

Demografia

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.11>

Ângela Silva

Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território,
Universidade do Porto, Porto, Portugal
<https://orcid.org/0000-0003-2023-6064>
angela_madureira@hotmail.com

Pedro Chamusca

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-6921-8057>
pedrochamusca@ics.uminho.pt

Resumo

Em Portugal, caracterizado por um longo inverno demográfico, os desafios demográficos são entendidos como prioritários. Esta discussão associa-se, frequentemente, às questões da baixa densidade ou dos problemas sociais e económicos do interior que, numa perspetiva operacional, se aproxima, cada vez mais, das duas áreas metropolitanas. Neste texto exploramos os desafios demográficos, refletindo o ciclo vicioso que afeta grande parte do território português, apresentando dados da evolução recente e projetando cenários de desenvolvimento.

Palavras-chave

população, baixa densidade, inverno demográfico, coesão territorial

Entre o Interior, a Baixa Densidade e um Ciclo Vicioso que Afeta (Quase Todos)

A Europa enfrenta, hoje, dois desafios demográficos: envelhecimento da população e declínio da população. Esses desafios são dois lados da mesma moeda demográfica. Enquanto a baixa fertilidade e o aumento da longevidade fazem com que as populações envelheçam rapidamente, a baixa fecundidade também leva ao declínio populacional. Embora a migração internacional seja, agora, a principal causa de crescimento da população europeia, é questionável se a migração pode impedir o despovoamento. A migração internacional estimula a diversidade populacional de diferentes maneiras na Europa, mas é o fenómeno demográfico mais volátil, pois depende de fatores difíceis de controlar. Do ponto de vista demográfico, os desafios da migração internacional para a cidadania, tanto da migração intraeuropeia, como mais particularmente da migração de fora da Europa, deverão aumentar no futuro próximo.

No caso português, o contexto é marcado por profundas assimetrias territoriais, frequentemente classificadas ou categorizadas numa dualidade entre campo e cidade, urbano e rural ou litoral e interior. Esta classificação resulta da constatação do peso e importância das duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) – bem como da faixa litoral que as une – em matéria de concentração de população e empresas.

A insuficiência destas classificações – no discurso e na aplicação prática de programas ou projetos que reduzam estas assimetrias – motivou a constituição de vários grupos de trabalho e a emergência das lógicas de baixa densidade. Neste processo, a clássica dualidade entre litoral e interior perde relevância, assumindo-se como central a compreensão das várias dinâmicas do território, independentemente da sua posição geográfica.

Esta tendência leva a que se fale, frequentemente, em vários documentos de política e estudos científicos de um ciclo vicioso de baixa densidade, especialmente na sequência do documento que enquadrou o Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos.

Este ciclo vicioso prevê que, quando a baixa densidade populacional se associa a um fraco dinamismo demográfico e empresarial, se criam condições territorialmente depressivas, resultando em fraco investimento, perda de capital humano e insustentabilidade geracional. A proposta é conceitualmente muito interessante porque permite identificar vários critérios que contribuem para a configuração de territórios problema. O *Programa Nacional para a Coesão Territorial* (República Portuguesa, 2017a, 2017b) recupera este esquema para identificar a estratégia de quebra do ciclo,

associada designadamente ao incentivo demográfico, aumento do investimento e ganhos de aglomeração (Figura 1).

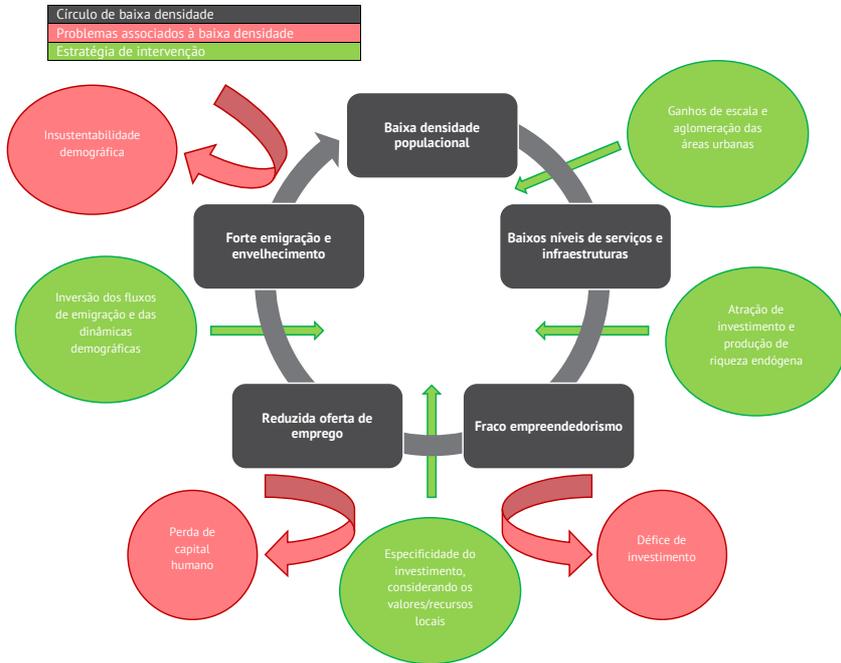


Figura 1 O ciclo vicioso e a estratégia para a quebra do ciclo.

Nota. Elaboração própria, adaptado do *Programa Nacional para a Coesão Territorial e Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos* (República Portuguesa, 2017a, 2017b).

Neste contexto, as mudanças demográficas representam um dos principais desafios sociais que se colocam no momento atual. Estas alterações podem influenciar a taxa de crescimento da economia, o crescimento estrutural da produtividade, padrões de vida, taxas de poupança, consumo e investimento, a taxa de desemprego de longo prazo e a taxa de juros de equilíbrio, as tendências do mercado imobiliário e a procura de ativos financeiros. No caso português, adquirem especial relevância e atenção, em especial nos territórios de interior ou de baixa densidade. As principais transformações estão associadas a um processo de despovoamento, envelhecimento e alteração do perfil social da comunidade (filtragem social), com efeitos evidentes nas dinâmicas económicas e culturais e um reflexo direto no investimento público e privado.

A Relevância das Alterações Demográficas: A Frieza dos Números e das Imagens

O contexto português é claramente marcado por um processo de estagnação do seu efetivo populacional, marcado, numa primeira fase, por um processo de perda territorialmente concentrado nos municípios mais interiores (com concentração na sede de município e despovoamento acentuado de várias freguesias), que nos últimos anos se estendeu a todo o território português.

Além de ser um dos países mais antigos da Europa, Portugal pode vir a tornar-se um dos mais envelhecidos da União Europeia. Até ao final da primeira metade do século XXI, cerca de metade da população vai ter mais de 55 anos. Dados do Eurostat (<https://eurostat.com>) mostram que Portugal envelhece a um ritmo alarmante. Apesar da esperança de vida estar a aumentar, a população ativa será cada vez menor. Os dados da natalidade revelam que, desde os anos 60 do século XX, o número de nascimentos tem vindo sempre a diminuir. Há várias características comuns a registar (Figura 2, Figura 3, Figura 4, Figura 5, Figura 6, Figura 7, Figura 8, Figura 9, Figura 10, Figura 11, Figura 12, Figura 13, Figura 14, Figura 15, Figura 16, Figura 17, Figura 18 e Figura 19):

- Portugal perdeu 2% (217.376 habitantes) da sua população entre 2011 e 2021, observando-se que, durante este período intercensitário, o saldo natural foi negativo em todos os anos.
- Portugal apresenta uma baixa densidade populacional e uma distribuição assimétrica da população no seu território. De facto, em 62,2% dos concelhos, a densidade populacional é inferior a 100 habitantes por km², em 2021. E apenas 11% dos concelhos concentram 52% da população residente, em 2021.
- Portugal mantém uma forte tendência de despovoamento, com os dois espaços metropolitanos (Lisboa e Porto) a continuarem a ter um grande poder de atração para a fixação de residentes. Neste processo, importa destacar que 82,4% dos concelhos perderam residentes entre 2011 e 2021. Refira-se ainda que apenas 10 concelhos (3,6%) registaram um crescimento natural positivo em 2020, ao passo que, em sentido inverso, só 18,7% dos concelhos registaram um saldo migratório negativo em 2020.

- Estas características levam a que se fale num *inverno demográfico* e se assista a uma profunda transformação social da sociedade portuguesa. Para tal concorrem vários fatores, designadamente o envelhecimento e a perda de massa crítica e capital social. A quebra da natalidade e o aumento da esperança média de vida conduzem ao aumento do envelhecimento. Todos os concelhos tinham, em 2020, mais idosos do que jovens. Em 60,4% dos concelhos havia pelo menos 200 idosos por cada 100 jovens. A perda de massa crítica e capital social (filtragem social) traduz-se na saída de população jovem e/ou altamente qualificada, concentrando-se nos espaços urbanos mais dinâmicos ou procurando novas (e melhores) oportunidades noutros países. Com efeito, em 74,5% dos concelhos é superior a percentagem de residentes sem qualquer nível de ensino do que a percentagem de habitantes com ensino superior.
- Há um claro défice de investimento público, traduzido numa insuficiente infraestruturação de alguns territórios e num desigual acesso a bens, serviços básicos e oportunidades de desenvolvimento individual e coletivo. Em consequência, criam-se desigualdades competitivas entre territórios, acentua-se a saída da população e agravam-se problemas para a instalação, fixação ou dinamização do tecido empresarial.
- Há, também, um fraco empreendedorismo económico e investimento privado, motivado quer pela reduzida disponibilidade de mão de obra, quer pelas fracas dinâmicas de empreendedorismo. Como consequência observa-se uma reduzida oferta de emprego, que agrava os problemas demográficos identificados.

