

CADERNOS DE GEOGRAFIA

INSTITUTO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS
FACULDADE DE LETRAS • UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA 1998 N.º 17

HOMENAGEM AO DOUTOR J. M. PEREIRA DE OLIVEIRA



A REGIÃO CENTRO E A RECOMPOSIÇÃO DA SUA GEOGRAFIA: ENSAIO PARA UMA LEITURA DOS TERRITÓRIOS E A INTERPRETAÇÃO DAS SUAS DINÂMICAS

Rui Jacinto*

(...) os grupos humanos constroem o complexo de paisagens que no seu conjunto definem a região na sua individualidade harmónica. (...) Os conjuntos de harmonias devem entender-se em termos de organização do espaço, complexos de relações. O geógrafo poderá reconstruir até ao momento presente todo o processo histórico-geográfico que definiu uma dada região.

J. M. Pereira de OLIVEIRA, 1967.

1. PERTINÊNCIA E ACTUALIDADE DAS DISCUSSÕES EM TORNO DO TERRITÓRIO

Os processos de integração europeia e os desafios colocados pela globalização expõem os territórios a tensões indutoras da reorganização dos espaços e da recomposição das respectivas geografias. A emergência da sociedade da informação e a aplicação de certas políticas públicas, embora com manifestações espaciais subtis e pouco explícitas, ajudam a reforçar as polarizações territoriais.

Domínios cada vez mais estratégicos para reforçar a competitividade e conferir centralidades, remetem os territórios onde têm uma fraca presença para posições excêntricas e marginais. A crise e a perda de competitividade que algumas áreas manifestam, fruto de todos estes processos e mudanças, além de suscitarem a procura de novas orientações para as políticas de desenvolvimento e o ensaio de estratégias e intervenções inovadoras, introduziram a presença regular do território nos discursos, embora com referências circunstanciais produzidas em função de certas lógicas e ao sabor das conjunturas.

Assistimos no momento presente ao alastramento dos espaços em perda, territórios que reclamam políticas activas e iniciativas solidárias, opções e apostas estratégicas que os discrimine positivamente, os integre e lhes confira maior coesão. Como sabemos, as opções de localização e as relativas às estratégias de desenvolvimento não são territorialmente inócuas, pelo que, embora subcrevendo a expressão de Edgar Morin de grande acuidade, não é tarefa suficiente nem nos podemos limitar a “responder às incertezas com a estratégia e às contradições com a aposta”.

Num período de incertezas e de contradições, a problemática dos territórios ganhou uma crescente complexidade, adquiriu dimensões cada vez mais intangíveis e polifacetadas. Por todos estes motivos, as discussões sobre o território, depois de terem penetrado nos mais variados domínios científicos, alargaram-se a círculos que extravasam o dos académicos, promoveram-se análises cujos contornos foram sendo cada vez mais amplos, originando interpretações mais ricas e variadas.

No caso português, esta discussão tem vindo a adquirir uma centralidade crescente, por razões que se prendem com a incidência espacial de certas opções e o incremento de iniciativas que as políticas de desenvolvimento regional tem proporcionado, mas também pela emergência de alguns conflitos pontualmente localizados, a necessidade de racionalizar a ocupação do espaço, a utilização e gestão dos recursos e o adiamento de reformas institucionais e administrativas em que o território é um elemento importante.

Se a regionalização e a lei eleitoral, com a criação dos respectivos círculos, são bons exemplos desta última situação, a localização de aterros sanitários, a delimitação de espaços e reservas naturais, a (re)criação de novos municípios, a definição de limites entre freguesias ou de fronteiras entre regiões, fazem emergir causas ancestrais de pendor localista mescladas de algum recorte identitário, desencadeando demandas que colocam o território no centro de disputas onde as populações se revêem e em torno das quais se mobilizam.

A necessidade de existirem regras que evitem maiores atropelos a uma correcta ocupação do território e à descharacterização das paisagens, condições importantes para melhorar o quadro de vida das populações, correspondem a preocupações que a lei de bases do ordenamento do território, actualmente em discussão, ou a aplicação de dife-

* Instituto de Estudos Geográficos. Faculdade de Letras. Universidade de Coimbra e Comissão de Coordenação da Região Centro.

rentes planos de ordenamento (PROT's, PDM's, PP's), nas suas diferentes versões e gerações, pretendem reflectir.

