

## DINÂMICA POPULACIONAL E POLÍTICAS TERRITORIAIS EUROPEIAS EM PORTUGAL

Maria de Nazaré Oliveira Roca<sup>1</sup>

Nuno Leitão<sup>2</sup>

e-GEO Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional

*Universidade Nova de Lisboa*

### INTRODUÇÃO

A população é um dos recursos endógenos mais importantes para o desenvolvimento dado que, é condição biológica prévia para o funcionamento da economia, sociedade e cultura de um território. Dado que a dinâmica populacional influencia, directamente, o próprio processo de desenvolvimento, o sucesso de qualquer política de desenvolvimento regional depende, necessariamente, do grau de conhecimento existente sobre as mudanças que ocorrem no crescimento e na estrutura da população. Por exemplo, numa região, não é só importante perceber que componentes do crescimento demográfico (natural ou migratório) são mais importantes ou que mudanças se verificam nas relações entre os diferentes grupos etários funcionais<sup>3</sup>. É, também, essencial compreender melhor o carácter e a respectiva natureza por detrás de tais mudanças. Esse conhecimento é uma pré-condição para a formulação e implementação de políticas territoriais que visem potenciar as tendências positivas e minimizar as tendências negativas da dinâmica populacional (Plane e Rogerson, 1994; Siegel, 2002; Lutz et al., Sleebos, 2003).

Em Portugal, ao longo das duas últimas décadas, houve um aumento significativo das disparidades na evolução da população e dos seus grupos etários entre as regiões litorais, densamente povoadas, e as regiões interiores, despovoadas e envelhecidas. Dentro destas duas grandes áreas, o fosso demográfico aumentou entre, por um lado, as áreas rurais periféricas e/ou isoladas, as áreas centrais das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, que sofreram um declínio demográfico e, por outro lado, as áreas periurbanas e as cidades de média dimensão, em que a população aumentou, sobretudo, a população em idade activa. Estas disparidades ocorreram, principalmente, devido a diferenças no ritmo e no período histórico da transição demográfica (Ferrão, 2006) e pela intensidade e direcção dos fluxos migratórios, internos e externos (Malheiros, 2006).

---

<sup>1</sup> [mn.roca@fcsh.unl.pt](mailto:mn.roca@fcsh.unl.pt)

<sup>2</sup> [nuno.p.leitao@gmail.com](mailto:nuno.p.leitao@gmail.com)

<sup>3</sup> Os grupos etários funcionais correspondem aos grupos etários em idade pré-activa (0-14 anos), activa (15-64 anos) e pós-activa (65 e mais anos).

Portugal aderiu à União Europeia (UE) em 1986 e tem beneficiado dos seus fundos de desenvolvimento regional cujo objectivo principal é promover a coesão territorial entre e dentro dos Estados-membros. Desde então, as regiões convergiram quanto ao nível e qualidade dos equipamentos e serviços de carácter social (educação, saúde, cultura). Contudo, essa convergência não foi suficiente para reter ou atrair população para áreas já em processo de despovoamento e envelhecimento (Fonseca e Malheiros, 2003). Isto deve-se à ausência de iniciativas empresariais, essenciais para a criação de emprego, especialmente entre a população mais jovem, com um nível mais elevado de instrução e de qualificação. Consequentemente, as diferenças intra e inter-regionais no PIB *per capita* e na captação de investimentos persistiram, contribuindo para o agravamento das tendências demográficas negativas nas regiões economicamente desfavorecidas (DGDR, 2000).

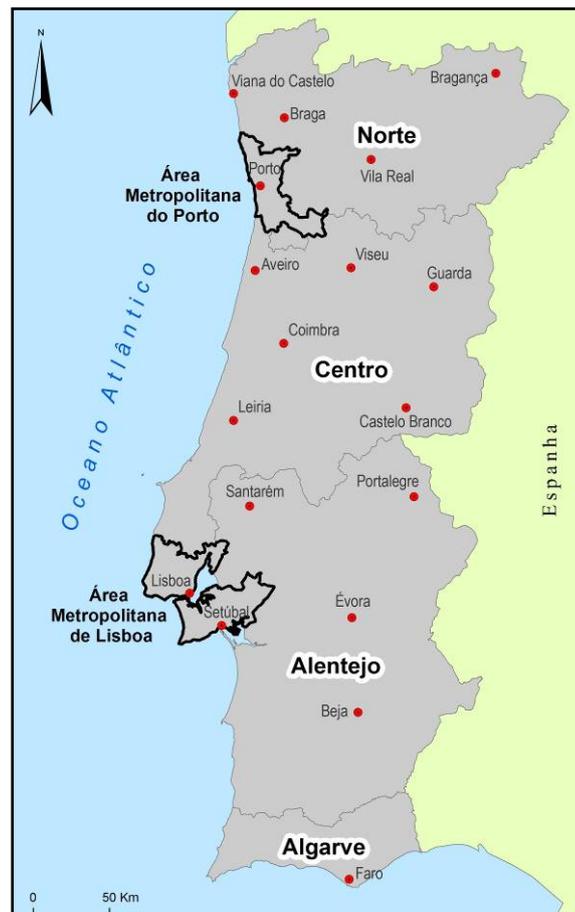
Visando a diminuição das disparidades intra e inter-regionais ao nível do desenvolvimento, foram desenhadas as Acções Integradas de Base Territorial (AIBT), no âmbito dos Programas Operacionais Regionais<sup>4</sup> para as NUT II<sup>5</sup> (figura 1), no período 2000-2006 do Quadros Comunitário de Apoio (QCA). As AIBT pretendiam, por um lado, superar os pontos fracos e as ameaças e, por outro, aproveitar as potencialidades e oportunidades de desenvolvimento regional e local, tendo por base a exploração sustentável dos recursos endógenos (DGDR, 2000). Para além disto, subentendia-se que as AIBT deveriam ter um carácter mais participativo e serem mais efectivas e eficazes do que outras medidas semelhantes aplicadas nos períodos anteriores do QCA. De facto, nos QCA de 1986-1993 e de 1994-1999, houve um problema de eficiência na distribuição e aplicação dos fundos da UE, problema esse relacionado, provavelmente, com a escolha errada de medidas e/ou de grupos populacionais-alvo (DGDR, 2000). Se a população de um território deve ser entendida como sendo não só a beneficiária mas, também, como agente de desenvolvimento, torna-se crucial identificar e seleccionar os grupos populacionais-alvo adequados. No entanto, esta selecção depende do grau de conhecimento sobre a estrutura e dinâmica da população por parte dos decisores políticos e técnicos de planeamento territorial.

