



Munich Personal RePEc Archive

**On public policies for territorial cohesion
in Portugal: A contribution to the
assessment of their effects**

Caleiro, António

Universidade de Évora: Departamento de Economia

26 May 2025

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/126002/>
MPRA Paper No. 126002, posted 12 Sep 2025 17:57 UTC

A propósito das políticas públicas de coesão territorial em Portugal

Um contributo para a avaliação dos seus efeitos

António Caleiro¹
(caleiro@uevora.pt)
Departamento de Economia
Universidade de Évora

Resumo

A existência de significativas e persistentes disparidades regionais num país de reduzidas dimensões territoriais, como é o caso de Portugal, é um facto que exige reflexão sobre as suas causas e os seus efeitos. Esta reflexão é particularmente necessária já que, sendo Portugal um país da União Europeia (UE), terão vindo a ser implementadas políticas públicas de coesão territorial, enquanto parte da política de coesão da UE, cujo objetivo é, precisamente, a redução daquelas disparidades regionais. Assim, partindo da evidência empírica para as desigualdades territoriais que caracterizam Portugal, o objetivo (principal) deste trabalho é a chamada de atenção para a necessidade de ser terminado o ciclo de qualquer política pública, através da avaliação dos seus efeitos.

Palavras-chave: Avaliação de políticas; Coesão territorial; Políticas públicas.

Códigos JEL: H11; J18; R12.

Abstract

The existence of significant and persistent regional disparities in a country with reduced territorial dimensions, such as Portugal, is a fact that demands reflection on its causes and effects. This reflection is particularly necessary since, as Portugal is a European Union (EU) country, public policies of territorial cohesion have been implemented, as part of the EU cohesion policy, the objective of which is precisely to reduce those regional disparities. Thus, based on the empirical evidence for the territorial inequalities that characterize Portugal, the (main) objective of this work is to draw attention to the need to complete the cycle of any public policy, through the evaluation of its effects.

Keywords: Policy evaluation; Public policies; Territorial cohesion.

JEL Codes: H11; J18; R12.

¹ Gostaria de agradecer os comentários dos participantes na sessão da «Conferência Anual CICS.NOVA.UÉvora: Desafios e dilemas num mundo em (acelerada) mudança», realizada na Universidade de Évora, em 15 de Novembro de 2024, em que esta versão do manuscrito foi apresentada.

1. Introdução

Sendo Portugal um país que se pode considerar, em termos da sua dimensão territorial, como sendo relativamente pequeno, caracteriza-se, no entanto, por disparidades territoriais que se assumem como persistentes, mesmo aquelas que, pela sua natureza, são significativas. De facto, sendo as disparidades regionais entendidas como desequilíbrios, uma certa visão ortodoxa dos mesmos admite a sua existência, mas não a sua persistência, por via da autorregulação conducente aos equilíbrios. Quando, para além da autorregulação, se acrescenta a intervenção política, justificável pela significância daqueles desequilíbrios, e estes continuam a existir, tal exige (ainda mais) que se proceda a uma reflexão sobre as suas causas e os seus efeitos.

Aquela reflexão é, particularmente, interessante/relevante dado que, sendo Portugal um país da União Europeia (UE), terão vindo a ser implementadas políticas públicas de coesão territorial, enquanto parte da política de coesão da UE, cujo objetivo é, precisamente, a redução daquelas disparidades regionais. A este propósito, veja-se o mais recente relatório da Comissão Europeia sobre a coesão económica, social e territorial, em que se reconhece que “Se forem ignorados, os desafios estruturais e emergentes poderão ampliar as disparidades territoriais.” [Por tradução de “If left unaddressed, structural and emerging challenges could widen territorial disparities.”] (European Commission, 2024).

Naquele relatório, chama-se a atenção para a importância da qualidade das instituições, concretizada numa boa governança, sendo este um aspeto, que a literatura sobre a matéria tem vindo a salientar (Dias & Seixas, 2018; Pereira & Carranca, 2011; Monteiro, 2019). De facto, as instituições deverão caracterizar-se por uma governança adequada à natureza dos problemas que enfrentam, o que exige, no nosso entendimento, que seja seguido, até ao fim, o ciclo das políticas públicas (da sua responsabilidade). Assim, não importa somente determinar e implementar medidas de política, suficientemente prospetivas, mas, também avaliar, *a posteriori*, quais terão sido os seus efeitos.

Em termos específicos, tendo como base o Programa Nacional para a Coesão Territorial (2016), o qual previa a implementação de medidas, em torno de 5 eixos de intervenção – um interior + coeso; + competitivo; + sustentável; + conectado e + colaborativo – entretanto reforçado e substituído pelo Programa de Valorização do Interior (2018), tendo este sido revisto pelo Programa de Valorização do Interior (2020), importa aferir os resultados destas medidas, assim como importa aferir os resultados de anteriores instrumentos de coesão territorial (Santinha & Marques, 2012; Santinha, 2014).

Com este trabalho, pretende-se, assim, contribuir para a avaliação dos efeitos das políticas públicas de coesão territorial que se têm vindo a implementar em Portugal, desde há várias décadas para cá. Para tal, este trabalho – assumidamente descritivo – desenvolver-se-á em torno da análise de 4 elementos (relacionados entre si), os quais nos parecem fundamentais, em matérias de coesão territorial: 1) os níveis de população residente, aos quais se associam, também, os movimentos migratórios (internos); 2) os níveis de taxas de desemprego; 3) os níveis do poder de compra *per capita*; e 4) os níveis de desenvolvimento humano. O trabalho conclui, resumindo a avaliação dos efeitos das políticas públicas de

coesão territorial (em Portugal) e apresentando algumas das limitações que o mesmo apresenta, as quais poderão servir de oportunidade para trabalhos futuros.

2. Desenvolvimento

2.1. Os níveis de população residente

Começamos pela variável que, nestas e noutras matérias, significa, na nossa opinião, o mais possível, i.e., a população. Assim o consideramos porque não haverá um território coeso sem que a população que nele habita se encontre suficientemente, digamos, equilibradamente distribuída por esse território. Devendo ser a causa última das políticas de (maior) coesão territorial é, no entanto, também possível ser a causa de (menor) coesão territorial, se as políticas públicas nestas matérias não conseguirem ‘quebrar’ a interação entre o despovoamento de certos territórios e o desinteresse público, mas também privado, por esses mesmos territórios.

Considerem-se os 2 últimos censos realizados em Portugal, i.e., os de 2011 e 2021. Em 2011, residiam em Portugal, cerca de 10 milhões e 562 mil indivíduos e, em 2021, após uma diminuição de, aproximadamente 2%, cerca de 10 milhões e 343 mil indivíduos. A Figura 1 e a Figura 2 mostram como estes habitantes se distribuíam pelo território nacional.

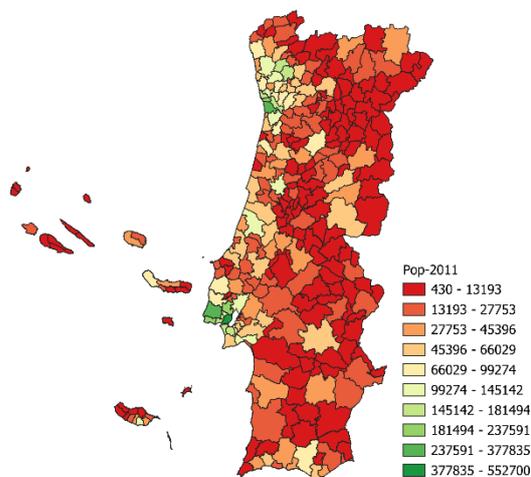


Figura 1. A população residente em 2011

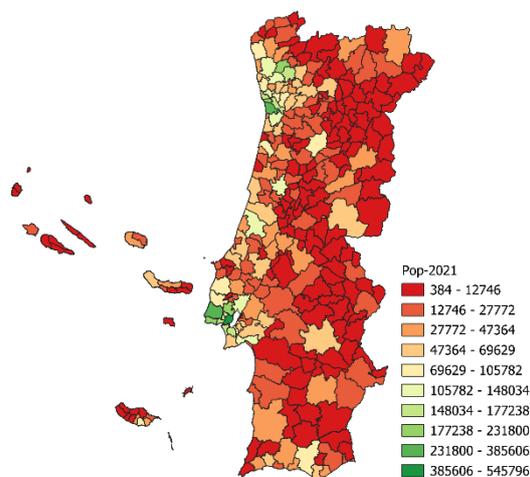


Figura 2. A população residente em 2021

A semelhança entre a Figura 1 e a Figura 2 é tão evidente que parece ser possível afirmar que a desigualdade na distribuição da população pelo território – como é bem sabido, caracterizando-se por uma (muito) maior concentração no litoral (do território continental) do que no interior (deste território) e, também, do que nas regiões autónomas – que já era evidente em 2011, continuou, igualmente evidente, 10 anos depois.

