



## IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

### Portugal, território de territórios

---

ÁREA TEMÁTICA: Territórios, Cidades e Campos [AT]

---

#### **OS TERRITÓRIOS DO TERRITÓRIO PORTUGUÊS: CARATERIZAÇÃO E PERSPETIVAS PARA TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE NO HORIZONTE 2030**

---

SANTOS, Marcos; Doutorado em Sociologia Rural e Urbana. Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA.UÉvora | Interdisciplinary Centre of Social Sciences – CICS.NOVA.UÉvora, Investigador integrado Palácio do Vimioso (Gab. 108) - Largo Marquês de Marialva, 8 / 7000-809 Évora / Portugal; [mosantos@uevora.pt](mailto:mosantos@uevora.pt)

---

BALTAZAR, Maria da Saudade; Doutorada em Sociologia. Departamento de Sociologia, Escola de Ciências Sociais. Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA.UÉvora | Interdisciplinary Centre of Social Sciences – CICS.NOVA.UÉvora, Investigador integrado Palácio do Vimioso (Gab. 108) - Largo Marquês de Marialva, 8 - 7000-809 Évora / Portugal; [baltazar@uevora.pt](mailto:baltazar@uevora.pt)

---



### Resumo

Em Portugal, desde a década de sessenta do século XX que se verificou uma alteração significativa na distribuição das populações no continente, associada a uma transformação na estrutura produtiva, possibilitada por impactantes inovações tecnológicas.

Paralelamente tem ocorrido no país uma assinalável modificação na dinâmica e na estrutura demográfica com repercussões estruturantes.

Assim, segundo Almeida *et al.* (1994), CE (2008), Correia *et al.* (2006), Fernandes (s/d), Ferrão (2003) e Sousa (2008), têm emergido diferentes tipos de territórios, caracterizados pela conjugação da desigual distribuição das atividades económicas, das populações, dos equipamentos e infraestruturas.

Decorrente do acima exposto, as questões a que os autores se propõem responder são as seguintes: i) que tipos de territórios são esses e quais as respetivas características?; ii) qual o contexto (incluindo antecedentes próximos e tendências pesadas) que os enquadra e influencia?; iii) Quais as perspetivas no horizonte 2030 (ano em que se presume terminará o rescaldo do próximo quadro comunitário de apoio), para os territórios de baixa densidade que se situam na faixa designada por interior?

Pretende-se assim traçar cenários para esses territórios e discutir as causas subjacentes e respostas que implicam o cenário mais provável, baseado no impacto de tendências consolidadas.

### Abstract

In Portugal, since the 1960s of the 20th century, there was a significant change in the distribution of populations on the continental territory, associated with a transformation in productive structure, made possible by the impacts of technological innovations.

At the same time, has also taken place in the country, a remarkable change in dynamics and demographic structure with structural implications.

Thus, according to Almeida *et al.* (1994), EC (2008), *et al.* (2006), Fernandes (n/d), Ferrão (2003), Sousa (2008), have emerged different types of territories, characterized by the combination of unequal distribution of the economic activities of people, equipments and infrastructures.

Based on this background, the issues to which the authors propose to answer are the following: i) what types of territories are those and what are their characteristics?; ii) What is the context that have framed and influenced them? (including the close background, and heavy trends); iii) what are the perspectives in the medium term to low density areas that are situated in a vast area designated in Portugal by “interior”?

So, we want to draw scenarios for these territories, and discuss the underlying causes and responses, involving each of these scenarios.

Palavras-chave: Territórios de baixa densidade; Cenários; Prospetiva.

Keywords: Low density territories; Prospective, Scenarios.

[COM0650]



## **1. Introdução**

Tem este texto como finalidade proporcionar um contributo para o debate sobre conjuntos de territórios que é possível divisar em Portugal (agrupados por características comuns), algumas das quais decorrentes de causas, que tiveram início há centenas de anos atrás, conquanto ao longo dos últimos cinquenta anos se tenha acentuado um padrão que se tem revelado muito regular.

Embora havendo várias perspetivas de abordagem sobre a noção de território, muito ligados a traços culturais, privilegiaremos outras, como seja aquelas que se prendem com um reduzido número de indicadores que estão associados às diferentes dinâmicas socioeconómicas que podemos divisar em Portugal.

Subjacente a esta abordagem encontra-se a motivação que se prende com o provável futuro dos territórios nomeadamente dos mais desfavorecidos, cujos habitantes são atingidos por limitações específicas que se podem agravar.

Como serão provavelmente os futuros com que se poderão deparar esses territórios no horizonte 2030? Que desafios levantam esses futuros para as populações que aí residem? Quais as preocupações e medidas que os órgãos de decisão política poderão ter de reforçar ou reequacionar?

Estas são questões para as quais preparámos respostas, que de uma forma singela mantenham o debate sobre o futuro dos territórios do território português, e reforcem o interesse pela atitude prospetiva.

Os resultados do trabalho de reflexão e de pesquisa são apresentados ao longo dos seguintes pontos:

- Metodologia (onde se descreve sucintamente as opções tomadas para recolha e tratamento da informação pertinente);
- Enquadramento teórico conceptual, onde são abordados: i) a noção de território, ii) a diversidade territorial, e iii) as atitudes perante o futuro e a relevância dos estudos sobre o futuro (em geral e sobre os territórios em particular);
- A situação em Portugal, problemas e desafios (onde se dá a conhecer alguns aspetos quantitativos, e traços e tendências que influenciam as desigualdades territoriais);
- As perspetivas para os territórios de Portugal: o caso dos territórios de baixa densidade (onde são apresentados cenários para o contexto e Cenários para os TBD);
- Conclusões (ponto onde se recapitula os tópicos relevantes que contam em pontos anteriores, e se apresenta as considerações finais e sugestões para reflexões posteriores).

