



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Desafios das Políticas Públicas em Territórios de Baixa Densidade: Estudo de Caso do Município de Manteigas

Mafalda Craveiro Martins Cupertino Ferreira

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:
Doutora Rosário Mauritti, Professora Associada,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientadora:
Mestre Sara Franco da Silva, Assistente Convidada,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2024



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Desafios das Políticas Públicas em Territórios de Baixa Densidade: Estudo de Caso
do Município de Manteigas

Mafalda Craveiro Martins Cupertino Ferreira

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Rosário Mauritti, Professora Associada,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientadora:

Mestre Sara Franco da Silva, Assistente Convidada,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2024

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, à minha orientadora, professora Rosário Mauritti, pela sua disponibilidade, dedicação, conhecimentos transmitidos e palavras de incentivo ao longo de toda esta etapa.

Agradeço à minha co-orientadora, professora Sara Franco da Silva, por ter tornado este processo mais fácil, por toda a sua dedicação e apoio.

Agradeço, também, ao Iscte, aos professores do Mestrado em Políticas Públicas por todos os ensinamentos transmitidos, e a todos os que continuam a contribuir para o meu crescimento profissional e pessoal.

Agradeço à minha família, especialmente aos meus pais, pelo apoio incondicional, os faróis que guiaram este desafiante caminho.

Por último, agradeço aos meus amigos por acreditarem em mim, por todo o apoio e amizade.

Resumo

A presente dissertação analisa a problemática das assimetrias regionais no território português, concretamente o fenómeno do despovoamento em regiões caracterizadas por traços de maior desfavorecimento no que refere às suas condições económicas, empresariais e infraestruturais. Os territórios de baixa densidade, comumente designados por territórios do “interior”, assistiram, como resultado dos processos de industrialização e de urbanização que concentraram as populações em cidades de dimensão crescente, a um intenso esvaziamento demográfico e envelhecimento acrescido da sua população. Desde a integração de Portugal na União Europeia, em 1986, as políticas públicas implementadas a nível nacional têm beneficiado de apoios financeiros, nomeadamente de fundos europeus de Coesão, que visam, entre outros, colmatar os desafios associados a estas dinâmicas.

O trabalho desenvolvido procura analisar e avaliar o impacto deste apoio nas configurações sociodemográficas, económicas e empresariais dos territórios de baixa densidade em Portugal. Para o efeito, desenvolve-se o estudo de caso do município de Manteigas, no distrito da Guarda, que enfrenta desafios acrescidos no âmbito da coesão territorial. O instrumento de política pública em análise é constituído pelos investimentos do Programa Portugal 2020 – os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

O estudo combina uma abordagem qualitativa (análise documental) e quantitativa (análise de dados estatísticos). Utiliza-se o modelo de análise “Teoria da Mudança”, com o objetivo de avaliar o efeito dos investimentos na realidade do município.

Conclui-se que existe um subaproveitamento dos apoios Comunitários, na forma dos FEEI, não se verificando a inversão do esvaziamento e envelhecimento populacional e do fraco poder económico.

Palavras-chave: Assimetrias regionais; Fundos Europeus Estruturais e de Investimento; Políticas Públicas; Portugal 2020; Teoria da Mudança; Territórios de Baixa Densidade.

Abstract

This dissertation analyses the problem of regional asymmetries in the portuguese territory, specifically the phenomenon of depopulation in regions characterised by greater disadvantage in terms of their economic, business and infrastructural conditions. As a result of the industrialisation and urbanisation processes that have concentrated populations in increasingly large cities, the low-density territories, commonly referred to as ‘interior’ territories, have seen intense depopulation and an increasing ageing population. Since Portugal joined the European Union in 1986, public policies implemented at national level have benefited with financial support, particularly from European Cohesion funds, which aim, among other things, to address the challenges associated with these dynamics.

The presente work seeks to analyse and evaluate the impact of this support on the socio-demographic, economic and business configurations of Portugal's low-density territories. To this end, a case study is carried out of the municipality of Manteigas, in the district of Guarda, which faces increased challenges in terms of territorial cohesion. The public policy instrument analysed is the investment made under the Portugal 2020 – the European Structural and Investment Funds (ESIF).

The study combines a qualitative (document analysis) and quantitative (statistical data analysis) approach. The ‘Theory of Change’ analysis model is used to assess the effect of investments on the municipality's reality.

The conclusion is that there is an underuse of Community support, in the form of the ESI Funds, and that there has been no reversal of the depopulation, ageing population and the weak economic power.

Keywords: Regional asymmetries; European Structural and Investment Funds; Public Policies; Portugal 2020; Theory of Change; Low-Density Territories.

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Índice de Figuras e Quadros	xi
Índice dos Anexos	xiii
Introdução	1
Capítulo 1 – Territórios, Desigualdades e Coesão	5
1.1 Territórios do Interior e Territórios de Baixa Densidade: como definir?	5
1.2 Despovoamento e Assimetrias Territoriais	7
1.3 Desigualdades e Coesão	8
Capítulo 2 – Conceptualização e Análise das Políticas Públicas	11
Capítulo 3 – Políticas Públicas para o Território e Governança Multinível	13
3.1 A Abordagem Territorial e Multinível das Orientações Europeias	15
3.2 Os Fundos Estruturais Europeus	16
3.3 Estratégia Europa 2020	19
3.4 Programa Portugal 2020	20
3.4.1 Programas Operacionais Regionais – Centro 2020	22
Capítulo 4 – Desenho da Pesquisa	25
4.1 Objetivos e Hipóteses de Investigação	25
4.2 Metodologia	25
Capítulo 5 – Análise e Discussão de Resultados	29
5.1 Diagnóstico do Território	29
5.2 Metas e Intervenções da Política	31
5.3 Análise da Mudança das Configurações do Município	32
Fontes	37
Referências Bibliográficas	39

Índice de Figuras e Quadros

Figura 1 - Aplicação da Teoria da Mudança no Portugal 2020	27
Figura 2 - Indicadores de desigualdade em Manteigas, 2011	30
Quadro 1 - Investimentos em Manteigas (PT2020)	32
Figura 3 - Indicadores de desigualdade em Manteigas, 2021	33

Índice dos Anexos

Anexo A- Objetivos temáticos e metas da Europa 2020	43
Anexo B - Abordagem territorial do Portugal 2020	44
Anexo C - Órgãos de governação do Portugal 2020	46
Anexo D - Matriz temática do Portugal 2020	47
Anexo E - Os 16 programas que compõem o Portugal 2020	48
Anexo F - Domínios temáticos do Centro 2020	49
Anexo G - Indicadores da dimensão de desigualdade	51
Anexo H - Localização de Manteigas, Distrito da Guarda	52
Anexo I - Projetos implementados em Manteigas (Portugal 2020)	52

Glossário de Siglas

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão

ADRUSE – Associação de Desenvolvimento Rural da Serra da Estrela

BSE – Beiras e Serra da Estrela

CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CEE – Comunidade Económica Europeia

CIM – Comunidade Intermunicipal

EDL – Empresários, Dirigentes e Profissionais Liberais

EE – Empregados Executantes

EN – Estrada Nacional

FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FSE – Fundo Social Europeu

I&D – Investigação e Desenvolvimento

I&I – Investigação e Inovação

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

O – Operários

OI – Operários Industriais

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Pequenas e Médias Empresas

PO – Programa Operacional

PT 2020 – Programa Portugal 2020

PTE – Profissionais Técnicos e de Enquadramento

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

RNB - Rendimento Nacional Bruto

RSI – Rendimento Social de Inserção

TI – Trabalhadores Independentes

TIC – Tecnologias da informação e comunicação

TV – Taxa de Variação

UE – União Europeia

VAB – Valor Acrescentado Bruto

Introdução

A presente dissertação aborda o problema vigente das assimetrias e desigualdades territoriais, com enfoque nas tendências de despovoamento, envelhecimento e empobrecimento dos territórios do interior e de baixa densidade em Portugal Continental.

No final do século XIX e início do século XX, Portugal e os restantes países da Europa, assistiram a processos intensos de industrialização. Como resultado, milhares de pessoas migraram dos territórios rurais e abandonaram o trabalho no campo, em direção aos grandes centros urbanos, onde se concentravam as fábricas de produção em massa – assiste-se, desde então, à concentração territorial das populações em cidades de dimensão crescente. Uma das consequências diretas destas dinâmicas foi o despovoamento dos territórios rurais, e em ciclo inverso, a melhoria das condições de vida nas cidades, as quais beneficiavam de maior investimento económico, mas também de melhores oportunidades de emprego e educativas para as populações (Almeida, 2018).

O despovoamento rural não é uma realidade recente, sendo que em 1960 Portugal era já um país polarizado e assimétrico com discrepâncias no volume populacional: “a impressão mais forte que estes dados transmitem (...) é a poderosa dominância da ruralidade em toda uma área territorial amplamente maioritária.” (Nunes, 1964: 417).

As assimetrias territoriais estão associadas não apenas ao problema do esvaziamento populacional *per si*, mas também às condições de desigualdades socioeconómicas (Brigas e Fernandes, 2003), contribuindo para “(i) um interior despovoado, envelhecido e empobrecido; (ii) duas grandes áreas metropolitanas desenvolvidas e (iii) cidades de pequena dimensão pouco atrativas.” (Oliveira, 2020: 128).

Para contrariar os processos e dinâmicas de esvaziamento de regiões periféricas e o seu consequente empobrecimento e envelhecimento, bem como, para colmatar os desafios associados ao fraco investimento económico na capacitação económica e social desses territórios com implicações importantes nas oportunidades de oferta de trabalho. Em 2013, as preocupações centrais das ações políticas locais nas câmaras rurais focaram “as estratégias de atração para pessoas e empresas” (Almeida, 2018: 918).

Tendo em conta a urgência de ação política para a resolução das assimetrias regionais, o quadro jurídico português incluiu as políticas de combate ao despovoamento como parte integrante das necessárias ações de intervenção do Estado, pelo que na Constituição da República Portuguesa encontram-se enunciadas as competências prioritárias do Estado naquele âmbito, na alínea d) do artigo 81.º: “promover a coesão económica e social de todo o território

nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior.”

As assimetrias e os consequentes desequilíbrios territoriais estão associados a processos de despovoamento, envelhecimento e desertificação das regiões do interior, onde os locais se *sentem e se veem* esquecidos e abandonados. Esta situação é espelhada pelo município de Manteigas, no *coração da Serra da Estrela*, distrito da Guarda, definido como território de baixa densidade, onde, nas últimas décadas, de acordo com os dados dos sucessivos Censos, se tem assistido a um intenso esvaziamento demográfico, como resultado do pouco investimento estrutural no município.

Até finais da década de 90, o município de Manteigas tinha três fábricas têxteis que empregavam quase mais de 60% dos residentes e um considerável volume de comércio e de serviços. Com o fecho daqueles empreendimentos na primeira década do século XXI, o desemprego atingiu grande parte das famílias que ainda se mantinham na região, desta forma agravando um processo migratório iniciado nos anos 60 e 70, para regiões do país com melhores oportunidades de emprego ou para o exterior, principalmente França, Alemanha ou Suíça.

Face ao exposto, no presente trabalho considerámos importante analisar e refletir sobre a evolução socioeconómica, empresarial e infraestrutural dos territórios de baixa densidade, utilizando para o efeito o estudo de caso do município de Manteigas, por ter vindo a sofrer dinâmicas intensas de despovoamento, envelhecimento demográfico e perda de poder económico (Almeida, 2018; Raposo, 2022; Vaz, 2013).

À luz da integração de Portugal na União Europeia, o estudo do município de Manteigas irá ter como base as políticas públicas de coesão territorial, nacionais e europeias, no sentido de analisar em que medida contribuíram para uma transformação do tecido social e económico do município, e como os diferentes intervenientes da ação política (governo, poder local e *stakeholders*) conseguiram alavancar as potencialidades locais.

Assim sendo, o período em análise terá como enfoque os instrumentos de políticas públicas do “Programa Portugal 2020”, referente ao Ciclo Comunitário 2014-2020, tendo por base a seguinte questão de investigação *em que medida o ciclo comunitário 2014-2020, na forma do Programa “Portugal 2020”, promoveu a mudança e melhoria da realidade demográfica, social, económica e infraestrutural de Manteigas?*

A análise e avaliação do Portugal 2020 recorre à Teoria da Mudança (*Theory of Change*) (Weiss, 1995) e a uma abordagem mista (*mixed methods*): análise de dados qualitativos (análise

documental sistemática do Portugal 2020) e quantitativos (análise de dados institucionais produzidos pelo Instituto Nacional de Estatística).

Relativamente à estrutura da presente dissertação, no primeiro capítulo efetua-se a revisão da literatura acerca dos conceitos centrais deste trabalho: esclarecimento do que os autores entendem por “territórios do interior” e “de baixa densidade”, despovoamento, desigualdades e coesão (social e territorial), demonstrando a pluralidade e multidimensionalidade conceptual em cada uma destas temáticas.

No segundo capítulo contextualiza-se a génese e evolução da análise das políticas públicas e a sua conceptualização.

No terceiro capítulo é exposta a importância das políticas públicas para o território, bem como da descentralização de poder, enquanto elementos de capacitação e autonomia política e de ação dos territórios nacionais (governança multinível), apresentando, igualmente, a Estratégia Europa 2020, respetivos Fundos e o Programa Portugal 2020.

No quarto capítulo apresenta-se o desenho da pesquisa, designadamente os objetivos e hipóteses de investigação, metodologia e modelo de análise do presente estudo.

O quinto capítulo diz respeito à análise e discussão dos resultados – efetua-se, a partir dos indicadores estatísticos recolhidos (2011 e 2021), uma análise da realidade municipal (Manteigas), por forma a monitorizar os efeitos do Programa Portugal 2020 nas condições sociais e económicas dos territórios. Procura-se perceber em que medida a implementação do Programa permitiu a mudança e a redução das assimetrias/desigualdades que afetam o território de estudo.

Por fim, apresentam-se as principais conclusões do estudo desenvolvido.