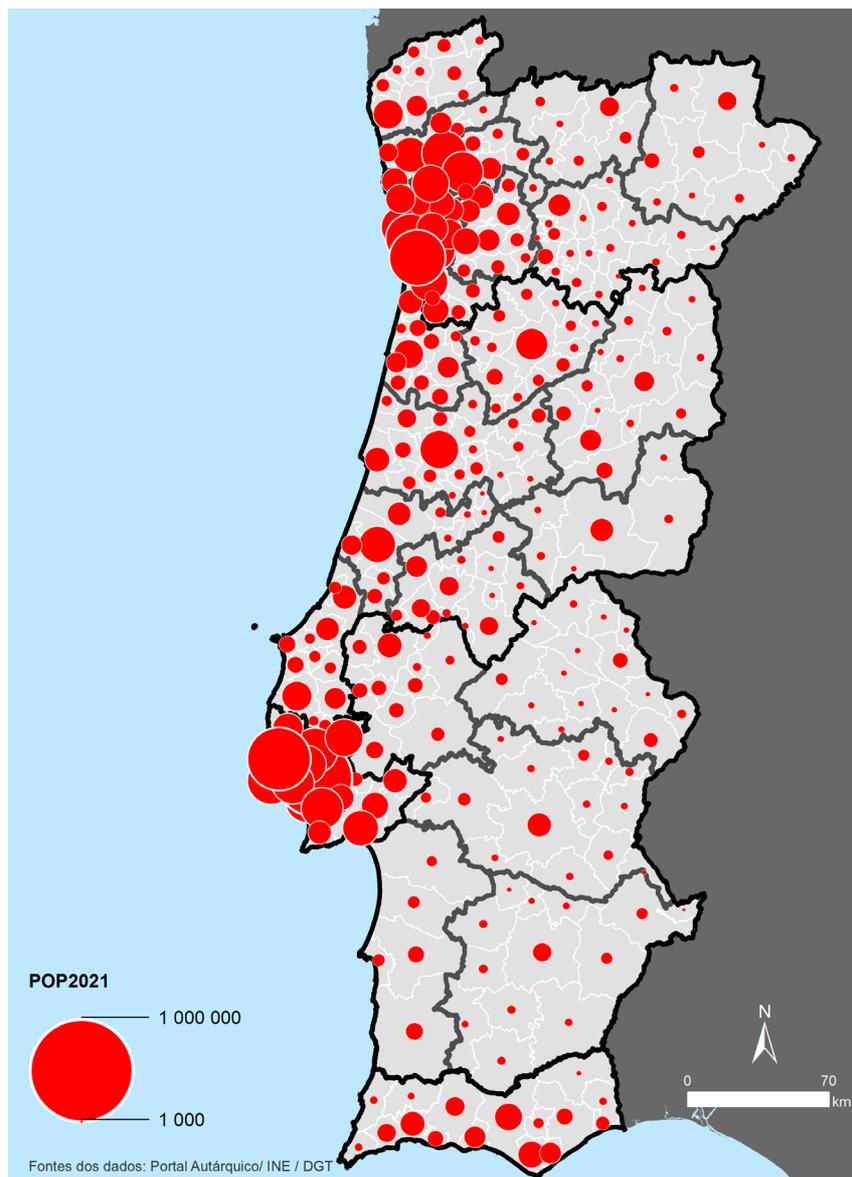


Figura 2 População residente (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

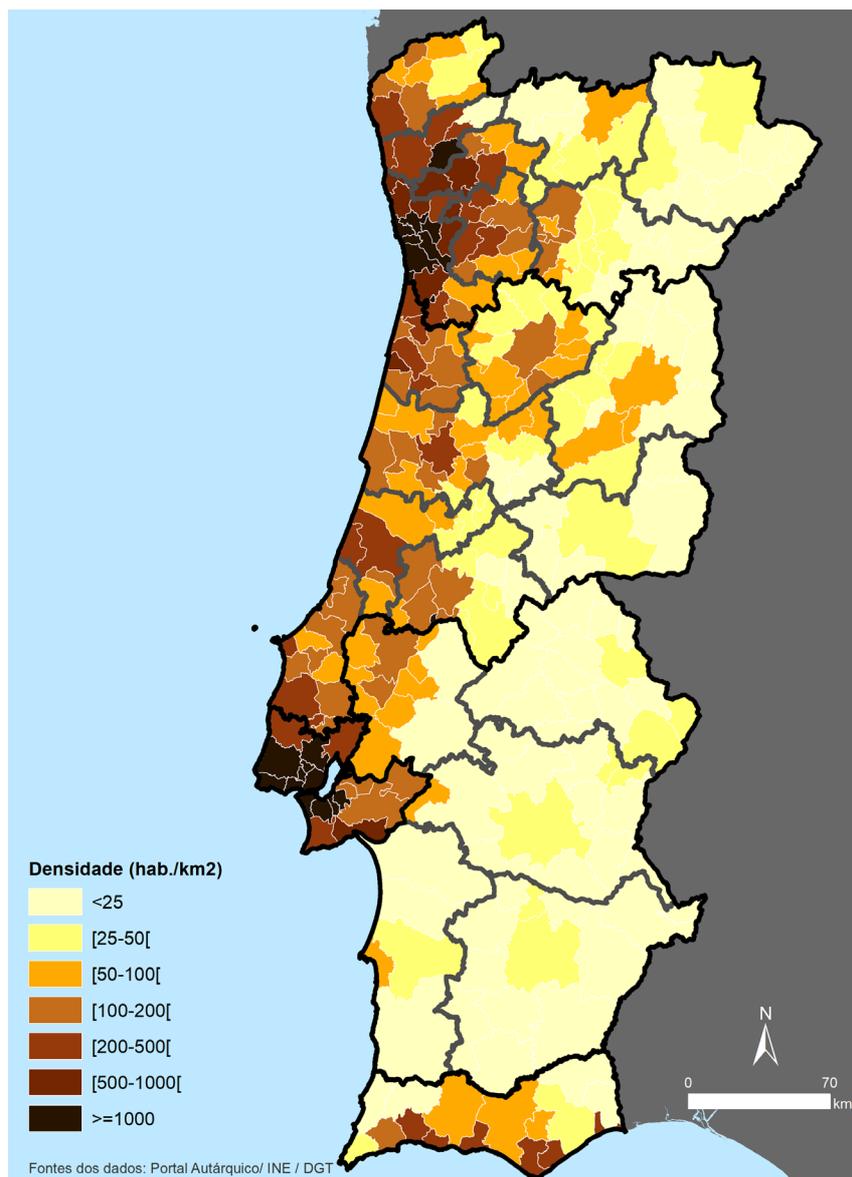


Figura 3 Densidade populacional (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

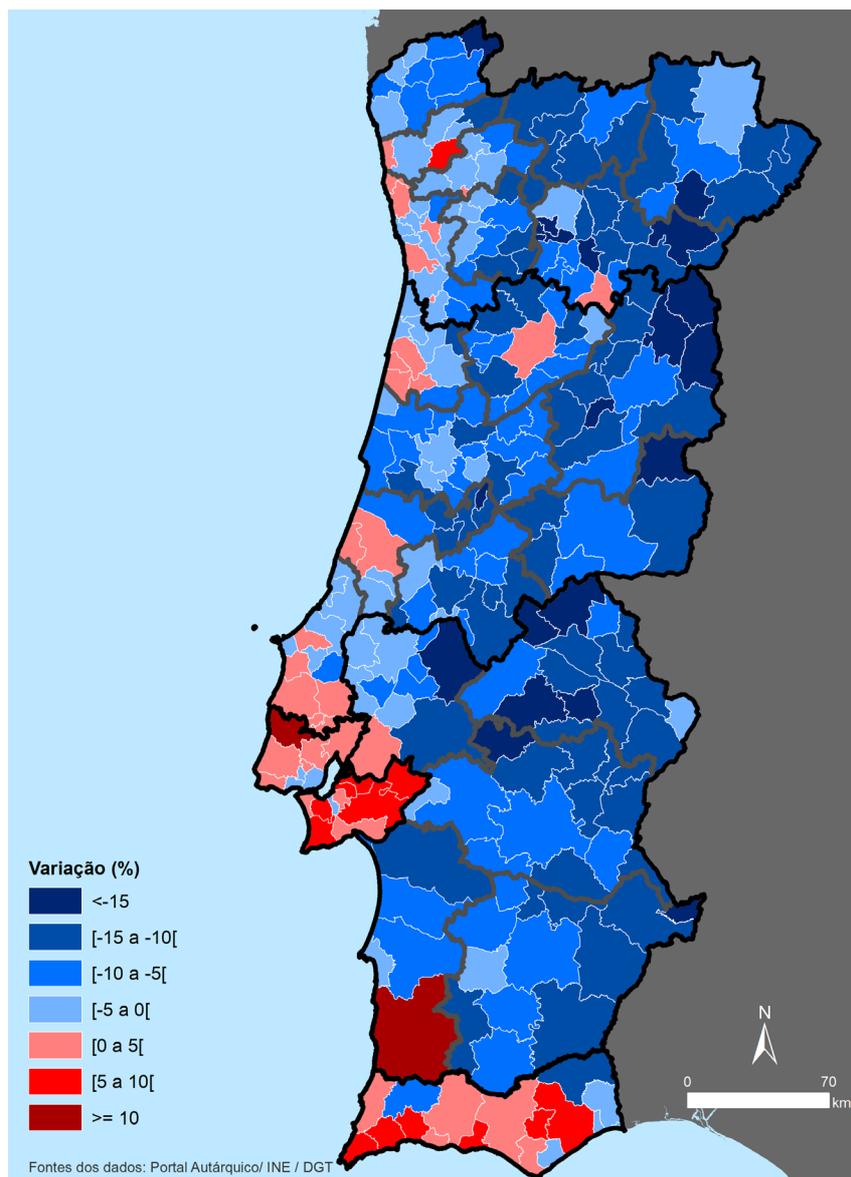


Figura 4 Variação da população residente (2011–2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

