

1 - DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA ZONA ABRANGIDA

1.1 Tipologia das zonas rurais

A problemática do desenvolvimento rural tem vindo a assumir uma relevância cada vez maior no quadro das políticas territoriais e sectoriais, sendo-lhe directamente associadas questões tão importantes e decisivas como o desenvolvimento económico e social sustentado, a preservação do ambiente e dos recursos naturais, o despovoamento e a desertificação e a qualidade alimentar. Esta relevância traz naturalmente à colação as metodologias para delimitação das zonas rurais e logo o problema da tipologia dessas zonas.

É no entanto forçoso reconhecer que a questão da classificação tipológica de uma determinada zona não pode ser dissociada das questões institucionais derivadas da fixação das políticas e das medidas de política de apoio ao ordenamento e ao desenvolvimento sustentado dos territórios sendo também conseqüentemente verdade que a definição dos objectivos de desenvolvimento rural e a conseqüente fixação das medidas e instrumentos de intervenção territorial aconselham, quando não exigem, a realização de estudos tipológicos das zonas sobre as quais se pretende actuar.

As definições de zonas rurais utilizadas nos diversos Estados-Membros da União apoiam-se numa multiplicidade de critérios, não existindo em muitos casos uma definição oficial. As tipologias mais comuns baseiam-se fundamentalmente em critérios quantitativos – densidade populacional, dimensão dos lugares e emprego agrícola – sendo nalguns casos considerada a utilização dos solos e outros indicadores de natureza económica e social. Em vários casos rural é o espaço residual não urbano.

Em Portugal o Conselho Superior de Estatística, órgão máximo do Sistema Estatístico Nacional (SEM), aprovou na sua reunião de 3 de Julho de 1998 uma deliberação – Deliberação nº 488/98 – relativa tipologia de áreas urbanas. Nesta Deliberação, fundada na “importância de que se reveste, em termos de coordenação técnica do Sistema Estatístico Nacional, a existência de uma tipologia que permita a classificação do País em áreas urbanas/rurais” e na necessidade e possibilidade de “conciliar critérios de ordem estatística com aspectos ligados ao ordenamento e planeamento do território”, determina-se:

- “a) Aprovar, com vista à sua adopção pelas entidades produtoras de estatísticas no contexto do SEM, a tipologia de áreas urbanas em anexo a esta deliberação e dela fazendo parte integrante (cuja divulgação e futuras actualizações serão feitas por publicação no Diário da República);
- b) Recomendar às outras entidades da Administração Pública, integradas nesta área de actuação, a utilização da referida tipologia...”.

A tipologia aprovada pelo Conselho Superior de Estatística integra três níveis – Áreas predominantemente urbanas (APU), Áreas mediamente urbanas (AMU) e Áreas predominantemente rurais (APR) – e assume como base territorial de análise e classificação a freguesia (nível mais baixo da divisão administrativa do território).

O Regulamento (CE) Nº 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais, define como um dos objectivos prioritários dos fundos apoiar a reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais, nomeadamente as zonas rurais em declínio.

As zonas rurais em declínio referidas atrás são definidas em função dos seguintes critérios:

- a) Densidade populacional inferior a 100 habitantes por Km² ou percentagem de empregos agrícolas, relativamente ao emprego total, igual ou superior ao dobro da média comunitária;
- b) Taxa média de desemprego superior à média comunitária nos últimos três anos ou diminuição da população desde 1985.

Com o objectivo de analisar a problemática das zonas rurais em Portugal, aplicaram-se as duas tipologias ao território continental português.

1.1.1 Tipologia das áreas urbanas aprovada pelo Conselho Superior de Estatística

Como atrás se referiu a tipologia SEN integra três níveis: APU, AMU e APR.

