

## 26 DESPOVOAMENTO E DESIGUALDADES TERRITORIAIS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E RESPONSABILIDADE DO PODER LOCAL

**Maria Antónia Pires de Almeida**

CIES, ISCTE-IUL, Portugal

[mafpa@iscte-iul.pt](mailto:mafpa@iscte-iul.pt)\*

**Abstract:** Fruto de um movimento demográfico em direção às cidades do litoral e ao estrangeiro, com maior intensidade a partir dos anos sessenta do século XX, o despovoamento rural tomou conta do interior de Portugal. Nas últimas décadas as grandes cidades, e sobretudo os seus subúrbios, assistiram a um crescimento exponencial, oferecendo melhores condições de vida e salários mais atraentes, enquanto nas zonas rurais, que ocupam 80% do território, atualmente apenas reside 20% da população do país. A globalização e a deslocalização das indústrias reduziram ainda mais a oferta de emprego, com consequências graves para a população que ainda resiste a viver longe dos grandes centros e que se encontra na sua maioria desligada da agricultura como principal atividade. Apesar dos sucessivos planos de coesão territorial e desenvolvimento sustentável produzidos pelos governos, e do esforço dos municípios para reverter o despovoamento com estratégias de atração para pessoas e empresas, o último censo de 2021 confirmou a tendência, que ainda se agravou.

Pela sua proximidade às populações, é no poder local que recai a responsabilidade de consolidar as condições para garantir a qualidade de vida dos seus munícipes e a defesa dos seus territórios, assim como identificar e criar incentivos para que as suas populações vivam e trabalhem, sem sentirem necessidade de emigrar. As ações mais divulgadas incidem sobre a educação e integração dos jovens, formação profissional, assistência aos mais velhos e situações de carência, e especialmente no turismo e na valorização do património, que assumiu novas definições e tipologias.

Recentemente sentiu-se o excesso de turismo, especialmente em Lisboa e Porto, onde os bairros mais tradicionais foram transformados em parques temáticos e os residentes foram afastados, quando as rendas e valores imobiliários chegaram aos níveis das capitais mundiais. Assistiu-se a alguma renovação urbana, mas grande parte dos prédios antigos foi convertida em condomínios de luxo, hostels e Airbnb. A restauração e o comércio tradicional foram substituídos por subsidiárias de marcas internacionais.

Perante a pandemia de Covid-19, as autarquias foram obrigadas a dar respostas imediatas e diretas aos cidadãos, que ultrapassaram as indicações das autoridades de saúde e a legislação dos estados de emergência. Com a perda dos turistas, o discurso político mudou. Analisam-se as novas posturas e estratégias do poder local para responder aos problemas económicos e sociais locais provocados pelo confinamento, especialmente a utilização dos *websites* e redes sociais, que se tornaram veículos para aumentar a legitimidade e a confiança.

**Palavras-chave:** municípios, pandemia, património, rural, urbano

### DEPOPULATION AND TERRITORIAL INEQUALITIES: HISTORY AND LOCAL GOVERNMENT'S RESPONSABILITY

**Abstract:** As a result of a demographic movement towards urban and industrial cities on the coastline, as well as huge emigration, particularly since the 1960's, rural depopulation has taken over Portugal's interior regions. In the last decades, big cities and especially their suburbs have witnessed exponential growth. They offer better living conditions and higher wages. Only 20 percent of the Portuguese population now resides in rural areas, who take up to 80 per cent of the territory. Globalisation and industrial relocation have reduced job offer, with serious consequences for the remaining few who still resist the attraction of urban life and who are mostly disconnected from agriculture as a main source of income.

Even though there were several government plans for territorial cohesion and sustainable development, and municipalities have made efforts to reverse depopulation with attraction strategies for people and companies, the last census of 2021 confirmed the trend that is further aggravated.

By its proximity to the people, local government has a responsibility to consolidate the conditions to guarantee the quality of life of its citizens and the defence of their territories, as well as to identify and create incentives for their populations to live and work, without feeling the need to emigrate. The most publicised actions focus on the education and integration of young people, professional training, assistance to the elderly and situations of need, and especially in tourism and the enhancement of heritage, which took on new definitions and typologies.

Recently, there was an excess of tourism, particularly in Lisbon and Porto, where the more traditional neighbourhoods were turned into theme parks and residents were driven away, when rents and real estate values reached the levels of world capitals. There has been some urban renewal, but most of the old buildings have been converted into luxury condominiums, hostels and Airbnb. Restaurants and traditional commerce were replaced by subsidiaries of international brands.

Faced with the Covid-19 pandemic, local authorities were forced to provide immediate and direct responses to citizens, which went beyond the rules of the health authorities and the legislation of states of emergency. With the loss of tourists, the political discourse changed. New positions and strategies of local government to respond to local economic and social problems caused by confinement are analysed, especially the use of websites and social networks, which have become vehicles to increase legitimacy and trust.

**Keywords:** heritage, municipalities, pandemics, rural, urban

## 1. INTRODUÇÃO

Fruto de um movimento demográfico em direção às cidades do litoral e ao estrangeiro, com maior intensidade a partir dos anos sessenta do século XX, o despovoamento rural tomou conta da paisagem do interior de Portugal. Ainda no Estado Novo foram postos em prática programas para impulsionar a economia e a indústria e para fixar as populações nos territórios rurais, entre eles as campanhas do trigo, os planos de colonização interna, os projetos de hidráulica agrícola e a reflorestação. Nenhum deles impediu o êxodo rural com destino a melhores condições de vida e salários mais atraentes. Nas últimas décadas as grandes cidades, e sobretudo os seus subúrbios, assistiram a um crescimento exponencial, enquanto nas zonas rurais, que ocupam 80% do território, atualmente apenas reside 20% da população do país, “Almeida (2020)”.

A globalização e a deslocalização das indústrias reduziram ainda mais a oferta de emprego, com consequências graves para a população que ainda resiste a viver longe dos grandes centros e que se encontra na sua maioria desligada da agricultura como principal atividade. Depois de anos de construções rodoviárias e aplicação de fundos comunitários em infraestruturas municipais, a falta de população, em particular os jovens, tornou-se notória nas vilas e aldeias de Portugal.

