

Coleção Investigação | Ciências Sociais

UM
UMinho Editora

Desenvolvimento e Realidades Territoriais em Portugal

Pedro Chamusca

 **CECS**
centro de estudos
de comunicação
e sociedade





UMinho Editora

Investigação
Ciências Sociais



CECS

centro de estudos
de comunicação
e sociedade

AUTOR

Pedro Chamusca

Autores do "Capítulo IV – Realidade(s) e Diversidade(S): A Opinião dos Especialistas": Jorge Carvalho Arroiteia, Célia Ferreira, Inês Gusman, Monique Borges, Carlos Gonçalves, João Marques, João Vicente, Pedro Guimarães, Daniel Paiva

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Manuela Martins
Rosa Cabecinhas

CAPA

Bernardo Carvalho (em @Europeana)

DESIGN

Tiago Rodrigues

PAGINAÇÃO

Ana Daniele Maciel
Sofia Salgueiro

REVISÃO

Sofia Salgueiro

IMPRESSÃO e ACABAMENTOS Papelmundie

EDIÇÃO UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade

LOCAL DE EDIÇÃO Braga 2025

DEPÓSITO LEGAL 556359/25

ISBN 978-989-9074-72-9

eISBN 978-989-9074-73-6

DOI <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.159>

Os conteúdos apresentados (textos e imagens) são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores. © Autores / Universidade do Minho – Esta obra encontra-se sob a Licença Internacional Creative Commons Atribuição 4.0.

Desenvolvimento e Realidades Territoriais em Portugal

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do financiamento UID/00736: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.

À força, amor e inspiração constante.

Dedico este trabalho à Ângela, à Ritinha, ao Artur e à Clarinha!

Este livro propõe uma leitura integrada do território português, combinando múltiplas perspetivas disciplinares para desvendar as transformações, dinâmicas e características do país. Partindo de uma análise das grandes transições históricas — da Revolução de 1974 à integração europeia —, analisam-se as transformações demográficas, económicas e institucionais, como o envelhecimento populacional, a terciarização da economia e a crescente concentração de população nos espaços metropolitanos.

Valendo-se de um conjunto alargado de indicadores quantitativos e de reflexões de especialistas em coesão, habitação, dinâmicas fronteiriças e digitalização, constrói-se um retrato vivo das assimetrias regionais que persistem em Portugal. Ao confrontar as utopias de um desenvolvimento ideal com a prática das políticas públicas, o texto sublinha a importância de interpretar criticamente as estatísticas e de reconhecer o desfasamento entre objetivos e resultados.

Procurando desafiar o leitor a uma cidadania e participação ativas, são ainda delineadas agendas para o futuro — da transição digital e ecológica à descentralização e inclusão social — que o convidam não só a compreender os desafios atuais, mas também a participar ativamente na construção de um Portugal mais equilibrado, sustentável e resiliente.

This book presents an integrated reading of Portuguese territory, combining diverse disciplinary perspectives to uncover the country's transformations, dynamics, and defining features. Beginning with an analysis of key historical transitions – from the 1974 Revolution to European integration – it examines demographic, economic, and institutional shifts, such as population ageing, economic tertiarisation, and increasing urban concentration in metropolitan areas.

Drawing on a wide set of quantitative indicators and expert reflections on cohesion, housing, border dynamics, and digitalisation, the book offers a vivid portrait of the enduring regional asymmetries in Portugal. Confronting the idealised visions of development with the realities of public policy, it stresses the importance of critically interpreting statistics and recognising the gap between policy goals and actual outcomes.

To foster active citizenship and participation, the book outlines forward-looking agendas – including digital and ecological transitions, decentralisation, and social inclusion – encouraging readers not only to grasp the challenges facing the country, but also to engage in shaping a more balanced, sustainable, and resilient Portugal.

Translation: Anabela Delgado

<i>Prefácio</i> , por António Bento-Gonçalves	19
ABERTURA	21
<i>CAPÍTULO I – CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL E ADMINISTRATIVO: DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES</i>	23
1 Um Contexto de Mudança Permanente	23
2 Sociedade	24
2.1 Do Crescimento à Estagnação	24
2.2 Envelhecimento e Alteração da Estrutura Social	26
2.3 Diversificação das Estruturas Familiares	29
2.4 O Aumento das Qualificações	31
3 Economia	34
3.1 Terciarização da Economia	36
3.2 Exportações e Diversificação da Base Económica	37
3.3 Aumento da Dívida Pública e Crises Económicas	40
3.4 Desemprego e Alteração do Emprego	40
4 Território	42
4.1 Dinâmicas Ambientais	46
5 Descentralização e Europeização	48
5.1 Um País Centralista em Busca Permanente de Modernização Administrativa	48
5.2 O Debate Sobre Regionalização e Descentralização	51
5.3 Os Principais Marcos do Processo de Europeização	52
5.3.1 A Adesão de Portugal à União Europeia	53
5.3.2 O Mercado Único e a Livre Circulação	53
5.3.3 O Espaço Schengen	54
5.3.4 A Moeda Única	54

5.4	Fundos Comunitários: Entre a Relevância e a Dependência	55
	<i>CAPÍTULO II – ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA: UM DIÁLOGO UTÓPICO?</i>	59
1	Utopias e Teorias no Desenvolvimento Territorial Português	59
1.1	As Utopias Modernas	60
1.2	Teorias de Desenvolvimento: Evolução e Europeização	64
2	O Discurso Sobre Desenvolvimento Territorial em Portugal: Políticas, Práticas e Perspetivas Internacionais	68
2.1	Descentralização Administrativa	69
2.2	Coesão Territorial	72
2.3	União Europeia e a Europeização das Políticas	75
3	As Práticas e os Resultados: Copo Meio Cheio ou Meio Vazio?	80
	<i>CAPÍTULO III – REALIDADE(S) E DIVERSIDADE(S): O RETRATO DE PORTUGAL “PINTADO” PELOS NÚMEROS</i>	85
1	Metodologia	85
1.1	Sustentabilidade	86
1.2	Demografia	87
1.3	Equidade	88
1.4	Competitividade	90
1.5	Conetividade	91
1.6	Governança	92
2	Sustentabilidade	92
3	Demografia	106
4	Equidade	111
5	Competitividade	132

6	Conetividade	147
7	Governança	151
	<i>CAPÍTULO IV – REALIDADE(S) E DIVERSIDADE(S): A OPINIÃO DOS ESPECIALISTAS</i>	165
1	Abertura	165
2	<i>Geografia da Senescência</i> , por Jorge Carvalho Arroteia	169
3	<i>Portugal em Mosaico: Urgem Políticas ou Urge Ação?</i> , por Célia Ferreira	171
4	<i>Romper Fronteiras Para Equilibrar o Território</i> , por Inês Gusman	175
5	<i>Execução do 1.º Direito: Avanços, Obstáculos e Caminhos a Seguir</i> , por Monique Borges, Carlos Gonçalves, João Marques e João Vicente	178
6	<i>Os Desafios da Digitalização do Comércio e dos Serviços</i> , por Pedro Guimarães e Daniel Paiva	183
	<i>CAPÍTULO V – O FUTURO: DESAFIOS E AGENDAS DE TRANSFORMAÇÃO</i>	187
1	Uma Síntese da Evolução e do Estado Atual do País	187
2	Os Desafios e as Agendas de Transformação	189
2.1	Competitividade e Coesão Territorial	189
2.2	Transformação Digital	190
2.3	Descarbonização e Sustentabilidade	191
2.4	Inclusão Social e Equidade	191
3	Para Políticas Públicas Mais Eficientes	192
	<i>Referências</i>	195
	<i>Nota Biográfica</i>	203

Fig. 1	Evolução da população residente em Portugal (n.º), entre 1864–2021.	25
Fig. 2	Evolução das taxas de crescimento migratório e natural (%), entre 1992–2023.	26
Fig. 3	Envelhecimento e outros indicadores demográficos (n.º), entre 1970–2021.	27
Fig. 4	Taxas de natalidade e mortalidade (‰), entre 1970–2021.	28
Fig. 5	Outros indicadores demográficos (n.º/%), entre 1970–2021.	29
Fig. 6	Pirâmide etária de Portugal (1970).	30
Fig. 7	Pirâmide etária de Portugal (1991).	31
Fig. 8	Pirâmide etária de Portugal (2021).	32
Fig. 9	Dimensão das famílias e idade média da mãe no primeiro nascimento (n.º), entre 1970–2021.	33
Fig. 10	Crescimento de novas estruturas familiares (%), entre 2001–2021.	34
Fig. 11	Analfabetismo e alfabetização (%), entre 1970–2021.	35
Fig. 12	Abandono escolar precoce (%), entre 1991–2021.	35
Fig. 13	População empregada por setor de atividade económica (%), em 1992 e 2023.	37
Fig. 14	Volume global de exportações e importações (€), entre 1993–2023.	38
Fig. 15	Setores mais relevantes (em €) no quadro das exportações (%), entre 1993–2023.	39
Fig. 16	Dívida pública em % do produto interno bruto (1974–2023).	41
Fig. 17	Evolução da taxa de desemprego (%), entre 1998–2023.	42
Fig. 18	Concentração de dois terços da população portuguesa (%), entre 1961–2021.	43
Fig. 19	Distribuição da população residente em Portugal Continental (n.º), em 2021.	44
Fig. 20	Densidade populacional em Portugal continental (hab./km²), em 2021.	45
Fig. 21	Principais utopias e teorias associadas ao desenvolvimento territorial em Portugal	59
Fig. 22	Sustentabilidade, calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	93
Fig. 23	Índice de proteção e defesa do ambiente, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	95
Fig. 24	Despesas em gestão de resíduos por 1.000 habitantes (€), em 2022.	96

Fig. 25	Despesas em proteção da biodiversidade e da paisagem por 1.000 habitantes (€), em 2022.	97
Fig. 26	Índice de comportamentos individuais e coletivos, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	98
Fig. 27	Proporção de resíduos urbanos recolhidos seletivamente (%), em 2022.	99
Fig. 28	Consumo doméstico de energia elétrica por habitante (kw/habitante), em 2021.	101
Fig. 29	Proporção de empresas que atuam na captação, tratamento e distribuição de água ou no saneamento, gestão de resíduos e despoluição (%), em 2022.	102
Fig. 30	Índice de pressão sobre o território, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	103
Fig. 31	Densidade populacional (habitante/km ²), em 2022.	104
Fig. 32	Proporção de população residente em lugares com menos de 2.000 habitantes (%), em 2021.	105
Fig. 33	Demografia (n.º), calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	107
Fig. 34	Taxa de variação da população residente (%), entre 2011–2021.	108
Fig. 35	Taxa de crescimento migratório (%) média, entre 2019–2023.	109
Fig. 36	Taxa bruta de natalidade (‰) média, entre 2019–2023.	110
Fig. 37	Índice de envelhecimento (n.º), em 2023.	112
Fig. 38	Índice de renovação da população em idade ativa (n.º), em 2023.	113
Fig. 39	Equidade – calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	114
Fig. 40	Índice de acesso a bens e serviços, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	115
Fig. 41	Taxa bruta de pré-escolarização (%), em 2021/2022.	116
Fig. 42	Médicos por 1.000 habitantes (n.º), em 2023.	118
Fig. 43	Taxa de emprego (%), em 2021.	119
Fig. 44	Número de anos para compra de habitação nova com 70 m ² por um casal (2020).	120

Fig. 45	Índice de dinâmicas sociais, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	121
Fig. 46	População com idade entre 30 e 34 anos com ensino superior completo (%), em 2021.	123
Fig. 47	Taxa de analfabetismo (%), em 2021.	124
Fig. 48	Ganho médio mensal (€), em 2021.	125
Fig. 49	Taxa de desemprego (%), em 2021.	126
Fig. 50	Índice de desigualdades sociais e económicas, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	127
Fig. 51	Beneficiários de rendimento social de inserção por 1.000 habitantes em idade ativa (n.º), em 2022.	129
Fig. 52	Disparidade do ganho médio mensal por níveis de habilitação (%), em 2022.	130
Fig. 53	Taxa de criminalidade (‰), em 2022.	131
Fig. 54	Poder de compra <i>per capita</i> (PT = 100), em 2021.	133
Fig. 55	Competitividade, calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	134
Fig. 56	Índice de produtividade, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	135
Fig. 57	Valor acrescentado bruto médio por empresa (€), em 2022.	137
Fig. 58	Balança comercial média por empresa (€), em 2022.	138
Fig. 59	Indicador de concentração do volume de negócios nas quatro maiores empresas (%), em 2022.	139
Fig. 60	Índice de dinâmicas empresariais, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	140
Fig. 61	Taxa de sobrevivência das empresas nascidas dois anos antes (%), em 2022.	141
Fig. 62	Indicador de concentração do pessoal ao serviço nas quatro maiores empresas (%), em 2022.	143
Fig. 63	Proporção de grandes empresas no total de empresas (%), em 2022.	144
Fig. 64	Proporção da população residente empregada que trabalha noutro município (%), em 2021.	145

Fig. 65	Índice de inovação, conhecimento e desenvolvimento, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	146
Fig. 66	Proporção de pessoal ao serviço nas empresas empregue em atividades de informação e comunicação ou atividades de investigação científica e de desenvolvimento (%), em 2022.	148
Fig. 67	Proporção da população empregue por conta de outrem com ensino superior (%), em 2021.	149
Fig. 68	Conetividade, calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	150
Fig. 69	Acessos à internet de banda larga em local fixo por 100 habitantes (N.º), em 2022.	152
Fig. 70	Índice de mobilidade individual, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	153
Fig. 71	Proporção da população residente empregada ou estudante que utiliza modo de transporte coletivo nas deslocações pendulares (%), em 2021.	154
Fig. 72	Duração média dos movimentos pendulares da população residente empregada ou estudante (minutos), em 2021.	155
Fig. 73	Governação, calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	157
Fig. 74	Índice de gestão financeira, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.	158
Fig. 75	Proporção de receitas próprias no total de receitas das câmaras municipais (%), em 2021.	159
Fig. 76	Proporção de despesas com pessoal no total de despesas nas câmaras municipais (%), em 2021.	161
Fig. 77	Dívida das câmaras municipais por habitante (€), em 2019.	162
Fig. 78	Taxa de abstenção em eleições autárquicas (%), em 2021.	163
Fig. 79	Índice sintético de desenvolvimento regional (Portugal = 100), NUTS III, 2021.	173
Fig. 80	Componentes do índice sintético de desenvolvimento regional (Portugal = 100), NUTS III, 2021.	174
Fig. 81	Soluções habitacionais aprovadas – Plano de Recuperação e Resiliência (março, 2024).	181
Fig. 82	Subcontratação a equipas externas e taxa de execução (março, 2024).	182

Prefácio

Portugal mudou consideravelmente nos últimos 40 anos, transformando-se, tal como afirmado pelo autor do presente livro, num país marcado por uma diversidade geográfica, social, económica e cultural ímpar.

No entanto, o Programa Nacional para a Coesão Territorial menciona que Portugal apresenta uma tendência persistente de litoralização, que colocou as regiões do interior perante um cenário de desvitalização, pautado pelos fenómenos do despovoamento, envelhecimento e empobrecimento, originando a perda de coesão destes territórios.

O desenvolvimento territorial, segundo a Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território (2011)¹, é entendido como o processo através do qual a geografia dos territórios habitados pelas sociedades humanas é progressivamente transformada. Envolve componentes físicas (infraestruturas, paisagens rurais e urbanas, etc.), mas também a estrutura territorial ou o padrão de povoamento, isto é, a distribuição geográfica da população e das atividades humanas, em particular a dimensão das cidades e as relações que se estabelecem entre elas.

Sendo o desenvolvimento territorial um conceito abrangente também utilizado como objetivo de políticas públicas (políticas de desenvolvimento territorial), tem uma dimensão fortemente qualitativa, requerendo uma significativa coerência ao nível da conceção e concretização das mesmas, visando a sustentabilidade do ponto de vista económico, social, ambiental e cultural.

Com efeito, o desenvolvimento territorial sustentável é o principal objetivo dos princípios orientadores (Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território, 2000)², os quais identificam quatro dimensões de sustentabilidade territorial: sustentabilidade económica, social, ambiental e cultural.

O presente livro, com o título *Desenvolvimento e Realidades Territoriais em Portugal*, da autoria de Pedro Chamusca e com a colaboração de nove

1 Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território. (2011). *Glossário do desenvolvimento territorial*. Conselho da Europa

2 Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território. (2000). *Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do continente europeu*. Conselho da Europa.

especialistas, aborda as quatro dimensões do ponto de vista da geografia, enfatizando questões como a governança, a coesão territorial e a sustentabilidade – três conceitos fundamentais no âmbito do planeamento, ordenamento do território e gestão territorial.

Interessando-se a geografia por interpretar o conjunto de fenómenos e das dinâmicas que se desenvolvem à superfície terrestre, em todas as suas interfaces, os territórios (sejam os “dados”, sejam os “construídos”, como refere Bernard Pecqueur (2005)³ e o desenvolvimento territorial, nas suas múltiplas e diversas facetas, são um dos seus principais objetos de estudo. Assim, Pedro Chamusca analisa em pormenor, entre outros, as transformações da sociedade, a evolução da economia, o ordenamento do território e as influências que o condicionam, bem como as várias dimensões do desenvolvimento territorial.

Procurando aprofundar a compreensão sobre como estas diferentes realidades se manifestam no espaço nacional, influenciando tanto as dinâmicas territoriais como as políticas públicas que procuram responder aos desafios e oportunidades que emergem dessa diversidade, o livro conta com importantes reflexões de nove especialistas nacionais (Jorge Carvalho Arroiteia, Célia Ferreira, Inês Gusman, Monique Borges, Carlos Gonçalves, João Marques, João Vicente, Pedro Guimarães, Daniel Paiva), repartidas por cinco textos, os quais abordam temas como o envelhecimento da população, as disparidades regionais e a coesão territorial, o papel da fronteira, o acesso à habitação e o setor do comércio e dos serviços urbanos em Portugal no contexto da digitalização.

Trata-se pois de um livro de geografia onde é apresentada a visão do autor, e onde é feito o retrato atual de um país ímpar, em rápida transformação, mas que mais do que refletir sobre o presente, visa fomentar o debate sobre alguns dos desafios de futuro, mais relevantes para Portugal.

António Bento-Gonçalves

*Departamento de Geografia, Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade,
Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Braga, Portugal*

³ Pecqueur, B. (2005). O desenvolvimento territorial: Uma abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. *Raízes*, 24(1-2), 10-22. <https://doi.org/10.37370/raizes.2005.v24.243>

Abertura

O livro *Desenvolvimento e Realidades Territoriais em Portugal* é uma exploração detalhada das dinâmicas económicas, sociais e administrativas que moldam o panorama atual de Portugal. Este livro pretende oferecer uma análise de pormenor sobre a transformação da sociedade, a evolução da economia ou a influência da europeização no ordenamento do território, bem como sobre as várias dimensões do desenvolvimento territorial.

Com este propósito, assume quatro grandes objetivos: (a) oferecer uma visão abrangente e interdisciplinar das dinâmicas territoriais em Portugal, explorando os principais fatores que influenciam o desenvolvimento económico, social e administrativo; (b) investigar e destacar as principais características demográficas, de equidade, competitividade, conectividade, sustentabilidade e território que definem a situação atual de Portugal; (c) examinar e debater tendências emergentes, discursos, práticas e uma variedade de realidades territoriais através de contribuições de especialistas, oferecendo uma perspectiva ampla e diversificada; e (d) refletir desafios e agendas de transformação necessárias para enfrentar as assimetrias territoriais, promovendo um desenvolvimento mais equitativo, inclusivo e sustentável para o futuro de Portugal.

Através de uma estrutura cuidadosamente elaborada, mergulha no retrato multifacetado de Portugal. Desde uma investigação detalhada sobre a demografia até à avaliação da equidade, competitividade, conectividade e sustentabilidade, cada capítulo oferece uma visão holística das características-chave que definem o país e seus diferentes espaços. Além disso, o livro explora tendências emergentes, examinando utopias, teorias, discursos e práticas que moldam a narrativa do desenvolvimento territorial, partilhando o conhecimento e a experiência de especialistas como Jorge Carvalho Arroiteia, Célia Ferreira, Inês Gusman, Monique Borges, Carlos Gonçalves, João Marques, João Vicente, Pedro Guimarães e Daniel Paiva, a quem muito agradeço.

A estrutura deste livro é composta por cinco capítulos, cada um focado em aspetos centrais do desenvolvimento territorial. O Capítulo I examina as dinâmicas e as transformações económicas, sociais e administrativas que moldaram o contexto de Portugal. No Capítulo II, discute-se o diálogo entre utopias e realidades, explorando a distância entre discurso e prática no desenvolvimento territorial. O Capítulo III reúne a opinião de especialistas sobre a diversidade e complexidade territorial, enquanto o Capítulo IV oferece

uma análise quantitativa das realidades portuguesas. O Capítulo V foca-se nos desafios futuros, apresentando as agendas de transformação necessárias para um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Os vários capítulos apresentam a visão do autor, em diferentes escalas, e suportadas pelo retrato que alguns especialistas, algumas estatísticas e alguns discursos pretendem fazer. Apresenta a evolução e as assimetrias do território português através da visão geográfica do autor e da sua construção conceptual das várias dimensões do desenvolvimento e da coesão territorial. Se é verdade que as estatísticas não mentem, é também verdade que a forma como são usadas, tratadas e comunicadas pode transmitir mensagens diferentes. Não se pretende, por isso, estabelecer “verdades absolutas” neste livro. Pretende-se, acima de tudo, fomentar a reflexão e o debate sobre os desafios de futuro mais relevantes, ambicionando a que esta obra se constitua simultaneamente como uma reflexão sobre o presente e um guia para o futuro. Neste contexto, oferece uma visão proativa do futuro identificando os desafios prioritários e destacando as agendas de transformação necessárias para orientar o país em direção a um desenvolvimento mais equitativo, inclusivo e sustentável.

Capítulo I – Contexto Económico, Social e Administrativo: Dinâmicas e Transformações

1. Um Contexto de Mudança Permanente

Ao longo das últimas décadas, Portugal conheceu importantes transformações na sua organização social, dinâmicas económicas, infraestruturação e organização do território e no modelo de governação. Neste percurso identificam-se momentos que se revestem de uma importância acrescida nesta jornada de transformação e adaptação, designadamente a Revolução dos Cravos em 25 abril de 1974, que promoveu a queda de um regime autoritário e abriu caminho para a democracia, a entrada na União Europeia em 1986, a adesão à moeda única em 2001 – simbolizando não apenas a integração económica de Portugal num contexto globalizado, mas também um compromisso comum com uma visão partilhada de prosperidade, estabilidade e coesão – ou ainda um conjunto significativo de desafios, que se espelham, por exemplo, na crise financeira que marcou a primeira década do século XXI, expondo vulnerabilidades profundas da economia portuguesa, e desencadeando um período de austeridade e reformas, frequentemente classificadas como “necessárias” e “dolorosas”. Esta crise estaria na base do pedido de intervenção externa formalizado em 2011, resultando na entrada da Troika, uma coligação composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.

Ao longo deste percurso, são vários os processos de transformação profunda da sociedade portuguesa, num contexto de modernização e globalização. De facto, as características fundamentais da sociedade portuguesa foram submetidas a um processo de reconfiguração gradual, traduzindo-se em mudanças significativas nos padrões de vida, nas estruturas familiares e nas dinâmicas laborais, com introdução e consolidação de novos modelos de trabalho, uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho, mudanças nos sistemas de educação e saúde, bem como na forma como as pessoas se relacionam e interagem numa sociedade cada vez mais conectada digitalmente.

Os investimentos e desenvolvimentos territoriais desempenharam um papel crucial neste processo, transformando a paisagem física do país e redefinindo os padrões de vida das comunidades locais. A criação ou modernização de infraestruturas de transporte e comunicação, a reabilitação urbana, o estímulo ao empreendedorismo e a inovação de base territorial são alguns dos temas centrais, traduzindo um esforço concertado para promover o crescimento equitativo e sustentável em todo o território nacional, alinhado com a política de coesão da União Europeia, que, contudo, nem sempre produziu os resultados esperados. É disso que damos conta neste capítulo inicial, com uma perspetiva temporal alargada e uma visão de conjunto do território português, recolhendo, tratando e analisando um conjunto de indicadores centrais.

2. Sociedade

Nas últimas décadas, a sociedade portuguesa tem experimentado transformações significativas que refletem mudanças profundas nas suas estruturas demográficas, educacionais e familiares. A população, que outrora crescia de forma sustentada, entrou num período de estagnação e envelhecimento, com uma distribuição desigual pelo território, acentuando as disparidades entre as áreas urbanas e rurais. Ao mesmo tempo, o aumento das qualificações e da formação da população tem sido uma das conquistas mais notáveis, promovendo a mobilidade social e facilitando a transição para uma economia de serviços e tecnologia. Estas mudanças demográficas e educacionais foram acompanhadas por uma transformação nas estruturas familiares, que se tornaram mais diversas e complexas. A tradicional família nuclear deu lugar a novas configurações familiares, refletindo mudanças nos valores sociais e nas práticas culturais. Neste capítulo, exploramos as principais características destas transformações.

2.1. Do Crescimento à Estagnação

Entre 1864 e 2021, Portugal passou por diversas fases distintas de evolução populacional, refletindo mudanças sociais, económicas e políticas que marcaram o país (Figura 1). No final do século XIX e início do século XX, Portugal vivenciou um período de forte crescimento populacional, traduzido num aumento populacional de 29,5% entre 1864 e 1900. Este crescimento foi

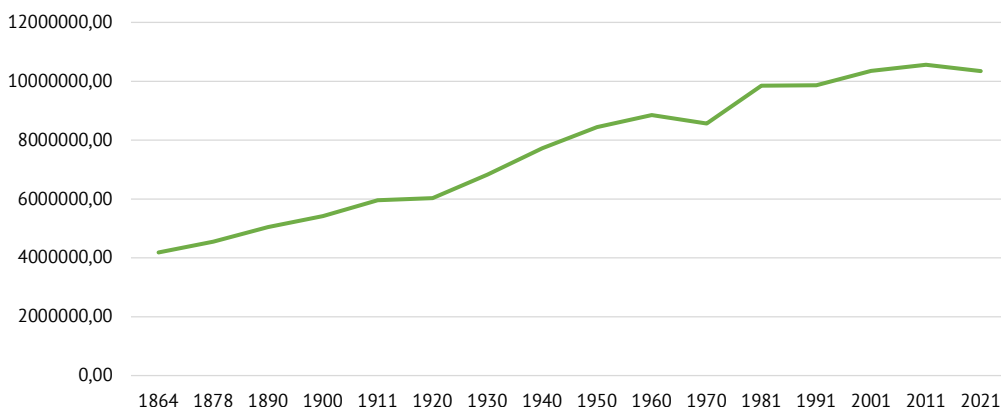


Figura 1 Evolução da população residente em Portugal (n.º), entre 1864–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

impulsionado por uma elevada taxa de natalidade, que se manteve constante durante várias décadas, mesmo em face das adversidades, como a emigração significativa para o Brasil e outros países. A população crescia, apesar das condições de vida muitas vezes difíceis, particularmente nas áreas rurais, onde a agricultura era a principal atividade económica. Até 1960, o crescimento populacional mantém-se (entre 1900 e 1930 o crescimento populacional é 25,9% e entre 1930 e 1960 situa-se nos 29,7%) e Portugal passa de cerca de 5 milhões e meio de habitantes para quase 9 milhões de residentes durante as primeiras seis décadas do século XX. A partir daqui assiste-se a uma inversão da dinâmica de crescimento populacional.

Entre 1960 e 1970, Portugal regista uma diminuição de 3,2% da população residente. De facto, as décadas de 1960 e 1970 registam uma transição demográfica significativa, marcada pela queda acentuada das taxas de natalidade e pelo aumento da esperança de vida. Estes fatores, combinados com a emigração massiva durante o período da ditadura e depois da Revolução de 1974, levaram a uma desaceleração do crescimento populacional. O retorno de muitos emigrantes após a descolonização e a adesão de Portugal à União Europeia em 1986 promovem alguma recuperação populacional. Ainda assim, entre 1960 e 1991, o crescimento da população portuguesa é de apenas 11,4%, valor bastante inferior ao que se registou nos períodos anteriores.

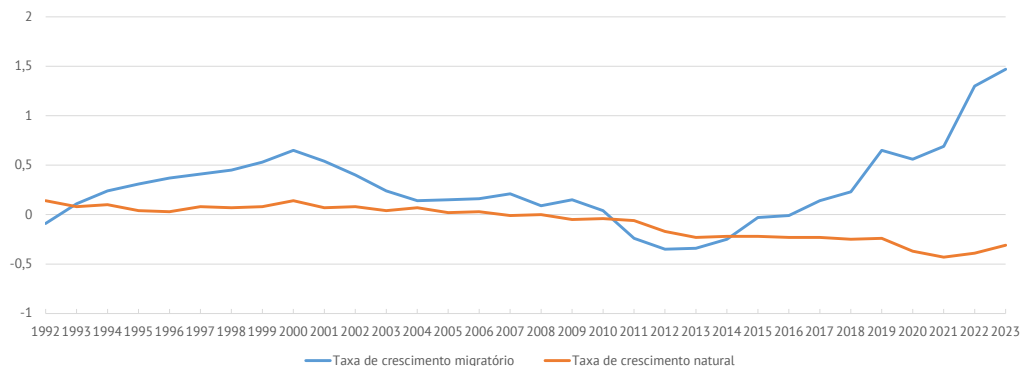


Figura 2 Evolução das taxas de crescimento migratório e natural (%), entre 1992–2023.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

Nos últimos três períodos censitários (1991–2021), Portugal entrou num período de estagnação populacional, caracterizado por uma baixa taxa de natalidade, um índice de envelhecimento elevado e desequilíbrios na distribuição populacional entre as zonas urbanas e rurais. Neste período, o efetivo populacional regista um crescimento populacional modesto (4,9%), sendo de assinalar que entre 2011 e 2021 se observa mesmo uma perda de 2,1% da população portuguesa.

A este propósito, importa observar que as dinâmicas regressivas não são mais expressivas porque ao longo dos últimos anos se verifica uma tendência significativa de crescimento migratório (Figura 2). Entre 1992 e 2006 o crescimento migratório é acompanhado por um ligeiro crescimento natural, conhecendo a partir de 2011 uma inversão, com a saída de muitos portugueses em função da crise económica que caracterizou Portugal neste período. Os saldos migratórios voltam a ser positivos em 2017, sendo que a partir de 2019 conseguem compensar os valores de crescimento natural negativos, traduzindo-se numa dinâmica recente de crescimento populacional positivo.

2.2. Envelhecimento e Alteração da Estrutura Social

Ao longo das últimas décadas, Portugal conheceu um intenso processo de envelhecimento da população residente, com um aumento contínuo de

vários indicadores que espelham essa realidade. Este fenómeno é resultado de uma combinação de fatores, incluindo a diminuição da natalidade e o aumento da longevidade, o que tem levado a um aumento significativo da proporção de pessoas idosas na população total. De facto, entre 1970 e 2021, o índice de envelhecimento (que representa o número de pessoas idosas com 65 anos ou mais por cada 100 jovens com menos de 15 anos) passou de 34 para 182,1, o que representa um crescimento de 435,6% em apenas 51 anos. Neste período, a proporção de população com 65 ou mais anos de idade cresceu 142,3%, passando a representar quase um quarto da população portuguesa (23,4%) em 2021 (Figura 3).

Este processo de envelhecimento está associado a fatores muito diversos, que por norma caracterizam todo o espaço europeu. Os avanços na medicina, as melhores condições de vida, o acesso generalizado aos serviços de saúde e a melhoria na alimentação e no saneamento têm contribuído para que as pessoas vivam mais tempo, ao promoverem uma progressiva diminuição das taxas de natalidade e de mortalidade, resultando igualmente num aumento da esperança média de vida. A diminuição da natalidade é especialmente evidente a partir dos anos 1970, quando o país passou por profundas mudanças sociais, culturais e económicas (Figura 4 e Figura 5). A transição de uma sociedade rural para uma sociedade mais urbanizada e industrializada, acompanhada por alterações nos valores familiares e nas condições económicas (com a entrada cada vez mais generalizada da mulher no mercado de trabalho), levou a que as famílias tivessem menos filhos.

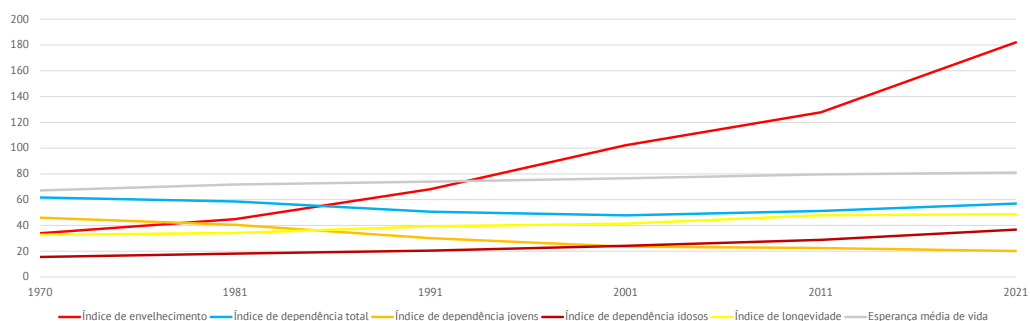


Figura 3 Envelhecimento e outros indicadores demográficos (n.º), entre 1970–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

Em consequência, a estrutura etária de Portugal altera-se profundamente (Figura 6, Figura 7 e Figura 8), refletindo profundas mudanças demográficas no país. Em 1970, a pirâmide etária de Portugal tinha uma forma típica de uma sociedade com elevada taxa de natalidade. A base da pirâmide era larga, indicando um grande número de crianças e jovens na população. Havia uma diminuição gradual na largura da pirâmide à medida que se subia nas faixas etárias, refletindo uma menor expectativa de vida e uma alta taxa de mortalidade infantil. A estrutura populacional era predominantemente jovem, com uma pequena proporção de idosos. Até 1991, a pirâmide etária começou a apresentar sinais de envelhecimento. A base da pirâmide começou a estreitar-se, resultado de uma queda nas taxas de natalidade que se iniciara na década anterior. Ao mesmo tempo, a parte superior da pirâmide começou a alargar-se, mostrando um aumento na população idosa. Este fenómeno é resultado do aumento da esperança de vida, associado a melhores condições de vida e de saúde. Assim, a pirâmide começou a transitar de uma forma triangular para uma forma mais cilíndrica, com uma maior proporção de adultos e idosos. Em 2021, a pirâmide etária de Portugal reflete uma população envelhecida. A base da pirâmide é bastante estreita, resultado de décadas de baixas taxas de natalidade. Este estreitamento da base indica que há relativamente poucas crianças e jovens em comparação com o passado. A população em idade adulta é significativa e a parte superior da pirâmide, correspondente à população idosa, continua a alargar-se, mostrando o crescimento da população com 65 anos ou mais, devido à elevada esperança de vida e à redução das taxas de mortalidade em todas as idades.

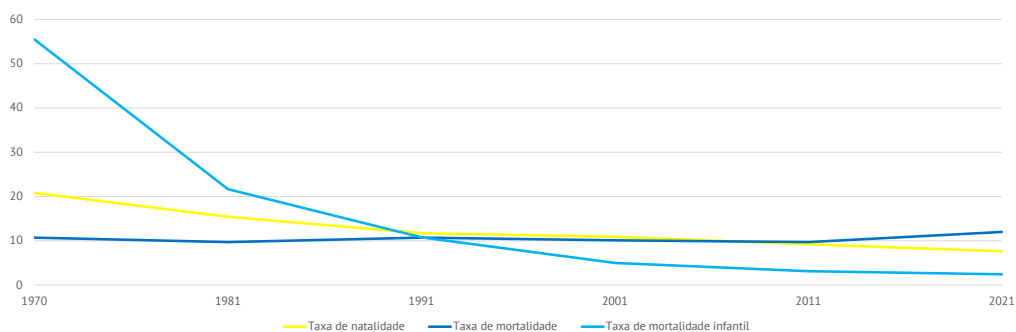


Figura 4 Taxas de natalidade e mortalidade (%), entre 1970–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

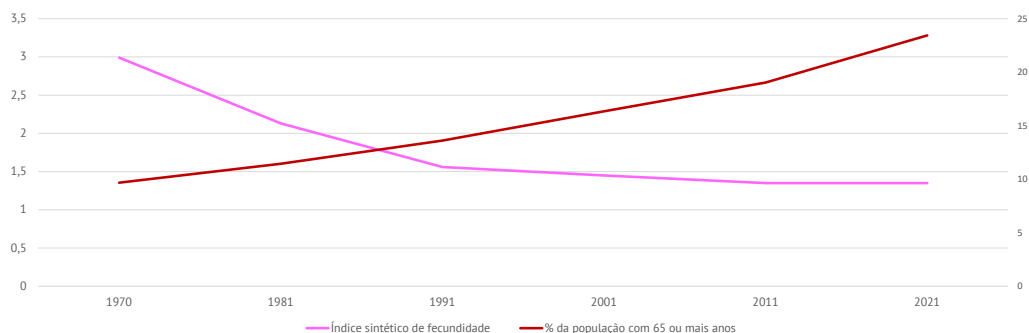


Figura 5 Outros indicadores demográficos (n.º/%), entre 1970–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

Esta transformação da pirâmide etária reflete o impacto das mudanças demográficas, como a baixa natalidade, o aumento da esperança de vida e os padrões de emigração, criando desafios sociais e económicos relacionados com o envelhecimento populacional e, por exemplo, a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

2.3. Diversificação das Estruturas Familiares

As alterações na estrutura familiar em Portugal ao longo das últimas décadas refletem mudanças profundas na sociedade, influenciadas por transformações sociais, económicas e culturais. Tradicionalmente, a família portuguesa era caracterizada por um modelo patriarcal e nuclear, com famílias numerosas, onde o pai era o principal provedor e a mãe assumia o papel de cuidadora. Este modelo começou a mudar gradualmente a partir das décadas de 1960 e 1970, em paralelo com a urbanização crescente, a industrialização e a migração das áreas rurais para as urbanas. A redução da taxa de natalidade e a maternidade cada vez mais tardia (Figura 9), impulsionada pela maior inserção das mulheres no mercado de trabalho e pelo acesso a métodos de planeamento familiar, contribuíram para a diminuição do tamanho das famílias. Entre 1970 e 2021, a idade média de nascimento do primeiro filho passou de 24,4 anos de idade para os 30,9 anos de idade, representando um crescimento de 26,6%. No mesmo período, a dimensão média das famílias sofreu uma quebra de 33,5%, passando de 3,7 para 2,46 membros.

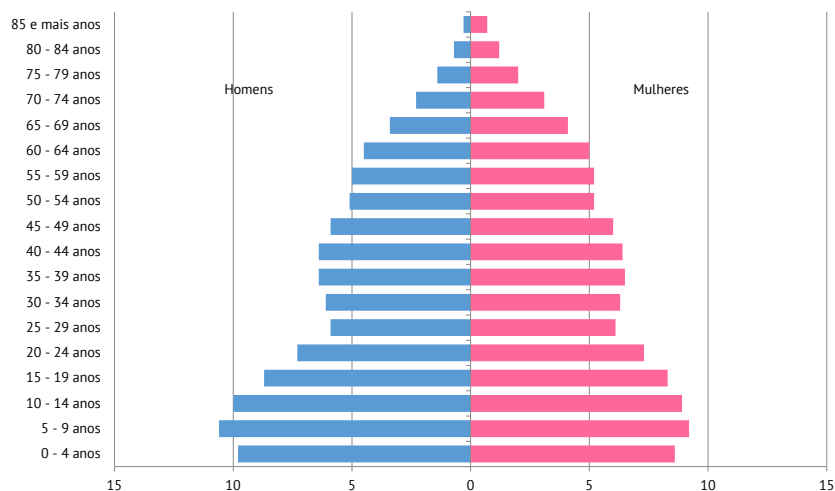


Figura 6 Pirâmide etária de Portugal (1970).

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

A partir das décadas de 1980 e 1990, as estruturas familiares em Portugal tornaram-se mais diversas e complexas. A família nuclear tradicional, embora ainda predominante, começou a coexistir com novos modelos familiares. O aumento das taxas de divórcio (cresceu 56,1% entre 1970 e 2021, passando de 0,1% para 1,7%, ainda que registando um valor mais elevado de 2,5% em 2011) e a aceitação crescente de novas formas de união, de famílias reconstituídas e de famílias monoparentais, alteraram o panorama familiar português. No século XXI, a proporção de núcleos familiares monoparentais (núcleo familiar que integra apenas um dos progenitores, pai ou mãe, com filho) regista um crescimento de 61,2%, passando de 11,5% em 2001 para 18,54% em 2021. No mesmo período, a proporção de famílias unipessoais cresce 43,2% e a percentagem de famílias clássicas unipessoais de pessoas com 65 ou mais anos de idade aumenta 41,8% (Figura 10). Refira-se ainda que iniciativas como a legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo em 2010 marcaram uma mudança significativa na conceção social da família em Portugal.

Nos últimos anos, estas tendências continuaram, com um aumento das famílias pequenas, muitas vezes com apenas um ou dois filhos, e uma maior



Figura 7 Pirâmide etária de Portugal (1991).

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

participação das mulheres no mercado de trabalho, o que tem levado a uma redefinição dos papéis tradicionais de género dentro da família. O envelhecimento da população e a crescente urbanização também têm influenciado as dinâmicas familiares, com um número crescente de pessoas idosas a viverem sozinhas ou em lares, e com menos famílias alargadas a viverem na mesma casa. Estas mudanças refletem uma sociedade em transformação, onde a pluralidade de modelos familiares se torna cada vez mais comum, desafiando as normas tradicionais e exigindo novas políticas sociais que respondam às necessidades diversificadas das famílias portuguesas.

2.4. O Aumento das Qualificações

Nas últimas décadas, Portugal registou um progresso significativo em termos de alfabetização e qualificação da sua população, refletindo um esforço concertado para modernizar o sistema educativo e aumentar as oportunidades de formação ao longo da vida.

Durante grande parte do século XX, Portugal apresentava níveis de analfabetismo elevados, especialmente em comparação com outros países da Europa Ocidental. Este problema era particularmente agudo nas áreas

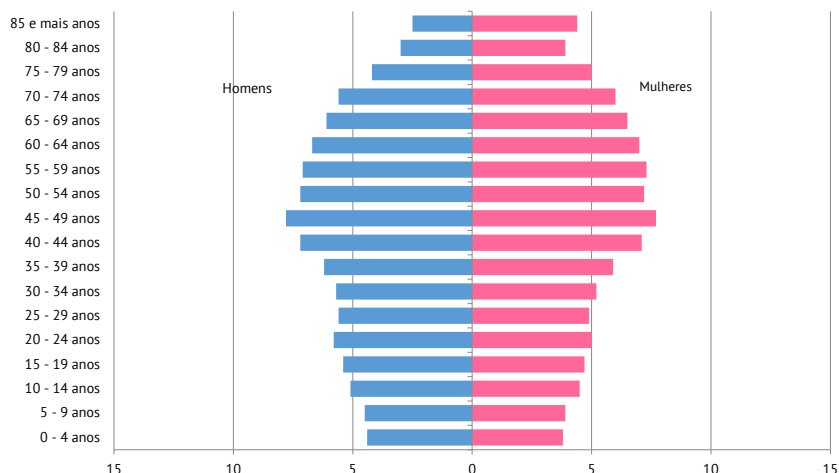


Figura 8 Pirâmide etária de Portugal (2021).

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

rurais e entre as mulheres. No entanto, a partir das décadas de 1970 e 1980, o país iniciou uma série de reformas educativas que contribuíram para uma redução drástica do analfabetismo. Entre 1970 e 2021, a taxa de analfabetismo regista uma redução de 80%, passando de 25,74% para apenas 3,08% (Figura 11 e Figura 12). A expansão da escolaridade obrigatória, a criação de novas escolas e um conjunto de melhorias no acesso à educação contribuíram para que as taxas de alfabetização aumentassem substancialmente, ao passo que o abandono escolar precoce (percentagem de pessoas dos 18 aos 24 anos que deixaram de estudar sem terminar o ensino secundário) atingia mínimos históricos em 2021 (6,4%, contrariamente aos 50% registados em 1991), num ritmo superior ao que se registava na generalidade dos países europeus, mas que viria a ser invertido e a registar um ligeiro crescimento nos últimos anos.

O aumento das qualificações da população é outro marco importante na transformação da sociedade portuguesa. A partir da década de 1980, Portugal começou a investir fortemente na expansão do ensino secundário e superior, com o objetivo de preparar a sua população para os desafios de uma economia globalizada e baseada no conhecimento. O número de alunos a concluir o ensino secundário aumentou significativamente e a taxa de entrada no ensino superior também cresceu, com o país a registar uma

expansão sem precedentes nas universidades e institutos politécnicos. Os resultados vão ser especialmente sentidos ao longo das últimas décadas, com a proporção de população com ensino superior completo a passar de 4,11% em 1991 para 21,20% em 2021.

Este aumento nas qualificações teve um impacto positivo no mercado de trabalho, onde se verificou uma maior procura por profissionais qualificados. Ao mesmo tempo, o país implementou programas de formação contínua e reconversão profissional, destinados a adultos, para responder às mudanças tecnológicas e económicas. A participação em programas de formação profissional aumentou, contribuindo para uma força de trabalho mais qualificada.

Nos últimos anos, Portugal continuou a reforçar as suas políticas educativas, com ênfase na melhoria das competências digitais e científicas. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar e outras iniciativas semelhantes visam reduzir o abandono escolar precoce e melhorar os resultados académicos. Além disso, o país tem-se concentrado em melhorar a qualidade do ensino e em adaptar os currículos às exigências do século XXI, com um foco particular em áreas como a tecnologia, a ciência, a engenharia e as artes.

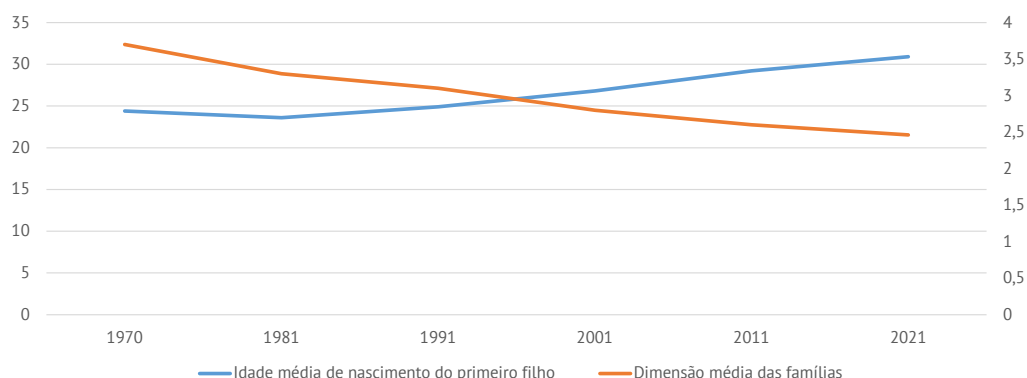


Figura 9 Dimensão das famílias e idade média da mãe no primeiro nascimento (n.º), entre 1970–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

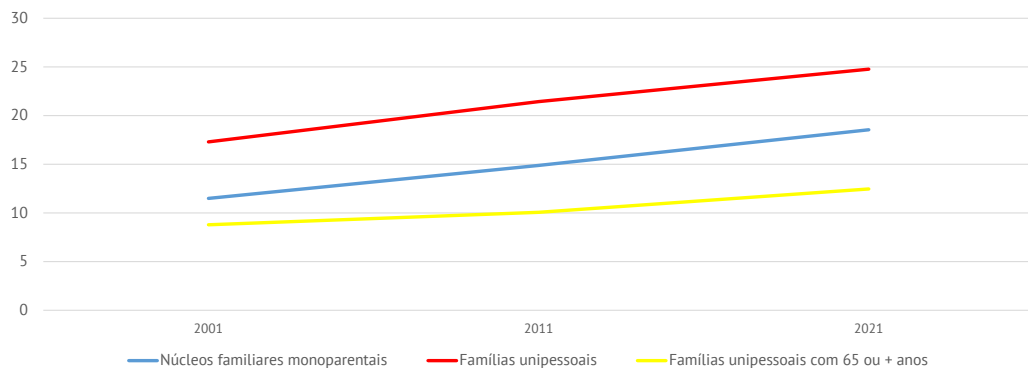


Figura 10 Crescimento de novas estruturas familiares (%), entre 2001–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

3. Economia

Nas últimas décadas, Portugal passou por uma profunda transformação económica, marcada pela transição de uma economia agrária para uma economia industrial e, posteriormente, para uma economia predominantemente de serviços. A economia portuguesa tem evoluído significativamente, refletindo uma série de reformas estruturais, adesões internacionais e crises económicas que moldaram o seu desenvolvimento. Com o avanço da industrialização, especialmente após a Revolução de 1974 e a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, o país passou a diversificar a sua base económica. A partir dos anos 1990, o setor terciário, particularmente os serviços, tornou-se o mais representativo da economia, com o turismo a emergir como uma das principais fontes de receita, contribuindo de forma significativa para o produto interno bruto (PIB).

Apesar de um crescimento económico estável em grande parte do início do século XXI, a economia portuguesa foi severamente afetada pela crise financeira global de 2008 e pela subsequente crise da dívida soberana na Zona Euro. Estas crises resultaram num aumento da dívida pública e numa série de medidas de austeridade que impactaram profundamente a sociedade portuguesa. A partir de 2014, a economia começou a recuperar, beneficiando de um crescimento nas exportações, uma redução do desemprego e uma reestruturação da dívida pública.

Nos anos mais recentes, a economia portuguesa continuou a crescer, impulsionada pelo aumento do turismo, a modernização do setor industrial e o crescimento do setor tecnológico.

Este processo de terciarização, aliado ao aumento das exportações, à diversificação económica, à emergência e declínio de diferentes setores de serviços, ao aumento da dívida pública, e às crises económicas, tem moldado o desenvolvimento do país e alterado a estrutura do emprego e das

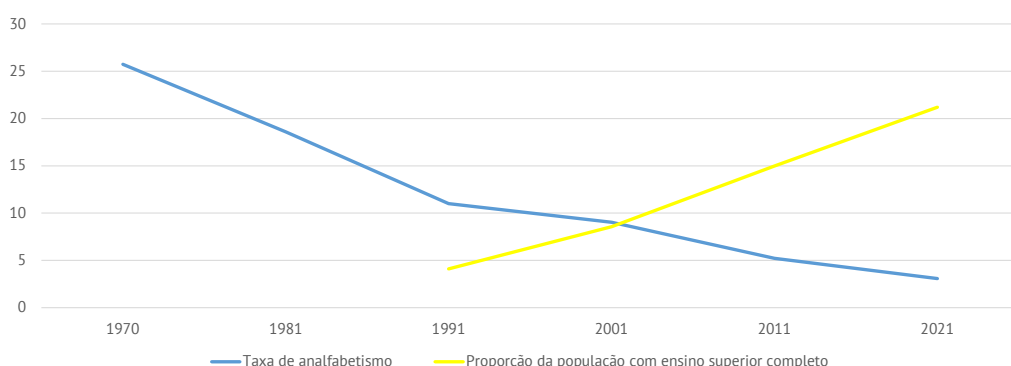


Figura 11 Analfabetismo e alfabetização (%), entre 1970–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

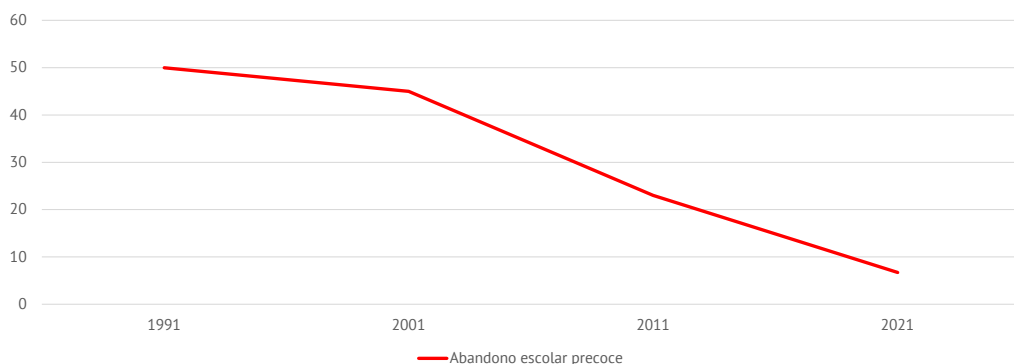


Figura 12 Abandono escolar precoce (%), entre 1991–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

indústrias em Portugal. A digitalização e o investimento em energias renováveis emergem como prioridades na agenda económica de Portugal, destacando-se como pilares do desenvolvimento sustentável e da competitividade económica.

3.1. Terciarização da Economia

Portugal iniciou o século XX com uma economia predominantemente agrária. O setor agrícola representava a principal fonte de rendimento e emprego, com a maioria da população a viver em áreas rurais e a trabalhar na agricultura. No entanto, ao longo das décadas, o país passou por um processo de industrialização, especialmente após a Revolução de 1974 e a adesão à CEE em 1986. A industrialização trouxe um desenvolvimento significativo nas áreas urbanas, particularmente em torno de Lisboa e do Porto, e promoveu a migração interna do campo para as cidades (Lains, 2003).

A partir dos anos 1980 e 1990, o setor dos serviços começou a ganhar predominância, e Portugal assistiu a uma terciarização da sua economia. Esta transformação foi impulsionada por vários fatores, incluindo o crescimento do turismo, o desenvolvimento do setor financeiro, a expansão dos serviços de saúde e educação e a liberalização dos mercados. Atualmente, o setor dos serviços é o maior empregador em Portugal, representando cerca de 74,8% do PIB nacional e 72% da população empregada (Figura 13).

O setor dos serviços em Portugal tem-se expandido significativamente, com alguns subsectores a emergirem como motores de crescimento, enquanto outros têm enfrentado declínios. O turismo tem sido um dos serviços emergentes mais importantes, impulsionado pela promoção global de Portugal como um destino atrativo e seguro. Este setor não só gerou emprego, mas também contribuiu para a revitalização de áreas urbanas e rurais. Por outro lado, o setor tecnológico e de investigação tem vindo a crescer, beneficiando do investimento em educação superior e da criação de *hubs* tecnológicos em Lisboa, Porto e outras cidades. *Startups* portuguesas, particularmente na área das *fintechs* e biotecnologia, começaram a ganhar reconhecimento internacional, atraindo investimento estrangeiro e promovendo a inovação (Freitas, 2020). A transformação digital, embora tenha criado oportunidades, também desafiou a viabilidade de certos serviços, forçando uma reestruturação e adaptação contínua (Araújo et al., 2013).

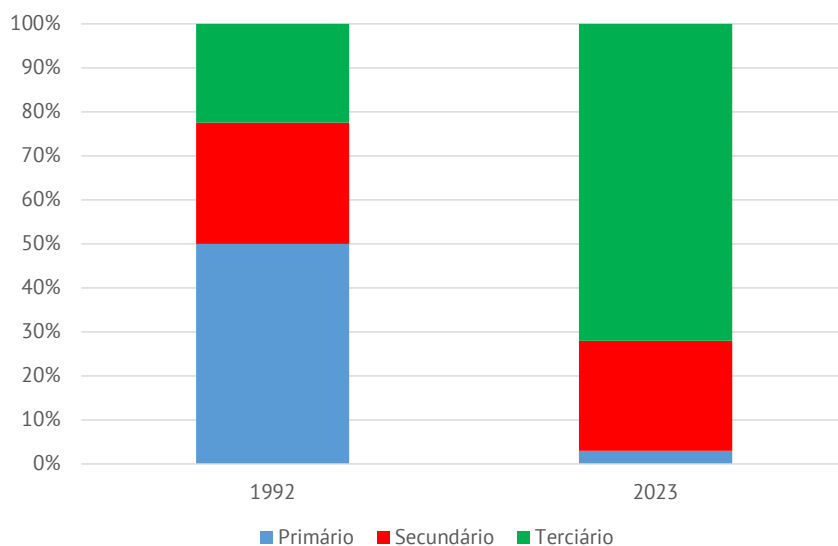


Figura 13 População empregada por setor de atividade económica (%), em 1992 e 2023.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados dos Censos (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

3.2. Exportações e Diversificação da Base Económica

Nas últimas décadas, Portugal conseguiu diversificar a sua base económica e reduzir a dependência de setores tradicionais como a agricultura e a indústria têxtil. O setor automóvel, o calçado, o vinho e os serviços são exemplos de áreas que têm contribuído para o crescimento das exportações e para a competitividade internacional do país. Entre 1993 e 2023, o volume global das exportações cresceu 491,1%, com a importância dos mercados da União Europeia a reduzir ligeiramente de 76,5% para 70,1% (Figura 14). Neste período, a balança comercial manteve-se negativa, ainda que a expressão desse valor de perda tenha sido atenuada em 290,5%.

O setor automóvel, em particular, tem-se destacado como um dos principais motores das exportações portuguesas. De facto, em 2023, o setor automóvel representava já 12,1% do valor das exportações nacionais (ainda assim inferior aos 14% registados em 2003), quando em 1993 representava apenas 6,4%. Empresas como a Autoeuropa, uma das maiores exportadoras do país, têm desempenhado um papel central neste desenvolvimento. O setor têxtil, que tradicionalmente representava uma grande parte das exportações, passou por uma fase de modernização e adaptação, focando-se

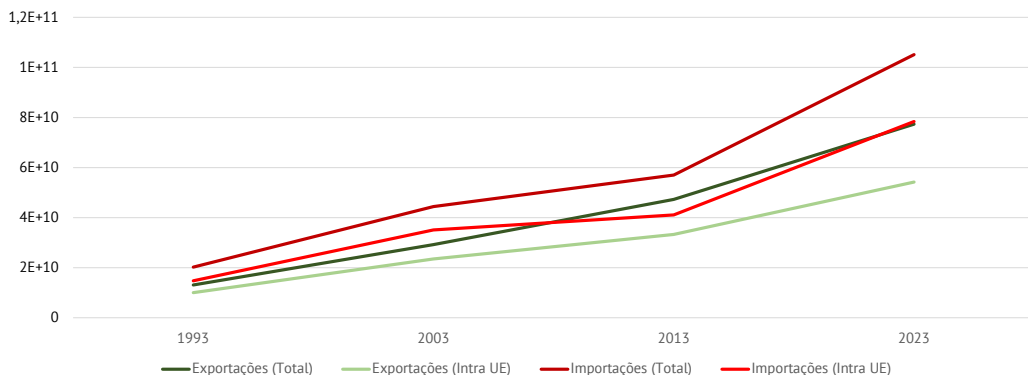


Figura 14 Volume global de exportações e importações (€), entre 1993–2023.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

em produtos de maior valor acrescentado e em nichos de mercado, representando hoje 3,8% do valor global das exportações, número bastante inferior aos 12% observados em 1993. Tendência semelhante regista-se nos artigos de vestuário e de peles com pelo, que passam de 16,3%, em 1993 para 3,6%, em 2023. O setor do calçado, por sua vez, transformou-se numa história de sucesso. Após um período de crise nos anos 1980, a indústria reinventou-se, apostando em design, qualidade e marcas próprias, o que lhe permitiu conquistar novos mercados internacionais. O vinho, outro produto tradicional, beneficiou de uma crescente internacionalização e modernização das técnicas de produção, tornando-se num dos principais produtos exportados por Portugal, explicando em grande parte a consolidação das exportações de produtos alimentares (Figura 15).

O crescimento das exportações de serviços, especialmente turismo e serviços tecnológicos, também contribuiu para a diversificação da economia. A partir de 2010, o turismo tornou-se numa das principais fontes de receita para o país, beneficiando da globalização e da promoção internacional de Portugal como destino turístico de excelência. Entre 2002 e 2023, os proveitos totais do setor do turismo registaram um crescimento de 310,3%, com as receitas a ultrapassarem os 6.000.000.000 € em 2023.