Conforme referido, segue-se a descrição da metodologia adotada.

## **2. Metodologia**

Procurando os autores reforçar o debate sobre o futuro dos territórios de baixa densidade a médio / longo prazo, enquanto territórios do território português com especificidades próprias, nomeadamente fragilidade demográfica e debilidade económica, optou-se por realizar uma pesquisa em textos impressos e publicações disponíveis na internet sobre: i) os conceitos fundamentais e complementares, ii) os conceitos e ferramentas que no âmbito da prospetiva possibilitassem desenvolver a lógica do raciocínio e da demonstração, e iii) a problemática desses territórios no contexto português.

Também foi realizada uma breve pesquisa sobre as medidas que têm vindo a ser tomadas para fomentar o desenvolvimento dos territórios desfavorecidos que integram a maior parte do território português, questão que ciclicamente é lembrada, sobretudo durante as campanhas eleitorais.

Foi assim adotado um modelo de análise e explanação assente nos seguintes pilares: Território, Tipos de territórios, Territórios de baixa densidade, Abordagem prospectiva (futuro).

## **3. Enquadramento teórico conceptual**

Neste ponto são abordados os seguintes tópicos: i) Noção de território (definição e funcionalidades), ii) Diversidade territorial (administrativa, socioeconómica), e iii) Atitudes perante o futuro e a relevância dos

estudos sobre o futuro (em geral e sobre os territórios), através dos quais se procura colocar em sintonia autores e leitores.

### **3.1 Noção de território (definição e funcionalidades)**

Tendo em atenção o tema do congresso (Portugal, Território de Territórios) começamos neste ponto por referir o conceito de território, definido como “Ambiente de vida, de ação, e de pensamento de uma comunidade, associado a processos de construção de identidade.” (Tizon, 1995), ou “Encontro de atores sociais, em um espaço geográfico dado, que procura identificar e resolver um problema comum.” (Pecqueur, 2000). A definição implica portanto uma referência às seguintes funcionalidades que o conceito inclui: respostas a solicitações e problemas da vida coletiva e individual (económicas, sociais, ambientais).

### **3.2. Diversidade territorial (administrativa, socioeconómica)**

Constata-se porém que o conceito abrange uma multiplicidade de classificações reportadas a realidades distintas. Assim, do ponto de vista administrativo deparamo-nos com Regiões e sub regiões, Associações de municípios, Concelhos / Municípios, Freguesias, Aglomerados populacionais / Lugares de menor dimensão.

Estas delimitações encontram-se na origem de identidades: somos minhotos, beirões, alentejanos, algarvios, mas também lisboetas, portuenses, barranquinhos (por vezes até assumimos as designações ao nível de freguesia e de bairro).

Mas para além destas, outras classificações têm vindo a ser utilizadas para diferenciar realidades sócio económicas distintas, tais como o binómio “Litoral / Interior”, ou o trinómio “Elevada densidade / Média densidade / Baixa densidade”.

Estes territórios de baixa densidade caracterizam-se pelo “envelhecimento populacional, a escassez de atividades económicas, a baixa qualificação dos recursos humanos, a exiguidade do mercado de trabalho, a falta de dinamismo institucional e dos serviços de apoio às atividades, entre outras” (Observatório do QREN, 2013, p. 1). Mais concretamente pela existência de uma população envelhecida, caracterizada por elevados índices de desqualificação e desclassificação, especialização em sectores tradicionais com dificuldades competitivas, resultantes de modelos de negócio esgotados e das dificuldades de reestruturação e modernização, tecido empresarial com fraca capacidade empreendedora e de inovação, manifestamente incapaz de responder por si só à debilidade das infra-estruturas de apoio às atividades económicas e à insuficiência do mercado local, e presa a um panorama de diversidade e dinamismo institucionais incipientes, à escassez de atores e ao défice de cultura de cooperação, problemas estes agravados por um “conjunto de outras debilidades (sentidas com especial força em períodos de crise), tais como o despovoamento, a rarefação, o êxodo pelos mais jovens e ativos, oferta de serviços e equipamentos insuficiente, desvitalização e conseqüentemente a menor permeabilidade à inovação, a fraca produtividade, reduzido rendimento e insuficiente competitividade que (re)emergem aliás como constrangimentos”. (Silva et al, 2010).

A estas debilidades contrapõe-se um conjunto de forças, que engloba os recursos endógenos existentes num território, Como por exemplo o “património natural e histórico-cultural, a paisagem, as tradições, e o conhecimento tácito e erudito das suas populações” (Marques e Silva, 2009), recursos que podem ser estimulados por oportunidades (mais ou menos consistentes) originárias das envolventes, possibilitando a valorização de atividades económicas estabelecidas e o surgimento de novas atividades económicas fundamentalmente no âmbito dos sectores vitivinícola, de laticínios, azeite, florestal, de frutos frescos e secos, e ainda a atividades ligadas ao turismo e do lazer (Silva et al., 2010).

Uma questão que se coloca e que influencia a reflexão e a prática no que se refere às desigualdades territoriais prende-se com as causas do fenómeno, que radicam em dois tipos de fatores: i) as vantagens comparativas (associadas aos recursos naturais renováveis e não renováveis, localização geográfica), e as vantagens competitivas (associadas à capacidade de criar valor acrescentado: conhecimento e recursos humanos qualificados, equipamentos tecnológicos, infraestruturas potenciadoras da atividade económica).