As APU – áreas predominantemente urbanas – integram as freguesias nas seguintes situações:

- freguesias urbanas – freguesias que possuam uma densidade populacional superior a 500 habitantes/Km² ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 5000 habitantes;
- freguesias semiurbanas – freguesias contíguas às freguesias urbanas, incluídas na área urbana segundo orientações e critérios de funcionalidade e planeamento, que possuam densidade populacional superior a 100 habitantes/Km² e inferior ou igual a 500 habitantes/Km², ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 2000 habitantes e inferior a 5000 habitantes, e freguesias que só por si revestem a natureza de predominantemente urbanas de acordo com orientações e critérios de funcionalidade e planeamento;
- Freguesias sedes de concelho com população residente superior a 5000 habitantes.

As AMU – áreas mediamente urbanas - integram as freguesias semiurbanas e as freguesias sedes de concelho, não incluídas na área predominantemente.

As APR – áreas predominantemente rurais – integram as restantes freguesias.

A aplicação desta tipologia aos dados do Recenseamento da População de 1991 – últimos dados disponíveis ao nível de freguesia – conduziu à classificação das freguesias de acordo com o mapa anexo (Mapa I) e ao apuramento dos seguintes dados:

Áreas Predominantemente Rurais (APR) e Mediamente Urbanas (AMU)

Nº Freguesias, Área e População Residente -1991

| NUTS I | Classificação | Nº Freguesias | Área (km ²) | Pop. Residente |
|-----------------------|---------------|---------------|-------------------------|----------------|
| Continente | APR | 2 000 | 55 868 | 1 457 052 |
| | AMU | 1 044 | 16 563 | 1 542 715 |
| | Total | 4 005 | 88 797 | 9 375 926 |
| NUTS II | | | | |
| Norte | APR | 861 | 14 403 | 426 078 |
| | AMU | 678 | 4 464 | 816 719 |
| | Total | 2 023 | 21 278 | 3 472 715 |
| Centro | APR | 728 | 16 106 | 538 503 |
| | AMU | 198 | 4273 | 357 978 |
| | Total | 1 105 | 23 668 | 1 721 650 |
| Lisboa e Vale do Tejo | APR | 167 | 5 852 | 227 866 |
| | AMU | 117 | 1860 | 237523 |
| | Total | 512 | 11 931 | 3 296 715 |
| Alentejo | APR | 210 | 16 770 | 204 959 |
| | AMU | 36 | 5255 | 90 648 |
| | Total | 289 | 26 931 | 543 442 |
| Algarve | APR | 34 | 2 737 | 59 646 |
| | AMU | 15 | 711 | 39847 |
| | Total | 76 | 4 988 | 341 404 |

Fonte: INE-Tipologia de Áreas Urbanas

Considerando que para fins estatísticos e de planeamento se pode entender como população urbana a população residente nas áreas predominantemente urbanas, conclui-se dos dados acima expostos que:

- 50% das freguesias são predominantemente rurais, ocupam aproximadamente 63% do território e nelas reside 16% da população;
- as freguesias mediamente urbanas representam 26% do total, detêm 19% do território e 16% da população residente;
- as freguesias rurais - predominantemente rurais ou mediamente urbanas - têm uma superfície e uma população residente que representam respectivamente 82% e 32% dos totais do continente.
- Por outro lado verifica-se, da observação do Mapa I, que a distribuição territorial das freguesias classificadas como predominantemente rurais (APR) e como mediamente urbanas (AMU) se realiza em toda a extensão do

território continental português, não sendo identificável nenhuma região NUTS II ou NUTS III onde não existam freguesias APR e AMU.

1.1.2. Tipologia comunitária para as zonas rurais em declínio

Para efeitos de aplicação desta tipologia foram consideradas as seguintes variáveis: densidade demográfica em 1996, evolução da população entre 1985 e 1996 e o emprego agrícola face ao emprego total em 1991.

Os resultados apurados relativamente aos concelhos – divisão administrativa designada como NUTS IV - a cada uma das variáveis são apresentados nos Mapas II, III e IV e os resultados da conjugação dos três critérios, numa perspectiva de definição de zona rural como a zona “com uma densidade populacional inferior a 100 habitantes/Km² ou uma percentagem de emprego agrícola relativamente ao emprego total igual ou superior a 12%, e uma diminuição da população residente depois de 1985”, podem ser observados no Mapa V.