Assim, este período é claramente marcado pela existência de alguns setores emergentes e pela queda, mais ou menos acentuada, de outros. Neste

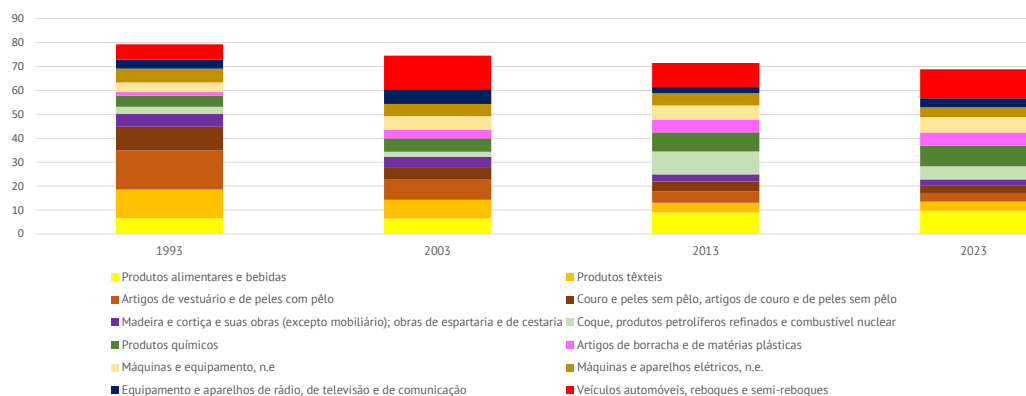


Figura 15 Setores mais relevantes (em €) no quadro das exportações (%), entre 1993–2023. *Nota.* Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>). Consideram-se apenas os setores com um peso igual ou superior a 5% em algum dos anos representados.

contexto, a aposta nas energias renováveis e na digitalização assumiram um forte protagonismo. Portugal tem-se destacado na Europa pelo seu compromisso com as energias renováveis. Nas últimas décadas, o país investiu significativamente em energia eólica, solar e hídrica, tornando-se num dos líderes mundiais na produção de eletricidade a partir de fontes renováveis. Em 2019, cerca de 54% da eletricidade produzida em Portugal provinha de fontes renováveis, um dos valores mais elevados da União Europeia (Rodrigues et al., 2020). Este foco nas energias renováveis não só contribuiu para a redução das emissões de carbono, mas também criou oportunidades de emprego e investimento em áreas rurais. O desenvolvimento de parques eólicos e solares em regiões menos desenvolvidas ajudou a revitalizar estas áreas, proporcionando uma fonte de rendimento estável e sustentável.

A digitalização é outro tema central na transformação económica de Portugal. A adoção de tecnologias digitais tem sido acelerada pela globalização e pela necessidade de modernizar a economia. Desde a implementação da internet de alta velocidade até à digitalização dos serviços públicos, Portugal tem feito progressos significativos na construção de uma economia digital. A criação de *hubs* tecnológicos em Lisboa, Porto e outras cidades tem atraído empresas internacionais e promovido o desenvolvimento de *startups* inovadoras. A digitalização também transformou setores como a banca, o comércio e a saúde, criando modelos de negócio e melhorando a eficiência dos serviços (Freitas, 2020). No entanto, a digitalização também trouxe desafios, como a necessidade de garantir a inclusão digital e de proteger a privacidade e a segurança dos dados.

3.3. Aumento da Dívida Pública e Crises Económicas

O aumento da dívida pública é um dos aspetos mais preocupantes da transformação económica de Portugal nas últimas décadas. A dívida pública portuguesa cresceu significativamente, particularmente após a crise financeira de 2008 e a subsequente crise da dívida soberana na Zona Euro. Em 2011, Portugal foi forçado a solicitar um resgate financeiro ao Fundo Monetário Internacional e à União Europeia, o que resultou na implementação de medidas de austeridade severas. Estas medidas, embora necessárias para estabilizar a economia, tiveram um impacto profundo no tecido social e económico do país. A austeridade levou a cortes nos serviços públicos, aumentos de impostos e reduções salariais, o que contribuiu para uma recessão económica prolongada e para o aumento do desemprego. Embora Portugal tenha conseguido recuperar gradualmente a sua estabilidade económica, a dívida pública continua elevada.

A dívida pública, que traduz o nível de endividamento das administrações públicas e que compreende as suas responsabilidades face aos restantes setores residentes da economia e do resto do mundo, baixou para os 99,1% do PIB em 2023, de acordo com os dados revelados pelo Banco de Portugal (2024), sendo a primeira vez, desde 2009, que a dívida se situa abaixo dos 100% do PIB (Figura 16). Ainda assim, trata-se do sexto valor mais elevado da União Europeia.

3.4. Desemprego e Alteração do Emprego

Nas últimas décadas, o mercado de trabalho em Portugal tem passado por uma significativa transformação, caracterizada por uma mudança de uma economia intensiva em mão de obra para uma economia que exige qualificações mais elevadas. Este processo foi impulsionado pela modernização da economia portuguesa, a globalização e o crescimento dos setores de serviços e tecnologia. Setores tradicionais, como a agricultura e a indústria manufatureira, que historicamente empregavam grandes contingentes de trabalhadores com baixa qualificação, têm perdido importância relativa, dando lugar a setores que exigem competências mais especializadas, como as tecnologias da informação, as finanças e a biotecnologia. Como vimos anteriormente, o setor terciário passou a ser claramente dominante em matéria de emprego. Ao mesmo tempo, o emprego em Portugal tem-se tornado menos intensivo em mão de obra e mais qualificado.

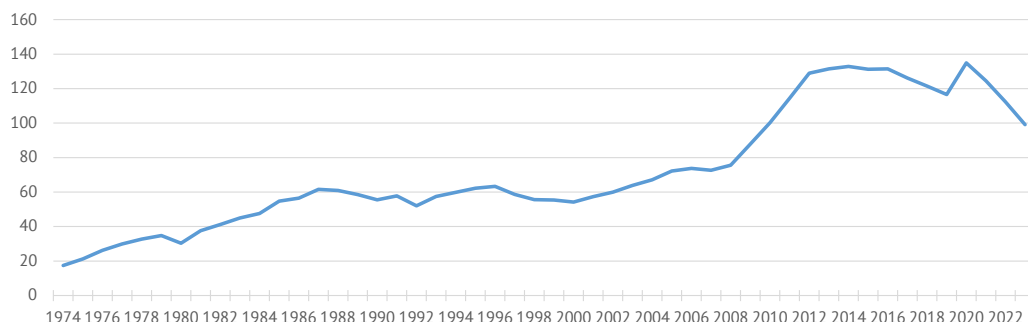


Figura 16 Dívida pública em % do produto interno bruto (1974–2023).

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Banco de Portugal (2024).

Esta mudança também se reflete na crescente importância da educação e da formação profissional. Com a automatização e a digitalização, muitos empregos tradicionais tornaram-se obsoletos, enquanto novas oportunidades de emprego surgiram, exigindo competências técnicas avançadas e uma maior flexibilidade. Consequentemente, Portugal tem investido na qualificação da sua força de trabalho, promovendo o ensino superior e programas de formação contínua. No entanto, esta transição não tem sido isenta de desafios, incluindo o fenómeno da “fuga de cérebros”, onde profissionais altamente qualificados procuram melhores oportunidades no estrangeiro, devido à falta de ofertas competitivas em Portugal. Apesar do ganho médio mensal ter crescido 78,8% ao longo das últimas décadas, passando de 729,43 €, em 2000, para 1289,50 €, em 2021, a verdade é que este valor é significativamente inferior ao praticado na generalidade dos países europeus.

Além disso, a mudança para um emprego mais qualificado tem gerado desigualdades no mercado de trabalho. Embora exista uma crescente procura por profissionais qualificados, as oportunidades de emprego para trabalhadores com baixa qualificação têm diminuído, contribuindo para a segmentação do mercado de trabalho. Em 2023, Portugal era o quinto país da União Europeia com maior desigualdade na distribuição de rendimentos S80/S20, com os 20% mais ricos a terem um rendimento 5,6% superior ao rendimento dos 20% mais pobres em Portugal.

Nas últimas décadas, o desemprego também se assumiu como uma questão crítica, particularmente durante as crises económicas. A taxa de desemprego

atingiu o pico de 17,2% em 2013, durante a crise da dívida, mas desde então tem vindo a diminuir gradualmente, situando-se em 6,5% em 2023, o segundo valor mais baixo (superado apenas em 2022) desde 2004. A taxa de desemprego é especialmente preocupante no grupo etário mais jovem (16–24 anos de idade), onde chegou a atingir os 38,6%, em 2013, situando-se ainda nos 20,5%, em 2023, o que aponta para algumas dificuldades de inserção no mercado de trabalho (Figura 17).

4. Território

O último quartel do século XX em Portugal foi marcado por processos que impactaram profundamente o planeamento e a organização territorial do país. A distribuição assimétrica da população e da base produtiva, aliada ao crescente peso e poder de atração das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Figura 18), contrastou com a limitada dimensão e expressão das cidades médias (Marques & Figueiredo, 2002; Varela Álvarez et al., 2006). A estrutura espacial e o sistema urbano, frequentemente considerados recursos estratégicos sem uma governação adequada (Ferrão & Marques, 2003), são caracterizados pela concentração populacional nas regiões metropolitanas, que, entre Braga e Aveiro e entre Leiria e Setúbal, abrigam cerca de dois terços da população portuguesa. Lisboa destaca-se pela sua base

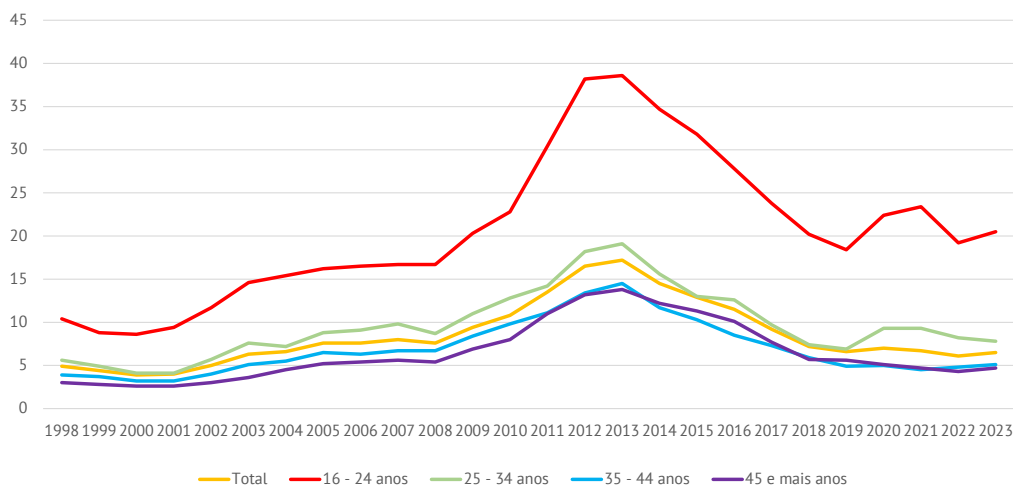


Figura 17 Evolução da taxa de desemprego (%), entre 1998–2023.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

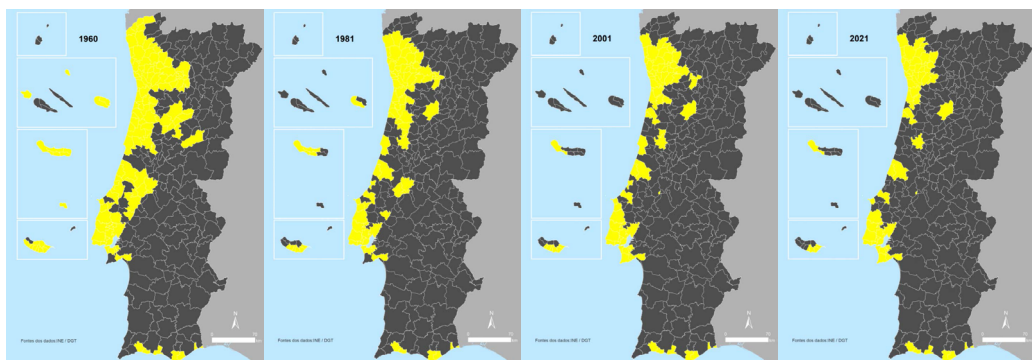


Figura 18 Concentração de dois terços da população portuguesa (%), entre 1961–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

institucional e tecnológica, enquanto o Porto, o segundo centro mais importante do país, se organiza numa rede urbana polinuclear, com uma ocupação territorial densa e difusa.

Nos últimos anos, entre as duas áreas metropolitanas, têm-se verificado processos de urbanização que, embora não intensos, reforçaram a ocupação do litoral e fragmentaram a morfologia urbano-rural. Este fenómeno tem levado a uma multinucleação crescente, aumentando a importância de cidades como Braga, Aveiro ou Leiria. No interior do país, incluindo o litoral alentejano, a população permanece rarefeita e as estruturas urbanas são de pequena dimensão, apesar do aumento relativo da importância de cidades como Vila Real e Évora. As principais cidades portuguesas enfrentaram no início do século um “duplo vazio” (Fernandes, 2006), refletido no despovoamento das áreas centrais antigas e na existência de um elevado número de habitações desocupadas nas zonas periurbanas, contribuindo para uma estrutura territorial fragmentada e polinucleada desde o final do século XX (Domingues, 2006; Marques, 2006).

Dados recentes indicam que Portugal continua a apresentar uma baixa densidade populacional e uma distribuição populacional assimétrica (Figura 19 e Figura 20). Em 2021, 62,2% dos concelhos tinham uma densidade populacional inferior a 100 habitantes por km², com apenas 11% dos concelhos a concentrarem 52% da população. O despovoamento é uma tendência persistente, com os espaços metropolitanos de Lisboa e Porto a manterem-se como polos de atração populacional. Este cenário resulta em problemas

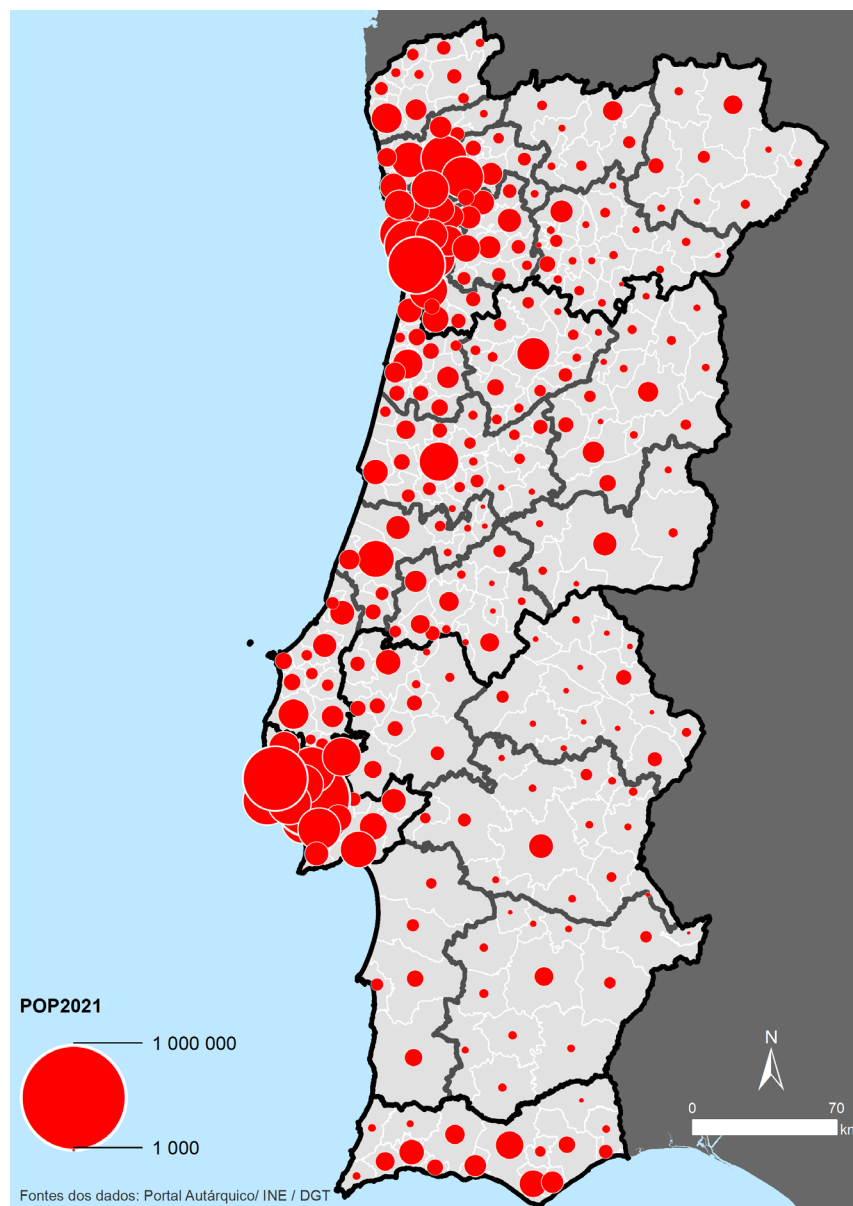


Figura 19 Distribuição da população residente em Portugal Continental (n.º), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

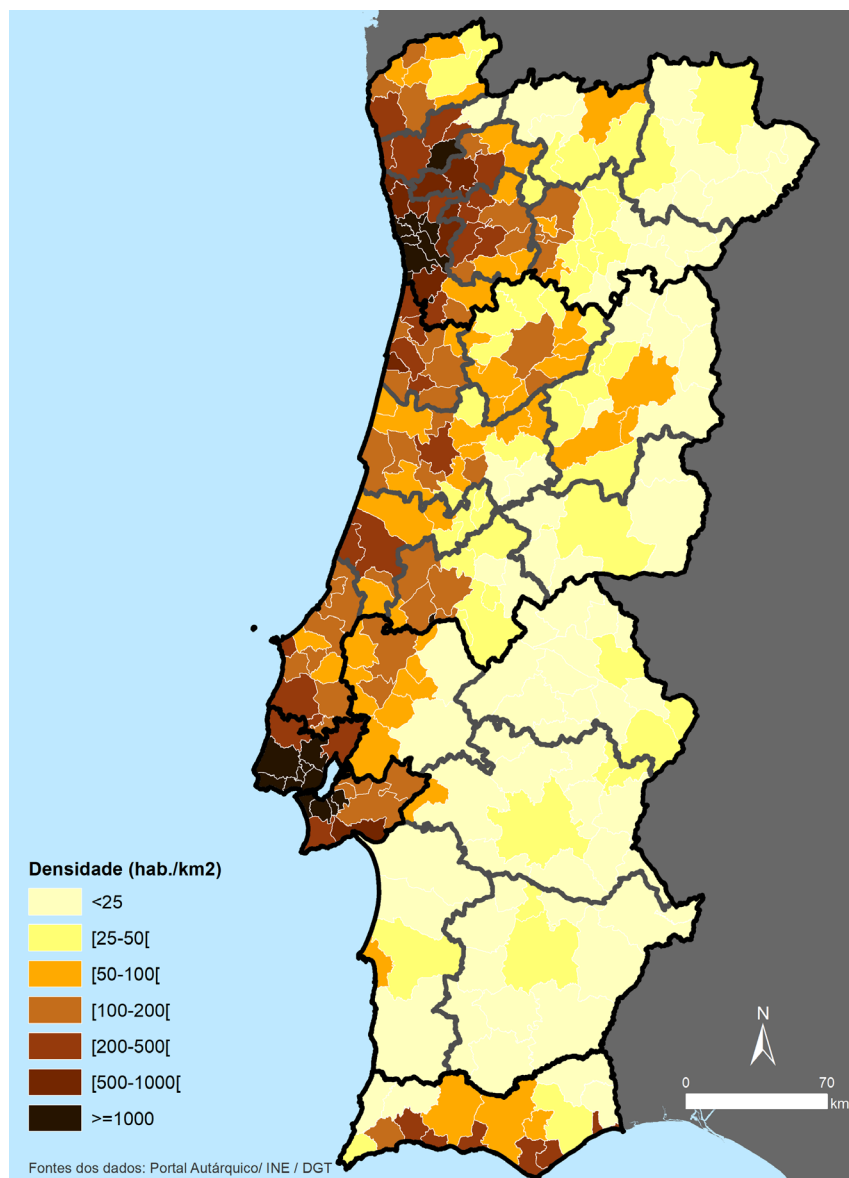


Figura 20 Densidade populacional em Portugal continental (hab./km²), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

e conflitos espaciais, evidenciando deficiências de coordenação entre políticas públicas e a ineficácia dos modelos institucionais e administrativos de gestão territorial herdados, apontando para a necessidade de reforço de modelos cooperativos de gestão territorial entre escalas da administração.

Estas dinâmicas também destacam as desigualdades nas condições de vida, no acesso ao emprego e nos serviços, agravadas pela crise económica e por um dinamismo desigual entre os territórios. A intensidade, nem sempre planeada, do processo de urbanização, as carências na infraestruturização do país, a ocupação abusiva do território e a degradação de áreas urbanas antigas são problemas críticos que resultam da falta de coordenação e integração no planeamento territorial. A persistente separação entre o planeamento socioeconómico e setorial e o planeamento urbanístico e de uso do solo, associada à falta de conhecimento e à ineficiente articulação entre planos e processos de ordenamento do território, sugere uma gestão territorial frequentemente “à deriva”, sem uma estratégia concertada para o desenvolvimento sustentável dos territórios (Chamusca, 2024; Ferrão, 2010).

4.1. Dinâmicas Ambientais

Desde a Revolução de 25 de Abril de 1974, Portugal passou por profundas transformações ambientais, impulsionadas por mudanças políticas, sociais e económicas. A integração na CEE em 1986 e a crescente consciencialização sobre a importância da sustentabilidade foram determinantes para a definição de políticas ambientais que moldaram o território nas últimas décadas (Chamusca, 2023a). A adesão à CEE trouxe a necessidade de adequar o quadro legislativo nacional às diretrizes europeias, conduzindo à implementação de um conjunto alargado de regulamentações ambientais. A criação do Ministério do Ambiente em 1993 e a promulgação da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87) marcaram um ponto de viragem na política ambiental portuguesa, consolidando a preocupação com a proteção dos recursos naturais e a sustentabilidade do desenvolvimento. Entre os instrumentos fundamentais de planeamento e gestão ambiental destacam-se os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, os Planos Diretores Municipais e os Programas Regionais de Ordenamento do Território, que procuram integrar as dimensões ambiental e territorial. Paralelamente, a criação da Rede Natura 2000 resultou na conservação de habitats e espécies de elevado valor ecológico, cobrindo atualmente cerca de 20% do território nacional (Ferrão, 2010).

Nas últimas décadas, a ocupação e o uso do solo em Portugal foram profundamente alterados. A expansão urbana, frequentemente classificada como “desordenada” (Fernandes et al., 2020; Ferrão, 2012; Marques & Figueiredo, 2002), associada à crescente pressão sobre o litoral e ao despovoamento do interior, reflete-se em fenómenos como a fragmentação dos ecossistemas, a degradação de solos e a redução da biodiversidade. A agricultura também registou mudanças significativas, com a mecanização e a intensificação agrícola a substituírem práticas tradicionais em muitas regiões. O abandono de terras agrícolas no interior e a florestação desordenada, muitas vezes com espécies exóticas de crescimento rápido, como o eucalipto, contribuíram para uma maior vulnerabilidade do território a incêndios florestais e à erosão dos solos. Por outro lado, surgiram iniciativas que promovem práticas agrícolas sustentáveis, como a produção biológica e os modelos de agricultura regenerativa, que visam restaurar a fertilidade dos solos e melhorar a resiliência dos ecossistemas rurais (Batista & Marques, 2012).

A crescente frequência e intensidade dos incêndios florestais representam um dos principais desafios ambientais do país (Bento-Gonçalves et al., 2024). O século XXI foi marcado por eventos de grande impacto, como os incêndios de 2017, que resultaram na perda de vidas humanas e na devastação de vastas áreas florestais. A monocultura de espécies de rápido crescimento, a fragmentação da paisagem e o abandono rural contribuíram para a severidade destes eventos. Para mitigar estes riscos, têm sido adotadas medidas como a criação de faixas de gestão de combustíveis, a promoção de paisagens em mosaico e o reforço da vigilância e dos meios de combate aos incêndios. Contudo, persistem desafios na implementação efetiva destas estratégias e na promoção de uma gestão integrada dos espaços florestais. As alterações climáticas constituem outra ameaça crescente, com impactos diretos sobre a erosão costeira, os períodos de seca prolongada e eventos climáticos extremos, como tempestades e inundações. A subida do nível médio do mar afeta diretamente zonas costeiras, exigindo intervenções estruturais e políticas de adaptação para proteger populações e infraestruturas vulneráveis (Bento-Gonçalves, 2024).

O crescimento urbano e industrial trouxe desafios significativos à qualidade ambiental, particularmente na gestão de resíduos, na poluição atmosférica e na qualidade dos recursos hídricos. O investimento em infraestruturas de saneamento e tratamento de águas residuais resultou numa melhoria substancial da qualidade das águas interiores e costeiras, refletindo-se na atribuição de bandeiras azuis a inúmeras praias e zonas balneares do país. A gestão de resíduos evoluiu com a implementação de políticas de reciclagem e valorização de materiais, embora persistam desafios na redução da produção de

resíduos e na eficiência da recolha seletiva. A economia circular tem vindo a ganhar relevo, promovendo a reutilização e o aproveitamento de recursos. Nas cidades, a aposta na mobilidade sustentável, através da expansão da rede de transportes públicos, da criação de ciclovias e do incentivo à utilização de veículos elétricos, tem sido um vetor de mudança na redução das emissões de gases com efeito de estufa. No entanto, a elevada dependência do transporte individual e os padrões de urbanização dispersa ainda dificultam a transição para modelos urbanos mais sustentáveis.

Portugal tem procurado afirmar-se como um dos países europeus mais avançados na transição energética, com um aumento significativo da produção de energia a partir de fontes renováveis. Em 2022, cerca de 60% da eletricidade consumida no país foi gerada a partir de energias renováveis, destacando-se a energia eólica, hidroelétrica e solar (Instituto Nacional de Estatística, 2023a). O encerramento das centrais a carvão em Sines e Pego marcou um passo decisivo na descarbonização do setor energético. A aposta na eficiência energética e na eletrificação dos consumos, aliada ao desenvolvimento do hidrogénio verde, representa um desafio estratégico para reduzir a dependência de combustíveis fósseis e atingir a neutralidade carbónica até 2050. As alterações ambientais em Portugal desde 1974 refletem uma crescente preocupação com a sustentabilidade e a gestão equilibrada dos recursos naturais. A transição ecológica, a mitigação dos riscos naturais e a adaptação às alterações climáticas são desafios centrais para as próximas décadas.

5. Descentralização e Europeização

5.1. Um País Centralista em Busca Permanente de Modernização Administrativa

Como membro da União Europeia desde 1986, Portugal tem vindo a introduzir, ao longo das últimas décadas, um conjunto de reformas administrativas com o objetivo de promover princípios de simplificação dos processos de tomada de decisão, maior abertura e transparência dos processos e maior envolvimento e corresponsabilização dos diferentes atores envolvidos (Chamusca, 2023b). No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer.

Tendo em conta a importância da descentralização para o desenvolvimento e bem-estar, um estudo recente da Organização Europeia de Cooperação

Económica (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020) identifica Portugal como um dos países com um Estado mais centralizado, salientando a vantagem do desenvolvimento territorial para fortalecer a subsidiariedade, a autonomia e a eficiência das políticas públicas. As sucessivas crises económicas internacionais (fortemente sentidas em Portugal), os crescentes problemas de acesso à habitação, e a consolidação de processos demográficos, sociais e económicos, tais como o despovoamento, o envelhecimento, a distribuição desigual da população no território e a perda de população qualificada, explicam apenas parte do problema. Contudo, o facto de a despesa pública subnacional ser uma das mais baixas da Organização Europeia de Cooperação Económica resulta essencialmente do centralismo que caracteriza o modelo de governação português.

A organização do modelo de governação em Portugal estrutura-se em três níveis hierárquicos com dimensões territoriais decrescentes: central, regional e local (Chamusca, 2023b; Fernandes & Seixas, 2018; F. Teles, 2023). O topo desta hierarquia é representado e comandado pelo Governo português, que tradicionalmente se organiza em vários ministérios, secretarias de Estado, direções-gerais e departamentos. Centrado em Lisboa e com limitada descentralização de poderes, a escala central da governação territorial é caracterizada pela persistência de um forte aparelho burocrático e uma coordenação e articulação deficientes das diferentes políticas setoriais e áreas de intervenção, apesar dos esforços e melhorias recentes, nomeadamente na simplificação administrativa e no processo de descentralização.

A segunda escala, a regional, apesar de estar inscrita na Constituição da República Portuguesa (que prevê a criação de regiões em todo o território) e prevista na Lei-Quadro das Regiões Administrativas (aprovada por unanimidade pela Assembleia da República em 1991, quando foram criadas as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), é praticamente inexistente em Portugal. As administrações regionais – exceto nas regiões autónomas da Madeira e Açores – são órgãos de administração pública central desconcentrada. São geridas por uma entidade pública (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional) com autonomia financeira e administrativa, que tem como missão implementar políticas ambientais, de ordenamento do território e de desenvolvimento local e regional ao nível NUTS II, promovendo a ação coordenada dos serviços regionais desconcentrados e prestando apoio técnico às autarquias locais e suas associações (Chamusca et al., 2024).

A base desta hierarquia de governação encontra-se na escala local, com um mapa de municípios e freguesias que compõem uma estrutura de governo local, com órgãos executivos (Câmara Municipal e Junta de Freguesia) e órgãos deliberativos/fiscalizadores (Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia), democraticamente eleitos e responsáveis pela gestão de alguns serviços e pela promoção do desenvolvimento local. A legislação nas últimas décadas reforçou as competências das autarquias locais nas áreas do planeamento, licenciamento e fiscalização (quase todas concentradas nos municípios, uma vez que as competências das freguesias se limitam aos serviços de proximidade), num processo que acompanhou a multiplicação do número e diversidade de atores públicos e privados envolvidos.

Entre as escalas central e local, a ausência de regiões motivou a procura de soluções e estruturas intermédias. Neste contexto, surgiram algumas experiências de pouco sucesso, sendo o principal exemplo a criação de associações especiais de municípios (que deram total liberdade aos municípios para formarem comunidades intermunicipais, grandes áreas metropolitanas e comunidades urbanas, de acordo com objetivos e modelos de funcionamento impostos por estruturas superiores), resultando em irrationalidade espacial e impasse administrativo (Fernandes et al., 2020), uma vez que os espaços criados apresentavam dimensões desiguais, fraca coesão interna e falta de meios de ação, sendo obrigados a protocolar todas as intervenções com o Estado (Chamusca, 2023b; Chamusca et al., 2024).

O reconhecimento destas lacunas motivou um maior investimento governamental nos NUTS III, que se traduziu na reforma legislativa de 2008 e na enunciação de medidas que promovem a articulação municipal no âmbito do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Neste sentido, a Lei n.º 45/2008 (2008) regulou a criação das comunidades intermunicipais, com o objetivo de promover o planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios abrangidos; articular os investimentos municipais de interesse intermunicipal; participar na gestão dos programas de apoio ao desenvolvimento regional, nomeadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional, e planear a atuação das entidades públicas supramunicipais. A Lei n.º 75/2013 (2013) reforçaria este processo, estabelecendo cinco principais objetivos, nomeadamente: aproximar as decisões dos cidadãos; promover a coesão territorial; reforçar a solidariedade inter-regional; racionalizar os recursos disponíveis; e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

5.2. O Debate Sobre Regionalização e Descentralização

A discussão sobre a regionalização em Portugal remonta à elaboração da Constituição da República Portuguesa em 1976 (Decreto de Aprovação da Constituição, 1976) e levou à realização de um referendo em 8 de novembro de 1998, com duas perguntas: “concorda com a instituição das regiões administrativas?” e “concorda com a instituição da região administrativa na área da sua inscrição eleitoral?” — a segunda questão foi apenas colocada aos cidadãos inscritos no continente. Embora o “não” tenha vencido em ambas as questões e o processo tenha ficado condicionado a um novo referendo para avançar, tem sido utilizado como pretexto para motivar reflexões de vários atores, mobilizando conceitos e debates que cruzam diferentes áreas do saber.

Em Portugal, a relação entre o Estado central e o poder regional (inexistente) e local, nas suas várias expressões, é marcada por tensões, avanços e recuos que remontam aos primórdios do poder local (atribuições de foral ou cartas de couto) e passam pelo reforço da ideologia municipalista, pelos movimentos descentralizadores da primeira metade do século XIX e pelo reforço do centralismo, no Regime do Código Administrativo de 1936, que instituiu a nomeação do presidente da Câmara.

Será com a Revolução de 25 de abril de 1974 que o poder local ganhará uma nova dimensão, com os presidentes de Câmara a serem eleitos por sufrágio direto e universal, com base em três pilares: autonomia, finanças locais e separação de poderes. Assim, embora o Artigo 6.º da Constituição da República estabeleça que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (Decreto de Aprovação da Constituição, 1976), apenas nos últimos anos se observaram avanços significativos num processo de verdadeira descentralização, nomeadamente com a Lei n.º 75/2013 (2013), que estabelece um regime de transferência de competências e a Lei-Quadro da Descentralização (Lei n.º 50/2018, 2018), que promove a descentralização a três níveis: entidades intermunicipais, municípios e freguesias. Esta lei estabelece um conjunto de princípios e valores — subsidiariedade, descentralização e autonomia das autarquias locais —, assumindo que a transferência de competências é realizada para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, pela sua natureza, seja mais adequada ao exercício da competência em causa.

O princípio da subsidiariedade, igualmente consagrado no Artigo 6.º, Número 1, da Constituição Portuguesa (Decreto de Aprovação da Constituição, 1976), concretiza-se na conceção de que “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução dos interesses das populações”. O princípio da descentralização administrativa está previsto no Artigo 237.º, Número 1, que determina que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de acordo com o princípio da descentralização administrativa”. A autonomia das autarquias locais e o princípio da descentralização administrativa não excluem a tutela administrativa a que as autarquias estão sujeitas, cujo exercício é regulado por lei e que consiste numa tutela de legalidade.

Em termos gerais, pode afirmar-se que, em Portugal, os esforços administrativos, políticos e constitucionais para introduzir reformas descentralizadas e desconcentradoras têm sido insuficientes para promover a modernização administrativa do aparelho do Estado, em contraste com a tendência europeia de criação de regiões administrativas, promoção do associativismo intermunicipal e estabelecimento de mecanismos de articulação e contratualização entre a administração central e as entidades regionais e locais. A ausência de regiões administrativas em Portugal é particularmente relevante para compreender a forma como o Estado exerce a sua ação territorial, marcada pelo centralismo, descoordenação espacial entre áreas de governação e uma excessiva concentração da capacidade de decisão em várias áreas (embora particularmente pronunciada nas questões financeiras), com impacto a várias escalas (Chamusca, 2023b; F. Teles, 2023).

5.3. Os Principais Marcos do Processo de Europeização

A europeização representa um dos processos mais significativos e transformadores na história contemporânea do país. Desde a sua adesão à CEE em 1986, Portugal tem experimentado profundas mudanças económicas, sociais e políticas, impulsionadas pela integração na União Europeia. Este processo tem sido marcado por momentos cruciais, incluindo a participação no mercado único, a adesão ao Espaço Schengen, a introdução do Euro, e a livre circulação de pessoas e bens. Contudo, enquanto trouxe inúmeras vantagens, a europeização também apresentou desafios significativos, que continuam a moldar o desenvolvimento do país.

A europeização trouxe inúmeras vantagens, incluindo o acesso a mercados mais amplos, a atração de investimentos, a modernização das infraestruturas

e o aumento da prosperidade económica. Os fundos estruturais europeus desempenharam um papel crucial na redução das disparidades regionais e no desenvolvimento de áreas rurais e menos desenvolvidas. Além disso, a integração europeia fortaleceu a democracia e as instituições em Portugal, consolidando o país como um membro ativo da União Europeia.

No entanto, a europeização também apresentou desafios significativos. A adaptação às exigências do mercado único levou ao encerramento de indústrias tradicionais e à reestruturação de setores económicos inteiros. A crise da Zona Euro expôs as fragilidades da economia portuguesa e a dependência dos fundos europeus levanta questões sobre a sustentabilidade a longo prazo do desenvolvimento do país. Além disso, as assimetrias regionais persistem, com algumas áreas a beneficiar mais do que outras dos fundos e políticas europeias (Lains, 2003; Reis, 2013). A europeização continua a ser um processo dinâmico, que exige uma constante adaptação e resiliência por parte de Portugal para maximizar os benefícios da integração europeia enquanto enfrenta os desafios económicos e sociais que persistem.

5.3.1. A Adesão de Portugal à União Europeia

A entrada de Portugal na CEE em 1 de janeiro de 1986 foi um marco histórico que representou a consolidação da transição democrática iniciada com a Revolução dos Cravos em 1974. A adesão foi vista como uma oportunidade para modernizar a economia, promover o desenvolvimento regional e assegurar a estabilidade política e económica. A integração na CEE permitiu a Portugal beneficiar de fundos estruturais e de coesão, que foram fundamentais para o desenvolvimento de infraestruturas, modernização agrícola e industrialização do país (Teixeira & Pinto, 2017). O impacto positivo foi imediato em várias áreas: o PIB cresceu significativamente, as exportações aumentaram e houve uma aceleração na convergência com as economias mais desenvolvidas da Europa Ocidental (Lopes, 1998). No entanto, a adesão também trouxe desafios, como a necessidade de adaptar a economia às exigências do mercado comum europeu e a concorrência acrescida, o que levou ao encerramento de várias empresas menos competitivas.

5.3.2. O Mercado Único e a Livre Circulação

A criação do mercado único em 1993 foi outro marco fundamental na europeização de Portugal. Este mercado visa a eliminação de barreiras ao comércio e à livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais entre os Estados-membros da União Europeia. Para Portugal, isto significou uma

maior abertura da economia, o que trouxe benefícios significativos, como o aumento das exportações e a atração de investimento estrangeiro direto. A livre circulação de trabalhadores, em particular, teve um impacto profundo na sociedade portuguesa, permitindo a emigração de trabalhadores para outros países da União Europeia, mas também atraindo imigrantes, o que contribuiu para a diversidade cultural e o crescimento da força de trabalho. Contudo, este movimento também trouxe desafios, como a “fuga de cérebros”, com muitos jovens qualificados a emigrar em busca de melhores oportunidades (Araújo et al., 2013).

5.3.3. O Espaço Schengen

Portugal aderiu ao Espaço Schengen em 26 de março de 1995, um acordo que aboliu os controlos de fronteira entre os países participantes. Este foi um passo significativo para a integração europeia, facilitando a livre circulação de pessoas e contribuindo para o crescimento do turismo e dos negócios transfronteiriços. A eliminação das fronteiras internas simplificou a vida dos cidadãos portugueses que viajam e trabalham noutros países europeus, fortalecendo a ideia de pertença a um espaço europeu comum. A livre circulação de pessoas é um dos princípios fundamentais da União Europeia e tem tido um impacto significativo em Portugal. Facilitou o acesso dos cidadãos portugueses a oportunidades de trabalho, estudo e residência em toda a Europa. Esta mobilidade trouxe inúmeros benefícios, como o enriquecimento cultural e a melhoria das qualificações profissionais, mas também apresentou desafios, como o aumento da emigração jovem e a pressão sobre os serviços sociais nalgumas regiões.

No entanto, a adesão ao Espaço Schengen também colocou desafios relacionados com a segurança, especialmente face à crescente preocupação com a imigração ilegal e o terrorismo. Vários países, como Portugal, tiveram de reforçar os controlos nas suas fronteiras externas, particularmente nos aeroportos, para garantir a segurança dentro do Espaço Schengen.

5.3.4. A Moeda Única

Um dos marcos mais significativos na europeização de Portugal foi a adoção do Euro a 1 de janeiro de 1999, com as moedas e notas a entrarem em circulação a 1 de janeiro de 2002. A entrada na Zona Euro representou um compromisso profundo com a integração económica europeia, oferecendo benefícios como a estabilidade cambial, a eliminação de custos de transação e a facilitação do comércio internacional (Lains, 2003). Contudo, a participação na Zona Euro também expôs Portugal a desafios económicos graves,

particularmente durante a crise da dívida soberana de 2010–2014. A falta de controlo sobre a política monetária e a necessidade de implementar medidas de austeridade severas, impostas pelos programas de resgate financeiro, levaram a uma recessão económica e a um aumento significativo do desemprego. A crise evidenciou as vulnerabilidades da economia portuguesa e a dependência dos mecanismos europeus para superar crises (Reis, 2013).

5.4. Fundos Comunitários: Entre a Relevância e a Dependência

A relação de Portugal com a União Europeia tem sido marcada por uma dependência crescente dos fundos europeus, particularmente os fundos estruturais e a Política Agrícola Comum (PAC). Estes mecanismos de financiamento têm desempenhado um papel central na modernização do país, na promoção do desenvolvimento regional e na harmonização das políticas nacionais com os princípios europeus. No entanto, essa dependência também levanta questões sobre a sustentabilidade a longo prazo do desenvolvimento económico e social de Portugal, bem como sobre os desafios relacionados com a aplicação e gestão eficazes desses recursos.

Os fundos estruturais, que incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão, são instrumentos essenciais da Política de Coesão da União Europeia. Estes fundos têm como objetivo reduzir as disparidades entre as diferentes regiões da Europa, promovendo a coesão económica, social e territorial. Para Portugal, que aderiu à então CEE em 1986, os fundos estruturais foram cruciais para a modernização das infraestruturas, a requalificação da mão de obra e o desenvolvimento das regiões menos favorecidas (Teixeira & Pinto, 2017).

Através do FEDER, Portugal beneficiou de investimentos em infraestruturas de transporte, como estradas, pontes e redes ferroviárias, que foram fundamentais para a integração do país no mercado único europeu. O FSE, por sua vez, tem financiado programas de formação e inclusão social, contribuindo para a redução das taxas de desemprego e para a melhoria das qualificações profissionais dos trabalhadores portugueses (Lains, 2003).

A Política de Coesão, através destes fundos, não só ajudou a modernizar a economia portuguesa, mas também teve um impacto significativo na harmonização das políticas nacionais com as diretrizes europeias. A implementação de projetos cofinanciados pela União Europeia exigiu a adaptação das normas nacionais às regras europeias, promovendo a transparência, a eficiência e a sustentabilidade nas políticas públicas (Reis, 2013).

Outro pilar crucial do apoio europeu a Portugal tem sido a PAC. Desde a adesão de Portugal à CEE, a PAC tem desempenhado um papel fundamental no apoio aos agricultores portugueses, na modernização do setor agrícola e na promoção do desenvolvimento rural. A PAC providenciou subsídios diretos aos agricultores, ajudando a estabilizar os seus rendimentos e a incentivar práticas agrícolas mais sustentáveis (Araújo et al., 2013). Além dos subsídios, a PAC também financiou programas de desenvolvimento rural, que foram essenciais para a revitalização das áreas rurais de Portugal. Estes programas visam não só melhorar a produtividade agrícola, mas também diversificar as economias rurais, promovendo o turismo rural, a conservação da paisagem e a criação de novas oportunidades de emprego fora do setor agrícola.

A integração de Portugal na União Europeia também resultou na harmonização da legislação nacional com os princípios e normas comunitárias. A implementação dos fundos estruturais e da PAC exigiu a adaptação das leis e regulamentos portugueses às exigências europeias, o que, por sua vez, levou à introdução de novos princípios de ordenamento territorial e de desenvolvimento sustentável. Por exemplo, a adoção da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva Habitats, ambas inseridas no contexto dos fundos europeus, impulsionaram a criação de planos de gestão de bacias hidrográficas e a proteção das áreas naturais. Estes instrumentos contribuíram para a sustentabilidade ambiental em Portugal, promovendo uma gestão mais integrada dos recursos naturais e uma maior proteção da biodiversidade (Lopes, 1998).

Além disso, a exigência de planeamento e execução eficiente dos projetos cofinanciados pela União Europeia levou à introdução de novas práticas de governança e à capacitação das instituições públicas, especialmente a nível regional e local. As autarquias e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional foram fortalecidas, adquirindo maior autonomia e capacidade técnica para gerir e implementar os fundos europeus.

Apesar dos benefícios significativos trazidos pelos fundos europeus, a crescente dependência de Portugal em relação a este financiamento externo também apresenta desafios. Uma das principais críticas à dependência dos fundos europeus é a falta de sustentabilidade a longo prazo dos projetos financiados. Muitas vezes, os projetos desenvolvidos com apoio europeu carecem de continuidade após o término dos financiamentos, o que levanta questões sobre a sua viabilidade futura (Reis, 2013). Além disso, a dependência dos fundos europeus pode limitar a autonomia de Portugal na definição das suas próprias prioridades de desenvolvimento. As condicionalidades associadas ao financiamento europeu, embora visem garantir a boa gestão dos

recursos, também podem restringir a flexibilidade do país em responder às suas necessidades específicas (Lains, 2003).

Outro desafio está associado à desigualdade na distribuição dos benefícios dos fundos europeus entre as diferentes regiões do país. Embora os fundos estruturais e a PAC tenham contribuído para o desenvolvimento das regiões menos favorecidas, as assimetrias regionais persistem, com as áreas metropolitanas a beneficiar de uma maior concentração de investimentos e oportunidades. Este desequilíbrio levanta preocupações sobre a eficácia das políticas de coesão e a necessidade de uma abordagem mais equitativa na alocação dos fundos.

Os fundos europeus têm sido uma pedra angular do desenvolvimento económico e social de Portugal desde a sua adesão à União Europeia. A Política de Coesão e a PAC, em particular, desempenharam um papel crucial na modernização do país, na promoção do desenvolvimento regional e na harmonização das políticas nacionais com os princípios europeus. No entanto, a dependência de Portugal em relação a este financiamento externo levanta questões sobre a sustentabilidade a longo prazo e a necessidade de uma maior autonomia na definição das prioridades de desenvolvimento. Neste processo, será fundamental trabalhar a capacidade de equilibrar a dependência dos fundos europeus com a promoção de uma economia mais diversificada e resiliente, assegurando que os benefícios são distribuídos de forma equitativa entre todas as regiões do país.

Capítulo II – Entre o Discurso e a Prática: Um Diálogo Utópico?

1. Utopias e Teorias no Desenvolvimento Territorial Português

O desenvolvimento territorial em Portugal tem sido influenciado por diversas utopias e teorias que moldam as aspirações e ações dos decisores políticos, académicos e da sociedade civil. As visões utópicas, ao lado de teorias de desenvolvimento robustas, oferecem uma estrutura para reimaginar e reformular as realidades territoriais do país. Nesta secção, iremos explorar algumas dessas utopias e teorias (Figura 21). No contexto do desenvolvimento territorial, “utopias” e “teorias” são conceitos que servem como ferramentas fundamentais para moldar e orientar a visão e as práticas em diferentes escalas geográficas e sociais. Embora distintas, ambas interagem de maneira que utopias podem inspirar teorias e vice-versa, criando um diálogo dinâmico entre o ideal e o praticável.

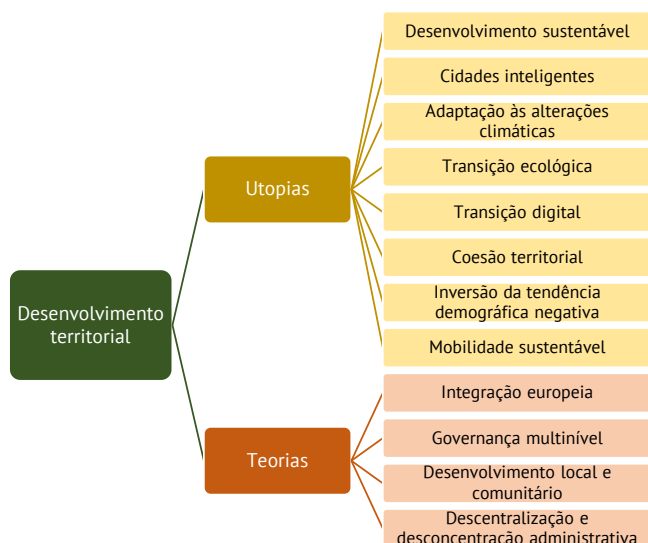


Figura 21 Principais utopias e teorias associadas ao desenvolvimento territorial em Portugal.

Utopias representam concepções idealizadas sobre como as sociedades e espaços se podem organizar, alcançando estados de perfeição em termos de governança, estrutura social e equilíbrio ambiental. No âmbito do desenvolvimento territorial, as utopias funcionam como visões norteadoras que impulsionam a inovação e reformulação tanto de ambientes urbanos como rurais. Estas visões idealizadas são projetadas para transcender as limitações atuais, promovendo soluções que favorecem a sustentabilidade, a inclusão e a eficiência económica.

Por sua vez, as teorias são estruturas analíticas e metodológicas que oferecem uma compreensão sistemática dos processos de desenvolvimento territorial. Baseadas em evidências empíricas e ajustadas através da observação e experimentação, as teorias orientam a formulação de políticas e a implementação de práticas, sugerindo modelos de ação baseados em princípios económicos, sociais e ambientais validados.

A interação entre utopias e teorias no desenvolvimento territorial é fundamental para a inovação e adequação das políticas. As utopias fornecem a visão do destino desejado, um futuro que motiva a mudança e o progresso, enquanto as teorias disponibilizam o mapa, os meios analíticos e metodológicos para alcançar esse futuro. Juntas, essas duas dimensões incentivam planeadores e decisores a pensar para além das restrições atuais, propondo e testando novas soluções que ambicionam transformar o espaço e a sociedade de forma ideal e sustentável. Esta interdependência entre visões utópicas e teorias robustas permite que o planeamento territorial não só responda às necessidades imediatas, mas também antecipe e forme o futuro de maneira proactiva e orientada para a sustentabilidade.

1.1. As Utopias Modernas

A obra canónica de Thomas More, publicada em 1516, inaugurou uma tradição de reflexões utópicas que visam conceber alternativas ideais para a organização da sociedade. *Utopia* de More não foi o primeiro texto sobre um ideal utópico, mas estabeleceu um marco na tradição de obras que exploram projetos alternativos para as sociedades. No âmbito do desenvolvimento territorial e geográfico, Portugal é palco de várias utopias contemporâneas que refletem esses ideais, adaptados às necessidades e desafios atuais. Estas incluem o desenvolvimento sustentável, cidades inteligentes, adaptação às alterações climáticas, transição ecológica e digital, coesão territorial, inversão da tendência demográfica negativa, e mobilidade sustentável (Chamusca, 2023b; Correia et al., 2021; Pires et al., 2020).

“Desenvolvimento sustentável” é um conceito que se tornou central no planeamento territorial, visando harmonizar o crescimento económico com a proteção ambiental e a inclusão social (World Commission on Environment and Development, 1987). Em Portugal, essa abordagem tem impulsionado políticas que se estendem desde a conservação dos recursos naturais até à promoção de práticas económicas que beneficiem as gerações presentes e futuras. Por exemplo, a implementação de sistemas de agricultura sustentável nas regiões do Alentejo e do Minho tem mostrado como a integração de práticas ecológicas pode sustentar economicamente as comunidades rurais, enquanto conserva a biodiversidade.

Além disso, o desenvolvimento de áreas urbanas segundo princípios sustentáveis tem sido uma prioridade (Chamusca, 2023a). Várias cidades têm adotado medidas para melhorar a eficiência energética dos edifícios públicos e privados e promover a reciclagem e a gestão de resíduos. Estes esforços são complementados por iniciativas de sensibilização pública que educam os cidadãos sobre a importância de um consumo responsável e a preservação do ambiente natural. A promoção de práticas de turismo sustentável em áreas de alto valor natural, como o Parque Nacional da Peneda-Gerês e a Ria Formosa, também ilustra esta utopia. O Governo tem incentivado o desenvolvimento de infraestruturas que suportem o turismo de baixo impacto, garantindo que a exploração económica destas áreas não comprometa a sua integridade ecológica.

As cidades inteligentes são projetadas para utilizar tecnologia de ponta para melhorar a infraestrutura urbana e tornar a gestão da cidade mais eficiente e sustentável (Caragliu et al., 2011). Em Portugal, Lisboa tem sido pioneira neste campo, com a implementação de sistemas de gestão de tráfego que reduzem congestionamentos e melhoram a qualidade do ar. Além disso, a cidade tem investido em tecnologias de rede elétrica inteligente, utilizadas para promover a transição energética, eficiência energética e digitalização das infraestruturas elétricas. Outra dimensão das cidades inteligentes é a melhoria da interatividade e responsividade dos serviços públicos através de plataformas digitais que permitem aos cidadãos reportar problemas e aceder a informações em tempo real. O Porto, por exemplo, tem desenvolvido aplicativos móveis que facilitam o acesso a serviços municipais e promovem a participação cívica. Estas iniciativas são complementadas por projetos de infraestrutura verde, como a criação de corredores verdes e parques urbanos que melhoram a qualidade de vida, promovem a biodiversidade e ajudam a gerir o escoamento das águas pluviais de forma sustentável.

A adaptação às alterações climáticas (Adger et al., 2005) é crucial para Portugal, dado o seu extenso litoral e a sua suscetibilidade a incêndios florestais e secas. Projetos de reforço das dunas costeiras e a proibição de novas construções em áreas de risco são algumas das medidas adotadas para mitigar os efeitos do aumento do nível do mar. Adicionalmente, a gestão de recursos hídricos tem sido prioritária, com o desenvolvimento de novas barragens e sistemas de irrigação que promovem uma utilização mais eficiente da água, especialmente nas regiões agrícolas que enfrentam períodos de seca prolongados. Políticas de gestão florestal adaptadas também são fundamentais para reduzir a incidência e o impacto dos incêndios florestais, através da promoção de espécies autóctones mais resistentes ao fogo e de práticas de limpeza e manutenção das áreas florestais.

A transição ecológica (Geels, 2011) em Portugal foca-se na redução da dependência de combustíveis fósseis e no aumento da quota de energias renováveis no contexto energético nacional. Este esforço é evidenciado pela expansão significativa de parques eólicos nas regiões do Norte e Centro, bem como pelo investimento em novas capacidades de energia solar no Alentejo. Adicionalmente, a reciclagem e a economia circular são promovidas como parte deste esforço, visando reduzir o desperdício e aumentar a eficiência dos recursos.

Para além da produção de energia, a transição ecológica também abrange a mobilidade elétrica. Incentivos fiscais para a compra de veículos elétricos e a expansão da rede de carregamento são medidas que estão a ser implementadas para reduzir as emissões de carbono do setor dos transportes. A mobilidade sustentável (Banister, 2008; P. Teles, 2023) é uma utopia que promove alternativas de transporte mais limpas e eficientes. Em Portugal, a expansão das redes de metro em Lisboa e Porto e a promoção do uso de bicicletas e veículos elétricos são exemplos de como o país está a investir em transportes menos poluentes. Iniciativas como a criação de zonas de baixas emissões e a expansão de ciclovias em áreas urbanas são também parte deste esforço, que visa reduzir a dependência dos automóveis e promover um estilo de vida mais ativo e ecológico. Estas políticas são complementadas por campanhas de sensibilização que encorajam os cidadãos a optar por modos de transporte mais sustentáveis.

A transição digital (Margetts & Dunleavy, 2011) em Portugal visa integrar as tecnologias digitais na economia e na sociedade, promovendo a

digitalização dos serviços públicos e incentivando a inovação tecnológica nas empresas. O programa *e-Escola*, por exemplo, tem como objetivo proporcionar acesso universal a tecnologias de informação para estudantes e professores, reduzindo assim a disparidade digital no acesso à educação. A expansão da banda larga em áreas rurais é outra componente crítica desta transição, assegurando que todas as regiões do país possam beneficiar da economia digital. Além disso, o Governo tem apoiado incubadoras de tecnologia e parques tecnológicos que fomentam a criação de *startups* e promovem a inovação em setores chave como o das tecnologias de informação e comunicação e biotecnologia.

A coesão territorial em Portugal procura promover um desenvolvimento equilibrado, combatendo as disparidades entre o litoral urbanizado e as regiões do interior (Barca, 2009; Chamusca et al., 2024). Políticas, como o programa de requalificação urbana e rural, visam revitalizar áreas em declínio, atraindo novos residentes e investimentos através de incentivos fiscais e apoio à criação de infraestruturas. A redistribuição de fundos da União Europeia através do Portugal 2020 e outros programas de desenvolvimento regional também são cruciais para financiar projetos que promovem a equidade territorial. Estas iniciativas incluem a melhoria do acesso a serviços de saúde e educação, o desenvolvimento de infraestruturas de transporte e o incentivo à instalação de empresas em regiões menos desenvolvidas.

A inversão da tendência demográfica negativa (Lutz et al., 2008), ou o “inverno demográfico”, é abordada através de políticas que incentivam a natalidade e atraem imigração qualificada. Programas de apoio à família, como subsídios de parentalidade e benefícios fiscais para famílias com crianças, são medidas que procuram incentivar um aumento da taxa de natalidade. Além disso, políticas de imigração têm sido reformuladas para atrair e reter talentos estrangeiros, especialmente em setores onde há escassez de mão de obra qualificada (Â. Silva & Chamusca, 2023). Estas políticas incluem processos de visto simplificados e programas de integração que ajudam os imigrantes a se estabelecerem e contribuírem para a economia local.

Cada uma destas utopias reflete um compromisso com um futuro mais sustentável e equitativo para Portugal. Todas elas são essenciais para responder aos desafios contemporâneos e moldar o país de forma a alcançar um desenvolvimento holístico e inclusivo, inspirado pelos ideais que continuam a influenciar a gestão do território no século XXI.

1.2. Teorias de Desenvolvimento: Evolução e Europeização

Durante a primeira metade do século XIX, Portugal foi assolado por uma instabilidade política crónica, exacerbada por períodos de ocupação externa, o que resultou numa notória estagnação económica. As políticas propostas nesta era, influenciadas por fisiocratas tardios e pelo paradigma económico clássico, revelaram-se largamente ineficazes, não emergindo durante este período estratégias alternativas de desenvolvimento significativas.

Na segunda metade do século XIX, e estendendo-se até à eclosão da Primeira Guerra Mundial, assistiu-se em Portugal a um domínio do paradigma económico eclético. Apesar da considerável influência dos economistas liberais franceses, o impacto destes nas políticas económicas portuguesas foi limitado. Dentro das abordagens minoritárias, destacam-se as reflexões inspiradas nas ideias de Friedrich List. A política liberal adotada promoveu um período de relativa prosperidade, contudo, falhou em incentivar um processo de industrialização e crescimento económico sustentado.

Entre as duas guerras mundiais, o corporativismo impôs-se tanto na teoria como na prática económica, caracterizando-se por um capitalismo autárquico e intervencionista. O objetivo primordial desta fase não era tanto promover o desenvolvimento económico, mas sim preservar os equilíbrios económicos e sociais existentes, mediante um controlo governamental extensivo da atividade económica. Emergiu uma doutrina desenvolvimentista orientada para a oferta, concebida por engenheiros-economistas, embora desprovida de uma teoria de desenvolvimento robusta que a sustentasse.

O terceiro quartel do século XX marcou o período de maior sucesso em termos de crescimento económico em Portugal, caracterizado pela receção da síntese neoclássica-keynesiana, incluindo os modelos de crescimento keynesianos. Nesta fase, um certo tipo de flexibilidade e engenharia económica serviu como enquadramento teórico para as políticas de desenvolvimento. No entanto, no plano institucional, o corporativismo manteve-se influente, perpetuando a preferência pela regulação estatal em detrimento dos mecanismos de mercado.

A Revolução de Abril de 1974 inaugurou um breve período de políticas socialistas. Todavia, a decisão de solicitar a adesão à CEE e a necessidade de implementar políticas de ajustamento de curto prazo face a severos desequilíbrios externos, conduziram à obsolescência da economia de desenvolvimento. Desde então, a questão do desenvolvimento tem sido enquadrada

no contexto do impacto positivo antecipado da integração na Europa, incluindo a adesão à Zona Euro.

Para a análise das transformações mais recentes, importa, então, considerar os 50 anos de democracia. A Revolução de 25 de Abril de 1974 marcou a queda do Estado Novo em Portugal, pondo fim a um longo período de capitalismo financeiro altamente concentrado e centralizado que dominava o país há várias décadas. Este evento desencadeou um processo de mudanças estruturais profundas, com amplo apoio popular, alinhadas com uma visão de desenvolvimento económico sob uma perspetiva socialista. A Constituição de Abril de 1976 conseguiu incorporar algumas das propostas emergentes do período revolucionário.

Durante essa fase revolucionária, a influência das ideias económicas marxistas ganhou destaque, marcando significativamente o campo das teorias económicas em Portugal. Contudo, o estruturalismo, uma corrente influente nas décadas anteriores, não recuperou sua posição de preeminência, dando lugar à teoria da dependência. Esta nova abordagem focava-se nas análises das relações centro-periferia, procurando explicar o subdesenvolvimento e a persistência da pobreza a partir das relações externas, enquanto promovia uma visão multidisciplinar sobre as questões do desenvolvimento (E. S. Ferreira, 1975).