Estas causas são influenciadas pelo contexto que enquadra os territórios. Os principais traços e tendências a nível geral são atualmente, entre outros, os seguintes: Globalização, Urbanização, Avanços tecnológicos, Envelhecimento (nos países desenvolvidos), Desigualdades sociais e territoriais, e Desemprego estrutural. Também com importância relevante podemos identificar a Economia circular, a Economia colaborativa, a Economia da criatividade e a Economia do Conhecimento.

Os decisores têm vindo a ser confrontados com os efeitos positivos e negativos destas tendências, que muito certamente se repercutirão no futuro, não se tendo porém a certeza de como, nem que atitude, adotarão esses decisores, face ao que o futuro lhes poderá reservar.

### **3.3. Atitudes perante o futuro e a relevância dos estudos sobre o futuro (em geral e sobre os territórios)**

As atitudes que na generalidade segundo Godet (1997) os responsáveis pela pilotagem de sistemas sociais têm patenteado face ao futuro, são as quatro que constam seguidamente

- 1) Atitude passiva, na qual o ator se limita a sofrer as consequências das mudanças;
- 2) Atitude reativa, na qual o ator reage após o fato;
- 3) Atitude pré-ativa, na qual existe uma preparação do ator para as mudanças; e
- 4) Atitude pró-ativa, na qual o ator promove mudanças.

São vários os autores que têm vindo a defender a importância da atitude pró-ativa, fundamentando as suas recomendações mediante o argumento de que o futuro também se constrói.

Os estudos sobre o futuro adquirem assim uma relevância fundamental, que consiste portanto em possibilitar aos decisores prepararem-se atempadamente, para poderem dar resposta a situações que provavelmente virão a ocorrer, uma vez que é de toda a conveniência antecipar prováveis desafios para os quais tenham de preparar atempadamente soluções adequadas, ou medidas mitigadoras. A prospetiva ocupa aqui um lugar incontornável, possibilitando a apresentação de cenários orientadores da atuação a desenvolver no presente.

De acordo com proposta elaborada por Huss & Honton (1987:21), são essencialmente três os métodos de construção de cenários: i) Lógica Intuitiva (Intuitive Logics), ii) Análise do Impacto Cruzado (Cross-impact Analysis), e iii) Análise do Impacto das Tendências (Trend-impact Analysis), seguidamente descritas.

A Lógica Intuitiva (Intuitive Logics) tem na sua origem o contributo de Pierre Wack, que a utilizou ao serviço da petrolífera Shell, tendo continuidade com o trabalho de Peter Schwartz que para o Stanford Research Institute e para a Global Business Network (GBN). Este método, considerado por Wilson (1998), como intuitivo por promover a intuição dos gestores, no que se prende com as incertezas e possibilidades futuras, tem como finalidade identificar meios de proporcionem a mudança de pensamento dos decisores, de forma a que possam antecipar futuros prováveis e se preparem para fazer face aos desafios com que se podem vir a deparar.

Já a Análise do Impacto Cruzado (Cross-impact Analysis), cuja origem se encontra nos estudos desenvolvidos pela RAND Corporation, tem sido utilizado nomeadamente por Michel Godet, e visa analisar como as forças que influenciam uma organização podem interagir para produzir efeitos maiores, ou alavancar o efeito de uma força em função da sua realimentação (Ringland, 1998). Para que se torne eficaz exige o recurso a modelos formais de estudo dos efeitos das tendências detetadas, as quais, e os pontos identificados na resposta a uma questão de estudo, são interrelacionados.

Quanto à Análise de Impacto de Tendências (Trend-impact Analysis) trata-se de um método, utilizado pelo Futures Group, que se centrou nos efeitos das tendências, e que começa com a avaliação, através de especialistas das tendências identificadas nas envolventes, às quais podem ser adicionadas as influências no futuro decorrentes de outros factores, podendo o resultado da análise ser utilizado para o desenvolvimento de possíveis futuros (Georgantzas & Acar, 1995).

É esta última, a modalidade de análise que foi adotada neste trabalho.

#### 4. A situação em Portugal: breve caracterização, problemas / desafios e soluções defendidas

De acordo com esta classificação Portugal constitui um mosaico territorial no qual é possível divisar tipos de territórios, dos quais 165 Municípios de baixa densidade, e 73 Freguesias de baixa densidade em municípios que não são de baixa densidade (CIC Portugal 2020, 2015). De acordo com esta fonte os Territórios de Baixa Densidade (TBD) estendem-se por mais de metade do país e abrangem 14% da população. A desertificação humana / despovoamento que os atinge encontra-se sobretudo as áreas rurais conforme segue: 85% da área territorial do continente, 70% das freguesias, e 30% da população. Porém, segundo outra fonte (Baptista *et al.*, s/d), os TBD, que se situam no interior dos territórios rurais, ocupam 60% do território, abrangem 98 concelhos do continente, apresentam uma densidade populacional de 13h/km<sup>2</sup>; acolhem 7% da população e debatem-se com problemas críticos de perda continuada de população, duplo envelhecimento, incapacidade de criação de emprego, reduzida criação de rendimento, degradação dos seus valores naturais e patrimoniais e um risco de desertificação biofísica cada vez mais preocupante.

Estas desigualdades territoriais (que revelam um território de territórios), são influenciadas a nível nacional, pelos traços e tendências que, numa primeira abordagem, seguidamente se indica: Litoralização, Urbanização, Metropolização, Duplo envelhecimento. Temos assim uma configuração que acolhe causas e consequências, consubstanciadas mais concretamente em tendências pesadas que estruturam o mapa atual do país: Litoralização do povoamento, Urbanização, Metropolização e bipolarização do sistema urbano, Interdependências territoriais intensas, Bacias de emprego alargadas, Desigualdades intra-regionais e segregação espacial dos diferentes grupos sociais (Simões, 2006).

