



**CADERNOS
DE COOPERAÇÃO
DO EIXO
ATLÂNTICO**




EIXO ATLÂNTICO: DEMOGRAFIA, ADMINISTRAÇÃO E ORDENACIÓN DO TERRITORIO



**Ricardo Bento / Martín Fernández-Prado
Gonzalo Méndez-Martínez / Aida Ovejero-Campos / Luís Ramos**

CADERNOS DE COOPERAÇÃO DO EIXO ATLÂNTICO



EIXO ATLÂNTICO: DEMOGRAFÍA, ADMINISTRACIÓN E ORDENACIÓN DO TERRITORIO

Autores:

Ricardo Bento (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro)

Martín Fernández-Prado (Universidade da Coruña)

Gonzalo Méndez-Martínez (Universidade de Vigo)

Aida Ovejero-Campos (Universidade de Vigo)

Luís Ramos (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro)

COLECCIÓN:
Cadernos de Cooperação do Eixo Atl ntico

EDITA:
Eixo Atl ntico do Noroeste Peninsular

COORDINA:
Gonzalo Méndez-Martínez

AUTORES:
Ricardo Bento (Universidade de Tr s-os-Montes e Alto Douro)
Martín Fernández-Prado (Universidade da Coru a)
Gonzalo Méndez-Martínez (Universidade de Vigo)
Aida Ovejero-Campos (Universidade de Vigo).
Luís Ramos (Universidade de Tr s-os-Montes e Alto Douro)

MAQUETACI N:
María Llauger

IMPRESIÓN:
T rculo Comunicación Gráfica, S.A.

DEPÓSITO LEGAL: VG 65-2021

ISBN:
Versión impresa: 978-989-53014-9-2
Versión digital: 978-989-9060-00-5

Esta publica o   cofinanciada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional FEDER através do Programa Interreg V-A Espanha-Portugal (POCTEP) 2014-2020. As opini es s o de exclusiva responsabilidade do autor que as emite.

Esta publicación foi cofinanciada polo Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional FEDER a través do programa Interreg V-A España-Portugal (POCTEP) 2014-2020. As opinións son responsabilidade exclusiva do autor que as emite.

Índice

PRESENTACIÓN	9
1. CAMBIOS DEMOGRÁFICOS NA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL: UN RETO PARA A ORGANIZACIÓN DO TERRITORIO E A PRESTACIÓN DE SERVIZOS PÚBLICOS	13
1.1. DESIGUALDADES NA DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN	15
1.2. DESIGUALDADES NOS PROCESOS DEMOGRÁFICOS	18
1.3. PROXECCÍONS DEMOGRÁFICAS	24
1.4. AS CONSECUCIAS DUNHA ESTRUCTURA DE IDADES DESEQUILIBRADA	27
1.5. OS RETOS DEMOGRÁFICOS DA EURORREXIÓN	34
2. PROCESOS DE CONCENTRACIÓN E DESERTIZACIÓN DEMOGRÁFICA E ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	41
2.1. INTRODUCCIÓN	41
2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GALICIA E NORTE DE PORTUGAL	42
2.3. HISTORIA DO SISTEMA ADMINISTRATIVO MUNICIPAL E A SÚA EVOLUCIÓN NO NÚMERO DE ENTIDADES LOCAIS	49
2.3.1. España, un problema endémico.....	49
2.3.2. Portugal.....	50
2.4. XESTIÓN ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN Á POBOACIÓN E DENSIDADE DE POBOACIÓN	52
2.5. BENCHMARKING DE EXPERIENCIAS DE FUSIÓN DE CONCELLOS NOUTROS PAÍSES EUROPEOS	55
2.6. ÁREAS METROPOLITANAS, COMARCALIZACIÓN, ÁREAS FUNCIONAIS, UNIÓN DE CONCELLOS E OUTROS PROCESOS INACABADOS EN GALICIA - CONNOTACÍONS DEMOGRÁFICAS	57
2.7. A INEXISTENCIA DUNHA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA NO NORTE DE PORTUGAL – CONNOTACÍONS DEMOGRÁFICAS	60
2.8. PROPOSTAS DE REDEFINICIÓN DA ADMINISTRACIÓN EN FUNCIÓN DE ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E DE ORDENACIÓN TERRITORIAL. APRENDIZAXES CRUZADAS ENTRE OS DOUS PAÍSES DA EURORREXIÓN	62

3. AS ÁREAS URBANAS E O ACCESO A EQUIPAMENTOS E SERVIZOS: AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS E OS MECANISMOS DE CONFORMACIÓN	71
3.1. AS ÁREAS URBANAS DA EURORREXIÓN E A TRANSFORMACIÓN DO ESPAZO	71
3.2. ÁREAS URBANAS ELIXIBLES PARA ESPON	81
3.3. AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS (AUF) SEGUNDO A DG REGIO E EUROSTAT	84
3.4. ESCENARIOS DE TRABALLO. SISTEMAS ALTERNATIVOS DE DEFINIÇÃO DAS AUF	91

4. O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E A REVERSÃO DOS DESEQUILÍBRIOS DEMOGRÁFICOS	99
4.1. AS DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E O CÍRCULO VICIOSO DAS BAIXAS DENSIDADES	101
4.1.1. Regressão demográfica e assimetrias crescentes na ocupação humana do território	101
4.1.2. Do círculo virtuoso da «metropolitanização» ao círculo vicioso das baixas densidades	105
4.2. PORQUE FALHARAM AS POLÍTICAS DE ORDENAMENTO E COESÃO TERRITORIAL?	108
4.2.1. Do ordenamento do território ao desenvolvimento e coesão territorial	109
4.2.2. As contradições e os paradoxos da (in)eficácia das políticas públicas territoriais	111
4.3. REPENSAR AS POLÍTICAS E AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	114
4.3.1. Um novo paradigma de coesão territorial focado no bem-estar das populações	114
4.3.2. Políticas e estratégias adaptadas à problemática da economia de baixa densidade	115
4.4. ALGUNS CONTRIBUTOS PARA UMA AGENDA ESTRATÉGICA DOS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE DA EURORREGIÃO GALIZA-NORTE DE PORTUGAL	118
4.4.1. Territórios vivos, sustentáveis, competitivos, conectados e em rede	119
4.4.2. Uma economia mais comprometida com os territórios	121
4.4.3. A transição climática como oportunidade de desenvolvimento territorial	124
4.4.4. Igualdade de oportunidades e equidade territorial	126
4.4.5. Um território em rede para uma maior eficiência coletiva	129
4.5. CONCLUSÃO: A PORTA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ABRE POR DENTRO	131

5. ALTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NO PLANEAMENTO	137
5.1. AS REPERCUSSÕES DA «NOVA DEMOGRAFIA» NO PLANEAMENTO ESPACIAL	137
5.1.1. Dinâmicas demográficas opostas mas gradualmente convergentes	137
5.1.2. Litoralização e urbanização com dispersão urbana	139
5.2. PLANEAR PARA O CRESCIMENTO: MODELO A RECONSIDERAR?	140
5.2.1. Planear para a equidade territorial	144
5.2.2. Um novo modelo de ordenamento dos espaços rurais	145
5.2.3. Planear estrategicamente assumindo a “nova demografia”.....	147
5.2.4. Planear a contenção e densificação urbana, a reabilitação e a não proliferação do habitat.....	148
5.2.5. Planeamento Pró-Envelhecimento	151
5.3. OS SISTEMAS E OS PROCESSOS DE PLANEAMENTO ESPACIAL NA EURORREGIÃO	153
6. RESUMO EXECUTIVO	163



PRESENTACIÓN



PRESENTACIÓN

A análise demográfica desenvolvida no informe de 2019 evidenciou os problemas demográficos da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal e a dinámica que tende a agravalos. Referímonos ós desequilibrios na estrutura de idades cun importante avellentamento e ós problemas de natalidade e fecundidade asociados, pero moi especialmente ás asimetrías na distribución espacial da poboación e ás diferentes dinámicas no litoral e no interior.

Os cambios demográficos da Eurorrexión presentan unha serie de características que lle son propias. De todas elas merece ser destacada pola súa relevancia a desigual distribución territorial dos efectos, tendendo á concentración demográfica nas provincias e distritos occidentais, e dentro deles nas zonas urbanas e litorais, e ó baleirado do interior; conformando así unha realidade característica que acompaña ao acusado avellentamento demográfico, especialmente intenso nas áreas rurais, o crecemento vexetativo negativo e a perda de peso demográfico respecto a España e Portugal. Este baleirado ou proceso de desertización demográfica do interior, afecta principalmente ás provincias galegas de Ourense e Lugo e ás subrexións de Terras de Trás-os-Montes, Alto Tâmega e Douro no Norte de Portugal. En todos eles as densidades demográficas son sensiblemente inferiores que na costa e en todos eles tamén é acusado o crecemento negativo da poboación. Como consecuencia, a disimetría litoral-interior seguirá a incrementarse.

A análise das densidades demográficas dos distintos concellos tamén reflicte a diversidade no proceso de despoboamento que esta a sufrir a Eurorrexión. Así, se ben a súa densidade en conxunto é de nivel medio-alto nunha escala europea, a realidade dentro dela é tan diferente que a densidade do concello con maior concentración de poboación (A Coruña con 6400 habitantes/km²) é 2066 veces superior á densidade do concello que a ten menor (Chandrea de Queixa cunha densidade de 3 habitantes/km²), diferencial que en si mesmo mostra a variedade poboacional que engloba este territorio (en Portugal os extremos son Porto con 5189 habitantes/km² e Vimioso con 8,5) no que a nivel de total de habitantes destaca o continxente da Área Metropolitana do Porto con 1719702 habitantes.

Outro dato mostra con claridade o reto demográfico que supón para a Eurorrexión o baleirado dunha parte significativa do seu territorio así como os custos sociais, económicos e medioambientais aos que vai ter que enfrontarse é o feito de que as superficies dos concellos cunha densidade de poboación inferior a 25 habitantes/km² supoñen case a metade da superficie total da Eurorrexión. En termos xerais, os concellos máis poboados teñen tendencia a manter a poboación ou ter lixeiros descenso, mentres os concellos menos poboados camiñan cara a un importante descenso demográfico. Cada vez máis, acusaranse as diferencias entre o interior e o litoral.


En síntese, os desequilibrios demográficos da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, plasmados nunha diferente concentración demográfica entre o litoral e o interior, así como diferentes procesos que tenden a incrementar a asimetría, ameazan o progreso e benestar social e xeran unha desestruturación territorial, comprometendo nalgúns casos a viabilidade de servizos actualmente prestados e mesmo a organización administrativa local. Compre, pois, analizar a problemática actual e as tendencias, elaborando propostas que revertan, resolvan ou mitiguen a situación.

Esta situación precisa coñecer e establecer a influencia da “nova demografía” na organización territorial, con especial atención ó impacto sobre as áreas funcionais e como estas responderán, pois os servizos que prestan actualmente poden non ser os que poderán prestar no futuro, xa que hai limiares de habitantes que fan insostible a prestación de servizos. Será preciso, pois, conxugar os criterios técnicos e os económicos sobre os servizos públicos, coñecendo como estes procesos poden afectar á cohesión territorial.

Así, tanto a ordenación territorial como o planeamento deben asumir os cambios demográficos e adaptar as súas previsións á nova realidade, cumprindo tanto analizar como os cambios demográficos modifican eses instrumentos, como valorar de que xeito se poden mitigar os problemas demográficos mediante unha ordenación territorial e planeamento adaptados.

En consecuencia, o novo estudo que se presenta componse de cinco apartados que tratan de afrontar os seguintes contidos e abrir os correspondentes debates:

- 1.** Cambios demográficos na eurorrexión Galicia-Norte de Portugal: un reto para a organización do territorio e a prestación de servizos públicos.
- 2.** Procesos de concentración e desertización demográfica e organización administrativa.
- 3.** As áreas urbanas e o acceso a equipamentos e servizos: as Áreas Urbanas Funcionais e os mecanismos de conformación.
- 4.** A ordenación do territorio e a reversión dos desequilibrios demográficos.
- 5.** Cambios demográficos e repercusións no planeamento



**CAMBIOS DEMOGRÁFICOS
NA EURORREXIÓN
GALICIA-NORTE DE PORTUGAL:
UN RETO PARA A ORGANIZACIÓN
DO TERRITORIO E A PRESTACIÓN
DE SERVIZOS PÚBLICOS**

**Gonzalo Méndez-Martínez
(Universidade de Vigo)**



1

CAMBIOS DEMOGRÁFICOS NA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL: UN RETO PARA A ORGANIZACIÓN DO TERRITORIO E A PRESTACIÓN DE SERVIZOS PÚBLICOS

**Gonzalo Méndez-Martínez
(Universidade de Vigo)**

A análise demográfica dunha área relativamente extensa e poboada como é a Eurorrexión Galicia – Norte de Portugal precisa alternar a visión sobre os seus diferentes niveis (euro-rrexional, rexional, provincial ou subrexional e municipal) especialmente cando se quere coñecer como se están adecuando as estruturas administrativas de servizos ás necesidades da poboación irregularmente distribuída no territorio.

Así, a eurorrexión que ocupa o noroeste peninsular continúa en 2018 unha poboación de 6278000 habitantes espallados irregularmente polos 50870 km² da súa superficie. Pero as dúas rexións que a conforman, contribuíndo ó conxunto en proporcións non moi diferentes, supoñen realidades diferentes respecto dos seus países. En canto a habitantes, o Norte de Portugal contribuíu con 3576000 fronte ós 2702000 de Galicia, 57% e 43%, respectivamente da eurorrexión. En superficie, a contribución do Norte de Portugal é de 21286 km² (41,9%) mentres Galicia achega 29575 km² (58,1%).

Sen embargo, os pesos relativos respecto dos seus propios estados son ben diferentes. No caso de Galicia hai un claro equilibrio entre a súa superficie, o 5,85% do estado, e a súa poboación, o 5,78% da española. O Norte de Portugal ten un maior peso sobre o conxunto do país cun 23,08% da superficie e un 34,75% da poboación. Destes valores resulta unha importante contribución demográfica da eurorrexión que presenta unha densidade superior á de ambos estados: 123,4 hab./km² na eurorrexión, 111,6 en Portugal e 92,3 en España.

Pero é a análise, xa da eurorrexión xa das rexións que a conforman, a que amosa as importantes diferencias internas (táboa 1.1) con sectores como a Área metropolitana do Porto con 842 habitantes por quilómetro cadrado fronte ás Terras de Trás-os-Montes que non chega ós 20 habitantes por quilometro cadrado, exemplificando o forte contraste entre o litoral e o interior.

	Poboación	Homes	Mulleres	Superficie (km ²)	Densidade (hab./km ²)
Norte (NUTS-2013)	3576205	1692442	1883763	21285,9	168,01
Alto Minho	232178	107595	124583	2218,8	104,64
Cávado	403953	192003	211950	1245,8	324,25
Ave	413854	197879	215975	1451,3	285,16
Área Metrop. do Porto	1719702	809502	910200	2041,3	842,45
Alto Tâmega	87157	41113	46044	2921,9	29,83
Tâmega e Sousa	418768	201769	216999	1831,5	228,65
Douro	192046	90904	101142	4031,6	47,64
Terras de Trás-os-Montes	108547	51677	56870	5543,6	19,58
Galicia	2701743	1304392	1403947	29574,8	91,35
A Coruña	1119351	536637	582714	7950,4	140,79
Lugo	331327	160647	170680	9856,6	33,61
Ourense	309293	148426	160867	7273,3	42,52
Pontevedra	941772	454899	486873	4494,6	209,53
Eurorrexión / Eurorregião	6277948	2996834	3287710	50860,7	123,43

Táboa 1.1. Poboación, superficie e densidade de poboación na eurorrexión, rexións e NUTS-3. Ano 2018.
Fonte: IGE, Información / informação Estatística Galicia – Norte de Portugal.

Por outra parte, é preciso facer unha primeira aproximación á administración territorial na que se organiza toda esa poboación. Parroquias e freguesías aparte, pola diferente función que compren a un e outro lado da raia, son os concellos os que nos serven para amosar as diferencias de extensión e poboación. Conta a eurorrexión con 399 concellos dos que máis de tres cuartas partes están en Galicia, resultando un tamaño medio de 94,5 km² en Galicia e 247,5 km² no Norte de Portugal. Os valores varían sensiblemente nas NUTS-3, especialmente no lado portugués, entre os 120,1 km² de tamaño medio dos concellos da Área Metropolitana do Porto e os 616 km² das Terras de Trás-os-Montes, ou os 73,8 km² de tamaño medio na provincia de Pontevedra e os 147,1 km² dos da de Lugo.

	Poboación / População Residente	Superficie / Área Total (km ²)	Concellos / Concelhos	Media de habitantes por concello	Superficie media por concello	Parroquias / Freguesias
Norte (NUTS-2013)	3576205	21285,90	86	41583,78	247,51	1426
Alto Minho	232178	2218,80	10	23217,80	221,88	208
Cávado	403953	1245,80	6	67325,50	207,63	170
Ave	413854	1451,30	8	51731,75	181,41	168
Área Metrop. do Porto	1719702	2041,30	17	101158,94	120,08	173
Alto Tâmega	87157	2921,90	6	14526,17	486,98	118
Tâmega e Sousa	418768	1831,50	11	38069,82	166,50	177
Douro	192046	4031,60	19	10107,68	212,19	217
Terras de Trás-os-Montes	108547	5543,60	9	12060,78	615,96	195
Galicia	2701743	29574,80	313	8631,77	94,49	3771
A Coruña	1119351	7950,40	93	12036,03	85,49	926
Lugo	331327	9856,60	67	4945,18	147,11	1264
Ourense	309293	7273,30	92	3361,88	79,06	915
Pontevedra	941772	4494,60	61	15438,89	73,68	666
Eurorrexión / Eurorregião	6277948	50860,70	399	15734,21	127,47	5197

Táboa 1.2. Concellos e parroquias/freguesías. Ano 2018.
Fonte: IGE, Información / informação Estatística Galicia – Norte de Portugal.

A consecuencia inmediata destas grandes diferenzas de tamaño son as variacións no número de habitantes por concello, con variacións tan importantes como a media de 3362 habitantes por concello na provincia de Ourense e os 101159 de media nos concellos da Área Metropolitana do Porto. E inda non comezamos a falar das casuísticas individuais, pero temos esbozado o problema.



1.1. DESIGUALDADES NA DISTRIBUCIÓN DA POBOACIÓN

A análise da densidade demográfica da eurorrexión por NUTS-3 (provincias e subrexións) ofrece unha boa imaxe do problema da distribución da poboación sobre o territorio. A realidade é máis complexa, pois dentro de cada NUTS-3 haberá concellos que exercen unha función centralizadora e atractora, con máis poboación que ós que o arrodean, pero tamén ese mosaico de territorios miúdos non deixa ver correctamente a gradación de densidades desde a costa occidental cara ás áreas montañosas orientais e que ten a súa maior expresión no contraste entre a Área Metropolitana do Porto con 842,5 hab./km² e as Terras de Trás-os-Montes con 19,6.

Comparativamente cos contextos nacionais a densidade galega está na media da española (cando historicamente foi superior a esta), mentres a norportuguesa é sensiblemente superior á do conxunto portugués. Nunha perspectiva internacional, as densidades de poboación na eurorrexión, son de nivel medio-alto nunha escala europea, grazas, como xa temos afirmado anteriormente, á contribución da poboación máis numerosa do Norte de Portugal no que sobresaen os aproximadamente 1720000 habitantes da Área Metropolitana do Porto en 2018.

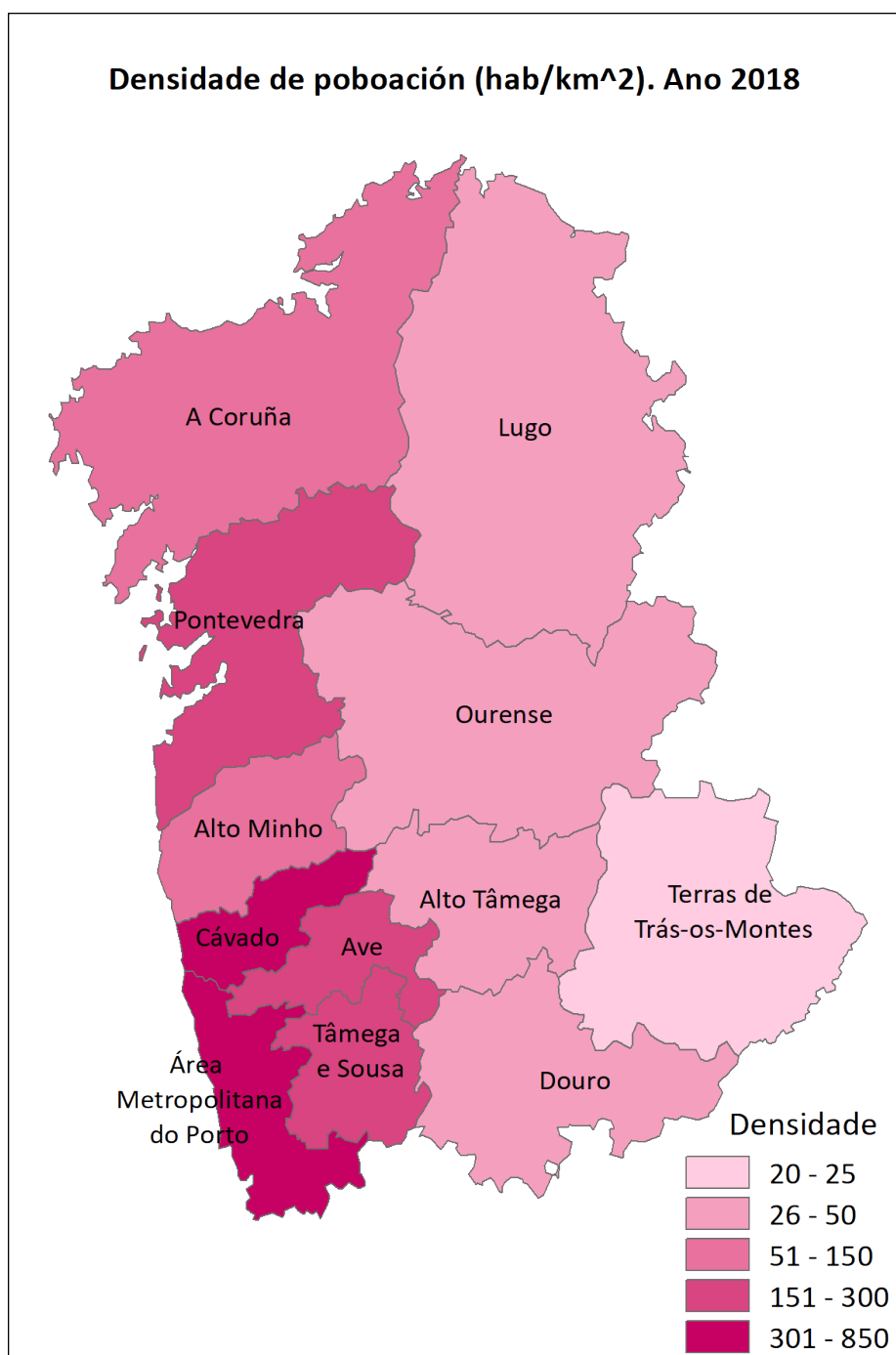


Figura 1.1. Densidades de poboación (hab./km²) en 2018 por NUTS-3.
 Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

Pero, a análise da distribución da poboación sobre o territorio, á que nos estamos a aproximar a través das densidades, xa sexa por concellos ou por NUTS-3 amosa a asimetría non so da distribución senón tamén do proceso de despoboamento dos sectores máis interiores e rurais da eurorrexión. Trátase dun proceso que localmente alcanza grao de “desertización demográfica”, como evidencian algúns concellos.

A xeito de exemplo, o concello ourensán de Chandrexa de Queixa conta cunha densidade demográfica de 3 hab./km². Dos 456 habitantes rexistrados en 2019, 207 eran de 65 ou máis anos, mentres eran 13 os de 0 a 15 anos. O número de nacementos en 2019 foi cero. Pode ser un caso extremo, pero exemplifica o proceso que está a modificar social, económica e medioambientalmente o rural interior da eurorrexión. Coa dinámica actual, é cuestión de dúas décadas que moitos concellos galegos e freguesías portuguesas reduzan os seus efectivos á metade dos actuais.

Este despoboamento levou a que case a metade da superficie da eurorrexión correspóndese cos concellos que non alcanzan os 25 hab./km². E a tendencia é a incrementar as diferenzas entre o litoral e o interior. Xa se apuntou anteriormente (Delerue *et al.*, 2019) que, en termos xerais, os concellos máis poboados teñen tendencia a manter a poboación ou ter lixeiros descenso, mentres os concellos menos poboados camiñan cara a un importante descenso demográfico.

Inda que nese marco de descenso de poboación xeneralizado que se observou durante os últimos vinte anos (1998-2018), especialmente intenso nas zonas rurais do interior, os concellos membros do EANP foron quen de manter polo xeral o crecemento para o período -pero minorándoo ou invertendo a tendencia nos últimos anos-, ninguén pode asegurar que sexan capaces de manterse estables nas dúas próximas décadas.

As principais densidades demográficas prodúcense no eixo urbano que desde Ferrol e A Coruña ó norte percorre próximo ó litoral ata a Área Metropolitana do Porto. Trátase de sectores fortemente poboados, mesmo se consideramos exclusivamente a poboación situada fora dos núcleos compactos.

Ademais, a desigual distribución da poboación no territorio vai acompañada duns trazos característicos do comportamento das variables clásicas demográficas: un marcado envellecemento demográfico ou envellecemento da estrutura de idades (aumento da idade media da totalidade da poboación en estudo), acusado nos territorios rurais do interior, coa conseguinte alta taxa de mortalidade, e unha baixa natalidade. Consecuentemente, a disimetría litoral-interior seguirá a incrementarse, e o crecemento vexetativo negativo implicará unha progresiva perda de peso demográfico (e posiblemente non so demográfico) respecto a España e Portugal.

Por outra parte, débese considerar o sistema de asentamentos no que se basea esa distribución da poboación -cuestión que será bordada noutros apartados do presente informe- que tradicionalmente se caracterizou pola existencia de numerosísimos asentamentos de pequenas dimensións. Así, Galicia conta con 30000 entidades de poboación, que son a metade das entidades españolas. Pero esta fragmentación, característica do noroeste peninsular foi a resposta tradicional á necesidade de rendibilizar os usos agrarios do territorio. As transformacións sociais e económicas, especialmente da segunda metade do século XX, deron inicio ó actual modelo de progresiva concentración urbana, xa nas rexións urbanas litorais, xa nos diferentes núcleos urbanos e cabeceiras dos espazos litoral e interior. Son estes núcleos urbanos medios e pequenos os que conforman a rede de servizos e conexión entre o rural e o urbano, e os que inda frean a posibilidade dun máis rápido despoboamento do interior rural.

No caso dos concellos rurais, a situación complícase pola concorrencia dun baixo nivel de efectivos e unha grande fragmentación do sistema de asentamentos. Diso derívase unha incapacidade para xerar niveis de centralidade suficientes que garantan servizos, actividade e, consecuentemente, poboación.

A incapacidade destes concellos rurais para reter os habitantes, especialmente en idades novas e fértiles, remata no progresivo incremento da idade media e no devalo nos pequenos núcleos que tradicionalmente actuaban como cabeceiras das contornas, vertebradoras do territorio.

Inda que o saldo natural negativo de tódalas NUTS-3 da eurorrexión, agás o Cávado, non é imputable a estas situacións, senón a cambios sociais que conduciron a unha baixa taxa de fecundidade, si que mantén relación co agravamento da situación nos sectores interiores da eurorrexión, onde a baixa natalidade sobreponse cunha estrutura moi envellecida. Como se apuntou na análise de 2019, son poucos os concellos que nos últimos anos conseguen un saldo natural positivo: so algúns exemplos situados preferentemente nos arredores dos principais núcleos urbanos, onde se domicilian parellas con menor capacidade adquisitiva.



1.2. DESIGUALDADES NOS PROCESOS DEMOGRÁFICOS

Visto o panorama da distribución desigual da poboación sobre o territorio e os fluxos que están a incrementar esa desigualdade, non resulta fácil a análise da dinámica natural da poboación, pois natalidade e mortalidade están estreitamente relacionados con esa desigual distribución da poboación.

As taxas de natalidade e mortalidade das NUTS-3 apoian esta afirmación. Así, a taxa bruta de natalidade da eurorexión foi en 2017 do 7,23‰, un valor baixo, insuficiente para contrarrestar unha mortalidade do 10,41‰, polo que resulta un saldo (crecemento natural ou vexetativo) negativo do 3,18‰. Son valores que gañan significado na comparativa con España e Portugal e na análise interna. No caso da natalidade española e portuguesa ambas son do 8,4‰, acusando una primeira diferenza coa eurorexión. Respecto da mortalidade, a española é do 9,7‰, menor que a da eurorexión, mentres a portuguesa é do 10,7‰ superior en tres décimas á da eurorexión.

Pero a análise interna expresa claramente a situación. Ourense e Alto Tâmega teñen valores moi baixos de natalidade: en torno a tres puntos menos que os correspondentes a España e Portugal, xa de por si baixos e insuficientes para compensar a mortalidade. A Coruña, Lugo, Alto Minho, Douro e Terras de Trás-os-Montes, manteñen valores entre o 6 e o 7‰; Pontevedra, Ave, e Tâmega e Sousa melloran os valores, entre o 7 e o 8‰; e soamente Cávado e a Área Metropolitana do Porto despuntan con valores do 8,3 e 8,2‰, respectivamente. Pero, nótase que o valor máis alto non chega á media portuguesa.

	Nacementos / Nados-Vivos	Homes / Homens	Mulleres / Mulheres	Fora do casamento	Defuncións / Óbitos	Homes / Homens	Mulleres / Mulheres	Con menos dun ano / Com menos de um ano	Matrimonios / Casamentos	Taxa bruta de natalidade (tanto por mil / Permilagem)	Taxa bruta de mortalidade (tanto por mil / Permilagem)
ESPAÑA	393181	202478	190703	183720	424523	214236	210287	1092	173626	8,41	9,07
Galicia	18445	9471	8974	9008	31962	15857	16105	41	9287	6,81	11,81
A Coruña	7745	3958	3787	3579	12657	6272	6385	19	4122	6,91	11,28
Lugo	2082	1034	1048	1049	5174	2570	2604	1	1067	6,26	15,56
Ourense	1709	881	828	907	4693	2331	2362	3	832	5,51	15,12
Pontevedra	6909	3598	3311	3473	9438	4684	4754	18	3266	7,33	10,02
PORTUGAL	86154	44072	42082	47315	109758	55088	54670	229	33634	8,4	10,7
Norte (NUTS-2013)	27534	14121	13413	12748	34283	17400	16883	54	12142	7,7	9,6
Alto Minho	1454	749	705	648	2953	1425	1528	5	761	6,2	12,7
Cávado	3340	1733	1607	1236	3115	1587	1528	5	1508	8,3	7,7
Ave	3217	1663	1554	1222	3499	1836	1663	4	1181	7,8	8,4
Área Metrop. do Porto	14014	7179	6835	7255	15695	7885	7810	31	5887	8,2	9,1
Alto Tâmega	501	249	252	231	1310	698	612	0	294	5,7	15
Tâmega e Sousa	3149	1616	1533	1205	3611	1878	1733	7	1600	7,5	8,6
Douro	1169	588	581	563	2435	1242	1193	2	613	6,1	12,6
Terras de Trás-os-Montes	690	344	346	388	1665	849	816	0	298	6,3	15,3
Eurorexión	45979	23592	22387	21756	66245	33257	32988	95	21429	7,23	10,41

Táboa 1.3. Movemento natural da poboación en 2017.

Fonte: IGE-INE. Movemento natural da poboación. INE, I.P., Estatísticas Demográficas e Estimativas Provisórias da População Residente.

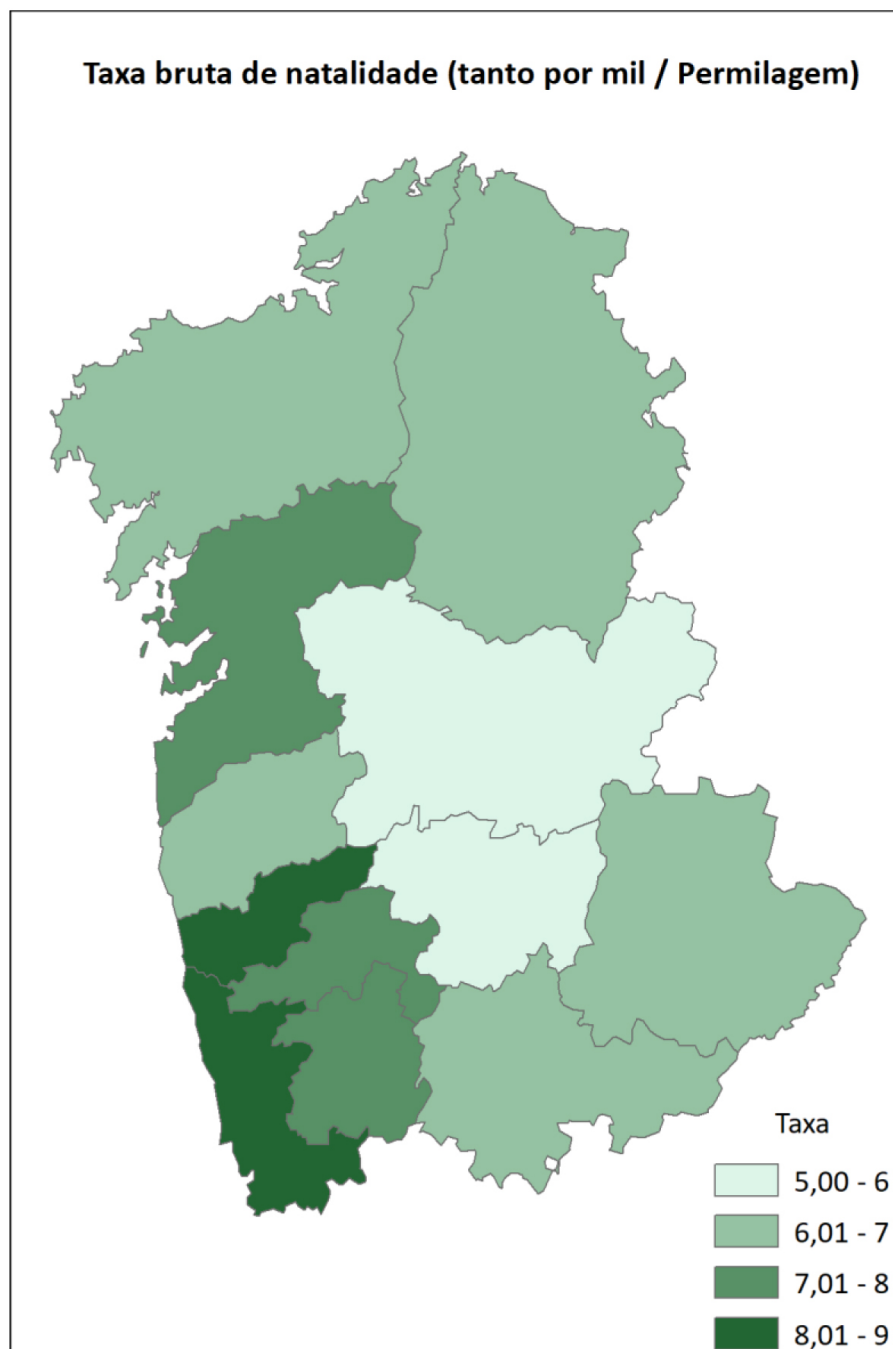


Figura 1.2. Taxa bruta de natalidade (tantos por mil) en 2017 por NUTS-3.
 Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

Sen embargo, non sendo bos os valores de natalidade, é a mortalidade a que mellor expresa o contraste litoral-interior e a ameaza da desertización demográfica do interior rural. A taxa bruta de mortalidade da eurorrexión é do 10,41‰, superior á española, que é do 9,07‰, e lixeiramente inferior á portuguesa, que é do 10,7‰. Pero, internamente os contrastes son moi acusados. Lugo cun 15,56‰ de taxa bruta de mortalidade, Terras de Trás-os-Montes cun 15,3‰, Ourense cun 15,12‰ e Alto Tâmega cun 15‰, lideran as taxas de maior mortalidade. No extremo oposto, Cávado cun 7,7‰, Ave cun 8,4‰, Tâmega e Sousa cun 8,6‰ e a Área Metropolitana do Porto cun 9,1‰ teñen as taxas de menor mortalidade.

A combinación de ambas taxas, a de natalidade e a de mortalidade ofrécenos os balances. De toda a eurrrexión, soamente a subrexión do Cávado ofrece resultados positivos, cun discreto 0,6‰ de crecemento (0,06%). Pola contra, Ourense reflicte un balance negativo do 9,61‰, Lugo e Alto Tâmega do 9,3‰ e Terras de Trás-os-Montes do 9‰. Noutras palabras, son territorios que están a perder anualmente entre o 0,9 e o 1% da súa poboación no balance natural.

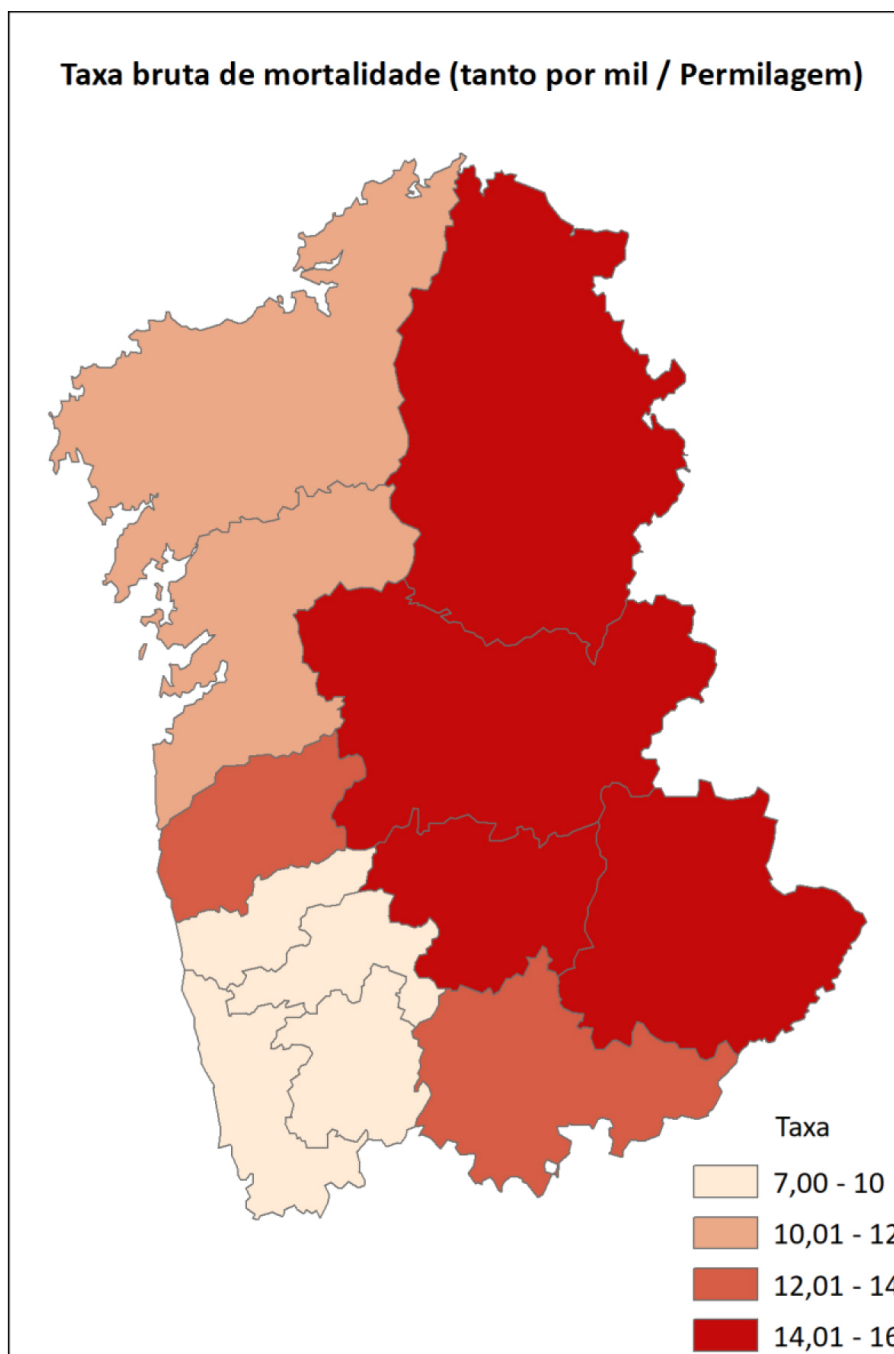


Figura 1.3. Taxa bruta de mortalidade (tantos por mil) en 2017 por NUTS-3.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

A comprensión do fenómeno de forte redución da natalidade e consecuente estrangulamento pola base da pirámide de idades compréndese mellor mediante a aproximación ós valores do índice sintético de fecundidade e ós da idade media da nai cando o nacemento do primeiro fillo.

Respecto do índice sintético de natalidade, ningunha NUTS-3 da eurorexión supera os valores dos seus respectivos países, 1,37 fillos por muller no caso de Portugal e 1,31 no caso de España, todos eles lonxe do 2,1 que se considera o valor que asegura o reemprazo xeracional. As diferencias internas non son moi acusadas e amosan so que os valores parecen ser algo máis altos no caso do litoral. En Galicia os máximos corresponden ás provincias de Pontevedra e A Coruña, mentres no Norte de Portugal as diferencias son algo máis claras, cos valores da Área Metropolitana do Porto e Cávado en cabeza.

	2016	2017
PORTUGAL	1,36	1,37
Norte (NUTS-2013)	1,23	1,24
Alto Minho	1,14	1,07
Cávado	1,19	1,21
Ave	1,17	1,2
Área Metrop. do Porto	1,31	1,32
Alto Tâmega	1,07	1,1
Tâmega e Sousa	1,18	1,16
Douro	1,11	1,06
Terras de Trás-os-Montes	1,12	1,21
ESPAÑA	1,34	1,31
Galicia	1,13	1,12
A Coruña	1,17	1,12
Lugo	1,09	1,12
Ourense	1,03	1,03
Pontevedra	1,11	1,16

Táboa 1.4. Índice sintético de fecundidade (número medio de fillos por muller).
Fonte: I.G.E. - Instituto Galego de Estatística.

Pero non so o número de fillos por muller é baixo, senón que a idade media da nai ó nacemento do primeiro fillo é elevada. No Norte de Portugal tódalas NUTS-3, agás Tâmega e Sousa, presentan unha idade media superior á portuguesa, sendo a maior a de Cávado, con 30,4 anos en 2018.

Tamén en Galicia tódalas provincias teñen idades medias superiores á media española que é de 30,9 anos en 2018. Entre elas destaca A Coruña cunha idade media da nai de 31,99 anos ó nacemento do primeiro fillo. En tódolos casos, hai que destacar que segundo algúns autores mantense certo comportamento de acceso á natalidade en idades máis novas, que convive cun acceso moi tardía doutras mulleres.

	2016	2017
PORTUGAL	29,6	29,6
Norte (NUTS-2013)	29,9	30
Alto Minho	29,7	30
Cávado	30,3	30,4
Ave	29,9	30,1
Área Metrop. do Porto	30	30,1
Alto Tâmega	30	30
Tâmega e Sousa	29	29
Douro	29,7	30,2
Terras de Trás-os-Montes	29,8	29,7
ESPAÑA	30,8	30,9
Galicia	31,53	31,73
A Coruña	31,61	31,99
Lugo	31,39	31,26
Ourense	31,36	31,46
Pontevedra	31,52	31,64

Táboa 1.5. Idade media da nai ao primeiro fillo.
Fonte: I.G.E. - Instituto Galego de Estatística.



1.3. PROXECCÍONS DEMOGRÁFICAS

Pese ás dificultades das proxeccións demográficas, especialmente no medio ou longo prazo, precísase coñecer os escenarios máis probables para uns valores previsibles de fecundidade, mortalidade e migracións. Neste labor teñen realizado cálculos tanto os servizos estatísticos portugueses como os galegos e españois, se ben empregando distintos anos base para o cálculo e diferentes anos de proxección, así como diversos escenarios.

Para o caso de Galicia, o Instituto Galego de Estatística conta con proxeccións que denomina de curto prazo para o período 2020-2035. Como se pode ver na táboa 1.6, a proxección dos datos de 2019 levou a estimar unha importante diminución de poboación para Galicia. Mentres o conxunto de España gañaría preto de 1350000 habitantes, Galicia pasaría dos 2700441 habitantes en 2019 a 2523987 en 2035. É dicir, unha diminución superior ós 176000 habitantes en 16 anos. Por provincias, as que perderían máis efectivos serían A Coruña e Pontevedra, con 62632 e 42824, respectivamente; mentres que as perdas serían proporcionalmente superiores en Ourense e Lugo que diminuírían respectivamente o 11,4 e o 10,9% respecto da poboación en 2019.

Ano	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
	ESPAÑA																
Total	46937060	47329981	47326958	47353590	47381955	47413275	47449884	47492624	47563132	47601835	47670571	47749007	47837801	47937660	48046667	48163459	48284479
Homes	23009259	23197625	23190884	23199601	23208606	23218442	23230152	23244155	23261162	23281396	23305702	23333955	23366539	23403811	23445005	23489642	23536198
Mulleres	23927801	24132356	24136073	24153990	24173349	24194833	24219732	24248469	24281969	24320440	24364869	24415051	24471262	24533849	24601642	24673817	24748280
	GALICIA																
Total	2700441	2702244	2688720	2675297	2661857	2648470	2635261	2622287	2609638	2597349	2585516	2574136	2563240	2552864	2542914	2533341	2523987
Homes	1303453	1303990	1297426	1290638	1283854	1277099	1270432	1263875	1257467	1251219	1245173	1239326	1233693	1228288	1223071	1218021	1213072
Mulleres	1396988	1398254	1391294	1384659	1378004	1371371	1364830	1358412	1352171	1346131	1340344	1334810	1329547	1324576	1319844	1315319	1310915
	A CORUÑA																
Total	1122007	1123480	1118558	1113894	1109165	1104404	1099669	1094988	1090406	1085941	1081640	1077502	1073547	1069793	1066201	1062751	1059375
Homes	538755	539398	536979	534580	532153	529713	527286	524886	522532	520231	518005	515855	513788	511812	509911	508076	506280
Mulleres	583252	584082	581579	579314	577012	574691	572383	570102	567874	565710	563634	561647	559759	557981	556291	554675	553096
	LUGO																
Total	329587	328153	325251	322379	319577	316851	314216	311676	309240	306910	304694	302590	300598	298715	296927	295223	293581
Homes	160005	159287	157890	156499	155143	153823	152549	151318	150136	149003	147922	146890	145909	144976	144085	143230	142401
Mulleres	169582	168866	167361	165880	164434	163027	161668	160358	159104	157907	156772	155700	154689	153739	152842	151993	151180
	OURENSE																
Total	307841	306802	303603	300678	297834	295084	292443	289915	287510	285233	283092	281082	279205	277462	275831	274302	272847
Homes	148315	147771	146246	144795	143386	142025	140720	139470	138283	137156	136095	135096	134160	133287	132465	131691	130951
Mulleres	159526	159032	157357	155884	154448	153059	151724	150444	149227	148077	146997	145986	145045	144175	143366	142611	141896
	PONTEVEDRA																
Total	941007	943809	941308	938345	935281	932130	928933	925708	922482	919265	916091	912961	909890	906894	903955	901064	898183
Homes	456379	457535	456311	454765	453172	451537	449878	448201	446516	444828	443151	441484	439836	438214	436610	435024	433440
Mulleres	484628	486274	484997	483580	482109	480593	479055	477507	475966	474437	472940	471478	470054	468681	467345	466040	464743

Táboa 1.6. Proxeccións de poboación a curto prazo, 2020-2035. Idades simples. España, Galicia e provincias.
Fonte: INE - Proyecciones de población. I.G.E. Instituto Galego de Estatística.

Sen embargo, pode que desde a perspectiva de como afectarán os cambios demográficos á prestación de servizos á poboación, máis que os cambios no número de habitantes, o importante sexa a nova estrutura de idades que se vai configurar. A análise das cohortes de idades distinguindo por sexos (pirámides de poboación) permite ver ás claras os cambios que se producirán, caracterizados por un forte estrangulamento da base da pirámide, resultado da baixa fecundidade acompañada da prolongación da esperanza de vida.

En España en 2019 para atopar unha cohorte de un ano con menos efectivos que os homes e mulleres nados nese mesmo ano de 2019 había que chegar ata os de 74 anos no caso dos homes e ata os 77 nas mulleres, algo para o que non hai precedentes. Pois ben, en Galicia hai que acudir ós de 84 anos no caso dos homes e ás de 89 anos no das mulleres. As proxeccións prevén en ambos casos un incremento da idade media, visible no aumento do contingente de maiores idades. Así, en España para 2035 o grupo de idade con menos efectivos que os que está previsto que nazan nese ano de 2035 serán os de 80 e 87 anos, respectivamente para homes e mulleres, e en Galicia os de 88 e 92 anos.

Esta elevación da idade media da poboación permitirá que a poboación de Galicia de 65 e máis anos pasen de ser o 25,16% da poboación en 2019 ó 32,96% en 2035.

Por provincias, o maior estreitamento da base da pirámide producirase en Lugo e Ourense. Nesta última provincia danse os valores máis extremos. Para atopar unha cohorte menos numerosa que os nados en 2019 hai que chegar ós de 89 e 93 anos, para homes e mulleres, respectivamente. Parecen valores difíciles de superar, pero as previsións establecen que en 2035 haberá que buscar nos de 90 e 95 anos.

No caso de Portugal, cóntase con proxeccións de longo prazo (anos 2060 e 2080) con desglose por NUTS-3 que resultan de difícil comparación cos datos arriba expostos agás nos termos xerais de descenso dos efectivos, incremento da idade media da poboación e estrangulamento da base da pirámide. Craveiro e Machado (2015) analizan a proxección de 2015 a 2030 e afirman que a poboación portuguesa experimentará unha diminución do 5% en apenas quince anos e que esta diminución afectará en particular ó índice de sustentabilidade potencial (a proporción de poboación activa por cada 100 persoas maiores -de 67 e máis anos-) que pasará de 340 para menos de 220; así como que persistirá e agravarase o saldo natural negativo, polo que o número de defuncións será superior ó de nacementos, estimándose para 2030 un déficit tres veces superior ó estimado para 2015. E conclúen que ó mesmo tempo, aumentará a importancia da poboación maior de 50 anos, podendo chegar a representar a metade da poboación en 2030.