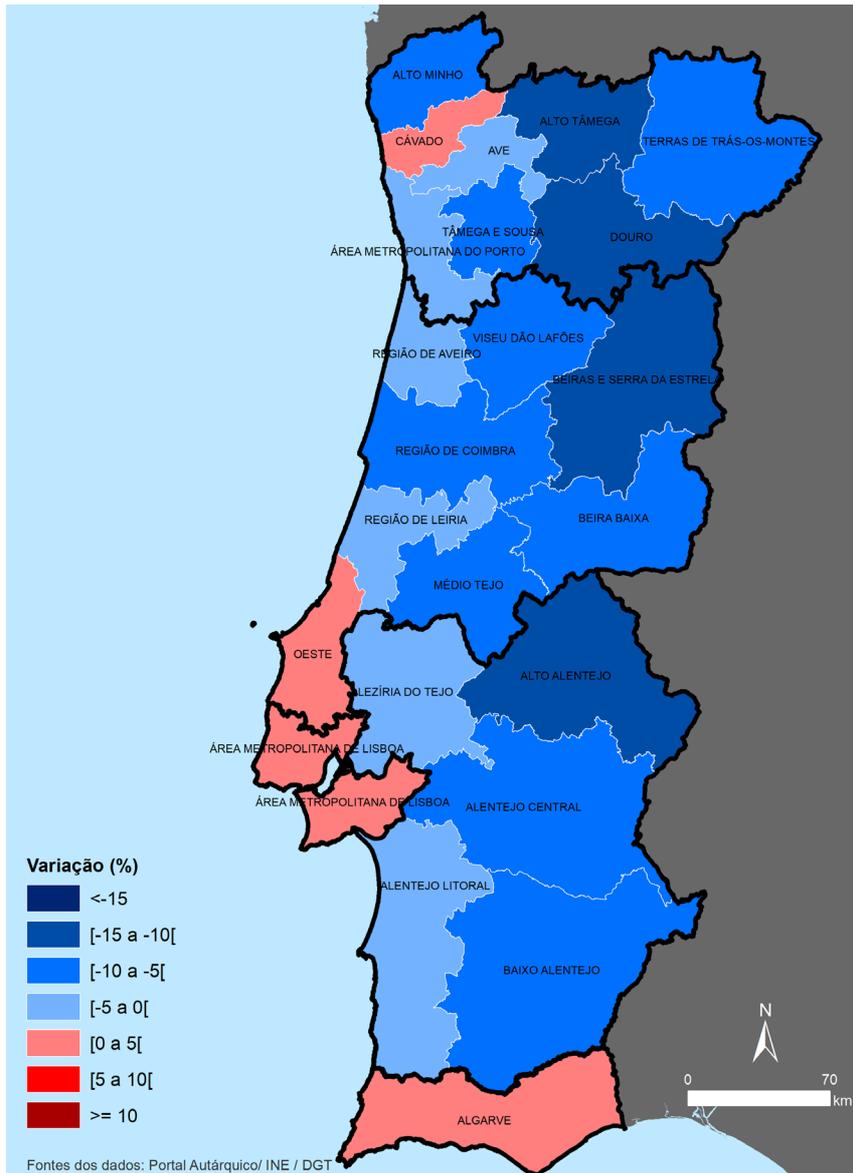


Figura 5 Variação da população residente, por Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III (2011 – 2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

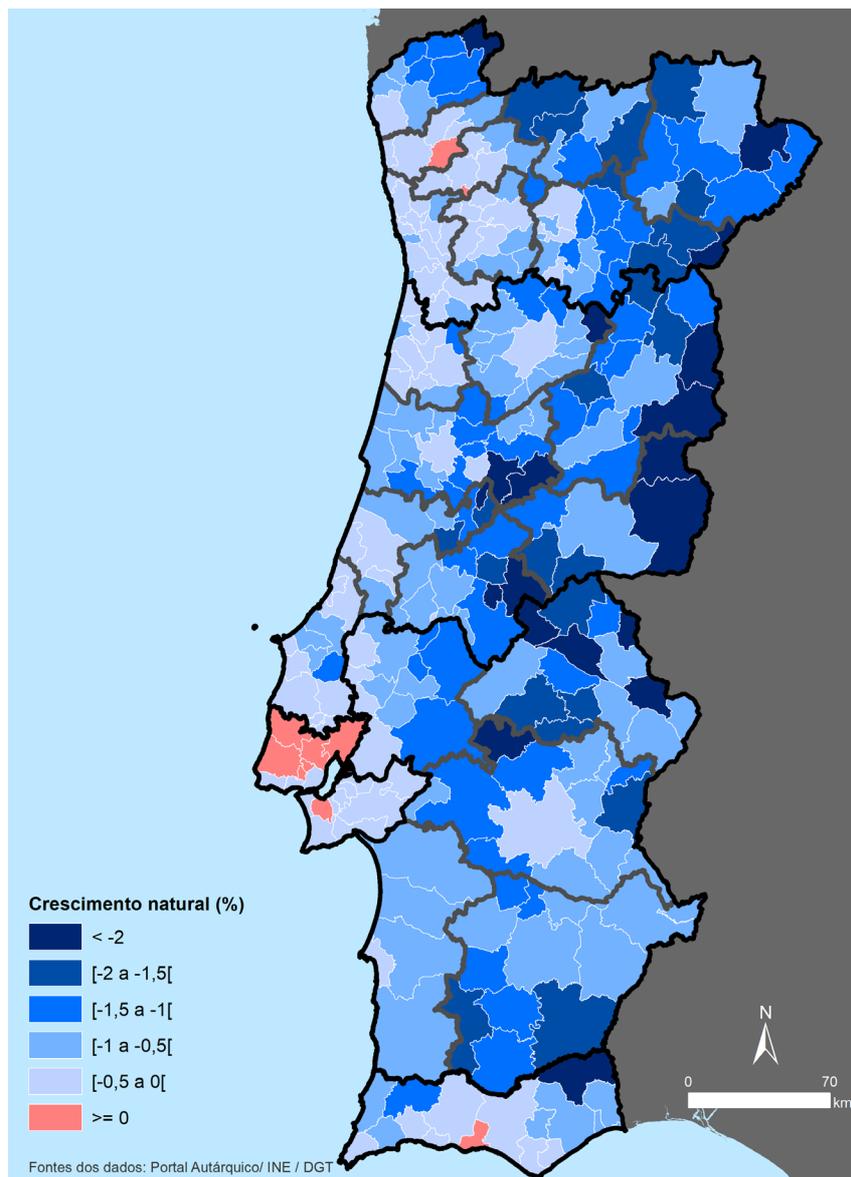


Figura 6 Crescimento natural (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

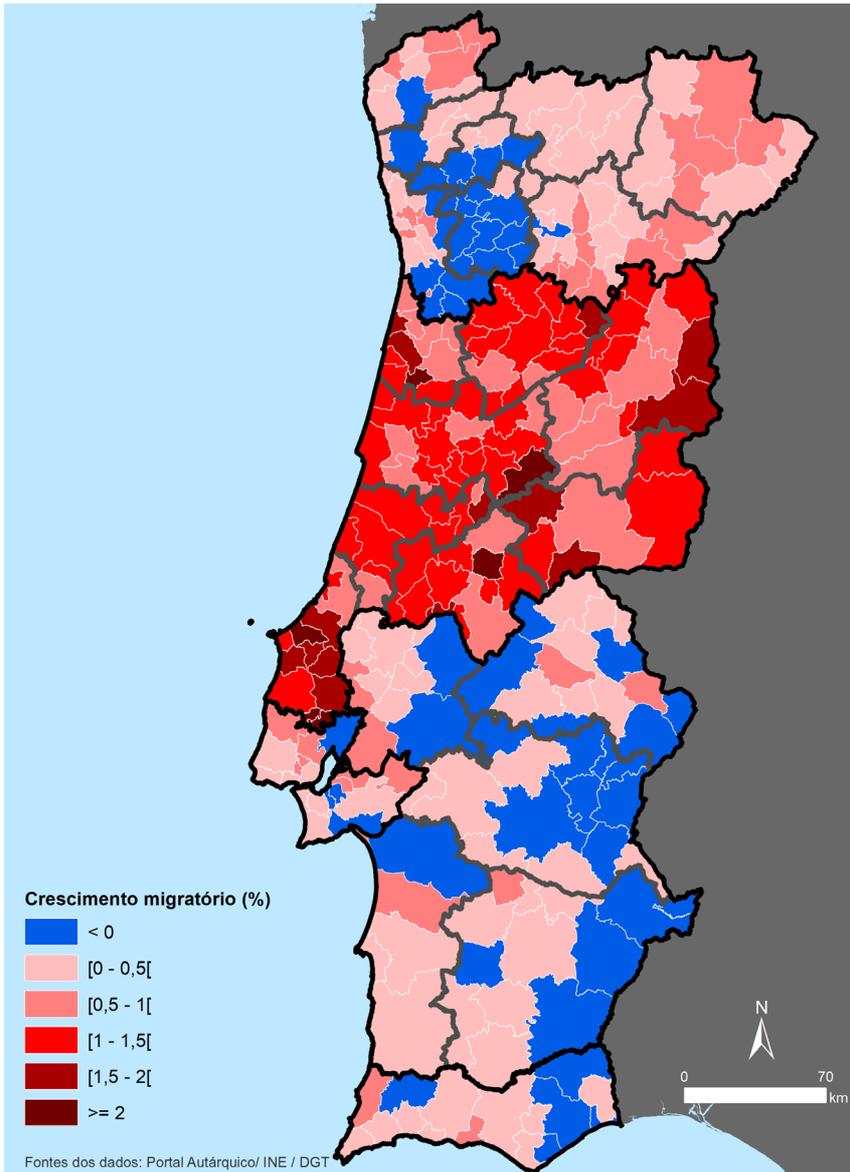


Figura 7 Crescimento migratório (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