Para combater as fragilidades que atingem os TBD têm sido divulgadas propostas oriundas de várias proveniências (por exemplo Covas, 2006; Partido Social Democrata, 2014; Fórum Cidadania & Território, 2016). Mais recentemente foi constituída pelo XXI Governo Constitucional a Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI), com a incumbência de “criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial, bem como promover medidas de desenvolvimento do território do interior de natureza interministerial” (Portugal, 2016). A responsável por esta Unidade de Missão, a Prof<sup>a</sup> Helena Freitas da Universidade de Coimbra, informou que irá apresentar cerca de duzentas sugestões que implicam todos os ministérios do governo português.

Estas propostas são divulgadas, num momento em que todas as projeções demográfica para Portugal apontam para uma diminuição populacional a partir de 2013 (Bravo et al., 2013), de 2030 (Mendes & Rosa, s/d), ou de 2034 (INE, 2009).

Refira-se que no terreno várias iniciativas têm vindo a ser concretizadas visando dar resposta a uma situação considerada inaceitável por alguns atores que, com o recurso a patrocínios e a fundos comunitários já implementaram, entre outros, os seguintes projetos:

**Novos Povoadores**, que visa facilitar a implementação ou transferência de projetos empresariais para os territórios rurais

(Fonte: <http://novospovoadores.pt/projecto/index.html>).

**Querença**, iniciativa ou missão de resgate territorial (*territorial rescue*), de territórios em estado crítico, gravemente atingidos por processos de desertificação e abandono dos seus capitais, natural, produtivo e social, e cada vez mais próximos de limiares perigosos de irreversibilidade de desenvolvimento.”

(Fonte: <http://www.projectoquerenca.com/pt/projecto.html>).

**Aldeias Ribeirinhas Alqueva** (ARA), que contou com 15 jovens recém-licenciados distribuídos por cinco aldeias ribeirinhas da albufeira de Alqueva, e cujo objetivo consistiu no desenvolvimento de ações e projetos de interação social, simbólica e empresarial, pretendendo-se assim apoiar a fixação de massa crítica na região, através da promoção do empreendedorismo de jovens licenciados em situação profissional precária, através de uma abordagem territorial inovadora.

(Fonte: <http://www.edia.pt/pt/responsabilidade-social/aldeias-ribeirinhas/114>).

**ASAS - Aldeias Sustentáveis e Ativas**, projeto de âmbito nacional, desenvolvido em parceria pela Animar, Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Moura e ICE (Instituto das Comunidades Educativas), e



que constituiu como uma experiência-piloto no desenvolvimento de estratégias integradas de desenvolvimento dos espaços rurais isolados por forma a combater o problema da desertificação.

(Fonte: <http://www.comunidadesparticipativas.org/praticas-significativas/asas/>).

**Novos Rurais** (Feito com amor por amantes da natureza do mundo inteiro) – Movimento constituído por jovens empreendedores que migram para o campo com uma renovada cultura de território, e visão a longo prazo da importância da agricultura para o País e para o seu legado.

(Fonte: <http://novosrurais.com/index.php/2016/03/22/um-regresso-com-futuro/>).

**Aldeias Artísticas**, projeto de desenvolvimento das aldeias através de práticas artísticas, promovido pelas associações EcoGerminar e Terceira Pessoa, que conta com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian / Programa PARTIS e com a parceria da União das Freguesias do Freixial e Juncal do Campo, Fórum Cidadania e Território, RedPES, ACRJ, ACRB, Faculdade Ciências Sociais e Humanas e Movimento de Expressão Fotográfica.

(Fonte: [https://www.facebook.com/hafestanocampo/about/?entry\\_point=page\\_nav\\_about\\_item&tab=page\\_info](https://www.facebook.com/hafestanocampo/about/?entry_point=page_nav_about_item&tab=page_info)).

**Aldeias inteligentes** - Recentemente surgiu em Portugal a iniciativa de fundar aldeias inteligentes, tendo sido escolhida para o efeito a aldeia do Sabugueiro, que constitui assim o projeto piloto desenvolvido pela Fundação Vodafone Portugal, visando instalar soluções tecnológicas na aldeia que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da comunidade, e para potenciar o desenvolvimento económico deste espaço rural.

(Fonte: <https://pplware.sapo.pt/gadgets/high-tech/sabugueiro-a-primeira-aldeia-inteligente-em-portugal/>).

Refira-se para além destas, a iniciativa designada por **Aldeias Históricas**, lançada no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio II (Programa Operacional da Região Centro - Acção Integrada de Base Territorial “Acções Inovadoras de Dinamização das Aldeias”), abrangeu uma dezena de aldeias daquela região, e que tem como principais objetivos impulsionar um tipo de produto turístico muito específico e tendo em conta que os mesmos constituem territórios menos competitivos quanto à sua constituição demográfica e económica, o programa tem potencial para (re)colocar estes lugares e territórios no mapa da promoção turística nacional.

(Fonte: <http://planeamentoterritorial.blogspot.pt/2012/04/aldeias-historicas-de-portugal-um.html>).

A esta iniciativa podemos juntar a **Rede de Aldeias Turísticas**, promovida ao abrigo do programa Ecos Overture (iniciado em 1998 para apoio aos novos países do Leste Europeu que aderiram à União Europeia). Esta rede abrange 14 aldeias do Alentejo, como localidades rurais das regiões de Trentino (Itália), Lapónia (Finlândia), Arad (Roménia) e Lomza (Polónia).

