



ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΟ ΕΥΡΟΠΣΚΪ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΑ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ  
ΕΥΡΟΠΆΙΣΧΕΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΟΡΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPEÉN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMANTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

**Direcção-Geral das Políticas Internas da União**

**Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

# **Regiões em declínio: um novo paradigma demográfico e territorial**

**ESTUDO**

**IP/B/REGI/IC/2007-044**

**11/07/2008**

**PT**

O presente estudo foi solicitado pela Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu.

Este documento encontra-se publicado nas seguintes línguas:

- Original: FR.
- Traduções: EN, DE.

A síntese encontra-se publicada nas seguintes línguas:

BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

Autores: UMS RIATE, (Université Paris Diderot, responsável pelo estudo)<sup>1</sup>,  
Géographie-cités (CNRS Paris-A)<sup>2</sup>, LIG (Université Joseph Fourier)<sup>3</sup>,  
IGEAT (Université Libre de Bruxelles)<sup>4</sup>, Université d'Umeå<sup>5</sup>,  
Departamento de Ciências Sociais – Universidade de Nápoles  
“Oriental”, Universidade de Nápoles<sup>6</sup>, CUGUAT – TIGRIS  
(Universidade Alexandru Ioan Cuza)<sup>7</sup>

Funcionário responsável: Ivana Katsarova  
Departamento Temático B:  
Políticas Estruturais e de Coesão  
Parlamento Europeu  
Rue Wiertz 60  
B-1047 Bruxelles  
E-mail: [ipoldepb@europarl.europa.eu](mailto:ipoldepb@europarl.europa.eu)

Manuscrito concluído em Junho de 2008.

O presente estudo encontra-se disponível em:

[www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=PT](http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=PT)

Bruxelas, Parlamento Europeu, 2008.

As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade dos autores e não representam, necessariamente, a posição oficial do Parlamento Europeu.

É permitida a reprodução e tradução para fins não comerciais, mediante indicação da fonte, notificação prévia do editor e envio de um exemplar a este último.

---

<sup>1</sup> Claude Grasland, Ronan Ysebaert, Bernard Corminboeuf, Nicolas Gaubert, Nicolas Lambert, Isabelle Salmon

<sup>2</sup> Myriam Baron, Sophie Baudet-Michel, Estelle Ducom, Dominique Rivière, Camille Schmoll, Christine Zanin

<sup>3</sup> Jérôme Gensel, Jean-Marc Vincent, Christine Plumejeaud.

<sup>4</sup> Gilles Van Hamme.

<sup>5</sup> Einar Holm, Magnus Strömgren.

<sup>6</sup> Pasquale Coppola, Alessia Salaris.

<sup>7</sup> Octavian Groza, Ionel Muntele, George Turcanasu et Oana Stoleriu.



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ    PARLAMENTO EUROPEO    EVROPSKÝ PARLAMENT    EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT    EUROOPA PARLAMENT    ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ    EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN    PARLAIMINT NA HEORPA    PARLAMENTO EUROPEO    EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS    EURÓPAI PARLAMENT    IL-PARLAMENT EWROPEW    EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI    PARLAMENTO EUROPEU    PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT    EVROPSKI PARLAMENT    EUROOPAN PARLAMENTTI    EUROPAPARLAMENTET

## Direcção-Geral das Políticas Internas da União

### Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão

#### DESENVOLVIMENTO REGIONAL

# Regiões em declínio: um novo paradigma demográfico e territorial

## ESTUDO

### Conteúdo:

A União Europeia constitui actualmente, juntamente com a Rússia e o Japão, a parte do Mundo que deverá conhecer, nos próximos anos, o crescimento demográfico mais fraco. Para além das questões de política externa, este desenvolvimento surte igualmente um impacto na evolução regional e local. Por conseguinte, os fenómenos demográficos contemporâneos afectam todo o conjunto da política de coesão económica, social e territorial.

A ocorrência de um decréscimo demográfico à escala de regiões inteiras vem-se aditar e, por vezes, confundir com as problemáticas de disparidades de desenvolvimento que, tradicionalmente, se encontram no cerne da política de coesão da União Europeia. Na opinião dos autores, tal facto deve conduzir a uma reapreciação desta política em todas as suas dimensões: económica, social, ambiental e, sobretudo, territorial. As respostas ao problema do decréscimo demográfico passariam, assim, por instituir uma governação multi-escalar, implicando níveis de intervenção simultaneamente *supra-regionais* (União Europeia, Estados), *infra-regionais* (autoridades locais, localidades) e *trans-regionais* (espaços transfronteiriços, margens internas).

Este estudo é dedicado à memória do Professor Pasquale Coppola.