A gestão e organização do espaço do país e as orientações estratégicas do desenvolvimento do seu território, são crescentemente influenciadas por opções económicas e decisões de localização tomadas em contextos mais globalizadores, mais dependentes dum enquadramento europeu: depois de quase uma década de estudos, foi recentemente divulgado um documento que pretende traçar o esquema de desenvolvimento do espaço comunitário (EDEC). Procurar compatibilizar um equilíbrio saudável entre competição e cooperação, regular a concorrência que se encontra instalada entre regiões, cidades e territórios, onde nem todos se encontram no mesmo pé de igualdade, para atrair actividades económicas, postos de trabalho, infra-estruturas, equipamentos, são objectivos que se pretendem atingir.

Pretende-se que a Europa alcance, no seu conjunto, o melhor nível de competitividade possível, definindo-se objectivos e opções políticas para o seu território, assente num sistema urbano mais equilibrado e policêntrico de cidades, numa nova relação cidade-campo, na igualdade de acesso a infra-estruturas e ao conhecimento, na gestão e desenvolvimento prudentes do património natural e cultural. Em função das especificidades naturais ou locativas, das especializações que desenvolveram ou das capacidades instaladas, introduz-se uma verdadeira divisão espacial nas funções territoriais que acabará por determinar o papel, a função e a futura vocação de cada território. Racionalizar a distribuição de equipamentos e de infra-estruturas, promover complementaridades e suscitar diferentes modalidades de cooperação é a estratégia apontada para se alcançar uma Europa mais competitiva.

As acessibilidades ocupam, neste contexto, um lugar chave. Os eixos rodoviários e ferroviários, tanto os que se encontram definidos ao nível de cada estado membro (Plano Rodoviário Nacional, por exemplo), como as redes trans-europeias (telecomunicações, energia e transportes, onde se incluem portos, aeroportos e centros intermodais), são factores determinantes para assegurarem a competitividade dos territórios, das cidades e das regiões.

Acresce ao que temos vindo a referir, no caso de Portugal, o facto de ter de apresentar à Comissão Europeia, no decurso de 1999, um novo Plano de Desenvolvimento Regional, que adquire nesta quarta geração a designação de Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo (PNEDES-MP), peça que sustentará a negociação do IIIº Quadro Comunitário de Apoio a vigorar entre 2000 e 2006. O modelo que venha a estar implícito à sua concepção, as opções territoriais que nortearem as estratégias de desenvolvimento regional e orientarem as intervenções sectoriais, são matérias que vão acalorar os debates e influenciar o futuro desenho do espaço nacional.

Infere-se do que acabamos de enunciar que as conjecturas sobre o território estão presentes a todas as escalas (desde o âmbito local e regional ao nacional e europeu e,

mesmo, mundial) e em todos os domínios. Depois das iniciativas no âmbito das políticas de desenvolvimento regional e local se terem tornado pacificamente aceites, o território começa a estar presente em abordagens sectoriais, servindo de ilustração o emprego (pactos territoriais de emprego e redes regionais para o emprego), a saúde (sistemas locais de saúde) e o ensino (territórios educativos).

2. CONTORNOS DE UMA NOVA GEOGRAFIA DA REGIÃO CENTRO

2.1. O território e a geografia dos espaços administrativos

Os processos de reestruturação que percorrem os territórios regionais e locais, concorrem para configurar uma geografia emergente de contornos ainda pouco definidos que necessitam ser explicitados e mais aprofundados. Ter presente a evolução até à geografia actual, assim como as estratégias de resistência e conflitualidade que estão associadas a certas formas de modernização forçada, são aspectos fundamentais para compreendermos as transformações em curso. O texto que se segue tem como preocupação central fornecer alguns contributos que permitam interpretar algumas dinâmicas instaladas nos territórios dos 78 concelhos que constituem a Nute II que recebeu a designação de Região Centro.

No caso concreto desta região, a posição e enquadramento tanto no contexto nacional como internacional, a diversidade dos seus territórios em termos naturais, económicos e socioculturais, a configuração espacial que serve de suporte à administração e à promoção das políticas de desenvolvimento, são aspectos relevantes que importa destacar. A posição de charneira que ocupa no contexto nacional, articulando o Norte e o Sul, desde as duas áreas metropolitanas aos espaços de baixas densidades do interior, repartida entre o Litoral atlântico e o Interior fronteiriço, fazem da região um espaço de passagem e de ligação entre as áreas mais dinâmicas de Portugal à Espanha e à Europa.

