

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUSTENTABILIDADE: UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DO IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EVOLUÇÃO DOS FACTORES DE COESÃO NA REGIÃO DO ALTO TRÁS-OS-MONTES

Amélia Maria Martins Pires

amelia@ipb.pt

Fernando José Peixinho de Araujo Rodrigues

peixinho@ipb.pt

Departamento de Economia e Gestão (ESTiG) do Instituto Politécnico de Bragança

RESUMO

O objectivo do presente trabalho é o de avaliar a sustentabilidade do tecido empresarial no Alto Trás-os-Montes (NUT III) e, nessa dimensão, o impacto das políticas públicas implementadas pela Administração Central do Estado na evolução da estrutura empresarial nesta sub-região. Para tanto, serão analisados os níveis de sobrevivência do tecido empresarial e, nesse enquadramento, os efeitos dos sistemas de incentivos ao investimento e à criação de emprego, as políticas fiscais e as grandes obras públicas com impacto nos custos de contexto da actividade empresarial.

Todo o trabalho será elaborado tendo como padrão de referência a média nacional verificada para a última década, período de 2000 a 2010, de modo a que as conclusões possam ser elucidativas em relação ao objectivo enunciado. A metodologia de base apoiar-se-á na recolha e tratamento da informação estatística disponível com o intuito de enunciar os aspectos que suportam o objectivo do trabalho e a sua relação com as conclusões a retirar.

PALAVRAS-CHAVE: custos de contexto; nordeste transmontano; sustentabilidade, políticas públicas; incentivos ao investimento.

I. INTRODUÇÃO

O debate em torno da sustentabilidade surge enquadrado por um conjunto de considerações, que suportam diversas variáveis, umas de ordem técnico-económica e outras de natureza político-administrativa.

A discussão em torno da sustentabilidade tem-se intensificando, fundamentalmente, a partir da década de 70 do século passado, com particular relevância na perspectiva ambiental, com manifestações directamente relacionadas com o crescimento da população, com a matriz energética e com a gestão dos recursos naturais. Porém, preocupações de equidade na distribuição da riqueza e na ocupação do território levam-nos, segundo vários autores, a encarar a problemática da sustentabilidade a partir de outras dimensões que não somente a ambiental e de que são exemplo a económica, a espacial ou territorial, a política e a sociocultural.

É, pois, numa dimensão mais abrangente que se procurará abordar a temática da sustentabilidade tendo por base uma plataforma teórica e de intervenção territorial que consubstancie as perspectivas de sustentabilidade da sub-região do Alto Trás-os-Montes.

Para o efeito será tomando como ponto de partida o comportamento observado ao nível demográfico, da formação do produto e da criação de riqueza e, nesse quadro, das condições de sobrevivência e desenvolvimento do tecido empresarial. Com esta abordagem pretendemos contribuir para a interpretação e análise das diferentes dimensões da sustentabilidade e dos factores de coesão nesta região, e, fundamentalmente, da interferência que a vertente político-institucional, que procuraremos analisar a partir dos efeitos produzidos pelos sistemas de incentivos ao investimento e à criação de emprego, das políticas fiscais e das grandes obras públicas com impacto nos custos de contexto da actividade empresarial.

Com base nos objectivos propostos, o presente trabalho compreende, para além da introdução e das conclusões, as seguintes componentes:

- Uma primeira parte de enquadramento teórico para as questões formuladas; e
- Uma segunda, fundamentalmente dedicada à componente de investigação, onde se explica a metodologia utilizada, as principais observações efectuadas e a análise realizada a partir dos resultados obtidos.

O trabalho a que nos propomos tem inevitáveis limitações e insuficiências, de que procuraremos, em cada circunstância, dar a devida nota estabelecendo, ao mesmo tempo, as linhas gerais daquilo que nós pensamos poderem vir a ser as investigações futuras.

II. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. Os novos paradigmas do desenvolvimento económico: uma aproximação à teoria do desenvolvimento endógeno

O conceito de desenvolvimento económico encontra, genericamente, o seu fundamento na capacidade crescente de satisfação de necessidades económicas a par de uma não menos exigência crescente na racionalização dos recursos disponíveis para o cumprimento desses objectivos. Nesse conceito abstracto as questões pertinentes do desenvolvimento económico podem basear-se em vários aspectos e situações da vida humana, designadamente no que se refere à geração e distribuição do rendimento, qualidade de vida e inclusão social.

Na história do pensamento económico identifica-se que, nas últimas décadas, se operaram profundas mudanças de paradigma. A intensificação do processo de globalização, cujo efeito mais visível foi a aproximação das economias à escala mundial, a divulgação e acesso ao conhecimento, foram factores determinantes para que do paradigma das vantagens comparativas se passasse ao paradigma das vantagens competitivas. A teoria das vantagens comparativas dava claros sinais de ser manifestamente insuficiente. Segundo Porter, as empresas, para poderem competir num mercado global, precisam obter vantagens a todos os níveis e não apenas no plano dos factores de produção [21]. A valorização dos factores geradores de riqueza deixou de ter como equação a quantidade de factores disponíveis e passou a ter como variáveis determinantes o conhecimento gerador de vantagens competitivas. A nova ordem económica e social apresentava-se suportada numa estrutura onde a capacidade de inovar e de organizar os processos de produção, com vista à satisfação do cliente, passava a ser dependente do posicionamento na cadeia de valor de um determinado produto, serviço ou processo.

Por sua vez, a teoria do desenvolvimento endógeno, com base na qual o desenvolvimento é conseguido à custa da utilização do potencial existente em cada território (região ou localidade), fica condicionada às variáveis deste novo paradigma, com base no qual o desenvolvimento passa a ficar refém de uma estratégia de investimentos públicos e privados que criem as condições necessárias para se assegurar o crescimento económico. Também Porter, na sua interpretação, chama a atenção para o papel essencial que, a este propósito, deve ser desempenhado pelo Estado, seja ao nível do poder central seja do poder local, ao enfatizar a importância das políticas governamentais na formação das vantagens competitivas nacionais. Ou seja, sem criar uma relação de dependência das empresas perante o Estado, defende que as políticas do Governo devem ser definidas em prol da competitividade e da produtividade pelo simples facto de que no actual xadrez são as empresas que competem nos mercados internacionais e não os países, defendendo que não há países competitivos mas antes empresas e ou produtos competitivos [21].

Nesse contexto, o desenvolvimento faz-se depender de uma matriz de investimentos públicos e privados que convirjam para a criação das condições de suporte ao crescimento económico sustentável, no qual o papel e a iniciativa dos agentes locais se assumem como determinantes para o desenvolvimento endógeno, entendido como uma estratégia para o desenvolvimento de acções que visem a promoção da capacidade de utilização eficiente desse potencial [2].

Este conceito abrange as variáveis rendimento, expectativa de vida e inclusão social e exige um ambiente económico e institucional de cooperação, ainda que liderado pela comunidade local. Trata-se de um modelo de desenvolvimento que se propõe atender às necessidades da população local através da participação activa da comunidade envolvida e cujo objectivo fundamental é o bem-estar económico, social e cultural dessa comunidade. Para

tanto, as acções a empreender deverão actuar, quer sobre a dimensão económica quer sobre as componentes social e cultural, na medida em que ambas afectam o bem-estar dessa comunidade. Este modelo de desenvolvimento equivale, portanto, à capacidade da comunidade local para liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos factores produtivos disponíveis e ao seu potencial endógeno. Encontra-se, porém, muito dependente das políticas centrais e da sua conciliação com os objectivos locais [19].

2.2. Desenvolvimento económico e sustentabilidade

Não é possível assegurar a sustentabilidade sem que se consiga encontrar um equilíbrio adequado entre as componentes demográfica, social e económica, enquanto subsistemas fundamentais, e a dimensão político-institucional, como elemento infra-estrutural para que se consigam alcançar os objectivos relacionados com as primeiras. Ou seja, a sustentabilidade assenta, necessariamente, numa plataforma de equilíbrio entre os subsistemas demográfico, económico, sociocultural e político que importa alcançar porque, no médio e longo prazo, um maior desenvolvimento de um qualquer subsistema não será capaz de compensar o menor desenvolvimento registado por um dos outros. Daí que a gestão combinada e equilibrada destas três componentes pressuponha um conhecimento da natureza de cada uma delas.

2.2.1. Sustentabilidade demográfica

A consolidação e renovação da população são, numa perspectiva de sustentabilidade demográfica, a condição necessária para que se consiga assegurar o funcionamento da sociedade e da economia numa dada região. Consideramos, por isso, que não deverá ser encarada como uma mera variável mas, essencialmente, como o seu subsistema fundamental, na medida em que será a sustentabilidade demográfica que assegurará a reprodução mínima da população e, nessa circunstância, a manutenção de uma dimensão crítica abaixo do qual não haverá condições para manter em equilíbrio um quadro de desenvolvimento sustentável.

Essa dimensão crítica depende, por um lado, das taxas de crescimento e sustentação da população e, por outro, das próprias características socioeconómicas dessa mesma população, dada a influência que exercem sobre a componente de desenvolvimento económico sustentável. Nessa circunstância, a sustentabilidade demográfica pressupõe dimensão crítica e massa crítica, ou seja, equilíbrio entre a dimensão quantitativa, decorrente do crescimento natural e estrutura etária da população, e qualitativa ou sociocultural, determinadas pelo nível educacional e de competências dessa população.

2.2.2. Sustentabilidade económica

A sustentabilidade numa perspectiva económica depende, genericamente, da capacidade para atrair e manter unidades económicas geradoras de riqueza. Num sentido mais estrito, suportada nos novos paradigmas do desenvolvimento económico, far-se-á depender da capacidade para assegurar um determinado nível de selectividade por um tipo específico de empresas, criadas e desenvolvidas a partir da exploração e valorização dos factores endógenos. Nessa dimensão, a sustentabilidade de uma região, dependerá, portanto, da sua dinâmica económica e do seu grau de competitividade, determinados em grande medida pelo nível de vida e pela capacidade da região para fazer a melhor utilização possível dos seus recursos disponíveis, conjugados com a capacidade para atrair os factores mais dinâmicos da competitividade e do desenvolvimento – inovação e capacidade de gestão -.