## Resumo

O carácter relativamente previsível, a médio prazo, da evolução demográfica nacional e, em menor medida, regional ou local, implica uma responsabilidade especial da parte dos responsáveis políticos. Com efeito, podemos desculpar, em certa medida, a imprevidência dos responsáveis políticos face a choques económicos externos (por exemplo, crise dos *subprimes*, aumento dos preços da energia) ou a imprevistos de natureza ambiental (inundações, tempestades, sismos, etc.), mas é muito mais difícil perdoar a ausência de antecipação no caso dos fenómenos demográficos, de que *grosso modo* se conhecem bastante bem as trajetórias previsíveis para os próximos 20 ou 30 anos.

A União Europeia constitui actualmente, juntamente com a Rússia e o Japão, a parte do Mundo que deverá conhecer, nos próximos anos, o crescimento demográfico mais fraco. Na ausência de novos alargamentos, a sua população deverá manter-se mais ou menos estável em torno dos 500 milhões de habitantes. Todavia, alguns dos países que a compõem deverão contar com uma redução demográfica, nomeadamente, a Alemanha, a Itália e a totalidade dos novos Estados-Membros, à excepção de Chipre e de Malta. Em contrapartida, os países situados a leste e a sul do Mediterrâneo continuarão a registar um forte crescimento demográfico durante este período e a população da Turquia ultrapassará a da Alemanha a partir de 2015 (82 milhões de habitantes), enquanto que a população de Marrocos será superior à de Espanha por volta de 2035 (44 milhões de habitantes). Esta evolução global é perfeitamente conhecida e suscita diversos dilemas políticos e geopolíticos em matéria de prossecução do alargamento e de abertura ou encerramento das fronteiras à imigração.

Esta evolução interfere também com um desenvolvimento regional e local muito mais temível em matéria de decréscimo demográfico e de envelhecimento. Em quase todos os países da União Europeia podemos encontrar regiões cuja população tem vindo a diminuir ao longo dos últimos vinte anos (1980-2000). O fenómeno não deixará de se acentuar durante as próximas décadas. Para além das questões de política externa, é de facto toda a política interna de coesão económica, social e territorial que é afectada pelas transformações demográficas contemporâneas.

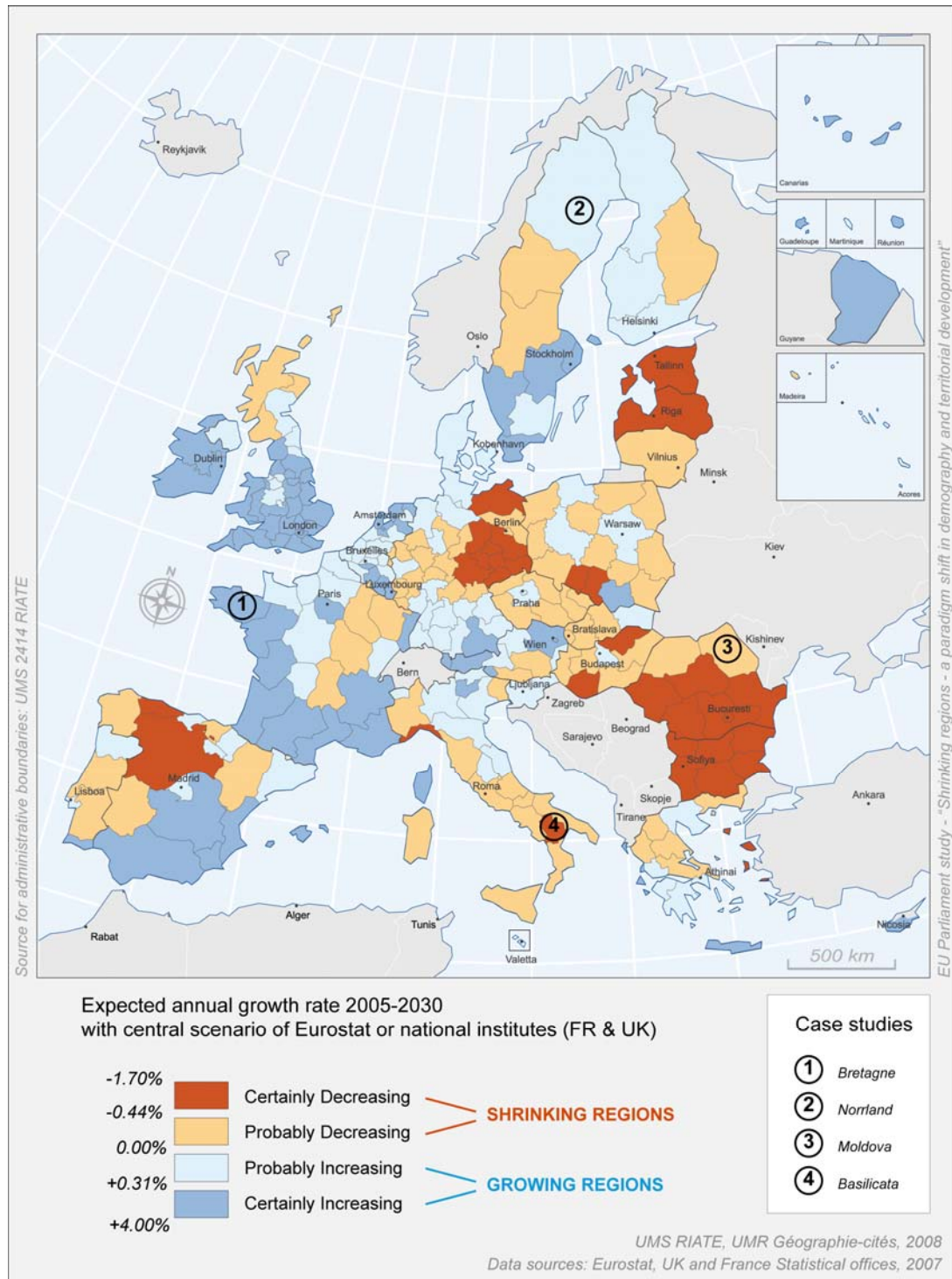
### **"Shrinking Regions": definições e características**