Capítulo 1 – Territórios, Desigualdades e Coesão

1.1 Territórios do Interior e Territórios de Baixa Densidade: como definir?

Como são definidos, em termos teóricos e operacionais, os territórios do interior e de baixa densidade inseridos num contexto de despovoamento e de frágil atividade económica? As tipologias e conceitos territoriais podem assumir diversos critérios, consoante as dimensões e indicadores de análise, tal como demonstram alguns estudos (Ferrão, 2003; Mauritti *et al.*, 2022; Nunes, 1964; Reis, 2012; Santos e Baltazar, 2016), gerando a ausência de um consenso em torno do que se entende pela delimitação dos territórios do interior e/ou de baixa densidade.

Um dos critérios utilizados para caracterizar o “interior” é o da definição de interior como espaço rural segundo a dimensão populacional: de acordo com Holmes (1977) as zonas rurais correspondem a densidades populacionais não superiores a quatro habitantes/km².

Outros recorrem a um âmbito mais alargado de critérios para caracterizar o que se entende por territórios do interior, nomeadamente, associando-os a zonas de difícil acessibilidade, com fracas infraestruturas, reduzida oferta de equipamentos e de serviços, assim como caracterizados por elevados fluxos de saída populacionais (Diniz, 1997; Holmes, 1981; Palmer *et al.*, 1977).

De acordo com Diniz (1997) é através da diversidade de atividades económicas, alicerçada na captação de empresas inovadoras, geradoras de produtividade e de receitas para as regiões, que se observa a tendência de “contra-urbanização”.

Braga *et al.* (2013) reforçam este aspeto, destacando a importância da indústria na economia duma dada região, as regiões mais industriais, em contraponto com a fragilidade do tecido empresarial e social das zonas rurais.

Na dicotomia litoral-interior, o conceito de interior abrange quase a totalidade do território continental português (80%), correspondendo apenas a um total de 1/3 da população residente em Portugal Continental (Almeida, 2018). A configuração assimétrica do território, segundo Marques (2006) deriva da inexistência de uma harmonização simultânea de desenvolvimento e de ordenamento do território.

A persistência desta realidade evidencia o desinteresse do poder administrativo central (*polity*) na incorporação das especificidades dos territórios na formulação de políticas (*policies*).

Ora, a preocupação pelo poder central com as grandes cidades é uma realidade transversal à dimensão europeia. Medeiros (2016) considera que o crescimento económico nos países

europeus se centra, essencialmente, nas áreas altamente produtivas – com uma substancial dimensão de mercado – como sejam as áreas metropolitanas, dotadas de elevados recursos e infraestruturas, capacidade de inovação e com grandes volumes de capital humano, contribuindo, assim, para as assimetrias no bem-estar e qualidade de vida das populações – entre aqueles que vivem nos grandes centros urbanos e os que residem nas zonas rurais despovoadas, desprovidos do acesso a bens e serviços essenciais.

Por sua vez, e acrescentando outra configuração ao simples binómio cidades-interior, Marques (2006) teoriza que existem os “subsistemas urbanos regionais”, com funções policêntricas em torno das metrópoles, com as denominadas “cidades médias”, evidenciando ainda mais o poder e importância dos polos citadinos para as periferias.

As cidades apresentam uma concentração de elevados investimentos em desenvolvimento e inovação e uma maior presença de quadros com perfis de habilitações superiores, pelo que as qualificações e o rendimento se constituem como dimensões interdependentes e mutuamente influenciáveis (Santos e Baltazar, 2016).

Adicionalmente, existem configurações de carácter multidimensional, que mobilizam indicadores relativos às condições sociodemográficos, económicas e infraestruturais para diferenciar e delimitar os territórios e dar conta das assimetrias regionais no contexto nacional. Isto é, metodologias que agregam os municípios de Portugal Continental a partir das desigualdades sociais, demográficas e económicas que os configuram (Mauritti *et al.*, 2022).

A segmentação em diferentes perfis territoriais (*clusters*) resulta de dimensões analíticas de desigualdade social nos municípios, relativamente às condições demográficas, ocupacionais, educativas e de mobilidade geográfica dos indivíduos. Nesta proposta de segmentação territorial dos municípios portugueses, Mauritti *et al.* (2022) identificam cinco tipologias/configurações territoriais: *Territórios Industriais em Transição*, *Territórios Intermédios*, *Territórios Urbanos em Rede*, *Territórios Inovadores* e *Territórios de Baixa Densidade*. No âmbito desta configuração, o município de Manteigas insere-se nos *Territórios de Baixa Densidade*, os quais, de acordo com o estudo realizado englobam cerca de 35% dos municípios de Portugal Continental e apenas 8% da população, incluindo cidades de pequena dimensão, vilas e aldeias, com habitat disperso e populações menos instruídas, no passado marcadas por intensa atividade agrícola, hoje com baixo produto e reduzida produtividade (Mauritti *et al.*, 2022). São municípios atravessados por tendências de empobrecimento, intensificadas pelo despovoamento e envelhecimento da sua população.

A estratégia metodológica adotada em Mauritti *et al.* (2022) permite dar conta das desigualdades e assimetrias sociais e territoriais, de natureza plural, nomeadamente, ao nível

dos rendimentos, padrões educativos e composição das classes sociais (Mauritti *et al.*, 2019) que caracterizam os municípios portugueses, e que promovem a acentuação da iniquidade e insustentabilidade territorial continental. Isto é, a heterogeneidade social não apenas acentua as assimetrias regionais como consiste, simultaneamente, num produto destas (Mauritti *et al.*, 2019).

Como podemos concluir, os desequilíbrios regionais são um traço transversal às diferentes configurações territoriais. A vulnerabilidade dos territórios economicamente mais frágeis no processo de coesão territorial é também destacada em Ferrão (2003), ao salientar o impacto dos choques e das crises económicas e financeiras nos processos de convergência territorial: em momentos de instabilidade e crise a tendência é o agravamento da divergência entre regiões e o acentuar das assimetrias regionais entre os grandes centros urbanos e os territórios mais rurais e com baixa densidade demográfica, cujas populações vivem, de forma geral, desprovidas do acesso a bens e serviços de bem-estar.

1.2 Despovoamento e Assimetrias Territoriais

Um dos principais fatores que caracterizam os territórios de baixa densidade é, como o próprio nome indica, a reduzida concentração de pessoas, resultante do abandono do campo e da sua mobilização para as cidades.

O conceito de despovoamento é definido por Costa e Melo (1999: 531) como o fenómeno de “tornar desabitado ou ir perdendo os habitantes”, podendo ser assumido como um movimento de pessoas efetuado em dois sentidos: o êxodo para o litoral de Portugal Continental ou para fora do território nacional, neste caso, a emigração.

O despovoamento é entendido por alguns autores como um dos principais fatores que acentua as assimetrias entre os territórios. Em Ferrão (2003), a concentração no litoral contribui para o acentuar das assimetrias regionais, sendo que desde os anos 60 do século XX o movimento migratório tem vindo a originar não apenas a concentração da população qualificada nos territórios do litoral (em especial nos centros urbanos de Lisboa e Porto), como também dos serviços e investimento empresarial, nomeadamente de parques tecnológicos e centros de I&D (Marques, 2006; Santos e Baltazar, 2016).

O despovoamento do interior é associado a um “ciclo vicioso” que encontra causa e consequência nas insuficientes políticas de desenvolvimento e de coesão social, perpetuando assim a fraca atratividade destes territórios para pessoas e empresas que se pudessem fixar neles: “(...) não se investe porque a carga demográfica não o justifica, e não existindo

investimento (estatal ou privado) não existem condições de vida (emprego, diversidade de serviços, etc.) provocando, consequentemente, um abandono da população com o acentuar da redução demográfica, entrando num contínuo ciclo de desinvestimento económico, com repercussões em todos os outros campos.” (Policarpo e Mogollón, 2019: 27).

Igualmente presente nos países-membros da União Europeia, as assimetrias demográficas marcaram, também, a agenda política comunitária, incorporando o problema da Coesão Económica e Social, em 1986, no Ato Único Europeu (Monteiro, 2019).

A adesão de Portugal à União Europeia, em 1986, permitiu ao país obter uma nova fonte de apoios que possibilitaram o fortalecimento das políticas públicas de promoção da coesão territorial, com políticas de construção e melhoria de vias de comunicação e investimento no setor empresarial (UMVI, 2017).

Sendo as assimetrias regionais uma realidade à escala europeia, tornou-se um desafio, para o executivo nacional e europeu, encontrar estratégias políticas para um desenvolvimento coeso e igualitário entre os países europeus e dentro das fronteiras dos mesmos.

1.3 Desigualdades e Coesão

Quando se debate a questão dos desequilíbrios regionais entre cidades, interior e zonas rurais, a coesão social e territorial toma relevo em contexto de desigualdades.

A coesão social, enquanto área de estudo das ciências sociais, consiste numa das dimensões da política de coesão europeia e num instrumento de ação política na promoção de igualdade de oportunidades, bem-estar e qualidade de vida de todos os cidadãos europeus.

Este conceito não é recente, Durkheim (1893) associava a coesão social (enquanto dimensão da solidariedade social das sociedades modernas) à industrialização e à evolução dos processos produtivos e respetiva interdependência social. A coesão social representa solidariedade, e, inerentemente, união social, tendo as partes da sociedade o intuito de promover uma produtividade de carácter coletivo, interdependente e com influência no bem-estar geral.

Por sua vez, Parsons (1951) remete a coesão social para a preservação dos valores de uma sociedade pelas instituições e elementos sociais da comunidade. Esta preservação deriva dos elementos comuns à esfera coletiva, nomeadamente valores, normas, crenças e atitude, donde se conclui que a consequência última do fraco nível de coesão social resultaria na extinção de uma dada sociedade.

Ainda que o conceito de coesão social não obedeça a uma definição clara e universalista, encontra-se, usualmente, associado aos conceitos de igualdade, inclusão social e bem-estar social (Ferrelli, 2015).

A coesão social integra as dimensões da *integração*, *solidariedade* (enunciada na Declaração Schumann, em 1950, como um dos pilares fundamentais da integração europeia, sob o lema de uma “integração harmoniosa”) e o *sentimento de pertença* a uma dada comunidade, onde a interação entre os membros da mesma visa um propósito comum e se constitui como basilar para a existência de uma sociedade mais coesa e inclusiva (Forrest & Kearns, 2001).

Desde finais do século XX que a coesão social tem sido alvo de sucessivas políticas, enquanto vetor da Política de Coesão da União Europeia. A criação, em 1975, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (EUROFOUND), como instrumento de apoio à criação de novas políticas sociais, laborais e de emprego; a incorporação da coesão na dimensão da cultura no Ano Europeu do Diálogo Intercultural e na Plataforma para a Europa Intercultural (2008-2013); e, mais tarde, em 2018, na adoção da Nova Agenda Europeia para a Cultura, constituem exemplos de uma maior preocupação com a coesão social por parte dos atores políticos supranacionais.

A coesão passou a fazer parte do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, visando a igualdade de oportunidades e de acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas e proteção e inclusão social. No âmbito deste Pilar, e com o objetivo de tornar uma realidade a competitividade e coesão das sociedades europeias, o Fundo Social Europeu (FSE) é a principal ferramenta de combate à pobreza e exclusão social e de promoção de emprego e igualdade de oportunidades.

A coesão dos territórios, simultaneamente, nos planos inter e intranacional constitui um desafio transversal ao espaço europeu, revelando-se numa realidade sistemática e, igualmente, endógena aos diferentes países e regiões entre si atravessados por assimetrias profundas, existindo, neste sentido, a necessidade evidente da criação de mecanismos que reduzam os desequilíbrios e promovam uma maior convergência dos territórios.

No caso contemporâneo, a atuação da solidariedade, no âmbito da coesão social, encontra-se, ao nível macro, ao abrigo da Secretaria de Estado da Ação Social e da Inclusão, e ao nível micro, dos Gabinetes de Ação Social municipais, os quais desenvolvem atividades nos centros recreativos municipais, de solidariedade e voluntariado nas áreas da saúde, cultura e educação.

Ainda na esfera da ação política atual, o executivo recorre a mecanismos na dimensão do emprego, dos sistemas educacionais, da titularidade de direitos e das políticas de promoção de igualdade, do bem-estar e da proteção social (Ferrelli, 2015).

A coesão social pode ser considerada como fator de condicionamento do nível de coesão territorial, ao ser uma condição *a priori* da própria coesão territorial, uma vez que são as pessoas e os potenciais endógenos os elementos caracterizadores e condicionadores dos territórios.

As políticas de coesão territorial têm como função central mitigar as assimetrias regionais e sociais existentes, promovendo o desenvolvimento de economias locais fortes, potenciadoras de novas dinâmicas económicas e sociais para aquelas regiões. Neste contexto, e pela proximidade às populações, cabe especificamente ao poder local estar na primeira linha de operacionalização destas políticas, investindo na melhoria das condições de vida das populações, na qualificação dos territórios e na promoção da coesão social, económica e cultural.

Sendo um problema comum a todos os Estados-membros, a sistemática ambiguidade e dificuldade de conceptualização de coesão territorial, por diferirem as dimensões a considerar, origina imprecisões aquando da sua resolução sob as diretrizes da União Europeia.

Se, por um lado, a integração de Portugal na União Europeia resulta num aumento de mecanismos de combate e de apoio aos problemas económicos, sociais e territoriais vigentes, por outro, evidencia as suas problemáticas económico-sociais, especialmente aquando da comparação entre o Norte e o Sul da Europa.

Capítulo 2 – Conceptualização e Análise das Políticas Públicas

Importa apresentar do que se trata quando nos referimos a Políticas Públicas. Não existindo uma definição única, são apresentadas as perspectivas de alguns autores: “o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984: 13); decisões políticas com o intuito de concretizar programas de governo de modo a resolver os problemas da sociedade (Cochran e Malone, 2005); atividades políticas – governamentais – que impactam a vida dos cidadãos (Peters, 1986).

Perante a diversidade de conceitos, podemos verificar um elemento comum a todos: a percepção de que a política pública resulta de um processo de decisão. Esta decisão pode ser traduzida de duas formas: de agir e incluir o problema na agenda política (i.e., ser considerado um problema público) ou, contrariamente, a decisão de não agir politicamente pela percepção de não ser um problema político e a não inclusão na agenda política. No caso da inclusão na agenda, esta decisão resulta de uma escolha entre alternativas, motivada por preferências e intenções. No entanto, a escolha de considerar um problema com necessária ação política não resultará necessariamente numa política pública, dada a escassez de recursos naturais, humanos e económicos.