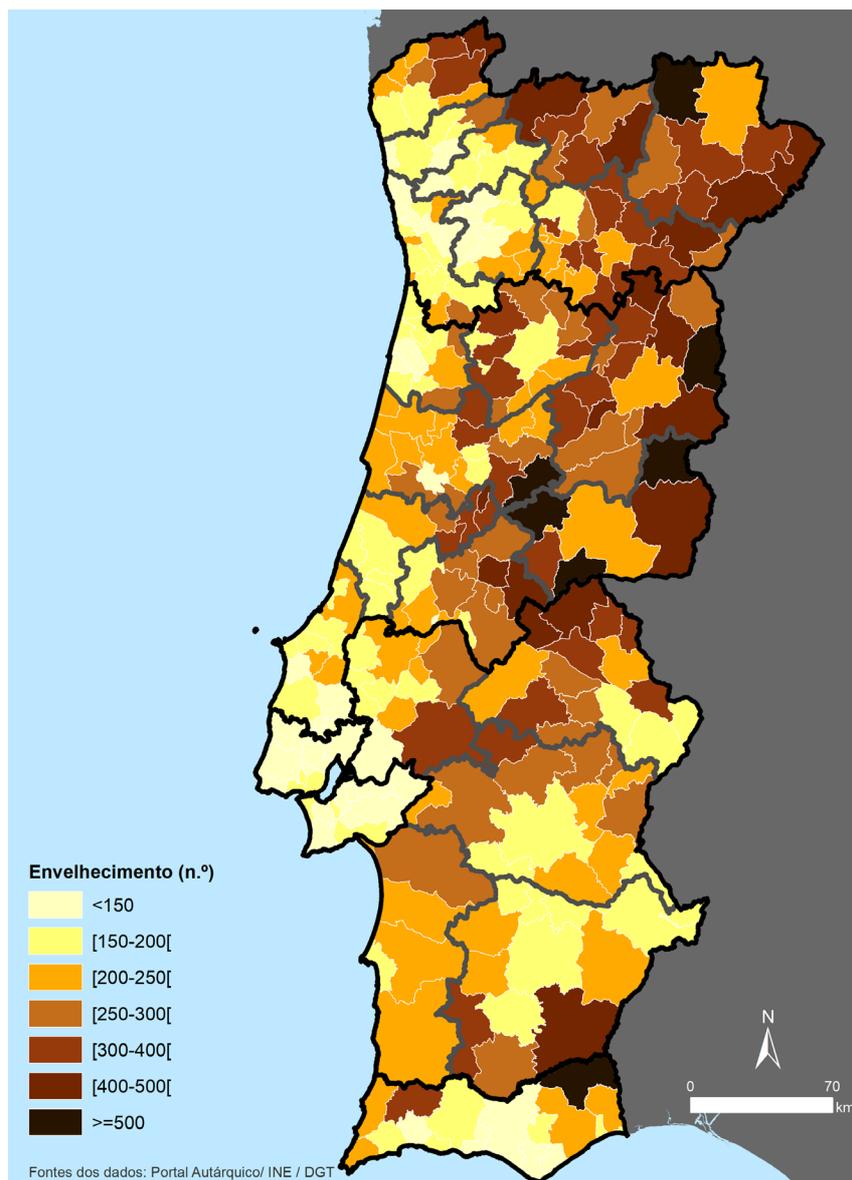


Figura 8 Índice de envelhecimento (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

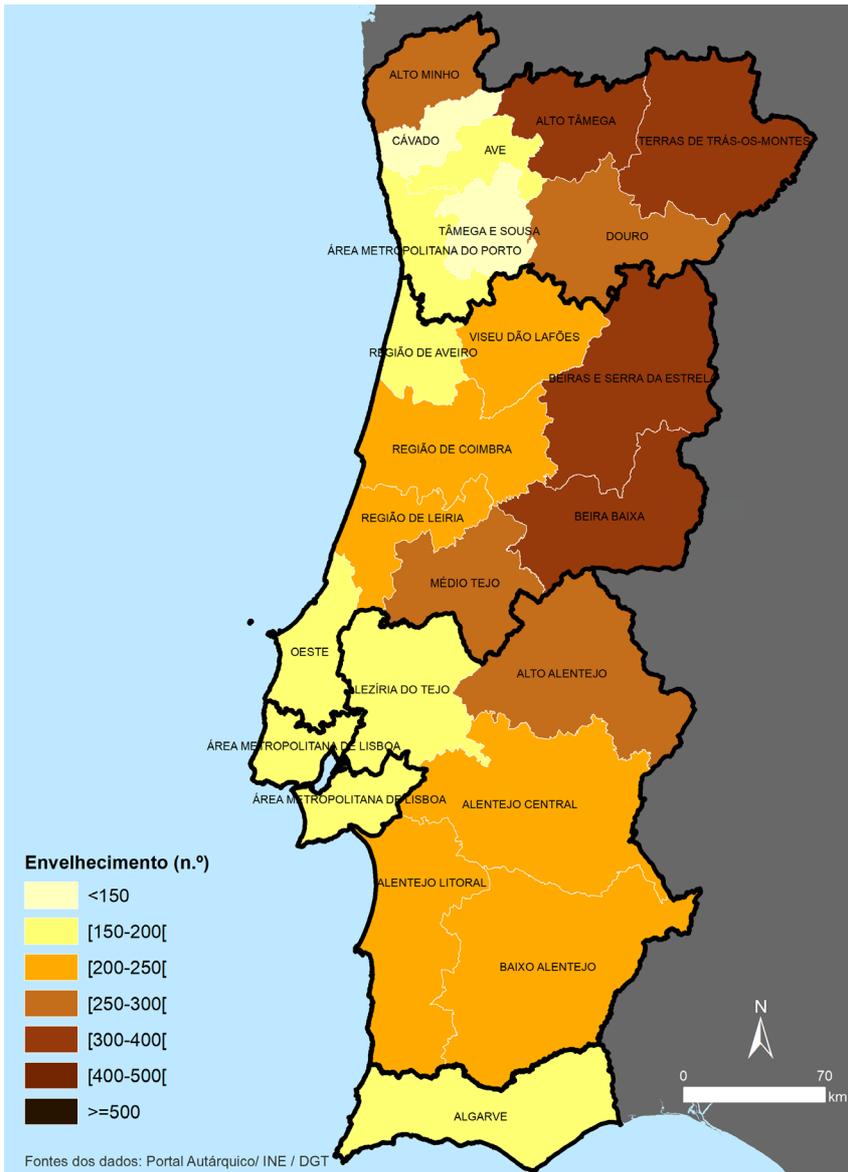


Figura 9 Índice de envelhecimento (2020), por Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

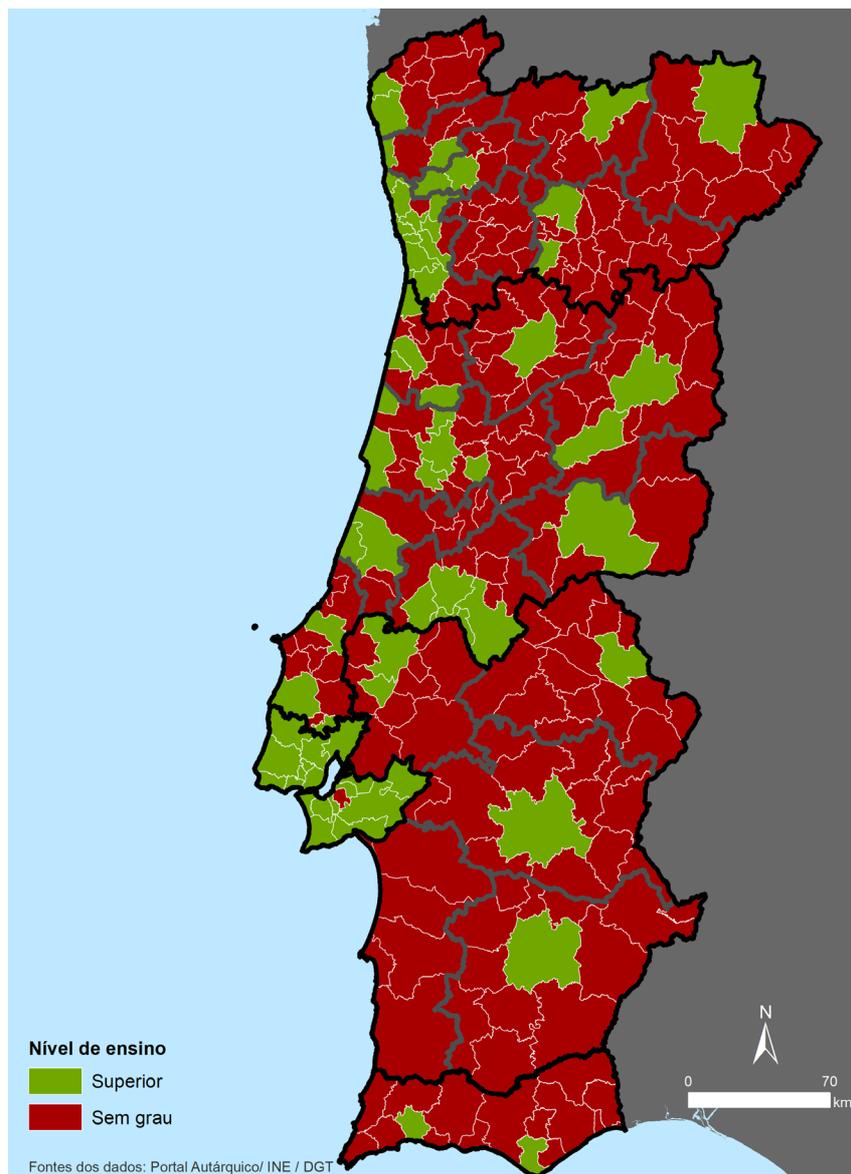


Figura 10 Ensino superior *versus* nenhum nível de ensino (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