(Fonte: [http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id\\_news=295430](http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=295430))

Por seu lado, como referem Silva et al. (2010) o governo tem vindo a fomentar uma estratégia de integração e de ação coletiva nos territórios de baixa densidade ao abrigo nomeadamente da Iniciativa Comunitária Leader + (que manteve a linha dos programas Leader I e II e continuou a apoiar pequenas intervenções no mundo rural); mas também de alguns Programas Operacionais Regionais do terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), e ainda do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), que decorreu no período 2007-2013, o qual permitiu criar e aprovar o modelo e a figura das “Estratégias de Eficiência Colectiva” (EEC) que enquadraram os PROVERE (Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos).

## **5. As perspetivas para os territórios de Portugal: o caso dos territórios de baixa densidade (TBD)**

Começaremos por nos referir à provável situação das envolventes no horizonte 2030, tendo por base os contextos (internacional e nacional).

Para o efeito foi adotada uma matriz que permite cruzar prováveis panoramas respeitantes aos dois referidos níveis: internacional e nacional, panoramas que podem assumir cinco dimensões (desde a Totalmente favorável à Totalmente desfavorável).

Do cruzamento dos dois contextos resultam as seguintes combinações a que foram atribuídos graus de probabilidade numa escala de três pontos.

CONTEXTO INTERNACIONAL CONTEXTO NACIONAL	+2	+1	0	-1	-2
+2	+2, +2	+1, +2	0, +2	-1, +2	-2, +2
+1	+2, +1	+1, +1	0, +1	-1, +1	-2, +1
0	+2, 0	+1, 0	0, 0	-1, 0	-2, 0
-1	+2, -1	+1, -1	0, -1	-1, -1	-2, -1
-2	+2, -2	+1, -2	0, -2	-1, -2	-2, -2

#### Legendas

+2	Totalmente favorável		Muito provável
+1	Mais favorável do que desfavorável		Medianamente provável
0	Tão desfavorável como favorável		Pouco ou nada provável
-1	Mais desfavorável do que favorável		
-2	Totalmente desfavorável		

Quadro 1 – Combinações possíveis do contexto internacional e local. Fonte: Elaboração própria

Tendo em atenção a leitura dos documentos emitidos por instâncias internacionais (FMI, OCDE, UE) e nacionais (UTAO, Governo de Portugal) ficaram excluídas as hipóteses mais favoráveis, uma vez que as perspetivas apontam para fraco crescimento do conjunto da economia internacional, como também para um crescimento menos conseguido da economia portuguesa (inferior a 2%, em média, até 2030).

No próximo quadro consta a síntese dos resultados mais prováveis decorrentes do comportamento / evolução provável das variáveis motrizes respeitantes às envolventes (internacional e nacional).

CONTEXTO INTERNACIONAL CONTEXTO NACIONAL	<b>0</b> (Tão desfavorável como favorável)	<b>-1</b> (Mais desfavorável do que favorável)	<b>-2</b> (Totalmente desfavorável)
<b>0</b> (Tão desfavorável como favorável)	<b>A</b>	<b>D</b>	---
<b>-1</b> (Mais desfavorável do que favorável)	<b>B</b>	<b>E</b>	<b>G</b>
<b>-2</b> (Totalmente desfavorável)	<b>C</b>	<b>F</b>	---

Quadro 2 - Sete cenários prováveis, decorrentes da conjugação dos contextos internacional e nacional. Fonte: Elaboração própria

As combinações menos gravosas radicam em atitudes voluntaristas adotadas por órgãos deliberativos e executivos que se traduzem em apoios que todavia não conseguem obviar as dinâmicas e inércias desfavoráveis. Ficou assim em aberto o debate sobre um provável contexto em que poderá predominar a eficiência sobre a equidade.

Em função destes condicionalismos são seguidamente traçados cenários para os TBD.

## 6. Cenários para os Territórios de Baixa Densidade

Para os TDB foi também realizado um exercício prospetivo simples, para elaboração do qual somente foram consideradas as variáveis Base económica e Demografia, que podem assumir uma de três posições (Melhorar, Manter, ou Agravar).

DEMOGRAFIA BASE ECONÓMICA	Melhorar	Manter	Agravar
Melhorar			
Manter			$\Psi$ – Psi
Agravar			$\Omega$ – Ómega

Legenda

	Muito provável
	Medianamente provável
	Pouco ou nada provável

Quadro 3 – Comportamento provável das variáveis endógenas estruturais dos TBD (Demografia e Base económica). Fonte: Elaboração própria

A situação mais provável poderá traduzir-se em dois cenários endógenos designados por duas das últimas letras do alfabeto grego: Psi ( $\Psi$ ) e Ómega ( $\Omega$ , sendo este o mais penalizador para os TBD em causa).

Atendendo ao comportamento constante de cada uma das variáveis nos últimos 25 anos (desde de 1991), que nenhuma medida conseguiu inverter, mas possivelmente tão só minorar, os autores tomaram como tendências o agravamento da situação demográfica, e a estacionariedade ou agravamento da base e económica, cujos impactos serão discutidos mais à frente.

DEMOGRAFIA BASE ECONÓMICA	Agravar
Manter	$\Psi$ – Psi
Agravar	$\Omega$ – Ómega

Quadro 4 – Síntese do comportamento provável das variáveis endógenas estruturais inerentes aos TBD (Demografia e Base económica). Fonte: Elaboração própria

Conjugando os cinco cenários exteriores com os dois cenários endógenos, advêm dois cenários, com os quais os TBD se podem vir a defrontar.