A análise política tem por base uma metodologia descritiva na procura de informação e conhecimento sobre as causas e consequências das políticas públicas e, simultaneamente, a perspectiva de análise inclui uma produção normativa através da criação e/ou crítica de alegações sobre o valor das políticas públicas, indo para além do carácter técnico para uma esfera moral. Esta análise pode consistir na determinação de ser necessária uma nova política para fazer face a um determinado problema; determinar se é necessário alterar ou terminar uma política; analisar uma política quer do passado, quer atual; comparar duas ou mais políticas relativas a um mesmo problema; avaliar o impacto futuro de uma dada política atual; ou analisar o desenvolvimento de uma política.

A análise das políticas públicas enquanto campo disciplinar surge nos anos 30 do século XX nos Estados Unidos da América, com os cientistas sociais norte-americanos Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. O surgimento deste campo de estudo acompanha um momento de conjuntura singular, durante o pós-guerra, em que as condições económicas, sociais e políticas originavam o alagamento das áreas de intervenção estatal (Parsons, 1991), com o surgimento do estado-providência. Neste sentido, o conhecimento e a informação consistiam num pré-requisito para uma governação eficaz e eficiente na resolução dos problemas da sociedade.

As publicações dos estudos científicos de análise de políticas públicas (*policy analysis*) datam dos finais dos anos 40 do século XX, sendo Lasswell (1956) um dos pioneiros da sistematização do processo de análise das políticas em sete etapas: informação; iniciativa; prescrição; invocação; aplicação; avaliação e cessação.

Por sua vez, a teoria de Simon (1959) assenta na ideia de que os decisores políticos são dotados de uma racionalidade limitada (*bounded rationality*), denominada abordagem de escolha racional. Esta teoria explica que a decisão dos decisores políticos, apesar de serem racionais, é influenciada por fatores diversos que estes não conseguem controlar, nomeadamente a assimetria de informação, a imprevisibilidade das mudanças e da finitude dos recursos.

Lindblom (1959) teoriza sobre uma abordagem incrementalista, em que a decisão política, tal como o nome indica, é construída de uma forma incremental, com a necessidade de constantes ajustamentos perante os objetivos pré-estabelecidos. Esta teoria assenta na visão de que os problemas quando solucionados resultam de adaptações constantes e, por sua vez, originam novos problemas políticos.

Por fim, Easton (1957) defende uma abordagem sistémica das políticas públicas. Estas consistem quer em *outputs* do próprio sistema político e do contexto social enquanto influenciadores do surgimento dos problemas, quer em *inputs* das inerentes normas, valores e princípios de uma sociedade.

O alinhamento da investigação e produção científica consiste numa necessidade aquando do processo de negociação e tomada de decisão por parte dos órgãos governativos. Por sua vez, a dimensão técnica de formulação, desenho, implementação e avaliação de políticas públicas exige competências específicas que resultam na concretização de políticas com base na informação e conhecimento interdisciplinar e do conhecimento de análise e avaliação das mesmas, permitindo que a ação política seja objeto de estudo (Rodrigues, 2014).

Capítulo 3 – Políticas Públicas para o Território e Governança Multinível

O Estado possui áreas governativas e setoriais de exercício do poder político, materializadas nas políticas públicas. Estas, ao estarem delimitadas por setores de governo, permitem um enfoque no problema sistémico e estrutural de cada área. Esta separação funcional, e com os associados serviços públicos, justifica a existência dos diversos ministérios, cada um com funções, interesses, recursos e objetivos próprios instituídos.

Indissociável das políticas públicas, a transparência assume um elemento central na promoção e na concretização de políticas eficazes e eficientes. Os recursos, finitos na sua natureza, encontram-se condicionados pela interdependência entre os diferentes atores, que, através deles, colocam em prática modelos de resolução de problemas.

É neste sentido que se destaca a importância do Estado enquanto garante do bem-estar dos indivíduos, onde perante novas realidades seja capaz de oferecer soluções de salvaguarda da função social. É um facto que os países apresentam diferenças assinaláveis, tanto nos seus sistemas de proteção social, como nos mecanismos de regulação do mercado, influenciando o modo como cada um responde aos desafios, resultantes das crises emergentes nessas esferas.

Com o desenvolvimento económico, a internacionalização dos mercados e a globalização agudizaram-se as crises na esfera económica e social, nomeadamente elevados níveis de desemprego, défice de qualificações e precaridade, gerando desigualdades sociais, exclusão social e pobreza. É neste contexto que surge a questão de qual o modelo social a implementar, de modo a melhor combater os paradigmas e desafios resultantes desta conjuntura.

As crises económicas e financeiras, com destaque para as duas crises petrolíferas dos anos 70, em 1973 e em 1979, e, já neste século, a crise financeira global de 2007/2008, evidenciaram a pertinência dos modelos sociais europeus e o questionamento sobre o melhor modelo de governança a aplicar (AD&C, 2022).

Neste sentido é introduzido o Estado-Providência, enquanto modelo de governança garante da justiça e equidade social, devendo ser, por natureza, reformador e impulsionador de políticas públicas eficazes, capazes de ultrapassar os desafios impostos por novas dinâmicas sociais e de acautelar as crises resultantes de um mundo desenvolvido e globalizado.

A governança reporta a uma realidade sistémica, mais abrangente, remetendo não só para a ação governativa como para as relações entre os Estados (relações diplomáticas, em matéria de cooperação internacional) e entre o Estado e a sociedade civil e cidadãos (*stakeholders*), enquanto o conceito de governação possui uma esfera mais exclusiva à ação governativa (Políticas Públicas).

Quando se abordam as políticas públicas, torna-se importante referir o modelo de governação e aplicação das mesmas. No caso da política de coesão, esta pressupõe um modelo de crescimento com recurso à cooperação governativa (governança multinível). Tendo em conta que quanto menor o grau de centralismo político, maior o grau de participação diversificada de atores políticos, nomeadamente as autarquias e o poder local e regional, podem ser criados mecanismos de decisão e políticas públicas mais eficazes, que derivam da proximidade com a realidade e problemas locais.

Incorporada no modelo de governança, a dimensão multinível promove a distribuição de poder, assim como o acréscimo do âmbito de intervenção política e a partilha de responsabilidades dos diferentes níveis de poder político, assente no princípio europeu da subsidiariedade e presente na política de coesão europeia.

Em Portugal, no contexto da governança territorial e da descentralização de poder, a governança multinível opera a três níveis: ao nível do poder central (governo e administração pública), ao nível sub-regional (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais organizadas por sub-regiões NUTS III, apoiadas pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), enquanto estruturas desconcentradas da Administração Pública) e ao nível local (associações de freguesias e de municípios) (AD&C, 2022).

No caso português, a Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro concretiza este modelo multinível pela criação das entidades intermunicipais (Comunidades Intermunicipais), como novo nível de poder político-administrativo, introduzindo “(...) o atual quadro institucional que compõe o modelo de governança multinível em Portugal Continental” (Monteiro e Horta, 2018: 11).

Esta delimitação evidencia a importância do território e dos atores políticos locais no momento de formulação e aplicação das políticas públicas – a nível vertical entre atores dos diferentes níveis e horizontal entre atores do mesmo nível – como alicerces de um desenvolvimento coeso e equilibrado do território nacional, alternativo ao modelo *top-down* (Magone, 2019).

O debate em torno das políticas de convergência entre espaços urbanos e rurais acentuou-se após a crise financeira de 2008, uma vez que as consequências económicas e sociais desta crise pressionaram a reformulação das políticas europeias e nacionais de coesão, substituindo o predominante modelo *space-blind* pela adoção do modelo *place-based*.

As políticas *space-blind* constituem-se como abordagens altamente centralizadas, sistémicas (“one size fits all”), e de carácter *top-down*. Não tendo por base uma lógica de crescimento regional policêntrico, estas políticas contribuem para a concentração do crescimento e desenvolvimento essencialmente nas cidades e para a fragilidade das áreas rurais

do interior. Contrariamente, as políticas *place-based*, constituindo uma reformulação da teoria formulada no Consenso de Washington¹, têm em conta as especificidades locais, contrariando a ideia universalista de que a regulação económica e estatal, num mercado livre, se constitui suficiente para o desenvolvimento próspero de um estado, no processo de aglomeração económica (Magone, 2019; Medeiros, 2016).

Este modelo é construído através de uma abordagem descentralizada e *bottom-up*, adaptada às circunstâncias e capital local, às suas vantagens e desvantagens competitivas, desafios e oportunidades, enquanto território, contando com a possibilidade de intervenção política multinível, a nível vertical entre governos nacionais, regionais e locais, e também a nível horizontal entre o setor privado, público e sociedade civil, nomeadamente *stakeholders* (Magone, 2019; Medeiros, 2016).

O território enquanto enquadramento e janela no momento de criação de políticas de ordenamento e desenvolvimento do território, tem perante si uma tarefa desafiante de conjugação das diferentes dimensões e componentes que integram uma sociedade, caso da economia, inclusão social, sustentabilidade e governança multinível e de base territorial (Neto, 2019; Santinha e Marques, 2012).

3.1 A Abordagem Territorial e Multinível das Orientações Europeias

Os desequilíbrios inter e intrarregionais têm persistido nas últimas décadas, apesar do esforço dos diferentes governos na sua resolução, pelo que continuam, de forma sistemática, a integrar a agenda política em Portugal.

Com a existência de diferentes tipologias territoriais, derivadas das suas próprias características, necessidades e dinâmicas, torna-se imperativo a incorporação da dimensão territorial no momento de criação e aplicação de políticas de crescimento e desenvolvimento coeso dos territórios.

A descentralização de poder, a nível regional e local, ganha aqui especial relevância, na mitigação e combate das assimetrias regionais, contrariando a corrente tradicional de políticas *one size fits all* (AD&C, 2019).

Porquanto cada território possui uma identidade, os desequilíbrios e assimetrias territoriais devem ser combatidos por políticas que permitam diminuir as suas vulnerabilidades e forneçam

¹ Reunião onde foram definidas um conjunto de medidas (reforma fiscal, abertura comercial, política de privatizações e redução fiscal), em 1989, por economistas de instituições financeiras como o FMI, o Banco Mundial, e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos da América, destinadas aos países emergentes da América Latina.

mecanismos de alavancagem no aproveitamento das suas potencialidades endógenas, possibilitando um crescimento como um todo e uma maior coesão social e territorial, relevando, assim, a importância do poder local e regional.

Ao ser uma realidade ao nível dos Estados-membros da UE, as políticas europeias têm seguido aquela orientação, tomando medidas de políticas públicas de investimento e de financiamento, instrumentalizadas através de fundos estruturais de apoio ao investimento em capital fixo e capital humano, no sentido de colmatar as assimetrias entre as regiões e nos países da UE (AD&C, 2022).

3.2 Os Fundos Estruturais Europeus

Portugal, com a sua adesão à Comunidade Europeia, em janeiro de 1986, passa a ter a oportunidade de aceder a instrumentos financeiros cuja finalidade é o de apoiar o desenvolvimento dos países e das regiões mais desfavorecidas do território europeu.

Estes instrumentos são direcionados para investimentos em infraestruturas, capital humano e aumento da competitividade das empresas, com o propósito de criar uma maior coesão económica, social e territorial (AD&C, 2022).

Os sucessivos alargamentos da Comunidade Europeia acentuaram os desequilíbrios entre as diferentes regiões e entre os países que a compõem, pelo que foram sendo tomadas medidas de política pública com o intuito de colmatar as assimetrias existentes e conseguir uma maior convergência económica e social no território europeu, seja no plano internacional, seja também entre as regiões ou territórios de um mesmo país, como é o caso que aqui se procura focar.

As medidas de políticas implementadas pela União Europeia são enformadas por Tratados, que estabelecem os objetivos, as regras de funcionamento das suas instituições, o processo de tomada de decisões e a relação entre a União e os seus Estados-membros.

À medida que novos países vão aderindo à União Europeia, os Tratados sofrem alterações, por forma a tornar o funcionamento da UE mais eficaz e transparente. É ao abrigo dos Tratados que as instituições europeias processam todo o processo legislativo que será posteriormente adaptado e aplicado em cada um dos Estados-membros.

O Tratado constitutivo foi o Tratado de Paris, a 18 de abril de 1951, seguindo-se o Tratado de Roma, 25 de março de 1957; o Ato Único Europeu, 17 de fevereiro de 1986; o Tratado de Maastricht, 7 de fevereiro de 1992 (a Comunidade Económica Europeia (CEE) passa a ter a designação de UE); Tratado de Amesterdão, 2 de outubro de 1987; Tratado de Nice, 26 de fevereiro de 2001 e o Tratado de Lisboa a 13 de dezembro de 2007.

As bases da atual Política de Coesão Europeia surgiram com o Ato Único Europeu em 1986, assentando numa programação plurianual, que possibilitou a aprovação e implementação sucessiva de Quadros de Apoio estrutural comunitário.

A economia portuguesa à data da sua adesão encontrava-se num nível de desenvolvimento bastante aquém da média comunitária, pelo que num primeiro período (1986-1988) foram apoiados investimentos que permitiram acelerar a sua convergência e, simultaneamente, promover uma maior coesão territorial interna (Pires, 2017).

Seguiram-se, então, cinco períodos de programação plurianual dos Fundos Estruturais, com objetivos definidos (Pires, 2017):

- 1) Quadro Comunitário de Apoio (QCA I), no período de 1989-1993: objetivo de promover a convergência real com a Europa e Coesão Económica e Social (correção dos desequilíbrios regionais internos).
- 2) Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II), no período de 1994-1999: objetivo de aumentar a convergência real com a Europa e Reforço da Coesão Interna.
- 3) Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III), no período de 2000-2006: objetivo de superar os atrasos estruturais que separavam Portugal dos outros países europeus mais desenvolvidos.
- 4) Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), no período de 2007-2013: objetivo de qualificar os portugueses e a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial.
- 5) Acordo de Parceria (Portugal 2020), no período de 2014-2020: alinhado com a Estratégia Europa 2020 tem como objetivo um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, com relevo para o apoio às pequenas e médias empresas, à ciência e tecnologia, à inovação, a projetos de investimento para a economia de baixo teor de carbono, educação e empregabilidade e ações de inclusão social.

