

O desenvolvimento da Região Norte *

Eduardo Rodrigues

Departamento de Sociologia.
Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
Via Panorâmica, s/n. Porto.
Email: eduardor@letras.up.pt

A Região Norte de Portugal apresenta acentuadas características de vulnerabilidade social que, a breve prazo, poderão induzir processos de vulnerabilização de vastos grupos sociais, com consequências preocupantes para o tecido social e para a coesão social e territorial. Os processos de vulnerabilidade e de exclusão social estão, não raras vezes, a montante dos processos de conflitualidade social e de marginalidade(s).

As características de vulnerabilidade podem ser enunciadas da forma como a seguir se analisa.

Em primeiro lugar, um processo demográfico de envelhecimento rápido da população, com índices que já não permitem sequer a renovação das gerações, sobretudo nas zonas mais interiores da Região Norte (RN), onde o envelhecimento demográfico é também impulsionado pelos fenómenos migratórios.

Este envelhecimento é verdadeiramente um duplo envelhecimento, vivenciado à custa do processo de “afunilamento” da base da pirâmide, em consequência de um dos mais baixos níveis de natalidade da Europa, mas também à custa do alargamento do topo da pirâmide, ora fruto do aumento da esperança média de vida, ora consequência do envelhecimento da população activa.

Os filhos do *baby boom*, nascidos no pós-2.^a guerra, ainda estão no grupo

* Texto da conferência apresentada no Debate sobre o desenvolvimento da Região Norte promovido pela AEFLUP em 3 de Abril de 2008, na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, e que contou com a presença dos seguintes oradores: Prof. Doutor José Marques dos Santos - Reitor da UP; Prof. Doutor José Ramiro Pimenta - Docente da Flup; Prof. Doutor Eduardo Vítor Rodrigues - Docente da Flup; Dr. Silva Peneda - Deputado Europeu e Dr. Vladimiro Feliz, em Representação do Presidente da Câmara Municipal do Porto.

da população activa, ou começam agora a passar para os inactivos idosos. Começarão a retirada mais massiva em breve, trazendo novos desafios face ao desequilíbrio entre activos e inactivos idosos. Em breve, este importante grupo começará a intensificar o uso de cuidados de saúde e de pensões de forma ainda mais significativa, paralelamente à preocupante incapacidade da estrutura social para compensar esta tendência por via das políticas natalistas e da retoma da natalidade.

Sublinho que Portugal assistiu à mais estrondosa descida do índice de fertilidade, tendo em 1960 3,16 nascimentos por mulher em idade de procriação, comparativamente com o índice actual de 1,42, valor que nos situa nos mais baixos níveis, abaixo da média da UE15 e da UE25. A RN segue muito de perto esta tendência nacional.

Aliás, a tendência está já consolidada. Em qualquer dos cenários prospectivos elaborados pelo Grupo de Trabalho para o Envelhecimento da Comissão Europeia, a progressiva inversão da pirâmide é um processo em curso até 2050.

Estas tendências criam também novos desafios analíticos. As velhas dicotomias entre urbano e rural ou entre litoral e interior deixaram de fazer sentido para muitos dos processos em curso. De facto, os níveis de envelhecimento demográfico em muitos concelhos do interior do país não são muito mais elevados do que o nível de envelhecimento dos concelhos do Porto e de Lisboa.

De facto, o esvaziamento demográfico dos concelhos centrais das Áreas Metropolitanas (que contribuiu para que o Porto tenha perdido mais de 50.000 pessoas entre 1981 e 2001 e para que tenha deixado de ser o primeiro concelho em termos de peso demográfico na AMP), criou fortes e heterogéneas periferias urbanas e um miolo urbano reconfigurado a novas funções, mas também a novos problemas sociais e económicos.

E se é verdade que esta tendência não é nova no contexto europeu, ela é nova pela intensidade e pelas consequências a ela associadas no caso português em geral e na RN em particular. Os desafios destas tendências são, do ponto de vista do desenvolvimento local e regional, tão intensos quanto é premente o seu combate.