---

<sup>4</sup> Documento aprovado pela Comissão [Europeia], que visa a execução de um *Quadro Comunitário de Apoio* e contém um conjunto coerente de Eixos Prioritários compostos por Medidas plurianuais, para cuja realização se pode recorrer a um ou vários Fundos [Estruturais e de Coesão da União Europeia] e a um ou vários dos outros instrumentos financeiros existentes, bem como ao Banco Europeu de Investimento. *O Quadro Comunitário de Apoio* é o documento aprovado pela Comissão de comum acordo com o Estado Membro em causa, após apreciação do plano apresentado pelo Estado Membro [da União Europeia], que contém a estratégia e as prioridades da acção dos Fundos e os outros recursos financeiros. O documento é dividido em eixos prioritários e executado mediante um ou vários programas operacionais (Fonte: [http://www.igfse.pt/LP/glossario\\_det.asp?newsID=235](http://www.igfse.pt/LP/glossario_det.asp?newsID=235)).

<sup>5</sup> NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas: Nomenclatura com o objectivo de proporcionar uma discriminação única e uniforme das unidades territoriais para a produção das estatísticas regionais da União Europeia. Há cinco níveis de NUTS. (Fonte: [www.dgrf.min-agricultura.pt/ifn/Glossario.htm](http://www.dgrf.min-agricultura.pt/ifn/Glossario.htm)).

Figura 1 – Regiões e principais cidades de Portugal Continental.



#### OBJECTIVOS E NOTAS METODOLÓGICAS

Os objectivos deste artigo são: primeiro, construir uma tipologia de concelhos portugueses (ou seja, as unidades territoriais-administrativas básicas) de acordo com as mudanças populacionais e com as relações entre grupos etários; segundo, avaliar a adequação das várias AIBT às principais características e dinâmicas da população dos grupos de concelhos identificados na tipologia; terceiro, discutir objectivos e medidas de políticas que dizem respeito à dinâmica e estrutura demográficas, contidos no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) para o período 2006-2025 e que estão em conformidade com as principais linhas de orientação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)<sup>6</sup> para o período 2007-2013.

<sup>6</sup> Documento de direcção estratégica e operacional dos instrumentos financeiros, que estrutura a forma como um Estado-Membro se vai organizar para utilizar com eficácia o novo ciclo de fundos comunitários [Estruturais e de Coesão], entre 2007 e 2013 e definir linhas mestras que devem presidir à operacionalidade desses fundos. (Fonte: [http://ftp.infoeuropa.ciejd.pt/cejid/2006/20060418\\_pressrelease\\_qren.pdf](http://ftp.infoeuropa.ciejd.pt/cejid/2006/20060418_pressrelease_qren.pdf)).

De forma a se obter a tipologia, foram seleccionados 32 indicadores representativos do estado e da dinâmica da população de 275 concelhos de Portugal Continental, referentes ao último período intercensitário 1991-2001<sup>7</sup> (tabela 1).

Tabela 1 – Indicadores seleccionados inicialmente.

Coeficiente de eficácia das migrações internas (1996-2001), 2001
Densidade populacional, 2001
Índice de dependência demográfica dos idosos, 2001
Índice de dependência demográfica dos jovens, 2001
Índice de envelhecimento da população, 2001
Índice de juventude da população em idade activa, 2001 – (população entre os 15 e 39 anos/população entre os 40 e 64 anos) * 100
Índice de longevidade, 2001 - (população com 75 e mais anos/população com 65 e mais anos) * 100
Índice de masculinidade, 2001
Índice de potencialidade, 2001 – (mulheres entre os 20 e 34 anos/mulheres entre os 35 e 49 anos) * 100
Índice de renovação da população em idade activa, 2001 – (população entre os 20 e 29 anos/população entre os 55 e 64 anos) * 100
Índice de tendência, 2001 – (população entre os 0 e 4 anos/população entre os 5 e 9 anos) * 100
População em idade activa no total da população (%), 2001
População em lugares com 5000 e mais habitantes (%), 2001
População em lugares com menos de 5000 habitantes (%), 2001
População estrangeira no total da população (%), 2001
População idosa no total da população (%), 2001
População isolada, embarcada ou do corpo diplomático, no total da população (%), 2001
População jovem no total da população (%), 2001
População natural de Portugal no total da população que entrou em Portugal entre 1996 e 2001 (%), 2001
População natural de Portugal que entrou em Portugal entre 1996 e 2001 no total da população natural de Portugal (%), 2001
População natural do estrangeiro no total da população (%), 2001
População natural do estrangeiro no total da população que entrou em Portugal entre 1996 e 2001 (%), 2001
População natural do estrangeiro que entrou em Portugal entre 1996 e 2001 no total da população natural do estrangeiro (%), 2001
População que trabalha ou estuda fora do concelho de residência no total da população (%), 2001
Saldo das migrações internas (1996-2001) (%), 2001
Taxa de crescimento da população em idade activa (%), 1991-2001
Taxa de crescimento da população jovem (%), 1991-2001
Taxa de crescimento da população natural do estrangeiro (%), 1991
Taxa de crescimento da população que trabalha ou estuda fora do concelho de residência (%), 1991-2001
Taxa de crescimento do número de idosos (%), 1991-2001
Taxa de crescimento efectivo da população (%), 1991
Taxa do saldo migratório, 1991-2001 (%)
Taxa do saldo natural (%), 1991-2001

A análise factorial foi utilizada por ser o modelo estatístico mais apropriado para reduzir a quantidade de dados iniciais sem deteriorar a sua qualidade.<sup>8</sup> Após a aplicação de critérios para

<sup>7</sup> Devido à ausência de dados, os concelhos dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira, e três concelhos de Portugal continental (Vizela, Trofa e Odivelas, criados após 1991) não entraram na análise.

<sup>8</sup> Para além disto, os factores são o produto de relações estruturais entre variáveis que não podem ser detectadas num conjunto demasiado grande de variáveis originais (Maroco, 2003). Neste caso, os factores sintetizam as relações entre os vários indicadores do estado e dinâmica da população. Escolheu-se o método de componentes principais para a extracção dos factores.

reduzir o número de indicadores,<sup>9</sup> 17 entraram na análise final (tabela 2). Extraíram-se dois factores que explicam 81,3% da variância comum total. Os escores factoriais<sup>10</sup> obtidos para cada concelho, em cada um dos factores, foram usados como dados de entrada para a análise de agrupamento (em inglês, *cluster analysis*), modelo estatístico escolhido para criar uma tipologia de concelhos de acordo com a estrutura e dinâmica da população.<sup>11</sup>

Tabela 2 – Indicadores que entraram na análise e respectivas cargas factoriais.