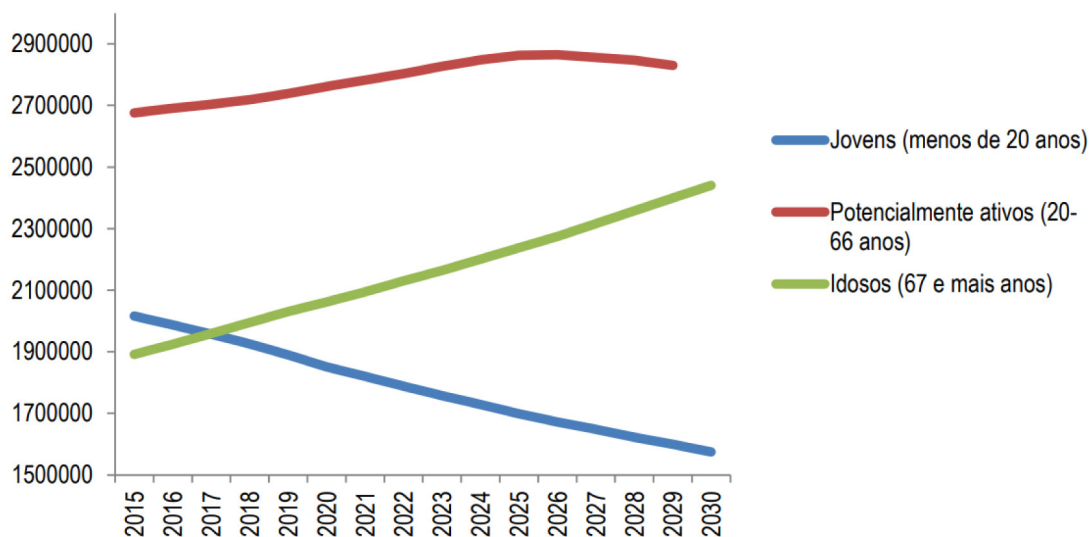


Figura 1.4. Proxección da evolución numérica dos grandes grupos funcionais (2015-2030).
Fonte: Craveiro e Machado (2015).



1.4. AS CONSECUCIAS DUNHA ESTRUTURA DE IDADES DESEQUILIBRADA

Que ó interior da eurorrexión corresponde unha poboación coa estrutura de idades envellecida é un feito repetido frecuentemente neste e noutros traballos, visualizado en mapas como o presente no que as provincias orientais de Lugo e Ourense e as subrexións de Alto Tâmega e Terras de Trás-os-Montes teñen valores superiores ó 28% para a poboación de 65 e máis anos. Pero, unha comparativa entre estas porcentaxes e as dos menores de 25 anos permite unha mellor contrastada percepción do problema. A poboación de 65 e máis anos da provincia de Ourense, que supón o 31,16% da súa poboación, supón 14 puntos porcentuais máis que toda a poboación menor de 25 anos na provincia, que é do 17,15%.

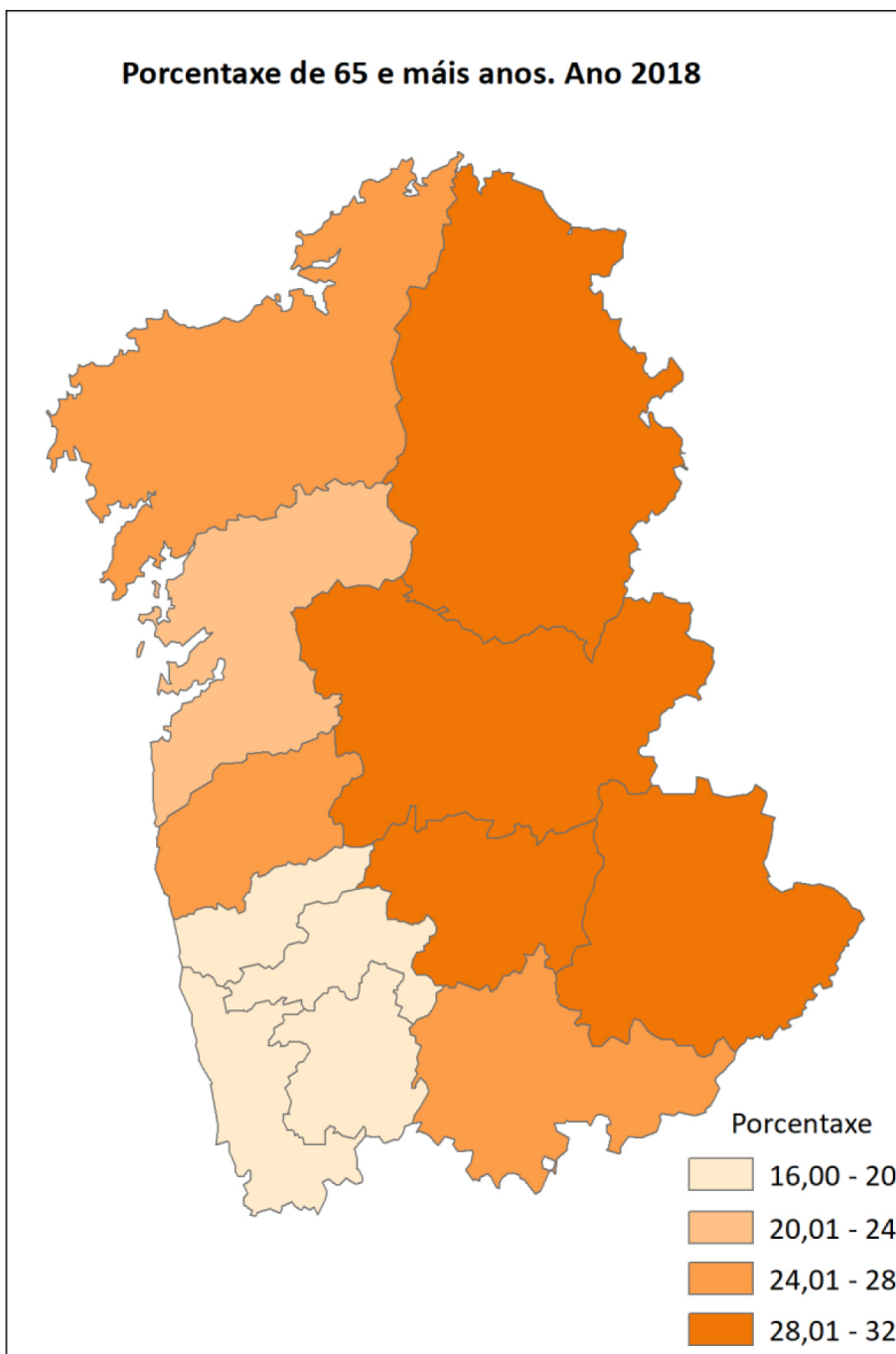


Figura 1.5. Porcentaxe de poboación de 65 e máis anos por NUTS-3 en 2018.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

	Porcentaxe de poboación entre 0 e 24 anos	Porcentaxe de poboación de 65 e máis anos	Diferencia: (0-24 anos) - (65 e máis anos)
PORTUGAL	24,46	21,51	2,95
Norte (NUTS-2013)	24,26	20,02	4,24
Alto Minho	21,83	24,89	-3,06
Cávado	25,97	17,01	8,96
Ave	24,98	17,59	7,40
Área Metrop. do Porto	24,22	19,93	4,30
Alto Tâmega	19,37	29,98	-10,62
Tâmega e Sousa	26,79	16,35	10,44
Douro	21,96	24,65	-2,68
Terras de Trás-os-Montes	19,24	29,71	-10,47
ESPAÑA	24,56	19,07	5,50
Galicia	19,97	24,91	-4,94
A Coruña	20,09	24,34	-4,24
Lugo	17,26	28,92	-11,66
Ourense	17,15	31,16	-14,01
Pontevedra	21,69	22,12	-0,43
Eurorrexión/Eurorregião	22,41	22,13	0,29

Táboa 1.7. Diferencia entre as porcentaxes da poboación menor de 25 anos e a de 65 e máis anos.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

As consecuencias sobre a distribución de equipamentos e servizos vinculados á poboación de maior idade non se lle poden escapar a ninguén: a poboación receptora deste servizos está proporcionalmente concentrada, e así seguirá polo menos durante algúns anos, nas áreas do territorio que están a perder poboación e consecuentemente a minorar os seus recursos, nunha sorte de círculo vicioso que cómpre rachar. E só a acción planificadora pode reverter ou frear esta situación.

Pero a análise da porcentaxe de poboación de 65 e máis anos obriga a facer unha distinción por xéneros. A tradicional maior supervivencia das mulleres lonxe de minorar o diferencial tense incrementado, resultando nun maior incremento da supervivencia das mulleres que nos homes -o que Pérez Díaz (2006) denomina a feminización da vellez-, facendo que o continxente de mulleres de 65 e máis anos alcance elevadas porcentaxes. Como se pode comprobar pola táboa 1.8, a variación da porcentaxe de mulleres maiores é moi variable dependendo da NUTS-3, variando no caso do Norte de Portugal entre o 9,4% de Tâmega e Sousa, cunha estrutura de poboación sensiblemente máis nova, e o 17,41% de Alto Tâmega e o 16,86 de Terras de Trás-os-Montes. No caso de Galicia as diferencias non son tan acusadas, oscilando entre o 12,8% de Pontevedra e o 17,73% de Ourense.

PORTUGAL	12,53
Norte (NUTS-2013)	11,62
Alto Minho	15,11
Cávado	9,84
Ave	10,13
Área Metrop. do Porto	11,52
Alto Tâmega	17,41
Tâmega e Sousa	9,40
Douro	14,51
Terras de Trás-os-Montes	16,86
ESPAÑA	10,85
Galicia	14,31
A Coruña	14,05
Lugo	16,30
Ourense	17,73
Pontevedra	12,80
Eurorrexión/Eurorregião	12,78

Táboa 1.8. Porcentaxe das mulleres de 65 e máis anos sobre o total da poboación.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

Debemos engadir que o sobreenvellecemento ou, como tense denominado, envellecemento dentro do envellecemento, implica unha maior presenza social dos maiores, “tanto nas liñas de filiación familiares, como na vida colectiva en xeral (electorado, consumo, patrimonio, demanda de servizos, etc.)” (Pérez Díaz, 2006), superpoñéndose a ese proceso de feminización da vellez de xeito que a porcentaxe de poboación de 85 e máis anos amosa un incremento inda maior das porcentaxes de mulleres.

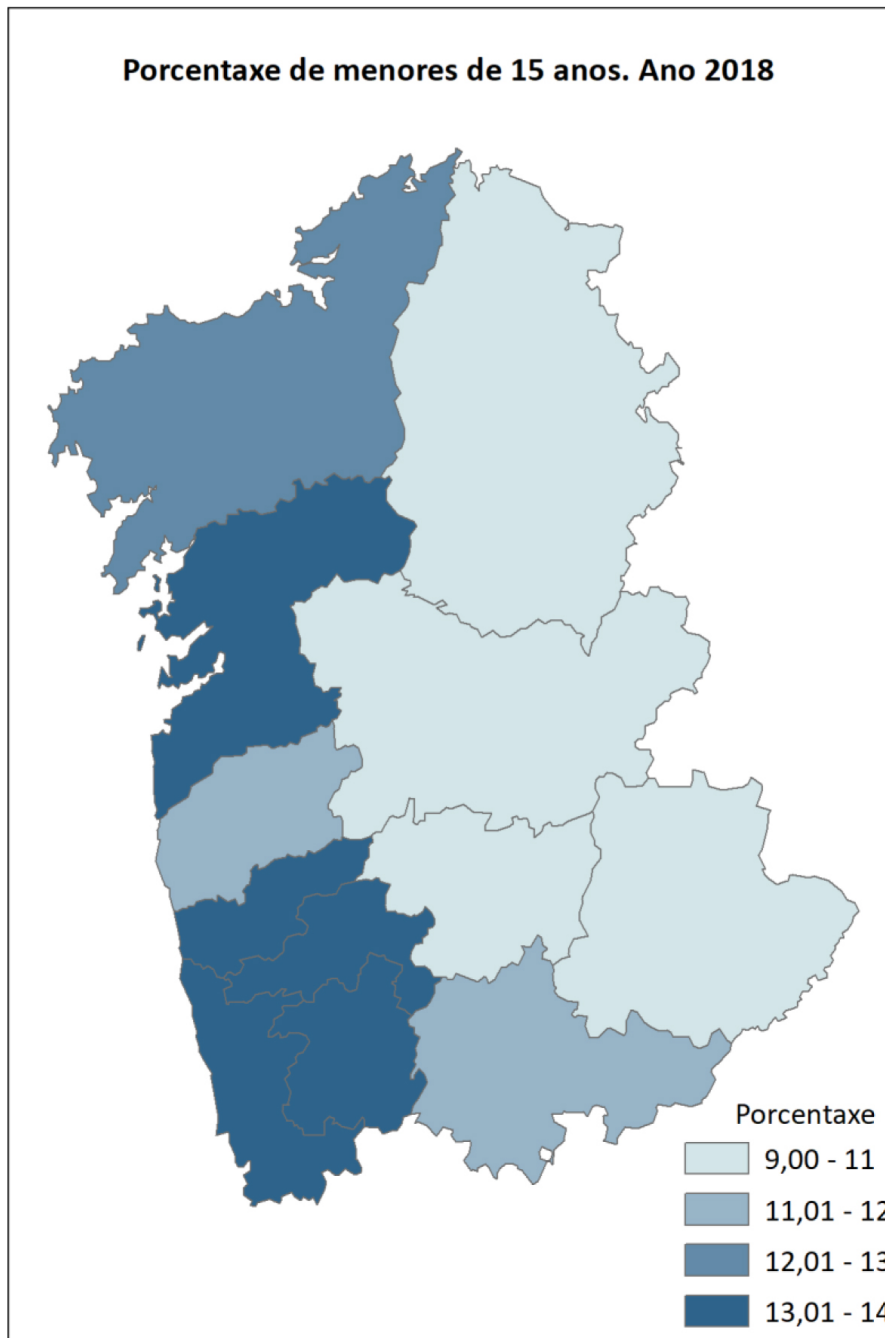


Figura 1.6. Porcentaxe de poboación menor de 15 anos por NUTS-3 en 2018.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

A poboación menor de 15 anos na eurorrexión constituíu o 12,58% da poboación da eurorrexión, tratándose dunha porcentaxe baixa, propia dunha baixa natalidade e estrutura envellecida. Inda existindo diferencias entre unhas e outras NUTS-3, estas non son tan acusadas como no caso do grupo de 15 a 24 anos.

A porcentaxe de poboación menor de 15 anos na eurorrexión é do 12,58%, Galicia ten o 11,95% e o Norte de Portugal o 13,06%. Unha vez máis, a asimetría litoral-interior reflectida pola dinámica demográfica deixa a súa clara pegada sobre este grupo de idade, pero sen grandes diferencias de norte a sur: os valores máis baixos son as porcentaxes de Alto Tâmega co 9,72% e de Ourense co 9,92%; e as máis altas son as de Cávado co 13,92% e Tâmega e Sousa co 13,72%. A provincia galega con máis alta porcentaxe é a de Pontevedra co 13%. Pero de todas as NUTS-3 da eurorrexión soamente a de Cávado supera a porcentaxe do total do país (o 13,84% de Portugal).

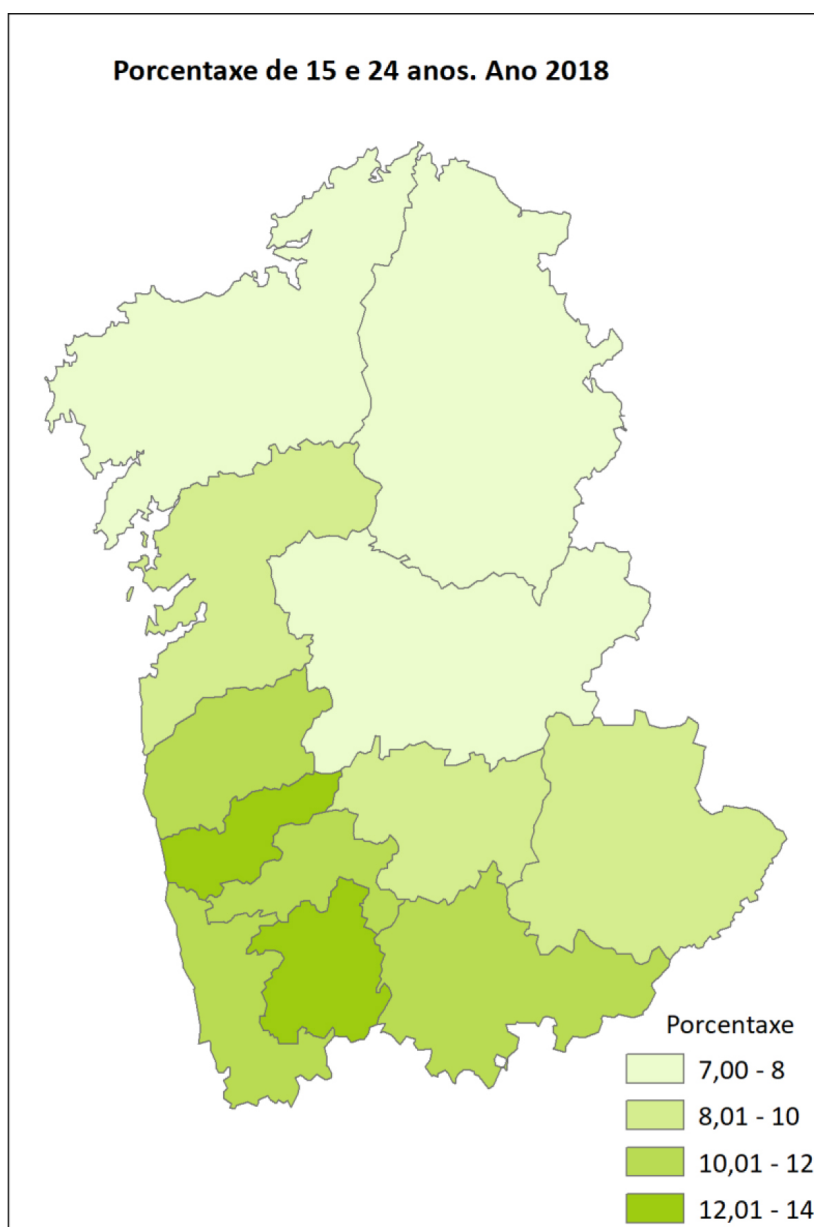


Figura 1.7. Porcentaxe de poboación de 15 a 24 anos por NUTS-3 en 2018.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

O grupo de idade de 15 a 24 anos corresponde a aqueles mozos que se atopan rematando estudos secundarios, estudando ou iniciando a actividade profesional.

Nas últimas décadas, como consecuencia da prolongación dos estudos produciuse un retraso no acceso á actividade laboral. Constitúen un importante contingente que conforma o reempazo da poboación que accede á xubilación. Unha visión rápida do mapa que acompaña a estas liñas permite ver unha situación diferente para cada unha das rexións: Galicia cunha porcentaxe de conxunto do 8,01% e valores extremos en Lugo co 7,19% e Pontevedra co 8,69%; mentres o Norte de Portugal tiña 11,2% e valores extremos en Terras de Trás-os-Montes co 9,14% e Tâmega e Sousa co 13,07%. A subrexión norportuguesa que menos porcentaxe ten, ten máis que calquera das provincias galegas. Pero esta situación parece estar próxima a cambiar. A natalidade en Galicia parece estar estabilizada, mentres no Norte de Portugal segue a diminuír. Nas subrexións de Tâmega e Sousa e de Douro as porcentaxes de menores de 15 anos (quinze cohortes dun ano) son semellantes ás porcentaxes de 15 a 24 anos (dez cohortes dun ano).

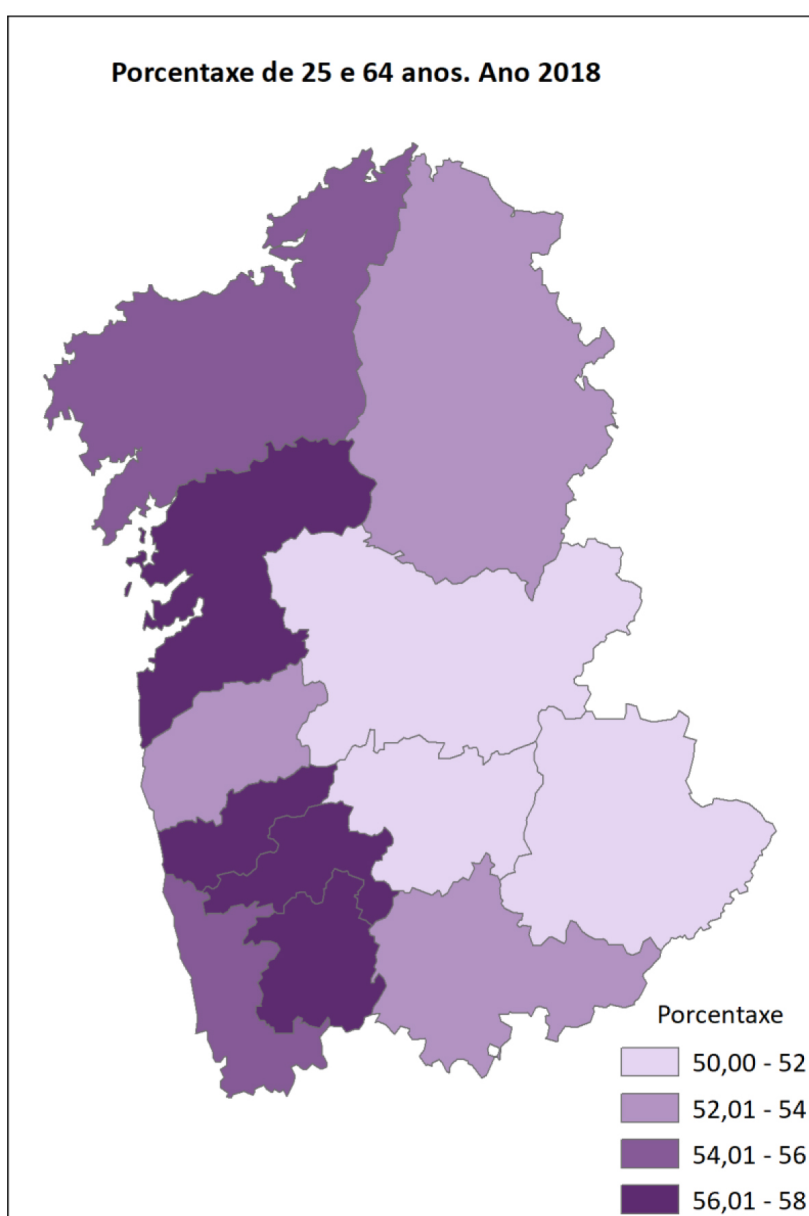


Figura 1.8. Porcentaxe de poboación de 25 a 64 anos por NUTS-3 en 2018.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

Mentres a entrada no mercado laboral tense retrasado nos últimos tempos e afectado ós grupos de idade de 16 a 24 anos, principalmente pola prolongación dos estudos ou formación, o grupo de idades de 25 a 64 anos son o continxente que visualiza á poboación activa e danos unha referencia da forza laboral dispoñible. En toda a eurorrexión, a entrada en idade laboral de cohortes de mozos correspondentes a períodos cunha máis alta taxa de fecundidade, levou ó incremento porcentual deste importante grupo de idade. Sen embargo, nos últimos anos a redución dos efectivos que entran está a xerar certo avellentamento e unha progresiva redución de efectivos, especialmente pola chegada á idade de xubilación das cohortes correspondentes ó boom da natalidade (anos 50 e 60 do pasado século).

De tódalas NUTS-3, son a provincia de Pontevedra e as subrexións de Cávado, Ave, e Tâmega e Sousa os que teñen valores superiores. Pontevedra co 56,19% é A Coruña co 55,57% son as provincias que se sitúan por riba do 55,13% que corresponde a Galicia; pero ningunha supera a porcentaxe española, que está en 56,37%. No Norte portugués a porcentaxe rexional, do 55,71%, está sensiblemente por riba da porcentaxe do país, que é do 54,03%. Os valores máis altos corresponden, de maior a menor, ás subrexións de Ave, Cávado, e Tâmega e Sousa, co 57,43%, 57,01% e 56,87%, respectivamente.

A evolución deste continxente deberá ser reavaliada con detalle nos próximos anos, cando se completará o devalo de entradas de cohortes novas así como a chegada á idade de xubilación das cohortes numerosas do “baby boom”.



1.5. OS RETOS DEMOGRÁFICOS DA EURORREXIÓN

En síntese, a eurorrexión Galicia Norte de Portugal ten unha dinámica diferente no litoral que no interior. Esta asimetría entre o litoral urbano e o interior rural afecta nitidamente á demografía e consecuente e reciprocamente á economía. O incremento da poboación dependente nas áreas interiores e a caída drástica da fecundidade obrigan a buscar solucións que, ó entender dos autores deste informe, esixe formular alternativas por medio da intervención da administración e o deseño dunha estratexia territorial que se enfrente con diferentes solucións ós distintos problemas e necesidades do litoral e do interior. Xa se ten apuntado nos documentos estratéxicos da eurorrexión, o reto consiste en ser capaces de configurar un modelo capaz de cubrir simultaneamente as necesidades de dinamización social e económica das áreas interiores da eurorrexión, á par que as necesidades do litoral para manter ou potenciar o seu crecemento. E neste reto, a converxencia entres ambas rexións da eurorrexión pode ser unha oportunidade.

O problema demográfico da eurorrexión non é exclusivo dela pois as poboacións en declive ou estancadas son unha tendencia das sociedades máis desenvolvidas e recoñecible en moitos dos países europeos. Na estrutura demográfica da eurorrexión son claros os trazos dese estancamento e envellecemento (Delerue *et al.*, 2019): o número de vellos por cada 100 individuos en idade activa na Eurorrexión (34 vellos por cada 100 en idade activa) é moi próximo ó valor máximo rexistrado na UE, observado en Italia (35 individuos) e claramente distinto do valor de Luxemburgo, país con menor número de vellos por 100 individuos en idade activa (20,5 individuos). E tamén destacamos o aumento do continxente dos denominados “moi vellos”, o que se denomina “envellecemento no envellecemento”, evidenciado a través do índice de lonxevidade: 31,7 individuos de 80 e máis anos por cada 100 individuos de 65 e máis anos na eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Ou sexa, un valor semellante ao rexistrado en España, que ocupa o 1º lugar da clasificación europea en termos de proporción da poboación moi vella no total da poboación vella (32,3 individuos).

Así, pois, o acusado envellecemento é unha situación común a moitos países ou rexións europeas, que inda aumentará no futuro próximo e que vai asociado á xa vista baixa fecundidade e natalidade e ó aumento da esperanza de vida. Internamente, á vista do conxunto de indicadores revisados, obsérvase que na parte galega da eurorrexión a estrutura de idades está máis envellecida e con peor prognóstico. Mentres, o Norte de Portugal, tendo tamén un problema de envellecemento demográfico aporta un maior continxente de poboación que dilúe algo os malos indicadores do lado galego.

O despoboamento do interior rural ten repercusións sociais e económicas evidentes, pero o abandono de espazos agrogandeiros ten ademais unha clara repercusión ambiental, sobre a paisaxe e os ecosistemas, cunha perda significativa de paisaxes de produción socio-ecolóxica, paisaxes tradicionais con importante función na conservación e protección ambiental (Calvo *et al.*, 2010). Para estas situacións e co obxectivo do mantemento da poboación, débense preparar propostas para a ordenación e desenvolvemento territorial que persigan a valorización do patrimonio ambiental e histórico, incluído o etnográfico. Se ben o abandono de terras pode ser unha oportunidade para unha economía baseada na produción forestal que consiga reter a poboación local, so nalgúns sectores parece estar a funcionar.

Entre os cambios que nos últimos anos poden estar a condicionar o emprazamento e progreso das actividades económicas e consecuentemente a fixación de poboación, non debemos esquecer o importante papel das redes de datos. Tense alegado reiteradamente a desvantaxe coa que deben competir e vivir os habitantes das áreas rurais mal comunicadas. Por iso, a mellora na calidade das redes de datos debe ser unha prioridade na estratexia de fixación de poboación no rural e áreas interiores. Son constantes os exemplos de iniciativas exitosas que xorden como pequenos negocios e prosperan e escalan, proxectándose en grandes espazos de mercado grazas ás novas tecnoloxías. Non tódalas actividades teñen dependencia da aglomeración e densidade dos espazos urbanos para alcanzar a eficiencia, pero é certo que, cada vez máis, o acceso ás redes de datos de calidade facilita a relación da cidadanía coa administración, mellora as opcións educativas, incrementa e diversifica as laborais, e iguala en fin as oportunidades da cidadanía, incrementando a cohesión.

Respecto da mobilidade, os novos medios que acortan en tempo e facilitan as comunicacións, como as autoestradas e vías de alta capacidade, trens rápidos, as redes de proximidade nas áreas máis urbanizadas, xeraron un grande contraste cos servizos dispoñibles no resto do territorio, no que lonxe de introducir novas prestacións foi perdendo as antes dispoñibles, de xeito que se creou unha dependencia estreita do vehículo privado. Isto, ademais de ter custes en termos de sostibilidade, deixou sen acceso á debida mobilidade a sectores da poboación rural coa estrutura de idades máis envellecida, propiciando o seu traslado ós pequenos núcleos urbanos que lles ofrecen os servizos e equipamentos necesarios pero acelerando o abandono dos usos tradicionais da terra.

Unha das tarefas precisas para evitar a perda de poboación dos espazos rurais, principalmente a causa de migracións cara ás áreas urbanas, e avanzar na cohesión territorial, consiste en converter eses espazos en áreas atractivas para vivir, o que obriga tanto a unha axeitada conexión viaria cos núcleos urbanos que organizan o espazo e prestan servizos, como a implementación de redes de comunicación de datos de banda ancha que permiten a conexión aberta ó mundo. Complementariamente, é preciso poñer en valor o patrimonio histórico e etnográfico, o patrimonio natural e a paisaxe como grandes valedores da calidade de vida nas áreas rurais.

Pero, neste proceso de mantemento e revitalización dos espazos e comunidades do rural son imprescindibles as actuacións de fortalecemento dos núcleos que dan servizo e estruturan as áreas rurais, ós que cómpre dotar de mellores servizos e equipamentos, facéndoos máis atractivos para conseguir reter a poboación.

Se ben ningunha das NUTS-3 da eurorrexión cumpre os requisitos establecidos pola UE na definición de zonas con moi baixa densidade de poboación (12,5 hab./km² no caso das NUTS-3, segundo estableceu Eurostat para 2010), inda que poderán chegar a cumprilos no futuro, poden ser aplicables as perspectivas establecidas por Margaras (2016) no seu informe para o Parlamento Europeo, no que conclúe que as zonas escasamente poboadas e as rexións con baixa densidade de poboación afrontan unha serie de retos comúns, como o despoboamento, o envellecemento da poboación, a falla de servizos sociais axeitados e o declive económico; e que inda que os retos para estes territorios son considerables, as perspectivas distan moito de ser desalentadoras. Afirmando finalmente, que os produtos agrícolas locais, as TIC, a creación de agrupacións empresariais e centros de ensinanza, as estratexias de especialización intelixente e o turismo poden contribuír ó desenvolvemento económico.


Á vista dos problemas descritos e dos retos formulados, algúns aspectos da análise demográfica deberán ser abordados no futuro. Entre eles podemos destacar unha análise detallada da situación demográfica da eurorrexión desde a perspectiva de xénero, xa que as fondas transformacións nas relacións sociais e familiares que están detrás do cambio demográfico xeral e do particular das zonas urbanas e rurais da eurorrexión obrigan a tal análise.

Polo xeral, a análise do envellecemento demográfico entendido, tal como se apuntou ó inicio como envellecemento da estrutura de idades (aumento da idade media da totalidade da poboación en estudio) foi abordada cun enfoque transversal, é dicir, como a análise da estrutura de idades da poboación nun momento dado. Complementariamente deberase abordar a análise con enfoque lonxitudinal entendida como a análise das distintas xeracións, ó longo do seu periplo vital, desde o nacemento hasta a súa extinción, pois a estrutura de idades nun momento dado é resultado da concorrencia das distintas xeracións, cos seus procesos vitais, comportamentos demográficos diferenciados, necesidades...

Xa no informe demográfico do Eixo Atlántico de 2019 (Delerue et al., 2019) se adiantaba a necesidade de abrir liñas continuas de traballo que aborden a problemática común de Galicia e o Norte de Portugal para dar respostas ás cuestións que condicionan o retroceso demográfico, o baleirado do interior rural, as demandas de melloras nos servizos, a organización e estruturación do territorio, a cohesión territorial... Por iso, os seguintes capítulos tratarán de como se pode contribuír á resolución dos problemas desde a ordenación do territorio e o urbanismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Calvo Iglesias, María Silvia; Méndez Martínez, Gonzalo y Díaz Varela, Ramón Alberto (2010). Los paisajes culturales de agras en Galicia y su dinámica evolutiva. Documentos de Trabajo 2010-2. CEDDAR: DT 20 (2010-2).
- Campillo Ruiz, A., Méndez Martínez, G. e Souto González, X.M. (1993). A poboación e a acción xeodemográfica", en *Xeografía de Galicia*, T.4. Santiago, Gran Enciclopedia Galega Edicións. 278 pp.
- Consejo Económico y Social (2018): Informe 01: El Medio Rural y su vertebración social y territorial.
- Craveiro, João Lutas e Machado, Paulo (2015). Cenários socioeconómicos. Tarefa C5A3. Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P. Lisboa.
- Delerue Alvim de Matos, Alice; Mazaira Castro, Andrés; e Méndez Martínez, Gonzalo (2019). Eixo Atlántico: situación demográfica e perspectivas. Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Vigo.
- Hernández Borge, J. (2011). Despoblación y Envejecimiento: Galicia hacia el año 2020, *Revista Galega de Economía*, vol. 20, núm. extraord.
- Margaras, Vasilis (2016). Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población. EPRS, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo Servicio de Estudios para los Diputados PE 586.632. Unión Europea.
- Oliveira, I.T. (2008). Fecundidade das populações e das gerações em Portugal, 1960-2005, *Análise Social XLIII*, 186: 29-53.
- Oliveira, I.T. (2009). Adiamiento da fecundidade em Portugal (1980-2008), *Revista de Estudos Demográficos* 46:17-38.
- Oliveira Roca, M. N. e Leitão, N. (2006). Sustentabilidade demográfica e desenvolvimento dos concelhos portugueses, *GEoINoVA*, 12: 237–253.
- Pérez Díaz, Julio (2006). "Demografía y envejecimiento". Madrid, Portal Mayores, Informes Portal Mayores, nº 51. Lecciones de Gerontología, I [Fecha de publicación: 09/06/2006]. <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/perez-demografia-01.pdf>
- Rodríguez Galdo, M.X., Freire Esparís, P. e Losada Álvarez, A. (2010). Galicia na transición migratoria española. Presenza exterior e retorno (1991-2008). Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración. 116 pp.



**PROCESOS DE
CONCENTRACIÓN
E DESERTIZACIÓN
DEMOGRÁFICA
E ORGANIZACIÓN
ADMINISTRATIVA**

**Martín Fernández-Prado
(Universidade da Coruña)**



2

PROCESOS DE CONCENTRACIÓN E DESERTIZACIÓN DEMOGRÁFICA E ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Martín Fernández-Prado
(Universidade da Coruña)



2.1. INTRODUCCIÓN

As realidades administrativas de Galicia e o Norte de Portugal son moi diferentes, mentres que Portugal é un país moi centralizado, no caso de España falamos dun país con gran descentralización. Por outra banda tamén a administración con competencias en ordenación do territorio e moi distinta, mentres que en Portugal recae no Goberno Central, no caso de España, e por vontade constitucional, recae nas Comunidades Autónomas. E por último, tamén o papel e competencias dos concellos/cámaras é moi distinto nun país e outro.

Estas diferencias, que posiblemente representan un dos escollos máis importantes para facer un informe conxunto para esta Eurorrexión, permite ao mesmo tempo enriquecer a discusión con distintos modelos, e formular nun país e noutro as estratexias de mellora tomando as fortalezas de cada un dos modelos.

No que si se están a producir procesos similares é no relativo á demografía como se puxo en evidencia na primeira parte deste informe, onde se destaca o envellecemento da poboación nos dous países, a desertización de zonas rurais, e a concentración da poboación en entornas urbanas e no litoral, todos problemas e retos comúns na Eurorrexión, tanto a Galicia como ao Norte de Portugal.

Lonxe de reducirse estas asimetrías dentro da Eurorrexión, estase a producir unha concentración demográfica no litoral e nas capitais e cidades de referencia, producíndose unha desestruturación territorial que incrementa a dificultade de reverter estas situacións.

Ante estes cambios e tendencias poboacionais, as administracións están a responder globalmente de xeito lento, pero aínda máis no relativo á xestión administrativa e nos cambios na configuración administrativa, sendo, especialmente en España (Galicia) unha das materias pendentes.



2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GALICIA E NORTE DE PORTUGAL¹

A Eurorrexión formada por Galicia (España) e o “Norte” de Portugal foi sempre un ámbito cunha forte interrelación socio-cultural e económica, que inda que tivo momentos de distanciamento entre os gobernos e administracións, sempre mantivo unha relación entre os cidadáns destes dous países, permeabilizando a fronteira en todas as épocas e diluíndo a fronteira coñecida como “a raia”.

O territorio constituído por as dúas rexións ocupa unha superficie total de 51 mil km² (Galicia 29574 km² e Norte de Portugal 21284 km²) acollendo unha poboación global aproximada de 6,3 millóns de habitantes (Galicia 2,7 e Norte de Portugal 3,6), o que significa unha densidade de poboación aproximada de 123 hab/km². Estamos por tanto falando dun territorio relativamente denso. Esta densidade de poboación non se distribúe de xeito uniforme senón que as zonas de costa agrupan á maior parte da poboación, o que xera no territorio fortes desequilibrios internos costa-interior e urbano-rural, facendo, ademais, que as cidades e núcleos poboacionais mais poboados deban atender non so ás necesidades dos seus cidadáns senón, moi a miúdo, ás dos cidadáns das pequenas poboacións limítrofes.

Pola súa parte Galicia é unha das 17 comunidades autónomas españolas, e unha das 3 consideradas nacionalidades históricas, segundo o seu Estatuto de Autonomía. Está formada por catro provincias: A Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra, que se compoñen de trescentos trece municipios agrupados en 53 comarcas.

¹ A información deste apartado está extractada do informe “Eure State of play Regional Report España/Portugal - Galicia-Norte de Portugal” dentro do proxecto “EURE Project: *Effectiveness of Environmental Urban Policies to Improve Resources Efficiency*” financiado por INTERREG EUROPE, autores Martín Fernández-Prado e José Soeiro. Ano 2020. Non publicado.

Dos 313 municipios, só 7 superan os 50000 habitantes, e só 22 superan os 20000 (datos FEGAMP- Federación Galega de Municipios e Provincias). Das cidades so dúas superan os douscentos mil habitantes (Vigo e A Coruña), tres están en torno aos 100000 habitantes (Ourense, Lugo e Santiago de Compostela) e dúas entre 50000 e 100000 habitantes (Ferrol e Pontevedra), se ben é certo que en todos os casos son cabeceiras de áreas urbanas que incrementan a súa poboación nun 50% aproximadamente.

Galicia presenta un modelo de cidades policéntrico moi equilibrado, con cidades e vilas de distintos tamaños, desde as grandes rexións urbanas de Coruña-Ferrol ao Norte e Vigo-Pontevedra ao Sur, que experimentan procesos de metropolitanización, ata os pequenos núcleos cabeceira comarcais de acceso ao territorio, pasando por cidades e vilas que abarcan a totalidade do territorio e que crean unha estrutura que facilita a prestación de servizos e a cobertura do territorio galego. Esta coherencia do modelo, constitúe unha das grandes oportunidades para o futuro da Comunidade.

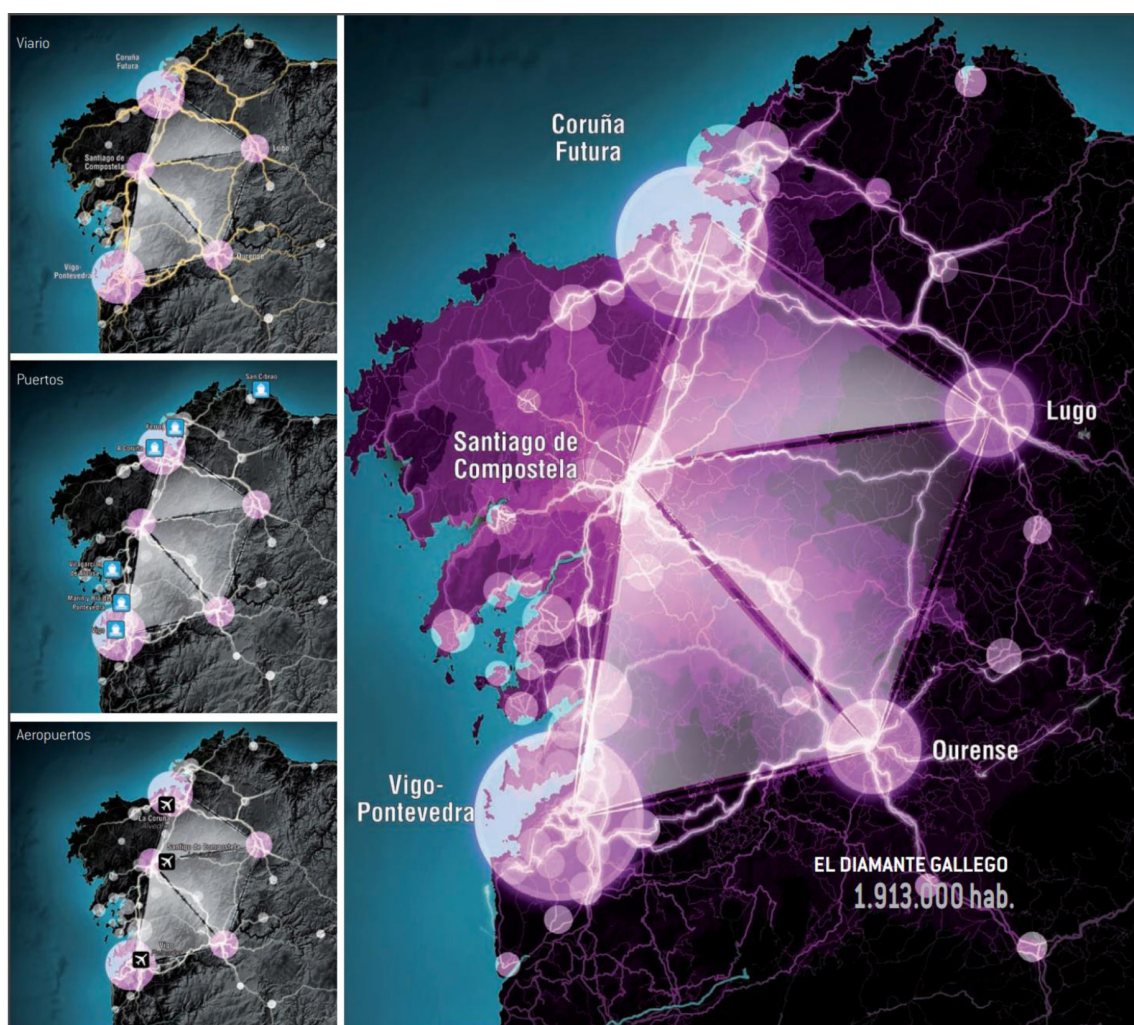


Figura 2.1. Estrutura policéntrica do "Diamante galego"².

² Imaxe do documento "Coruña Futura". Concello da Coruña. 2014.

Por outra parte, Galicia presenta unha importante dicotomía interior/litoral, moito máis densa, activa e economicamente puxante no eixo litoral apoiado na autoestrada AP-9 que enlaza 5 das 7 principais cidades galegas e conecta con Portugal (Ferrol, A Coruña, Santiago de Compostela, Pontevedra e Vigo).

Xunto a este corredor da AP-9 entre Ferrol e Tui, destacan tamén Lugo e Ourense como nodos de integración do interior, e capitais administrativas e de servizos das provincias interiores. Lugo e Ourense constitúen enclaves estratéxicos que proporcionan unha base urbana sólida para articular os procesos de desenvolvemento nos seus respectivos ámbitos de influencia, permitindo poñer en valor activos fundamentais para o desenvolvemento dos espazos rurais interiores. Santiago é a capital política e administrativa, ten un importante potencial de globalización e está situada no centro de gravidade das dúas principais Áreas Metropolitanas de Galicia e nunha posición xeográfica tamén moi central en relación ao resto de cidades.

ENTIDADES DE POBOACIÓN. ANO 2019						
	España	Galicia	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Concellos	8131	313	93	67	92	61
Entidades colectivas (parroquias)	4907	3771	926	1264	915	666
Entidades singulares (villas, pobos, aldeas...)	61818	30347	10577	9819	3703	6248
ENTIDADES SINGULARES DE POBOACIÓN POLO SEU NÚMERO DE HABITANTES ANO 2019						
TOTAL	61818	30347	10577	9819	3703	6248
Ata 100 habitantes	47239	27606	9568	9693	3382	4963
101 a 500 habitantes	8697	2343	855	86	289	1113
501 a 1.000 habitantes	1943	196	61	20	19	96
1.001 a 2.000 habitantes	1370	86	36	8	3	39
2.001 a 5.000 habitantes	1266	70	39	4	4	23
5.001 a 10.000 habitantes	617	25	9	6	2	8
10.001 a 20.000 habitantes	354	13	5	1	3	4
20.001 a 50.000 habitantes	214	1	1	-	-	-
50.001 a 100.000 habitantes	63	5	2	1	1	1
100.001 a 500.000 habitantes	49	2	1	-	-	1
Máis de 500.000 habitantes	6	-	-	-	-	-

Táboa 2.1. Entidades de poboación en Galicia, 2019.
IGE. Nomenclátor e explotación do padrón municipal de habitantes a 1 de xaneiro de cada ano.

É significativo ver que en Galicia están a metade das entidades de poboación do conxunto de España, cando só representa o 5,7% da poboación e o 5,8 da superficie nacional.

Este modelo socioeconómico organízase administrativamente en torno a catro administracións, a administración Estatal xestionada polo Goberno de España, a Autonómica xestionada pola Xunta de Galicia, a provincial xestionada a través de catro deputacións provinciais (A Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra) e a administración local municipal formada por trescentos trece concellos.

A maioría das cidades galegas, e con principal incidencia en Vigo e Coruña, transformáronse de contidas a extensas, cunha gran ocupación de solo, formando un continuo urbano que se coñece como *cidade difusa* que sobrepasa en moitos casos o límite municipal. Este modelo territorial de ocupación da edificación orixinou un gran incremento da mobilidade interna a todos os niveis. Por unha parte entre cidades ou áreas urbanas, favorecido pola mellora nas vías de comunicación hoxe practicamente conectadas todas por autoestrada ou autovía, por outra, nas rexións urbanas ou áreas funcionais metropolitanas que para estes efectos se poden considerar como unha unidade, e internamente dentro das cidades ou áreas urbanas onde a mobilidade é absoluta pero desgraciadamente depende maioritariamente do transporte privado.

Estes novos modelos territoriais non tiveron plasmación administrativa na maioría dos casos, soamente está creada por lei unha área metropolitana, a de Vigo, que non chegou sequera a funcionar por loitas políticas e desacordos entre administracións. No caso da Coruña, a outra gran área metropolitana, aínda que é un tema recorrente, non ten nin sequera comezada a súa tramitación legal ao non poñerse de acordo os distintos grupos dentro dos concellos e estes entre si, aínda que é certo que a área funcional da Coruña leva anos acordando e dotándose de servizos comúns que xestionan colectivamente como a auga, o tratamento de lixo, a depuración, etc.

A parte Portuguesa da Eurorrexión é a coñecida como Rexión Norte: trátase dunha rexión ou unidade territorial para fins estatísticos do nivel II (NUTS II) de Portugal, que comprende os distritos de Viana do Castelo, Braga, Porto, Vila Real e Bragança, e o norte do distrito de Aveiro, Guarda e Viseu. Limita ao norte e ao leste con España, Galicia e Castela e León, ao sur co resto de Portugal e ao oeste co océano Atlántico.

Ten unha superficie de 21278 km² (o 24% do Portugal continental) e unha poboación de 3689609 habitantes (Censo de 2011), o que corresponde ao 37% de Portugal continental e ao 35% do total nacional, sendo polo tanto a rexión máis poboada e a terceira en extensión do país (despois das rexións Alentejo e Central).

O norte de Portugal corresponde a unha NUTS II, composto por 8 NUTS III, estando administrativamente constituído por 86 concellos e 1426 parroquias. Os municipios están organizados en 8 comunidades intermunicipais (CIM) e 1 área metropolitana, que coinciden cos límites xeográficos de NUTS III.

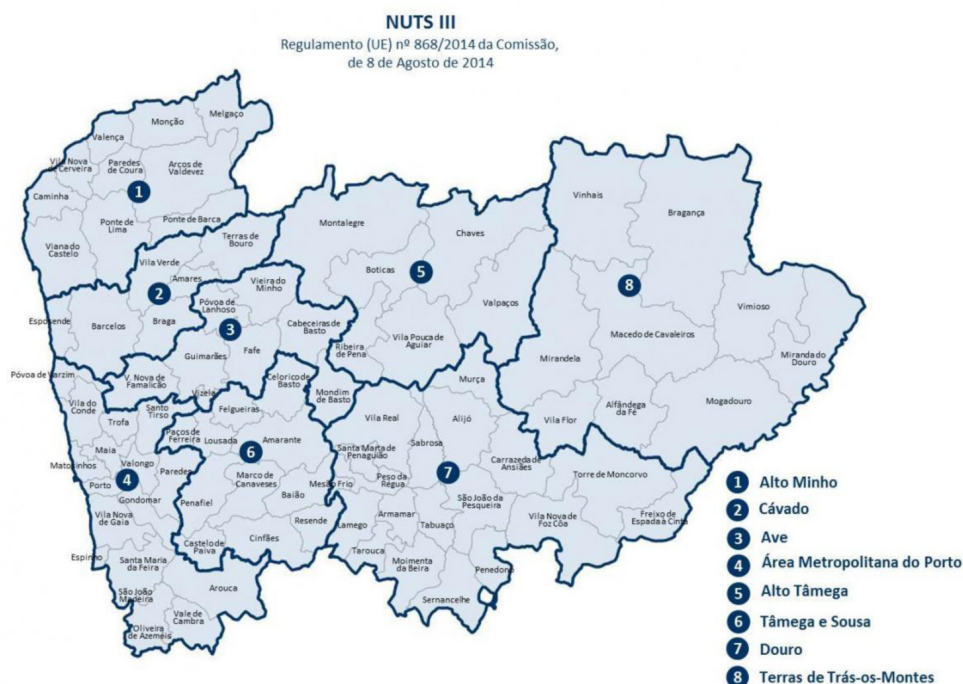


Figura 2.2. Concellos e NUTS III da Rexión Norte de Portugal.