Concomitantemente, à medida que a era dourada da teoria do desenvolvimento económico se esvaía no plano internacional, os modelos keynesianos perdiam terreno. Contudo, ainda na segunda metade da década de 1970, associada a um plano de médio prazo liderado pela economista Manuela Silva, emergiu a teoria da satisfação das necessidades básicas. Esta teoria, formulada no âmbito da Organização das Nações Unidas, em 1975, propunha uma abordagem normativa de “outro desenvolvimento”, que priorizava o crescimento sustentado do emprego, a melhoria dos serviços públicos, a qualificação da força de trabalho, a participação local e o combate à pobreza, introduzindo uma interpretação alargada e peculiar dos objetivos do desenvolvimento, distanciando-se assim da visão restrita de crescimento económico. Esta linha de pensamento multidisciplinar promoveu reflexões sobre o conceito de “desenvolvimento humano essencial”, visando a introdução de formas alternativas de medição do desenvolvimento económico e social (Santos, 1983).

A renovação do campo da teoria económica em Portugal resultou numa diversificação dos sistemas teóricos, mas não conduziu à definição de uma

nova hegemonia. As correntes alternativas rapidamente começaram a perder relevância, tanto na academia como no debate público, em favor de uma visão monodisciplinar baseada na universalidade das leis económicas. Embora o fenómeno da estagflação tenha contribuído para o fim do consenso keynesiano e à divisão da economia keynesiana em diferentes sub-correntes, a síntese neoclássica-keynesiana manteve-se como a corrente dominante. Entretanto, abordagens como o monetarismo de Friedman e a teoria das expectativas racionais tiveram uma influência limitada, enquanto a teoria do equilíbrio económico geral voltou a dominar a investigação e o ensino universitário em algumas faculdades (Sousa, 1987).

Com a adesão de Portugal à CEE nos anos 1980, verificou-se uma radical mudança nas ideias sobre desenvolvimento económico, passando a enfatizar-se que as questões do desenvolvimento em Portugal não diferiam substancialmente das enfrentadas pelos países mais desenvolvidos (Chamusca, 2023a). Isso acarretou um declínio na análise macroeconómica do desenvolvimento, deslocando o foco para aspetos microeconómicos como a avaliação de projetos, os incentivos fiscais e a correção de distorções de mercado. A modernização, com uma perspetiva histórica, continuou a caracterizar o crescimento da economia portuguesa e a sua transformação estrutural, não pela teoria das etapas de Rostow, mas pela teoria do crescimento económico moderno de Simon Kuznets (Nunes, 1989).

As consequências doutrinárias e político-económicas dessas teorias foram diversificadas e desiguais no seu impacto. A doutrina económica marxista, que defendia uma transição para uma economia socialista com propriedade coletiva dos meios de produção, planificação centralizada e promoção do bem-estar social, apesar de ter desfrutado de certa hegemonia nos anos revolucionários, rapidamente se tornou irrelevante a partir de 1976. A abordagem da satisfação das necessidades básicas também foi vista como uma ameaça pela elite dominante logo após a recuperação das suas posições políticas, e, embora tenha fundamentado um plano de médio prazo para 1977–1980, nunca foi implementada de facto. Da mesma forma, a doutrina económica que advogava a desconexão da economia global e a criação de laços diversificados com algumas economias socialistas e periféricas para uma estratégia de desenvolvimento autocontrolada e progressista também foi abandonada (Murteira, 1975).

Em contraste, a ideia de integração económica e, posteriormente, monetária na União Europeia prevaleceu, sendo vista como o caminho adequado para uma melhor alocação de recursos, promoção do emprego, crescimento

económico e convergência real. A partir daí, o desenvolvimento passou a ser dominado por uma visão neoliberal, consolidada pelo Consenso de Washington, que promoveu uma ofensiva contra os meios tradicionais de economia do desenvolvimento, particularmente contra a planificação económica e um setor empresarial do Estado alargado. Embora em Portugal não se tenha adotado um fundamentalismo doutrinário que defendesse um *laissez-faire* estrito, os grandes interesses económicos, nomeadamente os monopólios privados formados a partir das privatizações, continuaram a procurar subsídios públicos e benefícios fiscais, mantendo restrições à concorrência.

Nos últimos anos, Portugal tem sido influenciado por várias teorias de desenvolvimento e governança, que refletem a sua integração numa estrutura europeia mais ampla e uma resposta às necessidades locais e regionais específicas. Estas incluem a integração europeia, a governança multinível, o desenvolvimento local e comunitário, bem como a descentralização e desconcentração administrativa (Chamusca, 2023a). Cada uma destas teorias tem propósitos específicos e um alcance que molda de forma significativa a paisagem política, económica e social do país.

A integração europeia tem sido um dos pilares fundamentais da política e economia portuguesas nas últimas décadas (Chamusca, 2023a; Pires et al., 2020). Esta teoria baseia-se na premissa de que a participação em uma união económica e política supranacional, como a União Europeia, oferece vantagens significativas em termos de estabilidade económica, acesso a mercados, atração de investimentos e modernização das infraestruturas. A adesão à União Europeia e à Zona Euro implicou a adoção de políticas que promovem a livre circulação de mercadorias, serviços, capital e pessoas, além da implementação de políticas de convergência que visam harmonizar as economias dos Estados-membros. O impacto esperado é um crescimento económico sustentável e a convergência real com as economias mais avançadas da Europa.

Em consonância com a integração europeia, a “governança multinível” (Jouve, 2005; Oliveira & Breda-Vázquez, 2011; Peters, 2002) tornou-se um conceito-chave na gestão de um país altamente integrado em estruturas supranacionais. Esta teoria aborda a interação entre várias camadas de governo – local, regional, nacional e europeu – que cooperam e competem pela implementação de políticas. A governança multinível permite uma maior participação dos governos subnacionais nas decisões que afetam diretamente as suas regiões, promovendo uma política mais adaptada e responsiva às realidades locais. Além disso, reconhece a complexidade das novas demandas políticas

e sociais que transcendem as fronteiras nacionais, exigindo coordenação e cooperação entre diferentes níveis de governo.

O desenvolvimento local e comunitário emerge como uma resposta à necessidade de empoderar as comunidades locais e fomentar o desenvolvimento económico a partir da base. Esta teoria foca-se na mobilização de recursos locais, na promoção de pequenas e médias empresas, no apoio à inovação e na inclusão social. O objetivo é fortalecer as economias locais, promover a sustentabilidade e aumentar a coesão social através da participação ativa das comunidades no processo de desenvolvimento. Projetos como os *LEADER*, *Agenda XXI* ou o *PROVERE*, financiados pela União Europeia, são exemplos práticos de como o desenvolvimento local e comunitário tem sido aplicado, proporcionando meios para que as regiões rurais e menos desenvolvidas potencializem seus próprios ativos e capacidades.

Finalmente, a descentralização e desconcentração administrativa são fundamentais para uma gestão mais eficaz e eficiente do território e dos serviços públicos. A descentralização visa transferir poderes e recursos do Governo central para as autarquias locais e regionais, permitindo uma maior proximidade às necessidades e especificidades locais. A desconcentração, por outro lado, envolve a redistribuição de autoridade e responsabilidade dentro da própria estrutura do Governo central, muitas vezes estabelecendo delegações ou serviços regionais. Ambas as estratégias são vistas como essenciais para melhorar a governança, aumentar a transparência e a responsabilização (*accountability*), e promover um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo.

Estas teorias de desenvolvimento e governança refletem um esforço contínuo de Portugal para adaptar-se às dinâmicas contemporâneas de um mundo globalizado, mantendo ao mesmo tempo o foco nas especificidades e necessidades locais e regionais.

2. O Discurso Sobre Desenvolvimento Territorial em Portugal: Políticas, Práticas e Perspetivas Internacionais

O desenvolvimento territorial em Portugal tem sido um tema central nos discursos políticos, académicos e entre líderes comunitários, refletindo a preocupação com a distribuição equitativa de recursos e oportunidades por todo o território nacional. A descentralização administrativa, a coesão territorial e a necessidade de equilibrar o desenvolvimento entre as zonas

litorais e o interior são frequentemente destacadas como pilares essenciais para uma estratégia de desenvolvimento mais inclusiva e sustentável.

Os discursos sobre o desenvolvimento territorial em Portugal refletem uma consciência crescente sobre a importância de políticas integradas e contextualizadas que respondam às necessidades específicas de diferentes regiões. Ao mesmo tempo, a integração de Portugal em redes e políticas internacionais é vista tanto como uma oportunidade quanto como um desafio para alinhar as práticas locais com os padrões e expectativas globais.

2.1. Descentralização Administrativa

A descentralização administrativa tem sido um ponto chave nos discursos políticos em Portugal, frequentemente apontada como uma ferramenta crucial para promover a equidade territorial e reduzir as disparidades regionais. Este tema ganhou particular relevância num contexto onde o ex-Primeiro-Ministro António Costa defendia a descentralização como essencial para “o caminho para a coesão territorial”, evidenciando a necessidade de aproximar os serviços e decisões dos cidadãos (República Portuguesa, 2019). Em diversos discursos, António Costa reiterou o compromisso do Governo com a descentralização, descrevendo-a como uma reforma essencial para modernizar a administração pública e aproximar o Governo dos cidadãos. O antigo Primeiro-Ministro de Portugal e Presidente do Conselho Europeu (iniciou funções a 1 de dezembro de 2024) sublinha que, apesar dos desafios, é crucial avançar com esta reforma para garantir uma gestão mais eficiente e próxima da realidade de cada região (República Portuguesa, 2019). A descentralização em Portugal é apresentada não apenas como uma necessidade administrativa, mas como uma condição essencial para a justiça social e o desenvolvimento equilibrado. As discussões em torno deste tema são profundas e abrangentes, refletindo a complexidade dos desafios que o país enfrenta na sua implementação e os amplos benefícios potenciais que uma verdadeira descentralização poderia trazer para a sociedade portuguesa.

Historicamente, Portugal tem sido caracterizado por um elevado grau de centralização, com a maior parte das decisões administrativas e políticas concentradas em Lisboa. Este centralismo tem sido identificado como um dos obstáculos ao desenvolvimento equilibrado do país, perpetuando desequilíbrios entre o litoral e o interior. A descentralização é vista, então, como um meio para contrariar esta tendência, distribuindo mais equitativamente o poder e os recursos (F. Teles, 2021). A reforma das Comissões de

Coordenação e Desenvolvimento Regional é um dos pilares da estratégia de descentralização. Prevê-se a transformação destas entidades em institutos públicos, o que, segundo o governo, deverá conferir-lhes maior capacidade e autonomia para responder aos desafios específicos das diversas regiões do país. Este movimento é acompanhado pela criação de um novo quadro de competências e por um reforço da capacidade técnica e administrativa, com o objetivo de tornar a administração regional mais eficiente e responsiva às necessidades locais (F. Teles, 2021).

A análise dos discursos (Tabela 1) revela um amplo consenso entre diferentes figuras políticas sobre a importância da descentralização como uma ferramenta essencial para o desenvolvimento territorial e para promover a coesão e equidade entre as diferentes regiões de Portugal, com as vozes mais críticas a fazerem-se sentir a partir do Porto.

Tabela 1 Discursos políticos sobre descentralização.

Nota. Elaboração própria, através de pesquisa online em <https://www.portugal.gov.pt/> com o tema “descentralização”. As pessoas são identificadas pelo cargo que desempenhavam na data em que proferiram os trechos selecionados.

Ana Abrunhosa, ministra da Coesão Territorial	“A descentralização é o caminho para a coesão territorial, e a reforma das CCDR [Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional] vai permitir a aproximação dos cidadãos aos centros de decisão e o acesso a melhores serviços públicos” (2023)
Isabel Ferreira, secretária de Estado do Desenvolvimento Regional	“A descentralização é um processo contínuo que visa reforçar a autonomia local e garantir que as decisões políticas refletem as necessidades e aspirações das comunidades locais” (2022)
Pedro Nuno Santos, ministro das Infraestruturas e da Habitação	“A descentralização é crucial para a reestruturação das infraestruturas do país, garantindo que as regiões tenham a capacidade de gerir e planear os seus próprios projetos de desenvolvimento” (2022)
Luís Montenegro, líder do Partido Social Democrata	“A descentralização deve ser encarada como uma prioridade nacional, que permita às regiões ganhar maior protagonismo na definição das suas políticas, contribuindo para um país mais coeso e justo” (2022)
Rui Moreira, presidente da Câmara Municipal do Porto	“Esta descentralização é uma mentira. Estão a dar cabo de um excelente princípio. Não pode servir para tapar buracos nas áreas da educação, saúde ou solidariedade social. Em desespero de causa querem passar isto para as autarquias, ou seja, passar a dívida existente, com a conivência da Associação Nacional de Municípios”

Ana Catarina Mendes, ministra adjunta e dos Assuntos Parlamentares	"A descentralização é um passo decisivo para modernizar o Estado e garantir uma maior eficiência na administração pública, promovendo o desenvolvimento económico e social das regiões" (2021)
Rui Rio, líder do Partido Social Democrata	"É imperativo que a descentralização vá além das palavras e se concretize em ações que efetivamente melhorem a qualidade de vida nas regiões, especialmente nas mais desfavorecidas" (2021)
Catarina Martins, coordenadora do Bloco de Esquerda	"A descentralização é essencial para combater as desigualdades regionais, mas deve ser acompanhada por um reforço das capacidades locais e uma verdadeira transferência de recursos" (2021)
Fernando Medina, presidente da Câmara Municipal de Lisboa	"A descentralização não é apenas uma transferência de competências, mas um reforço da democracia local, aproximando o poder de decisão dos cidadãos" (2021)
Jerónimo de Sousa, secretário-geral do Partido Comunista Português	"A descentralização deve ser um processo que garanta a verdadeira autonomia das regiões, combatendo as assimetrias e promovendo a igualdade de oportunidades" (2020)
António Costa, Primeiro-Ministro	"A questão não está em saber se temos ou não em ganhar com a descentralização, mas em saber o que descentralizar e com que meios descentralizar" (2019) "O Governo definiu a descentralização como a pedra angular da reforma do Estado" e destacou que "Portugal é um dos países mais centralizados em toda a União Europeia" (2019)
Eduardo Cabrita, ministro da Administração Interna	"A descentralização é fundamental para o desenvolvimento equilibrado do país e para a promoção de uma maior justiça territorial, assegurando que todos os portugueses, independentemente da sua localização, tenham acesso aos mesmos serviços e oportunidades" (2019)

Assim, verificamos que a implementação prática da descentralização enfrenta vários desafios. Questões como a adequada transferência de recursos, a clara definição de competências e a capacitação das entidades locais e regionais são identificadas como cruciais para o sucesso desta política. Muitos especialistas e políticos debatem a necessidade de assegurar que a descentralização não resulte apenas numa transferência de responsabilidades sem a correspondente transferência de meios financeiros e humanos necessários para a gestão eficaz (República Portuguesa, 2023a).

2.2. Coesão Territorial

A coesão territorial é um dos pilares fundamentais da política de desenvolvimento em Portugal, com a discussão em torno deste tema a centrar-se na necessidade de melhorar a articulação entre as políticas nacionais e a sua implementação a nível regional. O conceito de “coesão territorial” refere-se à promoção de um desenvolvimento equilibrado e equitativo entre as diferentes regiões do país, de forma a reduzir as disparidades socioeconómicas e a assegurar que todas as áreas, independentemente da sua localização geográfica, têm acesso a oportunidades e recursos adequados (Chamusca et al., 2024).

A coesão territorial em Portugal tem sido uma prioridade refletida em várias políticas públicas, sendo frequentemente abordada nos discursos de políticos e decisores como uma questão central para o desenvolvimento sustentável do país. O objetivo principal é assegurar que as políticas públicas nacionais são efetivamente realizadas pelas regiões, respeitando as suas especificidades e necessidades locais. Este esforço é frequentemente operacionalizado através da criação de contratos-programa entre o Governo central e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que visam alinhar os objetivos nacionais com as realidades regionais. Estes contratos-programa têm como objetivo assegurar que as metas estabelecidas a nível nacional, em áreas como habitação, saúde, educação e agricultura, são adaptadas e executadas de acordo com as realidades e necessidades de cada região (República Portuguesa, 2023b).

A coesão territorial em Portugal também é fortemente influenciada pelas políticas da União Europeia, em particular pela política de coesão, que visa reduzir as disparidades entre as várias regiões europeias. Os fundos estruturais europeus, como o FEDER, têm desempenhado um papel crucial no financiamento de projetos que promovem a coesão territorial. Estes fundos são frequentemente canalizados para investimentos em infraestruturas, como transportes e comunicações, que ligam melhor as regiões do interior ao litoral, contribuindo para o seu desenvolvimento económico (República Portuguesa, 2023a).

Os discursos de líderes políticos em Portugal têm consistentemente sublinhado a importância da coesão territorial como um objetivo estratégico para o país. No geral, os discursos destacam a importância da coesão territorial como uma prioridade transversal em diversos setores e áreas de atuação, refletindo a preocupação de políticos de diferentes partidos e

funções sobre a necessidade de promover um desenvolvimento equilibrado em todo o território nacional (Tabela 2).

Tabela 2 Discursos políticos sobre coesão territorial,

Nota. Elaboração própria, através de pesquisa online em <https://www.portugal.gov.pt/> com o tema “coesão territorial”. As pessoas são identificadas pelo cargo que desempenhavam na data em que proferiram os trechos selecionados.

Ana Abrunhosa, ministra da Coesão Territorial	“A coesão territorial não é apenas uma questão de justiça social, mas uma condição essencial para o crescimento sustentável de Portugal” (2024)
Pedro Nuno Santos, ministro das Infraestruturas e da Habitação	“As infraestruturas de transporte são fundamentais para garantir a coesão territorial, ligando as regiões do interior ao litoral e permitindo que todas as regiões beneficiem do desenvolvimento económico” (2023)
António Costa, Primeiro-Ministro de Portugal	“A coesão territorial é o que garante que o progresso económico que conseguimos em Portugal seja um progresso para todos, independentemente de onde vivam” (2022)
Isabel Ferreira, secretária de Estado do Desenvolvimento Regional	“Precisamos de políticas que garantam uma verdadeira coesão territorial, onde cada região possa prosperar e contribuir para o crescimento nacional” (2022)
Rui Moreira, presidente da Câmara Municipal do Porto	“A coesão territorial não pode ser apenas um slogan; tem de ser acompanhada por políticas que realmente reduzam as assimetrias entre o Norte e o Sul do país” (2022)
Fernando Medina, ministro das Finanças	“A coesão territorial deve estar no centro das políticas públicas, assegurando que as oportunidades de desenvolvimento não estão limitadas às grandes áreas metropolitanas” (2021)
Ana Catarina Mendes, ministra adjunta e dos Assuntos Parlamentares	“A promoção da coesão territorial é um desafio contínuo que exige o compromisso de todos os níveis de governo para assegurar que nenhuma região é deixada para trás” (2021)
Rui Rio, ex-líder do Partido Social Democrata	“A verdadeira coesão territorial só será alcançada quando tivermos uma distribuição equitativa dos recursos e das oportunidades em todo o território nacional” (2020)
Luís Montenegro, líder do Partido Social Democrata	“É essencial que o Estado promova uma coesão territorial efetiva, onde o interior não seja apenas uma fonte de problemas, mas também de soluções inovadoras para o país” (2020)

Catarina Martins, coordenadora do Bloco de Esquerda	"A coesão territorial é uma questão de democracia. Não podemos permitir que as políticas públicas ignorem as necessidades das populações do interior" (2020)
João Ferreira, eurodeputado do Partido Comunista Português	"A coesão territorial não é apenas um objetivo, é uma necessidade imperativa para garantir a sobrevivência das comunidades no interior do país" (2020)
Assunção Cristas, ex-ministra da Agricultura	"Sem um compromisso forte com a coesão territorial, corremos o risco de perpetuar um país a duas velocidades, com um interior cada vez mais esquecido" (2019)
Manuel Heitor, ex-ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	"A coesão territorial deve incluir o acesso equitativo à educação e à ciência em todas as regiões, como motores de desenvolvimento local" (2019)
Jerónimo de Sousa, secretário-geral do Partido Comunista Português	"A coesão territorial deve ser uma prioridade nas políticas públicas, assegurando que as regiões mais desfavorecidas recebem o apoio necessário para alcançar um desenvolvimento equilibrado" (2019)
Paulo Rangel, eurodeputado do Partido Social Democrata	"A coesão territorial é um dos principais desafios de Portugal na Europa, e a nossa voz deve ser firme na defesa de políticas que promovam um desenvolvimento equilibrado" (2018)

A ministra da Coesão Territorial do anterior Governo destacou repetidamente que a coesão territorial é essencial para garantir que o desenvolvimento económico e social é partilhado por todas as regiões do país, evitando a concentração de riqueza e oportunidades apenas nas grandes áreas metropolitanas. Em várias ocasiões, Ana Abrunhosa frisou que "a coesão territorial é um objetivo que deve nortear todas as políticas públicas em Portugal" (República Portuguesa, 2023a, para. 1), sublinhando a necessidade de uma abordagem integrada que considere as especificidades de cada região. Este discurso ecoa a visão de que a coesão territorial não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma condição para o crescimento sustentável do país.

No entanto, há também fortes críticas quanto à implementação destas políticas. Por exemplo, Rui Moreira, presidente da Câmara Municipal do Porto, criticou a forma como o Governo central tem gerido o processo de descentralização e coesão territorial. Moreira argumenta que as políticas atuais têm falhado em resolver as assimetrias regionais, especialmente no Norte do país, onde, apesar de ser a região mais exportadora, o nível de vida continua a ser significativamente mais baixo do que em Lisboa e Vale do Tejo (*Rui Moreira*

Sobre a Descentralização: “É Como Se Não Tivesse Começado”, 2022). Um exemplo de como estas questões de coesão territorial se manifestam na prática é o projeto de mobilidade na área metropolitana do Porto. A necessidade de melhorar a ligação entre os municípios da periferia e o centro urbano do Porto é vista como essencial para promover a coesão territorial e garantir que as oportunidades de emprego e desenvolvimento económico sejam acessíveis a toda a população da região.

Apesar dos esforços realizados, a implementação da coesão territorial enfrenta vários desafios. Um dos principais obstáculos é a capacidade das regiões menos desenvolvidas de absorver os fundos e de implementar eficazmente os projetos financiados. A falta de capacidades administrativas e técnicas em algumas regiões pode dificultar a concretização dos objetivos de coesão territorial, levando a uma implementação desigual das políticas. Para superar estes desafios, há um consenso crescente sobre a necessidade de reformar as estruturas administrativas e de reforçar as capacidades técnicas nas regiões menos desenvolvidas. A capacitação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e a criação de estruturas de apoio técnico são frequentemente apontadas como medidas essenciais para assegurar que todas as regiões têm a capacidade de implementar as políticas de coesão territorial de forma eficaz (República Portuguesa, 2023b). Simultaneamente, os discursos apontam que, no futuro, a coesão territorial em Portugal continuará a depender fortemente do alinhamento entre as políticas nacionais e regionais, bem como do suporte financeiro e técnico providenciado pelos fundos europeus. O sucesso destas políticas será medido pela capacidade de reduzir as disparidades regionais e de promover um desenvolvimento equilibrado e sustentável em todo o território nacional.

2.3. União Europeia e a Europeização das Políticas

A europeização das políticas de desenvolvimento territorial em Portugal tem sido profundamente influenciada pela União Europeia, em particular através das suas políticas de coesão. A União Europeia desempenha um papel central na formulação e financiamento de iniciativas que visam reduzir as disparidades regionais e promover um desenvolvimento equilibrado e sustentável em todo o território português. A influência da União Europeia é notável não apenas pela magnitude dos recursos financeiros disponibilizados, mas também pela forma como essas políticas moldam as estratégias de desenvolvimento a nível nacional e local.

Os fundos estruturais europeus, especialmente o FEDER e o FSE, são os principais instrumentos de financiamento da União Europeia para promover a coesão económica, social e territorial. Estes fundos têm sido fundamentais para a realização de projetos em Portugal que visam reduzir as desigualdades entre as diferentes regiões do país. Desde a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, em 1986, estes fundos estruturais têm proporcionado um apoio crucial ao desenvolvimento infraestrutural, à inovação tecnológica e ao fortalecimento das capacidades institucionais. Por exemplo, o FEDER tem financiado grandes projetos de infraestruturas de transporte, como a construção de autoestradas e a modernização de redes ferroviárias, que são essenciais para melhorar a conectividade entre as regiões e integrar melhor o interior com as zonas metropolitanas. Além disso, o FSE tem sido vital para a promoção da inclusão social e da qualificação profissional, através de programas que visam aumentar a empregabilidade e melhorar as competências da força de trabalho, particularmente em regiões desfavorecidas (República Portuguesa, 2022).

Os discursos políticos em Portugal frequentemente refletem uma forte valorização da contribuição da União Europeia para o desenvolvimento territorial do país, sublinhando que a coesão territorial e o desenvolvimento equilibrado são objetivos que devem ser perseguidos em consonância com as políticas europeias, apesar de existirem várias críticas sobre a implementação destes projetos. A variedade de perspetivas sobre o impacto dos fundos e políticas europeias em Portugal, desde o reconhecimento do seu papel essencial no desenvolvimento até às críticas sobre a dependência e as condicionalidades associadas, evidencia a atualidade e a relevância do tema (Tabela 3).

Tabela 3 Discursos políticos sobre a europeização das políticas e importância da União Europeia.

Nota. Elaboração própria, através de pesquisa online em <https://www.portugal.gov.pt/> com os temas “europeização”, “fundos europeus” e “importância da União Europeia”. As pessoas são identificadas pelo cargo que desempenhavam na data em que proferiram os trechos selecionados.

Ana Abrunhosa, ministra da Coesão Territorial	“Os fundos europeus são essenciais para promover o desenvolvimento equilibrado em Portugal, mas precisamos de uma estratégia que assegure que este apoio chega efetivamente a todas as regiões” (2023)
Pedro Nuno Santos, ministro das Infraestruturas e da Habitação	“Sem os fundos europeus, muitos dos projetos de infraestrutura que temos hoje não seriam possíveis. No entanto, é crucial melhorar a nossa capacidade de execução para maximizar os benefícios” (2023)

António Costa, Primeiro-Ministro de Portugal	"A boa execução dos fundos europeus é o que nos permitirá continuar a convergir com a média europeia e reduzir as desigualdades regionais" (2022)
Isabel Ferreira, secretária de Estado do Desenvolvimento Regional	"Os fundos europeus têm sido um pilar fundamental para o desenvolvimento do interior do país, mas precisamos de assegurar que os recursos são aplicados de forma eficiente e transparente" (2022)
Rui Moreira, presidente da Câmara Municipal do Porto	"Os fundos europeus são importantes, mas não podemos continuar a depender exclusivamente deles para resolver os nossos problemas estruturais. Precisamos de uma visão mais autónoma e proativa" (2022)
Ana Catarina Mendes, ministra adjunta e dos Assuntos Parlamentares	"É vital que os fundos europeus continuem a apoiar a recuperação económica, mas é igualmente importante garantir que as regiões mais vulneráveis são prioritárias" (2021)
Fernando Medina, ex- presidente da Câmara Municipal de Lisboa	"Os fundos europeus têm permitido a modernização das nossas cidades, mas é essencial que a sua aplicação seja acompanhada de uma maior responsabilidade local" (2021)
Rui Rio, líder do Partido Social Democrata	"O impacto dos fundos europeus em Portugal tem sido significativo, mas não podemos ignorar as falhas na sua aplicação, que muitas vezes não têm promovido o desenvolvimento sustentável que necessitamos" (2020)
Luís Montenegro, militante do Partido Social Democrata	"A política de coesão da União Europeia tem sido crucial para o desenvolvimento regional, mas precisamos de uma maior capacidade nacional para gerir esses recursos de forma eficaz" (2020)
Catarina Martins, coordenadora do Bloco de Esquerda	"Os fundos europeus são necessários, mas não podem ser vistos como a solução para todos os problemas. A sua utilização deve ser acompanhada por uma verdadeira transformação estrutural do país" (2020)
João Ferreira, eurodeputado do Partido Comunista Português	"Os fundos europeus têm sido vitais, mas muitas vezes são acompanhados de condicionalidades que limitam a soberania dos Estados-Membros na definição das suas políticas de desenvolvimento" (2020)
Assunção Cristas, ex-ministra da Agricultura	"Graças aos fundos europeus, conseguimos modernizar o setor agrícola, mas precisamos de garantir que estes fundos também servem para promover a sustentabilidade a longo prazo" (2019)
Manuel Heitor, ex-ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	"Os fundos europeus têm sido fundamentais para a inovação e ciência em Portugal, mas é necessário um esforço contínuo para garantir que estes fundos promovem a inclusão e o desenvolvimento em todas as regiões" (2019)

Paulo Rangel, eurodeputado do Partido Social Democrata	"A política de coesão da União Europeia tem sido essencial para o crescimento das regiões menos desenvolvidas, mas devemos lutar por uma maior flexibilidade na sua aplicação" (2018)
Pedro Marques, ex-ministro do Planeamento e das Infraestruturas	"Os fundos europeus são um dos mais poderosos instrumentos de apoio à transformação estrutural da economia e da sociedade em Portugal" (2018)
Jerónimo de Sousa, secretário-geral do Partido Comunista Português	"A dependência excessiva dos fundos europeus é um reflexo das debilidades estruturais da nossa economia. Precisamos de políticas que reforcem a nossa autonomia" (2017)
Marisa Matias, eurodeputada do Bloco de Esquerda	"Os fundos europeus têm sido um instrumento de subordinação das economias nacionais às políticas de austeridade, condicionando o desenvolvimento autónomo dos países" (2017)
Francisco Louçã, fundador do Bloco de Esquerda e professor universitário	"A dependência dos fundos europeus mascara as fragilidades estruturais da economia portuguesa, perpetuando uma lógica de dependência que não resolve os problemas de fundo do país" (2016)

O ex-Primeiro-Ministro António Costa reiterou em várias ocasiões que os fundos europeus são um motor essencial para o desenvolvimento de Portugal. O político enfatizou que a utilização eficaz dos fundos estruturais é crucial para assegurar que Portugal continua a convergir com as economias mais desenvolvidas da União Europeia, destacando que Portugal "tem um historial de que nos devemos orgulhar e não ser motivo de flagelação relativamente à utilização dos fundos" (Agência Lusa, 2021, para. 2). Esta informação foi reforçada por outros governantes, como Isabel Ferreira, ex-secretária de Estado do Desenvolvimento Regional, que afirmou que a integração das políticas europeias nas estratégias nacionais é essencial para garantir que Portugal não apenas beneficia dos fundos europeus, mas também contribui para os objetivos globais da União Europeia, assumindo que "não chega nós distribuirmos fundos comunitário aleatoriamente, é preciso que quem recebe esses fundos tenha uma estratégia, saiba o que quer, onde é que quer ir, é preciso convocar os atores todos" ("Interior Desapareceu da Estrutura do Governo Mas Terá Mais Atenção do que Nunca", 2022, para. 19). Ana Abrunhosa, anterior ministra da Coesão Territorial acrescentava ainda, a propósito de intervenções públicas do Presidente da República, que "há uma partilha de preocupações e há uma partilha da ambição de aproveitarmos bem estes fundos que nós temos à nossa disposição" (Jornal de Negócios, 2022). Estes discursos sublinham a importância de uma gestão cuidadosa e estratégica dos fundos europeus, para garantir que estes

realmente promovem o desenvolvimento territorial e reduzem as disparidades regionais.

Apesar dos benefícios evidentes, a implementação das políticas europeias em Portugal enfrenta desafios significativos. Um dos principais problemas identificados nos discursos políticos é a capacidade de absorção dos fundos estruturais. Isto refere-se à capacidade das regiões e das instituições portuguesas de planejar e executar projetos que possam ser financiados pelos fundos europeus dentro dos prazos estabelecidos. A burocracia, a falta de capacidades técnicas e a necessidade de cofinanciamento por parte das entidades nacionais são frequentemente apontadas como obstáculos à plena utilização dos fundos (Chamusca et al., 2022; Laguna, 2024).

Além disso, há uma preocupação crescente sobre a adequação das políticas europeias às necessidades específicas das regiões portuguesas. Embora as diretrizes da União Europeia sejam essenciais para orientar as políticas de desenvolvimento territorial, é crucial que estas políticas sejam adaptadas ao contexto local. Neste sentido, os discursos políticos enfatizam a necessidade de “nacionalizar” as estratégias europeias, ou seja, adaptá-las às realidades e desafios específicos de Portugal. De facto, a europeização das políticas de desenvolvimento territorial em Portugal vai além da simples receção de fundos. Envolve também a incorporação de princípios e objetivos da União Europeia na formulação das políticas nacionais. Isto inclui a adoção de práticas de boa governança, a promoção da sustentabilidade ambiental e o incentivo à inovação.

Vários projetos financiados pela União Europeia têm sido citados nos discursos como exemplos de sucesso na promoção da coesão territorial em Portugal. A construção do túnel do Marão, por exemplo, financiado em grande parte pelo FEDER, é frequentemente mencionado como um marco na melhoria da conectividade entre o interior e o litoral, reduzindo significativamente o tempo de viagem entre o Porto e Bragança e facilitando o desenvolvimento económico da região transmontana (Santinha & Marques, 2012). Outro exemplo é o programa de regeneração urbana das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que também recebeu apoio substancial dos fundos estruturais (Chamusca, 2024). Estes projetos não só revitalizaram áreas urbanas degradadas, mas também criaram oportunidades económicas e melhoraram a qualidade de vida dos residentes.

O futuro das políticas de coesão em Portugal está intimamente ligado ao próximo ciclo de financiamento da União Europeia. Os discursos políticos

indicam uma expectativa de que os fundos continuem a desempenhar um papel vital no desenvolvimento do país. No entanto, há também uma crescente consciência de que Portugal deve preparar-se para uma eventual diminuição dos fundos europeus à medida que o país continua a convergir com os Estados-membros mais ricos (Laguna, 2024).

Os discursos mais recentes sugerem que, para manter o ritmo de desenvolvimento, Portugal precisará de encontrar novas formas de financiamento e inovar na gestão dos recursos disponíveis.

A europeização das políticas de desenvolvimento territorial em Portugal tem sido um fator crucial para o crescimento económico e a redução das disparidades regionais. Através dos fundos estruturais europeus, Portugal conseguiu realizar projetos de grande impacto que contribuíram significativamente para a coesão territorial. No entanto, os desafios na implementação dessas políticas e a necessidade de adaptá-las ao contexto local continuam a ser temas centrais nos discursos políticos. O futuro dependerá da capacidade de Portugal de continuar a alinhar as suas políticas nacionais com as diretrizes europeias, garantindo ao mesmo tempo que estas políticas respondam às necessidades específicas das suas regiões.

3. As Práticas e os Resultados: Copo Meio Cheio ou Meio Vazio?

O desenvolvimento territorial em Portugal tem sido moldado por uma complexa interação entre teorias, utopias e discursos políticos, todos eles influenciados e, muitas vezes, apoiados pelos fundos estruturais da União Europeia. No entanto, quando passamos da teoria à prática, surgem desafios significativos que questionam a efetividade das estratégias implementadas e expõem um desfasamento entre os objetivos idealizados e os resultados concretos obtidos.

As teorias de desenvolvimento, como a descentralização, a coesão territorial e a europeização das políticas, são frequentemente celebradas nos discursos políticos como soluções para as desigualdades regionais e para o fortalecimento do tecido económico e social do país. Estes discursos, que refletem uma visão utópica de um Portugal mais coeso e equitativo, têm levado à implementação de uma série de projetos e programas em todo o país.

Um dos principais exemplos de como estas teorias são aplicadas na prática é o investimento em grandes infraestruturas, financiadas em grande parte pelos fundos europeus. A construção de novas autoestradas, a modernização

das redes ferroviárias e o desenvolvimento de portos são todos exemplos de como as políticas de coesão têm sido implementadas para melhorar a conectividade entre as regiões do interior e o litoral. A criação do túnel do Marão, que liga Amarante a Vila Real, é um exemplo emblemático, reduzindo o tempo de viagem e facilitando o acesso ao Norte do país, uma região que há muito sofre com o isolamento e a falta de infraestruturas adequadas. No campo da revitalização rural, programas como o LEADER têm desempenhado um papel importante no fortalecimento das economias locais, incentivando práticas agrícolas sustentáveis, a criação de pequenas e médias empresas e o turismo rural. Estas iniciativas são vistas como formas de combater o despovoamento e promover o desenvolvimento sustentável das regiões rurais, muitas vezes esquecidas pelos grandes projetos de desenvolvimento.

Outro exemplo de práticas de desenvolvimento é a implementação de iniciativas de economia verde, que visam promover a sustentabilidade ambiental e a transição ecológica. Projetos como a expansão da rede de energias renováveis, especialmente a energia eólica e solar, têm sido fundamentais para reduzir a dependência de Portugal dos combustíveis fósseis e para posicionar o país como um líder na transição energética dentro da União Europeia.

Estas práticas refletem uma tentativa de alinhar os discursos políticos com a realidade prática, aplicando as teorias de desenvolvimento para enfrentar os desafios específicos de cada região. No entanto, a eficácia destas práticas é frequentemente limitada por uma série de obstáculos, incluindo a capacidade de absorção dos fundos, a burocracia e a falta de capacidades técnicas em certas regiões.

Apesar das realizações significativas, o impacto das políticas de desenvolvimento em Portugal tem sido desigual, refletindo um desfasamento entre os objetivos utópicos e os resultados práticos. Embora as grandes infraestruturas e os projetos de revitalização rural tenham contribuído para o desenvolvimento de várias regiões, as disparidades regionais persistem, especialmente entre os principais centros urbanos e o restante país.

Um dos sucessos notáveis das políticas de coesão territorial em Portugal é a melhoria geral das infraestruturas e a modernização de várias áreas urbanas e rurais. O aumento da conectividade e o desenvolvimento de novas infraestruturas têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida em várias regiões, facilitando o acesso a serviços essenciais e a novas oportunidades económicas. Além disso, o crescimento do setor das energias renováveis tem colocado Portugal na vanguarda da transição energética na Europa,

reduzindo significativamente as emissões de carbono e criando oportunidades de emprego no setor da economia verde (República Portuguesa, 2022).

No entanto, os desafios permanecem. As disparidades regionais continuam a ser um problema sério, com o interior do país a enfrentar dificuldades económicas persistentes, como o desemprego elevado, o envelhecimento populacional e a migração para as áreas metropolitanas. Apesar dos investimentos significativos, muitas regiões ainda não conseguiram atrair suficiente investimento privado ou desenvolver as suas economias locais de forma sustentável. A dependência dos fundos europeus é outro fator limitante, pois muitas das iniciativas de desenvolvimento estão atreladas à disponibilidade desses fundos, o que levanta preocupações sobre a sustentabilidade a longo prazo dos projetos implementados.

Além disso, as práticas de desenvolvimento têm enfrentado críticas pela sua aplicação desigual e pela falta de integração efetiva das necessidades locais nas políticas nacionais. Os relatórios de coesão da União Europeia indicam que, embora Portugal tenha feito progressos significativos, o país ainda apresenta fortes assimetrias internas em termos de PIB per capita, taxas de emprego e qualidade de vida (Laguna, 2024). Essas disparidades levantam questões sobre a eficácia das políticas de desenvolvimento territorial e sobre a necessidade de adaptar as abordagens para melhor atender às especificidades locais.

Assim, o desfasamento entre teoria e prática é uma questão central no debate sobre o desenvolvimento territorial em Portugal. Embora as teorias e os discursos políticos ofereçam uma visão coerente e ambiciosa para o futuro do país, a realidade prática muitas vezes não corresponde a essas expectativas. Este desfasamento pode ser atribuído a uma série de fatores, incluindo a complexidade do processo de implementação, a resistência local a certas mudanças, e a necessidade de uma maior coordenação entre os diferentes níveis de governo.

As teorias de desenvolvimento, como a descentralização e a coesão territorial, são amplamente reconhecidas pelo seu potencial para promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável. No entanto, a sua aplicação prática tem sido limitada por desafios estruturais e institucionais, que impedem a realização plena dos objetivos estabelecidos. A falta de uma abordagem integrada que considere as necessidades locais e a realidade económica de cada região é um dos principais obstáculos à efetividade das políticas de desenvolvimento.

Em última análise, o desenvolvimento territorial em Portugal continua a ser um processo em evolução, marcado por sucessos importantes, mas também por desafios significativos. As utopias de um país mais coeso e desenvolvido, promovidas pelos discursos políticos e apoiadas pelas teorias de desenvolvimento, têm gerado importantes realizações. No entanto, o desfasamento entre teoria e prática revela a necessidade de uma maior adaptação das políticas às realidades locais e de uma melhor coordenação entre os diferentes níveis de governo.

O futuro do desenvolvimento territorial em Portugal dependerá da capacidade do país para enfrentar esses desafios, integrando as diferentes dimensões do desenvolvimento de uma maneira que promova um crescimento verdadeiramente sustentável e inclusivo. Isso exigirá não apenas a continuidade dos fundos europeus, mas também uma reforma estrutural das práticas de desenvolvimento, para garantir que todas as regiões possam beneficiar de forma equitativa das oportunidades criadas (Chamusca et al., 2024; Laguna, 2024).

Capítulo III – Realidade(s) e Diversidade(s): O Retrato de Portugal “Pintado” Pelos Números

1. Metodologia

Para analisar as dinâmicas demográficas, sociais, económicas e territoriais, foram recolhidos diferentes indicadores, utilizando como fontes de dados o Instituto Nacional de Estatística, a Direção-Geral do Território, as páginas web dos municípios e relatórios oficiais. Os dados demográficos posteriores a 2021 correspondem às Estimativas Provisórias de População Residente – estimativas pós-censitárias assentes nos resultados dos Censos 2021. Os dados apresentados não incluem a revisão das Estimativas Provisórias de População Residente realizada em junho de 2024 (que incluem na população residente as pessoas deslocadas da Ucrânia beneficiárias do regime de proteção temporária em Portugal). Parte desta informação foi analisada utilizando o ArcMap, um software de sistema de informação geográfica da ESRI. São propostos seis perfis de análise, cada um avaliado com vários indicadores simples e compostos. A metodologia utilizada assume um peso idêntico para todos os indicadores, baseada numa metodologia de normalização de indicadores. A tipologia de indicadores selecionada evidencia a existência de graus de robustez e adequação bastante distintos, seja pela atualização ou desagregação dos dados, mas permite a realização de exercícios de comparação entre territórios a uma escala idêntica.

Os métodos de normalização permitem a transformação de qualquer elemento de uma classe de equivalência de formas ou dados sob um grupo de transformações geométricas numa forma específica, fixada de uma vez em cada classe. A transformação dos dados garante que o algoritmo final (perfis municipais de desempenho) não seja enviesado pelas variáveis com maior ordem de magnitude. A opção baseou-se na normalização e não na padronização, uma vez que a distribuição dos valores não é gaussiana e padronizar as variáveis resultaria numa média igual a 0 e um desvio padrão igual a 1, enquanto que o exercício de normalização visa colocar as variáveis dentro do intervalo de 0 a 1, e se tiver resultados negativos, entre -1 e 1. A fórmula usada para a normalização dos dados utiliza os valores

mínimos e máximos de cada indicador, considerando que o valor final é calculado da seguinte forma: $x = (x - x_{\min}) / (x_{\max} - x_{\min})$.

Os resultados permitiram identificar tendências e comparar o desempenho dos municípios, com base em critérios demográficos, de equidade, competitividade, conectividade, governação e sustentabilidade. Um perfil geral é analisado em cada um dos seis temas anteriores, hierarquizado em sete níveis que consideram o desempenho médio do país: valores médios, semelhantes aos observados em Portugal (95%–105% da média nacional); três grupos inferiores à média nacional (<75%; 75%–85%; 85%–95%); e três grupos com desempenho superior à média nacional (>125%; 115%–125%; 105%–115%). Neste exercício, todos os indicadores são normalizados, considerando que o valor máximo (positivo) representa o valor nominal de 1.

De seguida, será demonstrado como os seis temas analisados foram calculados.

1.1. Sustentabilidade

A sustentabilidade (S) de um território de um território é medida através de três indicadores compósitos: (a) promoção e defesa do ambiente; (b) comportamentos individuais e coletivos; (c) pressão sobre o território. Assim,

$$SA = IPDMA + ICIC + IPT$$

O índice de proteção e defesa municipal do ambiente (IPDMA) mede o envolvimento do município na proteção e valorização do ambiente, designadamente em áreas como a gestão de resíduos e a proteção da biodiversidade, sendo calculado da seguinte forma:

$$IPDMA = GR + PB$$

- GR = gestão de resíduos, medida através do indicador: despesas em gestão de resíduos dos municípios por 1.000 habitantes (€/habitante)
- PB = proteção da biodiversidade, medida através do indicador: despesas em proteção da biodiversidade e da paisagem dos municípios por 1.000 habitantes (€/habitante)

O índice de comportamentos individuais e coletivos (ICIC) mede o envolvimento dos diferentes agentes (públicos, privados, sociedade civil e terceiro

setor) na proteção e valorização do ambiente, designadamente em áreas como a gestão de resíduos ou o consumo energético, sendo calculado da seguinte forma:

$$ICIC = SR + CE + EA$$

- SR = separação de resíduos, medida através do indicador: proporção de resíduos urbanos recolhidos seletivamente (%)
- CE = consumo de energia, medida através do indicador: consumo doméstico de energia elétrica por habitante (kw/habitante)
- EA = empresas com atividade no domínio ambiental, medida através do indicador: empresas que atuam na captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição (%)

O índice de pressão sobre o território (IPT) mede a densidade e concentração da distribuição da população, sendo calculado da seguinte forma:

$$IPT = DP + POV$$

- DP = densidade, medida através do indicador: densidade populacional (habitantes/km²)
- POV = dispersão do povoamento, medida através do indicador: proporção da população residente em lugares com menos de 2.000 habitantes (%)

1.2. Demografia

A demografia é medida através de um indicador compósito: (a) dinâmicas demográficas e sociais. Assim, o índice de dinâmicas demográficas (IDD) mede a capacidade de retenção e fixação do seu efetivo populacional, sendo calculado da seguinte forma:

$$IDD = VP + N + M + E + PA$$

- VP = crescimento populacional, medido através do indicador: taxa de variação da população (‰)

- N = dinâmica demográfica, medida através do indicador: taxa bruta de natalidade (‰) média nos últimos cinco anos
- M = dinâmica migratória, medida através do indicador: taxa de crescimento migratório (‰) média nos últimos cinco anos
- E = dinâmica social, medida através do indicador: índice de envelhecimento (N.º)
- PA = fixação de população ativa, medida através do indicador: índice de renovação da população em idade ativa (N.º)

1.3. Equidade

A equidade (EQU) de um território é medida através de três indicadores compósitos: (a) acesso a bens e serviços; (b) dinâmicas demográficas e sociais; (c) desigualdade social e económica. Assim,

$$EQU = IABS + IDDS - IDSE$$

O índice de acesso a bens e serviços (IABS) mede a capacidade de um residente aceder à educação, saúde, habitação e emprego, sendo calculado da seguinte forma:

$$IABS = ED + S - H + E$$

- ED = facilidade de acesso à educação, medida através do indicador: taxa bruta de pré-escolarização (%)
- S = facilidade de acesso à saúde, medida através do indicador: médicos/os por 1.000 habitantes (N.º)
- H = facilidade de acesso à habitação, considerando o número de anos necessário para um casal adquirir uma habitação nova, a disponibilização de 60% dos ganhos para encargos com habitação utilizando o indicador: valor médio dos prédios transacionados: (€/ N.º)/[(Ganho médio mensal x 2 x 14) x 60/100]
- E = facilidade de acesso ao emprego, medida através do indicador: taxa de emprego (%)

O índice de dinâmicas sociais (IDS) mede aspetos associados ao capital social, designadamente as suas qualificações, empregabilidade e retorno financeiro, sendo calculado da seguinte forma:

$$IDS = ES + A + R + D$$

- ES = qualificações superiores, medidas através do indicador: proporção da população residente com idade entre 30 e 34 anos com pelo menos o ensino superior completo (%)
- A = ausência de qualificações, medida através do indicador: taxa de analfabetismo (%)
- R = rendimento, medido através do indicador: ganho médio mensal (N.º)
- D = dinâmica de emprego, medida através do indicador: taxa de desemprego (%)

O índice de desigualdades sociais e económicas (IDSE) mede aspetos da coesão social dos municípios, associados designadamente a dependência de apoios sociais, disparidades salariais ou insegurança, sendo calculado da seguinte forma:

$$IDSE = AS + DS + I + PC$$

- AS = dependência de apoios sociais, medida através do indicador: beneficiárias/os do rendimento social de inserção, da segurança social por 1.000 habitantes em idade ativa (‰)
- DS = disparidades salariais, medidas através do indicador: disparidade no ganho médio mensal (entre níveis de habilitação – %) da população empregada por conta de outrem
- I = insegurança, medida através do indicador: taxa de criminalidade (‰)
- PC = poder de compra, medido através do indicador: poder de compra per capita (PT = 100)

1.4. Competitividade

A competitividade (COM) de um território é medida através de três indicadores compósitos: (a) produtividade; (b) dinâmica empresarial; (c) inovação, conhecimento e desenvolvimento. Assim,

$$\text{COM} = \text{IPr} + \text{IDE} + \text{IICD}$$

O índice de produtividade (IPr) mede a capacidade produtiva de um território, sendo calculado da seguinte forma:

$$\text{IPr} = \text{PR} + \text{EX} + \text{VN}$$

- PR = produtividade empresarial, medida através do indicador: valor acrescentado bruto (€) médio por empresa
- EX = importância das exportações, medida através do indicador: (exportações de bens e serviços em € - importações de bens e serviços em €)/empresas (N.º)
- VN = diversificação da atividade produtiva, medida através do indicador de concentração do volume de negócios das quatro maiores empresas (%)

O índice de dinâmicas empresariais (IDE) mede aspetos variados da atividade económica, associados designadamente à vitalidade e diversificação do tecido empresarial, sendo calculado da seguinte forma:

$$\text{IDE} = \text{VIT} + \text{DGE} + \text{GE} + \text{DE}$$

- VIT = vitalidade do tecido empresarial, medida através do indicador: taxa de sobrevivência (%) das empresas nascidas nos dois anos antes
- DGE = dependência do emprego nas grandes empresas, medida através do indicador de concentração do pessoal ao serviço das quatro maiores empresas (%)
- GE = instalação de grandes empresas, medida através do indicador: proporção de grandes empresas no total de empresas (%)
- DE = dependência emprego externo, medida através do indicador: emprego noutro município – população residente empregada (N.º) que trabalha noutro município (%)

O índice de inovação, conhecimento e desenvolvimento (IICD) analisa questões associadas às qualificações da população empregada e ao peso do emprego em atividade de investigação, conhecimento e tecnologias de informação e comunicação, sendo calculado da seguinte forma:

$$\text{IICD} = \text{TCID} + \text{TQ}$$

- TCID = trabalhadores em domínios da comunicação, investigação e desenvolvimento, medido através do indicador: proporção do pessoal ao serviço (%) das empresas empregue em atividades de informação e de comunicação ou atividades de investigação científica e de desenvolvimento
- TQ = trabalhadores qualificados, medido através do indicador: proporção da população empregada por conta de outrem com ensino superior (%)

1.5. Conetividade

A conetividade (CO) de um território de um território é medida através de dois indicadores: (a) comunicações; (b) mobilidade. Assim,

$$\text{CO} = \text{CD} + \text{IMI}$$

CD = conetividade digital, medida através do indicador: acessos à internet de banda larga em local fixo por 100 habitantes (N.º)

O índice de mobilidade individual (IMI) mede os padrões de circulação diária, sendo calculado da seguinte forma:

$$\text{IMI} = \text{TC} + \text{DP}$$

- TC = utilização de transportes coletivos, medida através do indicador: proporção da população residente empregada ou estudante que utiliza modo de transporte coletivo nas deslocações pendulares (%)
- DP = duração média das deslocações, medida através do indicador: duração média dos movimentos pendulares (minutos) da população residente empregada ou estudante

1.6. Governação

A (boa) governação (GOV) de um território é medida através de dois indicadores: (a) gestão financeira; (b) participação. Assim,

$$\text{GOV} = \text{IGF} + \text{P}$$

O índice de gestão financeira (IGF) mede o desempenho financeiro dos municípios, designadamente a sua sustentabilidade e capacidade de investimento, sendo calculado da seguinte forma:

$$\text{IGF} = \text{IF} + \text{CI} + \text{END}$$

- IF = independência financeira do município, medida através do indicador: proporção de receitas próprias no total de receitas (%) das câmaras municipais
- CI = limitação à capacidade de investimento, medida através do indicador: proporção de despesas com pessoal no total de despesas (%) das câmaras municipais
- END = endividamento por habitante, medido através do indicador: dívida das câmaras municipais por habitante (€/habitante)
- P = participação, analisada através da participação dos cidadãos residentes eleitores nas últimas eleições autárquicas, considerando o indicador: taxa de abstenção nas eleições para as câmaras municipais (%)

2. Sustentabilidade

A sustentabilidade é um paradigma e conceito universalmente reconhecido, especialmente na sua associação ao desenvolvimento de base territorial. Quando analisamos esta dimensão, verificamos que Portugal ainda apresenta várias assimetrias espaciais, com os desempenhos mais preocupantes a concentrarem-se nas regiões Norte e Centro, apresentando menor incidência a Sul e nos espaços metropolitanos, com exceção das cidades de Lisboa e do Porto (Figura 22). As diferenças à escala municipal são bastante expressivas, observando-se que apenas 19,2% dos municípios tem um desempenho superior à média nacional – com destaque para Funchal, Barrancos, Monchique, Redondo, Alcochete, Chamusca, Seixal, Lagoa (Açores), Castelo de Vide e Campo Maior –, que é especialmente fraco no Alandroal, Povoação, Alvaizere e Ribeira Brava.

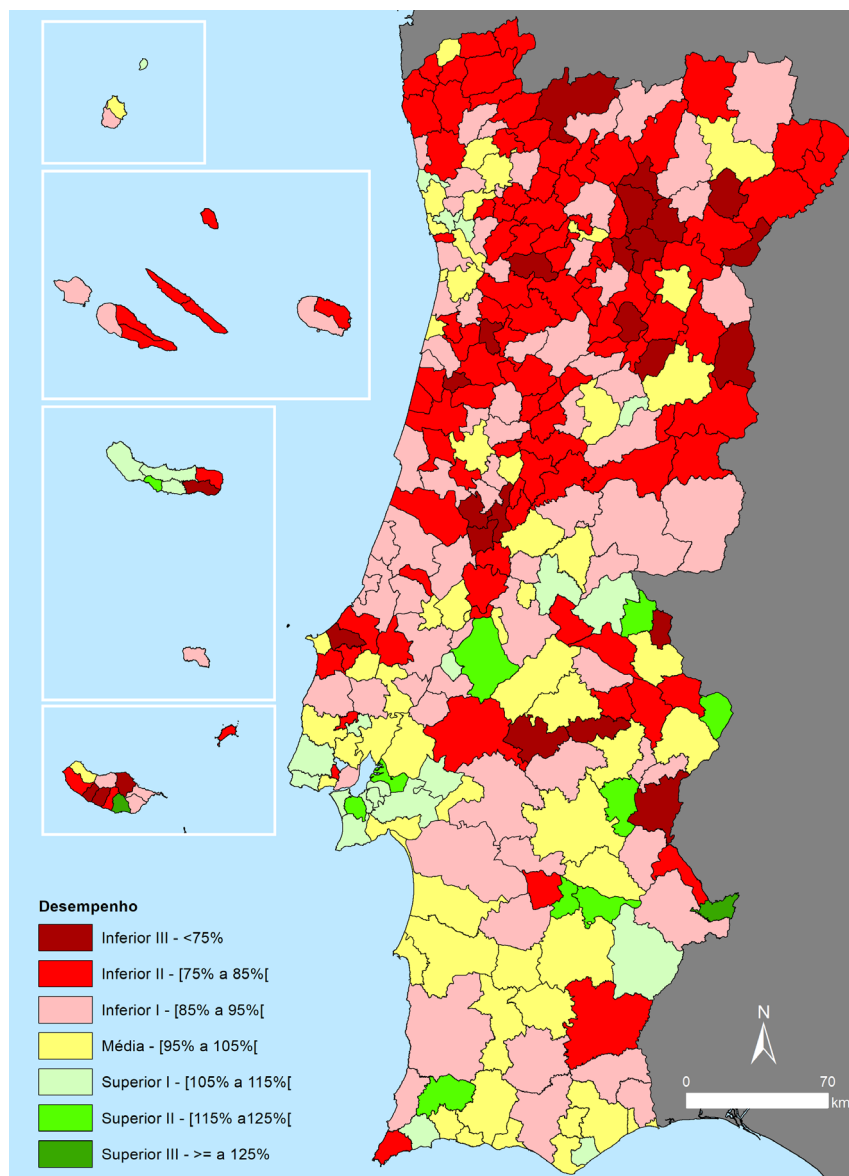


Figura 22 Sustentabilidade, calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

A análise da sustentabilidade compreende três subdimensões. A primeira está associada a um índice de proteção e defesa do ambiente, onde o interior da região Centro, a Madeira, o Alentejo e o Algarve são os espaços com melhor desempenho (Figura 23). À escala concelhia destacam-se concelhos como Barrancos, Monchique, Mação, Sardoal e Porto Moniz, registando-se os piores desempenhos em Vila Nova de Poiares, Tomar ou Covilhã.

Este índice é composto essencialmente a partir do investimento municipal em ambiente e da sua relação com o efetivo populacional. No plano das despesas com gestão de resíduos (Figura 24), os maiores volumes de investimento são observáveis no Alentejo, Algarve, no espaço transfronteiriço do nordeste português e nos espaços insulares, correspondendo, geralmente, a espaços com menores efetivos populacionais. Incluem aqui municípios como Porto Moniz, Albufeira, Nisa, Aljezur, Lagos, Lagoa (Algarve), Vila Real de Santo António e Vila do Bispo, onde o investimento ultrapassa os 160.000 € por cada 1.000 habitantes. No quadro das despesas em proteção da biodiversidade e da paisagem (Figura 25), verificamos que os maiores valores de investimento per capita se registam no Algarve e na região Centro, contrastando com o retrato dos espaços metropolitanos e insulares. Em quatro municípios – Mação, Sardoal, Barrancos e Monchique – este investimento ultrapassa mesmo os 180.000 € por 1.000 habitantes.

A segunda subdimensão de análise considera os comportamentos individuais e coletivos com impacto direto no ambiente (Figura 26). Neste ponto não há padrões territoriais claramente marcados, apesar da concentração dos valores mais elevados na área metropolitana de Lisboa e na Região Autónoma dos Açores. À escala concelhia destacam-se os municípios do Corvo, Chamusca, Lagoa, Cadaval, Palmela e Ribeira Grande, cabendo a Vila do Bispo, Loulé, Caminha, Freixo de Espada à Cinta e Almeida os últimos lugares da lista.

