

ISSN 2183-8992

# PUBLIC POLICY PORTUGUESE JOURNAL

Volume 8, Number 2, 2023

**Special Issue: Celebrating twelve editions of the Master's  
Course in Public Policy and Projects at the University of Évora**

**Editor**

Paulo Neto

and

**Guest Editors**

Adão Carvalho

Elsa Vaz



UNIVERSIDADE  
DE ÉVORA



UMPP®  
Unidade de Monitorização  
de Políticas Públicas

# Public Policy Portuguese Journal

## **Aims and Scope**

Public Policy Portuguese Journal aims to publish high-quality theoretical, empirical, applied or policy-oriented research papers on public policy. We will enforce a rigorous, fair and prompt refereeing process. The geographical reference in the name of the journal only means that the journal is an initiative of Portuguese scholars.

## **Editor**

Paulo Neto, Universidade de Évora, Universidade de Évora, Departamento de Economia, Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP), Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ), Portuga.

## **Editorial Board**

Adão Carvalho - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Departamento de Economia e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | Adriano Pimpão - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Assembleia Intermunicipal do Algarve | Ana Lúcia Sargento - Instituto Politécnico de Leiria, Escola Superior de Tecnologia e Gestão e Centro de Investigação em Gestão para a Sustentabilidade | Anabela Santos - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | André Carmo - Universidade de Évora, Escola de Ciência e Tecnologia, Departamento de Geociências e Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora) | Annette Bongardt - London School of Economics and Political Science, European Institute, CICP-Universidade de Évora, Instituto Nacional de Administração e UFP | António Bob Santos - Agência Nacional de Inovação (ANI) | António Dieb - Autoridade de Gestão do Programa Operacional Assistência Técnica (POAT 2020) | António Ferreira Gomes - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) | António Manuel Figueiredo - Universidade do Porto, Faculdade de Economia e Quaternaire Portugal | António Mendonça - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CESA) | António Sampaio Ramos - Ministério da Coesão Territorial | António Oliveira das Neves - Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) | Artur Rosa Pires - Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, e Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) | Bernardo Ivo Cruz - Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) | Carlos Zorrinho - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Parlamento Europeu | Cecília Delgado - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais | Eduardo Medeiros - Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos (CEG) e Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) | Eelco van Hout - Tilburg University, TIAS School for Business and Society | Elsa de Moraes Sarmiento - Ministério das Finanças | Emília Malcata Rebelo - Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente | Eric Vaz - Ryerson University, Centre for Geocomputation | Francisco Torres - London School of Economics and Political Science, European Institute, PEFM, St Antony's College, Oxford University e Católica Lisbon School of Business and Economics | Gabriel Osório de Barros - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) | Helena Saraiva - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia | Hugo Pinto - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES) | Joana Almodovar - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) | João Ferrão - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | João Pedro Ferreira - University of Florida, Food and Resource Economics Department, Economic Impact Analysis Program | Joaquim Miranda Sarmiento - Universidade de

Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Joaquim Mourato - Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Tecnologia e Gestão | John Huw Edwards - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | Jorge Gaspar - Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Centro de Estudos Geográficos | Jorge Miguel Bravo - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora (CEFAGE) e Observatório dos Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Seguradores | José Belbute - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | José Manuel Caetano - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE) | José Pires Manso - Universidade da Beira Interior, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | José Reis - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) | Lúvia Madureira - Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Departamento de Economia e Sociologia, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) | Luís Metrogos - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central | Luís Osório - Instituto Politécnico de Lisboa, Instituto Superior de Engenharia de Lisboa, Departamento de Engenharia de Electrónica e Telecomunicações e de Computadores | Manuel Branco - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CIEP) | Manuel Cabugueira - Universidade Lusófona, Escola de Ciências Económicas e das Organizações | Manuel Laranja - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Margarida Queirós - Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e Centro de Estudos Geográficos (CEG) | Maria da Graça Carvalho - Universidade de Lisboa, Instituto Superior Técnico e Parlamento Europeu | Maria da Graça Igreja - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Observatório da Habitação, do Arrendamento e Reabilitação Urbana (OHARU) | Maria do Céu Machado - Universidade de Lisboa, Faculdade de Medicina e Departamento de Pediatria do Hospital Santa Maria (CHLN) | Maria Manuela Natário - Instituto Politécnico da Guarda, Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda e Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior | Michele Cincera - Université Libre de Bruxelles, International Centre for Innovation, Technology and Education Studies (iCite) e European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) | Miguel de Castro Neto - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação | Miguel Poiars Maduro - European University Institute, Robert Schuman Centre | Paula Urze - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Interuniversity Center for the History of Science and Technology (CIUHCT) | Paulo Caldas - Associação Industrial Portuguesa (AIP), Instituto Superior Técnico (IST) e Instituto Superior de Gestão (ISG) Business & Economics School | Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP), Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | Pedro Marques - Universidad Politécnica de Valencia, INGENIO (CSIC-UPV) | Rafaela Neiva Ganga - Liverpool John Moores University, Liverpool Business School | Raul Lopes - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Regina Salvador - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | Ricardo Paes Mamede - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE.IUL), Escola de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Economia Política, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINAMIA'CET) e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS.ISCTE) | Ricardo Pinheiro Alves - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) e Universidade Europeia (UE-IADE) | Rosário Mauritti - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES.IUL) | Rui Amaro Alves - Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Tecnologia | Rui Leão Martinho - Bastonário da Ordem dos Economistas | Rui Nuno Baleiras - Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República | Rui Santana - Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública | Sandro Mendonça - Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE.IUL), ISCTE Business

School | Sérgio Caramelo - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Silvério Rocha e Cunha - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) | Simone Tulumello - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | Teresa Noronha - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve (CIEO-UALG) | Vítor Gabriel - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia.

#### **Former Editorial Board Members**

Pedro Nogueira Ramos - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF).

#### **Cover Design**

Cristina Brázio, Universidade de Évora

#### **Typesetting**

UMPP, Universidade de Évora

#### **Publication Information**

Public Policy Portuguese Journal is published online by Universidade de Évora and UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas / Public Policy Monitoring Unit, Largo dos Colegiais, 2, 7000-803 Évora, Portugal.

#### **Manuscripts are invited for publication**

You can submit your papers via e-mail to [umpp@uevora.pt](mailto:umpp@uevora.pt). Submission guidelines are available at <http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>

ISSN 2183-8992

© Universidade de Évora, UMPP, Portugal, 2023. All rights reserved.

# Public Policy Portuguese Journal

Volume 8, Number 2, 2023

## CONTENTS

<b>Editorial</b>	<b>6</b>
<i>Paulo Neto</i> <i>Adão Carvalho</i> <i>Elsa Vaz</i>	
<b>O impacto das Políticas de Desenvolvimento Local de Base Comunitária na Coesão Territorial: a abordagem LEADER no Alentejo Central</b>	<b>12</b>
<i>Alberto Santos</i>	
<b>Imigração de Substituição: Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Regional Alentejano – o caso do turismo na região</b>	<b>26</b>
<i>Cristiana Sameiro da Mata</i>	
<b>COM_VIDA: Uma Parceria de Inovação Social. Estudo de caso sobre parceria entre Centro Social Nossa Senhora da Graça - Câmara Municipal de Beja</b>	<b>37</b>
<i>Beatriz Cavaco</i> <i>Carla Carvão</i> <i>Nuno Catarino</i>	
<b>Investimento dos Fundos Europeus Estruturais (2014-2020) em projetos de promoção da igualdade de género: o caso de Portugal</b>	<b>50</b>
<i>Joana Henriques Vieira</i>	
<b>A Política de Defesa enquanto Política Pública</b>	<b>63</b>
<i>António Diniz Fernandes</i>	
<b>Avaliação da Operação 8.1.5 - Melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas- do PDR2020 no contexto da floresta portuguesa</b>	<b>79</b>
<i>Constança Camilo-Alves</i>	
<b>Atractividade de Recursos Humanos Qualificados para a Região do Alentejo: aspectos críticos para uma estratégia de atractividade regional</b>	<b>90</b>
<i>Nuno Rosmaninho</i> <i>Pedro Horta</i>	

# Editorial

## CELEBRANDO DOZE EDIÇÕES DO CURSO DE MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E PROJETOS DA UNIVERSIDADE DE ÉVORA

### MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E PROJETOS: COMPROMISSO COM UMA FORMAÇÃO DE QUALIDADE

Já decorreram treze anos desde o lançamento do Mestrado em Políticas Públicas e Projetos (M3P) da Universidade de Évora em 2010. Os oito candidatos da primeira edição foram um sinal claro de que o mestrado vinha preencher uma área de formação desejada e de enorme importância para os muitos profissionais que lidam diariamente com a construção, análise, implementação e/ou avaliação de políticas e projetos. A procura tem sido crescente, tendo-se registado uma média de dez alunos inscritos nos primeiros sete anos do curso e uma média superior a vinte alunos nos últimos dois anos. Ao longo das doze edições já concluídas, o M3P tem captado alunos que fizeram as suas licenciaturas nas mais diversas instituições de ensino superior em Portugal, sendo alguns deles já detentores do grau de mestre e outros até do grau de doutor, noutras áreas científicas, aquando da sua candidatura a este curso de mestrado. É ainda de realçar que a grande maioria dos alunos do M3P são profissionais com carreiras consolidadas.

Tínhamos confiança nesta rápida consolidação e sucesso do projeto, como se verificou, não apenas pela capacidade técnica e científica dos docentes da Universidade de Évora na área das políticas públicas, mas também pelas características inovadoras do modelo de formação proposto. De resto, isso foi reconhecido pela comissão de avaliação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) que fez a última avaliação do M3P.

O mestrado faz um equilíbrio adequado entre as componentes aplicada e científica ao oferecer um conjunto de unidades curriculares em áreas específicas do conhecimento que são fundamentais para os profissionais que lidam com políticas públicas e projetos, ao estabelecer a ligação e interação próxima com as instituições públicas e ao criar a oportunidade para os estudantes completarem a sua formação com uma dissertação, um trabalho de projeto ou um estágio numa instituição ou empresa. No último processo de avaliação pela A3ES tivemos a oportunidade de propor uma reformulação que permitiu aproximar as diferentes formações de 2º ciclo do Departamento de Economia da Universidade de Évora, o que resultou na introdução de áreas da economia fundamentais ao estudo das Políticas Públicas, assim como ao processo de ensino-aprendizagem dos estudantes. Dado que as políticas públicas estão transversalmente presentes na sociedade e na economia, o M3P está pensado para reforçar o conhecimento e as competências de estudantes com diferentes bases académicas, de profissionais que exerçam a sua atividade em diferentes áreas de atividade, bem como estudantes estrangeiros, em particular os oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Os resultados alcançados até ao momento validam totalmente as opções estratégicas do M3P ao nível do modelo de formação e do público-alvo a que se destina.

Esta fase inicial do mestrado em Políticas Públicas e Projetos permitiu confirmar que a importância deste projeto de formação vai muito para além do contexto regional. Isso constitui uma forte motivação para consolidar práticas que já são uma marca distintiva do curso e implementar novas ações para reforçar o valor que o M3P é capaz de oferecer aos seus estudantes. O reforço da interação com as instituições e empresas, o reforço da internacionalização do curso e o envolvimento dos estudantes em atividades de investigação são algumas das áreas a merecer a atenção. Desenvolver a interação com as instituições e empresas é essencial para reforçar a componente aplicada da formação, através do conhecimento sobre a aplicação prática de políticas públicas, a participação de técnicos das instituições e empresas em atividades académicas, a realização de estágios e a coorientação de trabalhos académicos. Em termos de internacionalização, o aumento da participação dos estudantes no programa Erasmus, o reforço da interação com instituições académicas estrangeiras e o desenvolvimento de ações para captar mais alunos dos PALOP, e de outras nacionalidades, são áreas relevantes nesta fase. Reforçar o envolvimento dos estudantes em atividades de investigação é outra área importante no desenvolvimento do curso, através do incentivo e apoio à publicação de artigos científicos, de que é exemplo esta edição especial da revista, o incentivo à participação dos estudantes em projetos de investigação e da melhoria da taxa de alunos que conclui a componente de investigação do curso.

Este número especial do Public Policy Portuguese Journal tem precisamente como objetivo comemorar as primeiras doze edições deste curso de mestrado da Universidade de Évora, e é por



isso composto por um conjunto de artigos científicos da autoria de alunos da décima segunda edição do M3P.

No primeiro artigo, intitulado “O impacto das políticas de desenvolvimento local de base comunitária na coesão territorial: a abordagem LEADER no Alentejo Central”, da autoria de Alberto Santos, é realizada uma análise dos impactos da aplicação da abordagem LEADER no Alentejo Central nos últimos 26 anos, especificamente no território de intervenção do Grupo de Ação Local Alentejo Central, enquadrando os seus objetivos, os agentes envolvidos e a sua importância para as economias locais. Para além dos impactos, é abordada a evolução da própria abordagem LEADER ao longo dos períodos de programação.

O segundo artigo, da autoria de Cristiana Sameiro da Mata, intitulado “Imigração de substituição: desafios e oportunidades para o desenvolvimento regional alentejano – o caso do turismo na região”, analisa o conceito de imigração de substituição, avalia a existência de políticas de incentivo à atração de população estrangeira no Alentejo e os eventuais entraves a ela associados; estuda a questão da falta de recursos no sector hoteleiro, em particular na região do Alentejo, e aborda as políticas públicas criadas para dar resposta a este desafio sociodemográfico e económico.

Em “COM\_VIDA: uma parceria de inovação social. Estudo de caso sobre a parceria Centro Social Nossa Senhora da Graça – Câmara Municipal de Beja”, Beatriz Cavaco, Carla Carvão e Nuno Catarino, os autores deste artigo, analisam a importância das parcerias na definição das estratégias, na implementação dos projetos públicos e nas políticas públicas de fomento de inovação social entre instituições privadas e governamentais. Neste sentido, é objeto de análise o estudo de caso do projeto COM\_VIDA uma parceria de Inovação Social, que foi desenvolvido entre novembro de 2018 e dezembro de 2021.

O quarto artigo é da autoria de Joana Henriques Vieira e intitula-se “Investimento dos fundos europeus estruturais (2014-2020) em projetos de promoção da igualdade de género: o caso de Portugal”. Com base na lista de operações aprovadas no Portugal 2020 (reportadas até 30 de junho de 2022), o estudo analisa a existência de desigualdades regionais na distribuição de recursos financeiros em Portugal no universo de projetos aprovados sobre a promoção da igualdade de género entre 2014-2020.

O quinto artigo deste número especial, cujo título é “A política de defesa enquanto política pública”, da autoria de António Diniz Fernandes, centra-se na temática da política de defesa e procura avaliar em que medida os setores económicos mais diretamente relacionados com esta política pública poderão constituir um vetor de desenvolvimento da economia portuguesa. Para tal, procede a uma análise das potenciais oportunidades que esta área apresenta, assim como das suas principais carências, tendo em consideração os desafios que se colocam ao novo cenário militar internacional.

Constança Camilo-Alves, a autora do sexto artigo, que tem como título “Avaliação da Operação 8.1.5 – melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas – do PDR2020 no contexto da floresta portuguesa” analisa os destinos principais dos investimentos aprovados no âmbito da Operação 8.1.5 do PDR2020, relacionando-os com a região e a espécie florestal a que se destinavam, através da identificação de palavras-chave para classificação da lista dos pedidos disponível. O investimento aprovado é comparado com as medidas gerais conhecidas para a valorização ambiental, assim como com as principais ameaças à floresta portuguesa, e foi identificada a ausência de regeneração que afeta a sustentabilidade, o risco de incêndio da floresta e a aposta na sua mitigação.

O sétimo e último artigo, com o título “Atractividade de recursos humanos qualificados para a região do Alentejo: aspectos críticos para uma estratégia de atractividade regional”, cujos autores são Nuno Rosmaninho e Pedro Horta, aborda a competitividade regional na base de um cenário de criação expectável de oportunidades de emprego qualificado. Partindo de diferentes pressupostos para as condições salariais praticadas no sector, o artigo aborda os aspetos de atratividade que possam reduzir – ou ampliar – o peso do critério salarial na escolha da região como destino de imigração: acessibilidades, qualidade de vida, oferta cultural e de equipamentos sociais, entre outros.

Dezembro 2023.

**Paulo Neto**

Professor no Departamento de Economia da Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Coordenador da UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Editor-Chefe do Public Policy Portuguese Journal e Investigador Integrado do CICP - Centro de Investigação em Ciência Política.

**Adão Carvalho**

Professor no Departamento de Economia da Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Subdiretor da Escola de Ciências Sociais desta universidade e Investigador Colaborador do CEFAGE - Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia.

**Elsa Vaz**

Professora no Departamento de Economia Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Diretora do Departamento de Economia desta universidade, Investigadora Colaboradora do CEFAGE - Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia e Diretora do Centro de Documentação Europeia da Universidade de Évora.



# Editorial

## CELEBRATING TWELVE EDITIONS OF THE MASTER'S COURSE IN PUBLIC POLICIES AND PROJECTS AT THE UNIVERSITY OF ÉVORA

### MASTER'S DEGREE IN PUBLIC POLICIES AND PROJECTS: COMMITMENT TO QUALITY TRAINING

Thirteen years have passed since the launch of the Master's Degree in Public Policies and Projects (M3P) at the University of Évora in 2010. The eight candidates admitted in the first edition were a clear sign that the master's degree fulfilled a desired area of training of great importance for the many professionals who deal daily with the construction, analysis, implementation and/or evaluation of policies and projects. Demand has been growing, with an average of ten students enrolled in the first seven years of the course and an average of over twenty students in the last two years. Throughout the twelve editions already completed, M3P has attracted students who have obtained a degree at other higher education institutions in Portugal, having some of them holding a master's degree and others even a doctorate degree, in other scientific areas, when they made an application to M3P. It is also worth noting that the vast majority of M3P students are professionals with established careers.

We were confident in the rapid consolidation and success of the project, as it turned out, not only due to the technical and scientific of the teaching staff at the University of Évora in the area of public policies, but also due to the innovative characteristics of the training model. Furthermore, this has been recognized by the evaluation committee of the Portuguese Higher Education Assessment and Accreditation Agency (A3ES) which carried out the last evaluation of the M3P.

The master's degree makes an appropriate balance between the applied and scientific components by offering a set of curricular units in specific areas of knowledge that are fundamental for professionals who deal with public policies and projects, by establishing close links and interaction with public institutions and by creating the opportunity for students to complete their training with a dissertation, a project work or an internship at an institution or company. The course has been recently evaluated by A3ES and some changes were then introduced aiming at a better integration of the masters courses offered by the Economics Department which resulted in the introduction of important subjects for studying public policy and for the teaching and learning process. Since public policies have an impact across the economy and the society, M3P is designed to improve the knowledge and competences of students with different academic backgrounds, professionals working in different areas of activity, as well as foreign students, especially those from Portuguese-speaking African Countries (PALOP). The results achieved so far fully validate M3P's strategic options concerning the training model and target audience.

The initial phase of the master's degree in Public Policies and Projects allowed us to confirm that the importance of this training project goes far beyond the regional context. This gives us a strong motivation to put in practice strategies to consolidate established practices which are distinctive to M3P and implement new actions to improve the value that M3P can offer to students. Strengthening the interaction with institutions and companies, strengthening the internationalization of the course and the involvement of students in research activities are some of the areas that deserve attention. Developing interaction with institutions and companies is essential to strengthen the applied component of training, through getting knowledge about the practical implementation of public policies, the participation of staff from institutions and companies in academic activities, carrying out internships and co-supervising academic works. Concerning the internationalization process, increasing student participation in the Erasmus program, strengthening interaction with foreign academic institutions and developing actions to attract more students from the PALOP, and other nationalities, are relevant areas to address at this stage. Improving the student's participation in research activities is also important, by encouraging and supporting the publication of scientific articles, such as this special issue, by getting students to participate in research projects and by increasing the student support in completing the research component of the course.

This special issue of the Public Policy Portuguese Journal aims to commemorate the first twelve editions of the master's course in Public Policies and Projects at the University of Évora. It includes a set of scientific articles authored by students of the M3P's twelfth edition.

The first article, by Alberto Santos, entitled "The impact of community-based local development policies on territorial cohesion: the LEADER approach in Central Alentejo", makes an analysis of the impacts of the LEADER program in Central Alentejo over the last 26 years, and focuses specifically on

the territorial intervention of the Local Action Group of Alentejo Central, by addressing its objectives, agents involved and its importance for local economies. Additionally, it addresses the evolution of the LEADER approach over the programming periods.

The second article, by Cristiana Sameiro da Mata, titled “Immigration replacement: challenges and opportunities for regional development in Alentejo – the case of tourism in the region”, analyzes the concept of immigration replacement, examines the public policies aiming to encourage the attraction of foreign population to Alentejo and identifies existing obstacles associated with its implementation; it looks at the issue of lack of resources in the hotel sector, particularly in Alentejo, and examines the public policies to address this sociodemographic and economic challenge.

In “COM\_VIDA: a partnership for social innovation. Case study on the partnership Centro Social Nossa Senhora da Graça – Câmara Municipal de Beja”, Beatriz Cavaco, Carla Carvão and Nuno Catarino analyze the importance of partnerships in defining strategies, implementing public projects and public policies to promote social innovation projects between private and government institutions. With this in mind, their research is about the case study of the COM\_VIDA project, a Social Innovation partnership, which was developed between November 2018 and December 2021.

The fourth article, by Joana Henriques Vieira, is titled “Investment of European structural funds (2014-2020) in projects to promote gender equality: the case of Portugal”. Based on the list of approved operations of the Portugal 2020 structural program (reported until June 30, 2022), the study analyzes the existence of regional inequalities in the distribution of financial resources in Portugal in the context of the approved projects related to the promotion of gender equality in the period 2014-2020.

The fifth article of this special issue, titled “Defence policy as public policy”, is authored by António Diniz Fernandes, and focuses on the issue of defence policy and seeks to assess to what extent the economic sectors most directly related to this public policy could constitute a vector for the development of the Portuguese economy. To this end, it carries out an analysis of the potential opportunities that this area presents, as well as its main shortcomings, taking into account the challenges faced by the new international military scenario.

Constança Camilo-Alves, the author of the sixth article, titled “Evaluation of Operation 8.1.5 – improving the resilience and environmental value of forests – of PDR2020 in the context of the Portuguese forest” analyzes the destination of the investments approved within the scope of Operation 8.1.5 of PDR2020 program, and relates those investments with the region and forest species for which they were intended to, through the identification of keywords for classifying the existing list of requests. The approved investments are compared with known general measures for environmental enhancement, as well as with the main threats to the Portuguese forest; the lack of regeneration that affects sustainability, the risk of forest fire and the focus on its mitigation is also identified.

The seventh and final article, titled “Attractiveness of qualified human resources for the Alentejo region: critical aspects for a regional attractiveness strategy”, by Nuno Rosmaninho and Pedro Horta, addresses regional competitiveness based on a scenario of expected creation of qualified employment opportunities. Starting from a set of assumptions for salary conditions in the sector, the article addresses issues of attractiveness that can reduce – or increase – the weight of salary criterion in choosing the region as an immigration destination: accessibility, quality of life, cultural and social facilities, among others.

December 2023.

**Paulo Neto**

Professor at the Department of Economics at the University of Évora, School of Social Sciences, Coordinator of UMPP - Public Policy Monitoring Unit, Editor-in-Chief of the Public Policy Portuguese Journal and Researcher at CICP - Centre for Research in Political Science.

**Adão Carvalho**

Professor at the Department of Economics at the University of Évora, School of Social Sciences, Deputy Director of the School of Social Sciences at this university and Collaborating Researcher at CEFAGE - Centre for Studies and Advanced Training in Management and Economics.

**Elsa Vaz**

Professor at the Department of Economics at the University of Évora, School of Social Sciences, Director of the Department of Economics at this university, Collaborating Researcher at CEFAGE - Centre for Studies and Advanced Training in Management and Economics and Director of the European Documentation Centre at the University of Évora.



# O impacto das Políticas de Desenvolvimento Local de Base Comunitária na Coesão Territorial: a abordagem LEADER no Alentejo Central

**Alberto Santos**

Universidade de Évora, Mestrado em Políticas Públicas e Projetos.  
m53179@alunos.uevora.pt

## RESUMO

A abordagem LEADER constitui-se, desde a sua origem, como um mecanismo inovador no seio das políticas públicas da União Europeia (UE), derivado das suas características *bottom-up*, constituindo-se como uma ferramenta de desenvolvimento local de elevada importância no fomento de bases comunitárias críticas, compostas por organismos públicos, empresas e associações privadas, agrupamentos de produtores e restantes agentes da sociedade civil, em prol de uma estratégia concertada e dos interesses específicos dos territórios locais e das populações. O objetivo desta investigação assenta na análise dos impactos da aplicação desta abordagem, no Alentejo Central, especificamente no Território de Intervenção (TI) do Grupo de Ação Local (GAL) Alentejo Central, nos últimos 26 anos, enquadrando os seus objetivos, os agentes envolvidos e a sua importância para as economias locais. Para além dos impactos, é abordada a evolução da própria abordagem LEADER ao longo dos períodos de programação, nomeadamente a forma como se afastou dos seus objetivos iniciais, elevando considerações sobre a sua adequabilidade aos tempos atuais e futuros.

**Palavras-chave:** LEADER; Alentejo Central; Desenvolvimento Local; Políticas Públicas.

**Classificação JEL:** R58 e O21.

## ABSTRACT

The LEADER approach constitutes, since its origin, an innovative mechanism within the public policies of the European Union (EU), derived from its bottom-up characteristics, constituting a local development tool of high importance in the encouragement of critical bases, composed of public bodies, private companies and associations, groups of producers and other agents of the civil society, in favour of a concerted strategy and the specific interests of the local territories and populations. The aim of this research is based on the analysis of the impacts of the application of this approach, in the Alentejo Central region, specifically in the intervention territory (IT) of the Alentejo Central Local Action Group (LAG), in the last 26 years, framing its objectives, the agents involved and its importance for the local economies. In addition to the impacts, the evolution of the LEADER approach itself over the programming periods is addressed, namely how it has moved away from its initial objectives, raising considerations about its suitability for current and future times.

**Keywords:** LEADER; Alentejo Central; Local Development, Public Policy.

**JEL classification:** R58 e O21.

## 1. ENQUADRAMENTO

O desenvolvimento local, enquanto conceito e temática da política pública, surge integrado numa visão de desenvolvimento ocidental dos anos 80 e 90 do século XX, assente numa construção territorialista e de resposta à sociedade civil, tendo a sua base, na Europa, em 1981, após as leis da descentralização em França (Reis, 2012). Este conceito, de desenvolvimento local, pressupõe um elevado peso da participação comunitária, assente na criação de modelos de governança, motivadores do envolvimento das comunidades locais na criação dos seus próprios pressupostos de desenvolvimento. Esta nova corrente de política pública assume-se como *bottom-up*, ou seja, e de acordo com Stöhr & Taylor (1981), “de baixo para cima”, assumindo uma elevada importância da mobilização comunitária, através dos diversos setores, por forma a satisfazer as necessidades das populações de um determinado território, em oposição às tradicionais políticas *top-down* desenvolvidas e impostas pelos governos centrais, sem a participação comunitária. O surgimento e desenvolvimento das políticas públicas *bottom-up* coloca em evidência várias linhas de pensamento, mas todas elas tendo o território como foco, definindo-se um período em que a dimensão territorialista, e principalmente à escala regional e local, assume uma elevada importância, como resposta também às falhas da conceção funcionalista e às alterações do sistema económico (Ribeiro & Santos, 2005). Denotase também o enfoque na oposição entre os processos descentralizados *versus* centralizados e os poderes dos governos centrais e regionais (Shankar & Shah, 2009). Tal facto coloca em perspetiva as vantagens para as regiões desfavorecidas trazidas pelas abordagens de base comunitária, descentralizadas, nomeadamente enquanto potenciadoras da prossecução das suas metas de desenvolvimento, colocando em contraponto o desenvolvimento endógeno *versus* exógeno (Stöhr & Taylor, 1981).

É, no seguimento da discussão em torno do desenvolvimento local e das visões da política pública, das preocupações da Comissão Europeia ao nível da coesão territorial e das disparidades consideráveis de desenvolvimento, verificadas entre as regiões da União Europeia, bem como com inspiração nas experiências francesas pós 1981, que surge, em 1991, a abordagem LEADER<sup>1</sup>, enquanto Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) LEADER, que, segundo Santos et al. (2015), trouxe uma nova dinâmica à política de desenvolvimento rural da União Europeia.

O LEADER assume-se como uma ferramenta de política pública, inovadora entre as políticas da UE, preocupada com o desenvolvimento dos territórios rurais (Rover & Henriques, 2006), traduzindo-se como uma abordagem *bottom-up*, conforme a conceção de Stöhr & Taylor (1981) e, numa leitura conceptual mais tardia, *place-based*, isto é, focada num território, regional ou infrarregional, nas suas potencialidades e prioridades (Barca, 2009; Santos et al., 2015), assumindo (o LEADER), como ponto fulcral da sua aplicação, o envolvimento dos agentes locais do sector público, privado, e da própria sociedade civil, na definição de soluções para as problemáticas do território e implementando uma Estratégia de Desenvolvimento Local (EDL), numa “abordagem territorial, multisectorial e integrada” (Neto et al., 2014, p. 163), sendo esta abordagem direccionada para os territórios rurais, com o objetivo da sua diversificação e revitalização económica. De acordo com Masot et al., (2019), esta abordagem define-se como um modelo endógeno, integrado e inovador de desenvolvimento, assente na governança local e na cooperação, intra e inter território, entendida (a governança) como uma das principais componentes da abordagem (Silva & Chaves, 2013). Por forma a implementar o LEADER, foram constituídos os Grupos de Ação Local (GAL), com o intuito de identificar e implementar as EDL, bem como incorporar a responsabilidade da tomada de decisões acerca da alocação e gestão dos fundos disponíveis (European Commission, 2006).

Tendo por base uma investigação conceptual, através do “estado da arte” e, também, através das Avaliações de Resultados e Impactos do LEADER, da responsabilidade do GAL Monte/Alentejo Central, bem como através de uma metodologia de análise de dados relativos à execução do LEADER II, LEADER, SP3 PRODER e DLBC/Abordagem LEADER do atual PDR 2020 (dados provisórios), este artigo tem como objetivo analisar a implementação de uma abordagem de desenvolvimento local de base comunitária, o LEADER, no Alentejo Central, nomeadamente através dos seus objetivos, resultados e impactos, analisando a sua componente territorial, a sua evolução, a sua importância para o desenvolvimento do tecido económico local, bem como as suas fragilidades e a sua adequabilidade aos tempos atuais e futuros.

---

<sup>1</sup> Acrónimo, do francês, “Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale”.

### 1.1. Os Grupos de Ação Local (GAL)

Os GAL assumem-se como o pilar da abordagem LEADER, sendo compostos pelos agentes chave do território, nomeadamente do setor público, privado e pela organizações da sociedade civil, integrando municípios, organismos governamentais, agrupamentos e associações de produtores, agrupamentos empresariais, associações culturais e sociais e associações de desenvolvimento, numa perspetiva de criação de sinergias multissetoriais, baseadas na cooperação e agregação de competências (European Commission, 2006; Shankar & Shah, 2009).

A atuação dos GAL orienta-se num conjunto de linhas orientadoras de política pública, nomeadamente: i) *abordagem bottom-up*, através do envolvimento das comunidades no processo; ii) abordagem integrada, em que as comunidades locais são envolvidas no processo de identificação de problemas, bem como propondo soluções integradas, através da definição de uma Estratégia de Desenvolvimento Local (EDL); iii) estabelecimento de uma parceria, sendo esta representativa dos agentes relevantes do território, devendo ser maioritariamente privada; iv) território, sendo este definido com base na funcionalidade e sinergias existentes, e não nas fronteiras administrativas; v) trabalho em rede, através do envolvimento e partilha de experiências e resultados entre todos os *stakeholders* de relevância nos processos; vi) inovação, com vista ao desenvolvimento de estratégias que produzam resultados e mudanças duradoras, que gerem impacto; e vii) e cooperação, entre diversos territórios e parcerias, permitindo o desenvolvimento de soluções comuns para problemas comuns (European Commission, 2006; Monte ACE, 2015).

