

Mestrado

Economia e Políticas Públicas

Trabalho Final de Mestrado

DISSERTAÇÃO

Prémio Salarial - Uma Política Pública para a Coesão Territorial

Miguel Augusto Nunes Vicente Passos Morgado

OUTUBRO 2024

Mestrado

Economia e Políticas Públicas

Trabalho Final de Mestrado

DISSERTAÇÃO

Prémio Salarial - Uma Política Pública para a Coesão Territorial

Miguel Augusto Nunes Vicente Passos Morgado

Orientadora: Prof^ª. Doutora Maria Rosa Borges

OUTUBRO 2024

Lista de Abreviaturas

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

ESDP – European Spatial Development Perspective

IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development

PNCT – Programa Nacional para a Coesão Territorial

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

RL – Resultado Líquido

TCD – Transferência Condicional de Dinheiro

TDS – Territorial Development Service

TUD – Transferência Universal de Dinheiro

UE – União Europeia

UMVI - Unidade de Missão para a Valorização do Interior

Abstract, Palavras-Chave, Códigos JEL

A dimensão territorial na formulação das políticas públicas tem vindo a ganhar uma maior atenção. Esta atenção resulta da constatação da existência de disparidades territoriais não só entre países, mas também dentro de cada país.

Associada à dimensão territorial das políticas públicas, aparece o conceito de *Coesão Territorial* para o qual não foi ainda fixada uma definição definitiva.

Portugal tem observado uma preocupante tendência de diminuição e envelhecimento da população nos distritos do interior. Esta tendência compromete não apenas o desenvolvimento socioeconómico dessas regiões, mas também ameaça a coesão territorial e a sustentabilidade do país como um todo. Nesse contexto, a implementação de políticas públicas voltadas para incentivar a fixação de população e o desenvolvimento económico local torna-se uma necessidade premente.

O objetivo deste trabalho passa por propor uma política pública, de desenho e implementação muito simples, que permita reverter o êxodo populacional e promover a vitalidade demográfica e económica daquelas regiões do interior historicamente negligenciadas.

The territorial dimension in Public Policy formulation has been gaining increased attention. This focus arises from the recognition of territorial disparities not only between countries but also within each country.

Linked to the territorial dimension of public policies is the concept of Territorial Cohesion, for which no definitive definition has yet been established.

Portugal has seen a worrying trend of population decline and aging in the Interior districts. This trend jeopardizes not only the socioeconomic development of these regions but also threatens territorial cohesion and the sustainability of the country as a whole. In this context, the implementation of public policies aimed at encouraging population retention and local economic development becomes an urgent necessity.

The objective of this work is to propose a public policy, with a very simple design and implementation, that can reverse population exodus and promote the demographic and economic vitality of these historically neglected interior regions.

Códigos JEL: H23; H24;

Palavras-chave: Dimensão territorial; Coesão Territorial; Transferências Condicionais de Dinheiro; Transferências Incondicionais de Dinheiro; Disparidades Territoriais.

ÍNDICE

Lista de Abreviaturas	4
Abstract, Palavras-Chave, Códigos JEL.....	5
Índice de Figuras	7
Índice de Quadros	7
Agradecimentos	8
1. Introdução.....	9
2. A Teoria Económica e o Território.....	10
3. Da Dimensão Territorial à Coesão Territorial	14
3.1 A Dimensão Territorial.....	14
3.2 A Coesão Territorial	15
4. Coesão Territorial em Portugal	20
4.1 Evolução Histórica	20
4.2 Respostas de Políticas Públicas	25
5. Transferências Directas em Dinheiro	27
6. Prémio Salarial com base no Território	33
7. Conclusão	38
Bibliografia	41
ANEXOS	44
ANEXO 1 – O conceito de Coesão Territorial nos estudos Académicos	44
ANEXO 2 – Evolução Histórica.....	46
ANEXO 3 - Indicadores de Envelhecimento da População.....	49
ANEXO 4 - Consumo de Energia Elétrica e Valor Acrescentado Bruto	50
ANEXO 5 – Rendimentos.....	51
ANEXO 6 - Legislação sobre ordenamento e coesão territorial.	52
ANEXO 7 - NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para fim Estatísticos	56

Índice de Figuras

Figura 1 - Rendimento Trabalhadores Dependentes - Total vs Per Capita	24
Figura 2 - Rendimento Bruto em Sede de IRS - Média Mensal 2021	25
Figura A3 - PIB per capita: Litoral – Interior	48
Figura 4 - Territórios do Interior, identificados no Anexo à Portaria nº 208/2017 de 13 de Julho	56

Índice de Quadros

Quadro 1 - Evolução da População Residente - Litoral . Interior	20
Quadro 2 - Custo do Programa de discriminação positiva do Interior	36
Quadro 3 - Impacto nos Custos do Programa de crescimentos da População residente trabalhadora e do número de crianças	36
Quadro A4 - Litoral – Interior em meados do Séc. XX em Portugal	46
Quadro A5 - PIB per capita de 1890 - 1960 em Portugal Continental	47
Quadro A6 - PIB per Capita dos Distritos do Litoral	47
Quadro A7 - PIB per Capita dos Distritos do Interior	48
Quadro A8 - PIB per capita no Litoral e Interior.....	49
Quadro A9 - Percentagem de Idosos no Total da População.....	49
Quadro A10 - Índice de Envelhecimento da População.....	49
Quadro A11 - - Consumo Total de Energia Elétrica.....	50
Quadro A12 - Consumo de eletricidade pela atividades económicas	50
Quadro A13 - Valor Acrescentado Bruto da Empresas 2011-2021.....	50
Quadro A14 - Nº de Pessoas Singulares com Remunerações Declaradas pelas Entidades Empregadoras	51
Quadro A15 - Valor Total das Remunerações Declaradas pelas Entidades Empregadoras.....	51
Quadro A16 - Remuneração Media Mensal dos Trabalhadores Dependentes	51
Quadro A17 - Rendimentos Declarados em Sede de IRS - Ano de 2021.....	52
Quadro A18 - Nº de Indivíduos com Remunerações Declaradas - Trabalho Independente – Média Mensal.....	52
Quadro A19 - Evolução das NUTS III ao longo do séc XXI	56

Agradecimentos

À Escola que desde o início foi, para mim, um espaço que estimulou a minha curiosidade, me desafiou a questionar e desenvolveu em mim o gosto pelo conhecimento.

Aos Professores que passaram pelo meu percurso escolar e que deixaram uma marca, estimulando a curiosidade e a vontade de saber.

Neste desafio que foi o Mestrado de Economia e Políticas Públicas, gostaria de deixar um agradecimento particular ao Prof. Dr. Carlos Farinha Rodrigues que me desafiou a olhar para a desigualdade de uma forma que questionou as certezas que tinha e à Prof^a. Dr^a Maria Rosa Borges que num momento de quase desistência teve palavras que me animaram a continuar.

Ao meu Pai de quem recebi o testemunho da dedicação e gosto pelo Serviço Público.

A três mulheres que marcaram e marcam a minha vida: à minha Mãe, a raiz de onde recebi o testemunho dos valores e princípios que me acompanham na minha vida; à minha Mulher, o apoio e o incentivo no caminho que temos construído juntos e o porto seguro nos momentos mais desafiantes; à minha Filha que me ensinou uma nova dimensão do Amor e me ajudou a valorizar o que é mais importante.

A Deus.

1. Introdução

Portugal tem observado uma preocupante tendência de diminuição e envelhecimento da população nos distritos do interior. Esta tendência compromete não apenas o desenvolvimento socioeconómico dessas regiões, mas também ameaça a coesão territorial e a sustentabilidade do país como um todo. Nesse contexto, a implementação de políticas públicas voltadas para incentivar a fixação de população e o desenvolvimento económico local torna-se uma necessidade premente.

O ponto de partida para este trabalho é a existência de uma crise demográfica e económica que os distritos do interior, na sua generalidade, apresentam. Este facto é, não apenas um desafio, mas também uma oportunidade para repensar e redesenhar as políticas públicas de desenvolvimento regional. Este trabalho procura contribuir para esse debate importante, oferecendo uma abordagem inovadora e pragmática para enfrentar esse desafio complexo e urgente. Esta abordagem passa por considerar como sujeito de apoio o Território, através dos indivíduos que lá residem e trabalham.

O objetivo deste trabalho passa por propor uma política pública, de desenho e implementação muito simples, que permita reverter o êxodo populacional e promover a vitalidade demográfica e económica daquelas regiões do interior historicamente negligenciadas:

Atribuição de um prémio salarial para aqueles que optam por viver e trabalhar nos distritos do interior de Portugal.

A política de atribuição de um prémio salarial apresenta-se como uma medida inovadora e promissora, capaz de gerar impactos positivos tanto no curto como no longo prazo.

Vamos começar este nosso trabalho por, no ponto 2, analisar o que a teoria económica nos diz sobre diferenças no desenvolvimento territorial. Serão estas diferenças fruto do funcionamento das forças de mercado ou antes de decisões de políticas públicas ao nível do investimento e da afetação dos recursos públicos pelo território?

No ponto 3 vamos mostrar a crescente atenção que é dada à dimensão territorial na formulação das políticas públicas, tanto pelos organismos internacionais (Banco Mundial, OCDE, União Europeia) como pelas autoridades nacionais. Esta atenção resulta da constatação da existência de disparidades territoriais não só entre países, mas também dentro de cada país, existindo territórios que não acompanham o desenvolvimento que se verifica noutros territórios, o que contraria o objetivo de promover um desenvolvimento

harmonioso dos diferentes territórios de uma região, seja dentro das fronteiras de um país ou entre um conjunto de países e de reduzir as diferenças entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos desenvolvidas.

Associada à dimensão territorial (ou espacial, como é referido nos autores anglo-saxónicos) das políticas públicas, aparece o conceito de *Coesão Territorial* ao qual iremos dar uma particular atenção, disponibilizando um enquadramento teórico do mesmo. Nesse sentido, é apresentada uma perspetiva das diferentes definições de coesão territorial e das suas diferentes dimensões.

No ponto 4 será realizada uma caracterização de Portugal com base num conjunto de indicadores, identificando uma clara diferença entre o Litoral (Eixo Braga – Setúbal) e o Interior (eixo Bragança – Portalegre). Reconhecendo a existência de fenómenos de interioridade no Litoral e de litoralidade no Interior (Ferrão, 2003) é possível identificar de forma muito acentuada dois Países muito diferentes em termos demográficos, sociais e económicos – onde num deles se consegue identificar algum crescimento e dinamismo no outro facilmente se verifica o definhamento e o envelhecimento.

No ponto 5, serão analisados os efeitos de políticas de *transferência direta de dinheiro* para os indivíduos, com base em estudos, quer da academia quer de organismos oficiais. Aqueles estudos incluem programas de transferências condicionais (à observância de determinadas condições e/ou comportamentos) e incondicionais/universais. A proposta apresentada neste trabalho tem características dos dois tipos de programas, quase se podendo dizer que consegue ir buscar o *melhor dos dois mundos*.

No ponto 6, apresentaremos a forma de implementação do prémio salarial, incluindo o universo de beneficiários, o custo da sua implementação e os efeitos esperados.

Por fim, no ponto 7 apresentam-se as conclusões deste trabalho.

2. A Teoria Económica e o Território

O desenvolvimento económico é muito desequilibrado a vários níveis. Entre diferentes países: entre devedores e credores; dentro dos países: entre consumo e investimento, entre serviços e produção, entre receita e despesa pública, entre ricos e pobres e a nível territorial, entre diferentes regiões (Weckroth & Moisis, 2020). É neste último tipo de desequilíbrio (territorial) que nos vamos concentrar neste trabalho.

Existem diferenças regionais e locais ao nível da dotação dos recursos naturais disponíveis, das características geográficas e climáticas e das especificidades topográficas (fatores endógenos ao território, exógenos à atividade económica), que associadas a

diferentes estruturas económicas, tipos de atividades, competências e características da força de trabalho, infraestruturas e tecnologia disponível e formas de administração local (fatores exógenos ao território, endógenos à atividade económica) levam à existência de diferenças: na demografia, na atividade económica, no crescimento, no rendimento *per capita* e na produtividade entre territórios. É por isso de esperar que a atividade económica e os indicadores de bem-estar não sejam iguais em todos os territórios de um país (Achten & Lessmann, 2020)¹.

Podemos assumir que um “perfect spatial balance”² é um objetivo impossível de alcançar ou um conceito ideal e abstrato e a existência de algumas diferenças (desigualdades, disparidades) ao nível do desenvolvimento económico entre territórios é normal. No entanto, quando aquele nível de diferenças entre territórios³ se torna grande, persistente e crescente ao longo do tempo, já deve ser considerado merecedor de atenção e de análise, levantando questões relacionadas com a utilização dos recursos humanos e físicos, a existência ou não de equidade, quer individual quer territorial⁴, e a existência de custos económicos e sociais associados a esse nível de diferenças (Achten & Lessmann, 2020)

A Economia e outras disciplinas relacionadas⁵ têm analisado as causas e consequências das diferenças geográficas, que se verificam a nível da atividade económica e dos indicadores de bem-estar.

De forma simplificada, pois não é o âmbito deste trabalho analisar todas as diferentes visões e interpretações deste fenómeno, podemos dizer que de um lado, encontram-se os que defendem que as diferenças são uma expressão do funcionamento do mercado e resultam numa alocação eficiente dos recursos pelo território (Nova Geografia Económica). Do outro, estão aqueles para quem a implementação de políticas públicas territoriais é necessária precisamente com base nos argumentos da eficiência económica e da equidade social (Martin, 2008; Gardiner, Martin, Sunley, & Tyler, 2013).

¹ Achten & Lessman, chamam aos fatores territoriais endógenos, determinantes do desenvolvimento de primeira natureza (“first nature determinants of development”) e aos fatores territoriais exógenos, determinantes do desenvolvimento de segunda natureza (“second nature determinants of development”).

² (Martin, 2015)

³ Desigualdades regionais.

⁴ Justiça territorial.

⁵ Geografia Económica, Economia Regional, Estudos Regionais, Economia Urbana, Economia do Desenvolvimento

Para o primeiro grupo, o desequilíbrio territorial é explicado pela existência de rendimentos crescentes de escala, baixos custos de transporte, inexistência de barreiras ao movimento de bens, trabalhadores e empresas entre regiões e aos efeitos positivos⁶ da aglomeração de trabalhadores e empresas numa região. Na presença destas características, estão criadas as condições para a existência de forças centrípetas que levam à concentração de recursos e da atividade económica em certos territórios, o que justifica, sendo visto como normal e até desejável, a existência de diferenças territoriais ao nível do desenvolvimento económico. Esta disparidade seria resultado do normal funcionamento do mercado, possibilitando um equilíbrio estável que permite a maximização do crescimento nacional. Este grupo defende, assim, a existência de uma relação positiva entre crescimento económico nacional e concentração territorial da atividade económica⁷, pelo menos enquanto não se verificarem custos de congestionamento ou de outras externalidades negativas que ultrapassem os ganhos da concentração. E, mesmo quando aqueles ocorrem, são considerados resultado de forças que impedem o funcionamento normal do mercado – por exemplo, existência de regras que limitam a utilização dos solos (Martin, 2008; Martin, 2015).

Para esta visão há uma espécie de “trade-off” entre eficiência (crescimento económico nacional) e equidade (redução das diferenças entre territórios) – políticas públicas que visem alcançar um maior nível de equidade entre diferentes territórios, levam a uma alocação ineficiente dos recursos pelo território, traduzindo-se numa diminuição da eficiência da economia e do seu crescimento. Assim, não há necessidade de políticas territoriais que tentem corrigir as diferenças económicas e nos indicadores de bem-estar entre regiões (Martin, 2008; Martin, 2015).

Do outro lado está quem defende a necessidade de políticas públicas territoriais que promovam o equilíbrio territorial do desenvolvimento económico e dos indicadores de bem-estar com base, precisamente, em dois argumentos: eficiência económica e equidade social (Martin, 2008; Martin, 2015).

Esta ideia é reforçada pelo facto do desequilíbrio ser também muito influenciado pela distribuição territorial da despesa pública⁸, não sendo, por isso, um resultado exclusivo do funcionamento das forças de mercado - para dar resposta a eventuais problemas de

⁶ Externalidades positivas.