A Figura 3 comprova a correlação, quase perfeita, i.e., de, aproximadamente, 99.94%, entre os níveis populacionais, por municípios, nos anos 2011 e 2021. A Figura 4, ao considerar os municípios com população residente até (somente) 25 000 habitantes, permite afirmar que

o decréscimo populacional que se verificou entre 2011 e 2021 se fez sentir (ainda) mais nestes municípios com menor número de habitantes. Mesmo para os municípios com um número de residentes até 100 000 habitantes, continua a ser perceptível que a maior parte dos pontos se apresenta abaixo da linha dos 45º, sendo a distância a esta linha tanto maior, quanto menor o número de habitantes (em 2011); veja-se a Figura 19, em Anexo.

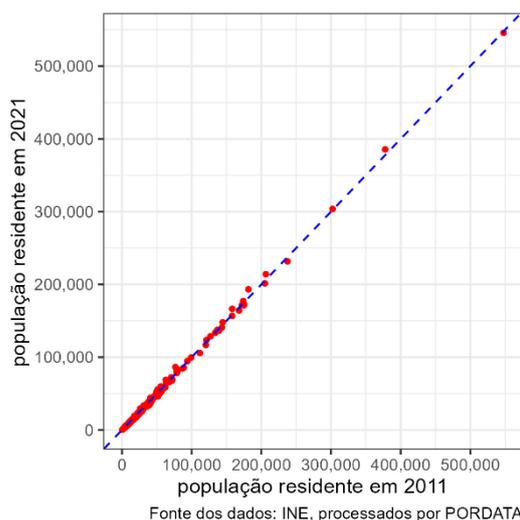


Figura 3. A população residente, por municípios, em 2011 vs 2021

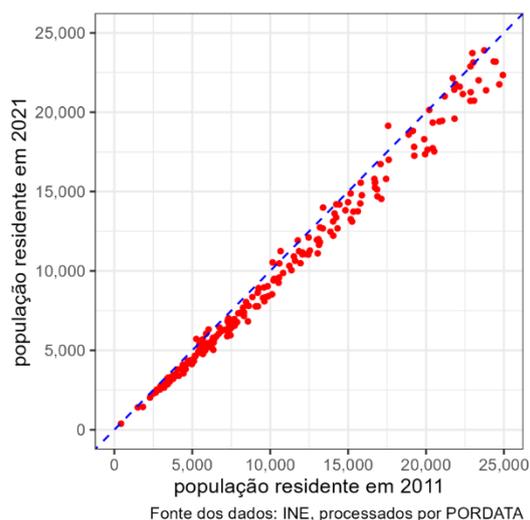


Figura 4. A população residente, por municípios, em 2011 vs 2021 (até 25 000 habitantes)

De facto, tendo em conta que se verificou uma redução da população residente (em cerca de 2%), entre 2011 e 2021, seria expetável que, na Figura 3 e na Figura 4, as observações se situassem abaixo da linha de 45º (a tracejado, naquelas figuras). Assim, de forma a ter em conta aquele decréscimo, a Figura 5 e a Figura 6 contemplam a situação, em termos do número de residentes, que se deveria ter verificado, em 2021, acaso tal decréscimo (a nível nacional) não se tivesse verificado; veja-se a linha oblíqua.²

² Em termos técnicos, naquele plano, o interceto desta linha será zero e o seu declive será o rácio entre a população total em 2021 e a população em 2011, neste caso, aproximadamente, 0,979255.

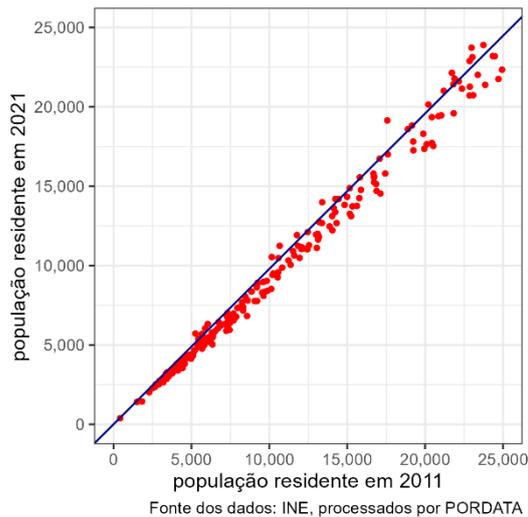


Figura 5. A população residente, por municípios, em 2011 vs 2021 (até 25 000 habitantes)

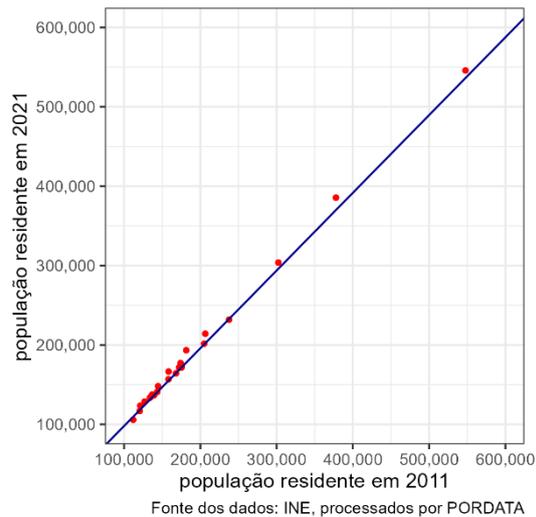


Figura 6. A população residente, por municípios, em 2011 vs 2021 (mais de 100 000 habitantes)

Assim, tendo em conta o decréscimo populacional que se verificou entre 2011 e 2021, pode afirmar-se que, na grande maioria dos casos, os municípios com menor número de habitantes – veja-se a Figura 5 – foram os que perderam, em termos relativos, mais população, enquanto na maioria dos casos, os municípios com maior número de habitantes – veja-se a Figura 6 – foram os que conseguiram perder, em termos relativos, menos população, alguns tendo, mesmo, aumentado o seu nível populacional. Para os municípios com níveis intermédios de população residente, vejam-se a Figura 20 e a Figura 21 no Anexo.

A realidade atrás apresentada chama, claramente, a atenção para um aspeto bem conhecido que, supostamente, as políticas públicas de coesão territorial deverão, o mais possível combater, i.e., o facto de os territórios com as mais baixas densidades populacionais serem aqueles que, por se revelarem menos resilientes, do ponto de vista da retenção da população ali residente, – e, também, por esta via, do ponto de vista dos nascimentos – são também os menos atrativos, do ponto de vista das migrações para esses territórios. Por outro lado, os territórios de maior densidade populacional são aqueles em que aquele círculo se revela, mais facilmente, menos vicioso ou, mesmo, virtuoso. Estes círculos, viciosos, no caso dos territórios de baixa (menor) densidade populacional, e virtuosos, no caso dos territórios de alta (maior) densidade populacional, são, no fundo, um caso em que se verifica o, chamado, *efeito de Mateus*.

Por aquilo que atrás foi dito, resulta ser importante analisar a importância dos saldos migratórios (internos), no nível populacional, em 2011 e 2021. A Figura 7 apresenta estes valores, sendo evidente, a partir da sua visualização, a existência de uma correlação positiva – a linha oblíqua é a de mínimos quadrados – entre os saldos migratórios em ambos os períodos. Assim, em termos gerais, os municípios com saldos migratórios (internos) negativos, i.e., com um menor efeito de atração que repulsão, em 2011, mantiveram esta característica em 2021.