Para este cenário, os três indicadores selecionados concorrem de forma diferenciada. Relativamente à separação de resíduos para reciclagem (Figura 27), verifica-se que a proporção de resíduos urbanos recolhida seletivamente é ainda baixa no contexto nacional, ficando abaixo dos 15% em 32,8% dos concelhos portugueses. Os valores mais elevados encontram-se no Algarve, na Região Autónoma dos Açores e nos espaços metropolitanos, ainda que só ultrapasse os 40% em seis municípios: Lajes das Flores, Lagoa (Açores), Cadaval, Vidigueira, Palmela e Lagoa (Algarve). Em 17 concelhos, os valores registados em 2022 eram inferiores a 10%: Mogadouro, Alpiarça, Vinhais, Vimioso, Freixo de Espada à Cinta, Alijó, Almeida, Montalegre, Cinfães,

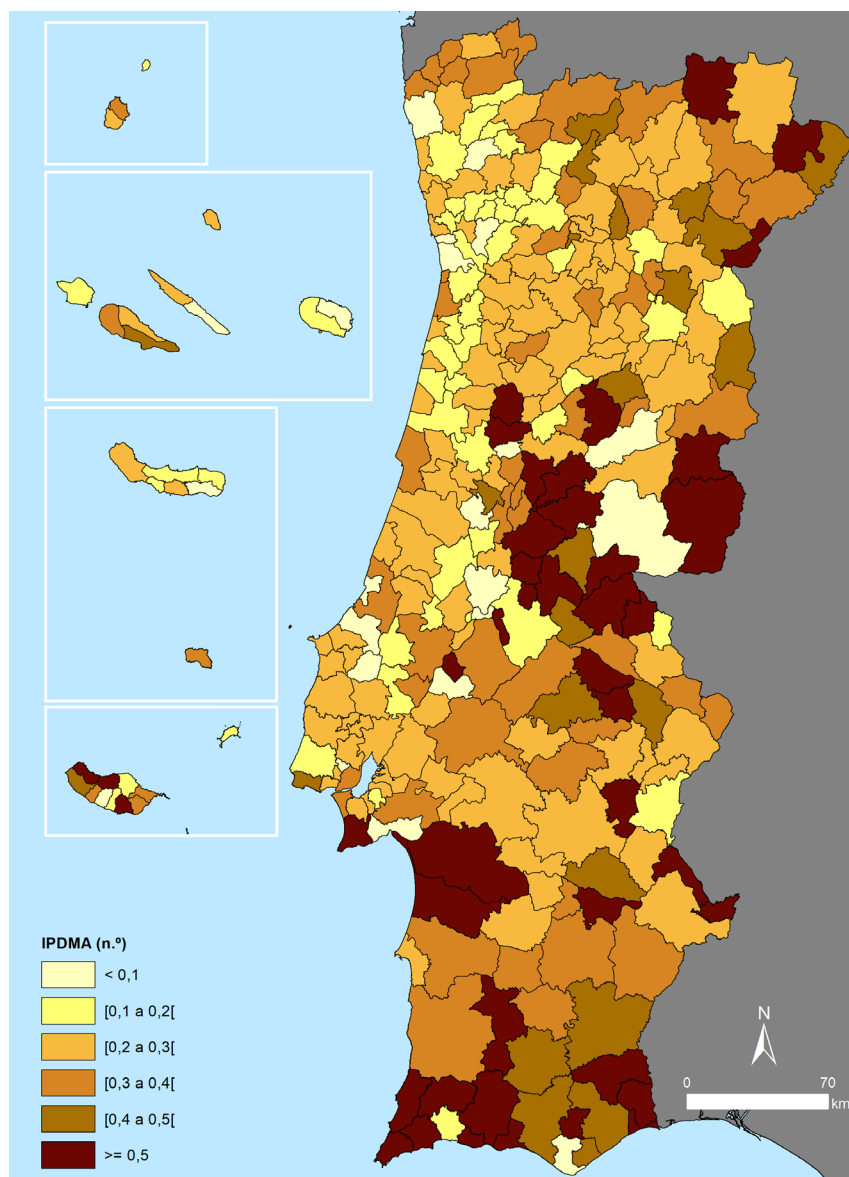


Figura 23 Índice de proteção e defesa do ambiente, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

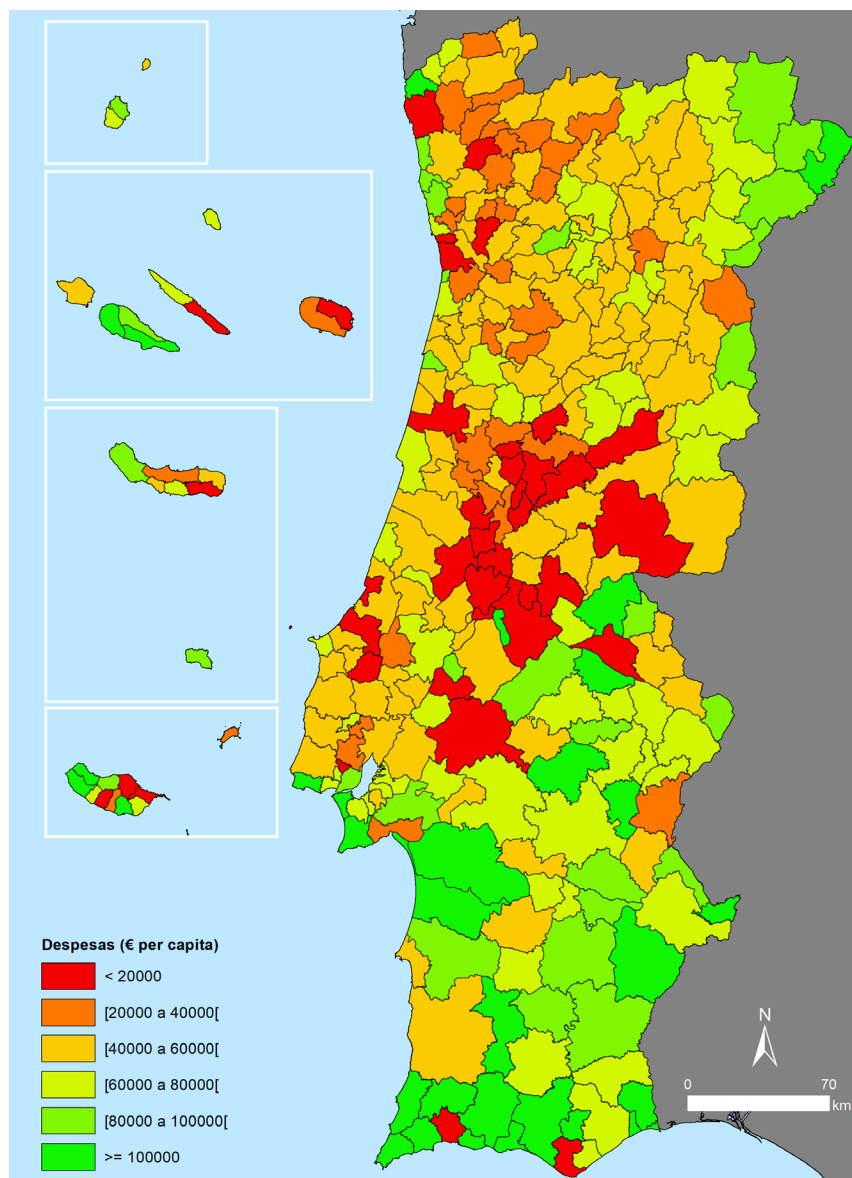


Figura 24 Despesas em gestão de resíduos por 1.000 habitantes (€), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

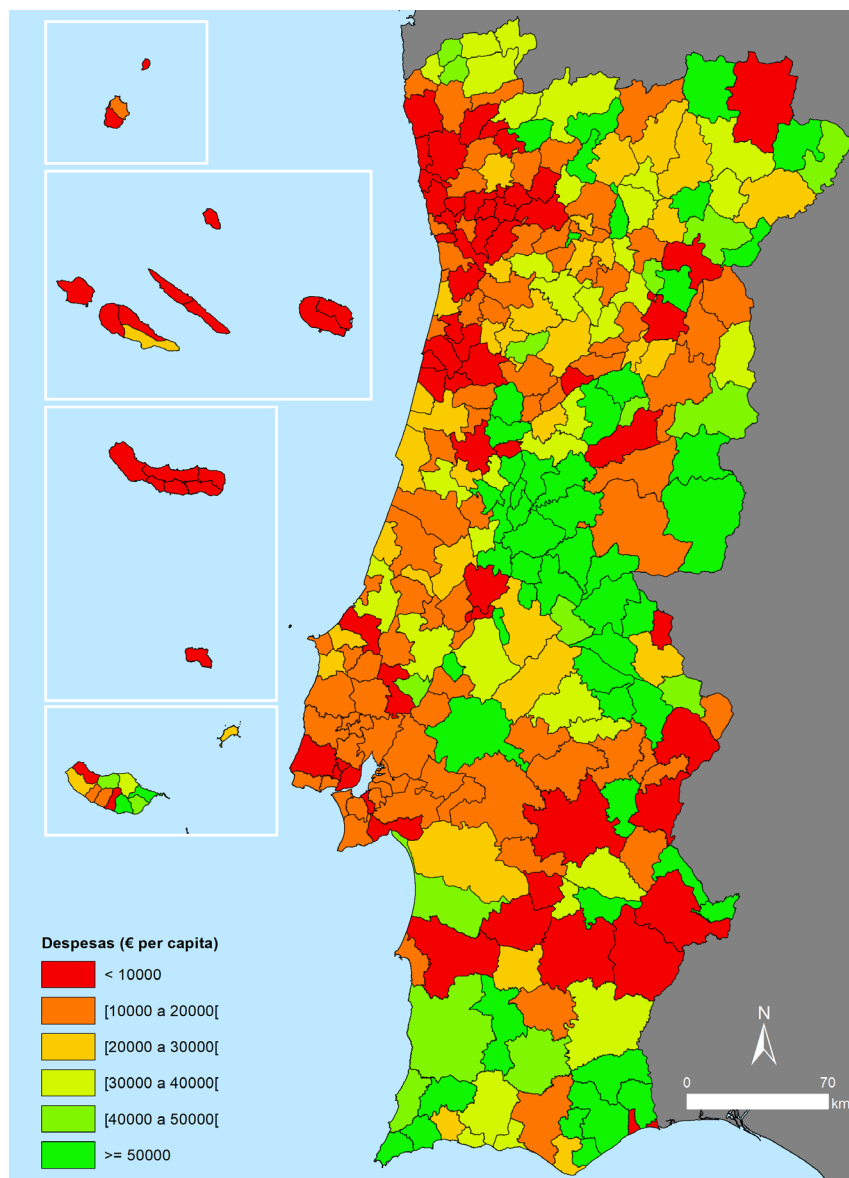


Figura 25 Despesas em proteção da biodiversidade e da paisagem por 1.000 habitantes (€), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

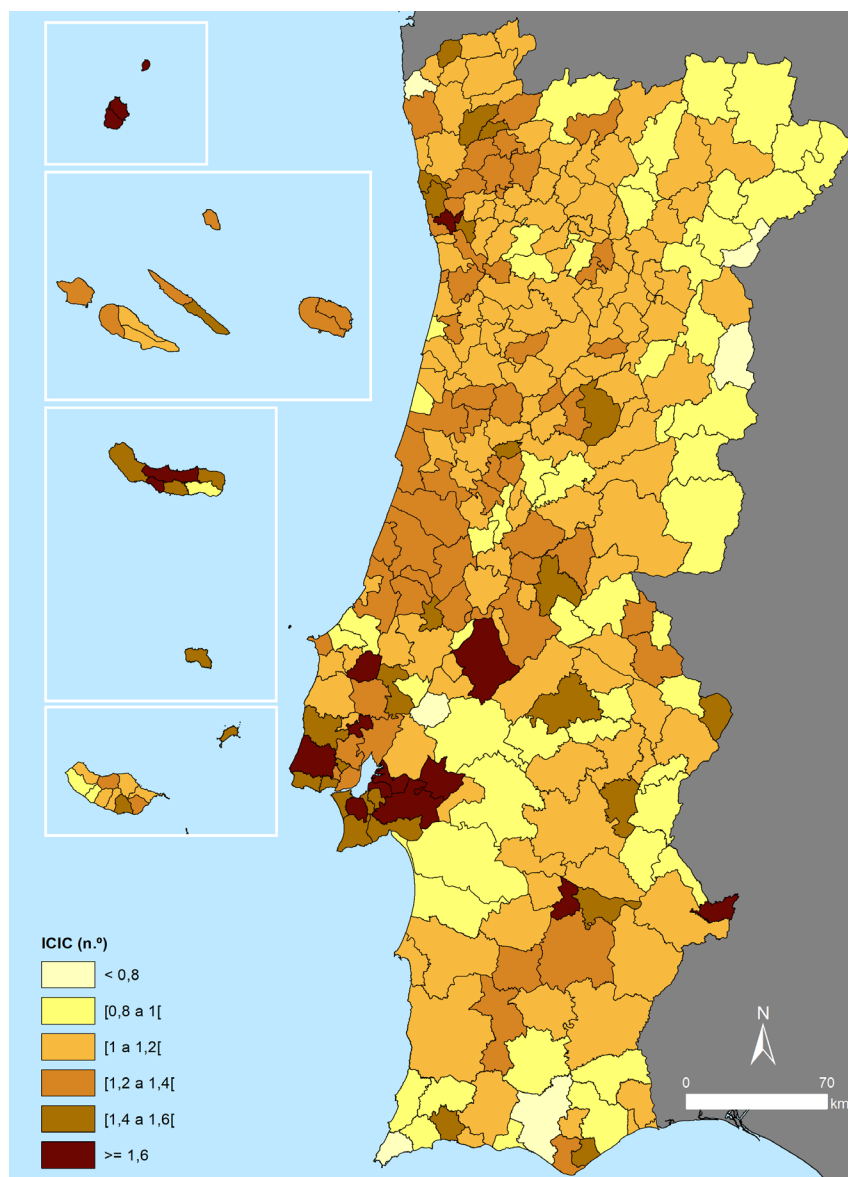


Figura 26 Índice de comportamentos individuais e coletivos, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

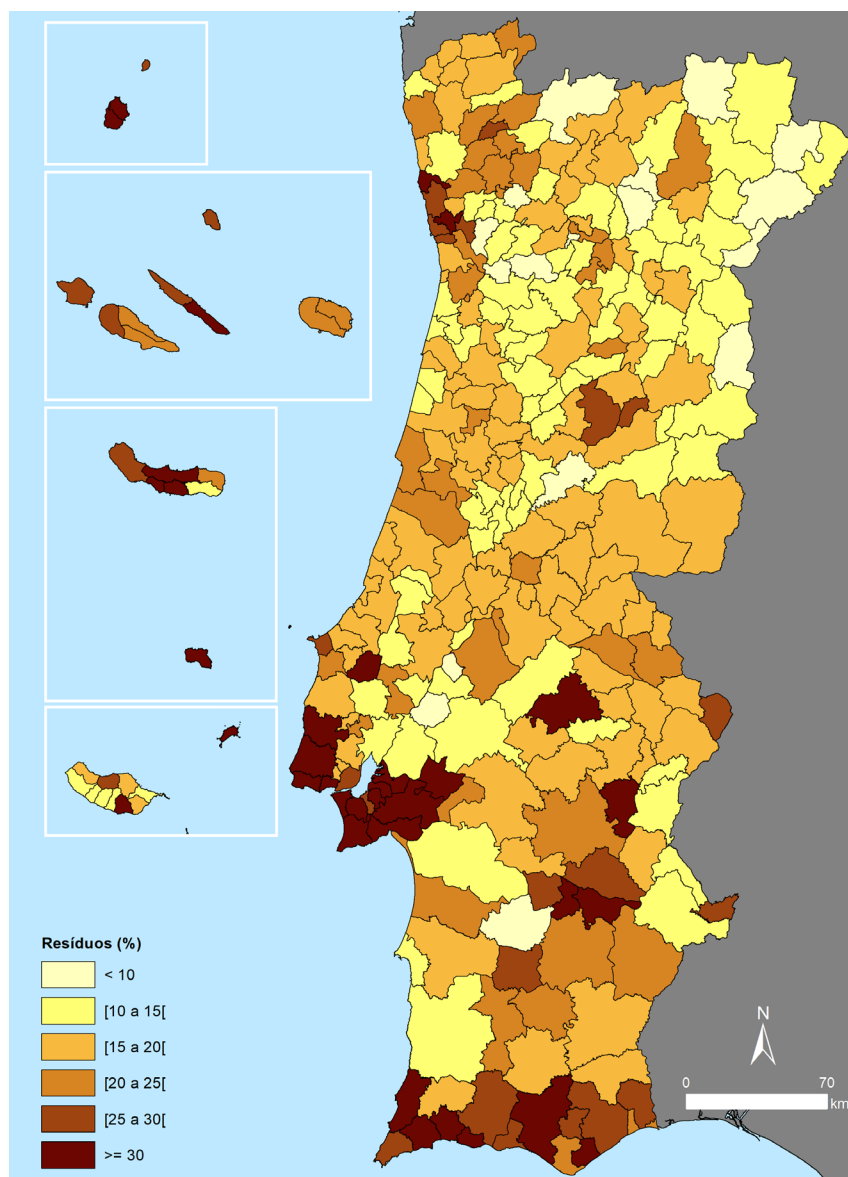


Figura 27 Proporção de resíduos urbanos recolhidos seletivamente (%), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

Salvaterra de Magos, Pampilhosa da Serra, Mesão Frio, Murça, Castelo de Paiva, Ferreira do Alentejo, Felgueiras e Paredes. No que concerne ao consumo de energia, verificamos que os maiores consumos domésticos acontecem no Algarve – com relação direta à intensidade da atividade turística – e com menor expressão no Alentejo (Figura 28). Este consumo ultrapassa os 2.000 kw por habitante em Loulé, Lagoa (Algarve), Vila do Bispo, Albufeira, Lagos, Aljezur, Castro Marim, Grândola, Tavira, Silves e Óbidos. É inferior a 1.000 kw por habitante em apenas cinco concelhos, designadamente na Amadora, Santa Cruz das Flores, Câmara de Lobos, Ribeira Grande e Vila Franca de Xira. Por fim, o número de empresas com atividade em domínios do ambiente é ainda pouco expressivo, sendo inexistente em 32,8% dos municípios portugueses (Figura 29). Com efeito, representa apenas mais de 0,5% do total de empresas no Corvo, na Chamusca e em Arruda dos Vinhos.

A terceira e última subdimensão da sustentabilidade analisa a pressão sobre o território (Figura 30). Este mapa apresenta-nos padrões territoriais muito diferenciados, com maiores indicadores de pressão nos principais espaços urbanos e metropolitanos, mas também de forma mais ou menos transversal em todo o Alentejo Central. Os valores mais elevados registam-se em Alcochete, Sines, Campo Maior, Benavente e Vila Franca de Xira, ao passo que Ponta do Sol, Batalha, Ribeira Brava e Porto Santo apresentam os valores mais baixos.

Para este mosaico concorrem a densidade populacional (Figura 31) e a dispersão do povoamento (Figura 32). No primeiro caso, as diferenças entre os dois espaços metropolitanos, a faixa litoral compreendida entre eles e o restante território são bastante expressivas. Para se compreender a ordem de grandeza, convém notar que em 10 municípios – Amadora, Porto, Odivelas, Lisboa, Oeiras, São João da Madeira, Matosinhos, Almada, Cascais e Barreiro –, a densidade populacional é superior a 2.100 habitantes por km², enquanto em 43,2% dos municípios é inferior a 50 habitantes por km², sendo inclusivamente inferior a cinco habitantes por km² em Alcoutim e Mértola. A dispersão do povoamento, por sua vez, é especialmente intensa nas duas regiões autónomas e nas regiões Norte e Centro. Em 28,9% dos concelhos portugueses, mais de 90% da população que aí reside habita em lugares de pequena dimensão, o que coloca desafios acrescidos, por exemplo ao nível da infraestruturação.

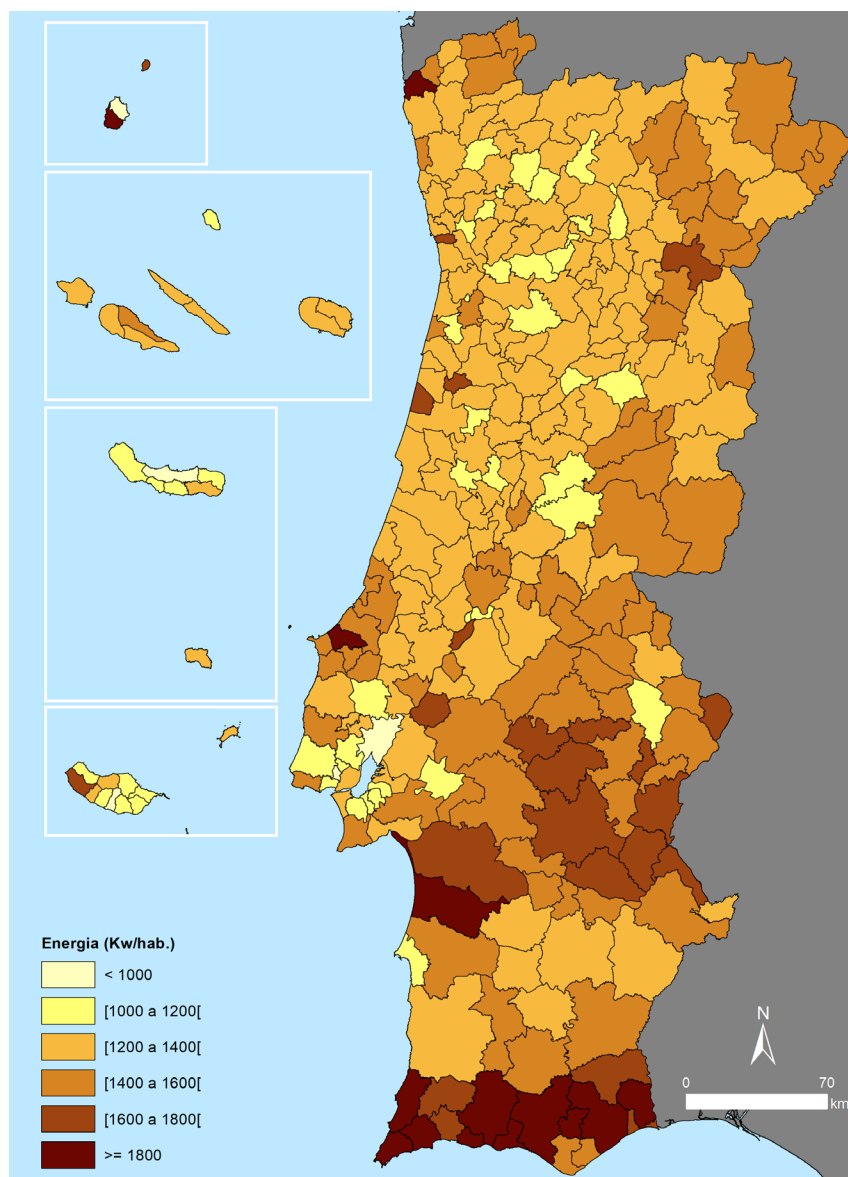


Figura 28 Consumo doméstico de energia elétrica por habitante (kw/habitante), em 2021.
Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

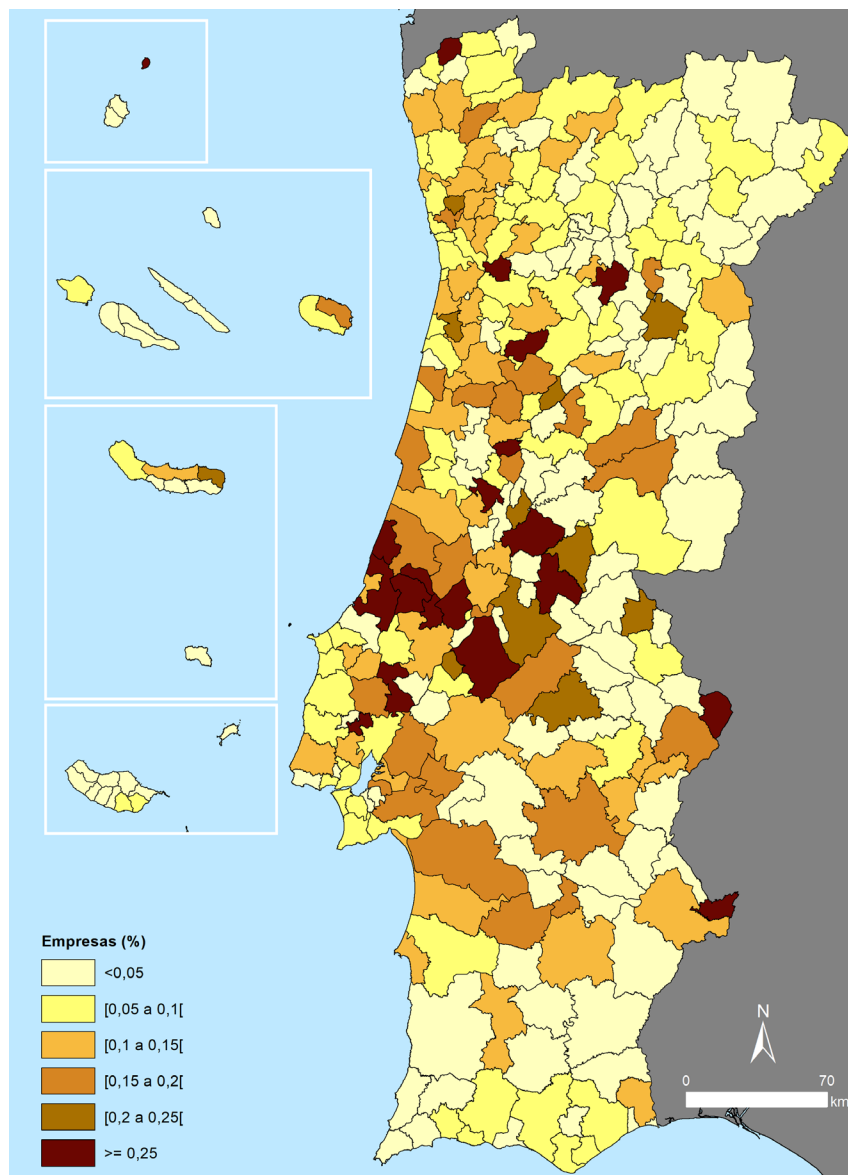


Figura 29 Proporção de empresas que atuam na captação, tratamento e distribuição de água ou no saneamento, gestão de resíduos e despoluição (%), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

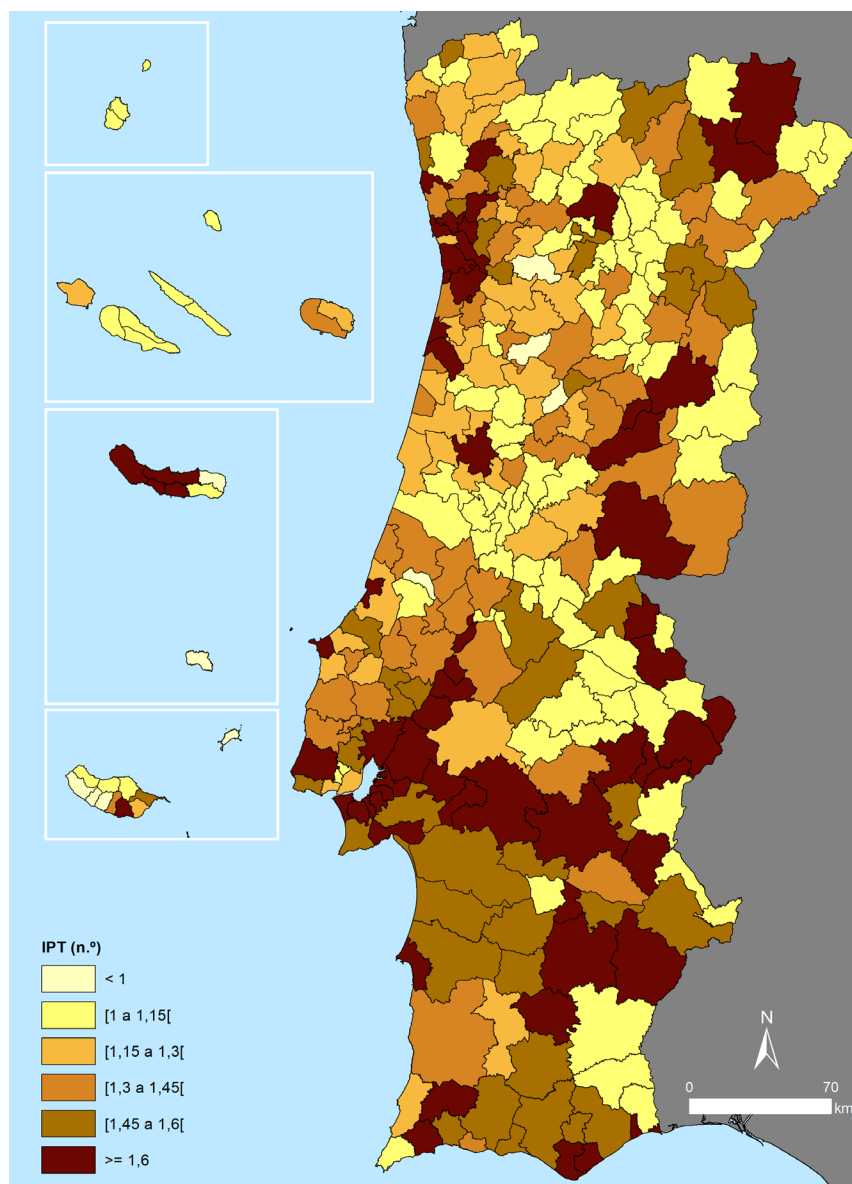


Figura 30 Índice de pressão sobre o território, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

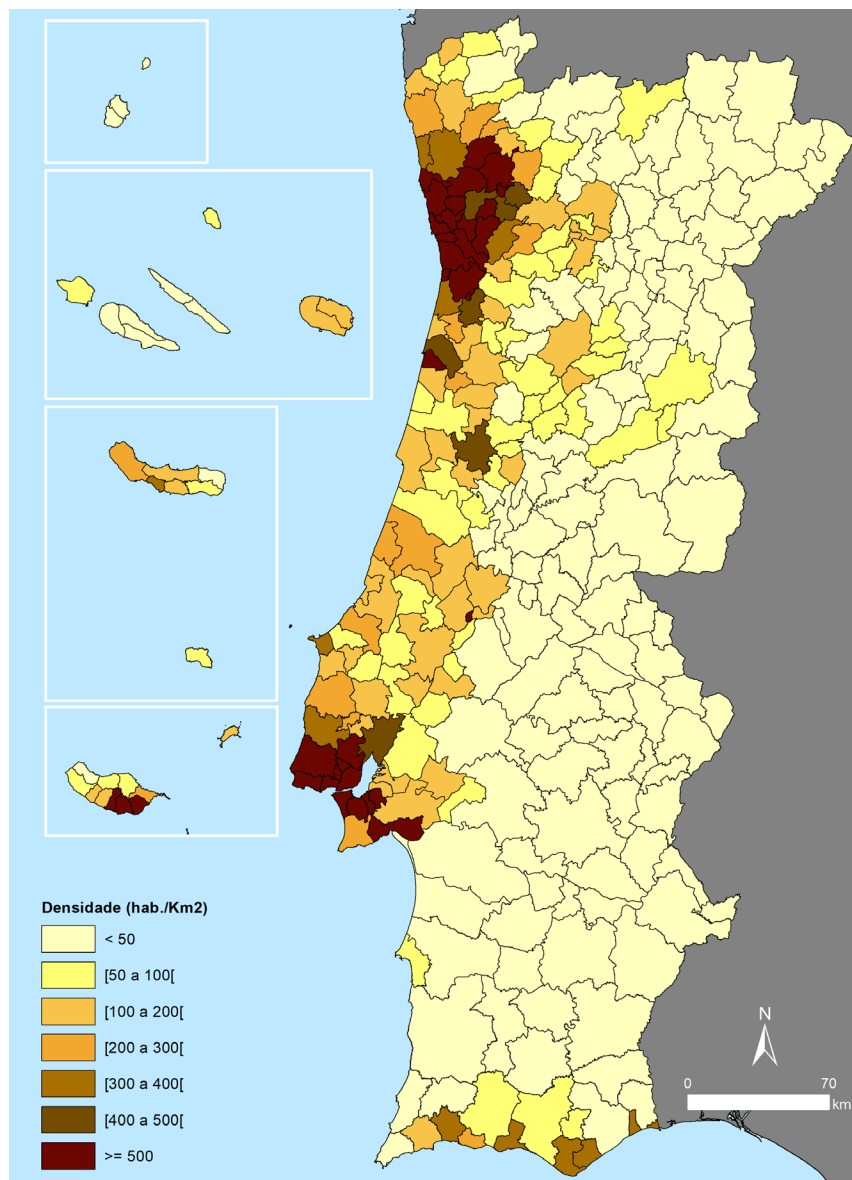


Figura 31 Densidade populacional (habitante/km²), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

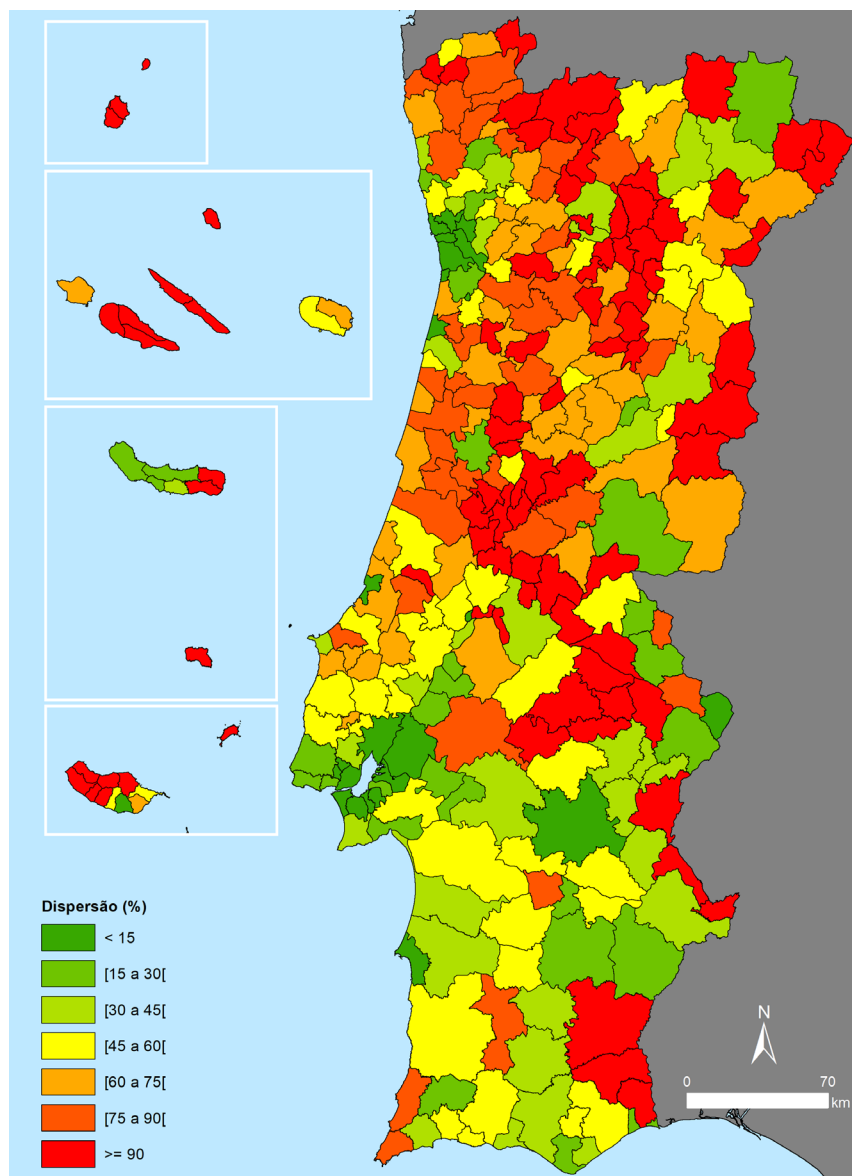


Figura 32 Proporção de população residente em lugares com menos de 2.000 habitantes (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

3. Demografia

Portugal apresenta um perfil demográfico profundamente assimétrico, marcado por grandes diferenças entre um número reduzido de municípios com uma dinâmica positiva (79) e uma grande maioria de concelhos que se encontram mergulhados num processo de perda demográfica (229), vulgarmente caracterizado pelas estruturas governativas como “inverno demográfico” (Figura 33). Estas desigualdades espaciais traduzem-se num mosaico territorial em que se destaca o forte dinamismo populacional da área metropolitana de Lisboa e, de forma mais moderada, de alguns concelhos algarvios, cidades localizadas no litoral ou de alguns municípios com forte capacidade de atração, designadamente Braga ou Odemira.

Quando observamos os diferentes indicadores, verificamos que entre 2011 e 2021 (período censitário), 83,8% dos concelhos perderam residentes, com quase um terço dos municípios a registar perdas populacionais superiores aos 10 pontos percentuais (102; Figura 34). Este processo de perda populacional é transversal a todo o país, manifestando-se de forma mais intensa no interior Norte e Centro de Portugal continental. A área metropolitana de Lisboa e o Algarve são as regiões mais dinâmicas.

Para este padrão de variação da população residente, os comportamentos migratório e natural concorrem de forma muito distinta. Por exemplo, no ano de 2023, apenas 5,2% dos 308 municípios portugueses apresentaram uma taxa de crescimento natural positiva, ao passo que apenas três concelhos (Barrancos, Resende e Vila Franca do Campo) registaram um saldo migratório negativo. Quando observamos a dinâmica ao longo dos últimos cinco anos (2019–2023), conseguimos perceber que, apesar de tendencialmente positiva, a dinâmica migratória também se expressa de forma desigual no território (Figura 35). Uma vez mais, a área metropolitana de Lisboa e o Algarve são os territórios com maior crescimento, ainda que acompanhados por vários municípios da região Centro. No plano inverso, observa-se uma mancha importante de perda populacional por emigração, concentrada maioritariamente no Tâmega e Sousa e territórios envolventes.

A média da taxa de natalidade ao longo dos últimos cinco anos corrobora a ideia de um país a duas velocidades (Figura 36). Apenas do contínuo decréscimo em todo o país, observam-se valores consideravelmente mais baixos em quase todos os municípios do interior das regiões Norte e Centro de Portugal. Como consequência, o envelhecimento que caracteriza o país (e a Europa de uma forma geral) faz-se sentir de forma muito mais intensa

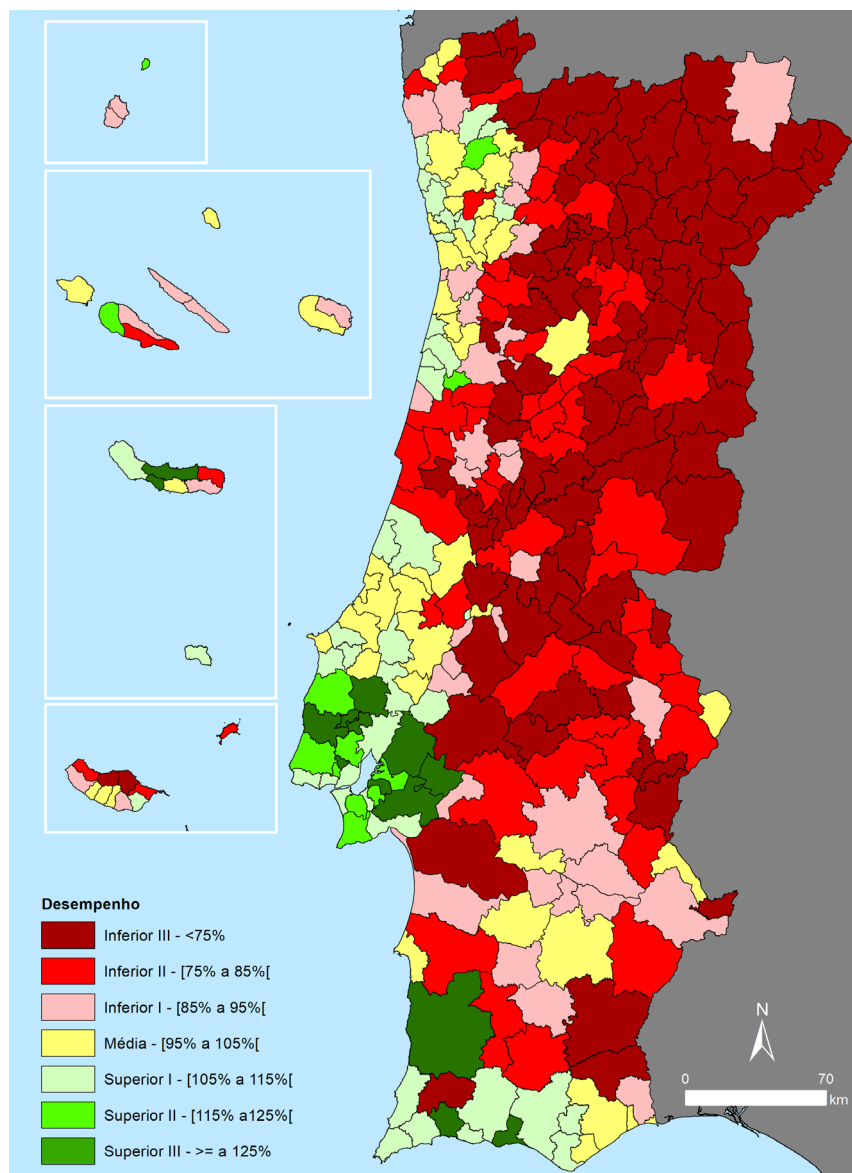


Figura 33 Demografia (n.º), calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

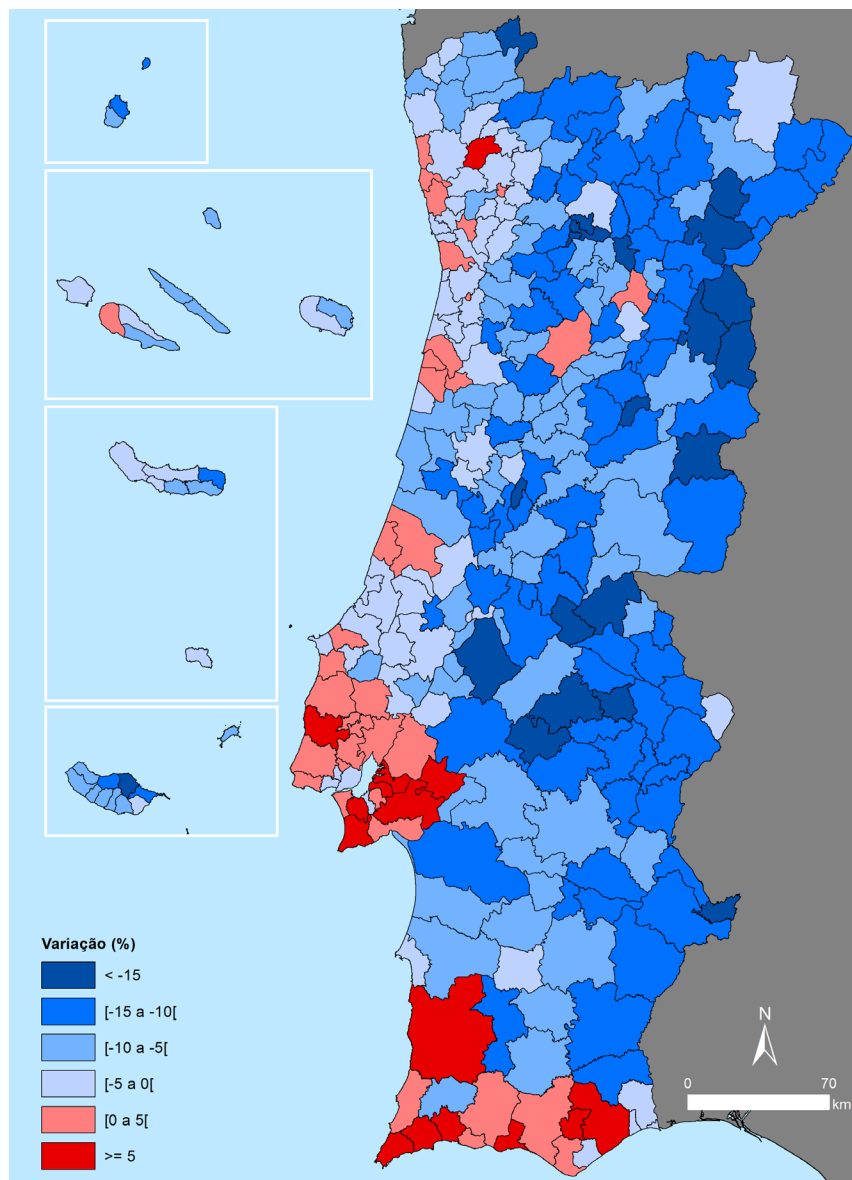


Figura 34 Taxa de variação da população residente (%), entre 2011–2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

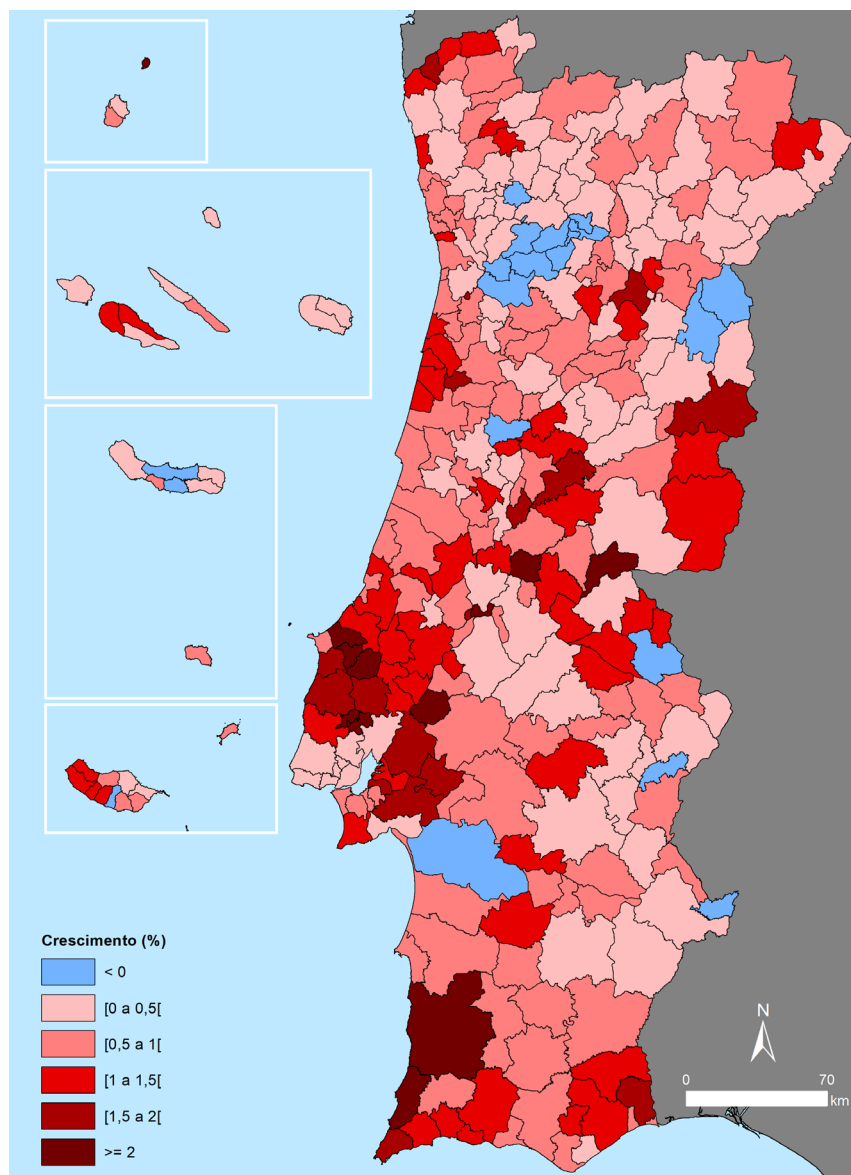


Figura 35 Taxa de crescimento migratório (%) média, entre 2019–2023.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

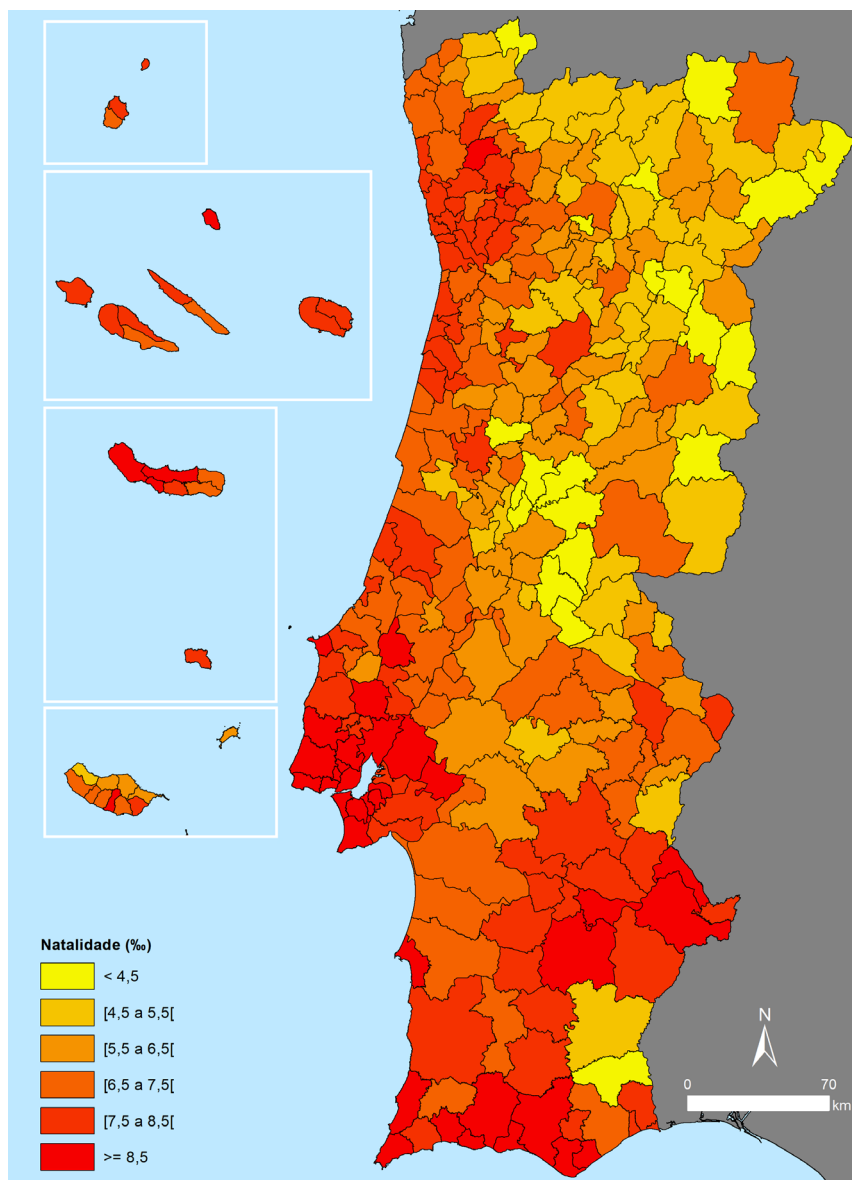


Figura 36 Taxa bruta de natalidade (%) média, entre 2019–2023.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

nestes territórios, sendo que em 42,5% dos concelhos existiam 250 ou mais idosos por cada jovem em 2023 (Figura 37). Além disso, a análise do índice de renovação da população em idade ativa (relação entre a população que potencialmente está a entrar e a que está a sair do mercado de trabalho) evidencia um problema associado, com perda de capital humano e de mão de obra, sendo que em 28,9% dos municípios este valor é inferior a 60 (Figura 38).

4. Equidade

No plano da equidade – que considera questões de coesão social – o território português apresenta-se também bastante assimétrico, ainda que o desempenho dos municípios evidencie uma maior tendência de aproximação ao comportamento médio do país (Figura 39). No entanto, é visível uma clara diferença entre os principais espaços urbanos e o restante país. Apenas 40 municípios registam um desempenho superior à média nacional, com claro destaque para Lisboa, Oeiras, Coimbra, Porto, Cascais, Alcochete, Braga ou Aveiro. Pelo contrário, o comportamento mais negativo é observado em Penamacor, Freixo de Espada à Cinta, Idanha-a-Nova, Mourão e Monforte, todos eles localizados no interior e com proximidade à fronteira com Espanha.

Para este desempenho assimétrico em matéria de equidade contribuem diferentes fatores. Um deles associa-se a condições desiguais de acesso a bens e serviços (Figura 40), que reflete claramente esta divisão entre os principais centros urbanos e o restante país. Neste caso, são os municípios de Lisboa, Coimbra, Loulé, Cascais e Porto que registam os valores mais elevados, voltando a observar-se uma concentração de condições pouco favoráveis para os residentes em concelhos do chamado “interior” como Tabuaço, Freixo de Espada à Cinta, Idanha-a-Nova, Sabugal, Penamacor ou Pampilhosa da Serra.

Estas assimetrias são visíveis em diferentes domínios, designadamente no acesso desigual à educação, saúde, habitação e emprego. No caso da educação, a taxa bruta de pré-escolarização (que mede a relação entre o número de crianças inscritas na educação pré-escolar e a população residente com idade entre três a cinco anos) apresenta-nos um cenário menos assimétrico, ainda que com algumas manchas de pressão nos municípios envolventes ao Porto (Trofa, Paredes e Gondomar, por exemplo) e a Lisboa (Odivelas, Moita e Seixal, por exemplo), traduzindo problemas associados à educação pré-escolar, com uma oferta (pública e, por vezes, também privada) que é manifestamente curta para responder à procura (Figura 41). O acesso a cuidados de saúde é também desigual, seja pela distância (em tempo e quilómetros)

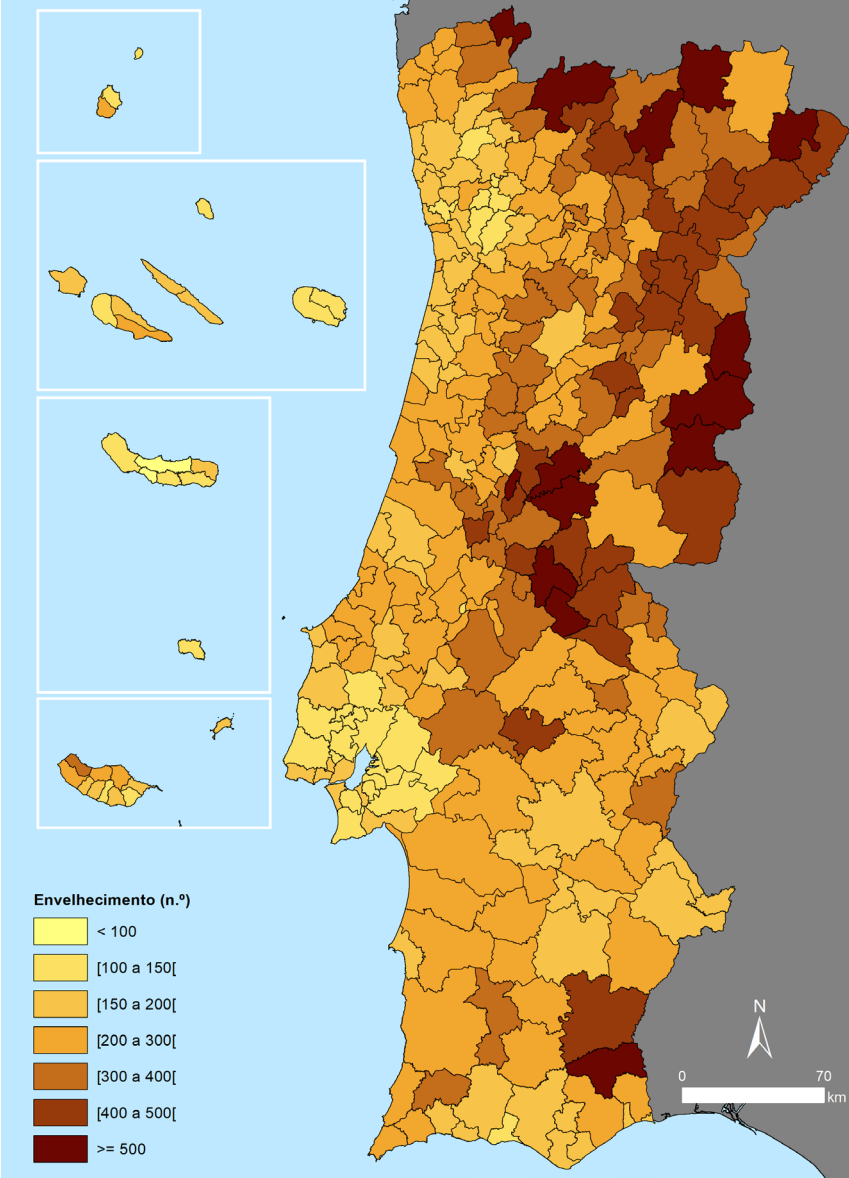


Figura 37 Índice de envelhecimento (n.º), em 2023.
Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

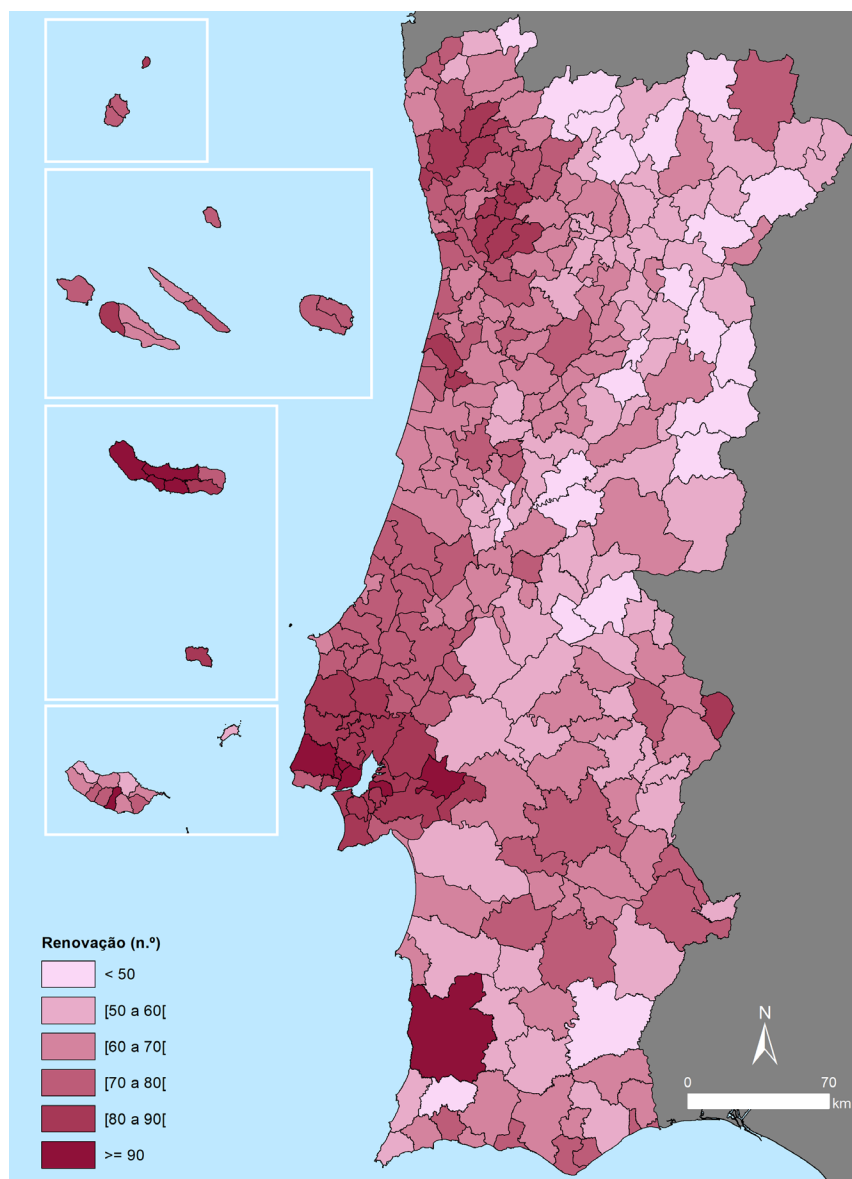


Figura 38 Índice de renovação da população em idade ativa (n.º), em 2023.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

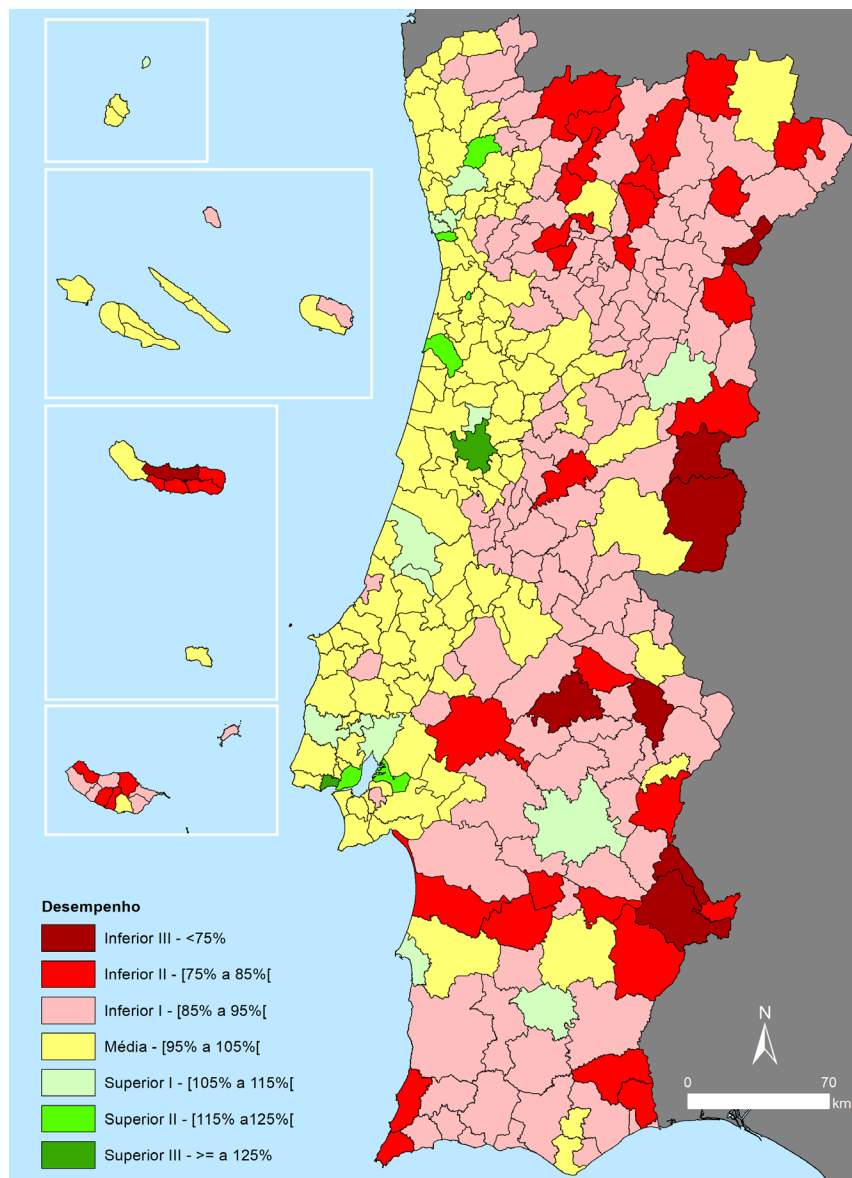


Figura 39 Equidade – calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

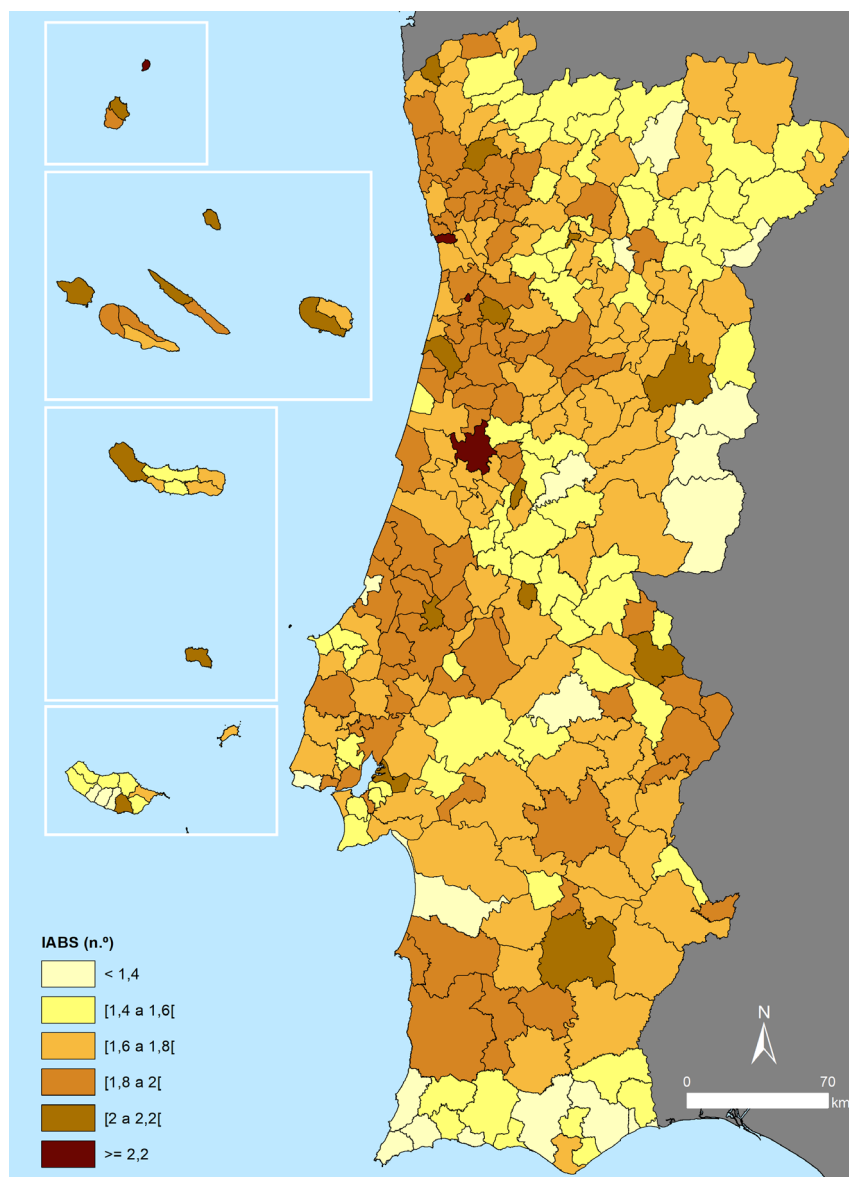


Figura 40 Índice de acesso a bens e serviços, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

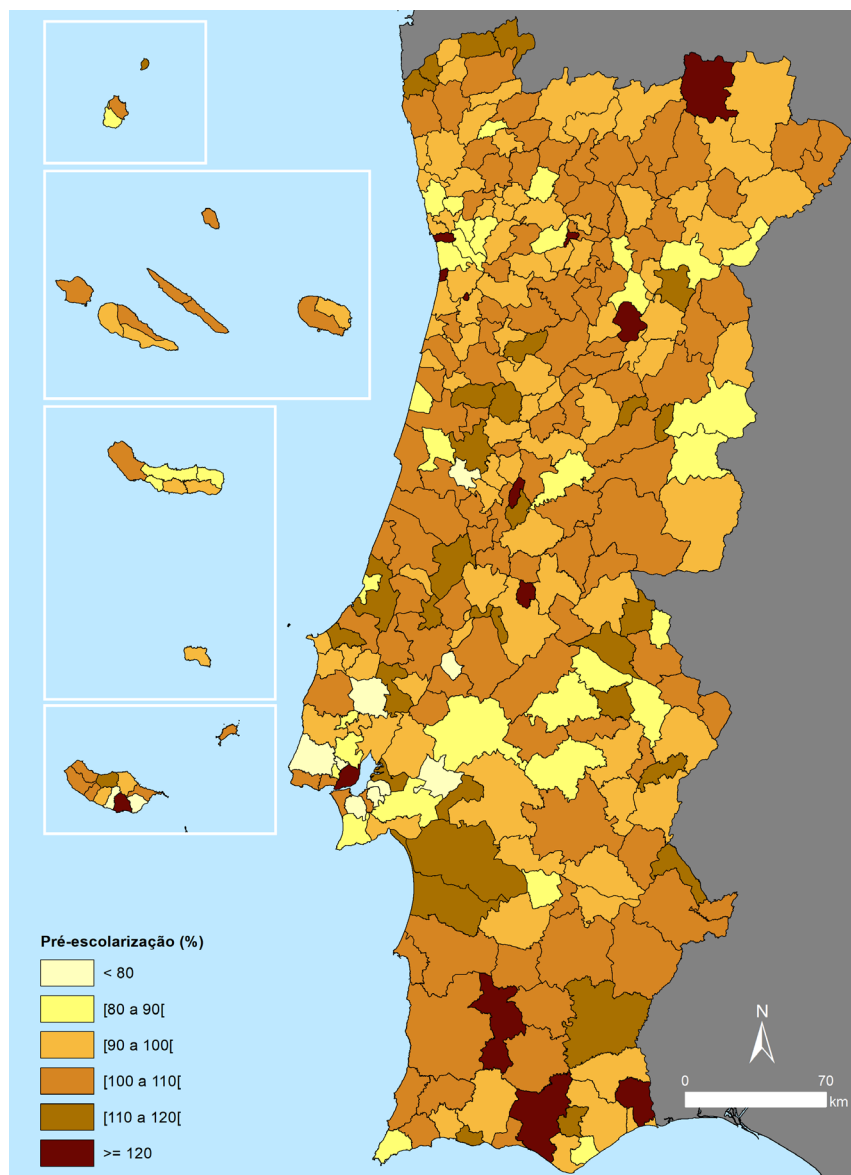


Figura 41 Taxa bruta de pré-escolarização (%), em 2021/2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

necessária para aceder a determinadas especialidades, seja pela relação entre o número de médicos/as e de residentes, claramente mais favorável nos principais espaços urbanos, onde em 2023 o rácio de 10 médicos/as para cada 1.000 habitantes apenas era ultrapassado em Coimbra, Porto, Lisboa, Oeiras e Faro (Figura 42).