À semelhança das empresas, que competem hoje numa dimensão global, também as regiões terão que competir, disputando, à mesma escala, a atracção de investimentos e evidenciando, nessa dimensão, capacidade para criar condições de acolhimento e desenvolvimento de projectos num quadro de sustentabilidade.

Nesse contexto, os factores críticos de competitividade e sustentabilidade regional terão de passar necessariamente:

- i. Pela capacidade demonstrada para se afirmar face a outras regiões, pela via da especialização e diferenciação, ou seja, até que ponto está a fazer a melhor

- utilização dos recursos de que dispõe e empenhada em assegurar a sua renovação e sustentabilidade;
- ii. Pelo seu desempenho, traduzido no nível da sua produtividade, dinâmica empresarial e emprego; e, ainda
 - iii. Pela sua performance internacional, quer seja ao nível do seu reconhecimento internacional quer da sua capacidade para tornar os seus produtos mais atractivos no mercado internacional.

2.2.3. Sustentabilidade sociocultural

Esta componente da sustentabilidade está intimamente relacionada com o conceito de bem-estar, no sentido da luta constante pela melhoria da qualidade de vida dos indivíduos numa perspectiva global e não apenas material, nomeadamente nas componentes educacional, habitacional, acesso a cuidados de saúde e de segurança. No fundo, um padrão de vida que se assegura, fundamentalmente, pela via da equidade na distribuição da riqueza, na redução das assimetrias sociais e, de certa forma, da componente ambiental, dependente da capacidade demonstrada pela natureza para assegurar um desenvolvimento sustentável, de preservação, e inversão de perda, de recursos naturais, no sentido de assegurar às populações condições e qualidade de vida.

A prossecução destes objectivos depende, à semelhança dos definidos para os subsistemas demográfico e económico, da implementação de políticas públicas e do seu compromisso com a sociedade.

2.2.4. Sustentabilidade político-institucional

O desafio do desenvolvimento sustentável é, fundamentalmente, um problema político e de exercício do poder político mas, também, de todos os agentes locais que, através do exercício activo dos seus deveres de cidadania, devem actuar sobre a envolvente. Neste sentido, a sustentabilidade político-institucional numa dimensão regional ou local exige vontade e esforços do poder político mas também uma sociedade interventiva e participativa na construção do desenvolvimento sustentável, ou seja, suficientemente capaz de implementar e executar as directrizes políticas e de gerar e conduzir as suas próprias políticas.

A implementação de um projecto devidamente territorializado, com o objectivo de assegurar o desenvolvimento regional e a sua sustentabilidade, deve envolver a comunidade local, devidamente sensibilizada das verdadeiras vocações e potencialidades locais, o poder político, central e local, outras entidades e organizações públicas e privadas, como sejam o sector empresarial e seus representantes, para, numa processo participado, se explorar as potencialidades endógenas e, a partir daí, ganhar dimensão crítica para atrair investimentos de fora. Tais comportamentos e acções de compromisso exigem, no mínimo, decisões políticas que favoreçam uma distribuição equilibrada do rendimento e assegurem mecanismos de justiça e equidade social.

Nesse sentido, existe uma verdadeira convicção de que a análise da sustentabilidade de uma qualquer região não poderá ser dissociada da avaliação das políticas públicas, entendidas como a manifestação das preocupações do Poder Central com o desenvolvimento e a promoção do desenvolvimento sustentável, do processo adoptado para a gestão dos recursos, do interesse manifestado para reduzir as diferenças sociais e económicas e, bem assim, da vontade em se garantir equidade espacial, no sentido de evitar uma excessiva concentração geográfica das populações, da actividade e do poder económico.

E isto parece ser mais evidente quanto mais pequenas e periféricas sejam as economias, como é o caso da portuguesa. Aliás, não é por acaso que quer o país quer as suas diferentes regiões se vêm manifestando, ao longo das últimas décadas, muito dependentes da obtenção de meios especiais ou do aproveitamento de mecanismos conjunturais para fazer face a investimentos estruturais.

2.3. Modelo de desenvolvimento económico adoptado em Portugal: caracterização genérica da linha de orientação das últimas décadas

Apesar de ao longo de muitos anos se ter falado muito de desenvolvimento económico e regional, a verdade é que ao longo das últimas décadas houve uma profunda confusão entre crescimento e desenvolvimento económico [25]. Com efeito, crescimento económico não significa, necessariamente, desenvolvimento. Enquanto o crescimento económico se verifica quando há um aumento real do Produto Interno Bruto (PIB)¹ e, simultaneamente, uma alteração nos pesos relativos dos diferentes sectores de actividade na formação do produto, o desenvolvimento económico corresponde a melhorias derivadas de reformas estruturais, fundamentalmente ao nível do sector produtivo, seja através dum aumento dos factores disponíveis seja pela sua melhor utilização.

Duma pequena análise retrospectiva, podemos dizer que, de acordo com Smith, o desenvolvimento económico depende, por um lado, de factores como a acumulação de capital, o crescimento populacional e a produtividade da mão-de-obra e, por outro, da divisão do trabalho, de que se faz depender o aumento da produção e o conseqüente progresso económico. Em concordância, defende a necessidade da existência de instituições sólidas e suficientemente capazes de assegurarem o bom funcionamento dos mercados e a segurança das populações, da adequação do ambiente político e de um enquadramento legal adequado e propiciador de um ambiente favorável ao desenvolvimento económico [26]. Também Karl Max vem enfatizar a teoria do valor do trabalho para justificar o desenvolvimento económico, ao defender que é pelo trabalho que as relações sociais se estabelecem. Vê nas transformações a origem do desenvolvimento progressivo das sociedades porquanto, quando um novo conjunto de ideias vem conflitar com o padrão existente novas instituições surgirão para dar corpo a um novo padrão tecnológico e a uma nova ordem social [17]. Por sua vez, Schumpeter justifica o desenvolvimento económico como um fenómeno da própria economia, ou seja, como uma adaptação da economia à nova realidade por iniciativa do empreendedor, a quem o mercado se ajusta. Para tanto, coloca o assento tónico no crédito ao empreendedor, sem o qual dificilmente existirá inovação e o conseqüente desenvolvimento económico [24].

Desta pequena abordagem permitimo-nos concluir que o desenvolvimento económico pressupõe, portanto, mudanças profundas de natureza quantitativa e qualitativa, nos planos cultural e social, suficientemente capazes de dotarem a população de condições necessárias para, de forma sustentada, fazerem crescer o produto real num quadro de uma melhor e mais equilibrada distribuição do rendimento, tanto ao nível das pessoas como da coesão territorial. Neste enquadramento, pensamos poder concluir-se que Portugal optou por um modelo de crescimento extensivo e, conseqüentemente, pouco apostado na modernização tecnológica do sector produtivo o que, a prazo, se traduziu num conjunto de fragilidades que caracterizam, na actualidade, a economia nacional. As nossas principais tendências de desenvolvimento empresarial, em termos de sectores de actividade, evidenciam a ascensão dos sectores de bens não transaccionáveis e muito voltados para o mercado interno e um investimento muito intensivo em infra-estruturas. Em contraponto, malgrado alguns bons exemplos de iniciativas empresariais de elevada componente tecnológica, observa-se uma progressão pouco acentuada nas actividades industriais de maior valor acrescentado, influenciando a fragilidade da posição competitiva na produção de bens transaccionáveis. Ora, neste quadro de desequilíbrio, derivado do enorme peso do sector terciário, fortemente dependente do Estado, o único aspecto positivo surge ligado ao sector do turismo, onde é possível apresentar vantagens competitivas claras e, por isso, de importância verdadeiramente estratégica para a economia portuguesa, responsável por 11% do PIB em 2004 e que se espera vir a atingir os 15% em 2015 [29]. Por outro lado, tem-se revelado num elemento preponderante para a diminuição do desequilíbrio da balança de transacções. Apesar disso, o sector do turismo apresenta um desenvolvimento assimétrico, tendo sido feitos investimentos significativos em regiões que têm um nível de desenvolvimento acima da média nacional e onde já há evidentes sinais de consolidação empresarial.

Num ambiente de ausência de reformas a economia portuguesa é significativamente marcada por um conjunto de insuficiências, essencialmente, relacionadas com problemas de eficiência na afectação dos recursos e de organização empresarial, com evidentes efeitos ao nível da produtividade. Será, pois, neste quadro de fragilidades estruturais, à escala nacional, que deve ser analisada a perspectiva da nossa sustentabilidade regional e sub-regional.

¹ O que acontece quando o crescimento do produto é maior que o crescimento da população.

Nessa conformidade, e como forma de enquadrar, no plano teórico, os factores que poderão concorrer para o desenvolvimento económico das regiões e, por essa via, para a sua sustentabilidade, retomamos o conceito de pólo de desenvolvimento regional [22], com o objectivo de procurar perceber o crescimento diferenciado das regiões.

Assim, e tendo por base que o crescimento não ocorre em simultâneo em todas as regiões, já que não há crescimento equilibrado mas sim crescimento sustentado em pontos ou pólos de crescimento regionais ou clusters [22], vamos, numa primeira abordagem, procurar perceber quais os factores que mais contribuem para o crescimento económico e para a sua sustentabilidade e, nessa dimensão, qual o papel que foi desempenhado pelas instituições e pelas políticas públicas no desenvolvimento regional e no seu processo de fortalecimento e consolidação.

2.4. A realidade portuguesa no plano institucional e político: breve caracterização

Portugal é um país de reduzida dimensão, tanto em área como em população e, tanto mais pequeno quanto maiores têm sido os investimentos em infra-estruturas de comunicação e transportes. As distâncias, em tempo, sofreram profundo encurtamento o que, conjugado com a evolução das tecnologias da informação e da comunicação têm tornado possível a diminuição dos efeitos periféricos determinados pelas coordenadas de localização. Por outro lado, a matriz histórico-cultural de Portugal, caracterizada por níveis elevados de homogeneidade cultural e étnica, permitiu a consolidação de uma das nações mais antigas da Europa esbatendo-se quaisquer tipos de conflitos entre as diferentes regiões do país.

A fórmula actual de governação do Estado resulta num modelo institucional que assenta num Governo Central, cuja moldura de acção se apresenta muito pouco orientada para uma participação activa ao nível da governação regional e, nessa circunstância, pela inexistência de uma política territorializada, designadamente na aceção da iniciativa e orientação autónoma das políticas públicas.