Os diferentes Quadros de Apoio integram os Fundos Estruturais (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP e Fundo de Coesão), utilizados nas vertentes económica, social e cultural em cada país.

Os Fundos Estruturais encontram-se divididos em: FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), FSE (Fundo Social Europeu), FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) e FEAMP (Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas). O FEDER tem como principal objetivo o financiamento de infraestruturas, para criação de emprego e promoção da atividade de pequenas empresas. O FSE suporta os objetivos de emprego da UE. O FEADER é utilizado para a adaptação de estruturas agrícolas e medidas para promover o desenvolvimento rural. O FEAMP contribui para a reforma do setor das pescas.

Para além destes Fundos Estruturais existe, ainda, o Fundo de Coesão que foi criado, inicialmente, para a ajuda a quatro países (Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha) (Bähr, 2008). O Fundo de Coesão tem como principal objetivo financiar projetos no setor dos transportes e do ambiente nos países em que o rendimento nacional bruto (RNB) por habitante é inferior a 90% da média da UE, pelo que no período de programação de 2014-2020, os países abrangidos foram: Bulgária, Croácia, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia (Pires, 2017).

Os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão servem, essencialmente, para projetos de infraestruturas que sejam considerados essenciais para a promoção da convergência regional. Basile, Nardis & Girardi (2006) consideram que um nível adequado de infraestruturas públicas é uma importante condição para alcançar um maior nível de acumulação de capital e para um crescimento do tecido empresarial, o que, conseqüentemente, terá um impacto positivo ao nível do emprego, da competitividade e da produtividade.

A Comissão Europeia incluiu as autoridades regionais e respetivos *stakeholders* na discussão do planeamento e implementação dos programas dos Fundos Estruturais, uma vez que aqueles possuem um maior conhecimento das necessidades e dos recursos endógenos locais.

O grau de influência das autoridades regionais na implementação destes fundos será diferente para cada Estado-membro. Bähr (2008) refere que se as políticas financiadas pelos Fundos Estruturais são sensíveis às especificidades das necessidades regionais. Os Estados-membros com maior grau de descentralização deverão poder implementar os seus programas de modo mais eficaz, porque se considera que as autoridades regionais dispõem de informação mais concreta e real da sua própria região. Pode existir uma maior eficácia na implementação regional dos programas em países tradicionalmente descentralizados, com autoridades regionais com maior capacidade administrativa.

Bähr (2008) refere, ainda, que tendo uma União Europeia mais coesa e igualitária, todos os países aumentariam o seu nível de vida através de uma maior eficiência dos mercados.

No entanto, o que tem acontecido é que esses ganhos de eficiência não têm sido distribuídos pelos Estados-membros. A eficácia dos Fundos Estruturais é afetada pelo facto de os Fundos serem aplicados de forma a estimular o crescimento para concretizar o processo de convergência para o qual foram concebidos. Não é claro, *a priori*, que os projetos elegíveis para financiamento da UE tenham capacidade mais elevada de promoção do crescimento do que outros projetos públicos (Pires, 2017).

3.3 Estratégia Europa 2020

O fenómeno da globalização, o aparecimento de países emergentes no mercado mundial com baixos custos de trabalho e a maior competição entre economias conduziram a uma maior vulnerabilidade das regiões e países, com consequências preocupantes para a coesão social e territorial.

Face a esta realidade, os diferentes fundos estruturais de apoio europeu têm servido de motor de alavancagem para o crescimento interno, ao permitir a Portugal diminuir o atraso estrutural, à data da sua adesão, nos diferentes domínios, nomeadamente na educação, formação, comunicações, transportes, saúde, serviços públicos e sistema produtivo (AD&C, 2019).

No seguimento dos períodos de programação anteriormente abordados, para o período relativo a 2014-2020 foi estabelecido o Acordo de Parceria (Portugal 2020) alinhado à Estratégia Europa 2020.

A Estratégia Europa 2020 enfatiza a importância do território enquanto base para a elaboração e aplicação de políticas de crescimento, desenvolvimento e ordenamento territorial, centrando-se no modelo multinível. Este modelo permite a inclusão do poder regional (Comunidades Intermunicipais), do poder político municipal (autarquias locais) e de *stakeholders* regionais no momento de criação, planeamento e concretização de políticas no âmbito desta Estratégia (Portugal 2020, 2014).

A Estratégia Europa 2020 visa assegurar que a recuperação económica da União Europeia, após a crise económica e financeira, seja acompanhada por reformas destinadas a construir alicerces sólidos para o crescimento e a criação de emprego na UE até 2020. Ao fazer face às fragilidades estruturais da economia e dos tecidos económico e social da UE, a Estratégia tem em conta os desafios a longo prazo da globalização, da pressão sobre os recursos e do envelhecimento (Portugal 2020, 2014).

A Estratégia Europa 2020 (Anexo A) tem como metas alcançar um Crescimento (Portugal 2020, 2014):

- Inteligente, através do desenvolvimento dos conhecimentos e da inovação;
- Sustentável, baseado numa economia mais ecológica, mais eficaz na gestão dos recursos e mais competitiva;
- Inclusivo, visando reforçar o emprego e a coesão social e territorial.

Para que este Crescimento seja alcançado é necessário um conjunto de ações que os Estados-membros devem desenvolver, adaptando a Estratégia Europa 2020 à sua especificidade nacional.

A União Europeia fixou cinco grandes metas a serem alcançados até 2020 (Portugal 2020, 2014):

- Aumentar para, pelo menos, 75 % a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos;
- Investir 2,7% a 3 % do Produto Interno Bruto em investigação e desenvolvimento;
- Reduzir em, pelo menos, 20 % as emissões de gases com efeito de estufa, aumentar para 31 % a quota das energias renováveis e elevar em 20 % a eficiência energética;
- Reduzir a taxa de abandono escolar para menos de 10 % e aumentar para, pelo menos, 40 % a taxa de licenciados do ensino superior;
- Reduzir em 20 milhões o número de pessoas sujeitas ao risco de pobreza ou de exclusão social.

A Estratégia Europa 2020 constitui um quadro de referência para as políticas nacionais que deverão estar devidamente articuladas e ancoradas na Estratégia Europeia, no sentido de promover o crescimento económico e a criação do emprego como um todo.

Assim sendo, a programação do Portugal 2020 vem no alinhamento estratégico nacional às prioridades da Estratégia Europa 2020. Aquele Programa surge, então, como instrumento para a concretização de políticas territoriais, como forma de capacitar os territórios de crescimento e promover a coesão territorial (AD&C, 2022).

3.4 Programa Portugal 2020

O período comunitário 2014-2020 assume como prioridade os princípios da Política Regional e de Coesão Europeia. No plano nacional, e alinhado com as orientações comunitárias da Estratégia Europa 2020, surge o Acordo de Parceria “Portugal 2020”, definido no decreto-lei 137/2014, na alínea n) do artigo 2º, como um “conjunto de políticas, estratégias de desenvolvimento, domínios de intervenção, objetivos temáticos e prioridades de investimento vertidas quer no Acordo de Parceria quer nos Programas Operacionais e de desenvolvimento rural, quer ainda no regime jurídico que enquadra a aplicação dos FEEL, no continente e nas regiões autónomas, entre 2014 e 2020”.

Este Programa, de base territorial, consubstancia uma abordagem de governação multinível pela delegação de competências a agentes descentralizados, nomeadamente entidades regionais, intermunicipais e municipais (Anexos B e C).

A abordagem territorial do PT2020 conta com a participação das entidades à escala NUTS III, delegando competências de operacionalização e gestão nas Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR's) e nas Comunidades Intermunicipais (CIM), nomeadamente em termos de gestão e aplicação dos fundos europeus e aprovação de candidaturas dos projetos locais (Portugal 2020, 2014).

A natureza territorial e multinível promovem sinergias entre os diferentes interlocutores devido à mais-valia do conhecimento das realidades e desafios locais por parte dos atores regionais e locais.

Neste Acordo de Parceria são definidos os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial a implementar em Portugal no período comunitário 2014-2020.

Estes princípios de programação estão alinhados com o Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo, prosseguindo, assim, as prioridades definidas na Estratégia Europa 2020.

À luz deste Acordo, foram definidos os seguintes Objetivos Temáticos para o crescimento e a criação de emprego (Anexo D) (Portugal 2020, 2014):

- 1) A nível económico e empresarial (“competitividade e internacionalização”): promover a competitividade da economia e empresas através do investimento na investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação;
- 2) A nível social (“inclusão social e emprego”): promover a inclusão social, o emprego, combate à pobreza e discriminação;
- 3) A nível do capital humano (“capital humano”): investimento no capital humano pela educação e formação;
- 4) Sustentabilidade (“sustentabilidade e eficiência no uso de recursos”): sustentabilidade dos recursos, com apoio à transição para uma economia de baixo carbono.

A dotação financeira no âmbito do Portugal 2020 para o período de programação 2014-2020 é de 25 mil milhões de euros, para o conjunto dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEDER, FC, FSE FEADER e FEAMP), os quais serão atribuídos no âmbito de cada um dos dezasseis Programas Operacionais, temáticos e regionais.

O Portugal 2020 é operacionalizado através de dezasseis Programas (Anexo E), e reúne os princípios de programação, alinhados com as metas de Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo, expressos na Estratégia Europa 2020 (Portugal 2020, 2014):

- Quatro Programas Operacionais Temáticos no Continente: competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano e sustentabilidade eficiência no uso de recursos;
- Sete Programas Operacionais Regionais do Continente e das Regiões Autónomas: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira;
- Três Programas de Desenvolvimento Rural (um para o Continente e dois para as Regiões Autónomas):
- Um Programa para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas;
- Um Programa Operacional de Assistência Técnica.

Merece ainda destaque, neste contexto, a Estratégia de Investigação e Inovação de Portugal para uma Especialização Inteligente nas suas componentes Nacional e Regionais (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira).

Esta Estratégia, aprovada a 23 de dezembro de 2014, identifica as grandes apostas estratégicas inteligentes, traduzidas em temas caracterizados por significativa especialização científica, tecnológica e económica, nos quais Portugal e as suas regiões detêm vantagens comparativas e competitivas ou que revelam potencial de emergir como tais, face à condição estrutural nacional dos desequilíbrios territoriais (Portugal 2020, 2014).

3.4.1 Programas Operacionais Regionais – Centro 2020

Enquanto instrumento de política pública à escala NUTS III, as abordagens dos Programas Operacionais Regionais consistem em estratégias territoriais (iniciativas municipais) numa abordagem territorial, ou seja, políticas bottom-up, contando com a participação de atores públicos e privados que integram os Conselhos Estratégicos para o Desenvolvimento Metropolitano (das Áreas Metropolitanas) e os Conselhos Estratégicos para o Desenvolvimento Intermunicipal (cf. Lei n.º 75/2013 da Assembleia da República, de 12 de Setembro).

Para a região Centro, o correspondente Programa Regional Centro 2020 (Anexo F) concretiza os seguintes objetivos temáticos propostos na Estratégia Europa 2020 (CCDR, 2014): na dimensão do crescimento sustentável, a economia de baixo carbono e a eficiência na utilização dos recursos; na dimensão do crescimento inclusivo, o emprego, a inclusão social e o combate à pobreza, o ensino e a capacitação da administração pública; e os quatro domínios

temáticos enunciados no Portugal 2020: Competitividade e internacionalização, Inclusão social e Emprego, Capital humano e Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos.

Contempladas no Programa Regional, as iniciativas municipais das diversas regiões resultam em instrumentos de políticas policêntricas, multissetoriais e de diferenciação positivas dos territórios de baixa densidade, alinhadas com as orientações da Política Regional e de Coesão da União Europeia.

Para o período 2014-2020, o Programa Operacional da região Centro terá uma dotação de 2.155 milhões de euros, dos quais 1.751 milhões de euros do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e 404 milhões de euros do Fundo Social Europeu (FSE). Este valor representa um acréscimo de 27% face ao anterior período de programação (2007-2013) e corresponde a um valor de 925 euros por habitante da região Centro (CCDR, 2014).

Com o objetivo de atingir um Crescimento Inteligente, Inclusivo e Sustentável, foram definidos os seguintes nove Eixos de Intervenção Prioritários para a região Centro (anexo F) no período 2014-2020 (CCDR, 2014):

- Eixo 1 “investigação, desenvolvimento e inovação (IDEIAS)”: aumentar investimento em I&D, promover a competitividade e inovação das empresas através do investimento, nomeadamente em conhecimento científico e avanço tecnológico.
- Eixo 2 “competitividade e internacionalização da economia regional” (COMPETIR): promover a internacionalização das empresas, nomeadamente o aumento das exportações e do Centro enquanto referência no mercado internacional.
- Eixo 3 “desenvolver o potencial humano (APRENDER)”: assegurar a igualdade de oportunidades e de acesso ao ensino escolar e superior, ao sucesso educativo; e reforço da investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação.
- Eixo 4 “promover e dinamizar a empregabilidade (CONVERGIR)”: assente no mercado de trabalho, visa a criação de emprego e de empresas, assim como a formação dos recursos humanos, visando o fortalecimento do tecido económico e empresarial da região.
- Eixo 5 “fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR e CONVERGIR)”: desenvolvimento económico e social: assegurar competências de desempregados e promover a inclusão social, e a nível de estruturas e equipamentos, o reforço das infraestruturas sociais e de saúde.
- Eixo 6 “afirmar a sustentabilidade dos recursos (SUSTENTAR)”: centrado no alargamento da eficiência energética nas empresas, infraestruturas públicas e habitações; mobilidade urbana sustentável.

- Eixo 7 “afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)”: valorização do património cultural e natural e dos recursos endógenos e assegurar a qualidade ambiental e paisagística.
- Eixo 8 “reforçar a capacitação institucional das entidades regionais (CAPACITAR)”: modernização e capacitação da administração pública e serviços públicos, designadamente pela oferta de programas de formação dos trabalhadores públicos, assim como o desenvolvimento territorial e cooperação estratégica em rede.
- Eixo 9 “reforçar a rede urbana (CIDADES)”: apoio na transição sustentável pela descarbonização nas cidades com o intuito de promover qualidade ambiental, paisagística e urbana; assim como a preocupação da inclusão social em territórios urbanos frágeis.

