

## **40 Anos de Reconfigurações Territoriais n(d)o Portugal Democrático (1974-2014)**

**Margarida PEREIRA**

CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais  
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da UNL  
ma.pereira@fcsh.unl.pt

### **Resumo**

*O artigo propõe uma leitura das reconfigurações territoriais em Portugal Continental nos anos da democracia, associadas às mudanças políticas, sociodemográficas, económicas e culturais. Tendo como enquadramento o contexto sociopolítico subjacente aos períodos de referência, parte da situação do país em 1970 e termina em 2014.*

*Os olhares incidem sobre vetores fundamentais na (re)estruturação do território: o sistema urbano e o povoamento rural, as metamorfoses do urbano, a infraestruturação macro e micro, a base produtiva e o incremento do turismo. O sentido da evolução é acompanhado por referências ao Estado e às ações públicas no território. O país sai da ditadura e inicia um percurso desafiante, na perseguição de um desenvolvimento equilibrado e equitativo. As transformações são intensas e os indicadores de desenvolvimento têm melhorias acentuadas. Mas as debilidades da economia persistem e o país é particularmente afetado pela crise iniciada em 2008. No aniversário dos 40 anos de democracia, Portugal está sob a tutela do Programa de Assistência Financeira da “Troika”, que lhe retira soberania e ameaça conquistas sociais alcançadas. As medidas de austeridade impostas penalizam transversalmente a sociedade civil, restringem a atuação pública (redução do investimento, cortes nas políticas sociais), degradam o desempenho da economia e afetam o(s) território(s). A nota conclusiva lança uma reflexão sobre o futuro, balizado por um contexto de incerteza e austeridade, mas também de expectativa sobre os contornos do Estado Social na defesa da coesão territorial.*

**Palavras-Chave:** democracia, desenvolvimento, reconfigurações territoriais, fundos estruturais, crise económico-financeira, Portugal Continental.

## **40 ans de Reconfigurations Territoriales dans le Portugal Démocratique (1974-2014)**

### **Résumé**

*Cet article propose une lecture des reconfigurations territoriales, à l'œuvre dans le Portugal continental au cours de la période démocratique, associées aux changements politiques, sociodémographiques, économiques et culturels. Prenant pour cadre le contexte sociopolitique sous-jacent aux périodes de référence, il couvre les années de 1970 à 2014.*

*L'attention se porte sur les vecteurs fondamentaux de (re)structuration du territoire : le système urbain et le peuplement rural, les métamorphoses de l'urbain, l'infrastructure macro et micro, la base productive et la croissance touristique. Le sens de l'évolution est accompagné de références à l'État et aux actions publiques sur le territoire. Le pays s'affranchit de la dictature et s'engage sur le chemin d'un développement équilibré et équitable. Les transformations sont intenses et les indicateurs de développement montrent des améliorations importantes. Mais l'économie demeure fragile et le pays est affecté de plein fouet par la crise qui commence en 2008. Le Portugal qui fête ses 40 ans de démocratie est un pays sous tutelle, le programme d'assistance financière de la «Troïka», le privant de sa souveraineté et menace les conquêtes obtenues. Les mesures d'austérité imposées pénalisent de façon transversale la société civile, restreignent l'action publique (réduction de l'investissement, coupures dans les politiques sociales), dégradent la performance de l'économie et affectent le(s) territoire(s). La conclusion lance une réflexion sur l'avenir du pays, balisé par un contexte d'incertitude et d'austérité, mais aussi d'expectative quant aux contours de l'État Social dans la défense de la cohésion territoriale.*

**Mots-Clés :** démocratie, développement, reconfigurations territoriales, fonds structurels, crise économique et financière, Portugal Continental.

## **40 Years of Territorial Reconfigurations in/of Democratic Portugal (1974-2014)**

### **Summary**

*The article proposes a reading of the territorial reconfigurations in mainland Portugal during the years of democracy, linked to political, sociodemographic, economic and cultural changes. Based on the sociopolitical context as a framework underlying the reference period, it starts with the situation of the country in 1970 and ends in 2014.*

*Such views focus on fundamental elements in the (re)structuring of the territory: the urban system and rural settlement, the metamorphoses of the urban, macro and micro infrastructure, the productive base and the increase in tourism. The sense of evolution is accompanied by references to the State and public activity in the territory. The country left dictatorship and began a challenging course in pursuit of balanced and equitable development. Transformations have been intense and development indicators have shown marked improvements. However, the weaknesses of the economy persist and the country has been particularly affected by the crisis that began in 2008. On the anniversary of 40 years of democracy,*

*Portugal is under the supervision of the "Troika" Financial Assistance Programme, which has removed sovereignty and threatened the social achievements which have been attained. The imposed austerity measures penalize and cut across civil society, restricting public action (reduction of investment, cuts in social policies), degrading economic performance and affecting the territory(ies). A concluding note launches a reflection on the future, marked by a context of uncertainty and austerity, but also of expectations about the contours of the Social State in the defense of territorial cohesion.*

**Keywords:** democracy, development, territorial reconfigurations, structural funds, economic and financial crisis, Mainland Portugal.

## 1. Introdução

Em 40 anos de democracia (1974-2014) Portugal reconfigura-se territorialmente, na sequência de acentuadas mudanças políticas, sociodemográficas, económicas e culturais. Neste processo são decisivos múltiplos acontecimentos. Destaca-se a queda da ditadura (1974) e a democratização do país (1976); a adesão à Comunidade Económica Europeia (1986) e ao euro (1999) e a progressiva integração na economia e nos modos de vida globais; a organização de eventos de projeção internacional (Expo 98 e Euro 2004); a crise económico-financeira mundial despoletada em 2008 e o Programa de Assistência Financeira (2011-2014) pela designada “Troika”. Os impactes daí decorrentes sentem-se a diferentes escalas geográficas, do país aos lugares, com intensidades diversas e por vezes desfasamentos temporais expressivos. A descrição seletiva das transformações, circunscrita a Portugal Continental, está referenciada a quatro períodos: os últimos anos da ditadura (1970-1974), a afirmação da democracia (1974-1985), a europeização e a consolidação da democracia (1986-2010), a intervenção da Troika (2011-2014).

Assim, com esta abordagem propõe-se: (i) enquadrar o contexto sociopolítico subjacente aos períodos de referência; (ii) analisar alguns dos vetores essenciais na (re)estruturação do território: o sistema urbano e o povoamento, as metamorfoses do urbano, a infra-estruturação macro e micro, a base produtiva e o incremento do turismo; (iii) associar as transformações às ações públicas sobre o território. Por fim, é feita uma reflexão sobre o futuro e a questão central que perpassa na sociedade portuguesa: qual a pertinência e os contornos do Estado Social na mobilização da coesão territorial?

## 2. Um olhar seletivo sobre as mudanças territoriais do continente português

### 2.1. Os últimos anos da ditadura (1970-1974)

#### *Contexto sociopolítico*

A “primavera marcelista” (1968-1970) corresponde ao início do governo de Marcelo Caetano, sucessor de Salazar. Apesar de tímidas, promove medidas de modernização económica (por exemplo aproximação à Comunidade Económica

Europeia, abertura ao investimento estrangeiro, fim do condicionamento industrial, lançamento de obras públicas como o porto de Sines e a barragem do Alqueva) e social (alargamento da escolaridade obrigatória, criação das universidades Nova de Lisboa, de Aveiro e do Minho e do Instituto Universitário de Évora, e melhoria da assistência social) e algumas iniciativas políticas que não reduzem a tensão e o mal estar nacional, alimentados pela manutenção da guerra colonial e o subsequente isolamento internacional do país.

No quadro externo, a crise energética de 1973 (subida do preço do barril do petróleo) penaliza a economia e provoca a reestruturação industrial nos países da Europa Ocidental. Esta desindustrialização é acompanhada pelo surgimento de Novos Países Industrializados (NPI) que passam a concorrer em alguns segmentos de mercado (Vale, 2005:191). A frágil economia portuguesa é inevitavelmente atingida, sobretudo porque o processo de industrialização está ainda em afirmação.

No início da década de 1970 Portugal é um país subdesenvolvido, pobre e fechado, predominantemente rural, com uma agricultura pouco produtiva e uma industrialização em crescimento, afetado pela emigração (muita clandestina) de população rural sem qualificação que parte para a Europa e pela guerra colonial mantida em várias frentes. Ambas lhe subtraem adultos jovens, a primeira traz recursos financeiros (as “remessas” em divisas estrangeiras), a segunda consome-os (mais de 40% do orçamento anual da metrópole são afetos à guerra) (Simões de Almeida, 2013).

### *Estruturação do território*

Na organização do território destaca-se o sistema urbano, hierárquico, macrocéfalo e desequilibrado. A posição hegemónica da cidade de Lisboa, capital do país e do império, decorre da concentração do emprego terciário e dos principais serviços e equipamentos de âmbito regional e até nacional; à distância é secundada pelo Porto. As outras 16 capitais de distrito, com dimensões populacionais modestas, sobressaem como débeis concentrações funcionais, induzidas pelo estatuto administrativo, que tem implícito um “pacote” de funções públicas, equipamentos de utilização coletiva (liceu, escola comercial e industrial, hospital, cine-teatro, museu, ...) e comércio mais qualificado, servindo o seu *hinterland* rural e as cidades e vilas de menores dimensões.

O povoamento rural é diferenciado (de disperso a concentrado/aglomerado) pelas particularidades geográficas do país. As condições de vida são aí incipientes: habitabilidade muito deficiente (construções sem condições de conforto, ausência generalizada de instalações sanitárias, iluminação e água no domicílio), equipamentos escassos (escola primária, lavadouro público, poucas vezes Casa do Povo), infra-estruturas básicas rudimentares (fontanário para abastecimento de água, cabine telefónica, raros arruamentos calcetados, iluminação pública pontual quando existente), rendimentos exíguos. As casas dos emigrantes já provocam dissonâncias na morfologia orgânica das aldeias. Mas as “remessas” enviadas, para além da construção da casa própria, indicador de prosperidade que as famílias ostentam, não se traduzem em investimento público nos territórios de receção (quer na melhoria

das condições de vida, quer no incremento à modernização da atividade económica), para inverter a pobreza que forçou a saída.