Se atendermos à sua dimensão e características este parece ser o modelo mais adequado. Porém, a realidade aponta para falhas graves, seja ao nível do modelo de governo seja ao nível da implementação e execução das suas políticas, na medida em que não será, certamente, a reduzida dimensão a razão da existência de tão grandes assimetrias entre o país urbano e o país rural, ou entre o litoral e o interior, traduzido num crescente esvaziamento do interior, fundamentalmente o mais rural, em favor de uma crescente concentração na orla litoral.

A este respeito, podemos citar aqueles que defendem que a existência destas clivagens se fica a dever a um modelo de governo pouco orientado para uma participação mais activa ao nível regional, ao defenderem que a existência de um modelo de governação regional, caracterizado pela existência de políticas sectoriais territorializadas, só poderia contribuir para uma melhor afectação e aproveitamento dos recursos e, conseqüentemente, para um modelo de governação nacional mais eficiente e eficaz [10]. Mas, também, os que pensam que a existência deste tipo de confrontos ou clivagens entre regiões são o resultado de problemas de natureza estrutural defendem a existência de uma resposta única e nacional [3]. Tal não significa, contudo, centralismo ou homogeneidade de respostas, ou seja, não há necessidade de definir políticas ao nível regional, podendo serem de base nacional, desde que seja assegurada a sua implementação e execução de forma regionalizada. É que, numa perspectiva de investimento e desenvolvimento de acções, dificilmente a execução poderá deixar de envolver uma dimensão territorial, sob pena de se deixar em aberto a possibilidade da sua aplicação poder ser arbitrária e injusta na expressão territorial. É neste domínio que o poder central tem manifestado maiores insuficiências, mais por omissão, ou seja, pela incapacidade de agir não tendo sido capaz de criar as condições para contrariar dinâmicas endógenas que acabam, necessariamente, por concentrar os meios nas zonas ou regiões que, por princípio, por serem mais capacitadas, menos deles necessitarão.

A estrutura da Administração do país, com um poder local espartilhado em 308 Municípios, afecta inexoravelmente a implementação de políticas de vocação regional e, em certa medida, tem-se traduzido numa pouco eficaz gestão dos recursos, decorrente do efeito provocado pela reduzida dimensão e inexistência de massa crítica ao nível de cada Município. Daí que as políticas públicas de investimentos estruturais sejam, ao nível das regiões, ou implementadas pela Administração Central ou, através de contratos-programa, pelos

Municípios o que nem sempre se conjuga com objectivos de dimensão territorial transversal a vários Municípios.

2.5. Políticas públicas e desenvolvimento regional

A competitividade e a coesão económica e social interagem e estão mutuamente dependentes, na medida em que não há competitividade se não se atingir um limiar crítico de coesão e só haverá coesão se for alcançado um nível mínimo de competitividade. Porém, enquanto o limiar mínimo de competitividade, elemento imprescindível para sustentar o progresso económico, social e territorial tem uma expressão tangível, o nível mínimo de coesão tem uma expressão eminentemente política. Este é o aspecto central e o elemento chave do desenvolvimento regional e da sustentabilidade e, conseqüentemente, das políticas públicas, fundamentalmente no que respeita à sua execução, pelo que deve ser vista como a questão central da política regional.

A reduzida dimensão territorial de Portugal contrasta, e ao mesmo tempo coexiste, com a grande diversidade regional com referência ao nível de desenvolvimento demonstrado. Esta diferenciação nos níveis de desenvolvimento das diferentes regiões do país fica a dever-se a questões de natureza institucional, fundamentalmente à forma como foi concebido o modelo de planeamento regional [10], em particular até à nossa adesão à U.E.. Aliás, o estudo das políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território não pode ser dissociado da aplicação dos Fundos Estruturais. O início da cooperação inter-institucional, em matéria de territorialização de políticas de investimento, coincide com os sistemas de incentivos integrados ao investimento. Nesse sentido, existe em Portugal a tese de que a análise da sustentabilidade de uma região não poderá ser dissociada da avaliação dos sistemas de incentivo ao investimento e à criação de postos de trabalho, das políticas fiscais e das grandes obras públicas com impacto nos custos de contexto e na evolução da estrutura empresarial.

Por outro lado, os já assinalados défices de mudança estrutural da economia portuguesa, a nível nacional, contribuíram para agudizar os problemas regionais, mais visíveis numa região do que noutras, de que são exemplo as NUT's III do interior norte, onde são bem patentes os efeitos de uma lenta mudança de paradigma económico do pós desmantelamento de uma agricultura de base familiar, subsequente à adesão de Portugal à ex-CEE e onde o modelo de afectação de recursos, essencialmente à custa das sucessivas vagas de Fundos Estruturais e do emprego público, têm contribuído para mitigar, ou em alguns casos esconder, a realidade e atenuar, de forma artificial, os efeitos provocados pela crise do sistema produtivo, com forte pendor agrícola.

III. COMPONENTE DE INVESTIGAÇÃO

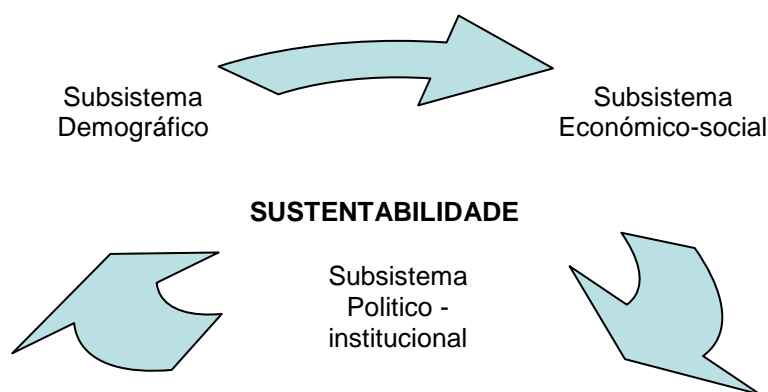
2.6. Definição do modelo para análise

Com base no enquadramento teórico formulado propomos para o estudo das condições de sustentabilidade na sub-região do Alto Trás-os-Montes um modelo de análise assente em diferentes subsistemas, representado na figura 1, em conformidade com o pressuposto de que só será possível assegurar a sustentabilidade se existir o equilíbrio indispensável entre os subsistemas demográfico, económico-social e político-institucional.

A avaliação a realizar será, portanto, desenvolvida numa perspectiva triangular, a partir da qual vamos procurar observar os aspectos que nos permitam efectuar a caracterização:

1. Da estrutura demográfica actual e das suas tendências futuras;
2. Do ambiente económico e social, ao nível da estrutura e densidade empresarial e da sua capacidade para gerar riqueza; e
3. Da dimensão político-institucional, avaliando-se, por um lado, a importância da articulação do poder central com as instituições locais no processo de desenvolvimento regional e, por outro, os efeitos das suas acções, designadamente no que respeita à implementação e execução de políticas públicas dirigidas para o desenvolvimento regional. Neste âmbito vamos procurar avaliar os efeitos dos sistemas de incentivos à criação, modernização e expansão de empresas e, ainda, à criação de emprego.

Figura 1: Modelo de análise



Fonte: Elaboração própria.

Com base no diagnóstico realizado pensamos poder ser possível evidenciar os efeitos que resultariam de uma adequada definição de políticas activas de desenvolvimento regional com implementação e sob controlo regionalizados e, nessa concordância, destacar o importante papel dos agentes económicos e institucionais num ambiente (envolvente) marcadamente periférico, de que resultam diversos constrangimentos. Pretendemos, também, poder construir uma tipologia para a região do Alto Trás-os-Montes na perspectiva de se vir a garantir a sua sustentabilidade.

2.7. Unidade de análise

A unidade de análise escolhida para o desenvolvimento do nosso estudo é constituída pela sub-região do Alto Trás-os-Montes, integrada no Nordeste Transmontano. Atendendo à divisão administrativa do território para efeitos estatísticos corresponde a uma NUT III, ou seja, à menor unidade territorial administrativa para a qual há dados disponíveis. Compreende uma superfície que conta com os municípios de Alfândega da Fé, Boticas, Bragança, Chaves, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Montalegre, Murça, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar, Vimioso e Vinhais, num total de 14 concelhos dos distritos de Bragança e Vila Real. Trata-se do território mais periférico do país relativamente a Lisboa e, simultaneamente aquele que apresenta um esvaziamento de recursos e de falta de iniciativa empreendedora, o que em muito contribuiu para intensificar o seu grau de isolamento e desertificação.

Este território é parte integrante da região Norte (NUT II), que agrega sub-regiões relativamente às quais é possível identificar assimetrias significativas, fundamentalmente as que decorrem da dicotomia interior/litoral. Aliás, os problemas relacionados com a desertificação e os diferenciais de desenvolvimento, a par de uma preocupante inversão da pirâmide demográfica, não só não foram minimizados como tenderam a agravar-se ao longo das últimas décadas. Na verdade, o esvaziamento do mundo rural não foi sustido pelos pólos urbanos existentes no território que se manifestaram incapazes, ou impotentes, para gerar alternativas de emprego no sector secundário e terciário que permitissem fixar as populações. Na verdade, os custos de contexto das regiões do interior Norte, e particularmente a NUT III do Alto Trás-os-Montes, são muito elevados e, as medidas fiscais para compensar esse diferencial têm sido incipientes e, em regra, pouco ajustadas à matriz económico-empresarial deste território. Daí que esta região, face aos indicadores que apresenta, seja uma das regiões mais pobres do país e uma região problema no âmbito da região Norte [10].

2.8. Metodologia

A partir do quadro teórico apresentado e dos objectivos definidos para esta investigação, optámos por desenvolver um estudo exploratório, com o objectivo de discutir e apresentar ideias, propondo a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Pretende-se, portanto, apresentar um trabalho que constitua a primeira

etapa de uma investigação que se julga mais ampla pelo que, por agora, nos propomos apenas apresentar um prognóstico acerca da sustentabilidade da sub-região do Alto Trás-os-Montes.

Em face deste objectivo, o estudo será desenvolvido numa perspectiva descritiva e explicativa. Descritiva porque a explicação de um qualquer fenómeno pressupõe uma adequada caracterização e explicativa porque, para avaliar o grau de sustentabilidade, se impõe a identificação dos factores que a determinam.

