têm no espaço rural o seu *habitat natural*. Assim, à falta de uma *política* de desenvolvimento rural, o que temos são *medidas* de desenvolvimento rural, as quais estão dispersas por diferentes políticas, designadamente estas duas. É neste contexto que defendo desde há muito que o Programa LEADER deixe de ser uma iniciativa comunitária de carácter mais ou menos experimental/metodológico, para passar a assumir uma expressão de política comum de desenvolvimento rural, nas suas diferentes dimensões, e com financiamento plurifundos. Não havendo atualmente políticas plurifundos de raiz, ou seja, assim concebidas ao nível da UE, a regulamentação estabelecida permite, porém, que os Estados-membros possam desenhar e aplicar programas com estas características.

É neste contexto que o Acordo de Parceria Portugal 2020, na versão enviada à Comissão Europeia no final do mês passado, apresenta como plurifundos os Programas Operacionais Regionais, as Intervenções Territoriais (ITI) – que serão concretizados através de Pactos de Desenvolvimento e Coesão Territorial – e o Programa LEADER. São estas três tipologias de programas as que contêm o essencial das medidas focadas na problemática do desenvolvimento rural.

No que em particular respeita às ITI, estão desde já previstas duas: uma dirigida à problemática do mar e outra ao Alqueva. Inde-

pendentemente de um juízo sobre estas escolhas, afigura-se-me ainda mais prioritária uma ITI especificamente dirigida ao combate das assimetrias de desenvolvimento entre o interior e o litoral, com um generoso pacote de medidas e recursos destinadas a incentivar o investimento e a criação e ou a ampliação de empresas nestas áreas. O que pressuporia uma elegibilidade mais ampla do que as ITI previstas para as NUTE III ou agrupamentos destas, contendo, designadamente, instrumentos de apoio direto à atividade económica.

As políticas de carácter económico focadas na resolução das assimetrias de desenvolvimento entre territórios são de uma necessidade inquestionável. Não são, porém, suficientes. Para além de uma Política Fiscal que também discrimine positivamente os territórios rurais, afigura-se como imprescindível reorientar a Política de Reforma do Estado no sentido de uma coerência com o princípio horizontal da coesão territorial, que é, em si mesma, uma problemática de coesão económica e social. Ora, a reforma do Estado não pode ter como *rationale* a extinção de serviços públicos no meio rural, por falta de *escala*, ou seja, de *volume mínimo de procura*. Com tal lógica, é bom de ver, serão poucos os quadros intermédios e superiores que permanecerão nos territórios de menor densidade, com o Estado a ser o primeiro *coveiro* do futuro desses territórios. Já para não falar da contradição entre tal prática e os objetivos de coesão expressos no Acordo de Parceria e do agravamento da discriminação em matéria de serviços e oportunidades às populações aí residentes. Ou, visto doutro prisma, o acesso a serviços públicos básicos, que cabe ao Estado fornecer ou assegurar que sejam fornecidos.

Os recursos são escassos e os problemas dos territórios rurais enormes. Por isso, mais do que nunca, se impõe estabelecer políticas dirigidas às problemáticas específicas destes territórios, por serem estas políticas as que incorporam a coesão como objetivo final. Assim como se impõe acabar com um certo tipo de comportamento *esquizofrénico* por parte da Administração e de sucessivos Governos, que consiste em ter a *coesão* como discurso político lá fora, quando estão a negociar os fundos estruturais junto das instituições europeias, mas depois não a praticar cá dentro! **ING**