Com 1,7 milhões de habitantes e 23 700 Km², a Região Centro representa 18% da população do país e 26% da sua área. A diversidade de contextos naturais, ambientais, económicos, sociais, culturais e políticos atrás referidos, fazem do território da Região Centro um mosaico de unidades com forte individualidade. Estas características moldaram a identidade beirã, diversa e una, forjada na diversidade, conferindo a este espaço regional singularidades que o tornam um caso de estudo exemplar, onde encontramos realidades, processos e dinamismos diversos e contrastados.

A arquitectura da máquina administrativa e o modo como está territorialmente organizada, além de fornecer indicações sobre a forma como se concebe a estruturação

do espaço regional, constitui um aspecto importante a ter em conta na análise dos processos de desenvolvimento e no desenho das políticas territoriais. A discussão sobre a institucionalização de um nível intermédio, a região administrativa, e as expectativas criadas relativamente ao aparecimento de novos municípios na sequência do recente desfecho do caso de Vizela, de que são exemplos Esmoriz, Senhorim, Tocha, Cernache do Bonjardim, introduziram alguma turbulência e instabilidade nalgumas unidades locais.

A definição do nível regional, processo que teve início na sequência da aprovação da constituição de 1976, conheceu interpretações e vicissitudes que variaram consoante a sua institucionalização foi sendo encarada ao longo do tempo. Com o debate público sobre a regionalização ocorrido em 1982 conclui-se uma primeira fase sem que este preceito constitucional se tenha consumado. A institucionalização do poder local democrático e da lei das finanças locais, a criação das CCR's e dos GAT's em 1979 constituem os marcos mais significativos deste período. Os mapas das divisões regionais, então apresentados e debatidos, acabaram por se fixar em dois modos diferentes de interpretar a organização do território do continente e de conceber a sua estruturação futura, modelos antagónicos que correspondem às perspectivas básicas que se mantiveram em confronto.

Temos de ter em consideração que, para além de motivos de natureza política, as divisões regionais e sub-regionais apresentadas tiveram, no período inicial, a preocupação de responder à necessidade premente de apoiar tecnicamente as autarquias locais e de superar défices, então mais flagrantes, existentes a este nível. Num segundo momento, procuram-se outros rumos e novos papéis para serem desempenhados por estes níveis espaciais intermédios, desconcentrando certas atribuições administrativas, de intermediação e de mobilização dos actores e agentes económicos, exercidas tantas vezes de modo informal. Aspectos fundamentais dum processo de desenvolvimento mais activo e participado, procurou-se por esta via introduzir eficiência e flexibilidade na administração, mas, também, ensaiar modalidades de parceria e contratualização que, embora tímidas, pretendiam envolver actores e agentes em certos processos e iniciativas de desenvolvimento.

No período que decorre até à adesão de Portugal à CEE reforçou-se o modelo institucional e territorial para efeito do planeamento e da promoção do desenvolvimento regional, com a criação da SEDR (1983), do MPAT (1986) e das Nutes (1986), lógica que subsiste até ao momento, sedimentando uma certa moldura regional que o Iº e IIº Quadro Comunitário de Apoio ajudaram a consolidar.

As eleições legislativas de 1995 trouxeram novamente à luz do dia o debate regional, na sequência do qual se põe em causa o modelo territorial que vinha sendo implícita e paulatinamente alicerçado. Assente num nível municipal estável e numa concepção da organização do território nacional que emanava da proposta de divisão regional

apresentada pelo MAI, o modelo seguido na montagem do aparelho administrativo mais descentralizado, quer de alguns serviços regionais quer dos ligados ao Desenvolvimento Regional e à Administração do Território, criou a sensação de que faltaria apenas adequar a lei eleitoral a esta geografia e consumir a regionalização.

A recente alternância governativa voltou a expor antigas clivagens transpartidárias, ajudando a reinstalar o confronto entre adversários e defensores das regiões, e, de entre estes, entre os que perfilham diferentes propostas de divisão regional. Portadores duma história diferente e duma cultura diversa em termos regionais, a disputa partidária veio instalar a incerteza quanto ao desenho territorial no caso das regiões serem instituídas. Para além do referendo que se encontra anunciado, a definição dum novo paradigma territorial que sustente as propostas e estratégias de desenvolvimento, aspecto tanto mais necessário quanto o novo PDR-QCA se encontra em preparação, ajudarão ao recrudescimento do debate em torno desta matéria.