Assim, com a componente descritiva procurar-se-á traçar uma caracterização e desenvolver uma análise comparativa da sub-região do Alto Trás-os-Montes com a região Norte e com a média nacional para, em seguimento, se procurar, através do estabelecimento de relações entre as variáveis observadas, identificar os factores que contribuem para a existência ou não de sustentabilidade e, nessa medida, dotar a nossa observação de suficiente capacidade explicativa. Em suma, apresentar um trabalho de natureza descritivo-explicativa das condições de sustentabilidade da sub-região do Alto Trás-os-Montes, tendente à elaboração de um diagnóstico ou estudo exploratório.

Nesta circunstância vamos procurar obter o conhecimento fundamental da unidade de análise através da realização de um diagnóstico que incorpore as diferentes dimensões do modelo proposto, ou seja, o subsistema demográfico, económico-social e político-institucional, a partir de um conjunto de indicadores, que seleccionámos para o efeito e que sistematizamos no quadro 1, que a seguir se apresenta.

Quadro 1: Dimensões de observação descritivas e variáveis explicativas

Dimensões	Indicadores
Subsistema Demográfico	<ol style="list-style-type: none"> 1. População residente 2. Densidade populacional 3. Taxa bruta de natalidade 4. Taxa bruta de mortalidade 5. Jovens (0-14 anos) 6. Maiores de 64 anos 7. Índice de envelhecimento 8. Saldo migratório 9. Projecção da população residente
Subsistema Económico-social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rendimento <ol style="list-style-type: none"> a. PIB a preços de mercado b. PIB per capita a preços de mercado c. Estrutura regional do PIB (%) d. Níveis relativos de PIB per capita e. VAB a preços correntes 2. Produtividade 3. Educação e formação <ol style="list-style-type: none"> a. Taxa de analfabetismo (%) por local de residência b. Taxa bruta de escolarização ensino secundário (%) c. Ganho médio (€) no mercado de trabalho por localização geográfica d. População empregada (n.º) e. População empregada com ensino superior (%) 4. Desempenho empresarial
Subsistema Político-institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas públicas regionais <ol style="list-style-type: none"> a. Instrumentos de acção

Fonte: Elaboração própria.

2.9. Recolha de informação

O critério para a recolha de informação apresenta-se em coerência com o modelo de análise previamente definido, ou seja, a partir dos três subsistemas de observação seleccionados.

2.9.1. Subsistema demográfico

A região Norte surge como a mais populosa do país, representativa de mais de 35% da população, como se pode concluir da análise ao quadro 2, ainda que a sua distribuição pelo território não seja equilibrada. A sub-região da NUT III do Alto Trás-os-Montes é bem o exemplo disso, ao concentrar apenas 6% dessa população, de acordo com o Censo de 2001, e cuja tendência tem sido de queda, o que faz prever uma redução (crescimento negativo) no período de 2001 a 2009, sobretudo tendo em conta as projecções para 2020, como se pode observar no quadro 2. No mesmo sentido podemos dizer que o Norte concentra a maior percentagem de população jovem, cerca de 38%, ainda que maioritariamente concentrada no litoral, o que contrasta com os elevados índices de envelhecimento das sub-regiões do interior onde, uma vez mais, o Alto Trás-os-Montes se destaca, pela negativa, com um índice de envelhecimento superior à média nacional em 87% e mais de 200% da média da região Norte. Em concordância com estes resultados está o desequilíbrio observado na estrutura etária da população, com um crescimento esperado para a população acima dos 65 anos que se apresenta 38% acima da média nacional e, na orla dos 57%, da média observada na região Norte. E a evolução desta tendência será no sentido do agravamento destes valores, sobretudo tendo em atenção a desproporção que se observa entre a taxa de natalidade e de mortalidade, ou seja, não é feita a renovação demográfica. Em suma, a sub-região do Alto Trás-os-Montes apresenta uma dinâmica regressiva da população e um acelerado processo de despovoamento e desertificação.

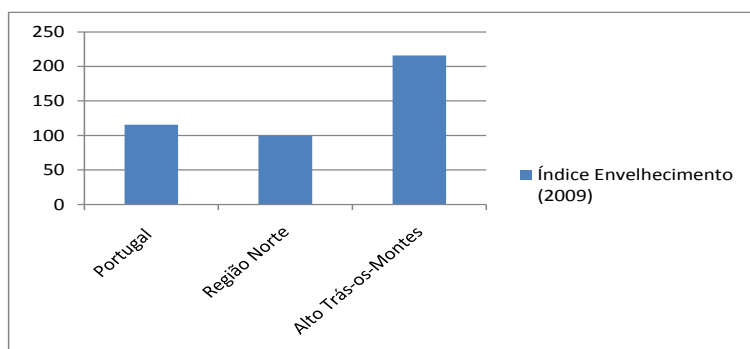
Quadro 2: Indicadores Demográficos

	População Residente (2001) (indivíduo)	População Residente (2009) (indivíduo)	Densidade Populacional (2009) (Hab/Km ²)	Taxa Bruta Natalidade (2009) (%)	Taxa Bruta Mortalidade (2009) (%)	Jovens (0-14) (2009) (%)	Maiores 64 anos (2009) (%)	Índice Envelhecimento (2009) (nº)	Taxa variação população (2001-2009) (%)	Projeção População residente 2020
Portugal	10.292.999	10.632.482	114	9,8	9,8	15,3	17,6	115,5	3,3	10.489.000
Região Norte	3.655.662	3.745.507	176,0	9,2	8,4	15,6	15,5	99,3	2,5	3.725.000
Alto Trás-os-Montes	220.958	213.607	26,2	6,0	12,6	11,2	24,3	215,8	-3,3	199.000

Fonte: Anuário Estatístico de Portugal, Instituto Nacional de Estatística (INE) (valores estimados).

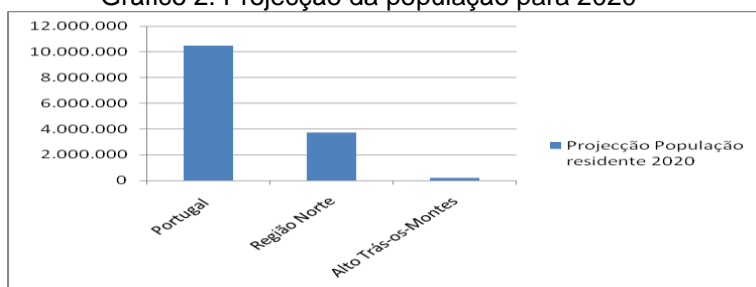
Dos valores extraídos do quadro 2 destacamos, como indicadores mais sintomáticos do comportamento futuro deste subsistema, o índice de envelhecimento e a projecção da população para 2020, que apresentamos, respectivamente, nos gráficos 1 e 2 que a seguir se apresentam.

Gráfico 1: Índice de envelhecimento em 2009



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2: Projecção da população para 2020



Fonte: Elaboração própria.

2.9.2. Subsistema económico-social

A sustentabilidade económica e social desta região depende, por um lado, da evolução da estrutura da população, cujo comportamento é evidenciado pelos seus principais indicadores demográficos, enquanto garante de massa crítica suficiente para atrair e manter unidades económicas geradoras de riqueza e, por outro, da capacidade demonstrada para fazer a melhor utilização dos recursos disponíveis, nomeadamente a valorização do seu potencial endógeno.

Todavia, como concluímos da análise aos principais indicadores demográficos, o desempenho ao nível da actividade económica não apresenta níveis animadores. A elevada tendência de desertificação deixa antever uma degradação do capital humano (intelectual) do território, o que torna cada vez mais difícil a mobilização de recursos para o desenvolvimento de unidades produtivas.

Numa análise retrospectiva à história recente verifica-se que o início desta tendência coincidiu com a falência de uma agricultura de subsistência que, no período subsequente à adesão de Portugal à U.E. (ex-CEE), se viu forçada a ser definitivamente desmantelada em face das lógicas impostas pela PAC (política agrícola comum). Com efeito, o modelo de exploração agrícola que prevalecia em Portugal, ao norte de reduzida dimensão e com níveis de produtividade económica baixos, não tinha capacidade para gerar valor e criar emprego sustentável e, nessa sequência, desencadeou um êxodo dos campos, primeiro através de migrações internas, que deram origem às metrópoles de Lisboa e do Porto e, no início da década de 60 do século passado com o fenómeno da emigração, para os países mais evoluídos da Europa. O interior, em geral, e a NUT III do Alto Trás os Montes, em particular, conheceram o seu maior processo de erosão económico-social no período de maior intensidade da emigração, primeiro porque saíram da actividade agrícola os mais jovens e depois porque Portugal não teve a capacidade para empreender as reformas estruturais necessárias para um novo enquadramento da actividade agrícola, que estimulasse o aparecimento de uma classe empresarial inovadora e com capacidade de gestão. Ora, num território, onde uma parte significativa da actividade económica tinha raízes na agricultura, o seu abandono representou uma perda significativa de rendimento gerado pela produção de bens agrícolas e, também, um êxodo para as cidades que, como anteriormente foi referido, já se iniciara na década de 60 do século passado com o fenómeno da emigração, designadamente para os países mais evoluídos da Europa.

Numa análise objectiva verifica-se que o interior norte é culturalmente marcado pela concepção do pequeno proprietário rural, conservador e avesso ao risco empresarial e sem qualificação escolar, ou mesmo experimental, para desenvolver actividades no âmbito do sector secundário da actividade económica. De resto, grande parte das actividades instaladas no âmbito do sector terciário tem natureza pública e inscrevem-se nos sectores da Administração do Estado (Saúde, Educação, Justiça, Segurança Pública e Forças Militarizadas e Administração Local) que, em regra, têm sido uma componente indispensável da manutenção do tecido económico-social desta região do Alto Trás-os-montes.

Nesta circunstância, quando se analisa a evolução ao nível do rendimento, verificamos que o PIB per capita da sub-região do Alto Trás-os-Montes apresenta um comportamento muito divergente da média nacional e da média da região Norte, como se pode observar no quadro 3. Esta observação intensifica-se se analisarmos a estrutura regional do PIB, cujas componentes têm um peso relativo insignificante, tanto numa perspectiva regional como nacional.