## 2. O LEADER NO ALENTEJO CENTRAL

Apesar de o PIC LEADER ter iniciado no período 1991-1993 (LEADER I), inicialmente em 217 territórios rurais da União Europeia (European Commission, 2006), é apenas no período 1997-1999, com o LEADER II, que o mesmo é implementado no território do Alentejo Central, sendo importante definir que, para esta investigação, se considerou apenas o território de intervenção do GAL Monte (1996-2013), posteriormente GAL Alentejo Central (2014 – presente).

Em 1996 o GAL Monte é fundado, sediado em Arraiolos, tendo por base um agrupamento de quatro Associações de Desenvolvimento Local (ADL), que, em 2006, já eram representativas de uma base de 639 entidades, de vários setores e de todos os municípios que integravam, à data, o território (Monte ACE, 2007). É com a missão e propósito de implementar o LEADER II, que o GAL Monte é criado, assente então numa Parceria Territorial e na definição de uma EDL, promovendo “um projeto de desenvolvimento rural para o Alentejo Central, numa perspetiva integrada e sustentável do território” (Monte ACE, 2007, p. 12).

Dada a base territorialista da abordagem LEADER, estabelecendo políticas públicas *bottom-up* e *place-based*, conforme já verificado, houve a necessidade de, em cumprimento com o disposto na própria estrutura do mecanismo, definir um território para a intervenção, que teve por base a parceria já estabelecida, bem como as orientações da Comunicação da Comissão Europeia aos Estados-Membros, em 2000, relativa aos critérios de seleção dos territórios abrangidos pelo Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) LEADER, nomeadamente a ruralidade, a dimensão (populacional, com uma população entre os 10.000 e os 100.000 habitantes) e a homogeneidade (devendo o território formar um conjunto homogéneo em termos geográficos, económicos e sociais), por forma a que fosse possível desenvolver uma EDL que respondesse às necessidades desse mesmo território (Monte ACE, 2007).

Foi então constituído o Território de Intervenção (TI), que se mantém atualmente, composto pela quase totalidade da NUT III Alentejo Central, nomeadamente os municípios de Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora (apenas freguesias rurais), Montemor-o-Novo (excluindo as freguesias de Escoural e S. Cristóvão), Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas e Vila Viçosa, perfazendo uma área total de 5.563,4 km<sup>2</sup> e uma população (a residir em freguesias rurais) de 89.704 habitantes (segundo os Censos de 2021). De realçar que, à data, na área que compreende a NUT III Alentejo Central, já havia sido implementado o LEADER I, pelo GAL Terras Dentro, abrangendo no seu TI, e na mencionada NUT III, os municípios de Portel e Viana do Alentejo, bem como as freguesias de Escoural e São Cristóvão, do município de Montemor-o-Novo, assim como o GAL LEADERSOR, que abrange, na NUT III Alentejo Central, o município de Mora.



## 2.1. Enquadramento do LEADER II

O Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) LEADER II, cujo período de programação se situou entre 1994 e 1999, surge com os objetivos centrais: i) valorização da potencialidades dos agentes e territórios; ii) impulsionar o desenvolvimento económico, social e cultural do meio rural; iii) promover a cooperação entre agentes do território, como base a processos de desenvolvimento regional e de solidariedade; iv) sensibilizar as populações para a valorização do património; e v) promoção de redes comunitárias e identitárias nos territórios (Barrocas & Ganhão, 2008).

No território do Alentejo Central, o LEADER II foi implementado entre 1997 e 1999, ou seja, iniciou três anos após o início efetivo do PIC LEADER II, com a fundação do GAL Monte, que, em resposta às fragilidades e potencialidades do território, definiu como objetivos: i) o desenvolvimento rural; ii) a formação profissional e a criação de emprego; iii) a diversificação do tecido económico do território; iv) a valorização e comercialização dos produtos locais; e v) a preservação e valorização do património arquitetónico, cultural e natural.

Em cumprimento dos objetivos traçados, definiram-se como medidas de apoio, contempladas na EDL: i) apoio técnico ao desenvolvimento rural; ii) formação profissional específica e ajudas à contratação; iii) diversificação da atividade económica, no âmbito do turismo e apoio às Pequenas e Médias Empresas (PME); iv) valorização das raças autóctones, e da agroindústria familiar; e v) preservação e valorização do ambiente natural e da qualidade de vida.

## 2.2. Enquadramento do LEADER +

O LEADER +, surgido no seguimento da boa experiência dos dois períodos de programação anteriores, é o primeiro que é implementado, por definição do próprio mecanismo de Política Pública, em todas as regiões rurais da UE. Em termos transversais, surge como um instrumento de incentivo a estratégias integradas, nomeadamente com a experimentação de novas formas de: i) valorização do património cultural e natural; ii) reforço do ambiente económico; iii) promoção da criação de postos de trabalho; e iv) melhoria da capacidade organizacional das comunidades (Barrocas & Ganhão, 2008).

Em termos da EDL delineada para o TI, o GAL Monte estabeleceu como principais objetivos: i) utilização de novos repositórios e tecnologias para a promover a competitividade dos produtos e serviços do território; ii) melhoria da qualidade de vida das populações rurais; iii) valorização de produtos locais; iv) valorização de recursos naturais e culturais; e v) promoção de competências organizativas e das competências das zonas rurais (implementado adicionalmente em Portugal) (Monte ACE, 2007).

Foi com base nos principais objetivos definidos para o LEADER, que se estabelece a parceria e os objetivos estratégicos globais para o TI, com base nas problemáticas identificadas pela então Parceria Territorial, segundo o disposto na Avaliação dos Resultados do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER+ no Alentejo Central (Monte ACE, 2007), nomeadamente: i) requalificação dos territórios rurais, através da melhoria da qualidade de vida das populações rurais e, por sua vez, contribuir para a fixação populacional; ii) criação de rede de serviços técnicos, de apoio ao tecido empresarial e ao movimento associativo; iii) consolidar o tecido económico nos setores de produtos e atividades tradicionais; iv) estruturação de circuitos promocionais e de redes de comercialização; v) reforçar as qualificações, principalmente as facilitadoras de mobilidade social, com foco na valorização profissional e criação de emprego; vi) preservar e valorizar o património ambiental e cultural; e vii) reforçar as parcerias entre territórios locais, através do estabelecimento de culturas de cooperação entre o GAL, agentes e parceiros locais, no plano interterritorial e transnacional, através de redes de cooperação, bem como através da disseminação de boas práticas que concorram para abordagens inovadoras de rentabilização dos recursos disponíveis. Para a implementação da estratégia, e dada a dimensão do TI, foram criados quatro Gabinetes de Intervenção Rural (GIR), em Borba, Évora, Montoito e Monsaraz.

Toda a estratégia desenvolvida procurou responder, através da potenciação das mais-valias existentes, às principais problemáticas existentes no território, respetivamente: i) a evolução populacional negativa; ii) o envelhecimento da população; iii) desemprego elevado, principalmente feminino e de longa duração; iv) população desempregada com baixos níveis de qualificação; v) falta de equipamentos e infraestruturas sociais; vi) assimetrias ao nível das infraestruturas rodoviárias e ferroviárias; vii) fraco desempenho económico; viii) fraca produtividade empresarial; ix) diminuta propensão para a cooperação empresarial, inovação e internacionalização; x) rede económica mal estruturada, composta por pequenas empresas e unidades de pequena dimensão; e xi) baixa



diversificação do tecido industrial. Da mesma forma, as potencialidades identificadas passavam, principalmente pela: i) qualidade de vida; ii) aumento da população ativa; iii) posicionamento geográfico favorável; iv) bom nível de infraestruturas elétricas e de comunicações; v) existência de equipamentos de apoio à atividade económica; vi) autenticidade dos produtos locais e existência do saber-fazer tradicional; vii) potencialidades do regadio, com a barragem de Alqueva; e viii) condições favoráveis à atração de investimento industrial, apostando na qualidade das agroindústrias existentes.

### 2.3. Enquadramento do DLBC/Abordagem LEADER - SP3 PRODER

Após o LEADER +, a implementação do Subprograma 3 do Programa de Desenvolvimento Rural (SP3 PRODER) ficou também sob a responsabilidade dos GAL, dado seguir a abordagem de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)/ Abordagem LEADER. Neste período de programação, o LEADER deixou de ser um Programa de Iniciativa Comunitária (PIC), passando a estar inserido em programas de coesão territorial mais abrangentes, de índole nacional, nomeadamente o Programa de Desenvolvimento Rural, o que representou a perda do foco territorialista das decisões, o que pode ser enquadrado como um afastamento da filosofia inicial da abordagem, nomeadamente a derivação do conceito de política *bottom-up* (Navarro et al., 2016). Apesar desta alteração, a estrutura de funcionamento da abordagem permaneceu praticamente inalterada, incluindo a gestão pelo GAL Monte, assente numa Parceria Territorial, representativa dos vários setores do TI e na definição de uma EDL.

A EDL para o período de Programação do SP3 PRODER/Abordagem LEADER (2007-2013), e de acordo com a Avaliação de Resultados e Impacto do SP3 PRODER no Alentejo Central 2009-2014 (Monte ACE, 2015), definiu um conjunto de Princípios Base para a ação e implementação no território, através de uma parceria alargada, nomeadamente: i) subsidiariedade e gestão local; ii) participação de proximidade; iii) atuação e comunicação em rede; iv) integração; v) viabilidade económica e sustentabilidade; vi) qualificação e empregabilidade; vii) promoção e valorização da ruralidade; e viii) promoção da igualdade (Monte ACE, 2015).

Em termos de principais problemáticas do território, a mitigar, identificaram-se: i) estruturas empresariais pouco profissionalizadas; ii) fraca integração da oferta turística; iii) continuidade da perda demográfica e do envelhecimento da população; iv) mão de obra pouco qualificada; v) elevados índices de desemprego; vi) baixa densidade empresarial; vii) abandono dos aglomerados rurais; viii) centros históricos com necessidade de regeneração, económica e social; ix) baixos níveis de escolaridade; x) baixos rendimentos da população; xi) envelhecimento das estruturas associativas juvenis; e xii) défice de envolvimento e representatividade da população na defesa dos valores coletivos e, simultaneamente, dos agentes económicos nos órgãos de decisão. Em termos de potencialidades, foram identificadas: i) a sucessiva diversificação das atividades agrícolas; ii) crescimento da pluriatividade no emprego e nas explorações agrícolas; iii) boas acessibilidades; iv) diversificação económica; v) melhoria dos indicadores de bem-estar social; e vi) forte presença territorial das ADL e com experiência acumulada.

### 2.4. Enquadramento do DLBC/Abordagem LEADER – PDR2020

O DLBC/Abordagem LEADER, do período 2014-2021, tal como o anterior, surge integrado no Programa de Desenvolvimento Rural, acompanhando a forma do funcionamento anterior, ou seja, através do estabelecimento de uma Parceria Territorial e de uma EDL, mas que, numa visão menos *bottom up* e mais *top-down*, foi enquadrada num conjunto de medidas e objetivos transversais a todos os territórios, acentuando o afastamento do núcleo da abordagem LEADER, o que será explorado no ponto seguinte desta investigação.

A abordagem LEADER, para o período 2014-2021, define como prioridades, transversais a todo o território nacional: i) o reforço da viabilidade, competitividade, sustentabilidade e transição tecnológica das explorações agrícolas; ii) a promoção da organização de cadeias alimentares, ao nível da produção, transformação e comercialização de produtos agrícolas; iii) a promoção da inclusão social, desenvolvimento económico e mitigação da pobreza, nas zonas rurais; iv) valorização de operações inovadoras ao nível da adaptação às alterações climáticas; e v) valorização e preservação de patrimónios locais.

Especificamente ao nível do TI do GAL Alentejo Central, as problemáticas identificadas estão em linha com os anteriores quadros, nomeadamente: i) perda demográfica e envelhecimento da população; ii) concentração da população em centros urbanos de maior dimensão; iii) baixa densidade empresarial;

iv) desemprego elevado; v) baixas qualificações da mão-de-obra; vi) mercados de consumo de nível local e com pequena dimensão; vii) fraca cultura de parceria e cooperação, a nível das organizações e das empresas; viii) ameaças à sustentabilidade ambiental da paisagem; ix) riscos à competitividade dos setores regionais; e x) redução do investimento de políticas públicas ao nível do emprego e tecido empresarial, nos territórios do interior. Ao nível das potencialidades do território, constituidoras de oportunidades reais de desenvolvimento, identificaram-se: i) a conclusão dos perímetros de rega e a sua influência para o desenvolvimento das atividades agrícolas e agroalimentares; ii) aumento da procura turística externa, com capacidade para o desenvolvimento de nichos de mercado; iii) crescimento dos movimentos de procura das zonas rurais, pelas populações urbanas; iv) consciencialização para a alteração dos hábitos alimentares, com foco na qualidade dos produtos biológicos, acompanhada de experiências bem sucedidas de cadeias curtas de comercialização de produtos agrícolas; v) elevada qualidade das telecomunicações no TI, o que constitui uma mais valia à atividade económica; vi) existência de uma rede estruturada de apoio ao empreendedorismo; vii) posição de vantagem, em termos de empregabilidade, em relação à NUT II Alentejo; viii) diversificação das atividades económicas no território, por exemplo, com a implementação de indústrias tecnológicas; e ix) existência de dinâmicas de governança local, motivadas por 20 anos de experiência através do LEADER.

### 3. EVOLUÇÃO, POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES DAS CONCEÇÕES DA ABORDAGEM LEADER

O LEADER deve ser entendido, desde o seu surgimento, como uma política pública de sucesso que respondeu a necessidades muito específicas das populações e dos territórios, de forma inovadora e com modelos de governança que, até à sua implementação, não eram comuns nos processos de decisão. Segundo Barrocas & Ganhão (2008), reveste-se de extrema importância o papel do LEADER para a economia local, constituindo uma ferramenta fulcral na valorização e modernização do tecido empresarial, na valorização das organizações locais, da cultura, do património e do ambiente, permitindo o desenvolvimento dos territórios, a geração de riqueza e a criação de emprego.

Da mesma forma, o estabelecimento dos GAL criou estruturas inovadoras, compostas por quadros técnicos capacitados, promotores de mudanças nos territórios, sendo, estas estruturas, a “chave o sucesso” do programa/abordagem, através de uma relação de proximidade com os agentes, numa relação recíproca, em que as entidades se reviam no papel de beneficiário e, simultaneamente, de interveniente nos processos de decisão.

Ao nível do financiamento das EDL, o mesmo tem seguido, por norma, uma estrutura de financiamento que permite o multifundo, nomeadamente através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE), tal como detalhado, no caso da atual EDL, na Figura 1 (Monte ACE, 2019).

**FIGURA 1: MODELO DE FINANCIAMENTO DA EDL DO GAL ALENTEJO CENTRAL / ABORDAGEM LEADER, 2014-2021**

Fundo		Principais Áreas de Intervenção
FEADER		<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequenos investimentos nas explorações agrícolas</li> <li>Pequenos investimentos na transformação e comercialização</li> <li>Diversificação de atividades na exploração</li> <li>Cadeias curtas e mercados locais</li> <li>Promoção de produtos de qualidade locais</li> <li>Renovação de aldeias</li> </ul>
		Conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural
FEDER		Desenvolvimento dos viveiros de empresas e apoio à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas
FSE	SIZE	
	Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras</li> <li>Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e da participação ativa e a melhoria da empregabilidade</li> </ul>

Fonte: Avaliação Intercalar da EDL; Monte ACE.

Relativamente à dotação financeira das diferentes EDL, em termos de Despesa Pública, verifica-se um investimento superior a 2,1 milhões de euros no LEADER II, 3,9 milhões de euros no LEADER +, 12,6 milhões no SP3 PRODER e 19 milhões de euros no DLBC/Abordagem LEADER do PDR 2020, segundo dados disponibilizados pelo GAL Monte. Ressalva-se, novamente, que a execução do último período ainda não está concluída.

### 3.1. A integração no Programa de Desenvolvimento Rural: do bottom-up ao top-down?

Após mais de 30 anos do seu surgimento e da sua implementação endógena e *bottom-up*, o programa LEADER, a partir do período 2007-2013, foi inserido, enquanto metodologia de abordagem, no Programas de Desenvolvimento Rural, sendo parte de uma estratégia mais alargada, alteração essa que, e segundo Navarro et al. (2016), pode ser entendida como a diluição dos princípios iniciais do programa LEADER, princípios esses que foram o garante do sucesso do mecanismo de política pública.

A alteração de filosofia de aplicação da abordagem segue a linha de políticas neoinstitucionalistas e neo-endógenas (Ferreira & Seixas, 2016), que mesclam os aspetos positivos, tanto das abordagens *bottom-up*, como das abordagens *top-down*, numa mesma política, em que, apesar do envolvimento dos agentes territoriais na discussão das problemáticas existentes e na definição de uma EDL, estes processos conhecem um menor reconhecimento e importância, perante políticas, objetivos, metas e regulamentos de financiamento, provenientes dos programas regionais ou nacionais, que são aplicados, de forma exógena e homogénea em todos os territórios, sendo esta metodologia antagónica dos princípios do LEADER, nomeadamente, do desenvolvimento de soluções e políticas para os problemas específicos de cada território. Por exemplo, desde 2007 que, na abordagem LEADER, existe um conjunto de medidas obrigatórias, ao nível dos investimentos nos territórios, que são definidas em termos nacionais, como o apoio a pequenos investimentos agrícolas, a pequenas empresas, a diversificação do tecido económico e beneficiação do património local, facto que se repete no período 2014-2021, com a diferença de que há um maior ênfase no setor agrícola, focado na produção e transformação, nas pequenas cadeias de comercialização e na valorização de produtos locais.

Realça-se, por exemplo que, a medida relativa a Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas não era parte do LEADER, até ao SP3 PRODER, sendo imposta com uma elevada proporção da dotação financeira existente. Onde anteriormente existiam linhas orientadoras, que deveriam ser tidas em conta na definição das EDL, após 2007 surgiram medidas obrigatórias, que impuseram objetivos, transformando as EDL e as Parcerias Territoriais mais formais que reais, aumentando a dependência operacional dos GAL do governo central, nomeadamente do Ministério da Agricultura, transformando a abordagem LEADER num mecanismo exógeno e *top-down*.

## 4. METODOLOGIA

Por forma a permitir a compreensão dos resultados alcançados, há que entender o universo refletido, bem como a metodologia aplicada. Para além do enquadramento à temática e dos conceitos fundamentais através da revisão bibliográfica, anteriormente elencada, foram considerados os dados da implementação dos diferentes períodos do LEADER<sup>2</sup>. Os dados foram fornecidos diretamente pelo GAL Alentejo Central, bem como são constantes dos Relatórios de Avaliação disponíveis, os quais foram agregados por concelho e por total do TI, sendo posteriormente relacionados com informação estatística, de acordo com os dados públicos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Foi necessária também a preparação dos dados relativos a todos os períodos para possibilitar as análises necessárias, principalmente a obtenção dos dados relativos ao PDR 2020, diretamente a partir das listagens e informações individuais (em bruto) dos projetos aprovados, bem como a verificação de dados do SP3 PRODER, dados que alguns dos constantes do respetivo relatório são também provisórios.

A análise incide sobre um conjunto de resultados-chave da implementação da abordagem LEADER, no total dos quatro períodos de programação considerados na investigação, quer ao nível de apoios aos agentes do território (entidades, empresas e empresários) para a execução de projetos de investimento e promoção do desenvolvimento económico, no âmbito da modernização,

---

<sup>2</sup> Relativamente ao DLBC/Abordagem LEADER do PDR 2020 (2014-2021), consideram-se os dados de execução à data de 20/11/2022.

diversificação económica e criação/manutenção de emprego, quer também ao nível das iniciativas de sinergias institucionais, promovidas pelo funcionamento e ação do próprio GAL.

Em termos da disponibilização de dados, há que frisar que estes não se encontram disponíveis de acordo com os mesmos critérios, para todos os períodos de programação, pelo que, em alguns impactos/resultados, a análise é efetuada de forma parcial, através da definição de conjuntos de dados, organizados por temáticas, obtidos através da desagregação dos dados disponíveis nos relatórios e bases de dados dos anteriores períodos de programação, bem como, tal como já frisado, através dos dados obtidos pela investigação, por projeto aprovado, relativos ao período do PDR2020, bem como de validação da dados do SP3, dado existirem, no respetivo relatório, dados provisórios. Em suma, a metodologia define-se por:

- a) Análise e revisão bibliográfica, para enquadramento teórico da temática, dos conceitos e do “estado da arte”;
- b) Análise dos dados dos relatórios de execução do LEADER II, LEADER + e SP3 PRODER;
- c) Validação e atualização de dados do SP3 PRODER, a partir da base de dados atualizada (disponibilizada para consulta pelo Monte ACE), bem como preparação dos dados (provisórios) relativos ao PDR2020, relativa à análise por projeto aprovado e posterior agrupamento de dados por medida, concelho e setor;
- d) Desenvolvimento de uma base de dados, por período de programação e global, por forma a ser possível extrair informações por setor, efetuar comparações entre períodos e obter os resultados necessários;
- e) Análise e avaliação de resultados e impactos da aplicação da Abordagem LEADER;
- f) Conclusões e perspetiva, atual e futura, da abordagem.

## **5. RESULTADOS E IMPACTOS: 1997-2022**

### **5.1. Resultados globais**

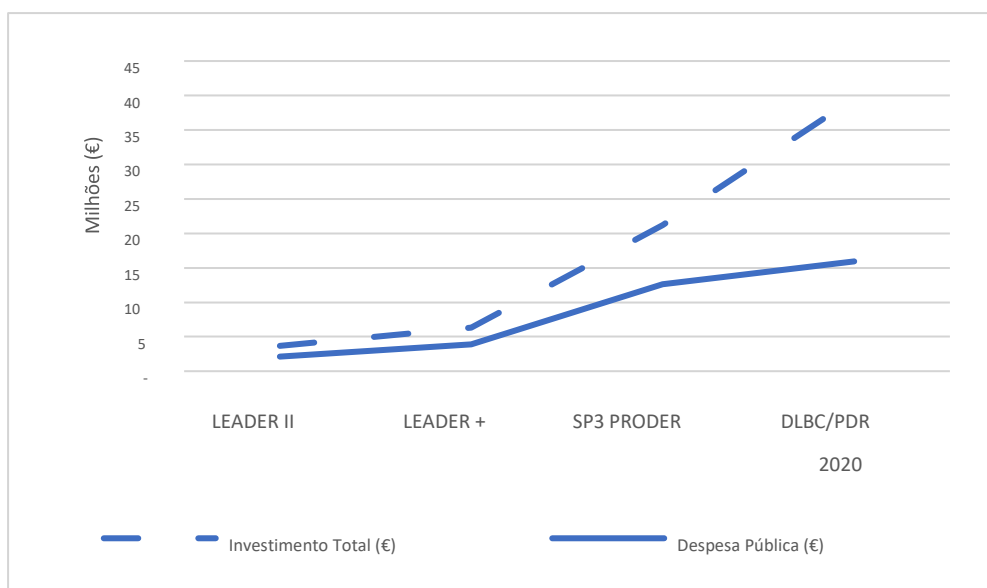
Ao longo dos vários períodos de programação, sendo estes o LEADER II, LEADER +, SP3 PRODER e DLBC/ Abordagem LEADER do PDR2020 (ainda em execução), a abordagem LEADER no Alentejo Central mobilizou um Investimento Total que ascende a cerca de 71,1 milhões de euros, incentivado por uma Despesa Pública superior a 34,5 milhões de euros <sup>34</sup>. Realça-se que a proporção de Despesa Pública, em relação ao Investimento Total, está condicionada pelas características de cada projeto de investimento, nomeadamente a medida/ação a que se candidata, bem como a tipologia do beneficiário e os níveis de apoio previstos, pelo que assumiu pesos diferentes nos diferentes períodos.

---

<sup>3</sup> Para o cálculo dos valores Investimento Total e da Despesa Pública, em euros, foi necessário efetuar conversão de moeda, relativamente ao LEADER II.

<sup>4</sup> Investimento Total: valor total do investimento gerado, totalizando o Investimento Privado, ou seja, suportado pelo promotor, e a Despesa Pública, ou seja, apoiado pelo programa.

**GRÁFICO 1 - TOTAL DO INVESTIMENTO TOTAL E DESPESA PÚBLICA, ENTRE O LEADER II E O DLBC/ABORDAGEM LEADER PDR 2020, EM MILHÕES DE EUROS**



Fonte: Autor.

De acordo com o Gráfico 1, é possível verificar a progressiva diminuição do peso da Despesa Pública no Investimento Total, sendo mais notória no período do DLBC/Abordagem LEADER do PDR 2020, o que se justifica com alterações dos níveis de apoio máximos, por tipologia de operação, bem como ao aumento do peso do Setor Agrícola (Produção, Transformação e Comercialização de Produtos Agrícolas), tipologia de projeto com níveis de apoio não superiores a 50%.

No total do período temporal estudado, foram apoiados mais de 900 projetos de investimento, dinamizados por um universo superior a 800 agentes do território, composto por empresas, empresários em nome individual, associações, organizações de produtores, IPSS e autarquias locais.

Quanto à distribuição por concelho, verifica-se uma maior concentração do investimento, número de projetos e empresas apoiadas, nos concelhos de Reguengos de Monsaraz, Montemor-o-Novo, Estremoz e Arraiolos, correspondendo, agrupados, a 55% do total da Despesa Pública.

Quanto ao peso do investimento, e considerando uma população residente no TI, de 89.704 habitantes (Censos 2021, INE), verifica-se um Investimento Total, *per capita*, de 792,60 €, bem como um rácio, entre Despesa Pública e Investimento Total, para o território, de 2,04 € ou seja, o Investimento Real no território é superior ao dobro da Despesa Pública.

## 5.2. Apoio às empresas

No âmbito do LEADER, as medidas de apoio ao setor empresarial destinaram-se na sua totalidade às PME, de diversos setores de atividade económica, sendo que, no DLBC/ Abordagem LEADER do PDR 2020, este apoio ao setor empresarial foi direcionado, em maior proporção, para as empresas ligadas às atividades agrícolas e pecuárias.

O desenvolvimento, modernização e diversificação do tecido económico do território foram, desde o início, prioridades traçadas nas várias EDL, priorizadas através de medidas direcionadas para a capacitação tecnológica, melhoria das condições de trabalho, apoio ao desenvolvimento de competências, bem como apoio à criação e desenvolvimento de novos negócios e atividades económicas, como forma de promoção de um tecido empresarial mais coeso, resiliente e competitivo, incentivador da fixação de população e de desenvolvimento social.

No total da execução do LEADER, desde 1997, foram direcionados, para as PME<sup>5</sup>, 15,3 milhões de euros em Despesa Pública, que resultaram num Investimento Total de 37,2 milhões de euros.

<sup>5</sup> Consideraram-se os Investimentos inseridos nas medidas relacionadas com o Apoio à Produção, Transformação e Comercialização de Produtos Agrícolas, Diversificação de Atividades e Valorização Turística e Apoio à Criação e Desenvolvimento de PME e Microempresas.

Realça-se também que, do total do investimento destinado às Micro, Pequenas e Médias Empresas, foram alocados, a empresas/ empresários não diretamente relacionados com atividades agrícolas, 9,4 milhões de euros de Despesa Pública.

### 5.3. Criação de emprego

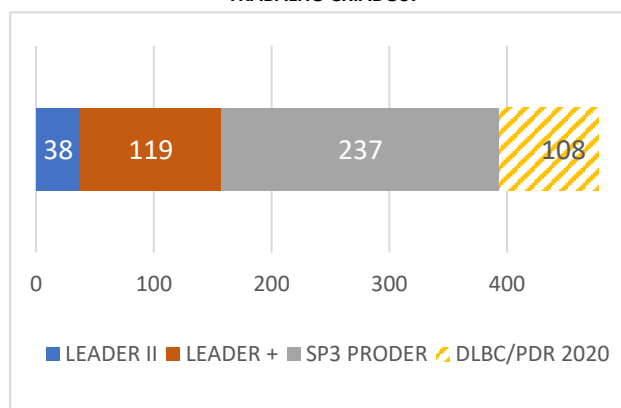
De entre os objetivos principais para o apoio à economia local e ao tecido económico, para além dos já referidos, destaca-se também, pela sua importância para o desenvolvimento económico e social, bem como pelo contributo na evolução demográfica, a criação e a manutenção de emprego.

Tal como o desenvolvimento e diversificação do tecido económico, a criação de emprego assume-se como um objetivo essencial em todos os períodos de programação, quer através do apoio à dinamização e desenvolvimento de empresas, quer através do apoio/desenvolvimento de atividades formativas que visem colmatar a problemática, identificada, do baixo nível de qualificações dos públicos desempregados.

No período total de implementação e execução da abordagem LEADER, foram criados, diretamente, 502 postos de trabalho<sup>6</sup>.

A criação de postos de trabalho, detalhada no Gráfico 2, apoiada no contexto do SP3 PRODER, concentra-se essencialmente no setor da agroindústria (Monte ACE, 2015).

**GRÁFICO 2 – EMPREGO CRIADO, ENTRE O LEADER II E O DLBC/ABORDAGEM LEADER PDR 2020, EM NÚMERO DE POSTOS DE TRABALHO CRIADOS.**



Fonte: Autor.

Relativamente ao DLBC/ Abordagem LEADER do PDR2020, os indicadores de contabilização do emprego criado, constante no Gráfico 2, são provisórios, calculados com base da meta de 44 postos de trabalho, resultantes da implementação da Medida 10, bem como como resultado de dados parciais do SI2E<sup>7</sup>, contabilizando 23 postos de trabalho, à data de abril de 2019 (Monte ACE, 2019), e 44 postos de trabalho criados entre essa data e novembro de 2022. Dado isto, a avaliação do impacto na criação de emprego, medida pela criação de postos de trabalho, na atual EDL (2014-2021), está condicionada pelo facto de a execução ainda não ter terminado, estando, por isso, subavaliada.

Para além da criação de postos de trabalho, foi também considerada, relativamente ao LEADER II, a manutenção de 7 postos de trabalho já existentes (Barrocas & Ganhão, 2008), valor que aumenta para 100 postos de trabalho no LEADER + (Monte ACE, 2007).

Quanto ao custo médio por posto de trabalho criado, em Despesa Pública em medidas que preveem o apoio direto ao emprego (15,2 milhões de euros), tendo em conta todos os períodos de execução do LEADER e a criação de 502 postos de trabalho, verifica-se um investimento médio de 30.289 € por posto de trabalho criado.

<sup>6</sup> Realça-se que, ao nível do PDR2020, foram considerados dados parciais e potenciais.

<sup>7</sup> SI2E: Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego, com o objetivo de apoiar, de forma simplificada, a criação e a expansão de pequenas e microempresas, incidindo particularmente na produção nacional, e no estímulo ao setor do turismo



Da mesma forma, desde o início da execução do LEADER que existe a preocupação com a necessidade de responder às baixas qualificações dos desempregados, condicionadoras do regresso à plena atividade. Por exemplo, no LEADER II e LEADER +, onde existiu uma maior incidência na formação profissional, foram apoiadas, para além de 6 entidades para capacitação profissional, foram também, no LEADER +, ministradas mais de 139.810 horas de formação, para um total de 523 formandos (Monte ACE, 2007).

#### **5.4. Infraestruturas, património e iniciativas sociais**

O envolvimento das autarquias Locais, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), associações culturais e associações juvenis, é essencial no desenvolvimento de processos de governança e de capacitação dos agentes, bem como na criação de massas críticas.

Com a implementação das 4 EDL, foram canalizados fundos para o desenvolvimento de projetos destinados à capacitação de agentes associativos, desenvolvimento de associações juvenis, criação e ampliação de infraestruturas de apoio social, bem como de valorização do património histórico, arquitetónico, cultural e ambiental do território. No total, foram investidos 6,1 milhões de euros em Despesa Pública, que se traduziram, nomeadamente: i) na criação de Centros de Dia, Jardins de Infância, valências de Apoio Domiciliário, aquisição de ambulâncias ou equipamentos para corporações de Bombeiros, ou a beneficiação de infraestruturas desportivas, que, apenas considerando o SP3 PRODER, permitiram apoiar 65 unidades e a aquisição de 21 viaturas, beneficiando um total em 71.888 utentes; ii) na beneficiação, valorização e refuncionalização do património histórico, arquitetónico e ambiental, resultando, no SP3 PRODER, no apoio à preservação e refuncionalização de 14 edifícios, promovendo, por exemplo, a sua musealização, bem como a criação de conteúdos físicos e digitais, tal como estudos, plataformas eletrónicas de promoção, publicações e preservação multimédia de saberes e tradições, tendo como principais beneficiárias as autarquias locais (Monte ACE, 2015). No caso do DLBC/Abordagem LEADER do PDR 2020, ainda em execução, foram aprovados 806.553 € de Despesa Pública, através da Medida 10.2.1.6 – Renovação de Aldeias, para a valorização do património. Os principais beneficiários, ao nível dos apoios a estes setores, foram as IPSS e as Autarquias Locais.