Por outro lado, a questão dos movimentos migratórios que apresenta tendências diversas, mas todas elas a contribuírem para o reforço da fragilidade socioeconómica da Região. Se é verdade que a intensidade do processo emigratório diminuiu na Região, também é verdade que se lançam novos desafios: a imigração é inconsistente e a emigração foi reconfigurada em movimentos pendulares sazonais, tendo como destino privilegiado Espanha. Trata-se de um modelo de emigração desqualificada, sazonal e assente na precarização, logo mais vulnerável a conjunturas recessivas, como é o caso actual.

Aliás, problemas adicionais se colocarão com o retorno de importantes

franjas dessa emigração, fruto da crise do imobiliário que afecta os vizinhos espanhóis. É para este sector que o nosso processo emigratório ainda continua a direccionar-se.

Neste momento, só regiões deprimidas da Europa assistem a processos emigratórios fortes. A Região Norte é um desses exemplos. Ao mesmo tempo, verificam-se focos de imigração que, não conseguindo inverter a tendência de perda populacional, prometem novos e ousados desafios nos domínios da igualdade e da inclusão. Convém não esquecer que os mais recentes resultados do Eurobarómetro indicam que, em média, apenas 4 em cada 10 cidadão reconhecem que os imigrantes contribuem muito para o crescimento do seu país, enquanto a maioria não concorda com esta afirmação.

Problemas ao nível da tolerância, igualdade e respeito pelas diferenças começam a ser centrais em toda a Europa, e também em Portugal, dito país de brandos costumes.

Verifica-se, assim, o aumento dos indicadores de disparidades de desenvolvimento entre as zonas mais rurais e os núcleos urbanos e peri-urbanos.

Por sua vez, os níveis de rendimentos das famílias e salários apresentam-se em queda e já inferiores à média nacional, o que, conjugadamente com o aumento da fragilização dos vínculos laborais e a crescente precarização desses vínculos, podem criar focos de pobreza em situações de crise económica.

Esta tendência resulta de um tecido produtivo frágil, baseado em micro, pequenas e algumas médias empresas, muitas delas com características de gestão familiar, com uma elevada especialização local/regional da produção e particularmente vulnerável a conjunturas de recessão de competitividade internacional.

Não são de estranhar os níveis de desemprego acentuados na RN, nomeadamente quando se constatarem processos de fragilização em áreas cumulativas do emprego (caracterizados pela tendencial precarização e por níveis de desemprego acentuados), da escolarização (com níveis de escolaridade e de qualificações técnico-profissionais que apresentam algumas debilidades) e, consequentemente, de rendimentos. Será porventura negativamente significativo que a RN tenha evoluído de uma taxa de desemprego em 1999 de 4,4% para uma taxa de desemprego no 4.º trimestre de 2007 de 9,1, acima da média nacional e acima de todas as demais NUT's do país, tendo ultrapassado o Alentejo e os Açores, que eram as NUT's historicamente mais problemáticas neste domínio.

Trata-se, enfim, de uma mão-de-obra com baixos níveis de mobilidade interna e com baixas qualificações escolares e profissionais, embora com tendência de relativa aproximação.

A recente evolução da taxa de desemprego na Região Norte reforça a consideração segundo a qual subsistem importantes fragilidades do sistema de emprego no norte do país. De facto, a Região caracteriza-se por uma mão-de-

obra com baixas qualificações escolares e profissionais e, a par disto, a partir da década de 90 e seguindo a tendência patente para o Continente, verificou-se o avolumar de empregos marcados pela precariedade. Estes são dois aspectos que funcionam como importantes obstáculos ao desenvolvimento social do Norte. Persiste, portanto, uma forte vulnerabilidade estrutural em termos de qualidade do emprego que é reforçada pela existência de salários médios baixos.