Quadro 3: Estrutura e comportamento do PIB

PIB a preços de mercado									
Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	122.270	129.308	135.434	138.582	144.128	149.123	155.446	155.446	155.446
Região Norte	35.226	37.609	38.835	39.056	40.415	41.799	43.511	45.887	47.135
Alto Trás-os-Montes	1.629	1.717	1.775	1.855	1.994	2.114	2.197	2.289	2.249
PIB per capita a preços de mercado									
Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	11.957	12.563	13.062	13.273	13.724	14.136	14.686	14.653	14.634
Região Norte	9.697	10.288	10.554	10.550	10.866	11.198	11.631	12.254	12.585
Alto Trás-os-Montes	7.345	7.771	8.041	8.401	9.044	9.619	10.052	10.546	10.443
Estrutura regional do PIB (%)									
Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Região Norte	28,8	29,1	28,7	28,2	28,0	28,0	28,0	29,5	30,3
Alto Trás-os-Montes	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Níveis Relativos do PIB per capita (Índice Portugal =100)									
Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Região Norte	81,1	81,9	80,8	79,5	79,2	79,2	79,2	83,6	86,0
Alto Trás-os-Montes	61,4	61,9	61,6	63,3	65,9	68,0	68,4	72,0	71,4

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

Tal como os níveis do rendimento, também a produtividade, cujos valores estatísticos se apresentam no quadro 4, surge com elevado grau de disparidade, quer em relação à média nacional quer na sua posição relativa dentro da região Norte, com um contributo que se situa na ordem dos 1% a nível nacional e de 5% no plano regional.

A competitividade da sub-região do Alto Trás-os-Montes está muito dependente da sua capacidade para resolver um esforço de aproximação dos níveis de produtividade e de utilização dos recursos, quer em relação à média nacional quer da própria região onde se insere.

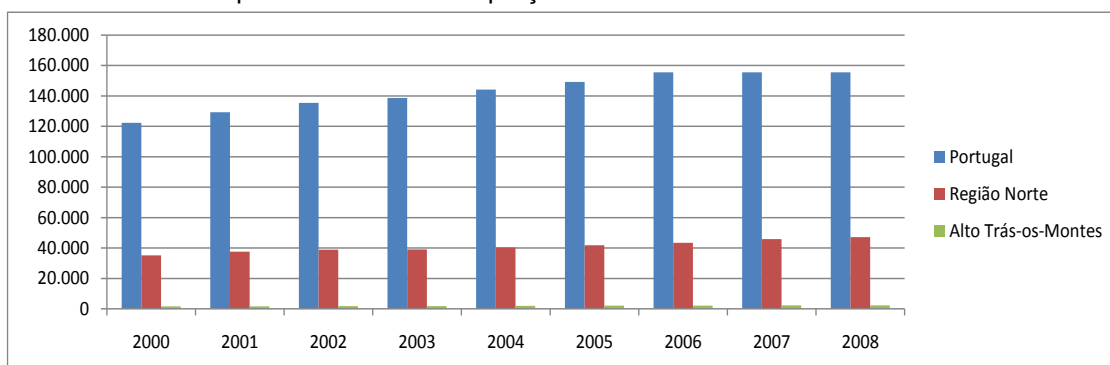
Quadro 4: Valor Acrescentado Bruto (VAB) e produtividade do trabalho

VAB a preços correntes (milhões de €)									
Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	106.545	112.817	117.751	120.465	125.310	128.363	133.055	139.827	143.862
Região Norte	30.695	32.812	33.764	33.950	35.139	35.980	37.244	39.351	40.742
Alto Trás-os-Montes	1.420	1.498	1.544	1.612	1.734	1.820	1.884	1.963	1.944
Produtividade aparente do trabalho (milhares de €)									
Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	21,2	22,0	22,9	23,5	24,5	25,2	26,0	27,3	28,0
Região Norte	17,5	18,3	19,0	19,3	19,9	20,5	21,2	22,4	23,3
Alto Trás-os-Montes	14,0	14,5	15,4	16,2	17,0	17,1	18,1	19,0	18,9

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

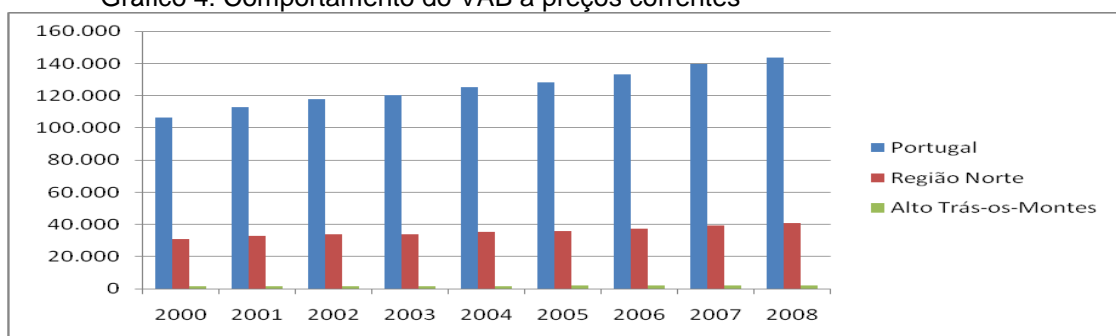
Para melhor se ilustrar o comportamento do PIB e da produtividade, com valores que divergem de forma significativa da média nacional e dos observados na região norte, apresentamos nos gráficos 3, 4 e 5 as respectivas tendências.

Gráfico 3: Comportamento do PIB a preços de mercado



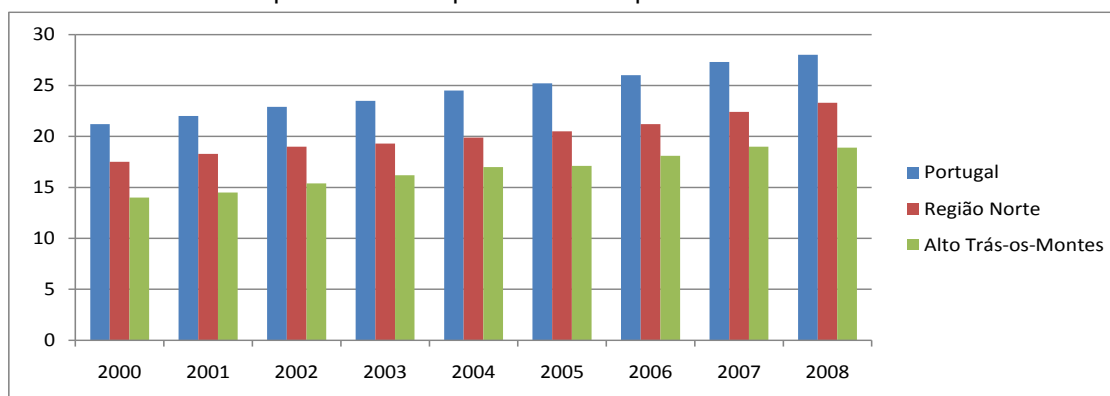
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4: Comportamento do VAB a preços correntes



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5: Comportamento da produtividade aparente do trabalho



Fonte: Elaboração própria.

No que respeita aos indicadores de educação e formação os valores são, à partida, significativamente mais próximos dos referenciais nacionais e regionais (NUT II – região norte). As dinâmicas observadas ao longo dos anos são, como se pode observar a partir da análise ao quadro 5, bastante positivas quando comparados com os valores a nível nacional e na própria região onde se insere. Para tal muito terá contribuído o forte investimento que tem sido feito, ao das três últimas décadas, na qualificação e formação dos recursos humanos, tendo sido criada uma rede de ensino superior que foi, seguramente, até hoje, o instrumento mais poderoso de política regional.

Porém, e ainda que ao nível do emprego sejam visíveis as melhorias verificadas ao nível da escolaridade média da população empregada, o investimento realizado em matéria de qualificação e formação da população não tem sido acompanhado pela oferta de oportunidades

de emprego, com particular acuidade nas regiões do interior. Esta falta de capacidade da região para criar um mercado de trabalho activo e exigente tem dado origem a fortes movimentos migratórios para o litoral o que, de resto, está patente nos indicadores demográficos analisados.

Esta menor aposta na mão-de-obra qualificada é também observável ao nível do rendimento médio auferido como remuneração do trabalho, em que o valor médio se apresenta abaixo do registado na região Norte e, também, a nível nacional. Este é mais um factor que converge negativamente para a fixação do seu capital humano mais qualificado no território da região do Alto Trás-os-Montes.

Quadro 5: Educação, formação e emprego

Taxa de analfabetismo % (Censos 2001)									
	1991				2001				
Portugal	11,01				9,03				
Região Norte	9,94				8,34				
Alto Trás-os-Montes	18,21				15,81				
Taxa bruta de escolarização no ensino secundário (%)									
	2004/2004		2005/2006		2006/2007		2007/2008		
Portugal	117,4		116,6		118,0		121,3		
Região Norte	114,5		114,2		115,6		118,8		
Alto Trás-os-Montes	123,0		121,7		123,2		133,9		
População empregada por localização geográfica (milhares de indivíduos)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	5.030	5.121	5.151	5.121	5.117	5.100	5.126	5.125	5.147
Região Norte	1.758	1.795	1.781	1.763	1.761	1.752	1.759	1.755	1.752
Alto Trás-os-Montes	101	103	100	99	102	106	104	103	103
Proporção da população empregada por conta de outrem com ensino superior (%)									
	2004		2005		2006		2007		
Portugal	10,7		11,8		12,6		13,2		
Região Norte	8,0		9,6		10,0		10,7		
Alto Trás-os-Montes	6,9		8,5		9,1		9,5		
Ganho médio trabalho (€)									
	2004		2005		2006		2008		
Portugal	877,5		907,2		934		1.008		
Região Norte	751,7		785,2		805,7		877,3		
Alto Trás-os-Montes	649,4		660,5		686,9		739		

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

Com relação à estrutura do tecido empresarial evidenciam-se divergências significativas, quer entre a região Norte e o padrão nacional quer a nível intra-regional, como se alcança através da análise do quadro 6 e aos gráficos 6 e 7. O peso relativo das empresas localizadas nesta sub-região é insignificante, ao situar-se abaixo de 1% relativamente ao total nacional, tanto em pessoal ao serviço como em volume de negócios, e dos 3% relativamente ao seu contributo para a região Norte (NUT II).