O apoio a projetos e iniciativas de carácter associativo, cultural e de experimentação social, também são pilares da abordagem LEADER no território, sendo responsáveis pela geração de sinergias motivadoras de processos de governança e de envolvimento das populações.

#### **5.5. O impacto nos setores económicos chave do território**

Ao nível dos setores chave do território, entendidos como prioritários para o seu desenvolvimento económico e social, e tal como constantes na atual EDL, bem como pela sua importância para a economia local, destacam-se: o setor do Vinho, o setor da Pecuária e o setor do Turismo.

No âmbito do setor do Vinho, e recorrendo a dados concretos do atual período de apoio (2014-2021), o valor de apoios à produção de uva (viticultura), bem como à produção e comercialização de vinho, ascende a 3,3 milhões de euros em Despesa Pública, perfazendo 28% do total de Despesa Pública do período.

O setor da pecuária, incluindo a produção animal, a produção de leite e derivados e a transformação de carnes, recorrendo também aos dados resultantes da implementação do DLBC/Abordagem LEADER do PDR 2020, recebeu um apoio que ascende a 1,3 milhões de euros em Despesa Pública, perfazendo 12% do total do período.

O setor do turismo assume também, ao nível do território, um papel fulcral na criação de valor económico e na geração de emprego. No total do período, 1997-2022, foram investidos, diretamente, no setor da atividade turística, 4,1 milhões de euros, correspondendo a 12% da Despesa Pública, no período correspondente. Recorrendo a dados de execução do LEADER +, SP3 PRODER e DLBC/Abordagem LEADER do PDR 2020, foram apoiadas mais de 100 empresas do setor, desde unidades de turismo rural, a parques de campismo e valências de enoturismo, entre outras, permitindo a criação direta de 408 camas<sup>8</sup>, em pequenas unidades de alojamento, com especial ênfase nas casas de campo (Monte ACE, 2007, 2015).

---

<sup>8</sup> Dados referentes aos valores de execução do SP3 PRODER (Monte ACE, 2015).



De realçar que, durante os vários períodos, nomeadamente através do SP3 PRODER, e da atual EDL (2014-2021), através do SI2E, foram também concedidos apoios a empresas do setor da restauração e outras atividades complementares ao turismo.

## 6. CONCLUSÕES

A partir do processo de entendimento da conjuntura motivadora do surgimento do LEADER, da sua evolução, da sua execução no território, dos agentes envolvidos, dos resultados alcançados e dos potenciais impactos evidenciados, é possível denotar a importância da abordagem LEADER enquanto geradora de processos de desenvolvimento local, na sua vertente social, cultural, organizacional, democrática e económica.

Enquanto pilar do sucesso da abordagem LEADER estão os GAL, sendo motivadores de processos de governança, aglutinadores dos vários agentes-chave do território, de dinâmicas territoriais, criando relações de proximidade entre as populações e os decisores, essenciais quer no diagnóstico e discussão das problemáticas dos territórios, quer na definição, implementação e gestão das EDL, *bottom-up* e *place-based*, em que as populações e os territórios se revêm. De facto, Governança e Proximidade, são dois conceitos essenciais e nucleares da abordagem LEADER.

Conclui-se também que, progressivamente, a abordagem LEADER foi perdendo as suas características *bottom-up*, principalmente após a sua agregação aos Programas de Desenvolvimento Rural, tornando-se dependente de medidas e políticas *top-down*, abordagem que podemos afirmar como *place-neutral* (Barca et al., 2012), que veio aumentar a importância dos apoios às atividades ligadas ao setor agrícola.

Ao nível das competências dos GAL, e apesar da redução da capacidade real de implementação das EDL definidas pelas Parcerias Territoriais, tornando-se mecanismos meramente formais, estes conseguem manter um conjunto de competências, ao nível da definição, programação e execução dos fundos disponíveis, ao nível do contacto direto com os beneficiários, ao nível da animação do território e ao nível da cooperação intra e interterritorial.

Em termos de impactos da atividade no território, podemos agregá-los em duas tipologias: Sociais e Económicos.

### I. Impactos Sociais:

- a) Contributo para a promoção de um tecido institucional mais coeso, qualificado e cooperante, através de vários processos de capacitação e investimento ao longo dos anos, e, inclusive, do processo de funcionamento do próprio GAL e da respetiva parceria;
- b) Contributo para o investimento em infraestruturas sociais, culturais e desportivas, potenciadoras de bemestar nas populações;
- c) Contributo para o fortalecimento do Associativismo Juvenil e para a capacitação dos dirigentes associativos, para o trabalho em rede e para as problemáticas do associativismo e do território;
- d) Contributo para a valorização do património cultural, material e imaterial, do património arquitetónico, paisagístico e natural, através do apoio a entidades públicas e associativas com impacto nestas valências;
- e) Contributo para a qualificação dos públicos desempregados, através da promoção de atividades formativas;
- f) A composição das próprias equipas técnicas dos GAL gerou um contributo para a fixação, no território, de profissionais qualificados, evitando os movimentos, recorrentes, de êxodo rural.

Para criação do impacto, nestas áreas, foram apoiados mais de 10 milhões de euros, através de Despesa Pública.

### II. Impactos Económicos

- a) Contributo para o aumento do investimento nos setores produtivos, nomeadamente na pequena agricultura, na agroindústria e na comercialização de produtos locais;

- b) Contributo para a criação e dinamização de PME e Microempresas de vários setores de atividade;
- c) Potenciação da dinamização e valorização do setor turístico, através do apoio a unidades de alojamento e empresas de atividades turísticas;
- d) Apoio direto à criação e manutenção de emprego, criando, diretamente, 502 postos de trabalho e contribuindo para a dinamização do mercado laboral e para a redução do desemprego na região;
- e) Apoio à capacitação dos pequenos e médios empresários;
- f) Impulso, através do apoio público, à realização de investimentos, multissetoriais, e ao desenvolvimento económico do território, motivando um investimento superior a 71,1 milhões de euros.

Em termos de promoção dos impactos económicos, entende-se que, de forma direta ou indireta, todo o investimento do LEADER causou impacto positivo na economia local.

Em termos de fragilidades do LEADER, entende-se que, apesar da importância desta abordagem, ao nível do desenvolvimento dos territórios, bem-estar das populações, processos de governança e proximidade criados, a dotação financeira disponível é, claramente, insuficiente, o que é agravado com a redução da autonomia dos territórios de, através das Parcerias Territoriais e das EDL, definirem medidas ajustadas às respostas que entendem necessárias. Esta situação deve-se ao atual posicionamento do mecanismo, entre o *bottom-up* e o *top-down*, entre o endógeno e o exógeno, com forte incidência na política agrícola, numa visão mais restritiva das necessidades do mundo rural, colocando os GAL em função dos governos regionais ou nacionais<sup>9</sup>.

Apesar de ser uma metodologia com mais de 30 anos, que, tal como qualquer metodologia, apresenta fragilidades, a abordagem LEADER continua a ser uma ferramenta de desenvolvimento local capaz, potenciadora de valor agregado para os territórios, promotora dos processos de governança e do desenvolvimento económico, tendo se desenvolvido através da experiência adquirida, apesar, de atualmente, e como já mencionado, carecer de autonomia que lhe permita cumprir os pressupostos para que foi desenvolvida.

Numa perspetiva de futuro, numa Europa em que é necessário aproximar os cidadãos das instituições, onde se torna, perante o avanço dos movimentos políticos eurocéticos em vários estados-membros, imperativo demonstrar, perante a opinião pública, a importância das políticas e dos investimentos da UE nas suas vidas, são necessárias abordagens de proximidade entre decisores e beneficiários, entre populações e instituições. Dessa forma, dada a génese dos GAL, potenciadores de processos de governança e detentores de experiência na implementação de políticas públicas, em estreita relação com os agentes do território, e as populações, estes assumem um papel nuclear nesse processo.

Os GAL, através do conjunto das suas competências, assumem-se como agentes essenciais nos processos de descentralização das decisões, quer nacionais, quer comunitárias, tendo, nos seus quadros, profissionais capacitados e experimentados para todas as funções dos processos de desenvolvimento local, desde os procedimentos mais técnicos, relacionados com os projetos de investimento, até às funções de animação do território, potenciação de cooperação institucional e inovação social, bem como contacto direto com as populações, algo que, com a centralização dos processos, se perde, perdendo-se, assim, o pilar do sucesso da abordagem LEADER, a proximidade.

Apesar dos motivos enumerados, é notória a redução da dotação financeira para o funcionamento dos GAL e para a implementação das EDL, de acordo com as informações constantes do Acordo de Parceria 2021-2027<sup>10</sup> e do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum em Portugal (PEPAC)<sup>11</sup>, em que se prevê uma redução de, aproximadamente, 50%, relativos à dotação disponível no período 2014-2021, para a abordagem LEADER. Apesar disso, a função dos GAL continua assegurada, no entanto, dispondo de menos recursos para investir nos seus territórios.

<sup>9</sup> No caso português, do Governo Central ou das Direções Regionais de Agricultura (DRAP).

<sup>10</sup> Acordo de Parceria Portugal 2030 (período 2021-2027), assinado em julho de 2022, entre o Governo Português e a Comissão Europeia, disponível em 11 Disponível em [https://www.gpp.pt/images/PEPAC/PEPAC\\_Submetido/](https://www.gpp.pt/images/PEPAC/PEPAC_Submetido/)  
[https://portugal2030.pt/wpcontent/uploads/2022/07/sfc0\\_21-PA-2021PT16FFPA001-2.0\\_vf.pdf](https://portugal2030.pt/wpcontent/uploads/2022/07/sfc0_21-PA-2021PT16FFPA001-2.0_vf.pdf).

<sup>11</sup> Disponível em: [https://www.gpp.pt/images/PEPAC/PEPAC\\_Submetido/Exportacao\\_SFC\\_versaoAprovao\\_29072022.pdf](https://www.gpp.pt/images/PEPAC/PEPAC_Submetido/Exportacao_SFC_versaoAprovao_29072022.pdf)

É também notório que, o sucesso futuro da abordagem LEADER, bem como a função dos GAL, enquanto agentes promotores da proximidade entre as populações, os territórios e as decisões, promovendo a confiança pública nas instituições, depende do aumento da sua autonomia de funcionamento, bem como da aproximação do LEADER à sua estrutura original, *place-based*, endógena e *bottom-up*, reforçando a Proximidade e a Governança, que foram os pilares do sucesso desta abordagem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barca, F. (2009). AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm).
- Barca, F., Mccann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134– 152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Barrocas, C., & Ganhão, M. (2008). 15 Anos de Programa LEADER no Alentejo: Avaliação de Impactos. European Commission. (2006). The Leader approach : a basic guide. Publications Office.
- Ferreira, F., & Seixas, P. C. (2016). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização?
- Masot, A. N., Alonso, G. C., & Moreno, L. M. C. (2019). Principal component analysis of the LEADER approach (2007-2013) in South Western Europe (Extremadura and Alentejo). *Sustainability (Switzerland)*, 11(15). <https://doi.org/10.3390/su11154034>
- Monte ACE. (2007). Avaliação dos Resultados do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER + no Alentejo Central.
- Monte ACE. (2015). Avaliação de Resultados e Impacto do SP3 PRODER no Alentejo Central 2009-2014.
- Monte ACE. (2019). Avaliação Intercalar da Estratégia de Desenvolvimento Local.
- Navarro, F. A., Woods, M., & Cejudo, E. (2016). The LEADER Initiative has been a Victim of Its Own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, 56(2), 270–288. <https://doi.org/10.1111/soru.12079>
- Neto, P., Santos, A., & Serrano, M. M. (2014). A Diversificação Económica nas Políticas Públicas de Suporte ao Desenvolvimento Rural. 20th APDR Congress, 162–170.
- Reis, P. (2012). Desenvolvimento local: o binómio turismo/áreas rurais nas estratégias de desenvolvimento local. *Exedra*, 6, 155–172.
- Ribeiro, J. C., & Santos, J. F. (2005). Desenvolvimento Endógeno e Política Regional.
- Rover, O., & Henriques, M. (2006). A gestão democrática em debate: O programa LEADER e a sua relação com a sociedade civil local. *Revista Critica de Ciências Sociais*, 75, 117–137.
- Santos, A., Serrano, M. M., & Neto, P. (2015). Análise da Eficácia, Eficiência e Valor Acrescentado de Políticas Públicas Place-based - Uma aplicação a territórios rurais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 53, S033–S048. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790053s01003>
- Shankar, R., & Shah, A. (2009). Lessons from European Union Policies for Regional Development. <http://econ.worldbank>.
- Silva, A., & Chaves, L. (2013). Cooperação LEADER: Avaliação, Monitorização e Repertório de Projetos.
- Stöhr, W. ;, & Taylor, D. R. F. (1981). Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries. United Nations Center for Regional Development: Regional Development Series, 2(Regional Development Alternatives: International Perspectives), 10–26. [https://doi.org/10.1016/0924-6460\(81\)90002-2](https://doi.org/10.1016/0924-6460(81)90002-2)



# Imigração de Substituição: Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Regional Alentejano – o caso do turismo na região

**Cristiana Sameiro da Mata**

Universidade de Évora, Mestrado em Políticas Públicas e Projetos.  
cristiana.mata@uevora.pt

## RESUMO

Nos últimos anos, o sector do turismo no Alentejo tem vindo a afirmar-se no panorama nacional. No entanto, considerando as já existentes fragilidades demográficas e com agravamento do impacto da pandemia no sector, torna-se cada vez mais difícil mobilizar os recursos humanos necessários para dar resposta à crescente demanda do turismo nesta região. Face a este desafio, a Imigração de Substituição tem vindo a ser apontada como uma possível solução para colmatar as necessidades.

No presente artigo analisa-se esta solução, revendo o conceito e a aplicabilidade de Imigração de Substituição e analisa-se a existência de políticas de incentivo à atração de população estrangeira no Alentejo e os eventuais entraves a ela associados.

Para tal, apresenta-se o conceito de Imigração de Substituição, o seu contexto e a forma como tem vindo a ser discutido no mundo; analisa-se a questão da falta de recursos no sector hoteleiro, em particular na região do Alentejo e avalia-se, numa terceira etapa, as Políticas Públicas criadas para dar resposta a este desafio sociodemográfico e económico, num sector que cresce, numa região de decrescimento populacional.

**Palavras-chave:** Imigração de Substituição, Turismo no Alentejo, Políticas de Incentivo e Integração.

**Classificação JEL:** J2, J68.

## ABSTRACT

Over the past years, Tourism in Alentejo, has been reaffirming its role in the national scenario. Nevertheless, considering the already existing demographic fragilities together with the strong impact that the pandemic had in the sector, it is becoming increasingly difficult to mobilize the needed human resources to face the demands of tourism in the region. Considering this challenge, Replacement Migration has been pointed out as a possible solution to properly meet the needs.

In the present article, this solution is analyzed, by reviewing the concept and applicability of Replacement Migration and by analyzing the existence of attractiveness policies to mobilize foreign population to the region and eventual barriers.

In order to do that, the concept and context of Replacement Migration is presented, as well as the way it has been discussed in different parts of the world; the lack of labor supply in hospitality, namely in Alentejo, is analyzed and, in a third stage, an evaluation of Public Policies created to overcome this socio-demographic and economic challenge, in an economic sector that grows in a region where population decreases, is made.

**Keywords:** Replacement Migration, Tourism in Alentejo region, Incentive and Integration Policies.

**JEL classification:** J2, J68.

## 1. O CONCEITO DE IMIGRAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO

Tendo recentemente alcançado o marco de 8 mil milhões de pessoas no mundo, o crescimento populacional embora continue positivo, tem vindo a abrandar (Cunha, 2022). Dos diversos indicadores demográficos e das análises realizadas no Relatório de Prospeção da População Mundial das Nações Unidas (2022), destaca-se o envelhecimento populacional, onde se prevê que em 2050 16% da população tenha mais de 65 anos, o que representará mais do dobro também previsto para a população mundial com menos de 5 anos.

Não sendo regra em todas as geografias mundiais, até porque em 2021 só no continente Asiático e na África Subsariana registaram-se, cumulativamente, 71% dos nascimentos a nível mundial (United Nations, 2022), em um menor, mas significativo número de países, maioritariamente europeus, as taxas de fertilidade não se mantiveram acima da média mundial, como nas regiões acima mencionadas. Pelo contrário, a grande maioria dos países de alto rendimento tem vindo a diminuir a sua taxa de natalidade, originando um verdadeiro dilema populacional, pela falta de renovação de gerações e o envelhecimento progressivo da população (United Nations, 2000).

Portugal segue esta tendência demográfica europeia, já que desde 2009 têm-se registado mais mortes do que nascimentos no país (PORDATA, 2022) e o índice de envelhecimento é de 182,7% (PORDATA, s.d.). Mantendo-se esta tendência e se limitarmos a evolução demográfica apenas à fecundidade e mortalidade, projeta-se que em 2060, Portugal tenha menos 2,5 milhões de pessoas (Peixoto *et. al.* 2017). Esta situação é ainda mais demarcada nas regiões do interior do país, destacando-se a região do Alentejo, onde desde 2015 a taxa de crescimento efetivo tem sido sempre negativa, fruto dos saldos naturais que refletem essa mesma tendência (Instituto Nacional de Estatística [INE], 2021).

Tal como descrito por Espenshade (2001) embora nem sempre apontados como um problema, o declínio e o envelhecimento da população podem ser considerados negativos, principalmente se tivermos em consideração alguns fatores económicos. Por um lado, a diminuição da população ativa face ao crescente aumento da esperança média de vida, intensifica o grau dependências económicas, causando pressão sobre os sistemas de segurança social, ou equivalentes; por outro, a baixa natalidade não permite o reforço e diversificação da mão-de-obra provocando uma profunda alteração nas esferas de produção e do consumo (Espenshade, 2021; Abreu & Peixoto, 2009).

Esta escassez de recursos humanos, é agravada nas regiões interiores do país, já que para além dos efeitos referidos dos saldos naturais, assiste-se a um demarcado envelhecimento da população, com os valores mais elevados registados a nível nacional - por cada 100 jovens existem 208,9 idosos - e consequentemente com um maior índice de dependência desta faixa etária (INE, 2021).

Perante este cenário de dependência económica surge a necessidade de encontrar soluções que possam contrariar as previsões demográficas. Bijak *et.al.* (2008) destacam como possíveis respostas: (i) o aumento gradual da idade da reforma, (ii) a reformulação do sistema de segurança social e (iii) o incentivo a novas e mais políticas natalidade. No seu Relatório sobre o Impacto das alterações Demográficas, a Comissão Europeia (2020) menciona algumas destas medidas como oportunidades para tornar a sociedade europeia mais justa e resiliente, no entanto é igualmente reconhecido que qualquer uma destas soluções apresenta um certo grau de morosidade, que pode tornar-se oneroso e que nem todos os 27 Estados-Membros conseguem garantir um igual nível de eficácia na sua resposta (Abreu & Peixoto, 2009). É na constatação destes elementos que o conceito de Imigração de Substituição surge como uma das respostas prementes ao dilema demográfico aqui apresentado (Peixoto *et. al.* 2017; United Nations, 2000).

Definido como *a migração internacional que seria necessária para compensar o declínio da população, a diminuição da população em idade ativa bem como compensar o envelhecimento populacional em geral*<sup>12</sup>(United Nations, 2000, p. 1) o conceito de Imigração de Substituição, embora analisado e estudado como uma possível solução aos desafios demográficos há mais de 4 décadas,

---

<sup>12</sup> Tradução livre do original em inglês: “the international migration that would be needed to offset declines in the size of population, the declines in the population of working age, as well as to offset the overall aging of a population”



ganha particular relevância no ano de 2000, quando as Nações Unidas publicam o seu relatório: *Migrações de substituição: Uma solução para populações em declínio e envelhecimento?* (Keely, 2009; Peixoto *et. al.* 2017).

Com efeito, a Imigração de Substituição como resposta aos efeitos demográficos de uma população envelhecida e de crescimento lento (face à baixa natalidade) é apontada como uma solução eficaz quando aplicada em contextos devidamente analisados (com prospeções detalhadas): quer da perspetiva de evolução da população de acolhimento, quer das próprias características da população imigrante (Keely, 2009).

Desta forma, e com base nas projeções feitas pelo Relatório das Nações Unidas, *Prospeções da População Mundial 2022: Resumo de resultados*, - nomeadamente que até 2050 (i) uma em cada 4 pessoas na Europa e na América do norte terá 65 anos ou mais e que (ii) a fertilidade global andarà entre o 1.88 e os 2.42 nascimentos por mulher, situando-se abaixo dos 2.1 definidos como valor médio para estabilizar uma população com baixa mortalidade - acredita-se que o recurso à “Imigração de Substituição”, onde imigrantes, com uma estrutura etária e níveis de atividade condizentes compensam o envelhecimento da população (Peixoto *et. al.* 2017), poderá ser uma resposta eficaz a este problema que Portugal e muitas das suas regiões já começam a sentir.

No Relatório das Nações Unidas de 2000, estudam-se uma série de cenários demográficos nos quais este modelo de captação de população estrangeira poderia ser uma solução populacional benéfica. Entre eles, destacam-se:

- prevenir o declínio do volume da população;
- manter constante o volume da população em idade ativa (15-64 anos);
- manter constante o índice de sustentabilidade potencial (número de pessoas dos 15 aos 64 anos por cada pessoa de 65 ou mais anos), assegurando que este índice não desça abaixo de 3.

Para efeitos deste artigo, é dado particular foco às projeções realizadas sobre o fluxo migratório necessário para manter o volume de população ativa. Já à época, constata-se que para assegurar a sustentabilidade da atividade económica teriam de se assumir valores significativamente mais elevados na entrada de migrantes nos vários países de análise (United Nations, 2000).

Não tendo sido um dos países estudados no relatório das Nações Unidas de 2000, Peixoto *et. al.* (2017), realizam projeções semelhantes para Portugal e salientam que para manter a população ativa seria necessário um saldo migratório positivo, com cerca de +75 mil pessoas por ano. Em 2019, Portugal registou valores não muito distantes da meta das 75 mil entradas, no entanto este valor voltou a diminuir em 2021 - face à pandemia e consequentes limitações na circulação de pessoas - e continuam a registar-se saídas permanentes, fazendo com que o fluxo migratório esteja longe da meta necessária para compensar os níveis ideais de população ativa (Oliveira, 2021).

## **2. O DECRÉSCIMO DA POPULAÇÃO ATIVA: A ESCASSEZ DE RECURSOS HUMANOS NO TURISMO**

Em 2021, o sector do turismo representou 8% do PIB Português, valor mais reduzido que em 2019 (ano onde se registou um recorde no sector) mas ainda assim bastante significativo para economia nacional e positivo face à contração económica que se tinha feito sentir com a pandemia em 2020 (INE, s.d.). A nível regional, o Alentejo, embora ainda sem grande expressão quando comparado ao Algarve ou à área metropolitana de Lisboa, tem acentuado a sua relevância no sector do turismo, apresentando um crescimento médio anual de 11,9%, maior que a média nacional. Face à diversidade, ao potencial e à baixa densidade do seu território, o Alentejo tem-se revelado nos últimos anos um dos destinos de eleição principalmente para o turismo interno, uma vez que os portugueses são os grandes frequentadores da região (66% dos turistas em 2019) (EY-Parthenon, 2020).

No ano recordista de 2019, a indústria do turismo assegurava 1 milhão de postos de trabalho, traduzindo-se em 23% do nível de emprego nacional (EY - Parthenon, 2020), no entanto esta tendência perde expressão quando, com a pandemia por COVID 19, o sector perde cerca de 45 mil pessoas (10% da sua força de trabalho) conforme referiu o presidente da Associação da Hotelaria de Portugal (AHP), numa entrevista dada ao jornal Nascer do Sol em junho de 2022 (Pinto, 2022). Na Estratégia Regional de Desenvolvimento Turístico do Alentejo e Ribatejo 2021-27, elaborado pela EY-

Parthenon (2020) é também assinalada esta indisponibilidade de recursos humanos qualificados, prejudicando a oferta do sector em determinados territórios da região e traduzindo-se numa certa incapacidade de acolher com a qualidade e sensibilidade desejadas os visitantes de outras culturas.

As saídas de trabalhadores do sector, devem-se não só aos impactos pandémicos, uma vez que o sector do turismo foi dos mais afetados - levando os seus colaboradores a procurarem outras atividades económicas - mas também fruto das condições desgastantes típicas desta indústria (Lusa, 2022). Quer na indústria hoteleira, quer na restauração, os altos padrões de consumo dos clientes requerem uma disponibilidade constante por parte dos colaboradores destas indústrias, que se caracterizam por ser bastante exigentes: o trabalho por turnos e de longas horas, os horários repartidos, a necessidade de trabalho em épocas festivas e em última instância, mas de grande relevância, os salários pouco compensadores (Joppe, 2012; Pinto, 2022). Todos estes fatores contribuem para a elevada rotatividade e baixa atratividade de um sector economicamente tão relevante para o país.

No Alentejo, acrescem a estes desafios, as questões demográficas, já que entre 2015 e 2020 a taxa de crescimento efetivo da população foi sempre negativa e que este despovoamento do território acarreta consequências diretas como é a indisponibilidade de recursos humanos, o desaparecimento de certas atividades tradicionais que podem ser atrativas para o turismo e o nível de qualificação deficiente dos recursos existentes (EY-Parthenon, 2020; INE, 2021).

Ainda em 2021 a procura aos serviços de alojamento, hotelaria e restauração na região retomou e regista-se uma tendência crescente desta procura ao longo de 2022. Desta feita, torna-se essencial o funcionamento de todas as unidades na sua total capacidade de forma a satisfazer as necessidades dos que a procuram (Pinto, 2022). É perante este cenário, que em outubro de 2022 a Secretária Geral da Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP) aponta a imigração como uma solução para a falta de Recursos Humanos no sector do turismo (Lusa, 2022). De facto, esta é uma das soluções que já em abril de 2022 aquando da *Conferência Mercado de Trabalho: Que profissionais teremos amanhã?* da AHRSP, tinha feito parte das grandes conclusões e soluções apresentadas:

*VIII. A imigração pode e deve ser encarada como fazendo parte da solução, desde que de forma organizada e com garantia de condições dignas, de trabalho e de vida. Para isso, o poder público deverá ainda rever os atuais mecanismos de legalização para trabalhadores por conta de outrem e de reconhecimento de habilitações, que devem ser agilizados; (AHRESP, 2022)*

Tal como referido por Keely (2009) a sociedade e a sua economia só podem sobreviver se a sua força de trabalho não decrescer e se os negócios não encerrarem por falta de trabalhadores, pelo que é necessário assegurar pelo menos os níveis atuais de atividade. Face a uma indústria tipicamente sazonal, como é o caso do turismo, a inserção de trabalhadores imigrantes apresenta-se muitas vezes como uma solução atrativa por se poder contratar ao ritmo da própria necessidade (Jope, 2012). No caso particular na região do Alentejo, onde até agora os saldos migratórios positivos não conseguiram colmatar os baixos saldos naturais, revela-se ainda mais emergente apostar na solução pensada pelos empresários e especialistas do turismo em Portugal (INEa, 2020; Lusa, 2022) e criar políticas de incentivo à Imigração de Substituição.

### **3. POLÍTICAS DE INCENTIVO À IMIGRAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO**

Conforme já refletido, o envelhecimento da população e o decréscimo da natalidade embora se traduzam em fenómenos demográficos tornam-se pela natureza dos seus impactos, desafios do foro económico, social e político (Abreu & Peixoto, 2009). Desta forma, é imperativo que os governos reavaliem as suas políticas públicas e demais programas, com vista a reformar o desafio demográfico identificado e evitar um problema que pode ter consequências nefastas para o desenvolvimento mundial (United Nations, 2000).

Como primeira solução, estaria a análise e atuação sobre a taxa de atividade, tendo em consideração elementos como: (i) a idade da reforma e o fomento do envelhecimento ativo; (ii) os padrões da reforma e os benefícios atualmente atribuídos; (iii) a taxa de população ativa, avaliando a percentagem de trabalhadores que asseguram os benefícios para a população envelhecida e (iv) a percentagem de jovens adultos (15-24) inseridos mercado de trabalho (onde países como Portugal,



por exemplo, ainda registam níveis baixos de empregabilidade quando comparados a outros contextos) (United Nations, 2000; Abreu & Peixoto, 2009).

Numa segunda instância, surgem as estratégias de atuação mais demográficas, nomeadamente (i) as políticas de incentivo à natalidade prevendo, entre outras coisas, incentivos financeiros diretos e melhorias de infraestruturas de apoio à infância; e (ii) o fomento ao objeto de estudo deste artigo a Imigração de Substituição (Abreu & Peixoto, 2009). A primeira hipótese, embora morosa, é a que consegue evitar de forma natural um processo crónico de envelhecimento, não devendo por isso ser descurada, mas é a segunda que apresenta uma solução mais imediata e com benefícios em larga escala, embora também alguns desafios associados, como se elenca mais à frente neste artigo.

Keely (2009) já tinha adiantado que a Imigração de Substituição não era uma solução única para todos os problemas sociodemográficos de uma população com um crescimento lento, mas que pode ser uma das muitas medidas adotadas. Com efeito, muitos são os países membros da OCDE que face ao confronto com as suas realidades demográficas percebem que terão de contar cada vez mais com a força de trabalho da população imigrante (Joppe, 2012). Assim, e tal como referido pela Comissão Europeia (2020) no seu relatório sobre o Impacto das Alterações Demográficas, a forma como as políticas de incentivo à Imigração de Substituição são adotadas e implementadas, dependem dos países e das suas visões de desenvolvimento. Existe uma necessidade de cada poder político analisar a sua própria realidade e aplicar medidas que não podem ser generalizadas a todos os contextos, mas antes adaptadas às realidades de cada região, tentando minimizar as já existentes desigualdades (Keely, 2009; Comissão Europeia, 2020).

Não obstante as políticas específicas que cada país deve adotar, é generalizado o entendimento de que para se manterem as estruturas ativas, sem aumentar a idade da reforma, é essencial o aumento dos fluxos de imigração num curto-médio prazo para evitar o declínio dos sistemas de segurança social, assegurando o volume de população produtiva (Espenshade, 2001; United Nations, 2000). Acredita-se que a imigração será o fator de excelência para assegurar o crescimento nos países de rendimento elevado, sendo que entre 2000 e 2020, já foram estes movimentos migratórios que asseguraram o crescimento populacional em muitas geografias (United Nations, 2022).

Apesar das evidências em como a imigração contribui em elevada escala para a economia dos países de acolhimento, as tendências políticas de apoio à integração económica e social de população estrangeira são muitas vezes negligenciadas (OECD, 2020). Por de trás está o argumento de que a imigração é acima de tudo motivada pelas desigualdades internacionais e pela falta de condições e existência de conflitos nos países de origem, acreditando-se que políticas nacionais nos países de acolhimento não podem influenciar (Czaika & Haas, 2013). No entanto, bastante impulsionado pela crise de refugiados na Europa, a partir de 2015 assiste-se a uma mudança de paradigma, começando a existir uma maior monitorização e crescentes incentivos à integração de população estrangeira em países terceiros, numa tentativa de reforçar a coesão social e promover a alta produtividade (OECD, 2020).

É neste contexto que em Outubro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua resolução A/RES/70/1, adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, onde de entre os 17 objetivos estabelecidos é reafirmado a necessidade de assegurar a integração da imigração em condições condignas, nomeadamente no ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) 8 - *Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos* - no seu ponto 8.8, que prevê a proteção dos direitos laborais dos trabalhadores migrantes (United Nations, 2015; OECD, 2017).

Tal como referido por Jope (2012) tem-se vindo a assistir à adoção de medidas, resoluções e políticas pela comunidade internacional no sentido de proteger os direitos dos trabalhadores migrantes, principalmente face à sua condição marcadamente vulnerável.

Assim, também em Portugal, desde 2007, que se regista uma evolução positiva no campo das políticas e das práticas de integração de imigrantes, pela adoção dos “Planos para a Integração de Imigrantes” (PII). Estes planos, previam estabelecer um plano de ação em matéria de integração de imigrantes, definindo medidas que deveriam ser adotadas pelos vários organismos públicos, entre elas, algumas dedicadas ao emprego e formação profissional (Alto Comissariado para as Migrações [ACM], s.d.; Costa, 2016).