POBOACIÓN RESIDENTE Número de habitantes			
	2001	2019	Variación
PORTUGAL	10394669	10295909	-1,0%
Área Metrop. de Lisboa	2678695	2863272	6,9%
Região Norte de Portugal	3696333	3575338	-3,3%
Alto Minho	250491	230412	-8,0%
Cávado	395672	404444	2,2%
Ave	427557	411857	-3,7%
Área Metrop. do Porto	1736891	1728226	-0,5%
Alto Tâmega	104103	86133	-17,3%
Tâmega e Sousa	435077	415989	-4,4%
Douro	219895	190815	-13,2%
Terras de Trás-os-Montes	126647	107462	-15,1%

Táboa 2.2. Poboación das NUTS III no Norte de Portugal, 2001 e 2019.

As asimetrías poboacionais portuguesas son similares ás de Galicia ou aínda maiores ao estar nesta zona a cidade de maior tamaño e dinamismo da Eurorrexión, Porto, e conforman neste tema unha Eurorrexión bastante uniforme a un e outro lado da raia.

Como apuntamos, o peso e poder de atracción socioeconómico de Porto como segunda cidade de Portugal e contrapunto ao norte da capital, Lisboa, fai que exerza unha atracción de poboación e actividade económica en practicamente a totalidade do Norte, atracción que fixo constituír de facto unha potente área metropolitana que si esta estruturada administrativamente e ofrece algúns servizos como o transporte, servizos turísticos comúns, e xestiona algúns dos entes mais significativos de Portugal como a Casa da Música.

A Área Metropolitana do Porto (AMP). Localizada no litoral norte de Portugal, abarca unha zona xeográfica composta, actualmente, por 17 municipios contiguos, nunha área aproximada de 2040 km² cunha poboación residente no entorno de 1 700 000 habitantes. Está formada polos municipios de Porto, Matosinhos, Maia, Gondomar, Vila Nova de Gaia, Espinho, Santa Maria da Feira, Paredes, Valongo, Trofa, Vila do Conde, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Arouca, Vale de Cambra, Sao Joao da Madeira e Oliveira de Azeméis.

Ao igual que falabamos no caso galego, tamén no Norte a presenza de cidades como Braga, Viana do Castelo ou Vila Real son importantes referentes territoriais e ofrecen centros de servizos e emprego para extensas zonas interiores e axudan a estruturar o territorio. Cidades algo mais pequenas e non tan activas industrialmente como Chaves, Braganza ou Mirandela son cabeceiras interiores importantes para alcanzar a totalidade do territorio como referentes na distribución de servizos.

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE	
% habitantes residentes - 2019	
	2019
Região Norte de Portugal	34,7%
Alto Minho	6,4%
Cávado	11,3%
Ave	11,5%
Área Metrop. do Porto	48,3%
Alto Tâmega	2,4%
Tâmega e Sousa	11,6%
Douro	5,3%
Terras de Trás-os-Montes	3,0%

Táboa 2.3. Porcentaxes de poboación das NUTS III no Norte de Portugal, 2019.

DENSIDADE POBOACIONAL nº habitantes / km ²	
	2001
PORTUGAL	11,5
Área Metrop. de Lisboa	946,8
Região Norte de Portugal	167,9
Alto Minho	104,0
Cávado	324,4
Ave	284,1
Área Metrop. do Porto	845,2
Alto Tâmega	29,5
Tâmega e Sousa	227,5
Douro	47,4
Terras de Trás-os-Montes	19,4

Táboa 2.4. Densidades de poboación (hab./km²) das NUTS III no Norte de Portugal, 2019.

TAMAÑO DOS LUGARES DE RESIDENCIA % habitantes residentes / tamaño dos lugares				
	< 1999	2000 - 4999	5000 - 9999	> 10000
PORTUGAL	39,0%	9,3%	9,0%	42,7%
Região Norte de Portugal	39,6%	6,9%	8,0%	45,4%
Alto Minho	66,8%	12,7%	8,2%	12,3%
Cávado	52,4%	3,6%	5,6%	38,4%
Ave	57,4%	9,7%	5,0%	27,9%
Área Metrop. do Porto	15,1%	5,2%	10,3%	69,4%
Alto Tâmega	73,3%	7,0%	0,0%	19,6%
Tâmega e Sousa	69,4%	10,6%	7,5%	12,5%
Douro	69,1%	6,4%	4,6%	19,9%
Terras de Trás-os-Montes	53,1%	9,8%	7,5%	29,6%

Táboa 2.5. Lugares de residencia por tamaños (%) nas NUTS III no Norte de Portugal, 2019.



2.3. HISTORIA DO SISTEMA ADMINISTRATIVO MUNICIPAL E A SÚA EVOLUCIÓN NO NÚMERO DE ENTIDADES LOCAIS

► 2.3.1. ESPAÑA, UN PROBLEMA ENDÉMICO

A maior parte dos autores establecen o comezo en España da estrutura municipal contemporánea no período liberal en 1812 onde se recoñece o municipio como unha entidade individualizada, creándose o marco para a súa constitución e ordenando a diversidade anterior herdeira en moitos casos incluso de estruturas e modelos feudais medievais.

Este proceso vaise afianzando durante todo o século XIX e froito da inestabilidade política de España, coa alternancia de distintos gobernos absolutistas, conservadores e liberais, as leis de organización municipal sufrirán durante este século e o primeiro terzo do século XX máis de vinte modificacións. Estas normativas intentaron en moitos dos casos a redución do número de municipios e estableceron habitantes mínimos para non desaparecer como tales.

Merece especial relevancia polo valor como aglutinador das normativas anteriores e pola súa valía técnica o coñecido como “Estatuto Municipal” de 1924, a pesares de ser aprobado durante o Directorio Militar de Primo de Rivera. Aínda que vai ter pouca implantación ao ser derogado ca promulgación da Constitución Republicana de 1931 e a *Ley de Bases de Régimen Local* de 1935.

Pouco percorrido terá tamén esta normativa xa que unha vez rematada a Guerra Civil (1936-39), e a través de diversos decretos e leis, vaise cambiando esta normativa para culminar na aprobación da *Ley Orgánica de Bases del Régimen Local* (LOBRL) de 1945 e o Texto Refundido de 1955, que confirmaron a designación por parte do réxime ditatorial de xeito directo e a duración indefinida dos cargos públicos polo feito de ostentar a representación do Estado no municipio.

A Constitución Española de 1978 establece tres niveis nas administracións públicas en función do territorio sobre o que sexan competentes. A Administración Xeral do Estado, con competencias por todo o territorio español.

O segundo nivel está composto polas distintas Administracións autonómicas con competencias dentro do territorio da correspondente Comunidade Autónoma. E as Administracións locais que desenvolven as súas competencias sobre o termo municipal ou provincial correspondente.

Os tres niveis son xuridicamente diferentes, posúen personalidade xurídica propias e competencias diferenciadas.

En España as administracións locais teñen autonomía administrativa e financeira. Dentro do seu ámbito de competencias aproban regulamentos e realizan accións concretas.

Podemos dicir que o mapa municipal actual é moi semellante ao existente no século XIX, cun período a partires da Lei de 1966 onde producíronse un bo número de fusións e agregacións de municipios baixando nunha década mais de 1000 municipios en toda España, para ver a lenta diminución do número de entidades en España cabe sinalar que en 1900 o número era de 9268 e na actualidade son 8124 o numero total de municipios españois.

A *Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (de 2 de abril de 1985) veu a ser non só o marco xenérico que organizou o poder local en España ata a actualidade recoñecendo o municipio como a entidade básica da organización territorial do Estado. Posteriormente, algunhas das comunidades autónomas lexislaron sobre a administración local municipal mentres que no caso de Galicia ten algunha lei e decreto referente ás áreas metropolitanas, mancomunidades e entidades locais menores.

► 2.3.2. PORTUGAL

O sistema administrativo moderno municipal portugués comeza nunha época próxima ao caso español, co Decreto de 1832 desenvolvido por Mouzinho da Silveira e que cunha clara inspiración napoleónica foi posto en marcha en 1834 durante un goberno liberal, establecendo a división do Estado Portugués en provincias, comarcas e *concelhos*. Decreto de curta vida que foi modificado por unha reforma territorial de 1836 que define a división do Estado en *Distritos Administrativos*, que subdividiranse en *concelhos* que estaban compostos por *freguesias*.

Neste decreto definíronse 17 distritos administrativos e reduciuse o número de concellos a 351, menos da metade do proxecto orixinal, e moito menos dos case 800 existentes no liberalismo en 1920. Esta división en *concelhos* é a base da actual división portuguesa e sitúa o punto de partida portugués nun escenario proporcionalmente de menor número en función de territorio e habitantes que no caso español.

O resultado é que en moitos casos, e no relativo ao tamaño territorial, os municipios portugueses aseméllanse máis a departamentos ou provincias de outros países e as *freguesias* a pequenos concellos. Para redondear e completar esta organización, aquel decreto foi acompañado doutro, un Código administrativo de decembro de 1836 que establecía a súa administración e creaba en cada unha destas divisións un órgano deliberativo elixido polos respectivos habitantes. Deste xeito, quedaban tamén establecidas as bases principais da administración local portuguesa, estrutura e organización que conceptualmente permanece pouco alterada cunha pequena redución de concellos especialmente durante o século XIX para deixalos nos actuais 308 no territorio nacional continental.

Unha especial particularidade do sistema administrativo portugués é a importancia e o papel da *freguesia* (ou parroquia aínda que en Portugal na actualidade o termo parroquia utilízase só no ámbito relixioso). Trátase dun nivel infra-municipal, que naceu para promover e administrar os negocios e intereses colectivos dos veciños, e que foi creado con anterioridade aos concellos. As *freguesias* e as *Juntas de Parroquia* que as rexían durante o século XIX foron variando en competencias, en atribucións, e en capacidade financeira en función do momento económico pero afastándose do poder e control da igrexa dun xeito continuo.

Coa chegada da I República ao final da primeira década do século XX recupérase o papel da *freguesia* e divídese o país en *distritos*, *concelhos* e "*parroquias civís*" para deixar definitivamente fóra á Igrexa. No ano 1916 recupérase o termo de *freguesía* e "*junta de freguesia*" ao órgano reitor. Durante esta época foi importante o papel das *freguesias* fronte aos *concelhos* que volven a recuperar a súa preponderancia coa chegada en 1926 do golpe militar e que no código de 1940 volve a centrar a división no *concelho*. Durante todos estes períodos as *juntas de freguesía* tiveron sempre algún tipo de elección directa e sempre tiveron a tutela das *cámaras municipais*. A división de *freguesias* foi bastante constante dende as orixes. Na actualidade existen en Portugal 4252 *freguesias* (datos 2005).

Despois de 1974 e grazas á Constitución de 1976, a *freguesía* volveu a ser de novo un poder local, dotada de órganos electos, unha *assemblea de freguesia* con competencias deliberativas e unha *junta de freguesia* con competencias executivas.

Os municipios teñen dende 1977 dous órganos colexiais electos: a *Asamblea Municipal* e a *Câmara Municipal*. A *Asamblea Municipal* é unha especie de parlamento local, cun carácter deliberativo, elixida para un período de catro anos e está constituída por membros elixidos directamente e por todos os presidentes de *juntas de freguesía* existentes no municipio, coa condición de que os electos sexan o tripla dos membros da *câmara municipal* e que no caso de que os presidentes das *juntas de freguesias* sexan mais se ampliará o número de electos directamente para que sexan mais que os presidentes das *juntas*.

Por outra banda, a *Câmara Municipal* é o órgano executivo. A Câmara é elixida por sufraxio universal proporcionalmente á poboación. O sistema portugués permite que este órgano executivo poda ter membros elixidos polas listas da oposición. O *Presidente da Câmara* (alcalde en España) é elixido directamente, correspondéndolle automaticamente ao número un da lista mais votada, polo que en moitos casos necesitará formar coalición con outros partidos para poder sacar adiante a xestión municipal.

A nivel supramunicipal ao longo da historia portuguesa existiu nalgún momento as *provincias* e os *distritos*, de maior dimensión as primeiras. Despois de 1974 e da aprobación da Constitución de 1976 o distrito desaparece co obxecto afirmado pola Carta Magna de crear as *regiões administrativas* aínda que se deixa escrito que os distritos manteranse mentres non se creen as *regiões*, 50 anos despois seguen sen crearse e só nos arquipélagos existen as *Regiões Autónomas de Azores e da Madeira*, cun modelo de maior descentralización na liña das Comunidades Autónomas españolas. A constitución definiu tamén a existencia de *assembleas* e *juntas rexionais*. A *assemblea rexional* é o órgano deliberativo formado por membros electos e por membros das assembleas municipais en menor número dos primeiros.

Entre as atribucións das *regiões administrativas* están previstas a dirección de servizos e o apoio aos municipios. En 1991 aprobouse unha lei marco das rexións administrativas e en 1998 realizouse un referendo e votouse en contra do establecemento das rexións administrativas aínda que votaron menos do 50% da poboación.



2.4. XESTIÓN ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN Á POBOACIÓN E DENSIDADE DE POBOACIÓN

Só moi recentemente as administracións tanto en España como no Norte de Portugal comezaron a ser verdadeiramente conscientes da importancia do problema poboacional. Hoxe si podemos dicir que en ámbolos dous países e na Eurorrexión existe unha preocupación polos problemas de envellecemento, de despoboamento de zoas rurais e interiores e pola perda de poboación en xeral. Este informe é un mais dos exemplos das aproximacións que as distintas administracións e entidades están a desenvolver á hora de aportar estratexias para mitígalos.

O Goberno de España creou no 2017 a figura do Comisionado do Goberno para o Reto Demográfico hoxe reconvertido e elevado a Secretaria Xeral para o Reto Demográfico dependente do Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico que acada incluso a darlle nome ao ministerio. Este organismo correspóndelle dar o impulso e a coordinación das políticas contra o progresivo envellecemento da poboación, a despoboación de zonas rurais, e a xestión da poboación flotante.

Máis recentemente, en marzo de 2019, o Goberno de España aprobou un Acordo sobre as directrices xerais da Estratexia Nacional fronte ao Reto demográfico. As directrices propoñen unha Estratexia global e transversal, desde unha perspectiva multidisciplinar e coa participación de todos os departamentos a través do traballo dun grupo interministerial, incorporando unha perspectiva demográfica na análise de accións sectoriais.

As directrices centran a Estratexia nos tres temas demográficos acordados na Conferencia de Presidentes Autonómicos: despoboamento, envellecemento e efectos das poboacións flotantes. Tamén inclúe un diagnóstico das principais variables de poboación en España, presentado previamente ás comunidades autónomas.

Así mesmo, o grupo de traballo específico sobre Desafío Demográfico creouse no marco da Comisión Nacional de Administración Local, que abre un diálogo directo cos representantes dos concellos e deputacións.

Un dos seus sete obxectivos transversais é “Avanzar na simplificación normativa e administrativa para os pequenos municipios, co fin de facilitar a xestión dos municipios”.

Do mesmo xeito o goberno galego da Xunta de Galicia aprobou en xaneiro de 2020 o proxecto de lei de impulso demográfico, que está a debaterse no Parlamento de Galicia unha vez comezada esta nova lexislatura, unha vez que decaeu pola disolución do Parlamento polas eleccións autonómicas.

Este texto ven a ser a primeira lei autonómica que afronta esta problemática e é o cumio dunha serie de textos normativos e estudos desenvolvidos durante os últimos anos en Galicia e que contempla medidas transversais e orzamentarias de 800 millóns de euros ao ano para desenvolverlas.

Entre elas inclúense políticas autonómicas de compensación económica ás zonas mais desfavorecidas, producindo unha discriminación positiva en investimentos por habitante nas provincias interiores menos dinámicas economicamente, constante que ven repetíndose sistematicamente nos Orzamentos de Galicia durante os últimos anos.

Por outra banda, os concellos e as deputacións observan esta casuística con preocupación pero ante a dimensión do problema non son quen de reverter esta tendencia pola falta de competencias e a súa dimensión. É verdade que a totalidade dos concellos implementan políticas de axudas para atraer ou manter o asentamento de nova poboación, e tamén políticas para a mellora das súas infraestruturas e servizos e para a implantación de novas actividades económicas que permitan a creación de emprego e o afianzamento de poboacional en idade laboral nos seus concellos; pero estas accións dificilmente poden compensar a dinámica xeral.

En Portugal, a sustentabilidade demográfica, que engloba os problemas de baixas taxas de natalidade e envellecemento da poboación, é, xunto ao cambio climático, as desigualdades e a sociedade dixital, a creatividade e a innovación, un dos catro retos estratéxicos do país para o actual Goberno (XXII Goberno Constitucional) para a lexislatura 2019-2023. A coordinación e seguimento da execución das medidas interministeriais para a execución do programa de goberno relacionado coa demografía correspóndelle ao ministro da Presidencia, que coordina co ministro de Asuntos Exteriores, co Ministro de Facenda, co Ministro de Administración Interna, co Ministro de Traballo, Solidariedade e Seguridade Social, co de Sanidade, co de Infraestruturas e Vivenda e co de Cohesión Territorial. Non obstante, a diferenza doutros países, non hai secretario de estado, unidade de misión ou director xeral na estrutura do goberno portugués con supervisión directa de cuestións demográficas.

Ao combater o problema da caída da natalidade, o Goberno favoreceu un enfoque que pretende “crear condicións para que as mulleres, os homes, as familias teñan os fillos que aspiran a ter”, mellorando os ingresos, reforzando o acceso das familias a servizos de manutención infantil, aumentando as deducións fiscais en función do número de nenos, brindando apoio económico ás familias con nenos en garderías e proporcionando vivenda (pública) a prezos accesibles para fogares de ingresos medios. En canto ao envellecemento da poboación, o Goberno propón mellorar as condicións de vida da poboación maior a través do reforzo da protección e as prestacións sociais que teñen como obxectivo a redución da pobreza, o reforzo do investimento público nas respostas á asistencia sanitaria continua integrada, a creación dun mecanismo para a xubilación a tempo parcial, promovendo o envellecemento activo e implementando a figura do xestor de pacientes crónicos.

En 2020, e tras a creación do Ministerio de Cohesión Territorial, o Goberno vén implementando un conxunto de medidas, en conxunto cos municipios e os CCDDR, que teñen como obxectivo fomentar a mobilidade das poboacións das áreas metropolitanas de Porto e Lisboa e cidades costeiras ao interior. Así, a través da Resolución do Consello de Ministros nº 16/2020, do 27 de marzo, creouse o Programa “Traballo no interior”, que contempla un conxunto de medidas que pretenden estimular e facilitar a fixación dos traballadores e o seu fogar nos territorios interiores, con mecanismos de busca de emprego máis áxiles e con apoio financeiro (para a creación de emprego ou o transporte de mercadorías) para os traballadores que decidan instalarse nestes territorios.

Este programa tamén garante o reforzo dos incentivos ao retorno dos emigrantes que se instalan nos territorios interiores, en conxunto co Programa de retorno, aprobado pola Resolución do Consello de Ministros nº 60/2019, do 28 de marzo, que garante un aumento do 25% na axuda concedida ao abeiro da medida. Ou incluso a prestación de apoio á mobilidade de vivendas, a través da creación da medida “Habitar no Interior”, a racionalización de mecanismos de difusión de ofertas de emprego, a través da publicación dunha “Bolsa de Emprego do Interior”, a promoción do desenvolvemento e acceso a accións de formación profesional, a creación de «Prácticas profesionais e o Contrato - Medida de emprego». Finalmente, a través do Decreto-lei nº 40/2020, do 17 de xullo, creouse un programa de incentivos para o establecemento de traballadores do Estado, que ofrece apoio, de carácter pecuniario e non pecuniario, en situacións de cambio temporal ou alteración do lugar de traballo, para os territorios interiores.



2.5. BENCHMARKING DE EXPERIENCIAS DE FUSIÓN DE CONCELLOS NOUTROS PAÍSES EUROPEOS

Tras a II Guerra Mundial, a maior parte dos países europeos comezaron un proceso de reorganización administrativa que derivou nunha diminución xeneralizada do número de concellos e rexións. O proceso tiña diversos obxectivos, adecuar o marco administrativo ao novo momento socioeconómico, moito mais dinámico, permitir poder dotar a estes concellos dos novos servizos que a sociedade demandaba, e que en moitos casos é necesario un limiar mínimo de poboación para poder ofrecelos dun xeito sostible.

Así é posible ofrecer mellores e novos servizos e ter aforros que permiten racionalizar a xestión, en resumo, ter unha administración máis eficiente, cunha maior calidade de vida e facer concellos máis competitivos, creándose así un círculo virtuoso que permite á súa vez acadar maiores ingresos vía impostos que poden ser dedicados a novos servizos.

Este proceso desenvolveuse en case toda Europa nas primeiras décadas da segunda metade do século XX, e é especialmente importante nos primeiros momentos nos países do norte de Europa.

No caso **alemán**, este proceso tivo un longo período de maduración, case a práctica totalidade das décadas dos 60 e 70 do pasado século, aprobándose en 1978 a reforma que reducía o número de concellos alemáns por un proceso de anexión entre eles. Neste período pasouse de 452 *Kreise* (especie de comarcas) a 235 e de 24371 municipios pertencentes a *Kreise* a 8514, unha redución ao 30 % aproximadamente. O mesmo proceso produciuse en cidades que polo seu tamaño tiñan entidade propia e non pertencían a un *Kreis* rebaixándose de 141 a 88.

Cunhas bases comúns para toda Alemaña, cada *Länder* tivo liberdade de deseñar o seu propio proceso do mesmo xeito que se fixo para as competencias de cada nivel administrativo, decidindo cada *Länder* as competencias que transfería aos concellos.

Dinamarca é outro dos casos que adoita aparecer como exemplo, reducindo no principio da década dos 70 de case que 1400 parroquias municipais e municipios urbanos aos 275. Posteriormente, e xa no século XXI, no ano 2007, Dinamarca eliminou os Condados e reduciu o número dos seus municipios a 98 cunha media de 5500 habitantes.

En **Suecia** a media de habitantes por municipio (*Kommun*) está no entorno dos 35000 habitantes e o límite mínimo é de 1000 habitantes por concello. O seu número actual é de 286 froito dun dobre proceso de agrupación, en 1952 pasouse de 2498 a 1307 municipios e nun segundo proceso ata 1974 para reduciilo a 278, aínda que esta cantidade viuse incrementada lixeiramente nas últimas décadas.

Reino Unido fai este proceso no ano 1975 baixando o número de concellos de 1844 a 434, case que ao 25% dos existentes ata ese momento. **Austria** tamén na década dos 70 reduciu o número de municipios de 3900 a 2300 aproximadamente. **Bélxica** fíxoo en 1971 cunha lei sobre fusión de municipios pasando de 2359 a 589 e fixando tamén a poboación mínima en 1000 habitantes. **Noruega** realizouno en 1974 pasando de 744 a 439, facendo por lei esta redución de aproximadamente o 40% xa que era xa un dos países con menor número de entidades. Holanda estivo tamén neste proceso na década dos 70, reducindo de 1014 a 647 actuais.

Como se pode observar, a maior parte dos países do norte de Europa fixeron esta reorganización principalmente na década dos 70 aínda que en algúns casos a discusión política ou o comezo do proceso empezou unha ou dúas décadas antes. Na nosa opinión, o momento político que pasa España impediu ao noso país incorporarse a este proceso nese momento, nos últimos anos de vida do ditador, xa moi enfermo, e no comezo do período coñecido como a Transición, o interese político español estaba máis en acadar a democracia e un texto constitucional que a sustentase que nunha reordenación administrativa que evidentemente era necesaria non so por tamaño senón que tamén conceptualmente, xa que neses momentos os concellos eran simplemente un apéndice do poder central e autárquico dende Madrid.

Inda que isto nunca o saberemos, porque tamén é certo que estes procesos de concentración e diminución de municipios chegaron moito máis tarde a outros países do sur de Europa cos que España ten mais semellanzas.

Grecia fixo esta transformación moito máis recentemente, no ano 1998 reducindo o número de municipios de 5343 a 1034, unha redución do 75% aproximadamente, e logo durante a crise económica e por esixencias da Unión Europea para poder recibir o apoio económico no ano 2010 produciuse outra redución drástica ata os 325, suprimindo todos os concellos de menos de 10000 habitantes. Tamén, e por mor da crise económica, **Italia** fai este proceso de redución no ano 2011, facendo desaparecer as provincias e todos os concellos de menos de 1000 habitantes (1970).

A diferenza de España, **Portugal** si participou desta política de redución de municipios aínda que o seu número non era tan elevado porque realizou unha redución importante nunha primeira ocasión en 1836.

A causa das esixencias da Unión Europea impostas como condicións para a aprobación de rescate financeiro tras a pasada crise financeira, Portugal viuse obrigado a facer un segundo proceso de redución do número de municipios e así en 2011, cun número de 308 municipios que engloban a 4259 freguesías, o Goberno portugués reduciu o número destas entidades para facer desaparecer unhas 1500 unidades e incentivar a fusión voluntaria dos municipios.

Como dicíamos no apartado anterior, **España** segue a ter pendente este proceso.



2.6. ÁREAS METROPOLITANAS, COMARCALIZACIÓN, ÁREAS FUNCIONAIS, UNIÓN DE CONCELLOS E OUTROS PROCESOS INACABADOS EN GALICIA - CONNOTACIÓNS DEMOGRÁFICAS

Resulta evidente que os procesos territoriais e poboacionais ocorridos nas últimas décadas en Galicia deixaron anticuado o mapa municipal actual. Se por unha banda os concellos mais urbanos sufriron un proceso de concentración e aumento de poboación e a superación dos seus límites administrativos e converténdose de contidas a extensas conformándose nunha auténtica “*cidade difusa*”; por outra, os concellos mais rurais perderon poboación e produciuse un envellecemento moi preocupante da existente, facendo difícil en moitos casos a prestación de servizos ou facendo que sexan pouco sostibles.

Temos que sumar un terceiro modelo, as cabeceiras de comarca, que mantendo aínda o seu papel como centros de acceso ao mundo rural e de servizos para estes, están a manter a súa poboación pero sufrindo enormemente as consecuencias da crise económica.

Polo tanto, parece razoable pensar na necesidade de organizar solucións que vaian máis aló dos límites e funcións administrativas municipais para dar solución ás distintas problemáticas presentes nas tres situacións. Repasemos as experiencias propostas ata o momento e a súa situación:

A reordenación do mapa municipal non é o único proceso pendente en España e por tanto tamén en Galicia. Os procesos de gobernanza supramunicipal teñen, en España en xeral e en Galicia en particular, moi pouco percorrido ata o momento, e son escasos os casos ou intentos de levarlos a cabo, e, en moitas ocasións, resultaron errados.

No referente ás áreas metropolitanas das dúas áreas urbanas principais de Galicia, Vigo e A Coruña, a aprobación da Área Metropolitana de Vigo produciuse o 10 de abril de 2012, mediante unha lei autonómica, que delimita o seu ámbito territorial aos municipios de Baiona, Cangas, Salceda de Caselas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salvaterra de Miño, Soutomaior e Vigo. Aínda que foi modificada no 2016 tras unhas negociacións que duraron varios anos.

A pesares deste acordo político que concluíu na nova lei, a área metropolitana de Vigo non se chegou a constituír formalmente, segundo se recolle en sentenzas xudiciais ao non cumprirse a incorporación da cidade de Vigo ao transporte metropolitano, que era unha das condicións establecidas no acordo.

Froito desta loita política levadas aos tribunais que acabaron de dar a razón á Xunta fronte ao concello de Vigo, a cidade e a área metropolitana segue sen contar coa posta en funcionamento desta área e os posibles beneficios que puidera levar aparellados. No caso da Coruña non existen avances significativos e o proceso formal aínda non comezou.

Outro proceso que non tivo o éxito nin o desenvolvemento esperado foi o da Comarcalización. No ano 1997 publicouse un coherente mapa comarcal que establecía 53 comarcas e que logo serviu de base con modificacións para as áreas funcionais das Directrices de Ordenación do Territorio. Esta estratexia non contou con apoio político suficiente para contrarrestar o enorme poder da estrutura provincial que non permitiu que contase con competencias e orzamento que puidesen reducir as locais. Finalmente, este modelo quedou relegado a unha estrutura con poucas competencias que creou edificios de Fundacións Comarcais que tiveron actividade nos eidos do turismo e da promoción dos produtos endóxenos.

Estas fundacións non atacaron de xeito directo os problemas poboacionais, actuando si indirectamente na creación de economía local que permitiu nunha segunda derivada o asentamento de poboación en idade laboral. Por tanto, permanece estable o sistema provincial xestionado polas Deputacións, sen cambios, e coas mesmas competencias administrativas e papel político. Aínda que algunha Comunidade Autónoma, especialmente Cataluña, intentou debilitar esta organización coa creación dun marco Comarcal e de Áreas Metropolitanas, a estrutura do Estado permanece moi inalterable en competencias e organización.

Existe outro enfoque, non administrativo e vinculado á planificación e dende a disciplina da ordenación do territorio, que será tratado no capítulo 4 deste volume. As Directrices de Ordenación do Territorio (DOT) aprobadas no ano 2010 en Galicia, definiron para todo o territorio as Áreas funcionais, de tal xeito que todos os municipios galegos están incorporados nalgunha destas áreas funcionais. Por desgracia, e ata o momento, as DOT non tiveron o desenvolvemento dos documentos de Plans Territoriais Integrados (PTI) para estas áreas supramunicipais que permitirían afondar neste enfoque procedimental fronte ao aberto legislativo-administrativo-político na Área Metropolitana de Vigo (AMV). A AMV non empezou a funcionar ata o momento en ningún dos servizos asignados, moito menos formuláronse as estratexias poboacionais para o seu territorio.

A Coruña non empezou sequera a tramitación da solicitude formal ao Parlamento dunha lei de área metropolitana quedándose ata o momento en declaracións políticas de intencións sen o apoio unánime do pleno, e na parte planificadora sen pasar dun documento de diagnóstico para a redacción do plan territorial integrado, sen acordo do ámbito que debe abranguer.

Galicia foi unha das comunidades autónomas que máis esforzo político fixo por intentar unir concellos, o éxito foi pequeno ao tratarse dun proceso voluntario para os concellos e ser de moi difícil xestión local, a pesares dos incentivos autonómicos a través de investimentos e transferencias para animar o proceso. Se as décadas anteriores caracterizáronse polo proceso contrario coa división de Cervo-Burela (1995), a Illa de Arousa-Vilanova de Arousa (1997) e de Cariño-Ortigueira (1988); nesta última década, producíronse dúas agrupacións: Oza dos Ríos-Cesuras (2013), que foi a primeira fusión de municipios en España en todo o século XXI, e remataron os movementos coa unión de Cercedo-Cotobade en 2016, para volver a deixar o número de concellos en Galicia en 313.

Como se pode comprobar, ningún destes intentos modificou subliñadamente o panorama poboacional e as súas connotacións demográficas, coa pequena excepción da unión de dúas parellas de concellos que lles permitiu gañar poboación, xestionar conxuntamente os servizos, coa mellora que isto supuxo, e gañar eficiencia na utilización dos recursos públicos para poder dar mellores servizos ao contar tamén con maior investimento autonómico como prima para favorecer as unións de concellos.

A lentitude deste proceso, parece reafirmar que estas agrupacións voluntarias teñen escaso percorrido, aínda que por iso non se deba de deixar de intentalas, pero parece razoable e á vista das experiencias europeas das últimas décadas, que este proceso ten que ser imposto a nivel nacional coa participación autonómica e local nos axustes e coherencia dunha estratexia legislativa nacional.

Fronte a esta realidade funcionan asociacións de concellos, institucionalizadas como a Federación Galega de Municipios e Provincias ou transfronteirizas como o Eixo Atlántico que estrutura administracións locais de Galicia e Norte de Portugal.



2.7. A INEXISTENCIA DUNHA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA NO NORTE DE PORTUGAL – CONNOTACIÓNS DEMOGRÁFICAS

Portugal segue a ser un estado moi centralizado, o que lle permite por outra banda ter uns municipios fortes, ao ter delegadas funcións e servizos que no caso de Galicia ten a comunidade autónoma. A propia Constitución Portuguesa establece unha importante autonomía aos municipios e as rexións autónomas insulares de Azores e Madeira que teñen un grao de autogoberno bastante avanzado. Ao igual que no caso español, as rexións autónomas teñen estatutos político-administrativos propios, elaborados por elas mesmas, pero debatidos e aprobados na Asemblea da República.

As competencias constitucionalmente atributivas ás rexións autónomas son de gran relevancia. Ademais da legislativa, teñen poder executivo, administrativo e tributario propio, podendo adaptar o sistema fiscal nacional ás particularidades rexionais.

A Constitución portuguesa prevé a posibilidade da creación de rexións administrativas. En Portugal continental hai cinco rexións administrativas responsables dos servizos administrativos descentralizados e con autonomía financeira e administrativa. Mais estas rexións administrativas non contan con consellos elixidos. En 1998, nun referendo nacional, os portugueses rexeitaron a proposta de transformar estas rexións administrativas en rexións autónomas.

A administración das rexións fana principalmente as Comisións de Coordinación e Desenvolvemento Rexional (CCDR), que son organismos descentralizados da Administración central con autonomía financeira e administrativa que teñen encomendadas a dirección de servizos públicos e tarefas de coordinación e apoio á acción dos municipios dentro do respecto á súa autonomía.

O pasado ano 2020, o Goberno Portugués aprobou unha modificación do Decreto-lei que regula a forma de designar ao presidente e vicepresidentes das comisións rexionais de coordinación e desenvolvemento (CCDR) co fin de democratizar o goberno territorial. Posteriormente, esta modificación foi confirmada pola Asemblea da República, con meros cambios de detalle. As eleccións para os cargos de presidentes e vicepresidentes foron previstas para o 13 de outubro de 2020.

En opinión de Luis Filipe Mota Almeida³, este novo proceso é positivo a nivel municipal ao reforzar a lexitimidade das direccións executivas das CCDR mediante unha participación máis intensa dos representantes electos locais e porque remata asegurando un termo medio que garante de inmediato o esvaecemento da excesiva centralización no poder estatal ata agora, sen, sen embargo, comprometer un futuro debate sobre o proceso de rexionalización.

Sen embargo, este novo modelo, pola importancia estrutural que asume para Portugal, requiriría un debate máis fondo e duradeiro por parte do poder político, o que aseguraría a participación da sociedade civil e da academia, o que acabou dictando a predición de retrocesos negativos ante o marco legal anterior -como, por exemplo, a redución dos requisitos curriculares dos candidatos a estes cargos, a supresión da participación de CReSAP no proceso de recrutamento e selección, ou o aumento dos límites máximos de prazo.

Os órganos representativos da rexión administrativa son a asemblea rexional e a *junta* rexional. En cada rexión pode haber un representante do goberno, nomeado en Consello de Ministros.

En Portugal hai 308 municipios subdivididos en múltiples *freguesias*/parroquias que acadan o número de 3092. Os órganos representativos dun municipio son a *Assembleia Municipal* e a *câmara municipal*. E os da *freguesia* son a *assembleia de freguesia* e a *junta de freguesia*.

Ademais dos municipios e das *freguesias*, en Portugal hai outros entes territoriais autónomos, como as vinte e unha comunidades intermunicipais, as asociacións de municipios e dúas áreas metropolitanas, correspondentes a Lisboa e Porto, así como comunidades urbanas. A función principal destes entes consiste na coordinación das inversións municipais de interese intermunicipal. Entre as súas competencias están a xestión estratéxica, económica, social e territorial, o que lle permitiría asumir a loita contra o problema demográfico e o despoboamento rural.

As políticas demográficas recaen sobre o Goberno da República, delegando nas rexións administrativas a súa implementación sen que o nivel local teña intervido de xeito directo nas políticas demográficas mais que con incentivos a chegada de novos veciños e o apoio indirecto a través da promoción socioeconómica para o desenvolvemento dos seus territorios.

³ Mota Almeida, L.F. (2020). E investigador asociado do Centro de Investigación en Dereito Público da Facultade de Dereito da Universidade de Lisboa.



2.8. PROPOSTAS DE REDEFINICIÓN DA ADMINISTRACIÓN EN FUNCIÓN DE ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E DE ORDENACIÓN TERRITORIAL. APRENDIZAXES CRUZADAS ENTRE OS DOUS PAÍSES DA EURORREXIÓN

Como se pode observar, e a pesares de ser un problema dos mais importantes e urxentes da Eurorrexión, a descoordinación e falta de implicación nos aspectos demográficos dende as administracións é común nos dous países.

A necesidade de trasladar as políticas europeas e nacionais de cada país a cada unha das zonas da Eurorrexión resulta xa urxente, así como a necesidade de incrementar as políticas e apoios para a reorganización dos servizos. E no caso español, tamén da reorganización administrativa municipal e a creación de órganos e planificación supramunicipais.

No caso de España, e en primeiro lugar, é necesario a redefinición do mapa municipal que permita unha maior eficiencia na dotación de servizos nos concellos pequenos, agrupando os de menor dimensión e incorporando outros das contornas metropolitanas á cidade central.

No caso de Portugal deberá de valorarse se algún dos servizos nos municipios fora da área metropolitana de Porto poden ser consorciados, e facerse se non como unha política e xestión como rexión autónoma, si polo menos unha xestión supramunicipal conxunta que minimize os problemas demográficos.

Do mesmo xeito, e para toda a Eurorrexión, parece importante continuar co desenvolvemento das grandes áreas metropolitanas, Porto, Vigo e A Coruña. Creándose a da Coruña, poñendo en funcionamento a de Vigo e mellorando e ampliando os servizos prestados e a planificación conxunta en tódolos casos, sen deixar de lado como política propia os aspectos poboacionais, de administración e servizos, tendo en conta o envellecemento da poboación e a mobilidade dos cidadáns, interna e externamente.

Do mesmo xeito e para as áreas urbanas parece tamén necesario desenvolver servizos compartidos e facer unha planificación conxunta, incorporando os concellos limítrofes con relacións directas diarias dos seus cidadáns para gañar masa crítica e servindo de base dun territorio máis amplo para espazos rurais mais afastados no referente a oferta de servizos mais complexos. Estas cidades teñen que facer un esforzo por atraer industria e actividades empresariais, apoiándose nos campus universitarios e nas posibilidades que a innovación pode dar en ambientes propicios, dada a especialización dos campus.

Outra estratexia para as zonas rurais de menor dinamismo e que están a quedarse baleiradas de poboación é apoiarse nas cabeceiras comarcais e núcleos importantes de acceso ao territorio rural para acadar o mesmo nivel de servizos aos cidadáns e permitir fixar poboación nestas zonas. As melloras nas comunicacións, especialmente na conectividade dixital e de infraestruturas tradicionais e o desenvolvemento de economías apoiadas no sector primario, no turismo e nos recursos endóxenos parecen tamén pancas chave para acadar a atracción de nova poboación vinculada ás posibilidades de traballo, e moito máis cos cambios sociais dos últimos meses tras a pandemia, que as zonas rurais mais tranquilas volven a ter atractivo para a volta da xente que se desprazara á cidade anteriormente sempre e cando se poidan conectar telematicamente para traballar dende as zonas rurais.

Por tanto, ante as dinámicas poboacionais e territoriais existentes, os concellos atópanse ante unha dobre problemática: por unha banda, no caso das cidades a súa extensión física sobrepasou o seu límite administrativo, e por outra banda, nas zonas rurais menos poboadas existe un debilitamento do municipalismo ao perder poboación e moitas veces servizos. En ámbolos dous casos estase a ver que a organización administrativa non coincide nin coas realidades socioeconómicas nin está coordinada coas realidades e tendencias demográficas ás que nos referimos neste informe, e polo tanto non son significativas no atallo do problema.

Lévase moitos anos discutindo sobre a necesidade de replantear o mapa de delimitacións municipais, e a necesidade de modificar a organización administrativa e territorial do ámbito local. Como apunta Román Rodríguez, “O desaxuste da estrutura territorial local ós novos escenarios territoriais é evidente. Urxe avanzar cara a novos modelos de goberno que combinen a innovación nos modelos de xestión e planificación, coa necesaria adecuación das dinámicas políticas e espaciais”⁴.

Esta reforma da administración territorial pendente xa ten modelos e antecedentes noutros países europeos que fixeron esta transformación durante o século XX. Os países nórdicos nas décadas dos sesenta e setenta, reducindo o número de municipios. No sur de Europa non foi tan clara a concentración e optouse en casos como o francés en introducir fórmulas de cooperación supramunicipal, como é o caso das mancomunidades en España co obxecto de consorciar servizos para poder ofrecelos aos cidadáns con mellor calidade e a un prezo máis económico.

Durante o último cuarto do século XX e o comezo do XXI, España veu desenvolvendo un modelo moi descentralizado que definiu a Constitución Española aprobada en 1978, o coñecido como “Estado das Autonomías”, unha estrutura do Estado moi descentralizada, case federal, que permitiu ir delegando competencias anteriormente do Goberno Central cara ás Autonomías nun proceso continuo e constante que aínda non está pechado definitivamente e que segue xerando tensións e discusión política e agravios entre comunidades a día de hoxe.

⁴ Rodríguez González, R. (2009) pax XIII.

Seguimos cun mapa administrativo local dividido en provincias e xestionado polas Deputacións con competencias estatais delegadas aínda que con diferencias en cada comunidade autónoma. A discusión sobre a pertinencia ou non de manter as deputacións segue aberta e foi continua ao longo das últimas décadas, sen que se avanzase nada nesa posibilidade ante a importante cantidade de servizos que serven aos concellos mais pequenos en poboación e estrutura administrativa.

O que se pode afirmar é que, maioritariamente, para as cidades e sobre todo para as áreas metropolitanas como realidade socioeconómica, a maior parte das deputacións non conseguiron atopar encaixe e razón de ser, o que abre de forma sistemática a discusión sobre a idoneidade deste sistema, especialmente alentado polos partidos nacionalistas que queren maiores competencias para os gobernos autonómicos e menos presenza do goberno do Estado nas súas comunidades.

Este proceso foi acompañado con outro de delegación de competencias cara aos concellos, aínda que se fixo de forma escasa, desestruturada e cun inxusto reparto orzamentario, o que xerou que por parte dos concellos as demandas de definir este marco competencial e orzamentario sexan continuas e se considere sen pechar este modelo de organización administrativa estatal, sendo a día de hoxe unha das accións pendentes no deseño administrativo e político de España.

Outro dos eternos debates na sociedade española é sobre a idoneidade do mapa administrativo municipal, cunha enorme fragmentación, en moitos casos con poboacións moi pequenas e con dificultades para ofrecer unha xestión eficiente e eficaz de servizos.

Para a totalidade da Eurorrexión deberían intentar acadarse unha serie de obxectivos como os recollidos nas directrices xerais da Estratexia Nacional fronte ao Reto demográfico:⁵

- Garantir unha conectividade territorial completa, cunha cobertura adecuada de internet de banda ancha e teléfono móbil en todo o territorio, de acordo coa Axenda Dixital Europea 2020.
- Garantir unha adecuada prestación de servizos básicos a toda a poboación en condicións de equidade, adaptadas ás características de cada territorio.
- Incorporar o impacto e a perspectiva demográfica no desenvolvemento de leis, plans e programas de investimentos, favorecendo a redistribución territorial en favor dunha maior cohesión social.
- Avanzar na simplificación normativa e administrativa para os pequenos municipios, co fin de facilitar a xestión dos municipios.

⁵ Estratexia Nacional fronte ao Reto demográfico (2019), Documento de directrices.

- Eliminar os estereotipos e mellorar a imaxe e a reputación dos territorios máis afectados polos riscos demográficos.
- Mellorar os mecanismos para unha maior colaboración público-privada, promovendo a incorporación de factores demográficos na responsabilidade social do sector privado, para converter todos os territorios, sen exclusións, en escenarios de oportunidades.
- Aliñar as liñas de acción e os propósitos da estratexia co cumprimento dos obxectivos de desenvolvemento sostible e a axenda 2030.

Desenvolvido a través das seguintes liñas de acción:

1.- Xestionar o despoboamento

- Garantir a funcionalidade dos territorios afectados polo despoboamento e a baixa densidade.
- Mellorar a competitividade e facilitar o desenvolvemento de novas actividades económicas e o fomento do emprendemento.
- Favorecer o asentamento e a fixación da poboación nas zonas rurais.

2.- Afrontar os desequilibrios da nosa pirámide de poboación

- Coordinar accións relacionadas coa terceira idade, o envellecemento activo e a atención á dependencia en todo o territorio.
- Apoiar a posta en marcha de proxectos de desenvolvemento socioeconómico para mozos, que garantan a renovación interxeracional.
- Facilitar o desenvolvemento de proxectos que garantan a liberdade efectiva de residencia das mulleres no territorio.
- Garantir as condicións que favorezan a crianza de fillas e fillos e que faciliten a comparación da taxa de natalidade coa media da Unión Europea.
- Garantir a igualdade de oportunidades e a non discriminación dos nenos por zona de residencia.
- Traballar, en coordinación coa UE, para canalizar unha migración regular e ordenada e as súas raíces en todo o territorio.
- Facilitar o retorno de residentes españois no estranxeiro que desexen regresar a España.

3.- Xestionar os efectos da poboación flotante

- Garantir a prestación de servizos básicos para a poboación residente e flotante en todo o territorio.
- Garantir o dimensionamento das infraestruturas e equipamentos necesarios para o desenvolvemento socioeconómico sostible de áreas con fluxos intensos de poboación flotante.

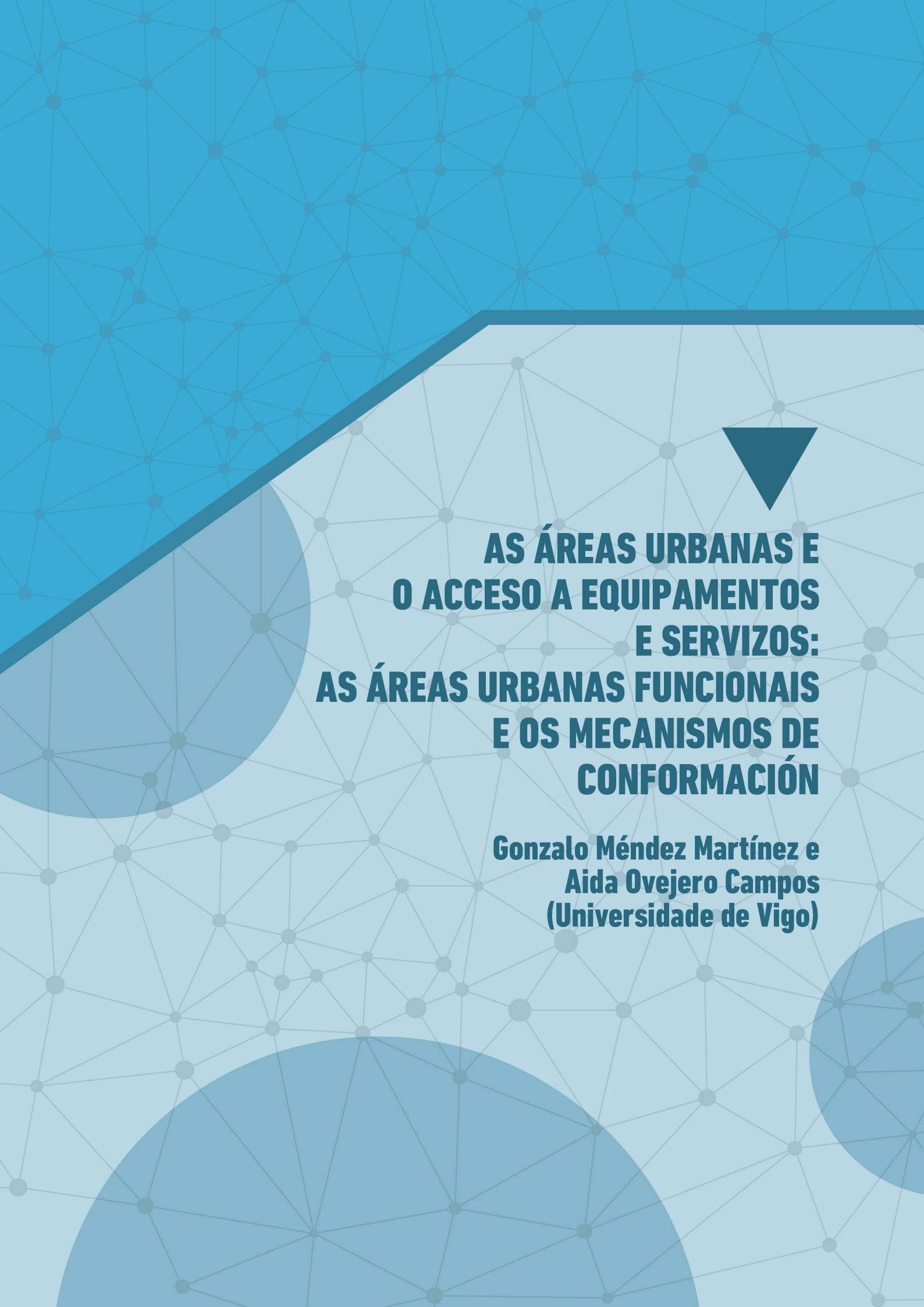
BIBLIOGRAFÍA E DOCUMENTOS

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, C. (1997). "Gobierno Local y Ciencia Política: Una aproximación" en Alba, C. y Vanaclocha, F. J. (eds.) El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno, Madrid, Universidad Carlos III/BOE.
- Alba, C. y Vanaclocha, F.J. (comps.) (1997). "Presentación", en El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 9-12.
- Albet i Mas, A. (2019). El mapa municipal en España: estructura, evolución y problemáticas. Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, 10(1), 11-40.
- Delerue, A.M.; Mazaira Castro, A.; Méndez Martínez, G. (2019). Eixo Atlántico: Situación Demográfica e Perspectivas. En: Cadernos de Cooperaçao do Eixo Atlântico. Vigo, 2019.
- Herce, J.A. (2016). El impacto del Envejecimiento de la población en España, Cuadernos de Información Económica nº 251, pp 437-464.
- Iglesias, A. y Wollmann, H. (2011). Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo. En BARATARIA Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales Nº 12, pp. 81-100.
- Mota Almeida, L.F. (2020). Primeras impresiones del nuevo modelo de designación de direcciones ejecutivas de la CCDR. En Associação Obserbatorio Autarquias Locais. Portugal.
<https://oal.pt/eleicoes-ccdr-insolvencias-portugal-subida-oeste-sustentavel/>
- Rodríguez González, R. (2006). El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España. Xeográfica, Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente Nº 6, 2006, 115-132
- Rodríguez González, R. (2009). Reformar la Administración Territorial. Municipios eficientes y viables. Netbiblo, A Coruña. 2009.
- Tomàs, M. (2009). La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Tomàs, M. (2015). La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos Febrero 2015. Universidad de Barcelona, Grupo de investigación en estudios locales (GREL) Papers. Regió Metropolitana de Barcelona

DOCUMENTOS

- Consejo Económico y Social (2018): Informe 01: El Medio Rural y su vertebración social y territorial.
- Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Directrices generales de la estrategia.
Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
[directrices_generales_estrategia.pdf.pdf](#)
- La situación demográfica en España: efectos y consecuencias. Estudio Separata del volumen II del Informe anual 2018
[Separata_situacion_demografica_defensor_del_pueblo_2018.pdf](#)
- Proxecto de lei de impulso demográfico de Galicia.
[PS_aprobada-Consello-lei-impulso-demografico_cas.pdf](#)



**AS ÁREAS URBANAS E
O ACCESO A EQUIPAMENTOS
E SERVIZOS:
AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS
E OS MECANISMOS DE
CONFORMACIÓN**

**Gonzalo Méndez Martínez e
Aida Ovejero Campos
(Universidade de Vigo)**



3

AS ÁREAS URBANAS E O ACCESO A EQUIPAMENTOS E SERVIZOS: AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS E OS MECANISMOS DE CONFORMACIÓN

**Gonzalo Méndez Martínez e Aida Ovejero Campos
(Universidade de Vigo)**



3.1. AS ÁREAS URBANAS DA EURORREXIÓN E A TRANSFORMACIÓN DO ESPAZO

O proceso de urbanización da poboación é un fenómeno xeneralizado do que toma parte a eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Mesmo nas fases demográficas de estancamento e recesión dos últimos anos, está a aumentar a urbanización da poboación.