	Cargas Factoriais	
	Factor 1	Factor 2
Índice de envelhecimento da população, 2001	-0,92	
Índice de dependência demográfica dos jovens, 2001	0,84	
Saldo das migrações internas (1996-2001) (%), 2001		0,81
Saldo migratório (%), 1991-2001		0,80
Índice de dependência demográfica dos idosos, 2001	-0,89	
População idosa no total da população (%), 2001	-0,92	
População jovem no total da população (%), 2001	0,97	
População em idade activa no total da população (%), 2001	0,77	
Taxa de crescimento do número de idosos (%), 1991-2001	0,57	0,57
Taxa de crescimento da população jovem (%), 1991-2001	0,51	0,73
Taxa de crescimento da população em idade activa (%), 1991-2001	0,69	0,64
Taxa de crescimento efectivo da população (%), 1991-2001	0,59	0,73
Saldo natural (%), 1991-2001	0,91	
Índice de juventude da população em idade activa, 2001	0,92	
Índice de renovação da população em idade activa, 2001	0,92	
População natural do estrangeiro no total da população que entrou em Portugal entre 1996 e 2001 (%), 2001		0,85
População natural de Portugal no total da população que entrou em Portugal entre 1996 e 2001 (%), 2001		-0,85

Seguindo recomendações de alguns autores (Maroco, 2003) (Rencher, 2002) de que uma boa estratégia é usar diversos métodos, foram testados e comparados três métodos de agrupamento hierárquicos, o método de *Ward*, o do vizinho mais próximo e o do vizinho mais afastado. Os resultados foram semelhantes, o que revela que a matriz original de dados contém agrupamentos naturais (Maroco, 2003) (Rencher, 2002). O método de *Ward* foi o escolhido atendendo à análise

<sup>9</sup> A redução do número de indicadores obedeceu aos seguintes critérios: (i) indicadores com coeficientes de correlação de Pearson com nível de significância igual ou acima 0,05; (ii) indicadores com comunalidades (a proporção de variância de um indicador explicada pela estrutura de um factor) superiores a 0,6, em que o valor máximo é 1; (iii) indicadores com pelo menos uma das cargas factoriais (o peso de um indicador num factor, isto é, a sua correlação entre o indicador original e o factor; em inglês *factor loading*) superiores a (-/+ ) 0,5, sendo que os valores variam entre -1 e +1.

<sup>10</sup> Medida composta criada para cada observação (concelho) em cada factor extraído. As cargas factoriais são usadas em conjunto com os valores originais das variáveis/indicadores para calcular o escore (pontuação) de cada observação (concelho). Os escores factoriais são padronizados de acordo com escores Z. (Fonte: [www.richmond.edu/~pli/psy538/factor02/terms.html](http://www.richmond.edu/~pli/psy538/factor02/terms.html)).

<sup>11</sup> O uso deste modelo estatístico permite que os concelhos sejam classificados em vários grupos ou tipos. O objectivo é que cada concelho pertença a um agrupamento específico, isto é que: (i) seja semelhante a outros concelhos que também pertencem a esse agrupamento e (ii) seja diferente de outros concelhos que pertencem a outros agrupamentos (Maroco, 2003).

dos escores factoriais, mas também porque muitos autores recomendam este método e o da ligação média (em inglês, *average linkage*), como sendo aqueles com que se obtêm melhores resultados (Rencher, 2002).<sup>12</sup> A solução de 5 agrupamentos foi escolhida tendo em conta os conhecimentos empíricos acumulados sobre esta temática (Maroco, 2003). Estes agrupamentos de concelhos foram considerados como sendo regiões demográficas com um considerável grau de homogeneidade.

## OS RESULTADOS

### As características principais da dinâmica e estrutura demográficas dos concelhos

O **factor 1**, que explica 60,3% da variância comum total, inclui 13 indicadores que registam cargas factoriais superiores a 0,5 e que correspondem às proporções dos grupos etários funcionais na população total, aos diversos índices relacionando esses grupos etários entre si, às taxas de variação da população total bem como dos grupos etários funcionais (ver tabela 2). Por um lado, registaram-se os maiores valores positivos nos indicadores relacionados com o grau de juventude da população e, particularmente, da população em idade activa, tais como a proporção de jovens na população total, os índices de renovação e de juventude da população em idade activa, a taxa de crescimento natural, o índice de dependência dos jovens. Por outro lado, os três indicadores do envelhecimento da população – proporção de idosos na população total, o índice de envelhecimento e o índice de dependência demográfica dos idosos – apresentaram cargas factoriais negativas acima de 0,8. Portanto, estes resultados mostram que o crescimento natural, a composição etária e as relações entre os grupos funcionais estão fortemente correlacionados, positiva ou negativamente. Já os indicadores respeitantes às migrações não têm cargas factoriais elevadas. Isto significa que os movimentos migratórios dos anos noventa do século passado não foram suficientemente fortes, nem para reverter as tendências demográficas negativas, nem para reforçar as tendências demográficas positivas em grande parte do território português. Por outras palavras, os valores dos índices referentes às relações entre grupos funcionais e, em especial, os valores dos índices representativos do envelhecimento demográfico, são mais o produto da

---

<sup>12</sup> O método de Ward inclui o cálculo da média dos escores factoriais para cada agrupamento, do quadrado da distância euclidiana entre essas médias e os escores factoriais para todos os itens (concelhos), bem como o cálculo da soma das distâncias para todos os concelhos. Usando este procedimento, o método de Ward otimiza a variância mínima dentro dos agrupamentos. Assim, os concelhos são agrupados de modo a causar um acréscimo mínimo no valor da soma dos quadrados dos erros. Por outras palavras, a variância interna é minimizada enquanto que a variância entre os agrupamentos é maximizada. Assim os agrupamentos são fortemente homogêneos internamente e fortemente heterogêneos externamente.

dinâmica do componente natural do que do componente migratório do crescimento populacional. Contudo, é bastante provável que o crescimento natural e a estrutura etária podem estar sob os efeitos de movimentos migratórios externos e internos que ocorreram em períodos anteriores.

Tendo em conta o que foi discutido acima, o factor 1 pode ser denominado de "estrutura etária: jovens *versus* população idosa".