Em 2015, o PII é substituído pelo Plano Estratégico para as Migrações (PEM) para o período de 2015-2020 - ainda sem substituto - que elenca como um dos desafios a trabalhar a *resposta à mobilidade internacional, através da internacionalização da economia portuguesa, na perspetiva da captação de migrantes e da valorização das migrações e do talento como incentivos ao crescimento económico*

(ACM, 2015: 16). Constata-se neste PEM que a imigração pode ser um catalisador de crescimento económico e que se reconhece o potencial da população estrangeira para a economia nacional e para além dela, conforme descrito:

*(...) é também vital, neste seguimento, perspetivar as migrações como parte de uma estratégia de valorização e crescimento económico de Portugal, de gestão e valorização do talento, de gestão e valorização da mobilidade, reforçando e promovendo o contributo das populações migrantes para esse objetivo. Não podendo, nem devendo, ser uma política vocacionada apenas para a situação do mercado laboral interno, a política migratória deve ter em consideração uma perspetiva económica e social mais ampla e renovada que se traduza, nomeadamente, num maior reconhecimento e valorização das competências dos migrantes e nas condições de criação de novos empregos e novos projetos económicos em Portugal. Devemos, por isso, olhar para as migrações como uma via essencial para gerir e valorizar o talento. O fenómeno das migrações é estratégico no processo de transformação de talentos produzidos em talentos concretizados, que provocam um impacto na sociedade e no contexto empresarial. (ACM, 2015: 14)*

Definem-se assim 5 eixos políticos prioritários para intervenção: (i) Políticas de integração de imigrantes; (ii) Políticas de promoção da integração dos novos nacionais; (iii) Políticas de coordenação dos fluxos migratórios; (iv) Políticas de reforço da legalidade migratória e da qualidade dos serviços migratórios; (v) Políticas de incentivo, acompanhamento e apoio ao regresso dos cidadãos nacionais emigrantes.

Os 5 eixos do PEM, traduzem-se em 50 medidas de apoio às políticas de Integração de Imigrantes que embora longe de terem sido cumpridas na sua totalidade nestes últimos 6 anos, viram alguns avanços e têm, desde logo, vindo a potenciar alguns sectores económicos nacionais, como é o caso do turismo.

### **3.1. A Imigração de Substituição como solução para a falta de recursos no turismo**

Tal como é afirmado por Jope (2012: 665) *a indústria do turismo em muitos países tem crescido mais rápido do que as próprias economias como um todo* o que, embora traga benefícios óbvios para as economias nacionais e regionais, acarreta também uma série de desafios nomeadamente na satisfação das necessidades de recursos humanos no sector. Este autor recolheu informação relativamente à capacidade de acolher e integrar imigrantes no sector do turismo por uma série de países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) nomeadamente Portugal, no entanto a falta de dados desagregados faz com que seja difícil tirar ilações do contexto nacional.

Aquilo que se sabe, e como já refletido, é que no verão de 2022 foi particularmente difícil assegurar os serviços de turismo a nível nacional face às inúmeras demandas e que perante este cenário complexo, muitas foram as cadeias que recorreram à contratação de população estrangeira para colmatar as faltas (Antunes, 2022). Foi perante esta dificuldade, que a Indústria Hoteleira recebeu particularmente bem as recentes alterações à Lei nº23 /2007 - vulgarmente conhecida como Lei dos Estrangeiros - uma vez que vêm facilitar a mobilidade de trabalhadores entre Estados, incentivando a uma imigração regulada e integrada, nomeadamente para os cidadãos oriundos dos países da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP) (Assembleia da República 2007; Lusa, 2022).

No entanto, e ainda que a medida tenha sido bem recebida, de acordo com o estudo levado a cabo por Jope (2012) a maioria dos países de sul da Europa, onde Portugal se insere, parecem não demonstrar grande preocupação com os desafios que a população imigrante encontra quando chega ao contexto de acolhimento. Assim, mesmo reconhecendo a carência de recursos humanos no turismo, os empregadores deste sector acabam por facilitar nos processos de integração, resultando em empregos de base legal irregular e com algumas carências sociais associadas.

É por isso que, e de acordo com o Presidente da AHP, a facilitação do processo de vistos para requerentes da CPLP, ou outros, é de louvar, mas ainda assim insuficiente (Pinto, 2022). Tal como defendido por Czaika & Hass (2013), também o Presidente da AHP acredita que é difícil analisar a eficiência das políticas de incentivo à imigração, analisando apenas os regimes em vigor de entradas e saídas do país. É premente analisar as condições dadas *a posteriori* às populações imigrantes, desde logo, assegurando a sua legalização e permanência no país. Para tal, é necessário: garantir as

condições sociais; a acessibilidade aos sistemas de saúde; condições dignas de habitação; facultar a mobilidade entre pares e instituições; dar formação nas áreas profissionais específicas em que vão exercer; formação em língua estrangeira, se necessário; e tantas outras medidas que vão além do estabelecido na Lei 23/2007 (Pinto, 2022; Czaika & Haas, 2013).

Em suma, e tal como previsto no PEM, o papel do Estado no acolhimento de pessoas oriundas de países estrangeiros tem de ir além das políticas de migração *per se*, sendo por isso necessário criar respostas multissetoriais, articuladas entre vários níveis de governança e que garantam o bem-estar e integração do cidadão estrangeiro nas comunidades, inclusive ao nível regional (ACM, 2015; Czaika & Hass, 2013; OECD, 2017). É seguindo esta linha de pensamento que o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) desafia desde 2014, os vários municípios de Portugal a desenharem e implementarem Planos Municipais para a Integração de Migrantes. Estes, são *documentos que incorporam as estratégias de atuação concertadas das diferentes entidades que atuam na área das migrações, a nível local, e que concorrem para a concretização do processo multivetorial de integração dos imigrantes na sociedade portuguesa* (ACM, s.d.a).

Dos distritos integrantes da região do Alentejo, apenas no de Beja foram apresentados e estão em vigor estes Planos Municipais de Integração de Migrantes (PMIM). Com efeito, Beja, Ferreira do Alentejo e Odemira são os concelhos com mais residentes estrangeiros por cada 100 habitantes, justificando-se a existência dos planos nestes concelhos (ACM s.d.b). No entanto, tendo a região como um todo quase 5% de residentes estrangeiros, e tendo-se registado um aumento de mais 6,6% e 8,8% de população estrangeira residente em Évora e Portalegre, respetivamente, de 2019 para 2020 e igualmente de mais 2,1% e 4,5% de 2020 para 2021 (INE, s.d; Oliveira, 2021; Oliveira, 2022) justificava-se, também aqui a existência e implementação dos PMIM. Para mais, havendo esta necessidade de reforçar a mão de obra em vários sectores da região, sendo um deles o turismo, seria de esperar que mais planos existissem, até como políticas de atratividade para novos imigrantes.

Em todos os planos apresentados pelo Alentejo é assinalada esta necessidade de promoção de políticas integrativas, face ao crescente número de imigrantes nos respetivos concelhos, de forma a endereçar uma realidade que é complexa mas importante para o desenvolvimento local e reforço social (ESDIME 2020; ESDIME 2021).

Em suma, aquilo que se espera destes planos é que através de uma lógica *Bottom-up*<sup>13</sup> se definem Dimensões Estratégicas e Operacionais a trabalhar, assentes em 14 áreas de intervenção (ACM. s.d.a). São elas:

1. Acolhimento e Integração; 2. Urbanismo e Habitação; 3. Mercado de Trabalho e Empreendedorismo; 4. Educação e Língua, 5. Capacitação e Formação; 6. Cultura; 7. Saúde; 8. Solidariedade e Resposta Social; 9. Cidadania e Participação Cívica; 10. Media e Sensibilização da Opinião Pública; 11. Racismo e Discriminação; 12. Relações Internacionais; 13. Religião 14. Igualdade de Género

Embora este seja um primeiro exercício interessante no âmbito da adoção de políticas de incentivo à Imigração de substituição, como uma solução aos problemas sociodemográficos e económicos do Alentejo, não pode ser descorado que além das oportunidades, muitas delas já refletidas, existem também alguns desafios conforme se elenca nos pontos seguintes.

### 3.2. As Oportunidades para o sector e para a região:

Conforme analisado, a adoção de políticas de imigração favoráveis à integração, tem um impacto imediato na sustentabilidade demográfica do país, bem como na sustentabilidade económica:

- I. Desde logo, a existência de imigrantes, contrapõe-se ao envelhecimento populacional e à baixa natalidade, que caracterizam de momento a demografia nacional e que podem vir a pôr em causa o funcionamento do nosso sistema de proteção social (Peixoto *et. al*, 2017).
- II. O aumento do número de imigrantes, permite não só um balanço positivo nos saldos migratórios - uma vez que somos um país de acolhimento mas também de muita emigração - mas permitem acima de tudo um influxo na população ativa do país;

---

<sup>13</sup> Abordagem *Bottom- Up* : fruto de um processo participativo, onde as comunidades informam os decisores sobre as prioridades políticas e ajudam na formulação de medidas a adotar.

- III. Contribui igualmente para o aumento da taxa de natalidade, conforme ficou comprovado em 2020, quando as mulheres de nacionalidade estrangeira foram responsáveis por 13,5% do total dos nascidos-vivos em Portugal (Oliveira, 2021).
- IV. Uma vez que a maioria, os cidadãos imigrantes, estão em idade ativa, e assumindo que são dadas as condições para a sua residência legal, são cidadãos contribuintes que pagam impostos, ocupam postos de trabalho, e exercem toda a sua atividade pessoal e profissional no país (OCDE 2017). Tanto é que, em 2021, registou-se o valor mais elevado de contribuições de estrangeiros para a Segurança Social portuguesa: 1293,2 milhões de euros, pagos por 475 892 indivíduos, representando 10,1% do total de contribuintes no país (Oliveira, 2022).
- V. Por último, mas não menos importante, Portugal tem um histórico de integração de imigrantes favorável. A população encara o acolhimento de população estrangeira como “boa” ou “muito boa” para o desenvolvimento do país e acredita que há uma boa integração por parte dos imigrantes em contexto nacional (Oliveira, 2021; Oliveira, 2022)).

Abreu e Peixoto (2009) referem que Portugal tem sido referenciado no contexto europeu como um bom exemplo na aplicabilidade das suas políticas de integração, ainda que também reconheçam que estas têm espaço para crescer e até certo ponto serem simplificadas, nomeadamente nas questões legislativas de regulamentos de entrada e estada de cidadãos. Ainda assim, esta abertura da sociedade, permite que haja uma maior predisposição para a participação ativa no desenho e implementação dos Planos Municipais de Integração de Migrantes e haja uma maior sensibilidade para as políticas públicas que possam vir a ser criadas.

Perante estes elementos, estão reunidos os argumentos que promovem o acolhimento de cidadãos estrangeiros em Portugal e criadas as condições para suprimir as necessidades de recursos humanos do país, principalmente em sectores económicos em crescimento e em regiões onde a densidade populacional é bastante baixa - como é o caso do turismo no Alentejo.

### 3.3. Os Desafios para o sector e para a região:

Não obstante a sua pertinência, a aplicação desta medida pode também acarretar alguns desafios do foro mais social e de integração mas também do ponto de vista demográfico:

- I. Desde logo, as condições exigentes do sector, já refletidas, conduzem a um nível de precariedade ainda maior perante os trabalhadores imigrantes (Abreu & Peixoto 2009 ; ACM 2015; Joppe 2012):
  - i. aceitam salários mais baixos do que os cidadãos nacionais;
  - ii. há um problema registado de exploração laboral, muitas vezes impulsionada pela intermediação de agências de trabalho temporário;
  - iii. a preponderância de trabalho informal e a não legalização dos trabalhadores;
  - iv. a falta de condições de habitabilidade e outros apoios sociais;
  - v. a falta de qualificações ou, quando existentes, o desperdício de competências associado aos obstáculos que se colocam aos trabalhadores estrangeiros na obtenção das suas equivalências habilitacionais.
- II. O receio da perda de identidade nacional face ao impacto que a imigração pode ter no estilo de vida das comunidades de acolhimento e na preservação de alguns valores e princípios. Estes receios são ainda mais relevantes no sector do turismo: face à necessidade de se conhecer o património, valorizar a história e preservar algumas tradições (Costa, 2016; Espenhade, 2001).
- III. A crescente manifestação de partidos de extrema-direita e outras reações xenófobas, principalmente perante a possibilidade de se agravarem alguns problemas socioeconómicos, face aos custos que esta solução acarreta: mobilização de apoios para as comunidades estrangeiras, quando podiam ser direccionados para nacionais também carenciados (Abreu e

Peixoto, 2009). No entanto, e de acordo com os últimos Relatório da OIM (Oliveira, 2021; Oliveira 2022) estas reações seriam uma minoria, até porque, também se acredita que estas negatividades podem afirmar-se mais insistentemente numa primeira fase, quando ainda existe uma separação muito clara do “nós e eles”, mas que com o passar do tempo e vinda de novas vagas de imigrantes das mesmas regiões se vai dissipando e a integração tornando-se cada vez mais fácil (Espenshade, 2001).

Além destes fatores supramencionados que estão mais relacionados com a disponibilidade para a integração, existem ainda algumas questões do foro demográfico e ao verdadeiro impacto destas políticas nas pirâmides nacionais. A Imigração de Substituição pode efetivamente ser vista como insuficiente face à magnitude dos processos demográfico, principalmente se tivermos em consideração alguns destes fatores:

- IV. a imigração não é tão eficiente no longo prazo como é o efeito do aumento das taxas de natalidade, considerando que o movimento migratório é apenas um, e os nascimentos podem ser múltiplos. Este fator só é contornável se, conforme dito nas oportunidades, a população estrangeira também contribuir para as taxas de natalidade, sendo que para isso é necessário aplicar critérios mais rigorosos sob população que é acolhida em Portugal e garantir uma integração económica, social e política que é por muitos considerada irrealista (Keely, 2009)
- V. os fluxos migratórios que se estima serem necessários para contrabalançar o envelhecimento populacional são elevados e mesmo o fluxo necessário para apenas garantir o mesmo volume de população ativa está altamente dependente do saldo migratório em Portugal, onde para o efeito dos números de imigrantes serem positivos, seria vantajoso a diminuição da emigração nacional (Abreu & Peixoto 2009).
- VI. corre-se o risco de se encarar a imigração de forma utilitarista, onde o foco assenta nos benefícios económicos, não havendo preocupação do ponto de vista da integração e das necessidades sociais da população estrangeira (Costa, 2016) levando aos problemas elencados nos primeiros pontos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se nos focarmos nos desafios *versus* oportunidades do ponto de vista demográfico, é possível concluir que a Imigração de Substituição, embora exija um aumento no fluxo de estrangeiros acolhidos no país, pode ser uma ótima solução para colmatar a diminuição da população ativa em Portugal no curto-prazo, contribuindo ainda para o aumento da taxa de natalidade.

Tal facto foi amplamente reconhecido pelos grandes gestores do sector do turismo em Portugal, principalmente quando confrontados com a necessidade de recursos humanos no pós pandemia e a retoma do turismo para os níveis pré-pandémicos (Antunes, 2022). Por isso mesmo, a agilização no regime de vistos para entrada de cidadãos estrangeiros em Portugal foi observado positivamente pela indústria hoteleira, encarada como um primeiro passo para solucionar o problema, mas não suficiente.

Efetivamente, quando comparados os desafios e oportunidades do ponto de vista mais integrativo, percebemos que ainda existem uma série de barreiras à entrada da população imigrante no país e à própria capacidade do sector hoteleiro para os receber. Para colmatar estes desafios, é premente a existência de duas situações, que constituem em si mesmo, duas recomendações que saem deste artigo:

- I. Por um lado, a adoção de políticas multissetoriais que favoreçam os regimes de entrada, mas acima de tudo as condições de estadia dos imigrantes em Portugal. Como referem Czaika & Hass (2013), há um elevado grau de subjetividade na implementação e análise de políticas públicas relacionadas com imigração e integração, não só pelo elevado número de agentes que são envolvidos - até porque se tratam de medidas que têm a sua génese nos fóruns internacionais, e a sua implementação ao nível regional -



mas porque têm uma série de limitações de planeamento, orçamento e aplicabilidade. Há um intervalo substancial entre o que se legisla e o que se aplica.

- II. Por outro, que sejam feitos estudos de mercado mais detalhados no sector do turismo, nomeadamente que se incluam análises e caracterizações dos seus recursos humanos, no sector, um pouco à semelhança do que se faz na Irlanda. Este país, onde cerca de 40% dos trabalhadores imigrantes estão a trabalhar no sector do turismo, representando 17% da força de trabalho do sector, é visto de entre os outros estados da OCDE como aquele que apresenta a abordagem mais eficiente na integração de população estrangeira no sector do turismo. Tal facto deve-se precisamente, ao programa que a Autoridade Nacional para o turismo foi incumbida de desenhar e implementar para garantir a integração de trabalhadores culturalmente diversos na sociedade irlandesa, tornando as diversidades em valores acrescidos para o turismo nacional;

É assim, urgente que os países tenham uma melhor e maior noção da sua força de trabalho, nomeadamente no papel que a população migrante desempenha. Só assim seria possível perceber efetivamente se o incentivo à Imigração de Substituição é de facto uma solução e se as iniciativas e programas de integração são suficientes (Joppe, 2012).

Mesmo perante estas fragilidades de implementação, reconhece-se o esforço que Portugal tem vindo a fazer na adoção de medidas que incentivem à Imigração de Substituição. Desde logo, com a disseminação do Plano Estratégico para as Migrações e o incentivo à criação dos Planos Municipais de Integração de Migrantes.

Seria, no entanto, interessante ver estes planos acionados a nível nacional, com adoção por parte de todos os distritos e não só em alguns. No caso particular do Alentejo, onde o aumento da população estrangeira pode ser a única solução face ao demarcado decrescimento populacional, é ainda mais relevante que o poder local analise as várias componentes de incentivos e as trabalhe no sentido da inclusão e integração.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, C. (2022). Como lidaram os hotéis com a falta de pessoal no verão - e a ocupação de turistas a atingir níveis históricos. Expresso. <https://expresso.pt/sociedade/2022-10-03-Como-lidaram-os-hoteis-com-a-falta-de-pessoal-no-verao---e-a-ocupacao-de-turistas-a-atingir-niveis-historicos-46024fa8>
- Alto Comissariado para as Migrações [ACM] (s.d.a) Planos Municipais para a Integração de Migrantes - PMIM Pesquisado 20 de novembro de 2022 em <https://www.acm.gov.pt/pt/web/10181/planos-municipais>
- Alto Comissariado para as Migrações [ACM] (s.d.b) Políticas Locais para Acolhimento e Integração de Migrantes Pesquisado 20 de novembro de 2022 em <https://www.acm.gov.pt/pt/-/politicas-locais-para-acolhimento-e-integracao-dos-imigrantes>
- Alto Comissariado para as Migrações [ACM] (2015) Plano Estratégico para as Migrações (PEM) [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM\\_net.pdf/3a515909-7e66-41e8-8179-e3aa5e0c7195](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_net.pdf/3a515909-7e66-41e8-8179-e3aa5e0c7195)
- Assembleia da República. (2007) “Decreto Lei nº 23/2007” Diário da República n.º 127/2007, Série I de 2007-07-04: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2007-67564445>
- Associação da Hotelaria Restauração e Similares de Portugal (2022, 20 de abril) As conclusões da Conferência Mercado de Trabalho: Que profissionais teremos amanhã? AHRESP <https://ahresp.com/2022/04/conferencia-mercado-de-trabalho/>
- Bijak, J., Kupiszewska, D. & Kupiszewski, M. (2008) Replacement Migration Revisited: Simulations of the Effects of Selected Population and Labor Market Strategies for the Aging Europe, 2002–2052, Population Research and Policy Review 27:321–342. <https://doi.org/10.1007/s11113-007-9065-2>
- Costa, P., M. (2016). A política portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração. Políticas de igualdade e inclusão: reflexões e contributos I: 32-59. CEMRI/Universidade Aberta
- Cunha, M. L. (2022, Novembro 15) Mundo alcança oito mil milhões de habitantes. Esperança de vida ajuda a explicar recorde, que não é "motivo para medo". OBSERVADOR <https://observador.pt/2022/11/15/mundo-alcanca-esta-terca-feira-os-8-000-milhoes-de-habitantes/>

- Czaika, M., & de Haas, H. (2013). The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487–508. <http://www.jstor.org/stable/23655336>
- EY-Parthenon. (2020) *Estratégia Regional de Desenvolvimento Turístico do Alentejo e Ribatejo 2021-27 - Relatório Final. Turismo do Alentejo ERT* [https://www.visitalentejo.pt/fotos/editor2/pdfs/Documentos\\_Estrategicos/ERT\\_Alentejo\\_Relatorio\\_Final\\_122020.pdf](https://www.visitalentejo.pt/fotos/editor2/pdfs/Documentos_Estrategicos/ERT_Alentejo_Relatorio_Final_122020.pdf)
- Espenshade, T. J. (2001). Replacement migration. From the perspective of equilibrium stationary populations. *Population and Environment*, 22(4), 383–389.
- Instituto Nacional de Estatística (2021). *Estatísticas Demográficas 2020*. ISSN 0377-2284. ISBN 978-989-25-0576-3
- Instituto Nacional de Estatística (s.d.) *Censos 2021* [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21\\_populacao&xpid=CENSOS21](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21_populacao&xpid=CENSOS21)
- Joppe, M. (2012). Migrant workers: Challenges and opportunities in addressing tourism labour shortages. *Tourism Management*. 33 (3), 662-671 <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2011.07.009>
- Keely, C.B. (2009). Replacement Migration. In: Uhlenberg, P. (eds) *International Handbook of Population Aging*. *International Handbooks of Population*, vol 1. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8356-3\\_17](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8356-3_17)
- Peixoto, J., Craveiro, D., Malheiros, J., Oliveira I.T., Gomes C. S., Craveiro, D., Abreu, D., Costa, E. M., Alves, J., Moreira, M., M. J. G., Garcia, M.T.M., Albuquerque. & P., Escária, V. (2017) *Introdução ao estudo – Migrações e sustentabilidade demográfica: perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Pinto, S.P. (2022, 3 de junho) *Devido à falta de mão-de-obra estamos a remunerar melhor Nascer do Sol* <https://sol.sapo.pt/artigo/772937/devido-a-falta-de-mao-de-obra-estamos-a-remunerar-melhor>
- PORDATA, *Estatísticas sobre Portugal e a Europa* (2022). *Dilema Populacional [Infografia]* <https://www.pordata.pt/publicacoes/infografias/dilema+populacional-282>
- PORDATA, *Estatísticas sobre Portugal e a Europa* (n.d.). *Indicadores de Envelhecimento pesquisado a 28 de outubro 2022* <https://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+envelhecimento-526>
- OECD (2017), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265615-en>
- Oliveira, C., R. (2021). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual*. Observatório das Migrações ISBN 978-989-685-123-1
- Oliveira, C., R. (2022) *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2022*. Observatório das Migrações ISBN 978-989-685-129-3
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. UN DESA/POP/2022/TR/NO. 3.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2000). *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Aging Populations?* UN ESA/P/WP.160





## COM\_VIDA: Uma Parceria de Inovação Social. Estudo de caso sobre parceria entre Centro Social Nossa Senhora da Graça - Câmara Municipal de Beja

**Beatriz Cavaco**

Universidade de Évora, Mestrado em Políticas Públicas e Projetos.  
b\_vcavaco99@hotmail.com

**Carla Carvão**

Universidade de Évora, Mestrado em Políticas Públicas e Projetos.  
carla.carvao.simoies@sapo.pt

**Nuno Catarino**

Universidade de Évora, Mestrado em Políticas Públicas e Projetos.  
nunobaltazar12@hotmail.com

### RESUMO

O conceito de inovação social tem sido utilizado de variadas maneiras, com significados diferentes, existindo uma diversidade de conceções sobre inovação social. Uma das formas de olhar a inovação social é através de uma perspetiva territorial, a qual se foca nos problemas de um determinado território, assim como na forma destes se resolverem. Esta resolução é feita através de forma inovadoras, distintas das tradicionais, pela mudança das relações sociais.

O presente artigo tem como objetivo analisar e compreender a importância da parceria na definição da estratégia, na implementação do projeto público e nas políticas públicas de fomento de inovação social entre instituições privadas e governamentais para garantir a salvaguarda do bem-estar dos indivíduos sénior no concelho de Beja. Neste sentido, é objeto de análise o estudo de caso COM\_VIDA uma parceria de Inovação Social”, o qual foi desenvolvido durante novembro 2018 e dezembro 2021.

A metodologia utilizada para a prossecução deste objetivo passa pela revisão da literatura, análise documental, abordagem empírica de observação e participação em tempo real. De forma a dar resposta ao objetivo definido, este trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: Introdução – onde se faz o enquadramento da temática, o que motivou o trabalho, apresenta-se o objetivo e a metodologia utilizada, bem como estrutura e organização do trabalho; Enquadramento teórico - onde se pretende, através da consulta e análise bibliográfica considerada relevante, expor informação e conceitos que permite compreender melhor a temática em estudo; Descrição e caracterização do objeto da cooperação; Motivos que justificam a parceria; Caracterização da natureza dos parceiros, as motivações de cada um para entrar no projeto e os contributo de cada um; Vantagens da Cooperação; Problemas e riscos da cooperação e Conclusões.

**Palavras-chave:** Parceria, inovação social, empreendedorismo social.

**Classificação JEL:** I31, O22, O35.

## ABSTRACT

The concept of social innovation has been used in various ways, with different meanings, and there are many different conceptions of social innovation. One way of looking at social innovation is through a territorial perspective, which focuses on the problems of a given territory, as well as on how to solve them. This resolution is made through innovative ways, different from traditional ones, by changing social relations.

This article aims to analyze and understand the importance of partnership in defining the strategy, in the implementation of the public project and in public policies to promote social innovation between private and governmental institutions to ensure the safeguarding of the well-being of senior citizens in the municipality of Beja. In this sense, the case study "COM\_VIDA a Social Innovation Partnership", which was developed between november 2018- december 2021.

The methodology used for the pursuit of this objective includes a literature review, document analysis, and an empirical approach of observation and participation in real time. In order to meet the defined objective, this work is structured as follows: Introduction - where the thematic is framed, what motivated the work, the objective and the methodology used are presented, as well as the structure and organization of the work; Theoretical framework - where it is intended, through consultation and analysis of relevant literature, to expose information and concepts that allow a better understanding of the theme under study; Description and characterization of the object of cooperation; Reasons that justify the partnership; Characterization of the nature of the partners, the motivations of each to join the project and the contribution of each one; Advantages of cooperation; Problems and risks of cooperation and Conclusions.

**Keywords:** Partnership, social innovation, social entrepreneurship.

**JEL classification:** I31, O22, O35.

## 1. INTRODUÇÃO

Portugal tem vindo a registar nas últimas décadas profundas transformações demográficas caracterizadas pelo aumento da população idosa (envelhecimento populacional), pelo aumento da longevidade, pela redução da natalidade e da população jovem. Esta situação exerce um forte impacto na sociedade e exige adaptações e respostas em diversos níveis. O concelho de Beja não constitui exceção apresentando um índice de envelhecimento, um índice de longevidade e um índice de dependência superior ao valor médio nacional. Inserida na sub-região do Baixo Alentejo, região do Alentejo, a cidade de Beja é a sede do concelho, sendo este subdividido em 12 freguesias (2 urbanas e 10 rurais). O concelho de Beja possui uma área de 1 106,44 km<sup>2</sup> e uma população total de 33 401 habitantes, que corresponde a uma densidade populacional de 30,2 hab./km<sup>2</sup>. A população com idade igual ou superior a 65 anos no concelho é de 7 862 habitantes (Censos, 2021).

A par do envelhecimento da população e problemas associados, muitas vezes derivados da falta de recursos económicos e questões de exclusão social, surge um aumento de doenças associado à idade, como a diabetes, demências, doenças cardiovasculares, entre outras. Por outro lado, a longevidade conduz a um desafio constante de proporcionar um envelhecimento ativo em que a pessoa idosa tem um papel cada vez mais interventivo na sua valorização pessoal e social num contexto comunitário.

Considerando que o envelhecimento ativo depende em muito do empenho de cada indivíduo, enquanto agente da sua própria saúde, participação e segurança, e da sociedade como um todo, de forma que sejam garantidas as oportunidades para tal, à medida que as pessoas envelhecem. Embora o empreendedorismo social privado (empresas ou organizações não lucrativas) tenha um papel importante a desempenhar na resposta a estes problemas sociais, o Estado não pode descurar o seu papel na resolução destes problemas devendo estar no foco das políticas públicas.

O presente artigo tem como objetivo analisar e compreender a importância da parceria na definição da estratégia, na implementação do projeto público e nas políticas públicas de fomento de inovação social entre instituições privadas e governamentais para garantir a salvaguarda do bem-estar dos indivíduos sénior no concelho de Beja. Neste sentido, é objeto de análise o estudo de caso sobre a parceria entre o Centro Social Nossa Senhora da Graça e a Câmara Municipal de Beja: "COM\_VIDA uma parceria de Inovação Social", este trabalho aborda a inovação social ao nível das iniciativas

desenvolvidas pela parceria, na procura de soluções para os problemas sociais e que podem ser implementadas através de políticas públicas.

A metodologia utilizada para a prossecução deste objetivo passa pela revisão da literatura, análise documental, abordagem empírica de observação e participação em tempo real. Este trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: Ponto I - Introdução – onde se faz o enquadramento da temática, o que motivou o trabalho, apresenta-se o objetivo e a metodologia utilizada, bem como estrutura e organização do trabalho; Ponto II - Enquadramento teórico - onde se pretende, através da consulta e análise bibliográfica considerada relevante, expor informação e conceitos que permite compreender melhor a temática em estudo; Ponto III – Descrição e caracterização do objeto da cooperação; Ponto IV – Motivos que justificam a parceria; Ponto V – Caracterização da natureza dos parceiros, as motivações de cada um para entrar no projeto e os contributos de cada um; Ponto VI - Vantagens da Cooperação; Ponto VII – Problemas e riscos da cooperação e Ponto VIII – Conclusões.

## 2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A presente parceria trata-se de uma cooperação entre as duas instituições (CSNSG e CM Beja), formalizada pela “Carta de Compromisso”, para a realização e execução de um Plano de Desenvolvimento de uma Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social. Embora tenham formas diferentes de atuar, como iremos ver adiante, ambas prosseguem o interesse público. Tendo em conta que o objeto da cooperação em análise é o desenvolvimento da Iniciativa de Inovação e de Empreendedorismo Social (IIES) - COM\_VIDA – é pertinente relacionar conceitos como cooperação e inovação social. Neste sentido, a cooperação consistiu na relação de parceria com a finalidade de desenvolver um projeto social inovador assente na partilha de objetivos e interesses comuns, bem como na repartição de obrigações e responsabilidades.

Sem cooperação a sociedade não pode existir. O conceito de cooperação que melhor define o trabalho desenvolvido entre as instituições envolvidas neste trabalho encontra-se definido no Dicionário de Ciências Sociais (1987), citado por Lima, L. (s/d) como “qualquer forma de trabalho em conjunto, em contraste com concorrência ou oposição. Em economia e história social o termo é empregue para descrever qualquer forma de organização social ou económica que tem por base o trabalho harmónico em conjunto, em oposição à concorrência”. De facto, a cooperação neste caso de estudo opõe-se, de certa forma, à competição, dado tratar-se de uma ação conjunta para uma finalidade e objetivos em comum.

Relativamente à designação da inovação social, foi no final do século XIX, com Durheim e Weber, que surgem as primeiras abordagens acerca desta temática, quando os autores afirmam que as inovações trazem uma nova ordem social, principalmente pelo seu impacto nas mudanças sociais e tecnológicas (Portales, 2019 pag.4). Segundo Liberado (2017), os estudos tradicionais da inovação focavam-se exclusivamente nas inovações de produto e de processo, com referência aos aspetos tecnológicos dessas inovações, mas segundo a 4ª edição do Manual de Oslo passou-se a contemplar também de forma mais sistemática as inovações de carácter organizacional e de marketing.