Perante esta realidade, os sucessivos governos elaboraram planos de coesão territorial e desenvolvimento sustentável cuja concretização não teve resultados práticos na maior parte dos casos, “Almeida (2018)”. Em simultâneo, os municípios esforçam-se por reverter o despovoamento com estratégias de atração para pessoas e empresas, “Almeida (2017)”. Pela sua proximidade às populações, é no poder local que recai a responsabilidade de consolidar as condições para garantir a qualidade de vida dos seus munícipes e a defesa dos seus territórios, assim como identificar e criar incentivos para que as suas populações vivam e trabalhem, sem sentirem necessidade de emigrar. As ações mais divulgadas incidem sobre a educação e integração dos jovens, formação profissional, assistência aos mais velhos e situações de carência, e especialmente no turismo e na valorização do património, que assumiu novas definições e tipologias. Numa era marcada pela forte mediatização do ambiente e dos seus problemas, valoriza-se o património cultural e natural como recurso mercantil, “Guimarães (2018)”. As preocupações mais evidentes são a construção de marcas locais, certificações, redescoberta do artesanato, da gastronomia, das tradições populares e da natureza. Os festivais de verão são inevitáveis. Porém, nenhuma destas ações consegue contrariar a falta de emprego, o desinvestimento público e privado e a falta de serviços básicos, como a água, a eletricidade, as comunicações, o ensino, os cuidados de saúde. A vontade de muitos profissionais se mudarem para o interior, mantendo os seus trabalhos à distância, não resiste à fraca cobertura da net e aos deficientes serviços que lá encontram.

Recentemente sentiu-se o excesso de turismo, especialmente em Lisboa e Porto, onde os bairros mais tradicionais foram transformados em parques temáticos e os residentes foram afastados, quando as rendas e valores imobiliários chegaram aos níveis das capitais mundiais. Assistiu-se a alguma renovação urbana, mas grande parte dos prédios antigos foi convertida em condomínios de luxo, hostels e Airbnb. A restauração e o comércio tradicional foram substituídos por subsidiárias de marcas internacionais.

Perante a pandemia de Covid-19, as autarquias foram obrigadas a dar respostas imediatas e diretas aos cidadãos, que ultrapassaram as indicações das autoridades de saúde e a legislação dos estados de emergência. Com a perda dos turistas, o discurso político mudou. Analisam-se as novas posturas e estratégias do poder local para responder aos problemas económicos e sociais locais provocados pelo confinamento, especialmente a utilização dos *websites* e redes sociais, que se tornaram veículos para aumentar a legitimidade e a confiança nos órgãos autárquicos. Esta investigação, centrada na análise dos conteúdos das mensagens nos *sites* e nas redes sociais por parte de uma seleção de municípios, faz parte de um projeto mais vasto para completar uma base de dados atualizando-a com as respostas à situação pandémica, que é assim apresentada como um estudo de caso para verificar o interesse do poder local na transparência e no aumento da confiança e da participação dos cidadãos.

## 2. ÊXODO RURAL E DESIGUALDADES TERRITORIAIS

O fenómeno já fora descrito nos anos 40 do século XX: “O aumento já um tanto desproporcionado da nossa população citadina torna-se sobretudo impressionante nas duas últimas décadas; e, se notarmos que, simultaneamente com ele, há concelhos rurais do País cuja população diminuiu (sete de 1920 a 1930, e onze de 1930 a 1940, a saber: Caminha, Arganil, Góis, Penela, Alpiarça, Alcochete, Alter do Chão, Albufeira, Alportel e Castro Marim), já essa desproporção é de molde a tornar-se, não apenas impressionante, mas alarmante. Pelos números publicados no Recenseamento de 1940, verifica-se que, enquanto o aumento geral da população portuguesa foi aproximadamente de 12%, o das cidades capitais de distrito ultrapassa-o quase sempre, sobretudo Lisboa, onde excede 18%: estamos em presença de uma tendência bem nítida para a fuga das populações rurais em demanda dos aglomerados citadinos e industriais, que é de moldes a causar sérias

apreensões pelos reflexos que pode ter na economia da Nação e até nas condições da sua saúde física e moral”, “Girão (1941)”.

Uma série de fatores de enorme peso foram introduzidos na segunda metade do século e que resultaram na migração massiva das áreas rurais para as urbanas e para o estrangeiro: a industrialização e as grandes obras em Lisboa e no Porto e suas atuais áreas metropolitanas atraíram os trabalhadores rurais para empregos mais estáveis e com melhores salários; obras de construção de barragens e introdução de indústria de transformação de produtos agrícolas, como por exemplo o tomate e os laticínios; mecanização da agricultura. Uma vez que os salários agrícolas aumentaram mais que os fatores de produção ligados à mecanização, nomeadamente as máquinas agrícolas e o gasóleo, além das sementes, herbicidas e adubos, rapidamente os homens foram substituídos pelas máquinas, as quais do ponto de vista económico se tornaram muito mais atraentes, “Almeida (2016)”.

Nos países europeus em reconstrução depois da Segunda Guerra Mundial a necessidade de mão de obra levou, por exemplo, mais de um milhão de portugueses para Paris e arredores. Mas a França não foi o único país de destino nesta época. No final da década de sessenta os trabalhadores rurais já tinham sido maioritariamente substituídos por máquinas e as estatísticas já mostravam a enorme transição demográfica do interior rural para o litoral urbano.

Com a entrada de Portugal na CEE (Comunidade Económica Europeia, atual União Europeia), a agricultura portuguesa foi inserida na PAC – Política Agrícola Comum, o que afastou ainda mais mão de obra da agricultura. A introdução de subsídios para a especialização da agricultura e para o *set aside* veio alterar definitivamente o paradigma rural português. Assistiu-se a uma maior concentração das explorações e ao aumento da monocultura intensiva, atribuíram-se fundos para turismo rural e intensificou-se o abandono das pequenas propriedades. A consequência direta foi o despovoamento praticamente definitivo dos campos e o envelhecimento das populações rurais.