O factor 2, que explica 21% da variância comum total, tem 8 indicadores que obtiveram cargas factoriais superiores a 0,5. Os valores mais elevados, positivos ou negativos, foram registados nos indicadores representativos da dinâmica migratória ou da origem dos migrantes, a saber, por um lado, a proporção da população natural do estrangeiro no total da população que entrou em Portugal entre 1996 e 2001, o saldo das migrações internas, a taxa do saldo migratório total (externo e interno), todos com valores positivos e, por outro lado, com valor negativo, a proporção de população natural de Portugal, que entrou no país, entre 1996 e 2001, ou seja, os emigrantes regressados.<sup>13</sup> Também, a taxa de variação da população total e a taxa de variação da população jovem têm uma forte correlação com os indicadores das migrações, que tiveram cargas factoriais com sinal positivo. Isto pode implicar que, neste factor, a componente da migração (interna e externa) actuou com mais força no crescimento demográfico, especialmente o da população mais jovem, do que o componente natural, contribuindo consideravelmente para o aumento das disparidades entre as regiões demográficas.

Consequentemente, o factor 2 pode ser designado "migração externa e interna".

### As regiões demográficas portuguesas

Foram obtidos 5 agrupamentos de concelhos (figura 2), em que cada um regista médias elevadas dos escores factoriais, negativas ou positivas, em um dos dois factores (tabela 3). A única excepção é o agrupamento 5 que regista no factor 2, a segunda média mais elevada dos escores factoriais.

Tabela 3 – Médias dos escores factoriais.

	<i>Média dos escores do Factor 1</i>	<i>Média dos escores do Factor 2</i>
Agrupamento 1	0,08	-0,72
Agrupamento 2	1,51	-0,09

<sup>13</sup> Em Portugal, o termo "emigrante regressado" corresponde aos portugueses que participaram das migrações transoceânicas e intra-europeias e que regressaram a Portugal. O termo "emigrante retornado" ou, apenas "retornado" refere apenas aos portugueses que retornaram das antigas colónias portuguesas em África, principalmente logo após a sua independência, ou seja, na segunda metade dos anos setenta.

Agrupamento 3	-1,34	-0,11
Agrupamento 4	0,32	2,15
Agrupamento 5	0,02	0,59

O **agrupamento 1** é composto por 102 (37,1%) concelhos. Apresenta a média mais elevada dos escores negativos do factor 2. Isto significa que as migrações de regresso marcaram a dinâmica populacional desses concelhos na segunda metade dos anos noventa, a qual se caracterizou por taxas elevadas de emigração, inicialmente para destinos transoceânicos (até fins dos anos cinquenta) e mais tarde, nos anos sessenta e setenta, para os países da Europa Norte-Occidental (Pimentel, 1991). A grande maioria dos regressados participou nessa última onda emigratória, sendo que estão maioritariamente em idade pós-activa o que contribui para o envelhecimento da população desses concelhos (Roca, 2003). Entretanto, na maior parte dos casos, a entrada de população não foi suficiente para compensar o declínio demográfico, resultante do crescimento natural negativo e do saldo migratório interno, fraco ou negativo.

Este agrupamento abrange sobretudo o interior de Portugal, particularmente as partes norte e central, mas inclui, também, alguns concelhos litorais das Regiões Norte e Centro (figura 3).

O **agrupamento 2** abrange 41 (14,9%) concelhos e apresenta a média mais elevada dos escores positivos do factor 1. Assim, sua característica principal é a juventude da população, particularmente daquela em idade activa. De facto, para além dos concelhos suburbanos e peri-urbanos da Área Metropolitana de Lisboa (AML), estas são as únicas áreas onde se registou um crescimento natural positivo da população. Neste grupo de concelhos, a reprodução da população está garantida, pelo menos a curto e médio prazo. No entanto, o saldo das migrações internas é negativo na maior parte desses concelhos embora este seja compensado, em parte, pela migração de regresso.

Este agrupamento compreende uma faixa litoral de concelhos que se estende da cidade de média dimensão de Braga, passando pela Área Metropolitana do Porto (excluindo a cidade do Porto), até à área de influência da cidade de Aveiro, outra cidade de média dimensão na parte norte da Região Centro. O agrupamento inclui, também, a cidade de média dimensão de Leiria e outros dois concelhos vizinhos no litoral centro (figura 4). Os escores factoriais mais elevados registam-se na área de influência do Porto onde a industrialização difusa e a agricultura familiar a tempo parcial marcam a paisagem.

Por outro lado, o **agrupamento 3**, que corresponde a 21,5% de todos os concelhos (59), tem a média mais elevada dos escores negativos do factor 1. Por outras palavras, abrange os concelhos

com a maior percentagem de população idosa, bem como os mais elevados índices de envelhecimento e de dependência dos idosos. Consequentemente, estas áreas estão em fase avançada de desvitalização demográfica natural e de envelhecimento da população.

Estes concelhos, que estão entre os menos desenvolvidos de Portugal, são predominantemente rurais, pouco povoados, situados perto da fronteira espanhola, nas áreas serranas das Regiões Centro e no Alentejo. O agrupamento inclui, também, o concelho de Lisboa, alguns concelhos serranos e/ou periféricos do Algarve e da costa alentejana (figura 5).

Figura 2 – Agrupamentos de concelhos.

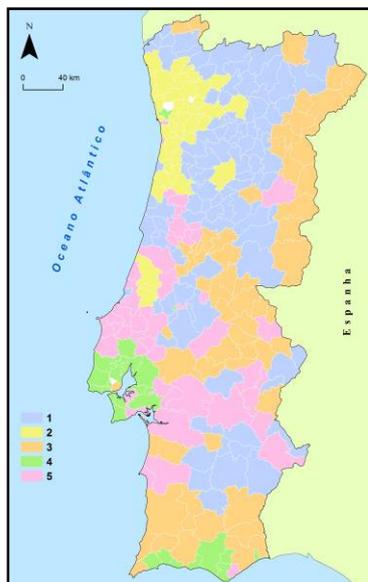


Figura 3 – Agrupamento 1.

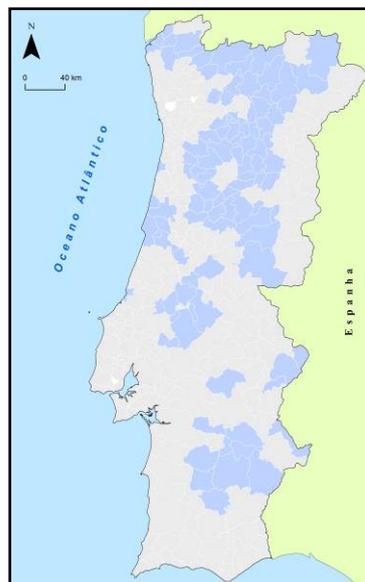
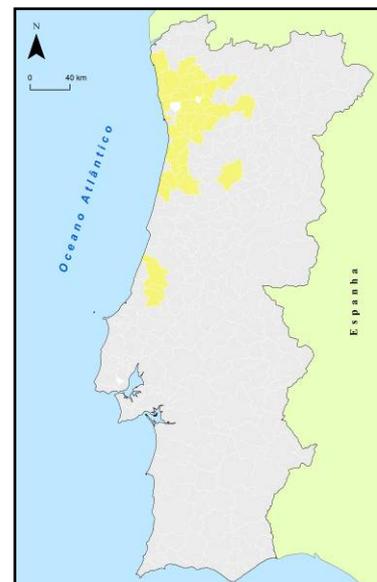


Figura 4 – Agrupamento 2.