**Podemos tentar prever a dinâmica demográfica regional nos próximos 25 anos? Existe uma relação sistemática entre envelhecimento e decréscimo demográfico? Está o decréscimo demográfico relacionado com as migrações ou sobretudo com a diferença entre nascimentos e mortes?**

- O conceito de "*Shrinking Region*" é recente (início dos anos 2000), embora corresponda a realidades mais antigas. A novidade essencial reside na generalização do fenómeno de despovoamento à escala de regiões inteiras, incluindo cidades ("*Shrinking Cities*").
- A própria definição do conceito continua a ser objecto de debate. Embora o fenómeno de diminuição da população esteja associado a outros fenómenos como, por exemplo, o envelhecimento, é preferível atermo-nos à definição mais simples: diminuição do número de habitantes de uma região durante uma geração. Foi, portanto, a adoptada neste relatório.
- Foi considerado o nível NUTS2, mas a definição das regiões em decréscimo populacional seria diferente se tivéssemos optado por outra divisão regional.

- A tipologia das "Shrinking Regions" inclui quatro tipos de classificação, consoante o decréscimo da população entre 2005 e 2030 é quase certo, provável, improvável ou muito improvável.

Figura 1: Tipologia das "Shrinking Regions" (2005-2030)



- As "Shrinking Regions" são mais numerosas nos antigos países socialistas e nos países mediterrânicos. Contudo, quase todos os países da União Europeia incluem pelo menos uma região em decréscimo demográfico provável ou muito provável nos próximos 25 anos, e o fenómeno tende a espalhar-se espacialmente.

- À escala regional (NUTS2) não existe qualquer relação entre a densidade populacional das regiões e o seu futuro crescimento demográfico. O fenómeno de despovoamento afecta tanto as velhas regiões industriais de forte concentração populacional como as regiões periféricas rurais.
- O envelhecimento depende não só da idade média das populações, mas também da sua esperança de vida de boa saúde. Os redactores do presente relatório propõem um novo indicador sintético de envelhecimento, que combina estes dois parâmetros (*Figura 3*) e permite realçar a estreita relação existente entre decréscimo demográfico e envelhecimento das regiões.
- A redução demográfica nem sempre depende de um excedente das mortes relativamente aos nascimentos. Depende também, cada vez mais, das migrações para as áreas metropolitanas, nomeadamente de jovens activos à procura de trabalho. A perda desses jovens activos acentua os fenómenos de envelhecimento e de redução da natalidade nas "*Shrinking Regions*", criando um verdadeiro círculo vicioso.
- A mobilidade em sentido inverso dos reformados não compensa essas perdas e as "*Shrinking Regions*" são geralmente pouco atractivas para os reformados das classes superiores, susceptíveis de estimularem a economia doméstica com transferências de pensões.

**As regiões que perdem população serão necessariamente as que atravessam maiores dificuldades a nível económico e social?**

- Durante os anos 1995-2005, as "*Shrinking Regions*" registaram situações económicas mais desfavoráveis do que as outras: PIB *per capita* mais baixo, taxa de desemprego mais elevada. A maior parte destas regiões são territórios periféricos relativamente pobres, beneficiários, na sua maioria, da política de coesão. Mas convém assinalar que é muito acentuada a diversidade das regiões em declínio demográfico (agrícolas, industriais e, por vezes, metropolitanas).
- Quando se têm em conta as transferências inter-regionais (rendimentos, ajudas públicas, consumos turísticos, etc.), as diferenças de rendimento entre os diferentes tipos demográficos ficam sensivelmente atenuadas.
- As "*Shrinking Regions*" são mais pobres do que as outras, mas as suas taxas de crescimento económico no período 1995-2005 não foram de facto mais baixas do que as das outras regiões, pois a maior parte estavam situadas nos novos países membros, onde a recuperação económica e o decréscimo demográfico andaram a par.