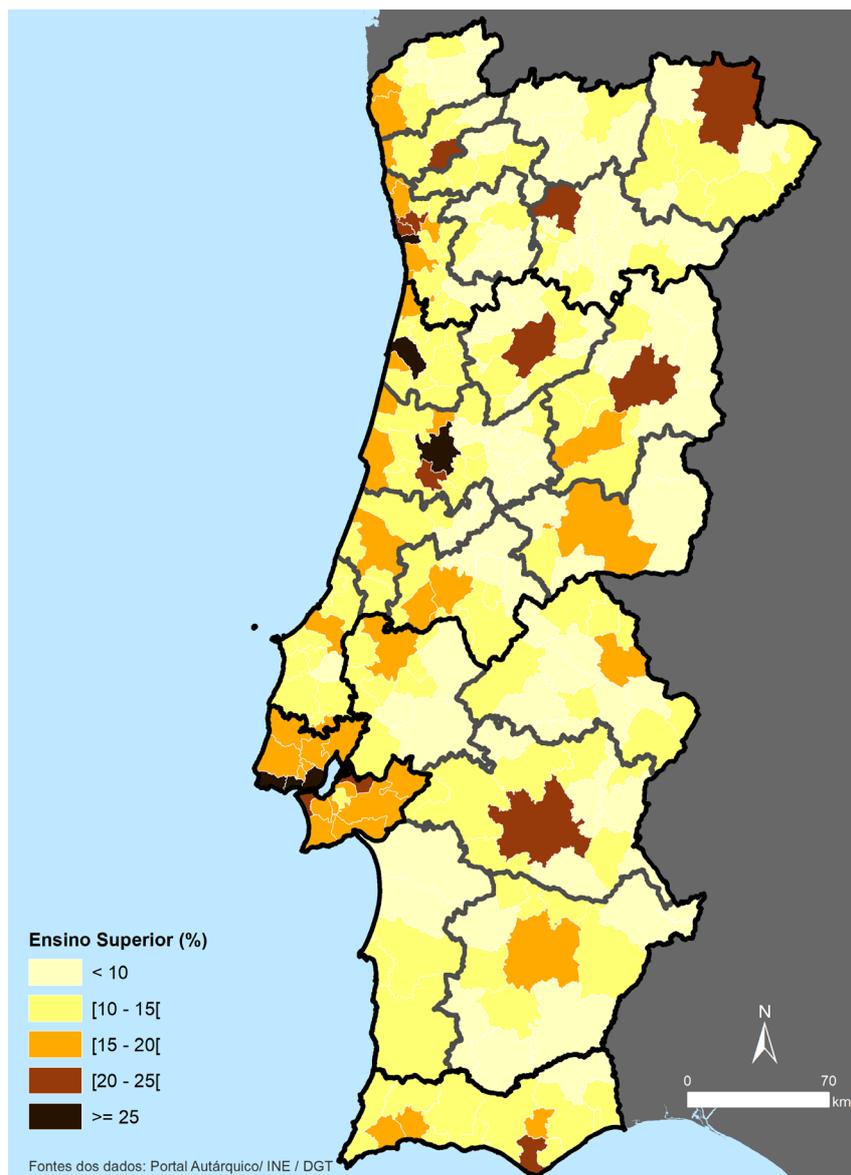


Figura 11 Ensino superior (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

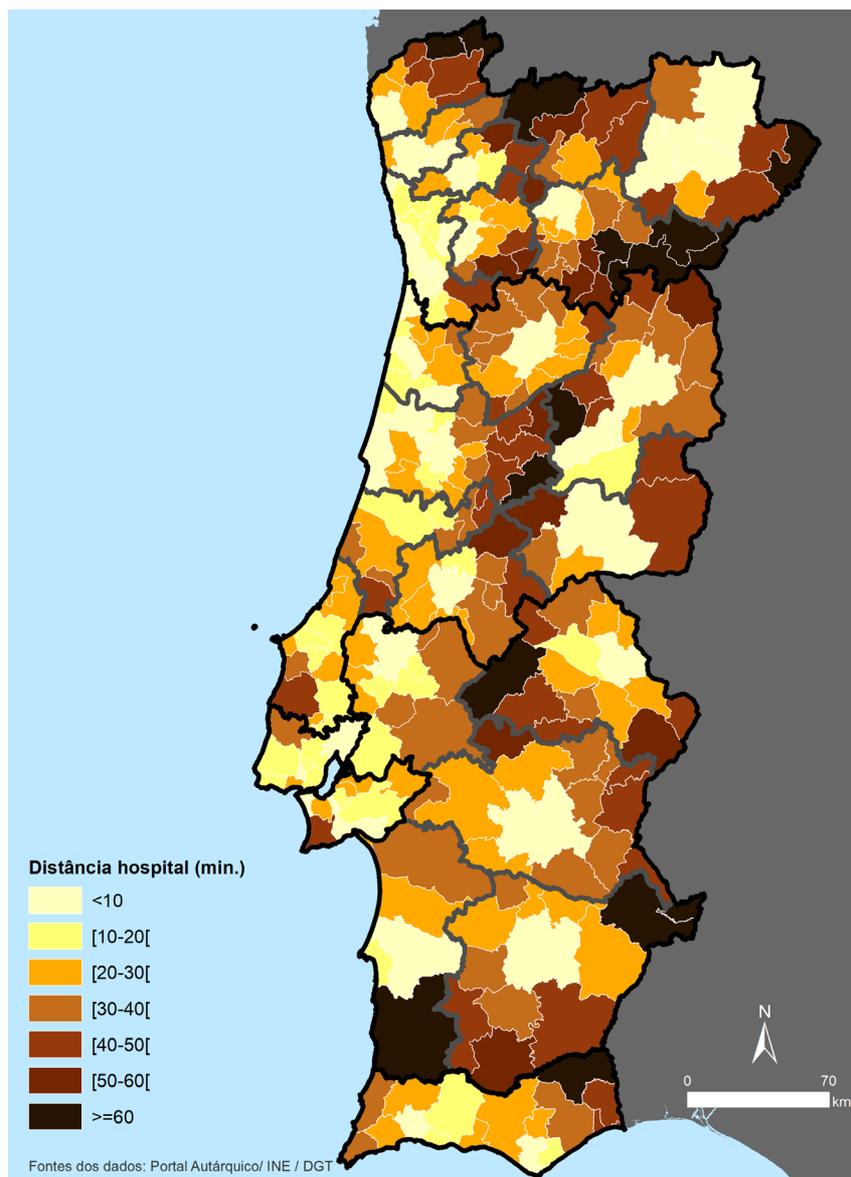


Figura 12 Acesso a serviços de saúde (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

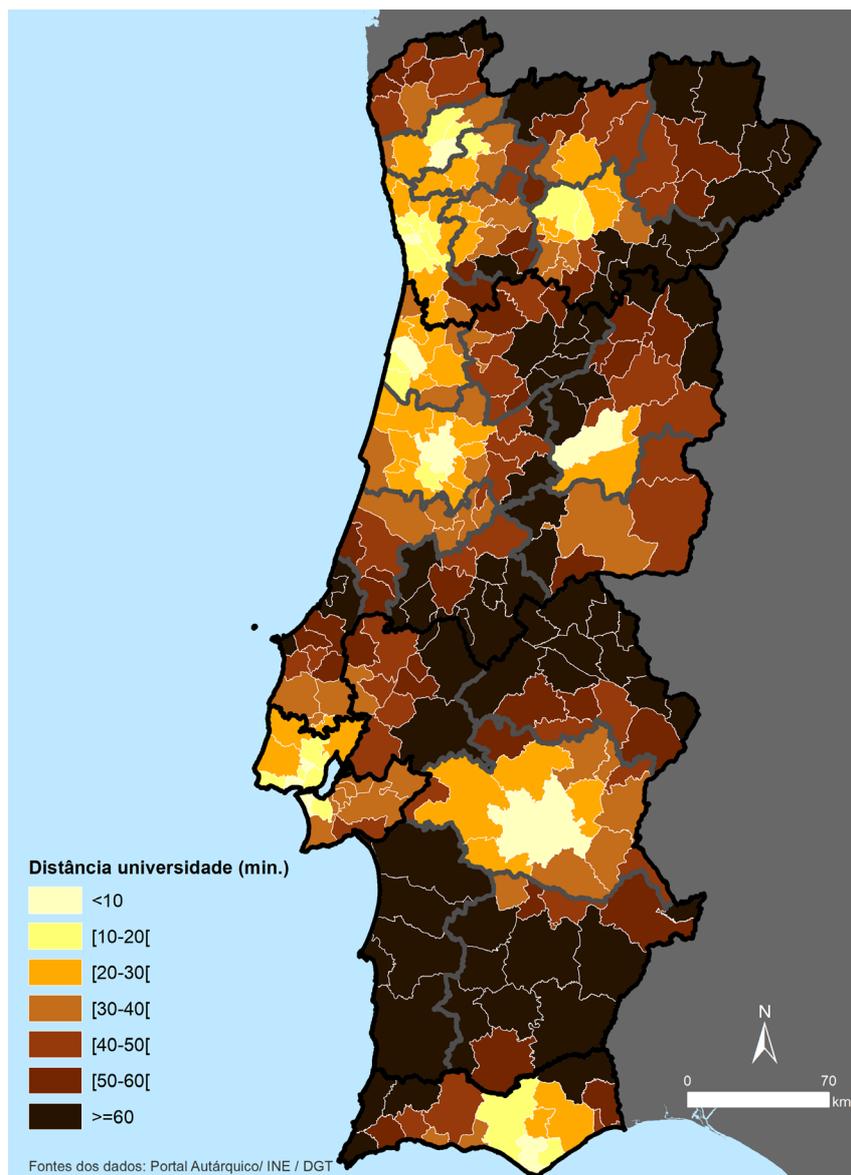


Figura 13 Acesso ao ensino superior (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