O panorama demográfico do território português caracteriza-se atualmente por diferenças acentuadas entre os espaços urbanos do litoral e os rurais do interior. Por exemplo, os municípios variam entre meio milhão de residentes em Lisboa em 2011 (uma enorme diminuição dos 800.000 em 1960) e 430 pessoas no Corvo, nos Açores; 115 concelhos (37%) têm menos de 10.000 habitantes e apenas 24 (7,8%) têm mais de 100.000. A perda de população dos municípios rurais parece já ser irreversível, uma vez que estas regiões perderam toda a sua vitalidade demográfica e económica. Comparando o censo de 2011 com o de 1960, 53 municípios de regiões do interior, quatro deles nos Açores e dois na Madeira, ficaram reduzidos a menos de metade dos seus habitantes. Em 1960 estes municípios já apresentavam baixas densidades demográficas: tinham uma média de 15.308 habitantes; em 2011 essa média baixou para 6.400. O Alentejo apresenta-se como o paradigma deste enorme despovoamento: ocupando 41% do território português, em 2011 tinha apenas 7% da população total do país. O despovoamento é habitualmente acompanhado pelo envelhecimento: por cada 100 jovens, o Alentejo tem uma média de 186,5 idosos. Em Avis ou Nisa, no distrito de Portalegre esta média é de 300 e 379 idosos respetivamente. O censo de 2021 acentuou a tendência, encontrando-se o distrito de Portalegre e particularmente o concelho de Nisa (com menos 20,1%) como os maiores perdedores de população. Este concelho só foi ultrapassado por Torre de Moncorvo, que perdeu 20,4%, Tabuaço 20,6% e Barrancos 21,8%, todos no interior.

No extremo oposto, 30 municípios aumentaram a sua população em mais de 80% nestas cinco décadas até 2011: 21 dos quais para mais do dobro, cinco para mais do triplo, e o Seixal aumentou 673%. Enquanto Lisboa perdeu 31,7% da sua população e o Porto 21,7%, os seus concelhos limítrofes, agora parte integrante das suas áreas metropolitanas, cresceram significativamente, tal como algumas cidades com grande peso da industrialização, como Braga e a Marinha Grande. Em 2021 Mafra aumentou 12,8% em relação a 2011 e Odemira 13,3%. Tal como este último município, também os do Algarve (Albufeira, Portimão, Lagos e Vila do Bispo), assim como os da margem sul de Lisboa (Palmela, Montijo, Alcochete, Benavente e Sesimbra), viram as suas populações aumentar devido ao fenómeno da imigração.

### 3. O PODER LOCAL, O DESPOVOAMENTO DO INTERIOR E OS EXCESSOS URBANOS

Considerando que a liderança efetiva é um elemento chave para gerir situações de crise, “Cepiku, Mussari, Giordano (2016)”, as elites locais são essenciais para promover o desenvolvimento local, a ocupação dos territórios e o aumento da capacidade de produção, ao criar as condições para estimular as atividades económicas e a criação de emprego. Os espaços rurais não são todos iguais e os seus habitantes e representantes locais são os mais qualificados para escolher e colocar em prática as políticas mais adequadas para os problemas particulares que atingem os respetivos concelhos.

Esta investigação parte de uma base de dados pré-existente com os 308 municípios portugueses<sup>12</sup>, à qual foram acrescentados os currículos, percursos políticos e programas eleitorais dos 308 presidentes de câmara eleitos em 2013 e 2017, numa perspetiva de análise dos conteúdos das mensagens nos *sites* e nas redes sociais. Infelizmente para a questão da transparência, muitos destes representantes eleitos ainda não se aperceberam da importância e da necessidade de publicar estes dados para conhecimento dos seus eleitores. Nas 308 câmaras consegui acesso a apenas 52,3% dos currículos dos presidentes nos *sites* (mais 2,9% muito incompletos) e a 209 programas eleitorais ou, na falta destes, às mensagens nos *sites* das câmaras e discursos de tomada de posse (67,9%). Após décadas de investimento em infraestruturas e parques industriais, com uso intensivo de fundos europeus, os representantes políticos locais alteraram os seus critérios para atrair investimentos e assegurar a sua eleição e reeleição para os cargos autárquicos.

<sup>12</sup> Disponível em <http://er.cies.iscte-iul.pt/pt-pt/node/79> e “Almeida (2014)”.

Nas mensagens e programas políticos da maioria dos presidentes das câmaras encontra-se a exigência de maior autonomia e descentralização administrativa. Coesão social, desenvolvimento sustentável, recursos, património e oportunidades são os termos usados com maior frequência, distinguindo-se as mensagens para concelhos urbanos e rurais. Para os presidentes de câmara de grandes cidades, os grandes temas foram as redes, a internacionalização, o emprego e a reconstrução urbana, que foi posta em prática com o aumento exponencial do turismo. Até 2020 assistiu-se em Lisboa e no Porto a um movimento de renovação e de conversão de prédios antigos em condomínios de luxo, hostels e Airbnb, assim como a abertura de novos restaurantes e da substituição do comércio tradicional por cadeias internacionais, numa autêntica “disneyficação” dos centros históricos.

A massificação do turismo, que se pode considerar excessivo e classificar-se na categoria de “overtourism”, “Phi (2020)”, acarretou um aumento do movimento de *tuk tuks*, navios de cruzeiro e poluição. As rendas e os valores imobiliários atingiram os níveis das capitais mundiais, o que originou a gentrificação de bairros antigos, de onde os antigos residentes saíram por falta de poder monetário para enfrentar os preços do imobiliário que subiram 50% entre 2012 e 2018, enquanto os salários se mantiveram baixos. Em 2019 Lisboa era a capital europeia com mais unidades de Airbnb por residente, com números mais elevados que Barcelona, Paris, Roma ou Amsterdão<sup>13</sup>. A população permanente foi substituída por outra flutuante, especialmente nos bairros históricos, como a freguesia de Santa Maria Maior, que perdeu 20% dos seus eleitores entre 2013 e 2020: de 12.516 para 9766<sup>14</sup>, e 41% das casas e apartamentos foram transformados em residências turísticas<sup>15</sup>.