Cenários por unidade de análise		Cenários conjugados resultantes
Cenários exteriores	Cenários endógenos	
A, D	$\Psi$ – Psi	Declinando paulatinamente
B, C, E, F, G	$\Omega$ – Ómega	Declinando aceleradamente

Quadro 5 – Resultantes da combinação dos cenários do contexto e dos cenários para os TBD. Fonte: Elaboração própria

Em ambos os casos agravar-se-á a situação demográfica, e poderá manter-se estacionária a base económica, ou seja, podem perspetivar-se até 2030 cenários de declínio. Na pior das hipóteses poderá ocorrer um cenário mais gravoso e cáustico: Declínio acelerado. Na hipótese menos desfavorável (caso não ocorram nas envolventes episódios negativos impactantes), poderá então ocorrer um outro cenário com efeitos menos gravosos no mesmo período (Declínio paulatino, mais arrastado), sendo este considerado pelos autores como o mais provável.

Considera-se assim que num contexto adverso não será possível (com todas as consequências decorrentes), reverter esta situação de regressão demográfica e debilidade económica no horizonte 2030, mantendo-se sem alteração significativa o ciclo vicioso que segundo Martins & Figueiredo (2008) e Silva et al. (2010) tende a ser gerado nos territórios de baixa densidade: i) Reduzida densidade populacional; ii) Níveis críticos de infra-estruturas e de serviços; iii) Forte emigração e envelhecimento; iv) Fraco empreendedorismo / Tecido económico frágil; v) Fraca oferta de emprego / Falta de emprego; vi) Défice de investimento endógeno e móvel em atividades de base inovadoras; vii) Perda do capital humano e social, e viii) Baixa densidade institucional e relacional.

Nos próximos parágrafos abordaremos as perspetivas e desafios que se poderão colocar a diversos conjuntos de atores, decorrentes do cenário “Declinando paulatinamente” (o mais provável).

### **Para os decisores responsáveis políticos supranacionais**

Quanto aos decisores supranacionais (neste caso da União Europeia) deparar-se-ão já a partir de 2021 com o desafio de manter, reforçar ou diminuir a disponibilização de recursos direcionados para a coesão territorial, ou seja, vão os decisores optar mais pela equidade em detrimento da eficiência no âmbito das políticas de apoio aos territórios? Em qualquer dos casos quais as medidas que serão avançadas para apoiar a coesão territorial? Afigura-se que terá lugar uma análise mais aprofundada e que as decisões sobre investimentos e apoios direcionados para os TBD serão tomadas com base em exigências acrescidas.

Esta situação dará lugar a uma perda de legitimidade devido à frustração das populações por não verem as suas pretensões concretizadas.

### **Para os responsáveis políticos nacionais**

No que se refere aos decisores nacionais e regionais (Assembleia da República, Governo central, Governos regionais) deparar-se-ão igualmente com a opção entre o princípio da equidade e o princípio da eficiência, ou seja com o desafio sobre que orientação será conferida às políticas públicas de apoio à coesão territorial e social.

As decisões sobre investimentos e apoios direcionados para os TBD serão também tomadas com base em exigências acrescidas de resultados que muito dificilmente poderão ser cumpridos. A deterioração da legitimidade dos órgãos nacionais de poder político também se poderá acentuar devido ao desencanto das populações e responsáveis locais, quando confrontados com o agravamento das condições de vida nos territórios em causa.

### **Para os autarcas e responsáveis por associações locais**

Relativamente aos autarcas e responsáveis por associações locais, ver-se-ão confrontados com o desafio de encontrar e implementar novas medidas que possibilitem reter a população jovem, e encontrar e implementar medidas que poderão concretizar para atrair novos residentes.

Confrontados com a supressão de mais serviços ou diminuição de resposta de outros serviços, ver-se-ão forçados a procurar persistentemente alternativas que minimizem algumas das consequências que atingirão as populações.

### **Para os empreendedores / empresários estabelecidos e potenciais**

No que se refere aos empreendedores / empresários estabelecidos e potenciais, poderão ver-se confrontados com diminuição da procura local, o que dificulta a criação de novos negócios e coloca dificuldades a vários negócios estabelecidos, com carácter de proximidade.

### **Para os habitantes (a população em geral)**

Para os habitantes (a população em geral), colocar-se-á o desafio da diminuição do acesso a vários bens e serviços (a cargo do setor público e empresarial), a acrescida dificuldade na mobilidade dos mais desfavorecidos, a redução das oportunidades de emprego.

## 7. Reflexões finais e Conclusões

Desde há pelo menos cinco centenas de anos que se tem verificado em Portugal alguma regularidade na distribuição da população pelo território do país, dando origem a territórios com características demográficas (e económicas) diferenciadas,

Podemos assim constatar que a existência dos territórios do território português tem sido marcada pelo binómio atração - repulsão populacional, que foi conhecendo algumas alterações de acordo com a evolução da base económica, que assentou inicialmente na agricultura, depois na indústria e atualmente assenta nos serviços.

Ainda que tivessem ocorrido algumas tentativas de povoamento de territórios nos séculos XVIII, chegámos à década de sessenta do século XX, data a partir da qual se verificou ao longo de vinte anos uma deslocação massiva da população rural para os centros urbanos e em especial para as duas maiores áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) com um súbito reforço do crescimento demográfico no litoral da região do Algarve associado ao acréscimo do turismo balnear (sol e praia), e depois nos anos 70 o afluxo de retornados das ex-colónias que reforçou a tendência que se vinha afirmando.

Agravam-se então os fenómenos da urbanização e da litoralização.

Simultaneamente começa a ocorrer a queda da natalidade (nos territórios demograficamente mais frágeis em recessão) e o aumento (generalizado) da esperança de vida.