⁷ Quanto maior o nível de aglomeração em determinadas regiões (maiores diferenças entre territórios) maior o crescimento económico nacional.

⁸ Despesa Pública em infraestruturas, saúde, educação, transportes e vias de comunicação.

congestionamento, o Estado realiza grandes investimentos nesses territórios estimulando uma ainda maior aglomeração e por sua vez mais congestionamento que leva a novos investimentos públicos – uma espiral viciosa de concentração territorial (Martin, 2008; Martin, 2015).

Assim, a existência de persistentes disparidades territoriais da atividade económica é ineficiente do ponto de vista nacional, pois resulta da subutilização e baixo desempenho dos recursos existentes nas regiões mais desfavorecidas. Promover o aumento da utilização daqueles recursos e da sua produtividade, terão como resultado não só a melhoria do desempenho dessas regiões, mas também da economia nacional como um todo – ganhos de eficiência. Assim, de acordo com esta visão, a redução das diferenças de desenvolvimento económico entre territórios permite obter ganhos a nível nacional – redução de pressões inflacionistas ou no mercado laboral em territórios mais desenvolvidos e da subutilização de trabalho e capital em regiões mais atrasadas (Martin, 2008; Martin, 2015).

Ao nível da equidade, esta visão dá ênfase à igualdade de oportunidades. Os indivíduos não devem ser prejudicados ou limitados relativamente a oportunidades de emprego, condições de habitação, acesso a serviços públicos simplesmente por viverem numa determinada região (Martin, 2008; Martin, 2015). De acordo com este argumento, as regiões menos desenvolvidas e que apresentam, por isso, condições sociais e económicas mais desfavoráveis, entram num ciclo que tende a perpetuar o seu atraso relativamente às regiões mais desenvolvidas. Os recursos humanos mais qualificados, com mais competências e mais empreendedores têm maior capacidade e disposição para saírem daquelas regiões mais atrasadas e irem para regiões mais desenvolvidas, onde as suas qualificações são mais facilmente valorizadas. Esta saída provoca um aumento das dificuldades de as regiões desfavorecidas aproveitarem o seu potencial natural e saírem do seu atraso. Persistentes diferenças (disparidades) territoriais de oportunidades e de resultados levantam reais problemas de justiça social. Deste modo, políticas públicas territoriais que procurem promover a diminuição das disparidades, ajudam a reforçar a coesão social e o sentimento de cidadania.

A análise empírica desenvolvida (Barrios & Strobl, 2009 e Lessmann, 2014 citados por Achten & Lessmann, 2020) para estudar a relação entre crescimento económico nacional e desigualdade regional, encontrou alguma evidência de uma relação em forma de U invertido (numa primeira fase de crescimento económico observa-se um aumento da desigualdade regional que tende a diminuir com crescimento posterior). Outros estudos

(Amos, 1988, Lessmann & Seidel, 2017, citados também por Achten & Lessmann, 2020) mostram que para níveis de desenvolvimento mais elevados, o crescimento económico tende a aumentar as desigualdades regionais, obtendo-se uma relação em forma de N (Achten & Lessmann, 2020)

Não existe, assim, uma evidência clara e inequívoca que suporte a existência de um trade-off entre crescimento económico nacional e disparidades territoriais (Martin, 2008).

Já quanto à causalidade daquela relação, a análise empírica mostra que maiores níveis de disparidades territoriais⁹ estão associados a menores níveis de atividade económica a nível nacional – relação negativa (Achten & Lessmann, 2020)

3. Da Dimensão Territorial à Coesão Territorial

3.1 A Dimensão Territorial

Em 2001, a OCDE, no Territorial Outlook Report - 2001, chama a atenção para a existência de “grandes disparidades entre *territórios* dentro do mesmo país e que as diferenças nos seus respetivos desempenhos não podem ser explicadas apenas pelas condições macroeconómicas¹⁰.

De acordo com este relatório, cada território tem um capital específico, designado de “*capital territorial*”. Este capital é influenciado por diferentes fatores que podemos agrupar em materiais (que podem incluir a localização geográfica (“...as diferentes características geográficas estão entre os fatores mais determinantes do que as pessoas podem e não podem fazer” (Marshall, 2017)), a dimensão, a dotação de fatores de produção, o clima, as tradições, os recursos naturais, a existência de economias de aglomeração proporcionadas pelas cidades desse território bem como custos de transacção), imateriais (entendimentos, costumes, regras informais, capital social) e “something in the air”¹¹ (o ambiente constituído pelo resultado da combinação de um conjunto de instituições, regras, práticas, produtores, investigadores, decisores políticos). (OECD, 2001)

⁹ Ao longo do texto utilizaremos os termos disparidades territoriais, desigualdades territoriais, diferenças territoriais para exprimir a mesma realidade: a existência de diferentes níveis de desenvolvimento económico entre diferentes territórios.

¹⁰ No original: “The fact is that there are often great disparities between territories within the same country and the differences in their respective performance cannot be explained by macroeconomic conditions alone”.

¹¹ Como lhe chamou Marshall.

Estes fatores, que constituem o capital territorial específico de cada território, são as fontes ou as potenciais fontes das vantagens competitivas desse território. É a identificação e o reconhecimento destas vantagens competitivas que deve servir de base para a definição das estratégias de desenvolvimento para um dado território (OECD, 2009).

No World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, o Banco Mundial sublinha a importância da geografia no desenvolvimento económico. No mesmo documento refere-se que o espaço e o lugar devem ser considerados como elementos fundamentais na definição das políticas públicas de desenvolvimento económico. O Relatório refere ainda que *o território (lugar) é hoje o fator mais importante para a determinação do bem-estar do indivíduo*, constituindo-se como o melhor indicador do seu nível de rendimento, emprego, acesso a serviços e oportunidades de desenvolvimento. Esta realidade é o resultado de uma característica do desenvolvimento económico - a sua desigualdade espacial. (World Bank, 2009).

Também na União Europeia se verifica, desde o Tratado de Roma (1957), uma preocupação com a dimensão territorial do desenvolvimento económico. Naquele Tratado¹², estava já refletida a preocupação com o desenvolvimento harmonioso das economias e a redução quer das desigualdades entre as diversas *regiões* quer do atraso das *regiões* menos favorecidas. No Ato Único Europeu (1986) esta preocupação foi reforçada, integrando, nos objetivos da política económica dos Estados-membros e na concretização das políticas comuns e do mercado interno, o objetivo da Coesão Económica e Social (Política de Coesão). Este objetivo passava por atingir um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade e por reduzir as diferenças entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos desenvolvidas. No âmbito desta política de coesão, os fundos disponibilizados pela Comunidade teriam como objetivo a correção de desequilíbrios regionais.

3.2 A Coesão Territorial

A Coesão Territorial é um conceito pouco claro, sendo alvo de discussão e contestação, mas que se tornou parte da política territorial da UE. Podemos dizer que este

¹² Que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE).

conceito está relacionado com as questões sobre as razões e as consequências de um desenvolvimento desequilibrado geograficamente (Weckroth and Moisi, 2020).

O termo aparece explicitamente, pela primeira vez, em documentos oficiais da UE no Tratado de Amesterdão (1997), onde no artº 16º, se refere *o papel central que os serviços gerais de interesse económico têm na coesão social e territorial*. O termo é aqui associado à existência de serviços gerais de interesse económico – a intenção era contrariar a tendência de crescente liberalização destes serviços, considerando, a sua existência, essencial para a qualidade de vida e a competitividade dos territórios menos populosos (Faludi, 2008).

Mas foi em 1999 que a Comissão Europeia publicou um documento onde é referido pela primeira vez a expressão Coesão Territorial. O European Spatial Development Perspective – ESDP (EC, 1999), “pela sua relevância para o ordenamento do território e pelo seu impacto político e científico” (Santina, 2014) constitui um marco importante na afirmação deste conceito como o terceiro pilar da Política de Coesão da UE (a par da coesão económica e social).

Desde então, não tem havido um consenso sobre o conceito de coesão territorial, tanto ao nível das instituições europeias como ao nível de estudos académicos, existindo um debate intenso sobre o mesmo: por um lado, os “essencialists”, para quem um conceito deve ser definido para poder ser operacionalizado (o foco está em determinar o que o conceito é antes de determinar o que ele pode ou deve fazer); por outro lado, abordagens pragmáticas argumentam que os conceitos devem ser mantidos “fluidos”, “nebulosos” e adaptáveis, permitindo que cumpram diferentes papéis na prática do planeamento e respondam a contextos únicos. Abordagens “essencialists”, concentram-se na definição de um conceito (no “is”), enquanto as abordagens pragmáticas concentram-se no que o conceito faz ou pode fazer (no “do” ou “might do”) em diferentes contextos (Abrahams, 2013).

Apesar destas dificuldades de estabelecer uma clara definição e de promover um modelo de aplicação prática do conceito, a UE tem feito progressos através da operacionalização e promoção da ideia de Coesão Territorial a diferentes níveis - local, regional e nacional (Chamusca, 2023).

O Segundo Relatório da Coesão (2001) introduz referências explícitas à coesão territorial (fruto do esforço do Comissário Europeu francês Michel Barnier) se bem que não fixa uma definição para este conceito. Ainda assim, é reconhecida a existência de importantes “desequilíbrios territoriais entre as regiões menos desenvolvidas e o resto da

União” e de estes desequilíbrios serem mais complexos do que os refletidos apenas pelas *diferenças de rendimento e do nível de emprego* entre as diferentes regiões. Refere ainda que a *concentração da atividade económica* numa área geográfica reduzida (e a um nível superior ao que se regista nos EUA)¹³ tem implicações negativas para as regiões mais periféricas e menos desenvolvidas, mas também para as próprias regiões onde essa atividade se concentra – problemas de congestão de trânsito, de pressão sobre a procura de habitação, de pressão sobre o ambiente e na saúde (CE, 2001). Destaca ainda que um sistema que se fundamente apenas nas transferências orçamentais não é suficiente para fazer face a estas disparidades, identificando o *investimento em capital físico* (dotação suficiente de infraestruturas físicas) e *capital humano* (nível de instrução e atualização de qualificações) como o objetivo que deve nortear as políticas públicas de promoção de diminuição das disparidades (CE, 2001).

O Terceiro Relatório da Coesão (2004) apesar de reconhecer os efeitos positivos da política de coesão sobre os territórios mais desfavorecidos, refere a manutenção de grandes disparidades entre as regiões da UE (em produção, produtividade e emprego). Aponta a origem destas desigualdades às deficiências estruturais quer em infraestruturas físicas quer na inovação e recursos humanos. Este relatório identifica depois os fatores de competitividade onde é necessário investir para reduzir as diferenças entre as regiões: i) Infraestruturas materiais; ii) Educação e formação; iii) Inovação e investigação. Por coesão territorial, entende um desenvolvimento mais equilibrado e harmonioso que reduza as disparidades e os desequilíbrios existentes o que implica as *pessoas não serem prejudicadas pelo território onde vivem ou trabalham dentro da UE* (CE, 2004).

No Tratado de Lisboa, 2007 o conceito de Coesão Territorial é formalmente incluído nos Tratados da UE. Mantendo o objetivo já definido no Tratado de Amesterdão: “promover um desenvolvimento harmonioso da União”, o artº 174ª junta formalmente a Coesão Territorial aos outros dois pilares da Política de Coesão (económica e social). Reforça depois, o mesmo artigo, que a União deve procurar reduzir as disparidades existentes entre as diferentes regiões e o atraso das regiões menos desenvolvidas. O principal instrumento definido para a realização deste objetivo da coesão é a disponibilização de fundos com finalidade estrutural – promover o ajustamento estrutural

¹³ De acordo com o Relatório, um sétimo da área geográfica central da EU concentra um terço da população e 47% do rendimento.

das regiões menos desenvolvidas e o desenvolvimento de projetos que promovam a conectividade entre as regiões.

Ainda em 2007, a Agenda Territorial da UE procurava definir uma estratégia coerente para se alcançar a Coesão Territorial, que lidasse com as disparidades territoriais, promovesse a cooperação entre territórios e reforçasse a competitividade das diferentes regiões. As prioridades passavam por promover o policentrismo, o desenvolvimento equilibrado dos territórios, a integração e ligação (conectividade) entre as diferentes regiões, assegurar a competitividade das regiões baseada em economias locais fortes e promover a ligação entre ecologia, paisagem e valores culturais das regiões.

No *Green Paper on Territorial Cohesion* de 2008 (uma Comunicação da Comissão Europeia), o conceito de Coesão Territorial é associado ao desenvolvimento harmonioso de todas as regiões da Europa e à capacidade de os cidadãos europeus tirarem o máximo partido das características próprias de cada território. Deste modo a diversidade é vista como um ativo que pode contribuir para o desenvolvimento das regiões. O documento defende que as políticas públicas podem ajudar os territórios a fazer um melhor uso das suas características (os seus ativos) e podem ajudar na conectividade e exploração das sinergias entre diferentes regiões (CE, 2008).

Em 2010, o Quinto Relatório da Coesão, o primeiro depois do Tratado de Lisboa, que incluiu a dimensão territorial como o terceiro pilar da política de coesão, reforça a importância do acesso aos serviços de interesse económico, do desenvolvimento sustentável (a dimensão ambiental do desenvolvimento), das regiões funcionais e cooperação territorial e de encontrar formas de medir o impacto territorial das políticas públicas. Define ainda as *políticas com uma forte dimensão territorial*: concorrência, transportes, ambiente, política marítima e política comum de pescas. No combate às disparidades regionais o relatório constata que as políticas públicas passaram a centrar-se mais na promoção do desenvolvimento endógeno, que consiste em *apoiar áreas que possuem uma vantagem comparativa, em vez de compensar as regiões pelas suas desvantagens*. Ao nível dos resultados, o relatório refere que a política de coesão conseguiu criar novos empregos, desenvolver o capital humano, construir infraestruturas, melhorar a proteção ambiental. Reclama a contribuição daquela política para o crescimento económico e a diminuição das disparidades. (CE, 2010)

Já em 2020, a União Europeia, através dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território e desenvolvimento territorial dos Estados-Membros, adota a Agenda Territorial 2030. Esta reconhece, na senda dos documentos anteriores, que a geografia

desempenha um papel fundamental no desenvolvimento económico, social e ambiental. Defende que todos os territórios da Europa têm a capacidade de contribuir para o crescimento e o bem-estar da União, mas que é necessário promover a coesão territorial para que todos os territórios possam alcançar o seu pleno potencial. A Agenda Territorial 2030 baseia-se em quatro princípios fundamentais: i) a territorialidade (a geografia deve ser considerada como um fator fundamental nas políticas públicas); ii) a coesão (todos os territórios da Europa devem ter oportunidades iguais de desenvolvimento); iii) a sustentabilidade (o desenvolvimento territorial deve ser sustentável, tanto do ponto de vista económico, social quanto ambiental); iv) a participação (todos os atores relevantes devem ser envolvidos no processo de desenvolvimento territorial) (TA2030, 2020)

A forma como a UE tem lidado com a Coesão Territorial tem sido marcada pela dificuldade em definir um conceito teórico e pela dificuldade da sua aplicação prática (Chamusca, 2023). Ainda assim, a sua influência nos processos de planeamento nacional e regional (planeamento territorial) tem sido crescente – este “efeito Europa” tem tido um grande impacto na conceção dos conceitos e das orientações das políticas públicas dos Estados-Membros (Sá Marques, Saraiva, Santinha, & Guerra, 2018).

Apesar desta dificuldade em fixar os termos do conceito é possível identificar algumas orientações em vários destes documentos, que podemos dizer que constituem os 4 pilares¹⁴ do conceito de coesão territorial : i) a importância da *governance* territorial como forma de promover cooperação institucional (seja horizontal seja vertical); ii) a organização territorial e a importância dos territórios ganharem massa crítica de forma a ultrapassar diferenças de dimensão (conceito de policentrismo); iii) as políticas públicas de promoção da coesão territorial devem ter em conta as potencialidades, especificidades e características endógenas de cada território – promover a diversidade e a especificidade territorial; iv) as políticas públicas devem promover uma discriminação social e territorial positiva por forma a reduzir as disparidades – fazendo uso dos princípios da solidariedade e equidade (Sá Marques, Saraiva, Santinha, & Guerra, 2018).