O urbano corresponde à cidade convencional, compacta, contínua, contida e com “definição clara de “centro” e de “limites” (Domingues, 2006: 20). Para além dos núcleos antigos, as extensões recentes, de dimensões variáveis em função da dinâmica dos aglomerados, estão apontadas nos planos de urbanização dos anos 1940 e 1950. O centro corresponde ao local de encontro e convivialidade, onde o comércio tem função de abastecimento e de animação. A reduzida mobilidade (as deslocações são efetuadas sobretudo a pé) determina a organização do espaço urbano e condiciona a escolha das localizações para os diferentes usos.

Lisboa e Porto são a exceção ao modelo descrito. Desde os anos 1960 as dinâmicas socioeconómicas destas duas cidades alastram para as suas periferias, gerando aglomerações que evoluem para áreas metropolitanas, com progressivo ascendente no sistema urbano nacional. Lisboa tem uma estruturação centro/periferia, com polarização e pendulação diária fortes; no Porto, a distribuição do emprego é mais difusa e a dependência da periferia mais esbatida. Na capital, o crescimento suburbano radial apresenta desequilíbrios funcionais e sociais acentuados. A pendulação casa-trabalho marca os fluxos dominantes, ancorados no transporte coletivo. A pressão sobre o mercado de habitação, induzida pelas migrações internas para as áreas em acelerada industrialização, desconcentra a mancha urbana e esboça uma ocupação fragmentada. A população insolvente e/ou com menores recursos faz apropriações específicas do território: (i) as barracas crescem (mais próximas do centro da cidade), quase sempre em terrenos sem aptidão para a construção (em 1967 as cheias provocam centenas de mortos na região de Lisboa); (ii) a urbanização ilegal alastra (em localizações mais periféricas e menos acessíveis). A Brandoa (então pertencente ao concelho de Oeiras), é um “símbolo” dos “bairros clandestinos”, mas outros ganham notoriedade pela dimensão da área afetada – por exemplo Casal de Cambra (Sintra), Vale de Milhaços (Seixal), Quinta do Conde (Sesimbra). A matriz de cidade alargada está desenhada, mas será ampliada nas décadas seguintes. Apesar de algumas iniciativas do Estado na produção de habitação (Vilaça, 2001), o défice habitacional é cada vez maior. Para o minimizar, o Governo lança os Planos Integrados de Habitação nas áreas industriais em crescimento - Zambujal (periferia de Lisboa), Almada, Setúbal, Porto e Aveiro.

As redes de infraestruturas e de equipamentos coletivos têm distribuição espacial muito desigual, penalizando as áreas rurais, os pequenos centros urbanos e os subúrbios de Lisboa e do Porto.

Nas infraestruturas básicas (energia elétrica, água, sistema de esgotos) a cobertura é reduzida. Os efluentes são lançados sem tratamento nas linhas de água; os resíduos sólidos são depositados em lixeiras. As preocupações ambientais não estão na “agenda política”.

A rede rodoviária, apoiada no Plano Rodoviário Nacional de 1945 (ainda não totalmente executado), está obsoleta. As pontes da Arrábida (Porto, 1963) e Salazar (Lisboa, 1966) são exceções de modernidade. A rede ferroviária, complementar à rodoviária, serve todas as capitais de distrito, mas já perdeu o papel estruturador demonstrado aquando da sua implantação (finais do século XIX) e oferece baixos níveis de conforto e de serviço. A acessibilidade deficiente penaliza a economia e os

principais grupos económicos pressionam o Governo que, em 1972, assina com a Brisa (empresa privada), o primeiro contrato para a construção, conservação e exploração de autoestradas (então confinadas a poucas dezenas de quilómetros em redor das cidades de Lisboa e do Porto). As telecomunicações estão obsoletas e nas áreas metropolitanas há dificuldade de resposta ao acréscimo de procura (por exemplo, a colocação de um telefone no domicílio demora anos). As obras da construção do porto de Sines arrancam em 1973. Um novo aeroporto para Lisboa está anunciado, a construir em Rio Frio (Palmela).

Os equipamentos de educação são dominados por uma rede capilar de escolas primárias, que servem as áreas urbanas e os aglomerados rurais. A escolaridade obrigatória está fixada em 6 anos desde 1964 e passa para 8 anos já na década de 1970. Para garantir o acesso ao ciclo preparatório às crianças afastadas dos estabelecimentos de ensino (sobretudo em áreas rurais), desde 1965 funciona a tele-escola (ensino à distância através da televisão). Os liceus e as escolas comerciais e industriais localizam-se maioritariamente nas capitais de distrito. As universidades estão em Lisboa, Coimbra e Porto. Outras escolas ministram cursos médios – caso das escolas do magistério primário (em várias cidades) e das escolas agrícolas (Coimbra, Santarém e Évora).

Nos equipamentos de saúde distinguem-se: (i) as grandes unidades hospitalares em Lisboa, Porto e Coimbra; (ii) os hospitais distritais; (iii) as unidades hospitalares pouca especializadas das sedes dos municípios (a maior parte pertence às Misericórdias); (iv) os centros de saúde; (v) os “postos médicos” nas áreas rurais, que funcionam em dias específicos, em instalações improvisadas, com a deslocação do médico.

Nos equipamentos desportivos destacam-se os grandes estádios, construídos desde o final da década de 1940 até à década de 1960 - Estádio Nacional (Jamor); Antas (Porto); Braga; Luz, José de Alvalade, Restelo e Universitário de Lisboa (Lisboa) e Coimbra. Posteriormente os equipamentos de proximidade são privilegiados - campos de grandes e pequenos jogos, pequenos pavilhões desportivos e piscinas (Gaspar *et al.*, 2006).

Nos equipamentos culturais (referência aqui circunscrita aos recintos que permitem práticas culturais), Lisboa e Porto concentram a oferta maior e mais qualificada, mas também as capitais de distrito dispõem de estruturas, de qualidade diferenciada.

Ao nível da base produtiva Portugal é visto como um país agrícola. O setor primário, que ocupa uma elevada percentagem da população ativa, muita analfabeta, tem baixa produtividade, condicionada pelas condições edafo-climáticas, o cadastro rústico (predomínio da pequena propriedade, excetuando o latifúndio no Alentejo) e a fraca mecanização. Algumas iniciativas públicas acentuaram estas debilidades. Por exemplo, a “Campanha do Trigo” lançada em 1929 (visando a auto-suficiência do país) tem particular impacto no Alentejo: apoios diversos estimularam o alargamento da área cultivada, ocupando áreas de mato, pastagens, terras de sobreiros e azinheiras, integrando solos cada vez mais pobres. Os efeitos, muito negativos, acentuaram a degradação e erosão do solo, e a conseqüente perda de produtividade. Algumas obras de aproveitamento hidroagrícola (p.e. Caia, Mira, Roxo, Alto Sado) propiciam áreas pontuais de regadio. A mancha de floresta tem

alguma expressão, sobretudo após a política de florestação (pinheiro bravo) de baldios e terrenos incultos nas serras do norte e centro do país a partir dos anos 1940 (com forte impacto na contração da pastorícia).

A industrialização do país tem o primeiro impulso no I Plano de Fomento (1953-1958): lançamento de infra-estruturas (nomeadamente de energia elétrica) e estímulo às indústrias de base (siderurgia, refinação de petróleo, adubos, químicos...), que o II Plano de Fomento (1959-1964) reforça. A integração na EFTA (1960) muda a estratégia da industrialização portuguesa: abre os mercados dos outros Estados membros da Associação e dinamiza as indústrias com maiores vantagens competitivas potenciais (têxteis, vestuário, calçado e concentrado de tomate) e incentiva empresas estrangeiras a investir em Portugal na indústria orientada para a exportação (têxteis, vestuário, montagem de produtos eletrónicos, pasta para papel). O III Plano de Fomento (1968-73) confirma a indústria como setor dominante da economia nacional, e procura intensificar o investimento privado. A maior concentração industrial ocorre no litoral, nos distritos de Lisboa, Porto, Setúbal, Braga e Aveiro. O setor terciário é já expressivo no distrito de Lisboa. O comércio é atomizado e dominado por empresas familiares de pequena e média dimensão. A especialização é fraca e a oferta qualificada está confinada a Lisboa, Porto e às capitais de distrito mais dinâmicas.

O turismo está circunscrito territorialmente. O termal (expressivo nas décadas anteriores) está em perda face ao crescimento do turismo de sol e praia. Vários núcleos balneares têm tradição consolidada (Póvoa do Varzim, Espinho, Figueira da Foz, Nazaré, Ericeira, Sesimbra, Praia da Rocha, Albufeira são exemplos). A par da região de Lisboa (Costa do Sol) e da Madeira, o lançamento internacional do Algarve é a grande aposta (o aeroporto internacional é inaugurado em 1965 e entre 1964/66 é elaborado o Plano Urbanístico da Região do Algarve), mas surgem projetos em outras localizações (Torralta na Península de Troia).

### *Estado e ações públicas no território*

Portugal é um estado centralista e autoritário, governado a partir de Lisboa. Nos distritos, o Governador Civil representa administrativamente o Governo da República. Os municípios não têm autonomia política, estando sob a tutela do Ministério do Interior.

O Estado intervém na organização do território através de: (i) políticas setoriais nos domínios das redes de infraestruturas e de equipamentos coletivos; (ii) orientações para os setores produtivos; (iii) planeamento territorial à escala regional; (iv) tutela apertada sobre a atuação dos municípios no âmbito do planeamento urbano e do licenciamento da urbanização e da construção (através da Direção Geral dos Serviços de Urbanização, do Ministério das Obras Públicas). O planeamento à escala regional/sub-regional está confinado a territórios específicos (Planos Diretores para as Regiões de Lisboa e do Porto e para o Algarve), nunca aprovados. As preocupações de política regional são introduzidas pelo III Plano de Fomento, para responder às assimetrias reconhecidas, em particular ao reequilíbrio da rede urbana e ao reordenamento das atividades industriais. Alicerçados nesta perspetiva de planeamento regional são lançados dois programas públicos com forte impacte

territorial: os Planos Integrados de Habitação (da responsabilidade do Fundo de Fomento de Habitação) e o Pólo Industrial de Sines (da responsabilidade do Gabinete da Área de Sines).