A estreita relación identificada no pasado entre o proceso de urbanización e o desenvolvemento económico levou a moitas áreas ó abandono da actividade agrícola e gandeira en favor da industria, comercio e servizos, conseguindo aumentos da renda. Esta transformación das estruturas vai asociada a unha concentración da poboación, pero tamén da produción industrial e dos servizos.

España e Portugal e a eurorrexión Galicia-Norte de Portugal non foron alleos ó proceso de urbanización mundial, sendo arrastrados pola intensa e pioneira urbanización europea. Mesmo en Galicia, cualificada tradicionalmente como rural, as cousas mudaron hai tempo. Así, en 1981 preto do 50% dos habitantes de Galicia ocupaban un escaso 8% do territorio, e xa no 1991 máis da metade da poboación residía nas áreas de influencia das sete grandes cidades de Galicia (Méndez *et al.*, 1999).

Pero, para falar do proceso urbanizador precisamos definir o concepto “urbano”. Facelo, tanto nun contexto internacional europeo, como á luz das singularidades do territorio obxecto do noso estudo, vainos permitir compararnos con outros territorios e á vez comprender como debemos interpretar o proceso no ámbito eurorrexional. E isto é fundamental por canto moitos dos fondos europeos so son accesibles para certos niveis de agregación urbana.

Agora ben, a definición do concepto “urbano” varía entre os que estudan o fenómeno, e as diferencias son importantes tanto entre disciplinas (arquitectos, xeógrafos, economistas, sociólogos...), como dentro dos seus propios colectivos, atendendo á morfoloxía do construído, á escala do fenómeno, ás estruturas económicas dominantes, ás relacións sociais e modos de vida, etc. En consecuencia, tanto os traballos dos diferentes urbanistas como as estatísticas en distintos ámbitos e momentos difiren na abordaxe e resultan nunha difícil comparación.

En moitos casos utilizáronse limiares demográficos, de xeito que se consideraban urbanos tódolos concellos que superasen certo número de habitantes, sen ter en conta a extensión do mesmo. Para resolver estes problemas a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos (OCDE) utilizou as densidades, de xeito que se consideraban rurais tódolos concellos por baixo dos 150 hab./km². Pero este criterio tamén ten os seus inconvenientes ó poder declarar como urbanos a algúns concellos de moi reducidas dimensións e como rurais a outros moi extensos pero cunha área ou sector interno concentrado.

Non debemos deixar de aclarar que tampouco podemos facer unha correspondencia absoluta entre urbano e cidade, xa que para a consideración dun núcleo ou dun concello como urbano, non precisa contar con tanta poboación como para ser considerado como cidade, na que en moitos casos úsase o limiar dos 50000 habitantes.

Por outra parte, se non resulta fácil chegar a un acordo sobre a definición do concepto, a súa aplicabilidade en territorios como o da eurorrexión, caracterizado pola alternancia de distintos xeitos de ocupar o territorio e un uso amplo do tecido urbano discontinuo, vólvese máis difícil aínda. Por iso é importante facer primeiro unha rápida aproximación á distribución dos espazos urbanos na eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, para o que acudiremos a unha serie de mapas elaborados *ad hoc* a partires do Corine Land Cover de 2018 e que nos reflicten o estado recente da distribución das principais coberturas e usos urbanos.

O mapa de tecidos urbanos, áreas verdes urbanas e áreas deportivas (figura 3.1) da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, amósanos como as áreas urbanas, espazos construídos, están principalmente sobre as áreas litorais. Destaca sobre os demais a extensión de tecido urbano da Área Metropolitana do Porto, con centro nos tecidos urbanos continuos de Porto e Vila Nova de Gaia, e a continuación destes sectores os espazos urbanizados de Cávado, Ave, e Tâmega e Sousa con núcleos destacados en Braga, Guimarães e Penafiel.

En Galicia, destacan en posición litoral as áreas altamente construídas das Rías Baixas, con centros en Vigo e Pontevedra, e das Mariñas coruñesas con A Coruña e Ferrol. Algo máis ó interior, no eixo que discorre desde Ferrol e A Coruña cara ó sur hasta Porto sitúase a área de Santiago de Compostela. Nas NUTS-3 interiores sobresaen os núcleos de Lugo e Ourense no caso de Galicia e os de Vila Real, Chaves e Bragança no Norte de Portugal.

Asociadas ás principais áreas urbanas, maiormente con sectores máis compactos, resaltan algunhas zonas verdes urbanas; e cunha maior distribución espacial as instalacións deportivas e recreativas que prestan un servizo máis estendido á poboación.

As zonas industriais adoitan emprazarse nas proximidades das áreas urbanas, como reflicte o mapa (figura 3.2), mais tamén buscando áreas chas alí onde escasean, ou libres de outras ocupacións que incrementen sensiblemente os costes de creación de novos polígonos ou buscan a proximidade ás infraestruturas de transporte. As áreas predominantemente comerciais pola súa, ademais de emprazarse nas periferias das grandes áreas urbanas, completan a súa distribución ocupando espazos próximos a conexións de estradas no entorno de núcleos urbanos secundarios.

Na figura 3.2 vese a proliferación de áreas industriais e comerciais na Área Metropolitana do Porto e, en menor medida, nas NUTS-3 contiguas. En Galicia destacan as periferias das principais cidades, especialmente Vigo, con proxección cara ó val do Louro e A Coruña. Tamén as áreas de Lugo, Ourense, Ferrol e Santiago contan con sectores destacados en extensión. En termos xerais, o Norte de Portugal presenta gran concentración nas NUTS-3 costeiras, mentres Galicia amosa maior distribución, pero en función dos grandes eixos de transporte e os intercambiadores.

A comparación das figuras 3.1 e 3.2 permite comprobar a complementariedade entre ambas, de xeito que as zonas industriais e comerciais ocupan aqueles espazos que o tecido urbano non encheira e outros espazos próximos.

Esa complexión de zonas amósase na figura 3.3, á que se lle engadiron as superficies portuarias, aeroportuarias e aqueles espazos de vías de comunicación terrestre que pola súa extensión son susceptibles de ser recollidos polo Corine Land Cover (CLC). Neste sentido, véxase que son moitos máis e máis extensos os tramos de grandes vías representados no Norte de Portugal que en Galicia, o que seguramente se debe ó menor tempo transcorrido desde a súa construción e consecuentemente menor absorción polo medio e menor integración paisaxística, determinante na interpretación de CLC. Coñecer toda esta distribución de diferentes usos ou coberturas é de interese xa que se visualiza que o fenómeno urbano non está asociado exclusivamente ás áreas de residencia da súa poboación (tecido urbano continuo e discontinuo), senón que alternan con outros sectores fundamentais na vida urbana pero ós que non se pode asignar poboación residente. É isto un aspecto crítico como veremos máis adiante.

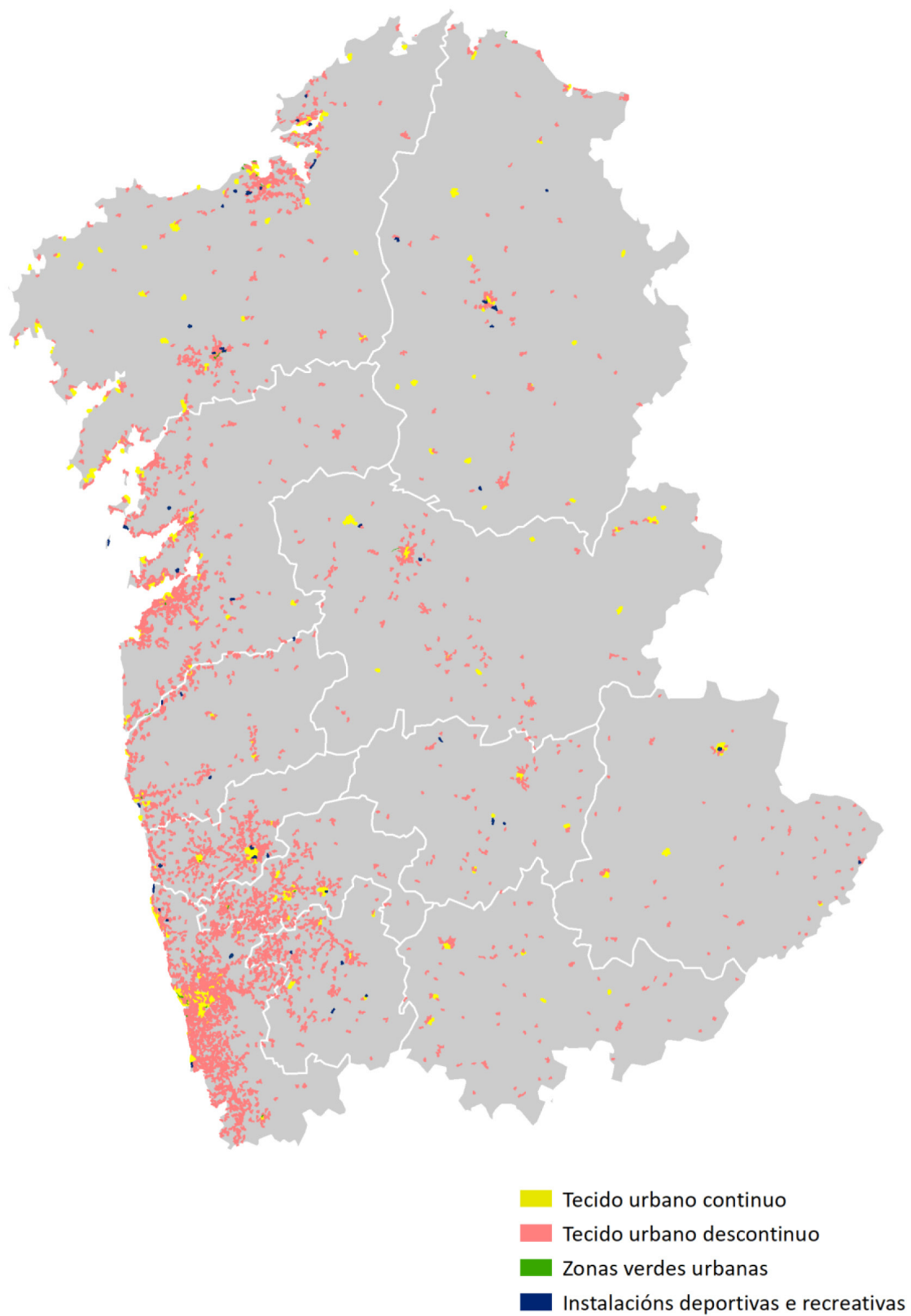


Figura 3.1. Mapa de tecidos urbanos, zonas verdes urbanas e áreas deportivas.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos de Corine Land Cover 2018.

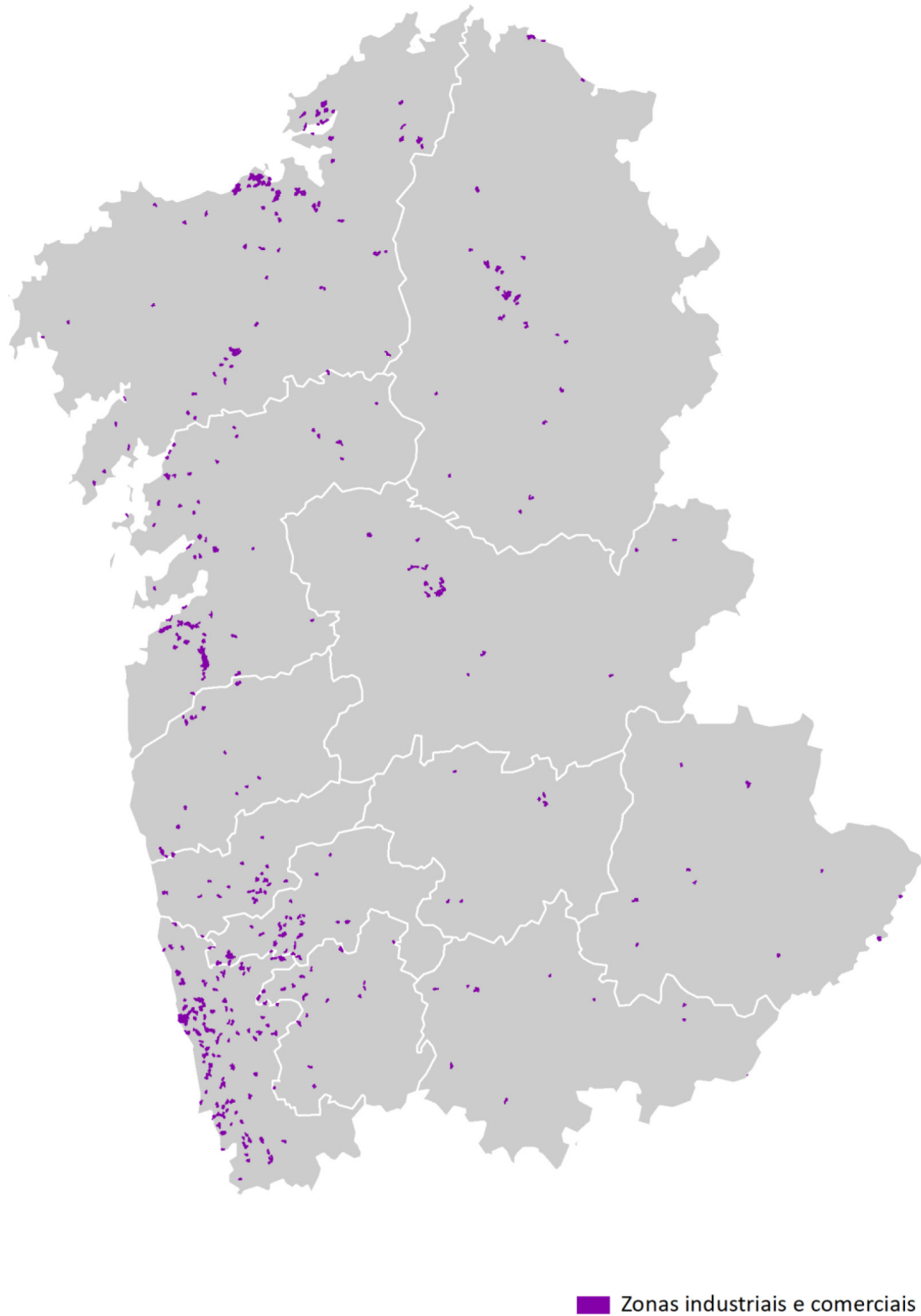


Figura 3.2. Mapa de zonas industriais e comerciais.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos de Corine Land Cover 2018.

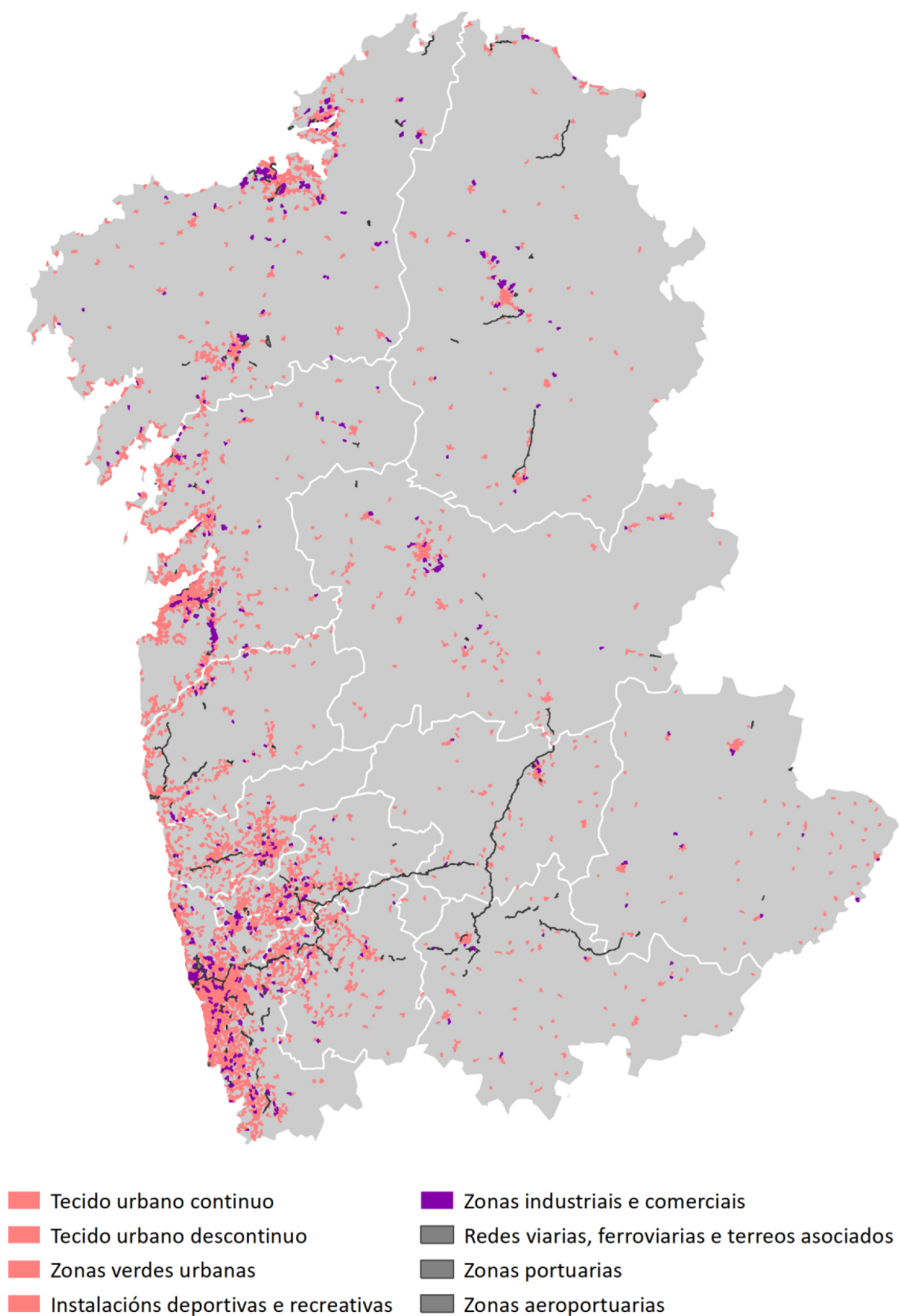


Figura 3.3. Mapa de tecidos urbanos, zonas verdes urbanas, áreas deportivas, zonas industriais e comerciais, e infraestruturas de comunicación.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos de Corine Land Cover 2018.

Complétase esta visión do estado das áreas urbanizadas da eurorrexión coa análise por provincias e subrexións (NUTS-3) que ofrecen a táboa 3.1 e as figuras 3.4 e 3.5.

A táboa 3.1 recolle os valores en hectáreas calculados para as clases de coberturas do solo descritas anteriormente (recollidas polo código CLC) para cada unha das NUTS-3 da eurorrexión. Destaca a altísima superficie ocupada polas clases escollidas para representar o fenómeno urbano e que se aproximan á cuarta parte da superficie da subrexión no caso da Área Metropolitana do Porto (23,3%), seguida a distancia por Cávado co 10,7% e Ave co 9,1%. En Galicia, con menor grao de ocupación urbana e NUTS-3 máis grandes, as provincias con maiores porcentaxes son Pontevedra co 5,2% e A Coruña co 3,1%.

A figura 3.4 mostra as proporcións das coberturas de solos seleccionados como representativos do carácter urbano no ámbito da eurorrexión en 2018. Nela vemos a dominancia do tecido urbano discontinuo, seguido da cobertura correspondente a zonas industriais e comerciais, ocupando o terceiro posto o tecido urbano continuo.

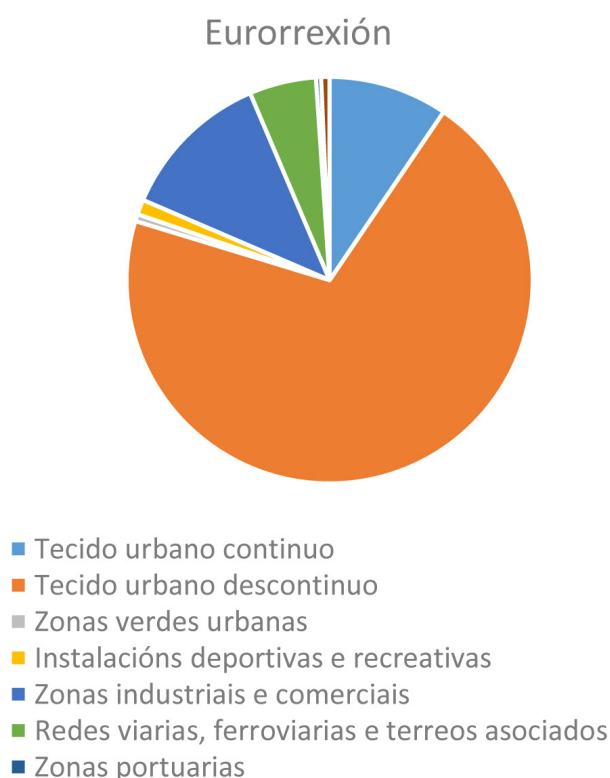


Figura 3.4. Proporcións das coberturas de solo seleccionadas na eurorrexión en 2018.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos de Corine Land Cover 2018.

CLC CODE	CLC 2018	Alto Minho	Cávado	Ave	Área Metrop. do Porto	Alto Tâmega	Tâmega e Sousa	Douro	Terras de Trás-os-Montes	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Eurorexión
111	Tecido urbano continuo	618,64	1196,63	1022,69	4421,83	370,28	334,34	488,42	702,95	3171,02	1133,00	1056,76	1785,37	16301,93
112	Tecido urbano discontinuo	8265,56	10618,56	9730,37	34408,37	2319,88	8769,80	3080,05	2330,21	14729,53	4163,87	4602,42	17642,78	120661,40
141	Zonas verdes urbanas	35,88	27,57	58,31	259,56	0,00	0,00	27,99	0,00	317,24	81,37	34,86	125,14	967,93
142	Instalacións deportivas e recreativas	157,77	199,96	25,55	237,46	131,40	128,68	0,00	96,93	465,23	253,42	71,98	282,08	2050,47
121	Zonas industriais e comerciais	737,55	866,31	1420,81	6019,65	245,05	829,70	374,14	485,87	4523,42	1429,85	945,58	2985,27	20863,20
122	Redes viarias, ferroviarias e terreos asociados	771,49	339,31	845,19	1559,59	1309,51	985,64	1291,68	164,52	545,16	990,46	192,86	165,60	9161,01
123	Zonas portuarias	159,49	0,00	0,00	128,99	0,00	0,00	0,00	0,00	239,84	57,42	0,00	106,03	691,76
124	Zonas aeroportuarias	0,00	47,65	25,74	429,59	27,55	0,00	32,30	74,27	325,28	56,87	35,44	102,91	1157,59
	ÁREA TOTAL ARTIFICIAL	10746,38	13296,00	13128,67	47465,03	4403,67	11048,16	5294,57	3854,75	24316,72	8166,26	6939,89	23195,18	171855,29
	ÁREA TOTAL NUTS-3	221814,16	124236,33	144535,89	203988,73	292355,96	183676,15	402330,06	554085,38	794363,78	985636,45	727570,09	448906,58	5083499,58

Táboa 3.1. Superficies (ha) ocupadas polas clases de coberturas do solo representativas do uso urbano en 2018 por NUTS-3. Fonte: Elaboración propia a partir de datos de Corine Land Cover 2018.

Por último, a figura 3.5 recolle as proporcións de coberturas de cada NUTS-3 sobre o mapa da eurorrexión. Nela podemos destacar que en tódalas subrexións e provincias, dentro das clases seleccionadas, domina o tecido urbano descontinuo. Nas NUTS-3 máis altamente urbanizadas do Norte de Portugal, Área Metropolitana do Porto e Ave, a segunda e terceira clase con maior representación son as zonas industriais e comerciais, seguidas do tecido urbano continuo; mentres que en Cávado o segundo e terceiro posto están ocupados polo tecido urbano continuo e as zonas industriais e comerciais, respectivamente.

É preciso aclarar que a alta porcentaxe de superficie correspondente a infraestruturas terrestres das subrexións de Alto Tâmega e Douro (segunda posición en porcentaxe despois do tecido urbano descontinuo) débese ás novas vías de alta capacidade con percorrido maioritario fora das áreas urbanas do noso interese, o que está a alterar as porcentaxes. Pola súa parte, nas provincias galegas o segundo e terceiro posto nas proporcións corresponden respectivamente ás zonas industriais e comerciais e ó tecido urbano continuo, agás en Ourense, onde se inverten estas dúas posicións.

Tras esta visión rápida das coberturas urbanas na eurorrexión con atención ás clases que as compoñen, a súa distribución espacial, singularidades e posicións relativas no entorno urbano, cómpre analizar como se identifican as áreas urbanas polas institucións europeas. Nesa tarefa atenderemos ó xeito en que se abordou o problema desde ESPON e Eurostat.

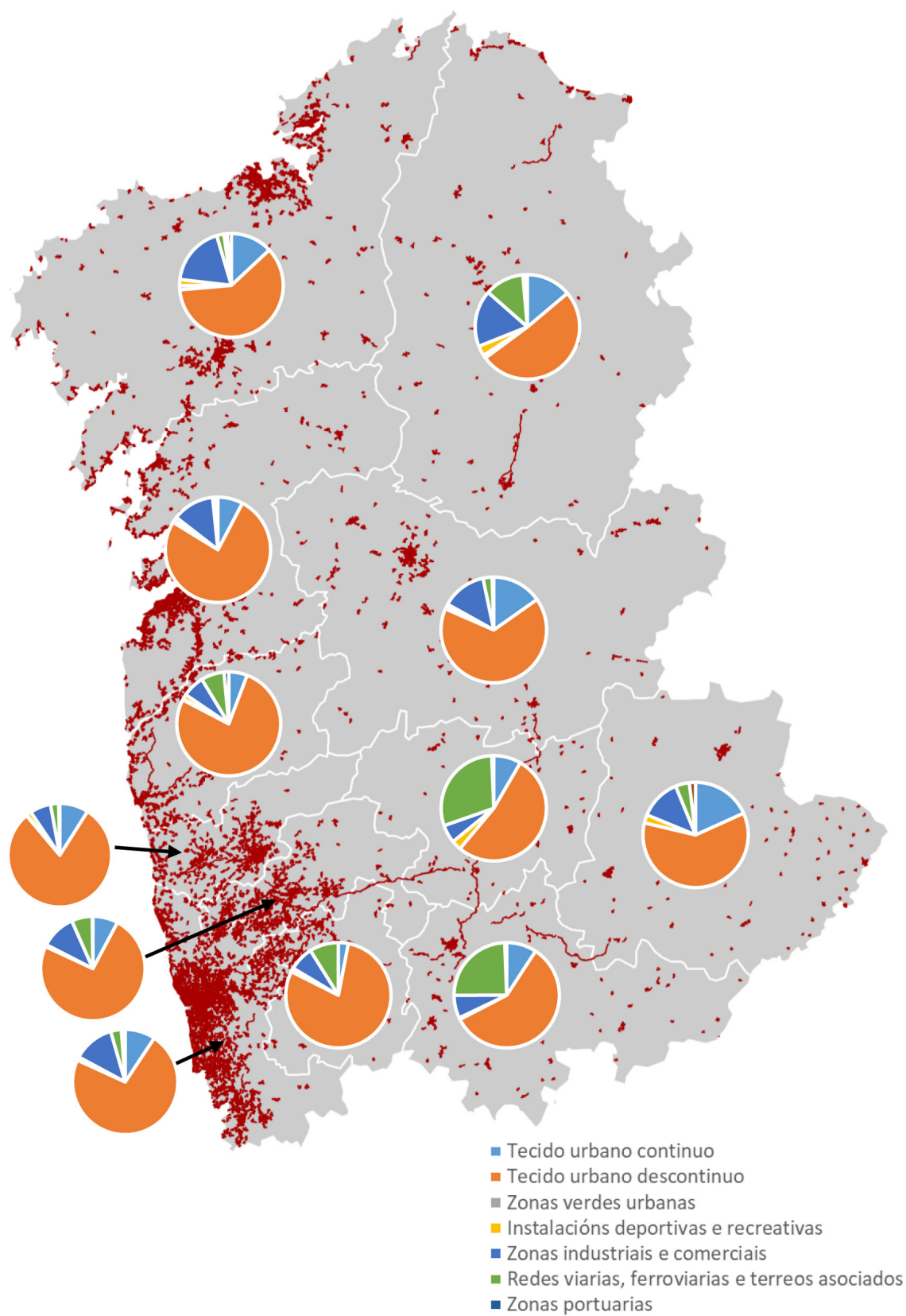


Figura 3.5. Mapa de proporcións de tecidos urbanos, zonas verdes urbanas, áreas deportivas, zonas industriais e comerciais, e infraestruturas de comunicación por NUTS-3.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos de Corine Land Cover 2018.



3.2. ÁREAS URBANAS ELIXIBLES PARA ESPON

A complexidade do fenómeno urbano obriga ás administracións a empregar diversas metodoloxías de aproximación, de xeito que as administracións europeas á par de promover a análise do proceso máis aló dos límites administrativos de diferentes niveis, deben atopar o camiño que permita aplicar e xestionar as políticas europeas destinadas ás áreas urbanas.

O Programa ESPON (Observatorio en rede da ordenación do territorio europeo) constitúese como programa de investigación aplicada para dar apoio ós programas de política territorial e de cohesión europeos. No seu funcionamento son responsables da realización de estudos territoriais, estatísticos e cartográficos, que sirvan de apoio ó desenvolvemento das referidas políticas, mellorando a competitividade e desenvolvemento sostible da Unión Europea. Para o período de programación do período 2014-2020 o programa debía implementar un procedemento para determinar as áreas urbanas elixibles.

A tal fin, as áreas urbanas susceptibles de implementar estratexias de desenvolvemento urbano sostible no período de programación 2014-2020 debían tomar como perspectiva a funcionalidade urbana, máis alá da súa configuración administrativa, podendo estar constituídas por un único municipio/freguesía (LAU) ou un conxunto deles. As convocatorias resaltaban que as áreas urbanas susceptibles de ser seleccionadas deberían ser o soporte efectivo para unha estratexia de desenvolvemento urbano sostible a longo prazo, e non simplemente a área onde se executaran algunhas actuacións puntuais de mellora urbana. Ademais, a escala da área urbana elixida debería ter a suficiente masa crítica como para implementar unha estratexia que abordase os retos económicos, ambientais, climáticos, demográficos e sociais que lle afectan. Todo o procedemento está recollido na documentación sobre as *Small and Medium-Sized Towns* (SMESTO) promovido por ESPON (Schneidewind *et al.*, 2006).

Este criterio flexible de definición das áreas urbanas que poden concorrer (elixibles) ó cofinanciamento dos proxectos incluídos en estratexias de desenvolvemento urbano integrado e sostible no período 2014-2020 queda reflectido en diversos documentos da Política de Cohesión 2014-2020 e neles recóllese que serán elixibles catro tipoloxías (sintetizadas na figura 3.6).

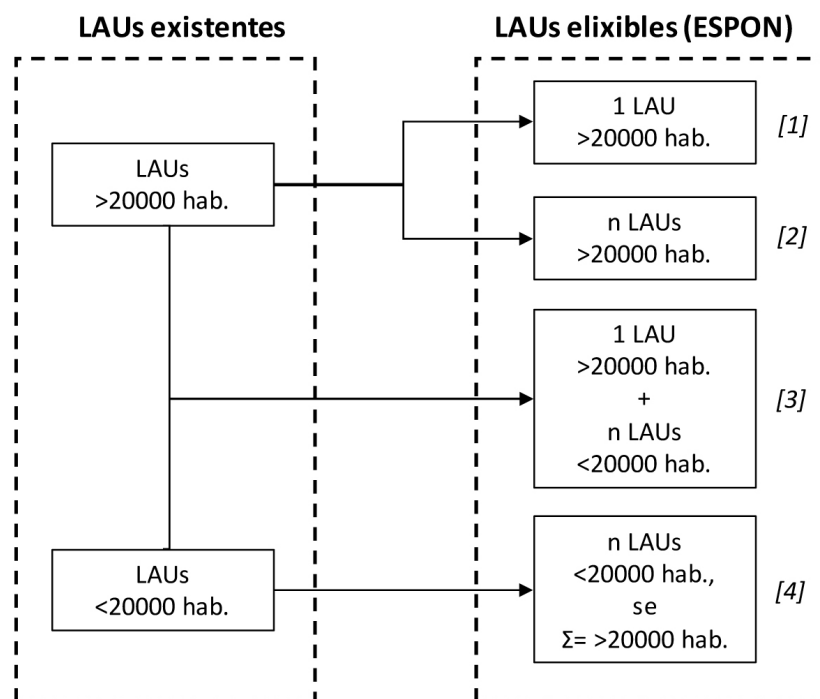


Figura 3.6. Diagrama de selección de opciones de áreas urbanas segundo ESPON.
 Fonte: Elaboración propia.

1. Áreas urbanas constituídas por un único municipio cunha poboación maior de 20000 habitantes. Os municipios de máis de 20000 habitantes poderán presentar estratexias de Desenvolvemento Urbano Sostible e Integrado. Estas estratexias de escala local poderán referirse á totalidade do termo municipal, ou limitarse a áreas urbanas sublocais de diferente tipoloxía morfolóxica e funcional: centros históricos, barrios desfavorecidos ou áreas suburbanas con problemáticas específicas e retos singulares.

2. Agrupacións de municipios cunha poboación cada un deles superior a 20000 habitantes. As agrupacións de dous ou máis municipios, cunha poboación cada un deles superior a 20000 habitantes, poderán presentar conxuntamente unha estratexia a escala supralocal de xeito conforme á definición da área funcional urbana de dita estratexia. As estratexias deberán xustificar de forma coherente e razoada a existencia de problemas comúns, a complementariedade de funcións urbanas, así como a explicación de que abordalos de forma conxunta é a forma óptima de conseguir as solucións ós devanditos problemas. Deberán así mesmo explicar de que xeito se intensificarán as relacións entre os municipios para aproveitar sinerxías e complementariedades.

3. Áreas urbanas formadas por un municipio ou conurbación de máis de 20000 habitantes e municipios periféricos de menos de 20000 habitantes. Os concellos ou conurbacións (véxase a tipoloxía 4) de máis de 20000 habitantes que constitúan o centro de áreas urbanas doutros municipios de menos de 20000 habitantes, poderán presentar de forma conxunta estratexias de desenvolvemento urbano integrado de maneira conforme á definición da área funcional urbana obxecto das devanditas estratexias. Este tipo de área funcional deberá estar constituída por un municipio central ou conurbación central (maior de 20000 habitantes), e outro ou outros municipios (menores de 20000 habitantes) cuxos termos municipais sexan limítrofes ó do primeiro. As estratexias deberán xustificar de forma coherente e razoada a existencia de problemas comúns que afecten á aglomeración urbana no seu conxunto, a promoción dos vínculos entre o ámbito urbano e o rural, así como a explicación de que a escala urbana supralocal é a óptima para abordar as solucións ós devanditos problemas.

4. Conurbacións de poboación superior a 20000 habitantes, constituídas por agrupacións de municipios de menos de 20000 habitantes. As conurbacións de máis de 20000 habitantes constituídas por dous ou máis municipios de menos de 20000 habitantes que presenten unha continuidade urbana física, de xeito que constitúan morfoloxicamente un único núcleo urbano, poderán presentar estratexias conxuntas de desenvolvemento urbano integrado de maneira conforme á definición da área funcional urbana obxecto. Esta tipoloxía engloba “áreas policéntricas” caracterizadas pola existencia de varios centros que coexisten nun territorio con relacións tanto de competencia como de complementariedade. Son áreas urbanas funcionais que non teñen unha dependencia marcada dun núcleo central e comparten problemas comúns de diversa orde. Estas estratexias deberán xustificar de forma coherente e razoada a existencia de problemas comúns, demostrar a continuidade física urbana, así como a explicación de que a escala urbana supralocal é a óptima para abordar as solucións ós devanditos problemas.

En síntese, estamos ante un abano de opcións para demostrar o carácter urbano e alcanzar a elixibilidade, pero sempre co fondo común da existencia dunha problemática compartida e unha estratexia común, evidenciándose así unha flexibilidade do xestor ante a diversidade de posibles situacións e intereses, así como as alternativas na busca para alcanzar a masa crítica necesaria.

Neste sentido, o informe final de ESPON sobre SMESTO (Scheneidewind *et al.*, 2006) resalta o interese desta clasificación para abordar outras políticas sectoriais, como as de desenvolvemento rural, diversificación económica, prestación de servizos básicos, cohesión social, para contrarrestar a expansión urbana descontrolada e as externalidades da concentración do crecemento urbano en poucas cidades, entre outras. Destacando tamén o valor agregado se se integran ou coordinan as diferentes políticas.



3.3. **AS ÁREAS URBANAS FUNCIONAIS (AUF) SEGUNDO A DG REGIO E** **EUROSTAT**

Como oficina estatística da Unión Europea responsable da preparación e publicación das estatísticas necesarias para coñecer o estado dos países membro, harmonización, comparacións, evolución e éxito das políticas desenvolvidas, resulta fundamental a análise dos criterios empregados por Eurostat para a definición das Áreas Urbanas Funcionais. A ausencia de estatísticas homoxéneas sobre o feito urbano, os tamaños, tipoloxías, relación coas divisións administrativas, etc., obrigou a elaborar unha metodoloxía propia para determinar as distintas áreas urbanas.

Os criterios baseados en limiares, como apuntan Albert e Robledo (2020), non teñen en conta a dispersión da poboación dentro dun termo municipal extenso (freguesía no caso portugués), ademais de que adoitan ser moi sensibles ós puntos de corte escollidos, sobre os que non existe ningún tipo de consenso. O principal problema desta aproximación é a definición do grado de urbanidade e que o punto de partida está constituído pola poboación recollida de acordo á división administrativa do estado (a poboación municipal ou de freguesías nos nosos exemplos), cando os lindeiros administrativos teñen pouco que ver, en moitas ocasións, coas aglomeracións de poboación.

Sendo pois a urbanización un proceso que se estende e sobreimpón por riba dos límites administrativos locais -mesmo na súa perspectiva física, de ocupación do solo e antropización, que ten menor alcance que a funcional-, resulta de interese aproximarse á distribución espacial do fenómeno no noso ámbito de estudo. Unha primeira aproximación fixémosla na primeira parte do presente capítulo coa análise das coberturas propias do fenómeno urbano. Cómpre agora analizar a distribución da poboación sen atender ós límites administrativos e as deficiencias da análise que permiten.

Emendar estas deficiencias leva consigo dúas dificultades: a asignación da poboación a unidades espaciais independentes dos límites administrativos nos que tradicionalmente se cuantifica e agrega a poboación; e en segundo lugar, novamente, establecer os limiares que permitan considerar un espazo como urbano. Para resolver ambas cuestións, téñense desenvolvido propostas, avaladas pola administración europea. Así, a Comisión Europea propuxo resolver a primeira das cuestións, a da non consideración dos límites administrativos, mediante a definición dunha malla de cuadrículas de 1 quilómetro de lado, á que se lle pode asignar a poboación que vive nelas, as vivendas ou calquera outra variable que se considere preciso estudar.

Unha das novidades que ofrece esta representación é a identificación dos espazos baleiros (cuadrículas que carecen de habitantes), cando a representación por concellos ou freguesías non permitía tal grao de definición e precisión.

Para a segunda das cuestións, a definición das áreas urbanas, a partires da información anterior a Dirección Xeral de Política Rexional e Urbana en cooperación coa Dirección Xeral de Agricultura e Desenvolvemento Rural da Comisión Europea, Eurostat e o OCDE desenvolveron unha metodoloxía (EC, 2020) que permite clasificar os municipios ou freguesías, denominados na nomenclatura europea “*local administrative units*” (LAU), en tres tipos: rurais, intermedios e urbanos, a partir dos cales constrúese o concepto de cidade e área urbana funcional de forma consistente (Dijkstra e Poelman, 2012; OCDE, 2012; citados por Albert e Robledo, 2020).

Segundo esta metodoloxía, serán urbanas aquelas cuadrículas ou celas cunha densidade de 300 ou máis habitantes por quilómetro cadrado que se poidan agregar a outras contiguas, incluídas as diagonais, que superen o mesmo limiar, e que en conxunto sumen polo menos 5000 habitantes. A estes conxuntos se lles denomina “conglomerados urbanos”, sendo rurais as restantes celas.

Ademais das áreas rurais e dos conglomerados urbanos, a metodoloxía das celas de 1 quilómetro cadrado aplícase tamén para identificar os denominados centros urbanos ou aglomeracións de alta densidade. Para isto agrúpanse celas contiguas cunha densidade mínima de 1500 hab./km², excluindo as diagonais pero incluíndo ocos e suavizando contornos, alcanzando un limiar mínimo de 50000 habitantes.

Nunha breve síntese gráfica, na figura 3.7 amósase como na primeira fase as celas de 1 km² clasifícanse usando criterios de densidade de poboación e contigüidade. Cando sexa posible, a poboación obtense directamente dos rexistros. Cando non, dedúcese dos datos de poboación da LAU. Posteriormente, na segunda fase, o grao de urbanización é unha clasificación de unidades administrativas locais (LAU) baseada na proporción de poboación local que vive en conglomerados urbanos e en centros urbanos.

Para esta tarefa, os centros urbanos poden superpoñerse ás LAU para identificar cidades (LAU onde polo menos o 50% da poboación vive nun centro urbano) e zonas de desprazamentos diarios, “*commuting zones*” (LAU que rodean unha cidade caracterizada porque polo menos o 15% da súa poboación desprázase ó traballo na cidade). O termo “área urbana funcional” úsase, segundo esta metodoloxía, para describir este agregado máis amplo que consiste nunha cidade e as súas zonas de tránsito circundantes.

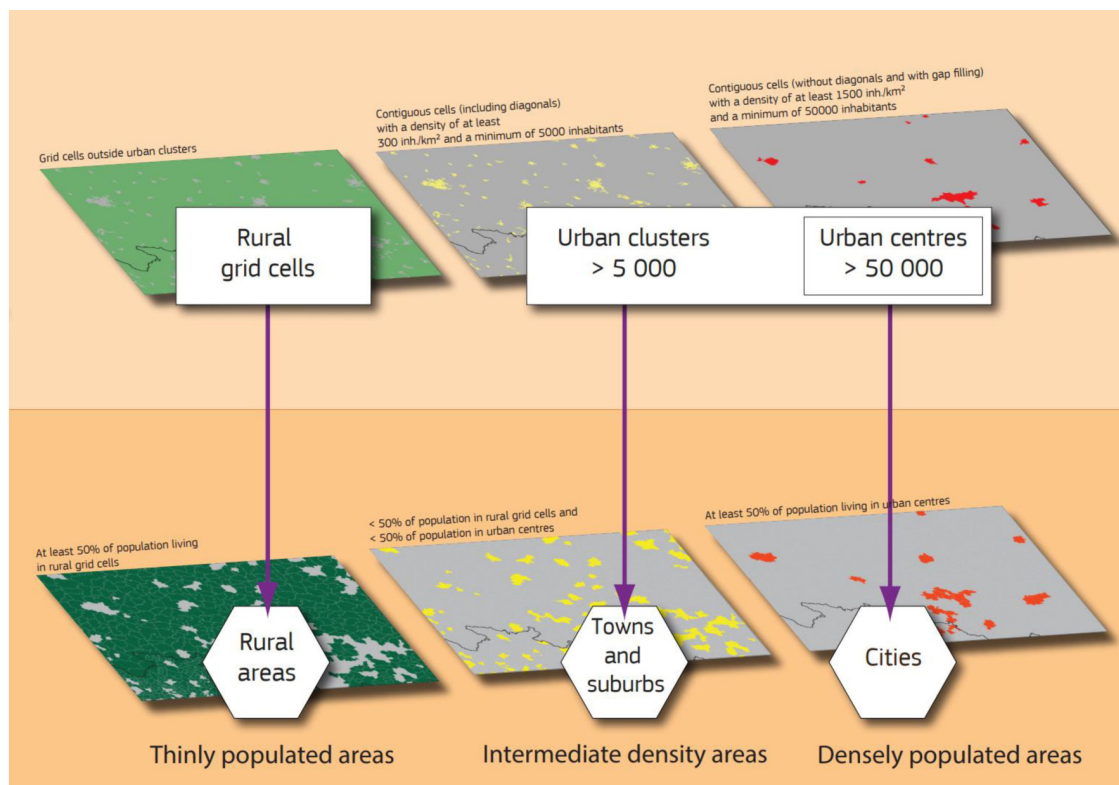


Figura 3.7. Metodoloxía de clasificación das LAU en función do grao de urbanización. Fonte: EC, 2020.

Así, para Eurostat as Áreas Urbanas Funcionais defínense como unha cidade ou núcleo e a súa zona de desprazamento. Nos casos nos que as cidades/núcleos están conectados por desprazamentos, a área urbana funcional pode consistir en varias cidades/núcleos e a súa única zona de desprazamento. Se polo menos o 15% das persoas empregadas que viven nunha cidade/núcleo traballan noutra cidade/núcleo, estas son tratadas como un destino único para a análise do traxecto. Se a cidade carece de zona de desprazamento, daquela hai coincidencia entre a cidade e a área urbana funcional. Finalmente, asígnanse ás correspondentes unidades administrativas locais.

A figura 3.8 amosa a distribución das LAU (concellos en Galicia e freguesías en Portugal) clasificadas en función do grao de urbanización segundo a definición DEGURBA revisada en 2018. As LAU están clasificadas en tres categorías: áreas predominantemente poboadas ou densamente poboadas (ciudades ou grandes áreas urbanas), áreas intermedias (pobos, periferias urbanas ou pequenas áreas urbanas) e áreas predominantemente rurais ou escasamente poboadas.

A análise do mapa permite comprobar como en Galicia, con datos de 2018, soamente sete concellos alcanzan a categoría de predominantemente urbanos: A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela, Lugo, Ourense, Pontevedra e Vigo. Os intermedios suman 66, estando situados maioritariamente nas áreas litorais das Rías Baixas e as Mariñas coruñesas.

No caso do Norte de Portugal, se ben a clasificación corresponde ás freguesías en tanto que correspondentes LAU-2, as áreas predominantemente urbanas coinciden coa integridade de "concelhos". Dez concellos son clasificados como predominantemente urbanos: Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Braga, Guimarães, Matosinhos, Porto, Vila Nova de Gaia, Valongo, Paredes e Gondomar. Sen embargo, as categorías correspondentes a áreas intermedias e predominantemente rurais están asignadas por freguesías. As áreas intermedias corresponden maioritariamente con freguesías das subrexións da Área Metropolitana do Porto, Tâmega e Sousa, Ave e Cávado. As subrexións do interior apenas clasifican algunhas freguesías como intermedias.

Posteriormente, en aplicación do último paso da metodoloxía arriba descrita, de conformación de espazos coas celas de 1 quilómetro cadrado, procédese á determinación dos centros urbanos ou conglomerados urbanos de alta densidade, resultantes de aglutinar celas contiguas (excluíndo diagonais, suavizando contornos e enchendo ocos, como xa dixemos), cunha densidade de polo menos 1500 hab./km² e alcanzando un valor de conxunto mínimo de 50000 habitantes. A partir destes centros (*cities*) determinaranse as correspondentes Áreas Urbanas Funcionais (figura 3.9).

No mapa de *cities* e Áreas Urbanas Funcionais da eurorrexión (figura 3.9) identifícanse as 17 *cities* da eurorrexión: sete en Galicia (A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela, Lugo, Ourense, Pontevedra e Vigo) e as dez do Norte de Portugal (Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Braga, Guimarães, Matosinhos, Porto, Gondomar, Valongo, Paredes e Vila Nova de Gaia); e as correspondentes AUF. No caso da AUF do Porto engloba seis *cities* nun exemplo de concentración único na eurorrexión. Nótese que no caso de Galicia as AUF conforman orlas extensas de LAUs arredor da *city*, mentres no Norte de Portugal son poucos os espazos incorporados ás *cities* para conformar as LAUs. Tamén, que se fai máis evidente a inexistencia de espazos urbanos recoñecidos nas subrexións do interior no Norte de Portugal.

En termos xerais, a nova metodoloxía parece estar a aplicar unha clasificación na que domina o peso da poboación, de xeito que so son recoñecidos como AUF aqueles conglomerados que alcanzan unha elevada masa crítica, sen que poidan aflorar outros aspectos de evidente interese como a funcionalidade dos centros (máis alá dos desprazamentos cotiáns por traballo) ou os núcleos de segundo e terceiro nivel nas xerarquías urbanas.

Tal como recollen Domínguez Castro *et al.* (2017), as AUF non constitúen unha nova estrutura administrativa senón que son unha oportunidade para que as cidades superen obstáculos xurídicos e administrativos para unha abordaxe innovadora dos asuntos que afectan ó territorio común.