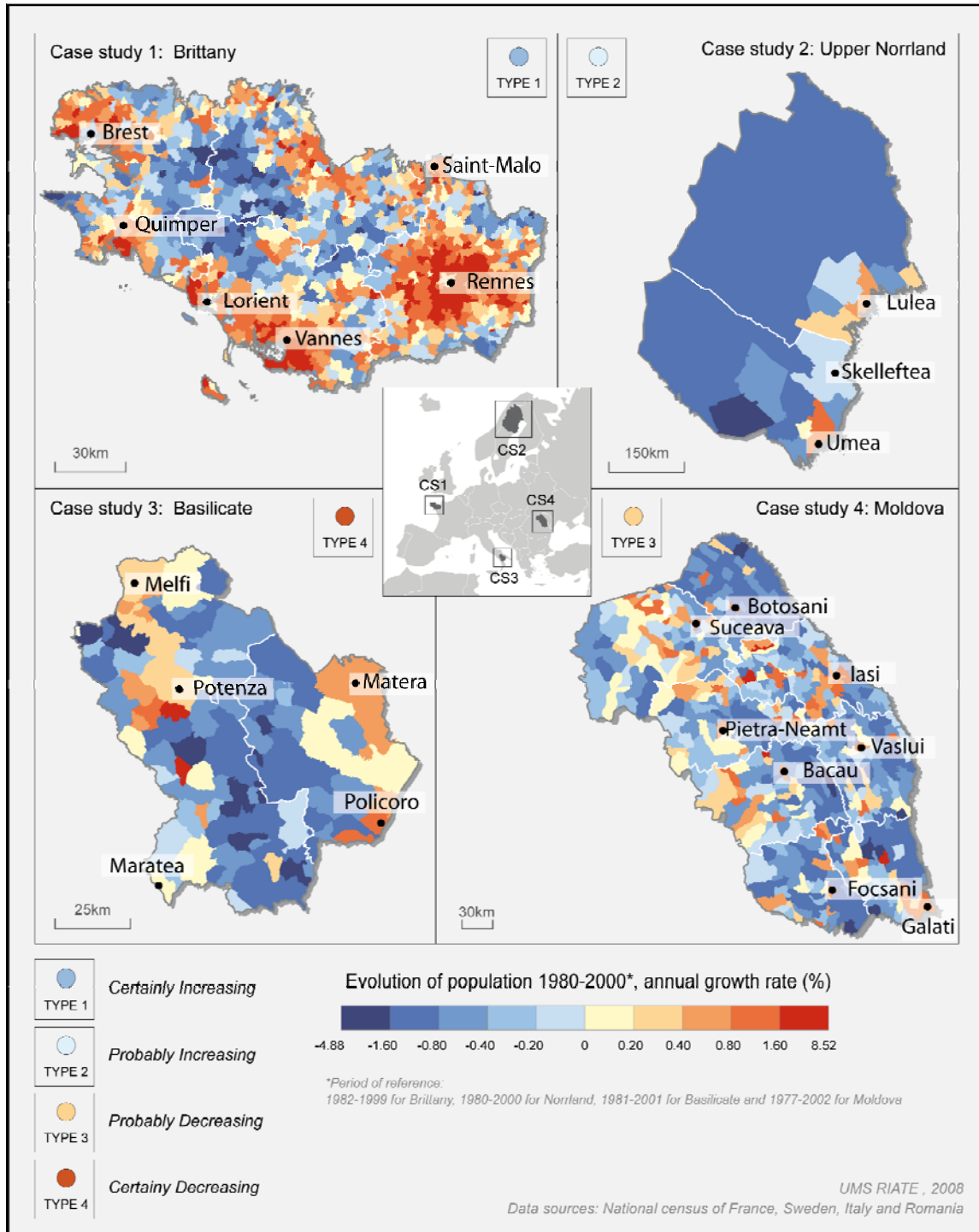
**Que informações novas surgem quando se estudam as variações demográficas ao nível mais local das autarquias e das cidades? Nomeadamente, como se redistribuem os serviços públicos num contexto de abandono demográfico e de concentração espacial do povoamento?**

- Quer a região esteja a atravessar um crescimento, uma fase de estabilização ou um declínio demográfico, os fenómenos de abandono afectam essencialmente as zonas rurais, fracamente povoadas e isoladas. Em contrapartida, as grandes cidades dão muitas vezes mostras de um certo dinamismo. O mesmo acontece com as autarquias situadas na proximidade das grandes cidades, devido ao movimento de periferização.
- Os recentes fenómenos de despovoamento afectam muitas vezes espaços já fragilizados e, portanto, caracterizados por uma perda das capacidades criativas de inovação e de reacção

face à mudança. Estes fenómenos de despovoamento hipotecam as possibilidades de fazer emergir novos espaços económicos atractivos e tornam inevitável o recurso a mão-de-obra externa, nacional ou estrangeira.