O poder de intervenção dos municípios é reduzido. Com escassos recursos financeiros e técnicos e sem autonomia de poder (o Presidente de Câmara é um órgão do município, nomeado pelo Governo), a sua ação concentra-se nas áreas urbanas.

## **2.2. Afirmação da democracia (1974-1985)**

### *Contexto sociopolítico*

Na sequência da “Revolução do 25 de Abril de 1974”, as mudanças políticas e socioeconómicas sucedem-se, com vários sobressaltos. Ultrapassado o período “revolucionário” (PREC) (1974-1975), marcado por acentuada instabilidade política e social, a aprovação em 1976 da Constituição da República Portuguesa (CRP) afirma a democracia e define os pilares do Estado Providência: educação, saúde e segurança social. Os primeiros anos são difíceis, quer pela crise económica mundial, quer pela escassez de recursos financeiros e humanos qualificados no país e a ambição de dinamizar a economia e superar as múltiplas carências da população. Estas são agravadas pelo acolhimento de meio milhão de pessoas vindas das ex-colónias portuguesas (na sequência da “descolonização”) e pelo regresso de emigrantes da Europa afetada pela crise económica provocada pelos choques petrolíferos de 1973 e de 1979 e pela desregulamentação do sistema monetário internacional (medidas restritivas à emigração e incentivo ao regresso aos países de origem). Essas dificuldades, traduzidas numa taxa de desemprego superior a 7%, em bens essenciais racionados, numa inflação a rondar os 20% e na desvalorização do escudo, levam à intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1977, e de novo em 1983, devido à grave situação económica do País. A par desta “turbulência” interna, as ideias neoliberais afirmam-se lideradas pelo eixo Grã-Bretanha-Estados Unidos da América. A globalização ganha alicerces no início da década de 1980 e dominará o mundo na década seguinte, na sequência da queda do Muro de Berlim (1989) e da generalização das lógicas de mercado às chamadas economias em transição. A economia portuguesa, fragilizada pelas crises dos anos 1970, enfrenta agora também a ameaça de uma concorrência cada vez mais agressiva, desenhada às escalas europeia e global.

Com a perda do mercado colonial, Portugal centra a sua atenção no mercado europeu. Em 1977 faz o pedido de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) e a partir da assinatura do acordo de pré-adesão (3 de dezembro de 1980) o poder político tem como prioridade de política externa a adesão à CEE.

### *Estruturação do território*

O sistema urbano não sofre alterações estruturais, mas absorve o acréscimo populacional repentino associado à chegada da população vinda das ex-colónias e da Europa. O afluxo de população acentua a escassez de habitação. A CRP consagra o



direito à habitação e logo no início da democracia há algumas iniciativas para a produção de habitação apoiada (operação SAAL, contratos programa, cooperativas) (Vilça, 2001). Mas o Estado vai privilegiar outra estratégia, ao lançar (em 1976) o *Regime de Apoio à Aquisição de Habitação Própria e Permanente* e, progressivamente, canalizar para a procura os apoios financeiros a fim de estimular o mercado e proporcionar/facilitar o acesso à habitação às famílias de classe média e média alta. A construção ilegal alastra em bairros titulados de “clandestinos”, em vários centros urbanos, mas com maior intensidade na área metropolitana de Lisboa. O seu crescimento só é controlado em 1984 (com o novo regime jurídico das operações de loteamento urbano).

O abandono das áreas rurais continua. Com a afirmação do Poder Local, os municípios dão início à infraestruturação básica, melhorando as condições de vida da população rural.

A cidade continua a crescer para lá dos limites tradicionais, sem orientações de planeamento, pela iniciativa dos promotores privados, respondendo ao contínuo aumento das necessidades de habitação.

Nas infraestruturas nacionais, a debilidade da rede rodoviária justifica a aprovação do Plano Rodoviário Nacional em 1985, cuja implementação será facilitada no período seguinte pelos Fundos Estruturais. O porto de Sines entra em funcionamento, mas sofre um grande revés em 1979, com a destruição do molhe oeste. Ao nível local, o desajustamento entre a dimensão das necessidades e a carência de recursos condicionam a intervenção pública. As prioridades vão para a instalação das redes de abastecimento de água e de saneamento básico, desenhadas à escala municipal.

Nos serviços básicos, destaca-se a criação do Serviço Nacional de Saúde (SNS), em 1979, que assegura o direito universal e gratuito dos cidadãos à saúde, e a Lei de Bases da Educação, em 1984, dando seguimento ao consagrado na CRP. A rede de equipamentos correspondentes começa a ser construída, poucas vezes ao ritmo de crescimento da procura. Por isso nos equipamentos de educação banaliza-se o funcionamento das escolas em regime de desdobramento (dois “turnos”) para duplicar a oferta com as instalações existentes, e as construções provisórias (“pré – fabricadas”).

A base produtiva sofre transformações estruturais, pela convergência de fatores internos (confrontos ideológicos, instabilidade política, crise financeira) e externos (crise económica internacional dos anos 1970), com efeitos diferenciados nos diferentes setores. Na sequência imediata e direta do “25 de Abril” releva-se a Reforma Agrária em 1974 e a nacionalização da banca em 1975 (reprivatizada em 1991). A reforma agrária no Alentejo leva à ocupação de latifúndios pelos trabalhadores e a constituição de unidades coletivas de produção (UCP), invertida pela designada “Lei Barreto”, em 1977. A zona de intervenção da Reforma Agrária (ZIRA) é extinta em 1991, pois não se enquadra na orientação política da CEE. No setor industrial ocorre o encerramento massivo de grandes unidades industriais ligadas à construção naval, petroquímica, siderurgia nos anos 1980, muito concentradas na Península de Setúbal, provocando uma grave crise social. O turismo balnear continua em crescimento e o destino Algarve em afirmação.

### *Estado e ações públicas no território*

A Constituição da República Portuguesa (1976) determina a organização do poder político em três níveis, juridicamente distintos e autónomos: o Estado, as Regiões Autónomas (nos territórios insulares dos Açores e da Madeira) e o Poder Local. Determina que “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” (art.º 237º, n.º1), que passam a integrar a organização democrática do Estado, como formas autónomas de administração, e estabelece (art.º 238º) três níveis de autarquias locais, com territórios próprios: freguesias, municípios e regiões administrativas (estas a criar através de lei própria e específica). Os distritos permanecem até à instituição das regiões administrativas.

As autarquias locais têm dois percursos distintos: (i) consolidação do Poder Local (municípios e freguesias), com a realização das primeiras eleições (12 de dezembro de 1976) e a publicação de duas leis essenciais - Lei das Atribuições e Competências das Autarquias (1997) e a Lei das Finanças Locais (1979); (ii) iniciados estudos para fundamentar a divisão regional, promovidos pelo Ministério da Administração Interna (MAI) e pelo Ministério do Planeamento e Coordenação Económica (MPCE), com propósitos diferentes (respetivamente para instalar estruturas desconcentradas e para definir regiões-plano). Os mapas apresentados são distintos: o MAI delimita 5 regiões e duas áreas metropolitanas (de Lisboa e do Porto); o MPCE identifica 7 regiões, assentes na divisão litoral/interior para o norte e centro e não autonomizando as áreas metropolitanas. A proposta do MAI suportará a delimitação dos territórios sob jurisdição das Comissões de Coordenação Regional, criadas em 1979, mas integrando as áreas metropolitanas nas regiões que lhe são contíguas (Lisboa e Vale do Tejo e Norte).

Com a tutela dos municípios, o MAI lança, em 1982, o Plano Diretor Municipal (PDM), apresentado como um instrumento de gestão para todo o território sob jurisdição do município (aspeto a sublinhar, já que até então a atuação dos municípios estava focada nas áreas urbanas). Com elaboração facultativa, merece pouco interesse das autarquias, devido à reduzida cultura de planeamento, à debilidade técnica municipal e à prioridade dada pelos eleitos à gestão dos problemas quotidianos. Aliás, a escassez de quadros técnicos nos municípios, em particular nos rurais e de menor dimensão populacional, leva à criação dos Gabinetes de Apoio Técnico Local (GAT) em 1975.

### **2.3. Europeização e consolidação da democracia (1986-2010)**

#### *Contexto sociopolítico*

A integração na Comunidade Económica Europeia (1986), nove anos após o pedido de adesão (1977), representa um marco decisivo para o país: (i) os fundos estruturais propiciam avultados recursos financeiros que permitem um investimento público massivo na infra-estruturação macro (redes estruturantes) e micro (redes de proximidade); (ii) as políticas nacionais estão agora condicionadas quer por políticas comunitárias vinculativas, das quais se destacam a Política Agrícola Comum (PAC) e a Política de Ambiente, quer por orientações de política em outros domínios,

relevando-se aqui as associadas ao ordenamento do território, através de documentos de referência como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (1999), as Agendas Territoriais Europeias (2007 e 2011) e o Livro Verde da Coesão Territorial Europeia (2008).

Tendo a Europa como referência, Portugal abre-se ao exterior, moderniza-se, terciariza-se, passa a território de imigração (primeiro das antigas colónias, a partir dos anos 1990 de países do Leste da Europa e do Brasil) e melhora o seu padrão de desenvolvimento. O estudo do Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP, 2002), relativo à População e Desenvolvimento Humano 1970-1999 comprova-o. A progressão dos indicadores de educação, conforto, longevidade e rendimento e ainda do índice de desenvolvimento humano é inequívoca. Mas a evolução é menos favorável na criação de riqueza: após um período de crescimento que perdura até final dos anos 1990 (nos primeiros cinco anos após a adesão, o Produto Interno Bruto cresce 4,6% ao ano e a taxa de desemprego passa de 8,4% para 4,7% (Mateus, 1992), segue-se uma (longa) fase de ausência de crescimento, agravada pelo colapso das finanças públicas em 2011 e subsequente resgate.