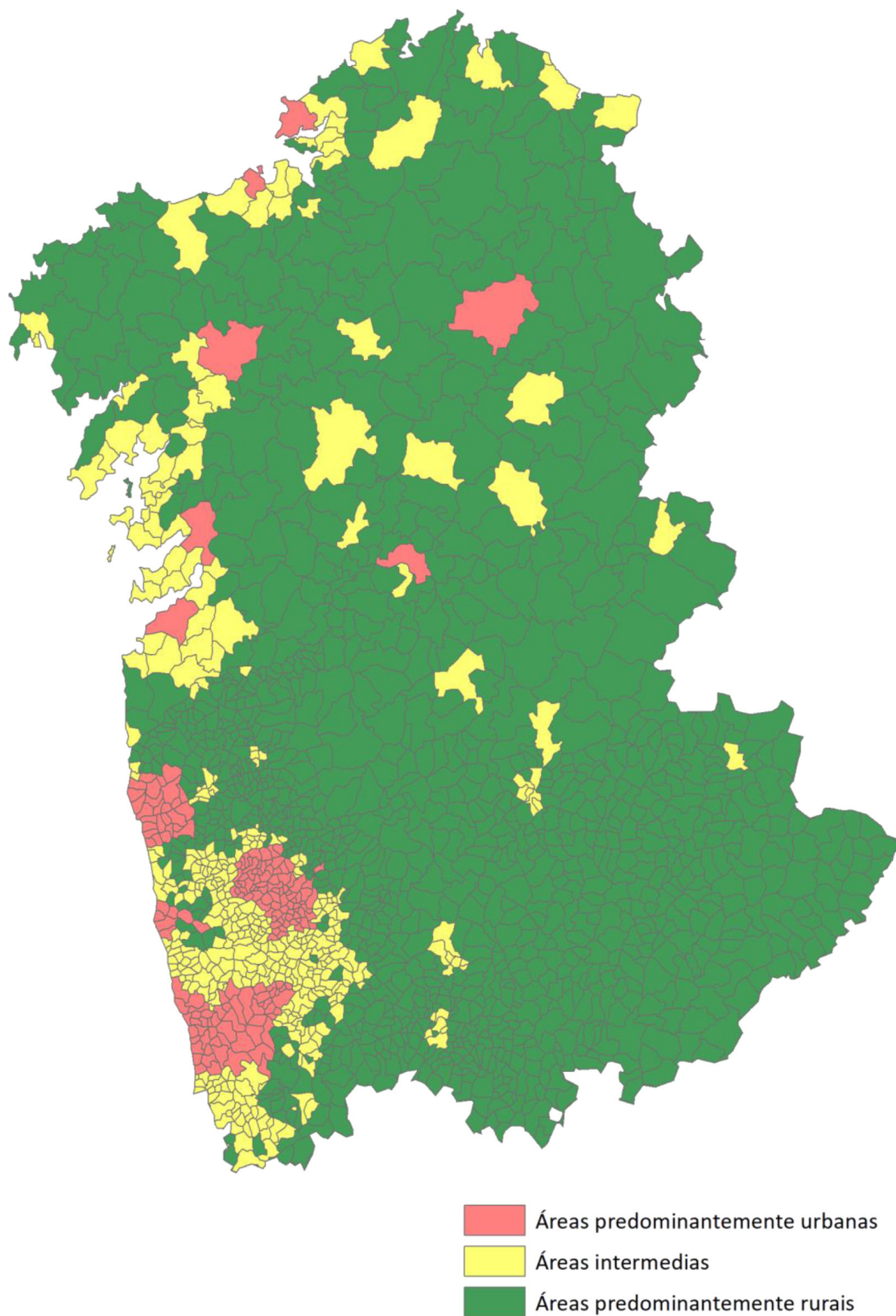


Figura 3.8. Distribución espacial das LAU clasificadas en función do grado de urbanización en 2018 (DEGURBA).
Fonte: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

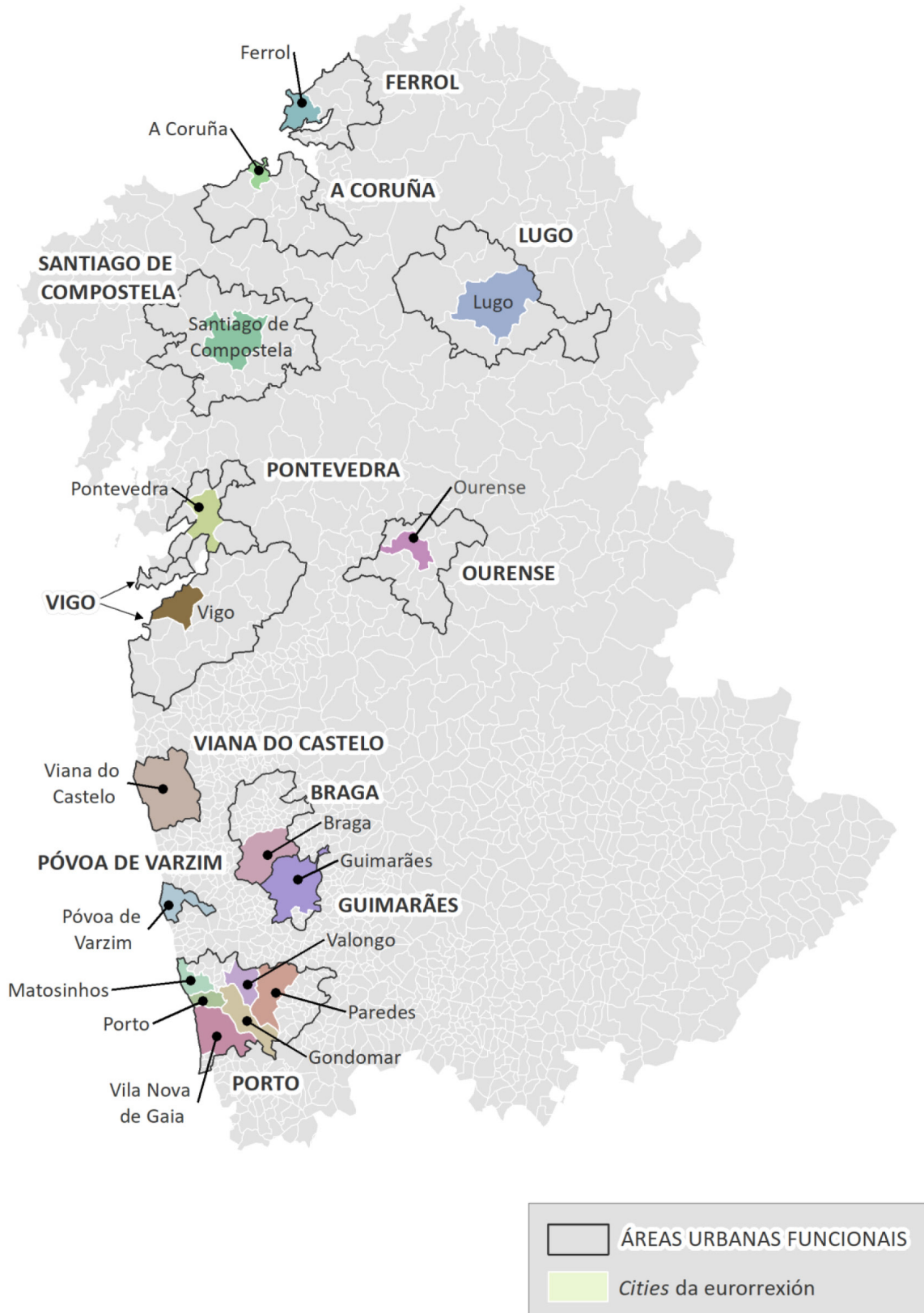


Figura 3.9. *Cities* e Áreas Urbanas Funcionais da eurorrexión.
Fonte: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Por último, baseándose na proporción da poboación provincial ou subrexional que vive en celas rurais e en conglomerados ou agrupacións urbanas, pódese proceder á clasificación das NUTS-3 nas tipoloxías urbana, intermedia e rural. Así, cando o 80% ou máis da poboación vive en conglomerados urbanos, a rexión clasifícase como predominantemente urbana. Cando a porcentaxe está entre máis do 50% e menos do 80% clasifícase como intermedia. E para porcentaxes iguais ou menores ó 50% corresponde a categoría de rexión predominantemente rural. Na figura 3.10, da análise por provincias e subrexións resulta que soamente a Área Metropolitana do Porto alcanza a categoría de rexión predominantemente urbana, estando rodeada das áreas intermedias de Cávado, Ave, e Tâmega e Sousa. En Galicia, o tamaño das provincias anula o peso das áreas metropolitanas de Vigo-Pontevedra e A Coruña-Ferrol, quedando ambas provincias clasificadas como intermedias.

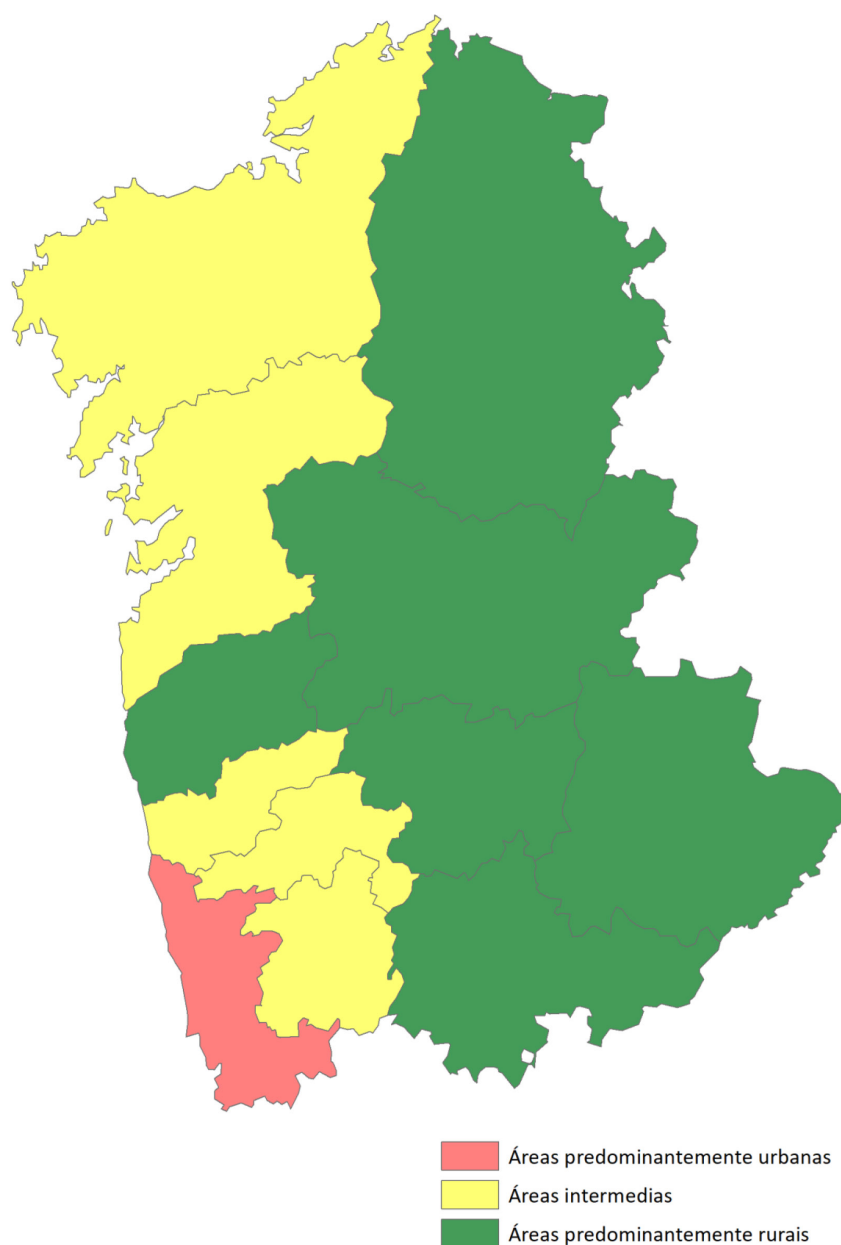


Figura 3.10. Distribución espacial das NUTS-3 clasificadas en función do grao de urbanización en 2018.

Fonte: Adaptado de "Urban-rural typology".
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/35209/725063/urb-rural-typ.pdf>

A clasificación das LAU nas tres categorías posibles está sometida a revisión periódica e pode ser consultada na base DEGURBA (última versión, provisional, de 2020 consultable en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>).



3.4.

ESCENARIOS DE TRABAJO. SISTEMAS ALTERNATIVOS DE DEFINICIÓN DAS AUF

Como se pode comprobar, as diferentes metodoloxías empregadas conducen a diferentes clasificacións, cada unha coas súas propias limitacións. Sen embargo, a xerarquía dos espazos urbanos da eurrrexión, como responsables do subministro de moitos servizos ó conxunto da poboación espallada por todo o territorio, esixe traballar na busca do recoñecemento do maior número posible de núcleos estruturantes do territorio.

O peculiar sistema de asentamentos de Galicia, que conta con 30347 entidades singulares de poboación (o 49,1% da totalidade de España) en apenas 29577 km², é a base do sistema de xerarquías e funcións dos distintos núcleos e entidades estruturantes do territorio. En Galicia, as figuras estruturantes do territorio que se deberían equiparar ás Áreas Urbanas Funcionais (AUF) deben alcanzar desde os niveles superiores ata o terceiro nivel, correspondente ás cabeceiras do sistema urbano intermedio (inmediatamente por debaixo das rexións e áreas urbanas) definidas nas Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) de Galicia (aprobadas polo Parlamento de Galicia e publicadas no DOG do 22-2-2011 e no BOE do 23-2-2011 —DECRETO 19/2011, de 10 de febreiro, polo que se aproban definitivamente as directrices de ordenación del territorio—).

O sistema urbano intermedio de Galicia (figura 3.11) está constituído por unha serie de núcleos urbanos e pequenas cidades que exercen a función de cabeceiras de carácter supracomarcal, proporcionando unha base urbana sólida ós seus respectivos ámbitos de influencia para que a totalidade do territorio dispoña dunha axeitada cobertura de servizos. Ademais, constitúen referencias territoriais imprescindibles para previr o despoboamento e a agudización dos desequilibrios territoriais en amplas zonas do interior de Galicia, tarefa na que concorren as subcabeceiras (cuarto nivel).

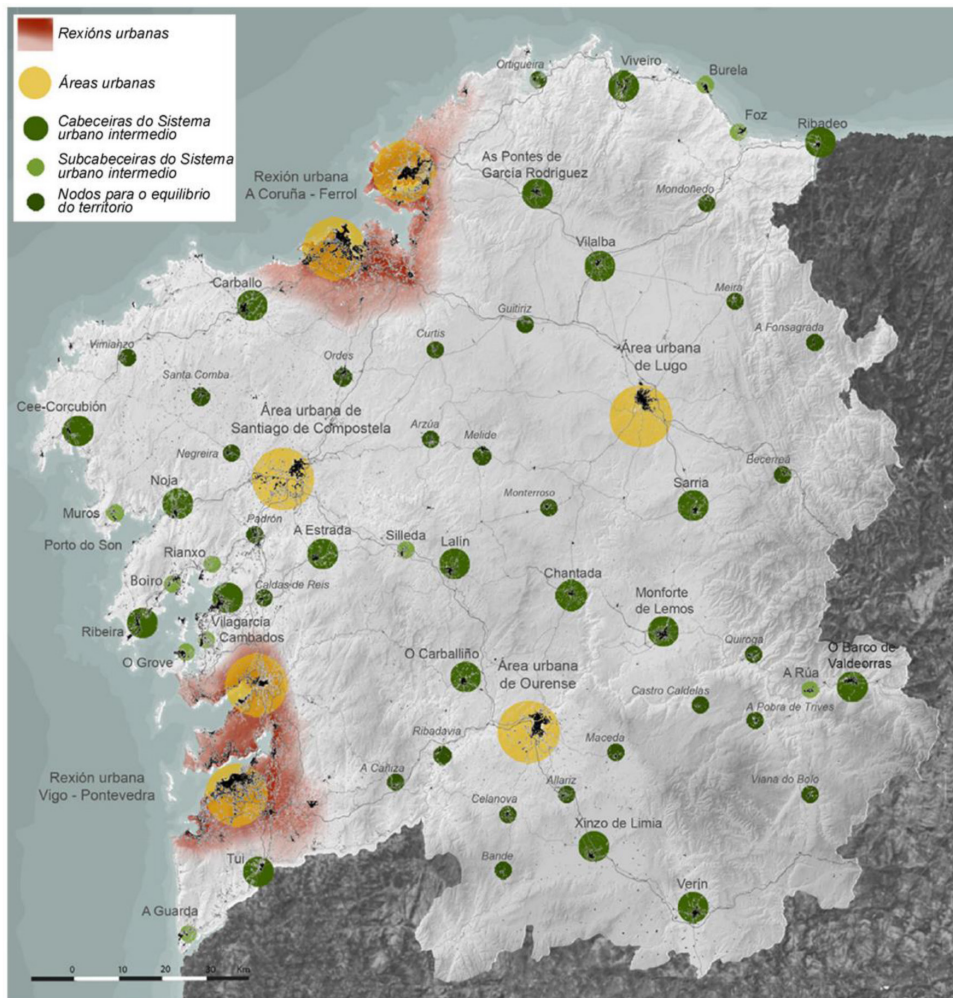


Figura 3.11. Sistema Urbano de Galicia.
 Fonte: Directrices de Ordenación do Territorio de Galicia, 2011.

Ocasionalmente, podería considerarse homologable algunha subcabeceira ou outros núcleos urbanos, atendendo a factores e indicadores como a densidade de habitantes por quilómetro cadrado, a autocontención laboral, a conmutación, a funcionalidade, a policentricidade, etc., segundo criterios de ESPON e Eurostat.

Débese ter presente que polo importante papel destes núcleos no sistema urbano está previsto que os planes, programas e actuacións en materia de infraestruturas, equipamentos, vivenda de protección oficial e creación de solo empresarial potenciarán o papel territorial destes nodos urbanos, promovendo iniciativas que prioricen o seu fortalecemento.

Evidencia igualmente a importancia deste nivel urbano intermedio que explicitamente as DOT determinan que corresponde a estes núcleos e pequenas cidades o segundo nivel (“nivel de influencia intermedia”) dos equipamentos colectivos sanitarios, asistenciais, educativos, culturais, deportivos, administrativos e recreativos, así como prevén un nivel de parques empresariais de influencia supracomarcal, en liña cos criterios europeos das Áreas Urbanas Funcionais.

No caso do Norte de Portugal, a estrutura do sistema de núcleos ven recollida no “Modelo Territorial” (figura 3.12) do *Plano Regional de Ordenamento do Território* (PROT) elaborado pola *Comissão de Coordenação da Região do Norte* (CCDRN) (decembro de 2009). O mesmo PROT describe a estrutura básica do territorio afirmando que o sistema urbano da *Região do Norte* baséase na articulación entre os aglomerados dos diferentes niveis, tendo en consideración as especificidades dos subespazos en que se localizan e, en particular, o papel que cada aglomerado de poboación desempeña no territorio que polariza e a súa relación cos aglomerados que lle son funcionalmente máis próximos.

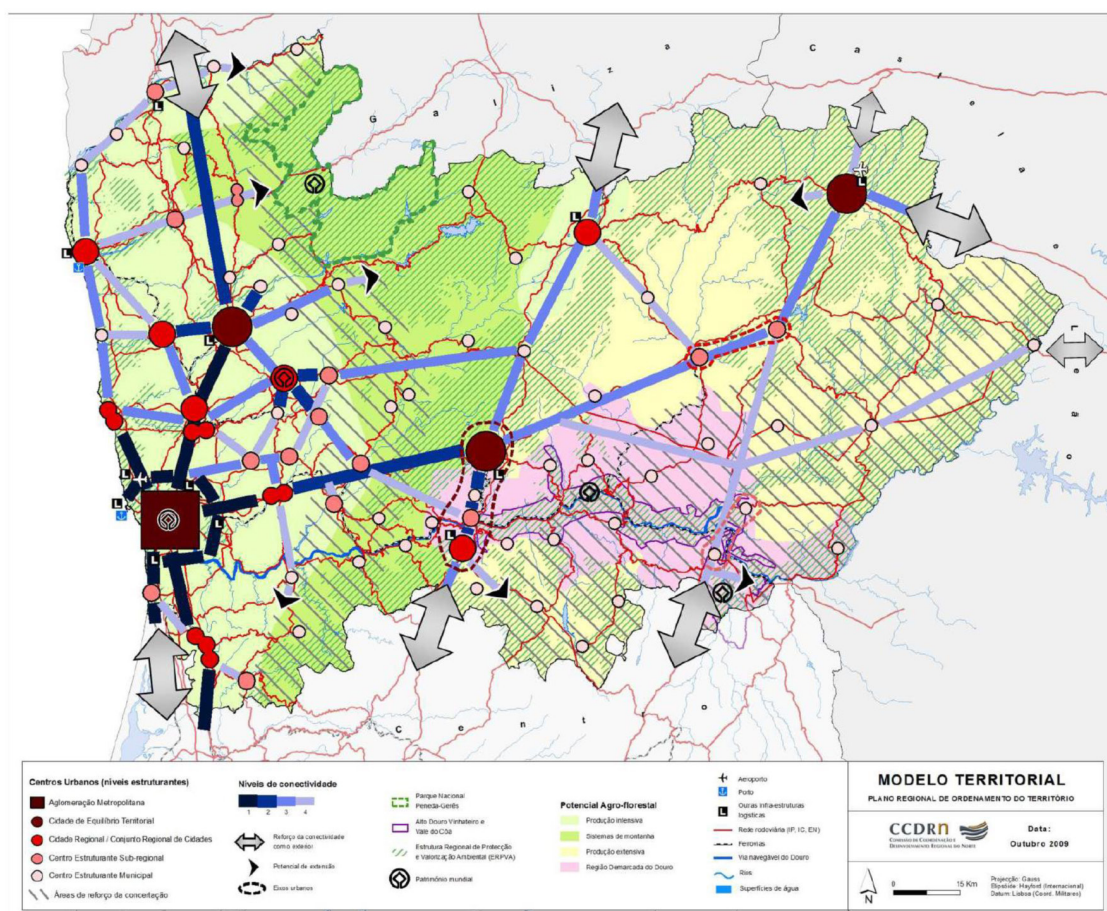


Figura 3.12. Modelo Territorial da Região do Norte.
Fonte: *Plano Regional de Ordenamento do Território*, CCDRN, 2009.

No Norte de Portugal, en semellanza ó visto para Galicia, as figuras estruturantes do territorio que se deberían equiparar ás Áreas Urbanas Funcionais (AUF) deben alcanzar desde os niveles superiores ata o terceiro nivel, integrado polas cidades rexionais / conxuntos rexionais de cidades, definidos como conxuntos de cidades que, tendo capacidades para polarizar espazos territoriais agrandados pola súa dimensión física, funcional e relacional, constitúen, xunto cos dos dous niveles anteriores, os principais marcos estruturais do territorio da Rexión, desempeñando funcións de coordinación territorial e capacidades para construír e dinamizar redes urbanas. Nalgúns casos, pode cumprir a mesma misión e ser precisos para a estruturación do territorio e a prestación de servizos, incorporar núcleos do cuarto nivel, correspondente ós centros estruturantes subrexionais, integrados por "cidades e pobos que realizan unha gama razoablemente diversa de funcións ou un conxunto de funcións especializadas, polarizando o sistema urbano a escala supramunicipal.


Por todo o anterior, os sistemas de clasificación de áreas urbanas e rurais en uso pola administración europea, non se axustan axeitadamente á realidade territorial da eurorrexión, esfumando a estrutura real do territorio, de xeito tal que non se recoñecen nas clasificacións os trazos básicos das xerarquías urbanas existentes.

Faise preciso, entón, iniciar un proceso de revisión das metodoloxías para conseguir os axustes requiridos para unha correcta correspondencia entre as clasificacións e a realidade territorial da eurorrexión, que permita a efectiva aplicación das políticas europeas.

Nesta liña, a combinación de metodoloxías, como os criterios de definición de áreas urbanas baseados no sistema de retículas de DEGURBA combinados co sistema de agregación de unidades estatísticas de ESPON, pode ser un camiño a explorar. Do mesmo xeito, variacións no sistema de implementación estatística segundo os países poden xerar agravios comparativos que deben ser eliminados. Tamén poden ser revisados os conceptos recollidos na metodoloxía á vista da diversidade de circunstancias que a realidade ten, e un escalado compatible con LAUs con menor masa crítica. Mesmo algúns procedementos relacionados coa agregación de cuadrículas debe ser revisado, xa que como evidenciamos no apartado de análise da cartografía de coberturas urbanas, o tecido urbano non sempre está habitado ou non ten por que estar densamente poboado. Como tamén se deben explorar opcións que se baseen en criterios de actividade económica. E por que non "áreas urbanas funcionais transfronteirizas"? Tódalas opcións deben ser exploradas.

BIBLIOGRAFÍA

- Albert Pérez, Carlos y Robledo Domínguez, Juan Carlos (2020). Las áreas urbanas funcionales en España: Economía y calidad de vida (dirigido por Francisco J. Goerlich Gisbert y Ernest Reig Martínez). Bilbao : Fundación BBVA..
- De Cos-Guerra, Olga (2020). Dispersión y artificialización de las áreas urbanas funcionales españolas. Propuesta tipológica basada en el programa europeo Copernicus. En: Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales. Vol. LIII, N° 205, otoño 2020, pp. 477-492.
- Domínguez Castro, Luis (coord.); Fernández Prado, Martín (coord.); Aldekoa, Andoni; Palma Andrés, José; Fernández, Emilio; Ramos, Luis (2017). Agenda Urbana del Eixo Atlántico. Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- EC = European Commission (2020). Degree of urbanisation. A classification of local administrative units. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4337659/6125716/degurba-poster-2levels-2018.pdf> (consultado 1-12-2020).
- Eurostat (2018). Methodological manual on territorial typologies. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://bit.ly/2XEOzlm>
- Méndez Martínez, Gonzalo; Faraldo, Sonia; Ferrero González, Felipe e Souto González, Xosé Manuel (1999). Xeografía Urbana (I). En: Souto González, X.M. (Coordinador), Xeografía de Galicia, Tomo 2. Gran Enciclopedia Gallega Apartado Temático. A Coruña, Álvarez Conde, S.A.
- Méndez Martínez, Gonzalo (2020). Dictamen sobre la correspondencia de las Áreas Urbanas Funcionales con el sistema urbano de Galicia. Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Vigo, 7 de mayo de 2020. Inédito.
- Schneidewind, Peter; Tatzberger, Gabriele; Schuh, Bernd; Beiglböck, Sebastian; Cornaro Antonia; Damsgaard, Ole; Dubois, Alexandre; Gløersen, Erik; and Benini, Roberta (2006). "The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)" Final Report. ESPON 1.4.1. Wien, Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR).



**O ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO E
A REVERSÃO
DOS DESEQUILÍBRIOS
DEMOGRÁFICOS**

**Luís Ramos e Ricardo Bento
(Universidade de Trás-os-Montes
e Alto Douro)**



4

O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E A REVERSÃO DOS DESEQUILÍBRIOS DEMOGRÁFICOS

**Luís Ramos e Ricardo Bento
(Universidade de Trás-os-Montese Alto Douro)**

As dinâmicas demográficas registadas nas últimas décadas na Euroregião Galiza - Norte de Portugal revelam não só uma progressiva degradação dos principais indicadores - da taxa de natalidade ao índice de envelhecimento, do índice de fecundidade aos saldos migratórios -, mas também o crescimento das assimetrias na ocupação humana do território. A concentração de pessoas e atividades nas províncias e distritos ocidentais, sobretudo nos centros urbanos do litoral, contrasta com o despovoamento de áreas cada vez mais extensas do Interior, acentuando os problemas com que se debatem estes territórios: a desertificação física provocada pelo abandono de terras e das atividades produtivas conexas; o declínio das atividades económicas e a perda de massa crítica - demográfica, social, económica e até institucional - necessária para viabilizar atividades, serviços, projetos e investimentos indispensáveis para fixar população, em particular a mais jovem e qualificada; o acréscimo significativo dos custos de provimento de infraestruturas e equipamentos de uso coletivo; a rarefação de serviços públicos fundamentais e o correspondente incremento das desigualdades de oportunidades e de condições de vida.

Tendo em conta que quase metade da superfície da Euroregião tem já uma densidade populacional inferior a 25 habitantes/km², o cenário do abandono de uma parcela significativa do seu território, que constitui um capital material e simbólico indispensável à sua identidade e sustentabilidade, é não só plausível como suscita inquietação e sobressalto. Inquietação porque o agravamento das assimetrias demográficas e socioeconómicas revela não só a fatura (e fratura!) social, económica e ambiental deixada pela «transição territorial» associada à «híper-globalização» e à «híper-metropolitanização», mas também o nó górdio do desenvolvimento destes territórios: a dificuldade de criar e reter valor e emprego e, conseqüentemente, de fixar população. Sobressalto porque o despovoamento e o progressivo abandono destes territórios comprometem a eficácia das políticas e estratégias de neutralidade climática e de desenvolvimento sustentável e constitui uma ameaça à própria coesão nacional.

A perda de coesão territorial constitui, pois, uma tendência estrutural, inquietante e indesejável para o Norte de Portugal e para a Galiza e, inevitavelmente, para Portugal e Espanha. É, por isso, uma tendência que urge travar e inverter. Mas não seria justo dizer que ambas as regiões e países não têm tentado. O combate ao despovoamento e ao aprofundamento das assimetrias territoriais constituem uma preocupação dos poderes públicos há várias décadas. Pelo menos desde a adesão de ambos os países à CEE, têm sido implementados, em nome do ordenamento do território e do desenvolvimento e da coesão territorial, vários programas e estratégias de desenvolvimento territorial com essa finalidade.

Os impactos destes programas e medidas foram claramente positivos, gerando ou induzindo transformações nas condições e na qualidade de vida das populações ou nas estruturas e dinâmicas produtivas das regiões. Mas falharam na concretização da sua principal ambição: estancar a hemorragia demográfica, o despovoamento das áreas rurais, a dinamização económica e a redução das assimetrias regionais.

A questão que se coloca é, portanto, a de saber porque falharam estas políticas e estratégias de (re)ordenamento do território e, conseqüentemente, como as poderemos tornar mais eficazes para travar e reverter a regressão demográfica em curso nestes territórios designados por «territórios de baixas densidades.» Para responder a esta questão começaremos por recordar as tendências demográficas recentes, bem como os mecanismos associados ao círculo virtuoso da aglomeração metropolitana e ao círculo vicioso das baixas densidades que aceleram o processo de esvaziamento demográfico destes territórios.

Num segundo ponto analisaremos, sumariamente, as causas do fracasso das políticas e estratégias de promoção do desenvolvimento e da coesão territorial ao longo das últimas décadas, realçando as incongruências e contradições que têm limitado a sua ação e eficácia. De seguida enunciaremos as bases e os princípios de uma abordagem estratégica alternativa, capaz de contribuir para a contenção e reversão destas dinâmicas regressivas, a redução das disparidades territoriais e a criação e fixação de valor e pessoas no território. Finalmente, deixaremos alguns contributos para a definição do âmbito e dos domínios prioritários de intervenção de uma agenda estratégica para os territórios de baixa densidade da Euroregião Galiza-Norte de Portugal, à luz das orientações e das melhores práticas adotadas noutros países da União Europeia ou da OCDE.



4.1. AS DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E O CÍRCULO VICIOSO DAS BAIXAS DENSIDADES

Em 2018, e segundo as estimativas oficiais, a população residente na Euroregião rondava os 6,3 milhões de habitantes (2,7 na Galiza e 3,6 no Norte de Portugal), menos 154 mil (2,4%) do que o valor registado duas décadas antes⁶. A perda de população, mais acentuada do lado luso (124 mil habitantes e 3,4%) do que do lado galego (30 mil habitantes e 1,1%), é uma tendência que tem vindo a agravar-se desde finais do século passado e tem sido acompanhada por uma degradação generalizada dos restantes indicadores demográficos, com impactos socioeconómicos significativos ao nível do emprego e do mercado laboral, no potencial de geração de riqueza e valor acrescentado e na sustentabilidade do próprio sistema de segurança social. Mas o maior impacto é, sem dúvida, ao nível territorial, já que a regressão demográfica está a aprofundar as assimetrias na ocupação humana do território e terá, a muito curto prazo, impactos irreversíveis se o processo de despovoamento não for travado a tempo.

► 4.1.1. REGRESSÃO DEMOGRÁFICA E ASSIMETRIAS CRESCENTES NA OCUPAÇÃO HUMANA DO TERRITÓRIO

Ao longo das últimas décadas, os concelhos mais povoados tendem a manter a sua população ou registam reduções pouco significativas (Ver Fig. 4.1), contrariamente aos concelhos menos populosos que registam quedas acentuadas do número de residentes⁷. Assim, entre 2000 e 2018, enquanto as NUT III mais ocidentais ganharam população (Corunha, + 2,2%; Pontevedra + 4,3%; AMP + 1,96%, Cávado + 6,75%) as do interior continuaram a perder habitantes (Lugo - 9,97%; Ourense -10,35%; Alto Tâmega -17,69%; Douro -14,13%; Terras de Trás-os-Montes -15,11%). O que contribuiu para acentuar as assimetrias territoriais na distribuição da população entre as províncias e os distritos mais urbanos do litoral e os territórios rurais do interior: enquanto a Área Metropolitana do Porto e a Província da Corunha, com menos de 1/5 da área total (19,6%) da Euroregião, acolhem cerca de 45% da população total (1,71 e 1,11 milhões de habitantes, respetivamente), as províncias galegas de Ourense e Lugo e as Comunidades Intermunicipais portuguesas das Terras de Trás-os-Montes, do Alto Tâmega e do Douro, com quase 3/5 do território (58%), acolhem apenas 16,3% da população residente.

⁶ Ver Delerue Alvim de Matos, Alice; Mazaira Castro, Andrés; e Méndez Martínez, Gonzalo (2019). Eixo Atlântico: situação demográfica e perspectivas. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. Vigo.

⁷ Neste quadro de diminuição generalizada da população durante os últimos vinte anos (1998-2018), especialmente intenso nas zonas rurais do interior, os concelhos membros do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular são os que conseguiram minorar ou inverter a tendência de regressão dos últimos anos.

A análise dos valores da densidade demográfica dá-nos uma imagem ainda mais nítida dos contrastes territoriais e do processo de esvaziamento demográfico em curso. Em 2018, a Eurorregião registava uma densidade média de 123,4 habitantes/km². Mas as desigualdades espaciais são acentuadas.

Desde logo entre a Galiza, com 91,4 habitantes/km², e o Norte de Portugal, com 168,0 habitantes/km², uma diferença ainda mais substantiva do que a registada entre a dos dois países: 92,3 habitantes/km² em Espanha e 111,5 habitantes/km² em Portugal. No Norte de Portugal, a Área Metropolitana do Porto, com 842,5 habitantes/km², é, de longe, a mais densamente povoada, seguida pelas NUT III do Cávado, com 324,3 habitantes/km², e do Ave, com 285,4 habitantes/km².

No outro extremo situam-se as NUT-III Terras de Trás-os-Montes (19,5 habitantes/km²), Alto Tâmega (29,7 habitantes/km²) e Douro (47,5 habitantes/km²). E, em termos concelhios, o maior contraste verifica-se entre o concelho do Porto, com 5189 habitantes/km², e o concelho de Vimioso, com 8,5 habitantes/km².

No caso da Galiza, as densidades médias mais elevadas registam-se nas províncias de Pontevedra, com 209,4 habitantes/km², e da Corunha, com 141 habitantes/km², e as mais baixas nas províncias de Lugo, com 33,9 habitantes/km², e Ourense, com 43,1 habitantes/km². A Corunha é ainda o concelho com a densidade mais elevada, 6400 habitantes/km², 2133 vezes superior à densidade do concelho menos povoado, Chandrexa de Queixa, com 3 habitantes/km².

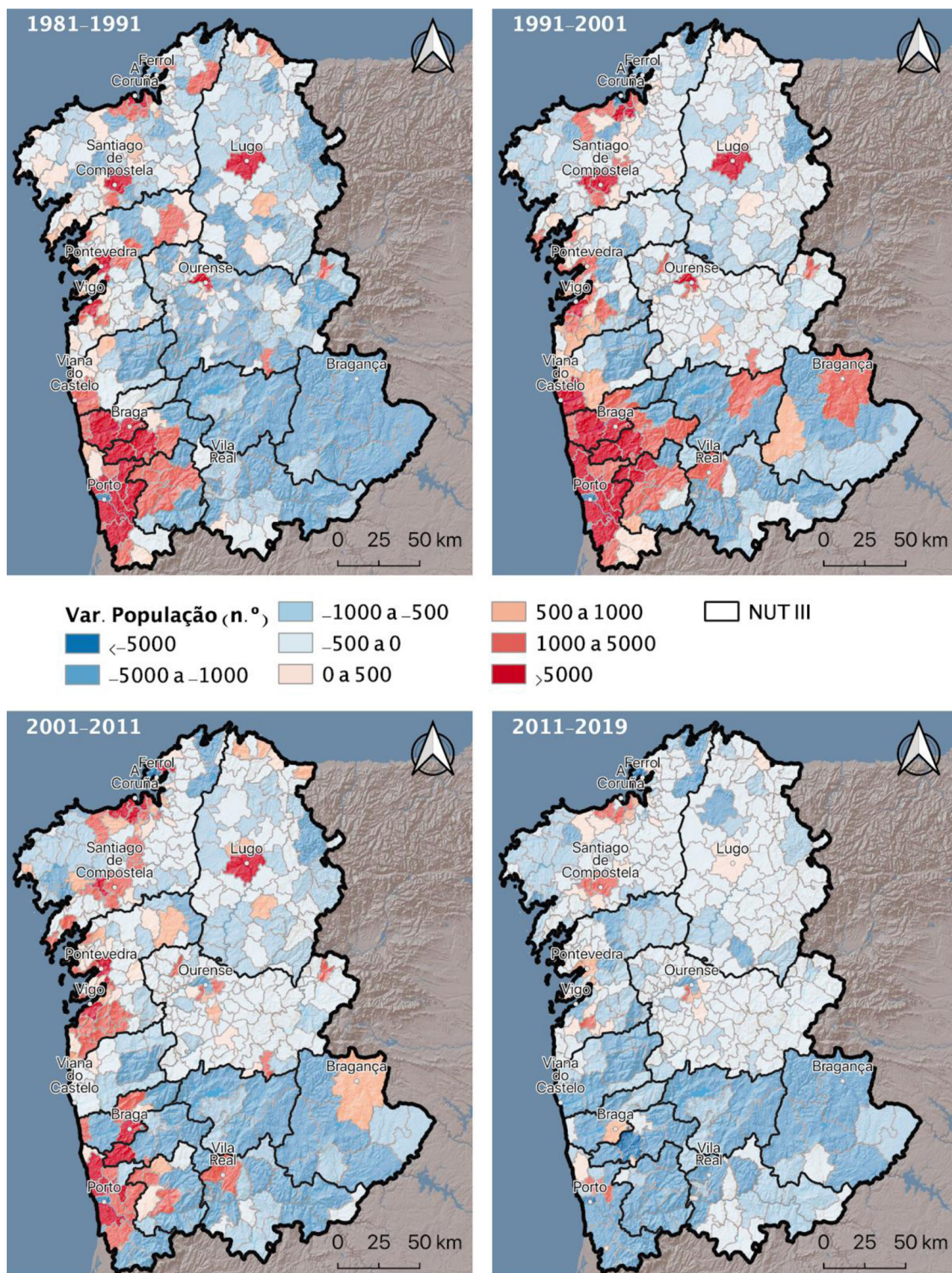


Figura 4.1. Evolução do crescimento populacional na Euro-região por concelho entre 1981 e 2019.
 Fonte: elaboração própria com base nos dados do INE e do IGE.

O processo de esvaziamento demográfico tem-se alastrado a áreas cada vez mais vastas da Eurorregião, como fica demonstrado pelo facto de $\frac{3}{4}$ do seu território ter já uma densidade populacional inferior a 100 habitantes/km² (Ver Fig. 4.2). E, mais significativo ainda, pelo facto de 64% do território registar uma densidade inferior a 50 habitantes/km² e 43% menos de 25 habitantes/km² (na Galiza os valores são, respetivamente, 83% e 50%).

Trata-se, portanto, de uma tendência crescente que afeta não só os territórios rurais mais remotos e periféricos, mas também os territórios com uma estrutura urbana incipiente ou de povoamento disperso, bem como os núcleos urbanos das pequenas vilas sedes de concelho ou cabeças de comarca.

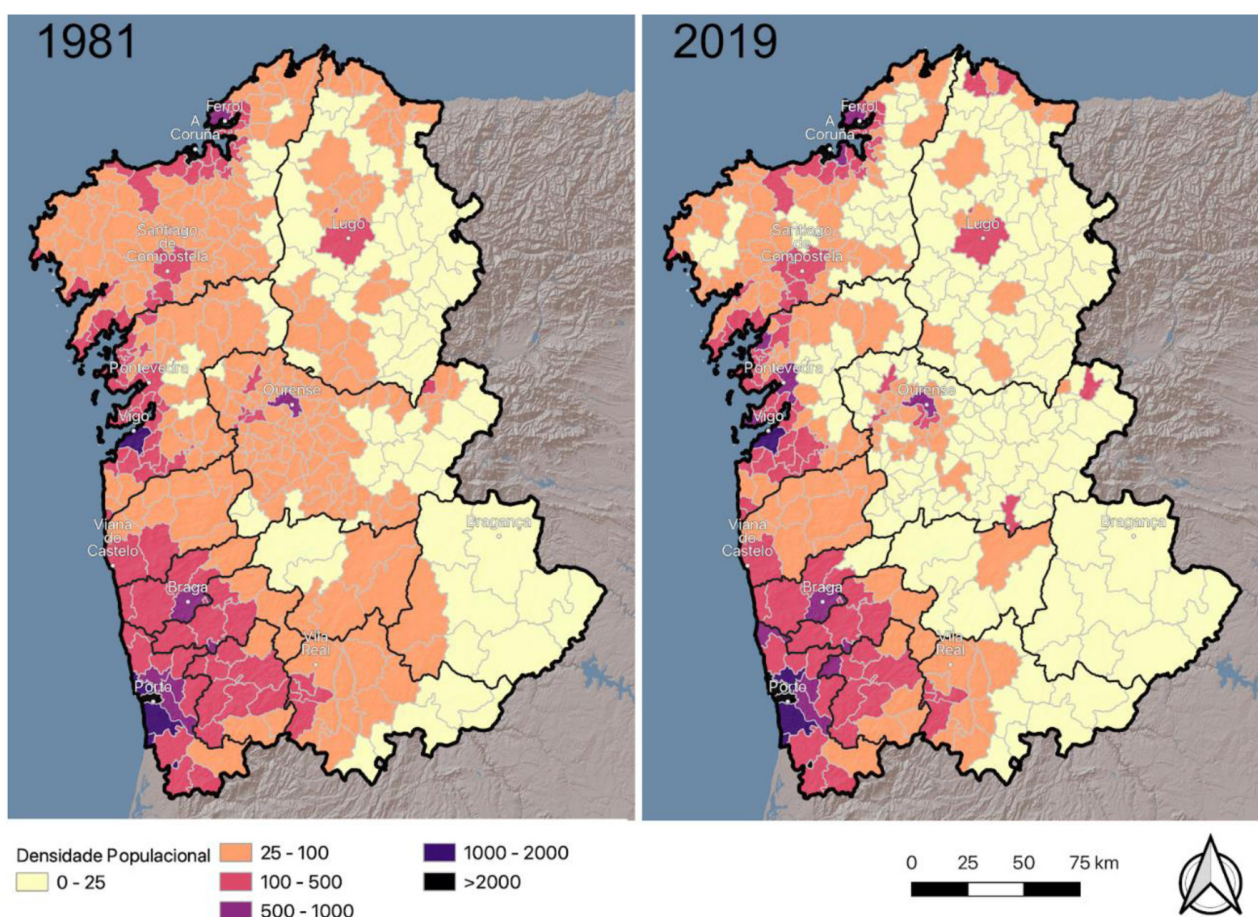


Figura 4.2. Densidade populacional por concelho na Eurorregião em 1981 (esq.) e 2019 (dt.)
 Fonte: Censos da população (INE e IGE), Padrón Municipal de Habitantes (IGE) e Estimativas da população (INE).

Estes territórios, designados na literatura da especialidade por territórios de «baixa densidade», «em perda», «remotos» ou em «encolhimento» (*shrinking*)⁸, têm em comum um conjunto de características que relevam da mesma problemática de (sub)desenvolvimento, nomeadamente: condições naturais adversas, uma população envelhecida e em declínio, um povoamento escasso e disperso, uma localização periférica e uma fraca acessibilidade funcional, uma economia marginal e dependente de atividades de baixo valor acrescentado e/ou das prestações sociais públicas⁹.

E estão em vias de perder a massa crítica demográfica e económica indispensável para assegurar um processo de desenvolvimento sustentável e uma ocupação humana estável, debatendo-se com um conjunto de dinâmicas regressivas e problemas estruturais que comprometem seriamente o seu futuro. Desde logo, o declínio das atividades agrícolas e florestais e a consequente redução do produto e do emprego no sector primário, ou o abandono de terras, a degradação produtiva, a desertificação dos solos e o aumento do risco de incêndio.

Mas também a crescente dificuldade da manutenção dos níveis de acessibilidade territorial às redes de infraestruturas básicas, de equipamentos coletivos e de serviços locais. Ou ainda a prevalência de uma lógica económica extrativa associada aos recursos naturais ou a forte dependência de uma economia residencial, pouco organizada e sem dimensão crítica, baixas de emprego de reduzida dimensão e uma mão-de-obra pouco qualificada.

► 4.1.2. DO CÍRCULO VIRTUOSO DA «METROPOLITANIZAÇÃO» AO CÍRCULO VICIOSO DAS BAIXAS DENSIDADES

As causas destes problemas são seguramente múltiplas e complexas, mas não podem ser dissociadas do modelo económico saído da «(hiper)globalização» que conhecemos nas últimas décadas. Na verdade, o forte incremento da livre circulação de bens, serviços e capitais à escala mundial foi induzida pelas inovações tecnológicas, os progressos dos meios de transporte, o baixo custo da energia, etc., e traduziu-se num forte crescimento da produção e do consumo. Paralelamente, a globalização foi acompanhada de uma outra revolução: a da urbanização. Desde 2007, pela primeira vez na história da humanidade, as cidades, que ocupam apenas 5% da superfície do planeta, acolhem mais pessoas que o resto dos territórios.

⁸ Sobre estes conceitos ver, por exemplo, ESPON (2008). *Shrinking Regions: A Paradigm Shift in Demography and Territorial Development*. Brussels: European Parliament. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004{ }2009/documents/dv/pe408928{ }ex{ }/pe408928{ }ex{ }en.pdf>

⁹ Sobre o conceito de território de baixa densidade ver Bento, R.; Ramos, L.; Azevedo, N.; Barbosa, V (2018). "Territórios de baixa densidade: conceito e aplicação ao caso português". *26th Colloquium of the Commission on the Sustainability of Rural Systems of the International Geographical Union, Santiago de Compostela*.

A dupla revolução da globalização e da urbanização engendrou uma outra revolução, a «aglomeração metropolitana». Deste duplo movimento resulta uma concentração das riquezas nas zonas abertas sobre os fluxos mundiais, isto é, nas grandes cidades e áreas metropolitanas¹⁰. É a lógica de aglomeração que articula globalização e urbanização. Mas esta lógica é estruturalmente desigual na repartição dos benefícios económicos e sociais entre países e, no interior destes, entre as grandes cidades e áreas metropolitanas e os restantes territórios, circundantes ou remotos.

A concentração das riquezas, da população e do emprego no coração das grandes aglomerações metropolitanas resulta, em primeiro lugar, da sua elevada densidade e forte inserção nas redes comerciais globais e na sua atratividade enquanto «ecossistemas de inovação e crescimento», com massa crítica e relações estreitas entre empresas, formação e investigação. Esta dinâmica de «metropolitanização» da economia, designada por «transição territorial» da era pós-industrial, beneficiou não só da forte integração económica e funcional das áreas metropolitanas à escala mundial, mas também das políticas públicas e estratégias territoriais específicas, que potenciaram a atratividade e as dinâmicas de crescimento económico nestas áreas. E gerou um círculo virtuoso alimentado pela aglomeração de pessoas e recursos que, oferecendo melhores oportunidades profissionais, melhores salários ou condições e qualidade de vida, acelerou as migrações internas, acentuou o declínio dos territórios periféricos e as assimetrias em matéria de rendimento e de produto ou mesmo de oportunidades e destino.

A globalização provocou, ainda, uma nova divisão do trabalho, marcada pela ascensão das cadeias globais de valor e pela deslocalização de muitas tarefas de produção para economias emergentes, onde os custos do trabalho são mais baixos. A deslocalização permitiu a manutenção e o reforço dos serviços especializados prestados nas economias europeias, com uma maior participação do valor agregado e do emprego. Mas as vantagens deste novo modelo foram absorvidas pelas áreas urbanas e metropolitanas, enquanto as regiões e os sítios industriais tradicionais mergulharam numa crise profunda e os restantes territórios, mais periféricos ou afastados dos grandes centros urbanos, sofreram um processo de declínio e marginalização crescente.

Esta marginalização atingiu um conjunto vasto e diversificado de territórios que sofreram uma mutação económica desfavorável resultante da globalização e cuja marca principal é a sua condição de «territórios em perda»: perda de população, perda de serviços públicos, perda de empregos, perda de dinamismo, etc. O que acentua as assimetrias e as fraturas territoriais com que se confrontam as suas populações: fratura sanitária; fratura social, fratura económica; fratura digital; etc. Ou até a fratura de oportunidade e de destino, já que as pessoas que nascem e vivem nestes territórios têm menos possibilidades de ascensão social do que os seus concidadãos oriundos ou residentes nas grandes cidades, mesmo quando pertencem ao mesmo grupo social.

¹⁰ Nos países da OCDE, 70% da população vive em áreas urbanas e as 275 metrópoles de mais de 500 mil habitantes reagrupam, só elas, mais de metade da população e dos empregos dos respetivos países.

Não é, pois, de estranhar que as populações dos «territórios em perda», a que alguns chamam a «geografia do descontentamento», revelem um sentimento de abandono e de «exclusão», de ressentimento contra as metrópoles, contra a Europa, contra a globalização, contra a própria história e a modernidade, por quem se consideram esquecidos ou traídos, e exprimam as suas frustrações através de escolhas políticas retrógradas e de rutura.

Mas a fratura territorial crescente entre os «territórios metropolitanos» e os «territórios de baixa densidade» não é, todavia, resultado apenas das causas externas associadas ao modelo económico saído da globalização. Com efeito, o «círculo virtuoso do crescimento metropolitano» tem um reflexo simétrico no chamado «círculo vicioso das baixas densidades» com que se debatem os territórios marginalizados ou excluídos do processo de globalização. A regressão demográfica e o declínio socioeconómico destes territórios são aspetos reveladores da problemática de baixa densidade (de população, de atores, de centros urbanos, de relações, etc.) com que eles se confrontam e são causa e consequência de um círculo vicioso que compromete o seu desenvolvimento (Ver Fig. 4.3).