Já nos municípios rurais, as principais preocupações são as estratégias de atração para pessoas e empresas. Com o despovoamento e a profunda crise provocada pelo desinvestimento industrial e a deslocação de muitas empresas para mercados não regulados, o que aumentou o desemprego, grande parte da paisagem agrária foi transformada em espaços de lazer, de turismo e de conservação da natureza, além de lhe ser atribuído um papel pedagógico para o público juvenil, “Eusébio, Carneiro, Kastenzholz, Figueiredo, Silva (2017)”, onde as pessoas se deslocam para consumir o ar despoluído, as tradições e o património. A função utilitária do meio rural como fornecedor de matérias-primas e alimentos foi substituída por local de diversão para as populações urbanas experimentarem estilos de vida alternativos. Estas novas representações sociais do rural são também reproduzidas nas políticas públicas, tanto locais como centrais, para atrair novos residentes e turistas. Por todo o país os maiores investimentos passaram a ser aplicados nas áreas dos serviços e das atividades ligadas ao turismo. Particularmente nas zonas onde a agricultura deixou de ser a atividade principal, foi necessário inventar novas atividades para as pessoas e para a economia local. E o respetivo património passou a ser um bem que é publicitado e vendido, juntamente com a paisagem, o artesanato e o ambiente limpo e despoluído. Os emigrantes nunca são esquecidos como potenciais fontes de investimento. E os festivais de verão e os produtos locais estão sempre presentes nos discursos, assim como a educação dos mais jovens e a respetiva formação profissional para que estes não abandonem o concelho. A internacionalização dos produtos locais e as certificações como património regional ou mesmo da UNESCO, assim como a redescoberta do artesanato para estimular a produção e o emprego, com a adjetivação obrigatória da qualidade e da tradição, tudo tem sido usado para vender a paisagem e o meio rural, “Almeida (2017)”.

O património adquiriu novas definições e tipologias: pode ser natural ou construído, material ou imaterial, e pode incluir pessoas, paisagem, gastronomia e até as ondas e o ar. As certificações regionais ou internacionais contribuem para produzir marcas e até mesmo para apresentar o próprio país como uma marca reconhecida internacionalmente. As políticas públicas que as promovem emergem como resposta às pressões da economia globalizada e cuja formulação se centra na identificação das vantagens competitivas do país, projetadas mundialmente através de uma imagem de marca com a qual se pretende diferenciar o país face aos concorrentes e atrair mais-valias, “Quintela (2021)”.

Tendo em conta esta realidade e apesar do claro o objetivo de atrair pessoas e empresas, a maior parte dos programas políticos dos autarcas dos meios rurais revelam um cuidado especial com os produtores locais, a precisar de proteção num ambiente hostil de agricultura globalizada. Os pequenos produtores têm um papel importante na preservação da paisagem e na revitalização das tradições, que são fundamentais para atrair turistas e potenciais novos residentes. Contudo, a agricultura de subsistência praticada em hortas e pequenas propriedades não passa geralmente de um complemento a outras atividades e a situações de reforma ou desemprego, em prática num mundo rural depois da agricultura, “Baptista (2006, 2010)”. Há múltiplos exemplos de estratégias de atração dirigidas a estes grupos nos programas dos municípios rurais, focados principalmente em políticas de incentivo às famílias, ao aumento da natalidade e ao apoio às crianças, ao cuidado com os idosos, ao turismo e ao lazer, entre outras como a educação profissional, formação de jovens e participação cívica. Os mais bem-sucedidos presidentes de câmara em termos de popularidade e critérios de reeleição têm características muito semelhantes: são líderes fortes, com laços bem estabelecidos com a comunidade local e afinidades culturais com os seus eleitores.

A atividades de lazer e turismo também são um tema central nos programas políticos, pois podem atrair investimento e fornecer algum rendimento aos empresários locais, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável dos destinos

<sup>13</sup> Ricardo Sant’Ana Moreira, “Já não cabem mais Airbnb em Lisboa”, *O Jornal Económico*, 03/06/2019, <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/ja-nao-cabem-mais-airbnb-em-lisboa-451783>.

<sup>14</sup> <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/index.html#%00>, <https://www.if-santamariamaior.pt/freguesia/historia-da-freguesia/>, dados atualizados em 25.06.2020.

<sup>15</sup> “Alojamento local ocupa 41% das casas do centro histórico de Lisboa”, *Expresso*, 06/12/2018, <https://expresso.pt/revista-de-imprensa/2018-12-06-Alojamento-local-ocupa-41-das-casas-do-centro-historico-de-Lisboa>.

rurais, “Eusébio, Kastenzholz, Breda (2016)”. Contudo, grande parte do retorno acaba por ser sazonal, incentivado por festivais de verão e pelas férias dos emigrantes, o que não gera rendimentos suficientes para uma permanência dos empreendimentos locais.

Não obstante as estratégias de atração descritas, todas elas são incompatíveis com o desinvestimento na criação de indústria para novos empregos, assim como as novas realidades da monocultura superintensiva e altamente especializada de frutas e legumes, vinho e azeite, que altera a paisagem e polui o ambiente, esvazia barragens pelo excesso de irrigação, usa químicos e trabalhadores sazonais e precários, geralmente de fora da região e do país, o que aliás obedece à tradição secular do trabalho no campo em Portugal, mas em nada contribui para as economias locais, “Almeida (2020); Almeida (2021b)”. Para agravar a destruição da paisagem encontramos por todo o país florestas queimadas, minas a céu aberto e centrais para produção de energia solar e eólica.

#### 4. A PANDEMIA DE COVID-19 E AS RESPOSTAS MUNICIPAIS

A pandemia de Covid-19 originou uma crise de saúde pública, além de económica e social, que forçou as autarquias, pela sua característica de proximidade, a darem respostas imediatas e diretas aos cidadãos, e que ultrapassaram as indicações das autoridades de saúde e a legislação dos estados de emergência.