Os fundos estruturais trazem benefícios na cobertura territorial e na qualificação das infra-estruturas e no acesso aos serviços, mas tal não acontece no desenvolvimento económico, devido ao défice de competitividade da economia, sobretudo após a adesão ao euro (2001). Apesar do acréscimo da riqueza nacional, o aumento absoluto do PIB *per capita* permanece inferior à média comunitária e degrada-se em relação aos restantes países europeus com a crise de 2008.

Depois de duas décadas de apoios comunitários, a entrada de países do leste europeu, com um baixo nível de desenvolvimento, e a adoção da moeda única, provocam alterações nas ajudas financeiras da UE (Marvão Pereira, 2013:13). A redução de transferências leva à procura de alternativas de financiamento. A opção por parcerias público-privadas (PPP) revela-se ruínoza para o país, ao gerar a transferência de recursos públicos para os principais grupos da construção e da finança (constitui uma estratégia de desorçamentação do investimento público, por não ser contabilizado como despesa pública). A Lusoponte é a primeira PPP (1992), mas esta modalidade é intensificada e alargada a outros setores: rodoviário, ferroviário, ambiente, energia, saúde. A situação agudiza-se no início deste século, com o crescente peso em investimento no PIB. Em 2002 o País entra no Procedimento por Déficit Excessivo (PDE), por déficit público acima dos 4% do PIB (donde sai em maio de 2004), situação que se repetirá em 2005 (saída em junho de 2008) e em dezembro de 2009 (com o Conselho da União Europeia a recomendar a sua correção até 2013).

Após a entrada da moeda única em 2002, a banca nacional endivida-se no exterior, a baixos preços. Com muito capital disponível, privilegia a colocação desse capital em setores onde o seu lucro está assegurado, nomeadamente a construção e o imobiliário (o mesmo m<sup>2</sup> permite o financiamento ao promotor, ao construtor e ao comprador final, e o imóvel ainda fica como garantia da hipoteca). Para além deste crédito com "lucro garantido", a banca aposta na área do *rent-seeking* ("rentismo"), correspondente a rendimentos de "rendas" asseguradas pelo Estado, como as PPP. Na sequência da falência do *Lehman Brothers*, a turbulência no sistema financeiro dos Estados Unidos da América e da Europa culmina na crise de 2008. Os países da

Europa do sul são particularmente afetados. Portugal, de novo no Procedimento por Défice Excessivo, está sujeito a uma política orçamental muito restritiva.

### *Estruturação do território*

O intenso investimento público na infra-estruturação do território repercute-se no sistema urbano: a par do reforço da metropolização de Lisboa e do Porto, ocorre a consolidação de subsistemas regionais que começam a funcionar em rede (constelações e eixos urbanos de proximidade), compensando em parte a “ditadura” da pequena dimensão (demográfica e funcional), e a afirmação de algumas cidades médias (por esvaziamento das áreas rurais mais próximas e atratividade gerada por grandes equipamentos públicos, nomeadamente de ensino superior universitário e politécnico e equipamentos de saúde). No início do século XXI o sistema urbano no continente é marcado por duas áreas metropolitanas, 40 cidades médias e 210 aglomerados da rede complementar (Ferrão e Marques, 2002:11).

No povoamento rural individualizam-se duas tendências contrastadas. (i) O interior do país tem cada vez menos residentes. As áreas de baixa densidade alastram. Apesar da infra-estruturação básica entretanto promovida pelos municípios, a quebra dos rendimentos da atividade agro-pecuária e o envelhecimento da população conduzem ao abandono progressivo de extensas áreas de cultivo. O desinvestimento na agricultura generaliza-se: entre 1989 e 2013 o número de explorações agrícolas, a superfície total das explorações e a superfície agrícola utilizada diminuem. A contração da atividade agrícola e o crescimento exponencial dos incêndios florestais degradam a paisagem humanizada e aceleram o despovoamento. (ii) No espaço rural circundante às áreas fortemente urbanizadas, alastram áreas periurbanas, pela chegada de população urbana em busca de um habitat próximo da natureza e de uma habitação unifamiliar mais barata do que na “cidade”. O acréscimo de residentes traz mais infra-estruturas e equipamentos. A construção dispersa para fins múltiplos convive com a exploração agrícola (a produção em estufas cresce) e pecuária (muitas vezes estabulada), e a conflitualidade de usos é por vezes intensa. Nessa disputa, alguns símbolos da paisagem tradicional tendem a perder-se.

Durante este período a cidade evolui para o território urbanizado, à custa da rutura da escala e da forma urbana. O reforço da mobilidade individual, em crescendo desde os anos 1990, é indissociável da densificação das infra-estruturas rodoviárias (estruturantes e locais) e do aumento das taxas de motorização (potenciadas pelo maior poder de compra das famílias). Os modos de vida urbanos deixam de estar estruturados em simbiose com a cidade tradicional: a importância da proximidade é substituída pela facilidade de deslocação. As frentes de urbanização multiplicam-se, com padrões de uso cada vez mais complexos, acolhendo indiscriminadamente habitação (em tipologias diversas e para diferentes estratos socioeconómicos), indústria, serviços, espaços comerciais e logísticos. Surgem embriões de novas centralidades, muitas despoletadas por centros comerciais de média e grande dimensão que privilegiam localizações periféricas beneficiadas pelo reforço de acessibilidade rodoviária, que se afirmam como territórios do consumo e do lazer. Esta explosão urbana, e a dispersão intrínseca, é comum às áreas

metropolitanas e às cidades médias, configurando um modelo de ocupação em extensão, espacial e socialmente fragmentado, desconexo, com contornos cada vez mais indefinidos, “(...) resultante do ajustamento da organização do território às dinâmicas económicas e ao mercado” (Bruno Soares, 2005:12). As dinâmicas são semelhantes, coexistindo processos de concentração e dispersão: nas áreas metropolitanas, a sobre-aglomeração e a dispersão sobrepõem-se; nas cidades médias a concentração a partir do despovoamento das pequenas vilas e aglomerados rurais mais próximos “estilhaçam” os limites urbanos. A desorganização sobressai, pela justaposição de tecidos urbanos sem afinidades morfológicas, com escassez de espaços públicos e desrespeito pelo suporte físico. Os espaços resultantes são heterogéneos nas densidades, usos, ocupações e tipologias, mas sempre com défice de estruturação e de legibilidade urbana (Domingues, 2006). Apesar das especificidades intrínsecas ao contexto geográfico e ao cadastro rústico (base do processo de urbanização), a padronização dos processos induz o mimetismo de formas e modos de ocupação - edificado, infraestruturas, equipamentos. As dinâmicas socioeconómicas mais intensas e mais rápidas nas áreas metropolitanas suscitam situações particulares, nomeadamente: aumento da pobreza urbana; agudização da exclusão social, com repercussões na marginalidade e (in)segurança urbanas; reforço do multiculturalismo associado à imigração. Este modelo urbano conduz ao sobredimensionamento das infraestruturas instaladas e dos alojamentos construídos. O alastramento da mancha urbana é indissociável da política de habitação adotada. A abertura à banca privada do crédito à habitação amplia o número de famílias com rendimentos cada vez menores abrangidas por esta política. Este regime, centrado nas isenções fiscais e no crédito bonificado, gera um país de proprietários (Pereira e Pato, 2013). A produção de habitação desliga-se progressivamente das necessidades: o crescimento das famílias e dos alojamentos é cada vez mais diferenciado. Os alojamentos devolutos e os alojamentos de segunda residência não param de crescer. Perante a complacência (indiferença?) de quem pode intervir, consolida-se um modelo urbano cada vez mais insustentável.

Nas áreas centrais convencionais, onde se concentram os elementos identitários, a degradação física, a desvitalização funcional, o congestionamento e a perda de residentes vão erodindo a sua vivência urbana. O comércio, âncora tradicional dos centros, entra em declínio, não resistindo à concorrência agressiva das novas formas de comércio, apesar de intervenções públicas direcionadas para o contrariar (apoios à modernização do setor; projetos especiais de urbanismo comercial). Os conceitos de atuação na cidade consolidada perseguem a requalificação, reabilitação e revitalização, mas o retorno ao centro permanece apenas uma ambição, pois a nobilitação pontual não inverte as tendências centrífugas. Em cidades com elevado valor patrimonial, importantes operações de reabilitação conduzem à sua classificação como património da Humanidade pela UNESCO: Évora (1986), centro histórico do Porto (1996), Guimarães (2001), Elvas (2012), reforçando aí o turismo cultural. Também o êxito da operação de regeneração urbana subsequente à realização da Expo 98, na frente ribeirinha oriental de Lisboa, merece ser sublinhado: o Parque das Nações cria uma centralidade na área metropolitana e inspira os Programas Polis e Polis XXI, com

incidência na requalificação do espaço público, na valorização de frentes de água e no alargamento dos espaços verdes urbanos em muitas cidades portuguesas.

Globalmente, do crescimento urbano recente fica uma imagem negativa - desordem e falta de identidade nas expansões, degradação das áreas consolidadas - mas há ganhos localizados indiscutíveis: esforço de revitalização dos centros tradicionais de comércio, requalificação do espaço público, revalorização de frentes de água e sua reapropriação lúdico-recreativa, recuperação de elementos patrimoniais, com frequente reafetação funcional, beneficiação da mobilidade urbana (vias pedonais, cicláveis, transportes coletivos, organização da circulação, ordenamento e tarifação do estacionamento). Áreas urbanas problemáticas merecem intervenções dedicadas, nomeadamente a reconversão urbanística das Áreas Urbanas de Géneses Ilegal (iniciada em 1995), a erradicação das barracas com o Programa Especial de Realojamento (PER), iniciado em 1993, e os bairros críticos (lançada em 2005 em três bairros-piloto). Os resultados atingidos são positivos, embora aquém das expectativas.