Por outro lado, constata-se que o DLD tem uma particular relevância no quadro do mercado de trabalho. O seu crescimento foi rápido, alimentando o desemprego em geral e, simultaneamente, consolidando-se como a forma de desemprego tendencialmente predominante. Ora, importa salientar dois elementos: por um lado, o importante peso que o DLD tem no escalão etário dos desempregados com 45 e mais anos de idade; por outro, a crescente importância que no conjunto dos desempregados de longa duração têm os indivíduos que estão na situação de desemprego há mais de 24 meses. Uma razão principal conduziu a fazer este destaque. As características sociais destes desempregados, nomeadamente idade, baixas qualificações escolares e profissionais, género, no caso das mulheres – dificultam a (re)inserção profissional no mercado de trabalho. Mais uma vez, as particulares vulnerabilidades da RN neste domínio acentuam o potencial estrutural dos processos e a premência da acção.

Verificam-se níveis de inactividade importantes, quer devidos à relativa importância dos jovens (cada vez menor devido à queda abrupta da natalidade), quer devidos ao crescente peso da população idosa na pirâmide etária.

Ao mesmo tempo, encontram-se níveis de tendencial isolamento das populações mais idosas, nomeadamente nos meios rurais e mais desertificados, onde as consequências da emigração ainda hoje se fazem sentir, ao mesmo tempo que as estruturas familiares da região se vêm reconfigurando, de forma lenta, mas efectiva, quer à custa do reforço da monoparentalidade, quer do reforço do isolamento.

A estas características gerais estão associadas formas de distribuição desigual dos equipamentos públicos, cuja localização serve, na maior parte dos casos, para acentuar as disparidades sociais e infraestruturais dentro do território. Este aspecto leva-nos a considerar uma importante lógica de territorialização das desigualdades, para o que a intervenção das autarquias contribui tantas vezes para aprofundar, na medida em que se trata de uma intervenção desigual, tão desigual quanto o poder financeiro de cada uma delas, que resulta de critérios penalizadores das zonas mais deprimidas e com maiores problemas sócio-económicos.

A esse nível, mais uma vez a Região Norte apresenta indicadores mais desfavoráveis de infraestruturização do território, nomeadamente no que respeita aos serviços sociais e de proximidade. A sobrevalorização da dimensão da Sociedade-providência já não serve de justificação para a passiva aceitação desta dimensão de vulnerabilidade.

A exclusão social ou, numa primeira fase, os processos de fragilização ou de

vulnerabilização, podem ser caracterizados como processos multiformes e com estreitas manifestações em diversas áreas da vida social.

Os jovens aparecem, em todo este processo, como um grupo potencialmente vulnerável. É possível observar valores acentuados de vulnerabilização a partir da análise da população inactiva com menos de 15 anos. De facto, *“a maior parte dos cidadãos ainda considera que a responsabilidade pela situação de pobreza é de carácter individual, ou seja, os pobres são os principais responsáveis pela situação em que se encontram. Pouco parece importar que, segundo dados do Eurostat referentes ao ano de 2005, as pessoas em situação de pobreza sejam sobretudo idosos (28%), crianças (24%) e trabalhadores (12%)”* (REAPN, 2007).

Actualmente, não são apenas as baixas qualificações que caracterizam as vulnerabilidades juvenis, mas também o seu oposto. O desemprego de jovens licenciados atinge níveis elevados, tendo em conta que se trata de uma região com um tecido produtivo nem sempre consistente e muitas vezes ligadas a sectores arcaicos.

A experiência do primeiro contacto com o mercado de trabalho está cada vez mais vedada aos jovens, de uma forma geral no país, mas em particular na RN, o que é mais significativo num país onde, do ponto de vista das políticas de emprego, os jovens à procura do primeiro emprego não são considerados desempregados.