Esta polarização urbana de um conjunto de oportunidades estende-se, também, para o plano de emprego, ainda que as maiores taxas de emprego da população residente se prolonguem para municípios com uma forte presença industrial, de que são exemplo Vizela, Lousada ou Paços de Ferreira (Figura 43). O revés da medalha traduz-se no acesso à habitação (Figura 44). Sendo certo que a habitação é um problema nacional – e que a diminuição do stock habitacional disponível para arrendamento e o aumento dos preços são transversais a todo o país –, a verdade é que este adquire uma proporção claramente maior nas principais cidades. De facto, se considerarmos a alocação de 60% do rendimento anual de um casal à aquisição de uma habitação nova e os preços médios de transação desses imóveis, verificamos que um casal que resida em Loulé, Cascais ou Lisboa vai precisar de respetivamente 19,41, 18,70 e 15,83 anos para concluir essa aquisição, ao passo que em municípios como Monforte, Oleiros, Mesão Frio, Alter do Chão, Fornos de Algodres, Vimioso, Gavião, Trancoso, Barrancos, Pampilhosa da Serra, Vila Velha de Ródão ou Penedono precisaria de menos de um ano e meio.

Uma segunda dimensão de análise mede as dinâmicas sociais do território, em especial as questões associadas ao capital social e à capacidade de realização individual e coletiva (Figura 45). Neste domínio, as assimetrias entre a faixa litoral compreendida entre Viana do Castelo e Setúbal e o restante território (com algumas exceções, naturalmente) são ainda mais expressivas. Os dois espaços metropolitanos e cidades como Aveiro, Braga, Coimbra ou Castro Verde são os concelhos com maior dinamismo do ponto de vista das qualificações e empregabilidade, contrastando com espaços de menor densidade, onde o pior desempenho se observa em Pampilhosa da Serra, Mourão, Freixo de Espada à Cinta e Idanha-a-Nova.

Esta assimetria é visível em vários indicadores, que vão desde a concentração de população altamente qualificada ao analfabetismo, passando pelo rendimento obtido pelo trabalho ou pela expressão do desemprego. Estas diferenças apresentam uma matriz territorial dominada por esta polarização da faixa litoral, mas em alguns casos apresentam particularidades interessantes. A concentração de jovens adultos com ensino superior é um fenómeno essencialmente metropolitano, alargando-se a centros urbanos

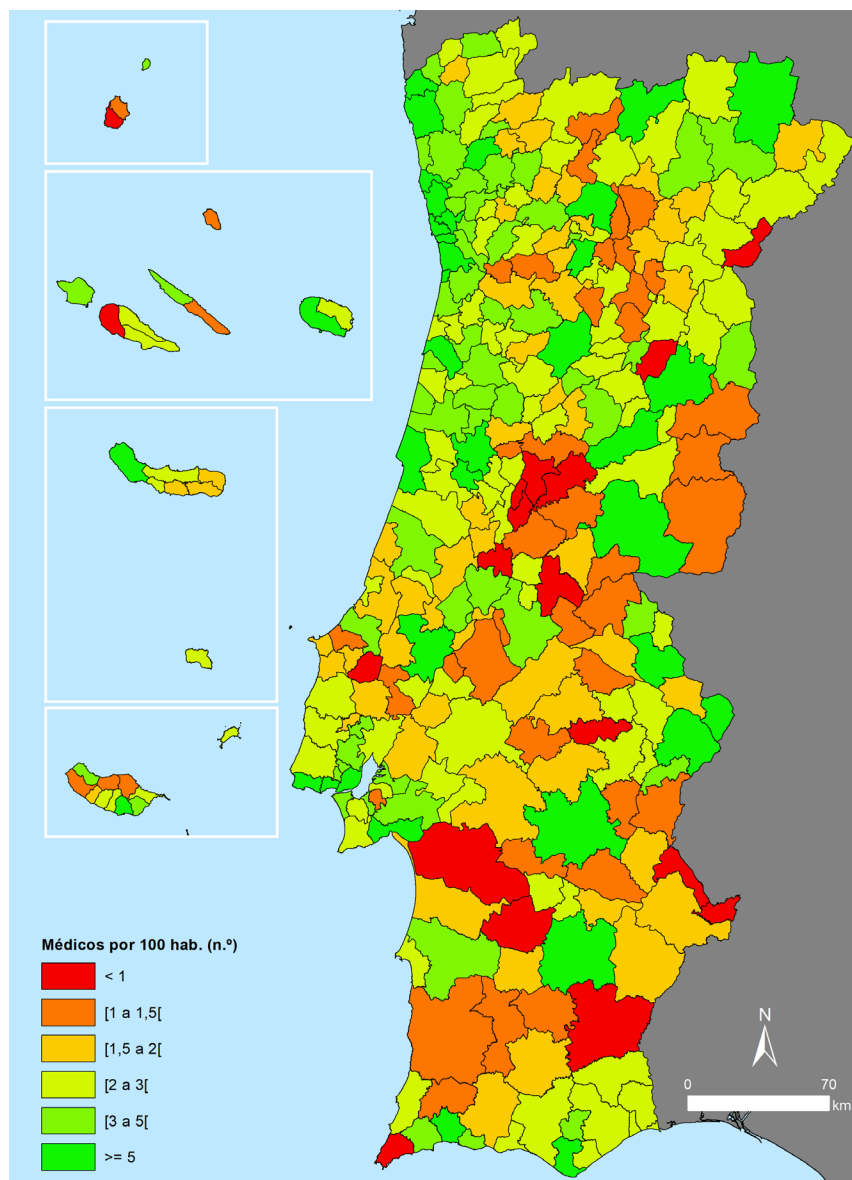


Figura 42 Médicos por 1.000 habitantes (n.º), em 2023.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

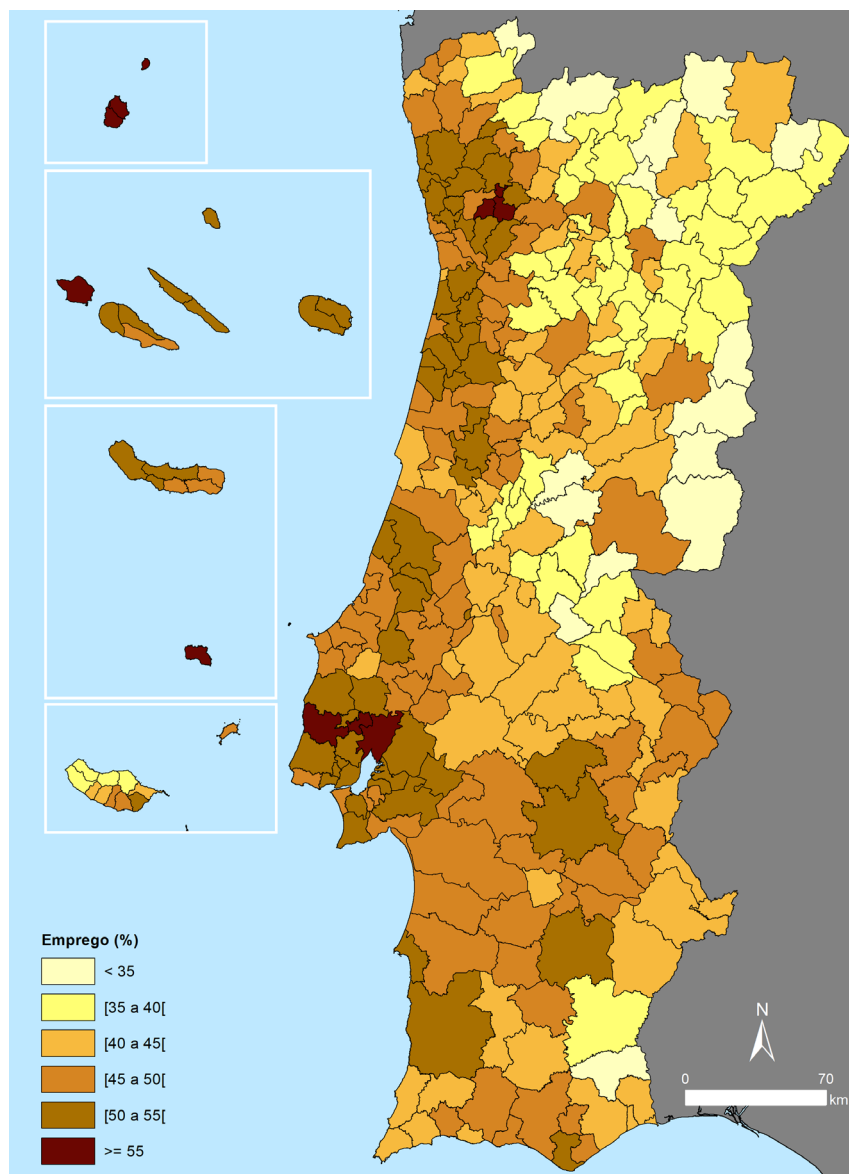


Figura 43 Taxa de emprego (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

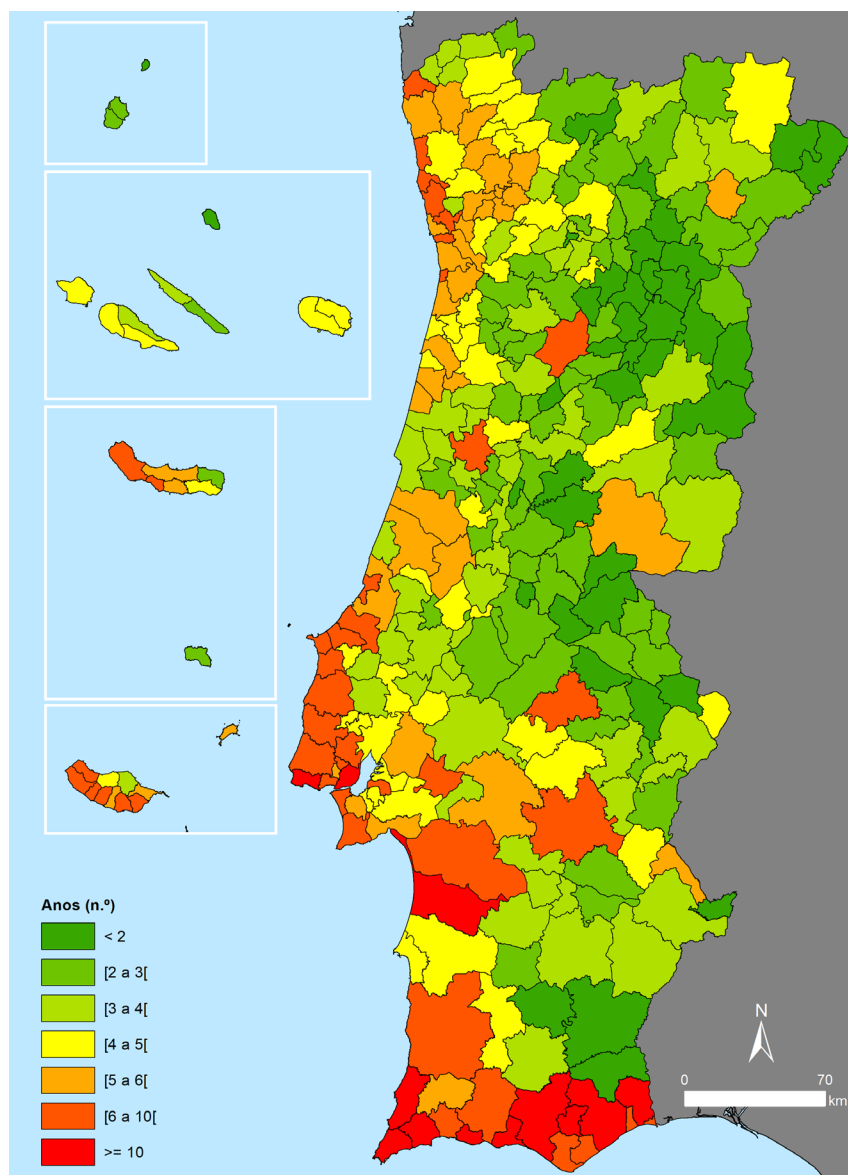


Figura 44 Número de anos para compra de habitação nova com 70 m2 por um casal (2020).
Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

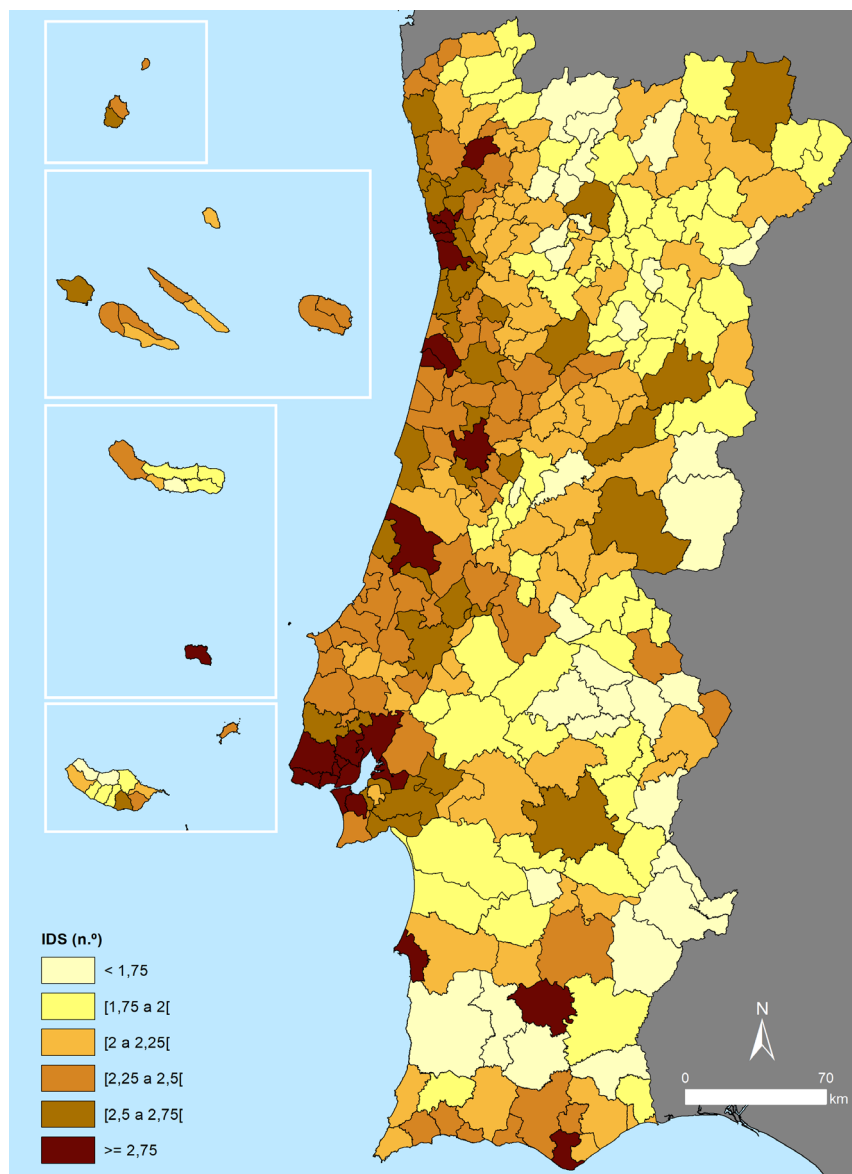


Figura 45 Índice de dinâmicas sociais, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

estruturantes e a concelhos onde a existência de instituições de ensino superior estimula a capacidade de dinamização de oportunidades de emprego e retenção de talentos (Figura 46). Os 10 municípios com melhor desempenho neste indicador são, por isso, Lisboa, Porto, Coimbra, Oeiras, Braga, Aveiro, Bragança, Maia, Cascais e Odivelas. No plano oposto surgem Cinfães, Vila Franca do Campo, Povoação, Castanheira de Pera e Mourão. O analfabetismo (tal como o abandono escolar precoce) conheceu uma profunda evolução ao longo das últimas décadas, como vimos, mas a verdade é que há uma expressiva assimetria territorial na forma como esta redução se materializa, com o interior das regiões Norte e Centro e o Alentejo a apresentarem valores substancialmente mais elevados. Em quatro concelhos (Idanha-a-Nova, Penamacor, Monforte e Alcoutim), o valor da taxa de analfabetismo registado nos Censos de 2021 ainda superava os 10 pontos percentuais (Figura 47).

O ganho médio mensal – retribuição pelo desempenho de uma atividade profissional – reflete as mesmas assimetrias, mas é mais evidente o efeito metropolitano, aumentando as diferenças entre estes espaços e outros municípios ao longo da faixa litoral (Figura 48). Em 2021, eram apenas oito os concelhos com um rendimento mensal médio superior aos 1.500 € (Castro Verde, Alcochete, Oeiras, Sines, Vila do Porto, Lisboa, Amadora, Porto), cinco deles localizados nas duas áreas metropolitanas. Refira-se, como curiosidade, que em Castro Verde, no interior do Alentejo, a mina da Somincor tem um forte impacto na economia do concelho, fazendo com que este seja o município com maior ganho médio mensal. Por fim, o mapa da taxa de desemprego em 2021 apresenta padrões mais diversos, com uma forte incidência nos espaços metropolitanos, em regiões com elevada atividade turística (Algarve e Madeira, por exemplo) e de forma mais generalizada no interior da região Norte (Figura 49).

A terceira dimensão de análise da equidade territorial materializa-se através da observação das desigualdades sociais e económicas (Figura 50). Nesta análise, o padrão territorial apresenta algumas particularidades interessantes, com o melhor desempenho (menor incidência de desigualdades) a ser observado na região Centro, em alguns municípios da área metropolitana de Lisboa, a norte da área metropolitana do Porto e no grupo Central dos Açores. Os municípios com melhor performance são Oeiras, Mafra, Leiria, Mealhada, Lisboa, Alcochete, Lourinhã, Lajes do Pico e Caldas da Rainha, ao passo que as maiores desigualdades são observadas na Ribeira Grande, Mourão, Monforte, Moura, Vila do Porto e Avis.

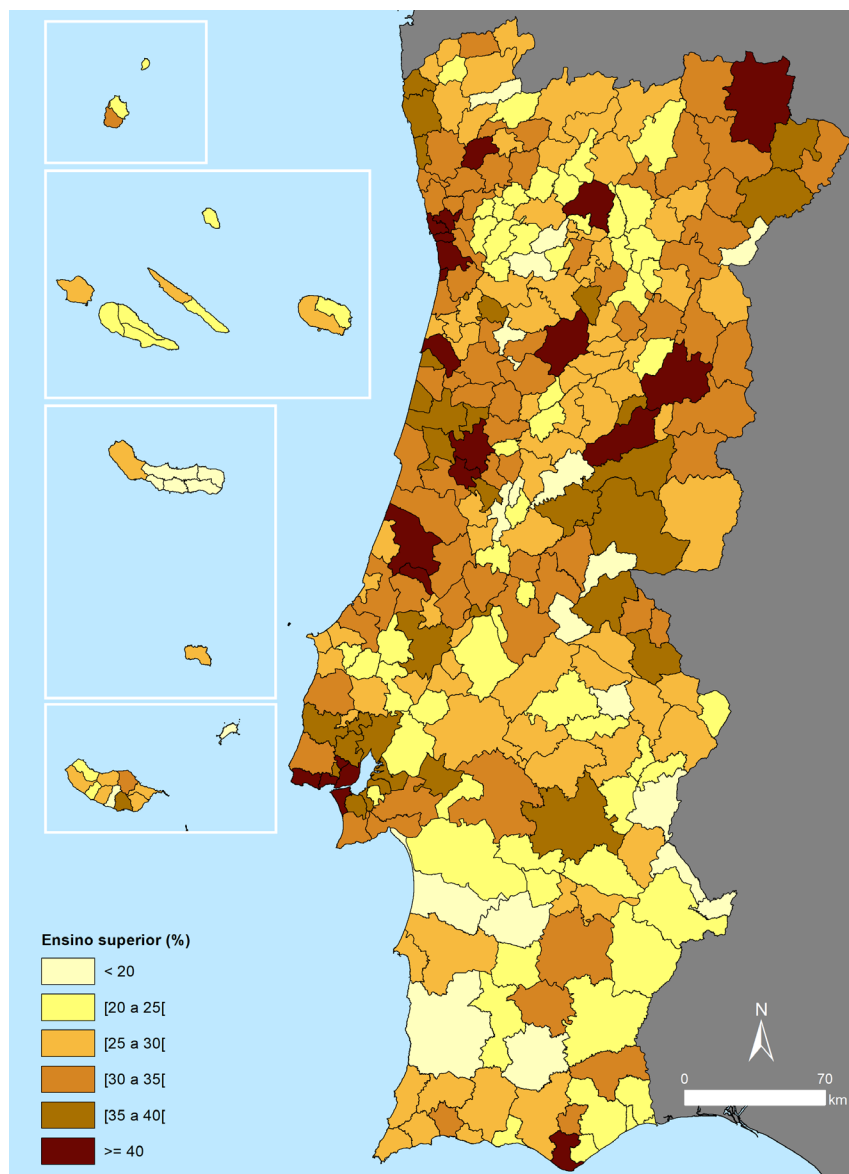


Figura 46 População com idade entre 30 e 34 anos com ensino superior completo (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

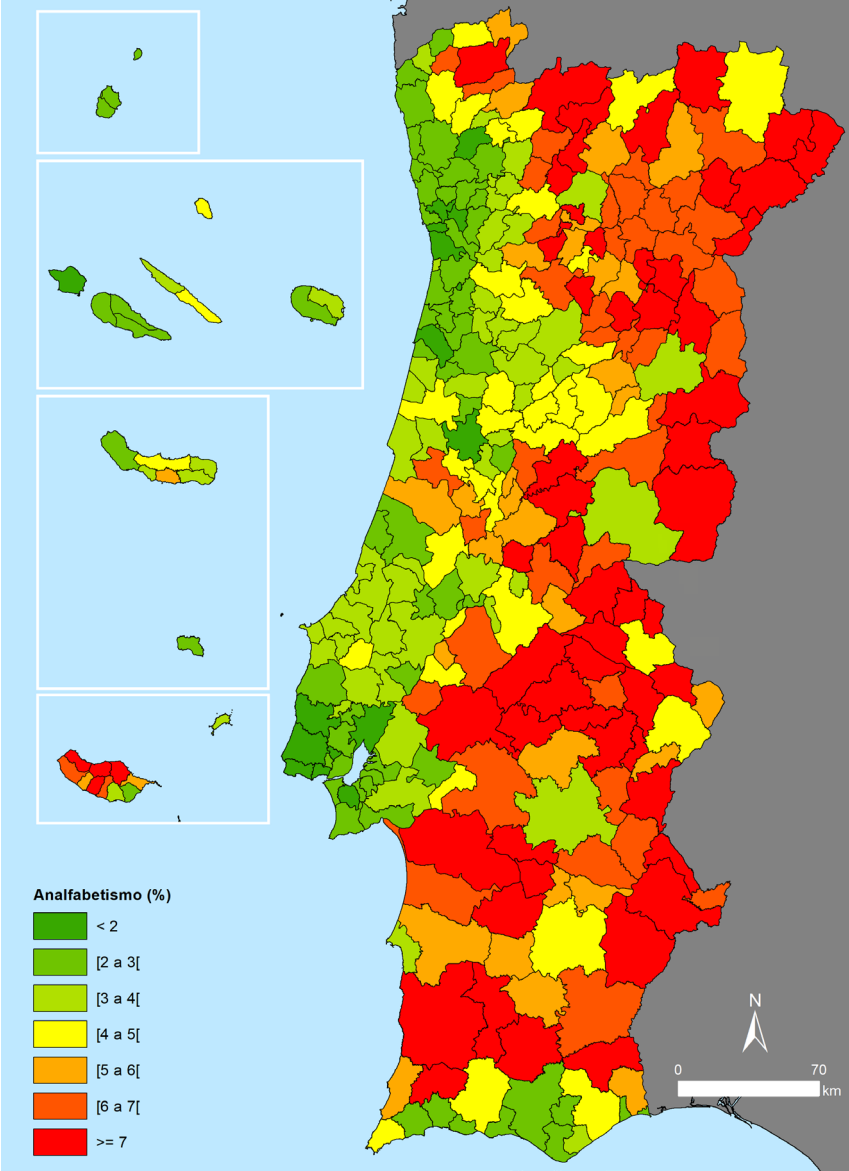


Figura 47 Taxa de analfabetismo (%), em 2021.
Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

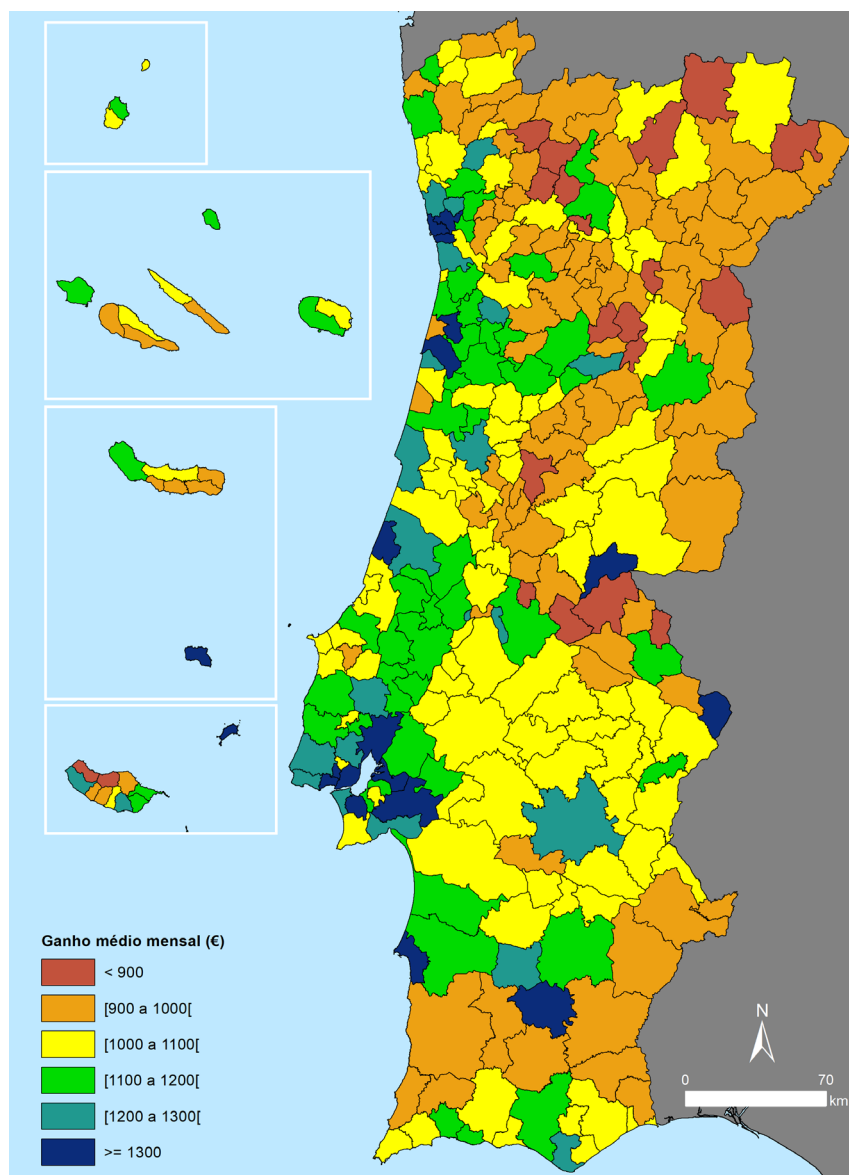


Figura 48 Ganho médio mensal (€), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

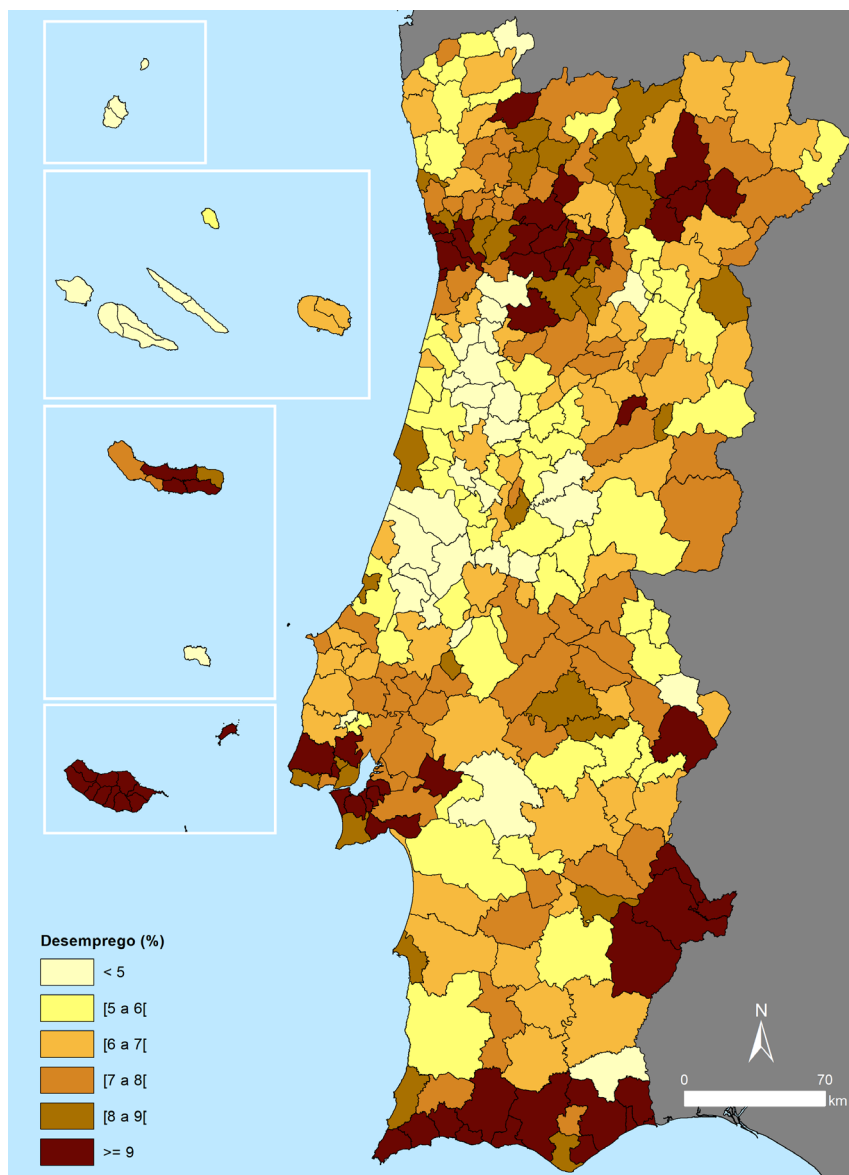


Figura 49 Taxa de desemprego (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

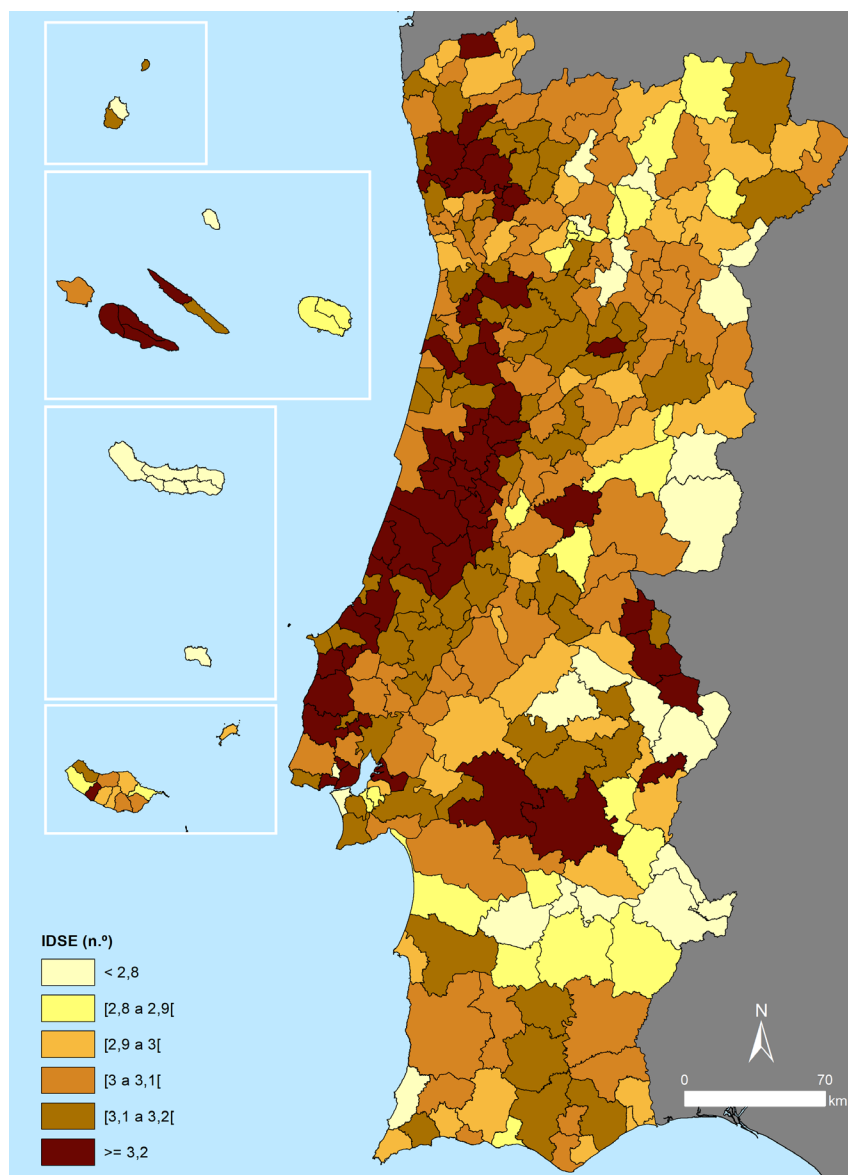


Figura 50 Índice de desigualdades sociais e económicas, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

Um dos aspetos que concorre para este estudo diz respeito à dependência de apoios sociais e à sua concentração em alguns contextos. Através da análise do número de beneficiários do rendimento social de inserção por cada 1.000 habitantes em idade ativa, verificamos que o mosaico territorial é ligeiramente diferente, com uma concentração mais expressiva no Alentejo, no interior da região Norte, na área metropolitana do Porto e no grupo Oriental dos Açores (Figura 51). A este propósito importa referir que em 12 concelhos – Ribeira Grande, Mourão, Moura, Monforte, Nordeste, Lagoa, Ponta Delgada, Povoação, Murça, Elvas, Peso da Régua e Porto – há mais de 70 beneficiários por cada 1.000 habitantes em idade ativa, sendo que nos quatro primeiros este valor é mesmo superior a 125 beneficiários por cada 1.000 residentes em idade ativa. Os valores mais baixos, inferiores em 2022 a 10 beneficiários de rendimento social de inserção por cada 1.000 habitantes em idade ativa, registam-se nos concelhos de Barcelos, Oliveira de Frades, Vizela, Arraiolos, Alcoutim, Vouzela, Vila Verde, Ponte de Lima, Óbidos, Monção, Melgaço, Terras de Bouro, Arcos de Valdevez, Paredes de Coura, Esposende, Guimarães, Vale de Cambra e Oliveira de Azeméis, o que evidencia uma maior concentração a Norte, especialmente nas comunidades intermunicipais do Alto Minho e do Cávado. O mapa da variação do ganho médio mensal ponderado pelo peso do emprego dos diversos níveis de habilitação no total do emprego por conta de outrem apresenta menos padrões territoriais de concentração, ainda que as diferenças sejam bastante significativas entre alguns municípios (Figura 52). De facto, em cinco municípios (Vila do Porto, Amadora, Santa Cruz das Flores e Almada), a disparidade salarial entre níveis de habilitação ultrapassa os 35%, sendo que em outros 15 (seis deles nos espaços metropolitanos) também ultrapassa os 30 pontos percentuais. As menores disparidades, inferiores a 10%, são registadas em Ponta do Sol, Cinfães, Lourinhã, Lajes do Pico, Porto Moniz, Castro Daire, Almeida e Oleiros.

A criminalidade apresenta uma concentração de valores elevados em três contextos territoriais: Alentejo, Algarve e grupo Oriental dos Açores, além da presença das duas principais cidades do país neste retrato (Figura 53). Em 15 municípios, os valores registados em 2022 ultrapassaram os 50 %, designadamente em Avis, Albufeira, Barrancos, Ribeira Grande, Mourão, Loulé, Lisboa, Alvito, Aljezur, Vila do Bispo, Porto, Campo Maior, Santa Cruz das Flores, Grândola e Sines. Os municípios mais seguros, com menores taxas de criminalidade em 2022 (inferiores a 15 %) foram Sernancelhe, Calheta, Miranda do Corvo, Soure e Armamar. No plano económico, o estudo sobre o poder de compra concelhio per capita traduz um país extremamente desigual, com diferentes velocidades e oportunidades em função do local que cada um

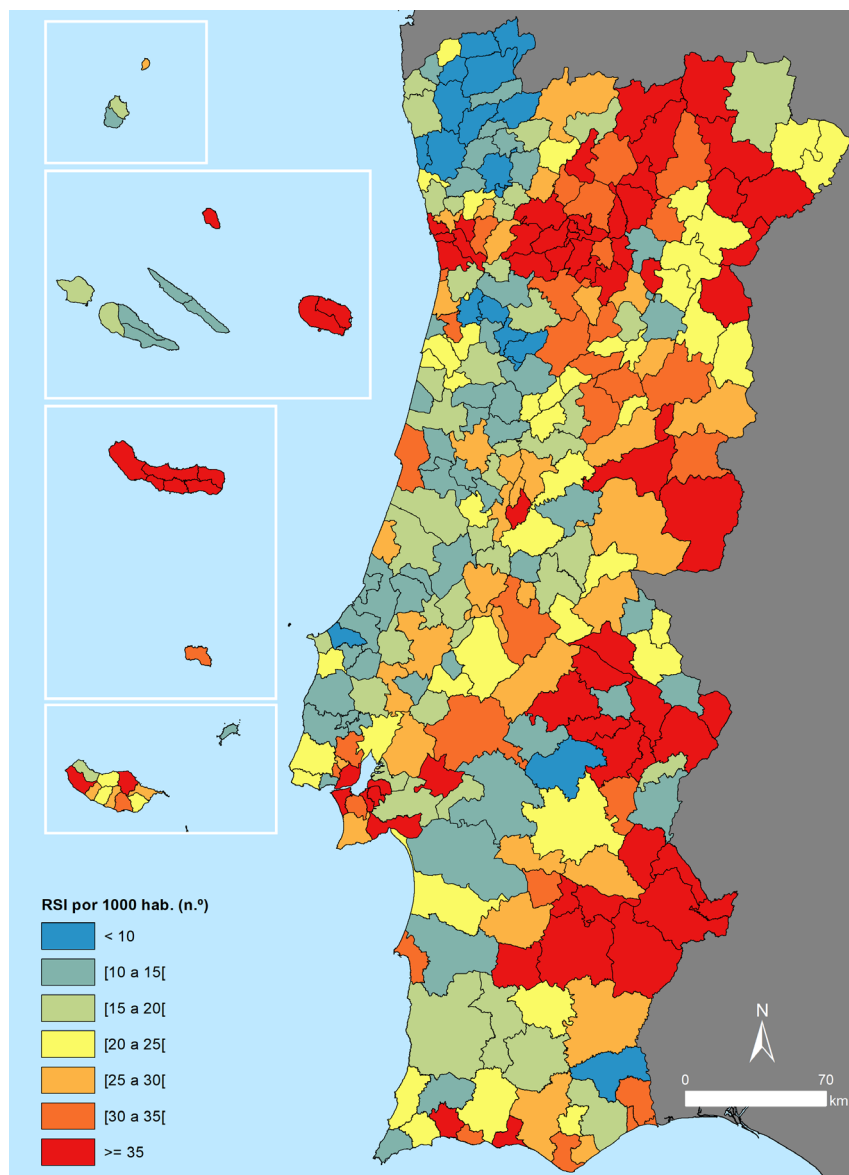


Figura 51 Beneficiários de rendimento social de inserção por 1.000 habitantes em idade ativa (n.º), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

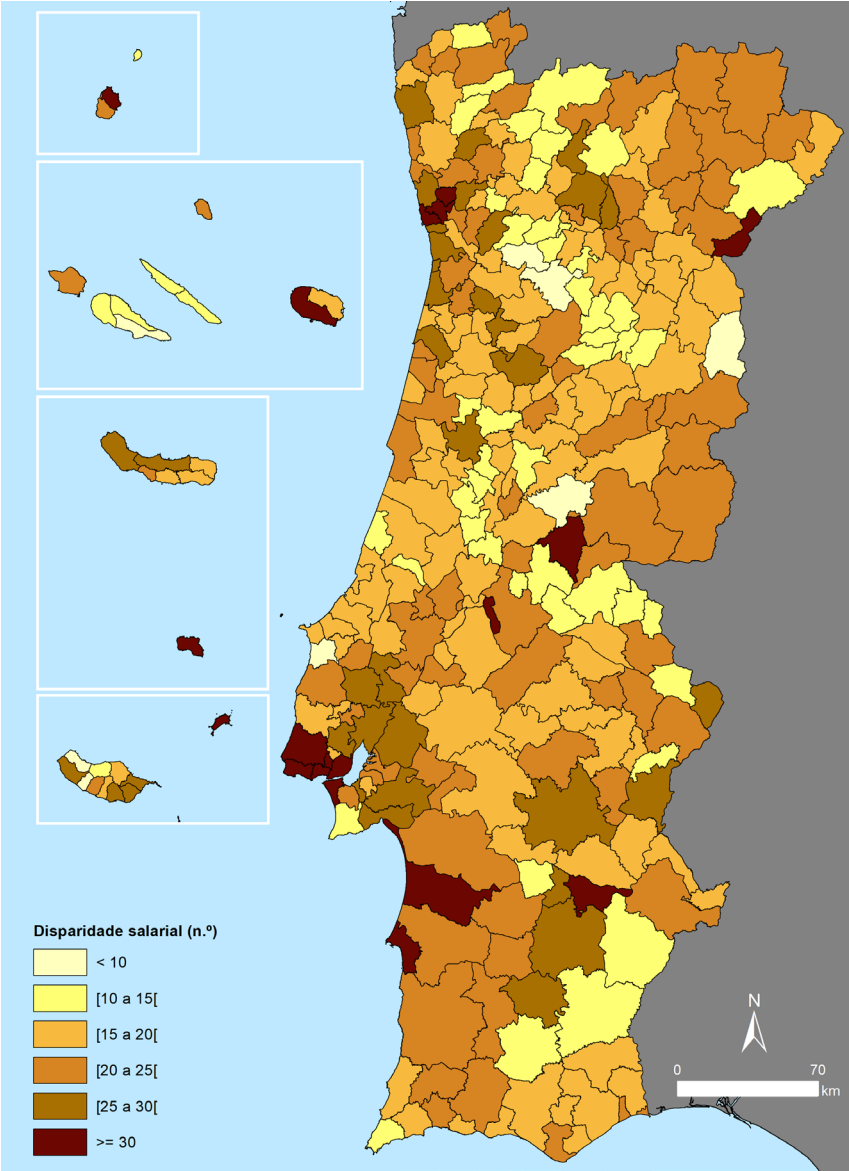


Figura 52 Disparidade do ganho médio mensal por níveis de habilitação (%), em 2022.
Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

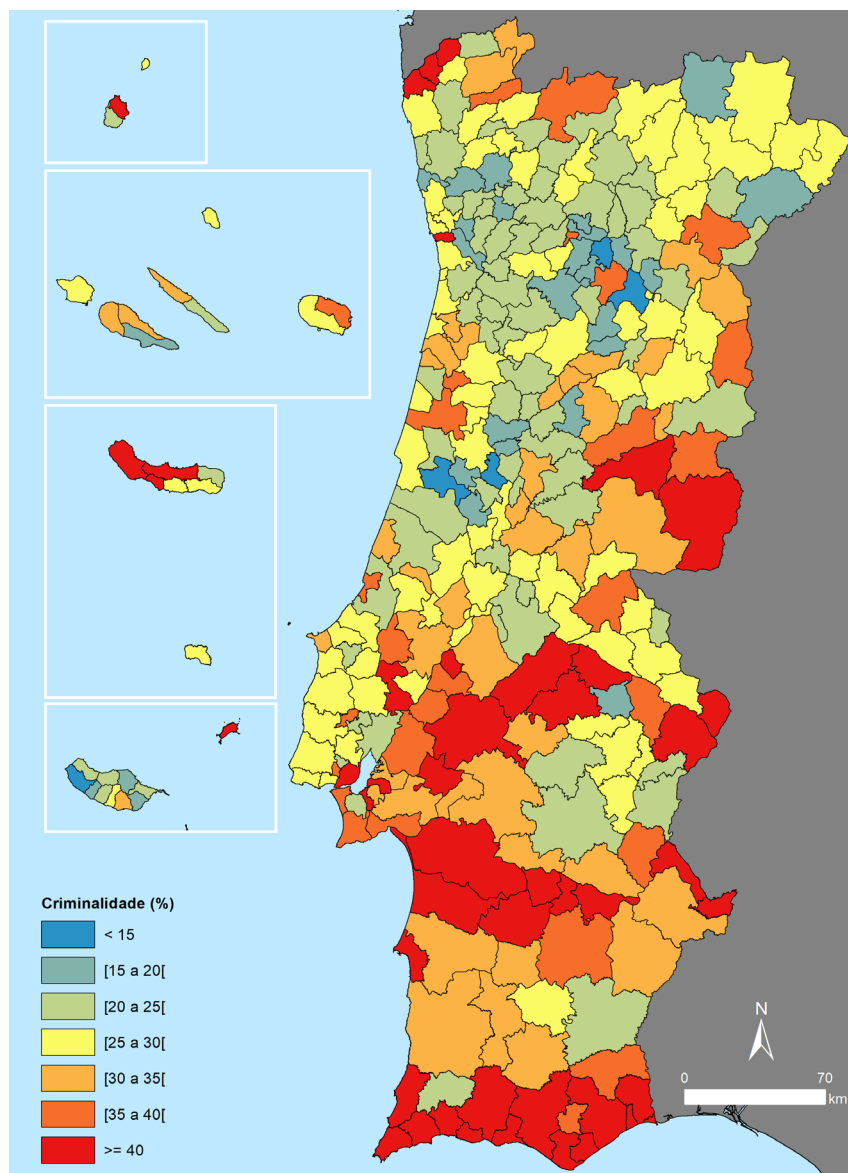


Figura 53 Taxa de criminalidade (%), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

escolhe para residir ou trabalhar (Figura 54). Considerando que o valor médio de Portugal se encontra indexado a 100 nesta análise, verificamos que apenas 31 dos 308 concelhos portugueses (10,1%) apresenta um desempenho superior à média nacional. Estão aqui incluídos vários municípios dos dois espaços metropolitanos (especialmente na envolvente das cidades de Lisboa e do Porto) e do Algarve, a par de alguns dos principais núcleos urbanos. Lisboa (186,34), Oeiras (165,5), Porto (147,63), Cascais (121,83), Sines (120,33), Coimbra (119,76), Aveiro (119,68), Alcochete (118,86), Matosinhos (118,06) e São João da Madeira (116,73) encabeçam esta lista. No extremo oposto são 64 os municípios (20,8%) que apresentam um valor de poder de compra inferior a 70, destacando-se Ponta do Sol, Porto Moniz, Penamacor, Vinhais e Baião como os concelhos com pior desempenho.

5. Competitividade

A dimensão da competitividade territorial é a que apresenta um mosaico territorial caracterizado por um desempenho municipal inferior à média nacional mais expressivo, com 97,4% dos municípios a enquadrarem-se neste registo (Figura 55). De facto, são apenas oito os municípios que apresentam valores de competitividade económica superiores, designadamente — e por esta ordem de grandeza — Lisboa, Porto, Oeiras, Coimbra, Funchal, Vila Velha de Ródão, Aveiro e Braga. Os registos negativos são transversais a praticamente todo o país, ainda que adquiram maior expressão e concentração no Alto Alentejo e na região Centro. Os municípios que registam os valores mais baixos são Alvito, Azambuja, Vila Nova da Barquinha, Lajes das Flores, Sardoal, Sobral de Monte Agraço, Porto Moniz, Mourão e Mangualde.

Para esta análise da competitividade económica do território português concorrem três índices compostos. O primeiro está associado à produtividade económica, com o mapa a apresentar um mosaico territorial marcado pela importância de algumas regiões com uma profunda tradição industrial, designadamente o Ave, Cávado, Tâmega e Sousa ou a região de Leiria (Figura 56). À escala municipal os dez municípios com melhor desempenho são Felgueiras, Lisboa, Guimarães, Barcelos, Águeda, Oeiras, Pombal, Santa Maria da Feira, Paredes e Cinfães, contrastando com Crato, Azambuja, Alter do Chão, Alvito, Alcanena, Barrancos, Mangualde, Ílhavo e Porto Moniz que surgem no fim desta lista.