Na infra-estruturação do território, a mudança vai no sentido da criação, ampliação, diversificação e qualificação das redes estruturantes e das redes locais, impulsionada pelos fundos estruturais. Nas infraestruturas básicas - eletrificação, abastecimento de água ao domicílio, sistema de esgotos domésticos, recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos - o salto é notável, quer na cobertura territorial quer na qualidade do serviço prestado. Por exemplo, as 341 lixeiras ativas existentes em 1996 estão erradicadas em 2002. A recolha seletiva também cresce, embora longe das metas desejáveis.

A “revolução” ocorrida nas infra-estruturas rodoviárias (execução do Plano Rodoviário Nacional de 1985, revisto em 2000, com ampliação da rede) tem um efeito decisivo nas reconfigurações territoriais (às escalas nacional, regional e local), com a contração das “distâncias-tempo”. A rede viária fundamental é agora estruturada por auto-estradas concessionadas. A ligação Lisboa-Porto por autoestrada é concluída em 1991! Com a adoção, em 1997, do modelo de auto-estradas SCUT (Sem Custos para o Utilizador), inspirado no modelo britânico das *shadow toll*, são construídos 914km (cerca de 55% no interior do país). O investimento na ferrovia é menor, em particular: na linha do norte (Lisboa-Porto), na ligação desta linha com a rede suburbana com a construção da Gare do Oriente (Lisboa), nas linhas suburbanas da área metropolitana de Lisboa (destaque para a nova ligação ferroviária Lisboa-Setúbal através da Ponte 25 de Abril), na linha da Beira Alta. Mas boa parte da rede permanece sem alterações e muitos ramais são encerrados. Na Grande Lisboa, a rede de metropolitano é densificada e ampliada e no Grande Porto entra em funcionamento uma rede em 2002 (81 estações em 70km servem 8 municípios). O investimento em terminais rodoviários e em interfaces multimodais beneficia o serviço do transporte coletivo que, apesar disso, perde cada vez mais utentes em favor do transporte individual. As obras de ampliação e beneficiação dos aeroportos de Lisboa, Porto e Faro vão ao encontro das solicitações da procura, mas outras não correspondem às expectativas de desenvolvimento regional que as fundamentam, sendo o aeroporto de Beja (na antiga base aérea) o exemplo mais emblemático: inaugurado em 2011, permanece sem voos regulares de passageiros, apenas recebendo aeronaves em situação de estacionamento ou

manutenção. O novo aeroporto de Lisboa continua por concretizar: em 1999 a localização de Rio Frio é abandonada e substituída pela Ota. Mas em 2008 surge nova alteração de localização, agora fixada em Alcochete, nos terrenos afetos ao campo de tiro da Força Aérea (projeto adiado pelo Governo em 2010, na sequência da crise financeira). Também as infraestruturas portuárias são modernizadas, com destaque para os portos de Leixões, Lisboa, Sines e Setúbal. Nas telecomunicações a “revolução” é total: banalização do telefone, difusão do telemóvel e da internet, mais recentemente em banda larga, servindo todo o país.

No mesmo sentido ocorre o robustecimento das redes de equipamentos coletivos, indissociável do estado social em afirmação. Na educação a escolaridade obrigatória é alargada e chega ao 12º ano em 2009, a par da consagração da universalidade da educação pré-escolar a partir dos 4 anos. Tal repercute-se na expansão e na (re)estruturação dos equipamentos, para corresponder à procura propiciada pelo acréscimo da escolaridade obrigatória e dos ingressos no ensino superior – universitário e politécnico. O ensino superior está agora presente em todas as capitais de distrito e até em outras cidades médias. Entretanto, as alterações demográficas (quebra da taxa de natalidade) e a reorganização espacial da população (em favor das principais áreas urbanas) traduzem-se na diminuição de alunos nas áreas rurais, primeiro no 1º ciclo de ensino básico, e subsequentemente nos ciclos seguintes. Este facto força o encerramento de muitas escolas (quando o número de alunos é inferior a um limiar fixado pelo Governo), e a reconfiguração das redes. O despovoamento induz o subequipamento e este acelera o primeiro. O ciclo recessivo agudiza-se.

O Serviço Nacional de Saúde implica a construção dos equipamentos públicos que o viabilizem - unidades hospitalares, centros de saúde, extensões de centro de saúde – cujas redes se difundem pelo território. Mas a Lei de Bases da Saúde (1990) e a Nova Lei do Serviço Nacional de Saúde (1993) facilitam a entrada de capital privado neste domínio: à empresarialização dos hospitais em 1996 sucede a abertura de unidades hospitalares privadas nas principais cidades, aonde se concentra a população com poder económico para custear os cuidados de saúde.

Nos equipamentos sociais, de apoio à infância e à terceira idade, as mudanças são intensas. A presença crescente da mulher no mercado de trabalho aumenta a procura de equipamentos na infância. As taxas de cobertura dos equipamentos públicos até aos 3 anos de idade (creches) são baixas, crescendo como já referido nos jardins de infância (4-5 anos). Estes passam a integrar a escolaridade obrigatória no final da primeira década deste século. O envelhecimento da população e as alterações operadas na organização das famílias exigem respostas múltiplas para acolher as necessidades dos idosos, cada vez mais intensas e diferenciadas.

Os equipamentos desportivos são reforçados, quer os de âmbito nacional/regional, quer os de âmbito municipal. Todavia, muita da oferta está subordinada a agendas políticas e surge desajustada das reais necessidades. Ao nível nacional, os Estádios do Campeonato Europeu de Futebol (Euro 2004) são um exemplo: alguns (Aveiro, Leiria, Algarve) ficam sem utilização regular após o evento, impondo custos de manutenção elevados. Nos municípios multiplicam-se os equipamentos (piscinas, pavilhões desportivos) encerrados devido à exiguidade de utilizadores e à falta de verbas para o seu funcionamento.

Também nos equipamentos culturais as alterações são de grande dimensão, sobressaindo: a difusão no sistema urbano, registando-se a construção de unidades em aglomerados de pequena dimensão (por exemplo o centro cultural de Idanha-a-Nova); a diversificação da oferta nas principais cidades (com destaque para Lisboa e o Porto); o favorecimento das tipologias centro cultural, pavilhão multiusos e teatro, através de construções dedicadas ou da adaptação de edifícios até então com outras funções. As cidades Capitais Europeias da Cultura (Lisboa 1994, Porto 2001, Guimarães 2012) têm no evento um incentivo ao reforço deste tipo de equipamentos.

A base produtiva sofre transformações estruturais durante este longo período, embora diferenciadas por setor, pela convergência de múltiplos fatores. Mas os efeitos mais marcantes decorrem da integração europeia (expansão e modernização da economia) e mais tarde da adesão ao euro (perda de competitividade).

A Política Agrícola Comum (PAC) é determinante na redução do setor agrícola (em número de explorações, na superfície agrícola, população ativa, contributo para o PIB). A integração da agricultura portuguesa é difícil, pelo seu atraso estrutural, técnico e organizativo e, apesar dos apoios, as restrições e limitações produtivas impostas são muito penalizadoras. Os apoios iniciais intensificam a mecanização. Porém, o sucesso da política agrícola na Europa, traduzido em excedentes de produção, leva à revisão da PAC em 1992, com o objetivo de os reduzir - quotas leiteiras, *set-aside* (pagamento para abandono da atividade e da área produtiva), mas também de introduzir medidas agro-ambientais (normas de boas práticas agrícolas e de condições ambientais para a proteção dos solos contra a erosão, a conservação da matéria orgânica e a estrutura dos solos, a manutenção das características específicas e diversificadas da paisagem rural europeia). Estas medidas ajustam-se melhor à realidade portuguesa. Mas a transformação agrícola mais emblemática acontece no Alentejo, mais de meio século depois do primeiro projeto de Plano de Rega do Alentejo (1957): a barragem do Alqueva (concluída em 2015) e o Sistema Global de Rega propiciam a conversão da agricultura de sequeiro numa agricultura de regadio de grande rentabilidade (com o olival a ocupar 40% dos 120000 ha do perímetro de rega), aumentando a superfície total das explorações (6,5%) e a superfície agrícola utilizada (5%). Mas outros produtos, noutras regiões, ganham notoriedade: por exemplo, a vinha cresce quer nas áreas tradicionais quer em novas localizações, a pera rocha consolida-se no Oeste, a cereja na Cova da Beira. A agricultura em modo de produção biológico ganha quota de mercado. Os produtos com Denominação de Origem Protegida (DOP) valorizam a melhor produção nacional, com relevo para o vinho, mel, queijo, hortofrutícolas e carne. Porém, a dependência alimentar do exterior vai-se agravando.

A área florestal ultrapassa a área agrícola em 1995. Este acréscimo é estimulado pelos apoios ao investimento privado. O eucalipto torna-se a espécie que ocupa maior área florestada, segundo o 6º Inventário Florestal Nacional (ICNF, 2013). Nos últimos anos do século XX e primeiros do século XXI é a espécie com maior crescimento (de 13% entre 1995 e 2010) e o pinheiro bravo a que regista maiores perdas.

A indústria regista aumento de especialização e reconfiguração territorial (Vale, 2005:193). Algumas indústrias tradicionais perdem (têxtil, vestuário, ...), por



obsolescência tecnológica ou mão-de-obra pouco qualificada, outras modernizam-se (calçado, cortiça, vestuário tecnológico, ...). A par, cresce “a fileira metálica, mormente a fabricação de máquinas e equipamentos, material de transporte, e outros produtos metálicos” (Vale, 2005:195). A instalação da AutoEuropa, em Palmela, constitui um marco no país, correspondendo ao maior investimento estrangeiro e transformando-se numa das principais empresas exportadoras.