Face às assimetrias existentes na região Centro, a temática da Coesão Territorial é fundamental e prioritária para o seu desenvolvimento. No âmbito da coesão territorial a ação passa pela redução das disparidades e assimetrias e no aumento da qualidade de vida desses territórios, através da valorização dos recursos endógenos materializados na potencial diversidade da região. A coesão territorial deve ser acompanhada por uma maior coesão económica e social, com o aumento do investimento no domínio da competitividade, investigação, desenvolvimento e inovação, através de uma maior e dinâmica aproximação das pequenas e médias empresas (PME) às entidades geradoras de conhecimento (CCDR, 2014).

Capítulo 4 – Desenho da Pesquisa

4.1 Objetivos e Hipóteses de Investigação

A presente dissertação procura perceber o impacto das políticas de orientação europeia, designadamente dos fundos comunitários, na redução das assimetrias regionais – promoção da coesão territorial no território português.

Para o efeito, desenvolveu-se uma análise focada no município de Manteigas, com o objetivo de entender em que medida os fundos estruturais referentes ao ciclo comunitário 2014-2020 contribuíram para a transformação do tecido social, económico e empresarial do município.

O presente estudo pretende responder, concretamente, ao problema do despovoamento e envelhecimento demográfico que o município tem vindo a sofrer, e à necessidade de captação de investimento e empresas que assegurem o emprego de população qualificada.

Face ao exposto estabeleceram-se as seguintes hipóteses de investigação:

Hipótese geral:

- Impacto mitigado do Portugal 2020 no município: dada a complexidade e natureza estrutural dos problemas que afetam os territórios de baixa densidade, é esperado que os investimentos (pelos FEEI) não tenham produzido uma alteração substancial da realidade social, económica e empresarial do município de Manteigas.

Hipóteses específicas:

- *Hipótese 1*: não se observa inversão da tendência do esvaziamento populacional.
- *Hipótese 2*: o envelhecimento da população continua a marcar o município de Manteigas.
- *Hipótese 3*: grande parte do investimento do PT 2020 (empreendedorismo) centra-se no setor do Turismo, contribuindo para a fixação de um tecido social com poucas qualificações.
- *Hipótese 4*: o investimento não promove a competitividade do território (empresas especializadas).

4.2 Metodologia

Os fundos estruturais no âmbito do Programa “Portugal 2020” (Fundos Europeus Estruturais e de Investimento) visaram, entre outros, o problema das assimetrias e desigualdades territoriais,

pelo que se considerou pertinente a análise deste Programa na auscultação dos problemas do despovoamento, empobrecimento e envelhecimento que caracterizam os territórios de baixa densidade em Portugal – dentro dos quais se insere o município de Manteigas.

O estudo de caso recorreu à exposição dos recursos (fundos e projetos aprovados no âmbito do Programa Portugal 2020), na análise e avaliação dos resultados e nos (possíveis) impactos no município. Analisámos as intervenções (projetos), avaliando-se o impacto dos mesmos, de modo a perceber se constituíram (ou não) instrumentos de mudança e de melhoria da realidade sociodemográfica e económica do município.

Neste sentido, recorreu-se à operacionalização de uma metodologia mista (*mixed methods*), que combina a aplicação de estratégias de análise qualitativa (análise documental, nomeadamente legislação e o Programa Portugal 2020), e quantitativa (análise de dados institucionais de nível municipal do INE).

A escolha do modelo de análise no presente estudo teve por base a preocupação de ir além da avaliação de resultados (*outputs*) das intervenções e analisar um nível mais profundo: o impacto (*outcome*) na realidade do território e verificação da mudança. Ou seja, pretende-se analisar em que medida as ações operacionalizadas, no quadro do instrumento de política pública em referência, produzem a mudança desejada ou esperada (Weiss, 1995).

Nesta análise, seguimos a Teoria da Mudança, construída a partir do esboço do processo de mudança esperado. Esta teoria é comumente utilizada no momento de desenho, monitorização e avaliação das intervenções que tenham a intenção de produzir a mudança e resolução dos problemas que motivaram a necessidade de ação política.

Tendo em conta a descrição do contexto e o ponto de partida (Manteigas, 2011 – o ano base de referência para a produção do diagnóstico do Programa Portugal 2020) e identificando os objetivos e as metas a atingir, bem como as estratégias utilizadas para os concretizar e os resultados esperados, providenciando o “modelo lógico” ou a lógica explicativa a partir da qual se prevê que as estratégias selecionadas sejam capazes de causar a mudança.

No caso específico da presente dissertação, face às metas definidas – que descrevemos em termos gerais no objetivo de reverter o despovoamento – identificamos um sistema de indicadores, e através de uma leitura comparada dos resultados dos Censos 2011 e 2021 (Anexo G), procuramos aferir em que medida as mudanças realizadas são coerentes com o definido no quadro do programa 2020 para o território de Manteigas.

No que se refere à componente qualitativa da pesquisa – análise documental do Portugal 2020 – o enquadramento teórico da análise e avaliação teve por base a Teoria da Mudança (Theory of Change) (Weiss, 1995). Como mencionado anteriormente, este modelo teórico

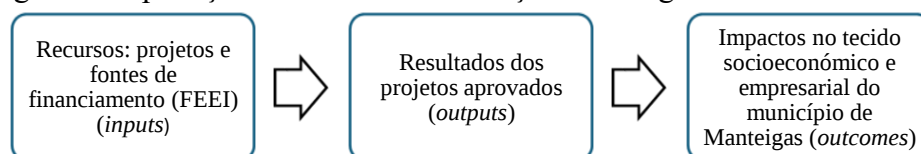
identifica os objetivos e as diferentes etapas da ação política e a sua relação com a mudança, pelo que o presente estudo de caso incide na exposição dos recursos (fundos e projetos aprovados no âmbito do Programa Portugal 2020), na análise e avaliação dos resultados da ação e nos (possíveis) posteriores impactos no município.

Através desta análise pretende-se analisar as intervenções (projetos) e avaliar o impacto dos mesmos, de modo a percebermos se constituíram instrumentos para a mudança e melhoria dos serviços e infraestruturas, das condições socioeconómicas e empresariais de Manteigas, à luz da relação de causalidade entre as três dimensões: estratégia e atividades (*inputs*), resultados da ação (*outputs*) e impactos (*outcomes*) na realidade do município (figura 1).

Relativamente à componente quantitativa da pesquisa, e para perceber os impactos da aplicação do Programa Portugal 2020 nas dinâmicas sociais e económicas no município de Manteigas, a primeira etapa remeteu para a pesquisa sistemática de indicadores de base municipal. Foi possível estabilizar um conjunto de indicadores, a partir dos Anuários Estatísticos Regionais do INE e dados Censitários referentes ao ano de 2011 e 2021 (Anexo G). Implementaram-se técnicas de análise descritiva dos dados relativamente aos seguintes indicadores: Rendimento bruto declarado por sujeito passivo (€) anual; Coeficiente de Gini do rendimento bruto declarado; população residente, segundo grandes grupos etários (%): inferior a 25 anos; 25 a 64 anos; homens com 65 ou mais anos; mulheres com 65 ou mais anos; taxa de variação da população com idades entre os 0 e os 14 anos (%); taxa de variação da população com idade igual ou superior a 65 anos (%); densidade populacional (N.º/km²); taxa de variação da densidade populacional (2011-2021) (%); população ativa (25 a 64 anos) (%): sem grau de escolaridade; básico; secundário; superior; taxa de variação do ensino secundário (%); taxa de variação do ensino superior (%); trabalha/estuda noutro município; Empresários, Dirigentes e Profissionais Liberais (%); Profissionais Técnicos e de Enquadramento (%); Trabalhadores Independentes (%); Empregados Executantes (%); Operários (%).

Os dados foram analisados com recurso ao *software* SPSS – versão 28. Foi possível efetuar uma análise da evolução diacrónica (2011-2021) das principais dinâmicas sociais e económicas verificadas em Manteigas.

Figura 1 - Aplicação da Teoria da Mudança no Portugal 2020



Fonte: elaboração própria, a partir de Weiss Dhillon & Vaca (2018); Weiss (1995).

Capítulo 5 – Análise e Discussão de Resultados

Neste capítulo é efetuada, primeiramente, a caracterização das condições sociodemográficas e económicas do município de Manteigas, enquanto diagnóstico do território para as intervenções políticas (figura 2). Posteriormente, são expostos os investimentos realizados em Manteigas associados às metas programáticas para a região Centro (Anexo F e I), e analisado o impacto destes instrumentos de política pública no tecido demográfico, social e económico do município de estudo (figura 3).

5.1 Diagnóstico do Território

Em termos geográficos, o município de Manteigas (Anexo H) é limitado pelos concelhos de Gouveia (Noroeste), da Guarda (Leste), da Covilhã (Sudeste) e Seia (Oeste), sendo considerado o município mais pequeno do Distrito da Guarda. Integrado no Parque Natural da Serra da Estrela e Rede Natura 2000, e localizado no Vale Glaciar do rio Zêzere, o nome e a forma morfológica em “U” devem-se, respetivamente, à presença da nascente do rio Zêzere e à modelação da sua paisagem pelos glaciares.

Denominada de “Coração da Serra da Estrela”, por se encontrar na cadeia montanhosa mais elevada de Portugal Continental (Serra da Estrela), é sede do Parque Natural da Serra da Estrela e da Estrela Geopark da UNESCO e pertence à rede “Aldeias de Montanha”.

Manteigas situa-se na região Centro, sub-região Beiras e Serra da Estrela, e encontra-se dividida em quatro freguesias (São Pedro, Santa Maria, Sameiro e Vale de Amoreira), totalizando uma área de 121,98 km².

Este município é um ponto turístico apreciado a nível nacional e internacional, não só pela presença de neve no Inverno, detendo a única estância de ski de neve natural em Portugal, como pela sua beleza paisagística, oferta gastronómica e recursos naturais.

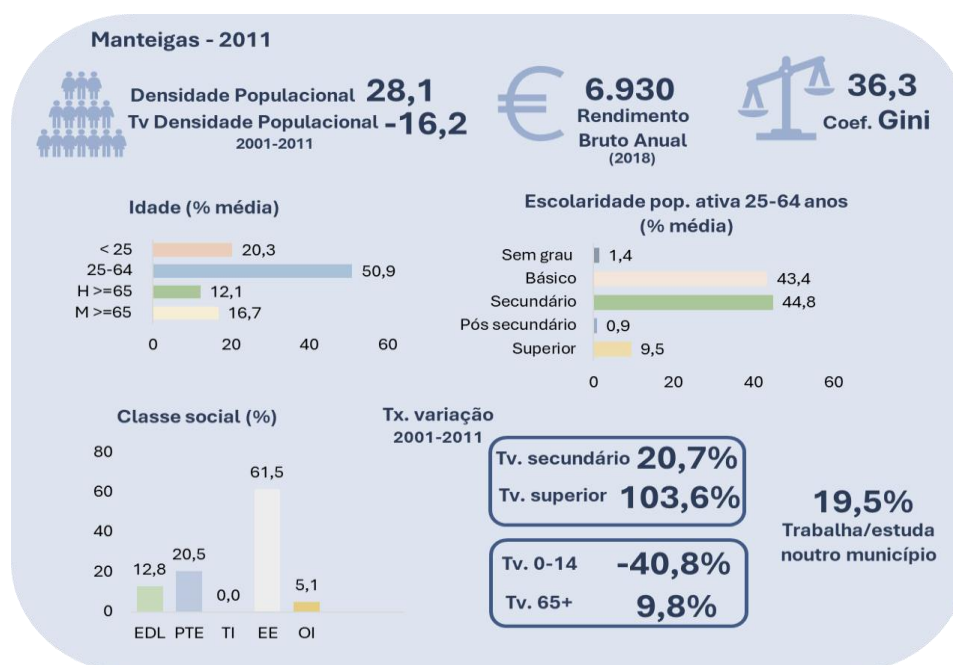
Tendo em consideração a sua localização, Manteigas é afetada pelo isolamento e sinuosidade própria da montanha, sendo os seus acessos exclusivamente rodoviários, através da EN232, com ligação à A23 (ligação Lisboa) e à A25 (ligação Porto), e da EN338, onde a estação ferroviária mais próxima se encontra a uma distância de 27 kms, não existindo qualquer transporte público com ligação direta.

O principal meio de subsistência de Manteigas, desde a década de 40 do século XX até finais da década de 90, provinha principalmente da indústria. O município detinha três fábricas têxteis e exportadoras (SOTAVE, Lanifícios Império e Matos Cunha), geradoras de grande

dinamismo económico e social. A globalização e maior concorrência de empresas estrangeiras determinaram o encerramento das suas fábricas nas décadas de 80 e 90, assistindo-se a um contínuo e abrupto declínio da economia local. A solução encontrada para grande parte dessa população desempregada foi o êxodo para outras regiões do país e a emigração para a Europa. Manteigas sofreu, assim, de um esvaziamento de população em idade ativa e em idade fértil, tornando o município mais envelhecido e com dificuldades em encontrar empreendedores capazes de gerar novas fontes de emprego.

Em 2011 (figura 2), com 3.430 residentes, registava-se uma densidade populacional de 28 habitantes por km², apresentando um decréscimo face à década anterior de 2001 (taxa de variação de -16,2%), sinalizando nesta altura o despovoamento do território.

Figura 2 - Indicadores de desigualdade em Manteigas, 2011



Fonte: elaboração própria, a partir dos Censos (2011).

Em 2018 (dados mais antigos encontrados), em termos de rendimento, o município apresentava um rendimento bruto anual de 6.930 euros, não se observando desigualdades acentuadas na distribuição de rendimentos (Coeficiente de Gini de 36,3).

A escolaridade da população ativa (25-64 anos) dividia-se, essencialmente, entre o ensino básico (43,4%) e secundário (44,8%), com apenas 9,5% da população a deter o grau de ensino superior. Em termos comparativos a 2001, verifica-se uma variação positiva ao nível do ensino secundário e ensino superior (20,7% e 103,6%, respetivamente).