Para um governo merecer a confiança dos cidadãos são necessárias transparência, boa prestação de contas e respostas adequadas, “Cheema, Popovski (2010); Armstrong (2005)”. As iniciativas de *open government* tornaram-se veículos para aumentar a legitimidade e a confiança no poder local, especialmente quando a informação é clara, atualizada e responde a necessidades imediatas, “Tolbert, Mossberger (2006); Warren, Sulaiman, Jaafar (2014); Nulhusna, Sandhyaduhita, Hidayanto, Phusavat (2017)”. Em resumo, a transparência e iniciativas de *open government* tornaram-se veículos para aumentar a legitimidade e a confiança no poder local. Em Portugal o Índice de Transparência Municipal (ITM), baseado nos *sites* oficiais dos municípios portugueses, “Cruz, Tavares, Marques, Jorge, Sousa (2016)”, permite verificar o interesse do poder local em Portugal na questão da transparência. Ao fim de alguns anos, o índice revelou que os autarcas passaram a ter maior cuidado na divulgação dos dados listados.

Entre as formas de governo eletrónico, as redes sociais, definidas por Kaplan e Haenlein (2010) como um grupo de aplicações na internet que permitem a criação e troca de conteúdos gerados pelos utilizadores, constituem o meio mais eficaz para o governo melhorar a confiança dos cidadãos, ao aumentar a perceção da transparência, “Song, Lee (2016)”. Pela sua natureza interativa, as redes sociais podem ter uma ação significativa como pontes entre as entidades governamentais e os cidadãos, ao facilitarem o acesso direto à informação e constituírem uma plataforma de comunicação que aumenta a perceção dos cidadãos sobre o nível de confiança no governo, “Rotchanakitumnuai (2013)”.

Todos os municípios portugueses atualmente têm *sites*, se bem que estes não estão uniformizados e ainda oferecem poucas possibilidades para a participação dos cidadãos, “Dias (2015)”. Mas o problema da acessibilidade fica facilitado com as redes sociais. Em Portugal, o poder local tende a preocupar-se com a abstenção eleitoral e alguns municípios recorrem às redes sociais como ferramenta para aumentar a participação política dos cidadãos. Estudos comprovam as páginas oficiais dos municípios mais proativos no Facebook fazem parte de um conjunto de ferramentas estáveis e contínuas para comunicar com os cidadãos e assim promover a sua participação política, “Silva, Tavares, Lameiras (2019); Park, Choi, Kim, Rho (2015)”, contribuindo para aumentar os níveis de transparência e de respostas aos interesses imediatos dos cidadãos, o que também aumenta significativamente o impacto da confiança dos cidadãos no governo, “Tavares, Cruz (2020); Al-Aufi, Saif, Al-Harhi, AlHinai, Al-Salti, Al-Badi (2017); Haro-de-Rosario, Sáez-Martín, Caba-Pérez (2018); Beshi, Kaur (2020); Arshad, Khurram (2020)”.

Em 2019 apenas 14 municípios não tinham Facebook e as grandes cidades já o utilizavam amplamente para comunicar com os cidadãos, “Silva, Tavares, Silva, Lameiras (2019)”. Recentemente, com a pandemia, já todos usam esta ferramenta e os municípios pequenos tornaram-se muito ativos nos *sites* e nas redes sociais, como já comprovei numa escolha aleatória, “Almeida (2021a)”. As respostas dos governos locais à pandemia de Covid-19 são importantes para verificar os níveis de confiança dos cidadãos nas decisões das autoridades, já que as informações fornecidas são essenciais para a aceitação das estratégias para a redução da transmissão da doença. Henderson, Ward, Tonkin, Meyer, Pillen, McCullum, Toson, Webb, Coveney, Wilson (2020) verificaram que conselhos de saúde pública regulares e atualizados demonstram proatividade dos governos e aumentam a disposição do público para adotar medidas de prevenção.

A declaração do Estado de Emergência em 18 de março de 2020 implicou confinamento da população, restrições de direitos e liberdades de circulação e trabalho e educação à distância. Contudo, manteve-se o fornecimento de serviços essenciais e produtos de consumo. O poder local foi confrontado com preocupações específicas, cuja urgência obrigou a soluções imediatas: entre muitas outras, destacam-se a educação e a assistência aos mais carenciados. Uma vez que os municípios são responsáveis pelo fornecimento das refeições à população escolar, especialmente às famílias de baixos rendimentos que não pagam esse serviço, uma das suas primeiras ações consistiu na manutenção das cantinas em funcionamento, distribuindo as refeições à porta das escolas. Apesar da telescola, que foi rapidamente introduzida na RTP, o ensino em casa constituiu um desafio para muitas famílias, que não dispunham dos meios informáticos suficientes para os alunos seguirem as aulas.

Os municípios do Fundão e de Setúbal são aqui apresentados como exemplos das dificuldades encontradas e da forma como se organizaram para as superar. Convidados para um *webinar* pelo IPPS, Instituto para as Políticas Públicas e Sociais,

do ISCTE – Instituto Universitário Europeu<sup>16</sup>, o Presidente da Câmara Municipal do Fundão e o Vereador da Educação da Câmara Municipal de Setúbal descreveram as reuniões nos primeiros dias após o fecho das escolas em 13 de março de 2020, para decidirem procedimentos, refeições escolares e gestão dos trabalhadores. Conscientes que o ensino é obrigatório e tem de ser assegurado, e confrontados a obrigatoriedade do ensino à distância, os municípios tomaram consciência do papel social da escola no processo de educação e no acompanhamento das famílias e identificação de situações sociais complexas e de perigo. Na emergência de salvar o ano letivo, contaram com o empenho dos professores, das famílias, das juntas de freguesia e das autoridades policiais. A primeira ação descrita pelos referidos autarcas consistiu na identificação das famílias que teriam dificuldade de acesso aos meios tecnológicos: em muitas situações não havia um computador por cada membro do agregado, nem acesso à net. O mesmo sucedia com alguns professores. Foi necessário encontrar estratégias alternativas, que incluíssem contactos pessoais e telefónicos por parte dos professores e das juntas de freguesia, e distribuição semanal de trabalhos e fichas em papel aos alunos. No caso do Fundão, um município de montanha, o problema da distribuição das fichas de trabalho e das refeições foi agravado pela dificuldade dos transportes até aldeias remotas. Da responsabilidade de transportar os alunos para as escolas, passou-se para o transporte da alimentação até casa de alguns alunos, para quem esta refeição é a única do dia. O mesmo problema colocou-se em relação aos serviços e acompanhamento dos idosos, cuja gestão e logística também foi assegurado pelas autarquias, coordenando as instituições já existentes. No que diz respeito aos computadores e serviço de internet, o Fundão tinha já computadores nas escolas desde 2014, a partir do projeto “Academia de Código Júnior”. Os professores telefonaram às famílias para identificarem as situações e esses computadores foram distribuídos a todos os alunos que não os tinham, assim como internet e routers. Foram também estabelecidas linhas de apoio técnico e de apoio ao domicílio, complementadas com apoio psicológico. A autarquia conjugou os esforços das empresas locais e da sociedade civil, que prestaram apoio técnico. Esta situação de exceção revelou o papel da escola na estabilidade social e na vivência de muitas crianças e jovens. É na escola que muitos jovens encontram relações sociais e alimentação, estabilidade de comportamentos e aprendizagem de cumprimento de regras: ambos os autarcas revelaram preocupações respeitantes a esta ausência que poderá vir a ter consequências que preocupam a comunidade educativa, “Almeida (2021a)”.