Do que acabámos de expor, importa reter que o âmbito regional e sub-regional que estava implícito à proposta apresentada pelo MAI, retocado e ajustado com a transferência e inclusão de alguns concelhos em 1979, cristalizou o modelo territorial que tem servido de actuação às CCR's. Limite entre o Portugal do norte e do sul, verdadeira estremação entre povos e culturas que a história foi esbatendo, o território da Região Centro tem dificuldade em ser arrumado no tabuleiro das regiões do Continente. O mapa da Região Centro, particularmente a subdivisão em Nutes III, foi delicadamente desenhado, por forma a assegurar, apesar da diversidade do território, a maior coerência interna possível de cada unidade (física, socio-económica e funcional), obtendo-se, assim, uma geografia equilibrada para o conjunto da região. Os dez espaços sub-regionais em que o território da Região Centro se organiza, com dimensões demográficas e espaciais bastante contrastadas, correspondem a unidades onde se assegura uma certa identidade e individualidade de que são portadoras, congregadas em torno dum espaço regional diverso.

As fronteiras internas da Região Centro, limites que podem condicionar muitas actuações, quando observadas com algum detalhe, ressaltam o peso da geografia (orografia, hidrografia, etc.) e a importância de anteriores administrações (eclesiástica, etc.). No traçado actual, além destas heranças, os limites distritais impõem-se com grande rigidez; a plena recomposição distrital através do somatório das Nutes III no espaço interno à Região Centro, só não acontece para um número muito limitado de municípios (Mação, Aguiar da Beira, e os que constituem o agrupamento de concelhos de Figueiró dos Vinhos), por serem periféricos aos próprios distritos. O facto de serem de base às organizações partidárias e aos sufrágios eleitorais e de corresponderem a uma instituição que há quase dois séculos representa e organiza territorialmente o poder político central explicam semelhante situação.

A insuficiência do nível municipal para promover certas iniciativas e protagonizar determinadas políticas, implica que os territórios se organizem em espaços mais amplos, adquiram coerência funcional para mais facilmente dinamizarem as suas actividades. Por este motivo, não é indiferente para a prossecução de estratégias e objectivos que se prendam com o desenvolvimento do território, o desenho regional e sub-regional que venha a vingar no caso de acontecer a regionalização. A procura de espaços regionais e sub-regionais coerentes, onde as populações, os actores e os agentes económicos se revejam, continua a ser um tema recorrente que desencadeia paixões. Depois de todos estes anos e vicissitudes, tão importante como superar o mito em que se tornou a regionalização é (re)construir uma identidade territorial regional, inexistente ou pouco assumida pelos portugueses.

2.2. Dinamismos demográficos e reestruturação produtiva: continuidade e mudanças sociais em tempos de incerteza

Correlativo das alterações socio-económicas que percorrem os territórios, o comportamento demográfico é um indicador exemplar das tendências e dinamismos instalados, reproduzindo os contrastes entre os diferentes espaços sub-regionais e locais e as principais clivagens que fracturam a Região Centro. A diferente espessura e a desigual densidade com que as actividades e a população se distribuem no território continuam a explicar e a determinar a evolução demográfica.

Embora denuncie um ritmo mais brando, a Região Centro acompanha, no seu conjunto, a tendência geral da evolução da população do país, apesar de, entre 1960 e 1991, só doze concelhos registarem evoluções demográficas positivas, enquanto os centros urbanos registam uma evolução bem mais favorável. Os índices de natalidade e de mortalidade que ocorrem na região não são radicalmente diferentes dos que se verificam a nível nacional. As migrações, fenómenos estruturais da sociedade portuguesa, continuam a influenciar decisivamente o comportamento demográfico da Região Centro, apesar de terem assumido novas formas, amplitudes e destinos mais diversos do que ocorreram no passado.

As principais dicotomias que atravessam o país e a região são expressas de modo flagrante pelas dinâmicas demográficas sub-regionais e locais. A nítida separação entre o litoral e o interior é testemunhada por variações mais positivas e padrões mais difusos que ocorrem no primeiro caso, enquanto no interior se salientam comportamentos mais negativos e uma tendência mais evidente para a concentração demográfica. A litoralização e a polarização são correlativas de dinâmicas demográficas positivas, tendências pesadas induzidas por processos de industrialização, terciarização e urbanização que estão na base duma nova configuração dos territórios e que con-

tribuem decisivamente para uma (re)estruturação da Região Centro.