O **agrupamento 4**, que compreende 26 concelhos (9,5%), tem a média mais elevada dos escores positivos do factor 2, designado de “migração interna e externa”. Corresponde à maior parte da AML e à maioria dos concelhos litorais do Algarve (figura 6). Nos novos concelhos suburbanos e peri-urbanos da AML, a migração interna foi mais intensa do que a migração externa, enquanto que no Algarve ocorreu o inverso (Roca, 2003; Roca e Pimentel, 2003).

O **agrupamento 5** inclui 47 concelhos (17,1%). A média dos escores positivos do factor 2 é consideravelmente mais baixa do que no agrupamento anterior. Estas são as áreas onde tanto o saldo migratório interno como o externo são positivos mas não suficientemente fortes para compensar a desvitalização natural. Abrange a cidade de média dimensão de Coimbra e seus concelhos vizinhos, uma faixa de concelhos ao longo da parte litoral da Região Centro e um número considerável de concelhos das partes centrais e litorais do Alentejo (figura 7). Na última

década, estes concelhos viram alteradas as suas características demográficas e socioeconómicas de rurais para semi-rurais. Além do mais, a maioria deles situa-se ao longo dos principais eixos rodoviários (maioritariamente, auto-estradas construídas após a entrada de Portugal na UE) que os ligam a centros urbanos de maiores dimensões.

Em suma, na viragem do século, a maioria (58,6%) dos concelhos do território continental português estava marcada pela desvitalização demográfica, o que significa forte despovoamento e envelhecimento (agrupamentos 1 e 3). Esses concelhos estão maioritariamente localizados em áreas rurais e/ou montanhosas do interior do país, mas também perto da costa ocidental. No entanto, é igualmente importante enfatizar que, durante os anos noventa, foi registado um aumento da população qualificada e altamente qualificada, empregada maioritariamente na administração local e no sector social público. Não obstante, este grupo populacional é ainda pequeno, quer em termos absolutos quer relativos, em comparação com a predominante população mais idosa sem ou com pouca qualificação, que vive de pensões de aposentação, de apoio social, e/ou que trabalha a tempo parcial na agricultura para auto-consumo.

Figura 5 – Agrupamento 3.

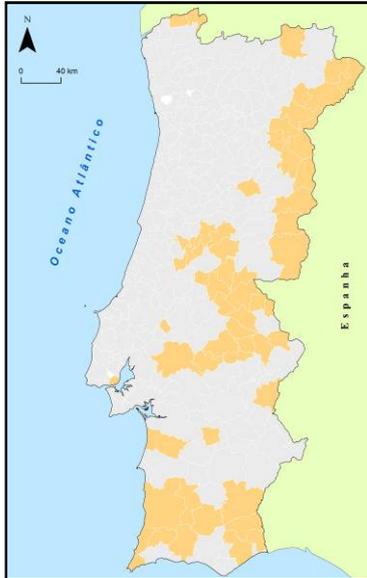


Figura 6 – Agrupamento 4.

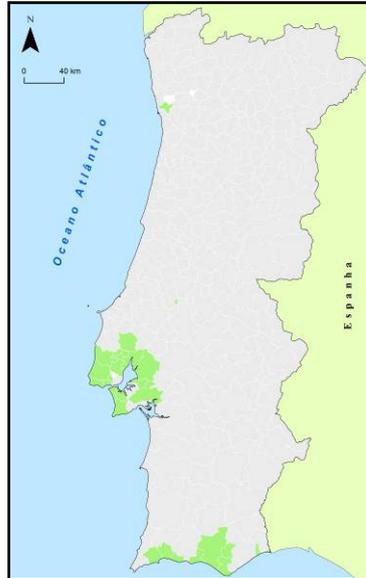
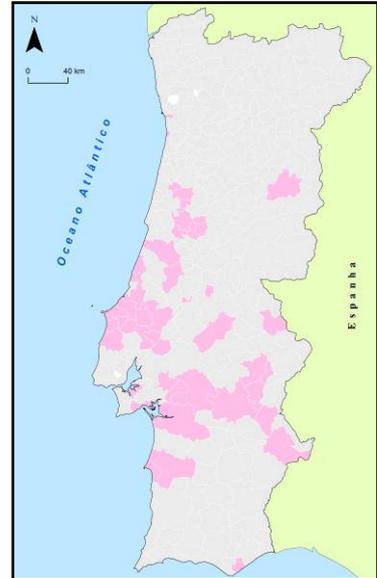


Figura 7 – Agrupamento 5.



Estes territórios correspondem, essencialmente, às áreas economicamente menos desenvolvidas medidas pelo Índice de Poder de Compra (Ramos et al, 2000). Também, coincidem, aproximadamente, com as áreas onde as AIBT, previamente referidas, foram implementadas no âmbito dos Programas Operacionais Regionais para o período 2000-2006 bem como com as “áreas demograficamente críticas” do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território para 2007-2025.

#### AS ACÇÕES INTEGRADAS DE BASE TERRITORIAL (AIBT)<sup>14</sup>

As AIBT foram projectadas e implementadas nas seguintes áreas de desvitalização demográfica, identificadas na análise acima: (i) no Douro e no Minho-Lima, na Região Norte (ii) no Vale do Côa, na Serra da Estrela, no Pinhal Interior e nas denominadas Aldeias Históricas, maioritariamente localizadas perto da fronteira espanhola, na Região Centro; (iii) no Vale do Tejo, na Região de Lisboa; (iv) na parte norte e na Zona dos Mármore do Alentejo; (v) nas áreas montanhosas e periféricas de baixa densidade populacional do Algarve (figura 8).