A separação entre inovação tecnológica e social nem sempre foi clara. A ideia de inovação está estreitamente ligada ao conceito de empreendedorismo desenvolvido pelo economista austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950). As perspetivas mais recentes afastam a inovação social da tecnológica (embora esta inovação possa ser também tecnológica), atribuindo-lhe uma natureza não mercantil, um carácter coletivo e uma intenção que visa transformações das relações sociais (Liberado, 2017). Embora a ênfase da inovação se tenha concentrado maioritariamente no seu elemento económico, o aspeto social esteve presente de forma limitada. Por exemplo, Schumpeter foi um dos primeiros autores a estudar a relevância da inovação em aspetos culturais, sociais e políticos e não só económicos (Portales, 2019 pag.3).

Definir inovação social e empreendedorismo social não é uma tarefa simples, porque se verifica uma multiplicidade de conceitos em função do enfoque que se pretende dar. Contudo pode-se afirmar que a inovação é uma componente do empreendedorismo social.

Segundo Santos e Seabra (215) citado por Liberado (2017), a inovação social incorpora uma nova solução para a situação que se revela através de novas ações, gerando processos de mudança e de transformação. Trata-se de formas de ação aperfeiçoadas, assentes em novas abordagens ou iniciativas, orientadas para resolver desafios existentes e, geralmente, desencadeados a partir da própria realidade ou das problemáticas especificamente locais. A inovação social pode assim ser considerada como uma ferramenta para a resolução dos problemas do território.

O empreendedorismo deixa de ser um fenómeno confinado à esfera empresarial privada, podendo ser observado em qualquer tipo de organização, no setor público ou académico ou nas organizações não governamentais (Liberado, 2017). Os empreendedores sociais desempenham um papel cada vez mais importante à medida que o Estado vai recuando na sua função social, nomeadamente, em domínios como por exemplo a exclusão social e a luta contra a pobreza, propondo soluções alternativas para as necessidades sociais. Segundo o site do Portugal Inovação Social (2019), nomeadamente no item Soluções Inovadoras para os Problemas Sociais, “o empreendedorismo social é o processo de implementação e desenvolvimento de ideias inovadoras para responder a problemas comunitários, visando um fim social e, frequentemente, também económico”. “A inovação social ocorre quando o processo de empreendedorismo social é bem-sucedido, ou seja, quando é gerada uma nova resposta a um problema social, diferenciada das convencionais, que promove a autonomia e gera impacto social positivo, com utilização eficiente de recursos”.

Segundo Liberado (2017), a inovação social é definida como o resultado do conhecimento aplicado às necessidades sociais através da participação e da cooperação de todos os atores envolvidos. Por norma a inovação social envolve novas aplicações de ideias, porém as mesmas não necessitam de ser novas, esta pode envolver novas adaptações de ideias existentes e/ou aplicação em novas áreas (Government of Canada, 2010 pág.1). Há um interesse na inovação social como um mecanismo para atingir mudança sistemática na sociedade como um todo, com vista a resolver as causas dos problemas sociais ao invés de só os aliviar (Government of Canada, 2010 pág.2). A inovação social promove a cooperação com vista a melhorar as relações da sociedade por meio do aumento do capital social, em que o seu resultado principal é a mudança social de uma forma nova e intencional (Portales, 2019).

Desta forma, considera-se que o objetivo de qualquer ação de inovação social é resolver um problema de forma mais eficiente e eficaz do que antes, de forma a promover uma mudança social integral. Deste modo, procura gerar novas estruturas sociais, económicas, institucionais e até culturais que transformem as condições ou causas que deram origem a um problema específico. A urgência na sua implementação é consequência da situação contextual enfrentada pelas organizações e sociedades. A conquista deste resultado é a criação de valor social, caracterizado pela redução ou erradicação de barreiras de exclusão de um grupo da sociedade. Na maioria dos casos, dada a complexidade do problema a que atendem e o contexto é necessário gerar outro tipo de valor, seja ele económico, ambiental ou institucional.

### **3. DESCRIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO COM\_VIDA**

A população idosa apresenta uma dupla vulnerabilidade a nível da saúde e bem-estar e ao nível socioeconómico. Para além da idade avançada e perda progressiva das suas capacidades funcionais, associam-se outros fatores como o isolamento social e físico, carências de saúde, económicas e de estilos de vida saudáveis, entre outros. Em algumas doenças as consequências mais negativas poderão ser prevenidas ou reduzidas com a alteração de comportamentos. Neste sentido, considera-se que uma estratégia de intervenção holística (visão global e individual do utente) no envelhecimento poderá, através da capacitação, ser proporcionada uma mudança mais consistente em cada pessoa, no sentido da promoção da sua saúde e do bem-estar e por conseguinte na sua autonomia.

O objeto da cooperação em análise é o desenvolvimento da Iniciativa de Inovação e de Empreendedorismo Social (IIES), COM\_VIDA, que tem como território de intervenção todo o concelho de Beja (freguesias urbanas e rurais) e como destinatários a sua população idosa com idade igual ou superior a 65 anos. O COM\_VIDA pretende criar impacto direto na melhoria da qualidade de vida e bem-estar a 350 idosos do concelho. A medição deste impacto é realizada através de um inquérito de avaliação subjetiva da qualidade de vida e bem-estar aplicado pelo Observatório de Dinâmicas do Envelhecimento no Alentejo - parceria estabelecida com o Instituto Politécnico de Beja (IPBEJA), com uma periodicidade semestral em todas as valências (condição física, emotiva, psicológica, bem-estar, autonomia e qualidade de vida) do projeto.

O projeto conta com uma equipa multidisciplinar (2 técnicos de desporto, 1 psicólogo, 1 animador e 1 coordenador), fornecendo uma maior resposta às necessidades dos utilizadores. Trata-se de uma intervenção integrada ao nível da promoção da atividade física, hábitos de alimentação saudável, potenciando as capacidades cognitivas e relacionais, numa lógica de proximidade e auto

compromisso com a alteração de comportamento de modo a melhorar a qualidade de vida de cada um.

A sede do projeto encontra-se situada na cidade de Beja nas instalações do Centro Social do Lídador (equipamento municipal). Contudo, as atividades a realizar têm inerente um caráter de mobilidade, equidade e igualdade as quais se estendem por todas as freguesias.

O COM\_VIDA destaca-se das respostas sociais tradicionais pela metodologia adotada, que consistiu na aplicação individual de inquéritos, duas vezes por ano, nos vários domínios (condição física, emotiva, psicológica, bem-estar, autonomia e qualidade de vida) com acompanhamento técnico e especializado por cada área de atuação, traduzindo-se num plano individual para o bem-estar disponibilizado em formato online (plataforma online). Destaca-se também não só pela perspetiva de prevenção de situações de dependência, mas sobretudo pela capacitação individual e participação ativa no cuidado e na promoção de bem-estar, potenciando as tradições e memórias da pessoa idosa, mantendo-a no seu meio natural de vida e relações sociais. Trata-se assim, de uma aposta na promoção da inclusão social das pessoas idosas, mantendo-as ativas e inseridas nas atividades diárias da comunidade.

De acordo com a documentação de análise desta IIES, a Estrutura de Portugal Inovação Social, “trata-se dum projeto que desenvolve respostas inovadoras para problemas sociais, distintas das respostas tradicionais pelo seu potencial de impacto e sustentabilidade que responde ao objetivo da tipologia de operações”. Foram considerados pelo programa Portugal Inovação Social como aspetos inovadores do projeto os seguintes pontos:

- A flexibilidade da metodologia utilizada na implementação do projeto, tendo a capacidade de se moldar e sofrer alterações consoante as necessidades e as diferentes realidades dos territórios (agregação de vários indicadores de medição e avaliação de diferentes domínios de atuação; tradução dos resultados em planos individuais de intervenção);
- Promove a igualdade de acesso de oportunidades, dando as mesmas oportunidades à população que se encontra na cidade, nas freguesias rurais e ainda nas diferentes localidades de uniões de freguesia e independentemente da capacidade económica dos participantes (coesão territorial e social);
- Abordagem holística com uma visão global da vida do utente e centrada na escolha individual e no empoderamento da decisão da pessoa idosa;
- Plataforma online com planos individuais para o bem-estar.

Sucintamente, o projeto COM\_VIDA é uma IIES que visa intervir, direta ou indiretamente, de forma inovadora e eficiente sobre um ou vários problemas sociais com o objetivo de gerar impacto social positivo, atuando na área de intervenção da inclusão social numa conjugação de quatro componentes: promoção de estilos de vida saudável; sociabilização – prevenção da demência e promoção da saúde mental; monitorização da qualidade de vida e bem-estar e plataforma online de planos individuais de atividades para o bem-estar.

#### **4. MOTIVOS QUE JUSTIFICAM A PARCERIA/COOPERAÇÃO**

Exposto o enquadramento da problemática e da solução encontrada, o Centro Social Nossa Senhora da Graça e a Câmara Municipal de Beja e outros parceiros (tabela 1 em anexo) decidiram cooperar para implementar o projeto COM\_VIDA, numa lógica cooperativa e colaborativa, partilhando esforços, recursos, tomadas de decisão, riscos e resultados. Estes intervenientes procuram através da inovação social encontrar soluções que, não sendo pelo Estado, podem ser implementadas através de políticas públicas.

Liberado (2017, pág.19), entende a inovação social como uma resposta nova e socialmente reconhecida que visa gerar mudanças sociais, ligando simultaneamente três atributos: (i) satisfação de necessidades humanas não satisfeitas por via do mercado; (ii) promoção da inclusão social; (iii) capacitação de agentes, potencial ou efetivamente, a processos de exclusão/marginalização social, desencadeando, por essa via, uma mudança, mais ou menos intensa, das relações de poder.

Desta forma, considera-se como motivos para a cooperação a mitigação e/ou erradicação dos problemas associados ao envelhecimento da população, nomeadamente o isolamento, a exclusão social e as problemáticas de saúde e bem-estar que esta população enfrenta, justificando assim esta atuação concertada na prossecução destes fins de interesse público. A vontade de trabalhar em



conjunto, o empenho das partes envolvidas e a confiança mútua com vista a resolver um problema social, aliado à otimização dos recursos disponíveis, de modo a possibilitar uma melhor prestação dos serviços assente na relação custo-benefício e qualidade, compõem também motivos para a constituição da parceria. Portanto, a cooperação assenta numa parceria com partilha de objetivos e interesse comuns, tais como a promoção de um envelhecimento ativo e melhoria na qualidade de vida da população idosa, mediante a repartição de obrigações e responsabilidades, com vista ao desenvolvimento do projeto.

## **5. CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA DOS PARCEIROS; AS MOTIVAÇÕES DE CADA UM PARA ENTRAR NO PROJETO E CONTRIBUTO DE CADA UM**

A escolha dos parceiros prendeu-se pelas características da sua natureza, pela capacidade inovadora e da pré-disposição para o risco. Aquando da parceria, os atores tinham consciência da existência de problemas e/ou riscos que pudessem influenciar e até ameaçar a conclusão bem-sucedida do projeto.

O CSNSG tem um papel fundamental no apoio a todos aqueles que, por razões diversas, se encontram em situação de vulnerabilidade, constituindo-se como um instrumento de proximidade com capacidade de resposta às situações de carência e de desigualdade social (Art.2º Estatutos CSNSG) e apresenta como missão “Acolher, Cuidar e Amar”.

Por sua vez, a sensibilidade social por parte da autarquia é importante para o desenvolvimento deste projeto social, atendendo que ao abrigo da lei nº 75/2013, de 12 setembro (regime jurídico das autarquias locais), o município dispõe de atribuições no domínio da ação social e competências para apoiar atividades de natureza social, assim como participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social.

### **Entidade promotora: Centro Social Nossa Senhora da Graça**

O Centro Social Nossa Senhora da Graça (CSNSG) é uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) sediada em Baleizão. A instituição presta cuidados de apoio à população de terceira idade, com abrangência territorial no concelho de Beja, que contém as respostas sociais tipificadas de Centro de Dia e Apoio Domiciliário, incluindo atividades de estimulação cognitiva, física e atelier de artes plásticas, focadas na promoção de um envelhecimento ativo.

Em 2013, nasce o projeto de intervenção comunitária em conjunto com a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo (ULSBA) e a Câmara Municipal de Beja, “Baleizão, Aldeia Amiga das Pessoas Idosas”, premiado pela Missão Sorriso, que consistia na implementação de aulas de ginástica sénior, boccia, clube de caminhadas e aulas de nutrição. Posteriormente, segue-se o projeto “Topo da Vida”, apoiado por fundos comunitários, com fundamento na Pirâmide de Maslow, permitiu a construção de um parque exterior com equipamentos geriátricos. Inspiradas no exemplo da freguesia de Baleizão houve um conjunto de freguesias que sentiram interesse na implementação destas respostas nos seus territórios, surgindo as “Academias de Saúde e Bem-estar”. O CSNSG implementou a sua atividade em 5 das 12 freguesias do concelho de Beja. Este percurso serviu de mote para a criação do COM\_VIDA.

### **Investidor social: CM Beja**

O Município de Beja, enquanto agente autárquico local, seria o maior interessado no estabelecimento desta parceria, salvaguardando os interesses da população mais idosa do concelho, mas também permitiria acrescentar/reforçar/completar respostas sociais já implementadas pela sua ação.

A resposta municipal para o envelhecimento ativo era realizada através do Centro Social do Lيدador, com a atividade “Viver+”, que consistia em aulas de ginástica sénior, aulas de nutrição e atelier de costura, pintura e escultura, apenas para idosos da cidade (União de Freguesias de Santiago Maior e São João Baptista e União de Freguesias de Salvador e Santa Maria). Eram ainda feitas viagens culturais (excursões) esporadicamente, em média 2 vezes no ano, e abertas a toda a população do concelho.



### **As motivações de cada um dos parceiros para entrar no projeto COM\_VIDA**

Embora o objetivo comum seja cooperar para resolver o problema social identificado, cada um dos parceiros apresenta motivações individuais. São apresentadas como motivações para cada um dos parceiros os seguintes pontos:

Centro Social Nossa Senhora da Graça:

- Aumentar a área de influência no mercado (ganhar dimensão);
- Partilhar custos financeiros, recursos e riscos no acesso ao mercado e na implementação de novos serviços;
- Cooptar (agregar) concorrentes complementares na área da intervenção social.

Câmara Municipal de Beja:

- Acesso a um projeto pioneiro e inovador;
- Partilhar custos, recursos e riscos;
- Aprender com os parceiros e ter acesso a conhecimento tácito.

Com o projeto COM\_VIDA, o CSNSG procura estabelecer mais uma resposta ao ciclo do envelhecimento ativo, e estender a sua influência e raio de atuação a todas as freguesias do concelho. A visão do CSNSG passa pelo evitar a institucionalização do idoso, tendo em conta que as suas respostas sociais de Centro de Dia (C.D) e Serviço de Apoio Domiciliário (S.A.D) são as respostas que geram maior verba financeira e que servem essencialmente pessoas com um certo grau de autonomia que os permita permanecer nas suas casas e no seu meio familiar e social.

De acordo com o site da Segurança Social, a resposta social Centro de Dia assume-se como resposta fundamental para proporcionar bem-estar social, físico-motor, psicológico, promovendo a autoestima das pessoas idosas. Por sua vez, o S.A.D. é uma resposta social que consiste na prestação de cuidados individualizados e personalizados no domicílio, assegurando temporária ou permanentemente, a satisfação das suas necessidades básicas e/ou as atividades da vida diária. Ambas as respostas têm em si inerentes como objetivos gerais contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos e famílias e contribuir para retardar ou evitar a institucionalização. Assim, é possível aferir a importância da promoção de ações para um envelhecimento ativo. A implementação deste projeto por todo o concelho é também uma estratégia de promoção para a instituição, demonstrando os seus serviços e a sua preocupação com o bem-estar do idoso, garantido que em casos futuros os beneficiários do COM\_VIDA possam ser utentes do CSNSG nas respostas tipificadas.

Para ser possível a concretização desta estratégia, foi necessário para a entidade promotora encontrar um parceiro com a mesma preocupação social e com recursos financeiros necessários para poder materializar essa mesma estratégia. Nesse sentido, a CM Beja, com atribuições no domínio da ação social, e competências para apoiar atividades de natureza social, foi alvo de um convite para participar neste projeto, tendo o mesmo sido aceite vindo a integrar a parceria enquanto investidor social.

O município de Beja abdica da execução do projeto municipal (Viver+), o qual não disponha o mesmo nível de abrangência territorial, nem carácter inovador e com fraco impacto social comparativamente ao projeto COM\_VIDA, e passa a integrar a parceria, reforçando a importância e a necessidade desta para a sua atuação no compromisso com a população idosa. Outro motivo que levou à entrada enquanto investidor prendeu-se com o facto de o município não possuir recursos humanos suficientes e com experiência no desenvolvimento de ações de empreendedorismo e inovação social, dificultando a implementação de um projeto com esta dimensão territorial com sucesso. Acresce ainda para o município um conjunto de benefícios económicos, no que respeita à contratação de recursos humanos, uma vez que a equipa contratada é responsabilidade da entidade promotora.

### **Contributos dos parceiros**

O CSNSG assume o compromisso para a concretização desta parceria com a assinatura da “Declaração de compromisso”, ao se propor como entidade promotora do projeto COM\_VIDA. Este documento declara os contributos e as condições necessárias à entidade promotora para o

desenvolvimento de uma Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social no âmbito do Programa de Parcerias para o Impacto. O Centro Social Nossa Senhora da Graça compromete-se:

- Partilhar de conhecimento e de experiência no desenvolvimento de projetos de envelhecimento ativo;
- Garantir os meios técnicos, físicos e financeiros e os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da operação;
- Gerir e monitorizar os recursos humanos, técnicos e financeiros;
- Disponibilizar um técnico com experiência em gestão de projetos de desenvolvimento comunitário para assegurar os pedidos de reembolso e todos os procedimentos contratuais com o PT2020;
- Prestar contas da execução física e financeira do projeto ao Investidor Social trimestralmente;
- Criar de novas parcerias;
- Garantir o bom funcionamento do desenvolvimento do projeto;
- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas.

Por seu turno, a parceria entre o CSNSG e a CM Beja foi formalizada pela “Carta de Compromisso de Investimento Social”. Trata-se de um documento através do qual o Investidor Social declara o seu contributo e compromisso em cofinanciar o Plano de Desenvolvimento de uma Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social. Com base neste documento, a CM Beja assume os seguintes compromissos:

- Cofinanciar a implementação deste plano de desenvolvimento e acompanhar a sua execução;
- Ceder técnicos com experiência em gestão de projetos na equipa líder como representante do Município de Beja, os quais ficam como responsável de ligação entre a entidade promotora e o Investidor Social;
- Ceder espaço para a sede do projeto no Centro Social do Lيدador, onde estará disponível o Gabinete de Saúde, uma sala polivalente para as atividades de informática, de estimulação cognitiva e expressão plástica e uma sala para as atividades da promoção da autoestima e imagem;
- Ceder espaço, técnicos e materiais para as oficinas de artes e saberes, sediado no Centro UNESCO;
- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas.

Para além desta cooperação entre estas duas entidades, outras entidades decidiram integrar a parceria com contributos apresentados na tabela 1 (em anexo). As restantes parcerias identificadas, foram formalizadas mediante a assinatura de um “Memorando entre Parceiros”, o qual consiste o estabelecimento das bases para a colaboração de entidades implementadoras, designadas por “Parceiros”, no âmbito do projeto de inovação social “COM\_VIDA” ao Programa de Parcerias para o Impacto.

Como se pode constatar, os parceiros são de natureza diversa, têm objetivos individuais e contributos diferentes, concorrendo para o mesmo fim, ou seja, a execução com sucesso das metas propostas no projeto. O COM\_VIDA reúne, assim, parceiros das seguintes áreas: Saúde; Qualificação e Emprego; Ensino; Segurança; Cultura; Ação Social e Intervenção Comunitária.

## **6. VANTAGENS DA COOPERAÇÃO**

A estratégia adotada entre os atores para atingir o objetivo comum foi a cooperação, a qual se assume como estratégia para o sucesso do projeto COM\_VIDA. A concretização deste projeto apresentou, mediante a discussão dos resultados intermédios e finais da execução do projeto e dos relatórios de acompanhamento realizados, as seguintes vantagens:

- ✓ Maior interação entre os colaboradores das diversas instituições parceiras, o que permitiu a troca de ideias e de experiências e identificação dos pontos fortes de cada um em benefício do resultado conjunto do projeto;

- ✓ Maior criatividade e inovação na resolução dos problemas, mediante o desenvolvimento de atividades pioneiras, como por exemplo, a criação de uma plataforma online de planos individuais de bem-estar e uma metodologia diferenciadora;
- ✓ Melhoria da imagem e ganho de prestígio das entidades parceiras junto da comunidade;
- ✓ Criar e compartilhar conhecimento, através da aprendizagem colaborativa, mediante a participação em fórum e publicações de artigos em revistas científicas, com por exemplo, prémio de distinção na 1st International Conference on Management, Technology and Tourism: Social Value Creation - Prémio de Melhor Póster ICOMTT2020, em Santarém, e a publicação do artigo "COM\_VIDA (WITH\_LIFE) Active Aging, Health Promotion and Wellness" no Journal of Business and Economics da Academic Star Publishing Company, USA;
- ✓ Melhoria na eficiência da alocação de recursos e na distribuição de tarefas;
- ✓ Criação de impacto social de forma mais célere e com maior qualidade junto do público-alvo (431 seniores abrangidos, em 33 meses, com 19% de impacto direto na melhoria da qualidade de vida e bem-estar dos utentes envolvidos. Este resultado advém de uma avaliação inicial de janeiro 2019 e uma avaliação final em novembro de 2021);
- ✓ Maior representatividade e aumento do poder de interlocução junto das instituições públicas e privadas (o ganho de notoriedade do projeto permite ao COM\_VIDA ser influente nas áreas da inovação social, saúde, bem-estar e envelhecimento ativo, mediante a participação ativa em grupos de trabalhos para a criação de políticas públicas futuras no âmbito das respostas sociais e de saúde sénior)
- ✓ Desenvolvimento da comunidade local através de um modelo inovador que permite o envolvimento do público-alvo em ações a desenvolver, gerando uma maior responsabilidade social enquanto fator de competitividade no domínio da intervenção comunitária. Esta vantagem traduz-se num fator de sucesso para que outras entidades manifestem o seu interesse na replicação da metodologia COM\_VIDA nos seus territórios.

## 7. PROBLEMAS E RISCOS DA COOPERAÇÃO

A cooperação exige uma capacidade de gerir conflitos, buscando a unidade na diversidade. Exige a capacidade de saber não só conviver, mas, também, valorizar as diferenças, tendo em vista um objetivo comum: “Ninguém é igual a ninguém. Todo ser humano é um estranho ímpar” (Sebrae, 2022). Durante a execução do projeto registaram-se alguns problemas, os quais foram facilmente contornados, nomeadamente:

- Não elegibilidade da componente de aquisição de veículos e despesas com deslocações (combustível). Obrigou à necessidade de colmatar essa lacuna recorrendo a verbas alocadas noutras rubricas orçamentais. Esta situação afetou a real execução de algumas atividades inicialmente previstas, as quais foram solucionadas por outra via, como, por exemplo, a publicação inicialmente prevista em suporte papel dos Manuais de Hábitos de Estilos de Vida Saudáveis que passou a ser em formato online disponível na plataforma dos beneficiários;
- Sobrecarga de trabalho dos funcionários alocados ao projeto. Para solucionar este problema recorreu-se a estágios financiados pelo IEFP;
- Necessidade de alteração de atividades em contexto pandémico (COVID-19) que foram facilmente aceites pelas partes envolvidas.

É importante salientar a existência de fatores de risco externo à cooperação, não controláveis, nomeadamente o ciclo político que pode colocar em causa a sustentabilidade da parceria, uma vez que o projeto pode ser visto como um instrumento político e de confiança política dos dirigentes. Embora seja um caso possível, este acontecimento não se verificou, pois caso contrário poder-se-ia traduzir num corte no investimento social, que coloca em causa a sustentabilidade financeira após a duração do projeto e pode levar à extinção desta intervenção comunitária. Para além disto, a flexibilidade de adaptação à mudança por parte dos parceiros como a CM Beja pode ser um risco, que se tratando de um órgão estatal fica condicionado às exigências administrativas inerentes à sua natureza. Acontecendo o inverso no CSNSG, que sendo uma IPSS, demonstra uma maior abertura ao risco e flexibilidade à mudança.

Como exposto anteriormente, houve problemas e riscos ao nível da execução do projeto e da cooperação, contudo não se constituíram relevantes ao normal funcionamento da cooperação entre o CSNSG e a CM Beja. Observou-se, assim, a capacidade de gerir e administrar os conflitos, não se

registando problemas nas relações sociais e de incompatibilidade entre os parceiros da cooperação. As tomadas de decisões em conjunto e com base em consensos, permite concluir que se tratou de uma parceria com sucesso dado que os mesmos foram eficazmente ultrapassados.

## 8. CONCLUSÕES

Este trabalho mostra evidências da importância da parceria quer na implementação do projeto “COM\_VIDA” quer nas políticas públicas de fomento da inovação social, com compromisso recíproco, em função da missão e responsabilidade de cada um dos parceiros.

Foi possível aferir que a inovação social resulta de um processo de aprendizagem coletiva, de partilha e cocriação, possuindo uma relação estreita com a integração do conhecimento diferenciado dos vários atores que intervêm no processo. Assim, as políticas públicas assentam num modelo de governação de base local onde o poder de decisão assentou na cooperação entre o CSNSG e o Município de Beja e nos restantes parceiros locais, onde o contributo destes foi fundamental para fortalecer o projeto numa perspetiva de dinâmica empreendedora e diminuição de riscos, concorrendo assim para combater a incerteza dos resultados.

Mais se constata, que um elemento crucial para o estabelecimento e desenvolvimento das redes de cooperação no âmbito de parcerias para a inovação social é o objetivo final da iniciativa (a resolução do problema social). A confiança e a estabilidade que os parceiros demonstraram durante a execução do projeto foi determinante para o sucesso do COM\_VIDA. A partilha das tomadas de decisões entre a entidade parceira e o investidor social, bem como os compromissos claros assumidos desde o momento inicial da candidatura foram também uma forma de garantir a solidez e a sintonia no cumprimento das suas tarefas.

Neste trabalho, a inovação social é vista como uma ferramenta para a resolução dos problemas do território. Para elaborar respostas novas às necessidades sociais, procurando este projeto responder de forma eficiente a alguns dos problemas com que a população se deparava. Considerado pelo Portugal Inovação Social como uma Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social bem-sucedida, dado que ao intervir de forma inovadora e portanto, diferente das respostas tradicionais, e de forma eficiente sobre os problemas do concelho de Beja, ao nível da inclusão social, com o objetivo de gerar impacto social positivo, na vida de 350 idosos, estamos convictos que este projeto pode ser replicado e ampliado noutro território, como exemplo a seguir.

Desta forma, verifica-se que a inovação social assenta numa estratégia de cooperação, a qual se manifesta nas políticas públicas sob uma melhoria direta na qualidade de vida dos idosos através de um envelhecimento ativo, bem como contribui para uma sociedade mais forte e resiliente. Devido à dimensão e ambição das metas contratualizadas, torna-se claro que este projeto dificilmente seria executado de forma autónoma, bem como os resultados obtidos não seriam satisfatórios, reforçando desta forma a importância de uma rede de parcerias estáveis e de confiança. Consideramos que atingimos os objetivos propostos ao contribuir para solucionar alguns problemas sociais desta população, contribuindo para um envelhecimento ativo e saudável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Diário da República (2013). Regime Jurídico das Autarquias Locais - Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
- Direção Geral de Saúde. (2017). Estratégia nacional para o envelhecimento ativo e saudável 2017-2025. Retirado de: <https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/07/ENEAS.pdf>
- INE 2021. (2021). Censos 2021. Dezembro 2021. Retirado de: [censos.ine.pt website: https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21\\_main&xpid=CENSOS21&xlng=pt](https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos21_main&xpid=CENSOS21&xlng=pt)
- Government of Canada. (2010). “Social Innovation”: What Is It? Who Does It?. Retirado de: <https://www.torontomu.ca/content/dam/cpipe/documents/What/Policy%20Horizons%20Social%20Innovation%2C%20What%20Is%20It%20Who%20Does%20It.pdf>
- Liberado, J. dos S. (2017). A inovação social nas políticas públicas de proximidade. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Projetos. Universidade de Évora. Retirado de: <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/21329>
- Lima, L. (s/d). Cooperação, o que vem a ser?. Centro Universitário Euro-Americano (UNIEURO). Brasília.
- Portales. L. (2019). Social innovation and social entrepreneurship: fundamentals, concepts, and tools. Suíça: Retirado de: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-13456-3>

Portugal Inovação Social. (2019). Portugal Inovação Social: Capacitação para o Investimento Social, Parcerias para o Impacto, Títulos de Impacto Social e Fundo para a Inovação Social. Retirado de: <https://inovacaosocial.portugal2020.pt/>

SEBRAE. (2022). As vantagens e desafios da cooperação. Retirado a: 8 de dezembro de SEBRAE website: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/as-vantagens-e-os-desafios-da-cooperacao,ec1de711679df510VgnVCM1000004c00210aRCRD>

## ANEXOS

**TABELA 1: OUTROS PARCEIROS E PRINCIPAIS CONTRIBUTOS PARA A REALIZAÇÃO DA IIES COM\_VIDA**

Entidade	Principais contributos
Instituto Politécnico de Beja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilizar técnicos para avaliação e monitorização da saúde e qualidade de vida e bem-estar dos participantes e o acompanhamento da operação no cumprimento das metas e concretização dos resultados, através do Observatório das Dinâmicas do Envelhecimento Ativo no Alentejo;</li> <li>- Prestar apoio técnico e científico na concretização nos Manuais de Hábitos de Estilos de Vida Saudáveis e dos Encontros de grupos sénior nacionais e internacionais, criando momento de partilha de resultados e de experiências;</li> </ul>
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo (Unidade de Saúde Familiar de Beja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilizar um técnico de nutrição para a dinamização e acompanhamento das atividades relacionadas com a nutrição (atelier de cozinha tradicional/adaptada)</li> <li>- Disponibilizar alguns recursos materiais necessários na dinamização de atividades do Gabinete de Saúde;</li> <li>- Ceder um técnico responsável por 2 momentos anuais de avaliação dos indicadores de saúde em todas as freguesias inseridas no projeto;</li> <li>- Dinamizar 7 sessões de saúde preventiva;</li> <li>- Prestar apoio técnico e científico na concretização nos Manuais de Hábitos de Estilos de Vida Saudáveis;</li> </ul>
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo (Departamento de Psiquiatria)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinamizar sessões temáticas sobre prevenção de problemas de saúde mental;</li> </ul>
Centro de Emprego e Formação Profissional de Beja - IEFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilizar técnicos das ações formativas em contexto prático de trabalho para a dinamização das atividades de imagem e promoção de autoestima;</li> </ul>
GNR - Comando Territorial de Beja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinamizar sessões temáticas no âmbito do Programa Apoio 65 – Idosos em Segurança</li> </ul>
Centro UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto, nomeadamente atividades de valorização do património histórico e cultural;</li> </ul>
Junta de Freguesia de Baleizão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
Junta de Freguesia de Beringel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
Junta de Freguesia da Cabeça Gorda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
Junta de Freguesia de Nossa Senhora das Neves	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
Junta de Freguesia de Santa Clara do Louredo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
Junta de Freguesia de São Matias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
União de Freguesias de Albernoa e Trindade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
União de Freguesias de Trigaches e São Brissos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
União de Freguesias de Santa Vitória e Mombeja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
União das Freguesias de Salvada e Quintos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
União das Freguesias de Beja, Salvador e Santa Maria da Feira	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>



União das Freguesias de Beja, Santiago Maior e São João Baptista	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ceder e assegurar a manutenção dos espaços para a realização das atividades no âmbito do projeto;</li> <li>- Divulgar, publicitar e apoiar logisticamente as iniciativas;</li> <li>- Assumir a responsabilidade pelas inscrições dos participantes na sua freguesia;</li> </ul>
--	--

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados fornecidos pelo projeto COM\_VIDA.



# Investimento dos Fundos Europeus Estruturais (2014-2020) em projetos de promoção da igualdade de género: o caso de Portugal

**Joana Henriques Vieira**

Universidade de Évora, Mestrado em Políticas Públicas e Projetos.

[joana.h.vieira@gmail.com](mailto:joana.h.vieira@gmail.com)

## RESUMO

Portugal 2020 é o Acordo de Parceria entre Portugal e a Comissão Europeia que visa a coesão e o desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal (2014-2020). Um dos objetivos do acordo é promover a inclusão ativa e a igualdade de oportunidades, no qual se enquadra o fenómeno da igualdade de género.