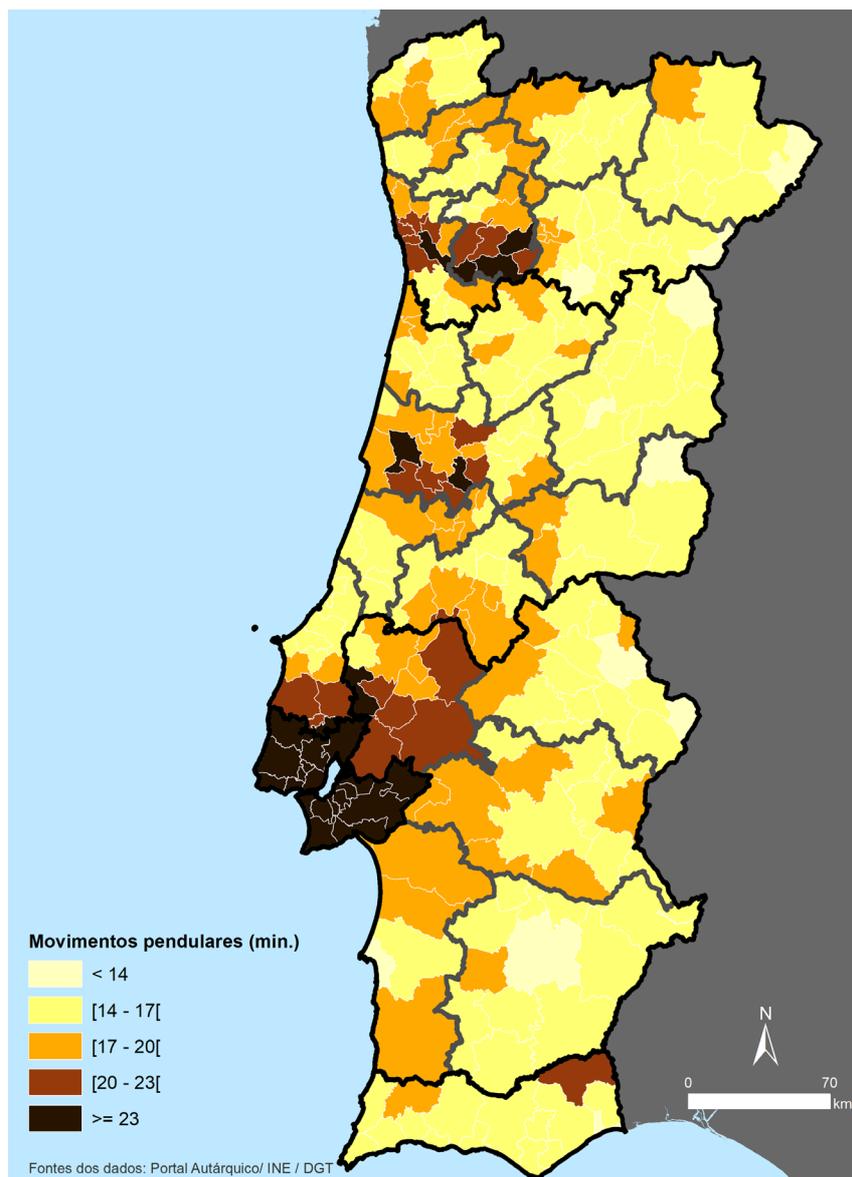


Figura 14 Movimentos pendulares (2011).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

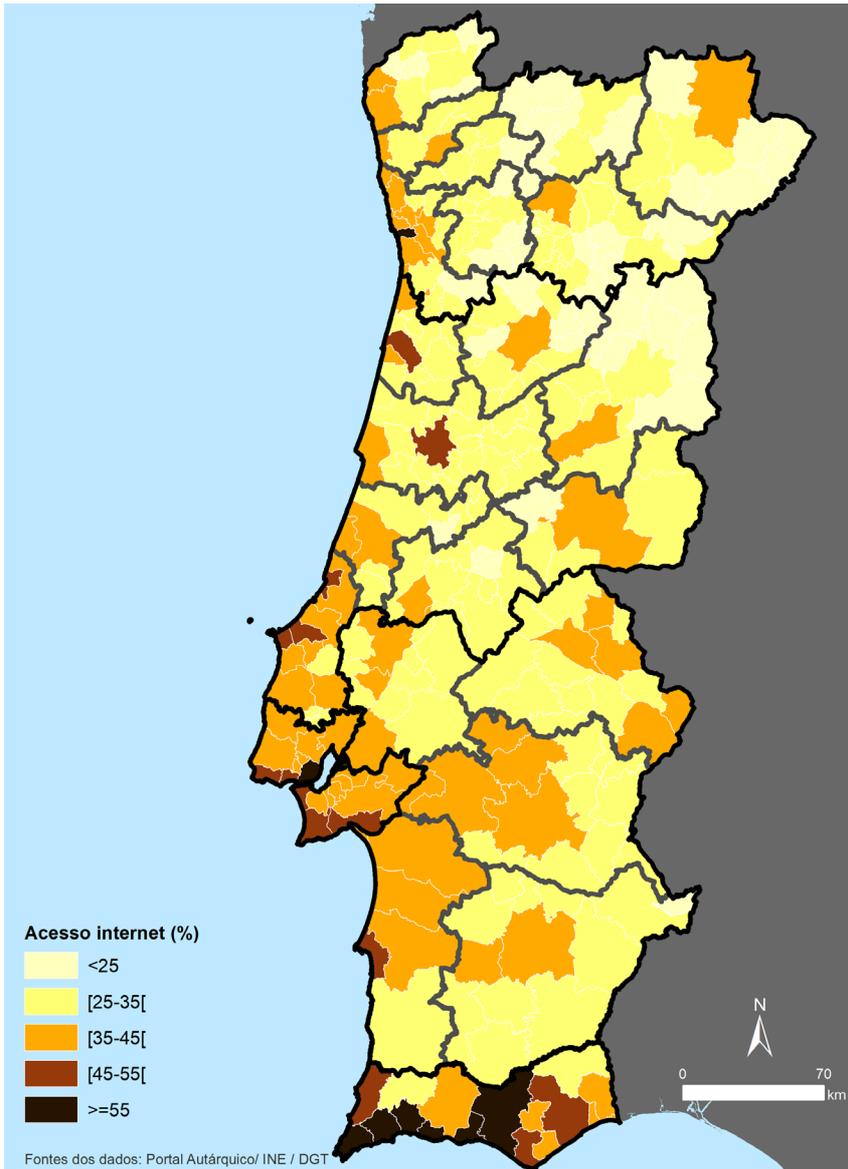


Figura 15 Acesso a internet de banda larga (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

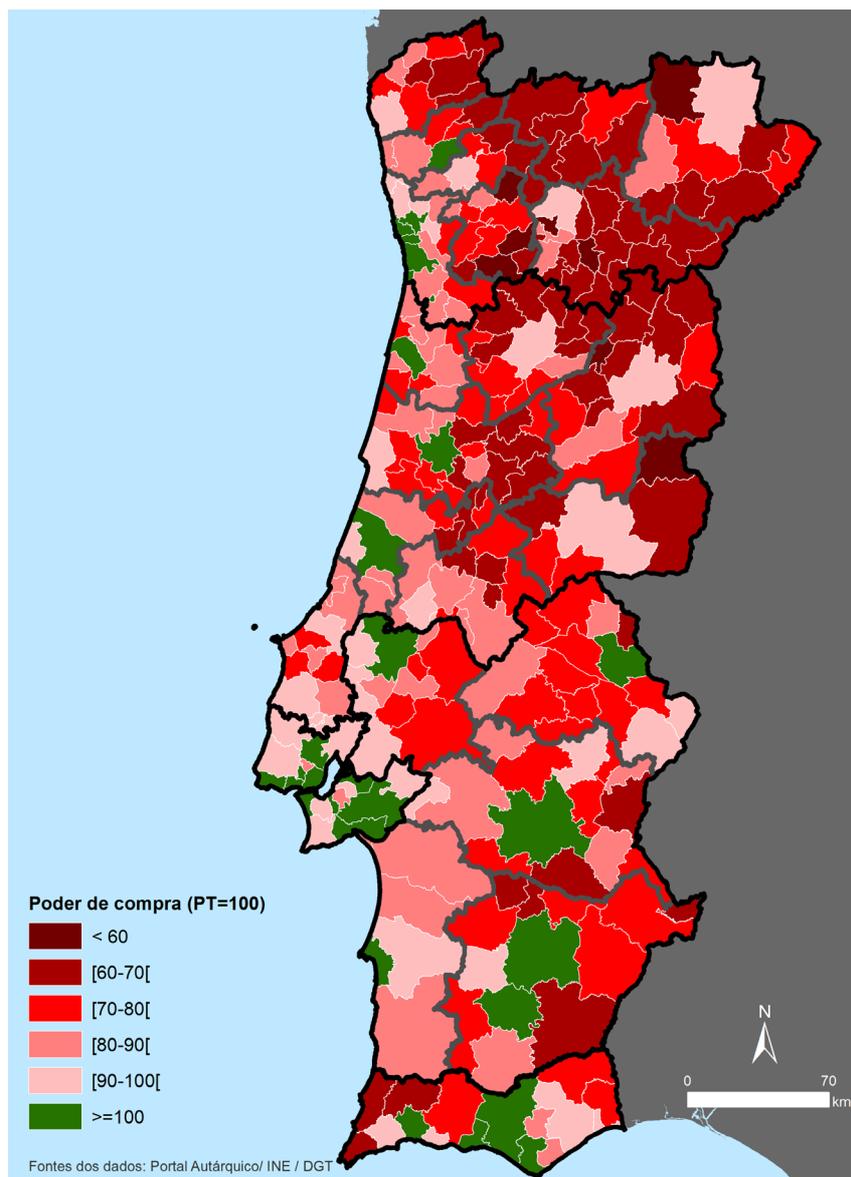


Figura 16 Poder de compra *per capita* (2019).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