Verifica-se assim, que desde o início do século, o conceito coesão territorial tem ganho o seu espaço na política europeia e tornou-se um elemento importante da política de coesão da UE, tendo como objetivo reduzir as disparidades económicas, sociais, territoriais e ambientais, promovendo um desenvolvimento territorial equilibrado (Chamusca, 2023).

¹⁴ Como são apresentados em (Sá Marques, Saraiva, Santinha, & Guerra, 2018)

4. Coesão Territorial em Portugal

4.1 Evolução Histórica

Na mensagem da Coordenadora da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI), que acompanha o Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), documento de 2015, é reconhecido que Portugal assiste “a uma litoralização progressiva do país, acentuando-se a tendência para o despovoamento, envelhecimento e empobrecimento das regiões do interior... A perda de coesão territorial e social nestes territórios tem vindo a agravar-se.” (UMVI, 2015).

Nesta frase, está não só o reconhecimento da existência atual de um problema de coesão territorial, mas está também implícita a existência de uma tendência que progressivamente tem agravado este problema.

Em análise apresentada no Anexo 2, verificamos que na segunda metade do séc. XX, Portugal reforçou a divisão, muito acentuada, (quer a nível populacional quer a nível económico) entre dois territórios facilmente identificáveis: Litoral e Interior (divisão identificada por vários autores, pelo menos desde meados do séc. XX)¹⁵.

Aqui vamos concentrar a nossa análise nas duas primeiras décadas do séc. XXI. A nível de população, a tendência que vinha de trás manteve-se e/ou acentuou-se. Partindo da informação recolhida nos Censos realizados desde 1960, olhamos para a evolução da população em Portugal Continental comparando-a com a evolução registada no Litoral e no Interior (com praticamente a mesma dimensão em termos de área)¹⁶.

Quadro 1 – Evolução da População Residente - Litoral - Interior

LITORAL							INTERIOR						
População Residente													
	1960	1981	1991	2001	2011	2021	Distrito	1960	1981	1991	2001	2011	2021
Continente	8 292 500	9 336 760	9 375 962	9 869 343	10 476 221	9 855 909	Continente	8 292 500	9 336 760	9 375 962	9 869 343	10 476 221	9 855 909
Distrito	1960	1981	1991	2001	2011	2021	Distrito	1960	1981	1991	2001	2011	2021
Braga	596 768	708 924	748 162	831 366	848 185	846 313	Bragança	235 401	186 233	159 800	150 884	138 263	124 825,0
Porto	1 193 368	1 562 287	1 641 501	1 781 836	1 817 172	1 785 405	Guarda	282 606	205 631	188 165	179 961	160 939	142 974,0
Aveiro	524 576	622 988	654 265	713 575	714 200	700 787,0	Castelo Branco	316 536	233 420	214 853	208 063	196 264	177 962,0
Coimbra	433 656	436 324	427 839	441 204	430 104	408 551,0	Portalegre	188 482	142 905	134 169	127 018	118 506	104 923,0
Leiria	404 500	420 229	425 942	457 356	468 930	458 605,0							
Lisboa	1 382 555	1 905 589	1 871 013	1 960 141	2 075 397	2 103 931,0							
Setúbal	377 131	658 326	712 594	788 459	851 258	874 806,0							
Total	4 912 554	6 314 667	6 481 316	6 973 937	7 205 246	7 178 398	TOTAL	1 023 025	768 189	696 987	665 926	613 972	550 684,0
Densidade	211,8	272,3	279,5	300,7	310,7	309,6	Densidade	41,1	30,9	28,0	26,8	24,7	22,1

Quadro 1 - Evolução da População Residente - Litoral - Interior

Fonte: Pordata – Censos em Portugal de 2021 (<https://www.pordata.pt/censos/resultados/emdestaque-portugal-1075>, consultado entre Março e Junho de 2024)

¹⁵ Análise apresentada no Anexo 2.

¹⁶ Relembramos que para efeitos deste trabalho identificamos o Interior com o eixo Bragança – Portalegre e o Litoral com o eixo Braga – Setúbal – dois territórios que têm dimensões muito próximas.

Ao nível da densidade territorial, a relação entre os dois territórios passou de quase 9 vezes mais no Litoral em 1981 para quase 14 vezes mais em 2021. Estes valores resultam da evolução da população residente: no Litoral cresceu 10,4% entre 1981 e 2001 e 2,9% entre 2001 e 2021; no Interior a evolução foi de -13,3% e -17,3% naqueles dois períodos¹⁷. Reforçando o que Alarcão tinha já identificado na década de 60 do séc XX: o Interior como um território de “repulsão populacional”; o Litoral como um território de “atração populacional”.

Para o Interior, esta evolução tem duas consequências dramáticas que comprometem a sua capacidade de se desenvolver economicamente:

- Mercado local de consumo muito pequeno que não estimula o investimento em pequenos negócios e atividades;
- Mercado local de trabalho diminuto que dificulta a contratação de mão-de-obra (qualificada e não qualificada) o que também não constitui um estímulo ao investimento.

Para além da diminuição da população, o Interior verifica ainda um envelhecimento crescente dos seus residentes. Nos quadros A9 e A10 (Anexo 3) vemos a evolução da percentagem de idosos no total da população e do Índice de Envelhecimento¹⁸, nos últimos 40 anos. Verifica-se um acelerado envelhecimento do Interior: em 2021, os idosos representavam já cerca de um terço da população total dos Distritos do Interior, o que significa a duplicação da percentagem de idosos num curto período de 40 anos.

O Índice de Envelhecimento mostra que o número de idosos por cada 100 jovens quadruplicou durante aquele período. Se juntarmos a isso a diminuição da População total, verificamos que a população jovem tem diminuído acentuadamente, colocando em causa a continuidade de algumas das comunidades do Interior.¹⁹

O envelhecimento da população é transversal aos dois territórios, mas mais acentuado no Interior, onde a reduzida dimensão de algumas comunidades aliada ao acentuado envelhecimento, comprometem de forma irreversível a sua capacidade de manutenção, quanto mais de renovação. Uma população envelhecida acentua as consequências de uma

¹⁷ Dos 52 Concelhos que compõem os Distritos do Interior, apenas 14 apresentam uma população superior a 10.000 pessoas e apenas 9 uma população superior a 20.000 pessoas.

¹⁸ Índice de Envelhecimento da População: Número de idosos (pessoas com mais de 65 anos) por cada 100 jovens (pessoas com menos de 15 anos).

¹⁹ Oleiros (em Castelo Branco), com uma população inferior a 5.000 pessoas, apresenta um número de 772 idosos por cada 100 jovens; Almeida (na Guarda), com uma população inferior a 6.000 pessoas, tem 723 idosos por cada 100 jovens; Vinhais (em Bragança), com uma população inferior a 8.000 pessoas, tem 693 idosos por cada 100 jovens. A capacidade de renovação e de continuidade destas comunidades está quase irremediavelmente (sem exagero) comprometida.

população reduzida: comunidades menos dinâmicas e com menos capacidade de criar, inovar e crescer.

Podemos dizer, que a nível populacional, o início do séc. XXI trouxe, para o Interior, o acentuar das tendências que vinham da segunda metade do século anterior:

- Diminuição da População residente;
- Diminuição da densidade populacional – acentuou-se a característica de território de baixa densidade;
- Envelhecimento da população.

Ao nível da actividade económica, começamos por olhar para a evolução do consumo de energia elétrica na primeira década deste século. De acordo com Elvidge, Baugh, Kihn, Kroehl and Davis (1997), Chen and Nordhaus (2011) e Henderson, Storeygard and Weil (2012), todos citados por Achten e Lessmann (2020) a intensidade da luz noturna é um bom *proxy* para medir o crescimento económico a nível nacional (Achten & Lessmann, 2020). Não tendo informação sobre a intensidade da luz noturna, optámos por utilizar o nível de consumo de eletricidade: consumo total e consumo das atividades económicas – quadros no Anexo 4.

No Quadro A11 vemos a evolução do consumo total de energia elétrica, verificando-se uma grande diferença entre os dois territórios. Apesar do crescimento no Interior ter sido superior (31,6% contra 21,6%), o consumo no Litoral, que era 17 vezes superior ao consumo no Interior em 2001, passou a ser “apenas” 15,7 vezes superior em 2010²⁰²¹.

A evolução do consumo de eletricidade pelas atividades económicas (Quadro A12) não é muito diferente. Apesar do crescimento no Interior ter sido superior (19,4% contra 14,4%), o consumo no Litoral manteve-se cerca de 20 vezes superior ao do Interior.

É também curioso observar que o consumo de eletricidade das Atividades Económicas representa cerca de dois terços do consumo total no Litoral e apenas 50% no Interior.

Uma última nota: em 2010, o consumo de eletricidade no Interior representava menos de 5% do consumo total verificado no Continente, o que compara com os 77% do Litoral.

²⁰ A este ritmo, em 120 anos teremos atingido níveis de consumo idênticos nos dois territórios.

²¹ Cabe aqui um comentário aos valores apresentados por alguns indicadores. Sendo o Interior um Território com valores baixos em alguns indicadores, qualquer alteração nos valores totais apresenta sempre uma grande magnitude a nível percentual. Outro tipo de indicador para o qual teremos de olhar com cuidado é o indicador per capita (veremos mais à frente).

Para a segunda década do século XXI, olhamos para o nível do Valor Acrescentado Bruto (VAB)²² pelas empresas, que nos permite ter uma medida do valor incorporado pelas empresas ao longo do processo produtivo (simplificadamente, reflete a diferença entre o valor de produção e o valor dos consumos intermédios).

Os valores que este indicador apresenta (Quadro A13 – Anexo 4) confirmam a brutal assimetria entre os dois territórios. Verificamos que o crescimento do VAB no Litoral foi mais de 7 pontos percentuais superior ao que se verificou no Interior (31,5% contra 24,1%). Mas o que mais impressiona é o contributo de cada um dos Territórios para o total Nacional (Continente): 85% do Litoral e apenas 3% do Interior. É difícil imaginar maior nível de assimetria territorial.

A diminuição da população e o seu envelhecimento tem tirado ao Interior a capacidade de se desenvolver economicamente e criar oportunidades para atrair novos habitantes – é um ciclo vicioso que apenas tem acentuado as diferenças entre territórios e que se autoalimenta.

Vamos por fim olhar para os níveis de rendimento nos dois territórios (os declarados à Segurança Social e os declarados em sede de IRS).

Olhando para os números da Segurança Social referentes ao Trabalho Dependente (valores médios mensais em 2011 e 2021), vamos analisar: número de pessoas singulares com remunerações declaradas, valores declarados à Segurança Social pelas entidades empregadoras e rendimento per capita (Quadros A 14 a A16- Anexo 5).

Verificamos que o Litoral representa cerca de 77% do total dos trabalhadores dependentes com registo de remunerações e cerca de 80% do total das remunerações declaradas pelas entidades empregadoras no Continente. Estes valores comparam com cerca de 4,5% e 3,5%, respetivamente, no Interior. Esta assimetria traduz-se num nível de rendimento médio mensal total 22 vezes superior no Litoral.

Se olharmos para o indicador per capita esta diferença esbate-se um pouco o que pode levar a esquecer o efeito dimensão que se verifica no Litoral – os indicadores per capita podem ter este efeito de esconder realidades tão diferentes e muitas vezes incomparáveis.

No gráfico seguinte fica bem evidente a diferença em termos de dimensão. Tomemos como exemplo o Distrito de Braga: o seu rendimento per capita (1.160€) está praticamente ao nível do que se verifica no Distrito de Castelo Branco (1.105€). No

²² Volume de negócios + Variação de existências + Trabalhos para a própria empresa + Proveitos suplementares - Custos das mercadorias vendidas e das matérias consumidas - Fornecimentos e serviços externos

entanto, o rendimento médio mensal global declarado pelas entidades empregadoras é 6 vezes superior em Braga – ou seja, há 6 vezes mais dinheiro, todos os meses, a circular em Braga do que em Castelo Branco (resultante das remunerações de trabalho dependente).

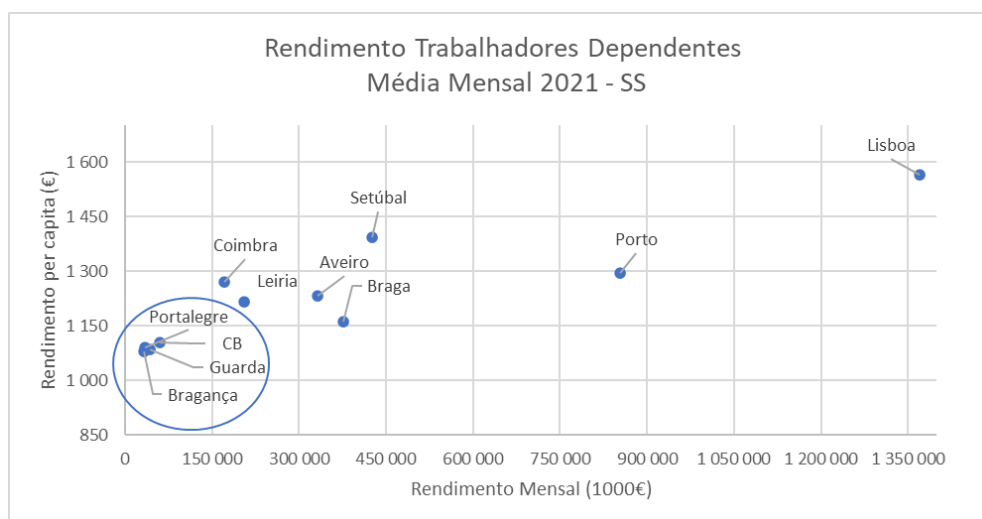


Figura 1 - Rendimento Trabalhadores Dependentes - Total vs Per Capita
 Fonte: Construção do autor com base nos quadros no Anexo 5

Olhemos agora para os rendimentos em sede de IRS declarados pelos sujeitos passivos em 2021– que inclui todos os tipos de rendimento e não só os rendimentos do trabalho dependente (Quadro A17 – Anexo 5).

Mais uma vez, impressiona a diferença de peso, dos rendimentos declarados: 73,5% do total Nacional (Continente) é declarado no Litoral e apenas 4,3% no Interior. Em termos de dimensão, verificamos que o nível de rendimento declarado no Litoral era cerca de 17 vezes superior ao declarado no Interior em 2021.

Na imagem seguinte podemos ver mais uma vez que a análise per capita esconde uma grande diferença de dimensão a favor do Litoral (visível pela diferença entre os pontos mas principalmente pela diferença de escalas dos dois eixos).

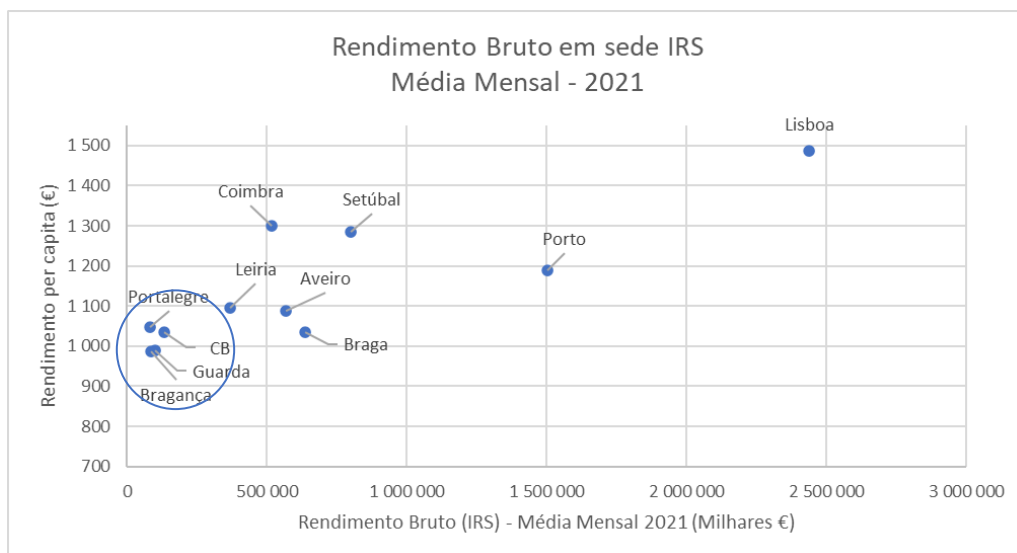


Figura 2 - Rendimento Bruto em Sede de IRS - Média Mensal 2021

Fonte: INE - Estatísticas do rendimento ao nível local – Indicadores de rendimento declarado no IRS.