Na seleção de municípios até agora analisada, alguns autarcas mostraram-se mais ativos que outros, tanto nas ações como na respetiva divulgação nas plataformas de comunicação: foram muitas e variadas as iniciativas locais para lidar com a pandemia. Uma característica comum a todo o país foi o cancelamento de todos os festivais de verão e atividades culturais, assim como o encerramento de restaurantes, alojamentos turísticos, piscinas e parques de campismo durante todo o verão de 2020, o que teve repercussões graves na atividade económica e social, particularmente nos concelhos do interior. Com o fornecimento de novos serviços, os orçamentos municipais tiveram de ser ajustados: entre março e setembro de 2020, os municípios portugueses gastaram 166,1 milhões de euros em despesas relacionadas com a pandemia, que incluíssem equipamentos médicos (ventiladores, testes, desinfetantes, máscaras, luvas, etc.); computadores e serviços de internet; transferências diretas a famílias e associações locais; educação e fornecimento de computadores e serviços de internet aos alunos carenciados; assistência aos idosos e pessoas em risco com fornecimento de alimentação, medicamentos, serviços de distribuição; cancelamento total ou parcial dos pagamentos da água e de rendas municipais, assim como taxas de esplanadas. Na relação dos gastos por residente podemos constatar que os municípios do interior surgem no topo da lista: Castro Verde gastou 313€, Alcoutim 138€, Penamacor 100€ e Cascais 94,80€<sup>17</sup>.

Tanto nos *sites* municipais como no Facebook multiplicaram-se os avisos e conselhos práticos, assim como os relatórios diários ou semanais da situação epidemiológica. Alguns municípios produziram vídeos a promover os recursos naturais, com imagens de paisagens e bailarinos em ruas desertas, como foram os casos de Lisboa, e de Avis, que no dia 3 de abril de 2020 publicou um vídeo com o título: “Estamos em pausa. Voltamos em breve para celebrar a vida consigo!”<sup>18</sup>. Logo que o país desconfinou, em 5 de junho o mesmo município publicou novo vídeo no qual afirmou: “Estamos de volta para celebrar a vida consigo”<sup>19</sup>. Outros fizeram vídeos com os respetivos presidentes a falar aos cidadãos sobre a necessidade de proteção da saúde pública e com explicações para as medidas postas em prática, como se viu na Figueira da Foz, São João da Madeira, em Estremoz, com instruções sobre o uso da máscara<sup>20</sup>, ou em Albufeira com um discurso a agradecer aos prestadores de serviços. Além da promoção das paisagens, gastronomia, património, artesãos locais e da economia local em geral, muitos foram os municípios que instituíram programas de apoio ao comércio local, especialmente na época do Natal, com vales de compras e subsídios diretos e indiretos.

Em Lisboa e Porto, a paragem do fluxo de turistas alterou o discurso e as estratégias políticas. Depois de março de 2020, os respetivos presidentes de câmara focaram as suas atenções precisamente nos bairros históricos e na questão das habitações para os residentes, depois de terem passado anos a promover a reconversão de prédios e bairros inteiros em alojamentos locais temporários. Já existia um Programa de Arrendamento Acessível em Lisboa, mas que registara apenas 242 contratos em 2020. Em julho de 2020 Fernando Medina garantiu que “depois da pandemia de Covid-19 passar, Lisboa vai ‘livrar-se’ do Airbnb e transformar os alojamentos para férias curtas em casas para os trabalhadores essenciais. O presidente da Câmara de Lisboa (CML) defende que ‘este é o momento de fazer as coisas de forma diferente’. Apesar de

<sup>16</sup> “Da escola para casa: o papel das câmaras municipais”, 17/06/2020, <https://www.youtube.com/watch?v=f9UBqWB8Pag&feature=youtu.be>.

<sup>17</sup> Paulo Ribeiro Pinto, “Autarquias gastaram mais de 166 milhões com a covid em sete meses”, *Dinheiro Vivo*, 13/01/2021, <https://www.dinheirovivo.pt/economia/nacional/autarquias-gastaram-mais-de-166-milhoes-com-a-covid-em-sete-meses-13223551.html>.

<sup>18</sup> <https://www.facebook.com/117466304934808/videos/2620064084943542>.

<sup>19</sup> <https://www.facebook.com/117466304934808/videos/254472722491393>.