Neste estudo pretende-se analisar a existência de desigualdades regionais na distribuição de recursos financeiros em Portugal no universo de projetos aprovados sobre a promoção da igualdade de género, entre 2014-2020.

Em primeiro, desenvolve-se um enquadramento com os principais indicadores de igualdade de género em Portugal no contexto europeu e a sua evolução na última década, nomeadamente o acesso ao trabalho, dinheiro, conhecimento, tempo, poder e saúde; em segundo, com base na “lista de operações aprovadas no Portugal 2020, reportada a 30 de junho de 2022”, analisa-se a existência de desigualdades regionais na distribuição de recursos financeiros atribuídos a projetos de promoção da igualdade de género no território português, entre 2014 e 2020; por fim, reflete-se sobre os critérios e fenómenos sociais que justificam a distribuição do investimento dos fundos do Portugal 2020 (PT2020) no território nacional em projetos de promoção da igualdade de género.

**Palavras-chave:** Política de coesão, desigualdade de género e desigualdades regionais.

**Classificação JEL:** D63, R11.

## ABSTRACT

Portugal 2020 is the Partnership Agreement between Portugal and the European Commission aimed at the economic, social and territorial cohesion and development of Portugal (2014-2020). To promote active inclusion and equal opportunities is one of the agreement's goals, which includes the phenomenon of gender equality.

This study aims to analyze the existence of regional inequalities in the financial resources distribution in Portugal in the universe of approved projects promoting gender equality, between 2014-2020.

First, a framework was developed with the main indicators of gender equality in Portugal in the European context and its evolution in the last decade, including access to work, money, knowledge, time, power and health; second, based on the “list of approved operations Portugal 2020, reported to June 30, 2022”, it was analyzed the existence of regional inequalities in the distribution of financial resources allocated to projects promoting gender equality in the Portuguese territory, between 2014 and 2020; finally, it was reflected on the criteria and social phenomena that justify the Portugal 2020 funds investment distribution in the national territory for projects promoting gender equality.

**Keywords:** Cohesion policy, gender inequality and regional inequalities.

**JEL classification:** D63, R11.

## INTRODUÇÃO

A política de coesão é a principal política de investimento da União Europeia (UE). A UE, ao aplicar os instrumentos financeiros, tem como objetivo reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões, com especial enfoque nas zonas rurais, zonas afetadas pela transição industrial e regiões com limitações naturais ou demográficas (Kolodziejski, 2022). Através de fundos estruturais, a UE apoia o crescimento económico, a criação de emprego, a competitividade das empresas, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, o desenvolvimento sustentável e a proteção do ambiente.

Este artigo trata o tema da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, considerado uma prioridade estratégica da Europa 2020. O objeto de investigação é a desigualdade regional na distribuição de recursos financeiros atribuídos a projetos de promoção da igualdade de género no continente português, entre 2014 e 2020.

Pretende-se i) analisar os indicadores de igualdade de género de Portugal no contexto europeu, avaliando a sua evolução na última década; ii) verificar a existência de desigualdades regionais na distribuição de recursos financeiros em Portugal no universo de projetos aprovados sobre a promoção da igualdade de género, entre 2014-2020; iii) analisar quais os critérios e fenómenos económicos, demográficos e sociais que justificam a desigual distribuição de recursos financeiros no país.

O artigo encontra-se estruturado segundo seis eixos principais: i) a metodologia adotada; um breve enquadramento sobre ii) a política de coesão e o PT2020; iii) o conceito de igualdade de género; iv) indicadores sobre a igualdade de Género em Portugal e no contexto europeu; v) a distribuição de recursos financeiros atribuídos a projetos de promoção da igualdade de género, entre 2014-2020; e, por fim, vi) as considerações finais.

## 1. METODOLOGIA

Tanto na análise dos indicadores de igualdade de género, como na verificação da existência de desigualdades regionais na distribuição de recursos serão utilizadas metodologias quantitativas de análise de dados, com base na análise do Índice de Igualdade de Género, do European Institute for Gender Equality (EIGE), dos indicadores de igualdade de género disponíveis no PORDATA e da lista de operações aprovadas no PT2020, reportada a 30 de junho de 2022.

### 1.1. Índice de Igualdade de Género (EIGE):

O índice é composto por oito indicadores: violência, trabalho, rendimentos, acesso ao conhecimento, tempo, poder, saúde e desigualdades. Para efeito deste artigo, analisa-se os indicadores referentes aos domínios do trabalho, rendimentos, acesso ao conhecimento e poder.

### 1.2. PORDATA:

Dos dados disponíveis sobre indicadores de igualdade de género, consideram-se os dados referentes à última década. A partir dos dados disponíveis são construídos gráficos que revelam a evolução dos seguintes indicadores:

- i. Disparidade salarial entre homens e mulheres;
- ii. Disparidade entre homens e mulheres no emprego;
- iii. Mulheres nos parlamentos e governos nacionais (proporção %);
- iv. Mulheres em quadros superiores (proporção %).

### 1.3. Lista de operações aprovadas no PT2020, reportada a 30 de junho de 2022:

Consideram-se na análise projetos focados na promoção da igualdade de género e projetos que promovam a igualdade de género, enquanto eixo complementar.

A partir da lista de operações aprovadas selecionam-se os projetos aprovados neste âmbito em função da zona territorial e da tipologia de programa operacional. Posteriormente, encontra-se o valor da dotação financeira atribuída a estes projetos em função da zona territorial e da tipologia de programa operacional.

De referir que não foram consideradas na análise a Região Autónoma da Madeira e a Região Autónoma dos Açores. Este artigo debruça-se sobre os projetos aprovados em Portugal Continental, pois os instrumentos de política pública são diferentes no continente e nas regiões autónomas.

## **2. POLÍTICA DE COESÃO E PORTUGAL 2020**

A política de coesão é a principal política de investimento da UE e o seu objetivo fundamental é promover e apoiar o desenvolvimento dos seus Estados-Membros e regiões. Segundo o Tratado sobre o funcionamento da UE (artigo 174.º), “a política de coesão da UE visa reforçar a coesão económica e social, reduzindo as disparidades no nível de desenvolvimento entre regiões” (Comissão Europeia, n.d.).

As regiões são classificadas como mais desenvolvidas, de transição ou menos desenvolvidas, segundo o indicador Produto Interno Bruto (PIB). De acordo com esta classificação, a UE co-financia entre 50% e 85% do total de um projeto e o restante financiamento é assegurado por fontes públicas (nacionais ou regionais) ou privadas. Em Portugal as regiões mais desenvolvidas são a Área Metropolitana de Lisboa e a Região Autónoma da Madeira; a região em transição é o Algarve; e as regiões menos desenvolvidas são o Norte, Centro, Alentejo e Região Autónoma dos Açores.

Os instrumentos financeiros constituem um método de aplicação eficiente dos recursos da política de coesão, com vista à concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Fornecem apoio aos investimentos na forma de empréstimos, garantias, capital próprio e outros mecanismos de risco (Comissão Europeia, 2014a).

O orçamento global da UE para 2014-2020 foi de 1082 biliões de euros, sendo que 32,5% do financiamento foi destinado à Política de Coesão. A Comissão, os Estados-Membros e as regiões trabalham em conjunto para identificar prioridades de investimento e necessidades de desenvolvimento (Comissão Europeia, 2014b). A Política de Coesão é executada através de cinco fundos: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

PT2020 é o Acordo de Parceria entre Portugal e a Comissão Europeia, constituído pelos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), com vista à coesão e desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, no período 2014 e 2020 (PT2020). São quatro as prioridades do acordo:

1. Competitividade e internacionalização;
2. Inclusão social e emprego;
3. Capital Humano;
4. Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos.

Segundo a visão da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2015), os fundos estruturais foram considerados o instrumento essencial de apoio ao desenvolvimento e à correção das assimetrias regionais. Entre outros problemas de contexto, foram diagnosticados o desemprego, a exclusão social e as assimetrias regionais.

Em Portugal os fundos estruturais foram canalizados para quatro focos temáticos: a maior fatia do orçamento destinou-se à competitividade e internacionalização (10 253 milhões de euros, correspondente a 41%); 25% para a sustentabilidade e eficiência no uso de recursos (6 259 milhões de euros); 17% para o capital humano (4 327 milhões de euros) e 17% para a inclusão social e emprego (4 090 milhões de euros) (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2015).

De entre os focos temáticos, de salientar que “a UE atribui uma percentagem dos fundos comunitários ao combate às disparidades, mas o seu principal contributo é a legislação para proteger os direitos das mulheres” (Euroregião, 2022).

**TABELA 1: POLÍTICA DA UE EM MATÉRIA DE IGUALDADE DE GÉNERO**

<b>Datas relevantes</b>	<b>Fatos históricos</b>
1957	Tratado de Roma prevê a igualdade de remuneração entre homens e mulheres.
1975	Foi aprovada a primeira directiva europeia sobre a igualdade, que consagrou o princípio da igualdade de remuneração.
1976	Foi aprovada uma directiva sobre a igualdade de tratamento no acesso ao emprego, formação e promoção profissionais e às condições de trabalho.
1978	Foi aprovada uma directiva sobre a igualdade de tratamento nos regimes legais de segurança social.
1986	Foi aprovada uma directiva sobre a igualdade de tratamento nos regimes profissionais de segurança social e nas actividades independentes e em relação aos cônjuges que participam nessas actividades.
1992	Foi aprovada uma directiva sobre a licença de maternidade e condições de higiene e segurança das mulheres grávidas e lactantes.
1993	Foi aprovada uma directiva sobre a organização do tempo de trabalho.
1996	Foi aprovada uma directiva sobre a licença parental e ausências por razões familiares.
1997	Foi aprovada uma directiva sobre o ónus da prova para facilitar a prova de discriminação em acções junto dos tribunais e sobre o trabalho a tempo parcial.
1995	Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres.
1996	A UE adotou a abordagem da integração da perspectiva do género.
1997	O Tratado de Amesterdão confirmou a importância da promoção da igualdade de género e formalizou o compromisso da integração da perspectiva do género.
2002	A directiva de 1976 foi reforçada e alargada e passou a incluir uma proibição formal do assédio sexual.

Fonte: elaborado pela própria, com base em Capucha, L. (coord). (2005).

A UE adotou a abordagem da integração da perspectiva do género em 1996. A partir do novo paradigma, a Comissão Europeia tinha como objetivo implementar a perspectiva do género no planeamento, execução, acompanhamento e avaliação de todas as políticas e ações, para avaliar o seu impacto nas mulheres e homens:

“A integração da perspectiva do género não é uma questão que se acrescenta a outros fatores a ter em conta no planeamento ou na execução da Parceria de Desenvolvimento, tais como a

eficiência financeira, contabilidade, transnacionalidade, responsabilização e autonomia, coordenação, etc. (...) a integração da perspectiva do género constitui uma parte integrante de todos estes aspectos da Parceria de Desenvolvimento” (Capucha, L. (coord). 2005: 6).

No âmbito do acordo de parceria PT2020 foi criada uma orientação técnica com o objetivo de verificar a integração e promoção dos princípios transversais da igualdade de género entre homens e mulheres e da igualdade de oportunidades e não discriminação em operações cofinanciadas pelo FEDER, FSE e FC, integrando esta dimensão na Política de Coesão em confluência com os princípios europeus.

A aplicação do princípio da igualdade de género entre homens e mulheres e da igualdade de oportunidades e não discriminação teve como objetivo promover um exercício reflexivo sobre as práticas atuais da organização e do seu reflexo na operação, permitindo às autoridades de gestão conhecer o contexto dos beneficiários, das operações e a evolução do paradigma nacional nesta matéria. O instrumento auxiliar para a recolha da dimensão tinha como indicadores: i) a igualdade no acesso ao emprego, no trabalho, no ensino e na formação profissional; ii) promoção da conciliação da vida profissional, pessoal e familiar; iii) promoção da integração de pessoa com deficiência ou incapacidade; iv) prevenção de práticas discriminatórias.

No entanto, a dimensão da igualdade de género não se apresenta com carácter obrigatório nos mecanismos de seleção das operações e nem na execução financeira das mesmas:

“Não integram qualquer dimensão de avaliação do mérito da operação nem de elegibilidade da operação. Se a autoridade de gestão pretender valorizar qualquer aspecto relacionado com esta temática em sede de análise de mérito, a mesma deverá ser suportada em instrumentos específicos. O posicionamento do beneficiário e da operação não tem reflexo no financiamento nem constitui fator de correção financeira em sede de verificações, controlo e/ou auditoria” (Conselho Diretivo da AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2020: 4).

### 3. CONCEITO DE IGUALDADE DE GÉNERO

“Deve ser garantida a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego, trabalho e remuneração. O princípio da igualdade não obsta a que se mantenham ou adoptem medidas que prevejam regalias específicas a favor do sexo sub-representado.”

Artigo 23.º - Igualdade entre homens e mulheres (European Union Agency For Fundamental Rights, n.d.)

A Organização das Nações Unidas (ONU, n.d.) estabeleceu como quinto Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) a igualdade de género, do qual se destacam as seguintes metas no âmbito do artigo: i) acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e raparigas em todo o mundo; ii) reconhecer e valorizar os cuidados informais não remunerados e o trabalho doméstico através da prestação de serviços públicos; iii) assegurar a participação das mulheres e a igualdade de oportunidades de liderança a todos os níveis de tomada de decisões na vida política, económica e pública.

A igualdade entre homens e mulheres além de ser um direito fundamental, é também uma condição para uma economia mais sólida, segundo a Comissão Europeia (2022: 1)- “a igualdade de género cria mais empregos e aumenta a produtividade - um potencial que é necessário concretizar à medida que acolhemos as transições ecológica e digital e enfrentamos os nossos desafios demográficos. Até 2050, uma maior igualdade de género conduziria a um aumento do PIB per capita da UE de 6,1 % para 9,6 %, o que corresponde a um aumento de 1,95 para 3,15 biliões de euros”.

Igualdade de género significa “por um lado, que todos os seres humanos são livres de desenvolver as suas capacidades pessoais e de fazer opções, independentes dos papéis atribuídos a homens e mulheres, e, por outro, que os diversos comportamentos, aspirações e necessidades de mulheres e homens são igualmente considerados e valorizados” (CIG, 2009: 204).



A problemática da desigualdade entre homens e mulheres, com origens históricas determinantes na estruturação e organização das sociedades contemporâneas, continua a ter extrema relevância na atualidade. Apesar dos avanços das últimas décadas na participação ativa das mulheres na sociedade, existe um caminho a percorrer. As mulheres continuam a sentir dificuldades no seu dia-a-dia, como por exemplo, na ascensão na carreira profissional ou nas jornadas de trabalho enquanto cuidadoras informais. O processo de naturalização do “papel da mulher” atribuído por sociedades patriarcais torna as diferenças biológicas em diferenças culturais. Exemplificando, as mulheres são biologicamente capazes de ter filhos, no entanto, este fato não deve condicionar a sua igual capacidade de exercer funções de topo, pelo assumir do seu papel maternal. Existem relatos de que este tipo de discriminação continua a acontecer nas sociedades contemporâneas.

#### **4. IGUALDADE DE GÉNERO EM PORTUGAL E NO CONTEXTO EUROPEU**

Na última década são apontados progressos na igualdade de género em Portugal. Em 2022, com uma pontuação de 62,8 em 100, sendo 100 uma pontuação que significa que um país tinha alcançado a plena igualdade entre mulheres e homens. Portugal ocupa a 16.<sup>a</sup> posição na UE no Índice de Igualdade de Género. A pontuação encontra-se 6,6 pontos abaixo da média da UE (European Institute for Gender Equality, 2020).

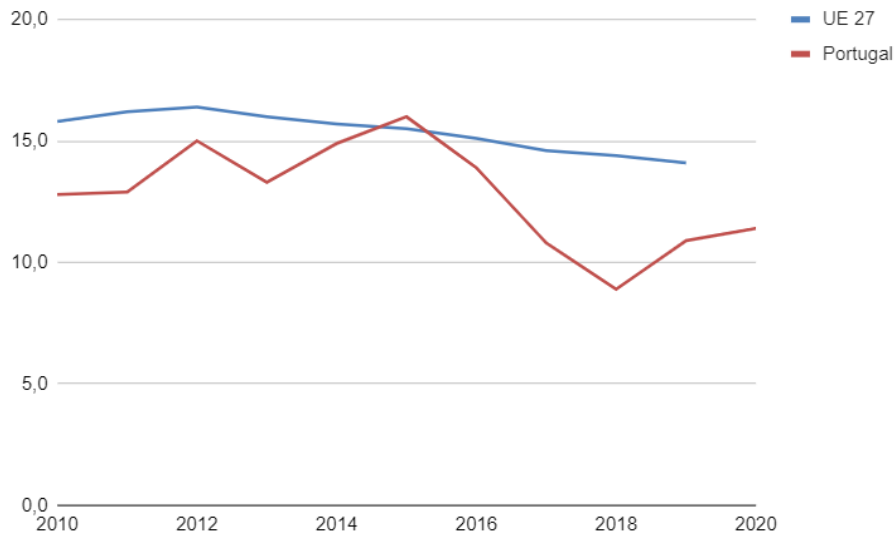
4.1. O domínio do trabalho mede em que medida mulheres e homens podem beneficiar de igualdade de acesso ao emprego e de boas condições de trabalho. O valor do índice neste domínio é 73,4. Em 2020, a taxa de emprego das mulheres é mais baixa do que a taxa de emprego dos homens, 47% e 56% respetivamente. Ainda assim, a taxa de emprego das mulheres portuguesas é superior à média da UE (European Institute for Gender Equality, 2022).

4.2. O domínio dos rendimentos mede as desigualdades de género no acesso a recursos financeiros e a situação económica das mulheres e dos homens. O valor do índice neste domínio é 63,1. Em 2018, o rendimento médio mensal das mulheres em Portugal foi 1367 euros e o dos homens 1541 euros. Em média, o rendimento das mulheres da UE é maior comparativamente ao das mulheres portuguesas, em 954 euros e o rendimento dos homens da UE é superior em 1277 euros comparativamente aos homens portugueses. Em 2020, eram 17% as mulheres que enfrentavam o risco de pobreza em Portugal, comparativamente a 15% de homens.

4.3. O domínio do conhecimento mede as desigualdades de género nos resultados educativos, a participação na educação, a formação ao longo da vida e a segregação de género. O valor do índice neste domínio é 56,7. Em 2020 houve mais mulheres diplomadas do ensino superior (24%) do que homens (18%). Ainda assim, a média da UE foi superior para ambos os sexos (27% nas mulheres e 26% nos homens).

4.4. O domínio do poder mede a igualdade de género nas posições de tomada de decisão nas esferas política, económica e social. O valor do índice neste domínio é o mais baixo entre aqueles que são analisados no âmbito deste artigo: 55,5. Em 2021/2022, na esfera política (que contém indicadores como a partilha de lugares no parlamento e nas assembleias regionais) o valor do índice foi o mais elevado com 64,5; segue-se a esfera social (indicadores como a partilha de lugares de direção em organizações de investigação e organizações olímpicas) com 56,6; por fim, a esfera económica (indicadores como a partilha de lugares de direção no Banco Central Europeu e em empresas) com 46,9. De destacar que em todos os tipos de organizações consideradas existem mais homens do que mulheres em cargos de direção, à exceção da participação de membros da direção de organismos públicos, em que existe paridade. Na esfera política existem mais mulheres, à exceção das assembleias regionais, comparativamente à média da UE; na esfera social, há mais mulheres nas organizações de investigação; na esfera económica a tendência em ambos os indicadores é de existirem menos mulheres, comparativamente à média da UE.

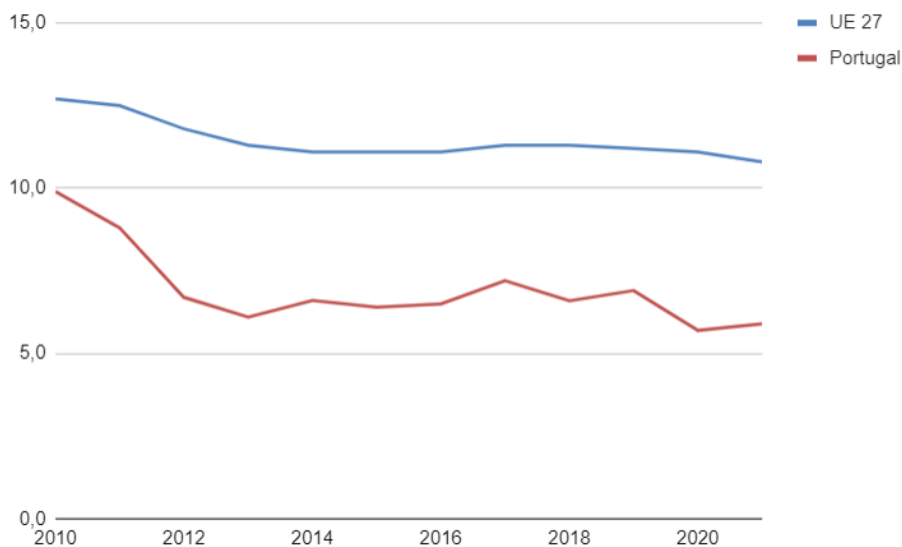
**GRÁFICO 1: DISPARIDADE SALARIAL ENTRE HOMENS E MULHERES**



Fonte: elaborado pela própria, com base em dados do PORDATA.

Comparativamente aos 27 Estados-membros da UE, foi menor a diferença entre o que os homens e as mulheres em Portugal ganham, em percentagem do que eles ganham, entre 2010 e 2019, excepto no ano 2015 em que essa diferença foi maior.

**GRÁFICO 2: DISPARIDADE ENTRE HOMENS E MULHERES NO EMPREGO**

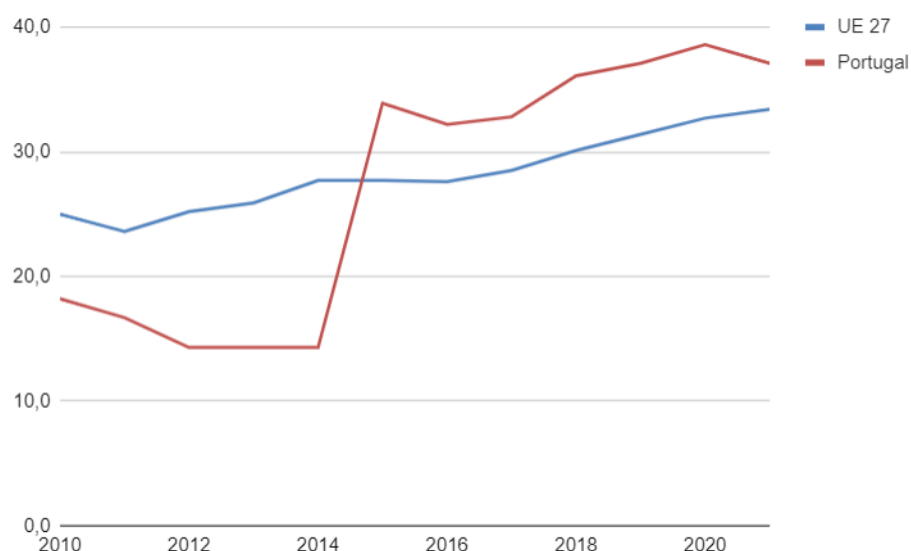


Fonte: elaborado pela própria, com base em dados do PORDATA.

Comparativamente aos 27 Estados-membros da UE, foi menor a diferença entre as taxas de emprego dos homens e das mulheres entre os 20 e os 64 anos em Portugal, em pontos percentuais.

“O mercado de trabalho continua a ser, apesar dos esforços desenvolvidos, uma área em que é preciso atuar com particular intensidade. As disparidades salariais entre homens e mulheres são, ainda, uma realidade, bem como a formação necessária para os mesmos cargos continua a ser mais exigente para as mulheres sendo assim a ascensão vertical uma rigorosa e, por vezes, impossível missão” (POISE, 2018).

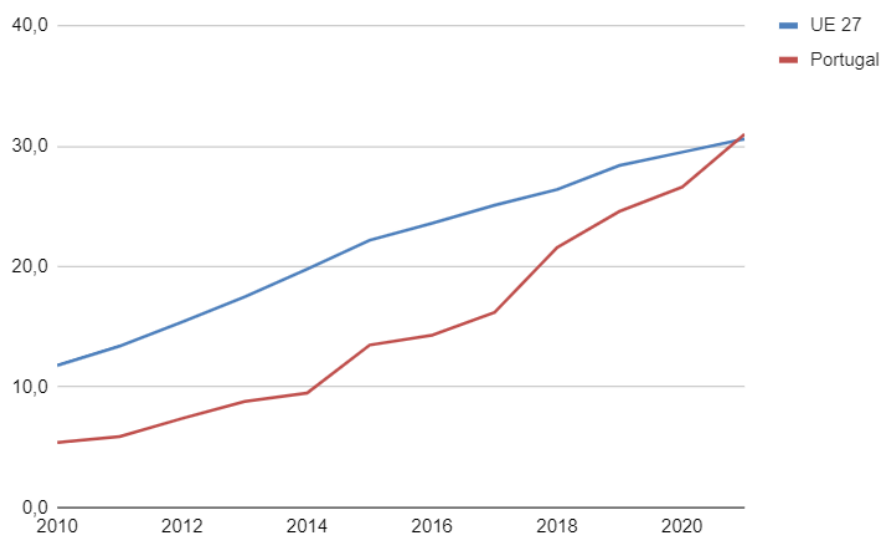
**GRÁFICO 3: MULHERES NOS PARLAMENTOS E GOVERNOS NACIONAIS (PROPORÇÃO %)**



Fonte: elaborado pela própria, com base em dados do PORDATA.

Em Portugal houve menos mulheres nas assembleias legislativas e executivos nacionais até ao ano 2015, comparativamente aos 27 Estados-membros da UE, ano em que cerca de 35% dos cargos foram ocupados por mulheres, atingindo o seu máximo em 2020, com cerca de 40% dos cargos ocupados.

**GRÁFICO 4: MULHERES EM QUADROS SUPERIORES (PROPORÇÃO %)**



Fonte: elaborado pela própria, com base em dados do PORDATA.

Portugal apresenta uma menor percentagem de mulheres nos conselhos de administração nas maiores empresas cotadas em bolsa, comparativamente aos 27 Estados-membros da UE, à exceção do último ano. No entanto, ao longo da última década tem havido uma tendência crescente de lugares ocupados por mulheres.

## 5. DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ATRIBUÍDOS A PROJETOS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO, ENTRE 2014-2020

**TABELA 2: FREQUÊNCIA DE PROJETOS APROVADOS SOBRE A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO EM FUNÇÃO DA ZONA TERRITORIAL (NUTS II) E DA TIPOLOGIA DE PROGRAMA OPERACIONAL**

		Norte	Centro	Alentejo	AML	Algarve	ER	EB	Total
Programas Operacionais Temáticos do Continente	Compete 2020	1	0	0	0	0	0	0	1
	POISE	<b>125</b>	<b>85</b>	53	0	0	0	3	<b>266</b>
	POCH	23	3	7	0	0	0	0	<b>33</b>
Programas operacionais regionais	NORTE 2020	10	0	0	0	0	0	0	10
	CENTRO 2020	0	9	0	0	0	0	0	9
	LISBOA 2020	0	0	0	<b>13</b>	0	0	0	13
	ALENTEJO 2020	0	0	2	0	0	0	0	2
	ALGARVE 2020	0	0	0	0	<b>10</b>	0	0	10
Programa Operacional de Assistência Técnica	POAT 2020	0	0	0	0	0	1	1	2
Total		<b>159</b>	<b>97</b>	62	13	10	1	4	346

Fonte: elaborado pela própria, com base na lista de operações aprovadas no PT 2020, reportada a 30 de junho de 2022.

Foram aprovados 346 projetos sobre a promoção de igualdade de género no âmbito do PT2020, que corresponde a 0,26% do universo total de projetos aprovados (147 503).

A Região Norte (NUTS II) foi a região em que houve mais projetos aprovados (cerca de 46% do total de projetos), seguindo-se a região Centro, com 28%, a região Alentejo com 18%, Lisboa com 3,8% e Algarve com 2,9% (tabela 2).

Através da leitura da tabela 2, pode-se constatar que o maior número de projetos aprovados ocorreu nos Programas Operacionais Temáticos do Continente, mais concretamente no âmbito do POISE (266 projetos) e do POCH (33 projetos). Ainda assim, também houve um número significativo de projetos aprovados (44) nos programas operacionais regionais, sendo que a AML e a Região do Algarve viram os seus projetos sobre promoção de igualdade de género unicamente aprovados no âmbito do LISBOA 2020 e ALGARVE 2020. De destacar a Região Norte com 125 projetos aprovados e a Região Centro com 85, no âmbito do POISE.

Segundo a CIG (2020), destaca-se “o apoio do POISE nas suas estratégias macro e na implementação de práticas como a formação de públicos estratégicos; os Planos Municipais de Igualdade e não Discriminação, no ensino superior, ou nas empresas e a capacitação financeira e técnica das organizações não-governamentais”.

**TABELA 3: DOTAÇÃO FINANCEIRA DOS PROJETOS APROVADOS SOBRE A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO EM FUNÇÃO DA ZONA TERRITORIAL (NUTS II) E DA TIPOLOGIA DE PROGRAMA OPERACIONAL:**

		Norte	Centro	Alentejo	AML	Algarve	ER	EB	Total
Programas Operacionais Temáticos do Continente	Compete 2020	176 153	0	0	0	0	0	0	176 153
	POISE	<b>10 659 569,32</b>	<b>6 325 640,45</b>	7 003 364,42	0	0	0	1 946 596,05	<b>25 935 170,24</b>
	POCH	<b>8 139 661,47</b>	771 561,07	892 144,47	0	0	0	0	<b>9 803 367,01</b>
Programas operacionais regionais	NORTE 2020	<b>454 939,92</b>	0	0	0	0	0	0	454 939,92
	CENTRO 2020	0	733 569,65	0	0	0	0	0	733 569,65
	LISBOA 2020	0	0	0	838 906,27	0	0	0	838 906,27
	ALENTEJO 2020	0	0	281 943,69	0	0	0	0	281 943,69
	ALGARVE 2020	0	0	0	0	746 759,17	0	0	746 759,17
Programa Operacional de Assistência Técnica	POAT 2020	0	0	0	0	0	19 037	1 958 189	1 977 226
Total		<b>19 430 323,71</b>	7 830 771,17	<b>8 177 452,58</b>	838 906,27	746 759,17	19 037	3 904 785,05	40 948 035

Fonte: elaborado pela própria, com base na lista de operações aprovadas no PT 2020, reportada a 30 de junho de 2022.

A dotação financeira atribuída a estes projetos foi cerca de 40 milhões de euros, que corresponde a 0,15% do fundo total (26,9 mil milhões).

A Região Norte foi também a região à qual foram atribuídos mais recursos financeiros, cerca de 47% do total da dotação atribuída a projetos sobre a promoção da igualdade de género. Embora a segunda região com mais projetos aprovados tenha sido a Região Centro, a Região Alentejo foi a segunda região que recebeu mais fundos (cerca de 20%). Segue-se a Região Centro (19,1%), AML (2%) e Algarve (1,8%) (tabela 3).

Através da leitura da tabela 3, pode-se constatar que a maior dotação financeira foi atribuída a projetos dos Programas Operacionais Temáticos do Continente, mais concretamente no âmbito do POISE (25 935 170,24€) e do POCH (9 803 367,01€). No âmbito do POISE as regiões Norte e Centro foram as regiões que receberam maior dotação financeira, 10 659 569,32 euros e 7 035 494,55 euros, respectivamente.

As duas regiões com maior dotação financeira atribuída foram a Região Norte, com 19 430 323,71 euros, e a Região Alentejo, com 8 177 452,58 euros. De destacar que, apesar de a Região Centro ter mais projetos aprovados, a Região Alentejo obteve uma dotação financeira maior.

A análise da existência de desigualdades regionais na distribuição de recursos financeiros em Portugal no universo de projetos aprovados sobre a promoção da igualdade de género, entre 2014-2020 é condicionada pela lacuna de dados económicos, demográficos e sociais que caracterizam homens e mulheres nas diferentes regiões do país (desagregação dos dados por NUTS II).