Fixando-nos no rendimento per capita, verificamos que a diferença entre os dois territórios (com vantagem para ao Litoral) varia entre 250€ (se considerarmos os rendimentos declarados em sede de IRS) e cerca de 300€ (se considerarmos as remunerações declaradas do trabalho dependente).

4.2 Respostas de Políticas Públicas

No Anexo 6 apresentamos uma breve resenha da legislação produzida em Portugal sobre ordenamento e coesão territorial. Aqui vamos olhar para algumas medidas concretas que foram sendo tomadas

Ao nível das empresas têm sido experimentados (desde pelo menos 1999) alguns incentivos diretos ao investimento (linhas de crédito bonificado numa percentagem dos juros), benefícios fiscais ao nível de IRC (a versão mais recente traduz-se na aplicação de uma taxa de imposto de 12,5% para os primeiros 50.000€ de matéria coletável – esta taxa compara com a taxa normal de 17% .Este benefício fiscal representa uma “poupança” máxima de 2.250€ anuais para uma PME do Interior) e a majoração de despesas com os encargos salariais (a versão mais recente permite uma majoração de 120% dos encargos salariais com novos trabalhadores, que representem criação líquida de postos de trabalho – este benefício é para a criação líquida de novos postos de trabalho, não é para a massa salarial existente nem para substituições de trabalhadores, por exemplo, por acidente de trabalho, por reforma ou por doença prolongada).

No Relatório “Os Benefícios Fiscais em Portugal”²³ podemos ver que o valor da despesa para o Estado (ou seja, poupança para as empresas) da aplicação de uma taxa reduzida de IRC a parte da matéria coletável foi, no máximo, de 10,2 milhões de Euros em 2013, tendo estabilizado em redor dos 7 milhões de Euros em 2017 e 2018 (Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, 2019).

Fernandes, Dinis e Ussname (2011), ao analisarem o impacto dos incentivos fiscais na taxa de empreendedorismo nas regiões mais desfavorecidas, chegaram à conclusão surpreendente de que “em termos agregados, as empresas nas regiões do interior, abrangidas pelos benefícios fiscais à interioridade pagam, em termos proporcionais, mais impostos que as empresas com tributação normal”. Por outro lado, e apesar de os autores não apresentarem uma conclusão definitiva, consideram que “a atribuição de Benefícios Fiscais de forma isolada, pode não ser suficiente para promover o empreendedorismo nem o desenvolvimento de uma região” (Fernandes, Dinis, & Ussmane, 2011).

Pelo exposto podemos concluir que este tipo de incentivos às empresas não tem nem a dimensão nem o impacto que permitam inverter o declínio do Interior. Aliás, Fernandes, Dinis e Ussname (2011), citando Reside (2007), referem que a influência de incentivos diretos ao investimento é fraca e que estes apoios devem ser antes substituídos por investimentos em bens públicos.

Ao nível dos indivíduos e das Famílias, os apoios também têm sido variados. No âmbito do Programa Trabalhar no Interior²⁴, foi definido um conjunto de medidas com o objetivo de atrair e fixar pessoas nos territórios do interior.

Uma daquelas medidas foi o *Programa Emprego Interior Mais* que definia o pagamento de um apoio máximo de cerca de 5.000€ a quem fosse trabalhar para um território do Interior²⁵. Entre 2020 (ano do início do Programa) e final de 2023 foram apresentadas 3.629 candidaturas das quais foram aprovadas 1.698²⁶. Estas implicaram a

²³ Relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, coordenado por Francisca Guedes de Oliveira, e apresentado em Maio de 2019.

²⁴ Programa aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 16/2020 de 27 de Março.

²⁵ Aquele montante é constituído por 3 parcelas: Apoio Financeiro base pelo contrato de trabalho ou criação do próprio emprego, majoração do apoio por cada membro do agregado familiar que também se deslocar para o Interior e apoio complementar para custos de transporte e mudança para a nova residência.

²⁶ A definição de Interior para este Programa inclui a maioria do território de Portugal Continental. Do total de candidaturas aprovadas, apenas 781 (46%) o foram nos Distritos que consideramos Interior neste trabalho.

deslocação de 3.032 pessoas para o Interior e um apoio total de 6,1 milhões de Euros (o que representou um apoio de cerca de 3.600€ por candidatura)²⁷.

Apesar da presença nos discursos e na legislação, a preocupação com o Interior não se tem traduzido em medidas que consigam inverter a decadência que aquele território tem assistido.

Alguns dos fatores que têm contribuído para essa incapacidade são:

- A definição muito lata de Interior, que está incluída nos Programas que vão sendo criados, dificulta a concentração de recursos nos territórios mais necessitados e que se situam mais longe das grandes e médias cidades existentes no Litoral;
- A existência de processos de candidatura que implicam custos administrativos, processuais e de análise consumidores de recursos;
- O carácter pontual dos apoios – ainda que, surpreendentemente, um apoio médio de 3.500€ tenha atraído 781 candidatos (cerca de 1.350 pessoas) para os Distritos que consideramos Interior neste trabalho.

Ainda assim, consideramos positivo que o Programa emprego Interior Mais tenha, pela primeira vez, definido um apoio cujo critério de atribuição é o território e não as condições de recurso do candidato. Pelos resultados apresentados em quase 4 anos de vigência, parece ser um tipo de apoio que desperta interesse em potenciais interessados.

5. Transferências Directas em Dinheiro

No Relatório do Banco Mundial *The State of Social Safety Nets 2018* é referido logo na abertura:

“The need for social safety net/social assistance (SSN/SA) is a critical concern for governments across the globe. Which SSN/SA programs to choose, how to best structure and deliver them, and how to make them fiscally sustainable over the long term are important questions because the answers to these questions affect the well-being of millions of poor and vulnerable people around the world”²⁸

É ainda o Banco Mundial que define Social Safety Net como:

“Non-contributory transfer programs generally targeted to the poor or those vulnerable to shocks, eg:

- Cash transfers, targeted or not, conditional or not;
- Food or other in-kind distribution;
- General price subsidies, eg for food or for fuel;

²⁷ Informação consultada em 18/09/2024 em [3.000 pessoas mudaram-se para o interior com apoio do Governo — idealista/news](#) – informação da Lusa obtida junto do Ministério da Coesão Territorial.

²⁸ (World Bank, 2018)

- Fee waivers for essential services such as health or education

This definition excludes contributory social insurance as a whole.”

Numa *Social Safety Net*, o alvo do apoio são extratos da população que apresentam vulnerabilidades económicas e sociais. Poderemos estender aquela definição por forma a incluir não *extratos da população*, mas sim *territórios* que apresentam as características que encontramos na secção anterior para o Interior de Portugal – perda demográfica, elevados índices de envelhecimento, PIB per Capita bem abaixo da média nacional, fraco dinamismo económico?

É nossa convicção que não só é possível, mas sim necessário e, mais importante ainda, na nossa opinião, nos países mais desenvolvidos em que a incidência da pobreza extrema é mais baixa, o território deve passar a ser o principal critério para a atribuição de apoios não contributivos.

Os Programas Sociais de Transferência de Dinheiro são atualmente dos mais utilizados no mundo pelos Estados, constituindo-se como uma componente essencial das políticas de proteção social para a melhoria das condições de vida dos mais pobres, quer em países em via de desenvolvimento quer em países desenvolvidos (Baird, McKenzie, & Ozler, 2018).

Considerando que estes programas são hoje um dos mais importantes tipos de *safety net* utilizados pelos países, importa perceber em que consistem, as suas características e os seus efeitos.

Para o propósito deste trabalho, podemos definir transferências de dinheiro como:

“pagamentos regulares de dinheiro (ou em alguns casos em espécie) efetuados por organizações governamentais ou não-governamentais a indivíduos ou agregados familiares”²⁹ (Ladhani & Sitter, 2018)

Ao conceber um programa deste tipo há duas dimensões importantes que importa ter presente e que são essenciais para definir a quem aquele apoio chega:

- *Segmentação*³⁰: determina o conjunto máximo de pessoas que poderão beneficiar do programa. Pode ser feita de várias formas: por categoria (idade, sexo, rendimento); por localização geográfica (os mais simples e que implicam menos custos); por testes de estimativa (visam estimar o nível de pobreza dos indivíduos); por seleção da comunidade

²⁹ No artigo de Ladhani e Sitter a definição apresentada é para Transferências Condicionais de Dinheiro (TCD). Na parte que aqui reproduzimos, a definição abrange as TCD e as Transferências Universais de Dinheiro (TUD).

³⁰ *Targeting*, na literatura inglesa.

(a escolha dos beneficiários é responsabilidade da comunidade que melhor conhece os seus membros);

- *Condicionalidade*: são as condições que os potenciais beneficiários terão de observar para beneficiarem das transferências (aquelas condições estão relacionadas com a obrigação dos beneficiários cumprirem determinados comportamentos ou desenvolverem determinadas ações) (Ladhani & Sitter, 2018)³¹.

Relativamente à condicionalidade, é mais relevante para este trabalho referir que estes programas se podem classificar em dois grupos:

- Programas de *Transferências Condicionadas de Dinheiro (TCD)* em que, depois de definido o segmento da população alvo dos apoios, são definidas condições que os beneficiários têm de cumprir (podem incluir, frequência escolar dos filhos, frequentar consultas médicas regulares, dar à luz em ambiente hospitalar, cumprir plano de vacinação, entre outras) que visam diminuir a pobreza crónica ou a resultante de choques económicos;

- Programas de *Transferências Universais de Dinheiro (TUD)*³² em que depois de definida a segmentação, os beneficiários não têm de observar nenhuma condição para receberem a transferência (cabe neste tipo de Programas o conhecido Rendimento Universal Garantido).

Desde os anos 90 do séc. XX, muitos países em vias de desenvolvimento, têm vindo a adotar políticas públicas de TCD para os indivíduos/famílias, com o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade (Bergstrom & Doods, 2021; Ladhani & Sitter, 2018).

Os Programas de TCD têm a sua origem no Programa Bolsa-Escola, lançado a nível regional em Brasília, Brasil, em 1995 (Venantzi, 2022). Desde então, o sucesso deste tipo de programas pode medir-se pelo facto de se ter passado de 2 países com Programas de TCD em 1997 para 63 países em 2016 (Bergstrom & Doods, 2021). Pode-se afirmar que estes Programas são hoje considerados os programas “anti-pobreza de excelência em muitos países em vias de desenvolvimento” (Millán, Barham, Mavours, Maluccio, & Stampini, 2019).

³¹ Não sendo objeto deste nosso trabalho considerações filosóficas sobre a definição de condições neste tipo de programas, pensamos que é relevante referir que, para alguns autores a existência de condições é considerada injusta e problemática, sendo vista como fator que coloca em causa a dignidade dos beneficiários, a sua autonomia e liberdade (Ladhani & Sitter, 2018).

³² Optámos por traduzir “Unconditional Cash Transferences” por *Transferências Universais de Dinheiro*, no sentido em que, seleccionado um segmento, as transferências são para todos os indivíduos pertencentes a esse segmento, ou seja, são universais para esse segmento.

O principal condicionalismo definido está relacionado com investimento em capital humano (aumento da frequência escolar e melhoria dos cuidados de saúde preventivos), que é visto como fundamental para quebrar o ciclo de pobreza. O sucesso dos primeiros Programas de TCD adotados no Brasil e depois seguidos no México e em outros países da América Latina, levou o Banco Mundial em 2000 a ser um dos principais defensores e apoiante deste tipo de apoios (Venanzi, 2022).

Mais recentemente, durante o surto de COVID-19 que o Mundo enfrentou em 2020 e 2021, assistiu-se a uma maior utilização de Programas de TUD, com os Governos (quer de países desenvolvidos quer de países em vias de desenvolvimento) a transferirem dinheiro diretamente para os seus cidadãos sem necessidade de cumprirem nenhuma condição³³.

Para o objetivo deste trabalho, interessa-nos agora perceber que tipo de efeitos estes Programas (TCD ou TUD) têm nos beneficiários e na economia.

Ao nível dos beneficiários, as avaliações destes programas (tanto os TCD como os TUD) permitem concluir que se verificam impactos positivos de curto-prazo ao nível da redução da pobreza, da melhoria da alimentação e dos cuidados de saúde das crianças mais novas e do aumento da frequência escolar das crianças com mais idade (Millán, Barham, Mavours, Maluccio, & Stampini, 2019; Ladhani & Sitter, 2018; Kabeer & Waddington, 2015).

Kabber e Waddington, identificam 3 mecanismos pelos quais estas transferências (em particular as TCD) impactam a economia do agregado familiar:

- *Efeito rendimento*: o aumento do rendimento disponível do agregado familiar permite ultrapassar restrições de liquidez, tendo impactos nas decisões de investimento, consumo e poupança (este efeito está também presente nas TUD);

- *Efeito substituição*: está relacionado com a condição que é imposta e que aumenta o custo de oportunidade de não a cumprir;

- *Efeito distribuição*: está relacionado com quem, dentro do agregado familiar, recebe a transferência, o que influencia a alocação de recursos dentro do agregado e as decisões de despesa (Kabeer & Waddington, 2015)

³³ Em Portugal, por exemplo, o XXIV Governo Constitucional, lançou em final de 2022 o Programa Famílias Primeiro que definia um pagamento de 125€ para todos os residentes com um rendimento mensal até 2.700€ brutos por mês – definido o segmento, todos os indivíduos eram beneficiários do apoio, não tendo necessidade de cumprir nenhuma condição (não tinham de demonstrar nenhum tipo de comportamento ou acção) para o receber.

Relativamente ao primeiro efeito, os estudos analisados mostram que os Programas de transferência de dinheiro aumentam o consumo total e o consumo em alimentação dos agregados familiares – existe um efeito positivo claro na despesa total em consumo. Este aumento do consumo resulta do aumento do rendimento disponível, que pode, no entanto, não ser igual ao montante da transferência, devido aos custos que o agregado familiar tem de incorrer para cumprir as condições exigidas ou mesmo a custos relacionados com o processamento e recebimento da transferência (custos de tempo, custos com documentação, custos associados ao cumprimento de condições) (Kabeer & Waddington, 2015; Ladhani & Sitter, 2018).

Importa perceber se este efeito rendimento, que se traduz num impacto direto e imediato no poder de compra dos beneficiários, pode ter impactos na economia local, traduzindo-se na existência de um efeito multiplicador sobre a atividade económica. Alguns estudos mostram que este impacto existe e que depende do nível de integração da economia local com os mercados exteriores e da existência de bens e serviços não-transacionáveis em que a quantidade e preço de equilíbrio são determinados localmente (Thome, Taylor, Filipski, Davis, & Handa, 2016; Gerard, Naritomi, & Silva, 2021; Kabeer & Waddington, 2015).

Em economias de mercado, o nível de preços transmite os incentivos aos agentes económicos resultantes de alterações (choques) das condições de mercado. Em resultado de um choque na Procura (resultante das transferências em dinheiro), os impactos na atividade económica dependem das características da Oferta: em presença de uma Oferta totalmente rígida, verifica-se um aumento geral de preços sem impacto na atividade económica; já em situações em que a oferta é totalmente elástica, o ajustamento será feito pelo aumento da oferta. Este aumento da Oferta pode traduzir-se em impactos positivos na economia local, se a mesma for satisfeita por agentes económicos locais. Isto acontece no caso de bens e serviços não-transacionáveis, cujo aumento da Procura terá de ser satisfeito a nível local. No caso dos bens transacionáveis, e considerando uma integração com os mercados vizinhos, é de esperar que, pelo menos, num momento inicial, o aumento da Procura seja satisfeito por agentes económicos fora do território onde se encontram os beneficiários (Thome, Taylor, Filipski, Davis, & Handa, 2016).