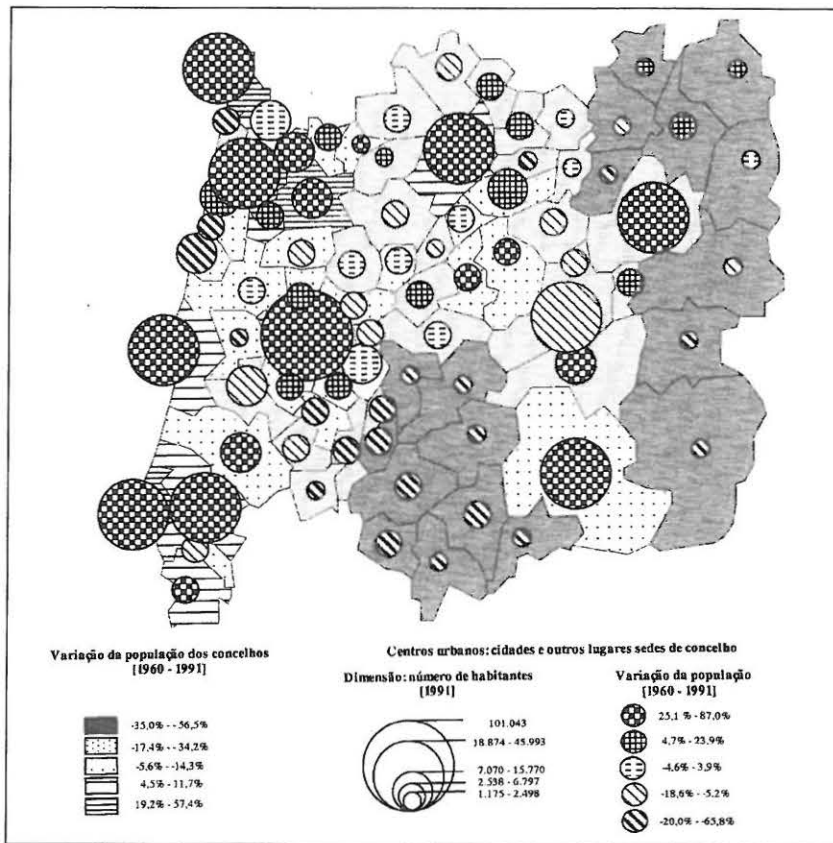
O apelo urbano e o êxodo rural espelham-se na tendência para a polarização demográfica, fenómeno que tem proporcionado a concentração da população num número restrito de lugares, sobretudo cidades ou outras sedes de concelho, aprofundando a clivagem entre o rural e o urbano.

Os espaços rurais coincidem, dum modo geral, com territórios que se encontram em perda, agravando ainda mais as baixas densidades que já hoje os caracteriza, onde ocorrem dinâmicas demográficas e sociais muito distintas, fortemente dependentes dos contextos geográficos e socio-económicos onde se localizam. Desde as áreas de montanha e de floresta, onde as aldeias são mais marcadas pelo isolamento, até às áreas rurais do litoral, onde se pratica uma agricultura mais integrada nos mercados e se sente a influência da proximidade urbana, a Região Centro encerra um largo espectro de espaços rurais.

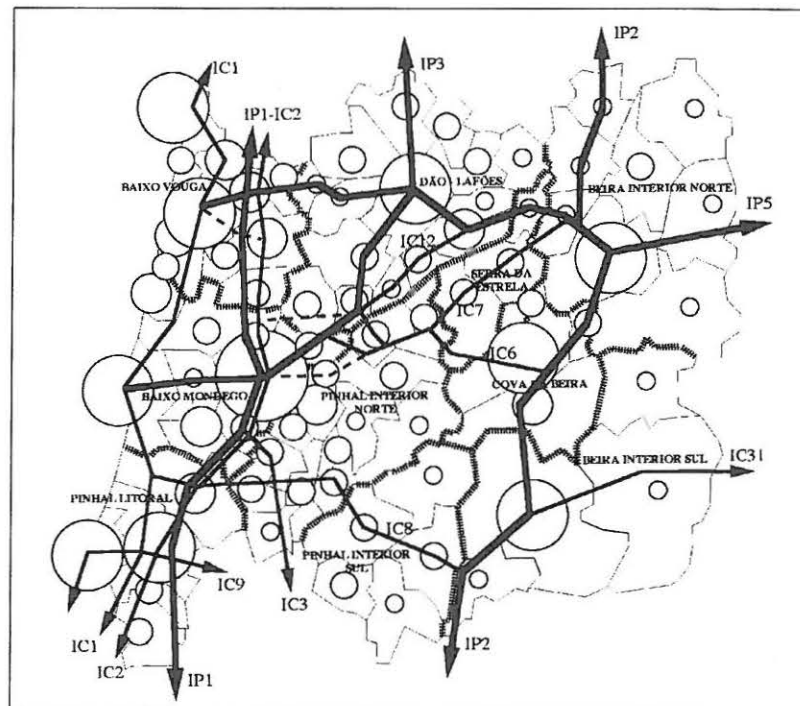
Tradicionalmente organizadas em torno do padre, do presidente da junta e do professor, líderes locais que passaram a primar pela ausência, as comunidades rurais sofreram ainda e em alguns casos, a perda de serviços diários como o acesso à distribuição postal e aos transportes públicos, para não falar no encerramento de escolas. É certo que se assiste a uma alteração na relação dos ausentes com os locais donde partiram, que se manifesta através duma presença mais assídua e empenhada. Estas novas formas de retorno às origens, representam a procura de referências e a recomposição duma identidade que não se identifica nem se revê plenamente nos valores e comportamentos urbanos; contudo, não é suficiente para compensar a ausência dos presentes, constituída predominantemente por idosos no crepúsculo duma vida activa.