<sup>20</sup> Publicado no Facebook em 07/04/2020, <https://www.youtube.com/watch?v=A7yZS99MO-Q&t=14s>.

reconhecer que a capital portuguesa beneficiou da vinda de milhares de turistas nos últimos anos, Fernando Medina aponta que também se pagou um ‘preço social’ por este movimento (...) ‘Os trabalhadores essenciais e as suas famílias são cada vez mais forçados a sair, já que os alojamentos de férias, como Airbnb, ocupam mais de um terço das propriedades no centro da cidade de Lisboa, aumentando os preços de rendas, esvaziando comunidades e ameaçando o caráter único’, escreveu o autarca<sup>21</sup>. Contudo, a concretização deste programa ficou aquém do anunciado e a entrega de casas de renda acessível não ultrapassou os 7,2% do previsto<sup>22</sup>. No Porto também foi lançado um novo programa municipal em 11 de maio de 2020: “Porto com Sentido”, para “Ampliar e diversificar o Programa de Habitação a preços acessíveis na cidade do Porto”<sup>23</sup>. Estas cidades também publicaram nos seus *sites* e redes sociais programas sociais e iniciativas locais para promover a economia e a cultura, assim como organizaram *webinars* com debates sobre a pandemia. Em Lisboa, o ciclo de conferências *Encontro de Urbanismo 2020* foi subordinado ao tema “Preparar as cidades para riscos globais”, e incluiu discussões sobre “Um Manual de utilizador da cidade em tempo de COVID-19”, “Lições do passado: prosperar após crises de saúde pública” e “Compreender a cidade a partir das emoções geradas pela pandemia”, entre outros<sup>24</sup>. No Porto os *webinars* sobre “Economia da cidade do Porto” realizaram-se em maio de 2020, discutindo “temas como as medidas fiscais e de financiamento, o papel da tecnologia neste período de crise, o turismo, o posicionamento do Porto como destino de segurança e ainda o setor do comércio e a realidade futura dos negócios”. No último, com a participação do próprio presidente da câmara Rui Moreira, debateram-se os “Novos desafios e reinvenção da economia local”<sup>25</sup>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O despovoamento do interior de Portugal e a concentração junto às cidades do litoral é um fenómeno irreversível, que se agravou nos últimos anos, como o comprovou o censo de 2021, assim como a sazonalidade de ocupação dos espaços despovoados, sobretudo no verão e nas épocas festivas. Perante esta realidade, os programas e as ações governamentais e do poder local não apresentaram resultados práticos. Pelo contrário, a falta de serviços básicos, especialmente nas áreas da saúde, comunicações, educação, e na criação de emprego, afastam a possibilidade de muitas famílias considerarem a mudança para os meios rurais. O envelhecimento destas populações obrigou à criação de serviços de assistência, que atualmente constituem em muitos casos os maiores empregadores dos concelhos rurais.

Neste contexto, o poder local tem uma responsabilidade acrescida de garantir a qualidade de vida das populações que ainda lá residem, especialmente quando confrontados com ameaças e agressões diretas por entidades exteriores, como se tem verificado nos últimos anos com a monocultura superintensiva, os fogos florestais, e outros fatores de degradação ambiental. A pandemia e as novas necessidades das populações mais carenciadas sobrecarregaram as competências dos municípios, especialmente no que diz respeito à capacidade organizativa e à utilização dos recursos, serviços e instituições já existentes. As ferramentas digitais e redes sociais estão a ser usadas para responder às necessidades dos cidadãos e os municípios mostraram ser eficientes nas respostas às famílias e à comunidade escolar. Houve investimentos nos conteúdos digitais e na informação nas redes sociais e os municípios mais ativos divulgaram as ações dos seus representantes eleitos, informações sanitárias e recomendações. Para muitos eleitos locais esta situação criou a oportunidade de mostrar trabalho, numa antecipação das eleições autárquicas de 2021, e contribuiu para aumentar a legitimidade democrática, pois a transparência é uma ferramenta importante para uma escolha eleitoral informada.

Pela amostra analisada, podemos concluir que as câmaras municipais e as juntas de freguesia cumpriram as suas responsabilidades perante os seus cidadãos e territórios, promovendo ações diretas e divulgando as suas ações por meios acessíveis e de grande visibilidade. Como resultados práticos podemos apresentar a tomada de consciência (ou descoberta), por parte de alguns representantes eleitos, das vantagens do *e-government* e das redes sociais, não só como critério de reeleição, mas sobretudo como serviço público.

## REFERENCIAS

- Al-Aufi, Ali Saif, Ibrahim Al-Harhi, Yousuf AlHinai, Zahran Al-Salti, and Ali Al-Badi (2017), “Citizens’ perceptions of government’s participatory use of social media”, *Transforming Government: People, Process and Policy* 11 (2), pp. 174-194.
- Almeida, Maria Antónia (2014), Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013, Lisboa, Leya.
- Almeida, Maria Antónia (2016), “A Questão Agrária na História de Portugal”, *Mátia* XXI, 5, pp. 255-284.
- Almeida, Maria Antónia (2017), “Territorial inequalities: depopulation and local development policies in the Portuguese rural world”, *AGER – Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 22, pp. 61-87.
- Almeida, Maria Antónia (2018), “Fighting depopulation in Portugal: Local and central government policies in times of crisis”, *Portuguese Journal of Social Science*, 17 (3), pp. 289-309.

<sup>21</sup> Mariana Espírito Santo, “Depois do coronavírus, Lisboa vai livrar-se do Airbnb”, diz Medina”, *Eco*, 06/07/2020, <https://eco.sapo.pt/2020/07/06/depois-do-coronavirus-lisboa-vai-livrar-se-do-airbnb-diz-medina/>.

<sup>22</sup> Isabel Tavares, “Medina prometeu seis mil casas de renda acessível em Lisboa, entregou 391”, *SAPo* 24, MadreMedia, 26/05/2021, <https://24.sapo.pt/economia/artigos/medina-prometeu-seis-mil-casas-de-renda-acessivel-em-lisboa-entregou-391>.

<sup>23</sup> <https://www.cm-porto.pt/editais/programa-municipal-porto-com-sentido>.

<sup>24</sup> <https://www.lisboa.pt/encontro-de-urbanismo-2020>.

<sup>25</sup> <https://www.porto.pt/pt/noticia/novos-desafios-e-reinvencao-da-economia-local-e-o-tema-do-ultimo-webinar-que-conta-com-a-participacao-de-rui-moreira>.