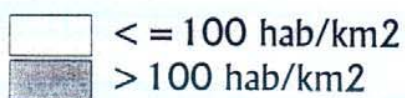
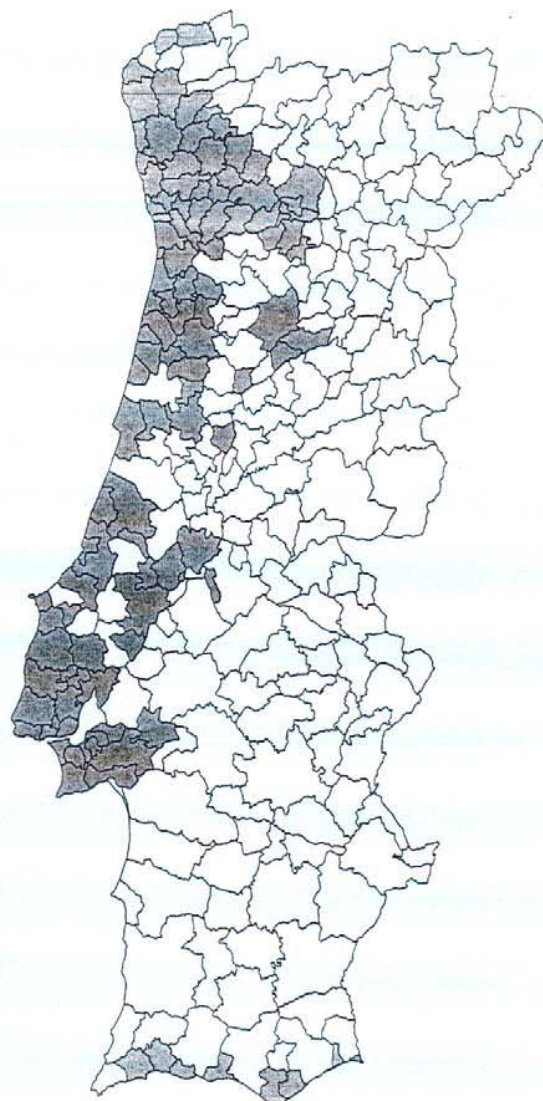
Da aplicação desta metodologia é possível concluir que:

- a relevância territorial e social dos concelhos rurais em declínio no território continental português é notória;
- 63% dos concelhos são rurais de acordo com a definição supra;
- estes concelhos rurais ocupam cerca de 76% do território continental e neles reside aproximadamente 30% da população;
- em média verificou-se nestes conjunto de concelhos rurais uma evolução negativa da população residente, entre 1985 e 1996, próxima dos 10%;
- a densidade demográfica média é de 37,9 hab/Km² e o emprego agrícola representa, igualmente em média, cerca de 27% do emprego total;
- entre 1981 e 1991 constata-se, nestes concelhos, uma diminuição de 7,5% e de 42%, respectivamente, do emprego total e do emprego agrícola;
- a distribuição territorial dos concelhos rurais em declínio se faz no interior de todas as regiões NUTS II e NUTS III.