Estas situações, associadas à crise da agricultura, contribuíram para alterar a função e a vocação natural dos espaços rurais, fazendo-os mergulhar numa crise económica e social que ajudou a alterar a respectiva identidade e remeteu, particularmente os mais remotos, para um maior isolamento ou, mesmo, agonia. O alastramento deste fenómeno tem contribuído para a desintegração dos espaços rurais, processo de exclusão e marginalização que o novo mapa viário, sobretudo o traçado dos eixos fundamentais, veio acentuar. Ao apagarem-se as aldeias do mapa visual e mental, retirando-lhes o nome próprio e rebaptizando-as com a única designação de trânsito local, despertaram sentimentos de resistência e de afirmação que se manifestam através de pichagens que se vêem em certas placas de estrada.

Estes fenómenos são indissociáveis dos processos de integração e de reestruturação que as economias locais atravessam, onde relevam a perda de expressão da agricultura e o incremento da indústria e dos serviços. A crescente complexidade destes processos e o seu impacto local, que se manifesta de modo particular nos mercados de emprego, rígidos ou incapazes de gerarem um número



Comportamento demográfico dos lugares e dos territórios da Região Centro



Estruturação da Região Centro: os nós da rede urbana, os eixos da rede viária fundamental e os espaços sub-regionais

significativo de postos de trabalho como acontece num número considerável de concelhos da Região Centro, acelera a mobilidade demográfica, conduzindo, inevitavelmente, à polarização e ao alargamento das bacias de emprego.

Se tivermos em linha de conta as assimetrias que caracterizam a evolução da distribuição do aparelho produtivo e da população activa, tanto em termos quantitativos como sectoriais, verificamos que certos territórios se tornaram mais frágeis e que alguns estratos sociais se precarizaram. A migração do centro de gravidade da região no sentido do litoral, tendência pesada que desde há décadas se tem vindo a instalar, reflecte a desigual distribuição das actividades e da população, mas também a perda de coesão, o aumento das clivagens e dos desequilíbrios internos, realidades com que a Região Centro se confronta.

2.3. A (re)estruturação dos territórios: os nós, as redes e os espaços sub-regionais

De entre as diferentes interpretações do país, feitas em diferentes momentos e circunstâncias, as divisões correspondentes às leituras apresentadas por Amorim Girão (1933), Orlando Ribeiro (1945) e Jorge Gaspar (1993) merecem uma atenção particular pela forma como compartimentam o mosaico regional e o integram no todo nacional. Embora outras divisões tenham sido elaboradas com finalidades mais específicas e parciais, observamos no parcelamento do território da Região Centro proposto por estes autores, uma coerência, coesão e identidade de cada unidade que nos remete para a sua matriz mais profunda.

É a partir desta base matricial que melhor se interpretam os processos territoriais recentes e a recomposição do espaço regional, proporcionada pelos novos eixos e pelas novas centralidades suscitadas pelas dinâmicas urbanas. Os eixos viários fundamentais e os principais centros urbanos, nós numa rede de lugares dispersos pelo território, constituem a armadura que estrutura o território e em torno dos quais se organiza uma nova configuração da Região Centro.