Em conclusão, podemos dizer que havendo capacidade de resposta por parte da Oferta, um Programa de transferências de dinheiro terá um impacto multiplicador na

economia local, superior a 1³⁴. A dimensão deste multiplicador vai depender da dimensão do mercado de bens e serviços não-transacionáveis, da capacidade de resposta desse sector ao choque na Procura e ao nível de integração com os mercados vizinhos.

Para além do impacto na atividade económica, referimos ainda o possível impacto ao nível dos preços (inflação). Aqui importa destacar dois níveis: o nível local e o nível nacional.

A nível local é de esperar um aumento do nível geral dos preços no mercado de bens e serviços não-transacionáveis – este aumento será tanto maior quanto maior a dificuldade de aumentar a Oferta nestes mercados, o que estará relacionado com a capacidade instalada de produção existente e com a maior ou menor dificuldade de expansão dessa capacidade (existência de barreiras à entrada nesses mercados).

Já no mercado de bens e serviços transacionáveis será de esperar que não se verifique um aumento geral dos preços pois a integração com os mercados vizinhos pode facilmente dar reposta ao aumento da Procura.

A nível Nacional o impacto no nível geral de preços depende da dimensão (peso) das transferências no total da economia. Os estudos existentes focam-se maioritariamente nos países em vias de desenvolvimento. Nestes países, verifica-se por um lado, que o nível de transferências é relativamente pequeno em relação à dimensão da economia nacional e a contribuição dos beneficiários (geralmente as camadas mais pobres da sociedade) para o rendimento per capita nacional é também muito reduzido. Assim, nestes casos a evidência encontrada mostra impactos muito reduzidos na inflação (ou mesmo a inexistência de impactos) mesmo para níveis de transferências de cerca de 25% do nível da despesa local (Jones & Marinescu, 2022; Kabeer & Waddington, 2015).

Já para os países desenvolvidos, no trabalho que Jones e Marinescu desenvolveram para analisar o impacto da transferência anual que o Estado do Alasca, EUA, realiza para os seus habitantes (que representa cerca de 7,25% do rendimento do trabalho no Alasca),

³⁴ Thome et al (2016) mostram que o efeito multiplicador de programas de transferência de dinheiro foi superior a 1 em 9 programas implementados em 7 países de África Subariana – os multiplicadores, em termos reais, variaram entre 1,08 e 1,81.

No Policy Working Paper do Banco Mundial (World Bank, 2023) é efectuada uma larga revisão de literatura (23 estudos que cobrem 13 países) com o objetivo de estudar o efeito multiplicador dos programas de transferência de dinheiro. Reproduzimos aqui a constatação do estudo: “Although most studies report positive multipliers, the magnitude of the effects differs widely, and results are not directly comparable”. Para o efeito deste trabalho, o importante a reter é a existência de um efeito multiplicador positivo, isto é, superior a 1.

É importante notar que estes estudos referem que cada unidade monetária transferida, que é aplicada em consumo, tem o potencial de aumentar o produto total da economia por um valor superior a uma unidade.

para além das dificuldades encontradas na medição daqueles impactos, verificou-se que os impactos sobre a inflação não eram estatisticamente significativos.

Importa ainda perceber o impacto que as transferências sociais de dinheiro têm no mercado de trabalho. A teoria económica explica que o aumento dos recebimentos não relacionados com o trabalho leva a um aumento do tempo de lazer (sendo este um bem normal, o aumento do rendimento proveniente de outras fontes que não o trabalho, levará a um aumento do seu consumo) e por consequência a uma diminuição do tempo de trabalho (Baird, McKenzie, & Ozler, 2018).

A evidência mostra, no entanto, que quer as TCD quer as TUD têm um impacto reduzido no tempo de trabalho e no tempo de lazer, podendo ter algum impacto no tipo de trabalho desenvolvido (a possibilidade que as transferências de dinheiro possibilitam de ultrapassar restrições de liquidez) podem traduzir-se num aumento de pequenos negócios, passando os beneficiários de trabalhadores por conta de outrem para trabalhadores no seu próprio negócio (Baird, McKenzie, & Ozler, 2018)³⁵.

6. Prémio Salarial com base no Território

O ponto de partida para a nossa proposta foi a identificação de dois territórios bem definidos geograficamente e que apresentam dinâmicas demográficas e económicas muito diferentes – Litoral e Interior³⁶.

O que nos propomos é apresentar uma proposta de Política Pública que tenha como objetivo inverter a tendência de declínio que se verifica no território que identificamos como Interior: *criação de uma Transferência Condicional de Dinheiro, com base na discriminação positiva de determinado Território*, com as seguintes características:

- Segmentação geográfica: os *Territórios* beneficiários são os Distritos que compõem o Interior (Bragança, Guarda, Castelo Branco e Portalegre);

³⁵ Estas evidências resultam da análise de Programas de Transferências de Dinheiro que não têm condições relacionadas com a frequência de programas de formação profissional ou outro tipo de condições relacionadas com a execução de trabalho.

³⁶ Temos presente que esta divisão esquece os fenómenos de “interioridade” que se verificam no Litoral e os fenómenos de “litoralidade” que se verificam no interior.

- Condicionalismos: os Beneficiários terão de ter residência fiscal e local de trabalho (descontos para a Segurança Social), num dos Distritos que compõem o Interior, ter mais de 23 anos e não receber qualquer pensão de reforma³⁷;

- Pagamento de 350€ mensais a cada Beneficiário que esteja nas condições referidas³⁸;

- Pagamento de 150€ mensais a cada Beneficiário por cada filho até 15 anos.

A proposta visa discriminar positivamente o território do Interior e atingir os seguintes objetivos:

- Retenção de mão-de-obra no território do Interior, pois aumenta o prémio que outros territórios (nacionais ou estrangeiros) terão de pagar para incentivar a saída de trabalhadores;

- Atração de mão-de-obra para o território do Interior, pois torna o trabalho na região mais atrativo a nível da remuneração³⁹;

- Provocar um choque na Procura pelo aumento do rendimento disponível;

- Contribuir para o rejuvenescimento da população.

Pode-se apresentar como crítica à proposta apresentada o facto de não discriminar quem tem menores rendimentos. Tal podia ser feito introduzindo mais condições relacionadas com o nível dos rendimentos dos beneficiários. No entanto, a proposta é propositadamente desenhada desta forma muito simples, evitando custos de implementação e controlo, permitindo canalizar o máximo de recursos para o apoio direto ao território⁴⁰.

³⁷ É atribuída a partir dos 23 anos para não ser criado um incentivo ao abandono do percurso escolar no final do 12º Ano de Escolaridade. Fica vedado às pessoas que já recebem Pensão de Reforma, para não criar incentivos à ocupação de postos de trabalho por pessoas que já estão em idade de reforma.

³⁸ Na análise feita acima, verificou-se que a diferença do rendimento médio per capita entre o Litoral e o Interior se fixa entre 250€ e 300€. O valor de 350€ toma como referência aqueles valores, tentando por um lado aproximar o rendimento per capita entre os dois territórios e por outro contribuir para uma maior dimensão total do rendimento neste território.

³⁹ É expectável que os originais dos territórios do Interior sintam uma maior atração para retornarem a esses territórios, quem estejam em outros territórios dentro de Portugal quer estejam mesmo no estrangeiro (emigrados).

⁴⁰ Para a sua implementação basta o desenvolvimento de um pequeno programa informático que efetue as seguintes verificações: para todos os números de contribuinte individuais com morada fiscal numa das repartições de finanças do território do Interior, verifica-se se o Contribuinte tem descontos na Segurança Social no mês anterior, verificando a idade e se tem associado ou não o pagamento de alguma pensão de reforma. Reunidas as condições é processada automaticamente a transferência para o IBAN disponibilizado no Portal das Finanças. Não há burocracia documental associada nem mecanismos de verificação e análise de condições, consumidoras de recursos.

A verificação do apoio referente aos filhos com menos de 15 anos é ainda mais fácil: para todos os números de contribuinte individuais das repartições de finanças do território do Interior, é verificada a idade e efetuada automaticamente a transferência.

Sendo uma medida que visa a discriminação positiva de um determinado território, sou de opinião que não devem ser introduzidos mecanismos de discriminação pessoal, pelos de níveis de rendimento. No entanto, considerando que politicamente tal situação de não discriminação pessoal poderá ser politicamente aproveitada de forma demagógica, e tendo como objetivo a manutenção da simplicidade do Programa agora apresentado, é, ainda assim, possível discriminar negativamente os Beneficiários que apresentam rendimentos mais altos. Neste sentido, as transferências recebidas, não entrando para o cálculo do rendimento que determina o escalão do IRS, poderão ser taxadas, pela taxa aplicável ao restante rendimento, nos Beneficiários que pertençam a determinados escalões (por exemplo 7º, 8º e 9º escalões a que correspondem rendimentos brutos acima de 39.791€ em 2024).

Com este desenho, a implementação e controlo do Programa não só não implica custos adicionais para a Administração Local ou Central, como também não implica custos para os Beneficiários – o montante alocado ao Programa é o montante transferido para os Beneficiários.

É ainda importante definir a duração temporal do Programa. Para se conseguir criar incentivos que permitam que o Interior seja visto como um território atrativo e de oportunidades, é necessário que os apoios sejam continuados no tempo⁴¹ - a inversão da tendência, que se verifica pelo menos desde os anos 60 do séc. XX, requer um esforço continuado no tempo. Assim, a proposta é de uma duração inicial de 10 anos (ano 1 a 10), com uma avaliação dos impactos ao fim de 5 anos e a decisão da sua continuação por mais 5 anos (ano 11 a 15) e assim sucessivamente – acreditamos que uma duração total inferior a 25 anos não conseguirá ter um impacto que produza uma inversão *sustentada* da tendência de declínio que se identificou.

Vamos agora analisar os custos que a implementação do Programa tem para o Orçamento de Estado.

Considerando que a transferência é processada apenas a pessoas que estejam a trabalhar⁴², utilizamos como *proxy* para o número de beneficiários, o número de pessoas singulares com remunerações declaradas (quer seja trabalho dependente quer seja

⁴¹ Em 40 anos (de 1981 a 2021), a população diminuiu mais de 28% no Interior. A recuperação não é possível ser feita com um apoio pontual ou de 2 ou 3 anos.

⁴² Prémio Salarial.

trabalho independente), utilizando os dados disponibilizados pela Segurança Social no seu sítio de internet⁴³.

Vamos assim utilizar como número total de beneficiários os números de 2021 constantes nos Quadros A14 e A18 (Anexo 5).

Para o número de crianças com menos de 15 anos, consideramos os números disponibilizados no último Censos de 2021.

Quadro 2 – Custo da Política Pública de Discriminação Positiva do Interior

	Prémio Salarial	Apoio Crianças	Total
Nº Total de Beneficiários	179 015	53 834	232 848
Valor do Apoio Individual	350 €	150 €	
Valor Total do Apoio/Mês	62 655 133 €	8 075 075 €	70 730 208 €
Valor Total do Apoio/Anual	751 861 600 €	96 900 896 €	848 762 496 €
PIB 2023	226 000 000 000 €	226 000 000 000 €	226 000 000 000 €
Total do Apoio em % PIB	0,33%	0,04%	0,38%

Quadro 2 - Custo do Programa de discriminação positiva do Interior

Fonte: Cálculos do autor

O custo total do Programa, no ano de arranque, é assim de cerca de 850 milhões de euros – menos de 0,4% do PIB. Importa ainda ter uma análise dos impactos de variações na população trabalhadora e no número de crianças. No Quadro 8 analisamos os impactos do crescimento da população empregada em 10.000 pessoas e do número de crianças em 1.000:

**Quadro 3 – Impacto nos Custos devido a variações na
População Residente e no Número de crianças**

	Prémio Salarial	Apoio Crianças
Variação Nº de Beneficiários	10 000	1 000
Valor do Apoio Individual	350 €	150 €
Valor Total do Apoio/Mês	3 500 000 €	150 000 €
Valor Total do Apoio/Anual	42 000 000 €	1 800 000 €
PIB 2023	226 000 000 000 €	226 000 000 000 €
Total do Apoio em % PIB	0,02%	0,00%

Quadro 3 - Impacto nos Custos do Programa de crescimentos da População residente trabalhadora e do número de crianças

Fonte: Cálculos do autor

⁴³ Os dados utilizados são um *proxy*, ainda que muito próximo da realidade, pois apesar de termos os dados por Distrito, não conseguimos distinguir a residência fiscal das pessoas com remuneração declarada – podemos ter pessoas que descontam num dos Distritos do Interior, mas cuja residência fiscal é fora desses Distritos e a situação contrária.

Esta proposta representa um acréscimo permanente da despesa do Estado. A primeira questão que temos de responder é se pretendemos que esta medida tenha um impacto neutro ao nível orçamental (tendo então de ser compensada, de forma permanente, com aumento da receita (através de impostos ou taxas) ou diminuição da despesa) ou se aceitamos que no todo ou em parte seja financiada por dívida pública (aceitando o défice orçamental que resulta da sua implementação).

Numa visão cínica da vida e da política, poderíamos argumentar que se de 1981 a 2021 Portugal assistiu a permanentes défices orçamentais, que foram concomitantes com políticas públicas que conduziram (ou pelo menos não evitaram) o esvaziamento do interior, estaria na altura do País como um todo, também aceitar défices orçamentais permanentes, resultado de uma política pública que ativamente discriminasse positivamente o Interior. Infelizmente a margem de manobra para tal cinismo é nula, pelo que, no todo ou em parte, o aumento da despesa tem de ser compensado por aumento da receita ou diminuição da despesa.

Apresentamos assim, algumas propostas que poderão compensar o aumento da despesa que a proposta representa:

- Aumento da receita fiscal resultante da despesa adicional proporcionada pela transferência: estimativa de cerca de 125 milhões de euros⁴⁴;
- Taxa turística de 1€ por dormida – considerando os dados do Turismo de 2023, registaram-se mais de 85 milhões de dormidas em Portugal;
- Alocação de parte dos lucros anuais da CGD – Caixa Geral de Depósitos e do Banco de Portugal a este Programa– estimativa de um mínimo de 200 milhões de euros⁴⁵;
- Redução da Despesa Fiscal (em Benefícios Fiscais) em 10% (de forma gradual em 3 anos): estimativa de 600 milhões de euros⁴⁶.

Propõe-se ainda a criação de um Fundo Soberano que receba os montantes referidos acima, gerindo-os de forma profissional procurando a rentabilidade com mínimo risco, possibilitando uma gestão de médio/longo-prazo do Programa proposto.

⁴⁴ A estimativa resulta de considerar uma carga fiscal total em Portugal de 36% e um peso dos Impostos Indiretos de cerca de 44% (a proposta original apresentada não implica o pagamento de IRS sobre as transferências pelos beneficiários).

⁴⁵ Sabemos que os lucros destas duas instituições são variáveis (e por vezes negativos), mas historicamente apresentam valores positivos – A CGD desde 2006 apresenta um somatório de RL de 538 milhões de euros e um somatório de distribuição de dividendos de 2,4 mil milhões de euros.

⁴⁶ O total da Despesa Fiscal em 2022 foi de cerca de 17 mil milhões de euros. Se retirarmos cerca de 11 mil milhões que se devem á aplicação de taxas preferenciais, temos 10% de 6 mil milhões de euros.

7. Conclusão

Tal como refere Atkinson, “ao medir a desigualdade, interessa-nos não só o consumo dos ricos, mas também o poder garantido pela riqueza” (Atkinson, 2016). Ou seja, um elevado nível de desigualdade traduz-se em diferenças de poder, nomeadamente poder de influência, poder de acesso a níveis de decisão, poder de escolha.

Neste trabalho concentrámo-nos na desigualdade territorial. Acreditamos que desigualdades territoriais muito acentuadas, como vimos que existem em Portugal, com grandes aglomerações em uma ou duas áreas metropolitanas, são elas mesmo promotoras de desigualdades sociais. Por um lado, o território onde se vive condiciona de forma decisiva as escolhas, as oportunidades e o acesso a serviços gerais de interesse económico, constituindo-se hoje como um determinante fundamental do nível de bem-estar, rendimento e emprego dos indivíduos. Por outro lado, nas grandes aglomerações, verificam-se muitas vezes problemas de congestionamento, qualidade ambiental e de saúde física e psíquica para os seus habitantes, que por sua vez são também promotores de desigualdades sociais.