Embora, não formalmente uma AIBT, o Programa Específico para o Desenvolvimento Integrado da Área de Alqueva<sup>15</sup> – PEDIZA II, implementado na parte sudeste da Região do Alentejo, deve

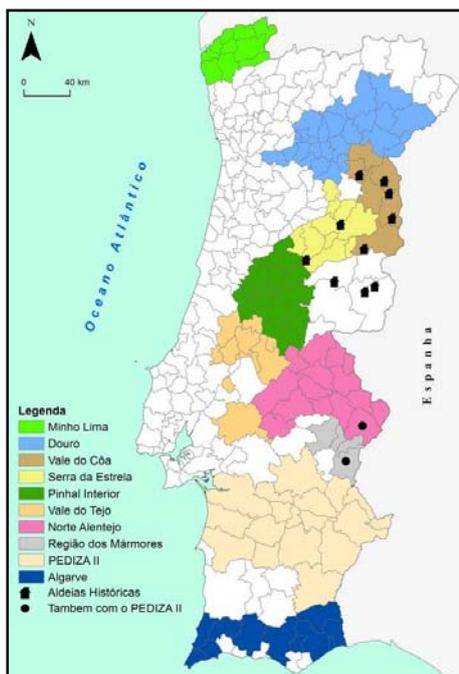
<sup>14</sup> Fonte de informação: <http://www.qca.pt>.

<sup>15</sup> A barragem do Alqueva deu origem ao maior lago artificial da Europa.

também ser considerado nesta análise porque os seus objectivos e acções eram similares às AIBT.

Vale a pena referir que algumas das áreas com tendências demográficas negativas graves, tais como as áreas mais a norte e nordeste da Região Norte e as áreas mais a sudoeste do Alentejo, não foram integradas nesse tipo de acções de desenvolvimento territorial.

Figura 8 – Áreas de implementação das AIBT e do PEDIZA II.



Todas as AIBT e o PEDIZA II foram financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Componente Territorial) e pelo Fundo Social Europeu (Componente Emprego). Para a AIBT na área do Pinhal Interior foram, também, utilizados recursos financeiros do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) – Secção Orientação.

Uma breve análise dos Programas Operacionais Regionais permite concluir que os diagnósticos sobre a situação e tendências demográficas desfavoráveis das áreas onde as AIBT foram implementadas são semelhantes aos resultados apresentados neste artigo. No entanto, há alguns aspectos significativos no seu desenho e implementação que poderiam ter afectado a eficácia e efectividade das acções, tais como:

- Os grupos populacionais locais não foram considerados recursos endógenos;
- As instituições responsáveis pelo desenho e execução das AIBT, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pertencem à estrutura do governo central enquanto que as instituições locais, incluindo as autoridades locais e as associações de

desenvolvimento, foram consideradas, apenas como beneficiárias, embora pertençam às comissões consultivas dos Programas Operacionais. Assim, o princípio da subsidiariedade<sup>16</sup> não foi atingido;

- As instituições privadas, tais como associações empresariais, não foram incluídas entre os beneficiários;
- Em todas as AIBTs, as acções da componente territorial não diferiram muito de uma para outra área de implementação;
- As acções da componente emprego das AIBT foram as mesmas para todas as áreas, isto é, foram descuradas as características demográficas e os padrões específicos de desenvolvimento das diversas áreas geográficas.

Alguns dos pontos fracos mencionados acima foram referidos nas avaliações intercalares<sup>17</sup> dos Programas Operacionais Regionais, embora, no seu geral, a execução das AIBT tenha sido avaliada positivamente. Destacam-se as seguintes deficiências cuja maioria está relacionada directa ou indirectamente com o capital humano e social de um território:

- A implementação de acções da componente emprego foi bem menos eficaz e eficiente, se comparada com as acções da componente territorial, principalmente devido, do lado da procura, ao baixo número de grupos populacionais-alvo adequados, e, do lado da oferta, devido ao elevado grau de selectividade e de inadequação das acções e à fraca capacitação das instituições de formação;
- Houve, também, um fraco grau de selectividade de projectos da componente territorial que minimizou a probabilidade de criar clusters-chave regionais e, assim, de melhorar a competitividade territorial;
- A cooperação fraca ao nível supra-municipal limitou, também, a competitividade territorial devido à falta de planeamento a esse nível, o que pode ter impedido a criação de actividades económicas complementares;

<sup>16</sup> O princípio da subsidiariedade, inscrito no processo legislativo da União Europeia há mais de uma década, estabelece que "as decisões sejam tomadas a um nível tão próximo quanto possível dos cidadãos da União". Isto é, as decisões devem ser tomadas ao nível local, regional ou nacional, à excepção dos domínios em que a Comunidade [Europeia] tem competência legislativa exclusiva ou se motivos de força maior justificarem a tomada de decisão ao nível comunitário. (Fonte: [http://www.cor.europa.eu/pt/press/press\\_04\\_04039.html](http://www.cor.europa.eu/pt/press/press_04_04039.html))

<sup>17</sup> As avaliações intercalares dos Programas Operacionais Regionais foram elaboradas por firmas privadas de consultoria. Consulte [http://www.qca.pt/n\\_qca/avaliacao.asp](http://www.qca.pt/n_qca/avaliacao.asp).

- A não inclusão das associações empresariais entre os beneficiários das AIBT enfraqueceu o potencial das parcerias entre os sectores público e privado.

#### PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO<sup>18</sup>

O Relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) para o período 2006-2025 identificou e caracterizou uma "vasta área demograficamente crítica", que se estende do interior Norte até à Serra do Algarve, cobrindo dois terços do território português. Esta área extensa coincide, essencialmente, com as áreas de implementação das AIBT e com as áreas de desvitalização demográfica identificadas na análise de agrupamento. Perdas significativas de população foram previstas até 2020 para toda a área (cerca de 17% da população actual).

No PNPOT, são propostas as seguintes opções de desenvolvimento, as quais podem directa ou indirectamente contribuir para evitar o despovoamento e o envelhecimento das áreas demograficamente críticas, maioritariamente rurais: (i) estruturar um sistema urbano policêntrico que se baseie na especialização e na complementaridade de funções urbanas e que promova, ao mesmo tempo, melhores acessibilidades e uma maior mobilidade da população, particularmente em áreas rurais; (ii) organizar redes de infra-estruturas e de serviços comunais ao nível supra-municipal, baseadas na complementaridade e na especialização de forma a promover a equidade social; (iii) promover ou reforçar actividades com mais valias, orientadas para consumidores externos, tais como o turismo e o lazer sustentáveis, bem como os serviços às empresas que recorrem a pouca mão-de-obra e ao uso intensivo de alta tecnologia; (iv) incentivar as actividades agrícolas orientadas para o mercado ou de carácter multifuncional, relacionado, especialmente, com práticas agrícolas sustentáveis e com o reforço da identidade territorial; (v) fortalecer a cooperação transfronteiriça.