A distribuição das cidades no espaço regional evidencia maior densidade no litoral e a inexistência de centros, mesmo com uma dimensão mínima, na extensa área que constitui as Nutes do Pinhal Interior, espaço que associa a baixa densidade demográfica e económica à fragilidade urbana. O topo da hierarquia urbana regional é constituído pelas suas cidades mais antigas, sedes de distrito (Aveiro, Viseu, Guarda, Castelo Branco, Leiria e Coimbra) ou as que atingiram este estatuto em tempos mais remotos (Covilhã e Figueira da Foz, se exceptuarmos o caso particular de Pinhel); no segundo patamar podem incluir-se as que alcançaram essa classificação só nos anos 80 (Ovar, Águeda, Ílhavo, Esmoriz, Cantanhede, Pombal, Marinha Grande, Tondela, Mangualde, Oliveira do Hospital, Seia, Gouveia e Fundão).

No actual estágio do desenvolvimento regional, a rede rodoviária, além de importante para assegurar a acessibi-

lidade aos nós da rede urbana e desencravar os territórios mais isolados, assume um lugar de destaque na estruturação e articulação do território. A conclusão da malha viária fundamental (IP1, IP2, IP3 e IP5, IC6, IC7, IC8, IC9, IC12) é de vital importância para o reforço da coesão e da competitividade da Região Centro. Contudo, as rodovias devem ser complementadas com outras redes, cruciais para se alcançarem aqueles objectivos, tais como ferroviárias, telecomunicações, energia e equipamentos sociais (saúde, ensino, desporto) e de apoio à actividade produtiva (centros tecnológicos, etc.).

A Região Centro, seja na visão mais articulada ou mais fragmentada como se interprete o mosaico regional, é organizada por eixos que articulam os nós numa rede policêntrica de cidades de dimensão média. Embora exista um razoável consenso quanto à leitura da organização do território regional, dado que a hierarquia dos centros, os eixos e os sistemas urbanos se definem dum modo relativamente pacífico, a integração do espaço regional no contexto nacional e a sua mobilização para os desafios da internacionalização, particularmente a articulação com as duas áreas metropolitanas, suscita maior polémica.

Estas leituras não serão totalmente inócuas dado que não deixarão de influenciar as geografias prospectivas que vão presidir à arquitectura das políticas públicas. A questão é tanto mais relevante quanto se tem a convicção que nos encontramos no limiar dum novo ciclo. O percurso iniciado no final dos anos 60 com o IIIº Plano de Fomento, quando o desenvolvimento regional ganhou estatuto de alguma alforria, teve o mérito de definir aspectos de fundo que permanecem como referências: as assimetrias e as dicotomias foram assumidas (litoral-interior, rural-urbano, norte-sul), compartimentou-se o país em regiões de planeamento, a rede urbana foi estudada e os respectivos centros hierarquizados, os eixos viários a privilegiar foram definidos, bem como os pólos onde se deviam concentrar os esforços de desenvolvimento (Cova da Beira, Baixo Mondego, Parques Industriais a localizar na Covilhã, Évora e Celeirós, assim como Sines, Cachão, Torres Novas-Tomar-Abrantes, etc.).

Apesar das mudanças políticas ocorridas em 1974 terem levado ao súbito abandono dos Planos de Fomento, a geometria base do país concebida no final dos anos 60, se lhe sobrepusermos a rede do Plano Rodoviário Nacional de 1985, permaneceu no essencial e orientou as intervenções que se foram sucedendo. É com base neste desenho que muitas actuações têm sido concretizadas no país e na região, sendo de destacar o reforço dos eixos que privilegiavam a melhoria das acessibilidades aos centros urbanos, lógica que foi potenciada com o afluxo dos fundos estruturais da CEE, orientados também para as infra-estruturas e os equipamentos que foram localizados, preferencialmente, nas principais cidades.

A matriz básica da organização da Região Centro que existe disponível (eixos e nós das diferentes redes estruturantes e unidades territoriais com alguma coerência fun-

cional e homogeneidade, que as Nutes de nível III traduzem), permite diferentes geometrias e ajustamentos variáveis, susceptíveis de organizar os processos de desenvolvimento e orientar as intervenções territoriais.

3. GEOGRAFIA E ACÇÃO: OS TERRITÓRIOS, OS ACTORES E A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS

Tal como as paisagens, também os territórios da Região Centro se podem comparar a palimpsestos resultantes da lenta sedimentação de processos sociais e dinâmicas económicas sobre um meio natural bastante diverso. Os efeitos perversos de algumas políticas, associados à integração e reestruturação das economias, colocaram certas áreas, sobretudo do Interior, em situações de crise. Por outro lado, a urbanização e os novos modos de vida que lhes andam associados, fizeram deslocar algumas preocupações para as cidades e as questões urbanas. A afectação crescente de recursos comunitários e nacionais às políticas urbanas canalizados através de programas como o Urban e o Prosiurb, assim como a elaboração de planos estratégicos e os debates sobre as cidades médias, são bons exemplos destas preocupações.