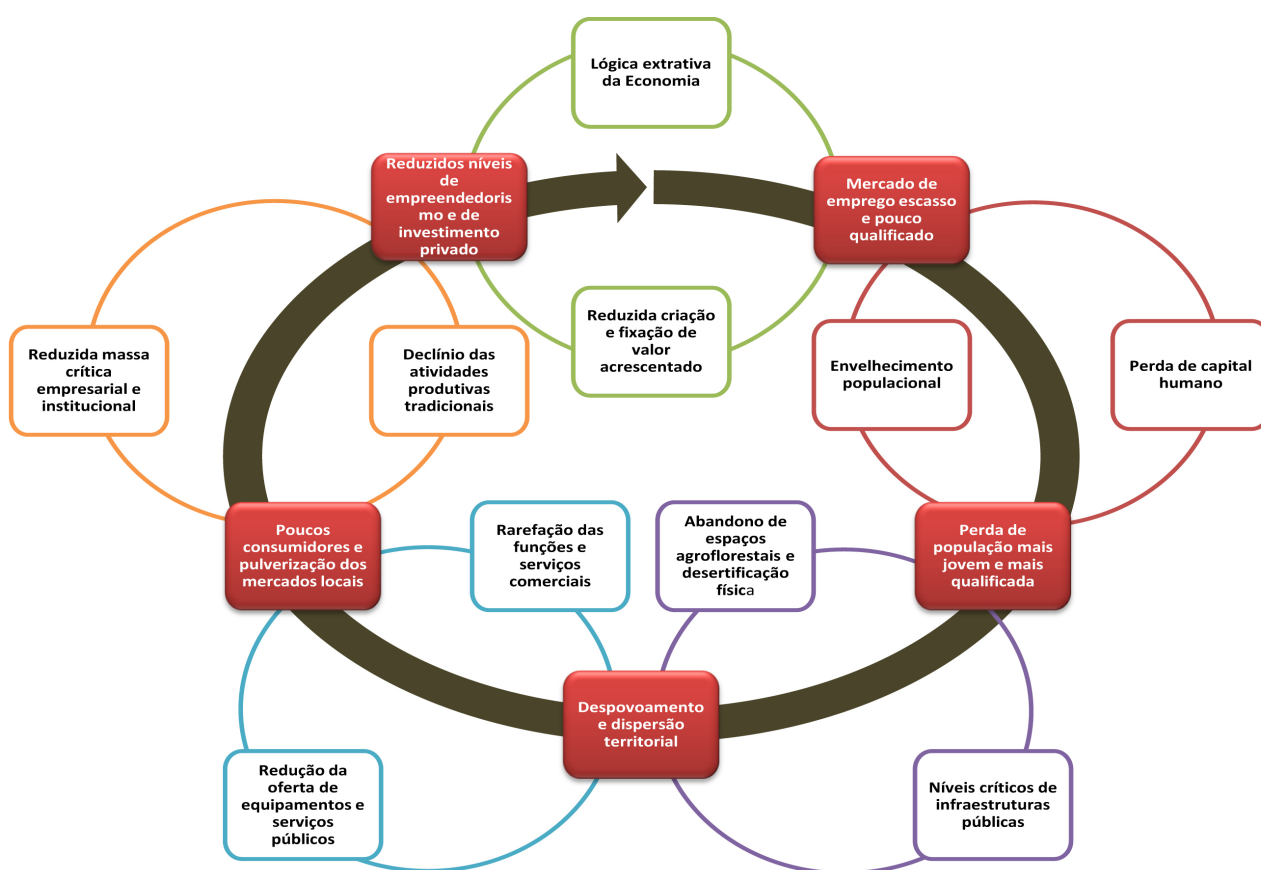


Figura 4.3. O Círculo Vicioso das Baixas Densidades: Estrutura e Dinâmicas.
Fonte: Elaboração própria (Luís Ramos, 2014).

O progressivo esvaziamento e envelhecimento populacionais, conjugados com um povoamento disperso ou disseminado por pequenos aglomerados, fragilizam as dinâmicas económicas locais e comprometem a manutenção das infraestruturas e serviços coletivos. A regressão demográfica, agravada pela perda dos ativos mais jovens e qualificados, determina ainda a contração dos mercados locais de emprego e de consumo. As dinâmicas económicas, a par da segmentação das cadeias de valor e da lógica extrativa dominante, não potenciam a criação e fixação das mais-valias e em particular nas fileiras produtivas tradicionais, mas também nos setores emergentes. E a reduzida capacidade de iniciativa e empreendimento não favorece o investimento em atividades inovadoras que explorem os recursos locais ou as complementaridades com as atividades dominantes. A escassez de oportunidades de emprego, adequadas às expectativas de uma população cada vez mais instruída e qualificada, acelera a emigração e o êxodo rural e, conseqüentemente, as dinâmicas de despovoamento que vão alastrando, num crescendo, pelo território.

Os territórios de baixa densidade estão, pois, sujeitos a um duplo constrangimento, externo e interno, que alimenta, de forma circular, os mecanismos que conduzem ao seu declínio e comprometem o seu futuro. Por um lado, as dinâmicas de aglomeração resultantes da (híper) globalização e da «(híper)metropolitanização» conduzem à sua marginalização, ver mesmo exclusão, na repartição das vantagens e benefícios do crescimento económico mundial. Por outro lado, o círculo vicioso das baixas densidades agrava as fragilidades destes territórios, retirando-lhes a massa crítica demográfica, económica e até institucional necessária para garantir a sua sobrevivência e sustentabilidade. Ora, estas fragilidades têm justificado, em nome da coesão e do desenvolvimento territorial, um conjunto de políticas públicas e de estratégias que visam minimizar os impactos das dinâmicas regressivas e reduzir as desigualdades territoriais, mas que se têm revelados impotentes ou insuficientes para alcançar esses objetivos.



4.2. PORQUE FALHARAM AS POLÍTICAS DE ORDENAMENTO E COESÃO TERRITORIAL?

Os territórios são, por natureza, desiguais e o jogo do mercado, combinado ao jogo das políticas públicas, tende a acentuar as desigualdades espaciais. Segundo Paul Krugman, estas desigualdades podem ser divididas em dois tipos distintos, as da «primeira natureza» e as da «segunda natureza»¹¹.

¹¹ Krugman P. (1993), "First Nature, Second Nature and Metropolitan Location", *Journal of Regional Science*, vol. 33.2, mai, p. 129-144.

As desigualdades da primeira natureza são “exogéneas”, relevam da geografia física e refletem as características dos meios naturais (clima, relevo, paisagem, recursos, acesso marítimo, etc.), ou seja, não podem ser imputadas à ação humana e dificilmente poderão ser completamente superadas. Como escreve David Landes, «a geografia ensina-nos que a natureza, como a vida, é injusta: ela concede desigualmente os seus favores e é muito difícil de reparar essas injustiças¹²». As desigualdades da segunda natureza estão ligadas à geografia humana e resultam das trocas económicas, da divisão do trabalho e da difusão do progresso técnico, isto é, da integração económica e das instituições políticas, que explicam as divergências entre os diferentes países e no interior de cada um deles.

► 4.2.1. DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO AO DESENVOLVIMENTO E COESÃO TERRITORIAL

A constatação das desigualdades naturais e económicas entre os territórios e a assunção de que as mesmas são incompatíveis com os interesses nacionais (defesa, subsistência, etc.), com os princípios democráticos da igualdade de direitos e oportunidades ou, ainda, com um modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável tem levado os Estados a implementar diferentes medidas para favorecer o desenvolvimento dos territórios e promover a coesão territorial.

Mas foi sobretudo a partir da segunda guerra mundial que, no quadro do processo de reconstrução europeia, surgiram as políticas públicas modernas de ordenamento do território, nomeadamente em França, onde o Estado central tomou as rédeas do processo de desenvolvimento do país e desenhou um conjunto de políticas e instrumentos fortemente centralizados, combinando um volume considerável de investimentos públicos em infraestruturas e equipamentos com um conjunto de orientações e incentivos para promover e influenciar os processos de urbanização e de industrialização em curso. O principal objetivo desta nova política pública era o de conjurar o modelo territorial conhecido como «Paris e o deserto francês» e garantir uma repartição equilibrada das pessoas, das empresas, do emprego, da riqueza, por todo o território nacional.

A ambição do equilíbrio territorial, bem como os seus corolários em termos de fundamentos, princípios e objetivos, foi posteriormente declinada na Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada em 1983 pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa. Neste documento assume-se que o ordenamento do território tem por objetivo «assegurar o equilíbrio dos recursos, das atividades e da população no espaço, a fim de preservar de modo sustentável o território como lugar de vida e de atividade.»

¹² Landes D. S. (1998), *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are So Rich and Some So Poor*, New York, W. W. Norton & Company.

E deve-se traduzir em «políticas públicas que visam o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto (...) contendo o crescimento das regiões superpovoadas ou sujeitas a um desenvolvimento demasiado rápido, e encorajar o desenvolvimento das regiões atrasadas e manter ou adaptar as infraestruturas indispensáveis à recuperação económica das regiões em declínio ou ameaçadas por graves problemas de emprego.»

A Comunidade Económica Europeia (CEE), a que Portugal e Espanha aderiram em janeiro de 1986, deu corpo ao desígnio do ordenamento e da coesão territorial, assumindo que as disparidades territoriais e demográficas podem constituir entraves sérios à integração e ao desenvolvimento na Europa. Assim, o Tratado de Roma (1957) evocava já, no seu preâmbulo, a preocupação dos Estados membros em «reforçarem a unidade das suas economias e de assegurar o desenvolvimento harmonioso, reduzindo as disparidades entre as diferentes regiões e o atraso das mais desfavorecidas.» Com esse objetivo foram criados mecanismos de solidariedade sob a forma de dois fundos: o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, (FEOGA, secção «Orientação»). Em 1975, foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e, em 1994, apareceu o Fundo de Coesão, dois instrumentos fundamentais da política regional europeia.

Com o Ato Único Europeu de 1986, a coesão económica e social tornou-se uma competência da CEE e, em 2008, o Tratado de Lisboa introduziu uma terceira dimensão da coesão da União Europeia: a coesão territorial. As três vertentes da coesão recebem apoio através da política de coesão e dos Fundos Estruturais, constituindo a política de coesão a principal política de investimento da União Europeia, apoiando o crescimento económico, a criação de emprego, a competitividade das empresas, o desenvolvimento sustentável e a proteção do ambiente em todos os países europeus.

Desde a adesão dos respetivos países à CEE, a Galiza e o Norte de Portugal acolheram um conjunto de programas e medidas específicas financiadas pelos fundos europeus e cujo objetivo declarado era a melhoria das condições de vida, a promoção do desenvolvimento territorial e a redução das assimetrias regionais. Os investimentos e os apoios públicos canalizados através destes programas, cujos montantes foram muito consideráveis, permitiram a construção de infraestruturas, equipamentos coletivos, áreas de localização empresarial, bem como a atribuição de subsídios diretos ou linhas de crédito destinadas a apoiar a instalação ou realocação de empresas, a criação de emprego, a formação profissional, a criação de sociedades de desenvolvimento regional ou de capital de risco, etc.

Embora abrangendo a maioria dos territórios nacionais, estes programas tiveram uma atenção especial pelos territórios mais frágeis e menos dinâmicos, visando o seu desenvolvimento através da melhoria das condições de vida, da qualificação do seu capital humano ou da valorização económica dos recursos endógenos.

Adicionalmente, os próprios municípios destes territórios implementaram um conjunto diversificado de medidas e apoios complementares como a oferta de solo industrial a preços simbólicos; a redução de impostos e de taxas municipais, a atribuição de subsídios de natalidade, etc. Uma panóplia, portanto, muito ampla e diversificada de políticas, estratégias e instrumentos colocados ao serviço do desenvolvimento e da coesão territorial.

Os impactos destes programas e medidas foram, indiscutivelmente, positivos, gerando ou induzindo transformações nas condições e na qualidade de vida das populações ou nas estruturas e dinâmicas produtivas das regiões. Mas falharam na concretização da sua principal ambição: reduzir as assimetrias regionais e estancar a hemorragia demográfica nos territórios mais frágeis. Com efeito, entre 2001 e 2018 o PIB *per capita* quase duplicou na Galiza, tendo passado de 13373 euros para 23183 euros, e cresceu mais de 50% no Norte de Portugal, tendo passado de 10628,5 euros para 16853,2 euros.

Mas apesar deste crescimento as assimetrias entre os dois lados da fronteira e entre os territórios de baixa densidade do interior e as áreas urbanas e metropolitanas do litoral mantiveram-se. Assim, em 2017, enquanto o PIB per capita da Galiza, expresso em termos de poder de compra, representava 82% da média da UE, a província de Ourense não ia além dos 76% e o da Corunha estava nos 86% da mesma média. Já no Norte de Portugal, o PIB per capita ficava-se pelos 65% da média da UE e as disparidades entre a Área Metropolitana do Porto, com 73%, e o Alto Tâmega, com 49%, eram muito acentuadas. Da mesma forma, desde meados do século passado os territórios do interior perderam mais de metade da sua população, enquanto os territórios do litoral registaram um crescimento considerável. E apesar dos investimentos públicos e dos incentivos às atividades económicas, o despovoamento dos territórios de baixa densidade acentuou-se, degradando as condições de vida das comunidades que aí continuam a resistir e comprometendo seriamente o seu futuro.

► 4.2.2. AS CONTRADIÇÕES E OS PARADOXOS DA (IN)EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS

Uma das principais críticas feitas às políticas de desenvolvimento e coesão territorial é a da prevalência de abordagens que, por economia de meios, se podem designar de infraestruturais. Ainda que muitas vezes de forma implícita, as estratégias utilizadas para travar e inverter a regressão demográfica e o despovoamento dos territórios de baixa densidade tem assentado no pressuposto de que a melhoria das acessibilidades e das condições de vida das populações contribuiriam, decisivamente, para travar o êxodo e relançar o desenvolvimento económico.

Mas, como parece ser cada vez mais evidente, não basta construir estradas, redes de saneamento básico, parques industriais, escolas, piscinas, etc., para sustentar ou até inverter as dinâmicas demográficas regressivas. Os investimentos infraestruturais, embora necessários, não só não melhoram diretamente a competitividade territorial, como não conseguem, só por si, criar as condições indispensáveis à promoção de um qualquer processo de desenvolvimento. O nó górdio é o mesmo de sempre: a falta de dinamismo económico que gere riqueza e emprego que assegure a vida satisfatória a que todos aspiram e à procura da qual muitos decidem abandonar as suas terras em busca de oportunidades nas áreas urbanas do litoral ou do estrangeiro.

Uma segunda crítica remete para a dificuldade demonstrada em criar riqueza e emprego produtivo qualificado a partir dos recursos, ativos e amenidades territoriais. Grosso modo, nas últimas décadas, a maioria das oportunidades de emprego, escassas, mas mesmo assim determinantes, foram geradas pela administração pública e pelas atividades do setor terciário, da economia social ou ainda a construção civil.

Na grande maioria dos municípios os poucos empregos qualificados existentes dependem, quase exclusivamente, das autarquias locais, das escolas, dos hospitais e centros de saúde, dos tribunais e conservatórias, das repartições de finanças ou das delegações dos serviços da administração periférica do Estado. Apesar dos incentivos à instalação de empresas nos territórios mais frágeis, poucos foram os empregos gerados nos setores produtivos e nas atividades económicas ligadas à agricultura, à produção florestal, à indústria agroalimentar ou em setores emergentes como o turismo ou os serviços de base tecnológica de apoio às atividades produtivas e comerciais.

O caráter uniforme e setorial que prevalece nas abordagens e nos instrumentos colocados ao serviço da política de desenvolvimento e coesão territorial não permitem uma adequação plena às especificidades e desafios que se colocam em cada território e comprometem claramente a sua eficácia.

Nos meios académicos, várias “teses” têm sido enunciadas para explicitar as causas da pouca eficácia e do relativo fracasso das políticas de coesão territorial no combate à regressão demográfica e o ao despovoamento dos territórios de baixa densidade. A tese do “abandono político” a que têm sido votados estes territórios durante décadas é uma tese recorrente e invoca a insuficiência dos meios mobilizados pelo Estado para resolver os problemas infraestruturais históricos com que estes se debatem, nomeadamente o encravamento e o isolamento geográfico ou a falta de infraestruturas e equipamentos públicos.

Ao contrário do que tem acontecido com as áreas urbanas e metropolitanas do litoral, destinatárias e beneficiárias da maioria das políticas e dos investimentos públicos e que tem contribuído para as transformar em ilhas de prosperidade e de modernidade, os restantes territórios são reduzidos a espaços intersticiais e marginais.

A tese da “lógica extrativa” que prevalece nas principais atividades produtivas é muitas vezes utilizada como justificação para os problemas destes territórios e o insucesso das intervenções, remetendo para a natureza das atividades económicas predominantes que exploram recursos ou amenidades naturais (água, energia, minerais, paisagem, agricultura, floresta, turismo, etc.) e geram o grosso das mais valias fora destes territórios, subtraindo a riqueza e o emprego qualificado indispensável ao seu desenvolvimento. Um processo que resulta da incapacidade dos diferentes espaços territoriais e dos seus agentes económicos em reter uma parte significativa do valor acrescentado potencial dos seus recursos e produções.

A tese da insuficiente “massa crítica” (demográfica, empresarial, urbana, etc.) que remete não só para a diminuta capacidade de iniciativa e de empreendimento privados, mas também para a segmentação e atomização institucional e a reduzida capacidade de articulação dos múltiplos interesses territoriais. Uma fragilidade que alimenta o “centralismo endémico” que marca a ação do Estado e da administração pública, e remete para o carácter paternalista, setorial e descendente (*top-down*) das políticas públicas e para as abordagens tecnocráticas e normativas que prevalecem na implementação dos programas de desenvolvimento territorial.

Todas estas teses têm, seguramente, um fundo de verdade e ajudam a explicar as dinâmicas e os processos que são por natureza complexos e multiformes. Evocam, por um lado, os principais estrangulamentos do processo de desenvolvimento socioeconómico dos territórios marginalizados pela globalização e denunciam, por outro lado, as ambiguidades e as contradições em que estão mergulhadas as políticas públicas territoriais. Os investimentos e os apoios públicos, reclamados durante décadas, foram amiúde considerados tardios e insuficientes para suprir as carências infraestruturais e dinamizar as atividades económicas, muito embora as verbas canalizadas para estes territórios nas últimas três décadas tenham sido substanciais e até, comparativamente, em termos per capita, mais elevados do que noutras zonas mais desenvolvidas.

As principais atividades produtivas mobilizam abundantemente os recursos territoriais, mas mantêm com o território “relações de compromisso” frágeis e assimétricas e criam e fixam localmente pouco valor e emprego. As estruturas empresariais e institucionais são dispersas e incipientes, o que compromete não só os níveis de eficiência coletiva, mas também de competitividade territorial. E, finalmente, a eficácia das políticas e dos instrumentos de desenvolvimento territorial parece ter sido comprometida pelos défices de integração e coordenação e, sobretudo, pela natureza e âmbito das abordagens e das estratégias adotadas.



4.3. REPENSAR AS POLÍTICAS E AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O relativo fracasso das políticas e estratégias na redução das assimetrias regionais e na promoção do desenvolvimento dos territórios mais frágeis e periféricos, a par das oportunidades e desafios suscitados pelas transformações sociais, económicas e tecnológicas em curso (transição territorial, transição climática, transição digital, etc.), e que a pandemia da Covid-19 renovou e acelerou, convocam-nos a revisitar e a repensar não só a sua natureza e conteúdo, mas também as dimensões e os objetivos do próprio paradigma de coesão territorial.

► 4.3.1. UM NOVO PARADIGMA DE COESÃO TERRITORIAL FOCADO NO BEM-ESTAR DAS POPULAÇÕES

A noção de coesão territorial tem sido associada, ainda que de forma implícita, ao princípio da igualdade territorial. Mas esta associação suscita inúmeros equívocos e interrogações. Primeiro, a ideia de igualdade centra-se mais na exigência de meios do que na obrigação de resultados, enquanto as populações esperam progressos tangíveis e perenes nas suas vidas quotidianas. Em seguida, porque a igualdade não permite tomar em consideração a diversidade territorial, ignorando ou desvalorizando muitas vezes as suas características próprias e as especificidades dos seus recursos, dos seus problemas e das suas necessidades. Finalmente, porque a ilusão da igualdade alimenta o ressentimento e a decepção dos cidadãos face às promessas não cumpridas: a igualdade perfeita não sendo possível, a sua promoção é percebida como um efeito de anúncio que esconde um sentimento de abandono e marginalização, infelizmente bem real.

Na nossa perspetiva, o paradigma da coesão territorial deve focar-se no objetivo do bem-estar social, económico e ambiental das populações, mantendo a finalidade de reduzir as assimetrias territoriais, mas evitando alimentar o mito de uma impraticável igualdade territorial. As políticas públicas de coesão territorial devem visar o desenvolvimento harmonioso de todos os territórios e permitir que os seus habitantes retirem os maiores benefícios possíveis das características e potencialidades específicas de cada um deles. O que pressupõe, também, o reforço da cooperação e da solidariedade territorial, dimensões intrínsecas à própria noção de coesão: solidariedade entre os territórios mais ricos e dinâmicos e os territórios mais frágeis e periféricos.

E, contrariamente a algumas representações e narrativas políticas, estes últimos não são um encargo ou um fardo para os respetivos países ou até para a UE, mas antes uma oportunidade e um ativo para o seu desenvolvimento sustentável. Estes territórios contribuem para o bem-estar e a prosperidade nacional e europeia, produzindo alimentos e matérias primas, amenidades e serviços ambientais, e são fundamentais nos processos de transição energética e climática.

Um novo paradigma de coesão territorial significa também novas políticas públicas e novas estratégias de desenvolvimento territorial. Estas políticas e estratégias devem ser, em primeiro lugar, persistentes, complexas e integradas, centradas nas pessoas e no objetivo de lhes proporcionar um nível de bem-estar comparável ao das áreas urbanas e metropolitanas. Mas a concretização do objetivo do bem-estar individual e coletivo está estreitamente associada ao objetivo de melhoria da competitividade dos territórios, fundamental para desbloquear o seu potencial de crescimento, isto é, de geração de riqueza e emprego.

Em segundo lugar, devem reconhecer a diversidade de desafios e oportunidades dos diferentes tipos de territórios, evitando abordagens normativas e uniformes, incompatíveis com a multiplicidade dos recursos e potencialidades, dos problemas e das necessidades territoriais. Em terceiro lugar, devem preparar estes territórios para enfrentar os desafios associados às transições «climática», «digital» e «territorial» em curso, aumentando a produtividade e o valor acrescentado gerado, facilitando a transição para uma economia neutra em termos de clima. Em conclusão, as políticas e as estratégias devem apostar no reforço das vantagens competitivas dos territórios, em investimentos integrados e pertinentes, na prestação de serviços adaptados às necessidades dos diferentes tipos de territórios, privilegiando uma abordagem baseada em parcerias que robusteçam as competências territoriais e incentivem a participação dos atores locais.

► 4.3.2. POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS ADAPTADAS À PROBLEMÁTICA DA ECONOMIA DE BAIXA DENSIDADE

A eficácia das estratégias de desenvolvimento territorial depende, em larga medida, da sua orientação e foco no crescimento de longo prazo das economias de baixa densidade. As especificidades destes territórios e as fragilidades do seu tecido produtivo e dos mercados onde estão inseridos, exigem a concentração do investimento em capital humano, inovação e valorização económica de recursos, ativos e vantagens competitivas que permitam criar e fixar valor acrescentado. Os investimentos públicos devem reger-se por critérios objetivos de impacto socioeconómico e de retorno positivo para as comunidades e os territórios.

Os poderes públicos têm um papel fundamental na correção ou mitigação das falhas de mercado, seja devido a informações incompletas, externalidades negativas, concorrência insuficiente ou falta de fornecimento de bens públicos, para garantir a melhoria do bem-estar das populações. Como devem apoiar as iniciativas e os projetos sociais, a mobilização e a responsabilização de uma ampla gama de atores - públicos, privados e do terceiro setor -, a promoção da cooperação interinstitucional e a implementação de mecanismos de governança multinível.

As políticas e as estratégias de desenvolvimento territorial não podem ser uniformes porque os territórios a que se destinam também não são homogêneos. Importa, pois, que a sua formulação e implementação tenha em conta a diversidade e as especificidades de cada território.

Um primeiro aspeto a considerar é o facto das economias dos territórios de baixa densidade serem distintas das economias urbanas, pelo menos em três dimensões essenciais: a distância física aos mercados e os custos associados em termos de transportes e conectividade; a relevância da competitividade em territórios em que os mercados locais são diminutos e o tecido produtivo é incipiente e altamente especializado; as oportunidades económicas locais são moldadas pelos recursos naturais e as condições geográficas. Um segundo aspeto remete para as diferenças substanciais que existem entre os territórios próximos e os territórios remotos relativamente às cidades e áreas metropolitanas.

Os primeiros mantêm relações e ligações fortes com as áreas urbanas, nomeadamente fluxos constantes de pessoas e bens, prestação de serviços coletivos ou ambientais, transações económicas e imateriais. Estes territórios podem beneficiar das oportunidades resultantes da sua localização e características geográficas, em particular o potencial para atrair famílias de rendimentos mais elevados em busca de melhor qualidade de vida, boa acessibilidade a serviços avançados e culturais e de uma eficiente rede e serviço de transportes coletivos.

Quanto aos territórios remotos, as interações com as áreas urbanas são limitadas e pouco frequentes e ocorrem através das trocas de bens e serviços. Estes territórios beneficiam das oportunidades resultantes dos ativos e recursos naturais de que dispõem, dos fatores de atratividade para empresas e pessoas que procuram ambientes singulares. Mas têm também alguns desafios pela frente como a forte vulnerabilidade das suas atividades e economias a choques externos, a conectividade limitada e a fraca acessibilidade aos centros económicos e de decisão ou ainda os elevados custos dos serviços e dos transportes.

A renovação das políticas e estratégias de desenvolvimento territorial passa também por uma maior atenção às oportunidades e desafios com que se deparam os territórios de baixa densidade face às megatendências sociais, económicas, tecnológicas e ambientais em curso. Desde logo, a atração e fixação de novos residentes, oriundos não só das grandes cidades e áreas metropolitanas, mas também dos fluxos migratórios de outros países, indispensável para o rejuvenescimento demográfico e o relançamento económico.

Em seguida, o seu posicionamento e inserção numa economia cada vez mais globalizada e competitiva, através da especialização e da mobilização das suas vantagens absolutas e comparativas, da produção de bens e serviços transacionáveis integradas em cadeias de valor globais, da inovação e da capacitação dos recursos humanos, da atração de investimento externo e do reforço das ligações entre start-ups locais e PME de modo a criar valor acrescentado e emprego qualificado. Ou ainda no fornecimento aos países emergentes de matérias-primas, alimentos e serviços técnicos e a experiência tecnológicas para aumentar a produtividade agrícola, produzir energia e administrar os recursos terrestres e hídricos de um modo mais sustentável.

Do mesmo modo, estes territórios podem aproveitar as oportunidades suscitadas pela transição digital e energética, através de investimentos e tecnologias associadas às energias renováveis e a economia circular, a digitalização, incluindo a automação e a inteligência artificial, a produção descentralizada de energia, a computação na nuvem, a Internet das coisas e as nanotecnologias, as quais abrirão novas possibilidades de produção e de acesso a bens e serviços, em todos os domínios, e até possibilidades e escolhas sobre onde as pessoas vivem e trabalham.

No entanto, sem as estratégias e os incentivos adequados, os territórios de baixa densidade poderão passar ao lado de todas estas oportunidades e perder os benefícios da revolução tecnológica, perdendo, assim, a possibilidade de reduzir as suas desigualdades. Uma condição indispensável para o sucesso num novo mundo digital é o acesso à banda larga de alta qualidade que permita o uso de internet em serviços digitais. Mas a capacitação do capital humano também será necessária para impulsionar a inovação e a adaptação contínua às mudanças de trabalho e tecnologia.

Em suma, as políticas de desenvolvimento territorial devem focar-se na melhoria do bem-estar das populações, na compreensão das dinâmicas de crescimento das economias de baixa densidade (distância aos mercados, papel do setor transacionável e vantagens absolutas); conceber e implementar instrumentos e mecanismos específicos (investimentos, abordagem das falhas do mercado e apoio à inovação social) e na promoção de uma abordagem multissetorial que envolva entidades públicas, o setor privado e organizações não governamentais.

A análise das tendências contemporâneas das economias dos territórios de baixa densidade sugere três domínios de ação prioritárias. A primeira remete para o aumento da produtividade e a promoção da competitividade no contexto das cadeias de valor globais e da digitalização. O que pressupõe a atribuição de incentivos e a criação de mecanismos que apoiem estes territórios a identificar os seus ativos exclusivos e a reduzir eventuais estrangulamentos.

A segunda remete para a problemática do esvaziamento e envelhecimento da população e o modo de lidar com o círculo regressivo do despovoamento. O que pressupõe garantir equidade no acesso a bens e serviços fundamentais, aproveitar as oportunidades económicas associadas ao envelhecimento da população e reforçar a atratividade territorial através da valorização das amenidades e padrões de qualidade de vida. A terceira remete para o incentivo e o apoio às comunidades territoriais (famílias, empresas, entidades, etc.) na mudança para uma economia neutra em carbono. O que pressupõe alterações dos comportamentos e práticas sustentáveis de uso da terra, investimento em energia renovável e apoio proativo para regiões afetadas pela reestruturação económica.



4.4.

ALGUNS CONTRIBUTOS PARA UMA AGENDA ESTRATÉGICA DOS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE DA EURORREGIÃO GALIZA-NORTE DE PORTUGAL

A reversão do círculo vicioso das baixas densidades que afeta uma parte substancial do interior da Euroregião Galiza-Norte de Portugal reclama uma agenda estratégica de desenvolvimento territorial que promova um crescimento verde, inteligente, sustentável e inclusivo e que não encare estes territórios como um fardo para os respetivos países, mas antes como uma oportunidade para o seu desenvolvimento equilibrado. A concretização desta agenda estratégica exige, naturalmente, uma vontade política firme dos governos e das administrações locais e regionais, os quais deverão definir o seu âmbito territorial (transfronteiriço, regional, intermunicipal, etc.) e a ambição e os objetivos que lhe deverão estar subjacentes. E exige um exercício técnico de suporte, devidamente circunstanciado e fundamentado, capaz de traçar um diagnóstico pertinente e aprofundado das forças e fraqueza destes territórios, de identificar os principais desafios que têm pela frente, de desenhar uma visão e uma estratégia partilhadas, de enunciar as prioridades de intervenção e as medidas, as ações e os projetos a implementar que deverão dar corpo à estratégia e ao desígnio preconizados.

No entanto, é possível, desde já, enunciar, a partir de outras abordagens e experiências conhecidas, e em jeito de contributo, algumas considerações e sugestões de propostas a contemplar na definição dos desafios, da visão, das suas prioridades estratégicas e respetivos domínios de intervenção de uma eventual Agenda Estratégica dos territórios de baixa densidade da Euroregião Galiza-Norte de Portugal.

► 4.4.1. TERRITÓRIOS VIVOS, SUSTENTÁVEIS, COMPETITIVOS, CONECTADOS E EM REDE

A construção de uma visão estratégica coerente e consequente para os territórios de baixa densidade da Euroregião deve procurar soluções para os problemas considerados críticos para o seu desenvolvimento, enunciando os desafios futuros aos quais importa responder potenciando forças, superando fraquezas, contrariando ameaças e agarrando oportunidades.

O primeiro desses desafios é, sem dúvida alguma, o desafio de conter o processo de regressão demográfica (envelhecimento e despovoamento) e minimizar os seus impactos territoriais, sociais e económicos. O que implica criar condições para a atração/fixação de população, em particular a mais jovem e qualificada, assegurar a igualdade de oportunidades no acesso a bens e serviços públicos fundamentais e a equidade territorial para os agentes económicos em matéria de externalidades e custos de contexto, qualificar o sistema urbano e territorial, reforçando a atratividade, a massa crítica e a capacidade de polarização funcional dos centros urbanos.

O segundo desafio consiste em alargar e robustecer a base territorial da competitividade e do crescimento inteligente e verde. O que implica a qualificação dos recursos humanos, o reforço dos sistemas de inovação regionais, a valorização de recursos endógenos, ativos estratégicos e competências territoriais, garantir uma maior e melhor inserção nas fileiras produtivas e nas cadeias de valor ou nos circuitos curtos e na economia circular, promover o empreendedorismo e a inovação social e tecnológica, estimular as exportações e a internacionalização.

O terceiro desafio consiste em garantir a sustentabilidade ambiental do território e a participação ativa no combate às alterações climáticas, através do uso eficiente dos recursos naturais, da preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, da descarbonização e da transição energética e da adaptação/mitigação dos impactos e riscos naturais associados aos incêndios rurais, à desertificação e aos eventos climáticos extremos (seca e inundações).

O quarto desafio consiste em valorizar o posicionamento geoestratégico destes territórios no contexto da Macrorregião do Sudoeste Europeu, completando e densificando as redes de conexão física e digital, assegurando a sua integração na rede transeuropeia de transportes, reforçando a permeabilidade e a acessibilidade e a mobilidade interna, qualificando os *hubs* logísticos e promovendo a cobertura adequada e a universalização do acesso à banda larga.

Finalmente, o quinto desafio consiste em combater e superar a fragmentação e o minifúndio institucional, dinamizando as parcerias e a cooperação territorial, incentivando a cultura e as práticas do trabalho em rede, fomentando a construção de consensos multisectoriais e multiterritoriais alargados que minimizem os efeitos da atomização dos atores e potenciem as lógicas de eficiência coletiva e a qualificação da governança territorial multinível.

Para enfrentar e vencer estes desafios com que se debatem os territórios de baixa densidade da Eurorregião importa delinear uma estratégia que tenha na mira um cenário de desenvolvimento possível e desejável num horizonte temporal aceitável de 10 anos (2030). Este cenário deve traduzir, de alguma maneira, uma visão estratégica que, sem ignorar o seu passado e presente, os seus recursos e capacidades, ajude a definir um desígnio e a traçar um caminho para a alcançar. E, na nossa perspetiva, essa visão pode ser a de transformar estes territórios em territórios vivos, sustentáveis, competitivos, conectados e em rede:

- Territórios vivos, capazes de conter e reverter as dinâmicas demográficas regressivas e minimizar os seus impactos, garantindo igualdade de oportunidades e equidade territorial em termos de qualidade de vida e bem-estar (e destino) para toda a população;
- Territórios sustentáveis, capazes de preservar os seus recursos naturais e ecossistemas e de participar ativamente no combate às alterações climáticas e implementar estratégias adequadas de adaptação/mitigação aos seus impactos e riscos;
- Territórios competitivos, capazes de valorizar os seus recursos, ativos e competências territoriais no quadro de uma concorrência global e aberta, inovadores e empreendedores, criando e fixando valor acrescentado e emprego qualificado.
- Territórios conectados, capazes de valorizar o seu posicionamento geoestratégico no contexto transfronteiriço e ibérico, densificando as redes de conexão física e digital e reforçando a acessibilidade e a mobilidade internas e externa;
- Territórios em rede, capazes de promover parcerias institucionais e mecanismos de cooperação territorial alargada, de incrementar os níveis de eficiência coletiva e de assegurar uma governança territorial multinível, estruturada e efetiva.

A operacionalização desta visão pressupõe a sua declinação num conjunto de eixos estratégicos e domínios de intervenção, em torno dos quais devem ser agregadas as medidas, as ações e os projetos considerados indispensáveis para a sua concretização. Ora, tendo em conta os problemas e os desafios já identificados para estes territórios, bem como as prioridades estratégicas fixadas na visão que acabamos de esboçar, sugerimos que sejam privilegiados os quatro eixos temáticos seguintes: um maior compromisso da economia com os territórios; a transição climática como oportunidade para o desenvolvimento territorial; a igualdade de oportunidades e equidade territorial; um território em rede para uma maior eficiência coletiva.

► 4.4.2. UMA ECONOMIA MAIS COMPROMETIDA COM OS TERRITÓRIOS

Um primeiro eixo temático/estratégico a considerar é o do reforço do compromisso da economia com o território. O que está em causa é assegurar que as atividades produtivas e económicas que exploram os recursos naturais e os ativos territoriais geram e retêm nestes mesmos territórios uma parte considerável do valor acrescentado e do emprego potencial, rompendo com a lógica extrativa que prevalece em muitas atividades e setores.

Com efeito, os territórios de baixa densidade da Euroregião Galiza-Norte de Portugal têm recursos próprios que são necessários e relevantes para o crescimento económico e que devem ser valorizados e capitalizados em favor do seu desenvolvimento sustentável: água, produtos minerais, paisagem, biodiversidade, energia, agricultura, floresta, recursos humanos, instituições de ensino superior, centros de investigação, capacidades empresariais, saberes e competências específicas, etc. A valorização destes recursos tem de estimular uma maior interação e compromisso das atividades económicas com os territórios, isto é, garantir a fixação de uma parte significativa das mais valias e empregos gerados onde os recursos são extraídos e não, como tem acontecido, nos locais onde estão instaladas as unidades transformadoras ou as sedes sociais das empresas.

O reforço deste compromisso passa por uma aposta na modernização e o desenvolvimento das atividades e setores tradicionais, como a agricultura e a floresta, as indústrias agroalimentares ou o turismo. Em concreto, importa colocar saberes e experiências acumuladas ao serviço da competitividade territorial, combinando as competências locais com a capacidade empresarial de organizar os meios de produção para reforçar a posição das empresas locais nas fileiras produtivas e na geração e retenção de mais valias, conquistar novos nichos de mercado nas economias distantes ou de proximidade (circuitos curtos), exportando produtos, bens e serviços “transacionáveis” de maior valor acrescentado.

E explorando as sinergias e complementaridades das atividades produtivas com as atividades prestadoras de serviços (ambientais, turísticos, saúde, lazer, etc.) ou valorizando novos recursos, ativos e “amenidades” territoriais (a história e a cultura locais, a paisagem e gastronomia, etc.) e potenciando eficazmente as vantagens comparativas locais para consolidar a sua inserção nas dinâmicas competitivas globais.

A concretização desta aposta estratégica poderá passar por um conjunto muito diversificado de programas, medidas, ações e projetos, a identificar e a selecionar no âmbito de um exercício de análise e avaliação circunstanciado e rigoroso. No entanto, e quaisquer que sejam as opções que venham a ser feitas, julgamos que alguns de domínios de intervenção são incontornáveis e merecem, a título de contributo, algumas referências e sugestões.

Como, por exemplo, um programa de estruturação do(s) cluster(s) agroalimentar(es) que agregue as principais atividades e produtos (pecuária, produtos lácteos, azeite, frutos secos, enchidos, etc.) e vise a criação e a fixação de valor no território, cobrindo áreas tão diversas como: a certificação e o controle de qualidade; a organização comercial e o marketing; a investigação e a I&D; a adoção de novas práticas e processos de fabrico; a (re)criação dos produtos tradicionais ou de novos produtos e novas utilizações.

Ou de um programa de intervenção integrado para a fileira florestal que tome em consideração a multifuncionalidade deste recurso, da produção de madeira à captação de carbono, das atividades silvícolas complementares (micologia, plantas e extratos naturais, etc.) à proteção e prevenção do risco de incêndio.

Do mesmo modo, um programas de qualificação e estruturação dos recursos e produtos turísticos, através da organização, coordenação e articulação em rede da oferta turística, da criação de um cluster ou aglomerado de agentes do turismo regional, da criação de um observatório regional do turismo, da aposta no capital turístico e patrimonial diferencial destes territórios com a criação de redes de equipamentos, do reforço da atratividade em domínios como o ecoturismo, o turismo de natureza, o turismo ativo; organizar e promover eventos culturais de referência, desenvolver o turismo gastronómico, criar um plano de comunicação e marketing homogêneo e ambicioso que consolide e valorize a marca coletiva.

Mas o reforço do compromisso da economia com o território passa também pela atratividade territorial, ou seja, pela capacidade destes territórios em atrair iniciativas, talentos, competências, investimentos, empresas, residentes, etc. Esta atração reclama uma abordagem proativa e integrada, assente numa política de marketing consequente e na adoção de uma «marca» que garanta autenticidade e identidade que permita a sua diferenciação num mercado globalizado. Uma das principais apostas a contemplar neste domínio deve ser a implementação de um programa de atração e acolhimento empresarial, orientado para a captação de IDE, mas também de investimentos e de capacidades empresariais, articulando de forma supramunicipal uma estratégia de comunicação das oportunidades e vantagens associadas à localização de empresas e atividades no território.

Uma outra aposta deve ser a criação de uma «marca» territorial e de uma estratégia de marketing integrada para os territórios de baixa densidade da Euroregião Galiza-Norte de Portugal, dirigida aos diferentes públicos e à atração de talentos e capitais. Uma implementação bem-sucedida requer a criação e a gestão de uma marca regional numa lógica de «*place branding*» capaz de identificar e comunicar a identidade, os valores e os recursos das pessoas, locais e produtos. Finalmente, a aposta na criação de um programa atração e fixação de novos residentes, através da dinamização do mercado de 2^o habitação, da criação de residências artísticas ou da instalação de centros de competências associados à economia digital e da criação de condições para a fixação de trabalhadores sazonais/migrantes.

A promoção de uma cultura de empreendedorismo e de inovação é fundamental para melhorar a produtividade das empresas, criar valor acrescentado, alavancar novos negócios e conquistar novos mercados e, portanto, para reforçar o compromisso da economia com os territórios.

Estes territórios têm de criar e inovar nos produtos, nos processos, nos fluxos, na comunicação, na gestão, no marketing e na comercialização. Para isso é necessário fomentar e aprofundar a cooperação das instituições de ensino superior com o tecido empresarial e os agentes socioeconómicos, criando redes de captação e de difusão de informação, desenvolvendo projetos específicos de inovação produtiva, instalando centros tecnológicos e de transferência de tecnologia, aproveitando as dinâmicas e transformações associadas à digitalização da economia, etc.

O que implica identificar e selecionar os «nichos» associados às atividades produtoras de bens transacionáveis com maior potencial de valorização e a criação de redes especializadas de agentes empresariais e públicos. Os desafios são inúmeros e exigem intervenções consequentes na intensificação das relações dos jovens com as empresas, estimulando a obtenção de qualificações específicas, no acesso à informação sobre oportunidades e mercados, na formação profissional, conferindo capacidades e saber-fazer para a criação de novos negócios, no suporte a projetos de risco mais elevado ou ainda na instalação de centros de racionalidade para a promoção de novas iniciativas, empresas e negócios.

Uma das apostas a privilegiar neste domínio é a elaboração e implementação de uma Estratégia Territorial de Inovação para a Especialização Inteligente (IIS3) cujo principal objetivo será o selecionar um conjunto limitado de setores e/ou atividades («nichos») onde estes territórios têm vantagens competitivas - localização, recursos naturais, capital humano, conectividade, etc. – capazes de gerar novas oportunidades de negócios e de mercado num contexto de forte concorrência global. O que implica priorizar os investimentos, apoiar a inovação baseada na tecnologia e na prática e assegurar o envolvimento das empresas e unidades de I&D das instituições de ensino superior presentes no território (IPB, UTAD, UV, USC, UC, etc.).

Uma outra aposta remete para a criação de um «ecossistema de empreendedorismo» que potencie a criação ou atração de novas empresas, através de estruturas de incubação, espaços de *coworking*, aceleradores de empresas, e o desenvolvimento de iniciativas de capacitação, de *networking*, de acompanhamento e de divulgação/disseminação de projetos e iniciativas. Ou ainda a aposta num programa de digitalização da economia que permita às empresas, agentes económicos e populações destes territórios uma plena inserção nos mercados digitais, no recurso ao teletrabalho ou ainda na utilização de novas ferramentas e tecnologias produtivas.

Finalmente, um maior compromisso da economia com os territórios passa, também, pela formação e qualificação dos recursos humanos, alinhando-as com as necessidades crescentes das empresas em matéria de competências comerciais, tecnológicas e de marketing e gestão.

A valorização do capital humano deverá contribuir para o estabelecimento de um ecossistema empresarial mais amigo do empreendedorismo e da inovação, o aumento da taxa de atividade no mercado de trabalho, particularmente nos grupos mais qualificados, o crescimento dos indicadores de produtividade e a melhoria da formação dos recursos humanos. Uma das apostas a privilegiar neste domínio é a da elaboração e implementação de pactos territoriais para a empregabilidade, que permitam identificar as necessidades locais e regionais das empresas em matéria de competências e qualificações e quantificar e classificar os recursos disponíveis.

Uma outra aposta poderá ser a da criação de redes supramunicipais de centros de recursos de suporte ao empreendedorismo local e o lançamento de um programa de apoio à criação de empresas. Ou ainda, a criação de uma rede regional de mediadores de desenvolvimento local nas atividades e profissões artesanais. E, finalmente, a aposta na criação de uma rede regional para a formação e qualificação profissional (agregando empresas, centros de formação e administração pública) que dinamize programas e ações à medida, incluindo formação ao longo da vida e requalificação profissional de ativos, estágios orientados nas empresas e ações de *coaching* e *mentoring*.

► 4.4.3. A TRANSIÇÃO CLIMÁTICA COMO OPORTUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Um segundo eixo temático/estratégico a considerar é o da transição climática como oportunidade para o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade da Euroregião. Trata-se de alinhar os objetivos e as apostas de desenvolvimento preconizados para estes territórios com as prioridades do combate às alterações climáticas, nomeadamente a preservação da biodiversidade, o uso eficiente dos recursos naturais, a promoção uma economia de baixo carbono e a progressiva descarbonização, a produção de energias limpas e a redução do consumo de combustíveis fósseis, a implementação de estratégias adequadas de adaptação/mitigação dos impactos e riscos naturais e climáticos.

Acresce que estes territórios são fundamentais para uma transição «justa» e «equilibrada» para uma economia neutra em carbono, pelos recursos que disponibilizam, por exemplo, na produção de energia elétrica verde, no fornecimento de serviços ambientais associados à biodiversidade, aos recursos hídricos, etc.

E podem tirar partido das oportunidades geradas por esta transição, nomeadamente a função de sumidouros naturais de carbono atribuída às zonas florestais ou húmidas, a exploração de recursos minerais para as novas tecnologias de energia limpa, ou ainda a valorização de recursos, produtos e resíduos no quadro da economia circular e de bioeconomia.

O aproveitamento das oportunidades associadas à transição climática passa pela aposta nas energias renováveis e na descarbonização da economia e das atividades residenciais, pela implementação de planos de adaptação/mitigação às alterações climáticas. As apostas de intervenção deverão recair em áreas chave como a regeneração e a revitalização urbana, os modos de transportes e os padrões de mobilidade, o ordenamento digital do território (o teletrabalho, a telemedicina, etc.), a produção de energias renováveis (eólica, solar, biomassa), os modelos e práticas de desenvolvimento económico sustentável (valorização dos recursos naturais, produção de ecomateriais, economia circular, etc.), o planeamento, a construção e a gestão eficiente das redes de equipamentos públicos (localização, performance energética, diversificação dos usos para um mesmo edifício, etc.) ou ainda o planeamento urbano sustentável, incluindo a definição de zonas prioritárias de expansão a partir de indicadores de uso eficiente do solo ou a redução da pegada de carbono associada à dispersão urbana.

Uma das apostas a prosseguir neste domínio é a do incentivo à produção de energias limpas (eólica, solar, biomassa) através da identificação e avaliação dos recursos e do potencial territorial, bem como da viabilidade dos projetos de exploração e do apoio à atração de iniciativas, investimentos, apoios e parcerias para a sua concretização. Ou ainda a aposta na promoção da requalificação urbanística e da revitalização económica dos centros urbanos recorrendo à utilização de materiais locais e técnicas tradicionais, numa lógica de preservação dos recursos e da valorização económica local do setor e das atividades da construção.

Uma outra aposta remete para a implementação de planos e medidas de mobilidade sustentável, nomeadamente modos suaves (ciclovias e corredores mistos), viagens partilhadas ou transportes dedicados para os principais polos geradores de viagens (escolas, unidades de saúde, empresas), transportes a pedido e incentivo às frotas eficientes. Finalmente, a aposta na promoção do objetivo zero desperdício, incentivando iniciativas que visem «fazer dos resíduos de hoje os materiais de amanhã», através do desenvolvimento da economia circular e do apoio a projetos inovadores de transformação de resíduos urbanos e industriais no fabrico de novos produtos (*remade*).

A sustentabilidade e o uso eficiente dos recursos naturais são também centrais no processo de transição climática e podem constituir oportunidades de desenvolvimento para os territórios de baixa densidade da Euroregião. Estes territórios possuem uma grande diversidade de recursos naturais e valores paisagísticos e ecológicos capitalizáveis ao nível da qualidade de vida dos residentes, da atratividade/diferenciação junto de turistas e visitantes e, também, dos investidores, constituindo ativos cruciais para o seu desenvolvimento.

A utilização racional destes recursos, e, simultaneamente, a prevenção da sua degradação ambiental são indispensáveis para reforçar a imagem de excelência ambiental destes territórios. Por isso importa conjugar intervenções de natureza preventiva e reativa que respondam eficazmente a problemas e carências (atuais e potenciais) de degradação ambiental, com intervenções que permitam gerar valor económico e social a partir da utilização sustentada da base de recursos existente, recorrendo à promoção de tecnologias inovadoras para a proteção ambiental e eficiência de recursos nos setores da água, da biodiversidade e dos solos, reduzir a poluição atmosférica e adequar o padrão de desempenho energético municipal, combinando uma aposta nas energias renováveis com a adoção de práticas de consumo energético mais eficientes e inteligentes.

Uma das apostas fundamentais neste domínio deve ser a da promoção de uma Agenda para a Sustentabilidade que integre a eficiência energética e hídrica, e a criação de sistemas de monitorização ambiental (ar, água e ruído) que reforcem a capacidade de previsão meteorológica, de alerta e de resposta, aumentando a resiliência dos territórios e dos sistemas de proteção civil. Do mesmo modo, importa elaborar e implementar planos territoriais de Adaptação às Alterações Climáticas, acompanhados de sistemas eficazes de monitorização e avaliação dos riscos potenciais e de estruturas de gestão e de medidas adequadas à prevenção e proteção face a riscos naturais e antrópicos.

Ou ainda, apostar na promoção da eficiência energética (edifícios e espaço público, habitação), através da realização de auditorias energéticas e da implementação de projetos e medidas de (re)qualificação e melhoria; análise e aplicação de soluções de micro e mini cogeração e monitorização de consumos. Uma outra aposta deve ser a gestão eficiente do recurso água, através da construção de novas barragens e a otimização dos atuais perímetros de rega, valorizando também o seu potencial económico na produção agrícola e combate os riscos de seca extrema e de desertificação dos solos. Finalmente, importa ainda identificar as formas de valorizar e remunerar financeiramente as populações destes territórios pelos serviços do ecossistema prestados, nomeadamente o abastecimento de água doce, a proteção contra eventos climáticos extremos ou a polinização.

► 4.4.4. IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E EQUIDADE TERRITORIAL

Um terceiro eixo temático/estratégico a considerar é o da igualdade de oportunidades no acesso a bens e serviços coletivos e da equidade territorial em matéria de externalidades e custos de contexto. Face ao encerramento maciço de equipamentos e serviços nos territórios de baixa densidade ao longo das últimas décadas, o que está aqui em causa é garantir às suas populações a manutenção e a prestação de serviços públicos e privados diversos, desde a escola ao centro de saúde, da creche e o apoio domiciliário a idosos até aos correios, à mercearia e ao café.

O que pressupõe alterações profundas nos modelos de programação e gestão ou ainda a incorporação de soluções inovadoras e criativas mais eficazes e eficientes: unidades e serviços móveis, centros multisserviços, redes telemáticas, equipamentos plurifuncionais, etc. O sucesso do combate ao esvaziamento demográfico e ao despovoamento rural está diretamente associado à capacidade que os poderes públicos demonstrem na conceção e implementação destes novos modelos e soluções e que são essenciais para que o Interior possa vir a ser um território mais equitativo, sustentável e competitivo.