A concretização da maioria desses objectivos de desenvolvimento territorial implica a implementação de medidas que requerem uma massa crítica mínima de força de trabalho, que está, de facto, em decréscimo e, mais importante ainda, um número mínimo de trabalhadores qualificados e altamente qualificados. Em 2001, a percentagem de pessoas com melhores qualificações entre a população activa era ainda baixa, embora o seu número tenha aumentado significativamente em cidades de pequena e média dimensão ao mesmo tempo que a população em idade activa diminuía (figuras 9 e 10). Portanto, é necessário atrair força de trabalho de outras

---

<sup>18</sup> Fonte de informação: [http://www.dgotdu.pt/PresentationLayer/dgotdu\\_site\\_ordpnpot00.aspx](http://www.dgotdu.pt/PresentationLayer/dgotdu_site_ordpnpot00.aspx)

áreas do país. Contudo, nos últimos anos, aumentou a emigração, supostamente de carácter temporário, que abrange desde trabalhadores pouco qualificados a altamente qualificados, devido à crise económica que Portugal atravessa e à persistência de diferenças consideráveis em rendimentos entre este país e outros Estados-membros da UE.<sup>19</sup>

Parece, conseqüentemente, que a solução melhor ou mais eficiente, a curto e médio prazo, seria atrair imigrantes, especialmente os mais qualificados, numa tentativa de atenuar ou inverter as projecções demográficas desfavoráveis para as áreas demograficamente críticas. Na realidade, essa foi a solução principal proposta no relatório do PNPT, onde se menciona que, até 2020, de acordo com as previsões demográficas mais pessimistas ou mais optimistas, respectivamente, o saldo positivo acumulado das migrações externas, poderia atingir 305 000 ou 610 000 pessoas em idade activa. Em 2004, em Portugal havia cerca de 460 000 estrangeiros com licenças de residência ou de permanência. Os mais numerosos eram da Europa Oriental e Central (Ucrânia, Roménia e Moldávia), e do Brasil, mas se estima que haja cerca de 200 000 imigrantes ilegais.<sup>20</sup> Contudo, uma grande parte da imigração recente para Portugal tem um carácter temporário, principalmente, devido a razões familiares.<sup>21</sup> É possível que, se houvesse uma política de reunificação familiar mais flexível, a imigração poderia vir a assumir um carácter mais permanente (Fonseca; 2005). Por outro lado, os efeitos indirectos positivos esperados no crescimento da fecundidade não seriam significativos a longo prazo, dado que os índices sintéticos de fecundidade nos países da Europa Oriental estão abaixo de 2,1, e no Brasil está apenas um pouco acima deste valor.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Fonte de informação: [www.ine.pt](http://www.ine.pt).

<sup>20</sup> Fonte: Serviço Estrangeiro de Fronteiras ([www.sef.pt](http://www.sef.pt)).

<sup>21</sup> De acordo com os resultados de uma investigação de campo sobre a imigração da Europa central e oriental desenvolvida pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, a idade média dos entrevistados era de 37 anos, a maioria eram homens (71%), casados (75%) e que declararam que regressariam aos seus países de origem uma vez que deixaram lá as suas mulheres e filhos (Público, 15 de Outubro de 2003).

<sup>22</sup> O índice sintético de fecundidade (na literatura brasileira, taxa de fecundidade total) na Ucrânia é 1,1, na Roménia 1,3, na Moldávia 1,2 e no Brasil 2,3 (fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006). Além disso, é do conhecimento comum que quanto mais longa for a estadia do país de acolhimento, mais semelhante aos nacionais se torna o comportamento reprodutivo dos imigrantes.

Figura 9 – Taxa de variação da população qualificada e altamente qualificada, 1991-2001.

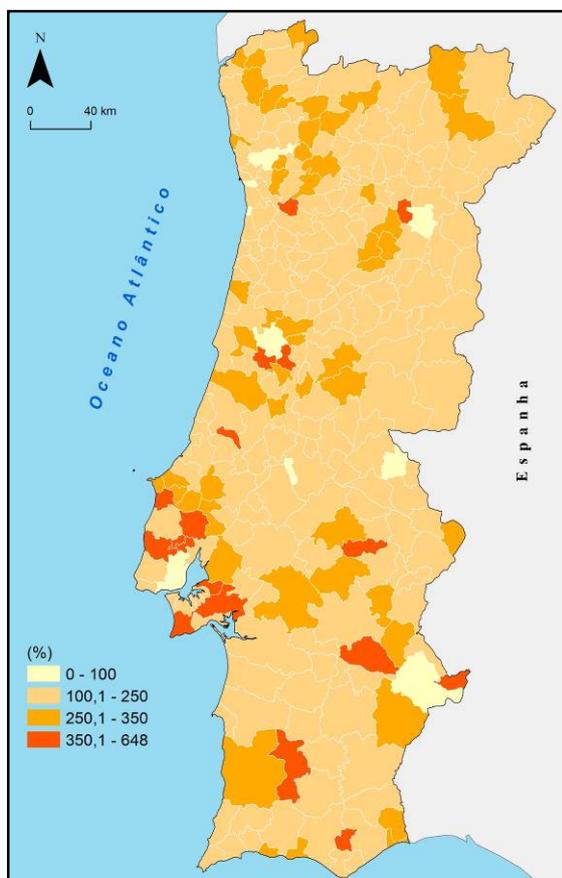
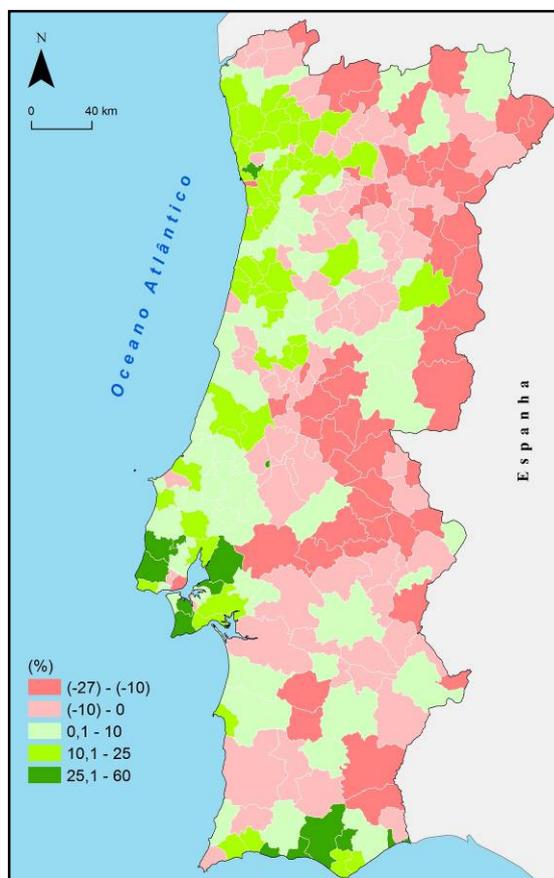


Figura 10 – Taxa de variação da população em idade activa, 1991-2001.