O terciário é o grande setor ganhador, impulsionado quer pelos serviços de apoio às empresas e à população, quer pelas transformações do comércio (Teixeira, 2005). Este sofre mudanças estruturais rápidas e intensas, com a abertura de novos formatos comerciais (supermercados, hipermercados, centros comerciais, cadeias em regime de *franchising*, médias e grandes superfícies especializadas), que atingem todos os ramos, em novas localizações, dominados por empresas da grande distribuição, muitas internacionais. O comércio tradicional, “de rua”, quase sempre de pequena dimensão e apoiado em empresas familiares, mostra dificuldade em resistir a uma concorrência com um *modus operandi* que desconhece. Por seu lado o consumidor, ávido de novidade e com maior poder de compra, adere massivamente às novas condições da oferta.

O turismo reforça-se e diversifica-se, com impactos territoriais relevantes. O turismo balnear continua a dominar, pelas excelentes condições que o país proporciona: clima ameno, extensão da costa, acolhimento afável, boa cozinha, segurança, aumento da mobilidade e do poder de compra. O litoral algarvio permanece o destino de eleição para nacionais e estrangeiros. A pressão imobiliária provoca uma ocupação massiva e sem critério do território, e os maus exemplos superam as boas práticas. A partir dos anos 1990, o Estado mostra particular preocupação com a ocupação desordenada de alguns troços da orla costeira e avança com os Planos de Ordenamento da Orla Costeira para o seu ordenamento e qualificação. Daqui resulta um grande investimento na infraestruturização (contenção de arribas, acessos viários, estacionamento) e equipamento das praias (apoios de praia, vigilância). O número de praias com bandeira azul é cada vez maior. No interior do país as praias fluviais equipadas, em rios e albufeiras de águas públicas, servem as populações locais e atraem turistas. Mas a sazonalidade do turismo balnear é uma limitação que a Administração pretende superar. O Plano Estratégico Nacional do Turismo (2006-2015) elege o turismo como setor estratégico da economia, propondo a diversificação dos produtos e dos territórios turísticos. Para além do turismo de sol e mar, aposta noutros segmentos: o turismo cultural, o turismo de natureza, o turismo em espaço rural, o *golf*. Os *resorts* integrados são o produto de eleição, quase sempre associados ao *golf*, e surgem novas localizações: o Litoral Alentejano, o Oeste e a envolvente ao Alqueva. As pretensões de investimento multiplicam-se e o “turismo residencial” procura acolher população do norte da Europa por períodos longos e fora dos “picos” do turismo balnear. Mas outros produtos e locais conquistam notoriedade: por exemplo, o empreendimento de Tróia, só parcialmente executado nos anos 1970, é reconvertido e relançado; o Douro emerge como destino turístico com projeção internacional conferida pelos cruzeiros viabilizados pela navegabilidade do rio até Espanha; em Lisboa, o turismo de cruzeiros está em franca ascensão.

*Estado e ações públicas no território*

Ao longo deste período a estrutura do Estado sofre alterações, sobressaindo: (i) a setorialização do Estado Central e a criação de estruturas desconcentradas ancoradas em unidades territoriais diversas (por ausência de uma estratégia para a desconcentração); (ii) a crescente afirmação das Comissões de Coordenação Regional (CCR), que em 2003 passam a Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) – para além da coordenação de políticas setoriais (com destaque para o ordenamento do território), e apoio aos municípios, após a integração na UE cabe-lhes a gestão dos Fundos Comunitários e a elaboração dos Programas Operacionais Regionais (POR); (iii) a consolidação dos municípios, com o progressivo reforço das suas atribuições e das competências dos seus órgãos; (iv) as iniciativas para a criação da autarquia regional (região administrativa), que culminam no referendo de um mapa de oito regiões em 1998, vetado, e o subsequente impasse que persiste até ao presente; (v) a instituição das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (1991) como associações obrigatórias de municípios, com atribuições débeis e resultados pouco expressivos.

Em 2006, é lançada a reforma da administração pública, através do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), visando a sua modernização e racionalização, a melhoria da qualidade dos serviços e a sua aproximação aos cidadãos. Mas este Programa tem também subjacente a implementação de medidas para a consolidação orçamental no Programa de Estabilidade e Crescimento (2005-2009) apresentado pelo Governo à União Europeia (Comissão Técnica do PRACE, 2006). O esvaziamento da estrutura do Estado justifica a contestação da sociedade civil. Com a gestão dos fundos comunitários no período 2007-2013 (Quadro de Referência Estratégico Nacional), as escalas intermédias (regional/supramunicipal) ganham cada vez mais sentido. Nessa sequência, em 2008 é publicado o regime jurídico do associativismo municipal e são criadas estruturas intermunicipais no território do continente (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), com competências reforçadas em 2013 (Pereira, Teixeira e Gil, 2015).

A adesão ao euro (em 1999, com entrada em circulação em 2002) coloca as finanças públicas sob um conjunto de orientações fixadas pelo Banco Central Europeu, conduzindo ao reforço da governança europeia e à perda de soberania nacional. Esta ganha dimensão mais profunda uma década depois, na sequência do Programa de Assistência Financeira.

A democratização do país introduz alterações estruturais na intervenção do Estado no território. A gestão territorial pode ser dividida em dois períodos: (i) da integração na CEE (1986) à publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (1998); (ii) da publicação da Lei de Bases à sua alteração em 2014, com a Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo.

A integração na Comunidade Económica Europeia e a necessidade de enquadrar em planos eficazes as candidaturas a financiamentos comunitários, forçam a simplificação do conteúdo e do processo de elaboração do PDM em 1990. Perante um quadro legal mais favorável e a contingência do não acesso aos fundos

comunitários, os municípios iniciam a elaboração dos respetivos PDM, que se revela morosa. Mas no final dessa década quase todos os municípios dispõem de PDM ratificado. Pelo contrário, o planeamento regional permanece com reduzida abrangência territorial, incidindo em áreas para as quais se perspetivam pressões para a edificação ou a degradação dos recursos naturais (por exemplo Zona Envolvente do Douro, a Costa Vicentina, a zona envolvente do Alqueva, a Zona dos Mármore no Alentejo). Com natureza regulamentar e tutela da Administração Central, através das suas estruturas desconcentradas, conflitua com o planeamento municipal. Dos outros planos lançados, destacam-se os titulados planos especiais, com incidência na orla costeira, nas áreas protegidas e nas albufeiras de águas públicas.

O segundo período, referenciado à Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, de 1998, tem um sistema de gestão territorial estruturado em três âmbitos espaciais, quatro tipos de instrumentos (de desenvolvimento territorial, setoriais, de natureza especial e de planeamento territorial), com uma articulação (teórica) multinível coesa mas complexa. Com a aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), em 2007, e dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) (exceção para o PROT Norte e PROT Centro), instrumentos estratégicos de desenvolvimento territorial, o país passa a dispor de visões territoriais integradas à escala nacional e das regiões, contribuindo para a articulação entre desenvolvimento e ordenamento do território. A administração central alarga ainda a sua intervenção no território através de planos especiais (dando continuidade ao trabalho já iniciado) e setoriais com incidência territorial, e ainda de programas com fins múltiplos (nomeadamente reforço do sistema urbano nacional, reabilitação urbana, modernização do comércio/urbanismo comercial, realojamento, requalificação urbana), com investimentos próprios ou apoiados por fundos comunitários. O sistema de gestão territorial burocratiza-se. Num ambiente de incerteza e mudança permanente, nem sempre os ganhos são proporcionais aos recursos aplicados.

Mas as dinâmicas territoriais são maioritariamente influenciadas pela afetação dos fundos estruturais. Sendo o apoio financeiro da UE determinante para o desenvolvimento nacional, por vezes dois factos originam efeitos perversos: (i) a disponibilização do apoio está “formatada” para determinados projetos, nem sempre ajustados às necessidades de alguns territórios, embora tendencialmente as entidades competentes os acolham (para não “perder” o financiamento) e cativem assim também investimento nacional; (ii) o mimetismo das soluções, nem sempre assegura adequação às especificidades territoriais.

#### **2.4. Intervenção da Troika (2011-2014)**

##### *Contexto sociopolítico*

Portugal permanece sob Procedimento por Défice Excessivo. Particularmente atingido pela crise financeira mundial de 2008, assina o Programa de Assistência Financeira com a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (a “Troika”) em 2011. As medidas de ajustamento estrutural impostas

no período de resgate (2011-2014) são muito restritivas, com repercussões no Estado (redução dos gastos públicos, transferência de funções do Estado para os privados), na Banca (instabilidade no sistema financeiro nacional e contração do crédito), nas famílias (degradação de salários e pensões, aumento dos impostos, desemprego) e na economia (aumento de impostos, redução do consumo, encerramento de unidades). O elevado desemprego intensifica a emigração de jovens ativos qualificados, já sentida desde o final do período anterior. A falta de trabalho também afeta a população imigrante, implicando o regresso de muitos e a diminuição das entradas. Contudo, o país não é todo afetado da mesma forma. Ferrão (2013: 256) identifica os municípios com maior capacidade de resistência: (i) os que detêm uma composição socio-profissional mais diversificada e qualificada, correspondendo a cidades médias e (ii) os que dispõem de uma industrialização rural difusa e estruturas de suporte mais diversificadas (famílias mais numerosas, pluri-rendimento, pluri-atividade, produção alimentar e auto-consumo, reciprocidade e entreajuda), como acontece na região noroeste. As maiores vulnerabilidades estão em municípios com presença de grupos sociais com baixos níveis de escolaridade e qualificação, precaridade laboral, dependência de segmentos do mercado em contração (caso da Península de Setúbal).

### *Estruturação do território*

A contração do Estado e o progressivo desinvestimento público repercute-se em todos os níveis do sistema urbano. A estrutura funcional dos centros urbanos, em particular daqueles que ocupam uma posição secundária, é penalizada pela: (i) suspensão/abandono de investimentos previstos; (ii) reestruturação de serviços públicos através de soluções de concentração, sub-concessão e fusão; (iii) encerramento de serviços públicos (por exemplo tribunais, extensões de centros de saúde).

Nas áreas rurais o desaparecimento de alguns equipamentos locais é o último “empurrão” para a saída dos mais jovens.