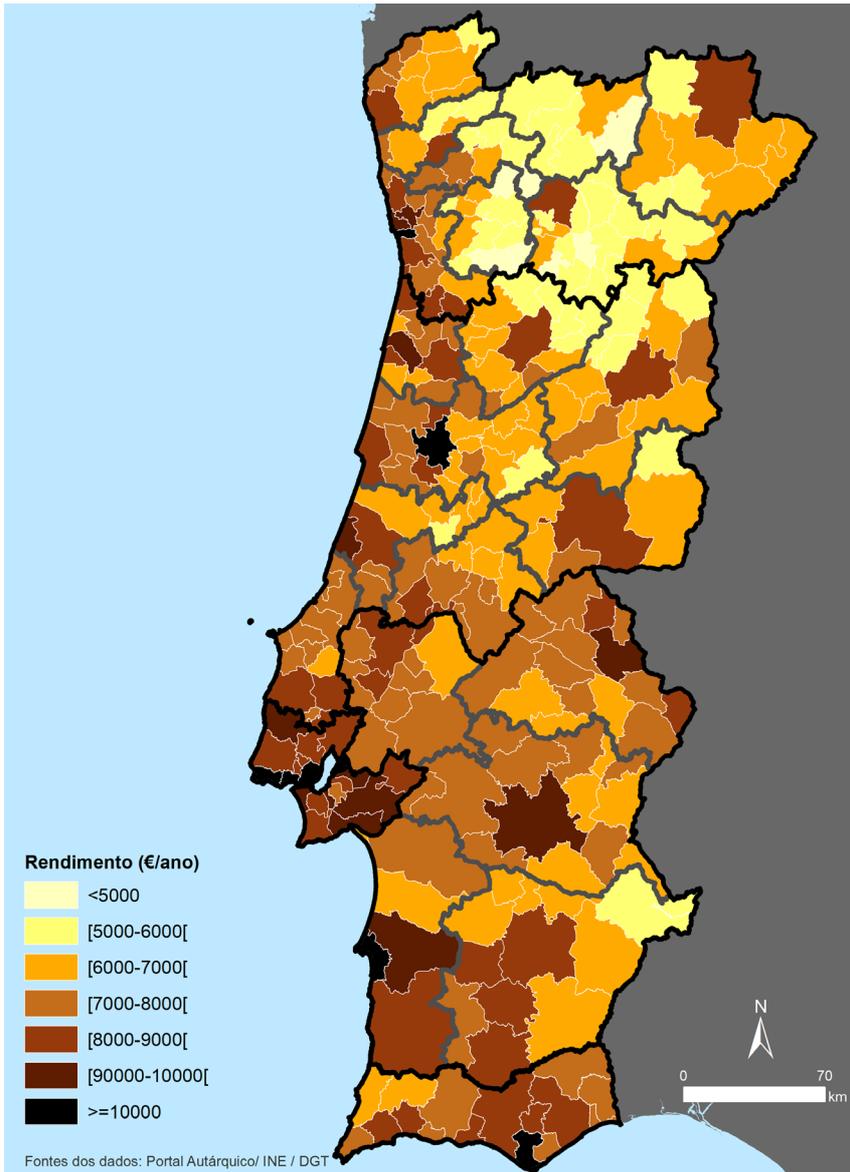


Figura 17 Rendimento (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

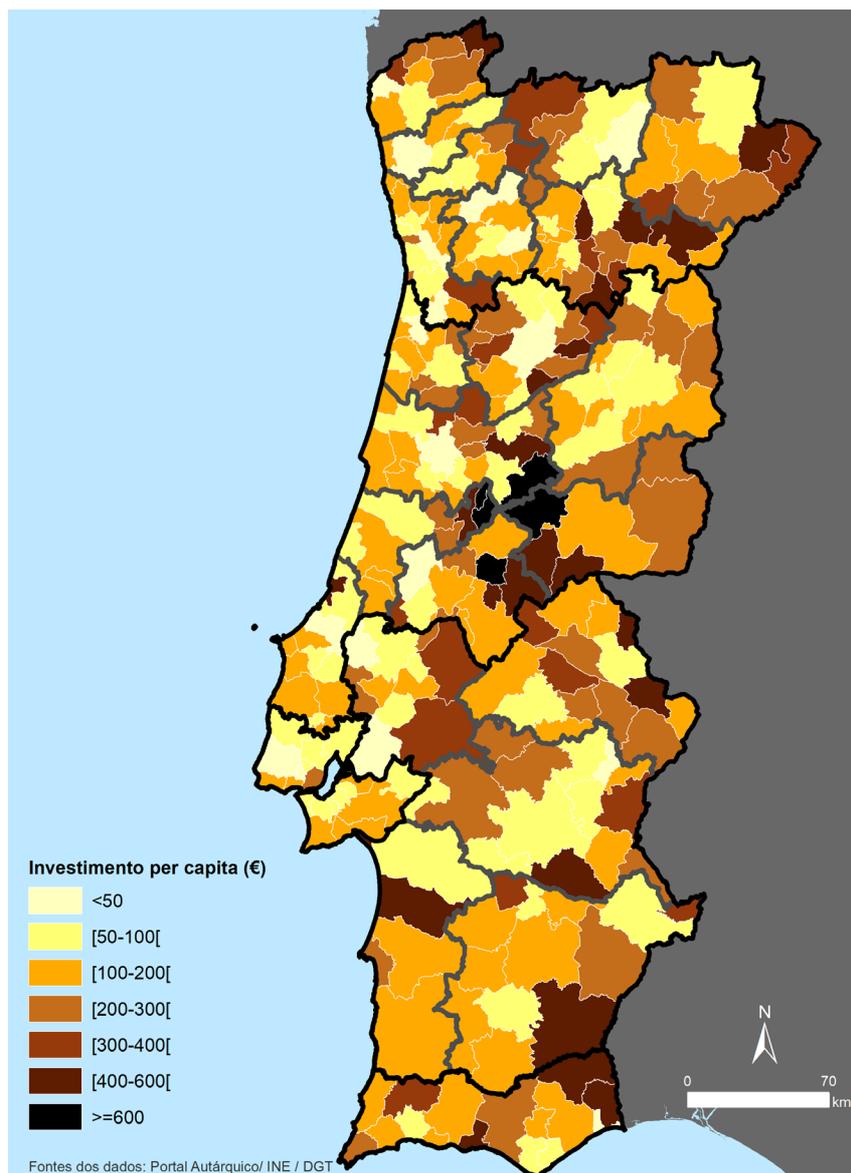


Figura 18 Investimento *per capita* (2019).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

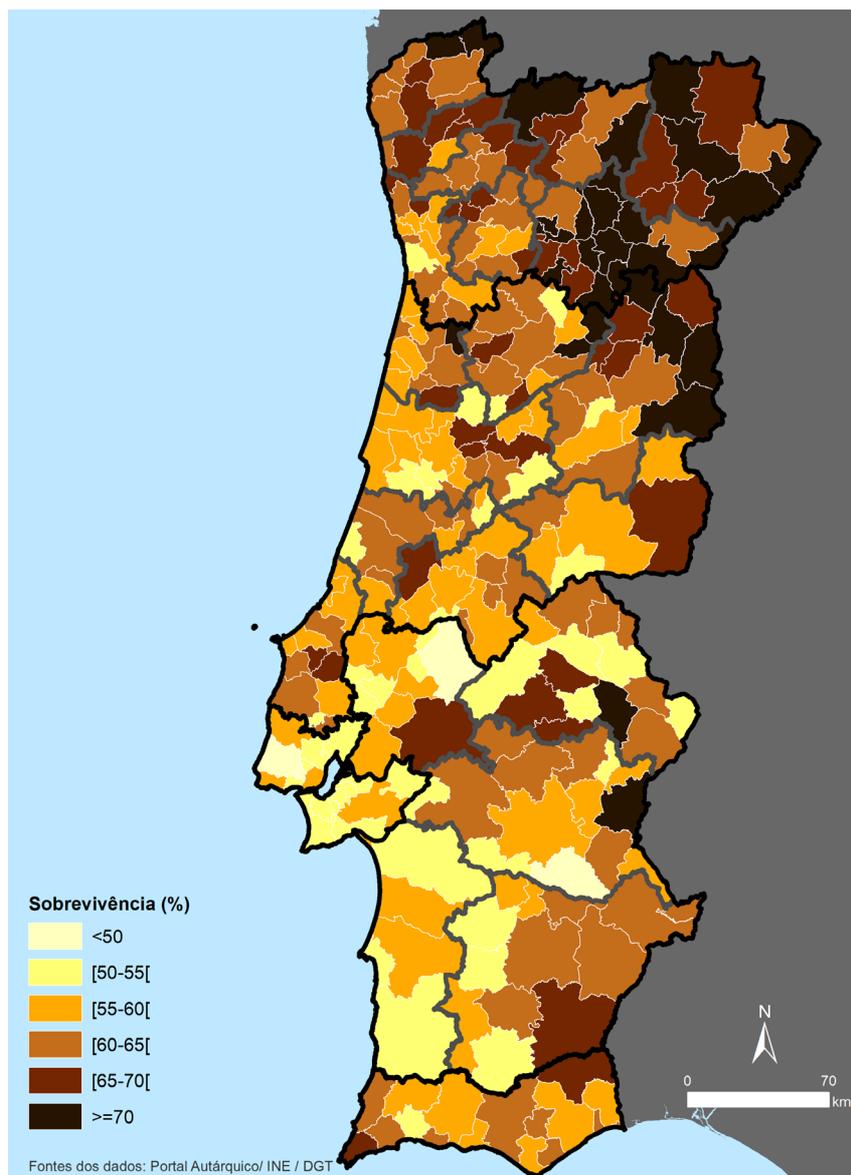


Figura 19 Sobrevivência das empresas (2020).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.), consultado em fevereiro de 2022.