As propriedades sociais destes desempregados - idade, baixas qualificações escolares e profissional, género, no caso das mulheres - restringem as suas possibilidades de (re)inserção profissional no mercado de trabalho da economia. As opções em termos de selecção e recrutamento da mão-de-obra por parte das empresas e das organizações estatais foram-se consolidando em torno da valorização de critérios que são antagónicos àquelas propriedades sociais. Estamos perante uma situação em que crescem as probabilidades de um progressivo afastamento desses indivíduos do mercado de trabalho e, concomitantemente, a sua integração num processo de marginalização económica que poderá evoluir para o processo de exclusão social (Carlos Gonçalves, in *A Situação Social da RN*, Porto, CCRN, 2002).

A inserção dos jovens será uma das principais prioridades do ponto de vista da manutenção da coesão social e da própria inserção de um grupo importante na Região Norte, região que, ao mesmo tempo e para acentuar ainda mais esta tendência, é aquela que apresenta ligeiramente melhores índices de rejuvenescimento do país.

Estreitamente ligada com a inserção juvenil está a participação social, como mecanismo simultaneamente tributário e condicionador de uma efectiva inserção social. Se é verdade que os níveis de participação têm muito que ver com o acesso aos mecanismos e às formas de participação, também é verdade que esse acesso é diferenciado consoante as características dos grupos sociais. Assim, incrementar as modalidades e os mecanismos de participação significa

reforçar os próprios mecanismos de coesão social e de inserção de grupos sociais mais fragilizados.

Este é um diagnóstico negativo, sem ser pessimista. Ele só seria pessimista se fosse entendido de forma fatalista e resignada. A dureza das estatísticas não nos legitima a ocultação das tendências em favor de uma fuga ao aparente pessimismo.

As políticas sociais públicas aparecem, desta forma, como um importante factor de compensação dos grupos sociais vulneráveis e de equilíbrio entre estes e os grupos mais beneficiados da sociedade. Dirigidas para grupos sociais específicos (jovens e idosos, por exemplo) ou a contextos territoriais concretos (Áreas Metropolitanas ou zonas em desertificação), as políticas sociais correspondem a formas de compensação inibidoras de formas extremas de exclusão ou de formas de relegação social. Devem assumir-se de forma tão multidimensional quanto a multidimensionalidade dos processos que visam combater.

Também ao nível das políticas sociais públicas, o efeito da aparente igualdade de uma abrangência “geral nacional” das políticas torna-se factor de reprodução das desigualdades. A territorialização, ou se preferirem, a regionalização de algumas políticas sociais, pode servir para atalhar disparidades, porque se atalham problemas muitas vezes antagónicos de região para região.

Assim, será relevante considerar um conjunto de mecanismos niveladores e passíveis de equilibrar disparidades, através de uma lógica de intervenção (pública) vocacionada para as zonas mais carenciadas, quer no que respeita às intervenções infraestruturais (equipamentos e infraestruturas várias), quer no que respeita à implementação de um conjunto de políticas sociais de inclusão com carácter “regional”, passíveis de responderem aos problemas específicos de cada uma das diferentes situações sociais.

Aliás, não poderia concluir sem sublinhar o cunho cada vez mais necessariamente transversal e articulado das políticas sociais, nem sempre perceptíveis no caso português.

A articulação entre as políticas sociais implica uma apreensão estrutural dos seus efeitos e das suas condições de sucesso. O carácter transversal consiste na sua apreensão como medidas multidimensionais. O RSI, como política de combate à pobreza e de inclusão social, pode ser um exemplo feliz, se for mais uma medida de inclusão e menos uma medida de subsídio. O trabalho em rede e a mobilização de recursos e potencialidades organizacionais locais parece não ter uma importância despreciable.

Neste como noutros domínios, a descentralização pode ser um princípio norteador básico ao sucesso das políticas sociais e à materialização dos seus mais importantes objectivos. Neste como noutros domínios, o centralismo serve mais as desigualdades que afirma combater e aloja mais as disparidades que tende a desprezar. E em Portugal, falar de descentralização pode ser um passo importante para a afirmação das efectivas virtualidades da regionalização para o aumento da coesão e para o *empowerment* da Região.