- O envelhecimento, combinado com o despovoamento, tem consequências no ambiente e, também, no mercado local do emprego. Estes processos aceleram a desestruturação de certos serviços e acentuam a desigualdade de acesso a esses mesmos serviços. Provocam novas necessidades, sobretudo para os mais idosos.

Figura 2: Evolução da população 1980-2000





**Em matéria de governação das "*Shrinking Regions*", como se articulam actualmente os níveis europeu, nacional, regional e local? Estamos a assistir ao aparecimento de soluções específicas?**

- As intervenções efectuadas a nível nacional - quadro de referência fundamental - asseguram uma redistribuição das riquezas entre regiões, tal como entre cidades e espaços rurais; este mecanismo está em parte na origem daquilo a que chamamos o "prémio às regiões pequenas". Todavia, o contexto geral de reestruturação do Estado-providência coloca as colectividades locais e regionais europeias na linha da frente para os investimentos. A região, em particular, surge como escala de programação. No caso específico das "*Shrinking Regions*" estão, portanto, a emergir novas oportunidades (promoção do quadro de vida) para estas colectividades, mas também novas limitações financeiras, num contexto de desigualdade crescente de recursos.
- O sector da saúde é representativo destas mutações. Quer se trate da reforma do mapa médico e hospitalar em França ou em Itália, as respostas aos problemas de manutenção dos serviços públicos nas zonas em declínio combinam, aos níveis nacional e regional, medidas referentes aos indivíduos baseadas na dupla vertente incitamento/coerção; baseadas na complementaridade entre os sectores público e privado; e, por fim, a nível regional e internacional, cooperações baseadas em lógicas transfronteiriças.
- Estas reestruturações da governação dos territórios põem em evidência dois tipos de "pontos quentes": os relativos à falta de recursos públicos, que, presentemente, respeitam sobretudo aos países da Europa Central e Oriental, e os relativos a uma crise da solidariedade interterritorial, que, para já, afectam sobretudo países em regionalização-federação, mas que poderão estender-se, no futuro, a outros países europeus.
- Neste contexto complexo, e muitas vezes tenso, da governação na Europa, verifica-se que a política de coesão da União Europeia, pelo seu poder impulsor relativamente às políticas nacionais e regionais, representa um elemento de estabilidade essencial. Todavia, ela própria já conheceu diversas inflexões das suas orientações, alterando a capacidade de exercer um efeito de alavanca.

***"Shrinking Regions" e coesão territorial***

**A ocorrência de um decréscimo demográfico à escala de regiões inteiras vem-se aditar e, por vezes, confundir com as problemáticas de disparidades de desenvolvimento que, tradicionalmente, se encontram no cerne da política de coesão da União Europeia, o que deve conduzir a uma reapreciação desta política em todas as suas dimensões: económica, social, ambiental e, sobretudo, territorial.**

Ter em linha de conta a **dimensão territorial, tanto regional como local**, das transformações demográficas altera radicalmente as coisas, pois suscita novas interrogações e permite novas respostas relativamente aos estudos macroeconómicos elaborados a nível dos Estados. O Livro Verde da Comissão Europeia de Março de 2005 marca uma verdadeira ruptura na reflexão a nível europeu, não tanto devido às suas conclusões escritas - relativamente banais -, mas sobretudo porque fornece pela primeira vez em anexo projecções demográficas regionais para o período 2005-2030. Conscientemente ou não, a Comissão Europeia abre, assim, um campo radicalmente novo do debate político, pois os impactos locais e regionais das alterações demográficas revelam-se de natureza totalmente diferente da que podíamos captar à escala dos Estados. A questão dos **serviços públicos**, por exemplo, não pode continuar a ser vista como

um simples parâmetro de ajustamento do orçamento, tornando-se um verdadeiro desafio político e social, uma vez que o livre exercício do mercado levaria ao abandono de zonas inteiras do território comunitário. Da mesma maneira, não se pode continuar a iludir a questão do **impacto ambiental** das alterações demográficas, pois o processo de desertificação das zonas de fraca densidade populacional surge como susceptível de implicar riscos acrescidos de erosão, incêndios, etc. Por fim, e sobretudo, as questões de **ajustamento social e territorial** revelam-se incontornáveis quando se tem em conta a importância dos efeitos do despovoamento a nível local ou a nível regional.