Em termos etários, em 2011, a população caracterizava-se pela fraca presença de jovens com idades inferiores a 25 anos (20,3%) e uma forte presença de idosos (29%). Face a 2001, a

população sofreu uma variação negativa dos indivíduos dos 0 aos 14 anos (-40,8%) e um aumento de 9,8% do número de idosos (65+ anos). Conclui-se que a população apresentava já fortes traços de envelhecimento e fraca capacidade de reposição da população, traduzindo a fraca capacidade de atração e fixação de jovens e qualificados no território.

Ainda neste ano, os profissionais tinham um peso moderado de especialistas intelectuais e científicos e de quadros técnicos e intermédios (Profissionais Técnicos e de Enquadramento: 20,5%), destacando-se a presença de assalariados de base dos serviços pessoais, de proteção, segurança e vendedores (Empregados Executantes: 61,5%).

5.2 Metas e Intervenções da Política

No âmbito do Portugal 2020, os eixos de ação implementados em Manteigas pelos investimentos realizados no município ao abrigo dos Fundos Estruturais (Anexo I), evidenciam a meta geral da coesão territorial (diminuir as assimetrias regionais e promover a integração do território no todo nacional), tendo como metas específicas a captação de investimento para a fixação de empresas competitivas, invertendo o despovoamento e uma pirâmide etária envelhecida e pouco qualificada.

Os eixos prioritários de ação dos investimentos em Manteigas (Anexo I) são as seguintes:

- Eixo 5 “fortalecer a coesão social e territorial”, com o maior número de projetos (nove projetos) e correspondendo a 27 % do total de 33 projetos aprovados no município.
- Eixo 7 “afirmar a sustentabilidade dos territórios” (oito projetos).
- Eixo 2 “competitividade e internacionalização da economia regional” (sete projetos).
- Eixo 4 “promover e dinamizar a empregabilidade” (quatro projetos).
- Eixo 3 “desenvolver o potencial humano” (três projetos).
- Eixo 6 “afirmar a sustentabilidade dos recursos” (um projeto).
- Eixo 8 “reforçar a capacitação institucional das entidades regionais” (um projeto).
- Eixo 1 “investigação, desenvolvimento e inovação” (um projeto).

Analisando os investimentos efetuados no âmbito do PT2020 (Anexo I), totalizando trinta e três projetos e um valor de 4.362.349,15 milhões de euros, verifica-se que o maior volume de investimento se direcionou ao empreendimento “Burel Panorama Hotel” no valor de 1.552.839,94 milhões de euros, correspondendo a 36% do investimento efetuado no município de Manteigas.

Os maiores beneficiários dos investimentos foram o setor do turismo (1.793.548,01 milhões de euros, significando 41% do investimento total na região) e a Câmara Municipal (2.119.166,55 milhões de euros, correspondendo a 49% do investimento) (quadro 1).

Quadro 1 - Investimentos em Manteigas (PT2020)

Beneficiários (setor)	Montante investido (euros)	Proporção (%) face ao total investido no município
Turismo	1 793 548,01	41,1%
Indústria	78 885,46	1,8%
Comércio	79 863,26	1,8%
Serviços	162 819,77	3,7%
Câmara Municipal	2 119 166,55	48,6%
Associações	128 066,10	2,9%

Fonte: elaboração própria, a partir do Portal “Mais Transparência”, 2023.

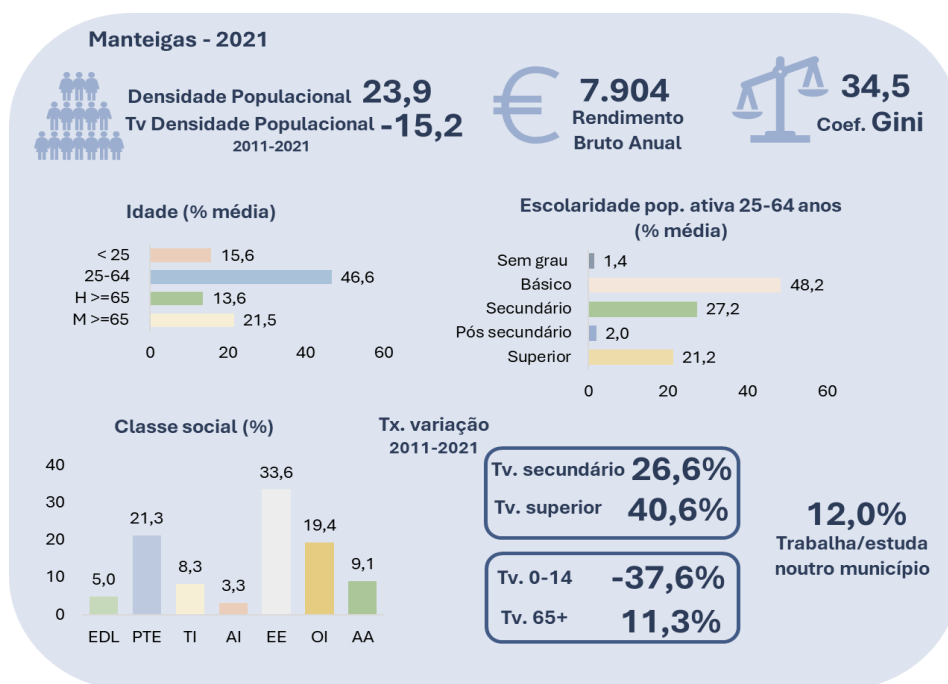
Os investimentos realizados pela Câmara Municipal de Manteigas representam 49% dos fundos, destinados à reabilitação do bairro social (transição para a economia de baixo teor de carbono no setor habitacional social), da Casa do Povo, dos edifícios do pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico; requalificação do posto de turismo, do centro de criatividade d’ inovação social e biblioteca; e reconversão do edifício industrial da antiga fábrica de lanifícios SOTAVE para acolher um “ninho de empresas”.

5.3 Análise da Mudança das Configurações do Município

Na sequência dos investimentos mencionados anteriormente, analisa-se a realidade do município em 2021 (figura 3), de modo a perceber se efetivamente permitiu inverter a tendência de despovoamento e envelhecimento populacional e se contribuiu para a competitividade do território em análise.

Em 2021, o município detinha 2.909 habitantes e uma densidade populacional de 23,9 habitantes por km². A redução de 15,2%, face a 2011 evidencia a persistência do despovoamento do município.

Figura 3 - Indicadores de desigualdade em Manteigas, 2021



Fonte: elaboração própria, a partir dos Censos (2021).

Com um Coeficiente de Gini de 34,5 conclui-se que as desigualdades na distribuição dos rendimentos da população continuam pouco acentuadas, sendo o rendimento bruto anual de 7.904 euros.

Em 2021, o município continua a registar um agravamento do envelhecimento populacional, uma vez que a população com idades inferiores a 25 anos é de 16% (taxa de variação dos 0 aos 14 anos de -37,6%), e os indivíduos com mais de 65 anos correspondem a cerca de 35% dos munícipes (taxa de variação de 11,3%).

No que respeita à escolaridade da população ativa, quase metade dos indivíduos (48%) continuam a deter como grau mais elevado completo o ensino básico, e os restantes o ensino secundário (27%) e ensino superior (21%).

Ao nível do emprego, os trabalhadores concentram uma elevada presença de assalariados de base (62%), dos quais 34% empregados executantes, 19% operários industriais e 9% correspondem a assalariados agrícolas, com uma presença marcadamente de empresas no setor do turismo, comércio, agricultura e indústria de pequena dimensão.

Podemos concluir que o município tem vindo a registar um envelhecimento a par de uma diminuição da sua população, sendo que os mais qualificados, principalmente com nível de escolaridade de grau superior, não se conseguem fixar no município, procurando regiões urbanas com perspectivas de maiores e melhores ofertas de emprego. Os que ficam são poucos,

os menos qualificados e os mais velhos, persistindo a tendência de despovoamento, envelhecimento e empobrecimento do município em estudo.

De acordo com a análise à realidade do município em 2011 (antes das intervenções do Portugal 2020) e 2021 (depois de realizados os projetos de investimento) concluímos que as hipóteses de investigação inicialmente formuladas se verificam.

Ainda que os impactos das políticas sejam analisados a médio e longo prazo, dada a natureza dos projetos realizados em Manteigas é possível concluir que as hipóteses formuladas se verificam. Pela Teoria da Mudança, aplicada ao município de estudo, verifica-se a *“hipótese geral - Impacto mitigado do Portugal 2020 no município”*.

De facto, não se verificaram no município alterações que permitissem inverter o agravamento do despovoamento e envelhecimento populacional, persistindo a ausência de empresas inovadoras e especializadas capazes de assegurar o emprego de uma população mais qualificada, pelo que se corrobora a *“hipótese 1 – não se observa inversão da tendência do esvaziamento populacional”* e *“hipótese 2 – o envelhecimento da população continua a marcar o município de Manteigas”*.

A tipologia dos investimentos efetuados no município permite perceber, de imediato, o seu impacto no tecido socioeconómico e empresarial. Dado que 41% do financiamento dos Fundos estruturais foi destinado ao turismo verifica-se a *“hipótese 3 - grande parte do investimento do PT 2020 (empreendedorismo) centra-se no setor do Turismo, contribuindo para a fixação de um tecido social com poucas qualificações”* e a *“hipótese 4 - o investimento não promove a competitividade do território (empresas especializadas)”*.

Considerações Finais

Tendo em conta a realidade de Manteigas, os investimentos não constituíram instrumentos de melhoria das suas condições sociodemográficas e empresariais. Apesar de terem sido executados investimentos nos diferentes setores de atividade, os resultados não permitiram uma mudança de paradigma – inverter a tendência de empobrecimento e envelhecimento do território.

Verifica-se que a maioria dos projetos de investimento foram alocados na modernização de infraestruturas e de equipamentos de base em estabelecimentos comerciais, de restauração e numa indústria de pequena dimensão, protelando, uma vez mais, a aposta num empreendedorismo qualificado, inovador e tecnológico, sendo que para isso seria necessário, também, mitigar o isolamento da região com um maior investimento na sua rede de acessibilidades.

Devido ao potencial de recursos endógenos na área do Turismo, pelas suas características naturais e culturais, constata-se que o município aposta em investimentos capazes de transformar Manteigas num destino turístico. Os investimentos neste setor foram geradores de sinergias na região em termos de visibilidade e número de turistas, mas, dada a natureza do setor, ao nível do emprego não conseguiu captar e fixar pessoas com qualificação superior. Continua a persistir um tecido empresarial pouco especializado e inovador, pouco atrativo para uma população mais qualificada, existindo no município uma desconexão entre oferta de emprego e qualificações elevadas e especializadas. Uma possível causa explicativa pode ser o isolamento próprio do município que aliado à fraca rede de acessibilidades são fatores impeditivos para um empreendedorismo empresarial competitivo, potenciador de emprego e fixação de populações.

Pese embora os esforços de investimento efetuados no município, no sentido de uma maior coesão territorial e por forma a colmatar as desigualdades regionais, aqueles não consistiram em instrumentos de melhoria das condições sociodemográficas e empresariais do município.

Fontes

Constituição da República Portuguesa (1976). Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-2005-243729>.

Decreto-lei n.º 137/2014, de 12 de setembro. Diário da República n.º 176/2014, Série I de 2014-09-12. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/137-2014-56747378>.

Google (2024). Google Maps. Acedido a 10 de outubro de 2024. https://www.google.pt/maps/place/Manteigas/@40.4181375,8.1881325,9z/data=!4m6!3m5!1s0xd3cd8cd8f81599b:0x9e3d6cfab7ed396a!8m2!3d404022206!4d-7.5383393!16zL20vMDg4NHgx?hl=ptPT&entry=tu&g_ep=EgoyMDI0MTAyMi4wIKXMDS0ASAFQAw%3D%3D.

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/75-2013-500023>.

Referências Bibliográficas

- AD&C. (2019). *Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 no Contexto da Convergência e Coesão Territorial – Relatório final*. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/relatorio_final_22nov2019.pdf.
- AD&C. (2022). *Avaliação da operacionalização dos instrumentos territoriais – Relatório final*. https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/01_Relatorio-Final-IT.pdf.
- Almeida, M. A. P. (2018). *O Papel do Poder Local no Combate ao Despovoamento em Portugal*. XVI Colóquio Ibérico de Geografia. Lisboa: Universidade de Lisboa. <https://repositorio.iscteul.pt/bitstream/10071/17309/1/Artigo%20IGOT%20Maria%20Ant%C3%B3nia%20Pires%20de%20Almeida.pdf>.
- Bähr, C. (2008). How Does Sub-National Autonomy Affect the Effectiveness of Structural Funds? *Kyklos*, 61 (1), 3–18. <https://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa06/papers/470.pdf>.
- Basile, R., Nardis, S. & Girardi, A. (2006). Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union. *SSRN Electronic Journal*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=936319.
- Braga, A. M., Natário, M. M. S., Daniel, A. C. M., e Fernandes, G. J. P. (2013). Tendências Demográficas Da Região Centro De Portugal: Caso De Estudo Dos Municípios De Baixa Densidade. *Atas das XXIII Jornadas Hispano-Lusas Gestão Científica, Málaga*. https://www.researchgate.net/publication/282877586_Tendencias_Demograficas_Da_Regiao_Centro_De_Portugal_Caso_De_Estudo_Dos_Municipios_De_Baixa_Densidade.
- Brigas, J. M. F., e Fernandes, G. J. P. (2003). A Evolução Demográfica em Meio Rural Depressivo e as suas Repercussões na Rede Escolar – A Situação do 1º CEB no Distrito da Guarda. *X Encontro da APDR*, Évora. http://apdr.pt/data/atas/congresso_2003/pdfs/065.pdf.
- CCDR (2014). *Abordagens Territoriais – Uma análise aplicada ao Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020*. <https://www.ccdrc.pt/wp-content/uploads/2023/12/politicas12.pdf>.
- Censos 2021. *Censos da população*. Lisboa. <https://tabulador.ine.pt/censos2021/>.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2005). *Public Policy: Perspectives and Choices*. Boulder: Lynne Publisher.
- Costa, J. A. e Melo, A. S. (1999), *Dicionário de Língua Portuguesa*. 8ª Edição. Porto: Porto Editora.
- Dhillon, L., & Vaca, S. (2018). Refining Theories of Change. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 14 (30), 64–87. <https://doi.org/10.56645/jmde.v14i30.496>.
- Diniz, F., e Sousa, J. L. (1997). Ruralidade: definições e tipologias, *Gestão e Desenvolvimento*, 283-306. <https://doi.org/10.7559/gestaoedesenvolvimento.1996.427>.
- Durkheim, É. (1893). *The Division of Labor in Society*. New York: Free Press.