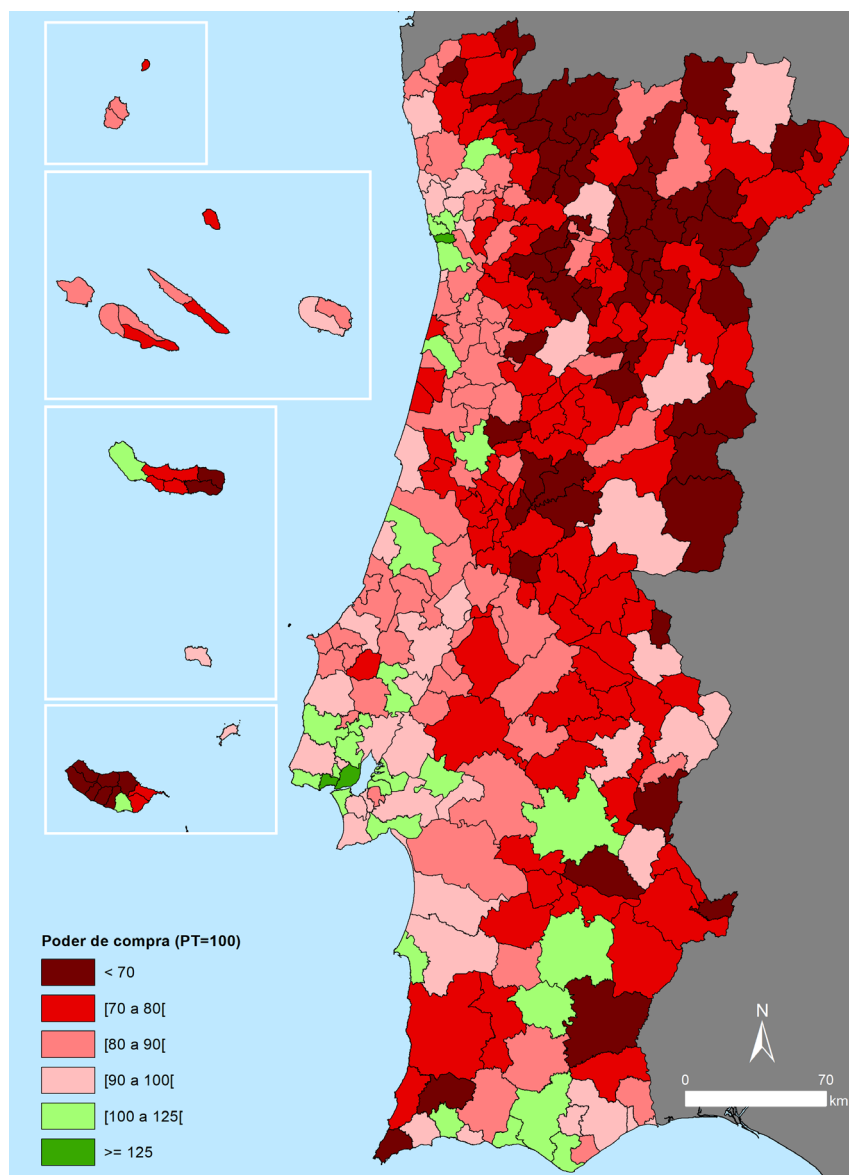


Figura 54 Poder de compra per capita (PT = 100), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

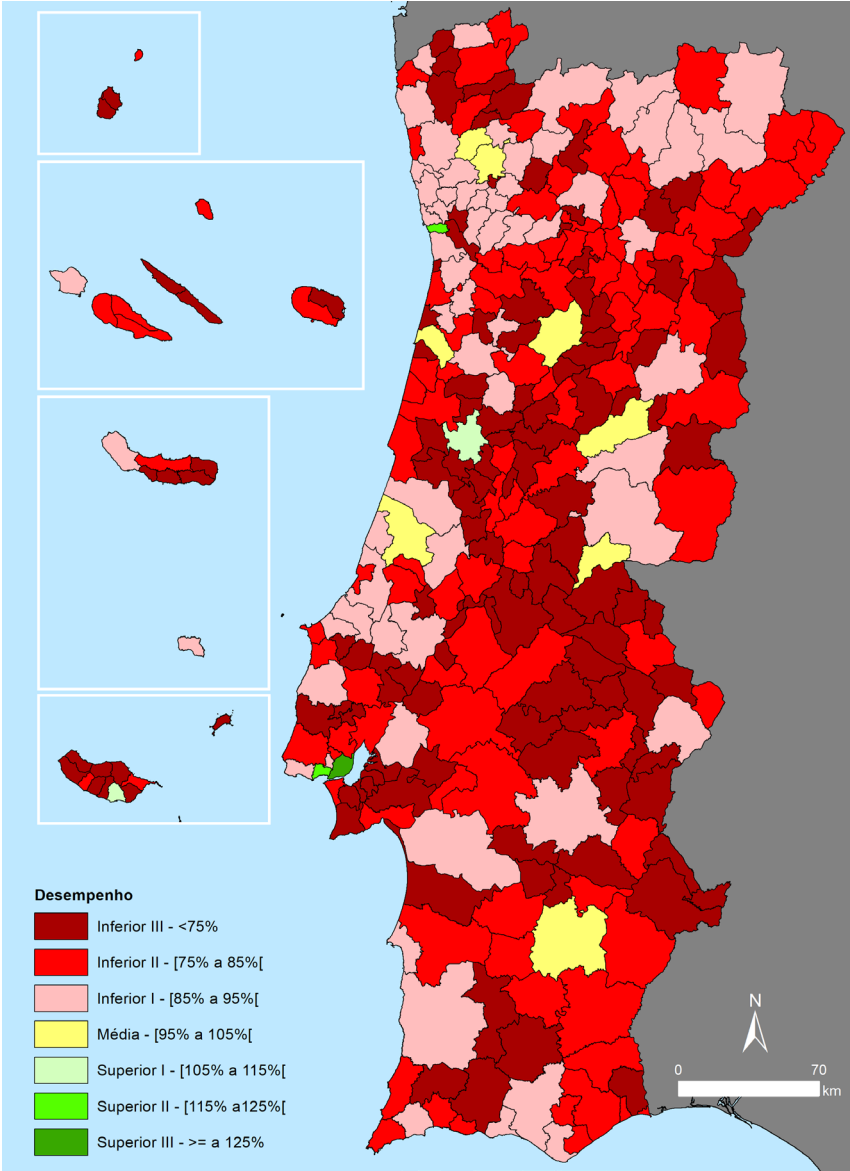


Figura 55 Competitividade, calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

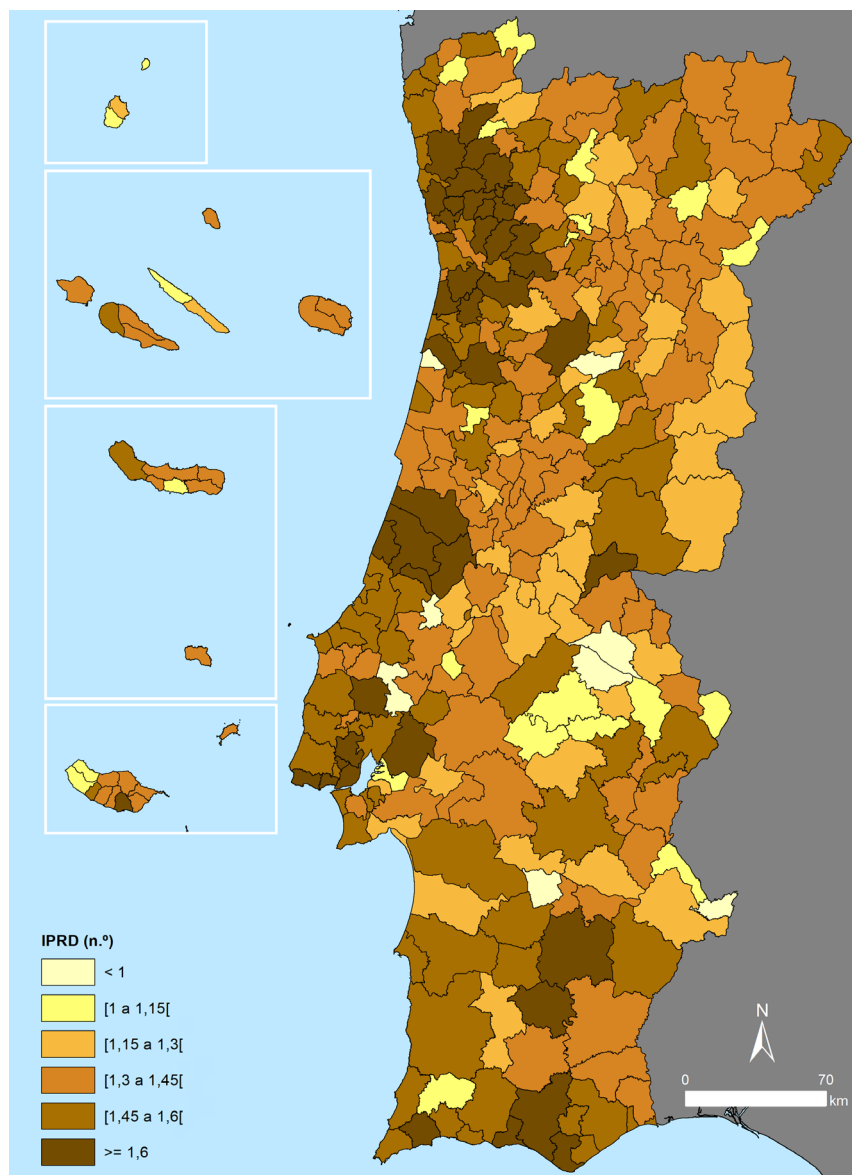


Figura 56 Índice de produtividade, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

A produtividade é analisada a partir de três indicadores. O primeiro — a produtividade empresarial, analisada através do valor acrescentado bruto médio por empresa — espelha uma tendência para a concentração de valores mais elevados nas áreas metropolitanas e na região Centro de Portugal (Figura 57). Concelhos como Vila Velha de Ródão, Oeiras, Lisboa e Castro Verde apresentam valores de valor acrescentado bruto médio superiores aos 300.000 € por empresa, ao passo que em Alvito, Vinhais, Alfandega da Fé, Murça, Valpaços, Mogadouro, Vimioso, Penedono, Tabuaço, Torre de Moncorvo e Corvo não chega aos 15.000 € por empresa, o que é revelador das assimetrias existentes. A importância das exportações, analisada através da relação entre a balança comercial e o número de empresas, permite observar um país com diferentes tendências, mas ainda muito dependente da importação de alguns bens e serviços, em especial nos contextos territoriais mais povoados e sem uma atividade industrial significativa (Figura 58). Neste indicador, 51% dos municípios apresentam um balanço positivo, com Castro Verde, Constância, Vila Nova de Cerveira, Sines, Aljustrel, Vila Velha de Ródão, Tábua e São João da Madeira a destacarem-se. Azambuja, Oeiras, Mangualde e Lisboa registam os valores mais negativos. Por fim, o mapa da diversificação da atividade produtiva, apresenta-nos uma tendência de concentração do volume de negócios nas quatro maiores empresas (Figura 59). De facto, em 46,8% dos municípios mais de 30% do volume de negócios está concentrado nas quatro maiores empresas — com este valor a ultrapassar os 75% em Vila Velha de Ródão, Crato, Castro Verde, Constância, Campo Maior, Alcanena e Mangualde —, sendo que em apenas 10,1% dos concelhos a concentração se situa abaixo dos 15%, ficando inclusivamente abaixo dos 9% do volume de negócios em Albufeira, Barcelos, Guimarães e Pombal.

O segundo indicador composto é o índice de dinâmicas empresariais (Figura 60). Este indicador apresenta-nos um mapa marcado por padrões territoriais muito diversos, com a concentração de valores mais elevados nas regiões Norte e Centro e em alguns concelhos do Alentejo e da Região Autónoma dos Açores. Os concelhos com melhor desempenho são Vila do Porto, Vila Velha de Ródão, Lisboa, Odemira, Funchal, Corvo, Felgueiras, Guimarães, Montalegre e Beja. Os municípios com registos mais baixos são Montijo, Amadora, Sobral de Monte Agraço, Condeixa-a-Nova e Moita.

As dinâmicas empresariais são medidas a partir de quatro indicadores distintos. O primeiro diz respeito à vitalidade empresarial, observando-se uma maior capacidade de sobrevivência das empresas na região Norte, ainda que as diferenças não adquiram valores muito elevados (Figura 61).

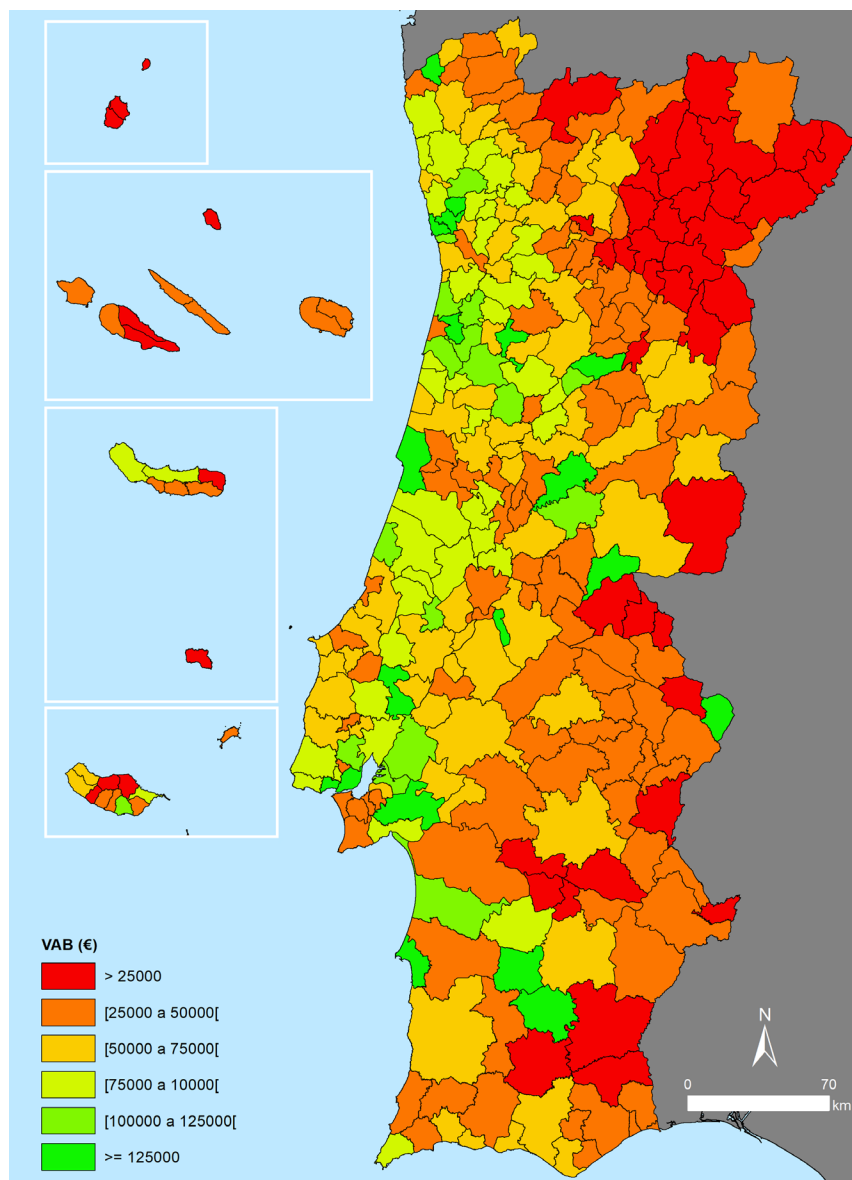


Figura 57 Valor acrescentado bruto médio por empresa (€), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

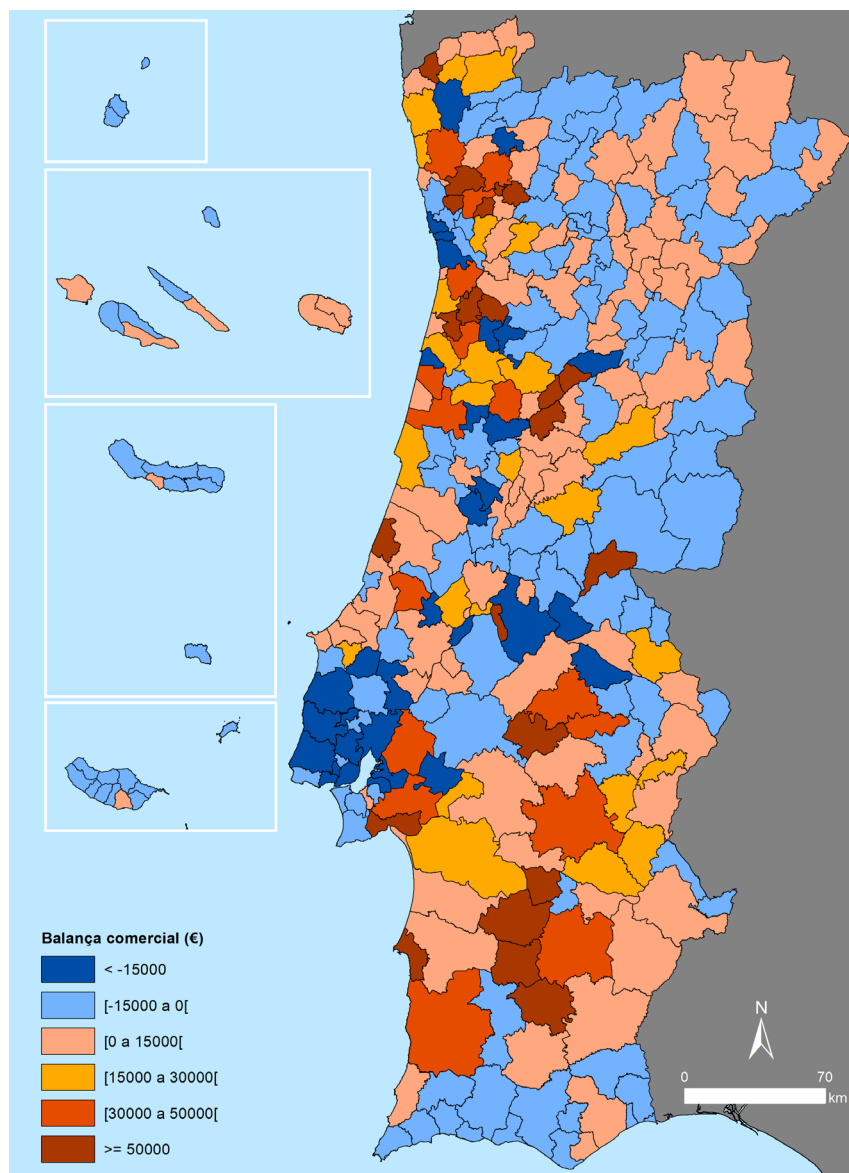


Figura 58 Balança comercial média por empresa (€), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

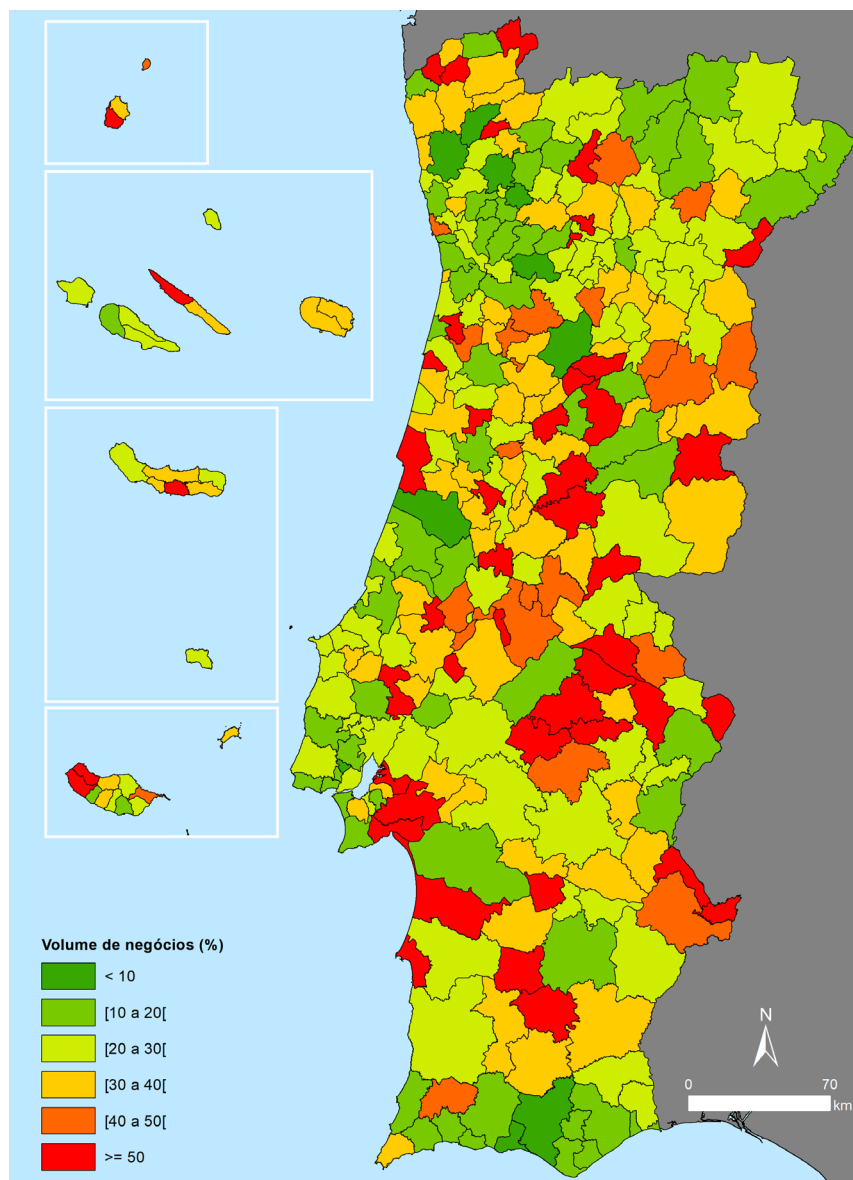


Figura 59 Indicador de concentração do volume de negócios nas quatro maiores empresas (%), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

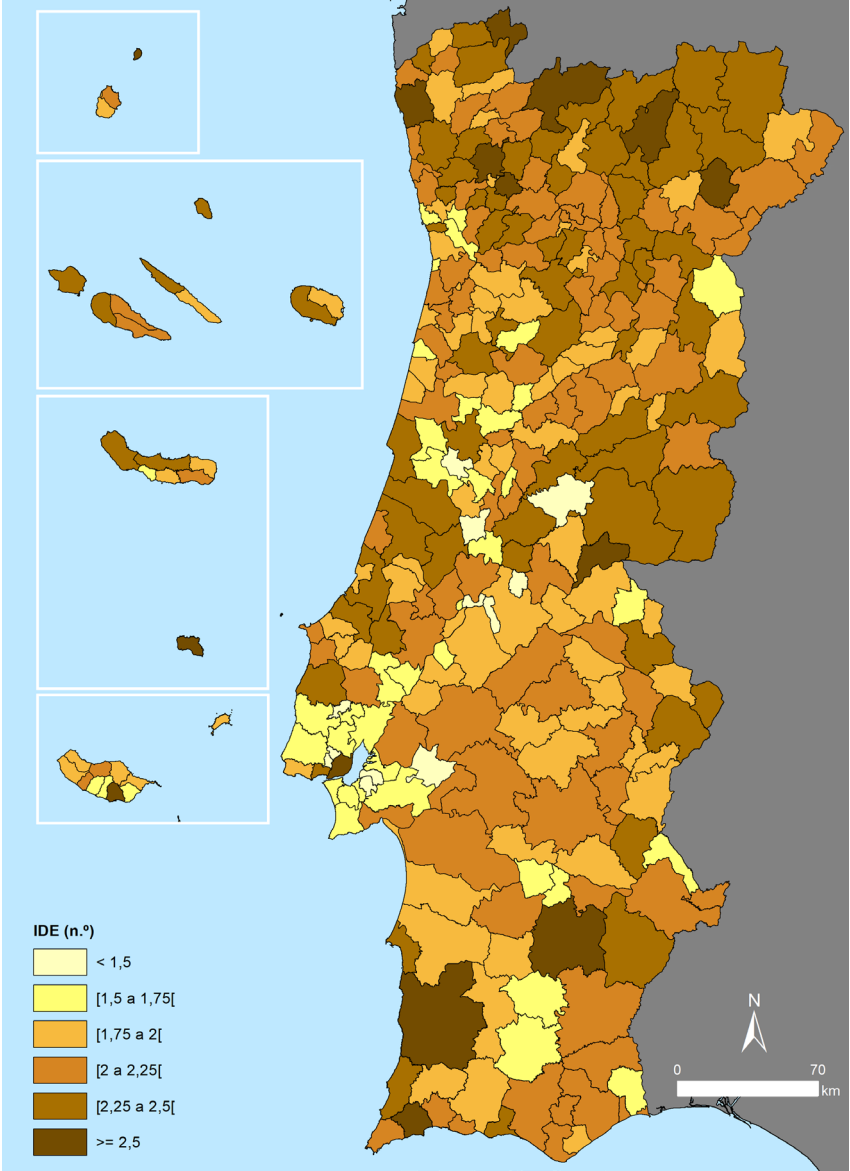


Figura 60 Índice de dinâmicas empresariais, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.
Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

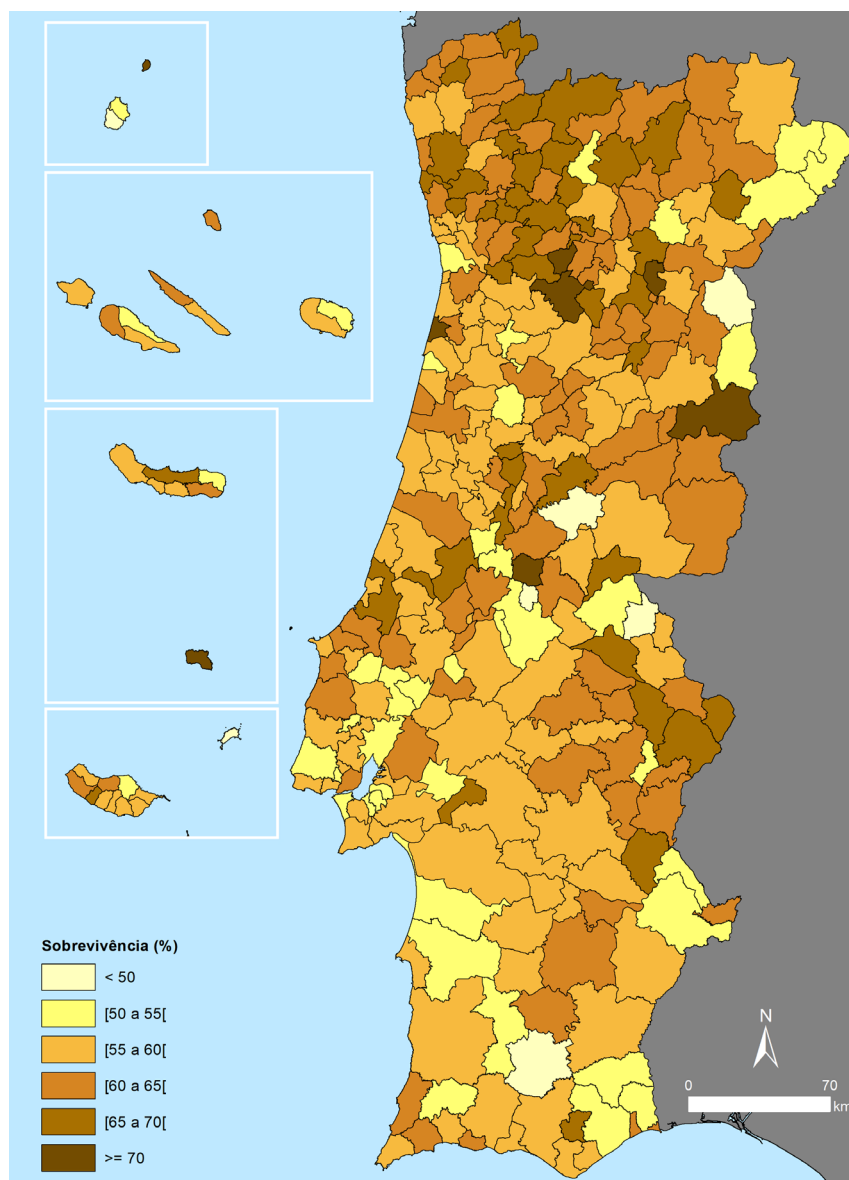


Figura 61 Taxa de sobrevivência das empresas nascidas dois anos antes (%), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

À escala municipal, regista-se uma taxa de sobrevivência das empresas criadas dois anos antes superior a 70% em Vila do Porto, Corvo, Penedono, Resende, Castro Daire, Sabugal, Murtosa e Vila de Rei, com valores inferiores a 50% em Castelo de Vide, Oleiros, Figueira de Castelo Rodrigo, Porto Santo, Almodôvar, Sardoal e Lajes das Flores. O segundo indicador analisa a dependência das grandes empresas em matéria de emprego, não se observando padrões territoriais muito claros (Figura 62). Ainda assim, em vários concelhos há uma grande concentração do pessoal ao serviço nas quatro maiores empresas, ultrapassando os 40% em Campo Maior, Castro Verde, Vila Velha de Ródão, Tábua, Constância e Mesão Frio. Esta concentração é inferior a 4% em seis concelhos: Sesimbra, Lagos, Albufeira, Silves, Valpaços e Alcobça.

O terceiro domínio de análise das dinâmicas empresariais diz respeito à dimensão predominante das empresas instaladas no território, verificando-se que em 49,4% dos municípios portugueses não se encontra em funcionamento qualquer grande empresa (Figura 63). Num contexto económico marcado essencialmente pela presença de pequenas e médias empresas, é nos municípios de Vila Velha de Ródão, Oliveira de Frades, Oeiras, Vila Nova de Cerveira e Campo Maior que a proporção de grandes empresas no total de empresas é mais significativa. Por fim, o quarto indicador que concorre para a compreensão das dinâmicas territoriais analisa a dependência do emprego externo (Figura 64). Esta dependência é claramente maior nos principais aglomerados urbanos, designadamente nas duas áreas metropolitanas e na envolvente de cidades como Coimbra, Funchal ou Ponta Delgada. Nos concelhos de Vila Nova da Barquinha, Moita, Odivelas, Condeixa-a-Nova, Amadora, Valongo, Seixal, Barreiro, Sobral de Monte Agraço, Santa Cruz, Alcochete, Gondomar e Montemor-o-Velho mais de 55% da população empregada que aí reside trabalha noutro município. Em cinco municípios insulares – Vila do Porto, Corvo, Horta, Porto Santo e Santa Cruz da Graciosa – este valor é inferior a 10%.

Finalmente, o terceiro indicador composto analisa as questões da inovação, conhecimento e desenvolvimento (Figura 65). Este mapa apresenta uma forte diferenciação de alguns municípios relativamente aos restantes, com destaque para os principais centros urbanos e para os territórios onde se instalam instituições de ensino superior. Lisboa, Porto, Oeiras, Coimbra, Matosinhos, Amadora e Aveiro surgem no topo da lista, com Corvo, Cinfães, São Vicente e Porto Moniz a ocuparem os lugares de pior desempenho.

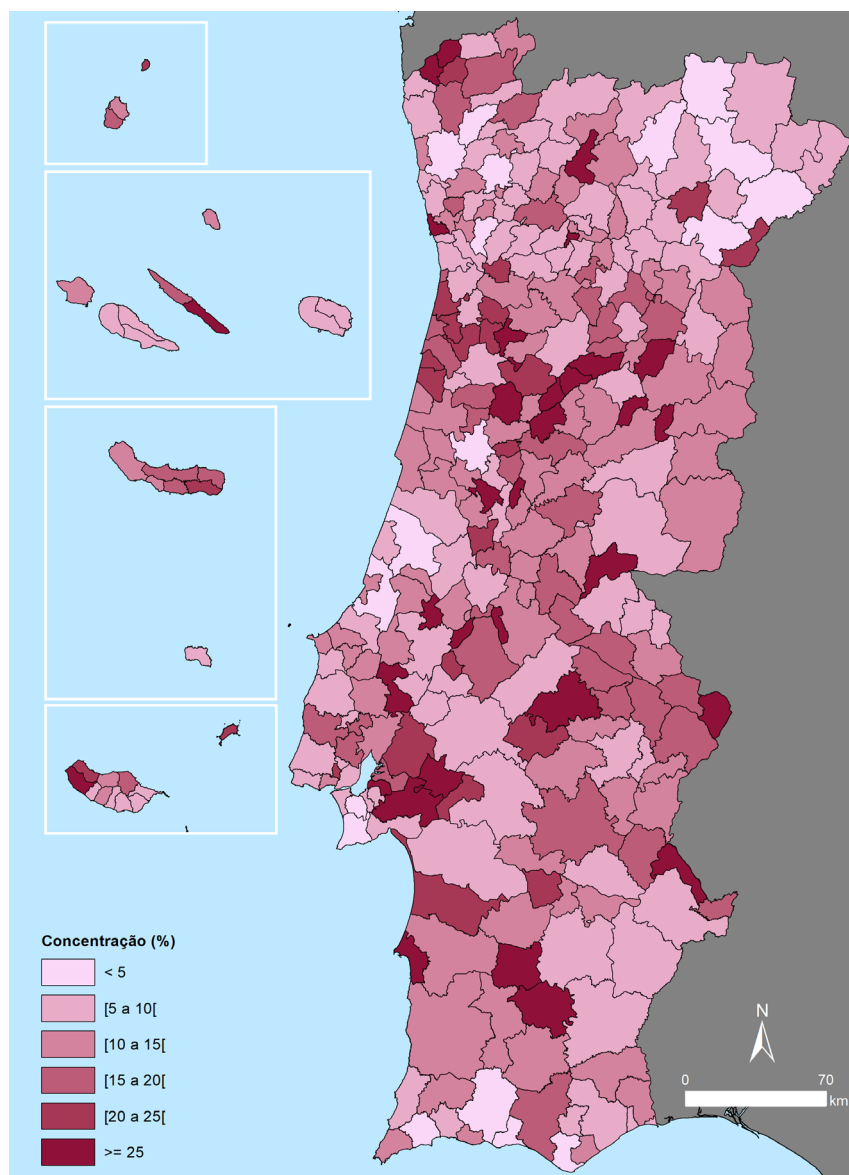


Figura 62 Indicador de concentração do pessoal ao serviço nas quatro maiores empresas (%), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

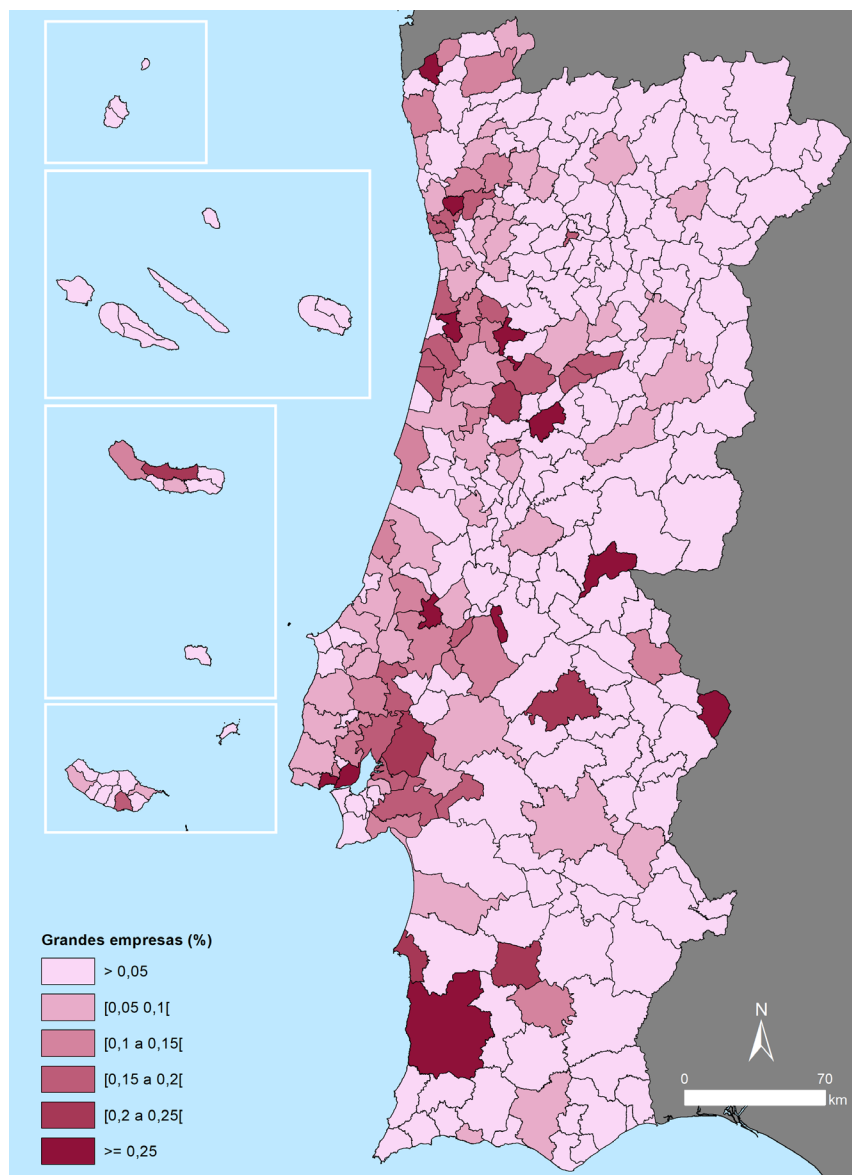


Figura 63 Proporção de grandes empresas no total de empresas (%), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

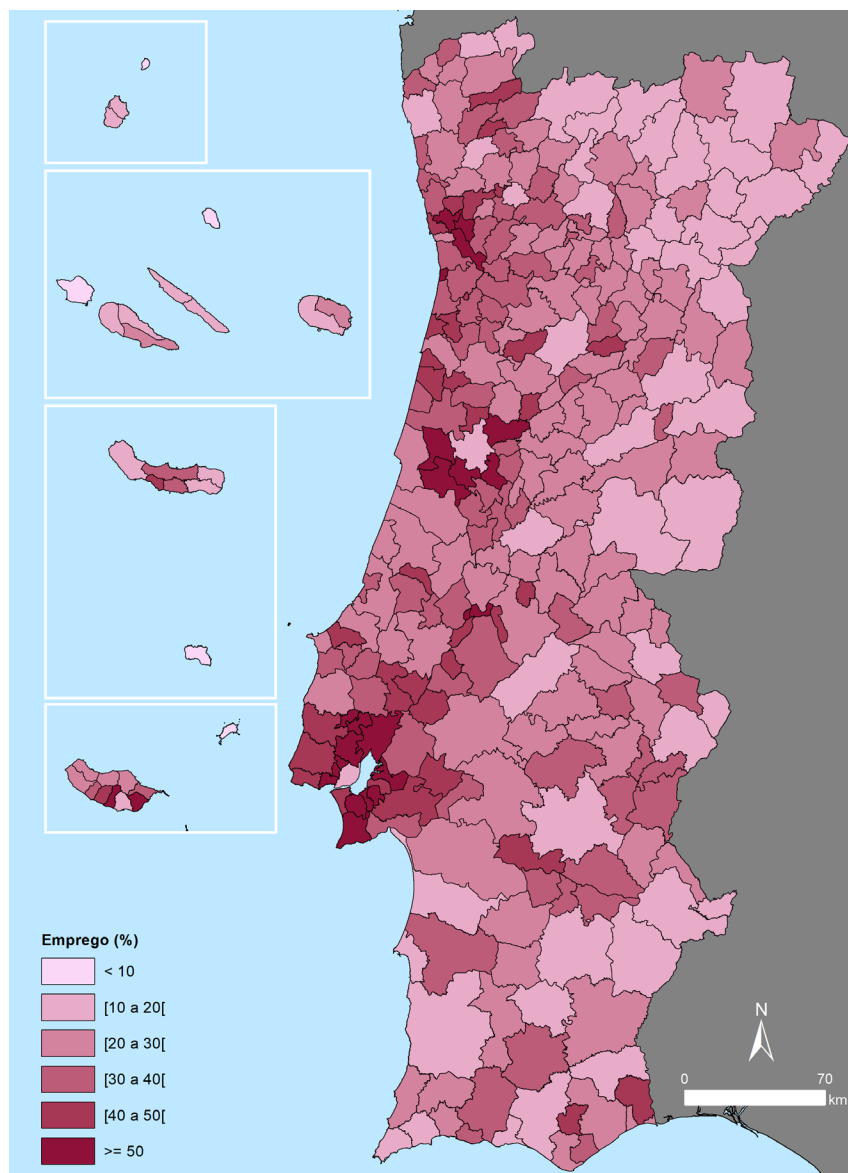


Figura 64 Proporção da população residente empregada que trabalha noutro município (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

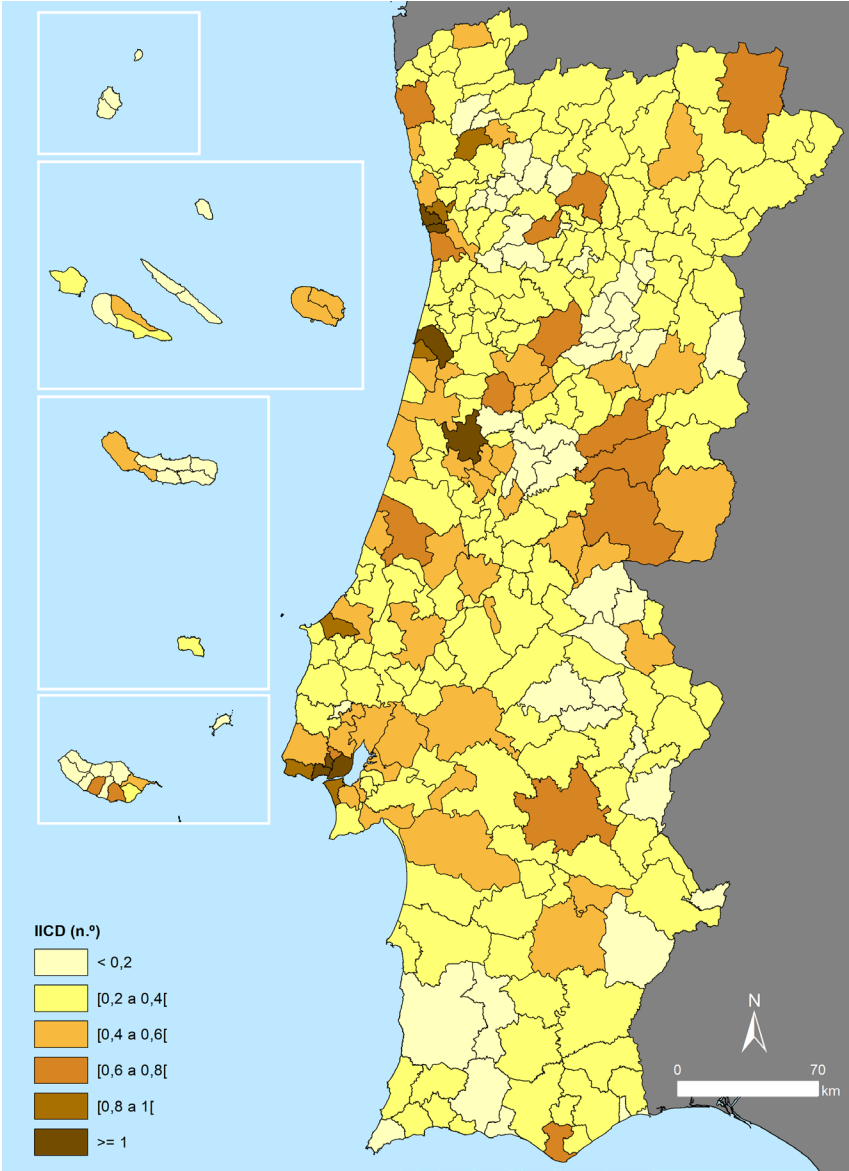


Figura 65 Índice de inovação, conhecimento e desenvolvimento, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

Para esta análise concorrem dois indicadores. O primeiro permite compreender a importância do emprego em setores como a comunicação, a investigação e o desenvolvimento (Figura 66). Tal como no mapa anterior é evidente uma maior incidência deste tipo de emprego em alguns (poucos) concelhos, especialmente em contexto metropolitano ou em espaços com oferta de ensino superior. A expressão do emprego em atividades de informação e comunicação ou de investigação e desenvolvimento é geralmente baixa – sendo inexistente em 17,5% dos concelhos –, ultrapassando os cinco pontos percentuais em apenas sete municípios: Porto e Lisboa (onde é superior a 10%), Oeiras, Coimbra, Matosinhos, Aveiro e Amadora. O segundo indicador analisa de forma mais global a importância do trabalho qualificado, através da proporção de população empregada que concluiu o ensino superior (Figura 67). Neste caso, apesar de se manterem os padrões identificados anteriormente, observa-se uma clara tendência de concentração do emprego qualificado no coração das duas áreas metropolitanas. Em Lisboa, Oeiras e Porto mais de 45% da população empregada tem estudos superiores, sendo que os valores só superam os 30% em mais três concelhos, designadamente Amadora, Coimbra e Matosinhos. Estes valores são normalmente mais baixos em alguns contextos insulares ou com forte tradição industrial (especialmente no Norte), observando-se que menos de 9% da população empregada concluiu o ensino superior nos municípios de Cinfães, Corvo, Porto Santo, São Vicente, Porto Moniz, Povoação, Vila Franca do Campo, Lajes das Flores e Felgueiras.

6. Conetividade

A dimensão da conetividade analisa questões associadas à digitalização e aos padrões individuais de mobilidade, considerando os dados disponíveis. O mapa global apresenta-nos um contexto marcado por importantes assimetrias, especialmente evidentes no contraste expresso entre as cidades de Lisboa e Porto, o Algarve e os concelhos insulares e uma parte assinalável dos municípios do Norte e Centro de Portugal (Figura 68). À escala concelhia, os concelhos com melhor desempenho no perfil de conetividade são Lisboa, Vila do Bispo, Lagos, Albufeira, Loulé, Porto, Porto Santo, Lagoa (Açores), Porto Moniz e Nordeste. No plano inverso, os maiores problemas observam-se em Montemor-o-Velho, Condeixa-a-Nova, Barrancos, Vimioso, Oleiros e Arruda dos Vinhos.

O mapa da conetividade digital reproduz estas assimetrias, evidenciando de forma ainda mais clara um pior desempenho do interior das regiões Norte e

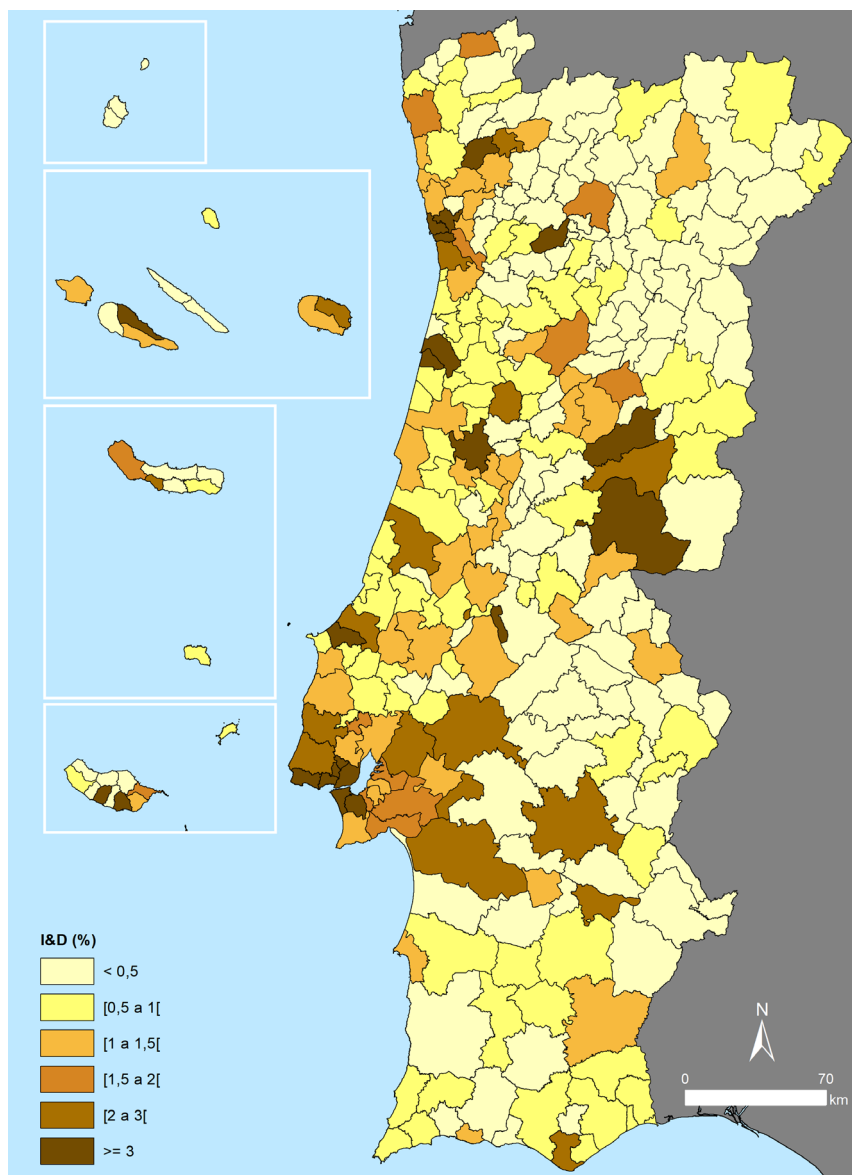


Figura 66 Proporção de pessoal ao serviço nas empresas empregue em atividades de informação e comunicação ou atividades de investigação científica e de desenvolvimento (%), em 2022.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

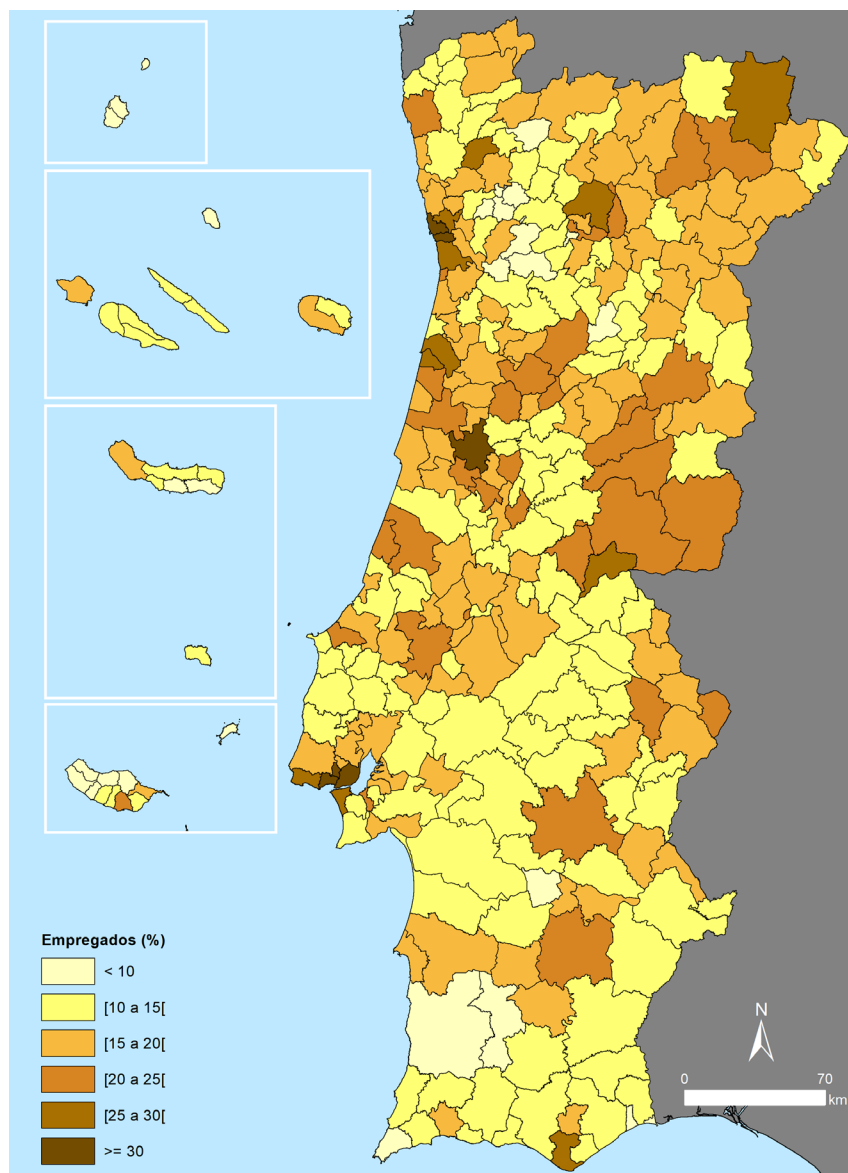


Figura 67 Proporção da população empregue por conta de outrem com ensino superior (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

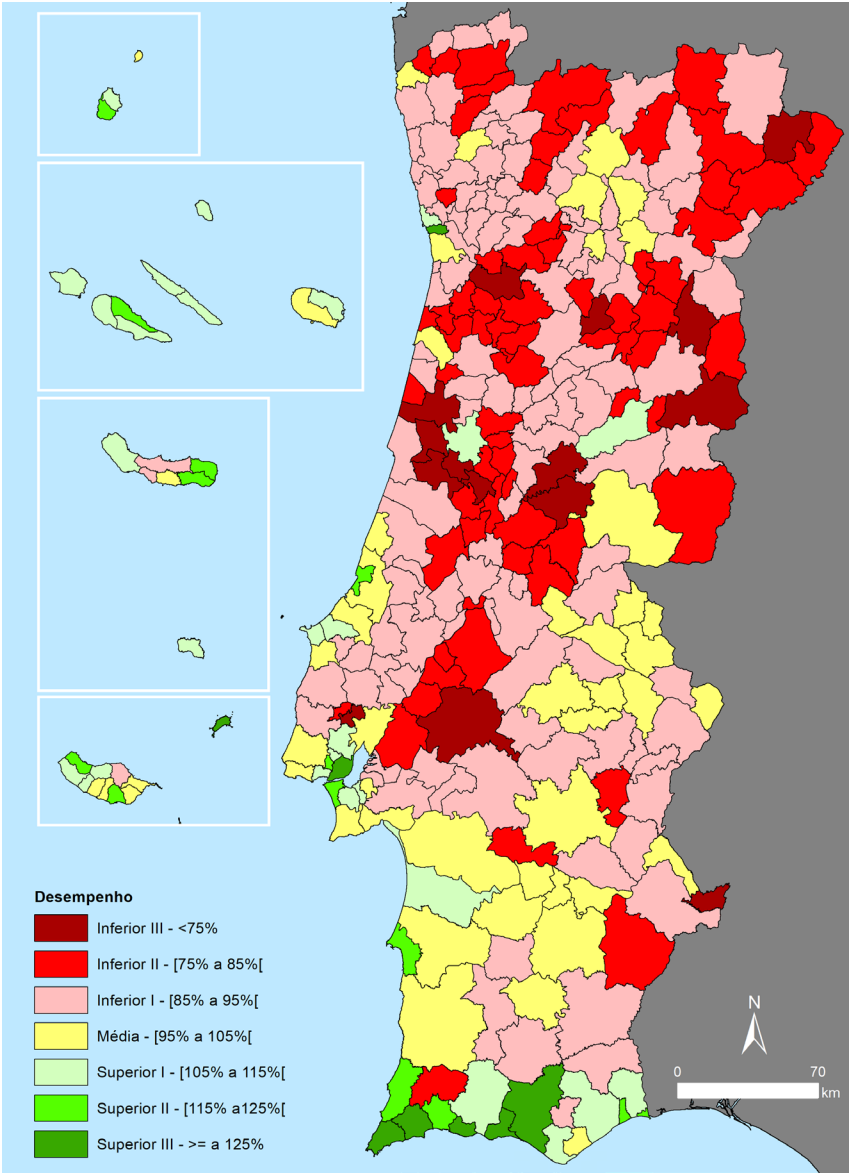


Figura 68 Conetividade, calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

Centro de Portugal (Figura 69). Contudo, importa referir que apenas 22,4% dos concelhos apresenta indicadores de conectividade digital — expressos pela relação entre os acessos à internet e os residentes — superiores à média nacional, destacando-se os concelhos de Albufeira, Loulé, Lagos, Vila do Bispo, Lagoa (Algarve), Lisboa e Portimão com os valores mais elevados, quase todos no Algarve. Sernancelhe, Vimioso, Celorico de Basto, Penedono, Aguiar da Beira, Cinfães e Resende apresentam os valores mais baixos.

Relativamente aos comportamentos individuais de mobilidade, o indicador global apresenta-nos um mosaico territorial com menores diferenças e sem padrões territoriais claros, excetuando um melhor desempenho nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (Figura 70). Os concelhos de Nordeste, Porto Moniz, Calheta (Madeira), Câmara de Lobos, Santa Cruz da Graciosa e São João da Pesqueira apresentam os valores mais elevados, contrastando com Arruda dos Vinhos, Condeixa-a-Nova, Montemor-o-Velho e Salvaterra de Magos, que registam os valores mais baixos.

Esta dinâmica é traduzida através de uma utilização diferenciada do transporte coletivo (Figura 71) e de diferentes durações dos movimentos pendulares (Figura 72). No primeiro caso, observamos que em apenas 26,6% dos concelhos o transporte coletivo é utilizado por 15% ou mais da população residente empregada ou estudante, sendo este um fenómeno maioritariamente metropolitano, ainda que com valores elevados em espaços como o Tâmega e Sousa. De facto, os concelhos onde o recurso ao transporte coletivo é mais comum (superior a 27%) são Barreiro, Amadora, Seixal, Almada, Moita, Odivelas, Lisboa e Baião. No Corvo, Bragança, São Brás de Alportel, Marinha Grande e São João da Madeira este valor é inferior a 5%. No segundo caso, observa-se uma maior duração dos movimentos pendulares nas duas áreas metropolitanas e nas regiões adjacentes — e em menor escala em Coimbra —, o que reflete um maior congestionamento. Em 17,2% dos concelhos, estas deslocações diárias têm, por norma, uma duração superior a 20 minutos, ultrapassando os 25 minutos em 11 concelhos: Barreiro, Moita, Seixal, Almada, Sesimbra, Baião, Sintra, Vila Franca de Xira, Cinfães, Loures e Odivelas. No Corvo e em Porto Santo fica abaixo dos 10 minutos de deslocação.