É por tudo isto que alguns organismos internacionais chamam a atenção para a necessidade de os Governos procurarem diminuir as grandes disparidades entre os seus territórios. Estes organismos chamam a atenção para dois aspectos fundamentais que os Governos devem ter em atenção para conseguir aquela diminuição:

- Assegurar a disponibilização de *serviços gerais de interesse económico* nos territórios menos populosos – onde a lógica pura do lucro levaria ao seu desmantelamento é necessário que os Governos assegurem aqueles serviços não só em quantidade, mas em qualidade. Assegurar estes serviços, não deve ser visto como uma despesa, mas antes como um investimento que previne a necessidade de se efetuarem mais tarde investimentos maiores que deem resposta aos problemas que a aglomeração em um ou dois territórios trazem: investimentos em vias de comunicação, em estacionamento, em transportes públicos, em apoios à habitação, em reforço dos serviços gerais de interesse económico⁴⁷;

- Cada território deve conseguir explorar as suas vantagens competitivas que resultam do seu *capital territorial específico* – reconhece-se que cada território tem características próprias (o seu capital territorial) que devem ser potenciadas. Desta forma,

⁴⁷ Energia, água e saneamento, telecomunicações, tratamento do lixo, saúde, educação.

as políticas públicas devem levar em consideração as vantagens competitivas de cada território por forma a potenciá-las e a constituírem-se como a base do desenvolvimento desses territórios.

Neste trabalho identificamos dois territórios com aproximadamente a mesma área territorial que designamos de Litoral (eixo Braga - Setúbal) e Interior (eixo Bragança – Portalegre). Procurámos depois perceber a evolução destes dois territórios em termos populacionais e económicos ao longo do séc. XX e início do séc. XXI:

- Ao nível da população, o Interior alberga hoje menos de 6% do total da população do Continente, apresentando uma tendência sustentada de diminuição (hoje tem cerca de metade da população que tinha nos anos 60 do séc. XX). Acresce ainda que esta população é muito envelhecida – um terço da população do Interior tem mais de 65 anos existindo mais de 3 idosos (com mais de 65 anos) por cada jovem com menos de 15 anos⁴⁸. Ou seja, a renovação populacional e por consequência a continuidade de muitas destas comunidades do Interior estão comprometidas – se no passado assistimos à morte de muitas aldeias, será que no futuro iremos assistir à morte de Concelhos?;

- Ao nível da atividade económica o panorama não é muito diferente. Quer considerando o nível de consumo de energia elétrica quer considerando o Valor Acrescentado Bruto das empresas, verificamos que o Interior representa menos de 5% do total do Continente.

Na análise que fizemos dos rendimentos (medidos quer pelas declarações à Segurança Social quer à Autoridade Tributária), chamamos à atenção para as análises baseadas em valores per capita, quando se comparam estes dois territórios. Na verdade, estas análises não levam em consideração a variável dimensão, que é muito maior no Litoral: a diferença no valor per capita entre os dois territórios é de cerca de 30% mas em termos de dimensão é de 2.100%.

O que se propõe neste trabalho é uma Política Pública que considere o Território como sujeito de apoio, através dos indivíduos que lá residem e trabalham. Identificados os territórios desfavorecidos e que apresentam características que comprometem a sua existência, como acontece com o Interior de Portugal, é proposto um apoio na forma de transferência condicional de dinheiro (TCD), a longo-prazo, a quem lá reside e trabalha, a que acresce um apoio às famílias que têm filhos até 15 anos. A política proposta é

⁴⁸ Para podermos assegurar a renovação da população de forma sustentável é aconselhável que o Índice de Envelhecimento seja inferior a 100 – menos de um idoso por cada jovem.

desenhada de forma muito simples e isenta de burocracia processual quer para os beneficiários quer para os organismos do Estado responsáveis pela sua implementação.

Vimos que este tipo de transferências têm um impacto multiplicador superior a 1 nas economias locais, através do choque positivo na Procura que o aumento do rendimento disponível proporciona. E apesar deste choque na Procura, não é de esperar grandes impactos na inflação geral do País (estamos a falar num apoio que representa menos de 0,4% do PIB de Portugal) ainda que se possa verificar um aumento de preços nos bens não transacionáveis, nos territórios alvo de apoio (pelo menos até a Oferta se ajustar).

Considerando que o desenho da política proposta é territorial e condicionada aos indivíduos que residem e trabalham nesse território é de esperar que o incentivo a permanecer e a atratividade do território aumentem (o prémio que outros territórios têm de pagar aumenta).

Bibliografia

- Abrahams, G. (2013). What "is" Territorial Cohesion? What does it "Do"? Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts. *European Planning Studies*.
- Achten, S., & Lessmann, C. (2020). Spatial inequality, geographical and economic activity. *World Development* 136.
- Alarcão, A. (1969). Mobilidade geográfica da população de Portugal (Continente e Ilhas Adjacentes). *Migrações Internas 1920 - 1960, FGC, CEEA*.
- Antunes, M., & Soukiazis, E. (2006, Fevereiro). Two Speed Regional Convergence in Portugal and the Importance of Structural Funds on Growth. *Ekonomia*.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdade. O que Fazer?* Bertrand Editora.
- Badia-Miró, M., Guilera, J., & Lains, P. (2012). Regional incomes in Portugal: industrialization, integration and inequality. 189-1980. *Revista de História Económica*, 30 - 2, pp. 225-244.
- Baird, S., McKenzie, D., & Ozler, B. (2018). The effect of cash transfers on adult labor market outcomes. *IZA Journal of Development and Migration*.
- Bergstrom, K., & Doods, W. (2021). The targeting benefit of conditional cash transfers. *Journal of Public Economics* 194.
- Böhme, K., & Redlich, S. (2023). The territorial agenda 2030 for places and a more cohesive European territory? *Planning Practice & Research*, 38:5, pp. 729-747.
- Carmo, R. M. (2004, Setembro). Visões do território português: a emergência da sociedade dualista organizada em rede. *A Questão Social no Novo Milénio - VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra.
- CE. (2001). *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Its Territory: Second report on Economic and Social Cohesion*. Luxembourg: Comissão Europeia.
- CE. (2004). *Third Report on Economic and Social Cohesion, Convergence, Competitiveness and Cooperation*. Luxembourg: Comissão Europeia.
- CE. (2008). *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee*. Brussels.
- CE. (2010). *Investing in Europe's Future: Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg: Comissão Europeia.
- Chamusca, P. (2023). Policies for Territorial Cohesion and Sustainability in Europe: An Overview. *Sustainability*, 15.
- Chamusca, P., Marques, J. L., Pires, S. M., & Teles, F. (2022). Territorial cohesion: discussing the mismatch between conceptual definitions and the understanding of local and intra-regional public decision-makers. *Territory, Politics, Governance*.
- Chamusca, P., Silva, Â., Lima, J. F., & Rego, P. (2022). EU, Spatial Differences and Territorial Dynamics: The Project of "Convergence Territories" in Portugal. *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, pp. 69-102.

- Faludi, A. (2008). Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to Territorial Cohesion.
- Fernandes, A., Dinis, A., & Ussmane, A. (2011). O Impacto dos Incentivos Fiscais Regionais na Taxa de Criação de Empresas: Estudo Aplicado às Regiões Portuguesas do Interior. *Gestão de Bens Comuns e Desenvolvimento Regional Sustentável - 17º Congresso da APDR*.
- Ferrão, J. (2003). Dinâmicas Territoriais e Trajectórias de Desenvolvimento, Portugal 1991 - 2021. *Revista de Estudos Demográficos* 34, pp. 17-25.
- Gardiner, B., Martin, R., Sunley, P., & Tyler, P. (2013). Spatially unbalanced growth in the British economy. *Journal of Economic Geography*, Volume 13, Nº 6, pp. 889-928.
- Gerard, F., Naritomi, J., & Silva, J. (2021). Cash Transfers and Formal Labor Markets. *World Bank - Policy Research Working Paper 9778*. Retrieved from worldbank.org.
- Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais. (2019). *Benefícios Fiscais em Portugal*.
- Jones, D., & Marinescu, I. (2022). Universal Cash Transfers and Inflation. *National Tax Journal*, Volume 75, Nº 3, pp. 627-653.
- Kabeer, N., & Waddington, H. (2015). Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review and meta-analysis. *Journal of Development Effectiveness*, Vol 7, Nº 3, pp. 290-303.
- Ladhani, S., & Sitter, K. (2018). Conditional cash transfers: A critical review. *Development Policy Review*, pp. 38:28-41.
- Marshall, T. (2017). *Prisioneiros da Geografia*. Edições Saída de Emergência.
- Martin, R. (2008). National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new 'trade-off' thinking in regional policy discourse. *Regional Science Policy & Practice*, Volume 1, Nº 1, pp. 3-13.
- Martin, R. (2015). Rebalancing the Spatial Economy: The Challenge for Regional Theory. *Territory, Politics, Governance*, pp. 235-272.
- Martin, R. (2015). Rebalancing the Spatial Economy: The Challenge for Regional Theory. *Territory, Politics, Governance*, pp. 235-272.
- Medeiros, E. (2012). Territorial Cohesion: a conceptual analysis. *Regional Studies Association European Conference 2012*.
- Medeiros, E. (2020). The territorial dimension of the United Nations Sustainable Development Goals. *Regular Paper*.
- Millán, T., Barham, T., Mavours, K., Maluccio, J., & Stampini, M. (2019). Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*, pp. 119-159.
- Nunes, A. (1964). Portugal, sociedade dualista em evolução. *Análise Social*, Vol. 2, Nº 7/8, pp. 407-462.
- OECD. (2001). *OECD Territorial Outlook*.

- OECD. (2009). *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/regions-matter_9789264076525-en#page1.
- Sá Marques, T., Saraiva, M., Santinha, G., & Guerra, P. (2018). Re-thinking Territorial Cohesion in the European planning context. *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Santina, G. (2014, Janeiro). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. *EURE*, 40 - 119, pp. 75-97.
- TA2030. (2020). *Territorial Agenda 2030: A future for all places, Berlin: Ministerial Meeting of the EU Under the German Presidency*.
- Thome, K., Taylor, J., Filipski, M., Davis, B., & Handa, S. (2016). *The local economy impacts of social cash transfers*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- UMVI. (2015). *Programa Nacional para a Coesão Territorial*. Unidade de Missão para a Valorização do Interior.
- Venanzi, A. (2022). The structural design of conditional cash transfers: Colombia, India, and the USA compared. *Dev Policy Review*.
- Weckroth, M., & Moisiu, S. (2020). Territorial Cohesion of What and Why? The Challenge of Spatial Justice for EU's Cohesion Policy. *Social Inclusion*, Volume 8, Nº 4, pp. 183-193.
- World Bank. (2009). *World Development Report 2009: Reshaping economic geography*.
- World Bank. (2018). *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2023). *Is the Magic Happening? A Systematic Literature Review of the Economic Multiplier of Cash Transfers*.

ANEXOS

ANEXO 1 – O conceito de Coesão Territorial nos estudos Académicos

Em Chamusca (2023), a Coesão Territorial é definida como um “processo de promoção de um território mais integrado, cooperativo e equilibrado, buscando superar as deficiências de articulação estratégica, restrições administrativas e assimetrias de desenvolvimento existentes”. Deve ser orientada para a promoção do desenvolvimento sustentável e uma organização territorial mais equilibrada, integrada e bem governada. A Coesão Territorial valoriza a diversidade, complementaridade e articulação territorial, bem como a justiça social e espacial como elementos estruturantes da tomada de decisões. Essa definição destaca a importância de superar desigualdades e promover um desenvolvimento equilibrado e sustentável em diferentes regiões, enfatizando a valorização das especificidades territoriais *permitindo que os cidadãos possam aproveitar ao máximo as características inerentes desses territórios* (Chamusca, 2023).

Noutro trabalho, o mesmo autor, refere que a coesão territorial, mais do que um objetivo deve ser vista como um processo para promover o desenvolvimento equilibrado (Chamusca, Marques, Pires, & Teles, 2022)

Como evidências das disparidades existentes, encontramos a desigual distribuição da população pelo território, os níveis de rendimento, as taxas de crescimento do PIB, taxas de desemprego, a disponibilidade de recursos naturais, a dotação de infraestruturas, o nível de mobilidade e a sua influência sobre a retenção de profissionais mais qualificados (Chamusca, Marques, Pires, & Teles, 2022)

Medeiros (2020) destaca o facto de a coesão territorial dever ser um conceito holístico da geografia humana, definindo 3 pilares fundamentais para o mesmo: o policentrismo urbano (como uma forma de contrariar a excessiva concentração de população e de atividades económicas em uma ou duas grandes áreas metropolitanas), a cooperação territorial (processos de planeamento transfronteiriços que permitam a diminuição das barreiras entre fronteiras, lidar com problemas ambientais que não conhecem fronteiras e que potencie o capital territorial destes territórios transfronteiriços) e a *governance* territorial (promovendo processos de *governance* multi-nível em todos os territórios) (Medeiros, 2020).

A importância da dimensão territorial foi também sublinhada por Santinha, 2014, quando destaca “a importância da dimensão territorial e das especificidades locais na

formulação das políticas públicas, considerando o território não só enquanto espaço físico de suporte às atividades existentes, mas sobretudo, como um sistema social e institucional com múltiplas relações, atividades e transações económicas”. O mesmo autor contraria a lógica que predominou no final do séc. XX em que muitos defendiam a perda de relevância do território fruto da globalização e do aumento da importância dos fatores de produção intangíveis. Pelo contrário, Santinha, sublinha que “os processos sociais e económicos tomam forma num contexto espacial e estão condicionados por fatores geográficos como a distância/proximidade, as características físicas (clima, topografia) e, ainda, a identidade de cada local”. Um aspeto importante destacado por este autor é o facto de os contextos territoriais poderem amplificar os desequilíbrios de algumas tendências atuais (a mobilidade, a pressão migratória, o envelhecimento da população, as alterações climáticas, a eficiência energética, a globalização, as tecnologias da informação e comunicação, a crescente importância das cidades). (Santina, 2014).

No seu trabalho de 2013, Abrahams, apresenta duas abordagens (“essentialist approach”) possíveis para fixar o conteúdo do conceito de coesão territorial. O *modelo de árvore* que passa por definir o conceito, determinar os subgrupos desse conceito e identificar os critérios de seleção para os indicadores: conceito – dimensões – indicadores. Esta abordagem assume que o conceito de coesão territorial pode ser subdividido num conjunto de dimensões que em conjunto nos conseguem dar o significado completo do conceito. O modelo *storyline* contesta a tentativa de reduzir o conceito a um conjunto de dimensões, assumindo que o mesmo tem vários significados diferentes, de acordo com a “história” que estamos a analisar, sendo que cada daqueles significados permite ter entendimentos e perspetivas diferentes do conceito (Abrahams, 2013).

Numa abordagem em árvore muito interessante, Medeiros, 2011, apresentou um conceito de coesão territorial, composto por 4 dimensões, como um processo de promover um território mais equilibrado e coeso através de: i) redução dos desequilíbrios socioeconómicos territoriais; ii) promoção da sustentabilidade ambiental; iii) reforçando e melhorando a cooperação e *governance* territorial; iv) reforçando e desenvolvendo um sistema urbano policêntrico (Medeiros, 2012).

ANEXO 2 – Evolução Histórica

Sedas Nunes, no seu trabalho de 1964, refere: “Em Portugal, estudos recentes puseram a claro profundas dissemelhanças regionais de estrutura e desenvolvimento”. O autor identifica no seu trabalho, os territórios que apresentam um maior dinamismo, a diferentes níveis (populacional, industrial, escolarização, entre outras), e aos quais associa a modernidade, distinguindo-os dos territórios que apresentam um declínio populacional e uma atividade económica essencialmente rural e aos quais associa o tradicionalismo (Nunes, 1964). Portugal Continental é, assim, dividido em dois grandes territórios, o litoral (de Braga a Setúbal), ao qual é associado a modernidade, e o interior (que em Sedas Nunes se pode identificar com o resto do território)⁴⁹ (Carmo, 2004).