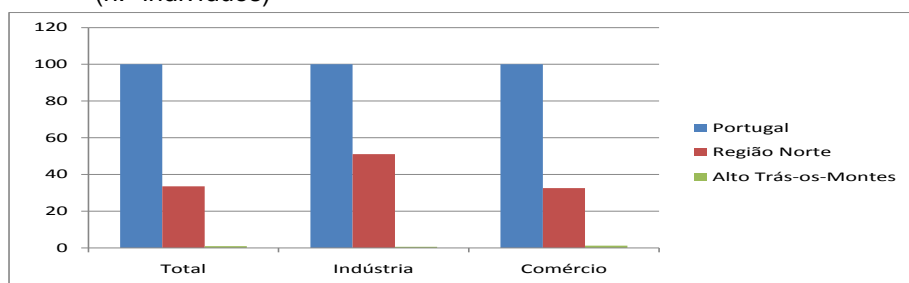
Este é, com forte probabilidade, o elemento mais preocupante quando se faz a abordagem das condições de sustentabilidade, uma vez que o emprego gerado por actividades económicas de natureza privada, pela sua reduzida dimensão, faz depender a região do Alto Trás-os-Montes do emprego público que, em si mesmo, não assegura condições de sustentabilidade económico-social.

Quadro 6: Estrutura do tecido empresarial

Empresas						
	Pessoal ao Serviço (n.º indivíduos)			Volume de Negócios (milhares €)		
	Total	Indústria	Comércio	Total	Indústria	Comércio
Portugal	3.831.034	818.418	871.289	354.305.174	83.027.443	136.170.999
Região Norte	1.286.828	417.907	284.165	94.949.430	29.404.378	37.994.892
Alto Trás-os-Montes	37.785	4.878	10.868	2.201.277	400.470	1.099.797
Importância relativa face ao total nacional						
	Pessoal ao Serviço (n.º indivíduos)			Volume de Negócios (milhares €)		
	Total	Indústria	Comércio	Total	Indústria	Comércio
Portugal	100	100	100	100	100	100
Região Norte	33,59	51,06	32,61	26,80	35,42	27,90
Alto Trás-os-Montes	0,99	0,60	1,25	0,62	0,48	0,81
Importância relativa face à região Norte						
	Pessoal ao Serviço (n.º indivíduos)			Volume de Negócios (milhares €)		
	Total	Indústria	Comércio	Total	Indústria	Comércio
Região Norte	100	100	100	100	100	100
Alto Trás-os-Montes	2,94	1,17	3,83	2,32	1,36	2,89

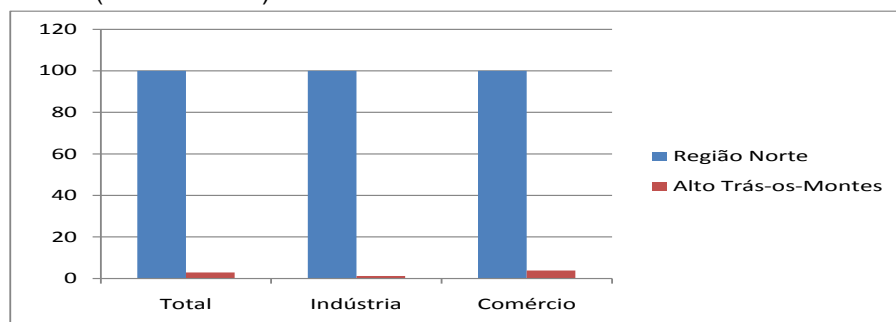
Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

Gráfico 6: Importância do peso relativo do pessoal ao serviço face ao total nacional (n.º indivíduos)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6: Importância do peso relativo do pessoal ao serviço face à região norte (n.º indivíduos)



Fonte: Elaboração própria.

2.9.3. Subsistema político-institucional

A política regional não tem em Portugal um quadro institucional que se posicione ao mesmo nível de legitimidade política dos patamares local e central. A excepção é relativa aos Açores e à Madeira onde as autonomias regionais permitiram desenvolver políticas regionais autónomas das decisões da Administração Central do Estado. É por esse facto que, em Portugal, se faz uma caracterização da intervenção institucional ao nível regional como sendo suportada num modelo de desconcentração de competências e não de descentralização. Por isso, o modelo assente nas CCDR's, coincidente com cinco Regiões Plano depende directamente do Governo e é tutelado por um Ministro que, num quadro de articulação interministerial, desconcentra, ao nível de cada Região Plano, as políticas ministeriais com enfoque regional (economia, ambiente, agricultura, ordenamento do território, etc.).

Com a adesão de Portugal à ex-CEE o país passou a ter acesso aos fundos estruturais, ao tempo concentrados em três grandes eixos de intervenção: Feder (fundo europeu de desenvolvimento regional), Feoga (fundo europeu de orientação e garantia agrícola) e F.S.E. (fundo social europeu). A gestão desses fundos, designadamente do FEDER, foi feita através das ex-CCR's (comissões de coordenação regional), actualmente CCDR's (comissões de coordenação de desenvolvimento regional), cuja mudança de designação pouco ou nada alterou em relação às suas funções e competências substantivas.

É neste âmbito que a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), no seio da Direcção Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), criada em 1983, viria a marcar a abertura formal e o conseqüente vínculo a uma estratégia global do território. De elaboração obrigatória para cada período de programação dos fundos estruturais, com início no período de 1986-1990, as questões da territorialização das realizações e dos problemas ganham uma dimensão que não haviam experimentado até então. Por isso, e não obstante os seus resultados se terem manifestado bastante aquém daquilo que era esperado, com as limitações inerentes ao facto de as intervenções serem decididas ao nível da Administração Central, ainda que de modo desconcentrado, nada lhe retirará o mérito de ser considerado uma referência histórica na evolução das políticas públicas de base territorial em Portugal.

A intenção de dar novo corpo às políticas de base territorial é igualmente expressa na estrutura orgânica criada, em 1985, para o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), ao dotá-lo de uma configuração de natureza claramente desconcentrada, a partir de cinco regiões plano (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), com o objectivo de se vir a constituir num verdadeiro potencial da territorialização de políticas públicas de [12]:

- i. Promoção e reforço da coordenação e convergência das políticas sectoriais e regionais, nomeadamente no que respeita a instrumentos de política fiscal, de emprego, de formação profissional e protecção social; e
- ii. Para a criação das condições necessárias à dinamização do investimento produtivo e de capital humano com o objectivo de se procurar ultrapassar as vulnerabilidades estruturais das regiões mais deprimidas.

No entanto, os efeitos das políticas públicas no desenvolvimento regional davam sinais de ficarem aquém do expectável. Por exemplo, os resultados da avaliação do período de 1986-1990, que marca a fase de negociação com as autoridades comunitárias, deixam antever as nossas debilidades no campo da planificação regional, ao colocar em evidência a consagração do primado das infra-estruturas em acessibilidades, no plano nacional, e que haveriam de marcar os sucessivos períodos de programação, ou seja, toda uma lógica que sobrevalorizou sempre a componente das infra-estruturas. A tentativa de inversão desta tendência com o primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA I) em nada mais resultou do que na disseminação dos Fundos Estruturais pelos municípios e, conseqüentemente, em mais investimento em infra-estruturas [12]. As dificuldades então encontradas e não ultrapassadas e o carácter insuficiente do quadro orientador inicialmente definido, muito suportado em objectivos genéricos, permitiu constatar que, não obstante o facto de no então PIDDAC (Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central) se ter registado que, pelo menos, 60% deveria estar subordinado a objectivos de base regional, tal objectivo não terá passado de uma simples intenção sem quaisquer resultados práticos [19].

Com o segundo QCA, que vigorou no período de 1995-1999, procurou-se introduzir algumas novidades em matéria de políticas territoriais, nomeadamente no que respeita à gestão global dos Fundos Estruturais, que passa a ser feita a partir de Programas Regionais (POR) e Sectoriais (POS) e com uma componente de acção orientada para o reforço da

competitividade regional, através da implementação de acções que extravasam o Município e obrigam à intervenção de outro tipo de agentes, com destaque para as Associações de Municípios, Fundações, Associações Empresariais e de Desenvolvimento Local, de entre outras. Esta nova tipologia dos POR pretendia-se que fosse em articulação com o Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR) que, sem embargo ser de âmbito nacional, havia sido desenvolvido com o objectivo de promover o potencial de desenvolvimento endógeno das regiões, a partir da revitalização do mundo rural e do interior do país. Desta programação sobressaem objectivos de correcção das assimetrias regionais, a partir da promoção e reforço da componente empresarial de base regional e local e da promoção da melhoria da qualidade de vida. São-lhe atribuídas consequências positivas e que revelam alguma continuidade, confirmada pelos resultados da avaliação do terceiro QCA, ainda que, infelizmente, nenhuma delas se situe nesta sub-região [12].

Para estes resultados menos positivos muito terá contribuído o difícil papel que foi dado às Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR), pelas dificuldades então criadas ao nível do seu reconhecimento regional e que se traduziu nalgumas das debilidades que foram persistindo em matéria de territorialização de políticas públicas. Consideradas, durante muito tempo, como as detentoras do conhecimento estratégico das regiões que representavam eram o elemento chave na definição e consolidação do planeamento regional. Porém, o longo processo de debate sobre a regionalização e a sua posterior reprovação em referendo constituiu um importante revés na trajectória que lhe havia sido traçada. Por outro lado, estas indefinições contribuíram para estimular o aparecimento e desenvolvimento de associações empresariais e locais e para um maior apetrechamento dos Municípios. Estas dificuldades marcaram a actuação da CCDR do Norte onde foram sempre bem visíveis as divergências de interesses entre interior e litoral, o que muito contribuiu para dificultar a sua liderança e intensificar a tensão com os Municípios e Associações de Municípios [12].

Porém, e no que respeita à avaliação dos resultados da política regional, baseada na utilização dos Fundos Estruturais, enquanto instrumento fundamental das políticas de coesão, não se conhecem evidências credíveis quanto à sua utilização para que possamos avaliar a existência de processos de convergência entre as regiões portuguesas ao nível das NUT II e NUT III por insuficiências estruturais do sistema nacional estatístico. Uma avaliação objectiva sobre os impactos produzidos pelos Fundos Estruturais, na perspectiva da sua utilização como instrumentos de política de coesão, exigia informação acerca do período de 1988 a 2006² [12].