Mas pressupõe, também, a minimização dos custos de contexto e das externalidades negativas com que as empresas e as populações destes territórios se confrontam em matéria de acessibilidade, transportes, infraestruturas, serviços, mercados, etc., e que condicionam fortemente a sua atratividade e competitividade. No sentido de assegurar a necessária justiça territorial, importa reduzir estes custos e externalidades, garantindo equidade nas tarifas e níveis de serviços prestados ou ainda nos níveis de infraestruturização, nomeadamente nas redes de transportes, de energia e de telecomunicações.

A garantia de uma efetiva igualdade de oportunidades no acesso a bens, equipamentos e serviços públicos fundamentais passa por novas abordagens no planeamento e gestão das redes, consagrando os princípios de tempo máximo de acesso, os kits mínimos de serviços territoriais, o recurso a novos modelos e plataformas. Tendo em conta a diversidade de contextos e situações, as soluções não poderão ser nem universais nem uniformes.

Por isso importa começar por privilegiar a qualificação das redes de serviços e equipamentos de proximidade e o desenvolvimento de soluções inovadoras na prestação de serviços públicos locais, tendo em conta as boas práticas ou as experiências conhecidas noutros territórios com os mesmos problemas e dificuldades. A aposta nas áreas da saúde e dos serviços sociais é crucial em territórios com uma população envelhecida e muitas vezes isolada. Importa por isso garantir a acessibilidade desta população às redes de cuidados primários e de urgência, através não só da requalificação /modernização das redes de equipamentos e serviços, mas também da melhoria das condições e dos serviços de transporte e de mobilidade.

Do mesmo modo, importa desenvolver a rede de equipamentos sociais (lares e creches), alargando a oferta de unidades e serviços de modo a criar respostas adequadas às necessidades das populações.

A promoção da equidade territorial pressupõe, entre outras dimensões, melhorar os níveis de conectividade, de acessibilidade e de mobilidade dos territórios de baixa densidade da Euroregião. O que está em causa é, desde logo, a valorização do reposicionamento estratégico conseguido ao longo das últimas décadas e que faz deles, pelo menos em parte, uma das principais portas de conexão com os principais corredores europeus de comunicações, através da integração plena nas redes rodoviárias principais de Portugal e da Galiza e a sua integração na Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T).

Por outro lado, importa também colmatar a reduzida e ineficiente, em termos de infraestruturas e da qualidade do serviço, cobertura das redes móveis de banda larga nestes territórios. Sendo estas redes justamente aquelas que apresentam um dos maiores potenciais para assegurar a democratização e a universalização do acesso à internet e aos serviços e compras online, dadas as elevadas taxas de penetração de equipamentos móveis como smartphones e tablets no mercado da Eurorregião, importa equacionar novas soluções que permitam o acesso generalizado a redes sem fios, sejam elas baseadas em banda larga móvel ou outras tecnologias disponíveis no mercado.

Neste domínio uma das apostas principais deve ser a elaboração de um Programa de Integração da Rede Transeuropeia de Transportes com a identificação e priorização dos projetos rodoviários, o seu estado de maturação e a calendarização da iniciativa, bem como o enquadramento das eventuais fontes de financiamento.

Ou ainda conceber e implementar um Plano Rodoviário de Proximidade, que permita desenvolver e programar os investimentos rodoviários pontuais e de proximidade que contribuem para a melhoria das condições de vida e para a atratividade económica do território, nomeadamente os fechos de malha da rede rodoviária, a correção de alguns dos estrangulamentos e um plano de manutenção das vias para a próxima década.

Em matéria de transportes públicos, importa conceber um plano que integre o transporte flexível como uma solução mais adaptada à procura efetiva nos territórios rurais, e que garanta um sistema de transporte de passageiros mais atrativo e o direito à mobilidade e à acessibilidade de uma população cada vez mais envelhecida. No domínio das infraestruturas e serviços digitais, as apostas devem recair no desenvolvimento de uma rede de banda larga rural e garantir a cobertura de banda larga básica, através de acessos com e sem fios, e garantir serviços avançados que assegurem funcionalidades para os serviços públicos, aumentando a sua eficiência e eficácia.

Importa também assegurar a disponibilização de interfaces comuns a sistemas de informação e serviços, primando pela garantia de interoperabilidade e acesso aberto, a disponibilização de serviços avançados partilhados em ambientes *cloud*, garantindo a utilização de normas abertas, interoperáveis e integráveis sob as perspetivas de integração com a administração local, central e empresas focadas na inovação tecnológica.

► 4.4.5. UM TERRITÓRIO EM REDE PARA UMA MAIOR EFICIÊNCIA COLETIVA

Finalmente, um quarto eixo temático/estratégico que remete para um território em rede, capaz de dinamizar parcerias institucionais e uma cooperação territorial alargadas, potenciando as lógicas de eficiência coletiva e a qualificação da governança territorial. O que está em causa é combater o minifúndio institucional e a fragmentação dos atores locais, criando ou consolidando parcerias e redes de cooperação e implementando um modelo de governança territorial multinível, capaz de melhorar os níveis de eficiência coletiva. Ou ainda densificar as relações e qualificar as redes de atores, melhorar os quadros coletivos de ação, robustecer os projetos e a capacidade de antecipação do futuro.

Para isso, importa mobilizar os atores na construção de uma visão estratégica partilhada e na criação e dinamização de redes de empresas, de informação, de competências, de instituições. A capacidade de organização e o conhecimento, bem como a qualidade das instituições, é hoje tão importante para o crescimento económico quanto a dotação de infraestruturas e equipamentos, os recursos físicos disponíveis ou até a localização geográfica. Mais do que os custos da distância ou o acréscimo das externalidades positivas, o fator decisivo no desenvolvimento de um território é a densificação das relações institucionais, económicas, sociais e culturais.

O que pressupõe, para os estes territórios, um esforço acrescido de organização, articulação e coordenação das instituições e dos atores em torno dos projetos coerentes e consequentes de desenvolvimento territorial.

Um dos domínios a privilegiar é o do reforço das parcerias estratégicas e da capacitação institucional. A capacitação dos diferentes atores coletivos torna-se indispensável para garantir uma participação ativa e eficaz de todos na construção de parcerias e redes de cooperação alargadas que corporizem uma estratégia de desenvolvimento partilhada e consequente. Em matéria de administração local, esta capacitação deve promover a criação de um ambiente e de uma cultura institucional que simplifiquem a relação dos cidadãos com a administração pública e o acesso aos bens e serviços coletivos, garantindo o exercício pleno da cidadania, e que facilitem a interação entre os agentes empresariais e o Estado.

Importa ainda assegurar um reforço significativo da capacidade técnica dos atores locais, de organização, de gestão e de intervenção, contribuindo assim para a melhoria da atratividade, da competitividade e até da resiliência territorial. O que pode ser conseguido através não só da construção de parcerias abrangentes e sólidas entre os diferentes atores/instituições, mas também através da capacitação dos decisores, públicos ou privados, e dos agentes técnicos qualificados.

Nesse sentido, uma das apostas fundamentais é a da modernização dos serviços públicos territoriais, generalizando o modelo do balcão único, a abordagem da prestação do serviço centrada nos cidadãos (utilizador) e nas empresas (cliente), a integração multicanal das funções e serviços e a certificação dos principais serviços municipais. Uma outra aposta deve ser a da elaboração, implementação e monitorização de programas de formação e qualificação dos recursos humanos, orientados para a simplificação de procedimentos, a melhoria da acessibilidade, incluindo os serviços móveis e os serviços digitais a redução dos custos e a rapidez na prestação dos serviços.

Ou ainda na modernização dos sistemas de informação territorial, potenciando as oportunidades criadas pelas tecnologias de informação e comunicação, qualificando os sistemas de informação de suporte à gestão municipal, promovendo a implementação dos novos serviços nas lojas do cidadão, diversificando os suportes e os canais de contacto e de prestação de serviços. E, finalmente, a aposta na capacitação institucional das parcerias territoriais que vierem a ser constituídas para a dinamização da Agenda Estratégica dos Territórios de Baixa Densidade da Eurorregião Galiza-Norte de Portugal, através do apoio técnico à coordenação, dinamização, execução e acompanhamento das ações e projetos, da formação e da promoção institucional.

Um outro domínio de intervenção essencial é o da promoção da cooperação territorial e interinstitucional, uma condição fundamental para explorar sinergias e complementaridades, construir e difundir boas práticas e ganhar massa crítica e visibilidade externa. O que pressupõe o desenvolvimento de novas modalidades de parceria e novos modelos de cooperação que permitam o lançamento de iniciativas e projetos de desenvolvimento mais exigentes do ponto de vista dos recursos e das competências de suporte, valorizando a dinamização de lógicas de eficiência coletiva (comprometendo atores públicos e privados).

A inserção destes territórios em redes transnacionais e transeuropeias para partilha de conhecimento e/ou intercâmbio de natureza económica e sociocultural é também relevante e necessária. Será fundamental, neste domínio, captar e envolver as instituições e entidades do território detentoras de um forte capital simbólico, técnico e humano numa estratégia de internacionalização destes territórios que reforce a sua notoriedade e atratividade. A construção de parcerias institucionais e de redes de cooperação é ainda indispensável para garantir uma governança territorial coerente e eficaz.

A concretização deste objetivo exige que se passe de uma governança expectante, que tem prevalecido, a uma governança pró-ativa, menos defensiva e mais empreendedora, construindo redes de cooperação mais densas, orgânicas e inteligentes, capazes de assegurar um compromisso institucional sólido em torno de uma estratégia coletiva de desenvolvimento.

Uma das apostas a considerar neste domínio é a criação de um Grupo Territorial de Estratégia e Prospetiva a quem será confiada a missão de incentivar e mobilizar os atores territoriais em torno de um exercício de reflexão coletiva (*workshops, focus groups, etc.*) sobre as temáticas identificadas como centrais para o futuro e a estratégia de desenvolvimento destes territórios. Uma outra aposta será a da criação e dinamização de redes temáticas e parcerias económicas, incentivando a valorização dos ativos e competências territoriais em domínios como o turismo (restauração, alojamento, animação) a cultura (indústrias criativas, produção de espetáculos, criação artística) e o património (conservação e restauro, promoção e valorização), conquistando a almejada massa crítica que permita a projeção nacional e internacional.

Ou ainda o lançamento de um programa de promoção e consolidação das práticas de cooperação territorial, através da recolha de experiências com potencial de disseminação no território e da dinamização de iniciativas que potenciem a integração destes territórios em redes e organizações internacionais que atuem em domínios estratégicos do desenvolvimento e da competitividade territorial. Finalmente, deve ser avaliada a possibilidade de uma programação conjunta de eventos e atividades (económicas, turísticas, culturais, desportivas, etc.), mobilizando os vários agentes para a sua coorganização, coprodução e o cofinanciamento, a partilha de recursos humanos e meios técnicos e, até, a articulação/agregação de eventos locais em mega-iniciativas regionais.



4.5.

CONCLUSÃO: A PORTA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ABRE POR DENTRO

Os territórios do interior da Euroregião Galiza-Norte de Portugal estão confrontados com um conjunto de problemas que conformam o denominado círculo vicioso das baixas densidades. Se este círculo vicioso não for quebrado, uma parcela importante destes territórios corre o risco de perder a massa crítica e a energia mínima que são necessárias a qualquer estratégia de desenvolvimento que vise mais largo do que uma qualquer forma de assistencialismo estatal. Para contrariar as dinâmicas regressivas e afastar do horizonte os cenários mais pessimistas, estes territórios têm de enfrentar e vencer um desafio crucial: conter e abrandar o declínio demográfico e minimizar os seus impactos territoriais, sociais, económicos e ambientais.

A fixação de população só será possível se estes territórios forem capazes de gerar oportunidades de emprego economicamente produtivas e socialmente reconhecidas.

Mas não tenhamos ilusões, nas próximas décadas irão continuar a registar saldos naturais e, provavelmente, migratórios negativos, a deterioração dos índices de envelhecimento e de dependência jovem ou o ininterrupto despovoamento dos espaços rurais periféricos. No entanto é possível minimizar alguns dos impactos mais negativos das dinâmicas atuais, desde que seja assegurada uma renovação parcial e geracional das estruturas demográficas e que sejam mantidos níveis mínimos de ocupação humana nos espaços rurais.

O que pressupõe políticas e programas de desenvolvimento territorial persistentes, complexos e integradas e alterações substantivas na estratégia de desenvolvimento, abandonando o primado dos investimentos infraestruturais e do emprego público em favor dos investimentos reprodutivos que dinamizem atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis, criando e fixando mais-valias, empresas e empregos qualificados, indispensáveis à coesão social e territorial.

Os territórios de baixa densidade da Euroregião Galiza-Norte de Portugal têm, pois, de privilegiar uma estratégia de desenvolvimento territorial que estimule a valorização económica dos recursos territoriais e uma maior interação da economia com o território. Esta estratégia reclama apostas firmes no reforço da atratividade territorial e da competitividade urbana, na promoção da capacidade de iniciativa e de empreendimento, no incentivo à criatividade e à inovação (social, tecnológica ou organizacional) e no enfrentar dos desafios colocados pela «transição territorial» ditada pela globalização e pelas transformações que a crise sanitária da pandemia da Covid-19 veio acelerar: transição digital, transição energética, ação climática.

Ou ainda na garantia de limiares mínimos de equidade e coesão social e territorial e na melhoria dos níveis de eficiência coletiva, através da densificação das redes de cooperação institucional e empresarial e da qualificação dos dispositivos e das práticas de governança territorial. Estes territórios precisam de um esforço acrescido de organização, articulação e coordenação dos atores territoriais que potencie sinergias e agregue vontades em torno de projetos consistentes e coerentes. Um esforço que não depende do voluntarismo estatal ou das dinâmicas externas, mas, sobretudo, dos seus representantes políticos, dos agentes económicos e sociais.

Pela simples razão de que, contrariamente a muitas crenças e práticas em voga, a porta do desenvolvimento abre, aqui ou noutra qualquer território, por dentro, ainda que com a ajuda insubstituível e inestimável do Estado central ou regional ou até da União Europeia. Abrir a porta do desenvolvimento nos seus territórios de baixa densidade é, pois, um dos grandes desafios que a Euroregião Galiza-Norte de Portugal tem pela frente e que reclama o contributo e o envolvimento de todos os agentes sociais, económicos e políticos, públicos ou privados, na construção de um caminho que devolva às populações que aí continuam a viver e a trabalhar a esperança no futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Bento, R.; Ramos, L.; Azevedo, N.; Barbosa, V. (2016) "Territórios de baixa densidade: conceito e aplicação ao caso português". 26th Colloquium of the Commission on the Sustainability of Rural Systems of the International Geographical Union, Santiago de Compostela, 2018.
- Conseil de l'Europe (1983), Charte européenne de l'aménagement adoptée par la conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire - Torremolinos - 20 mai 1983.
https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1983_num_8_3_1867
- Delerue Alvim de Matos, Alice; Mazaira Castro, Andrés; e Méndez Martínez, Gonzalo (2019). Eixo Atlántico: situación demográfica e perspectivas. Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Vigo.
- Dumont Gérard-François. "Évolutions démographiques et défis de l'aménagement du territoire" in d'Armagnac, Janine; Blayo, Chantal; Parant, Alain. Démographie et aménagement du territoire, CUDEP, Paris, Cudep (Conférence universitaire de démographie et d'étude des populations), pp.413-420, 1999, ff10.13140/2.1.4773.7928ff. fhalshs-01095996f
- ESPON (2018), Transnational Observation - Fighting rural depopulation in Southern Europe, file:///C:/Users/lramos/Downloads/af-espon_spain_02052018-en.pdf
- ESPON (2020), Policy Brief on Shrinking rural regions in Europe. Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural region.
<https://www.espon.eu/library?filename=rural+>
- ESPON (2020), ESCAPE European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance, Applied Research Interim Report
Annex 10: (Draft) final reports template (espon.eu)
- Grasland, C., Ysebaert, R., Corminboeuf, B., Gaubert, N., (...) Stoleriu, O. (2008). Shrinking Regions: A Paradigm Shift in Demography and Territorial Development. Brussels: European Parliament. Retrieved from
<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004{ }2009/documents/dv/pe408928{ }ex{ }/pe408928{ }ex{ }en.pdf>
- Maurey Hervé et Nicolay Louis-Jean (2017), Aménagement du territoire: plus que jamais une nécessité Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Retrieved
<https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-5651.pdf>
- OECD (2016), Rural 3.0: People centred rural policy – Policy highlights
<https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/Rural-3.0-Policy-Highlights.pdf>
- OECD (2016), "Policy tools for the New Rural Development Paradigm", in A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264252271-13-en>

- OECD (2016), "Rural Policy 3.0", in OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264260245-7-en>
- OECD (2006), The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264023918-en>



ALTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NO PLANEAMENTO

**Ricardo Bento e Luís Ramos
(Universidade de Trás-os-Montes
e Alto Douro)**


5

ALTERAÇÕES DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NO PLANEAMENTO

**Ricardo Bento e Luís Ramos
(Universidade de Trás-os-Montese Alto Douro)**



5.1. AS REPERCUSSÕES DA «NOVA DEMOGRAFIA» NO PLANEAMENTO ESPACIAL

► 5.1.1. DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS OPOSTAS MAS GRADUALMENTE CONVERGENTES

A dinâmica demográfica registada nas últimas duas décadas na Euroregião caracteriza-se por uma quebra significativa das taxas de crescimento populacional. As duas NUT2 que compõem a Euroregião, não obstante terem apresentado dinâmicas distintas no início do século XXI, tem vindo a convergir desde 2009 registando atualmente perdas populacionais na ordem dos 3%. (figura 5.1). Este processo não foi contudo uniforme a nível sub-regional, tendo sido marcado por uma forte dicotomia litoral/interior, mas que tem vindo gradualmente a esbater-se. As NUT III mais interiores da Euroregião registaram, consistentemente desde o início do século XXI, taxas de crescimento negativas que têm estagnado em torno dos -10% nos últimos anos. Já as sub-regiões mais litorais, que apresentaram na primeira década taxas de crescimento positivas, beneficiando das contínuas mas progressivamente menores migrações internas das últimas décadas, registam atualmente também quase todas elas taxas de crescimento populacional negativas, embora menos intensas.

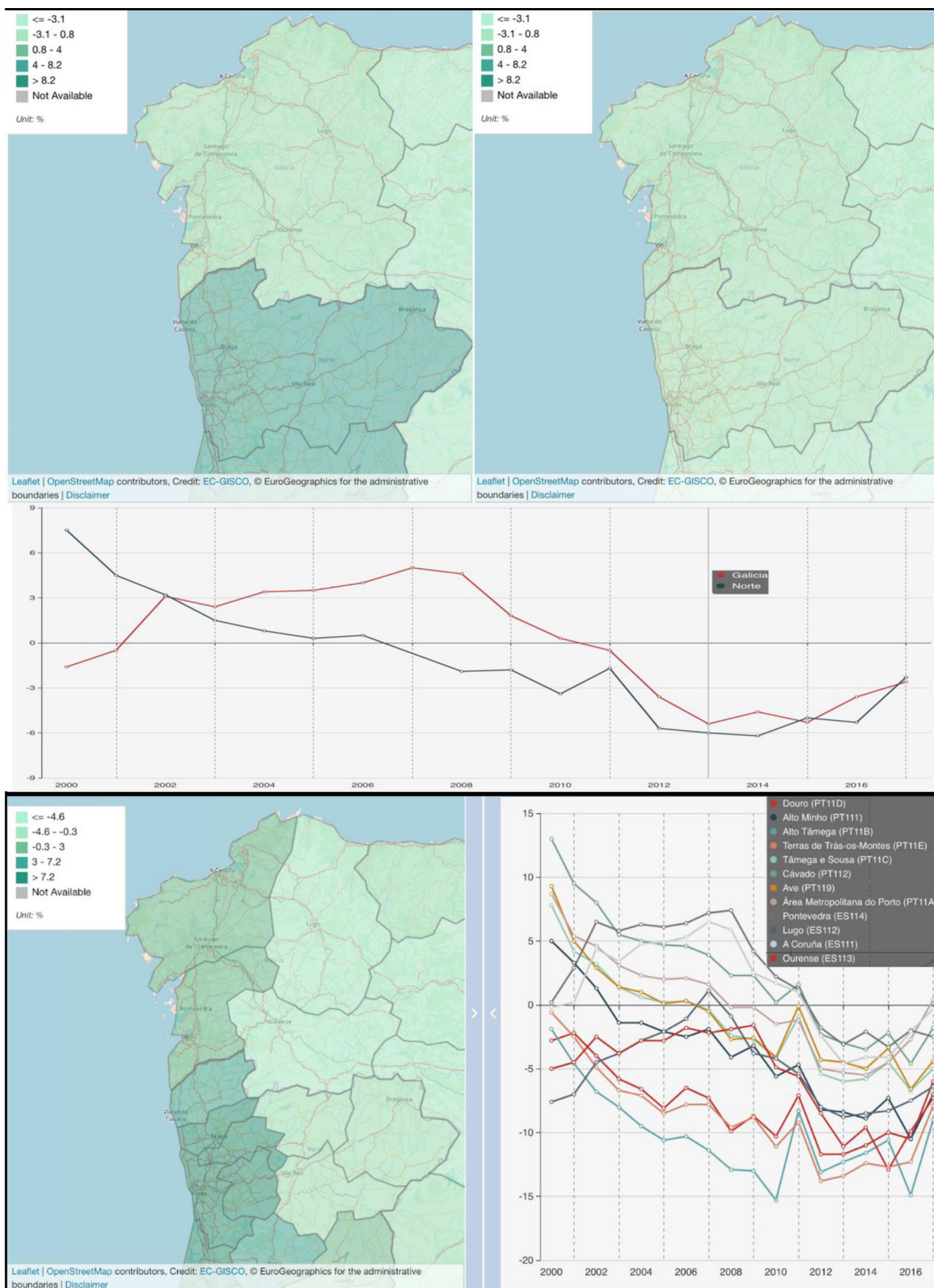


Figura 5.1. Taxa de crescimento populacional na Euroregião por NUT 2 e NUT 3 em 2000 (mapas) e evolução 2000-2017 (gráficos).

Fonte: adaptado de Urban Data Platform Plus (urban.jrc.ec.europa.eu/)

► 5.1.2. LITORALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO COM DISPERSÃO URBANA

À escala da Eurrorregião é possível constatar que os fluxos migratórios e as dinâmicas demográficas registados nas últimas décadas evidenciam a recomposição territorial marcada pelo reforço dos fenómenos de **urbanização**, de **litoralização** e de **metropolitanização** (figura 5.2). Os intensos processos de urbanização conviveram com um vasto território em perda populacional registando-se nas áreas rurais de muito baixa densidade uma clara perda de importância demográfica e um envelhecimento significativo da estrutura etária, num quadro situacional que poderá ser sintetizado na afirmação “*ciudades que ganham em regiões que perdem*” (Lacerda & Gomes, 2016).

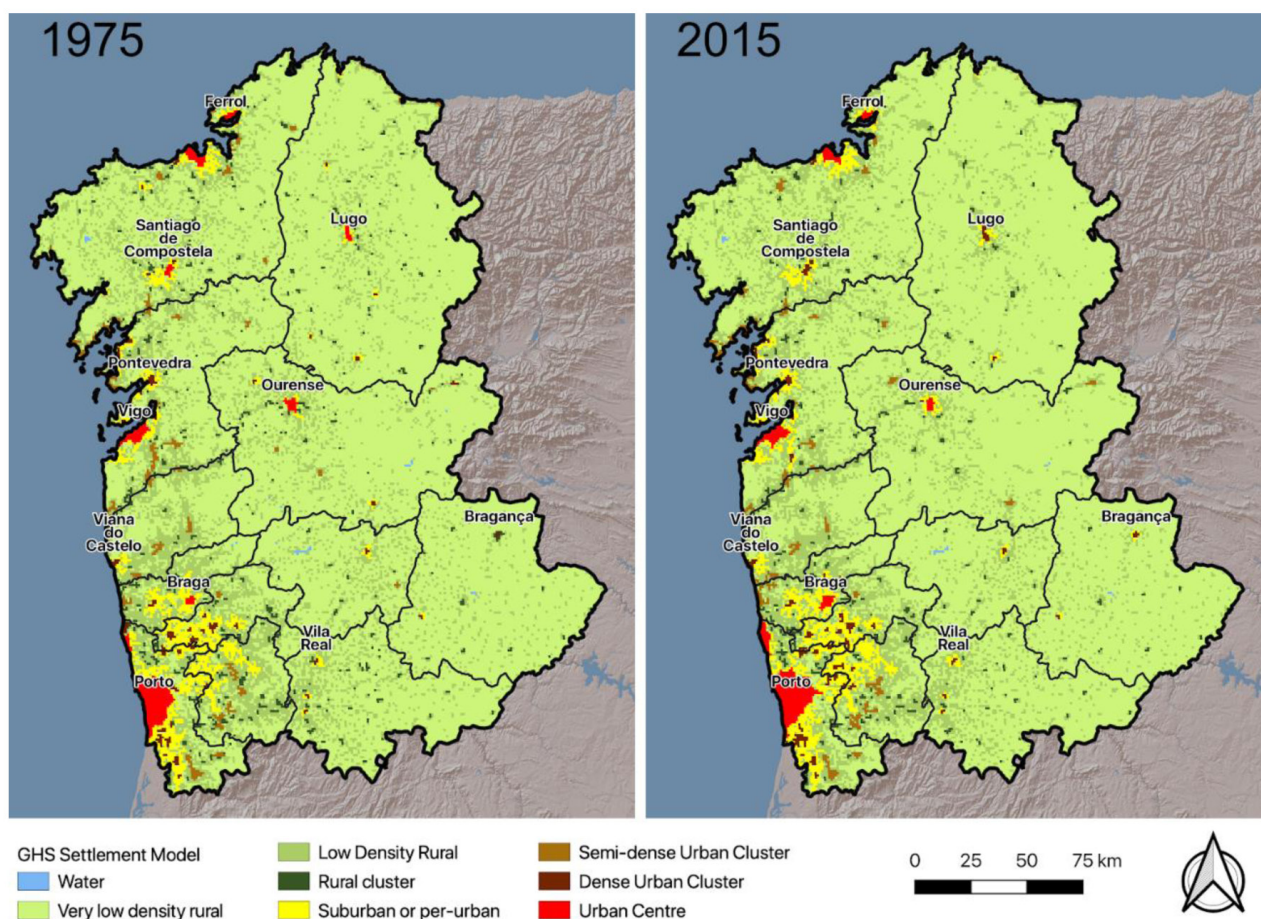


Figura 5.2. Grau de urbanização da Eurrorregião em 1975 (esq.) e 2014 (drt.).
Fonte: Global Human Settlement, UE. Acessível em: <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu>



5.2.

PLANEAR PARA O CRESCIMENTO: MODELO A RECONSIDERAR?

Excetuando à escala europeia ou nacional, a retração demográfica dificilmente é considerada ou incluída nos processos de planeamento espacial. A população mundial está a crescer, e o principal discurso partilhado pelo planeamento espacial a nível global é o de acomodar de forma sustentável o crescimento urbano. Globalmente, as estratégias são desenvolvidas para acomodar mais pessoas na mesma área de superfície e para a manutenção de espaços abertos ou paisagens que são desafiadas por esta pressão demográfica. Contudo, e não obstante o crescimento continuado da população mundial, são já muitos os locais onde a população está a diminuir, com particular incidência na Europa, perspectivando-se que no futuro, muitos mais lugares sofrerão perdas demográficas.

Esta realidade é particularmente notória na Península Ibérica e, no contexto da Euroregião, a dinâmica de perda demográfica tem vindo a alastrar e é já uma realidade em praticamente todos os seus concelhos. Entre 1981 e 2001 os saldos populacionais concelhios evidenciavam a concentração da população nas principais cidades do sistema urbano eurorregional (urbanização), complementado com a litoralização particularmente intensa no contexto do Norte de Portugal.

Os concelhos com cidades médias do Interior demonstraram até 2011, alguma capacidade de retenção dos seus efetivos populacionais e de atração dos seus *hinterlands* rurais, apresentando saldos positivos mas gradualmente menores, tendo mesmo começado a regredir na última década. Analisando as dinâmicas mais recentes, comparando os valores dos últimos Censos de 2011 com as estimativas do INE e os dados do Padrón Municipal de Habitantes para 2019, 90% (356) dos concelhos da Euroregião apresentam atualmente um saldo populacional decenal negativo. Dos restantes 10% (41) a maioria localiza-se ao longo do Corredor Atlântico da Rede TransEuropeia de Transporte (Porto-Braga-Vigo-Santiago de Compostela-Corunha).

A constatação deste processo de perda demográfica global, permite antever a necessidade de serem considerados novos pressupostos nos processos e princípios do planeamento espacial. Efetivamente, na prática de planeamento espacial, a perda demográfica e o despovoamento constituem um dos principais fatores do complexo processo de retração ou declínio dos lugares, conceptualizada por Haase *et al* (2013) como “um fenómeno empírico resultante da interação das dinâmicas de fatores potenciadores da retração a diferentes escalas (do regional ao global) que produzem um declínio na população à escala local, fatores esses que podem estar relacionados com o declínio económico, as mudanças demográficas e o sistema de povoamento e com as dinâmicas de urbanização sob a forma de suburbanização e dispersão urbana”.

Este fenómeno é normalmente apenas considerado na corrente discursiva e na prática de planeamento em focos urbanos específicos - as *'shrinking cities'* (cidades em encolhimento), distinguindo-se claramente do discurso dominante de *"planear para o crescimento"*, onde os planos de ordenamento do território assumem muitas vezes um carácter negacionista ou reactivo aos processos de declínio populacional.

O encolhimento não é apenas um problema prático, mas, criticamente, uma questão de representação e apresentação. Efetivamente, os sistemas europeus de Planeamento Espacial consolidaram-se sobretudo entre as décadas de 60 e 90 do século passado, num contexto marcado por fortes crescimentos tanto económicos como populacionais na larga maioria dos países, pelos que as metodologias e os modelos de planeamento desenvolvidos nesse contexto, são hoje algo desajustados para que as autoridades locais possam lidar corretamente com o planeamento do esvaziamento populacional. Tal como refere Müller (2013) isto é particularmente relevante no contexto dos planeadores afetos ao setor público, dado que o processo de gerir o esvaziamento populacional é entendido por estes agentes locais como muito mais difícil do que gerir e planear em contextos de crescimento populacional, dada a elevada probabilidade de propor medidas e ações que possam piorar a situação ou provocar externalidades negativas para os territórios.

As políticas convencionais normalmente funcionam sob a premissa de procurar o crescimento, pelo que um pré-requisito fundamental para o desenvolvimento de soluções multidimensionais e inovadoras para lidar com o encolhimento é, portanto, uma mudança de percepção, de modo a que os governos nacionais, regionais e locais aceitem e se adaptem às tendências emergentes de uma população em envelhecimento e declínio, em vez de tentarem lutar contra a ela. Mesmos os sistemas administrativos municipais em contextos regionais ou municipais de declínio demográfico, estão tradicionalmente orientados para objetivos de crescimento, pelo que a redução é geralmente considerada como intratável e os planeadores e decisores políticos são muitas vezes incapazes de lidar com a questão de uma forma positiva.

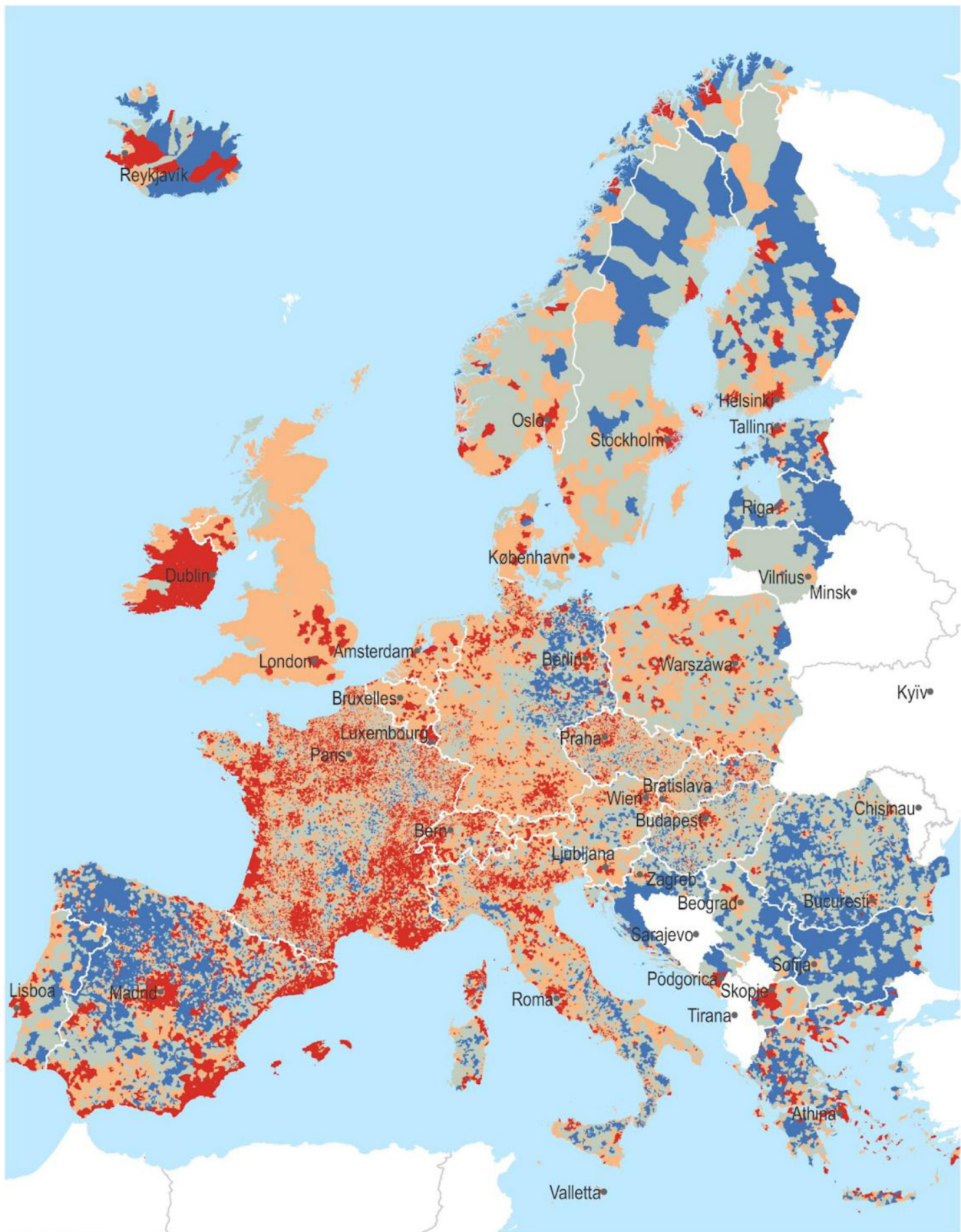
Embora o encolhimento não seja um fenómeno novo, é-o contudo no âmbito da prática de planeamento e do discurso político fora do contexto das cidades em encolhimento, sendo raros na Europa os exemplos de municípios que adotaram declarada e explicitamente uma estratégia de desenvolvimento orientada para a adaptação e gestão do encolhimento. Essa falta de compreensão sobre como integrar o conceito de perda demográfica na prática de planeamento espacial, é especialmente notória quando nos contextos regionais coexistem o crescimento e a perda demográfica, como foi o caso da Euroregião até finais da primeira década do século XXI. E é particularmente difícil em regiões rurais que são frequentemente caracterizadas por estruturas conservadoras e resistentes a mudanças. Não há ainda uma definição comum do que constitui uma região que esteja "a encolher", coexistindo uma variedade de interpretações distintas e dependentes dos contextos nacionais, regionais e locais, mas onde, invariavelmente, a perda demográfica, não sendo uma causa em si, é sempre utilizada como um dos principais indicadores.

Se assumirmos a definição desenvolvida em 2008, num estudo importante encomendado pelo parlamento europeu, de que uma região (NUTS 2) em encolhimento é aquela “que está a perder uma proporção significativa da sua população num período maior ou igual a uma geração” (Grasland *et al.* 2008, p.25), cruzando com as dinâmicas populacionais registadas na Eurorregião desde o início do século XXI, podemos afirmar que esta iniciou na última década um processo de encolhimento na quase globalidade dos municípios do seu território, estando em concordância com as estimativas desenvolvidas à época. Esta realidade está em linha com a Europa onde já no ano de 2011, mais de 40% dos municípios europeus registavam já um declínio demográfico, sendo à data o declínio rural mais prevalente na Península Ibérica que juntamente com os países Nórdicos da Finlândia e Suécia e Islândia, a zona Leste da Alemanha e os países mais a leste da Europa, tanto no Báltico como nos Balcãs, registaram proporções relativamente altas de esvaziamento demográfico das regiões rurais (figura 5.3).

O conceito de “região em encolhimento”, desenvolvido no início deste século, no contexto da mudança demográfica da Alemanha de Leste, evidenciava já uma necessidade de se desenvolverem respostas globais e planeadas aos desafios demográficos numa região como um todo, e não apenas com um foco nos contextos sub-regionais, municipais ou locais. A partir do momento em que o declínio demográfico se generaliza numa determinada região, respostas locais serão contraproducentes, se não forem coordenadas a nível superior, onde se deverá mesmo assumir que o declínio demográfico pode mesmo representar uma oportunidade se for devidamente explorado, ou seja, se for antecipado e planeado.

Para lidar com as tendências de despovoamento e marginalização rurais, o planeamento têm essencialmente duas abordagens possíveis: (1) ‘*planear para o crescimento*’, procurando reverter as tendências de redução e estimulando o crescimento populacional; (2) “*lidar com o declínio*” - aceitando o encolhimento e adaptando-se às suas consequências económicas e sociais. Embora a ideia de aceitar o declínio seja frequentemente politicamente desagradável, também não é realista esperar que as estratégias de desenvolvimento local neutralizem as crescentes tendências globais de urbanização. Na verdade, prevê-se que o despovoamento contínuo se torne o novo normal em muitas regiões rurais periféricas nas próximas décadas. A tarefa, portanto, será garantir uma gestão da transição para uma base económica consistente com as realidades dos níveis populacionais mais baixos.

O despovoamento exige novas formas de planear os espaços rurais, repensando o encolhimento não como um fardo, mas como uma oportunidade positiva. Aceitar a redução pode ajudar a reorientar as políticas rurais e as decisões de investimento para voltar a crescer mais devagar, mais verde e fornecendo novas oportunidades para ser inovador, modernizar a governança e os serviços públicos através de estratégias mais holísticas, pró-ativas e baseadas no local (*place-based*), consistentes com as realidades do século XXI. Isso requer o planeamento e a coordenação estratégica de intervenções focadas tanto em abordagens orientadas para o crescimento como orientadas para a adaptação e gestão do despovoamento, sempre feitas à medida das condições locais.



Annual Population Development in municipalities 1990 - 2010

- | | |
|--|--|
|  Population loss |  Population growth |
|  Strong population loss |  Strong population growth |

Editor: Manuel Wolff
Source: National Statistical Offices
Spatial level: LAU1/LAU2
Geographical Data: ESRI 2011

Figura 5.3. Dinâmica populacional nos municípios europeus (1990-2010).
Fonte: adaptado de Mykhnenko, V. & Wolff, M. (2019).

► 5.2.1. PLANEAR PARA A EQUIDADE TERRITORIAL

No contexto da rarefação demográfica de grandes porções do território da Euroregião, a questão do acesso aos bens e serviços de interesse geral é também central na renovação das políticas de desenvolvimento, que deverão ser movidas pela ambição de assegurar uma equidade territorial. Cada município, independentemente do seu tamanho, é responsável por fornecer uma variedade de serviços de bem-estar, desde a educação pré-escolar ao ensino básico, da habitação social aos espaços verdes, dos espaços de instância às infraestruturas. Tudo isto são domínios de atuação do planeamento espacial que devem internalizar o contexto de esvaziamento demográfico como uma premissa, dado o seu impacto significativo tanto na base das receitas municipais que suportam a provisão das necessárias infraestruturas e serviços públicos como na tipologia dos próprios serviços públicos e a forma de os assegurar a uma comunidade em mudança estrutural.

Para responder a este desafio, o planeamento espacial, deve centrar a decisão mais na consideração das formas de utilização e acesso aos serviços e menos sobre a instalação dos equipamentos. De facto, o declínio demográfico conjugado com o envelhecimento provocam uma escassez de capacidades e competências locais, forçando os municípios a melhorar a eficiência dos serviços de bem-estar e por vezes a fundir ou encerrar serviços existentes (como tem ocorrido, por exemplo, com a rede escolar em vários territórios de baixa densidade por toda a Euroregião). Ainda assim, evoluímos nas últimas décadas para uma significativa melhoria no reforço da rede de equipamentos em várias áreas dos serviços públicos, devendo agora prestar particular atenção à otimização e diversificação da sua utilização, adaptando o seu funcionamento às práticas e expectativas dos utilizadores, bem como às suas diversificadas condições.

Ao mesmo tempo, a acessibilidade parece constituir uma alavanca importante para o atendimento das necessidades atuais das populações. Com efeito, a urbanização levou os territórios a diversificarem as suas trajetórias e a reforçarem a sua interdependência ao mesmo tempo que convergem as expectativas das populações em termos de qualidade de vida e serviços, independentemente do local de residência. Contudo, a proximidade das instalações varia de acordo com o tipo de espaço habitado, e sua rentabilidade ou eficiência muitas vezes depende da densidade populacional.

Melhorar a oferta de serviços nos territórios exige, portanto, planear de forma a melhorar a sua acessibilidade para que os mesmos equipamentos possam beneficiar um maior número de utilizadores. Nesse sentido, a **introdução da tecnologia digital** nos territórios constitui uma contribuição essencial pelo que a dotação de infraestruturas de telecomunicações de banda larga são imprescindíveis para este novo paradigma quer na organização partilhada, quer na forma de prestação e acesso, adaptando a oferta às expectativas das populações e às especificidades dos territórios.

Particular atenção deve também ser dada ao planeamento das redes e serviços de transporte coletivo, implementando soluções de **transporte flexível** de modo a viabilizar a prestação dos serviços num contexto de procura de transporte rarefeita, mas mantendo a acessibilidade física, funcional e económica aos bens e serviços. Neste contexto a **cooperação inter-municipal** torna-se cada vez mais importante para os municípios que não podem prestar serviços aos seus cidadãos na mesma medida que anteriormente.

► 5.2.2. UM NOVO MODELO DE ORDENAMENTO DOS ESPAÇOS RURAIS

As alterações demográficas registadas na Euroregião nas últimas décadas, levaram a uma alteração significativa da ação humana sobre os territórios rurais que tiveram como consequência uma alteração significativa na matriz de uso e ocupação do solo rural. O despovoamento e o envelhecimento populacional das zonas rurais levaram a um abandono progressivo das atividades agrícolas e silvopastoris e a separação das vertentes produtivas agrícola, florestal e pecuária induziram na população rural a perda de complementaridades e de rendimento. O resultado destas dinâmicas de despovoamento e envelhecimento rural foi muitas vezes o assilvestramento de grandes porções do território rural da Euroregião, fruto do abandono, absentismo ou gestão passiva dos proprietários para com os seus terrenos rústicos.

Também a pulverização da propriedade no microfúndio, adensada por processos sucessórios, provocou perdas de economias de escala na gestão dos prédios rústicos. De facto, em muitos casos estes são prédios rústicos em compropriedade, onde a partilha entre os herdeiros fragmenta de tal forma a dimensão que pode tornar inviável qualquer exploração, pela perda da rentabilidade económica, abrindo a porta para um definitivo abandono.

Outros dos efeitos desta excessiva fragmentação, é a contribuição para os processos de dispersão urbana pois quando estes terrenos rústicos de microfúndio se situam na interface urbano-rural, entram muitas vezes no “jogo” da especulação fundiária e imobiliária, aumentando as pressões sobre os planos de ordenamento, ora procurando o “relaxamento” da regulação do uso do solo rústico em termos de permissividade para a edificação, ora procurando o alargamento dos perímetros urbanos, o que resulta muitas vezes, no desinteresse pela manutenção das culturas e no abandono generalizado dos terrenos nas imediações dos núcleos urbanos.

Importa pois continuar a reforçar as políticas de ordenamento e as medidas acessórias que fomentem o mercado fundiário do solo rústico na Euroregião, atuando tanto ao nível do emparcelamento, como na dinamização do mercado de arrendamento de terras, incentivando ao mesmo tempo o retoma dos princípios agroecológicos e de autossuficiência, numa articulação simbiótica do urbano com o rural.

Do lado Galego as iniciativas de concentração parcelária e de dinamização do mercado de terras (Banco de Terras da Galiza) têm vindo a procurar inverter a pulverização da propriedade de forma a garantir a exploração do solo rústico e revitalização das atividades económicas associadas ao setor agro-florestal dos espaços rurais.

Do lado português, estas iniciativas começaram nos últimos anos a ser replicadas, tendo sido reforçados os mecanismos de inventariação das parcelas rústicas e dos seus proprietários através do desenvolvimento do cadastro (simplificado) geométrico das propriedades rústicas, e do recentemente criado programa de apoio ao emparcelamento rural simples, designado «Emparcelar para Ordenar», que através do aumento da dimensão física dos prédios rústicos procura aumentar a viabilidade e sustentabilidade económica das explorações. Estas medidas procuram assim incrementar o ordenamento e gestão dos espaços rústicos e, conseqüentemente, a preservação e dinamização das atividades agroflorestais e a resiliência dos territórios.

O Planeamento espacial de âmbito municipal, deve complementar e dar uma coerência agregadora às medidas setoriais em curso ou a desenvolver nos espaços rurais, atuando de forma integrada tanto ao nível urbanístico dos aglomerados rurais, como do ordenamento do solo rústico. Ao nível urbanístico deverão ser desenvolvidas e aprofundadas as medidas regulamentares que priorizem a reabilitação do edificado nos aglomerados rurais em detrimento de novas construções na interface com o solo rústico, de onde resulta normalmente uma perda de solo agrícola.

Deverão ser flexibilizadas as disposições relativas à instalação em solo rústico de atividades económicas de base territorial, desde os domínios agrícola e florestal ao turismo em espaço rural, com particular destaque para o agroturismo e turismo de natureza. Ao nível do ordenamento do solo rústico deve-se ir para além do mero zonamento, procurando incorporar disposições que condicionem os modelos de silvicultura às disposições dos planos setoriais do setor florestal, tendo em vista o compromisso entre a viabilidade económica das explorações e a resiliência ao fogo e a outros agentes bióticos e abióticos, ou que promovam a manutenção de elementos relevantes para a qualificação paisagística e das estruturas ecológicas.

Neste âmbito, deverá promover-se uma maior convergência entre os conceitos de **Paisagem** e **Território**, integrando os processos do estudo e da gestão da paisagem, incluindo o envolvimento da população, nas diferentes fases de definição das opções de desenvolvimento territorial e do modelo de ordenamento dos Planos Municipais, fazendo evoluir o processo de ordenamento da mera organização espacial dos usos para a construção de um modelo de ordenamento enquanto produto social construído coletivamente e com uma dimensão temporal de análise e planeamento que extravase o médio prazo subjacente aos ciclos de revisão dos instrumentos de gestão territorial.

► 5.2.3. PLANEAR ESTRATEGICAMENTE ASSUMINDO A “NOVA DEMOGRAFIA”

O planeamento espacial de âmbito municipal deve procurar soluções “fora da caixa”, fugindo da tendência generalizada de considerar apenas formas de voltar ao “planear para o crescimento” ou agir negando as evidências demográficas, continuando a planear para o crescimento urbano. Isso envolve entender as mudanças demográficas em curso no contexto municipal e regional, especialmente as de redução, quantificar prospectivamente as fontes e recursos disponíveis e o impacto das mudanças demográficas na procura de serviços, quais os desenvolvimentos irreversíveis e quais os que podem ser influenciados e moldados.

Para o efeito, a **dimensão estratégica e prospectiva do planeamento** espacial ganha particular relevância, podendo os métodos de cenários ajudar os profissionais nesta tarefa, desde que os critérios de escolha do cenário sejam realistas e não apenas otimistas. A análise de cenários pode diversificar o raciocínio dos profissionais de planeamento espacial ao lidar com os problemas espaciais específicos do seu município (quer sejam urbanos ou rurais), com maneiras de abordar de forma construtiva as consequências da redução demográfica.

Outra questão importante é a comunicação da redução demográfica no âmbito do planeamento municipal. Existem por norma quatro estágios de reações ao declínio demográfico nos âmbitos municipais, por parte dos agentes políticos, os planeadores e os cidadãos em geral (Hospers e Reverda, 2015, p.39):

- a) banalização dos números;
- b) tentar neutralizar o declínio demográfico;
- c) aprender a lidar com ele;
- d) utilizar o declínio demográfico e o encolhimento como uma oportunidade.

Os governos locais estão muitas vezes “presos ao paradigma do crescimento”, mostrando-se incapazes de sair dos dois primeiros estágios referidos, mas sendo o declínio da população uma realidade efetiva na larga maioria dos municípios, é premente a necessidade de ampliar o debate sobre essas questões no contexto da Euroregião. A comunicação no âmbito do planeamento espacial poderá assim ser um precursor capaz de potenciar uma nova perspetiva otimista e realista do declínio demográfico pelo próprio poder político ou mesmo pela sociedade civil como um todo, abrindo espaço para uma gestão e planeamento efetivos do encolhimento.

► 5.2.4. PLANEAR A CONTENÇÃO E DENSIFICAÇÃO URBANA, A REABILITAÇÃO E A NÃO PROLIFERAÇÃO DO HABITAT

Se na quase generalidade das áreas rurais da Euroregião o declínio demográfico acentuado, ocorreu através de uma “dupla” perda populacional, ou seja, marcada por saldos naturais negativos com envelhecimento populacional conjugado com saldos migratórios negativos que originaram movimentos intramunicipais rural-urbano (urbanização) e intra-regionais interior-litoral (litoralização), já no caso das áreas urbanas funcionais (FUAs) e das áreas metropolitanas, as dinâmicas de concentração populacional não foram homogéneas.

Seguindo as tendências europeias e internacionais, as principais áreas urbanas têm crescido, nomeadamente, através da **suburbanização e expansão urbana**, com repercussões tanto na perda de património cultural e natural como na redução e desvitalização de núcleos urbanos, tendo esta dinâmica uma maior expressão no litoral português da Euroregião (figura 5.4).

A área construída (não contabilizando as construções mais esparsas), incluindo as unidades habitacionais para camadas desfavorecidas, a regeneração urbana, mas também a oferta de segundas residências e de capital de investimento imobiliário de diferentes escalas registado na 1ª década do século XX, aumentaram significativamente na Euroregião conduzindo à proliferação de áreas urbanizadas difusas e malhas urbanas não estruturadas, tanto nas grandes áreas metropolitanas como ao longo da costa, e na maior parte das cidades médias do interior como é o caso de Lugo, Ourense e Vila Real, com destaque para o historicamente denso e disperso Noroeste português (figura 5.5). Esta urbanização, conduziu ao assentamento de deseconomias significativas, com custos relevantes em termos de eficiência energética e ambiental e sustentabilidade, potenciando um modelo hipercarbónico das áreas urbanas funcionais da Euroregião.