O programa de acção do PNPOP contempla, entre as suas várias medidas prioritárias, o desenvolvimento de uma política integrada no que respeita à inserção social dos imigrantes, que garantisse um tratamento igual na prestação de serviços de apoio social, de educação, de habitação e de emprego e que, ao mesmo tempo, satisfizesse as suas necessidades específicas. Isto é especialmente importante para as áreas de desvitalização demográfica porque a imigração recente tem sido espacialmente menos selectiva do que a imigração em períodos anteriores, particularmente a proveniente das antigas colónias portuguesas de África, e em menor medida do Brasil, a qual se concentrou nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (Fonseca, 2005). Contudo, a necessidade de mão-de-obra imigrante em todas as áreas demograficamente críticas, está relacionada com um período de crescimento considerável das obras públicas, tais como estradas e equipamentos sociais e, no caso do Alentejo, a construção da Barragem do Alqueva, mas também com a elevada procura de mão-de-obra por parte da agricultura de mercado nas regiões do Douro e do Alentejo (Roca, 2003).

Por causa da escassez de mão-de-obra, nos próximos anos, Portugal terá que estar do lado dos vencedores na competição por mão-de-obra imigrante entre os países europeus. Este é um objectivo difícil de atingir porque, para além do facto de Portugal ter o PIB *per capita* mais baixo da UE 15 (ou seja, dos países europeus com economias mais desenvolvidas), prevê-se que, pelo menos nos próximos anos, sua economia continuará a crescer a uma taxa mais baixa do que a média da UE, agora com 27 Estados-membros.

## CONCLUSÕES

Tanto as AIBT como o PNPOT ignoraram a migração de regresso, um dos movimentos populacionais que marcaram os anos noventa do século passado e que foi em parte responsável pela diminuição do ritmo do crescimento demográfico negativo em áreas de desvitalização natural, em especial nas regiões interiores do Norte, do Centro e do Baixo Alentejo. A migração de regresso continuará, provavelmente, durante esta e a próxima década porque a maioria da população que emigrou nos anos sessenta e setenta se aposentará. Contudo, a reunificação familiar que caracterizou a emigração portuguesa, desde a metade dos anos setenta até ao fim dos anos oitenta, pode contribuir para diminuir a intensidade dos fluxos de regresso, uma vez que, em sua maioria, os filhos dos emigrantes decidem permanecer no país de acolhimento e os pais acompanham-nos nessa decisão.

Um outro grupo populacional a quem não foi dada a importância merecida são os imigrantes aposentados que são atraídos pelo clima favorável e por um ambiente cultural e natural ainda preservado de algumas áreas, maioritariamente interiores do Alentejo e do Algarve onde estão cada vez mais presentes, especialmente na Serra Algarvia (Williams e Paterson, 1998). Entretanto, Portugal compete com a Espanha e com outros países mediterrâneos por este tipo de imigrantes (King, 1998) tendo, porém, como vantagem o custo de vida mais baixo.

Tanto os emigrantes regressados como os imigrantes aposentados são consumidores de serviços de proximidade, os quais, além de poder atrair mão-de-obra imigrante, podem gerar postos de trabalho para a população local mais jovem, constituída por emigrantes em potencial, e para as mulheres, que constituem uma reserva considerável de mão-de-obra. Assim, tais oportunidades de emprego podiam contribuir para transformar essas áreas despovoadas e envelhecidas em áreas demográfica, social e economicamente sustentáveis, não somente a médio mas também a longo prazo.

Em suma, em Portugal, há necessidade de um novo conjunto de políticas territoriais com acções efectivamente integradas com o difícil objectivo de reconciliar a competitividade territorial com a coesão territorial, o que poderia ser a solução final para diminuir os efeitos negativos do despovoamento e envelhecimento. Esta é uma tarefa bastante difícil, dado que a competição crescente entre territórios resulta dos processos de globalização que tendem a fragilizar a equidade territorial.

## REFERENCIAS

- DGDR (2000): *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*, Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- FERRÃO, J. (2006): População e Território: Dinâmicas Demográficas – Uma Visão Panorâmica in *Geografia de Portugal*, Lisboa: Círculo dos Leitores.
- FONSECA, L. et al (2005): *Reunificação Familiar e Imigração em Portugal*, Lisboa: Observatório da Imigração/Fundação Luso-Americana.
- FONSECA, Maria Lucinda; MALHEIROS, Jorge (2003): Nouvelle immigration, marché du travail et compétitivité des régions portugaises, *Geographie, Economie, Société*, vol. 5, nº 2, Paris: Elsevier.
- KING, R. et al (1998), International Retirement Migration in Europe, *International Journal of Population Geography*, vol. 4, nº 2, pp. 91-112.
- LUTZ W. et al (2002): *Population and Environment*, New York: Population Council.
- MALHEIROS, Jorge (2006): População e Território: Migrações in, *Geografia de Portugal*, Lisboa: Círculo dos Leitores.
- MAROCCO, Jorge (2003): *Análise estatística – com a utilização do SPSS*, Lisboa: Edições Sílabo.
- PIMENTEL, Dulce (1991): *As Migrações Portuguesas no Quadro das Migrações Internacionais (1950-1990)*, Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- PLANE, David A.; ROGERSON, Peter A. (1994): *The Geographical Analysis of Population: with Applications to Planning and Business*, New York: Blackwell.

- RAMOS, P.N. et al. (2000): *Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio*, Coimbra: INE.
- RENCHER, A.C. (2002): *Methods of Multivariate Analysis*, New York: A John Wiley & Sons, Inc.
- ROCA, M. N. O. (2003): O papel da imigração na dinâmica populacional: um contributo para o estudo da sustentabilidade demográfica das regiões portuguesas, *Estudos Regionais - Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, INE/APDR, Lisboa, n.º 4, pp. 5-38.
- ROCA, M. N. O.; PIMENTEL, Dulce. (2003): Causas Prováveis das Migrações Internas em Portugal na Década de Noventa, *GeolNova - Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, n.º 8, 105-129.
- SIEGEL, Jacob S. (2002): *Applied Demography: Applications to Business, Law and Public Policy*, San Diego: Academic Press.
- SLEEBOS, J. E. (2003): Low Fertility Rates in OECD Countries - Facts and Policy Responses, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n.º 15.
- WILLIAMS, A. M.; Patterson, G. (1998): An Empire Lost but a Province Gained: a Cohort Analysis of British International Retirement in Algarve, *International Journal of Population Geography*, vol. 4, n.º 2, pp. 135-156.