A este propósito, resulta ser importante chamar a atenção para a localização dos 3 maiores centros urbanos em Portugal, i.e. Lisboa, Porto e Coimbra, no 3º quadrante da Figura 7, i.e., sendo aqueles que, *em ambos os períodos*, registaram os maiores saldos migratórios (internos) negativos. A título complementar, pode registar-se que, no caso do município do Porto e, sobretudo, de Lisboa, foram, também, aqueles municípios em que se verificaram os maiores fluxos de entradas de emigrantes, sobretudo em 2021.

De igual forma, os municípios com saldos migratórios (internos) positivos, i.e., com um maior efeito de atração que repulsão, em 2011, mantiveram esta característica em 2021.

De facto, é importante constatar que, quase metade dos municípios, i.e. 150 em 308, apresentaram saldos migratórios (internos) positivos, em ambos os períodos, enquanto 39 apresentaram saldos migratórios (internos) negativos, em ambos os períodos. A Figura 22, Figura 23, Figura 24, e a Figura 25, no Anexo, ao considerarem os municípios com menores valores (em valor absoluto) dos saldos migratórios, permitem uma melhor visualização deste facto.

Por outro lado, um número significativo de municípios, i.e. 93, que tinham registado um saldo migratório (interno) negativo, em 2011, passaram a apresentar um saldo migratório (interno) positivo, em 2021, tendo-se registado o caso contrário, em 21 municípios. Neste último caso, é interessante referir que os municípios em que esta inversão de sinal se fez sentir com maior expressão foram os da Amadora, Cascais, Odivelas e Oeiras, todos eles situados na área metropolitana de Lisboa.

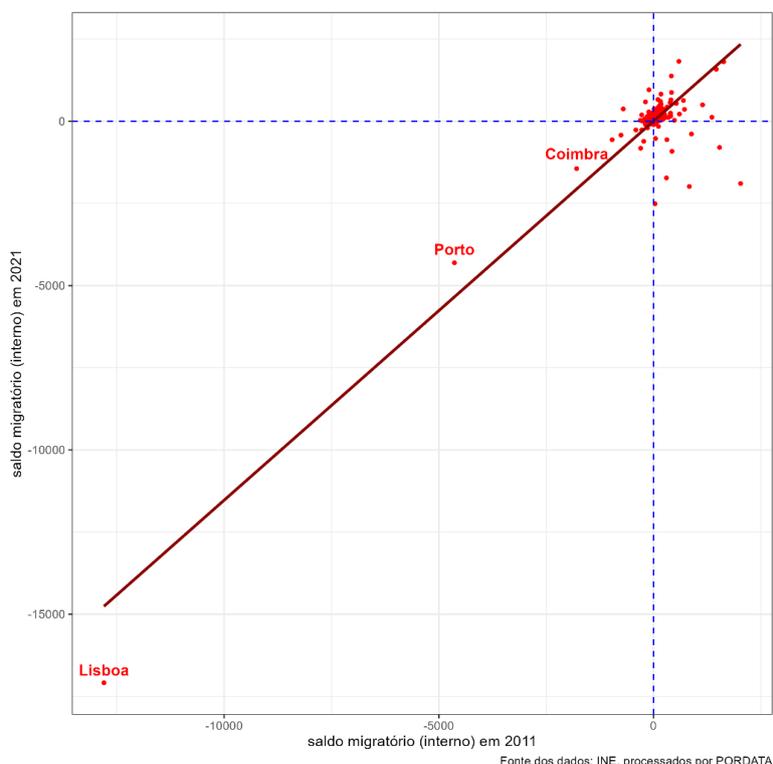


Figura 7. Os saldos migratórios (internos) em 2011 vs 2021

De acordo com a hipótese da (chamada) ‘votação com os pés’, os movimentos migratórios podem ser entendidos como a reação, por parte das populações, à diferença (percecionada) entre as condições de vida na região de origem e a região de destino (Caleiro, 2005). Neste âmbito, as diferenças nas taxas de desemprego (por municípios) deverão ser um fator importante na explicação dos fluxos migratórios, os quais, supostamente e, sobretudo, no curto prazo, deverão resultar num esbatimento daquelas diferenças. Para além disso, a eliminação, o mais possível, das desigualdades nas taxas de desemprego, por regiões, é um dos (mais) proclamados objetivos das políticas de coesão territorial.

2.2. Os níveis de taxas de desemprego

Conforme a Figura 8 mostra, os valores das taxas de desemprego são, obviamente, diferentes – até porque, em 2011, a nível nacional, a taxa de desemprego foi de 13,2%, e, em 2021, foi de 8,1% – mas, mesmo num período de 10 anos, verifica-se uma significativa inércia no que diz respeito à posição abaixo ou acima da média (nacional). Registe-se que o coeficiente de correlação entre os valores de 2011 e de 2021 foi de, aproximadamente, 73,3%.

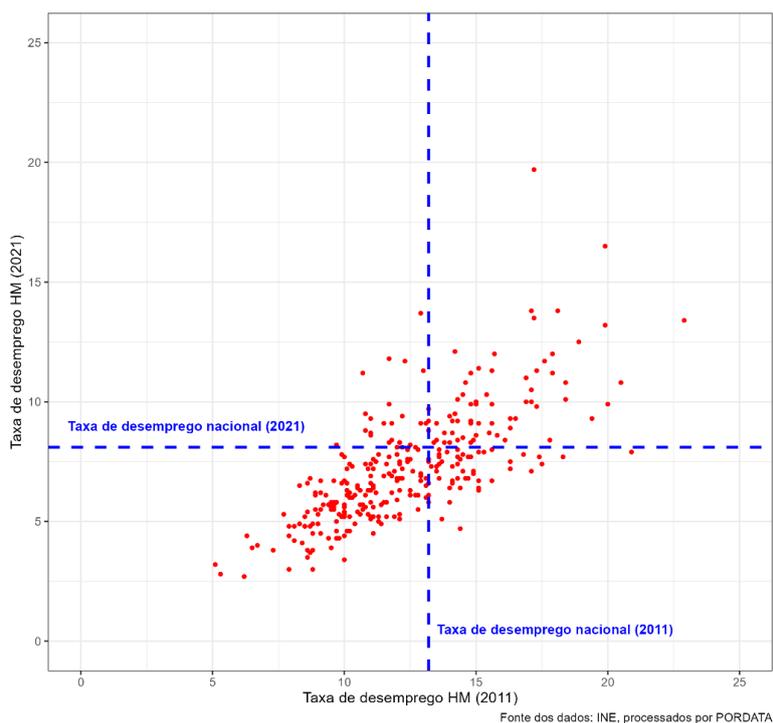


Figura 8. As taxas de desemprego em 2011 vs 2021

O que atrás se referiu parece ser uma constatação pouco favorável à hipótese que as políticas de coesão territorial tenham tido um efeito substancial sobre a estrutura do mercado de trabalho. De facto, o desvio padrão das taxas de desemprego baixou em 2021, relativamente, a 2011, mas somente de 2,95 para 2,32. Por outro lado, tendo em conta o

valor médio das taxas de desemprego, o coeficiente de variação terá aumentado de, aproximadamente 23,3 %, em 2011, para 31,8%, em 2021.

Houve, ainda assim, uma evolução nas taxas de desemprego que se revelou como tendo sido particularmente positiva, i.e., a que disse respeito à sua distinção por género. A Figura 9 mostra, de forma evidente, – note-se a aproximação das nuvens de pontos em direção à linha de igualdade de valores – que a diferença nas taxas de desemprego por género se tem vindo a reduzir, sendo ainda certo que, na maior parte dos municípios, a taxa de desemprego das mulheres excede a dos homens. Registe-se que, em 2021, 273 (dos 308) municípios apresentavam taxas de desemprego das mulheres superiores às dos homens, 3 apresentavam o mesmo valor, e 31 apresentavam valores inferiores. Naturalmente, resta colocar a hipótese de esta evolução ter sido, certamente, o resultado da iniciativa das mulheres, no que diz respeito à sua entrada no mercado de trabalho e, provavelmente, o resultado de algumas políticas de coesão social.