Na década de noventa a chegada de imigrantes, nomeadamente brasileiros, do leste europeu, e de alguns dos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) proporcionou um escasso reforço populacional, ainda que sem animadoras perspectivas de rejuvenescimento porque a maioria da população já estava numa idade em que poucos ou nenhuns descendentes iria aqui gerar e porque em várias situações o número de mulheres jovens que chegavam, era inferior ao número de mulheres jovens que saíam dos territórios de baixa densidade.

Ainda nos anos oitenta e noventa do século XX foram lançadas as propostas de uma estruturação do território com base nas cidades médias (ou cidades intermédias) a que esteve associada a intenção de equilibrar a rede urbana portuguesa (com um reduzido número de cidades mais populosas, um número pouco expressivo de cidades médias, e um grande número de centros urbanos de pequena dimensão).

A adesão de Portugal à União Europeia veio reforçar esta opção e acentuado a tónica da coesão social e da coesão territorial, a qual apesar de resultados positivos não conseguiu reverter vários desequilíbrios que persistem entre diferentes territórios no país, os quais têm assumido diversas designações como por exemplo a que decorre de delimitações e designações administrativas e a que decorre de classificações atribuídas por finalidades académicas.

No que concerne aos territórios de baixa densidade, na sua larga maioria localizados na designada faixa interior (que se estende grosso modo desde Trás-os-Montes até à serra algarvia), e no litoral, a sul do rio Sado até ao sudoeste do barlavento algarvio (a designada costa vicentina), mantém-se desde há aproximadamente cinquenta anos a transformação da base económica e a recessão demográfica tendo alguns destes territórios perdido entre 20% a 50% (e mesmo um pouco mais) da população no referido período, com gravosas repercussões em diversos aspetos e condições de vida dos habitantes nesses territórios, o que levou a demógrafa Maria João Valente Rosa a afirmar que "o envelhecimento não tem que ser encarado como uma fatalidade, desde que sejamos capazes de repensarmos desde já o modo de adaptação ao novo figurino etário", pelo que, adianta esta diretora do Pordata, "O desafio está em saber o que é que podemos inventar no presente para nos podermos adaptar ao envelhecimento" (Rosa, 2012).

Em todo o caso poderemos questionarmo-nos se esta situação poderá ser revertida, ou pelo menos atenuada nos próximos quinze anos? E se não, quais as consequências, e para o que nos devemos preparar?

De acordo com os resultados obtidos através da Análise de Impacto de Tendências (respaldados nos contributos dos autores referidos anteriormente), a resposta que se deixa para debate é que (com algumas possíveis e diminutas exceções), a situação não poderá ser revertida, apesar dos esforços de instâncias europeias, nacionais e locais.

É assim muito provável que se materialize um cenário de declínio arrastado, com implicações que alguns atores se debatem e vêm chamando a atenção (sobredimensionamento de equipamentos que até recentemente eram insuficientes, caso de centros de dia e centros de convívio para idosos, instalações desportivas).

Temos assim o mesmo território, menos população e mais duplamente envelhecida, uma base económica sem alterações significativas (ainda que se observem incrementos tecnológicos na agricultura e na agro indústria), e menos necessitada de mão-de-obra.

Este panorama apela ao reforço da equidade (discriminação positiva), mas também à criatividade e à inovação para que sejam materializadas respostas em termos de acessibilidade das populações aos centros urbanos de dimensão superior, a respostas no âmbito da saúde, à educação e à criação de emprego (ainda que reduzido). A criação da Unidade de Missão para a Valorização do Interior, vem mais uma vez relançar a promessa da adiada inversão das tendências (e das inerentes consequências) que têm desde há sessenta anos debelado significativamente cerca de 85% do território português.

## Referências

Almeida, J. *et al.* (1994): *Regiões rurais periféricas: que desenvolvimento? Uma experiência no concelho de Almeida*. CAIS/CIES, Lisboa.

Baptista, F. O. *et al.* (s.d.), Relatório do projecto AGRO 62, *As dinâmicas socioeconómicas dos espaços rurais do Continente português*, texto policopiado. Lisboa: ISA.

Bravo, J. M. *et al.* (2013). Avaliação Actuarial do Regime de Pensões da Caixa Geral de Aposentações. s.l.: s.e. Recuperado em 12 de Abril, 2016, de [https://www.researchgate.net/publication/259828849\\_05\\_b\\_Relatorio\\_Avaliacao\\_Actuarial\\_CGA\\_Final](https://www.researchgate.net/publication/259828849_05_b_Relatorio_Avaliacao_Actuarial_CGA_Final)

Comissão das Comunidades Europeias (2008). *Livro verde sobre a coesão territorial europeia: Tirar partido da diversidade territorial*, COM (2008) 616 final, Bruxelas. Disponível em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf)

CIC (Comissão Interministerial de Coordenação) Portugal 2020 (2015). Alteração da deliberação relativa à classificação de territórios de baixa densidade. Lisboa: CIC Portugal 2020. Recuperado em 26 de Abril, 2016, de [https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Legislacao/Deliberacoes-CIC/Deliberacao\\_CIC\\_PT2020\\_01.07.2015\\_Territorios\\_Baixa\\_Densidade.pdf](https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Legislacao/Deliberacoes-CIC/Deliberacao_CIC_PT2020_01.07.2015_Territorios_Baixa_Densidade.pdf)

Correia, T. P. *et al.* (2006). *Estudo sobre o Abandono em Portugal Continental. Análise das dinâmicas da Ocupação do Solo, do Sector Agrícola e da Comunidade Rural. Tipologia de Áreas Rurais*, Évora, Universidade de Évora. Recuperado em 19 de Abril, 2016, de [http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/pcasimiro/DEM/ESTUDO\\_ABANDONO%202006.pdf](http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/pcasimiro/DEM/ESTUDO_ABANDONO%202006.pdf)

Covas, António. (2006). “Uma Agenda para as Áreas Rurais de Baixa Densidade” In *Encontro Nacional sobre Áreas Rurais de Baixa Densidade*. Mértola - Mina de S. Domingos. 23 e 24 de Junho.