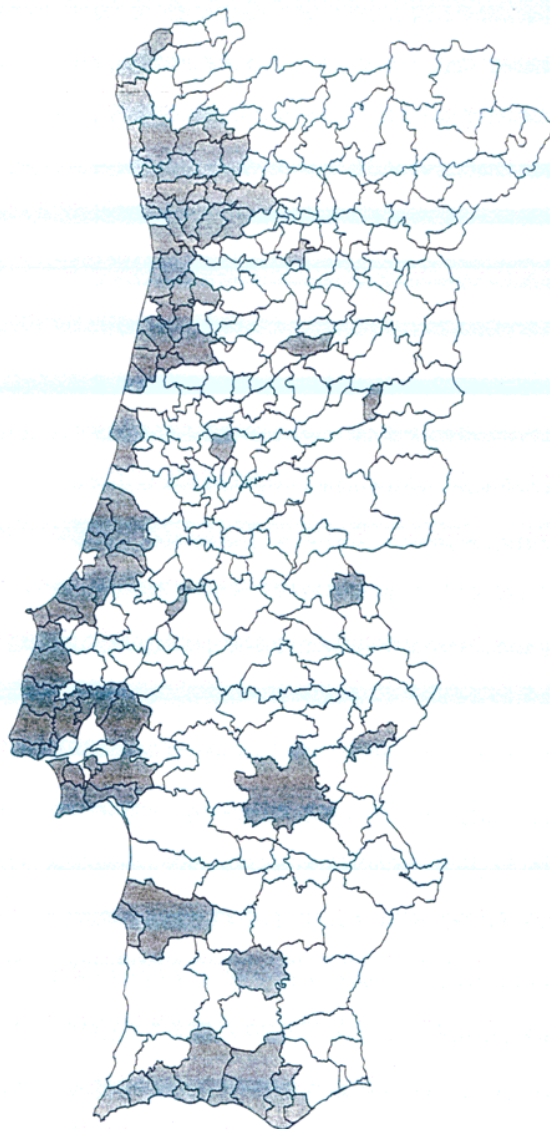
MAPA I
ÁREAS URBANAS E RURAIS (1991)

MAPA II

Densidade da População Residente (1996)



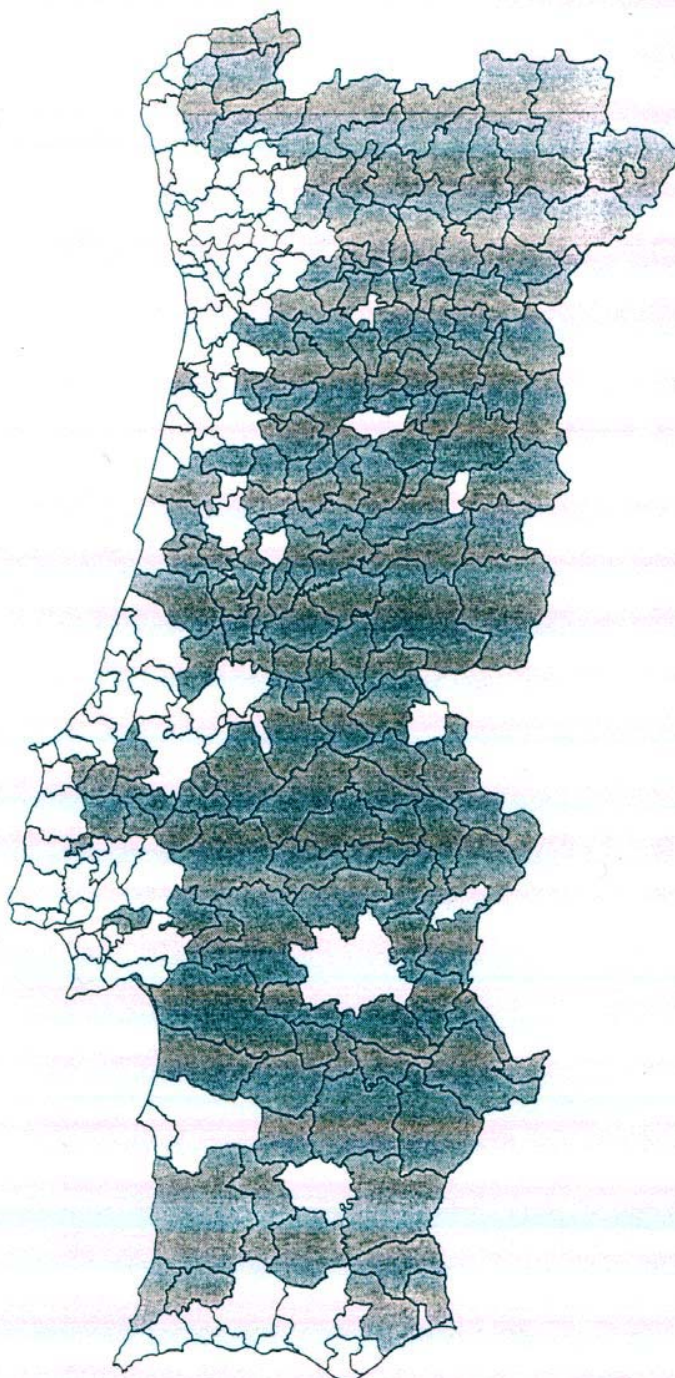
Evolução da População Residente (1985-96)