7. Governação

A dimensão associada à governação dos territórios apresenta-nos novamente um país com assimetrias consideráveis, em que a maioria dos municípios

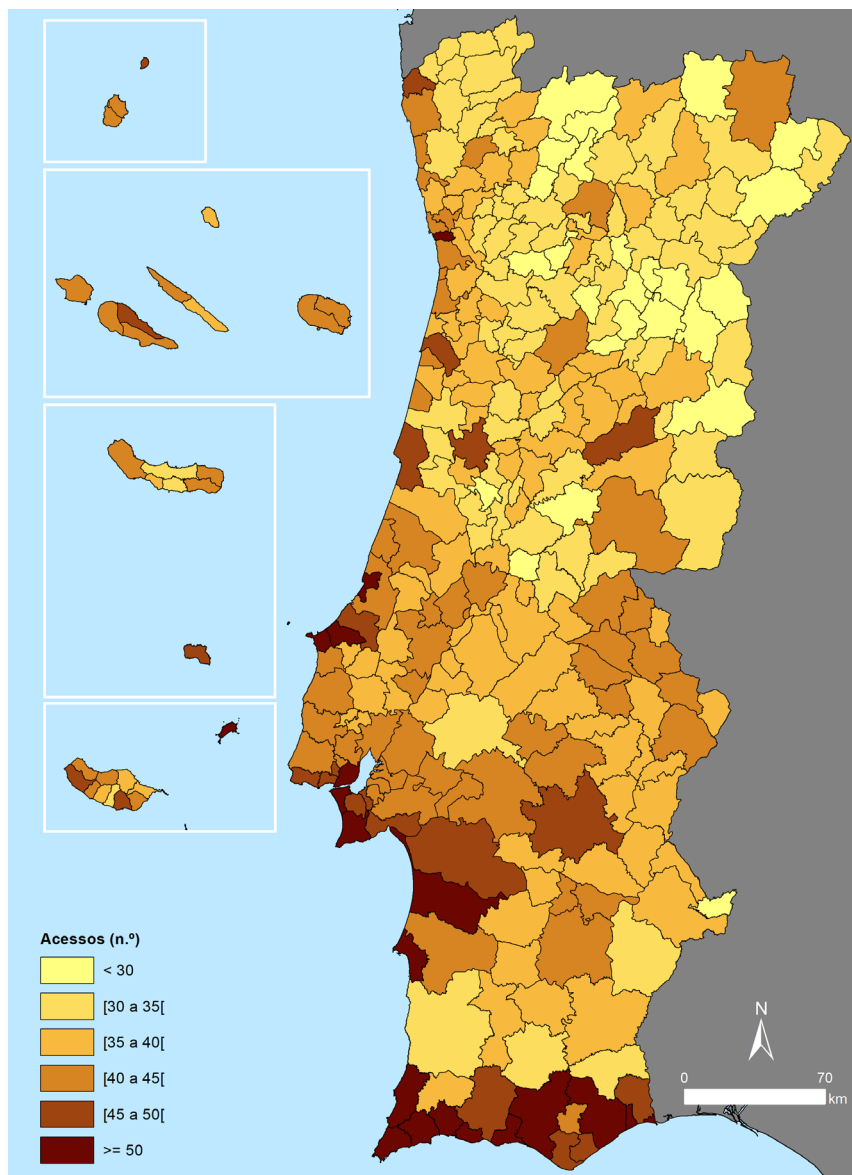


Figura 69 Acessos à internet de banda larga em local fixo por 100 habitantes (N.º), em 2022.
Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

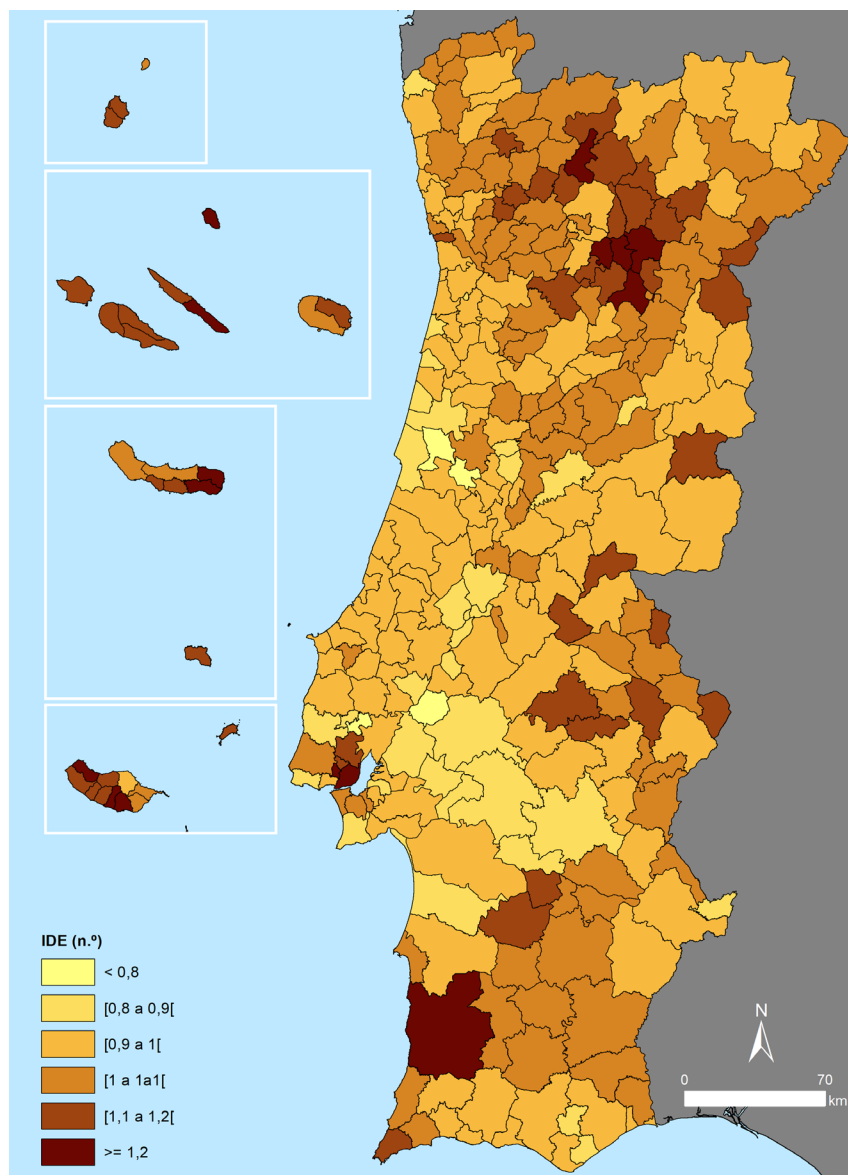


Figura 70 Índice de mobilidade individual, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

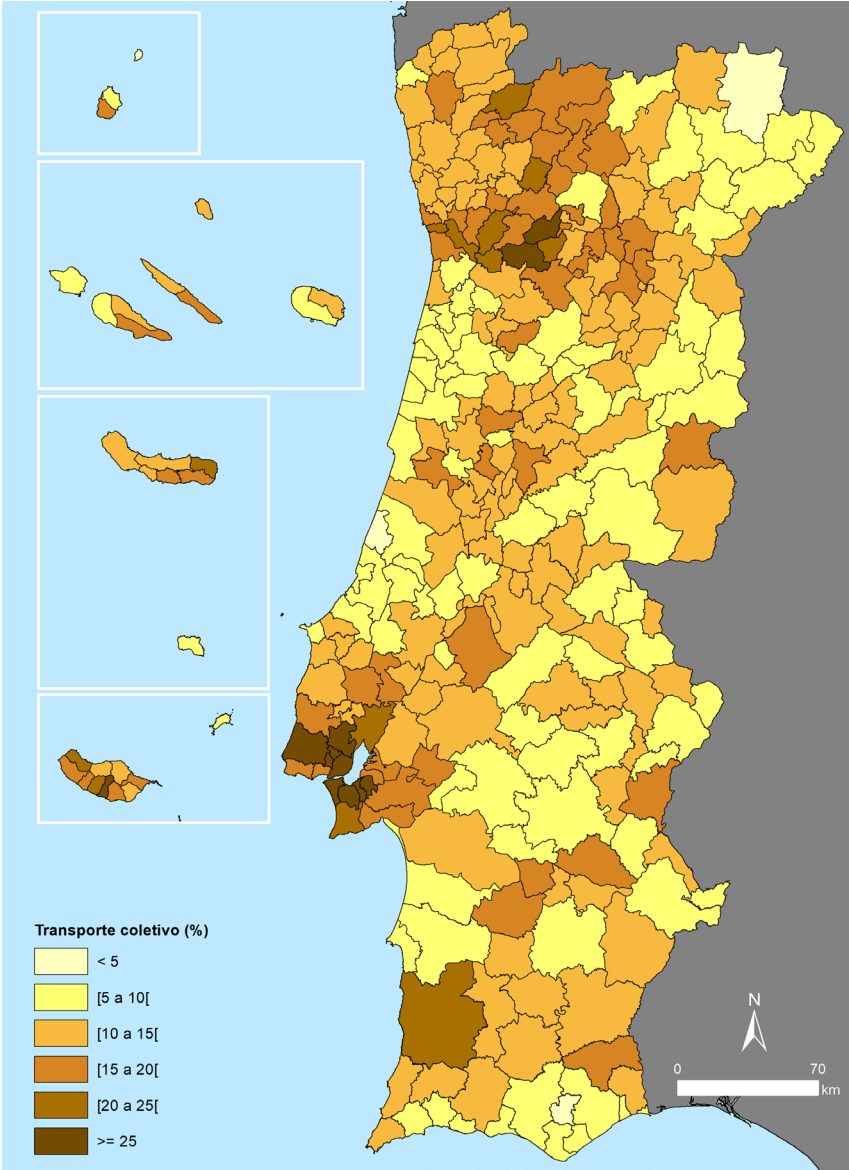


Figura 71 Proporção da população residente empregada ou estudante que utiliza modo de transporte coletivo nas deslocações pendulares (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

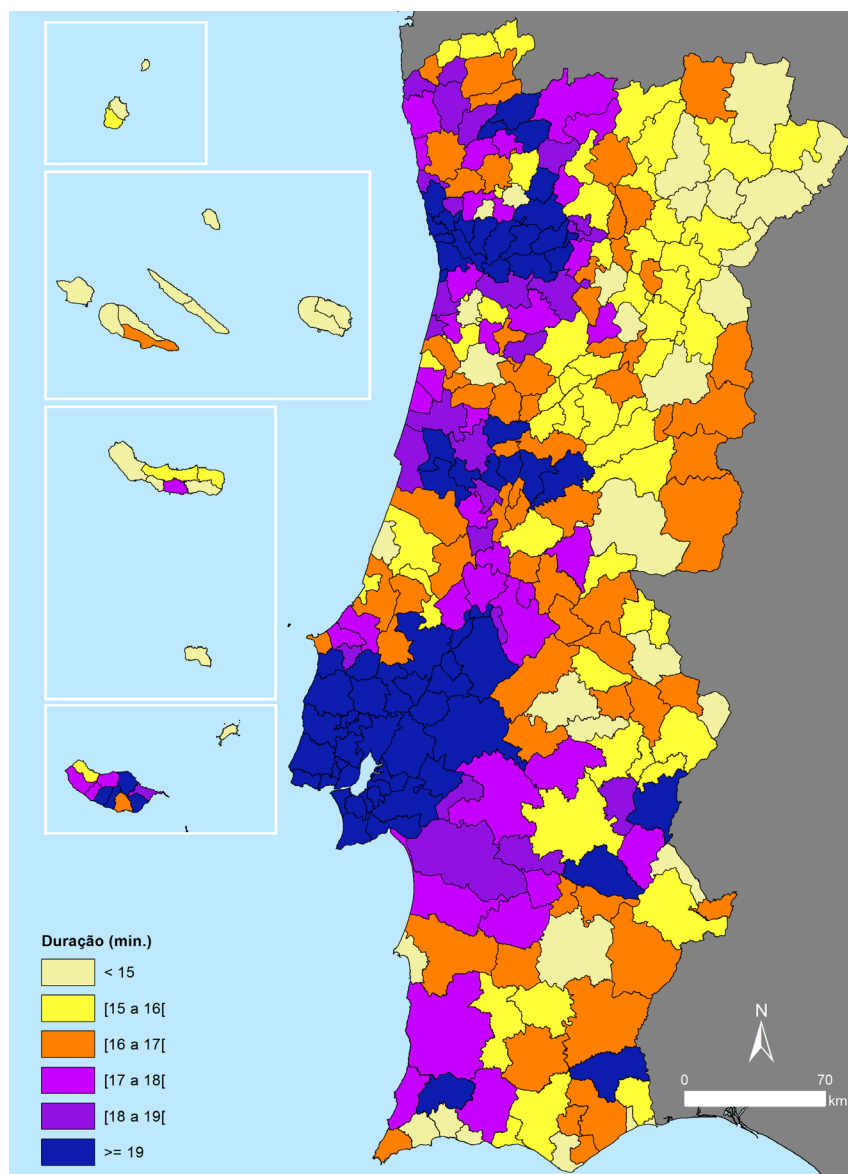


Figura 72 Duração média dos movimentos pendulares da população residente empregada ou estudante (minutos), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

(65,9%) regista um desempenho inferior ao valor médio de Portugal (Figura 73). Ainda assim, a intensidade destas diferenças é menor do que aquela que observamos noutras dimensões de desenvolvimento, já que predominam os desempenhos que se aproximam da média nacional ou que estão moderadamente acima ou abaixo destes valores. Destacam-se pela positiva vários municípios da região Norte, na envolvente da área metropolitana do Porto, prolongando-se para o Ave, Cávado, Alto Minho e Tâmega e Sousa, bem como vários concelhos da região Centro (especialmente concentrados nas proximidades de Leiria e de Coimbra) e do Algarve. Os municípios com melhor registo são Lagoa (Algarve), Sernancelhe, Penafiel, Arouca, Leiria, Castelo de Paiva, Viseu, Póvoa de Lanhoso, Cascais e Barcelos. No plano oposto, os piores desempenhos apresentam uma especial concentração no Alentejo, aparecendo também com bastante frequência – mas de forma mais isolada – no interior da região Norte e no grupo Oriental dos Açores. Fornos de Algodres, Melgaço, Cartaxo, Alfandega da Fé, Freixo de Espada a Cinta, Tarouca e Serpa apresentam os piores registos.

Uma das subdimensões considerada para analisar a boa governação dos territórios está associada à capacidade de gestão financeira dos municípios (Figura 74). A análise destes dados expõe, uma vez mais, uma forte diferença entre a faixa litoral compreendida entre Viana do Castelo e Setúbal, o Algarve e os dois arquipélagos (com estruturas administrativas regionais próprias) e o restante território. Lagoa (Algarve), Cascais, Loulé, Albufeira, Oeiras, Lisboa, Leiria, Caldas da Rainha, Lagos e Mafra destacam-se como os concelhos com maior desempenho, localizando-se todos eles no centro ou sul de Portugal Continental. Os concelhos que apresentam maiores fragilidades neste índice são Fornos de Algodres, Freixo de Espada à Cinta, Alfandega da Fé, Mourão, Alandroal, Mesão Frio e Celorico da Beira.

Para esta análise concorrem três indicadores. O primeiro diz respeito à independência financeira das autarquias (Figura 75). A este propósito, os dados de 2019 apresentam um retrato em que apenas 22,7% dos concelhos portugueses se caracterizavam por um cenário positivo, considerando que o grau de independência financeira das autarquias é o rácio que relaciona as receitas próprias com as receitas totais e que se considera que só existe independência financeira quando as receitas próprias representam, pelo menos, 50% das receitas totais. A faixa litoral e o Algarve são os espaços com concentram a maioria destes concelhos, destacando-se Lisboa, Loulé, Lagoa (Algarve), Albufeira, Vila Real de Santo António, Lagos e Cascais,

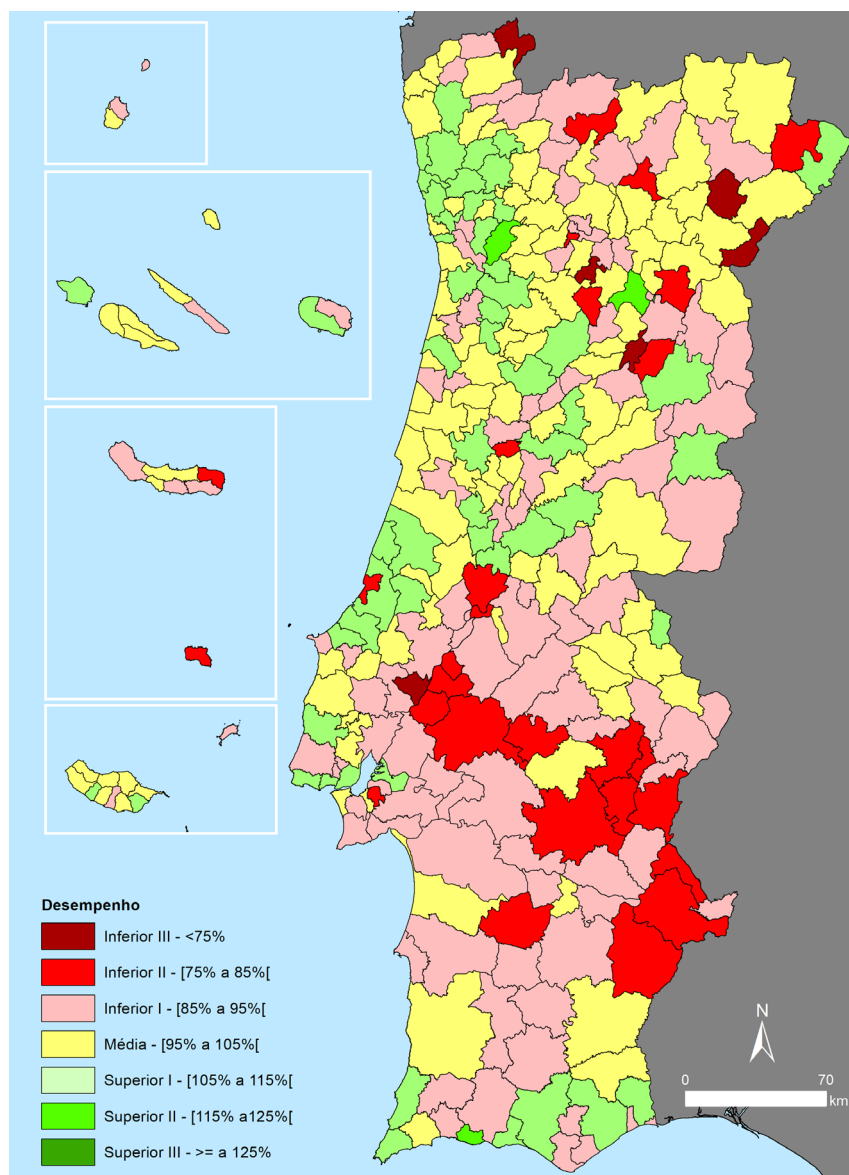


Figura 73 Governação, calculada em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

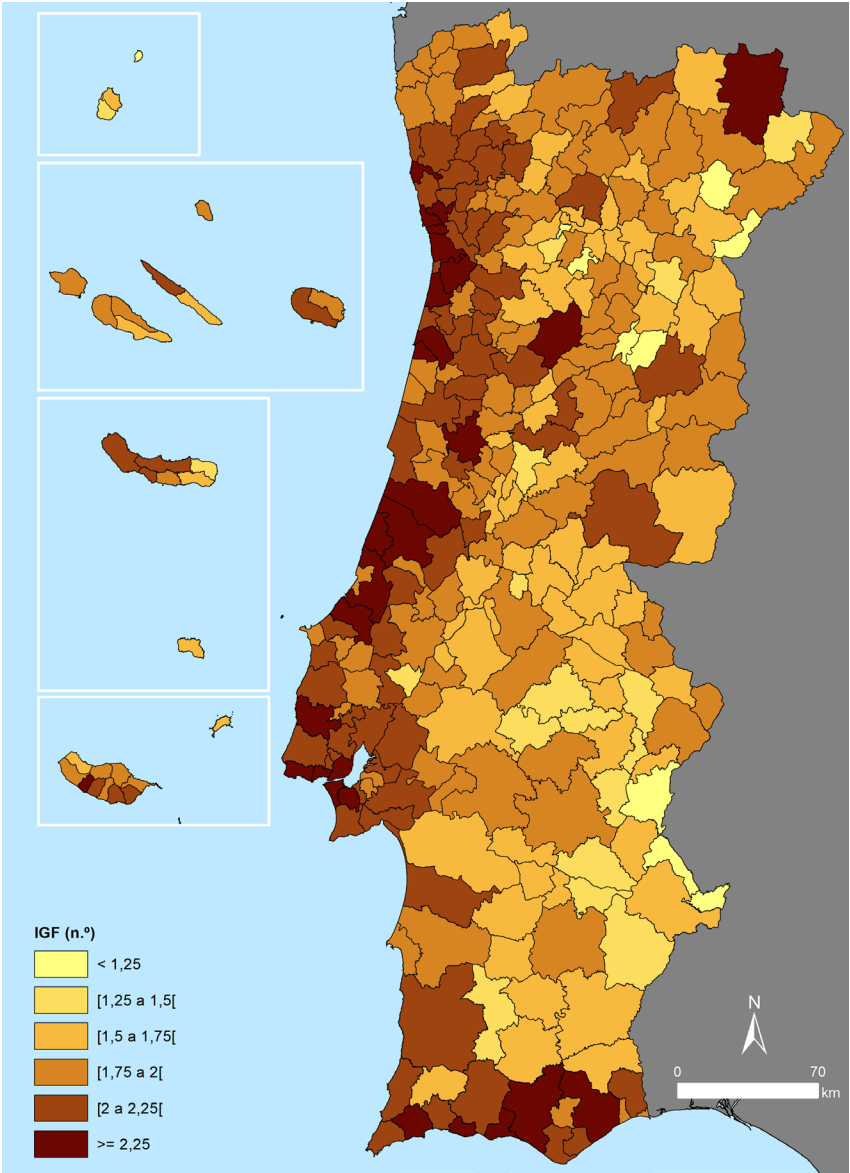


Figura 74 Índice de gestão financeira, calculado em 2024, com base na última atualização disponível dos dados.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

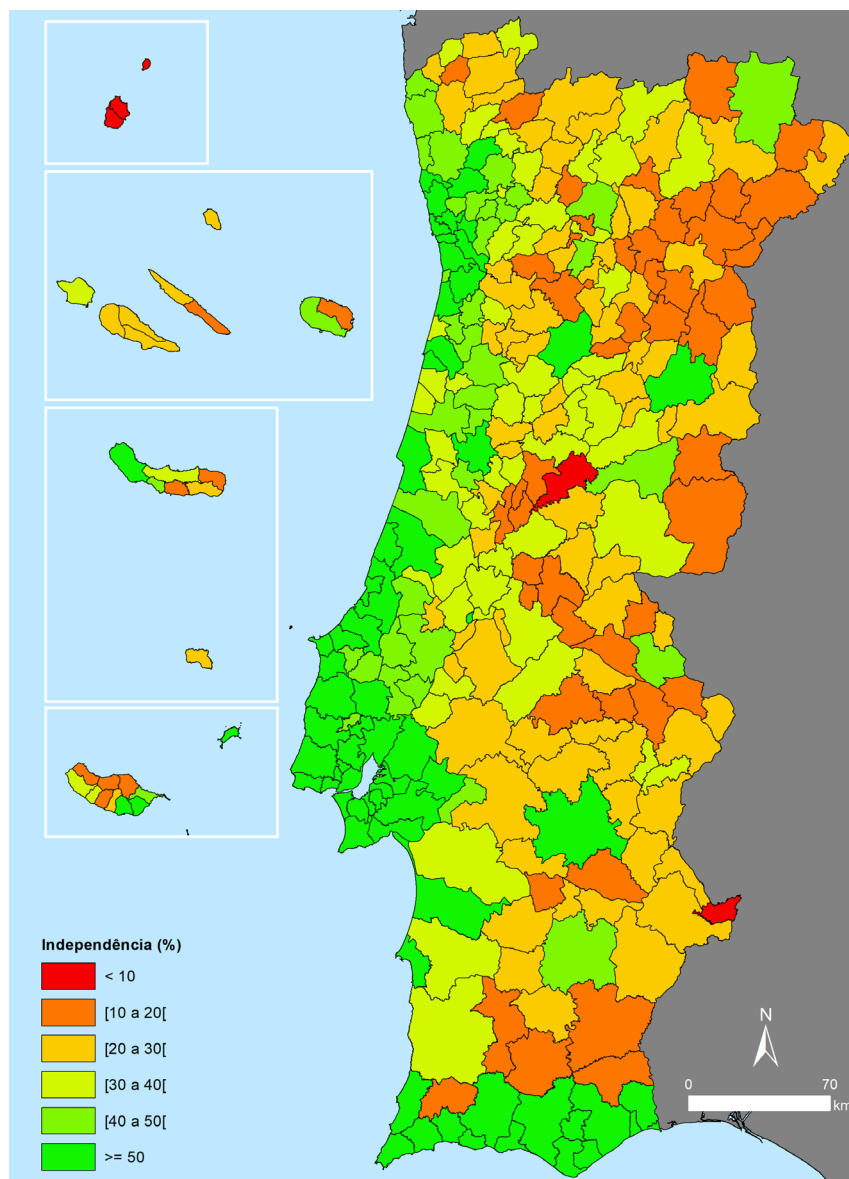


Figura 75 Proporção de receitas próprias no total de receitas das câmaras municipais (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

todos eles com receitas próprias superiores a 80% do total de receitas. Pelo contrário, os municípios do Corvo, Pampilhosa da Serra, Lajes das Flores, Barrancos e Santa Cruz das Flores registam valores de receitas próprias inferiores aos 10 pontos percentuais. O segundo analisa a limitação à capacidade de investimento, considerando o peso das despesas com pessoal no total de despesas (Figura 76). Neste indicador, o mosaico territorial é distinto, com uma clara diferença entre as regiões Norte e Centro e as duas regiões autónomas (com melhor desempenho global) e o restante território. À escala concelhia, Porto Santo, Redondo, Cartaxo, Resende, Avis, Barrancos, Moita, Borba, Mora, Tarouca e Montijo apresentam encargos com pessoal superiores a 45% do total de despesas, ao passo que em Vila Franca do Campo, Ribeira Brava, Nordeste, São Vicente, Ponta do Sol, Velas e Caldas da Rainha este valor não ultrapassa os 20 pontos percentuais. Por fim, o mapa do endividamento (Figura 77) traduz uma maior heterogeneidade espacial, ainda que marcada pela diferença entre litoral e interior. Em concelhos como Arronches, Penedono, Pampilhosa da Serra, Marinha Grande, Sintra, Cinfães, Castelo de Vide e Porto o endividamento é inferior a 30 € por habitante, ao passo que nos municípios de Fornos de Algodres, Vila Real de Santo António, Freixo de Espada à Cinta, Alfândega da Fé, Alandroal e Nordeste ultrapassa os 3.000 € por habitante.

A segunda subdimensão de análise da boa governação dos territórios está associada ao envolvimento e participação, medida através da taxa de abstenção nas últimas eleições autárquicas de 2021 (Figura 78). Este indicador apresenta uma especial tendência de taxas de abstenção mais elevadas nas duas áreas metropolitanas e no Algarve, sugerindo que nos municípios com maior efetivo populacional o não exercício do direito de voto adquire proporções mais elevadas. Por exemplo, nos concelhos de Sintra, Loulé, Olhão, Melgaço e Lagos a taxa de abstenção nas eleições autárquicas de 2021 ultrapassou os 58%, valor consideravelmente superior ao que se registou no Corvo, Freixo de Espada à Cinta, Castelo de Paiva, Lajes das Flores, Crato, Arronches, Alcoutim, Ourique, Barrancos e Marvão, onde ficou abaixo dos 25%.

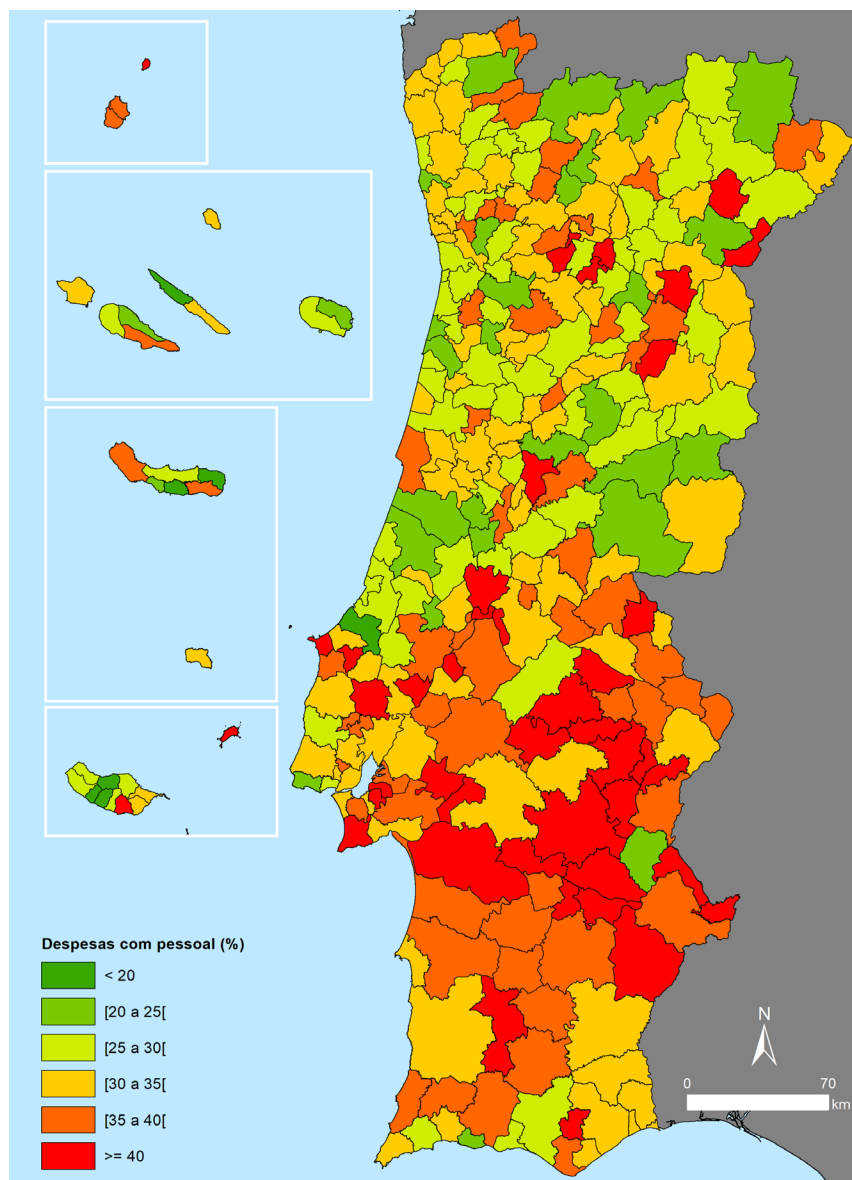


Figura 76 Proporção de despesas com pessoal no total de despesas nas câmaras municipais (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

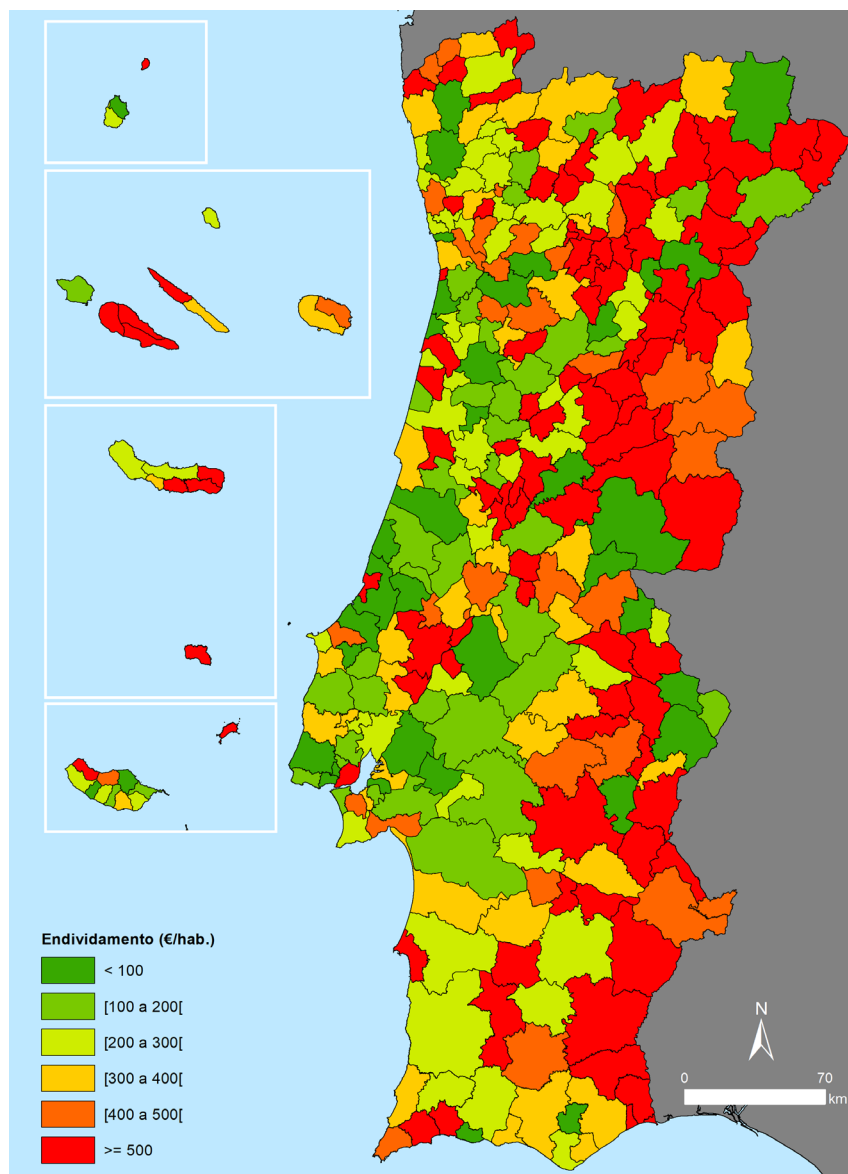


Figura 77 Dívida das câmaras municipais por habitante (€), em 2019.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

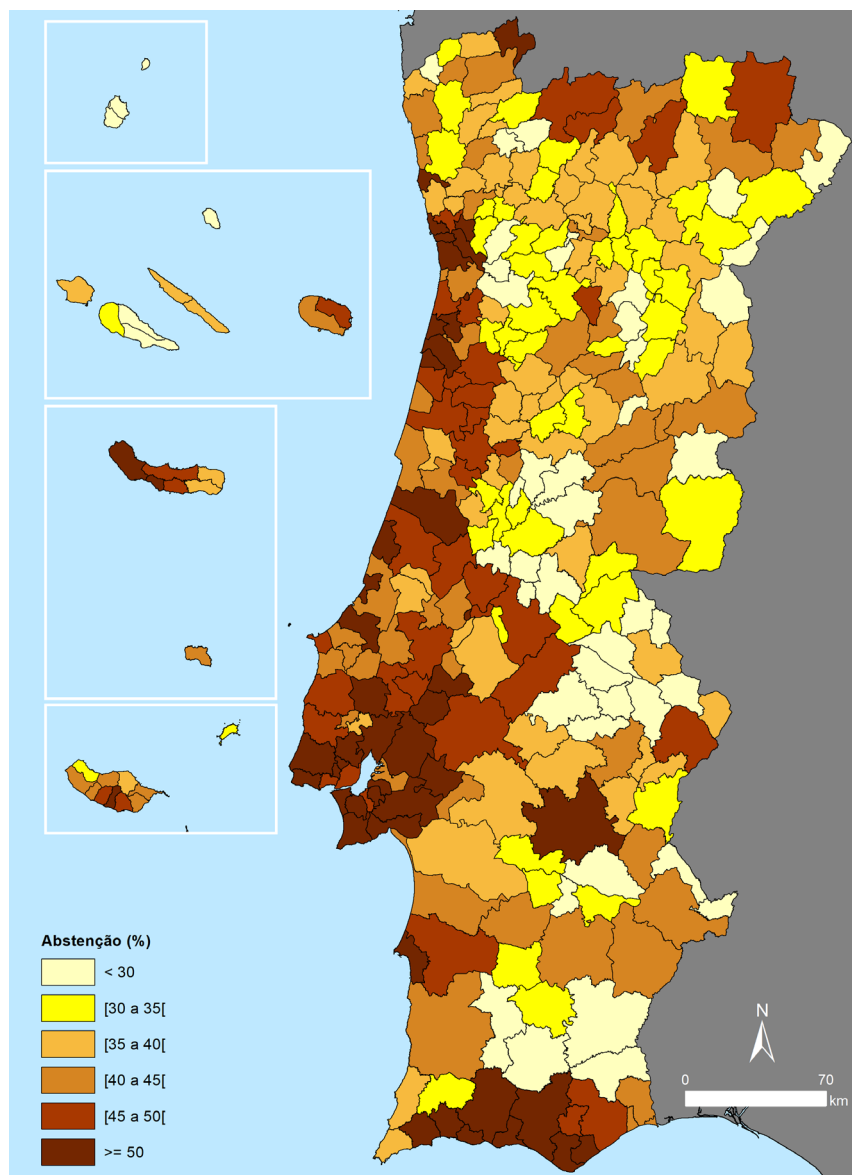


Figura 78 Taxa de abstenção em eleições autárquicas (%), em 2021.

Nota. Elaboração própria, a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (disponíveis em <https://www.ine.pt/>).

Capítulo IV – Realidade(s) e Diversidade(S): A Opinião dos Especialistas

1. Abertura

Este capítulo tem como objetivo central explorar as múltiplas facetas que caracterizam o território português, revelando a complexidade e as particularidades que fazem de Portugal um país marcado por uma diversidade geográfica, social, económica e cultural ímpar. Neste contexto, pretende-se aprofundar a compreensão sobre como estas diferentes realidades se manifestam no espaço nacional, influenciando tanto as dinâmicas territoriais como as políticas públicas que procuram responder aos desafios e oportunidades que emergem dessa diversidade.

Este capítulo será composto por cinco textos, com contributos de especialistas em diferentes áreas do saber, que abordarão, de forma integrada, algumas das várias dimensões da diversidade territorial em Portugal, bem como os desafios que lhe estão associados. A intenção é oferecer uma visão abrangente e multidisciplinar, que permita ao leitor entender as interações entre os diversos fatores que moldam o território português, bem como as suas implicações na construção de políticas públicas que promovam a coesão territorial e o desenvolvimento equilibrado do país.

Importa reconhecer que o território português se caracteriza por uma notável heterogeneidade, que se expressa em diferentes escalas e em múltiplas dimensões. Geograficamente, Portugal é um país de contrastes, onde convivem zonas montanhosas e áreas planas, regiões costeiras densamente povoadas e vastos interiores com baixa densidade demográfica, paisagens naturais preservadas e áreas urbanizadas em expansão. Esta diversidade física do território condiciona, inevitavelmente, a distribuição da população, as atividades económicas predominantes em cada região, e, até mesmo, as identidades culturais que se consolidaram ao longo do tempo.

Além das diversidades naturais, o território português é igualmente marcado por profundas desigualdades sociais e económicas. A distribuição

desigual da riqueza, o acesso diferenciado a serviços e infraestruturas e a concentração de oportunidades de emprego em determinados centros urbanos, em detrimento das áreas rurais e periféricas, são fenómenos que contribuem para a acentuação de disparidades territoriais. Estas realidades impõem desafios significativos às políticas de ordenamento do território, que devem procurar soluções que promovam a equidade e o desenvolvimento sustentável de todas as regiões do país.

Além disso, Portugal é também um país com uma forte diversidade cultural. As especificidades culturais de cada região, muitas vezes enraizadas em tradições seculares, representam uma riqueza imensurável que deve ser preservada e valorizada. No entanto, essa diversidade cultural também pode ser fonte de tensões, especialmente quando confrontada com as dinâmicas de globalização e de homogeneização cultural que tendem a uniformizar as práticas e os modos de vida. Neste sentido, a gestão da diversidade cultural no contexto das políticas públicas torna-se um desafio central, exigindo abordagens que respeitem e promovam a identidade cultural das diferentes regiões, enquanto fomentam a coesão social e territorial. Este é, aliás, um dos elementos centrais da política de coesão e de várias estratégias de desenvolvimento local.

De facto, nos últimos anos, as estratégias de desenvolvimento local e as políticas de coesão têm vindo a reconhecer cada vez mais a importância de valorizar as especificidades locais como um caminho para promover um desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável. Através de abordagens que privilegiam a valorização dos valores e recursos endógenos, estas estratégias procuram transformar as potencialidades de cada região em motores de desenvolvimento, respeitando e promovendo as suas características únicas. Este enfoque na especificidade local permite que as políticas de coesão não sejam apenas uma resposta às desigualdades territoriais, mas também uma ferramenta para estimular a inovação e a competitividade, ao aproveitar o que cada território tem de melhor para oferecer. Assim, os recursos naturais, culturais e humanos de cada região tornam-se pilares fundamentais para a formulação de estratégias que visam não só o crescimento económico, mas também a coesão social e a sustentabilidade ambiental.

Outro aspeto fundamental dessas estratégias é a capacitação e o envolvimento ativo dos cidadãos no processo de desenvolvimento. As políticas de coesão mais recentes têm promovido uma abordagem participativa, onde as comunidades locais são convidadas a desempenhar um papel central na definição e implementação das estratégias de desenvolvimento. Esta

participação ativa não só reforça a apropriação dos processos de transformação territorial por parte das populações, como também garante que as soluções adotadas estejam em sintonia com as necessidades e aspirações locais. A capacitação das comunidades, através de programas de formação, apoio ao empreendedorismo local e iniciativas de governança colaborativa, tem-se revelado essencial para fortalecer o tecido social e económico das regiões, assegurando que o desenvolvimento seja inclusivo e sustentado a longo prazo.

Neste quadro, os textos dos especialistas contribuem para uma reflexão mais fundamentada sobre algumas realidades e diversidades do território português. Cada autor, a partir da sua perspetiva disciplinar, aborda questões específicas que se inserem nas dinâmicas territoriais, oferecendo assim uma leitura aprofundada das particularidades que marcam o país.

Jorge Carvalho Arroteia aborda a temática do envelhecimento da população, destacando as implicações demográficas e sociais decorrentes da “revolução reprodutiva”. Arroteia sublinha a importância de a geografia, enquanto ciência, incluir nas suas análises as questões da senescência, dependência demográfica e fluxos migratórios, especialmente num contexto europeu envelhecido. Arroteia enfatiza a necessidade de repensar as políticas sociais e de ordenamento territorial para acomodar a crescente população idosa e imigrante, abordando a complexidade das interações entre geoestratégia, políticas sociais e a biologia das nações.

Célia Ferreira foca-se nas disparidades regionais e na coesão territorial, analisando as assimetrias entre áreas urbanas e rurais em Portugal. Com base em indicadores do Instituto Nacional de Estatística, ela evidencia as desigualdades na distribuição populacional, envelhecimento e competitividade entre diferentes regiões do país. Célia alerta para a necessidade urgente de políticas de desenvolvimento territorial que sejam holísticas e contínuas, capazes de promover a coesão territorial e social, atendendo às especificidades de cada território sem serem vulneráveis a mudanças políticas.

Inês Gusman discute o papel da fronteira luso-espanhola na promoção de um desenvolvimento territorial equilibrado em Portugal. Embora as relações transfronteiriças tenham se intensificado com a integração europeia, muitas barreiras institucionais e mentais ainda persistem. Gusman argumenta que a transformação das áreas fronteiriças em “zonas de contacto” e a implementação de áreas funcionais transfronteiriças podem ajudar a combater as desigualdades territoriais, especialmente em regiões economicamente

desfavorecidas. A autora também destaca a necessidade de melhorar a cooperação e a governança transfronteiriça para maximizar os benefícios dessa integração.

Monique Borges, Carlos Gonçalves, João Marques e João Vicente analisam a implementação do Programa 1.º Direito, destinado a melhorar o acesso à habitação em Portugal, com foco nas desigualdades e desafios enfrentados pelos municípios na execução dessas políticas. Embora o programa tenha proporcionado avanços na habitação, eles apontam que as disparidades entre municípios mais ricos e aqueles com menos recursos continuam a ser um obstáculo significativo. A falta de capacidade técnica e a complexidade burocrática prejudicam a eficácia do programa, principalmente em regiões mais vulneráveis. Os autores defendem a necessidade de simplificar os procedimentos e fortalecer o apoio técnico para garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos habitacionais.

Pedro Guimarães e Daniel Paiva abordam os desafios enfrentados pelo setor do comércio e dos serviços urbanos em Portugal no contexto da digitalização. Eles destacam três desafios principais: a plataformação, que envolve a transição para plataformas digitais e a necessidade de criar canais de venda online; a economia das experiências, onde o comércio físico deve se diferenciar oferecendo experiências sensoriais que o comércio online não pode replicar; e a governança e capacitação, que exige a cooperação entre empresários e autoridades públicas para garantir uma transição digital eficaz. Os autores enfatizam que, embora a digitalização traga desafios, ela também representa uma oportunidade para modernizar e revitalizar o tecido comercial urbano, desde que esses desafios sejam adequadamente compreendidos e abordados.

Os cinco textos exploram temas relacionados com desigualdades e a necessidade de ajustes estruturais e políticas adaptativas para enfrentar desafios contemporâneos. Jorge Carvalho Arroteia e Célia Ferreira focam nas disparidades demográficas e regionais, respetivamente, e na urgência de políticas que abordem essas desigualdades. Inês Gusman examina as barreiras institucionais e a necessidade de integração transfronteiriça para equilibrar o desenvolvimento territorial, enquanto Monique Borges, Carlos Gonçalves, João Marques e João Vicente destacam os desafios e desigualdades na execução de políticas habitacionais. Pedro Guimarães e Daniel Paiva, por sua vez, discutem como a digitalização pode criar desigualdades e oportunidades no comércio e serviços urbanos. Em suma, todos os textos enfatizam a importância de ajustar políticas e estratégias para reduzir disparidades e

promover um desenvolvimento mais equitativo e integrado. Através destas perspetivas, espera-se contribuir para uma compreensão mais profunda das dinâmicas territoriais e para a formulação de políticas públicas que reconheçam e valorizem a diversidade como um elemento central na construção de um território mais coeso, equitativo e sustentável.

2. Geografia da Senescência

A mudança social operada pela “revolução reprodutiva” (MacInnes & Pérez, 2005), nas sociedades pós-industriais levanta um conjunto de questões relacionadas com a evolução demográfica (Arroteia, 2023), que obrigam as ciências sociais, em particular a geografia, a incluir na sua agenda científica as questões do envelhecimento da população, dependência demográfica, crescimento natural dos habitantes, acréscimo da “geração grisalha” e seus reflexos sobre os movimentos de rotação de mão de obra e imigratórios. Associamos o ócio e o bem-estar dos habitantes decorrente do acréscimo da longevidade na sua articulação com os demais problemas sociais, que obrigam a opções estratégicas das políticas públicas e sociais que interessem à geografia humana.

No contexto de uma Europa envelhecida (Dumont, 2019) e a tornar-se centro do maior afluxo de imigrantes encaminhados por ação das condições climáticas, cenários de guerra, esperança de melhores condições de vida e de outros fatores ainda por revelar, os países ribeirinhos do Mediterrâneo registam alterações cada vez mais significativas nos regimes demográficos, que exigem medidas concertadas de apoio à intensa mobilidade das suas margens. Tal obriga a repensar as políticas sociais de acolhimento, análise geoestratégica dos fluxos de chegada, organização e ordenamento das estruturas de apoio aos novos e antigos habitantes, em particular aos que experienciam uma velhice mais duradoura e ativa.

Como ciência do espaço, tempo e número (George, 1972), a geografia é solicitada a envolver-se nesta tarefa promovendo novas análises sobre o território hoje repartido em domínios de origem feudal de governação própria e à distância. Longe vai o tempo em que Varenus (1775) definiu como objeto da geografia o estudo das propriedades celestes, terrestres e humanas de cada país – “porque elas têm uma relação principal com os habitantes do lugar” (p. 5) – assumindo uma dimensão espacial decorrente da “comparação dos fenómenos em lugares diferentes” (p. 8).

A marcha da história e da guerra realça como antigas heranças e nacionalidades são hoje postas em causa por razões geoestratégicas e políticas; o tempo faz reviver memórias aparentemente esquecidas como acendalhas despertadas pelo sol tórrido de verões que se repetem com maior frequência; o número de migrantes aumenta em função da convergência de redes de “alta densidade” migratória; as reservas de “gerações grisalhas” multiplicam-se – agora com tons de maior alvura – nas cidades e zonas rurais; a senescência (McHugh & Gil, 2018) não atinge só alguns, mas sim todos os que a ciência consegue salvar das garras da morte adulta.

Parafraseando um artista plástico (Brites, 2008): “o futuro não precisa de quadros, precisa de Cidades que os Homens possam habitar humanamente” (p. 23). Estes são os locais de concentração e irradiação de equipamentos; de redes e equipas que merecem uma atenção redobrada em termos de fruição de infraestruturas centrais, autárquicas, associativas e individuais de apoio a uma população herdeira de um passado remoto que não pode ser esquecida devido à perda de brilho do olhar e à fragilidade da moldura que a cobre.

Voltemos à nossa geração. O aumento da longevidade própria da revolução demográfica e sanitária da última centúria alterou o processo de envelhecimento da nossa sociedade, a sua evolução biológica e os limites orgânicos expressos no aumento da esperança de vida útil. Tal traduziu-se na alteração das estruturas demográficas, acarretando consigo um rol de dependências materiais, humanas, assistenciais, éticas e religiosas expressas na senescência que atinge as sociedades ocidentais e a ideia de responsabilidade social para com esta população. Cada vez mais numerosa, a sua distribuição não se confina a pequenas bolsas, mas a clareiras de maior dimensão, exigindo uma articulação da rede de respostas sociais e assistenciais de saúde que favoreçam a acessibilidade dos gerontes aos equipamentos de eleição na sua relação com os demais grupos etários e sociais.

A senescência tornou-se numa realidade nacional que se estende pelo velho continente e ameaça dividir o mundo em paralelos e meridianos, tipo Tordesilhas, separando o globo em duas grandes áreas geoeconómicas e geoestratégicas, representando os limites das suas estruturas demográficas de forma piramidal num par de grupos: as que acusam, ainda, um rejuvenescimento da sua base e as que registam um acentuado envelhecimento do topo. De forma silenciosa estes contrastes instalaram-se revelando o vigor da “biologia das nações” (Chesnais, 1996, p. 69) e a capacidade de integração e de desintegração de uma sociedade.

A complexidade da análise demográfica subjacente a estes cenários retratados por Nazareth (2009), Dumont (2020), Instituto Nacional de Estatística (2020) e outros, abona a favor da unidade do território nacional e da diversidade da sua gente, traçando caminhos do futuro reunidos em torno de redes de saber e ação elaboradas a partir de roteiros e metodologias de análise geográfica do desenvolvimento e envelhecimento humano.

Jorge Carvalho Arroiteia

Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

3. Portugal em Mosaico: Urgem Políticas ou Urge Ação?

A visão europeia para 2030 é a de que o desenvolvimento sustentável deve nortear a estratégia de desenvolvimento, em cabal sintonia com a Agenda 2030. Os objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas centralizam o debate em torno da transição para uma economia de baixo carbono, climaticamente neutra, eficiente em termos de recursos e assente na biodiversidade. As cidades constituem um ponto focal de atuação, dados os desafios em matéria de infraestruturação e mobilidade. Mas o investimento nas áreas rurais é igualmente considerado fulcral para o reforço da coesão territorial e para a transição sustentável (European Commission, 2019). Alinhado com a estratégia europeia, o plano Portugal 2030 identifica a coesão territorial e social como grandes princípios estratégicos. Também o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território define como principais objetivos de desenvolvimento territorial a solidariedade e equidade territoriais e a salvaguarda e potencialização das idiossincrasias regionais e locais, numa abordagem territorialmente integradora e socialmente inclusiva.

É consensual, no âmbito das estratégias e políticas públicas, que todos os territórios – urbanos ou rurais, de elevada ou baixa densidade – têm um papel a desempenhar em prol do desenvolvimento e, como tal, devem ser valorizados, potencializados e dotados das mesmas oportunidades. Pese embora as boas intenções, qual é a realidade atual em Portugal? Estarão os diferentes territórios que formam o mosaico nacional posicionados em proximidade uns dos outros ou a coesão territorial ainda é um objetivo longe de ser atingido? E qual o padrão das assimetrias?

Indicadores por tipologia de áreas urbanas, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística, mostram-nos a disparidade entre áreas urbanas e

áreas rurais (Tabela 4). As áreas predominantemente urbanas têm um efetivo populacional maior e mais concentrado e a sua população é percentualmente mais jovem e menos idosa do que a das áreas medianamente urbanas e, sobretudo, do que a das áreas predominantemente rurais. O índice de envelhecimento das áreas mais ruralizadas é mais do dobro do das áreas predominantemente urbanas. Nas primeiras nascem menos e morrem mais pessoas do que nestas últimas. A taxa de atividade da população em idade ativa é de quase 53% nas áreas predominantemente rurais, valor inferior em cerca de 10 pontos percentuais relativamente às áreas predominantemente urbanas. Apenas os dois indicadores selecionados relativos à habitação são favoráveis às áreas rurais: quer a privação severa das condições da habitação quer a sobrecarga das despesas com habitação são mais gravosas nas áreas urbanas.

Tabela 4 Indicadores para Portugal por tipologia de áreas urbanas.
Nota. Dados retirados de Instituto Nacional de Estatística (2025).

Indicadores	Áreas Predominante- mente Urbanas	Áreas Medianamente Urbanas	Áreas Predominante- mente Rurais
População residente (N.º - 2020)	7 556 803	1 467 359	1 274 090
População 0 - 14 anos (% - 2020)	14,4	11,8	9,5
População mais de 65 anos (% - 2020)	21,1	22,4	30,0
Índice de envelhecimento (N.º - 2020)	146,7	190,2	317,5
Taxa bruta de natalidade (‰ - 2020)	8,9	7,0	5,5
Taxa bruta de mortalidade (‰ - 2020)	10,9	13,2	17,0
Densidade populacional (N.º/km² - 2021)	453,7	78,4	22,0
Taxa de atividade da população em idade ativa (% - 2023)	62,6	59,5	52,8
Taxa de privação severa das condições de habitação (2020)	5,2	3,4	2,2
Taxa de sobrecarga das despesas em habitação (% - 2022)	5,4	5,1	4,1

A mesma disparidade é evidenciada sob uma outra perspetiva. O índice sintético de desenvolvimento regional, calculado e publicado também pelo Instituto Nacional de Estatística, traduz as assimetrias regionais com base na análise de três dimensões – competitividade, coesão e qualidade ambiental –, aferidas através de 65 indicadores estatísticos com representação ao nível das NUTS III. Dados referentes a 2021 mostram um Portugal assimétrico, em que o índice global é mais favorável no litoral continental, onde se destacam as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Figura 79).

O índice de competitividade é mais elevado nas NUTS III do litoral continental; enquanto os valores do índice de qualidade ambiental são mais elevados no interior continental e nas regiões autónomas. O índice de coesão, apesar

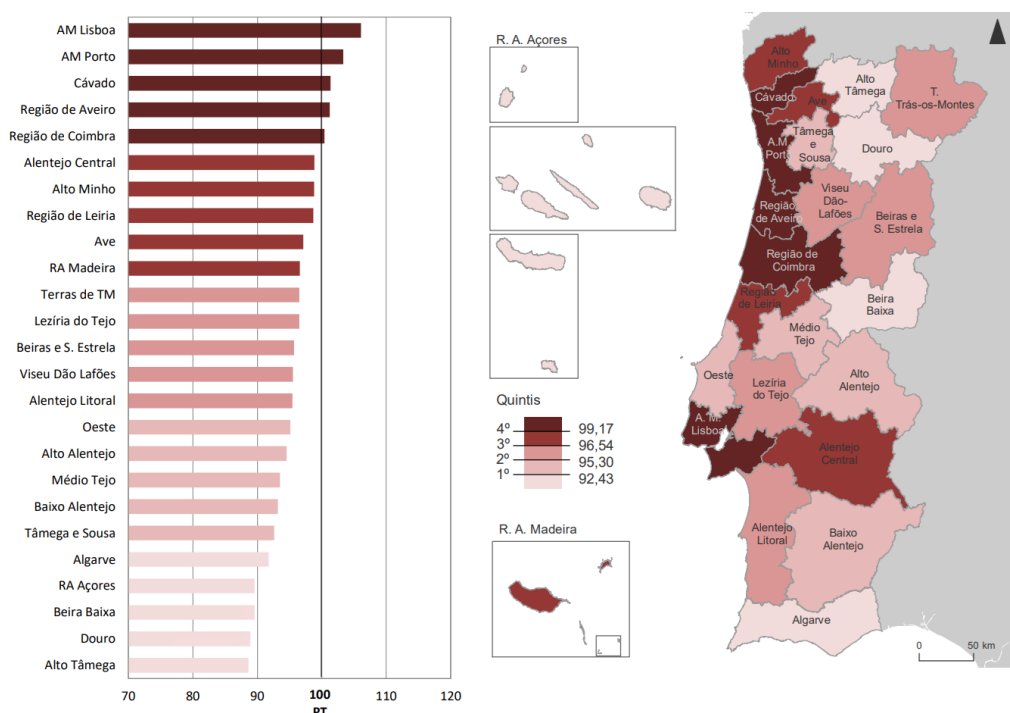


Figura 79 Índice sintético de desenvolvimento regional (Portugal = 100), NUTS III, 2021.
Fonte. Retirado de Índice Sintético de Desenvolvimento Regional em 2021, por Instituto Nacional de Estatística, 2023b, p. 6.

de não refletir tão veementemente a dicotomia litoral/interior, mostra igualmente uma realidade territorialmente desequilibrada (Figura 80).

Pelo evidenciado, as áreas urbanas e o litoral continental continuam numa situação económica e social mais favorável do que as áreas rurais ou o interior e as regiões autónomas. Todavia, estas últimas possuem ativos naturais e a qualidade ambiental que escasseia, ou não existe nas suas condições ideais, nas primeiras. Com uma população mais envelhecida e com menos fatores de competitividade, os territórios mais desfavorecidos necessitam, mais do que nunca, de forças motrizes que os tirem da espiral de declínio demográfico, económico e social em que se encontram, enquanto as áreas urbanas ou do litoral continental se debatem com desafios decorrentes da sobrecarga de infraestruturas e de fluxos.

Um equilíbrio que parece difícil. Um problema que não é ignorado dadas as medidas de diferenciação positiva que vão sendo tomadas. Mas persiste a urgência de políticas e estratégias públicas assertivas e, principalmente, concretizadas na realidade e continuadas no tempo. Que se reflita e planeie o território sob uma perspetiva holística e se atue em conformidade, num modelo de desenvolvimento com medidas adequadas às necessidades específicas dos territórios e das suas populações e alheio a cores partidárias ou mudanças governativas. Porque o território e as pessoas não podem estar à mercê de ciclos e porque o desenvolvimento sustentável não se

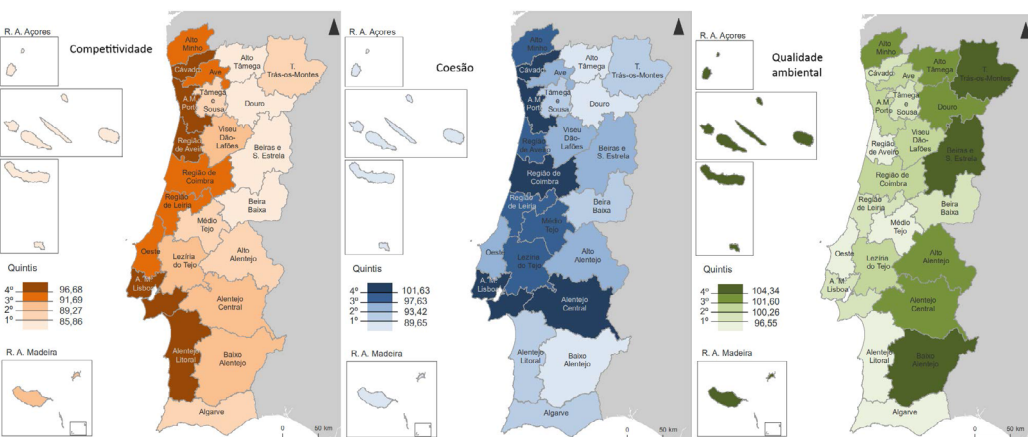


Figura 80 Componentes do índice sintético de desenvolvimento regional (Portugal = 100), NUTS III, 2021.

Fonte. Retirado de Índice Sintético de Desenvolvimento Regional em 2021, por Instituto Nacional de Estatística, 2023b, pp. 2–4.

compadece com medidas fragmentárias. A tão almejada coesão territorial e social continua a constituir um desafio. Porventura, mais do que políticas e estratégias, urgem compromisso e ação!

Célia Ferreira¹

Geógrafa no Instituto Nacional de Estatística

4. Romper Fronteiras Para Equilibrar o Território

A fronteira é um pilar fundamental da nação portuguesa. Delimita a soberania do Estado, separa o nacional do estrangeiro e testemunha uma história de conflitos que levaram à separação da vizinha Espanha. Este limite fronteiriço é territorialmente extenso, com 1.214 km, e a sua origem remonta ao século XIII, com a assinatura do Tratado de Alcañices. Este é o acontecimento que justifica que se considere que esta é uma das fronteiras mais antigas da Europa, uma ideia frequentemente repetida, ainda que pouco precisa (Trillo-Santamaría & Paül, 2014). Ao longo do século XX, este limite viveu um dos períodos mais rígidos da sua história, durante as ditaduras ibéricas entre os anos 30 aos anos 70, e alcançou o seu estado mais permeável, com a adesão de Portugal e Espanha, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia (CEE). Desde então, muitas das fronteiras físicas e intangíveis, reais ou imaginárias, foram superadas, mas muitas ainda permanecem por romper.

Refletindo sobre as dinâmicas que a integração no projeto europeu facilitou e, também, sobre os entraves que permaneceram, o autor Kavanagh (2000) concluiu que podem “retirar-se as portas, mas os marcos permanecem” (p. 51). É inegável que as relações entre territórios portugueses e espanhóis gozam hoje de um dinamismo notável em vários aspetos. Contudo, é legítimo questionar se esta aproximação tem efetivamente influenciado as lógicas de desenvolvimento territorial nacionais e se dispomos hoje de instrumentos de governança adequados para lidar com as interdependências territoriais que superam as fronteiras. De facto, perante um país cada vez mais desequilibrado onde o dinamismo do litoral, especialmente das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, contrasta com um interior marcado por décadas de perdas populacionais (Instituto Nacional de Estatística, 2023a), a transformação das áreas fronteiriças periféricas em “zonas de contacto” (Blatter, 2004, p. 532) representa uma oportunidade para equilibrar o território.

¹ As opiniões aqui expressas são da exclusiva responsabilidade da autora e não representam qualquer posição institucional.

Atualmente, a grande parte dos municípios desta fronteira são economicamente pouco dinâmicos, demograficamente envelhecidos e despovoados (Felicidades García et al., 2020). As exceções dentro deste panorama são os territórios banhados pelos rios Minho e Guadiana, onde existem eixos urbanos contínuos e dinâmicos. Apesar estarem sujeitos a lógicas de planeamento distintas, territórios portugueses e espanhóis são afetados por tendências socioeconómicas semelhantes. Consequentemente, ao longo das últimas décadas têm surgido vários projetos, entidades, eventos e estratégias colaborativas que materializam a união de esforços entre os agentes territoriais fronteiriços para enfrentar desafios comuns e aproveitar oportunidades partilhadas.

No contexto europeu existem incentivos financeiros à cooperação territorial e, também, instrumentos de cooperação transfronteiriça que facilitam a superação dos entraves decorrentes das diferenças entre os países. A fronteira luso-espanhola é especialmente dinâmica e vanguardista na dinamização de iniciativas e projetos respaldados pelos mecanismos e fundos europeus. Estes partem, maioritariamente, da iniciativa de agentes políticos, culturais e económicos locais que procuram do outro lado da fronteira sinergias para combater a condição periférica a que estão condenados. No entanto, o alcance destas iniciativas é frequentemente limitado pela assimetria que existe entre os modelos de organização político-administrativa dos dois Estados e, também, por um desinteresse e falta de investimento dos governos centrais nos territórios fronteiriços. A isto acresce o facto de as tradicionais lógicas de base nacional em que assenta o ordenamento territorial terem dificuldade em adaptar-se a interdependências transfronteiriças.

De facto, as ainda rígidas fronteiras internas e externas dos Estados contrastam com a fluidez das relações económicas, sociais e culturais quotidianas. Neste contexto, tem vindo a ganhar protagonismo, entre os meios académicos e da política europeia, o conceito de “áreas funcionais transfronteiriças”. Simplificando o extenso debate conceptual e metodológico que ainda existe, estas podem ser definidas como regiões que não estão necessariamente demarcadas por limites administrativos, mas sim por fluxos e/ou interdependências que cruzam fronteiras, resultantes de características espaciais e socioeconómicas comuns ou integradas (Jakubowski et al., 2022). Em áreas despovoadas, a funcionalidade pode ser construída com base em características partilhadas, desafios comuns e oportunidades de desenvolvimento. Esta abordagem representa uma mudança de paradigma na gestão do território, capaz de ultrapassar a artificialidade das fronteiras administrativas e conferir mais protagonismo às reais dinâmicas ecológicas, socioeconómicas e culturais dos territórios (Ferrão et al., 2012). No

entanto, a definição dos mecanismos de governação adequados para essas novas geografias permanece um desafio, embora se saiba que deve assentar no empoderamento local e nas estruturas de cooperação.