Fernandes, B. M. (2009). “Sobre a tipologia de territórios”. In Saquet, M. A; Spósito, E. S., *Territórios e territorialidade: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, p. 197-216. Recuperado em 04 de Março, 2016, de [http://www.landaction.org/IMG/pdf/BERNARDO\\_TIPOLOGIA\\_DE\\_TERRITORIOS.pdf](http://www.landaction.org/IMG/pdf/BERNARDO_TIPOLOGIA_DE_TERRITORIOS.pdf)

Ferrão, J. (2003). *Dinâmicas territoriais e trajectórias de desenvolvimento, Portugal 1991-2001*, Lisboa, INE. Recuperado em 30 de Abril, 2016, de <https://woc.uc.pt/fluc/getFile.do?tipo=2&id=5741>

Forum Cidadania & Território. (2016). Valorizar o Interior: Um contributo da Sociedade Civil para o Programa Nacional para a Coesão Territorial, s.l.: *Forum Cidadania & Território*, Disponível em [https://media.wix.com/ugd/bb70c8\\_b5239925675441e69c6df57216725449.pdf](https://media.wix.com/ugd/bb70c8_b5239925675441e69c6df57216725449.pdf)

Georgantzas, Nicholas C. & Acar, William. (1995). *Scenario-Driven Planning: learning to manage strategic uncertainty*. Westport, Connecticut: Quorum Books.

Godet, M. A (2000). Caixa de Ferramentas da Prospectiva Estratégica. *Cadernos do Cepe*. Lisboa: CEPES Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégica. Recuperado em 19 de Março, 2016 de <http://docplayer.com.br/830004-A-caixa-de-ferramentas-da-prospectiva-estrategica.html>.

Huss, William R. & Honton, Edward J. (1987). Scenario Planning: what style should you use?. *Long Range Planning*, vol.20, n.4, p.21-29.

INE – Instituto Nacional de Estatística. (2009). *Projeções de população residente em Portugal 2008-2060*. Lisboa: INE. Recuperado em 24 de Fevereiro, 2016, de [https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui)

Marques, H.; Silva, A. (2009): “Desenvolvimento Rural: Novos Desafios e Novas Oportunidades” In *Actas do VII Congresso da Geografia Portuguesa, Triunfos de uma Geografia activa. Desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia*, Universidade de Coimbra (25/11/2009-28/11/2009).

Martins, N. (coordenação) & Figueiredo, C. (2008). *PROVERE. Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos. Das Ideias à Acção: Visão e Parcerias*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais.

Mendes, M. F., Valente Rosa, M. J., 2013. "Cenários para 2030: Projeções 2030 e o futuro", in *Encontro Presente no Futuro: Os Portugueses em 2030*, pp. 19-31, Lisboa.

Observatório do QREN. (2013). *Resultados do QREN - Contributos para 2014-2020 (Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das EEC - Tipologia PROVERE)*. s.l.: Observatório do QREN/Secretaria-Geral do Min. das Finanças. Recuperado em 24 de Fevereiro, 2016, de <http://www.observatorio.pt/download.php?id=1049>

Pecqueur, B. (2000). Qualité et développement – L’hypothèse du panier de biens. *Symposium sur le développement regional*. INRA-DADP. Montpellier.

PSD - Partido Social Democrata. (2014). *Territórios de Baixa Densidade, Territórios de Elevado Potencial* (Sumário Executivo), s.l., PSD.

Portugal. Presidência do Conselho de Ministros. (2016). Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2016 (Cria a Unidade de Missão para a Valorização do Interior). *Diário da República*, 1.ª série, N.º 15.

Ringland, Gill. (1998). *Scenario Planning: managing for the Future*. Chichester: John Wiley & Sons.

Rosa, Maria João Valente (2012). *O Envelhecimento da Sociedade Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Silva, Ângela *et al.* (2010). Estratégias de eficiência colectiva em territórios de baixa densidade: reflexões a propósito do Minho-Lima e do Tâmega. *Actas do XII Colóquio Ibérico de Geografia*. 6 a 9 de Outubro, Porto: Faculdade de Letras (Universidade do Porto). Recuperado em 15 de Março, 2016, de <http://web.letras.up.pt/xiicig/comunicacoes/151.pdf>

Simões, José Manuel. (2006). O Ordenamento do Território Nacional: Desafios para a Justiça. *Territórios da Justiça: um mapa judiciário para o século XXI*. Lisboa. Auditório da Culturgest. Recuperado em 24 de Fevereiro, 2016 de <http://www.oa.pt/upl/%7Be2f3c730-70fe-485b-b77e-2344b607b091%7D.pdf>

Sousa, V. D. (2008). “A necessidade de reinvenção do paradigma de desenvolvimento rural – uma reflexão a partir do caso algarvio” In *VI Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: APS. Recuperado em 05 de Fevereiro, 2016, de <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/16.pdf>

Tizon, P. (1995). «Le territoire au quotidien». In Di Meo, G. *Lês terriroires du quotidien*. Paris: L’harmattan.

Wilson, Ian. (1998). “Mental Maps of the Future: an intuitive logics approach to scenarios”. In Fahey, Liam & Randall, Robert M. *Learning from the Future*. New York: John Wiley & Sons, cap.5, p.81-108.