Se a análise for feita exclusivamente em função do indicador PIB e de acordo com a classificação de regiões mais desenvolvidas, de transição ou menos desenvolvidas, verifica-se que as regiões menos apoiadas foram as regiões mais desenvolvidas ou em transição, Lisboa e Algarve, respetivamente. Por outro lado, as regiões mais apoiadas foram as regiões menos desenvolvidas, Norte, Alentejo e Centro.

Não é possível, através de dados sobre a população residente (INE), concluir em que regiões é mais ou menos prevacente a desigualdade de género, fator importante na formulação de políticas públicas e na decisão de atribuição de dotação financeira a projetos de promoção de igualdade de género:

“De modo a disponibilizar um retrato mais compreensivo da situação das mulheres e dos homens em Portugal sob os pontos de vista económico, social e político, nomeadamente para apoio à implementação de políticas públicas, considera-se necessário preencher algumas lacunas identificadas” (Sistema Estatístico Nacional sobre Igualdade de Género).

Atualmente decorre a execução do projeto *National Statistics System on Gender Equality*, financiado pelos EEA Grants, com um financiamento de 900 mil euros, que tem como objetivo rever a Base de Dados de Género desenvolvida pelo INE. Pretende-se ainda realizar um Inquérito à Fecundidade, disponibilizar um sistema de informação sobre igualdade de género abrangendo várias dimensões da desigualdade entre mulheres e homens e elaborar um relatório sobre a metodologia a adotar num futuro inquérito.

No estudo de avaliação da integração da perspetiva do género nos fundos estruturais, no período de programação 2007-2013, coordenado por Ferreira, recomenda-se i) a criação de um sistema de recolha e análise de indicadores desagregados por sexo e região e o alargamento a outros indicadores no dossier de Género do INE; ii) o detalhe da contribuição da programação para a igualdade de género, bem como o plano da sua operacionalização, de acordo com o diagnóstico traçado para cada região; iii) a definição de indicadores para a avaliação de impacto.

Apesar de estar a decorrer o projeto financiado pelos *EEA grants* e este quadro financeiro plurianual ter financiado, no âmbito do POISE, um grande número de planos municipais de igualdade de género e não discriminação, existe um caminho a percorrer.

No novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) existem propostas da Comissão Europeia para a integração de uma dimensão de género, mais especificamente em vários instrumentos de financiamento e garantia orçamental da UE a:

- i. Projetos que incluam a prevenção e o combate à violência de género (Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores);



- ii. Projetos que apoiem as necessidades específicas das mulheres no quadro do procedimento de asilo, bem como ações que favoreçam a integração das mulheres na nova sociedade (Fundo para o Asilo e a Migração);
- iii. Projetos que reforcem a igualdade de género, como a possibilidade de exigir que os candidatos apresentem um plano sobre a igualdade de género e uma iniciativa para aumentar o número de empresas tecnológicas em fase de arranque lideradas por mulheres (programa Horizonte Europa);
- iv. Projetos que aumentem os conhecimentos empresariais das mulheres e a sua participação no processo de tomada de decisões e investimento no desenvolvimento dos serviços de base nas zonas rurais (política agrícola comum);
- v. Projetos destinados exclusivamente a mulheres na “economia azul” (Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas para 2021–2027);
- vi. Projetos que ajudem a combater as desigualdades de género em todos os setores da educação e formação, juventude e desporto (Erasmus +).

A estratégia da Comissão Europeia para o próximo quadro plurianual é composta, essencialmente, por três eixos: i) a responsabilização de cada Estado-Membro - exige-se que cada Estado-Membro disponha de um quadro estratégico nacional em matéria de igualdade de género; ii) o desenvolvimento de ferramentas que permitam decisões sustentadas em evidência científica em matéria de política pública - o European Institute for Gender Equality (EIGE) irá contribuir para a elaboração de políticas baseadas em dados concretos das instituições da UE e dos seus Estados-Membros; iii) a Comissão irá analisar o impacto das suas atividades no género - “para este exame contribuirá também o resultado da auditoria recentemente lançada pelo Tribunal de Contas Europeu sobre a integração da perspetiva de género no orçamento da UE para promover a igualdade. Daqui resultará o melhoramento da integração da perspetiva de género no processo orçamental da Comissão, reforçando a contribuição da elaboração de políticas e da afetação de recursos para os objetivos da igualdade de género” (Comissão Europeia, 2022: 19).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fundos estruturais são considerados o instrumento essencial de apoio ao desenvolvimento e à correção das assimetrias regionais. Para que estes fundos sejam distribuídos de forma criteriosa, deve existir um conhecimento a priori aprofundado das desigualdades entre homens e mulheres desagregadas por região, que fundamente a atribuição de dotação financeira. Recomenda-se a recolha destes dados periodicamente, referentes a indicadores desagregados por região, tais como a taxa de emprego de homens e mulheres, rendimento mensal médio de homens e mulheres, número de diplomados/as do ensino superior, número de lugares ocupados por homens e mulheres na direção de empresas, organismos públicos, unidades de investigação e assembleias regionais.

Em investigações futuras sugere-se a análise de conteúdo dos Planos Municipais para a Igualdade e não Discriminação a nível nacional, com o objetivo de coletar dados sobre a desigualdade entre homens e mulheres em cada concelho, metodologia que poderá permitir aferir os principais indicadores de desigualdade de género das várias regiões do país, contribuindo para melhorar os critérios de atribuição de dotação financeira entre as várias regiões, conforme as necessidades específicas apresentadas em cada concelho. Os municípios, ao trabalhar em rede com outras entidades do concelho, constituem-se como agentes importantes no conhecimento dos problemas e das necessidades das comunidades, podendo elaborar diagnósticos sociais nesta matéria.

Futuramente, existe um caminho a percorrer ao nível das políticas públicas, através da promoção de legislação, distribuição de fundos estruturais e criação de gabinetes especializados para o tratamento de dados referente às mulheres nas várias regiões. O primeiro passo é assumir que existe uma diferença considerada injusta, que esta é estrutural e tem raízes culturais profundas, mas que é possível preveni-la no momento atual e nas gerações futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (2015). As regiões no Portugal 2020.
- CIG. (2009). A Igualdade de Género em Portugal 2009. Lisboa.
- CIG. (2020). A importância do Fundo Social Europeu na discussão da igualdade de género em debate. Retrieved December 10, 2022 from <https://www.cig.gov.pt/2020/12/a-importancia-do-fundo-social-europeu-na-discussao-da-igualdade-de-genero-em-debate/>.
- Comissão Europeia. (n.d.). Glossary - Cohesion Policy. Retrieved November 3, 2022, from [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/glossary/c/cohesion-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/c/cohesion-policy).
- Capucha, L. (coord). (2005). Equal “de igual para igual.” Estudo de Atualização da Avaliação Intercalar da Intervenção Estrutural de Iniciativa Comunitária EQUAL. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Comissão Europeia. (2014a). Instrumentos financeiros na Política de Coesão 2014-2020.
- Comissão Europeia. (2014b). Uma introdução à Política de Coesão da UE para 2014-2020.
- Comissão Europeia. (2022). A coesão na Europa no horizonte de 2050 - Oitavo relatório sobre a coesão económica, social e territorial. 1–353.
- Conselho Diretivo da AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (2020). Princípios horizontais para a promoção da igualdade de género entre homens e mulheres e da igualdade de oportunidades e não discriminação.
- European Institute for Gender Equality. (2020). Gender Equality Index. Retrieved December 10, 2022 from <http://eige.europa.eu/gender-equality-index>.
- European Union Agency For Fundamental Rights. (n.d.). Retrieved January 8, 2023 from <https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/23-igualdade-entre-homens-e-mulheres>.
- Euroregião. (2022). Dia da mulher: o que faz a UE para diminuir as desigualdades? Retrieved December 10, 2022 from <https://euroregiao.com/dia-da-mulher-o-que-faz-a-ue-para-diminuir-as-desigualdades/>.
- Ferreira, V. (2013). Avaliação da integração da perspectiva do género nos fundos estruturais, no período de programação 2007-2013.
- Lista de Operações Aprovadas. (2022, September 30). Retrieved November 3, 2022, from <https://portugal2020.pt/projetos-aprovados/lista-de-operacoes-aprovadas/>.
- ONU (n.d.). Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls. Retrieved January 8, 2023 from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>.
- Kolodziejski, M. (2022). Coesão económica, social e territorial. Fichas Técnicas Sobre a União Europeia, 1–4.
- POISE. (2018). Igualdade de Género, Cidadania e Não Discriminação. Retrieved December 10, 2022 from <https://poise.portugal2020.pt/igualdade-de-genero-cidadania-e-nao-discriminacao>
- PORDATA. (2022). Igualdade de Género. Retrieved November 3, 2022, from <https://www.pordata.pt/Subtema/Europa/Igualdade+de+g%C3%A9nero-453>
- Sistema Estatístico Nacional sobre Igualdade de Género. (n.d.). Retrieved November 23, 2022, from [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=IGenero\\_Main&xpid=IGEN&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=IGenero_Main&xpid=IGEN&xlang=pt)



## A Política de Defesa enquanto Política Pública

**António Diniz Fernandes**

Universidade de Évora, Mestrado em Políticas Públicas e Projetos.

m53718@alunos.uevora.pt

### RESUMO

Vivemos numa era de constante mudança, na qual as Políticas Públicas têm vindo a assumir gradualmente um carácter cada vez mais diversificado e multifacetado, de forma a poderem responder às necessidades que hoje se colocam à sociedade, cujo grau de complexidade tem vindo a aumentar. Baseando-se nesta premissa, a realização deste exercício analítico pretende enquadrar a importância do setor da Defesa e a sua evolução em Portugal - enquanto Política Pública -, sob a perspetiva de uma área de natureza interdepartamental e multidisciplinar, analisando-se o seu desenvolvimento no quadro do espaço europeu. Nesse contexto, ter-se-á em consideração a sua relevância nas pastas de qualquer governo - dado tratar-se de um pilar básico da soberania de qualquer país. A Defesa é um setor cuja importância, em concreto, “acaba por refletir não só o posicionamento dos Estados em termos de política externa, mas também em termos de política interna, uma vez que a Defesa é em si mesma, uma área de natureza interdepartamental” (Aguilar, 1987: 21).

Será realizada uma análise aos principais indicadores da atual condição das instituições de defesa portuguesas e das suas missões, quer em termos internos, quer em termos externos. No seguimento desse exercício, serão verificadas potenciais novas políticas de defesa que poderão ser implementadas em Portugal, no quadro da Nato e da UE. Tudo isto, tendo em consideração os novos “desafios” surgidos no Velho Continente, com especial ênfase para o deflagrar da guerra na Ucrânia - e respetivas reconfigurações que daí poderão advir -, no âmbito da definição de novas políticas públicas na área da Defesa.

Explorados os pontos anteriormente descritos, o principal enfoque desta análise será direcionado para a verificação de que forma, o setor da Defesa poderá assumir-se como sendo um vetor de desenvolvimento da economia portuguesa, procedendo-se a uma análise das potenciais oportunidades que esta área apresenta, assim como das suas principais carências - tendo em consideração os desafios que se colocam ao novo cenário militar internacional.

**Palavras-chave:** política de defesa, orçamento, política pública, NATO, União Europeia, forças armadas, investigação e desenvolvimento, defesa, economia.

**Classificação JEL:** H5, H56, L6, L64, N4, N40.

### ABSTRACT

We live in an era of constant change, in which Public Policies have gradually assumed an increasingly diversified and multi-faceted character, capable of responding to the needs posed by society, whose level of complexity has been constantly growing. Establishing this premise, it is aimed to explore the importance and evolution of the Defence sector in Portugal - as a Public Policy and from the perspective of an area with an interdepartmental and multidisciplinary nature, analyzing its evolution, framed into the European Space. In that context, considering its relevance in terms of the portfolios of any government - being a basic foundation of the sovereignty of any country. Defence is a sector whose importance, in particular, ends up reflecting not only the position of the State in

terms of foreign policy, but also in terms of its own internal policies, «since Defence is itself, an area of interdepartmental nature» (Aguilar, 1987: 21).

It will be carried out an analysis of the main indicators on the current situation of Portuguese Defence Institutions and their missions, respectively - both in internal and external terms. Following that exercise, it will be listed potential new Public Policies that could be taken in Portugal, as a member of the aforementioned organizations. All this, taking into account the new challenges faced in the Old Continent, and considering the new reality that arose with the war in Ukraine – with the reconfigurations that may come up -, within the scope of the definition of new Public Defence Policies.

After finishing the exploration of the previous points, the main focus of this analysis will be directed to provide an assessment of the Defence sector as being a vector for the development of the Portuguese economy, analyzing the opportunities represented by this area and its own needs, taking into account the challenges that are posed to the new international military scenario.

**Keywords:** Defence policy, budget, public policy, NATO, European Union, armed forces, investigation and development, defence, economy.

**JEL classification:** H5, H56, L6, L64, N4, N40.

## LISTA DE ABREVIATURAS

NATO - Organização do Tratado do Atlântico Norte; UE - União Europeia; FAP - Forças Armadas Portuguesas; LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas; EUA – Estados Unidos da América; URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas; JEL – Journal of Economic Literature; I&D – Investigação e Desenvolvimento.

## 1. METODOLOGIA

A realização deste artigo tem como base, em termos de metodologia científica, a realização de uma pesquisa exploratória, ambicionando-se com isso, efetuar uma reflexão crítica sobre o tema em análise e sobre a sua pertinência para a economia nacional. Partindo da análise do estado da arte relativamente à temática da “Política de Defesa enquanto Política Pública”, foi possível encontrar um conjunto de obras literárias e de trabalhos de âmbito académico que se revelaram fulcrais no enquadramento deste tema e dos subtemas relacionados.

Dispondo de um grande interesse académico sobre questões relacionadas com a economia da Defesa e, particularmente, para com as suas potenciais mais valias em termos de desenvolvimento económico e territorial, o autor deste trabalho procurará explorar os conceitos académicos que se irão cruzar ao longo do processo de análise das diversas vertentes deste estudo, com vista à obtenção de um melhor entendimento sobre as mesmas, bem como sobre a relação entre elas estabelecida.

Relativamente a fontes de pesquisa primárias, serão citados relatórios técnicos e artigos, realizados, entre outros, pelo Instituto da Defesa Nacional (*idDefence*), pelo *Cluster AED*, por organizações supranacionais como a NATO ou por membros das instituições militares. Documentos esses que, devidamente enquadrados, poderão facultar uma perceção da real importância e peso da economia da Defesa (em termos qualitativos e quantitativos), enquanto instrumento de política pública. Destacar ainda, nesse âmbito, a análise de legislação referente à ação de determinados setores em análise, nomeadamente no que diz respeito às instituições militares portuguesas.

Em termos de fontes de pesquisa secundárias, realçar o estudo de obras literárias, entre outras, como “*A Política de Defesa Nacional como Política Pública Interdepartamental*”, elemento cuja abordagem académica se revelou fundamental - no âmbito da contextualização da importância da Política de Defesa enquanto Política Pública.

Os resultados da pesquisa elaborada, em termos qualitativos, serão expressos através da análise dos conceitos em estudo, bem como por via da explicação da sua relação com os pressupostos que servirão de base à exponenciação da Política de Defesa - enquanto vetor de desenvolvimento económico e territorial. Em termos quantitativos, serão expostos alguns dados e indicadores que

sustentarão a importância, a pertinência e todo o potencial da economia da Defesa no que concerne ao desenvolvimento territorial.

## 2. A POLÍTICA DE DEFESA EM PORTUGAL – A SUA EVOLUÇÃO

Como ponto de partida desta análise, entende-se que é necessário realizar o enquadramento histórico da evolução da Política de Defesa Nacional. Analisando-se a mesma a partir dos anos 30 do século XX (quando os conceitos tradicionais de defesa se começaram a diluir), um espaço temporal de marcada instabilidade internacional - o chamado período entre guerras -, no qual o Estado-Novo estava em processo de consolidação e de afirmação, constata-se que o exercício das políticas de defesa foi, sobretudo, conduzido pelas necessidades e pela dinâmica dos conflitos bélicos de então, e não propriamente, pela coordenação de políticas públicas neste setor “(...) subordinando-se à política externa e à política militar” (Aguiar, 1989: 45).

Após o final da Segunda-Guerra Mundial, em 1945, conflito do qual emergiram dois blocos vitoriosos, liderados pelos Estados Unidos da América e pela URSS (bloco ocidental e bloco de leste, respetivamente), foi necessário promover a reconstrução da Europa e o seu crescimento económico, assegurando em simultâneo a sua segurança. Neste âmbito, em 1949, foi fundada uma organização de charneira, a Nato – a primeira aliança militar instituída em tempos de paz. Impulsionada pelo seu principal fundador, os EUA, estes viam uma Europa economicamente forte, rearmada e de prevenção integrada como vital para a expansão comunista em todo o continente.

Como resultado, o secretário de Estado George Marshall propôs um programa de ajuda económica em larga escala para a Europa. Conforme citado no sítio oficial da Nato (*Office of the Historian, Foreign Service Institute – North Atlantic Treaty Organization - NATO 1949*), “(..) o Programa de Recuperação Europeia resultante, ou Plano Marshall, não facilitou apenas a integração económica europeia, mas promoveu a ideia de interesses compartilhados e cooperação entre os Estados Unidos e a Europa”

O estabelecimento destas parcerias de âmbito militar e económico, claramente consignadas a um determinado espaço geográfico em concreto, e cujos limites se prendiam com as “fronteiras da Cortina de Ferro” (Churchill, 1946), influenciaram de forma decisiva o modo como as políticas de defesa foram direcionadas pelos Estados signatários deste acordo - ao longo da segunda metade do século XX -, no qual se incluiu Portugal. No caso nacional, foi vincado o carácter atlântico do nosso país, dada a posição crucial do Arquipélago dos Açores e, por conseguinte, das bases militares aí localizadas.

O posicionamento de Portugal após a desintegração do império colonial e integração no espaço da Comunidade Económica Europeia, em 1986, não tendo alterado substancialmente a forma como as questões de defesa foram equacionadas até então, “demonstrou que todas as questões económicas se integram na conceção de defesa, assim como todas as relações que se estabelecem num quadro comunitário, interferindo nos espaços de liberdade de cada país e portanto, na sua autonomia” (Aguiar, 1989: 47).

Como tal, numa lógica de organização territorial comunitária, afigura-se como consensual enquadrar e adaptar a essa realidade as potencialidades e as necessidades de cada país - coordenando a implementação de políticas públicas de defesa com base nesses pressupostos, tendo em consideração as dinâmicas estabelecidas entre os blocos/territórios.

## 3. A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL – UM SETOR INTERDEPARTAMENTAL

Num mundo onde as sociedades e as relações estabelecidas entre si se organizam de forma cada vez mais complexa, compete ao Estado promover a coordenação de políticas públicas na área da Defesa, através da implementação de métodos coerentes e de acordo com a realidade desse setor. Não se colocará em causa o modelo de intervenção estatal, que independentemente das características e modelos político/partidários dos decisores políticos e respetivas convicções, deverá incorporar de forma clara, a definição de responsabilidades sobre/e quais as decisões estratégicas a implementar nessa área. Por conseguinte, poderá assumir-se com alguma razoabilidade, que a política de defesa é, indubitavelmente, um dos ramos de atuação das políticas públicas.

Tal como qualquer política deste género, atendendo-se ao facto de que se trata de uma área específica, os diferentes níveis e formas de execução de políticas públicas no ramo da Defesa estarão sujeitos a análise por parte da sociedade em geral.

Com base nesse pressuposto, é essencial garantir aquando da implementação deste tipo de políticas, que algumas questões foram devidamente tratadas, nomeadamente: qual a perceção social relativamente às necessidades de defesa; evitar apropriações ideológicas que se possam verificar quando da sua discussão e implementação; garantir que essas políticas tem um carácter consensual em termos daquilo que é seu entendimento na sociedade; analisar previamente as implicações que a sua implementação poderá acarretar em termos políticos, sociais, económicos e culturais (Aguiar, 1989: 54).

Exemplificando, no que concerne ao caso português e analisando-se as estruturas militares e de defesa existentes após o final da Guerra Colonial, em 1974, constata-se que as alterações provocadas pelo processo de democratização do país, acompanhadas pela progressiva estabilização das suas estruturas políticas e militares, tiveram repercussões nos gastos com o setor da Defesa, bem como na forma como as mesmas passaram a ser entendidas pela sociedade. Tal situação deve-se ao facto de as organizações existentes nesse campo, terem gradualmente demonstrado a sua desadequação face à realidade existente, assim como relativamente às necessidades colocadas ao país em termos de defesa, o que representou desde logo, uma nova problemática para este setor.

No que diz respeito ao processo de elaboração da Política de Defesa Nacional “é necessário explicitar quais são os seus vetores constituintes (...) como são formados, que contributo oferecem para a composição final da política de defesa (...) de que modo essa política se integra no conjunto que forma a estratégia de política nacional”(Aguiar 1989: 51).

Assim, relativamente à temática da interdepartamentalidade da política de defesa e respetivas problemáticas, poderá analisar-se a forma como a componente territorial europeia se organiza em termos de defesa e políticas conjuntas, tendo em conta, por exemplo, as repercussões que foram sentidas com os acontecimentos que provocaram a queda do muro de Berlim, em 1989. Na sequência desse acontecimento, ocorreu a desintegração da URSS e do Pacto de Varsóvia, factos que contribuíram, entre outros, para o início de todo um processo de reestruturação da doutrina da NATO que, em última análise, contribuiu para a alteração daquilo que até então norteava a praxis política - nos termos do campo da Defesa dos respetivos Estados-membros.

Com base nos dados apresentados por Wolkonovsky, *NATO defense expenditures in 1949-2017* (2018: 5), no espaço de uma década - entre 1982 e 1992 – registou-se uma quebra geral dos gastos com o setor da Defesa no universo dos Estados-membros da NATO. Em Portugal, no referido período anteriormente referido, registou-se uma diminuição dos gastos com o setor da Defesa, de 2,63% do PIB para 2,35%, respetivamente.

No universo dos então 16 Estados-membros da NATO, essa diferença ainda foi mais assinalável, tendo-se verificado uma diminuição geral dos gastos em termos percentuais dos produtos internos conjuntos, cujos investimentos diminuíram de 4,79% (em 1982) para 3,4% em 1992.

Estas oscilações são representativas do carácter interdepartamental (e por isso, complexo) da Política de Defesa Nacional, “uma vez que a sua natureza resultará sempre, do adaptamento a circunstâncias e a variáveis não controláveis, cujo ajustamento deverá ser promovido e realizado por uma entidade nacional dotada de racionalidade e consensualidade, num quadro uniforme de decisão” (Aguiar, 1989: 31).

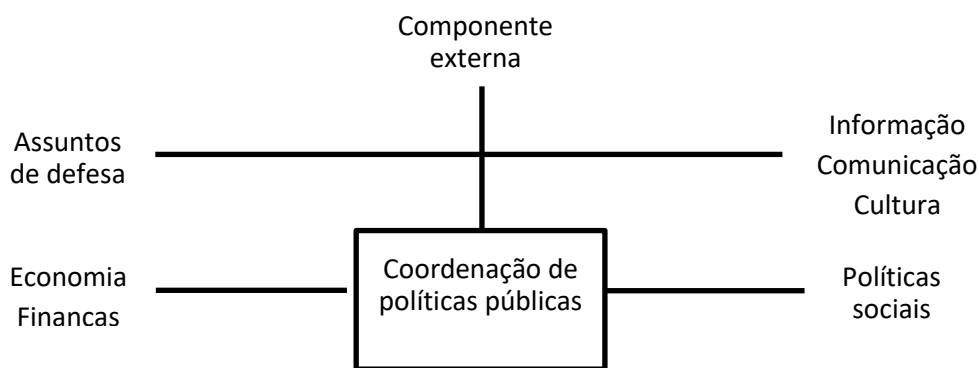
Nos dias de hoje, é altamente improvável imaginar a conceção de políticas públicas sem que os atores políticos tenham em consideração a articulação das mesmas num “quadro geral” de definição de políticas públicas. Além da necessidade da sua definição em consonância com a dinâmica das relações interdepartamentais - estabelecidas em termos nacionais -, estas deverão, por outro lado, adequar-se ao conjunto de tratados e organizações internacionais onde o Estado está integrado.

Para este fim, e de modo a poder promover-se uma articulação harmoniosa das políticas de defesa enquanto ramo integrado das políticas públicas, em geral, admite-se que qualquer entidade nacional estará dotada de mecanismos e estratégias que lhe permitam implementar políticas de defesa - que como já foi anteriormente salientado, não deverão ser executadas de forma isolada.

De modo a que se possa melhor entender o ciclo de formação de políticas públicas na área da Defesa e o princípio da interdepartamentalização, poderemos esquematizar a organização das mesmas da seguinte forma:



**FIGURA 1: ÁREAS POLÍTICAS DEPARTAMENTAIS ENVOLVIDAS NA CONCEÇÃO E PRODUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL**



Fonte: A Política de Defesa Nacional como Política Pública Interdepartamental (Aguiar, 1989: 81)

Em suma, assume-se que o carácter interdepartamental da política de defesa também se traduzirá no facto de, pela sua natureza, a sua implementação também se dever em grande parte, à “definição em rede de um conjunto de medidas (...) que numa expressão mais integrada, deverão já incluir as fases de conceção e de formulação de diversas políticas públicas que se articulem a esses objetivos de defesa” (Aguiar, 1989: 54).

Postos estes factos, afigura-se como correto o pressuposto de que a implementação e coordenação de políticas públicas na área em estudo, estará dependente da variabilidade e complexidade dos diversos fatores que poderão influenciar o ambiente político onde se pretenderá executar as mesmas.

Ao longo desse processo, será essencial garantir o respeito pelo princípio de que todas as decisões nesse âmbito, sejam tomadas aos mais elevados níveis de responsabilidade política, especialmente no que concerne à correta distribuição de objetivos, de recursos e de impactos políticos.

#### 4. AS INSTITUIÇÕES DE DEFESA PORTUGUESAS

Neste capítulo, proceder-se-á à realização de uma breve análise aos principais indicadores da atual condição das Forças Armadas Portuguesas e das suas missões, quer em termos internos, quer em termos externos.

Para tal, em primeiro lugar entende-se que será fundamental apresentar a orgânica das FAP, que de acordo com a LOBOFA (artigo 8<sup>o</sup>) estruturam-se da seguinte forma: “Estado-Maior General das Forças Armadas; os três ramos das Forças Armadas – Marinha, Exército e Força Aérea; os órgãos militares de comando das Forças Armadas; os órgãos militares de conselho”.

De modo a que se possa analisar as funções que lhes estão atribuídas, afigura-se como sendo bastante importante, conhecer o conjunto de missões a que as FAP estão consignadas na lei, nomeadamente nos termos do artigo 4<sup>o</sup> da LOBOFA, que incumbe às mesmas deveres muito específicos, que não serão aqui elencados devido à sua extensão - bastando para tal, a consulta da legislação anteriormente referida.

De forma genérica, analisando-se esses deveres consignados aos três ramos das FAP, poderá concluir-se que tanto o carácter abrangente das suas missões como a garantia do seu cumprimento, pressuporão, por defeito, a existência de todo um dispositivo militar moderno, capaz e devidamente adaptado às necessidades preconizadas pela própria LOBOFA.

Consultando-se os dados disponibilizados no [sítio oficial do XXII governo da República Portuguesa](https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=forças-armadas-portuguesas-contabilizaram-em-2021-um-total-de-27741-efetivos), em 2021 os efetivos militares portugueses contabilizavam-se num total de 27 741 profissionais<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Estes e outros dados mais detalhados são disponibilizados pelo governo em:

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=forças-armadas-portuguesas-contabilizaram-em-2021-um-total-de-27741-efetivos>

No que diz respeito ao número máximo de efetivos que se pretenderá alcançar na estrutura das Forças Armadas - de acordo com os pressupostos estabelecidos pela LOBOFA para 2022 -, essa meta cifra-se entre os 30 000 e os 32 000 militares - sem contabilizar os efetivos em formação.

Por sua vez, as estimativas disponibilizadas no site oficial da NATO (em termos de efetivos militares) apresentam valores um pouco distantes dos demonstrados pelo governo; estima-se que entre 2014 e 2021, Portugal tenha visto o número dos seus efetivos militares diminuir de cerca de 30 700 para 24 500 profissionais no ativo<sup>15</sup>.

De acordo com as informações disponibilizadas no sítio oficial da Defesa Nacional – República Portuguesa, capítulo Missões Internacionais (2022), “atualmente, Portugal dispõe de cerca de 800 militares empenhados em missões internacionais de âmbito da NATO, ONU e UE” - que decorrem um pouco por todo o mundo. Em muitos casos, senão na maioria, o cumprimento deste tipo de missões exigirá o empenho de pessoal altamente qualificado, que, num quadro marcado pela diminuição acentuada de efetivos, expõe de forma cada vez mais visível a fragilidade a que as FAP estão a ser conduzidas.

Todas estas situações decorrem de um panorama em que as FAP, tratando-se de um agente de proteção civil, prestam apoio aos demais agentes envolvidos nesse contexto, nomeadamente no que decorre do artigo 54º da Lei de Bases da Proteção Civil - que estabelece as formas de colaboração das FAP com os mesmos.<sup>16</sup>

Recentemente, a pandemia covid-19 e as subsequentes declarações de estado de calamidade e de emergência que se lhe seguiram, exigiram às FAP - nos termos das suas missões e dentro do quadro de competências da Lei de Bases da Proteção Civil -, o seu apoio (de forma permanente) à sociedade civil nos mais variados campos, nos quais se destaca, entre outros, o processo de vacinação.

Estes factos, expostos num quadro de manifesto desinvestimento público no setor da Defesa, são demonstrativos da capacidade de adaptação das FAP às mais diversas realidades, incorporando o carácter interdepartamental da política de defesa enquanto política pública, cujas mais valias, centradas nas características das instituições de defesa, poderão ser canalizadas para o desenvolvimento económico, como se pretenderá demonstrar no ponto seguinte.

## **5. A DEFESA COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO**

A invasão da Ucrânia por parte da Federação Russa - em Fevereiro de 2022 - colocou termo ao status quo vigente com o fim do Pacto de Varsóvia, obrigando a toda uma reconfiguração das necessidades de defesa e da prática de políticas públicas associadas a este campo - no âmbito dos países da NATO e da União Europeia (UE). Consequentemente, e tendo como vetor principal a promoção do desenvolvimento económico nacional, neste capítulo será executada uma avaliação de potenciais novas políticas de defesa que poderão ser implementadas em Portugal (no quadro da Nato e da UE).

Nessa análise, ter-se-á em consideração a evolução da economia da Defesa em Portugal e a eventual criação de novos mecanismos de financiamento europeu, como um possível plano de recuperação e resiliência para a área da Defesa. Tentar-se-á proporcionar a realização de uma abordagem mais alargada ao tema supramencionado nos subpontos seguintes, tendo em consideração as especificidades da economia da Defesa.

### **5.1 A economia da Defesa**

Para que o setor da Defesa se possa tornar, de facto, num setor prioritário enquanto membro ativo do desenvolvimento económico do país, será, em primeiro lugar, necessário que exista um amplo consenso político nessa matéria, pelo menos no que diz respeito a questões do domínio orçamental.

A indústria de defesa tem como objetivos, sobretudo, promover a investigação, a criação e o desenvolvimento de produtos, meios e tecnologias, com vista ao fornecimento de equipamento e meios às Forças Armadas, de modo a que estas possam responder da melhor forma possível aos desafios e missões que lhes estão atribuídos. Ao longo de todo este processo, será necessário ter em

<sup>15</sup> Fonte: NATO – *Defense expenditure of Nato countries 2014- 2022* (2022).

<sup>16</sup> Essas funções referem-se a: a) Ações de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios; b) Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes; c) Ações de busca e salvamento; d) Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações; e) Reabilitação de infraestruturas; f) Execução de reconhecimento terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.

consideração as ameaças que se colocam no domínio da segurança e da estabilidade internacional - num mundo onde as inovações tecnológicas se sucedem a um ritmo constante.

É, por isso, um setor que tendo os seus alicerces no desenvolvimento de tecnologias de ponta, assume especial dependência de indústrias especializadas e da atividade de investigação.

Assim, dado tratar-se de um setor marcado pela constante inovação, “a economia da Defesa acaba por reunir um vasto número de entidades produtoras de bens, equipamentos e serviços, que poderão assumir tanto a função de clientes como a de fornecedores”. (Alves *et al.*, 2021: 18,19).