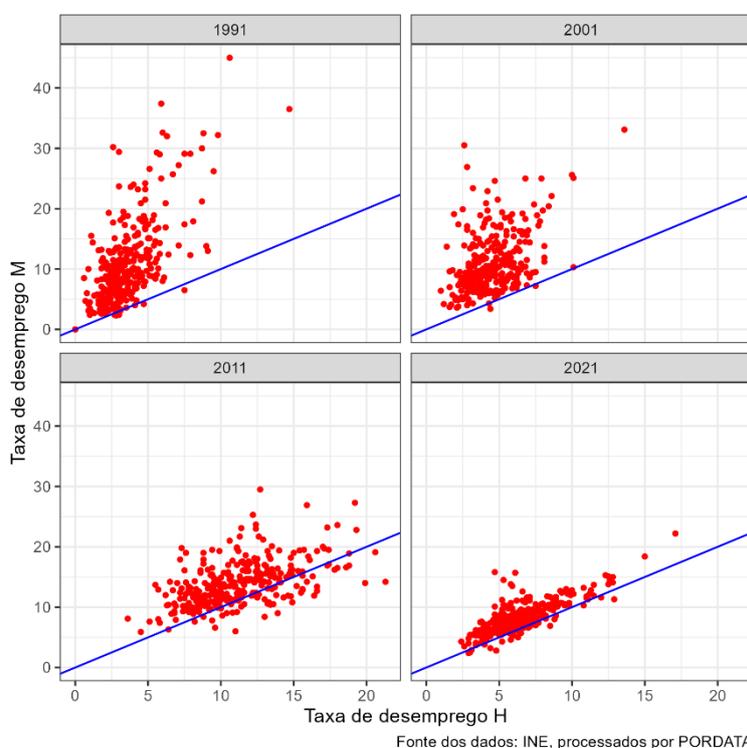


Figura 9. As taxas de desemprego, por género, em 1991, 2001, 2011 e 2021

Como é óbvio, as taxas de desemprego deverão ser um elemento importante nas políticas de coesão territorial. Como é sabido, muitas vezes, a tónica é colocada nas taxas de emprego. Entendemos que esta tónica não é incompatível com a que, aqui, consideramos (Caleiro, 2016). Em todo o caso, porque a coesão territorial é um conceito multi-dimensional, o ideal é que a coesão territorial seja aferida por indicadores que reflitam várias dimensões das condições de vida. Em Portugal, um indicador desta natureza é o Poder de Compra *per capita* (Guerreiro & Caleiro, 2024). Assim, de seguida, considera-se este indicador.

2.3. Os níveis de poder de compra *per capita*

A Figura 10 e a Figura 11 mostram os valores do Poder de Compra *per capita* (PCpc), para os anos 2011 e 2021.³

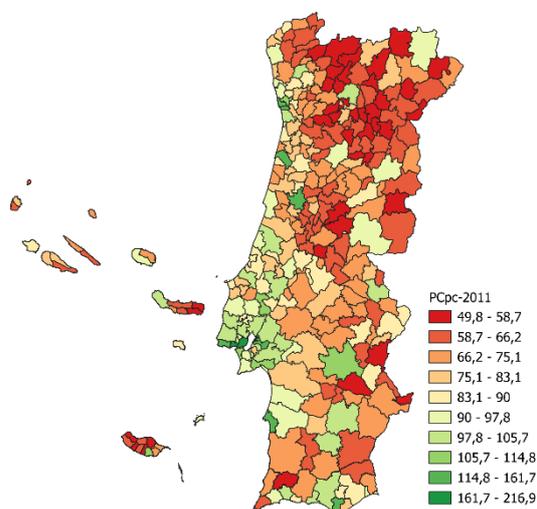


Figura 10. O poder de compra *per capita* em 2011

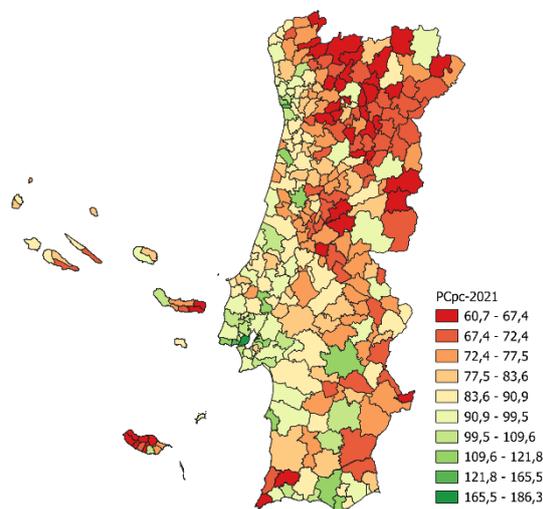


Figura 11. O poder de compra *per capita* em 2021

Embora não tão evidente como no caso da população residente, a distribuição espacial do poder de compra *per capita*, em 2021, não difere substancialmente da que existia 10 anos antes. De facto, os maiores níveis de poder de compra *per capita* continuam a concentrar-se, essencialmente, no litoral do território continental, sendo também de assinalar alguns municípios das regiões autónomas.⁴ Por outro lado, os menores níveis de poder de compra *per capita* continuam a concentrar-se, essencialmente, no interior do território continental, em particular no norte do país, sendo também de assinalar alguns municípios das regiões autónomas.

Por forma a ilustrar a, aparente, inércia naquele indicador, entre 2011 e 2021, o Quadro 1 mostra os 10 municípios melhor e pior colocados, naqueles 2 anos, no que diz respeito ao poder de compra *per capita*.

Uma análise deste quadro mostra que, com exceção do município de Faro, todos os municípios que, em 2011, registavam os 10 maiores valores de poder de compra *per capita*, continuavam, em 2021, a ocupar um dos 10 primeiros lugares. Somente o município de Alcochete passou, em 2021, a ocupar um destes 10 primeiros lugares, não sendo este o caso, em 2011.

³ Sobre a metodologia utilizada na construção deste indicador, veja-se, por exemplo, Instituto Nacional de Estatística (2023).

⁴ O município de Évora é também um caso emblemático na possibilidade de registo de um poder de compra *per capita* superior à média nacional, mesmo estando situado no interior do território continental.

No que diz respeito aos 10 piores valores do poder de compra *per capita*, o Quadro 1 mostra que 4 dos municípios, em pior posição, em 2011, deixaram de o estar, em 2021, i.e. Boticas, Tabuaço, Ribeira de Pena, e Cinfães. Por outro lado, 4 dos municípios, em pior posição, em 2021, não o estavam, em 2021, i.e., Valpaços, Nordeste, Vimioso e Penamacor.

Quadro 1. Os 10 municípios com maiores e menores valores do poder de compra *per capita* em 2011 e 2021

Posição	Poder de Compra <i>per capita</i> 2011	Poder de Compra <i>per capita</i> 2021
1	Lisboa	Lisboa
2	Oeiras	Oeiras
3	Porto	Porto
4	Sines	Cascais
5	Faro	Sines
6	Cascais	Coimbra
7	Coimbra	Aveiro
8	São João da Madeira	Alcochete
9	Aveiro	Matosinhos
10	Matosinhos	São João da Madeira
...		
299	Câmara de Lobos	Valpaços
300	Porto Moniz	Nordeste
301	Ponta do Sol	Câmara de Lobos
302	Boticas	Celorico de Basto
303	Baião	Vimioso
304	Vinhais	Baião
305	Tabuaço	Vinhais
306	Ribeira de Pena	Penamacor
307	Cinfães	Porto Moniz
308	Celorico de Basto	Ponta do Sol

Admitindo que a desigualdade associada à (excessiva) concentração do poder de compra, em termos territoriais, é um facto empírico, bem conhecido, desde há muito tempo atrás, admite-se, também, que, desde há (quase tanto) tempo atrás, constitui uma preocupação, para os agentes responsáveis pelas políticas públicas de coesão territorial. Claramente, como em qualquer política pública, os efeitos das políticas de coesão territorial não ocorrem (logo) imediatamente após a sua implementação, sobretudo se aquelas forem de natureza estrutural. Ainda assim, é de esperar ou, pelo menos, seria desejável que a redução daquela desigualdade tivesse sido, ou fosse, mais evidente, após décadas de políticas de coesão territorial.