No Quadro 1, reproduzindo, parcialmente, a informação constante no trabalho de Sedas Nunes, é já identificável uma diferença importante entre os dois territórios identificados neste trabalho. Para áreas territoriais sensivelmente idênticas, verificam-se diferenças muito acentuadas quer ao nível do povoamento (Litoral tem 59% da população enquanto o Interior apenas tem 12%) quer ao nível da atividade económica, medida aqui pelo PIB, (Litoral representa 71% do PIB enquanto o Interior não chega aos 9%).

Quadro A4 – Litoral – Interior em meados do Sec. XX

LITORAL				INTERIOR			
Distrito	Área (km2)	% População (1960)	% PIB (1958)	Distrito	Área (km2)	% População (1960)	% PIB (1958)
Braga	2 706	7,2	5,8	Bragança	6 608	2,8	1,5
Porto	2 408	14,4	16,0	Guarda	5 518	3,4	1,7
Aveiro	2 798	6,3	5,5	Castelo Branco	6 675	3,8	3,2
Coimbra	3 947	5,2	3,8	Portalegre	6 065	2,3	2,3
Leiria	3 505	4,9	3,9				
Lisboa	2 761	16,7	30,4				
Setúbal	5 064	4,5	5,9				
Total	23 189 (26,1%)	59,2	71,3	TOTAL	24 866 (27,9%)	12,3	8,7

Quadro A4 - Litoral – Interior em meados do Séc. XX em Portugal

Fonte: Portugal, Sociedade dualista em evolução - A. Sedas Nunes, 1964

Também Alarcão, em 1969, no seu estudo sobre os fluxos migratórios em Portugal entre 1920 e 1960, concluiu que as regiões do interior se tornaram territórios de “repulsão populacional” e que o litoral (principalmente as suas áreas urbanas de Lisboa, Porto e Setúbal) se constituíram territórios de “atração populacional” (Alarcão, 1969).

⁴⁹ No seu trabalho, Sedas Nunes, identifica um dualismo social e económico (como o título do trabalho refere), em que é possível identificar territórios “modernizados”, em redor dos quais existem territórios com características sociais e económicas tradicionais. Da análise e dados apresentados pelo autor, é possível associar a faixa litoral de Braga a Setúbal (mais o litoral algarvio) aos primeiros e a faixa interior (e o Alentejo) aos segundos.

Já Badi-Miró, Guilera e Lains (2012), analisaram a evolução da economia portuguesa de 1890 a 1980, referindo que naquele período “os sectores em crescimento estavam concentrados essencialmente nas cidades costeiras, particularmente em Lisboa e Porto, e as regiões do interior perderam uma parte substancial da sua população”⁵⁰ (Badia-Miró, Guilera, & Lains, 2012).

No Quadro seguinte mostramos alguns valores síntese que nos permitem ter uma ideia do nível de desigualdade da distribuição do PIB per capita no País.

Quadro A5 – PIB per capita de 1890 a 1960 em Portugal Continental

	1890	1920	1930	1940	1953	1963	1970	1980
Amplitude	87	133	97	125	122	125	137	94
Coeficiente de Variação	19,87	36,53	25,73	31,73	33,59	37,01	44,12	29,19

Quadro A5 - PIB per capita de 1890 - 1960 em Portugal Continental

Fonte: Regional Incomes in Portugal: Industrialisation, Integration and Inequality, 1890-960, de Bádía-Miró, Guilera e Lains. Cálculos do autor.

Verificamos que a desigualdade territorial do PIB per capita em Portugal Continental aumentou de forma consistente entre 1890 e 1970, diminuindo entre 1970 e 1980. Esta evolução é identificada também pelos autores do artigo, que utilizaram como medida da desigualdade o Índice de Gini.

Nos Quadros seguintes reproduzimos os valores que os autores estimaram, concentrando-nos nos Distritos que constituem as faixas Litoral e Interior por nós definidas.

Da leitura dos mesmos é possível verificar que 3 dos 4 Distritos, que identificamos como Interior, se encontram entre os que apresentam um nível de PIB per capita mais baixo (Bragança, Guarda e Castelo Branco), entre os 18 Distritos que constituem o Continente. Destacamos aqui Bragança, que no final do séc. XIX e princípio do séc. XX estava entre os 10 Distritos com maior PIB per capita e que chega a 1980 com o segundo PIB per capita mais baixo.

Quadro A6 – PIB per capita dos Distritos do Litoral

	1890		1920		1930		1940		1953		1963		1970		1980	
Distrito	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#
Lisboa	158	1º	190	1º	163	1º	190	1º	175	1º	177	1º	180	1º	147	1º
Porto	117	2º	135	3º	131	3º	118	2º	110	3º	109	3º	101	3º	102	3º
Setúbal	113	3º	146	2º	122	2º	100	3º	135	2º	145	2º	157	2º	121	2º
Braga	90	9º	80	8º	79	14º	78	10º	70	13º	67	13º	70	11º	78	11º
Aveiro	88	13º	74	7º	87	7º	80	9º	87	8º	96	4º	87	4º	96	4º
Leiria	88	14º	72	11º	85	10º	77	12º	83	9º	79	8º	77	7º	85	10º
Coimbra	87	16º	86	4º	93	4º	83	8º	77	11º	75	10º	70	10º	86	9º

Quadro A6 - PIB per Capita dos Distritos do Litoral

Fonte: Badia-Miró, Guilera, & Lains, 2012

⁵⁰ No original em inglês: “The growing sectors were concentrated in the main coastal cities, particularly in Lisbon and Porto, and the inland regions loss a substantial share of its population”.

Quadro A7 – PIB per capita dos Distritos do Interior

	1890		1920		1930		1940		1953		1963		1970		1980	
Distrito	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#	PNB pc	#
Bragança	106	6ª	82	6ª	86	9ª	69	17ª	63	14ª	63	14ª	63	14ª	55	17ª
Guarda	89	12ª	72	14ª	79	13ª	65	18ª	53	18ª	58	16ª	53	15ª	56	15ª
C. Branco	76	17ª	70	16ª	72	17ª	72	15ª	79	10ª	71	12ª	70	12ª	68	13ª
Portalegre	93	8ª	79	10ª	84	11ª	86	4ª	106	5ª	92	6ª	74	8ª	86	8ª

Quadro A7 - PIB per Capita dos Distritos do Interior

Fonte: Badia-Miró, Guilera, & Lains, 2012

Na Figura A3, comparamos a evolução do PIB per capita nos territórios Litoral e Interior.

Figura A3 – PIB per capita: Litoral-Interior

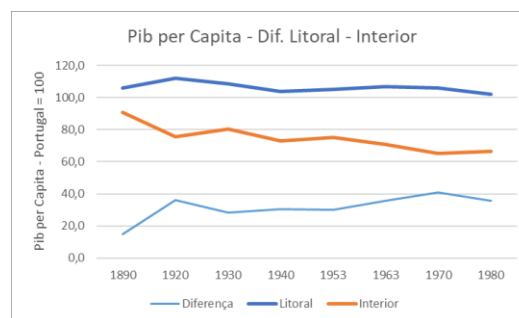


Figura A3 - PIB per capita: Litoral – Interior

Fonte: *Regional Incomes in Portugal: Industrialisation, Integration and Inequality, 1890-1960*, de Bádía-Miró, Guilera e Lains (2012). Cálculos do autor.

Os autores identificam a abertura da economia portuguesa aos mercados internacionais e a industrialização como processos que coincidiram com o aumento da desigualdade económica que se verificou até 1970. Identificam ainda a existência de uma correlação entre a dimensão dos sectores industriais e de serviços e a produtividade, indiciando a existência de fortes economias de escala, o que justificaria a concentração da atividade económica em determinados territórios⁵¹ (Badia-Miró, Guilera, & Lains, 2012).

Para o final do séc. XX (1991 – 2000), Micaela Antunes e Elias Soukiazis (2006) analisaram a evolução do PIB per capita nas diferentes regiões de Portugal (Antunes & Soukiazis, 2006)

Também aqui o País é dividido em duas grandes áreas: Litoral e Interior, utilizando neste caso a divisão por Regiões NUTS III⁵². Apesar desta diferença

⁵¹ Porque é que não foram os territórios do Interior que beneficiaram desta concentração de atividades económicas pode, de acordo com os autores, explicar-se pela dificuldade dos sectores tradicionais desses territórios do Interior em se modernizar e pelo facto da fronteira com Espanha se encontrar fechada durante grande parte do período em análise.

⁵² NUT significa Nomenclatura das Unidades Territoriais para fim Estatísticos. É uma divisão do território de um País por regiões, definida pelo Eurostat e que constituem unidades estatísticas. Em anexo apresentamos a listagem das regiões NUTS III.

metodológica, as conclusões permitem perceber se a tendência identificada nos trabalhos já citados, se manteve ou não na última década do séc. XX.

No Quadro A8, reproduzimos os valores apresentados pelos autores, com a evolução do PIB per capita nas duas regiões.

Quadro A8- PIB per capita no Litoral-Interior – Média Portugal = 100

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Litoral	115,38	116,03	115,32	113,93	115,05	114,83	116,09	116,26	116,2	115,14
Interior	82,42	81,67	82,49	84,09	82,8	83,05	81,62	81,42	81,49	82,69

Quadro A8 - PIB per capita no Litoral e Interior

Fonte: Two Speed Regional Convergence in Portugal and the Importance of Structural Funds on Growth de Antunes e Soukiazis, 2006

A diferença entre os dois territórios manteve-se no final do séc. XX - a tendência verificada por de Bádía-Miró, Guilera e Lains (2012), de diminuição das desigualdades territoriais na década de 70 daquele século, parece não ter tido continuidade na década de 90.

ANEXO 3 - Indicadores de Envelhecimento da População

Quadro A9 – Percentagem de Idosos no Total da População

Distrito	1981	1991	2001	2011	2021	Distrito	1981	1991	2001	2011	2021
BRAGA	8,6%	9,7%	11,8%	14,6%	20,1%	BRAGANÇA	13,7%	18,0%	23,5%	28,4%	33,9%
PORTO	8,7%	10,0%	12,3%	15,5%	21,0%	GUARDA	17,6%	21,2%	25,0%	28,8%	34,4%
AVEIRO	10,0%	11,7%	14,3%	17,9%	23,3%	CASTELO BRANCO	17,9%	21,5%	25,1%	27,8%	32,2%
COIMBRA	14,2%	16,6%	19,6%	22,7%	27,6%	PORTALEGRE	18,3%	21,8%	25,9%	27,2%	29,9%
LEIRIA	11,7%	14,4%	17,4%	20,7%	25,5%						
LISBOA	11,2%	14,3%	17,4%	20,0%	23,2%						
SETÚBAL	8,8%	11,4%	14,9%	18,4%	22,7%						
Total	10,2%	12,2%	15,0%	18,0%	22,7%	Total	16,9%	20,7%	24,9%	28,1%	32,7%

Quadro A9 - Percentagem de Idosos no Total da População

Fonte: Pordata – Censos em Portugal de 2021 (<https://www.pordata.pt/censos/resultados/emdestaque-portugal-1075>, consultado entre Março e Junho de 2024)

Quadro A10 – Índice de Envelhecimento da População

Distrito	1981	1991	2001	2011	2021	Distrito	1981	1991	2001	2011	2021
BRAGA	26,9	39,4	61,0	90,5	156,9	BRAGANÇA	53,8	95,1	179,7	264,1	369,7
PORTO	30,8	46,5	70,0	99,6	165,3	GUARDA	78,4	117,3	185,2	255,0	416,4
AVEIRO	36,4	55,2	84,2	121,3	189,0	CASTELO BRANCO	87,6	129,2	193,9	238,7	315,0
COIMBRA	61,3	92,3	139,5	176,5	242,7	PORTALEGRE	93,3	133,2	193,9	212,9	253,6
LEIRIA	47,7	73,6	110,3	142,5	206,3						
LISBOA	44,9	73,6	108,5	119,5	150,8						
SETÚBAL	35,4	59,0	98,6	117,8	159,4						
Total	38,2	68,1	89,7	115,1	167,0	Total	76,6	118,1	188,3	242,7	334,8

Quadro A10 - Índice de Envelhecimento da População

Fonte: Pordata – Censos em Portugal de 2021 (<https://www.pordata.pt/censos/resultados/emdestaque-portugal-1075>, consultado entre Março e Junho de 2024)

ANEXO 4 - Consumo de Energia Elétrica e Valor Acrescentado Bruto

Quadro A11 – Consumo Total de Energia Elétrica (un: KWh)

	2001	2005	2010		2001	2005	2010
Continente	39 155 299	45 229 877	48 578 908	Continente	39 155 299	45 229 877	48 578 908
Distrito	2001	2005	2010	Distrito	2001	2005	2010
BRAGA	3 179 288	3 364 544	3 603 571	BRAGANÇA	304 092	384 229	432 219
PORTO	7 039 794	7 806 426	8 258 510	GUARDA	442 436	511 489	541 429
AVEIRO	3 593 199	4 015 355	4 193 456	CASTELO BRANCO	665 133	762 362	921 174
COIMBRA	2 423 692	2 757 270	3 069 775	PORTALEGRE	393 023	458 619	479 892
LEIRIA	2 089 640	2 450 692	2 638 579				
LISBOA	8 366 080	9 508 158	10 192 908				
SETÚBAL	4 106 263	5 233 159	5 501 748				
Total	30 797 957	35 135 604	37 458 547	Total	1 804 685	2 116 699	2 374 714
Var		14,1%	6,6%	Var		17,3%	12,2%
Média	4 399 708	5 019 372	5 351 221	Média	451 171	529 175	593 679
% do Total	78,7%	77,7%	77,1%	% do Total	4,6%	4,7%	4,9%

Quadro A11 - - Consumo Total de Energia Elétrica

Fonte: INE – Anuários Estatísticos 2001 a 2010

Quadro A12 – Consumo de Eletricidade pelas atividades económicas (un: KWh)

	2003	2005	2010		2003	2005	2010
Continente	24 884 429	28 443 473	30 088 813	Continente	24 884 429	28 443 473	30 088 813
Distrito	2003	2005	2010	Distrito	2003	2005	2010
BRAGA	2 357 022	2 214 075	2 280 848	BRAGANÇA	140 587	156 211	172 465
PORTO	4 399 926	4 552 598	4 736 249	GUARDA	235 991	235 990	244 510
AVEIRO	2 856 578	2 897 455	2 968 018	CASTELO BRANCO	388 581	421 641	541 981
COIMBRA	1 881 431	1 983 834	2 230 593	PORTALEGRE	238 841	245 694	239 610
LEIRIA	1 585 019	1 681 733	1 792 103				
LISBOA	5 201 743	5 605 119	5 913 414				
SETÚBAL	2 658 219	3 875 792	4 026 151				
Total	20 939 938	22 810 606	23 947 376	Total	1 004 000	1 059 536	1 198 565
Var		8,9%	5,0%	Var		5,5%	13,1%
Média	2 991 420	3 258 658	3 421 054	Média	251 000	264 884	299 641
% do Total	84,1%	80,2%	79,6%	% do Total	4,0%	3,7%	4,0%

Quadro A12 - Consumo de eletricidade pela atividades económicas

Fonte: INE – Anuários Estatísticos 2001 a 2010

*Quadro A13 – Valor Acrescentado Bruto das Empresas 2011 – 2021
(un: milhares de Euros)*

	2011	2016	2021		2011	2016	2021
Continente	79 572 040	83 013 679	105 645 045	Continente	79 572 040	83 013 679	105 645 045
Distrito	2011	2016	2021	Distrito	2011	2016	2021
Braga	4 811 020	5 882 320	7 879 454	Bragança	377 273	374 189	470 631
Porto	12 912 661	13 545 553	18 513 733	Guarda	522 183	647 569	675 497
Aveiro	4 780 182	5 449 998	7 544 795	Castelo Branco	814 368	787 975	1 013 596
Coimbra	2 471 876	2 236 150	2 993 122	Portalegre	439 521	431 195	511 538
Leiria	2 955 645	3 324 488	4 372 926				
Lisboa	36 183 299	36 127 538	42 812 969				
Setúbal	4 140 343	4 139 004	5 617 245				
Total - Litoral	68 255 026	70 705 051	89 734 244	Total - Interior	2 153 345	2 240 928	2 671 262
% Nacional	85,8%	85,2%	84,9%	% Nacional	2,7%	2,7%	2,5%