O modelo urbano extensivo, em ampliação desde os anos 1980, é particularmente atingido. De facto, os PDM não contrariam a tendência para a ocupação dispersa existente à data da respetiva publicação. Os seus modelos de ordenamento disponibilizam uma oferta de solo para urbanização muito superior às necessidades da procura, sem quaisquer regras de programação. A prática de uma ocupação fragmentada e sobredimensionada é surpreendida pela crise. Com o desemprego e a degradação do valor do trabalho, muitas famílias deixam de ter capacidade para cumprir os seus compromissos com a banca e são forçadas a entregar a habitação à entidade credora. “Segundo as estatísticas do Banco de Portugal, a dívida dos particulares à banca relativa a empréstimos para habitação rondava, para o primeiro semestre de 2012, cerca de 120 mil milhões de euros, o que constituía cerca de 80% do total de quase 150 mil milhões de euros da dívida dos particulares na mesma data (estes valores incluem para além das famílias, empresários em nome individual e instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias). O incumprimento no crédito à habitação atinge cerca de 150 mil

portugueses (Banco de Portugal, valores para o primeiro semestre de 2012)” (Pereira e Pato, 2013:4).

A imposição da contração do investimento público tem impacto na concretização de infra-estruturas em lançamento. Para além das obras municipais, têm grande mediatismo o adiamento da construção no Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) em Alcochete, da terceira travessia no Tejo em Lisboa, da ligação a Espanha em TGV. Mas muitas outras são travadas (plataforma logística do Poceirão (Palmela) e de Elvas, alguns troços de auto-estradas). A partir de dezembro de 2011, as SCUT passam a ser portajadas, com subsequente quebra acentuada na sua utilização e reorientação do tráfego para vias secundárias, sem capacidade ou perfil para o absorver (por exemplo a EN125 no Algarve).

Os efeitos nos equipamentos são idênticos aos atrás descritos, com adiamento e/ou abandono de projetos. Mas também são sentidos na rede instalada, pela dificuldade em garantir os custos de utilização e de manutenção. A imposição da “Troika” para a contração do Estado Social implica a reorganização de muitos serviços públicos. As principais tendências podem ser assim tipificadas: “concentração, através da contração do número de unidades; centralização dos níveis de decisão; alargamento das áreas de irradiação dos equipamentos; alteração das tipologias; verticalização dos serviços; maior recurso às TIC para a prestação do serviço. A reorganização alicerça-se em limiares mínimos rígidos, sendo pouco sensível às especificidades territoriais. [...] a lógica subjacente favorece a concentração e a especialização em detrimento da proximidade” (Gil, Pereira e Teixeira, 2014: 2549).

A base produtiva é particularmente penalizada, tocando todos os setores da economia. A agricultura parece ser o setor mais resiliente. O acréscimo da produção e da qualidade em alguns produtos (hortofrutícolas, vinho) consolida-se, pela convergência de três fatores: as restrições impostas às importações criam escassez no mercado; o desemprego e a degradação das condições de trabalho colocam a agricultura como saída para muitos ativos; os incentivos à produção nacional pelas cadeias da grande distribuição conferem alguma garantia ao escoamento dos produtos. O reforço dos paradigmas das cadeias curtas e a compra de proximidade também têm efeitos no comportamento dos consumidores e as grandes cadeias começam a perceber a sua importância. Na área regada pelo Alqueva registam-se profundas mudanças, com destaque para o olival intensivo.

Na indústria, o setor da construção civil e indústrias subsidiárias estão no epicentro da crise, e grandes e pequenas empresas registam elevado desemprego. Muitas desaparecem, outras procuram/reforçam a sua presença em mercados internacionais menos atingidos. Mas alguns segmentos da indústria transformadora passam incólumes à crise, sobretudo aqueles que têm apostado na modernização e internacionalização (têxteis, calçado).

No comércio, muitas unidades tradicionais não resistem às condições adversas (perda do poder de compra das famílias, aumento de impostos). Os grupos da grande distribuição contraem o investimento e assiste-se ao reajustamento das redes, privilegiando agora unidades de menor dimensão.

No turismo as dinâmicas são diferenciadas. O turismo residencial é particularmente afetado pela contração da procura internacional, com reflexos no

abandono ou adiamento de muitos *resorts*. Também o turismo balnear sofre pela redução da procura interna e externa. Porém, a instabilidade política em destinos turísticos do norte de África e do Médio Oriente reorienta muito desses turistas para Portugal, compensando em parte as quebras. Mas em paralelo emergem outras oportunidades, propiciadas por um novo olhar sobre os recursos endógenos. O “valor das ondas” é o exemplo mais mediático. Após a descoberta do Canhão da Nazaré para a prática do *tow in surfing* (2011) e do Mundial de *Surf* em Peniche (2012), a costa portuguesa ganha uma atratividade internacional nova, não se conhecendo ainda bem o seu potencial futuro.

### *Estado e ações públicas no território*

Na sequência do Programa de Assistência Económica e Financeira e do Memorando de Entendimento assinado por Portugal com a “Troika”, a soberania do Estado fica limitada por um poder externo, que persistirá por tempo indeterminado após o fim do Programa (maio de 2014). Entre as exigências impostas, destaca-se a redução do investimento público e a contração do Estado.

O desinvestimento público é acentuado e repercute-se: (i) no adiamento/abandono de investimentos previstos (até agora classificados como estruturantes), comprometendo (inviabilizando) os modelos de ordenamento e desenvolvimento já aprovados ou consensualizados a diferentes escalas; (ii) na diminuição dos serviços prestados pelo Estado, pensados numa lógica setorial, apenas ancorados no justificativo da eficiência e omitindo preocupações de coesão territorial; (iii) na reestruturação dos serviços públicos, recorrendo a soluções de “(...) concentração (equipamentos de ensino, tribunais, ...), subconcessão (transportes de Lisboa e do Porto, ...), fusão (finanças, centros de emprego, ...) e descentralização para as autarquias (nos domínios da educação, saúde, transportes, ...)” (Pereira: 2014:16).

Na contração do Estado sublinha-se o compromisso político de reorganização da Administração Local. O Documento Verde sobre a Reforma Administrativa Local (Governo de Portugal, 2011) aponta ações em três âmbitos: (i) da organização do território (materializada na redução do número de freguesias de 4260 para 3092 (em 2013); (ii) da gestão municipal e intermunicipal (através do novo regime jurídico de atribuições e competências das freguesias, municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas e suas associações de municípios em 2013); e (iii) de democracia local (adaptação das estruturas orgânicas municipais ao novo quadro de competências, visando a racionalização de recursos, nomeadamente com a redução dos cargos de direção). A implementação dessas ações é envolvida em polémica. Por exemplo, a redução de freguesias acontece maioritariamente por um processo de agregação (perante a ausência de propostas por parte dos municípios como forma de resistência passiva), levado a cabo pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT), sedeadada na Assembleia da República, tendo por base critérios estatísticos, desligados das especificidades territoriais. O reforço da escala intermunicipal (face ao quadro legal de 2008) corresponde a uma descentralização *top down*, em grande parte induzida pelo

modelo de gestão dos fundos comunitários imposto por Bruxelas, mas aparentemente pouco assumida pelos municípios.

### 3. Uma síntese das mudanças socio-territoriais

Em 40 anos, o país passa de um estado colonial para um estado europeu. O regime democrático cria um Estado social, apoiado em políticas redistributivas essenciais para promover o desenvolvimento e reduzir os desequilíbrios territoriais. Na década que antecede a entrada na CEE são lançadas políticas com forte impacto social (educação, saúde, segurança social) que agravam as contas públicas nacionais. Com a integração europeia, os fundos estruturais associados aos Quadros Comunitários de Apoio propiciam um forte investimento público em infraestruturas e equipamentos, que concorrem para a coesão territorial. Todavia, o desinvestimento em setores tradicionais da economia fragiliza a base produtiva do país, que fica mais dependente do exterior. As medidas de austeridade impostas pela *Troika*, focada na contração do défice e da despesa pública, penalizam os territórios, reforçando a sua vulnerabilidade.

O quadro 1 apresenta a evolução de alguns indicadores demográficos, económicos e sociais/de qualidade de vida para Portugal entre 1970 e 2011/2014.

A sua leitura mostra que:

- ao nível demográfico a população no país cresce (19,8%) entre 1970 e 2014, reforça a sua instrução (regressão da taxa de analfabetismo e crescimento da formação superior), mas envelhece de forma acentuada (redução da fecundidade, aumento da esperança de vida) e diminui a dimensão média da família. Espacialmente, aumenta a concentração da população em lugares com 10.000 e mais habitantes.

- ao nível económico o PIB (preços constantes de 2011) regista um crescimento global e *per capita* forte. Mas a poupança bruta dos particulares em % do PIB sofre uma acentuada quebra. A repartição do emprego por setores tem alterações estruturais vincadas, com a contração intensa no primário, uma redução expressiva no secundário e um aumento forte no comércio e serviços. A superfície agrícola utilizada reduz mais de ¼ entre 1968 e 2013 e o acréscimo da SAU média por exploração (mais do que duplicou) está associada à acentuada quebra do número de explorações agrícolas. O crescimento do turismo é notório.

- os indicadores sociais e de qualidade de vida têm uma evolução muito favorável. A quebra da taxa da mortalidade infantil merece uma referência particular, pelo que significa de melhoria das condições sanitárias do país. As pensões da segurança social e da CGA em percentagem da população residente têm um acentuado crescimento bem como o valor da pensão média anual da Segurança Social.

Os indicadores apresentados confirmam a afirmação do Estado social preconizado na CRP. Porém, os ganhos alcançados podem estar comprometidos pelo aumento da dívida pública em % do PIB, que passou de 53,7% em 1986 para 130,2% em 2014 (Comissão Europeia, DG-ECFIN).