Para suportar aquela afirmação, considerem-se a Figura 12 e a Figura 13, as quais representam os valores do poder de compra *per capita*, para os 2 anos mais afastados, em que existem valores para este indicador, i.e. 1993 e 2000, *versus* o ano mais recente, i.e. 2021.⁵

⁵ A pedido, disponibilizam-se as figuras para os restantes anos *versus* 2021.

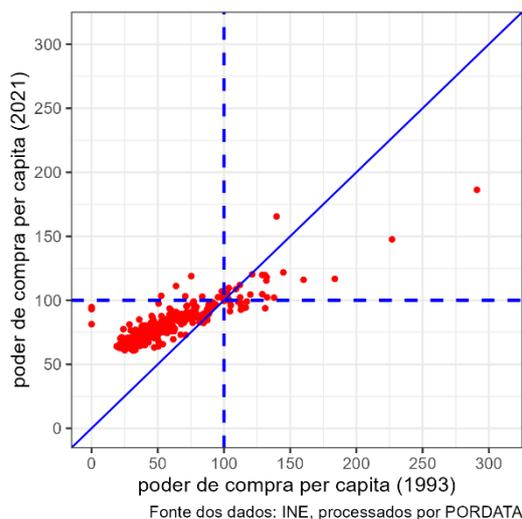


Figura 12. O poder de compra per capita em 2021 vs 1993
Fonte dos dados: INE, processados por PORDATA

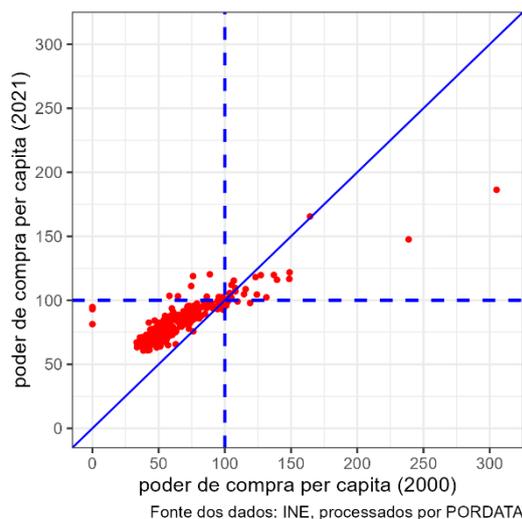


Figura 13. O poder de compra per capita em 2021 vs 2000
Fonte dos dados: INE, processados por PORDATA

Sendo certo que a grande maioria dos municípios registou valores para o poder de compra *per capita*, em 2021, superiores ao que se verificaram em 1993 e 2000, ainda assim, é evidente que a grande maioria, também, que, há mais de duas décadas atrás, se apresentava abaixo da média nacional – por construção, igual a 100 – continuava, em 2021, nessa mesma situação.

De facto, aquela posição, para a grande maioria dos municípios, em termos gerais, manteve-se em todos os anos para os quais existem dados para este indicador, i.e. 1993, 2000, 2002, e, a partir de 2007, de 2 em 2 anos, até 2021. Durante estes 11 anos de observações, cerca de 83%, i.e. 256 em 308,⁶ dos municípios apresentaram valores do poder de compra *per capita* sempre inferiores a 100, considerada a média nacional. Por sua vez, cerca de 5%, i.e. 16 em 308, dos municípios apresentaram valores do poder de compra *per capita* sempre superiores àquela média. Os municípios em causa são Almada, Amadora, Aveiro, Cascais, Coimbra, Évora, Faro, Funchal, Lisboa, Maia, Matosinhos, Oeiras, Portimão, Porto, São João da Madeira, e Setúbal.

Assim, conforme a Figura 14 mostra, os níveis de correlação entre os valores do poder de compra *per capita* são extremamente elevados, sendo também altamente significativos, do ponto de vista estatístico.⁷ De facto, por exemplo, a partir de 2007, os níveis de correlação nunca ficaram abaixo de, aproximadamente, 0,95.

⁶ Note-se que os municípios da Odivelas, Trofa e Vizela foram criados em 1998. Para estes 3 municípios, só existem valores a partir de 2002 (inclusive).

⁷ Em Anexo, pode consultar-se o Quadro 2 com os valores dos coeficientes de correlação, representados na Figura 14.

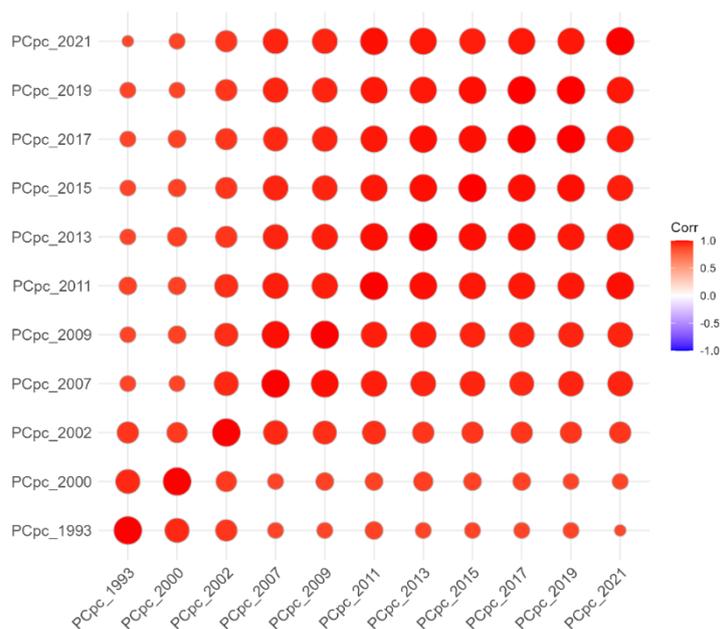


Figura 14. Os níveis de correlação entre os valores do poder de compra per capita

Em termos significativos também, mas do ponto de vista das políticas públicas de coesão territorial, assume-se o facto de tal significar que uma situação, julgada indesejável do ponto de vista da equidade, não se alterou, significativamente, desde há, pelo menos, cerca de duas décadas para cá.⁸ Uma explicação, ainda que parcial, para este facto, tem que ver com as características espaciais da situação que a tornam particularmente problemática e, por isso, exigente, do ponto de vista da sua ‘resolução’, por parte das políticas públicas de coesão territorial.

No que diz respeito àquelas características espaciais, a existência de níveis de auto-correlação espacial positiva indica que deverão existir *clusters* espaciais, neste caso, de municípios, com (os) maiores níveis de poder de compra *per capita*, e de municípios, com (os) menores níveis de poder de compra *per capita*. Existirão, assim, mecanismos de auto-reforço, em termos espaciais, os quais, naquele primeiro caso, tenderão a fazer permanecer acima da média, os municípios que os compõem e, naquele segundo caso, abaixo da média.

A existência de auto-correlação espacial (significativamente) positiva nos níveis de poder de compra *per capita* pode aferir-se através do, chamado, I de Moran.⁹ A Figura 15 e a Figura 16 apresentam os seus valores e o gráfico a eles associados.

⁸ Na verdade, o conhecimento acumulado sobre a matéria permitiria avançar com a hipótese que esta situação teria caracterizado Portugal, mesmo antes do início da existência de dados para este indicador, i.e. 1993.

⁹ Como é (muito) habitual, foi considerada uma relação de vizinhança «à rainha». Mais se refira que estas figuras foram obtidas utilizando o GeoDa (de livre acesso, disponível em <https://geodacenter.github.io/>).