O decréscimo demográfico e o envelhecimento formam **um sistema complexo de interações em que intervêm aspectos económicos, sociais, políticos e ambientais**, sendo, portanto, impossível tratar o problema com uma abordagem sectorial. Seria, por exemplo, vão tentar criar pólos de emprego ou competitividade nas zonas de abandono demográfico se não desenvolvêssemos simultaneamente uma política de manutenção e reorganização dos serviços de saúde, de educação e de transportes. E não seria menos vão desenvolver uma política proactiva de atracção de migrantes nacionais ou internacionais para as zonas em vias de abandono (por exemplo, para os serviços aos idosos) se não tivéssemos em conta os problemas de integração económica e social dos recém-chegados às zonas em declínio demográfico.

O **conceito de coesão territorial** constitui, deste ponto de vista, o quadro de reflexão mais pertinente para desenvolver uma abordagem integrada das questões demográficas, pois integra explicitamente a dimensão territorial dos fenómenos e propõe uma **visão estratégica do desenvolvimento regional** que leva em consideração os efeitos conjuntos de cada uma das políticas sectoriais aplicadas neste domínio. Embora possamos discutir a pertinência do nível NUTS2, é de facto à **escala regional** que deverá caber o papel central na definição de uma **política de desenvolvimento demográfico sustentável**, desde que realizada em complementaridade e não em concorrência com o nível nacional. Com efeito, a partir do momento em que os níveis nacionais e europeus procederam aos necessários ajustamentos entre territórios ricos e pobres, é a esta escala, intermédia entre o local e o nacional, que podemos sem dúvida identificar melhor os desafios do envelhecimento demográfico e programar a reorganização da malha espacial do povoamento. O que não significa que as outras escalas territoriais não devam contribuir, através de acções específicas, para criar uma resposta política global às alterações demográficas. O nível europeu e o nível nacional continuam mais do que nunca a ser cruciais para a manutenção de uma perequação global que garanta a redução das desigualdades entre os grupos sociais, os territórios ou as gerações, mas a região constitui um elemento de ligação essencial para pôr em prática respostas territoriais operacionais, nomeadamente em matéria de acesso aos serviços de cuidados ou de saúde para os habitantes das "*Shrinking Regions*".

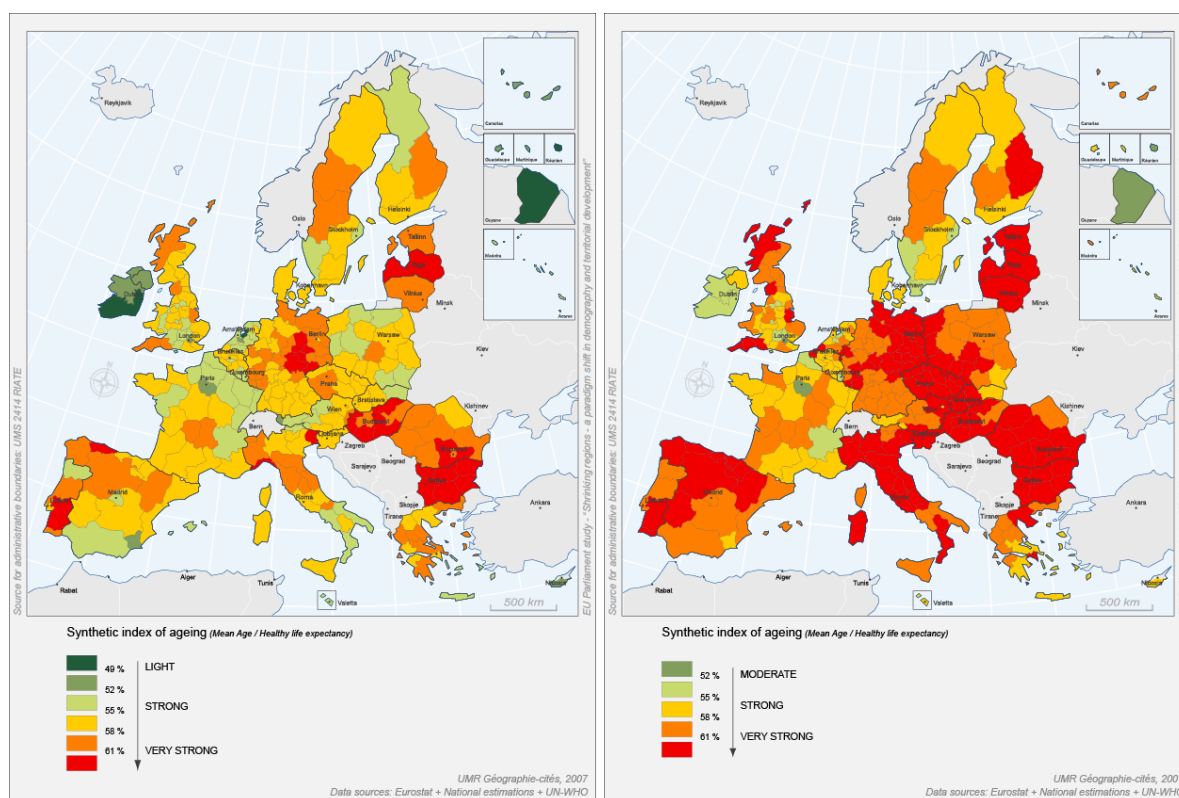
### **"Shrinking Regions" e governação multi-escalar**