- Almeida, Maria Antónia (2020), "The use of rural areas in Portugal: historical perspective and new trends", *Revista Galega de Economía*, 29 (2), pp. 1-17.
- Almeida, Maria Antónia (2021a), "Portuguese municipalities and education in times of pandemic", *EURA Conversations*, #23, 26 April, European Urban Research Association.
- Almeida, Maria Antónia (2021b), "A nova paisagem rural portuguesa e o trabalho na agricultura superintensiva", in Seixas, Margarida, Cristina Rodrigues (orgs.), *Da Escravidão ao Trabalho Digno: Nos 150 anos da abolição da escravidão em Portugal e nos 100 anos da criação da OIT*, Cadernos Sociedade e Trabalho, XXI, Lisboa, Edições GEP, pp. 289-302.
- Armstrong, Elia (2005), "Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues", United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- Arshad, Saman, Sobia Khurram (2020), "Can government's presence on social media stimulate citizens' online political participation? Investigating the influence of transparency, trust, and responsiveness", *Government Information Quarterly*, 37 (3).
- Baptista, Fernando O. (2006) "O rural depois da agricultura", in Fonseca, M. L. (ed.), *Desenvolvimento e território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*, Lisboa, Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, pp. 85-105.
- Baptista, Fernando O. (2010), *O espaço rural: declínio da agricultura*, Lisboa, Celta.
- Beshi, Taye D., Ranvinderjit Kaur (2020), "Public trust in local government: Explaining the role of good governance practices", *Public Organization Review*, 20 (2), pp. 337-350.
- Cepiku, Denita, Riccardo Mussari, Filippo Giordano (2016), "Local governments managing austerity: Approaches, determinants and impact", *Public Administration*, 94 (1), pp. 223-243.
- Cheema, G. Shabbir, Vesselin Popovski (eds.) (2010), *Building trust in government: Innovations in governance reform in Asia*, New York, United Nations University Press.
- Cruz, Nuno F., António F. Tavares, R. Marques, Susana Jorge, Luís de Sousa (2016), "Measuring local government transparency", *Public Management Review*, 18 (6), pp. 866-893.
- Dias, Gonçalo P. (2015), "Governo eletrónico local: a dimensão é determinante?", in Sousa, Luís, António F. Tavares, Nuno F. Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, ICS, pp. 137-142.
- Eusébio, Celeste, Elisabeth Kastenholtz, Zélia Breda (2016), "Tourism and sustainable development of rural destinations", in Kastenholtz, Elisabeth, Maria João Carneiro, Celeste Eusébio, Elisabete Figueiredo (eds.), *Meeting challenges for rural tourism through co-creation of sustainable tourist experiences*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, pp. 329-350.
- Eusébio, Celeste, Maria João Carneiro, Elisabeth Kastenholtz, Elisabete Figueiredo, Diogo Silva (2017), "Who is consuming the countryside? An activity-based segmentation analysis of the domestic rural tourism market in Portugal", *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 31, pp. 197-210.
- Girão, Aristides de Amorim (1941), *Geografia de Portugal*, Porto, Portucalense.
- Guimarães, Paulo (2018), "Através da Natureza Campestre e Mansa: Agrarismo e Lutas pela Justiça Ambiental em Portugal (Séculos XIX E XX)", in Roque, Ana Cristina et al (coords.), *Alterações Ambientais em Perspetiva Histórica*, Porto, CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória, pp. 11-31.
- Haro-de-Rosario, Arturo, Alejandro Sáez-Martín, María del Carmen Caba-Pérez (2018), "Using social media to enhance citizen engagement with local government: Twitter or Facebook?", *New Media & Society*, 20 (1), pp. 29-49.
- Henderson, Julie, Paul R. Ward, Emma Tonkin, Samantha B. Meyer, Heath Pillen, Dean McCullum, Barbara Toson, Trevor Webb, John Coveney, Annabelle Wilson (2020), "Developing and Maintaining Public Trust During and Post-COVID-19: Can We Apply a Model Developed for Responding to Food Scares?", *Frontiers in Public Health*, 8, p. 369.
- Kaplan, Andreas M., Michael Haenlein (2010), "Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media", *Business Horizons*, 53 (1), pp. 59-68.
- Nulhusna, Rizqa, Puspa I. Sandhyaduhita, Achmad N. Hidayanto, Kongkiti Phusavat (2017), "The relation of e-government quality on public trust and its impact on public participation", *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11 (3), pp. 393-418.
- Park, Min Jae, Hyeri Choi, Suk Kyoung Kim, Jae Jeung Rho (2015), "Trust in government's social media service and citizen's patronage behavior", *Telematics and Informatics*, 32 (4), pp. 629-641.
- Phi, Gian Thi (2020), "Framing overtourism: a critical news media analysis", *Current Issues in Tourism*, 23 (17), pp. 2093-2097.
- Quintela, Denise H. (2021), "Do projeto 'Marca Portugal' ao 'Portugal Sou Eu': que políticas públicas para a Marca Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 95, pp. 61-83.
- Rotchanakitumnuai, Siriluck (2013), "The governance evidence of e-government procurement", *Transforming Government: People, Process and Policy*, 7 (3), pp. 309-321.
- Silva, Patrícia, António F. Tavares, Tiago Silva, Mariana Lameiras (2019), "The good, the bad and the ugly: Three faces of social media usage by local governments", *Government Information Quarterly*, 36 (3), pp. 469-479.
- Silva, Tiago, António F. Tavares, Mariana Lameiras (2019), "'Trendy' Cities: Exploring the Adoption of Different Types of Social Media by Portuguese Municipalities", in Panagiotopoulos, Panos, N. Edelman, O. Glassey, G. Misuraca, P. Parycek, T. Lampoltshammer, B. Re, (eds), *Electronic Participation*, Springer, pp. 26-34.
- Song, Changsoo, Jooho Lee (2016), "Citizens' Use of Social Media in Government, Perceived Transparency, and Trust in Government", *Public Performance & Management Review*, 39 (2), pp. 430-453.



- Tavares, António F., Nuno F. Cruz (2020), "Explaining the transparency of local government websites through a political market framework", *Government Information Quarterly*, 37 (3), pp. 101249.
- Tolbert, Caroline J., Karen Mossberger (2006), "The effects of e-government on trust and confidence in government", *Public administration review*, 66 (3), pp. 354-369.
- Warren, Anne M., Ainin Sulaiman, Noor I. Jaafar (2014), "Social media effects on fostering online civic engagement and building citizen trust and trust in institutions", *Government Information Quarterly*, 31 (2), pp. 291-301.