Quadro A13 - Valor Acrescentado Bruto das Empresas 2011-2021

Fonte: INE – Anuários Estatísticos 2011 a 2021

ANEXO 5 – Rendimentos

Quadro A14 – Nº de Pessoas Singulares com Remunerações Declaradas pelas Entidades Empregadoras (Média Mensal) – Trabalho Dependente

	2011	2021		2011	2021
Continente	3 079 091	3 543 795	Continente	3 079 091	3 543 795
Distrito	2011	2021	Distrito	2011	2021
BRAGA	273 160	324 944	BRAGANÇA	26 592	29 717
PORTO	574 803	658 897	GUARDA	37 166	39 326
AVEIRO	236 394	269 205	CASTELO BRANCO	50 224	53 682
COIMBRA	121 171	134 995	PORTALEGRE	28 900	31 971
LEIRIA	149 018	169 416			
LISBOA	756 415	875 968			
SETÚBAL	263 462	305 464			
Total Litoral	2 374 424	2 738 890	Total Interior	142 881	154 695
% do Total	77,1%	77,3%	% do Total	4,6%	4,4%

Quadro A14 - Nº de Pessoas Singulares com Remunerações Declaradas pelas Entidades Empregadoras

Fonte: Gestão de Remunerações – Estatísticas Segurança Social (disponível em: https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/trabalhadores-dependentes?filter=mensal)

Quadro A15 – Valor Total das Remunerações Declaradas pelas Entidades Empregadoras (Média Mensal) – Trabalho Dependente (Un: €)

	2011	2021		2011	2021
Continente	3 331 578 933	4 634 700 278	Continente	3 331 578 933	4 634 700 278
Distrito	2011	2021	Distrito	2011	2021
BRAGA	239 522 823	377 090 141	BRAGANÇA	22 703 492	32 044 877
PORTO	600 268 834	852 827 375	GUARDA	31 737 080	42 662 184
AVEIRO	231 712 982	331 972 056	CASTELO BRANCO	44 058 335	59 293 679
COIMBRA	126 021 502	171 294 701	PORTALEGRE	25 484 938	34 841 778
LEIRIA	144 939 181	206 002 268			
LISBOA	1 033 874 231	1 370 845 171			
SETÚBAL	315 731 029	425 721 574			
Total	2 692 070 582	3 735 753 287	Total	123 983 844	168 842 519
% do Total	80,8%	80,6%	% do Total	3,7%	3,6%

Quadro A15 - Valor Total das Remunerações Declaradas pelas Entidades Empregadoras

Fonte: Gestão de Remunerações – Estatísticas Segurança Social (disponível em: https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/trabalhadores-dependentes?filter=mensal)

Quadro A16 – Remuneração Média Mensal- per capita dos Trabalhadores Dependentes (Un: €)

	2011	2021		2011	2021
Continente	1 082	1 308	Continente	1 082	1 308
Distrito	2011	2021	Distrito	2011	2021
BRAGA	877	1 160	BRAGANÇA	854	1 078
PORTO	1 044	1 294	GUARDA	854	1 085
AVEIRO	980	1 233	CASTELO BRANCO	877	1 105
COIMBRA	1 040	1 269	PORTALEGRE	882	1 090
LEIRIA	973	1 216			
LISBOA	1 367	1 565			
SETÚBAL	1 198	1 394			
Litoral	1 134	1 364	Interior	868	1 091
	1,05	1,04		0,80	0,83

Quadro A16 - Remuneração Média Mensal dos Trabalhadores Dependentes

Fonte: Gestão de Remunerações – Estatísticas Segurança Social (disponível em: https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/trabalhadores-dependentes?filter=mensal)

Quadro A17 – Rendimentos Declarados em Sede de IRS (Un: Milhares de €)

	Nº Suj. Passivos	Rend. Bruto (a)	Rend. Per Capita		Nº Suj. Passivos	Rend. Bruto (a)	Rend. Per Capita
Continente	7 346 510	9 271 960	1 262	Continente	7 346 510	9 271 960	1 262
Distrito	Nº Suj. Passivos	Rend. Bruto (a)	Rend. Per Capita	Distrito	Nº Suj. Passivos	Rend. Bruto (a)	Rend. Per Capita
BRAGA	613 937	634 805	1 034	BRAGANÇA	85 594	84 441	987
PORTO	1 263 762	1 501 362	1 188	GUARDA	100 294	99 202	989
AVEIRO	519 525	565 578	1 089	CASTELO BRANCO	128 233	132 825	1 036
COIMBRA	395 858	514 531	1 300	PORTALEGRE	77 576	81 330	1 048
LEIRIA	335 741	367 486	1 095				
LISBOA	1 638 183	2 436 635	1 487				
SETÚBAL	620 925	798 033	1 285				
Total Litoral	5 387 931	6 818 430	1 266	Total Interior	391 697	397 799	1 016
% do Total	73,3%	73,5%	1,00	% do Total	5,3%	4,3%	0,80

Quadro A17 - Rendimentos Declarados em Sede de IRS - Ano de 2021

Fonte: INE - Estatísticas do rendimento ao nível local – Indicadores de rendimento declarado no IRS.

Quadro A18 – Nº de Indivíduos com Remunerações Declaradas (Média Mensal) – Trabalho Dependente

	2011	2021		2011	2021
Continente	390 078	398 675	Continente	390 078	398 675
Distrito	2011	2021	Distrito	2011	2021
BRAGA	30 534	32 089	BRAGANÇA	7 689	7 368
PORTO	58 189	59 623	GUARDA	8 046	6 254
AVEIRO	28 218	26 412	CASTELO BRANCO	8 505	6 774
COIMBRA	18 672	17 214	PORTALEGRE	4 979	3 924
LEIRIA	19 414	18 220			
LISBOA	85 735	99 975			
SETÚBAL	28 726	33 051			
Total Litoral	269 488	286 584	Total Interior	29 220	24 319
% do Total	69,1%	71,9%	% do Total	7,5%	6,1%

Quadro A18 - Nº de Indivíduos com Remunerações Declaradas - Trabalho Dependente – Média Mensal

Fonte: <https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle> - Estatísticas - Gestão de Remunerações, consultado em 11/06/2024

ANEXO 6 - Legislação sobre ordenamento e coesão territorial.

Vamos, de forma breve, mostrar o espaço que a questão do ordenamento e coesão territorial ocupa na produção legislativa Nacional – para concluir que Portugal tem sido profícuo na produção de Leis de Base, Planos, Programas e na constituição de Observatórios, Agências e Sistemas Nacionais.

Na Constituição da República Portuguesa (CRP) há duas referências explícitas ao dever de o Estado promover um desenvolvimento equilibrado do território nacional.

No artº 9º - Tarefas fundamentais do Estado, é definido na sua alínea g) (sublinhado nosso):

“Promover o **desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional**, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”

Já no seu artº 81º - Incumbências prioritárias do Estado, é definido na alínea d), que uma das incumbências prioritárias do Estado é (sublinhados nossos):

“Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e **eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais** entre a cidade e o campo e **entre o litoral e o interior.**”

No final do século passado foi lançada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo – Lei nº 48/98 de 11 de Agosto⁵³.

No seu artº 2º é definido o objeto desta Lei que na alínea a) é fixado como sendo:

“A definição do quadro da política de ordenamento do território e de urbanismo, bem como dos instrumentos de gestão territorial que a concretizam.”

Já no artº 3º, que define os fins desta Lei, é definido nas suas alíneas a) e b) (sublinhado nosso):

“**Reforçar a coesão nacional**, organizando o território, **corrigindo as assimetrias regionais** e assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas;

Promover a valorização integrada das diversidades do território nacional.”

Depois da Lei de Bases, foi a vez de ser lançado o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) cujo *Relatório* e o *Programa de Ação* foram publicados como anexo à Lei nº 58/2007 de 4 de Setembro.

Logo no seu artº 1º, Ponto 2, este Programa é apresentado como um “instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica”. Já no Ponto 4 do mesmo artigo é definido que “o Programa de ação concretiza a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e **coesão territorial do País...**”

No artº 5º, nas suas alíneas c) e d), é reforçada a atenção e importância dada à coesão territorial (sublinhado nosso):

“Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à **coesão territoriais**;

Assegurar a **equidade territorial** no provimento de infra-estruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.”

⁵³ Esta Lei teve uma primeira alteração (muito limitada) pela Lei 54/2007 de 31/08 e revogada pela Lei nº 31/2014 de 30/05 que estabeleceu a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

O Relatório anexo à Lei apresenta os cenários de desenvolvimento territorial e a justificação para as orientações estratégicas, as opções e as prioridades para as políticas públicas ao nível do ordenamento territorial.

Já no Programa de Ação são definidos os objetivos estratégicos, os objetivos específicos e as medidas que permitam “concretizar a estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do País”.

Olhemos para o Objectivo Estratégico nº3:

“Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territorial.”

Dentro deste Objectivo Estratégico são definidos 4 Objectivos Específicos e 24 Medidas Prioritárias⁵⁴.

De forma muito resumida, podemos dizer que o conjunto de objetivos e medidas, dentro deste eixo do PNPOT, aponta para a necessidade de “reforçar os centros urbanos estruturantes das regiões, em particular nas regiões menos desenvolvidas”, promovendo o desenvolvimento de “redes de infraestruturas de suporte à acessibilidade e à mobilidade” e um “desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico”. Por fim, procura ainda “promover um desenvolvimento rural..., considerando em especial as necessidades e a especificidade das *áreas mais vulneráveis e despovoadas*”⁵⁵.

O período de vigência do Programa de Ação foi entre 2007 e 2013, tendo sido alvo de um processo de avaliação em 2014. É, no entanto, curioso que logo na Nota Introdutória, o Diretor Geral refira:

“...a estrutura e o sistema de avaliação previstos para efeitos de acompanhamento do PNPOT não chegaram a ser implementados. O Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo (OT&U) acabou por não ser criado, nos termos previstos no quadro legal do ordenamento do território, e com ele ficaram por realizar a monitorização sistemática e a avaliação regular do PNPOT e seu programa de políticas.”

Em 2015, foi criada a UMVI, pelo Decreto-Lei nº 251-A/2015 que tinha como responsabilidade “definir uma estratégia nacional para o desenvolvimento do interior e

⁵⁴ De notar que o PNPOT tem ao todo 6 Objectivos Estratégicos, 36 Objectivos Específicos e 197 (cento e noventa e sete) Medidas Prioritárias. Estas eram distribuídas entre as seguintes dimensões: Legislação (13), Estratégia, Planeamento e Regulação (110), Informação, Coordenação e Avaliação (57) e Administração, Execução e Incentivo (135) – algumas medidas cabem em mais de uma dimensão.

⁵⁵ Citações retiradas do Plano de Ação anexo à Lei 58/2007 de 4 de Setembro.

coesão territorial”. Esta Unidade de Missão apresentou o PNCT, que foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 72/2016 de 24 de Novembro.

Este Programa propõe 164 medidas distribuídas por 5 eixos e uma Agenda para o Interior constituída por 8 iniciativas, com o objetivo de promover e aproveitar os recursos próprios de cada território, alinhando competências próprias com os investimentos e incentivando o desenvolvimento económico e as atividades em rede (Chamusca, Silva, Lima, & Rego, 2022). É curioso observar a definição dos territórios abrangidos pelo PNCT e definidos como anexo à Resolução do Conselho de Ministros referida. Para as autoridades governativas, o Interior abrange muitos Concelhos dos Distritos que neste trabalho foram incluídos no Litoral – esta listagem foi depois atualizada pela Portaria nº 208/2017 de 13 de Julho, elaborada no seguimento do Orçamento de Estado para 2017 (no final deste Anexo apresenta-se um Mapa de Portugal que identifica os Concelhos incluídos no conceito de Interior). Ou seja, o conceito de Interior, para as autoridades, é muito mais alargado do que o conceito utilizado neste trabalho⁵⁶.

Pela Resolução do Conselho de Ministros nº 116/2018, o PNCT foi substituído pelo Programa de Valorização do Interior (PVI). Neste Programa estavam previstas 65 medidas adicionais.

Já em 2019 o PNPOT foi revisto pela Lei nº 99/2019 de 5 de Setembro (que revogou a Lei 58/2007) tendo em anexo o PNPOT estruturado em três documentos: o Diagnóstico, a Estratégia e o Modelo Territorial e por fim a Agenda para o Território (o Programa de Acção).

A Resolução do Conselho de Ministros nº 72/2016 aprovou o Programa Nacional de Coesão Territorial. No seu Anexo III são definidos os Territórios abrangidos pelo Programa.

Esta listagem foi depois atualizada pela Portaria nº 208/2017 de 13 de Julho, ficando abrangidos 165 municípios e 73 freguesias de outros 21 municípios.

Ou seja, de acordo com esta Portaria, a esmagadora maioria do território de Portugal Continental é considerado Interior.

⁵⁶ Apenas para se ter uma melhor ideia do que está definido na RCM, estão incluídos como Territórios do Interior Concelhos que estão a uma distância entre 15min e 30 min (Pampilhosa da Serra, Lousã, de Coimbra (considerada a 3ª cidade do País é considerado Interior). Neste trabalho, foram incluídos apenas 52 Concelhos no conceito de Interior.

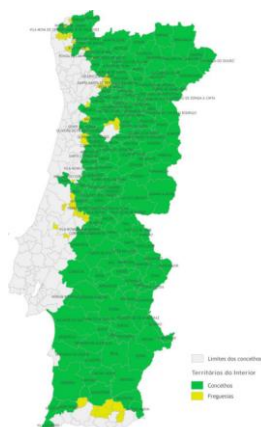


Figura 4 - Territórios do Interior, identificados no Anexo à Portaria nº 208/2017 de 13 de Julho

Fonte: Investimento e Emprego no Interior – Medidas de apoio – IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas

ANEXO 7 - NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para fim Estatísticos

Quadro A19 – Evolução das NUTS ao longo do séc. XXI

2002		2013		2024	
NUTS I	NUTS II	NUTS I	NUTS II	NUTS I	NUTS II
Norte	Minho-Lima	Norte	Alto Minho	Norte	Alto Minho
	Cávado		Cávado		Cávado
	Ave		Ave		Ave
	Grande Porto		Área Metropolitana do Porto		Área Metropolitana do Porto
	Tâmega		Alto Tâmega		Alto Tâmega e Barroso
	Entre Douro e Vouga		Tâmega e Sousa		Tâmega e Sousa
	Douro		Douro		Douro
	Alto Trás-os-Montes		Terras de Trás-os-Montes		Terras de Trás-os-Montes
Centro	Baixo Vouga	Centro	Oeste	Centro	Região de Aveiro
	Baixo Mondego		Região de Aveiro		Região de Coimbra
	Pinhal Litoral		Região de Coimbra		Região de Leiria
	Pinhal Interior Norte		Região de Leiria		Viseu Dão-Lafões
	Dão-Lafões		Viseu Dão-Lafões		Beira Baixa
	Pinhal Interior Sul		Beira Baixa		Beiras e Serra da Estrela
	Serra da Estrela		Médio Tejo		Oeste
	Beira Interior Norte		Beiras e Serra da Estrela	Oeste e Vale do Tejo	Médio Tejo
	Beira Interior Sul	Área Metropolitana de Lisboa	Área Metropolitana de Lisboa		Lezíria do Tejo
	Cova da Beira		Alentejo Litoral	Grande Lisboa	Grande Lisboa
	Oeste		Baixo Alentejo		Península de Setúbal
Lisboa	Médio Tejo	Alentejo	Alto Alentejo	Alentejo	Alentejo Litoral
	Grande Lisboa		Alentejo Central		Baixo Alentejo
	Península de Setúbal		Lezíria do Tejo		Alto Alentejo
					Alentejo Central
Alentejo	Alentejo Litoral	Algarve	Algarve	Algarve	Algarve
	Alto Alentejo				
	Alentejo Central				
	Baixo Alentejo				
	Lezíria do Tejo				
Algarve	Algarve				

Quadro A19 - Evolução das NUTS III ao longo do séc XXI