Além de ornamentarem discursos e alimentarem debates, os territórios impuseram-se mercê da teoria e da procura de práticas mais concretas e aderentes às realidades, que as políticas de desenvolvimento foram acolhendo. Em Portugal, estes temas são tanto mais pertinentes quanto a reestruturação e a coesão do seu território e dos tecidos económico e social reclamam intervenções cada vez mais territorializadas.

Por outro lado, as intervenções levadas a cabo, nem sempre tiveram em consideração as organizações e a participação dos cidadãos, pelo que não tem sido dada a devida atenção aos diferentes modos de organização dos agentes económicos e dos actores que emanam da sociedade. Envolvidos neste tipo de processos e dispersos pelo território, encontramos uma rede relativamente densa de actores organizados em torno de dois tipos fundamentais de estruturas: as associações de desenvolvimento local (ADL's) e as associações empresariais, que têm no Conselho Empresarial do Centro (CEC) o seu órgão de cúpula de âmbito regional.

Tendo presente a territorialidade dos actores, a distribuição e o âmbito geográfico destas entidades bem como a sua génese e evolução, verificamos que a escala de actuação das que encontramos na Região Centro é diversa, desde o estrito âmbito concelhio e distrital ao regional e, mesmo, nacional. Os interesses que representam são igualmente variados, meramente locais ou de tipo sectorial, industriais, comerciais ou agrupando empresas de sectores específicos como as madeiras, as cerâmicas, a hotelaria, etc.. As associações empresariais correspondem às instituições

melhor organizadas face aos objectivos que prosseguem, encontrando-se as restantes, de um modo geral, pulverizadas por um número elevado de pequenas associações, envolvendo um número muito limitado de associados ou de parceiros.

A sua distribuição espacial reproduz a hierarquia urbana regional, dado que é nos principais centros urbanos da Região Centro que encontramos maior número de associações e as de maior capacidade de intervenção. As que têm a intervenção mais circunscrita aos espaços concelhios, surgidas quase sempre em contextos locais mais deprimidos por inspiração das Câmaras Municipais, têm normalmente o seu campo de actividade mais limitado, dependente e condicionado. Resta saber se o incremento que tiveram nos últimos anos se deve a um movimento genuíno ou, simplesmente, a um estímulo exógeno induzido por financiamentos que só eram acessíveis deste modo.

O aumento quantitativo e as alterações qualitativas que a política regional conheceu na última década nem sempre foi acompanhada duma geografia bem explícita. Sem uma lógica territorial definida na primeira fase da adesão à CEE, os apoios ao desenvolvimento regional passaram a ter um quadro operativo territorialmente mais explícito na sequência da reforma dos fundos e dos tratados que antecederam a implementação do Iº QCA (1989-1993). Com a vigência do IIº QCA (1994-1999), amplia-se a dimensão espacial, intensificam-se as parcerias e algumas modalidades de contratualização são ensaiadas. Esta tendência deve prosseguir e aumentar no IIIº QCA que se avizinha.

A Intervenção Operacional Regional da Região Centro, cujo programa apoiou um largo número de projectos, as diferentes intervenções (Centros Rurais, Aldeias Históricas e Planos de Desenvolvimento Integrados, de que são exemplos o do Côa e da Serra da Estrela) por que se desmultiplicou o Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR), além de Iniciativas Comunitárias como o Interreg e o Leader, retalharam o território da Região Centro em diferentes áreas de actuação, para levarem à prática iniciativas, nem sempre muito diferentes, promovidas em nome do mesmo objectivo: o desenvolvimento regional e local. A dispersão destas iniciativas, o reduzido alcance espacial, uma concepção pouco integrada e integradora, pode condicionar a respectiva eficiência.

Por estes motivos e apesar de toda esta panóplia de programas e iniciativas, talvez continue a ser legítimo concluir que são as intervenções sectoriais as que geram mais efeitos e têm maior impacto territorial. Numa altura em que se esboçam políticas e instrumentos para a próxima década, importa que sejam definidos com maior coerência, concebidos à luz duma geografia mais cuidada, mais adequados aos territórios e aos actores que aí protagonizam as suas iniciativas. Esta é, aliás, a forma das políticas de desenvolvimento não acentuarem a fragmentação dos territórios.