Este padrão da ocupação humana do território na Euroregião que combina um povoamento disperso com um processo de urbanização difusa e descontínua, está associado a uma série de impactos ambientais significativos, entre os quais o aumento das emissões de gases com efeito de estufa e, em particular, o aumento da sua pegada de carbono.

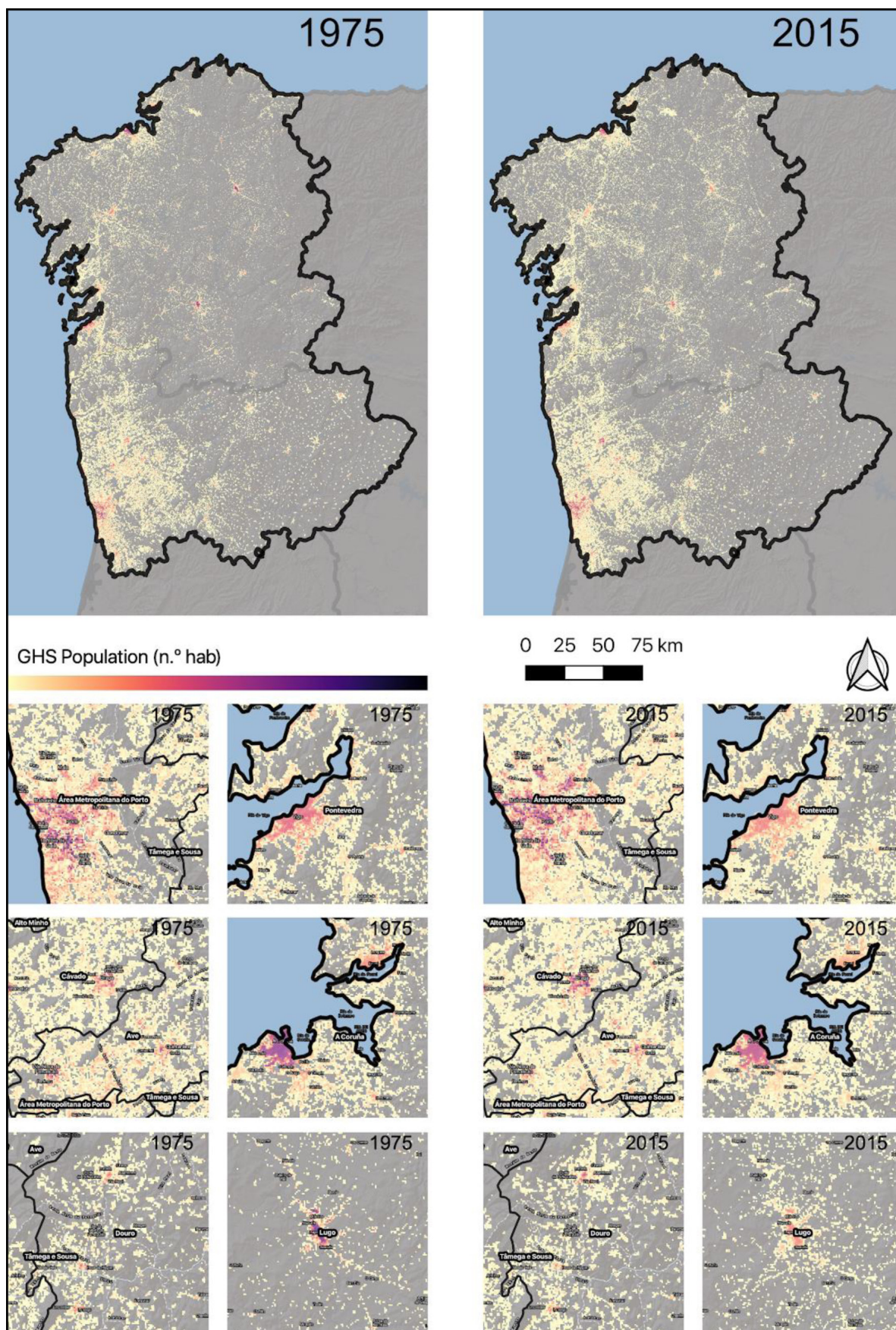


Figura 5.4. Distribuição populacional na Eurorregião e nas principais cidades em 1975 (esq.) e 2015 (drt.).
 Fonte: Global Human Settlement, UE. Acessível em: <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu>

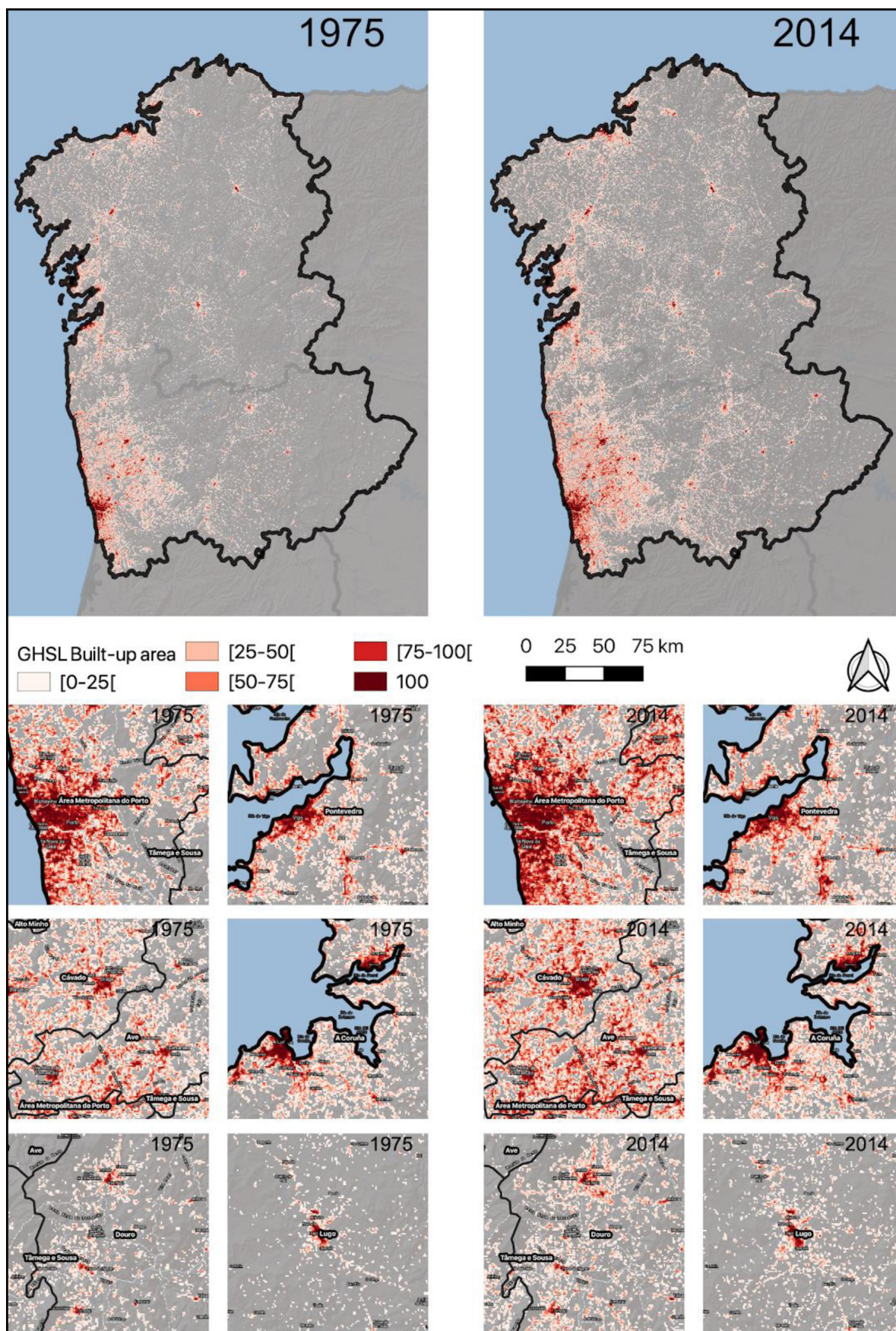


Figura 5.5. Grau de artificialização da Euroregião e nas principais cidades em 1975 (esq.) e 2014 (drt.).
 Fonte: Global Human Settlement, UE. Acessível em: <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu>

O planeamento espacial, não tem sido capaz de encontrar as chaves para contrariar tanto os processos de esvaziamento demográfico das áreas rurais como a dispersão do habitat nas aglomerações urbanas em curso na Eurorregião. Consequentemente, são necessárias novas estratégias que visem alterar os padrões existentes de consumo de espaço, a regulamentação do uso do solo e as abordagens de planeamento desenvolvidas, tendo em vista a concretização de um modelo de povoamento e de um padrão de urbanização mais compacto, fundamental para alcançar uma sociedade hipocarbónica, e, portanto, mais sustentável.

Os instrumentos de planeamento físico de âmbito municipal devem assumir um papel relevante no controlo ou mesmo inversão dos processos insustentáveis em curso, nomeadamente ao nível do planeamento e gestão do uso do solo, através da classificação e regulamentação, do licenciamento e da gestão urbanística. Os Planos Diretores Municipais (PDM) devem promover modelos de ordenamento que promovam os valores da **compacidade, da diversidade e da complexidade** inerentes à sustentabilidade urbana.

No âmbito da consolidação e reforço da compacidade, os PDM devem atuar ao nível do modelo de ordenamento visando o controle da expansão das áreas urbanas, promovendo a delimitação de perímetros urbanos mais compactos e excecionando a edificação em solo rústico apenas para usos associados à exploração dos recursos de base territorial. Estas medidas devem ser complementadas com medidas regulamentares que reforcem a diversidade de usos, funções e residentes em áreas urbanas consolidadas ou em consolidação e promovam processos de preenchimento de vazios urbanos e a requalificação de áreas abandonadas ou degradadas.

Tirando partido do alívio expectável na pressão urbanística resultante da estagnação ou perda populacional em curso, os planos devem assegurar a adequada gestão do ecossistema urbano e o reforço da proteção e conservação dos recursos naturais e do potencial ambiental e produtivo existentes das áreas urbanas através da conservação e promoção de espaços abertos, terrenos agrícolas nos interstícios urbanos e delimitação de estruturas ecológicas de âmbito municipal e urbano.

► 5.2.5. PLANEAMENTO PRÓ-ENVELHECIMENTO

Conforme já referido anteriormente, uma das alterações demográficas mais significativas prende-se com o envelhecimento da população, que, ainda que com maior incidência nos espaços rurais, é já uma realidade incontornável nas cidades médias e mesmo nos centros urbanos das principais cidades e áreas metropolitanas da Eurorregião. Esta realidade obriga a que o planeamento espacial, particularmente o de âmbito local/urbano tenha uma particular atenção à (re)configuração do ambiente construído, procurando tornar mais inclusivos, acessíveis e intergeracionais os espaços urbanos onde vivemos, trabalhamos, nos recriamos e deslocamos.

Particular cuidado deve ser dado à regulamentação urbanística que promova mais flexibilidade e adaptabilidade multigeracional dos edifícios em geral e da habitação em particular, ao desenho urbano dos espaços públicos e à melhoria geral da acessibilidade aos bens e serviços com base em modos ativos e ao planeamento integrado das infraestruturas e sistemas de transporte com foco na acessibilidade e na segurança.

A introdução de conceitos no planeamento urbano como a caminhabilidade, promovida através de intervenções nos atuais tecidos urbanos que permitam retomar o tradicional conceito de bairro, há muito esquecido em muitas urbes da Eurorregião, através de uma maior conectividade e continuidade das redes pedonais, uma maior diversidade e mistura de usos do solo e de atividades nos vários bairros das cidades, evitando a monofuncionalidade, bem como uma maior diversidade de tipologias habitacionais que assegurem diversidade etária e social ao nível dos bairros.

Ao nível do planeamento de detalhe, dever-se-á promover intervenções nos arruamentos urbanos que devolvam espaço aos peões e aos modos ativos, dotando os espaços de circulação pedonal de superfícies confortáveis e seguras e com dimensões e continuidades que assegurem o acesso universal nos principais circuitos de acesso aos bens e serviços fundamentais e aos espaços de recreio e lazer e evitem a segregação espacial.

Deverá ser ainda prosseguida em simultâneo a estratégia Visão Zero, tendo em vista a eliminação da sinistralidade rodoviária entre veículos e sobre entre estes últimos e os peões, gradualmente mais envelhecidos e onde a mobilidade condicionada ganha outro significado, aumentando a segurança através de uma mobilidade mais equitativa para os vários modos, recorrendo a técnicas de acalmia de tráfego. O espaço urbano deve ainda reforçar as redes de espaços verdes de estância e lazer, potenciando oportunidades para a atividade física ao ar livre promovendo assim um envelhecimento fisicamente ativo. Particular atenção deverá ser também dada ao planeamento das redes de equipamentos e serviços de proximidade focados nas gerações mais idosas, nomeadamente ao nível dos serviços sociais e de saúde.

Estas medidas de planeamento espacial pressupõem uma cooperação tanto vertical, entre as várias escalas de planeamento e os governos centrais, regionais e locais, como horizontal, assegurando respostas articuladas entre concelhos adjacentes em contextos urbanos de continuidade ou fortemente articulados. Conforme já referido, a **intermunicipalidade** é de resto, cada vez mais imprescindível no planeamento espacial de âmbito local, sobretudo nos territórios em forte esvaziamento populacional, para que se possam assegurar respostas conjuntas mais racionais e sustentáveis ao nível das redes de bens e serviços públicos de interesse geral, como a educação, a saúde, a ação social e o transporte público.



5.3. OS SISTEMAS E OS PROCESSOS DE PLANEAMENTO ESPACIAL NA EURORREGIÃO

Tanto na Galiza como em Portugal o Ordenamento do Território é atualmente entendido no sentido da definição estabelecida na Carta Europeia de Ordenamento do Território (1983): como “a expressão espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade”. À escala municipal e infra-regional, ambos reconhecem o ordenamento do território como uma política territorial, ou seja focada no planeamento físico do território através de uma coordenação e compatibilização dos usos e funções que coexistem em determinado âmbito espacial (Pujadas & Font, 1998). Contudo, as competências em matéria de Ordenamento do Território e Urbanismo organizam-se de forma diferenciada e a distintos níveis administrativos de ambos os lados da Eurorregião, apresentando também diferentes graus de integração legislativa.

Em Portugal compete ao Estado o desenvolvimento dos fundamentos da política de ordenamento do território e urbanismo, estando previstos na Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio - Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo em Portugal (LBGPPSOTU), que passou a integrar a política de solos no quadro legal das já unificadas políticas de Ordenamento do Território e Urbanismo, desde a Lei de Bases 48/98, de 11 de agosto.

Já no caso espanhol, as competências cabem às Comunidades Autónomas nos termos da Constituição de 1978, mas a separação entre os domínios do Ordenamento do Território e do Urbanismo mantém-se, estando dividida entre a Lei de Ordenamento do Território da Galiza (Lei 10/1995, de 23 de novembro) e a Lei do Solo da Galiza (Lei 2/2016, de 10 de fevereiro).

No que diz respeito ao planeamento urbanístico, as competências são da administração local em ambos os lados da fronteira.

A natureza e a incidência territorial dos interesses públicos a serem prosseguidos pelo Ordenamento do Território e Urbanos, justifica hoje a criação de um nível intermédio entre o âmbito municipal e o âmbito regional - o **nível intermunicipal**. Com efeito, as dinâmicas de suburbanização e de dispersão registadas nas últimas décadas alargaram os contínuos urbanos para lá dos âmbitos territoriais municipais, originando a necessidade de se promoverem atuações de planeamento urbano conjuntas e articuladas entre municípios contíguos.

Por outro lado, o esvaziamento demográfico das áreas rurais obriga hoje a planear as redes de equipamentos e serviços com uma maior racionalidade, fazendo uso dos efeitos de complementaridade possíveis de ocorrer nas abordagens intermunicipais, por oposição às redundâncias da tradicional abordagem de âmbito local/municipal. Os sistemas de gestão territorial da Euroregião (figura 5.6), no seu plano normativo e regulamentar, procuraram adaptar-se a esta realidade e apresentam atualmente clara e explicitamente, instrumentos de planeamento e gestão territorial capazes de atuar no território à escala intermunicipal, permitindo assim que a cooperação intermunicipal não se cinja apenas a instrumentos mais programáticos ou de conteúdo mais diretivo, mas mantendo a competência para a sua elaboração ao nível da administração local, em ambos os lados da fronteira.

O recurso a esta opção para o desenvolvimento dos instrumentos de gestão territorial é contudo ainda parco na Euroregião. Conforme se pode ver na figura 5.7, até hoje, apenas um plano intermunicipal foi desenvolvido, nomeadamente o Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro (PIOT-ADV) e mesmo este, com um âmbito de planeamento muito restrito, focado sobretudo na proteção e salvaguarda da paisagem cultural, inerente ao processo de classificação da região como património mundial da UNESCO. Urge assim fomentar e alargar a cooperação intermunicipal no âmbito do planeamento espacial de modo a dar respostas mais integradas e ajustadas face à realidade demográfica e de povoamento atual da Euroregião.

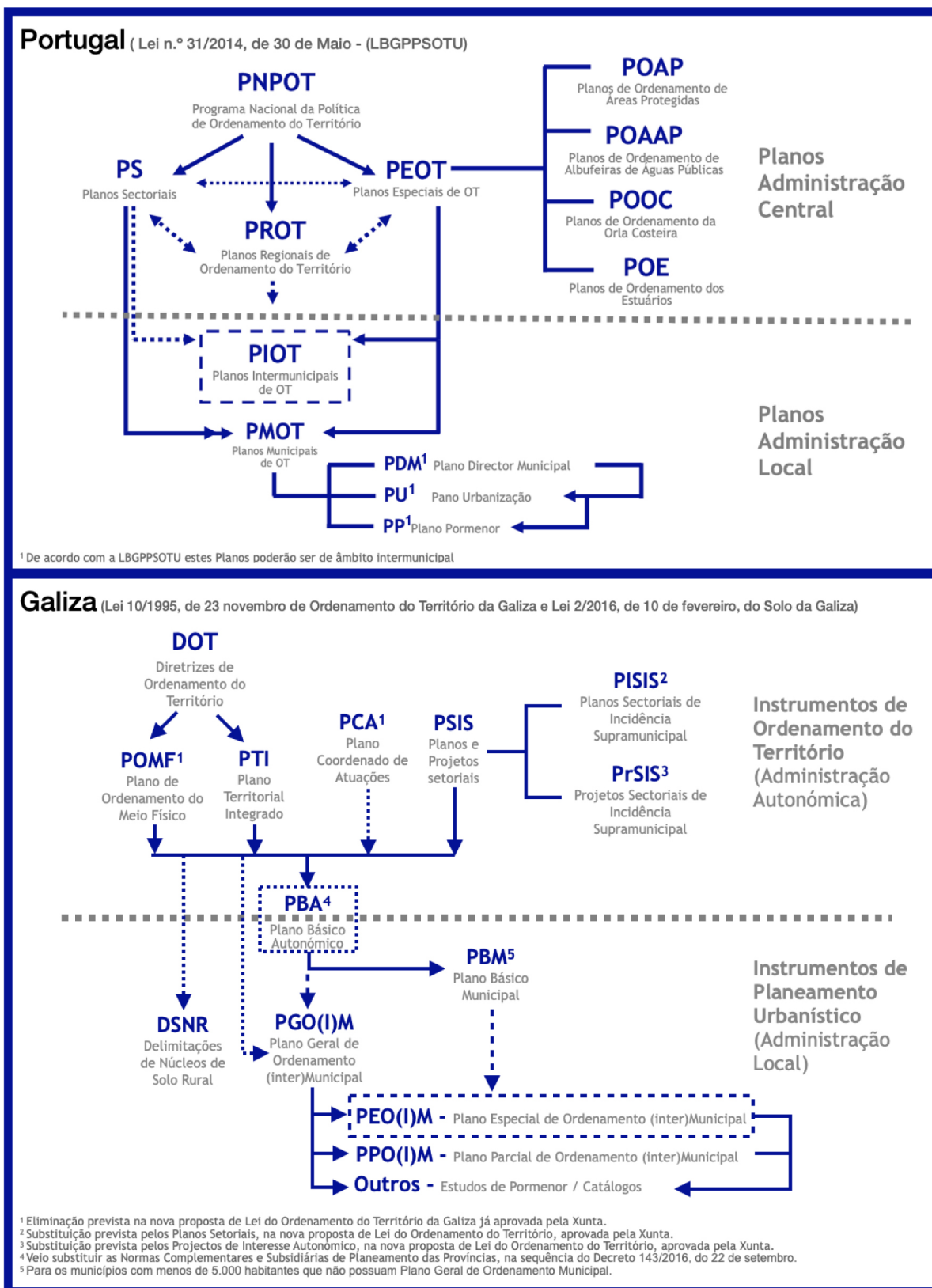


Figura 5.6. Sistemas de Gestão Territorial em vigor na Galiza e em Portugal.
 Fonte: elaboração própria com adaptação de Branco, C. (2014) para o caso português.

NORTE DE PORTUGAL (Observatório do OT e do Urbanismo da DGT) (http://observatorioindicadores.dgterritorio.gov.pt)		GALIZA SIOTUGA - Sistema de Información de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Galicia (http://www.planeamentourbanistico.xunta.es/siotuga/inicio.php)	
Âmbito/Designação	N.º	Âmbito/Designação	N.º
ÂMBITO TERRITORIAL DE COMPETÊNCIA ESTATAL (OT)			
Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)	1	Constituição de 1978: as competências de ordenamento do território são das Comunidades Autónomas sendo reservadas ao Estado as competências em temas de interesse geral: ferrovia e transportes terrestres entre comunidades, iluminação costeira, portos e aeroportos, recursos hídricos entre comunidades, legislação básica sobre meio ambiente e obras públicas de interesse geral.	
Programas Sectoriais com Incidência Territorial (PS)	12		
Programas Especiais de Ordenamento do Território (PEOT).	14		
ÂMBITO TERRITORIAL REGIONAL (OT)			
Programa Regional de Ordenamento do Território (PROT)*.	1	Directrizes de Ordenamento do Território (DOT)	1
		Plano Territorial Integrado (PTI)	1
		Programa Coordenado de Actuação (PCA)†	0
ÂMBITO TERRITORIAL SUB-REGIONAL OU SUPRAMUNICIPAL (OT/ URBANISMO)			
Programa/Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território (PIOT)	1	Plano de Ordenamento do Meio Físico (POMF)†	0
Plano Director Intermunicipal (PDI).	0		
Plano de Urbanização Intermunicipal (PUI).	0	Plano Setorial de Incidência Supramunicipal (PISIS)‡	21
Plano de Pormenor Intermunicipal (PPI)	0	Projeto Setorial de Incidência Supramunicipal (PrSIS)‡	375
ÂMBITO TERRITORIAL MUNICIPAL/LOCAL (Planeamento Urbanístico)			
• Plano Director Municipal (PDM)	86	Plano Básico Autónomico (PBA)‡	1
		Plano Básico Municipal (PBM)†	0
• Plano de Urbanização (PU)	56	Plano Geral de Ordenamento Municipal ou Urbano (PGOM/PGOU)	178
		Projeto de Ordenamento do Meio Rural (POMR)	5
• Plano de Pormenor (PP)	121	Delimitações de Solo Urbano	14
		Normas Subsidiárias de Planeamento	86
		Concelhos sem planeamento	36

† Eliminação prevista na nova proposta de Lei do Ordenamento do Território da Galiza de 2019

‡ Substituição prevista pelos Projectos de Interesse Autónomico, na nova proposta de Lei do Ordenamento do Território da Galiza de 2019

§ Veio substituir as Normas Complementares e subsidiárias de Planeamento das províncias, na sequência do Decreto 143/2016, do 22 de setembro

¶ Para os concelhos com menos de 5.000 habitantes que não possuem instrumento de planeamento geral do solo

Figura 5.7. Tipologias (e n.º) de Instrumentos de Gestão Territorial por âmbito de incidência no Norte de Portugal e na Galiza.

Fonte: SIOTUGA - Sistema de Información de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Galicia

(<http://www.planeamentourbanistico.xunta.es/siotuga/inicio.php>)

e Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo da DGT

(<http://observatorioindicadores.dgterritorio.gov.pt>)

consultados em 14/09/2020.

Esta escala intermunicipal pode igualmente fomentar a dinamização dos processos de planeamento em territórios de baixa densidade onde os planos diretores municipais/planos gerais de ordenamento municipal (PDM/PGOM) estão pouco atualizados ou são mesmo inexistentes no caso da Galiza. A dinâmica de planeamento municipal tem de resto sido distinta dos dois lados da Euroregião, com a Galiza a apresentar um menor grau de execução dos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal comparativamente com o Norte de Portugal.

Com efeito, em 2002, num total de 315 concelhos à data na Galiza, apenas 39 possuíam PGOM, 76 não possuíam instrumento de planeamento e 164 contavam apenas com normas subsidiárias de planeamento (Garcia Vidal, 2006), o que contrastava com a realidade do lado português onde todos os 86 municípios possuíam PDM, pese embora alguns deles ainda de 1ª geração da década de 90 do século passado. Atualmente, tal como apresentado no quadro da figura 5.7, o nível de execução subiu consideravelmente, mais do que quadruplicando o número de concelhos com plano geral de ordenamento na Galiza, embora um número significativo destes tem já um longo tempo de vigência (dos 166 PGOM, cerca de 10% têm mais de 20 anos e outros 50% têm mais de uma década).

O encolhimento demográfico origina problemas financeiros precários e condiciona os orçamentos das autarquias devido às necessidades crescentes de uma sociedade em envelhecimento, o que, juntamente com uma base tributária reduzida, torna-as extremamente dependentes de fontes de financiamento externas e limita também a capacidade de renovação dos quadros técnicos das autarquias, produzindo um efeito perverso, pois muitas vezes promove uma cultura de dependência externa para o exercício do planeamento municipal. É assim importante manter as competências técnicas dos municípios rurais e densificar redes de cooperação intermunicipal que potenciem “economias de escala” na capacidade técnica, a fim de garantir que não perdem autonomia na condução e decisão dos seus processos de planeamento de âmbito local.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldrey Vázquez, J. (2007). A ordenación do territorio en Galicia e o Norte de Portugal: competencias e desenvolvemento.
- Aldrey Vázquez, J. (2015). El pausado avance de la ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico en Galicia in Pina, H, Martins, F. (2015). in "The Overarching Issues of the European Space: Spatial Planning and Multiple Paths to Sustainable and Inclusive Development". Porto. FLUP. ISBN: 978-989-8648-61-7. pp.169-188.
https://sigarra.up.pt/flup/pt/pub_geral.show_file?pi_doc_id=45341
- Branco, C. (2014). Visão da perspectiva da Administração Central (IGAMAOT) in "Conferência Lei de Bases do Solo, Ordenamento do Território e Urbanismo", Coimbra, 18 de setembro de 2014.
- ESPON (2017). Shrinking rural regions in Europe: Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions.
<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf>
- Éva Geróházi, É., Hegedüs, J., Szemző, H., Tosics, I., Tomay, K., & Gere, L. (2011). The Impact of European Demographic Trends on Regional and Urban Development - Synthesis report.
https://www.eukn.eu/fileadmin/Files/Presidencies/2011_Hungary/the_impact_of_european_demographic_trends.pdf
- Fernandes, J.A. Rio, Seixas, J. (2018). Cities and urbanisation in democratic Portugal, Méditerranée, 130.
<https://doi.org/10.4000/mediterranee.10698>
- García Vidal, P. (2006). Galicia. Las perversas consecuencias de un crecimiento urbano en manos del mercado. Aportaciones para un debate desde la Geografía. in Trigal, L., Fernández, C., Medina, J. (Eds.), VI Coloquio de Geografía Urbana. 409–421. Alicante.
- Grasland et al., (2008). Shrinking Regions: A Paradigm Shift in Demography and Territorial Development.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI_ET\(2008\)408928_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-REGI_ET(2008)408928_EN.pdf)
- Gert-Jan Hospers, G-J., Reverda, N. (2015). Managing Population Decline in Europe's Urban and Rural Areas. SpringerBriefs in Population Studies. Springer International Publishing. 88p. ISBN: 978-3-319-12412-4.
<http://www.doi.org/10.1007/978-3-319-12412-4>
- Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V., Rink, D. (2013). Varieties of shrinkage in European cities. European Urban and Regional Studies, 23(1), 86–102.
<https://doi.org/10.1177/0969776413481985>
- Lacerda, A. Gomes, J. (2016). "Encontros Norte Conjuntura, Norte & Território - Demografia e Estrutura Urbana".
https://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/antonio_lacerda_30setembro_0.pdf

- Mykhnenko, V., Wolff, M. (2019) State rescaling and economic convergence, *Regional Studies*, 53:4, 462-477.
<https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1476754>
- Pujadas, R. & Font, J. (1998): Ordenación y Planificación territorial. Síntesis, Madrid.
- Segers, T., Devisch, O., Herssens, J., & Vanrie, J. (2020). Conceptualizing demographic shrinkage in a growing region – Creating opportunities for spatial practice. *Landscape and Urban Planning*, 195, 103711.
<https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2019.103711>
- Smas, L., Fredricsson, C., Claessen, H. (2013). Demographic changes, housing policies and urban planning: Examples of situations and strategies in Nordic municipalities. Norderegio paper (4). ISBN: 978-91-87295-12-6. Stockholm, Sweden.
<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:700286/FULLTEXT01.pdf>
- Sousa, S. (2010). Planning for Shrinking Cities in Portugal. Tese de Doutoramento. Universidade do Porto. 470p.
<https://hdl.handle.net/10216/59821>
- Syssner, J. (2015). Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities. *Journal of Depopulation and Rural Development Studies*. DOI:10.4422/ager.2015.14.
<http://ruralager.org/wp-content/uploads/Ager-20-01-Syssner.pdf>



RESUMO EXECUTIVO



6

RESUMO EXECUTIVO

Os desequilibrios demográficos da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, plasmados nunha distinta concentración demográfica entre o litoral e o interior, así como diferentes procesos que tenden a incrementar a asimetría, ameazan o progreso e benestar social e xeran unha desestruturación territorial, comprometendo nalgúns casos a viabilidade de servizos actualmente prestados e mesmo a organización administrativa local. Compre, pois, analizar a problemática actual e as tendencias, elaborando propostas que revertan, resolvan ou mitiguen a situación.

Esta situación precisa coñecer e establecer a influencia da “nova demografía” na organización territorial, con especial atención ó impacto sobre as áreas funcionais e como estas responderán, pois os servizos que prestan actualmente poden non ser os que poderán prestar no futuro, xa que hai limiares de habitantes que fan insostible a prestación de servizos. Será preciso, xa que logo, conxugar os criterios técnicos e os económicos sobre os servizos públicos, coñecendo como estes procesos poden afectar á cohesión territorial. Así, tanto a ordenación territorial como o planeamento deben asumir os cambios demográficos e adaptar as súas previsións á nova realidade, cumprindo tanto analizar como os cambios demográficos modifican eses instrumentos, como valorar de que xeito se poden mitigar os problemas demográficos mediante unha ordenación territorial e planeamento adaptados.

O problema demográfico da eurorrexión non é exclusivo dela pois as poboacións en declive ou estancadas son unha tendencia das sociedades máis desenvolvidas e recoñecible en moitos dos países europeos. Na estrutura demográfica da eurorrexión son claros os trazos dese estancamento e envellecemento: o número de vellos por cada 100 individuos en idade activa na Eurorrexión (34 vellos por cada 100 en idade activa) é moi próximo ó valor máximo rexistrado na UE, observado en Italia (35 individuos) e claramente distinto do valor de Luxemburgo, país con menor número de vellos por 100 individuos en idade activa (20,5 individuos). E tamén destaca o aumento do continxente dos denominados “moi vellos”, o que se denomina “envellecemento no envellecemento”, evidenciado a través do índice de lonxevidade: 31,7 individuos de 80 e máis anos por cada 100 individuos de 65 e máis anos na eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Ou sexa, un valor semellante ao rexistrado en España, que ocupa o 1º lugar da clasificación europea en termos de proporción da poboación moi vella no total da poboación vella (32,3 individuos).

Así, pois, o acusado envellecemento é unha situación común a moitos países ou rexións europeas, que inda aumentará no futuro próximo e que vai asociado á xa vista baixa fecundidade e natalidade e ó aumento da esperanza de vida. Internamente, á vista do conxunto de indicadores revisados, obsérvase que na parte galega da eurorrexión a estrutura de idades está máis envellecida e con peor prognóstico. Mentres, o Norte de Portugal, tendo tamén un problema de envellecemento demográfico aporta un maior continxente de poboación que dilúe algo os malos indicadores do lado galego.

Entre os cambios que nos últimos anos poden estar a condicionar o emprazamento e progreso das actividades económicas e consecuentemente a fixación de poboación, non debemos esquecer o importante papel das redes de datos. Tense alegado reiteradamente a desvantaxe coa que deben competir e vivir os habitantes das áreas rurais mal comunicadas. Por iso, a mellora na calidade das redes de datos debe ser unha prioridade na estratexia de fixación de poboación no rural e áreas interiores. Son constantes os exemplos de iniciativas exitosas que xorden como pequenos negocios e prosperan e escalan, proxectándose en grandes espazos de mercado grazas ás novas tecnoloxías. Non tódalas actividades teñen dependencia da aglomeración e densidade dos espazos urbanos para alcanzar a eficiencia, pero é certo que, cada vez máis, o acceso ás redes de datos de calidade facilita a relación da cidadanía coa administración, mellora as opcións educativas, incrementa e diversifica as laborais, e iguala en fin as oportunidades da cidadanía, incrementando a cohesión.

Pero, neste proceso de mantemento e revitalización dos espazos e comunidades do rural son imprescindibles as actuacións de fortalecemento dos núcleos que dan servizo e estruturan as áreas rurais, ós que cómpre dotar de mellores servizos e equipamentos, facéndoos máis atractivos para conseguir reter a poboación.

○ **sistema de organización administrativa** nos dous países que conforman a Eurorrexión non responde adecuadamente ás necesidades territoriais, herdeira dunha época nas que as realidades eran distintas e que non experimentou os necesarios trocos para adecuarse á evidente transformación social e demográfica da poboación, que si aconteceu. As dinámicas de poboación de litoralización e concentración na contorna das principais cidades e cabeceiras comarcais teñen que resolverse en Galicia cunha organización municipal practicamente igual á do século XIX e no caso do Norte de Portugal cunhas políticas excesivamente centralizadas en Lisboa. Un e outro modelo comparten a debilitación das zonas interiores e rurais con envellecemento e perda de poboación.

Polo tanto, e independentemente de sistemas máis ou menos descentralizados nos que os concellos/câmaras do rural/interior non son quen de enfrontar por si sós os retos e a dimensión do problema da perda de poboación, a pesares de intentalo na medida das súas posibilidades, parece necesario encarar estes problemas dun xeito cooperativo e coordinado entre todas as administracións, dándolle a importancia e relevancia que teñen, e aplicando estratexias conxuntas entre as administracións nacionais, supramunicipais e locais.

Entre estas accións que debería de incluír esta estratexia, destacaríamos as que axuden a xestionar o despoboamento, a afrontar os desequilibrios da nosa pirámide de poboación, e as que teñan en conta os efectos da poboación flotante. Teñen especial importancia as accións que minimicen a discriminación destas zonas rurais e que permitan desenvolver actividades económicas que permitan o asentamento de poboación nova en idade fértil, entre elas as estruturais, como a mellora das infraestruturas de transporte e sobre todo de conectividade dixital, unha prestación de servizos en equidade co resto do territorio e medidas activas de subvencións compensatorias para a atracción de novos habitantes.

Independentemente destas e doutras liñas de accións reflectidas neste texto e que se teñen que levar a cabo coordinadamente entre todas as administracións, é necesario afrontar a imprescindible modernización administrativa que permita responder mellor á realidade actual e ós problemas de poboación. En Galicia coa implantación e posta en marcha das áreas metropolitanas de A Coruña e Vigo, coa agrupación e redución do número de concellos para gañar tamaño e poder ser mais eficientes e competitivos, e reforzando o financiamento municipal hoxe penalizado e atendendo competencias impropias. E en Portugal, consolidando e ampliando as competencias da área Metropolitana de Porto e reforzando as competencias e implicación das Comisións de Coordinación e Desenvolvemento Rexional (CCDR).

○ **proceso de urbanización** da poboación é un fenómeno xeneralizado do que toma parte a eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Mesmo nas fases demográficas de estancamento e recesión dos últimos anos, está a aumentar a urbanización da poboación.

A complexidade do fenómeno urbano obriga ás administracións a empregar diversas metodoloxías de aproximación, de xeito que as administracións europeas á par de promover a análise do proceso máis aló dos límites administrativos de diferentes niveis, deben atopar o camiño que permita aplicar e xestionar as políticas europeas destinadas ás áreas urbanas.

○ Programa ESPON (Observatorio en rede da ordenación do territorio europeo) constitúese como programa de investigación aplicada para dar apoio ós programas de política territorial e de cohesión europeos. No seu funcionamento son responsables da realización de estudos territoriais, estatísticos e cartográficos, que sirvan de apoio ó desenvolvemento das referidas políticas, mellorando a competitividade e desenvolvemento sostible da Unión Europea. Para o período de programación do período 2014-2020 o programa debía implementar un procedemento para determinar as áreas urbanas elixibles.

A tal fin, as áreas urbanas susceptibles de implementar estratexias de desenvolvemento urbano sostible no período de programación 2014-2020 debían tomar como perspectiva a funcionalidade urbana, máis aló da súa configuración administrativa, podendo estar constituídas por unha única unidade administrativa local (LAU) ou un conxunto delas. As convocatorias resaltaban que as áreas urbanas susceptibles de ser seleccionadas deberían ser o soporte efectivo para unha estratexia de desenvolvemento urbano sostible a longo prazo, e non simplemente a área onde se executaran algunhas actuacións puntuais de mellora urbana.

Ademais, a escala da área urbana elixida debería ter a suficiente masa crítica como para implementar unha estratexia que abordase os retos económicos, ambientais, climáticos, demográficos e sociais que lle afectan.

Sen embargo, para Eurostat as Áreas Urbanas Funcionais defínense como unha cidade ou núcleo e a súa zona de desprazamento, establecendo tres categorías: áreas predominantemente poboadas ou densamente poboadas (cidades ou grandes áreas urbanas), áreas intermedias (pobos, periferias urbanas ou pequenas áreas urbanas) e áreas predominantemente rurais ou escasamente poboadas. O peso da poboación domina nesta clasificación.

Á vista das alternativas presentadas, os sistemas de clasificación de áreas urbanas e rurais en uso pola administración europea non se axustan axeitadamente á realidade territorial da eurorrexión, esfumando a estrutura real do territorio, de xeito tal que non se recoñecen nas clasificacións os trazos básicos das xerarquías urbanas existentes. Faise preciso, entón, iniciar un proceso de revisión das metodoloxías para conseguir os axustes requiridos para unha correcta correspondencia entre as clasificacións e a realidade territorial da eurorrexión, que permita a efectiva aplicación das políticas europeas. Nesta liña, a combinación de metodoloxías, como os criterios de definición de áreas urbanas baseados no sistema de retículas de DEGURBA combinados co sistema de agregación de unidades estatísticas de ESPON, pode ser un camiño a explorar.

As dinâmicas demográficas e o círculo vicioso das baixas densidades. As dinâmicas registadas nas últimas décadas na Euroregião Galiza - Norte de Portugal revelam não só uma progressiva degradação e regressão dos principais indicadores demográficos, mas também o crescimento das assimetrias na ocupação humana do território. A concentração de pessoas e atividades nos centros urbanos do litoral contrasta com o despovoamento de áreas cada vez mais extensas do Interior, acentuando os problemas com que se debatem estes espaços: o abandono de terras e o declínio das atividades socioeconómicas; o acréscimo dos custos de provimento de infraestruturas e equipamentos de uso coletivo; a rarefação de serviços públicos fundamentais e o aumento das desigualdades de oportunidades e de condições de vida.

Tendo em conta que quase metade da superfície da Euroregião tem já uma densidade populacional inferior a 25 habitantes/km², o cenário do abandono de uma parcela significativa do seu território é não só plausível como suscita inquietação e sobressalto. Inquietação porque o agravamento das assimetrias demográficas e socioeconómicas revela não só a fratura social, económica e ambiental crescente entre litoral e interior, mas também o nó górdio do desenvolvimento destes territórios: a dificuldade de criar e reter valor e emprego e, conseqüentemente, de fixar população. Sobressalto porque o despovoamento e o progressivo abandono destes territórios comprometem a eficácia das políticas e estratégias de neutralidade climática e de desenvolvimento sustentável e constitui uma ameaça à própria coesão nacional.

Repensar as políticas e as estratégias de desenvolvimento territorial. O combate ao despovoamento e ao aprofundamento das assimetrias territoriais constituem uma preocupação dos poderes públicos há várias décadas. Pelo menos desde a adesão de ambos os países à CEE, em 1986, Portugal e Espanha têm implementado vários programas e estratégias de desenvolvimento territorial com essas finalidades. Estes programas produziram impactos positivos na melhoria das condições de vida das populações, mas falharam na concretização da sua principal ambição: estancar a hemorragia demográfica, o despovoamento das áreas rurais, a dinamização económica e a redução das assimetrias regionais. Ora, o relativo fracasso das políticas e estratégias de promoção do desenvolvimento dos territórios mais frágeis e periféricos, a par das oportunidades e desafios suscitados pelas transformações sociais, económicas e tecnológicas em curso (transição territorial, transição climática, transição digital, etc.), e que a pandemia da Covid-19 renovou e acelerou, convocam-nos a visitar e a repensar a sua natureza, os seus objetivos e os seus conteúdos.

As políticas de desenvolvimento territorial devem focar-se na melhoria do bem-estar das populações, na compreensão das dinâmicas de crescimento das economias de baixa densidade, privilegiando uma abordagem multissetorial que envolva e mobilize os atores públicos, privados e do terceiro setor. A análise das tendências contemporâneas das economias dos territórios de baixa densidade sugere três domínios de ação prioritárias.

A primeira remete para o aumento da produtividade e a promoção da competitividade no contexto das cadeias de valor globais e da digitalização, através da atribuição de incentivos e da criação de mecanismos que permitam identificar os seus ativos exclusivos e reduzir eventuais estrangulamentos.

A segunda remete para a problemática do esvaziamento e envelhecimento da população e o modo de lidar com o círculo regressivo do despovoamento, garantindo a equidade no acesso a bens e serviços, aproveitando as oportunidades económicas associadas ao envelhecimento da população e reforçando a atratividade territorial e a valorização das amenidades e da qualidade de vida.

A terceira remete para o incentivo e o apoio às comunidades territoriais na mudança para uma economia neutra em carbono, incutindo alterações de comportamentos e práticas sustentáveis de uso dos recursos, investimentos em energia renovável e descarbonização da economia.

Uma agenda estratégica para os territórios de baixa densidade da Euroregião. A reversão do círculo vicioso das baixas densidades na Euroregião Galiza-Norte de Portugal reclama uma agenda estratégica de desenvolvimento territorial que promova um crescimento verde, inteligente, sustentável e inclusivo. Estes territórios têm de privilegiar uma estratégia que estimule a valorização económica dos seus recursos e uma maior interação da economia com o território, reforçando a atratividade territorial e a competitividade urbana, promovendo a capacidade de iniciativa e de empreendimento, incentivando a criatividade e a inovação.

A transição climática deve também ser vista como uma oportunidade para o seu desenvolvimento, através de apostas firmes nas energias renováveis e na descarbonização da economia, na implementação de planos de adaptação/mitigação às alterações climáticas, na sustentabilidade e no uso eficiente dos recursos naturais ou ainda na valorização e remuneração financeira dos serviços do ecossistema prestados. A igualdade de oportunidades e a equidade territorial em matéria de externalidades e custos de contexto devem constituir, também, um pilar fundamental, privilegiando novas abordagens no planeamento e gestão das redes de serviços e infraestruturas públicas, dos serviços de saúde à educação, da mobilidade à conexão digital de banda larga.

Do mesmo modo, a melhoria dos níveis de eficiência coletiva, através da densificação das redes de cooperação institucional e empresarial e da qualificação dos dispositivos e das práticas de governança territorial. Estes territórios precisam de um esforço acrescido de organização, articulação e coordenação dos atores territoriais que potencie sinergias e agregue vontades em torno de projetos consistentes e coerentes. Um esforço que não depende (só) do voluntarismo estatal ou das dinâmicas externas, mas, sobretudo, dos agentes políticos, económicos e sociais. Pela simples razão de que a porta do desenvolvimento abre por dentro, ainda que com a ajuda insubstituível e inestimável do Estado central ou regional e da União Europeia.

Alterações demográficas e repercussões no planeamento. A dinâmica demográfica registada nas últimas duas décadas na Euroregião caracteriza-se por uma quebra significativa das taxas de crescimento populacional, num processo que não foi, contudo, uniforme a nível sub-regional. Os fluxos migratórios e as dinâmicas demográficas evidenciam a recomposição territorial marcada pelo reforço dos fenómenos de urbanização, de litoralização e de metropolitanização numa clara dicotomia litoral/interior, num quadro situacional que poderá ser sintetizado na afirmação “cidades que ganham em regiões que perdem”, mas que tem vindo gradualmente a esbater-se nos últimos anos.

A constatação deste processo de perda demográfica global na Euroregião, que poderemos designar de *shrinking* ou encolhimento, permite antever a necessidade de serem considerados novos pressupostos nos processos e princípios do planeamento espacial. Para lidar com as tendências de despovoamento e marginalização rurais, o planeamento tem de começar a considerar também a abordagem alternativa de “lidar com o declínio demográfico”, aceitando o encolhimento e adaptando-se às suas consequências económicas e sociais, por oposição ao “planear para o crescimento”, onde se procuram reverter tendências, estimulando o crescimento populacional. Neste contexto, aceitar o encolhimento pode ajudar a reorientar as políticas rurais e as decisões de investimento para voltar a crescer mais devagar, mais verde e fornecendo novas oportunidades para ser inovador, modernizando a governança e os serviços públicos através de estratégias mais holísticas, pró-ativas e baseadas no local (*place-based*), consistentes com as realidades do século XXI. Tal abordagem requer o planeamento e a coordenação estratégica de intervenções focadas tanto em abordagens orientadas para o crescimento como orientadas para a adaptação e gestão do despovoamento, sempre feitas à medida das condições locais.

Planear para a equidade territorial. No contexto da rarefação demográfica de grandes porções do território da Euroregião, a questão do acesso aos bens e serviços de interesse geral é também central na renovação das políticas de desenvolvimento, que deverão ser movidas pela ambição de assegurar uma equidade territorial. Neste contexto, o planeamento espacial deve centrar a decisão mais na consideração das formas de utilização e acesso aos serviços e menos sobre a instalação dos equipamentos. A introdução da tecnologia digital nos territórios desempenhará um papel essencial pelo que a dotação de infraestruturas de telecomunicações de banda larga é imprescindível para este novo paradigma quer na organização partilhada, quer na forma de prestação e acesso. Particular atenção deve também ser dada ao planeamento das redes e serviços de transporte coletivo, implementando soluções de transporte flexível, bem como à cooperação intermunicipal na prestação de serviços de base local.

Um novo modelo de ordenamento dos espaços rurais. As alterações demográficas contribuíram também para uma alteração significativa na matriz de uso e ocupação do solo rural, marcada por um forte assilvestramento de grandes porções do território da Euroregião, uma pulverização da propriedade no microfúndio, adensada por processos sucessórios, que levam a perdas de economias de escala na gestão dos prédios rústicos e que contribuem também para os processos de dispersão urbana pelo fomento do “jogo” da especulação fundiária e imobiliária no microfúndio da interface urbano-rural.

Esta realidade leva-nos à necessidade de equacionar um novo modelo de ordenamento dos espaços rurais, reforçando-se as políticas de ordenamento e as medidas acessórias que foquem o mercado fundiário do solo rústico na Euroregião, atuando tanto ao nível do emparcelamento, como na dinamização do mercado de arrendamento de terras, incentivando ao mesmo tempo o retoma dos princípios agroecológicos e de autossuficiência, numa articulação simbiótica do urbano com o rural. Ao nível do ordenamento do solo rústico deve-se ir para além do mero zonamento, procurando incorporar disposições que condicionem os modelos de silvicultura às disposições dos planos setoriais do setor florestal, tendo em vista o compromisso entre a viabilidade económica das explorações e a resiliência ao fogo e a outros agentes bióticos e abióticos, ou que promovam a manutenção de elementos relevantes para a qualificação paisagística e das estruturas ecológicas, promovendo uma maior convergência entre os conceitos de Paisagem e Território.

Ao nível urbanístico deverão ser desenvolvidas e aprofundadas as medidas regulamentares que priorizem a reabilitação do edificado nos aglomerados rurais em detrimento de novas construções na interface com o solo rústico, de onde resulta normalmente uma perda de solo agrícola. Deverão ser flexibilizadas as disposições relativas à instalação em solo rústico de atividades económicas de base territorial, desde os domínios agrícola e florestal ao turismo em espaço rural, com particular destaque para o agroturismo e turismo de natureza.

Planear a contenção e densificação urbana, a reabilitação e a não proliferação do habitat. Os instrumentos de planeamento físico de âmbito municipal devem assumir um papel relevante no controlo ou mesmo inversão dos processos insustentáveis de artificialização em curso. Os Planos Diretores Municipais (PDM) devem promover modelos de ordenamento que promovam os valores da compacidade, da diversidade e da complexidade inerentes à sustentabilidade urbana. É também importante manter as competências técnicas de planeamento dos municípios rurais e densificar redes de cooperação intermunicipal que potenciem “economias de escala” na capacidade técnica, a fim de garantir que não perdem autonomia na condução e decisão dos seus processos de planeamento de âmbito local.

Planeamento Pró-Envelhecimento. A realidade demográfica marcada pelo forte envelhecimento da Euroregião, obriga a que o planeamento espacial de âmbito local/urbano tenha uma particular atenção à re(configuração) do ambiente construído, procurando tornar os espaços urbanos onde vivemos, trabalhamos, nos recriamos e deslocamos mais inclusivos, acessíveis e intergeracionais. Particular cuidado deve ser dado à regulamentação urbanística que promova mais flexibilidade e adaptabilidade multigeracional dos edifícios em geral e da habitação em particular, ao desenho urbano dos espaços públicos e à melhoria geral da acessibilidade aos bens e serviços com base em modos ativos e ao planeamento integrado das infraestruturas e sistemas de transporte com foco na acessibilidade e na segurança e à introdução de conceitos no planeamento urbano como a caminhabilidade, promovida através de intervenções nos atuais tecidos urbanos que permitam retomar o tradicional conceito de bairro.

Planear estrategicamente assumindo a “nova demografia”. O planeamento espacial de âmbito municipal deve procurar soluções “fora da caixa”, fugindo da tendência generalizada de considerar apenas formas de voltar ao “planear para o crescimento” ou agir negando as evidências demográficas, continuando a planear para o crescimento urbano. Para o efeito, a dimensão estratégica e prospetiva do planeamento espacial ganha particular relevância.