- Dye, T. R. (1984). *Understanding public policy*. Prentice Hall.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9 (3), 383–400. <https://doi.org/10.2307/2008920>.
- Ferrão, J. (2003). Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento, Portugal 1991-2001. Em INE (Ed.). (2003). *Populações e Condições Sociais. Revista de Estudos Demográficos*, (34), 17-27. Lisboa.
- Ferrão, J., Pinto, H., Caldas, J. M. C., e Carmo, R. M. (2022). Vulnerabilidades territoriais, pandemia e emprego: Uma análise exploratória de perfis socioeconómicos municipais e impactos da COVID-19 em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* (63), 161–182. <https://www.review-rper.com/index.php/rper/article/view/72/462>.
- Ferrelli R. M. (2015). Cohesión social como base para políticas públicas orientadas a la equidad en salud: reflexiones desde el programa EUROsociAL. *Revista panamericana de salud publica*, 38 (4), 272–277. <https://scielosp.org/pdf/rpsp/2015.v38n4/272-277/es>.
- Forrest, R., & Kearns, A. (2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. *Urban Studies*, 38 (12), 2125-2143. <https://doi.org/10.1080/00420980120087081>.
- Holmes, J. H. (1977). Population, in Jeans, D. N. (ed.). (1977). *Australia: A geography Sydney*, Sydney: University Press, 331-313.
- Holmes, J. H. (1981), *Settlement Systems in Sparsely Populated Regions: The United States and Australia*, New York, Pergamon Press.
- INE (2011). *Anuários Estatísticos Regionais*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2021). *Anuários Estatísticos Regionais*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, MD: University of Maryland Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”, *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
- Marques, T. S. (2006). Portugal Urbano: Mosaicos, Polaridades, Relacionamentos e Governança. Em Domingues, A. (Coord.). (2006). *Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal*, 80-91. Lisboa: Argumentum – Edições, Estudos e Realizações.
- Mauritti, R., Nunes, N., Alves, J. E., e Diogo, F. (2019). Desigualdades sociais e desenvolvimento em Portugal: um olhar à escala regional e aos territórios de baixa densidade. *SOCIOLOGIA ONLINE*, 19, 102-126.
- Mauritti, R., Craveiro, D., Cabrita, L., Botelho, M. C., Nunes, N., e Silva, S. F., (2022). *Territórios de bem-estar: assimetrias nos municípios portugueses*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Medeiros, E. (2016). Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? *Finisterra*, 51 (103), 89-112. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos. <https://doi.org/10.18055/Finis7940>.
- Monteiro, S. e Horta, A. (2018). Governança multinível em Portugal: fundamentos teórico-conceituais. *Coleção Políticas & Territórios*, (3). Lisboa: Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P.
- Monteiro, A. 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.
- Neto, P. (2019). O PNPOT e a territorialização das políticas públicas em Portugal. *Public Policy Portuguese Journal*, 4 (2), 116-133.
- Nunes, A. S. (1964). Portugal, sociedade dualista em evolução. *Análise Social*, 2, 407-461. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224163141J6rRZ2mr6Ls93VU7.pdf>.
- Oliveira, F. P. (2020). O ordenamento do território e os desafios colocados pelas áreas de baixa densidade: breves anotações sobre a realidade portuguesa, *Revista Galega de Administración Pública*, (60), 125-145.
- Palmer, C. J.; Robinson M. E.; & Thomas, R. W. (1977), The Countryside Image: An Investigation of Structure and Meaning, *Environment and Planning*, (9), 739-49.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. New York: Free Press.
- Peters, B. G. (1986). *American Public Policy*. Chatham, N.J: Chatham House.
- Pires, L. M. (2017). Trinta anos de Fundos Estruturais (1986-2015). *Relações Internacionais*, 53, 19–38. <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>.
- Policarpo, F. B. & Mogollón, R. H. (2019). Empreender em territórios de baixa densidade. *Tourism and Hospitality International Journal*, 12 (2), 25-40.
- Portal Mais Transparência. (2023). *Beneficiário Portugal 2020: Município de Manteigas*. Acedido a 20 de setembro de 2024. <https://transparencia.gov.pt/pt/fundoseuropeus/pt2020/beneficiariosprojetos/beneficiario/506632946/>.
- Portugal 2020 (2014). *Acordo de Parceria 2014-2020*. https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/1_ap_portugal_2020_28julho_0.pdf.
- Raposo, R. (2022). A floresta é uma oportunidade estratégica para desenvolver o interior de Portugal. *Lusíada. Economia e Empresa*, (31), 147–174.
- Reis, P. (2012). Desenvolvimento local: o binómio turismo/áreas rurais nas estratégias de desenvolvimento local. *Exedra*, (6), 155-172.
- Rodrigues, M. L. (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Lisboa: ISCTE - INCM.

- Santinha, G., e Marques, T. (2012). A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 2. Coimbra: Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, 215-244. <http://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/2012.2.010/23>.
- Santos, M. e Baltazar, M. S. (2016). Os territórios do território português: caraterização e perspectivas para territórios de baixa densidade no horizonte 2030. *IX Congresso Português de Sociologia*, Algarve, Faculdade de Economia, Julho de 2016.
- Simon, H. (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. *American Economic Review*, 49 (3). <https://www.jstor.org/stable/1809901>.
- UMVI. (2017). *Programa Nacional para a Coesão Territorial*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programanacionalparaacoesaoterritorial/-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacionalparaacoesaoterritorialpdf.aspx>.
- Vaz, D. (2013). Reestruturação territorial e mobilidade em contexto de baixa densidade: a região da Beira Interior em Portugal. *Configurações*, (11). <http://journals.openedition.org/configuracoes/2117>.
- Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. In Connell, J., Kubisch, A., Schorr, L. & Weiss, C. H. (Eds.). (1995). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, methods, and contexts*. Washington, DC: Aspen Institute, 65-92.

Anexos

Anexo A- Objetivos temáticos e metas da Europa 2020

Metas Europa 2020	Objetivos Temáticos
Crescimento inteligente	1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação 2. Melhoria do acesso, utilização e qualidade das TIC 3. Melhoria da competitividade das PME, do setor agrícola (para o FEADER) e do setor das pescas e da aquacultura (para o FEAMP)
Crescimento sustentável	1. Apoio à transição para uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono em todos os setores 2. Promoção da gestão e prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas 3. Preservação e proteção do ambiente e promoção da eficiência dos recursos 4. Promoção de transporte sustentável e remoção de pontos de estrangulamento nas principais infraestruturas da rede
Crescimento inclusivo	1. Promoção do emprego sustentável e de qualidade e apoio à mobilidade laboral 2. Promoção da inclusão social, combate à pobreza e a qualquer tipo de discriminação 3. Investimento na educação, na formação e na formação profissional para competências e aprendizagem ao longo da vida 4. Melhoria da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública

Fonte: Portugal 2020 (2014).

Anexo B - Abordagem territorial do Portugal 2020

Instrumento	Objetivos	Escala	Promotores
Instrumentos de Políticas Integradas de Base Territorial			
Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT)	» Reorganização da oferta dos serviços, nas áreas da inclusão, educação ou da formação » Modernização da Administração Pública » Aumento do conhecimento, planeamento e capacidade de resposta em dimensões-críticas » Aumento da empregabilidade e melhoria da formação e qualificação dos recursos (combate ao insucesso e abandono escolar) » Diversificar e robustecer a base económica local	Sub-regional (administrativo)	Entidades municipais e intermunicipais e seus parceiros locais e sub-regionais, entidades da Administração Central e empresas
Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU)	» Geração de impactes relevantes na redensificação da população urbana e no desenvolvimento urbano sustentável, em matéria de qualidade ambiental e urbanística; regeneração urbana, em espaços inframunicipais das Áreas de Reabilitação Urbana; regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas; promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável	Local	Municípios
Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU)	» Regeneração urbana, em espaços inframunicipais das	Local	Municípios

	Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)		
Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD)	» Regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas	Local	Municípios
Mobilidade Urbana Sustentável (MUS)	» Promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável	Local	Municípios

Instrumento	Objetivos	Escala	Promotores
Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) Rurais, Urbanos e Costeiros	» Promoção do empreendedorismo, a criação de postos de trabalho e da integração urbano-rural	Sub-regional (funcional)	Comunidades locais
Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) / Plano de Ação de Desenvolvimento de Recursos Endógenos (PADRE)	» Valorização económica de recursos singulares, em territórios de baixa densidade	Sub-regional (funcional)	Municípios, empresas, entidades da comunidade científica e tecnológica
Políticas Sectoriais Territorializadas			
Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	» Prevenção e redução do abandono escolar e promoção do sucesso educativo	Local	Agrupamentos de escolas
Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)	» Inclusão social e combate à pobreza em espaços deprimidos, de forma multisectorial e integrada	Local	Entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuem na área do desenvolvimento social
Programa Escolhas	» Inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, reforçando a igualdade de	Local	Municípios, juntas de freguesia, agrupamentos de escolas, comissões de proteção de crianças e jovens em risco, o

	oportunidades e promovendo a coesão social		Instituto do Emprego e Formação Profissional
RIS3	» Desenvolvimento económico baseado no conhecimento, nos fatores críticos de sucesso e no potencial de excelência associado a cada região	Regional	Empresas e Entidades do Sistema Científico e Tecnológico
<i>Clusters</i>	» Desenvolvimento de dinâmicas de clusterização, promovendo o reforço da especialização e produtividade, das dinâmicas empresariais e de inovação, ciência e tecnologia	Nacional	Empresas e Entidades do Sistema Científico e Tecnológico

Fonte: Portugal 2020 (2014).

Anexo C - Órgãos de governação do Portugal 2020

Comissão Interministerial de Coordenação (CIC Portugal 2020)	Função de coordenação política e estratégica do Acordo de Parceria, aprova a aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), assegurando a concretização das prioridades estratégicas europeias e dos objetivos nacionais (Portugal 2020), com recurso ao cofinanciamento do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2014-2020
Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)	Integra a coordenação técnica nacional dos FEEI, assim como está encarregue de acompanhar a evolução dos objetivos e monitoriza e avalia o desempenho e metas
Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura e do Mar	Coordena os três Programas Operacionais (PO) financiados pelo FEADER, trabalhando em conjunto com a Comissão Europeia

Direcção-Geral de Política do Mar	Coordena o FEAMP e apoia a Comissão Interministerial no domínio do Mar, e monitoriza o Plano de Ação da Estratégia Marítima da UE para a Área do Atlântico
Inspeção-Geral de Finanças	Funções de auditoria dos FEEI e de realização de relatórios de controlo, nomeadamente finais de encerramento dos PO
Autoridades de Gestão de cada PO (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) dos PO das regiões do Continente e Estruturas de Missão dos PO Temáticos)	Órgãos técnicos de gestão dos Programas Operacionais (PO) encarregues de, nomeadamente, aprovar as candidaturas elegíveis de PO, controlo e prevenção de fraudes e elaboração dos Relatórios de Execução anuais e final
Comissões de Acompanhamento dos Programas Operacionais	Monitorização, acompanhamento da avaliação realizada ao Programa, e avaliação dos progressos face às metas estabelecidas
Conselho consultivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Apoia na definição das linhas gerais na aplicação dos FEEI no objetivo de promover o desenvolvimento e coesão

Fonte: Portugal 2020 (2014).

Anexo D - Matriz temática do Portugal 2020

Domínios temáticos	Objetivos temáticos (OT) centrais
Competitividade e internacionalização	OT 1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação OT 2. Melhoria do acesso às TIC, bem como a sua utilização e a sua qualidade OT 3. Reforço da competitividade das PME OT 7. Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes OT 11. Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública

Inclusão social e emprego	OT 8. Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores OT 9. Promoção da inclusão social e combate à pobreza e à discriminação
Capital humano	OT 10. Investimentos na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida
Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos	OT 4. Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores OT 5. Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos OT 6. Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos

Fonte: Portugal 2020 (2014).

Anexo E - Os 16 programas que compõem o Portugal 2020

Programas Portugal 2020	
Programas Operacionais Temáticos no Continente	·COMPETE 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização ·POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego ·POCH – Programa Operacional Capital Humano ·POSEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos
Programas Operacionais Regionais no Continente	·Norte 2020 – Programa Operacional Regional do Norte ·Centro 2020 – Programa Operacional Regional do Centro ·Lisboa 2020 – Programa Operacional Regional de Lisboa ·Alentejo 2020 – Programa Operacional Regional do Alentejo ·CresceAlgarve 2020 – Programa Operacional Regional do Algarve
Programas Operacionais Regionais nas Regiões Autónomas	·Açores 2020 – Programa Operacional da Região Autónoma dos Açores ·Madeira 14-20 – Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira

Programas de Desenvolvimento Rural	·PDR2020 – Programa de Desenvolvimento Rural do Continente ·PRORURAL+ – Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores ·PRODERAM2020 – Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira
Programa para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)	·Mar 2020 – Programa Operacional Mar 2020
Programa Operacional Assistência Técnica	·POAT 2020 – Programa Operacional Assistência Técnica (suporte à governação do Portugal 2020 e ao sistema de gestão e controlo)

Fonte: Portugal 2020 (2014).