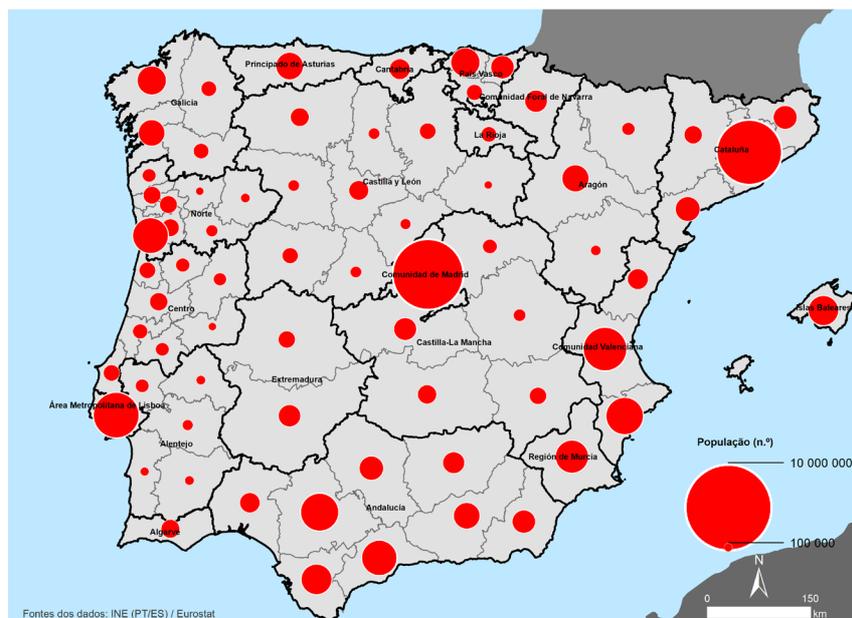


Figura 20 População residente (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.) e Instituto Nacional de Estadística (s.d.), consultados em fevereiro de 2022.

À escala da Península Ibérica, verificamos o que parece ser o efeito de um processo de metropolização, com a concentração espacial da maioria das empresas e da população (do poder político e da comunicação e inovação, também). Definem-se grandes concentrações expansivas, que em resultado da conurbação entre cidades diversas ou da expansão a partir de uma única metrópole, adquirem expressões metropolitanas.

Em contrapartida, é nos espaços de fronteira que os problemas de despoamento e envelhecimento se fazem sentir de forma mais intensa em ambos os países. Há, contudo, bons indicadores, como o crescimento da taxa de natalidade nas regiões transfronteiriças mais a sul, as dinâmicas empresariais entre o norte de Portugal e a Galiza (com contiguidade territorial), ou o peso da atividade industrial em Castela e Leão ou na Estremadura, todavia sem correspondência em Portugal, onde predominam pequenas e médias empresas, em especial no setor terciário (Figura 20 e Figura 21).

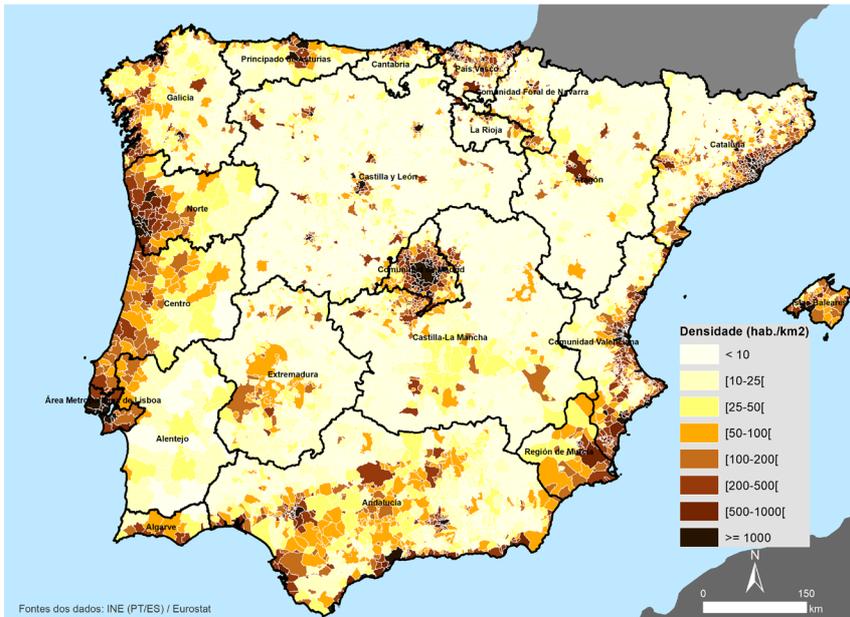


Figura 21 Densidade populacional (2021).

Nota. Elaboração própria, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (s.d.) e Instituto Nacional de Estadística (s.d.), consultados em fevereiro de 2022.

Em síntese, as principais alterações traduzem-se em quatro grandes problemas: quebra da natalidade, envelhecimento, perda de capital humano e quebra do investimento público e privado, configurando um cenário de inverno demográfico.

Os Grandes Desafios

Os grandes desafios que se colocam para a inversão do despovoamento e das dinâmicas demográficas atualmente existentes (inverno demográfico), estão associados a quatro questões fundamentais, nomeadamente:

- Promover a sustentabilidade demográfica, apostando na atração e fixação de residentes através da emigração;
- Reforçar o investimento público e privado, atraindo e apoiando projetos empreendedores;

- Promover a cooperação e o planeamento supramunicipal;
- Definir uma orientação clara em matéria de política pública, clarificando o financiamento orientado para a coesão territorial (baixa densidade ou interior), evitando a duplicação de investimentos e o aumento da divergência.

Para a resposta a estes desafios colocam-se três cenários possíveis. O primeiro é o cenário otimista. Assume como centrais o desenvolvimento de políticas de incentivo à natalidade e a criação de programas e incentivos vários à fixação de residentes nestes territórios, abordagem que não tem promovido resultados. O segundo é o cenário reativo ou de resignação. Assume como central a gestão do despovoamento e envelhecimento, com uma política de investimento controlado que visa essencialmente assegurar a qualidade de vida e a assistência aos que optam por continuar a residir nestes espaços. O terceiro cenário é o pró-ativo, ancorando a sua atuação em lógicas de cooperação e inovação que promovam o desenvolvimento de base espacial, associado à cocriação de um futuro desejado.

A teoria e prática internacional, bem como os programas desenvolvidos nos últimos anos em Portugal (no contexto da Unidade de Missão para a Valorização do Interior, Programa Nacional para a Coesão Territorial, Ministério da Coesão Territorial e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional), sublinham as vantagens deste último cenário. Para a sua execução apontam a cooperação transfronteiriça e/ou supramunicipal como um instrumento central, assumindo estes territórios como prioridade. No entanto, muitas vezes falham no momento de fazer escolhas e hierarquizar ou priorizar intervenções, aproximando-se da estratégia mais otimista, ao assumir que se podem desenvolver todos os territórios da mesma forma (e ao mesmo ritmo), o que leva a que a estratégia territorial sucumba muitas vezes à simples divisão de verbas entre municípios.

Nesta abordagem, de planeamento, implementação e gestão de políticas demográficas – associadas aos desígnios da coesão territorial – o conhecimento (quantitativo e qualitativo, expresso em números e em *sentimentos*) é essencial. O conhecimento permitirá intervir de forma integrada nos fatores condicionantes do inverno demográfico que caracteriza Portugal e simultaneamente nas consequências das mesmas. Intervir nos fatores condicionantes – designadamente o despovoamento, envelhecimento e perda de capital social – implica criar um conjunto de oportunidades de emprego

e de desenvolvimento social e cultural, assegurando a manutenção ou instalação de serviços públicos. Complementarmente devem ser implementados programas de apoio à atração da população, combinando incentivos à natalidade, com estímulos à mobilidade territorial, atração de novos residentes (especialmente imigrantes) e benefícios à atração de trabalhadores qualificados, privilegiando a instalação de famílias. No entanto, o sucesso da intervenção sobre os fatores condicionantes do desenvolvimento depende também da gestão (reativa e pró-ativa) de várias consequências atuais deste inverno demográfico, designadamente a sustentabilidade do sistema de segurança social, dos serviços públicos ou da gestão de espaços não habitados, reconvertendo as suas funções.

A sustentabilidade destas intervenções – e a sustentabilidade demográfica em particular – depende, em grande medida, das opções de política pública que são tomadas (ou das que não são implementadas). Neste contexto, a identidade, a qualidade e a eficiência assumem-se como valores centrais. A identidade associa-se às lógicas de coesão e inovação territorial, compreendendo que a coesão não é um significado de equidade, mas antes à valorização das especificidades e recursos de cada território, criando oportunidades de desenvolvimento para todos (qualidade). Estas lógicas vão promover o reforço do investimento público e privado, reforçando a cooperação e a governança, e evitando a duplicação de investimento, gerando sinergias e ganhos eficiência em matéria de política pública.

A eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas depende da capacidade de recuperar a confiança e a atração dos territórios, o que implica ter também em consideração a melhoria da conciliação entre a vida profissional, a vida privada e a vida familiar (licença parental, organização do trabalho mais flexível), a valorização do trabalho através da oferta de emprego qualificado e com oportunidades de formação e programas que identifiquem claramente os objetivos e a abrangência territorial da estratégia de coesão territorial.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

Instituto Nacional de Estatística. (s.d.). *Base de dados*. Retirado a 15 de fevereiro de 2022 de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados&menuBOUI=13707095&contexto=bd&selTab=tab2

Instituto Nacional de Estadística. (s.d.). *Estadísticas territoriales*. Retirado a 15 de fevereiro de 2022 de <https://www.ine.es/dynInfo/Infografia/Territoriales/index.html>

República Portuguesa. (2017a). *Implementação, acompanhamento e monitorização*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-implementacao-acompanhamento-e-monitorizacao-pdf.aspx>

República Portuguesa. (2017b). *Programa nacional para a coesão territorial*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>