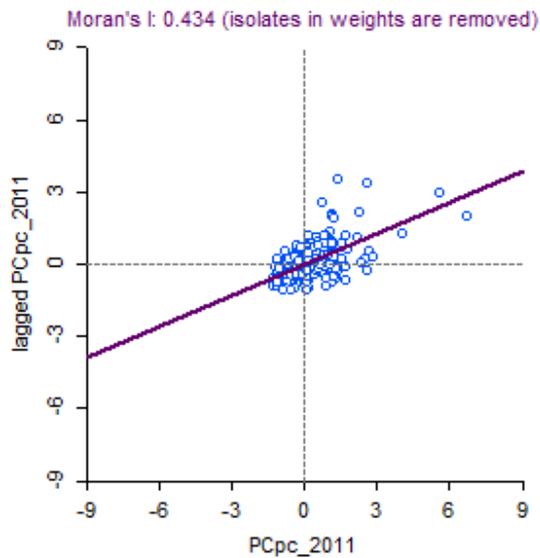


Figura 15. O I de Moran para o poder de compra per capita em 2011

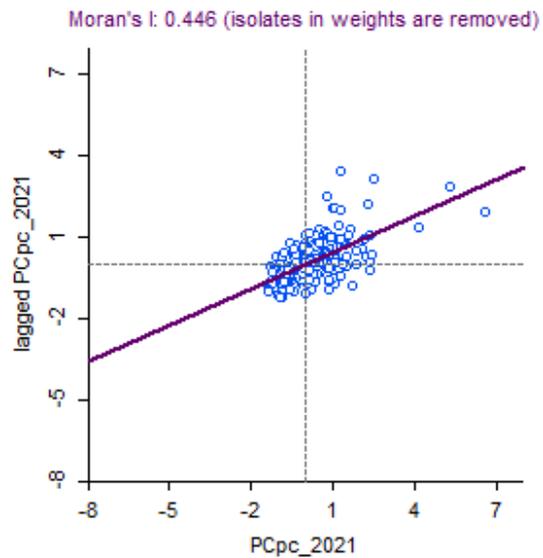


Figura 16. O I de Moran para o poder de compra per capita em 2021

As variáveis até aqui consideradas para caracterizar a situação de Portugal, em termos da sua divisão territorial em municípios, são importantes para inferir acerca da eficácia das políticas públicas de coesão territorial. Ainda assim, obviamente, haverá outras que se revelam igualmente importantes. Uma delas, a que a literatura não tem dado (até aqui) muita importância – o que se compreende, pela escassez de dados –, corresponde aos níveis de desenvolvimento humano, e suas componentes (educação, rendimento e saúde), que caracterizam as diversas regiões de um país.

2.4. Os níveis de desenvolvimento humano

Assim, a terminar, considere-se o índice de desenvolvimento humano e os seus três sub-índices, de educação, saúde e rendimento, para as diversas NUTs II de Portugal.¹⁰ A Figura 17 mostra a evolução destes índices, entre 1990 e 2022.

¹⁰ Claramente, o ideal seria que a desagregação territorial fosse maior, mas, tanto quanto sabemos, só existem dados – cuja fonte é o Global Data Lab – para aquela desagregação (Smits & Permanyer, 2019). Em todo o caso, como veremos, mesmo aquela desagregação permite mostrar que a coesão territorial, do ponto de vista dos níveis de desenvolvimento humano (e das suas componentes) é um desafio para as políticas de coesão territorial.

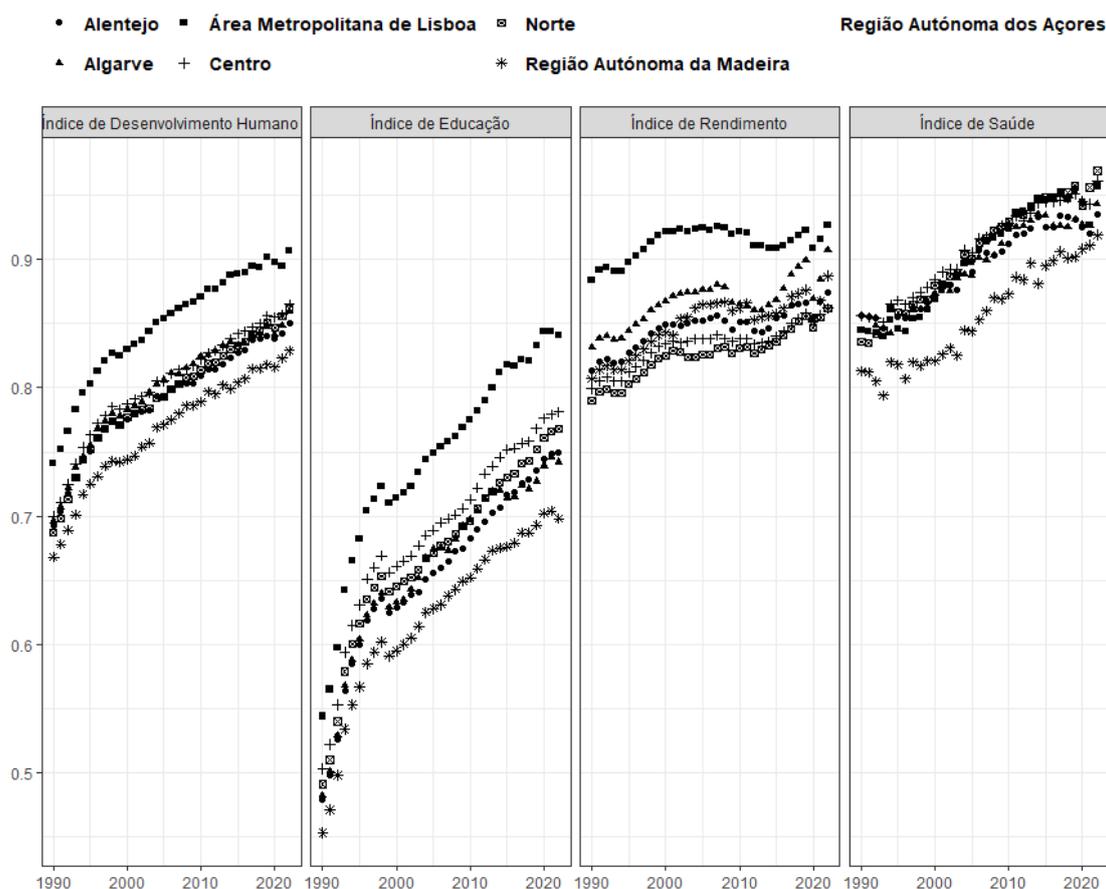


Figura 17. A evolução dos Índices de Desenvolvimento Humano

Do ponto de vista do índice de desenvolvimento humano, a Área Metropolitana de Lisboa situa-se mais bem colocada que as restantes NUTs II de Portugal, sendo a ‘distância’ bastante constante, ao longo do período em análise. Esta melhor posição deve-se, essencialmente, a melhores resultados nas vertentes da educação e do rendimento. Por sua vez, as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores são as que se situam menos bem colocadas, do ponto de vista do desenvolvimento humano, o que se deve, essencialmente, a piores resultados nas vertentes da educação e da saúde.

Este último resultado chama, assim, a atenção para a necessidade da coesão territorial ter que envolver, também, aspetos essenciais, como a educação e a saúde, sem ignorar as diferenças entre os territórios continental e insular. De facto, em termos gerais, conforme a Figura 18 ilustra (melhor), existem diferenças, que importa esbater, nos níveis de desenvolvimento humano, nos territórios, sendo também certo que importa aumentar os seus valores, em particular na área da educação, em que os resultados são os piores.