MAPA IV
POPULAÇÃO EMPREGADA NA AGRICULTURA
(1991)

MAPA V

Concelhos Rurais de acordo com o Regulamento



1.1.3 Contextualização da problemática tipológica das zonas rurais

De acordo com a Comunicação da Comissão que estabelece as orientações relativas ao LEADER+ a iniciativa comunitária aplica-se a territórios de pequena dimensão, e de carácter rural, formando um conjunto homogéneo do ponto de vista físico, económico e social.

O ensaio tipológico já apresentado teve como objectivo tentar estabelecer um conjunto de zonas rurais contíguas que possibilitasse uma aproximação a zonas homogéneas para aplicação do Leader+¹. Os resultados obtidos não permitiram estabelecer essa aproximação atendendo à relevância e distribuição espacial das freguesias e concelhos classificados como rurais na acepção estatística e como rurais em declínio – definição demasiado restritiva à luz da Comunicação da Comissão – na acepção regulamentar comunitária.

Atendendo, igualmente, a que o processo de selecção dos planos de desenvolvimento local a apoiar, e consequentemente a selecção dos GAL, pressupõe um enquadramento territorial que obedeça aos princípios e objectivos inscritos na Comunicação da Comissão, nomeadamente com vista a determinar quais as zonas rurais que deverão beneficiar das ajudas do Leader+, optou-se por consultar as Direcções Regionais de Agricultura e envolver os parceiros económicos e sociais na análise e decisão sobre esta matéria.

Neste contexto foram definidos pelas Direcções Regionais de Agricultura, e Organismos homólogos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, após auscultação de parceiros regionais relevantes, planos de enquadramento regional do programa, onde constam manchas ou zonas territoriais, de dimensão variável, que virão a enquadrar uma, ou mais do que uma zona de intervenção LEADER +, sob a responsabilidade de um GAL.

Os critérios que presidiram à delimitação das manchas em cada Região relacionam-se, nomeadamente, com factores de natureza geográfica, demográfica, económica, recursos existentes, dinâmicas sociais, grau de maturidade e concertação estratégica dos agentes locais, com níveis de preponderância diversa em cada região face à heterogeneidade do território nacional e às estratégias de desenvolvimento diferenciadas que a mesma implica.

Este enquadramento de referência não pretende vincular os Grupos de Acção Local nas suas opções territoriais e poderá conduzir à adopção de uma das seguintes soluções no que se refere à delimitação do território de aplicação dos Planos de Desenvolvimento Local:

- coincidência entre a zona de aplicação proposta e uma das manchas territoriais;
- a zona de aplicação proposta situar-se no interior de uma das manchas territoriais
- o território de aplicação do PDL abranger, no todo ou em parte, duas ou mais manchas territoriais.

A definição e caracterização genérica dessas zonas é apresentada no número seguinte deste capítulo da proposta de Programa Nacional.

¹ Não foi realizado qualquer dos ensaios tipológicos às R. A. dos Açores e da Madeira atendendo quer ao facto de a tipologia aprovada pelo CSE não ter ainda sido objecto de aplicação nas Regiões em causa, quer às características próprias das R.A., nomeadamente face à sua natureza ultraperiférica, quer finalmente, face aos resultados obtidos relativamente ao Continente, ao reconhecimento da inadequação das metodologias ensaiadas aos objectivos pretendidos.