Quadro 1 – Indicadores demográficos, económicos e sociais/de qualidade de vida em Portugal

Indicadores	1970	1991	2011	2014
<b>Demográficos</b>				
População residente (milhares)	8.680,6	9.960,2	10.557,6	10.401,1
Índice sintético de fecundidade (nº médio de filhos por mulher em idade fértil)	3,00	1,56	1,35	1,23
Indivíduos em idade ativa por idoso	6,6	4,8	3,5	3,2
Índice de envelhecimento	33,97	72,1	127,6	141,3
Dimensão média da família	3,7	3,1	2,6	
Taxa de analfabetismo	25,7	11,0	5,2	
% de população com ensino superior	0,9		14,8	
% de população residente em lugares com 10.000 e mais habitantes	26,3	32,8	42,7	
<b>Económicos</b>				
PIB (milhões €, preços correntes de 2011)	53.844,1	128.360,4	176.166,6	173.079,1
PIB per capita (€, preços correntes de 2011)	6.203	12.887	16.686	16.641
Poupança bruta dos particulares em % do PIB	14,8	11,9	5,3	3,6
Emprego no setor Primário (%) *	28,1	13,4	9,9	7,8
Emprego no setor Secundário (*)*	33,3	35,9	22,8	24,3
Emprego no Comércio e Serviços (%)*	38,6	50,7	67,3	67,9
Superfície Agrícola Utilizada (SAU) (ha) **	4.974.157	3.879.579	3.668.145	3.641.592
Número de explorações Agrícolas **	811.656	598.742	305.266	264.419
SAU média por exploração (ha) **	6,1	6,5	12,0	13,8
Área florestal (Ha)***		3.305.411	3.154.800	
Dormidas de turistas não residentes nos alojamentos hoteleiros (milhares)****		19.349	27.860	35.630
<b>Sociais/De qualidade de vida</b>				
Alojamentos próprios (%)	50,4	64,7	73,2	
Alojamentos de residência secundária ou uso sazonal (%)	2,8	9,1	19,3	
Alojamentos familiares com água canalizada (%)	47,4	86,8	99,4	
Taxa de mortalidade infantil (%) (óbitos de crianças com menos de 1 ano de idade por cada 1000 nados-vivos)	55,5	10,8	3,1	2,9
Taxa de pré-escolarização das crianças com 4 anos*****		63,3	90,6	91,6
Pensões da Segurança Social e CGA em % da população residente (com 15 e mais anos)	4,2	31,1	39,4	40,8
Pensão média anual da Segurança Social (€, preços constantes de 2011)	2.136,2	2.646,6	4.226,4	4.325,1

Fonte: PORDATA; \* Banco de Portugal; \*\* dados relativos a 1968, 1989, 2009, 2013; \*\*\* dados relativos a 1995 e 2010 (ICNF, 2013); \*\*\*\* dados relativos a 1990, 2011 e 2014 (Eurostat, base de dados online); \*\*\*\*\* dados relativos a 1998, 2011 e 2012 (Eurostat, base de dados online).



#### 4. Nota conclusiva: o período que se inicia

A leitura exposta é “uma” leitura seletiva sobre as transformações territoriais e o caminho percorrido por Portugal no período democrático, por certo excluindo mudanças relevantes e referenciando mudanças menores.

O fim do Programa de Assistência Económica e Financeira (2014) coincide com o aniversário dos 40 anos da democracia, devendo estimular uma reflexão coletiva sobre os ganhos conquistados e os desafios futuros. Apesar dos avanços em vários domínios, o país está “abaixo dos 70% dos padrões de vida comunitários” (Marvão Pereira, 2013:98). A evidência empírica confirma as consequências negativas (sociais e territoriais) da perda de atuação do Estado. Mas a discussão sobre a dimensão e o papel do Estado permanece ativa e conflituante. O quadro de austeridade agudiza a fragilidade da sociedade e dos territórios e esta debilidade será ampliada face às alterações demográficas em curso (regressão populacional, envelhecimento, acréscimo da emigração de população em idade ativa) e ao seu agravamento anunciado (Mendes e Rosa, 2012). A combinação destes fatores compromete o equilíbrio do sistema produtivo e a sustentabilidade do sistema de segurança social (Barata e Carmo, 2014:15). A intervenção pública, como garante de maior equidade, ganha então pertinência redobrada. O Estado social, um dos desígnios da democracia portuguesa, está ameaçado? Os pressupostos e condições que estiveram na base deste modelo social alteraram-se nas últimas décadas. “No essencial está em causa a sua compatibilidade com o reforço da competitividade económica, cujo discurso remete para a necessidade de “emagrecer” o Estado, criando um Estado social minimalista” (Gil, Pereira e Teixeira, 2014: 2547). A sua redefinição é, pois, imperativa. A crise confirmou que as lógicas neoliberais acentuam as clivagens na produção e distribuição da riqueza e agudizam as fragilidades sociais. O Estado surge como o último garante para assegurar níveis de coesão social e territorial. Curiosamente (ou não), até os mercados financeiros, avessos à intervenção pública, procuram aí “refúgio” para o colapso suscitado pela crise (a coberto do efeito epidémico provocado). Sendo assim, como redefinir o Estado social na atualidade? É fundamental discutir aonde é possível ter menos Estado e aonde é desejável ter mais Estado, consensualizar os domínios de intervenção prioritários e acautelar a sua sustentabilidade. Com uma certeza, “(...) o Estado social deve ser encarado não como uma mera despesa (...), mas antes como um investimento que, além de garantir um conjunto de direitos e de níveis básicos de provisão, representa um meio imprescindível para o desenvolvimento económico e humano das sociedades a longo prazo” (Barata e Carmo, 2014: 20-21).

#### Referências bibliográficas

- BARATA, A. e CARMO, R. (2014), O Estado social não é gordura, é músculo, in Carmo, R. e Barata, A. (Org.) *Estado Social – De Todos Para Todos*. Tinta da China, pp. 9-21, Lisboa.
- BRUNO SOARES, Luís (2005), Área Metropolitana de Lisboa – a procura de um novo paradigma urbano, *Sociedade e Território*, nº 39, dezembro, pp. 11-23, Lisboa.

- COMISSÃO TÉCNICA DO PRACE (2006), *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado. Relatório Final*, Comissão Técnica do PRACE, julho, Lisboa.
- DEPARTAMENTO DE PROSPECTIVA E PLANEAMENTO (DPP) (2002), *População e desenvolvimento humano: uma perspectiva de quantificação 1970-1999*, Ministério do Planeamento, Lisboa.
- DOMINGUES, A. (2006), Cidade e Democracia os Anos da Mudança, in Domingues, A. (coord.) *Cidade e Democracia*, Argumentum, pp. 16-79, Lisboa.
- FERRÃO, J. e MARQUES, T.S. (2002), *Sistema Urbano Nacional – Síntese*, DGOTDU, Lisboa.
- FERRÃO, J. (2013), Território, in Cardoso, J.L., Magalhães, P. e Pais; J. M. (Org.) *Portugal Social de A a Z – Temas em Aberto*, Impresa Publishing Expresso, pp. 244-257, Paço D'Arcos.
- GASPAR, J.; SIMÕES, J. M. e MARIN A. (2006), As Redes de Equipamento Colectivos, in MEDEIROS, C.A. (dir.) *Geografia de Portugal – Planeamento e Ordenamento do Território*. Círculo de Leitores, pp. 107-165, Rio de Mouro.
- GIL, D.; PEREIRA, M. e TEIXEIRA, J.A. (2014), Crise e Reforma do Estado Social: Implicação da Reorganização de Serviços Públicos na Coesão Territorial, in VIEIRA; A.; JULIÃO, R.P.(coord.) *Actas do XIV Colóquio Ibérico de Geografia*. Associação Portuguesa de Geógrafos e Departamento de Geografia da Universidade do Minho, pp. 2546-2551, Guimarães.
- GOVERNO DE PORTUGAL (2011), *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, Lisboa.
- ICNF (2013), *6º Inventário Florestal Nacional. Resultados Preliminares*, MAMAOT, Lisboa.
- MARVÃO PEREIRA, A. (2013), *Os investimentos públicos em Portugal*, FFMB, Lisboa.
- MATEUS, A. (1992), A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios, *Análise Social*, Vol. XXVIII (118-119), pp. 655-671, Lisboa.
- MENDES, M.F.; ROSA, M.J.V. (2012), *Projeções 2030 e o Futuro*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- PEREIRA, M.; TEIXEIRA, J.A.; GIL, D. (2015), “Governança multinível e reorganização administrativa do Estado em Portugal: afirmação da escala intermunicipal”, in Atas II Congresso Internacional SETED - ANTE *Seminário “Estado, Território e Desenvolvimento” - Gobierno de los Territorios 1 – 3 xullo 2015*, pp. 299-316 Santiago de Compostela.
- PEREIRA, M. (2014), Governança Territorial Multinível: Fratura(s) entre Teoria e Prática(s), *DRd – Desenvolvimento Regional em debate, Revista electrónica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – Brasil*, vol.4, nº2, jul./dez, pp. 4-20, Canoinhas.
- PEREIRA, M. e PATO, I. (2013), De Proprietário(s) a Desalojado(s): Mudanças em Tempo(s) de Crise, *Atas do 2.º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono CIHEL “Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento”*, LNEC, Lisboa.
- SIMÕES ALMEIDA, A. (2013), *A Guerra Colonial. Balanço sobre os custos financeiros, perdas humanas e ganhos de desenvolvimento*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- TEIXEIRA, J. A. (2005), Parte VI – Os Serviços, in MEDEIROS, C.A. (dir.) *Geografia de Portugal – Actividades Económicas e Espaço Geográfico*, Círculo de Leitores, pp. 231-263, Rio de Mouro.

- VALE, M. (2005), Parte V - As Actividades Industriais, in MEDEIROS, C.A. (dir.) *Geografia de Portugal – Actividades Económicas e Espaço Geográfico*, Círculo de Leitores, pp. 185-228, Rio de Mouro.
- VILAÇA, E. (2001). O Estado da Habitação: medidas sem política num país adiado, *Cidades, Comunidades e Território*, vol. 3, dezembro, pp.83-92, Lisboa.