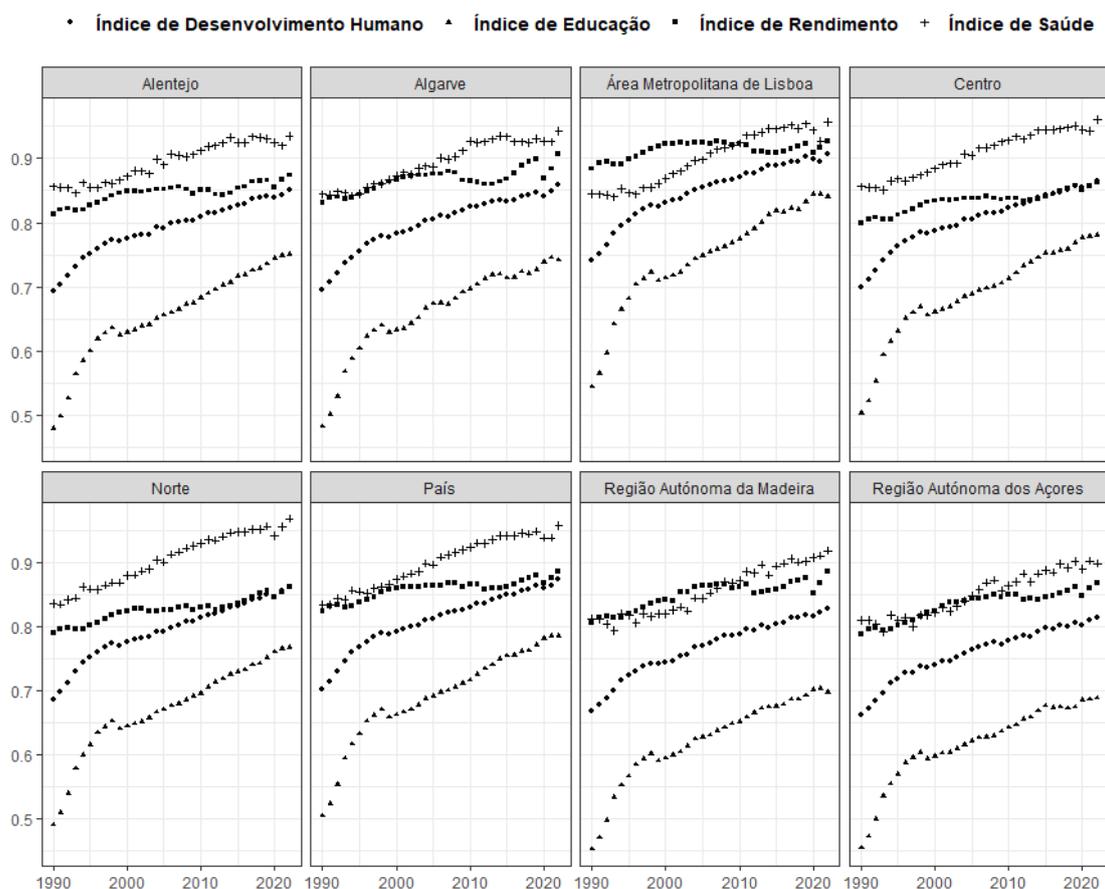


Figura 18. Os índices de desenvolvimento humano e seus sub-índices, por NUTs 2.

3. Conclusão

O ponto de partida neste trabalho foi a evidência empírica para as desigualdades territoriais que caracterizam Portugal, aqui ilustrada na análise da evolução da taxa de desemprego e do poder de compra *per capita*, para os diferentes municípios, e da evolução do índice de desenvolvimento humano, para as diferentes NUTS II.

Aquela evidência empírica associou-se ao objetivo (principal) deste trabalho, ou seja, a chamada de atenção para a necessidade de ser terminado o ciclo de qualquer política pública, através da avaliação dos seus efeitos, neste caso das (chamadas) políticas públicas de coesão territorial.

Naquela avaliação, resultou ser importante voltar a colocar como hipótese explicativa daquela evidência, o facto de se estar perante dinâmicas territoriais refletindo mecanismos auto-reforçáveis, tornando (ainda) menos/mais atrativas as regiões que já o são. Por isso, revisitando a hipótese da, chamada, ‘votação com os pés’, faz-se (também) uma análise dos movimentos migratórios, apurados nos últimos censos.

Assim, concluiu-se que, se não for alterado o paradigma das políticas públicas de coesão territorial, os seus efeitos não permitirão que a sustentabilidade dos territórios de baixa densidade deixe de ser posta em causa.

Sendo um trabalho (propositadamente) descritivo, apresenta – como qualquer outro – limitações que, assumidamente, reconhecemos. Desde logo, poder-se-á criticar o facto de não se suportar numa base teórica, ou formalizada, embora já o tenhamos feito em Caleiro (2009). Para além disso, poder-se-á criticar a escolha dos indicadores que foram tidos em conta, na aferição dos efeitos das políticas de coesão territorial. Certamente, outros poderiam (também) ter sido considerados, como se apontou em Caleiro (2007). Mais ainda, poder-se-á criticar o facto de ser um trabalho que se limitou a apresentar evidências do problema e não propõe qualquer solução para o mesmo. Se a tivéssemos que a ter proposto, estaria, certamente, na linha do considerado em Caleiro (2023).

Referências bibliográficas

Caleiro, A. (2005). Estarão os Portugueses a ‘Votar com os Pés’? Uma apreciação sobre a questão. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 9(2), 79-89.

Caleiro, A. (2007). Sobre as Relações entre Aspectos Demográficos e Económicos em Portugal: Quais as regiões mais favorecidas?. In *Actas do XIII Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional*, Coimbra: APDR.

Caleiro, A. (2009). Um estudo de simulação sobre o processo de empobrecimento/enriquecimento humano e físico das regiões. In *Livro de Actas do XV Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional* (pp. 977-994). Angra do Heroísmo: APDR. ISBN: 978-989-96353-0-2.

Caleiro, A. (2016). A propósito da coesão territorial no (des)emprego em Portugal. In *Livro de Actas do Seminário – “(Des)Emprego, Mercado de Trabalho e Políticas Públicas”* (pp. 35-56). Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. ISBN: 978-989-97981-4-4.

Caleiro, A. (2023). Regionalização em Portugal: Porque não?. In Carmo, A., Rego, C., Branco, M. C., & Baltasar, M. S. (coords.), *(Re)visitar a Regionalização 25 anos depois* (pp. 107-122). Coimbra: Edições Almedina. ISBN: 978-989-401-659-5.

Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2018). Modelos regionais de governança da sustentabilidade: Uma análise às primeiras estratégias integradas de desenvolvimento territorial em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 48, 5-16.

European Commission (2024). Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union. (<http://dx.doi.org/10.2776/264833>).

Guerreiro, G. S., & Caleiro, A. B. (2024). Evolução da desigualdade territorial do poder de compra em Portugal. In *Livro de Actas do International Congress “The Sustainable*

Development Goals: Problems and Challenges for a multidisciplinary agenda (pp. 177-182). Cáceres: Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones. ISBN: 978-84-9127- 257-1.

Instituto Nacional de Estatística (2023). Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio 2021. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. ISSN 0872-5977. ISBN 978-989-25-0654-8. Disponível em <https://www.ine.pt/xurl/pub/439549749>.

Monteiro, A. (2019). Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: a propósito do programa nacional para a coesão territorial. *Sociologia On Line*, 19, 127-151. (<https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2019.19.6>)

Pereira, M., & Carranca, M. A. (2011). Coesão territorial e governança: abordagem multi-escalar. In Santos, N., & Cunha, L. (coord.s), *Geografia Activa: Desenvolvimento Local, Ambiente, Ordenamento e Tecnologia* (pp. 421-428). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Programa Nacional de Coesão Territorial (2016). Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, publicada no Diário da República n.º 226/2016, Série I de 24.11.2016.

Programa de Valorização do Interior (2018). Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018, publicada no Diário da República n.º 172/2018, Série I de 06.09.2018.

Programa de Valorização do Interior (2020). Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2020, publicada no Diário da República n.º 62/2020, Série I de 27.03.2020.

Santinha, G., & Marques, T. (2012). A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 2, 215-244.

Santinha, G. (2014). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas:(re) construindo ideias dominantes. *EURE (Santiago)*, 40(119), 75-97.

Smits, J., & Permanyer, I. (2019). The Subnational Human Development Database. *Scientific Data*, 6:190038. (<https://doi.org/10.1038/sdata.2019.38>).