Contudo, a informação disponibilizada permite-nos, pelo menos, concluir que os diferentes QCA foram pródigos em diversidade de instrumentos de apoio directo à actividade produtiva e à modernização do tecido empresarial em Portugal, como se pode concluir da análise ao quadro 7, que a seguir se apresenta.

Quadro 7: Síntese dos instrumentos em acção e orçamento para os diferentes QCA

QCA I (1989-1993)	QCA II (1994-1999)	QCA III (2000-2006)
Programas		
PNICIAP SIBR SIFIT SIPE PEDIP I SIMC SIJE	PO Modernização Tecido Económico PEDIP II PO Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional RIME I RIME II SIR LEADER ILE	PO Economia PRIME SIVETUR SIME e SIME – Inovação SIPIE PITER II Programa QUADROS SICE IDEIA NEST NITEC URBCOM SIED LEADER + ILE

Fonte: Elaboração própria

² No ano de 2006 concluiu-se a execução do III QCA, estando agora em curso o IV, para o período de 2007-2013.

De entre eles merecem destaque, no plano regional, o SIBR, no QCA I, os instrumentos integrados no PO (Programa Operacional) Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional, do QCA II, e o PO Economia, do 3.º QCA, pela sua forte orientação para a componente da competitividade local. De salientar que o QCA III foi desenvolvido e negociado sob o objectivo central da coesão social, económica e territorial, sendo esta aquela a que viria a ser assumida como prioritária, ao ser-lhe afectado 55% do orçamento global, ou seja, 1.790 milhões de € para apoiar a valorização do território e da posição geoeconómica do país e 9.583 milhões de € para a promoção e desenvolvimento sustentável das regiões [26].

Contudo, no plano dos objectivos de territorialização das políticas merecem destaque as Iniciativas Locais de Emprego (ILE), por se terem convertido num instrumento de apoio à fixação de pessoas, que criaram o seu próprio emprego e dinamizaram actividades integradas nas economias locais e o Regime de Incentivos às Micro Empresas (RIME), que se consubstanciou na primeira e mais importante iniciativa de disseminar, pelos territórios mais carenciados, a componente do empreendedorismo e, com isso, a constituir um importante factor de desenvolvimento local a partir do desenvolvimento de actividades produtivas.

No plano das políticas orientadas para a valorização do mundo rural destacamos o Programa LEADER, enquanto importante suporte para a territorialização (capacidade de intervenção directa na dinamização do território) de políticas públicas de incidência fortemente descentralizada pela via do apelo à criação de associações de desenvolvimento local [12]. A sua intervenção destacou-se pelo apoio a projectos em infra-estruturas de recreio e lazer, serviços de proximidade e promoção turística e, ainda que com significado mais reduzido, a valorização de produtos agro-alimentares locais e de turismo em espaço rural.

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

a) *Interpretação dos resultados*

Tomando como base as fontes utilizadas para a recolha das nossas observações permitem-nos retratar as dinâmicas e características do modelo territorial (ordenamento do território) desta sub-região e de que destacamos:

- i. O forte contraste entre o litoral denso, urbanizado e industrializado e o interior em processo de despovoamento, envelhecimento e com uma forte matriz rural em acelerado processo de declínio;
- ii. Uma forte concentração da população no litoral, com uma elevada densidade de 365 hab/km² em contraponto com a desertificação do interior, que apresenta uma densidade de 36 hab/km² [5];
- iii. Uma zona de características acentuadamente rurais, que corresponde ao território do Interior e abrange cerca de 2/3 do território, fortemente marcada por uma grande dependência de um sector agrícola em declínio, com escassa oferta de serviços e que integra uma rede de pequenos centros urbanos, de que constituem excepção as cidades de Bragança, Chaves e Vila Real [5];
- iv. Uma rede urbana complementar que não evidencia capacidade para garantir a necessária articulação entre o ordenamento territorial e a preservação de recursos naturais e, ainda menos, a função de pólos de integração funcional e de coesão social, como elementos fundamentais de sustentabilidade económica e ambiental deste vasto território;
- v. Verificámos que a estrutura do tecido empresarial é frágil e tem um peso relativo muito reduzido, quer em relação ao país quer relativamente à região Norte onde se insere. Nesta concordância é sabido que um dos factores que pondera na localização de novas empresas tem a ver com a disponibilidade de recursos humanos, ou seja, a estrutura empresarial surge como uma consequência da capacidade demonstrada pela região para assegurar o necessário equilíbrio entre as exigências das actividades empresariais e a capacidade da região para responder a tais exigências;
- vi. No plano institucional nunca existiram plataformas para garantir a implementação das políticas públicas de forma autónoma e os organismos desconcentrados, com particular enfoque para a CCDRN, não têm feito uma gestão dos instrumentos de política regional com efeitos visíveis no combate às assimetrias e à promoção da

- coesão territorial. No final de 20 anos de Programas comunitários com vista ao combate às assimetrias e à promoção da coesão o que se verifica são maiores diferenciais de desenvolvimento, cujo principal sintoma é a degradação dos indicadores demográficos;
- vii. Em relação à execução de obras públicas com impacto nos custos de contexto da actividade empresarial não têm sido identificados investimentos que revelem uma aposta do Poder Central na concretização dessas infra-estruturas. As assimetrias a este nível são evidentes, já que se assiste a uma tendência de concentrar os grandes investimentos públicos nos grandes centros urbanos do litoral em detrimento de investimentos de modernização e reforço da competitividade nos territórios do Interior;
 - viii. Pode, pois, concluir-se que nem esta nem uma qualquer outra sub-região do interior terá beneficiado de factores de discriminação positiva, no quadro da implementação das políticas públicas, que tenham permitido cumprir o objectivo da diminuição das assimetrias de desenvolvimento e de reforço da coesão territorial, como, de resto, seria expectável, na medida em que as questões da coesão social e territorial têm estado sempre na base da negociação dos Fundos Estruturais; e
 - ix. O país usou a sua localização periférica para beneficiar de ajudas ao desenvolvimento junto da Comissão Europeia e a Região Norte utilizou os baixos níveis de desenvolvimento atestados pelos indicadores, em boa parte influenciados pelos deprimentes resultados dos territórios do Interior, para, em seguida, não utilizar esses recursos para combater o permanente agravamento dos diferenciais de desenvolvimento.

b) *Perfil da região e linhas de orientação futuras*

O território correspondente à sub-Região do Alto Trás-os-Montes apresenta como características mais salientes um despovoamento das suas zonas rurais, que representam a quase totalidade do território, acompanhado de um elevado índice de envelhecimento. Estes factores impedem o território de dispor da massa crítica necessária, quer no plano quantitativo quer no qualitativo, que permita sustentar dinâmicas empresariais activas e o aparecimento de uma economia competitiva, designadamente quanto à valorização dos seus recursos endógenos. A inexistência de massa crítica tem reflexos na capacidade de mobilização de recursos financeiros que sustentem projectos de maior envergadura e com efeito indutor no funcionamento da economia regional. Daí que os recursos endógenos, sempre que se apresentem como boas oportunidades de investimento, sejam aproveitados por capital de fora que os “importa” e utiliza para incorporar na cadeia de valor e deles retirar, fora da região, a maior parte do valor acrescentado. Esta lógica impediu a fixação de pessoas e o desenvolvimento de dinâmicas demográficas compagináveis com uma lógica de sustentabilidade. Entrou-se, por assim dizer, num ciclo vicioso de pobreza, uma vez que a ausência de massa crítica inibe o aparecimento de investimentos e a sua não promoção conduz a diminuição do povoamento e a um fluxo migratório dos mais novos em busca de oportunidades. É nessa senda que os modelos de desenvolvimento económico, sobretudo o de inspiração nekeynesiana, estabelecem com condição essencial para se iniciar um ciclo de desenvolvimento a existência de um investimento autónomo (público) que “puxe” a economia a um patamar mínimo de sustentabilidade, a partir do qual o investimento induzido garante a manutenção de taxas de crescimento da riqueza, sem a qual não há desenvolvimento.

Na verdade, falamos de uma região que apresenta níveis de intensidade e dinamismo empresarial reduzidos, de baixa especialização produtiva e, conseqüentemente, reduzido dinamismo económico e social. Os recursos existentes são, portanto, escassos, o que a torna vulnerável ao emprego público. Esta é a principal razão para a tendência negativa que tem vindo a ser registada no subsistema económico. As características demográficas têm comprometido o desempenho económico desta sub-região o que evidencia o carácter imperativo e inadiável quanto à necessidade de inverter o curso das políticas públicas.

Estes efeitos são, como sempre, sistémicos, pelo que, a falta de oportunidades de emprego, nomeadamente de empregos que proporcionem bons rendimentos, de adequadas infra-estruturas, em particular nas áreas da saúde e dos transportes, têm estado na origem dos

fortes movimentos migratórios, numa primeira fase dentro da própria sub-região e mais recentemente em direcção ao litoral.

Por outro lado, a componente endógena desta região não tem sido convenientemente explorada. Por um lado, o facto de uma parte significativa do território ser área protegida, aquilo que se propunha ser uma oportunidade transformou-se numa ameaça, tornando mais difícil, se não mesmo impossível, a promoção de alguns investimentos, ao mesmo tempo que não foram potenciados os factores intrínsecos à protecção da natureza, do ambiente e dos ecossistemas. A gestão dos II e III Quadros Comunitários de Apoio (QCA's), não foi orientada para inverter este curso, antes contribuindo para uma crescente litoralização dos investimentos e para o agravamento das assimetrias intraregionais.

Por tudo isso, a sub-região do Alto Trás-os-Montes surge-nos classificada como uma das oito NUT III menos desenvolvidas e a incluir o grupo das quatro de mais baixo índice de coesão a nível nacional [7].