Tomar as áreas funcionais transfronteiriças como instrumento de desenvolvimento territorial facilitaria uma abordagem partilhada às problemáticas territoriais comuns entre Portugal e Espanha e, ainda, a aproximação do Estado às suas margens, facilitando a sua função de provedor de serviços públicos. Neste domínio, em vários pontos da Europa se tem avançado nos denominados “serviços públicos transfronteiriços”. Por definição, estes são serviços prestados por autoridades de ambos os lados da fronteira, partindo da utilização partilhada de infraestruturas. Dentro da União Europeia, destaca-se o exemplo do hospital transfronteiriço da Cerdanya, em Puigcerdà (Girona) que oferece serviços de saúde a catalães e franceses ou o Schengen Lyceum, uma escola transfronteiriça que tem um currículo que junta os sistemas escolares do Luxemburgo e da Alemanha.

Ainda que existam hoje, sobretudo no âmbito das eurocidades, serviços conjuntos na nossa fronteira, se compararmos com outros Estados europeus, estamos longe de estar entre os mais dinâmicos. De acordo o estudo do Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (Rossignol et al., 2022), há 1.551 serviços públicos transfronteiriços na União Europeia, sendo que 30% deles estão entre a Bélgica, os Países Baixos, a Alemanha, a Áustria e a França. Apenas 1,75% destes se localizam entre Portugal e Espanha. Se considerarmos a atual situação de declínio demográfico e a falta de infraestruturas e serviços públicos em várias regiões fronteiriças, é difícil entender este valor.

Os conflitos territoriais que afetaram, durante séculos, a fronteira explicam, em parte, as condições sociais e económicas adversas que afetam este limite (Felicidades García et al., 2020). Se as decisões políticas do passado contribuíram para ditar o carácter periférico destas áreas, é imperativo que os governos do presente rompam as fronteiras institucionais e mentais que persistem para, assim, garantir um futuro territorialmente mais justo. De facto, a integração funcional transfronteiriça e os mecanismos de governação adequados podem transformar a fronteira num recurso estratégico para equilibrar o país.

Inês Gusman²

Professora do Departamento de Xeografia da Universidade de Santiago de Compostela

² O trabalho de Inês Gusman é financiado pelas ajudas a contratos de pós-doutoramento “Margarita Salas” (UP2021-042) do Ministério de Universidades (Gobierno de España) e da União Europeia (Next Generation EU).

5. Execução do 1º Direito: Avanços, Obstáculos e Caminhos a Seguir

O acesso à habitação é uma preocupação primordial e perene em Portugal. Ultrapassar as enormes dificuldades para aceder a uma habitação condigna representa um dos maiores desafios da atualidade para uma parte substancial da sociedade portuguesa.

Em Portugal, as políticas de habitação têm sido, há décadas, orientadas para responder às necessidades dos grupos mais vulneráveis e mais desfavorecidos (Batista & Marques, 2022; Batista et al., 2022; Jorge, 2022; Matos, Marques, Guerra, & Ribeiro, 2015; Matos, Marques, Maia, & Ribeiro, 2018). Os últimos anos, foram marcados pelo esforço de estabilizar as dimensões associadas ao risco de exclusão social que resultam (direta e indiretamente) da incapacidade de comprar ou arrendar uma habitação.

Os dados dos Censos 2021 sugerem melhorias significativas nas condições gerais de habitabilidade, sinalizando a redução das carências habitacionais (Instituto Nacional de Estatística, 2024). Porém, permanecem por resolver muitas situações urgentes e surgem novas necessidades que se estendem bastante para além dos grupos tradicionalmente considerados vulneráveis (Matos, Marques, Guerra, & Ribeiro, 2015). Estas novas necessidades decorrem:

- do aumento do número de pessoas que enfrenta situações de vulnerabilidade socioeconómica impeditivas de comportar os custos com habitação (prestações de créditos ou rendas);
- das mutações na estrutura familiar conduzindo à redução da dimensão média dos agregados, ao aumento do número de famílias, à maior expressão das famílias monoparentais e unipessoais constituídas por idosos; e
- das dificuldades de acesso por parte dos jovens, traduzidas na falta de oferta de arrendamento e de condições de empréstimos à aquisição, compatíveis com os rendimentos.

A partir de 2018, com a nova geração de políticas de habitação, introduziram-se transformações significativas na intervenção pública e privada,

reorientando-se o foco das intervenções do objeto “casa” para o objetivo “acesso à habitação”. Estas mudanças vieram acompanhadas da maior ênfase conferida à reabilitação e ao arrendamento em detrimento da construção. Também privilegiaram a promoção abrangente da sustentabilidade ambiental e das acessibilidades. De forma explícita, promove-se a integração entre políticas, entre escalas de intervenção e entre atores, assim como a adequação dos apoios públicos à função social da habitação e às necessidades específicas das famílias. Por último, assume princípios de flexibilidade e adaptabilidade capazes de observar realidades, públicos-alvo e territórios distintos, facilitando a aproximação aos problemas habitacionais dos grupos e das famílias mais vulneráveis. Das quase duas dezenas de instrumentos regulamentares que se introduziram desde 2018 (regulamentos, portarias, decretos-lei), destacam-se dois pela vocação operativa que comportam: o Decreto-Lei n.º 37/2018 (2018), de 4 de junho, que cria o 1.º Direito (Programa de Apoio ao Acesso à Habitação) e a Lei n.º 83/2019 (2019), de 3 de setembro (Lei de Bases da Habitação), que estabelece as bases do direito à habitação, as atribuições conferidas às diferentes esferas do Estado para que todos os cidadãos materializem realmente esse direito.

A concretização das políticas de habitação tem vindo a assumir uma dimensão iminentemente local, pelo que relevam as iniciativas que aproximam o planeamento e a ação da esfera dos municípios. O exemplo mais recente desta aproximação traduz-se nas estratégias locais de habitação, associadas à implementação do Programa 1.º Direito e, às ainda pouco materializadas, cartas municipais de habitação, previstas na Lei de Bases de Habitação. Do ponto de vista operacional, muitas medidas e iniciativas estão a ser viabilizadas através do pacote financeiro disponibilizado pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que dedica uma componente à habitação (C2) vocacionada para responder a carências estruturais ou temporárias³.

Em março de 2024 terminou a primeira fase de submissão de candidaturas ao Programa 1.º Direito, no âmbito do PRR. O diagnóstico de necessidades efetuado pelos municípios aponta para um número superior a 130.000

³ Através dos investimentos previstos nas seguintes linhas: RE-C02-i01 – programa de apoio ao acesso à habitação; RE-C02-i02 – bolsa nacional de alojamento urgente e temporário; e RE-C02-i05 – parque público de habitação a custos acessíveis.

famílias com carências habitacionais⁴. Este valor excede significativamente as 26.000 famílias identificadas no levantamento nacional das necessidades de realojamento decorrentes de situações de privação habitacional realizado em 2018. O balanço do processo de submissão de candidaturas⁵ revela discrepâncias na distribuição deste financiamento, evidenciando os municípios situados no litoral, nas áreas metropolitanas e noutros centros urbanos, entre os quais se destacam as capitais de distrito (Relvas, 2024; Figura 81).

Ao mesmo tempo que se considera a abrangência territorial de recursos e oportunidades como um pilar essencial para a coesão social e territorial e o quadro regulamentar preveja e inclua mecanismos e diretrizes que incentivem a descentralização dos investimentos e a sua distribuição equitativa, a prática revela a necessidade de ajustes significativos para assegurar que esses princípios sejam realmente implementados. O acesso ao financiamento do PRR transformou-se numa corrida cronometrada. Nesta competição contra o tempo, os municípios com menos recursos enfrentam dificuldades acrescidas porque não têm equipas técnicas preparadas para responder aos desafios e aos múltiplos obstáculos inerentes à execução destes programas.

Além da territorialização do financiamento de candidaturas ao Programa 1.º Direito complementou-se a análise com informação sobre o volume de investimento na contratualização de equipas externas para elaboração de estratégias locais de habitação e para o apoio à gestão de candidaturas⁶. A análise do investimento realizado no âmbito do Programa 1.º Direito revela a acumulação de múltiplas complexidades que bloqueiam a eficácia da aplicação destes recursos financeiros. Embora o acesso ao financiamento seja uma componente crucial, ele é insuficiente por si só para garantir a con-

4 As estratégias locais de habitação incorporam uma lógica de monitorização e acompanhamento contínuo da realidade habitacional local. A dinâmica oferecida por este instrumento amplia o alcance das soluções habitacionais para um universo mais abrangente de famílias. Esta realidade é visível no aumento substancial (quase três vezes mais) de agregados familiares incluídos nos processos de revisão apresentados pelos municípios. O Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana tem prestado apoio aos municípios no processo de atualização das suas estratégias locais de habitação e de instrução de candidaturas a financiamento.

5 Ver dados atualizados em O Contador (<https://www.ocontador.pt/>), criado Aitor Oro, do Centro de Estudos em Arquitetura da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto; Sílvia Jorge, do Centro para a Inovação em Território Urbanismo e Arquitetura do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa; e Helena Roseta, ligada ao Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa.

6 Esta informação resulta da sistematização dos dados que constam na base.gov (<https://www.base.gov.pt/base4>) e no Portal da Transparência (<https://transparencia.gov.pt/pt/>). Com efeito, foram extraídos da base.gov todos os contratos públicos celebrados desde 2018 e selecionados apenas os referentes à (a) elaboração de estratégias locais; (b) à revisão das estratégias locais; e (c) ao apoio técnico para acompanhamento e gestão do processo de instrução de candidaturas a financiamento ao Programa 1.º Direito.

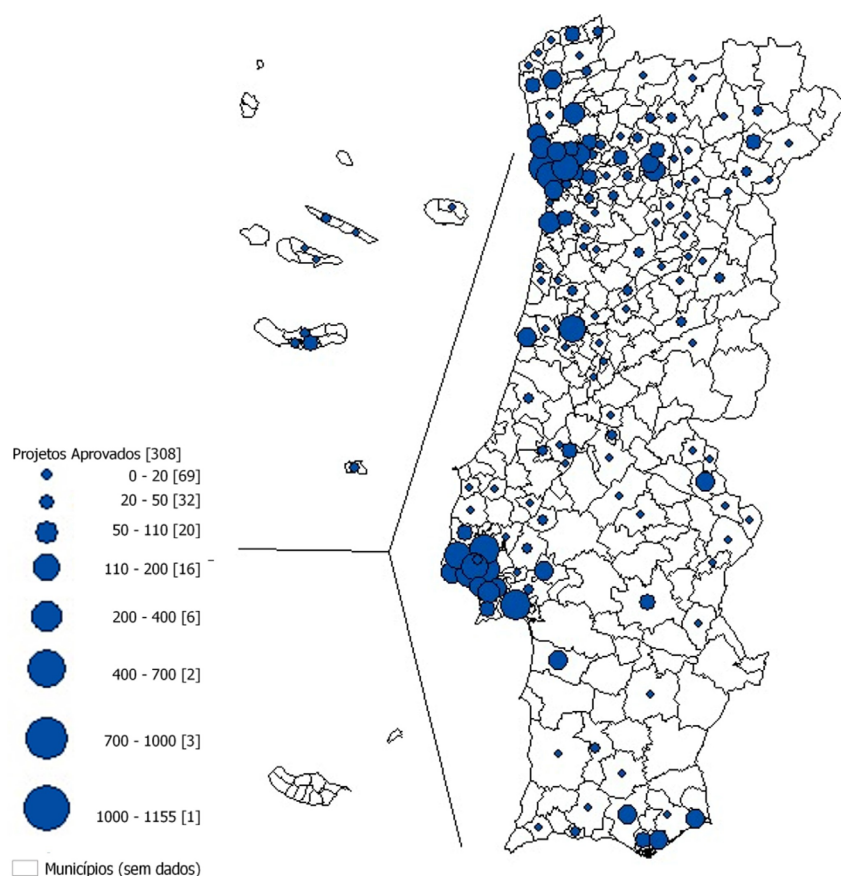


Figura 81 Soluções habitacionais aprovadas – Plano de Recuperação e Resiliência (março, 2024).
Nota. Elaboração do Grupo de Estudos em Território e Inovação da Universidade de Aveiro, a partir de dados do Portal da Transparência (<https://transparencia.gov.pt/pt/>).

cretização efetiva dos investimentos. Importa por isso refletir sobre o facto de o investimento que os municípios mobilizaram não se refletir necessariamente no número de candidaturas submetidas e/ou aprovadas (Figura 82).

Os diferentes níveis de execução estão sobretudo associados (a) à capacidade institucional (e.g., disponibilidade de recursos financeiros, humanos e materiais; capacidade técnica e operacional); (b) aos perfis de liderança local (e.g., maior proximidade às famílias sinalizadas em situações de indignidade; capacidade de acompanhamento dedicado e continuado aos beneficiários); (c) à complexidade dos procedimentos (complexidade

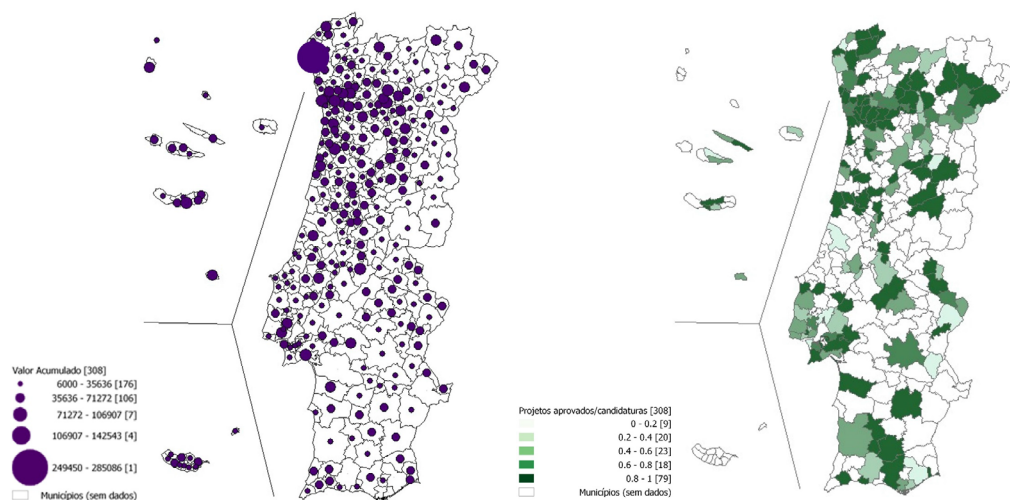


Figura 82 Subcontratação a equipas externas e taxa de execução (março, 2024).

Nota. Elaboração do Grupo de Estudos em Território e Inovação da Universidade de Aveiro, a partir de dados do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (<https://www.ihru.pt/>), da base.gov (<https://www.base.gov.pt/base4>) e do Portal da Transparência (<https://www.transparencia.gov.pt/pt/>).

e morosidade burocráticas que inviabilizam o entendimento dos procedimentos por parte dos beneficiários; a necessidade de cooperação e coordenação entre os atores nas diferentes escalas de governação); e (d) às vicissitudes das carências identificadas (e.g., algumas situações revelam-se complexas, refletindo-se na propriedade legal e na titularidade das habitações: cedências, ocupação informal, heranças, penhoras).

De facto, a conceção destes instrumentos é demonstrativa das múltiplas insuficiências habitacionais a que importa dar resposta, evidenciando a relação estreita entre a dignidade e o acesso à habitação. Esta análise sublinha a importância de considerar os mecanismos de financiamento, reconhecendo que, embora sejam essenciais para a implementação desses programas, podem também gerar efeitos adversos.

Uma questão a considerar é a lógica competitiva na alocação de recursos financeiros porque, desta forma, são os municípios com maior capacidade técnica e administrativa que mais beneficiam, exacerbando assim as disparidades territoriais. Municípios com estruturas administrativas mais robustas têm maior facilidade em preparar candidaturas e executar projetos. Os

mecanismos de corrida pelo financiamento em contrarrelógio amplificam o risco de deixar para trás os territórios mais vulneráveis. Mais, as orientações para aceder ao financiamento demarcaram as candidaturas que foram sendo submetidas, vocacionadas sobretudo para soluções de reabilitação do parque habitacional municipal, provavelmente desconsiderando as prioridades definidas aquando do diagnóstico de necessidades. Acumulam-se os entraves colocados às famílias com maior vulnerabilidade económica e social, afastando-as da possibilidade de se libertar da armadilha da indignidade habitacional.

Além disso, municípios (sobretudo os que têm recursos mais limitados) carecem de equipas técnicas qualificadas. Por isso, dependem de contratação de consultorias especializadas. Embora esse apoio técnico seja vital para suprir lacunas técnicas e operacionais, ele pode comportar menor proximidade e comprometimento com a realidade local, ambos fundamentais para o sucesso desses processos.

Para enfrentar estes desafios, é crucial simplificar os procedimentos burocráticos e promover uma cooperação mais estreita entre todas as entidades envolvidas, incluindo uma comunicação mais fácil e fluida com o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana. A criação de dispositivos robustos de capacitação e apoio técnico para todos os municípios (com discriminação positiva para os que têm menor capital institucional) são pressupostos cruciais para uma execução mais eficiente destes programas. Será o esforço conjunto de otimização continuada (sem interrupções) de planeamento e execução destes programas que contribuirá para cumprir o desígnio, sempre adiado, de reduzir, até suprimir, as situações de indignidade habitacional em Portugal.

Monique Borgesⁱ, Carlos Gonçalvesⁱⁱ, João Marquesⁱ & João Vicenteⁱ

ⁱ Universidade de Aveiro, Unidade de Investigação sobre Governação, Competitividade e Políticas Públicas / ⁱⁱ CICS.NOVA.UÉvora - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade de Évora

6. Os Desafios da Digitalização do Comércio e dos Serviços

O setor do comércio e dos serviços é uma parte integral das cidades. Visto de uma perspetiva económica, o comércio e os serviços são fundamentais para a vitalidade da economia urbana e para a criação de emprego. Mas os espaços de consumo da cidade são também frequentemente importantes infraestruturas sociais, no sentido em que providenciam espaços de encontro e sociabilidade para as comunidades locais. Por este motivo, bairros com

um setor de comércio e de serviços vibrante e resiliente são frequentemente bairros sustentáveis, prósperos e socialmente coesos (Kickert & Talen, 2023; Paiva, 2024).

Em Portugal, há várias décadas que as geografias do comércio se têm afirmado como um campo de investigação centrado nas causas e consequências da transformação do comércio, sobretudo aquele que se pratica em ambiente urbano (Barata-Salgueiro & Cachinho, 2011; Fernandes & Sposito, 2013). Importa salientar que nestes estudos dedica-se particular atenção à forma como aquele setor interage com os espaços urbanos onde se localiza, contribuindo tanto para o declínio de algumas áreas, como para a revitalização de outras. Também se deve realçar a importância dos estudos do comércio centrados na relação com a população, quer numa perspetiva funcional de abastecimento, quer numa perspetiva mais orientada para a sociabilidade e lazer.

Não obstante a importância do comércio e dos serviços para a cidade, a investigação conduzida em Portugal tem revelado os profundos desafios que este setor enfrenta, desafios esses que não são muito diferentes daqueles que ameaçam o consumo urbano um pouco por todo o mundo (Rao & Summers, 2016). Estes desafios têm-se acumulado ao longo da história recente e revelam como o espaço urbano e a população são simultaneamente impactados pela mudança do comércio, mas também agentes ativos de mudança do setor comercial (Cachinho & Paiva, 2021; Fernandes & Chamusca, 2014).

A reestruturação urbana em direção a cidades de base económica terciária, assim como os processos de suburbanização e de criação de novas centralidades comerciais periféricas — na forma de hipermercados, centros comerciais regionais, e *retail parks* — são exemplos de desafios recentes que alimentaram uma parte importante da investigação sobre as geografias do comércio e dos serviços ao longo das últimas décadas (Chamusca et al., 2019; Guimarães, 2018, 2019).

Mais recentemente, o advento do comércio online e a sua crescente quota de mercado despoletou novas preocupações relacionadas com o possível impacto da divisão digital no comércio de rua, em especial nas principais ruas comerciais das cidades (D. Ferreira et al., 2021). Reconhecendo que o comércio é uma atividade económica e, como tal, está sujeito às leis do mercado, a inquietação com a viabilidade económica do tecido comercial dos principais espaços de consumo dos vários centros das cidades prende-se

com a premência de se manter um sistema comercial diverso capaz de suprir as necessidades da população, também ela diversa, mas também com o facto de estes espaços comerciais manterem uma dimensão social, associada à coesão social e sentido de comunidade, e cultural, associada à memória das cidades.

Se parece evidente e inevitável que o comércio online se consolide como um canal de vendas de importância considerável, novos estudos têm demonstrado que a relação entre o digital e o comércio poderá ser menos impactante para este último setor do que os estudos iniciais e os representantes do setor anteviam (D. Silva & Cachinho, 2021). Isto é, da mesma forma que a consolidação do comércio periférico, em especial os centros comerciais de alcance regional, estimulou novos projetos de regeneração do comércio dos centros das cidades, também o crescimento do comércio online é um estímulo para a resiliência do tecido comercial existente. Queremos com isto dizer que a digitalização deve ser vista como uma oportunidade para a modernização do tecido comercial urbano, e não apenas como uma ameaça. Não obstante, a digitalização levanta sem dúvida alguns desafios.

A este nível, destacamos três desafios que devem ser enfrentados pelos empresários e pelas autoridades públicas para garantir que a digitalização do comércio urbano garante o seu sucesso.

1. *O desafio da plataformação.* No contexto da economia de plataforma, assistimos à transferência de grande parte da venda de bens de consumo para o mundo digital, com o estabelecimento de grandes plataformas comerciais e logísticas, como a Amazon, e plataformas de serviços de entrega, como a Glovo ou a UberEats (D. Ferreira et al., 2022). Neste contexto, o tecido comercial existente enfrenta o desafio da criação de canais de venda online, seja multicanal ou omnicanal, que aumentem o seu universo de possíveis consumidores, não necessariamente pelo aumento da sua área de influência medida pela distância física aos respetivos estabelecimentos, mas pelo aumento do alcance no mundo digital.
2. *O desafio da economia das experiências.* A digitalização do comércio, mesmo daquele mais presente nas principais artérias comerciais das cidades, poderá levar a uma depreciação dos espaços de consumo urbano se isso significar que os consumidores deixam de os frequentar. Assim, à medida que a venda de bens de consumo se transfere para o mercado digital, que consegue providenciar maior frugalidade

e conveniência aos consumidores, o comércio urbano é obrigado a diferenciar-se. Esta diferenciação tem sido realizada principalmente através de um investimento na dimensão experiencial do consumo – algo que o mercado de consumo online tem maior dificuldade em oferecer (White et al., 2023). O comércio urbano deve então focar-se na criação de espaços de consumo aprazíveis, usando atmosferas imersivas para providenciar experiências sensoriais e emocionais que vinculem os consumidores a estes espaços. Aqui, deve cultivar-se um balanço entre a digitalização do comércio e a manutenção de espaços urbanos com vitalidade e viabilidade. É neste contexto que emerge o conceito de “figital”, entendido como a integração de elementos digitais de realidade estendida (virtual, mista, aumentada) em contextos físicos (D. Silva & Cachinho, 2021).

3. *O desafio da governança e da capacitação.* O processo de plataformação e de *figitalização* do comércio urbano requer dos empresários e das autoridades públicas um investimento capaz de capacitar os atores e coordenar esta transição digital de modo a que ninguém fique para trás. É particularmente relevante a capacitação digital dos empresários do setor comercial, não apenas de forma a atualizar momentaneamente o seu negócio, mas também de forma a dotar estes empresários de competências digitais que fomentem a sua capacidade de adaptação, num contexto em que as mudanças se procedem a uma velocidade crescente (Hardaker, 2022). Por outro lado, destaca-se uma necessidade de promover maior cooperação entre os atores privados e públicos responsáveis pelo sucesso dos espaços urbanos de consumo. Aqui, salienta-se a oportunidade de experimentação de políticas urbanas, como a implementação de zonas de dinamização empresarial, que em outros contextos têm contribuído para uma gestão mais integrada dos espaços comerciais urbanos (Schaller, 2019).

Em Portugal, programas recentes, como a medida Bairros Comerciais Digitais, integrada no investimento Transição Digital das Empresas da componente Empresas 4.0 do PRR, podem contribuir para a digitalização do comércio e dos serviços e, consequentemente, para a resiliência do comércio urbano – para tal, os desafios presentes devem ser uma prioridade.

Pedro Guimarães & Daniel Paiva

*Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território,
Universidade de Lisboa, Laboratório Associado TERRA*

Capítulo V – O Futuro: Desafios e Agendas de Transformação

1. Uma Síntese da Evolução e do Estado Atual do País

Portugal tem passado por transformações económicas, sociais e territoriais profundas nas últimas décadas, impulsionadas por eventos decisivos como a Revolução de 25 de Abril de 1974 e a adesão à União Europeia em 1986. Estas mudanças, que marcam a transição do país de um regime autoritário para uma democracia integrada numa economia global, tiveram impactos significativos na sociedade e no território. A reconfiguração dos padrões de vida, das estruturas familiares e das dinâmicas laborais, bem como a modernização das infraestruturas, contribuíram para a redefinição do desenvolvimento económico e social do país. No entanto, apesar dos avanços, persistem desafios profundos que evidenciam assimetrias e desigualdades, tanto a nível demográfico como económico e territorial.

O envelhecimento da população e a estagnação demográfica são questões centrais no desenvolvimento territorial de Portugal. A população, que cresceu de forma sustentada até à década de 1960, começou a apresentar sinais de declínio a partir daí, devido à emigração, à queda das taxas de natalidade e ao aumento da esperança de vida. Entre 1970 e 2021, o índice de envelhecimento aumentou de forma dramática, e em 2021 quase um quarto da população tinha 65 ou mais anos. Este envelhecimento populacional coloca desafios à sustentabilidade do sistema de segurança social e ao acesso a serviços de saúde adequados, especialmente nas regiões do interior, mais afetadas pelo despovoamento e pela falta de recursos.

A transformação das estruturas familiares também é um reflexo das mudanças sociais e económicas no país. A família nuclear tradicional deu lugar a novas configurações, com um aumento significativo de famílias monoparentais e uniões de facto. O número de filhos por mulher diminuiu consideravelmente, acompanhando a tendência europeia de maternidade mais tardia. Esta alteração reflete-se nas novas dinâmicas de género e no papel crescente da mulher no mercado de trabalho, enquanto desafia a organização social e as políticas públicas de apoio às famílias e aos cuidados a uma população cada vez mais envelhecida.

No mesmo período, a economia portuguesa também passou por uma transição significativa, deixando para trás a sua base predominantemente agrária para se tornar uma economia de serviços. Este processo, embora tenha trazido benefícios económicos, também acentuou a desigualdade entre as regiões. As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto concentraram a maior parte das atividades económicas, enquanto o interior do país ficou progressivamente mais isolado e com um maior número de problemas associado. A terciarização da economia, juntamente com a digitalização e a globalização, tem promovido o crescimento de setores como o turismo e a tecnologia, mas também evidenciou a necessidade de uma adaptação mais equitativa e inclusiva das várias regiões.

A desigualdade territorial em Portugal é, pois, um dos desafios mais persistentes. A concentração populacional nas regiões metropolitanas contrastou com o declínio demográfico e económico das zonas rurais. O despovoamento do interior e a falta de oportunidades económicas fora dos grandes centros urbanos são problemas estruturais que continuam a desafiar as políticas de coesão territorial. Embora os fundos da União Europeia tenham sido fundamentais para melhorar as infraestruturas e fomentar o desenvolvimento regional, os resultados não foram suficientes para inverter o declínio das áreas rurais.

A descentralização administrativa é outra das questões críticas a ser abordada no futuro, com impacto direto no desenvolvimento territorial. Apesar dos esforços para modernizar a administração pública e descentralizar a governação, Portugal continua a ser um dos países mais centralizados da Europa. A ausência de regiões administrativas eficazes, com exceção das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, limita a capacidade de gestão territorial e contribui para a desigualdade na distribuição de recursos. O fortalecimento da governação local e regional, através de uma maior autonomia e de políticas que promovam a solidariedade inter-regional, será crucial para alcançar um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

No campo económico, a recuperação de Portugal após a crise financeira de 2008 e a intervenção da Troika em 2011 mostrou-se eficaz, mas os desafios persistem. O aumento da dívida pública, que atingiu níveis preocupantes, ainda condiciona o crescimento económico e a capacidade do país em promover políticas expansivas. A recuperação económica foi impulsionada pelo aumento das exportações e pelo crescimento do setor do turismo, mas a fragilidade do mercado de trabalho e a fuga de cérebros são preocupações constantes. A criação de emprego qualificado e o combate ao desemprego

jovem são áreas que exigem atenção urgente para evitar a perpetuação de desigualdades sociais e económicas.

A europeização de Portugal trouxe inúmeras vantagens, incluindo o acesso a mercados mais amplos e a modernização das infraestruturas, mas também expôs o país a vulnerabilidades, nomeadamente durante a crise da dívida soberana. A dependência de fundos estruturais europeus é uma faca de dois gumes: por um lado, permite o financiamento de projetos essenciais ao desenvolvimento do país; por outro, levanta questões sobre a sustentabilidade a longo prazo dessas iniciativas e sobre a real capacidade do país em manter um crescimento autónomo e robusto sem o apoio externo. A necessidade de diversificação da economia e a criação de setores mais resilientes é, por isso, uma prioridade estratégica para garantir o desenvolvimento sustentável de Portugal.

Em termos de sustentabilidade ambiental, Portugal deu passos significativos no processo de descarbonização e no uso de energias renováveis, mas enfrenta desafios relacionados com a desertificação de algumas regiões e a vulnerabilidade a eventos climáticos extremos. A gestão dos recursos naturais e o ordenamento do território são áreas críticas, especialmente no contexto das mudanças climáticas. As políticas de conservação e a promoção de práticas agrícolas e florestais sustentáveis são essenciais para mitigar os impactos ambientais e para garantir o desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões do país.

2. Os Desafios e as Agendas de Transformação

O desenvolvimento territorial de Portugal, especialmente no contexto das assimetrias regionais, enfrenta desafios significativos que precisam ser abordados no âmbito das quatro agendas de desenvolvimento do Portugal 2030: Competitividade e Coesão Territorial, Transformação Digital, Descarbonização e Sustentabilidade, e Inclusão Social e Equidade. A partir da análise de tendências demográficas, sociais, económicas e ambientais, podemos identificar diversos desafios e possíveis cenários que moldarão o futuro do desenvolvimento territorial do país.

2.1. Competitividade e Coesão Territorial

Portugal enfrenta uma marcada concentração de atividades económicas e da população em áreas metropolitanas, como Lisboa e Porto, enquanto as

regiões do interior, sobretudo no Alentejo e Trás-os-Montes, sofrem com problemas associados ao despovoamento e à escassez de oportunidades económicas. Esse desequilíbrio territorial, evidenciado pela concentração de dois terços da população nas regiões metropolitanas, intensifica o distanciamento entre o litoral e o interior, aprofundando as assimetrias socioeconómicas. Além disso, a baixa densidade populacional em 62% dos concelhos portugueses revela um cenário persistente de despovoamento e abandono de áreas rurais.

Em termos de cenários futuros, as políticas orientadas para a coesão territorial ganharão em concentrarem-se no desenvolvimento de cidades médias e na criação de polos de inovação nas regiões menos desenvolvidas. A criação de zonas de desenvolvimento local com incentivos fiscais e investimentos em infraestrutura pode contribuir para reverter a tendência de declínio populacional e criar ecossistemas de inovação. No entanto, a persistência de lacunas no acesso a serviços essenciais, como saúde e educação, nas áreas rurais, pode agravar ainda mais as desigualdades regionais.

2.2. Transformação Digital

A transformação digital, uma das agendas mais promissoras, também traz desafios consideráveis, particularmente no que diz respeito à inclusão digital e à adaptação das infraestruturas tecnológicas às necessidades de uma economia cada vez mais digitalizada. Embora as áreas urbanas tenham visto um crescimento significativo na implementação de novas tecnologias, como a criação de “cidades inteligentes” em Lisboa e Porto, as áreas rurais continuam a apresentar deficiências no acesso à internet de alta velocidade e a tecnologias digitais avançadas.

O cenário mais favorável para o desenvolvimento pode passar pela criação de uma rede nacional robusta de infraestruturas digitais, que promova a igualdade de oportunidades tecnológicas para todas as regiões do país. Investimentos em *hubs* tecnológicos, especialmente nas áreas rurais, poderiam impulsionar a competitividade dessas regiões e evitar a marginalização de comunidades que ainda não estão plenamente integradas à revolução digital. No entanto, sem um plano de ação que aborde diretamente as necessidades digitais das áreas mais isoladas, o país corre o risco de ver aumentar a exclusão digital, especialmente entre as populações mais envelhecidas e as comunidades periféricas.

2.3. Descarbonização e Sustentabilidade

A agenda de descarbonização e sustentabilidade também apresenta uma série de desafios territoriais, especialmente devido às vulnerabilidades ambientais que Portugal enfrenta, como o aumento da desertificação em áreas rurais e os riscos crescentes de incêndios florestais. O modelo atual de uso do solo, que prioriza o crescimento urbano nas áreas metropolitanas e o abandono das áreas rurais, contribui para a degradação ambiental e para a concentração de atividades económicas e habitacionais em zonas propensas a eventos climáticos extremos.

Os cenários futuros dependem fortemente da implementação de estratégias de adaptação climática e de gestão sustentável dos recursos naturais. O reforço das políticas de ordenamento territorial, alinhado com práticas de conservação da biodiversidade e o incentivo à agricultura sustentável, é essencial para mitigar os impactos das mudanças climáticas e promover o desenvolvimento equilibrado. No entanto, caso essas políticas não sejam reforçadas, as regiões rurais, que são mais vulneráveis, continuarão a sofrer com os efeitos das alterações climáticas, exacerbando as disparidades regionais e agravando os problemas de sustentabilidade.

2.4. Inclusão Social e Equidade

A estagnação demográfica e o envelhecimento da população são fatores que colocam em evidência a necessidade de políticas voltadas para a inclusão social e o fortalecimento da equidade. Ao longo das últimas décadas, Portugal tem experienciado um aumento significativo do índice de envelhecimento, especialmente em áreas rurais e de baixa densidade populacional. Este cenário desafia a sustentabilidade dos sistemas de segurança social, bem como o acesso a cuidados de saúde adequados e a serviços de apoio a uma população cada vez mais idosa.

As políticas de inclusão social precisarão, portanto, de priorizar o apoio a essas populações vulneráveis, promovendo o envelhecimento ativo, melhorando o acesso aos cuidados de saúde, e fomentando a permanência de jovens em áreas rurais. Iniciativas como a implementação do conceito de “cidade dos 15 minutos” – em contexto urbano, mas também periurbano – podem ajudar a repensar o desenvolvimento urbano, criando condições para que as pessoas possam viver com qualidade em áreas de baixa densidade. Sem esses investimentos, o cenário de exclusão social e o aumento das disparidades intergeracionais poderá agravar-se, colocando uma pressão ainda maior sobre os sistemas públicos e sobre as economias locais.

3. Para Políticas Públicas Mais Eficientes

O futuro do desenvolvimento territorial em Portugal depende de uma abordagem integrada que promova a coesão social, económica e territorial. O país deve continuar a investir em políticas que combatam as assimetrias regionais, incentivem o crescimento inclusivo e sustentável e adaptem a economia e a sociedade às exigências do século XXI. A articulação eficaz entre as diferentes escalas de governação, juntamente com o reforço de políticas de inclusão social, será essencial para enfrentar os desafios que se colocam e para garantir um futuro mais justo e equitativo para todas as regiões do país.

Com este desígnio, parece-nos importante promover uma reflexão profunda sobre o território, que seja capaz de ter um carácter transformador e de lançar as sementes para uma nova geração de políticas públicas que sejam capazes de:

- Promover a inovação de base territorial nas regiões menos desenvolvidas, através de incentivos fiscais e apoio à criação de polos de inovação. As políticas devem incentivar a criação de redes de colaboração inter-regional, garantindo a competitividade e a redução das assimetrias entre as áreas de grande, média e baixa densidade.
- Implementar um cadastro predial atualizado e abrangente para garantir uma gestão territorial eficiente. A simplificação dos processos de registo predial e o uso de tecnologias geoespaciais podem agilizar a criação de um cadastro nacional, essencial para o ordenamento do território e para o combate à ilegalidade fundiária.
- Reforçar a prevenção e a mitigação dos riscos naturais, como incêndios florestais e inundações, investindo em sistemas de alerta precoce, na capacitação das comunidades locais e em práticas de gestão sustentável do solo são fundamentais para aumentar a resiliência territorial.
- Fomentar a educação geográfica e a cidadania territorial nas escolas e na sociedade. Políticas públicas que promovam o conhecimento territorial permitem uma maior participação cívica e o desenvolvimento de uma consciência crítica sobre o uso e gestão do território.
- Integrar práticas sustentáveis na gestão de recursos naturais, assumindo que o incentivo à economia circular, à energia renovável e à

agricultura sustentável pode mitigar os impactos ambientais e contribuir para um desenvolvimento equilibrado.

- Reforçar a descentralização administrativa e capacitar as autoridades locais com mais autonomia. A governação de proximidade deve estar associada a um maior envolvimento das comunidades, criando um sentimento de pertença e promovendo a eficiência na execução das políticas públicas.
- Incentivar a participação cidadã através de metodologias inclusivas e transparentes nos processos de decisão territorial. A capacitação de cidadãos para uma participação ativa nas questões locais e regionais fortalece a coesão social e territorial, bem como processos de responsabilização e uma maior apropriação dos projetos.
- Desenvolver novas estratégias demográficas, focadas em medidas que promovam a natalidade e atraiam imigração qualificada, mas admitindo a possibilidade de planear num contexto de decrescimento, assegurando a qualidade de vida e adaptando as funções de alguns territórios. O apoio a famílias, com incentivos fiscais e maior acesso a serviços essenciais, pode ajudar a inverter as tendências de declínio populacional, especialmente no interior.
- Equilibrar a renovação urbana com o combate à gentrificação. É essencial garantir o acesso a habitação acessível, sobretudo nas grandes cidades, onde a especulação imobiliária expulsa os residentes de longa data e desequilibra as dinâmicas sociais.
- Promover sistemas de mobilidade sustentável, como redes de transporte público eficientes e infraestruturas para bicicletas. As políticas de mobilidade devem integrar cidades e regiões, promovendo a acessibilidade e a redução das emissões de carbono.
- Estimular a inovação territorial através do uso de dados abertos. Políticas que incentivem a transparência e a partilha de dados permitem o desenvolvimento de soluções inovadoras e informadas para os desafios territoriais e urbanos.
- Integrar o associativismo e as práticas culturais no desenvolvimento local, promovendo o turismo sustentável e a valorização do património cultural. As políticas devem apoiar iniciativas culturais que envolvam as comunidades locais e estimulem o desenvolvimento socioeconómico.

Referências

Adger, W. N., Arnell, N. W., & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77–86. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2004.12.005>

Agência Lusa. (2021, 21 de junho). *Costa contra autoflagelação, diz que Portugal tem bom historial nos fundos europeus*. Observador. <https://observador.pt/2021/06/21/costa-contra-autoflagelacao-diz-que-portugal-tem-bom-historial-nos-fundos-europeus/>

Araújo, E., Fontes, M., & Bento, S. (2013). *Para um debate sobre mobilidade e fuga de cérebros*. Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.

Arroteia, J. (2023). *A população na geografia de Portugal*. Associação Portuguesa de Geógrafos.

Banco de Portugal. (2024). *Notas de informação estatística*. https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/2389/?utm_source=bportugal.pt

Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15(2), 73–80. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.005>

Barata-Salgueiro, T., & Cachinho, H. (2011). *Retail planning for the resilient city. Consumption and urban regeneration*. Centro de Estudos Geográficos.

Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. https://www.europarl.europa.eu/mee-docs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

Batista, P., & Marques, J. L. (2022). Padrões territoriais da acessibilidade à habitação em Portugal continental. In P. M. M. Rodrigues (Ed.), *O mercado imobiliário em Portugal* (pp. 39–50). Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Batista, P., Marques, J. L., & Castro, E. (2022). Territorial patterns of housing affordability in Portugal. In P. M. M. Rodrigues (Ed.), *The real estate market in Portugal. Prices, rents, tourism and accessibility* (pp. 73–106). Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Bento-Gonçalves, A. (2024). Os (grandes) incêndios florestais históricos em Portugal continental. *Cadernos de Geografia*, 50, 67–79. https://doi.org/10.14195/0871-1623_50_5

Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., & Santos, S. M. D. (2024). Research on wildfires, soil erosion and land degradation in the XXI century. *Fire*, 7(9), 1–20. <https://doi.org/10.3390/fire7090327>

Blatter, J. (2004). “From spaces of place” to “spaces of flows”? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 530–548.

Brites, C. (2008). Augusto Mota, o olhar do pensamento e a novidade do que é eterno. *Revista de Informação – Sindicato dos Bancários do Centro*, (4), 23.

Cachinho, H., & Paiva, D. (2021). The enactment of fast and slow time regimes by urban retail and consumer services. *Annals of the American Association of Geographers*, 111(7), 2005–2022.

Caragliu, A., Del Bo, C., & Nijkamp, P. (2011). Smart cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, 18(2), 65–82. <https://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>

Chamusca, P. (2023a). Public policies for territorial cohesion and sustainability in Europe: An overview. *Sustainability*, 15(8), 1–14. <https://doi.org/10.3390/su15086890>

Chamusca, P. (2023b). Urban planning and policy in Portugal: An overview on the role of EU funds and guidelines. *Urban Research & Practice*, 16(1), 44–65. <https://doi.org/10.1080/17535069.2021.1980607>

Chamusca, P. (2024). Urban governance and public policies in Portugal. In R. C. Lois-González & J. A. Rio Fernandes (Eds.), *Urban change in the Iberian Peninsula* (pp. 313–330). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-59679-7_21

Chamusca, P., Fernandes, J. R., Carvalho, L., & Mendes, T. (2019). The role of Airbnb creating a “new”-old city centre: Facts, problems and controversies in Porto. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (83), 1–30. <https://doi.org/10.21138/bage.2820>

Chamusca, P., Marques, J. L., Moreno Pires, S., & Teles, F. (2024). Territorial cohesion: Discussing the mismatch between conceptual definitions and the understanding of local and intra-regional public decision-makers. *Territory, Politics, Governance*, 12(5), 649–671. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2044899>

Chamusca, P., Silva, A., Lima, J. F., & Rego, P. (2022). EU, spatial differences and territorial dynamics: The project of “Convergence Territories” in Portugal. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (36), 69–102. <https://doi.org/10.4422/ager.2022.17>

Chesnais, J. (1996). Démographie et stratégie: Le crépuscule de l'Occident. *Revue Défense Nationale*, (574), 69–77.

Correia, D., Teixeira, L., & Marques, J. (2021). Reviewing the state-of-the-art of smart cities in Portugal: Evidence based on content analysis of a Portuguese magazine. *Publications*, 9(4), 1–30. <https://doi.org/10.3390/publications9040049>

Decreto de Aprovação da Constituição, de 10 de abril, Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10. (1976). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-aprovacao-constituicao/86-1976-502635>

Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, Diário da República n.º 106/2018, Série I de 2018-06-04. (2018). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/37-2018-115440317>

Domingues, Á. (2006). *Cidade e democracia. 30 anos de transformação urbana em Portugal*. Argumentum.

Dumont, G.-F. (2019). *Géographie des populations. Concepts, dynamiques et perspectives*. Armand Colin.

Dumont, G.-F. (2020). Démographie: Affaiblissement externe et tensions internes. In L.-M. Clouet & A. Marchetti (Eds.), *L'Europe et le monde en 2020* (pp. 211–237). Presses Universitaires du Septentrion.

European Commission. (2019). *Reflection paper towards a sustainable Europe by 2030*. <https://doi.org/10.2775/676251>

Felicidades García, J., Márquez Domínguez, J. A., & Jurado Almonte, J. M. (2020). Aspectos geográficos de la crisis demográfica en la frontera Hispano-Portuguesa. In M. Ferrari, I. Gusman, E. Costa, & R. C. Lois-González (Eds.), *Fronteira, território e ambiente: Diálogos entre América Latina e Europa* (pp. 97–126). Edunioeste.

Fernandes, J. A. R. (2006). O planeamento urbano e a coesão social: A perspectiva europeia e o caso de Portugal. *Cidades*, 3(5), 11–36.

Fernandes, J. A. R., & Chamusca, P. (2014). Urban policies, planning and retail resilience. *Cities*, 36, 170–177. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2012.11.006>

Fernandes, J. A. R., & Seixas, J. (2018). Cities and urbanisation in democratic Portugal in Méditerranée. *Revue Géographique des Pays Méditerranéés*, (127). <https://doi.org/10.4000/mediterranee.10698>

Fernandes, J. A. R., & Sposito, M. (Eds.). (2013). *A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileira*. Universidade do Porto.

Fernandes, J. A. R., Teles, F., Chamusca, P., & Seixas, J. (2020). The power of the cities and the power in the cities: A multiscale perspective from Portugal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (87), 1–30. <https://doi.org/10.21138/bage.2978>

Ferrão, J. (2010). Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem. *Novas Fronteiras*, (26/27), 77–84.

Ferrão, J., & Marques, T. (2003). *National urban system*. DGOTDU/Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Ferrão, J., Mourato, J., Balula, L., & Bina, O. (2012). *Regiões funcionais, relações urbano-rurais e política de coesão pós-2013. Relatório final*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Ferreira, D., Carmo, R., & Vale, M. (2022). Is the COVID-19 pandemic accelerating the platformisation of the urban economy? *Area*, 54, 443–450. <https://doi.org/10.1111/area.12785>

Ferreira, D., Vale, M., Carmo, R., Encalada-Abarca, L., & Marcolin, C. (2021). The three levels of the urban digital divide: Bridging issues of coverage, usage and its outcomes in VGI platforms. *Geoforum*, 124, 195–206. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.05.002>

Ferreira, E. S. (1975). *Estruturas de dependência*. Iniciativas Editoriais.

Freitas, F. R. T. (2020). *O Programa Portugal Inovação Social: Estudo de caso sobre a Incubadora Regional de Inovação Social – IRIS* [Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho]. RepositórioUM. <https://hdl.handle.net/1822/12345>

Geels, F. W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 24–40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.02.002>

George, P. (1972). *Sociologie et geographie*. Presses Universitaires de France.

Guimarães, P. (2018). The transformation of retail markets in Lisbon: An analysis through the lens of retail gentrification. *European Planning Studies*, 26(7), 1450–1470. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1474177>

Guimarães, P. (2019). Shopping centres in decline: Analysis of demalling in Lisbon. *Cities*, 87, 21–29. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.12.021>

Hardaker, S. (2022). More than infrastructure providers – Digital platforms' role and power in retail digitalisation in Germany. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 113, 310–328.

Instituto Nacional de Estatística. (2020, 31 de março). *Projeções de população residente 2018–2080*. Destaque. https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=426127543&att_display=n&att_download=y

Instituto Nacional de Estatística. (2023a, 15 de março). *O que nos dizem os Censos sobre dinâmicas territoriais*. Destaque. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=593066534&DESTAQUESmodo=2

Instituto Nacional de Estatística. (2023b, 12 de junho). *Índice sintético de desenvolvimento regional – 2021*. Destaque. https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=616279094&att_display=n&att_download=y

Instituto Nacional de Estatística. (2024, 8 de maio). *O parque habitacional: Análise e evolução 2011–2021*. Destaque. https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=665568526&att_display=n&att_download=y

Instituto Nacional de Estatística. (2025). *Estatísticas territoriais*. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_unid_territorial&menuBOUI=13707095&contexto=ut&selTab=tab3

Interior desapareceu da estrutura do Governo mas terá mais atenção do que nunca. (2022, 21 de maio). *Diário de Trás-os-Montes*. <https://www.diariodetrasosmontes.com/entrevista/isabel-ferreira-secretaria-de-estado-do-desenvolvimento-regional>

Jakubowski, A., Trykacz, K., Studzieniecki, T., & Skibiński, J. (2022). Identifying cross-border functional areas: Conceptual background and empirical findings from Polish borderlands. *European Planning Studies*, 30(12), 2433–2455. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1958760>

Jorge, S. (2022). A alavanca do 1º Direito: Um olhar sobre a primeira geração das estratégias locais de habitação. *Finisterra*, 57(119), 109–128. <https://doi.org/10.18055/Finis25645>

Jornal de Negócios (2022). *Ana Abrunhosa diz que “não há melindres” com o Presidente da República*. <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/politica/detalhe/ana-abrunhosa-diz-que-nao-ha-melindres-com-o-presidente-da-republicaaudio>

- Jouve, B. (2005). From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis. *Public Administration and Development*, 25(4), 285–294. <https://doi.org/10.1002/pad.385>
- Kavanagh, W. (2000). The past on the line: The use of oral history in the construction of present-day changing identities on the Portuguese-Spanish border. *Ethnologia Europaea*, 30(2), 47–56. <https://doi.org/10.16995/ee.905>
- Kickert, C., & Talen, E. (2023). *Streetlife: Urban retail perspectives and prospectives*. Toronto University Press.
- Laguna, J. D. (Ed.). (2024). *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. European Union.
- Lains, P. (2003). *Os progressos do atraso: Uma nova história económica de Portugal, 1842-1992*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, Diário da República n.º 165/2008, Série I de 2008-08-27. (2008). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/45-2008-453264>
- Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16. (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/50-2018-116068877>
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12. (2013). <https://data.dre.pt/eli/lei/75/2013/09/12/p/dre/pt/html>
- Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, Diário da República n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03. (2019). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2019-124392055>
- Lopes, S. (1998). *A economia portuguesa desde 1960*. Gradiva.
- Lutz, W., Sanderson, W. C., & Scherbov, S. (2008). The coming acceleration of global population ageing. *Nature*, 451(7179), 716–719. <https://doi.org/10.1038/nature06516>
- MacInnes, J., & Pérez, J. (2005, 9 de julho). *The reproductive revolution* [Apresentação de comunicação]. 37th World Congress of the International Institute of Sociology, Estocolmo, Suécia.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371(1987), 1–14. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
- Marques, T. S. (2006). Portugal urbano: Mosaicos, polaridades, relacionamentos e governança. In A. Domingues (Ed.), *Cidade e democracia. 30 anos de transformação urbana em Portugal* (pp. 80–90). Argumentum.
- Marques, T. S., & Figueiredo, A. (2002). *National urban system: Medium sized cities and territorial dynamics*. Direção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.
- Matos, F., Marques, T. S., Guerra, P., & Ribeiro, D. (2015). A crise económica e seus impactos na habitação e na vulnerabilidade social. In H. Pina & F. Martins (Eds.), *The overarching issues of the European space: Spatial planning and multiple paths to sustainable and inclusive development* (pp. 222–242). FLUP.

- Matos, F., Marques, T., Maia, A. C., & Ribeiro, D. (2018). Problemas, desafios e oportunidades para a habitação social em Portugal. In J. A. R. Fernandes, J. Olcina, M. L. Fonseca, E. M. da Costa, R. Garcia, & C. Freitas (Eds.), *Livro de atas do XVI Colóquio Ibérico de Geografia: Península Ibérica no Mundo: Problemas e desafios para uma intervenção ativa da geografia* (pp. 1569–1577). Universidade de Lisboa. Centro de Estudos Geográficos.
- McHugh, D., & Gil, J. (2018). Senescence and aging: Causes, consequences, and therapeutic avenues. *Journal of Cell Biology*, 217(1), 65–77. <https://doi.org/10.1083/jcb.201708092>
- Murteira, M. (1975). Sobre o conceito de independência económica. *Análise Social*, 11(44), 527–537.
- Nazareth, J. M. (2009). *Crescer e envelhecer – Constrangimentos e oportunidades do envelhecimento demográfico*. Presença.
- Nunes, A. B. (1989). *População activa e actividade económica em Portugal dos finais do século XIX à actualidade. Uma contribuição para o estudo do moderno crescimento económico português* [Tese de doutoramento, Instituto Superior de Economia e Gestão]
- Oliveira, C., & Breda-Vázquez, I. (2011). Territorial governance in Portugal: Institutional change or institutional resilience? *disP - The Planning Review*, 47(186), 64–76. <https://doi.org/10.1080/02513625.2011.10557145>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *OECD regions and cities at a glance 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>
- Paiva, D. (2024). *Affective urbanism*. Springer.
- Peters, B. G. (2002). *Governance: A garbage can perspective*. Institute for Advanced Studies.
- Pires, S., Polido, A., Teles, F., Silva, P., & Rodrigues, C. (2020). Territorial innovation models in less developed regions in Europe: The quest for a new research agenda? *European Planning Studies*, 28(8), 1639–1666. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1697211>
- Rao, F., & Summers, R. (2016). Planning for retail resilience: Comparing Edmonton and Portland. *Cities*, 58, 97–106. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.05.002>
- Reis, J. (2013). *A anatomia da crise: Identificar os problemas para construir as alternativas*. CES/Observatório sobre Crises e Alternativas. <https://hdl.handle.net/10316/43200>
- Relvas, R. B. (2024, 26 de maio). Lisboa e Porto levam dois terços do principal programa do PRR para a habitação. *Público*. <https://www.publico.pt/2024/05/26/economia/noticia/lisboa-porto-levam-dois-tercos-principal-programa-prr-habitacao-2091828>
- República Portuguesa. (2019, 12 de fevereiro). “Há uma clara correlação entre a maior centralização e o menor desenvolvimento”. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=ha-uma-clara-correlacao-entre-a-maior-centralizacao-e-o-menor-desenvolvimento>
- República Portuguesa. (2022). *Estratégia para a coesão territorial*. <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-de-valorizacao-do-interior/estrategia-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>

República Portuguesa. (2023a, 2 de março). *Descentralização é "o caminho para a coesão territorial"*. <https://www.portugal.gov.pt/gc23/comunicacao/noticia?i=descentralizacao-e-o-caminho-para-a-coesao-territorial>

República Portuguesa. (2023b, 24 de maio). *Novos passos no processo de descentralização*. <https://www.portugal.gov.pt/gc23/comunicacao/noticia?i=novos-passos-no-processo-de-descentralizacao->

Rodrigues, S., Inácio, A. P., Proença, M., Chainho, L., & Vieira, S. (2020). *Relatório do estado do ambiente*. Agência Portuguesa do Ambiente. <https://sniambgeoviewer.apambiente.pt/GeoDocs/geoportaldocs/rea/REA2020/REA2020.pdf>

Rosignol, N., China, A., & Roca, M. (Eds.). (2022). *Cross-border public services 2.0 (CPS 2.0). Upgrade and update of the European-wide inventory on cross-border public services (CPS). Final report*. <https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/Final%20report%20Cross%20Border%20Public%20Services%202.0.pdf>

Rui Moreira sobre a descentralização: "É como se não tivesse começado". (2022, 21 de junho). Viva! Porto. <https://viva-porto.pt/rui-moreira-sobre-a-descentralizacao-e-como-se-nao-tivesse-comecado/>

Santinha, G., & Marques, T. (2012). A integração do princípio de coesão territorial na agenda política: O caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, (2), 215–244.

Santos, A. R. (1983). *Recursos humanos e tecnologia nos países em desenvolvimento – Medida e ensaio interpretativo* [Tese de doutoramento, Instituto Superior de Economia e Gestão].

Schaller, S. (2019). *Business improvement districts and the contradictions of placemaking: BID urbanism in Washington DC*. University of Georgia Press.

Silva, Â., & Chamusca, P. (2023). Demografia. In P. Chamusca & A. Bento-Gonçalves (Eds.), *Os desafios (geográficos) da gestão territorial* (pp. 195–222). UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.11>

Silva, D., & Cachinho, H. (2021). Places of phygital shopping experiences? The new supply frontier of business improvement districts in the digital age. *Sustainability*, 13, Artigo 13150. <https://doi.org/10.3390/su132313150>

Sousa, A. (1987). *Análise económica*. Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Economia.

Teixeira, N. S., & Pinto, A. C. (2017). *A europeização da democracia portuguesa*. Imprensa de Ciências Sociais. <http://hdl.handle.net/10451/28645>

Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Teles, F. (2023). *Handobook on local and regional governance*. Edward Elgar Publishing.

Teles, P. (2023). A importância do planeamento da mobilidade e das acessibilidades para a construção de cidades sustentáveis e inclusivas. In P. Chamusca & A. Bento-Gonçalves (Eds.), *Os desafios (geográficos) da gestão territorial* (pp. 243–255). UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.14>

Trillo-Santamaría, J.-M., & Paül, V. (2014). The oldest boundary in Europe? A critical approach to the Spanish-Portuguese border: The raia between Galicia and Portugal. *Geopolitics*, 19(1), 161–181. <https://doi.org/10.1080/14650045.2013.803191>

Varela Álvarez, E. J., Rojo Salgado, A., Río Fernandes, J. A., & Marques, T. S. (2006). *A gobernanza na eुरorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Varenus, B. (1755). *Géographie générale*. Chez Vincent-Lottin.

White, J. T., Hickie, J., Orr, A., Jackson, C., & Richardson, R. (2023). The experience economy in UK city centres: A multidimensional and interconnected response to the 'death of the high street'? *Urban Studies*, 60(10), 1833–1852. <https://doi.org/10.1177/00420980221143043>

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. Oxford University Press.

Nota Biográfica

Pedro Chamusca é investigador auxiliar no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho e presidente da Associação Portuguesa de Geógrafos. Doutor em Geografia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto com a tese *Governança e Regeneração Urbana: Entre a Teoria e as Práticas* (2012), Pedro Chamusca é também qualificado profissionalmente em Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e formador acreditado pelo Conselho Científico-Pedagógico de Formação Contínua e pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional. O seu percurso profissional inclui o desempenho privado de consultoria em SIG, planeamento e ordenamento do território (onde fundou uma empresa), e um percurso sólido na investigação científica: como bolseiro num projeto europeu (*Chronotope: Time-Space Planning for Resilient Cities?*); como investigador de pós-doutoramento, coordenou investigação sobre o tema da coesão territorial, em especial na sua associação a processos de inovação de base territorial (realizado no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro); e como investigador contratado no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. É autor de mais de 80 publicações científicas, revisor em revistas internacionais indexadas como *Cities*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *Land Use Policy* ou *Time & Society*, e participa em vários projetos de investigação científica. Desenvolve investigação em temas associados à geografia urbana, coesão territorial, SIG, governança, planeamento, turismo e ordenamento do território. Na qualidade de investigador auxiliar, desempenha serviço docente no Departamento de Geografia da Universidade do Minho, lecionando nas licenciaturas em Geografia e Planeamento, Proteção Civil e Gestão do Território, Artes Visuais e no mestrado integrado em Arquitetura. Tem, ainda, várias colaborações pedagógicas no ensino superior, designadamente na docência de aulas nos cursos de Geografia da Universidade do Porto, Universidade de Coimbra e Universidade Federal de Pelotas, ou ainda na Porto Business School; e na orientação de teses e estágios de mestrado e doutoramento. É responsável por iniciativas nacionais e internacionais como as “Olimpíadas da Geografia” (desde 2018) e coordena/participa em vários projetos de aplicação do conhecimento, em domínios associados ao planeamento estratégico, ordenamento do território, cooperação territorial, desenvolvimento e urbanismo comercial.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6921-8057>

Email: pedrochamusca@ics.uminho.pt



UMinho Editora



Universidade do Minho



CECS

centro de estudos
de comunicação
e sociedade

ISBN 978-989-9074-72-9



9 789899 074729 >

Este livro propõe uma leitura integrada do território português, combinando múltiplas perspetivas disciplinares para desvendar as transformações, dinâmicas e características do país. Partindo de uma análise das grandes transições históricas – da Revolução de 1974 à integração europeia –, analisam-se as transformações demográficas, económicas e institucionais, como o envelhecimento populacional, a terciarização da economia e a crescente concentração de população nos espaços metropolitanos. Valendo-se de um conjunto alargado de indicadores quantitativos e de reflexões de especialistas em coesão, habitação, dinâmicas fronteiriças e digitalização, constrói-se um retrato vivo das assimetrias regionais que persistem em Portugal. Ao confrontar as utopias de um desenvolvimento ideal com a prática das políticas públicas, o texto sublinha a importância de interpretar criticamente as estatísticas e de reconhecer o desfasamento entre objetivos e resultados. Procurando desafiar o leitor a uma cidadania e participação ativas, são ainda delineadas agendas para o futuro – da transição digital e ecológica à descentralização e inclusão social – que o convidam não só a compreender os desafios atuais, mas também a participar ativamente na construção de um Portugal mais equilibrado, sustentável e resiliente.