**As respostas ao problema do decréscimo a nível regional passam por implementar uma governação multi-escalar, implicando níveis de intervenção simultaneamente *supra-regionais* (União Europeia, Estados), *infra-regionais* (autoridades locais, localidades) e *trans-regionais* (espaços transfronteiriços, margens internas).**

**A nível da União Europeia**, deve ser dada prioridade à elaboração de indicadores estatísticos simples e fiáveis que permitam simultaneamente acompanhar e antecipar a evolução

demográfica. Com efeito, nenhuma política comunitária poderá ver a luz do dia se não estiverem disponíveis esses indicadores para avaliar *ex-ante* e *ex-post* o efeito das políticas entretanto decididas. A tipologia das "*Shrinking Regions*", que propusemos neste estudo, constitui, deste ponto de vista, um indicador simples e fiável, que pode ser facilmente actualizado pela Eurostat com base nas projecções demográficas regionais. O indicador de desenvolvimento demográfico sustentável, definido como a relação entre a esperança de vida de boa saúde e a idade média dos habitantes, constitui também um indicador inovador, na medida em que não se baseia em classes etárias pré-definidas (0-19, 20-64, 65 e +), as quais têm tendência para fixar os indivíduos em papéis específicos ("jovens", "activos", "idosos").

Figura 3: Indicador de desenvolvimento demográfico sustentável das regiões europeias (Situação em 2005, previsões para 2030)



O que exprime este indicador é um potencial de vida restante (percentagem dos anos vividos relativamente aos anos que resta viver) que não prefigura utilizações económicas ou sociais que podem ser feitas por uma sociedade. Uma região idosa pode ter um bom índice de desenvolvimento demográfico sustentável se as pessoas que lá vivem forem susceptíveis de aí continuarem durante muito tempo e de boa saúde. Dispõe, portanto, de inúmeras soluções para tirar o melhor partido desse potencial. Inversamente, uma região aparentemente jovem pode ter um mau indicador de desenvolvimento demográfico sustentável se os seus habitantes possuírem uma fraca esperança de vida de boa saúde e dispuserem de poucas perspectivas para além do seu período de actividade. Comparativamente às clássicas "taxas de dependência", que apenas se interessam pelo período activo e pela idade legal da reforma, o índice de desenvolvimento demográfico sustentável considera a longevidade e a qualidade dos equipamentos sociais como um factor positivo e não como um problema. **Fica evidentemente em aberto a questão de saber se podem ser introduzidos na revisão da política regional indicadores demográficos inovadores.**

**A nível nacional**, a questão central é a das transferências sociais e económicas que se operam simultaneamente entre os indivíduos e os locais, tanto pela acção pública como pelo exercício dos actores económicos. O nosso estudo mostrou que as "*Shrinking Regions*" são, no seu conjunto, mais pobres do que a média nacional dos seus países, mas que as diferenças são fortemente reduzidas quando se têm em conta as transferências indirectas provenientes das pensões de reforma, das dotações públicas de equipamento, das transferências dos turistas, etc. Evidentemente que não devemos sobrestimar o efeito dessas transferências invisíveis, que não beneficiam da mesma maneira todas as regiões, mas devemos tê-las em conta para procedermos a uma perequação mais justa. Uma contabilidade regional justa deveria ter em conta o facto de que certas regiões periféricas asseguram a formação de jovens activos, cuja força de trabalho é em seguida utilizada por regiões metropolitanas afastadas; ou que, inversamente, certas regiões metropolitanas transferem uma parte importante do valor acrescentado produzido para regiões especializadas no turismo e no acolhimento de reformados com mais dinheiro. **A questão aqui é a de saber se irão manter-se no futuro lógicas de ajustamento nacional ou se os egoísmos das regiões mais ricas e mais dinâmicas vão levar a melhor.**