Anexo

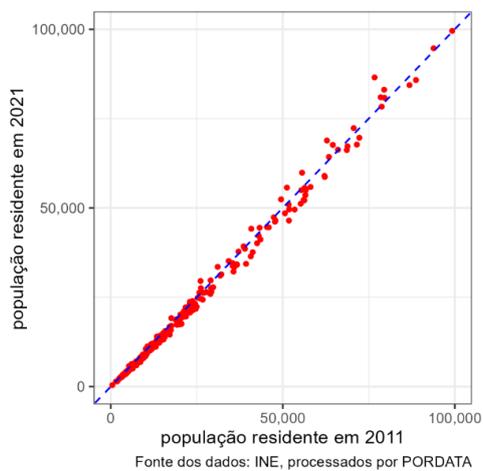


Figura 19. A população residente, por municípios, em 2011 vs 2021 (até 100 000 habitantes)

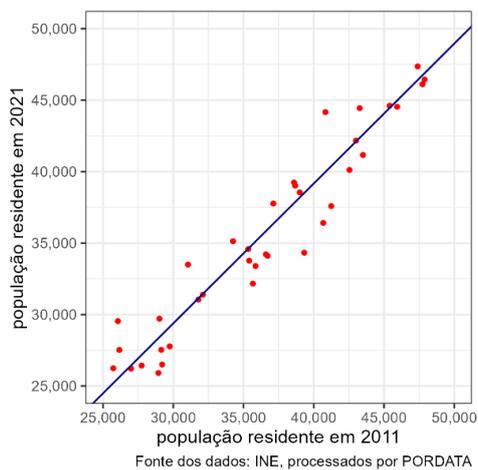


Figura 20. A população residente, por municípios, em 2011 vs 2021 (entre 25 000 e 50 000 habitantes)

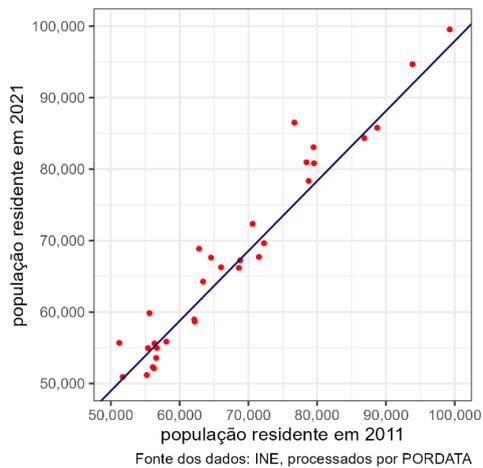


Figura 21. A população residente, por municípios, em 2011 vs 2021 (entre 50 000 e 100 000 habitantes)

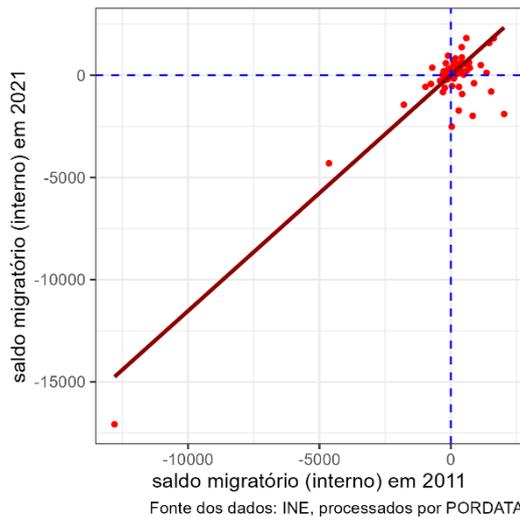


Figura 22. Os saldos migratórios (internos) em 2011 vs 2021

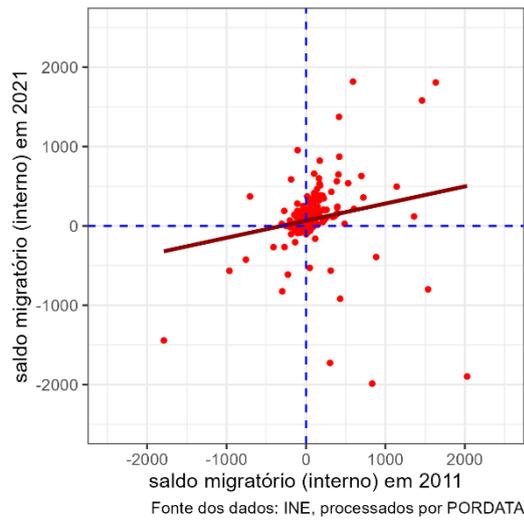


Figura 23. Os saldos migratórios (internos) em 2011 vs 2021

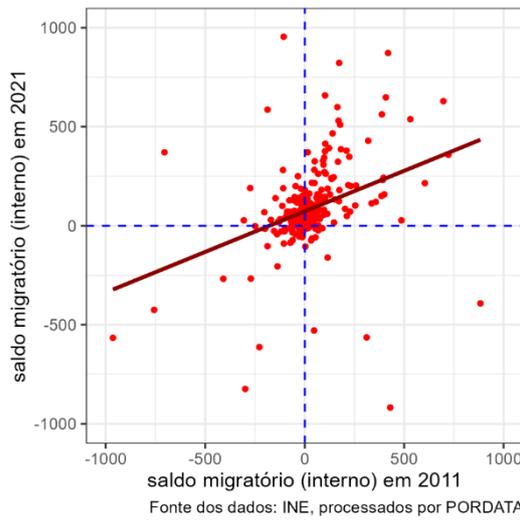


Figura 24. Os saldos migratórios (internos) em 2011 vs 2021

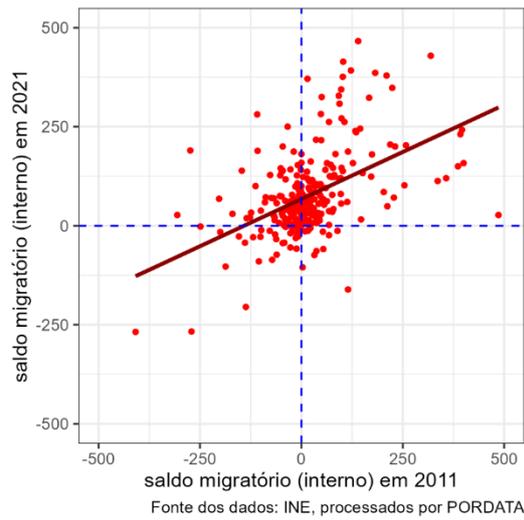


Figura 25. Os saldos migratórios (internos) em 2011 vs 2021

Quadro 2. Os coeficientes de correlação nos níveis de poder de compra per capita

	PCpc_1993	PCpc_2000	PCpc_2002	PCpc_2007	PCpc_2009	PCpc_2011	PCpc_2013	PCpc_2015	PCpc_2017	PCpc_2019	PCpc_2021
PCpc_1993	1	0.95	0.92	0.88	0.88	0.89	0.88	0.88	0.88	0.88	0.87
PCpc_2000	0.95	1	0.91	0.88	0.89	0.89	0.90	0.89	0.89	0.88	0.88
PCpc_2002	0.92	0.91	1	0.95	0.94	0.94	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92
PCpc_2007	0.88	0.88	0.95	1	0.99	0.97	0.96	0.96	0.95	0.96	0.96
PCpc_2009	0.88	0.89	0.94	0.99	1	0.97	0.97	0.96	0.96	0.96	0.96
PCpc_2011	0.89	0.89	0.94	0.97	0.97	1	0.99	0.98	0.98	0.98	0.99
PCpc_2013	0.88	0.90	0.92	0.96	0.97	0.99	1	0.99	0.99	0.98	0.98
PCpc_2015	0.88	0.89	0.92	0.96	0.96	0.98	0.99	1	0.99	0.99	0.97
PCpc_2017	0.88	0.89	0.92	0.95	0.96	0.98	0.99	0.99	1	1	0.98
PCpc_2019	0.88	0.88	0.92	0.96	0.96	0.98	0.98	0.99	1	1	0.98

PCpc_2021	0.87	0.88	0.92	0.96	0.96	0.99	0.98	0.97	0.98	0.98	1
-----------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	---