Ora, assumindo que são as diferentes dimensões em análise que concorrem para o desenvolvimento sustentável será, também, da acção conjunta das diferentes variáveis que as compreendem que será assegurado o necessário equilíbrio. No entanto, como as variáveis demográficas se apresentam em claro desequilíbrio, a sustentabilidade demográfica parece comprometida e, nessa medida, colocam-se em desequilíbrio as restantes variáveis (subdimensões). Ou seja, resulta claro que a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável exigem uma interacção equilibrada entre as diferentes componentes das suas subdimensões. Nesta circunstância, e em conformidade com a teoria do desenvolvimento endógeno, entendida como uma estratégia para o desenvolvimento de acções que visem a promoção da capacidade de utilização do potencial endógeno, exige-se uma intervenção concertada dos poderes públicos e privados no sentido de criarem um ambiente económico e institucional de cooperação entre as diferentes forças, de âmbito local e nacional, ainda que liderado pela comunidade local.

Impõe-se, por isso, um processo de mudança que poderá passar, por exemplo, pela definição de acções a desenvolver a partir da constituição de redes de cooperação locais articuladas e apoiadas pelo Poder Central. Uma convergência de vontades e de atitudes a partir da região e da promoção do seu potencial endógeno, como o ponto de partida para a criação de iniciativas locais, com base em recursos específicos, com o objectivo de ganhar massa crítica (capacidade instrumental) para atrair investimento exterior ao território.

Entendemos, portanto, que a sustentabilidade da sub-região do Alto Trás-os-Montes dependerá da sua capacidade para atingir a dimensão económica e social crítica que lhe garanta um patamar crítico de competitividade que será, em grande medida, determinado pela sua capacidade para fazer a melhor utilização dos recursos disponíveis.

É neste âmbito que a sua geografia, o património histórico, cultural e gastronómico se oferecem como os recursos endógenos básicos, a par de matérias-primas do sector extractivo, sujeitas a uma procura crescente nos mercados internacionais, para que agentes individuais e colectivos, do sector público e privado, actuem de forma concertada para explorar e desenvolver bolsa de empresas com grande qualidade e competitividade e que vão do sector do turismo gastronómico e de natureza à extracção de minerais e à produção de energia e de produtos de qualidade superior.

4. CONCLUSÕES

Da análise que desenvolvemos ao longo do trabalho extraímos algumas conclusões e comentários que passamos a elencar, sem que a sua ordenação seja submetida a qualquer escala de importância ou de urgência de aplicação:

- i. O despovoamento da sub-região do Alto Trás-os-Montes inicia-se no final da década de 50 do século passado e, nos últimos 50 anos, não houve políticas públicas que invertessem essa tendência e, pelo contrário, tem havido uma concentração do esforço de investimento do Estado nas áreas mais desenvolvidas do país;
- ii. O despovoamento teve suporte em fluxos migratórios internos e externos, com origem nos grupos etários mais jovens e no início da idade activa, que assim condenaram o território a um envelhecimento acelerado e à rarefacção da sua massa crítica, tanto em quantidade como em qualidade;

- iii. O modelo institucional vigente não evoluiu desde há quase 40 anos, assentando num poder Central que absorve a quase totalidade dos recursos do Estado e um poder local disseminado por uma profusão de Municípios que não têm dimensão para suportar programas de desenvolvimento regional. A reestruturação administrativa do país tem sido adiada, por um lado pelo efeito político que tem e, por outro, pelos interesses instalados que se alimentam e exaltam o bairrismo local como força de bloqueio a qualquer mudança;
- iv. Os recursos endógenos ou não são valorizados ou, quando o são, representam a menor fracção da cadeia de valor. Esta iniquidade tem cerceado as possibilidades de acumulação de capital na região sem as quais não há condições de financiamento de investimentos de maior dimensão e com efeito indutor;
- v. As políticas de incentivos ao investimento não têm sido específicas para a região mas de carácter nacional, excepcionando-se a gestão de programas vocacionados para o apoio à construção e modernização de infraestruturas que têm sido coordenados pela CCDRN e com intervenção directa das plataformas municipais;
- vi. Mesmo assim, a região norte (NUT II) tem sido beneficiada pelos instrumentos financeiros da U.E. pelo facto de apresentar níveis de desenvolvimento muito abaixo da média comunitária, níveis esses que são, em boa parte, determinados pelos indicadores dos territórios menos desenvolvidos, com especial ênfase para a sub-região do Alto Trás-os-Montes;
- vii. Impõe-se um modelo institucional diferente, que concentre programas integrados de desenvolvimento com o objectivo de combater, com eficácia, as assimetrias regionais, cujo resultado será, numa primeira fase, de menor crescimento – fase da criação de condições para o desenvolvimento sustentável – mas que virá a ser compensado por ritmos de crescimento maiores dado o patamar de partida;
- viii. Os eixos prioritários para a implementação de políticas de desenvolvimento estão identificados colocando-se o sector do turismo da natureza e ambiental como uma prioridade, a produção de energias limpas, a produção de produtos agrícolas e pecuários de qualidade e, ainda, indústrias e serviços que utilizem o conhecimento, dado o facto da população jovem se concentrar na frequência do ensino superior em áreas tecnológicas;
- ix. Criar uma rede de cidades de média dimensão, articuladas com o lado de lá da fronteira, potenciando as oportunidades de um mercado de dimensões significativamente maiores e criando novas centralidades.

5. BIBLIOGRAFIA

- [1] ALBUQUERQUE, F. (1996); *Desarrollo economico local y distribución del progreso tecnico*, Santiago, ILPES.
- [2] BARQUERO, A. V. (2002); “Desarrollo endógeno”, *Universidad Autonoma de Madrid, Endogenous Development, Networking, innovation, institutions and cities*, routledge, Londres.
- [3] BESSA, D. (1999); “Políticas Públicas” (Organização de Delfim Santos e Daniel Bessa), in *Região Norte de Portugal – Actualizar e Aprofundar o Conhecimento*, Série Plural 3, Edições Afrontamento, Portugal.
- [4] CCRN (1999); “Trás-os-Montes e Alto Douro: diagnóstico prospectivo e orientações estratégicas”, *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social: 2000-2006*, Serviço de Apoio Técnico do Programa de Desenvolvimento do Douro, Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto.
- [5] CCDRN (2006); *Norte 2015, Competitividade e Desenvolvimento Estratégico*, Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Norte, Porto, Fevereiro.
- [6] CCDRN (2007); *Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013*, Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Norte, Porto, Setembro.
- [7] CCDRN (2010); *Relatório Final de Execução do Programa Operacional da Região Norte*, Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Norte, Porto, Setembro.
- [8] CHORINCAS, J., MARQUES, I. e RIBEIRO, J. F. (2002); “Clusters e políticas de inovação – conceitos, experiências europeias e perspectivas de aplicação a Portugal”, Ministério

- do Planeamento, Departamento de Prospectiva e Planeamento, vol. 7, pp. 43-104, in www.dpp.pt/pdf/revista01.pdf, acedido em 22/03/2011.
- [9] CLARK, C. (1978); "Population growth and productivity", *Research in Population Economics*.
- [10] FIGUEIREDO, A. (1999); "Espessura institucional e Modelo de Governação Regional", (Organização de Delfim Santos e Daniel Bessa), in *Região Norte de Portugal – Actualizar e Aprofundar o Conhecimento*, Série Plural 3, Edições Afrontamento, Portugal.
- [11] FRANCO, P. (2002); "Modernização Administrativa Autárquica", *Iniciativas de Modernização na Administração Pública*.
- [12] IFDR (2008); "A territorialização das Políticas Públicas em Portugal", *Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional*, Revisão e Actualização do documento produzido como Background Report do Territorial Survey da OCDE sobre Portugal.
- [13] JOHN BRYDEN (1998); "Novas perspectivas para a Europa rural: tendências globais, respostas locais", Observatório Europeu LEADER, *Leader Magazine*, nº18, Outubro.
- [14] MAOTDR (2007a); Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013, *Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Setembro.
- [15] MAOTDR (2007b); Programa Operacional Temático Factores de Competitividade 2007-2013, *Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Setembro.
- [16] MARSHALL, A. (1996); *Princípios de Economia*, Abril Cultura, São Paulo, Brasil.
- [17] MARX, K. (1867); *Breve Introdução ao "O Capital de Karl Marx"* (selecção de textos e apresentação de Gilson Dantas, 2009), Livraria Cultura, Brasília, Brasil.
- [18] OCDE (2003); "From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries", in *ECDE Observer*, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris, Junho.
- [19] OLIVEIRA, G. B. e LIMA, J. E. S. (2003); "Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável", *Revista FAE*, Curitiba, Brasil.
- [20] PEREIRA, J. e RUSSO, M. M. (1999); "Autarquias e Finanças Municipais", (Organização de Delfim Santos e Daniel Bessa), in *Região Norte de Portugal – Actualizar e Aprofundar o Conhecimento*, Série Plural 3, Edições Afrontamento. Portugal.
- [21] PERROUX, F. (1977); "O conceito de Polo de crescimento", in *Economia Regional: Textos escolhidos*, (Schwartzmann, J. Organization), Cedeplar, Belo Horizonte, Brasil.
- [22] PORTER, M. (1993); *Vantagem Competitiva das Nações*, Ed. Campus, Rio de Janeiro, Brasil.
- [23] ROCA, M. N. O. e LEITÃO, N. (2006); "Sustentabilidade demográfica e desenvolvimento dos concelhos portugueses", *GeolNova, Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, nº 12.
- [24] SCHUMPETER, J. (1988); *A teoria do desenvolvimento económico*, Nova Cultural, São Paulo Brasil.
- [25] SIMÕES LOPES, A. (1984); *Desenvolvimento regional: problemáticas, teoria, modelos*, 2.^a Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- [26] SMITH, A. (1776); *A riqueza das nações* (tradução da obra original em 1981), Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- [27] TROKER, G. (2004); *Transforming Local Governance*, Ed. Palgarve MacMillan, Basingstok.
- [28] www.qca.pt/n_qca/estrutura.asp, "Estrutura e âmbito de intervenção do QCA II", acedido em 18/04/2011.
- [29] [www.turismodeportugal.pt/Português/turismodeportugal/imprensa/Documentos e Links/Plano Estratégico Nacional do Turismo.pdf](http://www.turismodeportugal.pt/Português/turismodeportugal/imprensa/Documentos_e_Links/Plano_Estrategico_Nacional_do_Turismo.pdf), acedido em 05/05/2011.
- [30] www.ine.pt, acedido em 06/03/2011.