**A nível regional**, o problema principal é o da reorganização dos serviços e dos equipamentos num contexto de redução da população e de transformação qualitativa desta. Assim, a diminuição do número de jovens implica necessariamente uma redução do dispositivo de educação (redução do número de classes), mas deixa em aberto inúmeras opções quanto à maneira de operar esses encerramentos, quer no tempo quer no espaço. O reagrupamento das escolas pode constituir um factor de melhoria do sistema escolar, tal como pode conduzir ao agravamento da crise demográfica das zonas isoladas com fraca densidade populacional. Da mesma maneira, o aumento da procura de cuidados de saúde para os idosos pode constituir uma oportunidade de desenvolvimento económico regional e de reorganização da malha espacial dos serviços de saúde. Mas pode igualmente conduzir a uma degradação da qualidade do serviço e a uma polarização sócio-espacial entre zonas bem equipadas e zonas mal equipadas. Embora a experiência adquirida indique que são possíveis diversas soluções institucionais (desconcentração, descentralização, federalismo), nem por isso deixa de ser desejável que a região constitua uma entidade política dotada de uma legitimidade forte (eleição, orçamento) quando tem de tomar decisões tão pesadas de consequências para a vida quotidiana dos habitantes como a reforma da malha dos equipamentos induzida pela diminuição da população. Num contexto de rarefacção dos equipamentos, são inevitáveis conflitos e o processo de decisão tem de ter por base uma consulta aprofundada da população e dos eleitos locais. Há que ter nomeadamente em conta as oposições cidade/campo ou grandes cidades/pequenas cidades que vão inevitavelmente surgir neste contexto. A mobilidade dos serviços pode muitas vezes constituir uma opção útil para servir as zonas isoladas, evitando, assim, a dispersão de equipamentos sub-utilizados. **A questão aqui é a de saber se as políticas regionais de reorganização da malha espacial do povoamento e dos equipamentos serão predominantemente pautadas pela prioridade à eficácia económica ou pela vontade de defender a justiça social e o desenvolvimento sustentável.**

**A nível local**, a principal dificuldade consiste em tomar consciência da impossibilidade, para uma autarquia ou uma cidade, de resolver sozinha a questão do envelhecimento e do despovoamento. Nas zonas rurais em declínio demográfico, cada autarquia vai tentar defender a SUA escola, o SEU comércio de proximidade, correndo o risco de entrar em concorrência com as autarquias vizinhas que desenvolvam a mesma estratégia ou de levar, quer ao encerramento geral, quer a despesas proibitivas do erário público para apoiar actividades não rentáveis. Nas zonas urbanas, pode manifestar-se o mesmo tipo de oposição entre centros urbanos em declínio demográfico e periferias em crescimento, tendo por resultado um desperdício de meios e a

procura de respostas locais a questões de nível superior. Excepto se nos submetemos a uma decisão autoritária dos níveis regional ou nacional, só através da criação de associações de municípios (comunidades de autarquias, comunidades de aglomerados populacionais) ou do recurso a níveis intermédios (países, zonas de menores dimensões com uma vida organizada, por exemplo) poderemos abordar melhor a questão da estruturação local dos territórios face às alterações demográficas. **A questão aqui é a de saber que modalidades de diálogo com os responsáveis dos níveis superiores poderão ser encontradas para que as autoridades locais possam participar nas reorganizações que lhes respeitam e não sujeitarem-se às mesmas.**

Resta acrescentar que esta abordagem a múltiplos níveis da governação das "*Shrinking Regions*" não deve processar-se apenas de forma vertical, mas tem também de incluir uma dimensão horizontal, a fim de evitar que surjam descontinuidades nas fronteiras das entidades políticas e administrativas.

**A nível transfronteiriço**, entendido em sentido lato, simultaneamente intercontinental (fronteiras externas da União), internacional (fronteiras internas da UE), inter-regional (limites administrativos) e intermunicipal, existem numerosas oportunidades de cooperação em matéria demográfica que não são exploradas - ou são-no pouco - devido a obstáculos políticos, jurídicos ou administrativos. Não faltam exemplos de "*Shrinking Regions*" vizinhas de regiões em crescimento, em que as primeiras preparam a destruição onerosa de alojamentos vagos tornados inúteis, enquanto as segundas constroem com grandes custos económicos e ecológicos novas habitações. Nem todas as situações de complementaridade demográfica transfronteiriça decorrem de situações tão caricaturais, mas o que é facto é que existem inúmeras iniciativas a explorar nos espaços de contacto político. **A questão aqui é a de saber se o medo do decréscimo demográfico e de um envelhecimento insustentável será suficiente para ultrapassar as oposições ou animosidades relativamente ao "estrangeiro", e isto à escala intercontinental** (por exemplo, parceria Norte-Sul no Mediterrâneo), **à escala internacional** (por exemplo, hospitalização transfronteiriça) e **à escala intermunicipal** (por exemplo, utilização comum de serviços públicos de cuidados de saúde e de educação).