Anexo F - Domínios temáticos do Centro 2020

Eixos de intervenção	Objetivos específicos
Eixo 1 – Investigação, Desenvolvimento e Inovação (IDEIAS)	Aumentar a produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente; Reforçar a transferência de conhecimento científico e tecnológico para o setor empresarial; Aumentar o investimento empresarial em I&I reforçando a ligação entre as empresas e as restantes entidades regionais do sistema de I&I; Reforçar as redes para a inovação e a internacionalização de empresas; Aumentar o investimento empresarial em atividades inovadoras.
Eixo 2 – Competitividade e Internacionalização da Economia Regional (COMPETIR)	Promover o empreendedorismo qualificado e criativo; Reforçar a capacitação empresarial para a internacionalização, promovendo o aumento das exportações e a visibilidade internacional da Região Centro; Reforçar a capacitação empresarial das PME para o desenvolvimento de bens e serviços.
Eixo 3 – Desenvolver o Potencial Humano (APRENDER)	Reforçar a igualdade no acesso ao ensino, a melhoria do sucesso educativo dos alunos e a qualidade e eficiência do sistema de educação; Promover a realização de cursos técnicos superiores profissionais; Aumentar o número de doutoramentos visando o reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação; Reforçar os apoios sociais no ensino superior como instrumento da promoção da igualdade de acesso; Aumentar o número de jovens em cursos de especialização

	tecnológica; Qualificar e modernizar as instalações escolares e de formação.
Eixo 4 – Promover e Dinamizar a Empregabilidade (EMPREGAR e CONVERGIR)	Integrar de forma sustentada desempregados no mercado de trabalho; Apoiar a criação do emprego por conta própria e a criação de empresas; Intensificar a formação dos empresários bem como a formação dos ativos das empresas; Inserir recursos humanos altamente qualificados nas empresas; Apoiar a criação do próprio posto de trabalho e de empresas, o empreendedorismo social e a economia social; Desenvolver o potencial endógeno regional através de dinamização de estratégias territoriais específicas.
Eixo 5 – Fortalecer a Coesão Social e Territorial (APROXIMAR e CONVERGIR)	Promover o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais em especial de desempregados e desenvolver iniciativas para a inovação e a experimentação social que facilitem a inclusão social; Promover o desenvolvimento socioeconómico de base local; Reforçar a rede de infraestruturas sociais e de saúde.
Eixo 6 – Afirmar a sustentabilidade dos recursos (SUSTENTAR)	Aumentar da eficiência energética nas empresas; Aumentar da eficiência energética nas infraestruturas públicas; Aumentar da eficiência energética no setor habitacional; Apoiar a mobilidade urbana sustentável e a descarbonização dos territórios.
Eixo 7 – Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)	Promover a valorização do património cultural e natural, afirmando a região como destino turístico de excelência; Promover a qualidade ambiental, urbanística e paisagística do território enquanto fator distintivo.
Eixo 8 – Reforçar a capacitação institucional das entidades regionais (CAPACITAR)	Modernização das administrações e dos serviços públicos; Qualificar a prestação do serviço público, quer através da capacitação dos serviços, quer da formação dos trabalhadores em funções públicas; Reforçar a capacidade de atores para a promoção de ações de desenvolvimento territorial e a consolidação de redes de cooperação estratégica.
Eixo 9 – Reforçar a rede urbana (CIDADES)	Apoiar a mobilidade urbana sustentável e a descarbonização em centros urbanos de nível superior; Promover a qualidade ambiental, urbanística e paisagística dos centros urbanos

	de nível superior; Promover a inclusão social em territórios urbanos desfavorecidos, através de ações de regeneração física, económica e social.
--	--

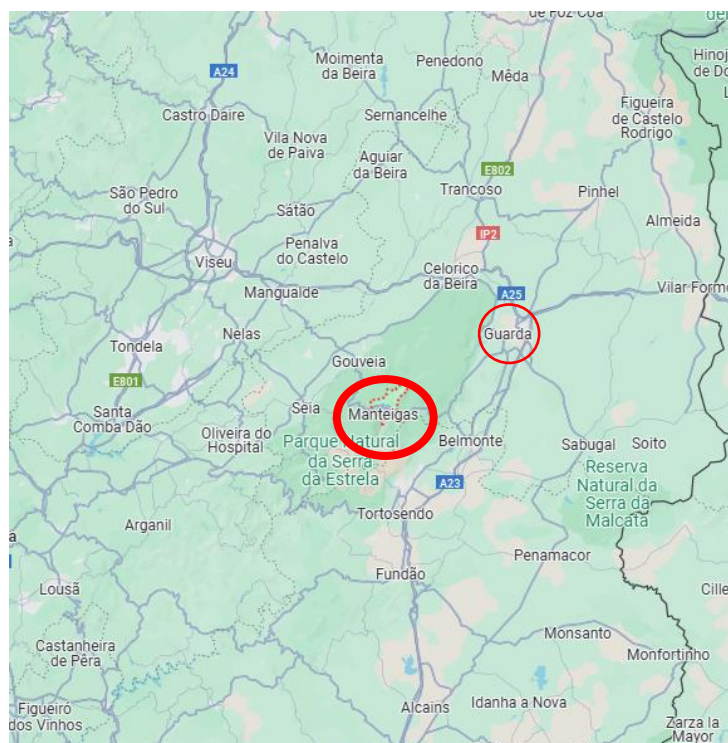
Fonte: Portugal 2020 (2014).

Anexo G - Indicadores da dimensão de desigualdade

Indicadores de desigualdades
• Rendimento bruto declarado por sujeito passivo (€) anual • Coeficiente de Gini do rendimento bruto declarado • População residente, segundo grandes grupos etários (%): Inferior a 25 anos; 25 a 64 anos; Homens com 65 ou mais anos; Mulheres com 65 ou mais anos • Tv (0-14) Taxa de variação da população com idades entre os 0 e os 14 anos (%); • Tv (65+) Taxa de variação da população com idade igual ou superior a 65 anos (%) • Densidade Populacional (N.º/km²) • Taxa de variação da densidade populacional (2011-2021) (%) • População ativa (25 a 64 anos) (%): Sem grau de escolaridade; Básico; Secundário; Superior • Tv Secundário (%) • Tv Superior (%) • Trabalha/Estuda noutra Município • EDL Empresários, Dirigentes e Profissionais Liberais (%) • PTE Profissionais Técnicos e de Enquadramento (%) • TI Trabalhadores Independentes • EE Empregados Executantes (%) • O Operários (%)

Fonte: Mauritti *et al.* (2022: 22).

Anexo H - Localização de Manteigas, Distrito da Guarda



Fonte: Google (2024).

Anexo I - Projetos implementados em Manteigas (Portugal 2020)

Código da operação	Nome da operação	Eixo prioritário	Objetivo temático	Prioridade de investimento	Fundo aprovado
Centro-05-4740-FSE-001092	+CO3SO Empreendedorismo social – ADRUSE	05-Fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR E CONVERGIR)	09-Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação	9.6-Estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	33 843,60 €
Centro-05-4740-FSE-000519	Empreendedorismo SI 2E – GAL ADRUSE	05-Fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR E CONVERGIR)	09-Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação	9.6-Estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	5 371,83 €
Centro-05-4740-FSE-000514	Empreendedorismo SI 2E – GAL ADRUSE	05-Fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR E CONVERGIR)	09-Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação	9.6-Estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	2 777,97 €
Centro-04-3827-FEDER-000841	Apetrechamento e operacionalização do Hotel Santa Luzia	04-Promover e dinamizar a empregabilidade (EMPREGAR E CONVERGIR)	08-Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade laboral	8.8-A concessão de apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e o apoio à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas	113 171,87 €
Centro-05-5141-FEDER-000370	FSA oficina serviços de manutenção e reparação automóvel, motociclos, máquinas industriais e agrícolas.	05-Fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR E CONVERGIR)	09-Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação	9.10-Investimentos no contexto de estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	27 444,04 €
Centro-05-4740-FSE-000261	Empreendedorismo SI 2E – GAL ADRUSE	05-Fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR E CONVERGIR)	09-Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação	9.6-Estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	4 407,93 €
Centro-05-4740-FSE-000922	+CO3SO Emprego Interior – ADRUSE	05-Fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR E CONVERGIR)	09-Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação	9.6-Estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	130 967,80 €
Centro-05-5141-FEDER-000727	Loja de queijos e bar de vinhos “Queijaria Manteigas”	05-Fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR E CONVERGIR)	09-Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação	9.10-Investimentos no contexto de estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	40 609,13 €
Centro-02-08b9-FEDER-072071	Adaptação de Café à Covid-19	02-Competitividade e internacionalização da economia regional (COMPETIR)	03-Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	3.3-A concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	12 893,30 €

Centro-06-1204-FEDER-000022	Reabilitação no bairro social do alardo - Eficiência Energética	06-Afirmar a sustentabilidade dos recursos (SUSTENTAR)	04-Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores	4.3-A concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos, e no setor da habitação	95 584,16 €
Centro-07-2316-FEDER-000355	Regeneração do edifício Casa do Povo	07-Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)	06-Preservar e proteger o ambiente e promover a eficiência energética	6.5-A adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído	200 336,03 €
Centro-04-3321-FSE-000566	Empreendedorismo SI 2E – CIM BSE	04-Promover e dinamizar a empregabilidade (EMPREGAR E CONVERGIR)	08-Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade laboral	8.3-Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras	8 591,80 €
Centro-02-0752-FEDER-002714	Ecolã Mountain Lifestyle	02-Competitividade e internacionalização da economia regional (COMPETIR)	03-Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	3.2-O desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PMEs, especialmente no que respeita à internacionalização	44 762,11 €
Centro-02-0853-FEDER-015164	Burel Manteigas Panorama Hotel 5*	02-Competitividade e internacionalização da economia regional (COMPETIR)	03-Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	3.3-A concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	1 552 839,94 €
Centro-04-38d7-FEDER-001037	Inovação do processo produtivo	04-Promover e dinamizar a empregabilidade (EMPREGAR E CONVERGIR)	08-Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade laboral	8.8-A concessão de apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e o apoio à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas	14 232,00 €
Centro-02-0853-FEDER-000940	Reabilitação da área de acolhimento empresarial de manteigas	02-Competitividade e internacionalização da economia regional (COMPETIR)	03-Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	3.3- A concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	491 498,82 €

Centro-07-2114-FEDER-000077	Manteigas Destino Natural	07-Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)	06-Preservar e proteger o ambiente e promover a eficiência energética	6.3-A conservação, proteção, promoção e o desenvolvimento do património natural e cultural	148 163,00 €
Centro-03-5673-FEDER-000160	Reabilitação e modernização dos edifícios do pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico	03-Desenvolver o potencial humano (APRENDER)	10-Investir na educação, na formação e na formação profissional para aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida	10.5-Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas	160 395,27 €
Centro-05-4842-FEDER-000311	Requalificação do edifício do beiral - sede da Afacidade	05-Fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR E CONVERGIR)	09-Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação	9.7-Investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, a redução das desigualdades de saúde, a promoção da inclusão social através da melhoria do acesso aos serviços sociais, culturais e recreativos, e da transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária	94 222,50 €
Centro-05-5141-FEDER-000722	Empreendimento turístico “Solar da Castanha”	05-Fortalecer a coesão social e territorial (APROXIMAR E CONVERGIR)	09-Promover a integração social e combater a pobreza e qualquer discriminação	9.10-Investimentos no contexto de estratégias de desenvolvimento local de base comunitária	42 983,89 €
Centro-02-0853-FEDER-004795	Análise estratégica da Ecolã	02-competitividade e internacionalização da economia regional (COMPETIR)	03-Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	3.3- A concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	15 000,00 €
Centro-07-2316-FEDER-000071	Requalificação do posto de turismo e envolvente para “Manteigas Welcome Center”	07-Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)	06-Preservar e proteger o ambiente e promover a eficiência energética	6.5-A adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído	73 182,54 €
Centro-07-2316-FEDER-000266	Parque botânico e ambiental da Fábrica do Rio	07-Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)	06-Preservar e proteger o ambiente e promover a eficiência energética	6.5-A adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo	323 648,32 €

				zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído	
Centro-07-2316-FEDER-000050	Reabilitação de edifício para centro de criatividade, d' inovação social e biblioteca	07-Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)	06-Preservar e proteger o ambiente e promover a eficiência energética	6.5-A adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído	205 450,95 €
Centro-01-0247-FEDER-019163	Investigação e desenvolvimento de bebidas destiladas inovadoras com base em produtos naturais e endógenos de Serra da Estrela	01-Investigação, desenvolvimento e inovação (IDEIAS)	01-Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	1.2-A promoção do investimento (...) das empresas em inovação e investigação, o desenvolvimento de ligações e sinergias entre empresas, centros de I&D e o ensino superior, em especial no domínio de desenvolvimento de produtos e serviços, transferência de tecnologia, inovação social e aplicações de interesse público	14 332,50 €
Centro-02-0853-FEDER-005347	Diversificação da actividade empresarial	02-Competitividade e internacionalização da economia regional (COMPETIR)	03-Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	3.3- A concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	4 790,85 €
Centro-02-08b9-FEDER-070925	Melhoria na adaptação ao contexto covid-19	02-Competitividade e internacionalização da economia regional (COMPETIR)	03-Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	3.3- A concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	6 757,00 €

Código da Operação	Nome da Operação	Eixo prioritário	Objetivo temático	Fundo Aprovado
CENTRO-03-5266-FSE-000022	Planos Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar	03-Desenvolver o potencial humano (APRENDER)	10-Investir na educação, na formação e na formação profissional para aquisição de competências e a aprendizagem	122,02 mil €

CENTRO-08-0550-FEDER-000012	Programa de Modernização Administrativa Beiras e Serra da Estrela	08- Reforçar a capacitação institucional das entidades regionais (CAPACITAR)	8.8-A concessão de apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e o apoio à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas	106,02 mil €
CENTRO-03-5266-FSE-000031	Planos Integrados Inovadores Combate Insucesso Escolar - II	03-Desenvolver o potencial humano (APRENDER)	10-Investir na educação, na formação e na formação profissional para aquisição de competências e a aprendizagem	95,85 mil €
CENTRO-07-2114-FEDER-000261	Este Zêzere que nos une	07-Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)	06-Preservar e proteger o ambiente e promover a eficiência energética	72,3 mil €
CENTRO-07-2114-FEDER-000229	Festival Cultural da Serra da Estrela	07-Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)	06-Preservar e proteger o ambiente e promover a eficiência energética	51 mil €
CENTRO-07-2114-FEDER-000011	Cultura em Rede das Beiras e Serra da Estrela	07-Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)	06-Preservar e proteger o ambiente e promover a eficiência energética	46,9 mil €

Fonte: Portugal 2020 (2014).