Tal situação, deve-se à volatilidade das interações que se estabelecem entre os envolventes em todo o processo de criação de bens e serviços nesta área, que não têm em específico, uma posição rígida nas relações estabelecidas. Exemplificando, um determinado Estado tanto poderá assumir o papel de cliente de um equipamento de cariz militar como poderá, ele próprio, assumir o financiamento do desenvolvimento desse mesmo produto, na ótica de produtor.

No âmbito da procura, os países que gerem Forças Armadas nos domínios da terra, ar, mar, espaço e ciberdefesa acabam por ser os principais impulsionadores da economia da Defesa, setor esse cuja dimensão se traduz na dimensão e na natureza das políticas públicas de defesa implementadas pelos Estados. Assumem grande importância nesse aspeto, todas as empresas com participações públicas ligadas ao setor da Defesa, assim como os grandes grupos empresariais e industriais vocacionados especialmente para a investigação, de entre os quais se destacam: o grupo *Lockheed Martin*, a *Boeing*, o grupo *Thales*, a *BAE Systems* ou o grupo *Leonardo*.

Realçar que os Estados acabam por ter uma dupla função – que vai para além da posição de clientes e/ou fornecedores - no setor da economia da Defesa, uma vez que são eles próprios quem regula a atividade no setor. Esta situação prende-se com o facto de o licenciamento para realização de testes, missões e operações militares estar dependente da sua aprovação prévia e da ação de organizações de carácter supranacional, como a NATO.

## 5.2. A economia da Defesa e a sua componente territorial

Atualmente, no que respeita aos gastos com a Defesa, tem-se verificado uma tendência de aumento dos mesmos ao nível dos Estados-membros da UE, devido à dinâmica das relações internacionais, marcada pelo afastamento do centro de decisões da Europa para a zona do Pacífico. Esta tendência, que foi interrompida pelo deflagrar da guerra na Ucrânia, consistiu, essencialmente, na atribuição de maior responsabilidade aos estados europeus no capítulo da Defesa, devido à menor presença dos EUA no plano internacional (como aliás, ilustrou a retirada de tropas do Afeganistão).

Paralelamente, esta nova abordagem teve repercussões no campo da economia da Defesa e no seu fator de territorialização, tendo-se começado a verificar em 2016, uma inversão da tendência de desinvestimento nos campos da investigação e desenvolvimento<sup>17</sup>, no espaço da UE, fortemente condicionada no período que se seguiu à crise internacional de 2008 e à crise das dívidas soberanas, que tanto fustigou a União.

No que concerne ao caso nacional, como já foi anteriormente mencionado nos capítulos 1 e 2 deste artigo, até há bem pouco tempo era atribuído pouco peso a estes fatores, especialmente no que diz respeito às questões do foro económico – quando colocados na agenda política assuntos relacionados com a Defesa ou com a beligerância dos estados -, à escala territorial ou internacional.

Nesse sentido, países como Portugal, com pouco peso no campo militar à escala global, mas com presença considerável ao nível das mais variadas organizações internacionais (NATO, UE, ONU, etc.), poderão fazer uso dessas mesmas valências e do fator territorial, de modo a poderem suprimir os seus pontos fracos. Estimulando assim, no seu território, o desenvolvimento de atividades conectadas à economia da Defesa, setor que poderá catapultar o desenvolvimento de serviços e de bens de valor acrescentado, “proporcionando aos Estados o desenvolvimento das suas capacidades militares e não militares” (Veríssimo, 2005: 169).

Num quadro marcado pelos efeitos cada vez mais prementes da globalização, onde os crescentes níveis de integração europeia têm assumido especial importância no âmbito do espaço correspondente, representando nalguns domínios, a perda de certos graus de autonomia dos respetivos Estados-membros. Tais factos, têm influenciado a forma como os respetivos países se têm vindo a relacionar com o resto do mundo. Deste modo, poderão assumir especial importância, os potenciais e as características diferenciadoras de cada país, que devidamente exploradas, poderão

<sup>17</sup> Fonte: Defense Expenditures of NATO Countries (2014-2022). Table 8a: Distribution of defense expenditure by main category (2022).

estar na base de criação de economias fortes, capazes de proporcionar a execução de políticas de defesa adequadas às suas necessidades.

Atenda-se ao caso da guerra económica vivida entre os Estados Unidos da América e a China: os últimos, valendo-se das suas características económicas, industriais, políticas e sociais, aproveitaram os efeitos da globalização e a dependência do resto do mundo face aos produtos por si fornecidos (bem como pela dinâmica das respetivas cadeias de distribuição), para alavancarem a sua economia; parte desse crescimento económico tem sido canalizado para o investimento em indústrias de I&D, que por sua vez, têm proporcionado à China o capital financeiro e intelectual necessário ao desenvolvimento da sua economia de defesa - numa posição desafiadora ao poder incumbente, os EUA.

Como atesta Pinto (2021: 421). “a confrontação - entre EUA e a China - vai fazer-se essencialmente com base na competição económica, diplomática e estratégico-militar (...) a China de hoje tem uma forte influência económica e financeira (...) os seus poderosos investimentos e ligações no exterior criam uma importante *constituency*”.

Não se pretendendo estabelecer com o exemplo supracitado qualquer correlação entre o caso de Portugal ou mesmo da EU e a China - no que diz respeito ao plano da economia da Defesa, cujas realidades e dimensões são incomparáveis -, aquilo que se procura, é, sobretudo, demonstrar o modo como, efetivamente, o desenvolvimento de atividades ligadas à economia da Defesa poderá contribuir para a criação de indústrias e serviços diferenciados; setores esses que poderão alavancar o crescimento económico, através da prática de políticas públicas na área da Defesa

Analisando-se o caso de França - país europeu onde a indústria de defesa assume especial importância<sup>18</sup> -, constata-se que o mesmo possui uma economia bastante diversificada, com ênfase em setores económicos que vão desde o campo em análise neste artigo, aos transportes e às energias. De acordo com Lopes (2019:10), “referente aos principais grupos de produtos exportados em França, destacam-se aviões, helicópteros, defesa e/ou espacial (\$48,8 mil milhões), medicamentos embalados (\$24,6 mil milhões), automóveis (\$24,1 mil milhões), peças de veículos (\$18,4 mil milhões) e Vinho (\$10,7 mil milhões)”.

Estamos perante um caso onde a economia da Defesa (com elevada componente territorial) desempenha um papel de grande relevo, beneficiando da participação de diversos atores, tais como o Ministério das Forças Armadas, grupos industriais, serviços de consultoria e de centros de investigação e desenvolvimento - como é o caso das universidades. Nesta dinâmica, será importante realçar a participação de empresas de pequena, média e grande dimensão e de *start-ups*, entre outros, que, territorialmente, acabam por beneficiar das sinergias criadas pela ação destas atividades económicas, bem como pelo estabelecimento de outros serviços complementares subjacentes às mesmas.

Numa perspetiva mais alargada, concentrando-se a análise da componente territorial da economia da Defesa à escala da UE, e face aos novos desafios que se colocam no espaço europeu - no âmbito do quadro das relações internacionais -, constata-se a existência de uma aposta em iniciativas que visam a promoção deste setor.

Respeitante a esses incentivos, importará destacar alguns programas de financiamento (que não serão aprofundados nesta análise) como o PADR (*Preparatory Action on Defense Research*), o EDIDP (*European Defense Industrial Development Program*) ou o FED (Fundo Europeu de Defesa), “sendo importante realçar outros planos de carácter mais geral, como o Plano de Recuperação e Resiliência -, que também contempla verbas destinadas ao desenvolvimento de tecnologias que também estão associadas ao setor da Defesa” (Alves et al., 2021: 27).

Estes programas, com claro enfoque territorial, representam uma série de oportunidades no campo económico da Defesa, que se traduzem, entre outros, no reforço da colaboração entre a NATO e a UE; essas parcerias poderão apresentar diversas vantagens ao nível das atividades de I&D, nomeadamente ao nível da cooperação, contribuindo para o desenvolvimento e crescimento de empresas ligadas à economia da Defesa, no âmbito dos diversos países das organizações supracitadas. Um exemplo desse tipo de programas é o programa DIANA<sup>19</sup> (*Defence Innovation*

---

<sup>18</sup> A indústria de defesa francesa é considerada uma indústria estratégica e prioritária para o Estado, sendo o resultado de investimentos contínuos, desde há mais de 50 anos a esta parte.

<sup>19</sup> Mais informações sobre este programa disponíveis em <https://www.iddportugal.pt/tag/defence-innovation-accelerator-for-the-north-atlantic/>.

*Accelerator for the North Atlantic*), mecanismo criado pela NATO que visa, sobretudo, incentivar a cooperação entre o setor da Defesa, a iniciativa privada e a academia.

O estabelecimento de mecanismos de financiamento específicos para *start-ups* e empresas de pequena/média dimensão - vistas como tendo grande potencial ao nível de I&D -, poderá proporcionar enormes vantagens a economias como a portuguesa, onde o número de PME é claramente superior às empresas de grande dimensão<sup>20</sup>.

Este tipo de empresas, que laboram no setor da Defesa, depara-se frequentemente com problemas ao nível da obtenção de financiamento, recursos esses que são fulcrais para a obtenção de meios técnicos e de recursos humanos especializados. Fatores que por sua vez, serão fundamentais para a execução de atividades de investigação e de projetos que lhes permitam concorrer com os tradicionais fornecedores de bens e serviços - ligados à economia da Defesa.

Outro fator pertinente, relacionado com a componente territorial europeia e com a economia da Defesa, corresponderá à necessidade de reconfiguração das estratégias assumidas com o Tratado de Lisboa, em 2008, cujos pressupostos assentaram, essencialmente, na adoção de estratégias que visavam a criação de uma “Europa do conhecimento”, baseada numa economia concentrada na produção de serviços, conhecimento e tecnologias. Sendo uma visão disruptiva face à realidade do quotidiano, volvidos 12 anos, essa opção não terá configurado o melhor dos instrumentos para o desenvolvimento da UE.

Tendo em consideração a necessidade de reforma das políticas setoriais e territoriais do espaço europeu, o dinamismo económico proporcionado pelas atividades ligadas à produção e comercialização de bens e serviços (associados à Defesa), poderá ter um importante papel na recuperação económica no período pós-pandemia. Tudo isto, numa fase em que se assiste ao ressurgimento de um conflito bélico no Continente Europeu, que as necessidades de defesa voltem a estar na ordem do dia, como um assunto de máxima importância.

### 5.3. A economia da Defesa em Portugal

Como já foi mencionado nos capítulos anteriores desta análise, apesar da já longa história militar portuguesa, só recentemente foram introduzidos alguns temas na agenda das políticas públicas nacionais, como é o caso da Política de Defesa Nacional. No contexto prévio à discussão destes e de outros temas relacionados com a economia da Defesa, foi construída uma herança que pese embora se tenha ido perdendo no tempo, transmitiu para a contemporaneidade as raízes daquele que efetivamente, hoje, se poderá considerar como sendo um setor estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa.

Nos anos da década de 1960, devido à eclosão da Guerra do Ultramar, foi criado um conjunto de empresas estatais que visavam o fornecimento das FAP. Esses fornecimentos prendiam-se com as mais variadas necessidades, que iam desde o vestuário ao material de guerra, armamento e a outros componentes militares. Nesse âmbito, de acordo com o Portal da Defesa na Internet - Setor Empresarial do Estado -, as principais empresas portuguesas deste ramo eram as seguintes: Arsenal do Alfeite; Fábrica Nacional de Cordoaria; Manutenção Militar; Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE); Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME); Oficinas Gerais de Material Aeronáutico (OGMA).

A esta lista é importante acrescentar a Fábrica Militar do Braço de Prata, que tendo sido desativada já nos anos da década de 1990, especializou-se na produção e na exportação de armas, munições e de outros equipamentos militares, o que não deixa de ser um marco assinalável no contexto da indústria do ramo em análise.

Atualmente, atribui-se especial ênfase à visão estratégica que esteve na base da formulação de políticas públicas na área da Defesa, nomeadamente, através de instrumentos de políticas públicas como o CEDN 2013<sup>21</sup> - Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Este programa, no seguimento das temáticas exploradas ao longo deste exercício, vinca o carácter interdepartamental da Política de Defesa Nacional, estabelecendo três eixos que foram assumidos como sendo essenciais para estabelecimento de uma economia de defesa moderna, vocacionada

<sup>20</sup> Fonte: PORDATA. Pessoal ao serviço nas empresas: total e por dimensão (2020).

<sup>21</sup> Para consulta detalhada da resolução do conselho de ministros que estabelece o Conceito Estratégico de Defesa Nacional: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/19-2013-259967>



para a criação de serviços de valor acrescentado para o país. Assumindo-se desta feita e em definitivo, como um motor para o crescimento e desenvolvimento económico.

Nesse âmbito, serão de destacar os campos da “investigação e desenvolvimento no domínio da Defesa Nacional; as parcerias empresariais no setor da Defesa e as Indústrias de Defesa” (Jaques, 2006: 13). Dentro dessas linhas de atuação, “(..) o CEDN abrange áreas militar e de defesa, segurança, ambiente, ciência, cultura, saúde, educação, entre outros” (Alves *et al.*, 2021: 31).

Os objetivos e respetivos mecanismos de execução anteriormente expostos, espelham a necessidade de firmar políticas públicas no campo da Defesa, que por sua vez, se possam vir a traduzir na implementação de uma visão estratégica que a médio/longo prazo, seja capaz de proporcionar benefícios económicos e vantagens militares e não militares ao país.

Realizado o enquadramento histórico (mais recente) das bases da economia de defesa nacional, na próxima fase realizar-se-á o enquadramento do planeamento estratégico que se poderá implementar ao nível do setor da economia de defesa em Portugal, tendo em consideração as suas características, as suas forças, as suas fraquezas, bem como as ameaças e as oportunidades que se lhe colocam no atual contexto geopolítico.

### 5.3.1. Visão estratégica para a economia da Defesa em Portugal

A economia da Defesa Nacional é um setor que agrupa vários intervenientes, começando desde logo pelo Estado português; este, assumindo-se por princípio como o elemento regulador das atividades relacionadas com a Defesa, é o principal impulsionador das mesmas. Tal situação, manifesta-se através da função propriamente dita de regulação ou mediante a sua participação em empresas públicas, não sendo de somenos importância, referir o seu papel enquanto agente financiador de projetos e atividades de I&D. Como já foi anteriormente mencionado, devido às suas características muito específicas, o setor da economia da Defesa poderá compreender uma panóplia de atores, que tanto poderão assumir o papel de clientes como o de fornecedores.

Assim, numa primeira instância, compete ao Estado dotar as FAP de equipamentos e meios necessários à execução das suas missões e funções, de acordo com a Lei de Programação Militar,<sup>22</sup> mecanismo de caráter plurianual que a par do orçamento de estado, estabelece os investimentos financeiros a serem realizados nas instituições de defesa.

Além do Estado propriamente dito, existem em Portugal empresas de foro privado e público que, atuando no setor da economia da Defesa, estabelecem relações contratuais com outros parceiros no campo internacional, que, amiúde, são manifestadas sobretudo ao nível da venda de produtos e serviços, bem como através da realização de atividades de I&D, entre outros.

Em termos territoriais, a estratégia nacional concebida a respeito da área da economia da Defesa surge indexada ao eixo atlântico, espaço no qual Portugal se insere em termos geográficos. Essa abordagem pretende explorar as relações estabelecidas entre Portugal e os seus tradicionais aliados do Atlântico-Norte (com destaque para EUA e Reino Unido), bem como para com os restantes membros da NATO, parceiros da UE e com os demais países de língua oficial portuguesa.

Por conseguinte, em termos daquilo que é a atividade das empresas conectadas ao setor em análise, assume especial importância a componente territorial e institucional das relações instituídas no setor (entre os demais intervenientes no processo), cujo grau de cooperação acaba por estar fortemente ligada à natureza das instituições supranacionais em que os Estados, como Portugal, se agrupam - vincando-se desde logo a sua função enquanto principais elementos reguladores dos setores da Defesa e da segurança

No caso nacional, tanto as FAP como as empresas lusas - inseridas no setor da economia da Defesa - estabelecem relações comerciais com empresas estrangeiras, num circuito que pode ir desde a contratação ou subcontratação de serviços, até à venda de equipamentos e outro tipo de bens tangíveis. “Nesse âmbito, será importante realçar a importância dos já anteriormente referidos *prime contractors* como o grupo Lockheed Martin ou a Boeing, Airbus ou a Embraer, que subcontratam empresas portuguesas para prestação dos mais variados serviços” (Alves *et al.*, 2021: 33).

---

<sup>22</sup> Pretende-se com a revisão da Lei de Programação Militar, desenvolver uma estratégia de edificação das capacidades militares assente na inovação e com valor acrescentado para a economia nacional, reforçando o emprego qualificado e alavancando o desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa, setor com elevado potencial exportador



Um exemplo recente desse tipo de relações, poderá ser demonstrado através dos contratos celebrados recentemente entre a Força Aérea Portuguesa e a Embraer, no âmbito do programa de aquisição do sistema de armas “KC-390 Millennium”.

Seguindo esta dinâmica, muitas empresas portuguesas acabam por assumir, de forma indireta, a função de agentes fornecedores do Estado e de outras empresas situadas nos mercados externos. Neste contexto, é muito importante realçar a existência em Portugal de cerca de 350 empresas (na sua grande maioria de pequena e média dimensão) e de cerca de 60 entidades, cujo pendor, na área em análise, se concentra sobretudo na realização de atividades de investigação e na produção de bens, equipamentos e serviços.

Postos estes factos, e de modo a que se possa estimar o real peso da economia da Defesa em Portugal, será essencial realizar uma combinação tanto das atividades do Estado como das empresas. De acordo com os dados facultados no estudo realizado por Alves *et al.*, (2021), referente ao peso da economia da Defesa na economia nacional, as estimativas apresentadas apontam para que em 2019, o setor da Defesa tenha representado um valor acrescentado bruto final de cerca de 2912,1 milhões de euros; o que se traduz num peso de cerca de 1,57% do valor acrescentado bruto total da economia portuguesa. O salário médio bruto (mensal) estimado para os trabalhadores do setor da Defesa, no referido ano, foi de cerca de 1.428 euros, ligeiramente acima do salário médio nacional - que se cifrou em cerca de 1.382 euros.

Conforme demonstrado por Alves *et al.*, (2021), em 2019 a economia da Defesa empregava quase 70 mil pessoas, e ainda nesse ano, as exportações referentes às atividades do setor traduziram-se em cerca de 1.883,2 milhões de euros - representando 2% do valor total das exportações da economia portuguesa.

Os factos supracitados são ilustrativos do potencial de crescimento que este tipo de atividades poderá representar para a economia portuguesa, sendo para tal necessário, que sejam delineadas políticas públicas de âmbito estratégico para o setor.

Refira-se que, possuindo uma atividade muito diversificada, “os colaboradores da Defesa portuguesa apresentam uma produtividade aparente do trabalho 13% superior à média nacional, sendo que o seu nível salarial é 3,3% superior (...) em termos de salários, os trabalhadores em empresas possuem um salário médio de 1.595 € mensais” (Alves *et al.*, 2021: 35).

Aprofundando-se a análise dos indicadores da economia da Defesa em Portugal, no campo empresarial, conforme explicado por Alves *et al.*, (2021 :37), “constata-se que referente ao ano de 2019, o salário médio mensal praticado pelas empresas do setor em estudo representava quase o dobro do salário médio bruto mensal (1595 €/mês) praticado pelo conjunto das empresas de todos os outros setores (808€)” ; ademais, no seguimento da análise desse conjunto de indicadores, em 2019, em média, cada empresa do ramo da Defesa faturou cerca de 15.735,6 mil euros, enquanto as empresas de todos os outros setores de atividade faturam no mesmo período, em média, cerca de 313 mil euros - o que traduz uma grandeza na ordem dos 5000%.

Ainda no mesmo período, mediante a análise de Alves *et al.*, (2021), constata-se que a percentagem de postos de trabalho afetos a atividades de I&D nas empresas do ramo da Defesa foi superior às restantes empresas, numa relação de cerca de 293%. Pese embora o impacto relativo dos indicadores subjacentes a essas atividades (quando analisados no cômputo geral da economia portuguesa), fica patente o potencial diferenciador e de crescimento que as mesmas poderão proporcionar, tendo em especial consideração o valor acrescentado que é gerado à escala da sua representatividade.

Atendendo-se aos factos supracitados, poderá ganhar solidez a ideia de delineação de uma visão estratégica, que tenha como pressupostos a implementação de políticas públicas na área da Defesa. Medidas essas que possibilitem a alavancagem da economia nacional, através das atividades cujo *core business* se centre na economia da Defesa.

Partindo deste ponto de vista, o setor apresenta pontos fortes que a serem explorados, poderão catapultar a economia da Defesa para patamares mais elevados. Nesse aspeto, será importante realçar uma vez mais (em termos territoriais), o carácter atlântico do país - com ênfase para os arquipélagos dos Açores e da Madeira -, que proporcionam a Portugal a maior zona económica exclusiva de toda a UE - com todas as vantagens que essas características poderão proporcionar ao país, mais concretamente, no âmbito da sua integração em organizações de carácter supranacional, como são a NATO e a UE.

A existência em Portugal de infraestruturas de base como os estaleiros navais do Alfeite, de Viana do Castelo e de Peniche, ou ainda, a fábrica da OGMA, o Porto de Sines e de outros polos industriais,

poderão ser potencializadas de modo a serem integradas em sistemas que visem, por exemplo, a implementação de políticas públicas com base na criação de polos de desenvolvimento regional ou de competitividade. Neste aspeto, poderá realçar-se o caso do Polo de Inovação Digital para a economia da Defesa, que representa uma inovação no que diz respeito a esta temática

A vasta rede de universidades e de institutos superiores de educação existentes em Portugal, assim como a facilidade de acesso aos mesmos, poderá afigurar-se como um ponto forte com vista ao desenvolvimento de atividades que careçam de mão de obra qualificada; neste aspeto, será importante realçar o aumento dos níveis de educação e formação, num país onde, de acordo com os dados veiculados pela OCDE - no âmbito do relatório *Education at Glance 2022*<sup>23</sup> -, o sistema de educação e formação tem vindo a crescer consideravelmente nas últimas décadas. Factos que desde logo, se espelham através do aumento considerável de jovens em Portugal com grau de qualificação ao nível do ensino superior, indicador que aumentou em cerca de 35% nos últimos 20 anos.

Esta situação demonstra uma correlação com o crescimento da rede de estabelecimentos de ensino superior, espelhando as vantagens anteriormente descritas. Estas, por sua vez, poderão ser aproveitadas no âmbito do fomento de atividades que proporcionem a criação de empregos altamente qualificados

Além dos pontos fortes que o país demonstra possuir nesta matéria, será importante realçar situações que representando fraquezas - quando comparada a realidade nacional com a de outros concorrentes externos -, poderão merecer outro tipo de intervenção estratégica.

Presentemente, Portugal apresenta uma das taxas estatutárias máximas de IRC mais elevadas da OCDE, fixando-se nos 31,5% (bem acima dos 23,9% correspondentes à média da OCDE). Pese embora a taxa efetiva de IRC em Portugal (em 2020), se tenha fixado na casa dos 25%, portanto, abaixo da taxa estatutária máxima, esse nível continua ainda assim, acima da média da OCDE - cifrada em 21,7%.<sup>24</sup> Esta conjuntura poderá influenciar a capacidade de atração e retenção de capital estrangeiro, facto que, como já foi anteriormente demonstrado, poderá representar especial importância no âmbito das relações instituídas no campo da economia da Defesa. Ramo onde, aliás, a participação de grandes grupos industriais e dos chamados *prime contractors* assume especial relevo.

A par desta situação, Portugal continua a manter elevados níveis de endividamento público (em setembro de 2022 a dívida pública representava cerca de 120,5% do PIB<sup>25</sup>), facto que tem de

certa forma, condicionado o nível de investimentos realizado pelo Estado nas suas diversas áreas de intervenção. Não sendo o setor da Defesa exceção a essa tendência, e, por conseguinte, as FAP, no seguimento desse panorama de desinvestimento, as mesmas têm-se vindo a deparar com cada vez mais constrangimentos de carácter orçamental, o que poderá desde logo, colocar alguns problemas no campo do domínio do desenvolvimento de atividades como as que têm vindo a ser evidenciadas.

Conforme tem vindo a ser abordado ao longo deste exercício, considerando-se o papel que o Estado desempenha (por inerência das suas funções) no campo da Defesa, será importante ressaltar a necessidade de capacidade financeira que possibilite a realização de investimentos públicos no setor. Realçando-se nesse capítulo, o papel do Estado enquanto agente regulador e quanto ao seu duplo papel no circuito da economia da Defesa (de cliente e fornecedor), sem menosprezo pela sua ação fulcral enquanto elemento financiador de atividades de I&D.

No quadro atual, marcado pelo espoletar da guerra na Ucrânia, são enormes os desafios colocados à escala internacional, em tempos de grande incerteza.

Fazendo-se ainda sentir os efeitos da pandemia - com todas as consequências que a mesma causou em termos sanitários, económicos e sociais -, deu-se o ressurgimento de um conflito no continente Europeu, cujas consequências, além de colocarem em causa a paz mundial, estão a provocar ondas de choque nos mais diversos domínios da sociedade, a uma escala global.

Questões como o risco da escalada nuclear, a inflação, o aumento dos custos de produção relativos ao setor energético, o aumento das taxas de juro ou a interrupção das cadeias de distribuição, entre outros, além de estabelecerem um cenário de enorme incerteza - com todas as ameaças à estabilidade internacional -, poderão, certamente, contribuir para o surgimento de uma nova

---

<sup>23</sup> Fonte: OECD ILibrary, *Education at Glance - Trends in educational attainment in Portugal* (2022).

<sup>24</sup> Fonte: Instituto Mais Liberdade. *Taxa de IRC em Portugal* (2022).

<sup>25</sup> Fonte: Banco de Portugal. *Dívida Pública Portuguesa* (2022).

recessão económica. Todas estas agravantes, num período em que a economia global ainda se tenta, de facto, recompor dos efeitos da pandemia.

Consequentemente, países com economias mais frágeis (como Portugal), poderão ser colocados perante situações que dificultem ainda mais a sua capacidade de investimento em serviços públicos e em áreas estratégicas, como é o caso da economia da Defesa. Externalidades essas, que também poderão influenciar - de forma negativa - o nível de investimento estrangeiro na economia portuguesa, com todas as consequências que poderão advir para as atividades ligadas ao setor em análise.

Pese embora os factos anteriormente mencionados, e apesar de todas as ameaças colocadas à estabilidade internacional com o espoletar da guerra no leste europeu - materializada através da ameaça da Federação Russa -, esta nova realidade tem evidenciado a necessidade dos Estados-membros da NATO e da UE (uma grande parte dos mesmos pertence a ambas as instituições) quando à necessidade de incrementação dos seus níveis de investimento no setor da Defesa, fazendo do mesmo uma área prioritária.

A economia da Defesa em Portugal, é uma área que atrai fluxos de investimento de capital estrangeiro muito interessantes, especialmente se for tido em consideração o número de empresas que opera nesta área, conjugando-se o mesmo com o peso do setor na economia portuguesa. Com base nos dados disponibilizados por Alves *et al.*, (2021), referente às sociedades com capital social estrangeiro na economia da Defesa - entre 2010 e 2018 -, foi crescente o número de sociedades (não incluindo todas as empresas) que neste ramo, beneficiaram de investimento de capital estrangeiro. Em 2018, do total de 293 sociedades do setor, 15,7% beneficiaram desse tipo de investimento. Em termos absolutos, essas sociedades representam 2.4% das sociedades sediadas em Portugal com capital estrangeiro

O facto de as empresas ligadas ao setor da economia da Defesa estarem distribuídas um pouco por todo o território - pese embora a sua maior presença na área metropolitana de Lisboa – que se cifra “com cerca de 47% das observações” (Alves *et al.*, 2021:51), conferirá características interessantes a este ramo, especialmente quando colocada em perspetiva a eventual criação de polos de competitividade ou de desenvolvimento.

Pese embora estes factos, “a capacidade de um país em beneficiar com a integração nos mercados internacionais depende da competitividade das suas empresas(...) abarcando mais de 40 áreas, essa diversidade pode tornar mais difícil a identificação dos determinantes de competitividade na economia da Defesa” (Alves *et al.*, 2021: 51).

Conforme exposto, a maximização do potencial manifestado por este setor de atividade deverá comportar a delineação de uma visão estratégica, que se materialize na implementação de políticas públicas específicas e tendo em consideração o carácter interdepartamental da Defesa (sem que sejam descurados os desafios colocados à realidade atual).

### **5.3.2. Exemplo de territorialização da Política de Defesa em Portugal enquanto Política Pública – o caso da “AED (aeronáutica, espaço e defesa) Cluster Portugal”**

De acordo com os dados disponíveis no *website* da AED Cluster ([aedportugal.pt](http://aedportugal.pt)), esta organização “envolve mais de 100 entidades portuguesas, que trabalham nos setores da aeronáutica, do espaço e da Defesa”. Destaca-se desde logo, o facto de as várias tipologias de entidades que compõem este *cluster* (empresas, institutos e academia), fazerem parte de um sistema de cooperação, onde é promovida de forma ativa e contínua a partilha de conhecimentos e informação, com especial ênfase para atividades do domínio da indústria e da engenharia.

Em termos de disposição no território, sendo composta por 116 associados, a AED tem membros em diversos “polos” - que poderão ser categorizados como sendo de âmbito regional -, desde Viana do Castelo até Sines, sendo de realçar o facto de a sua influência se estender até ao Arquipélago dos Açores, onde dispõe de um associado, a que corresponde o respetivo Governo Regional - mediante o Projeto RAEGE.<sup>26</sup>

A AED Cluster, tratando-se de um mecanismo dinamizador que agrega setores altamente especializados e qualificados - tendo como principal objetivo, a promoção de atividades de investigação, desenvolvimento e inovação, formação, qualificação e internacionalização -, desenvolve a sua atividade através de três eixos principais: a aeronáutica, o espaço e a defesa.

<sup>26</sup> As informações relativas a este programa de tecnologia espacial poderão ser consultadas na seguinte ligação: <https://raege-az.pt>

Tratando-se o setor da Defesa do eixo que mais importância refletirá em concreto para a realização deste trabalho, será importante mencionar-se o facto de AED Cluster agregar nesse âmbito, 80 entidades - segundo os dados disponíveis no *website* da organização.

De acordo com as informações disponibilizadas no documento “Contributo AED para a Consulta Pública sobre Acordo de Parceria - Portugal 2030” (AED Cluster Portugal), “é fundamental sensibilizar todos os atores nacionais para a necessidade de transpor os benefícios proporcionados pelo setor da Defesa para a realidade nacional”. Ainda nesse documento, é feita alusão ao papel inovador do setor da Defesa, bem como ao carácter de duplo uso das tecnologias associadas ao mesmo, sendo de realçar a necessidade que se coloca quanto ao facto de Portugal poder vir a beneficiar, à semelhança do que já sucede com outros Estados europeus, das oportunidades proporcionadas pelo desenvolvimento das atividades ligadas ao setor da Defesa.

Realçar que no âmbito do programa correspondente ao período de programação 2014-2020, os Fundos Estruturais Europeus apoiaram cerca de 972 projetos ligados ao setor da Defesa e a tecnologias de duplo uso, tendo esses apoios, referentes a esses mecanismos de financiamento, correspondido a cerca de 1,01 mil milhões de euros.<sup>27</sup>

Contextualizando-se a questão do desenvolvimento territorial através das atividades ligadas ao setor da Defesa, poderá fazer-se referência ao caso do “polo de Évora” da AED Cluster. Neste caso, e de acordo com as informações disponibilizadas no *website* da organização, são seis as entidades provenientes ou atualmente estabelecidas na região de Évora, que integram esse *cluster*, e que são, designadamente, as seguintes: *Air Olesa Defense*, *Curtiss Wright*, *Embraer*, *Emmad (Wood Packaging Manufacture)*, *Mechachrome* e a Universidade de Évora.

Será importante realçar o facto de a maior parte destas entidades, que são, sobretudo, empresas, estarem inseridas no eixo correspondente às atividades ligadas ao setor da Defesa, que estabelecendo sinergias muito próximas com o setor da aeronáutica, mais concretamente, no campo da produção de aeronaves e componentes, tem encontrado, como tudo indica, condições favoráveis em Évora para o desenvolvimento deste tipo de atividades. Não sendo de somenos importância, assinalar a presença da Universidade de Évora nesta rede de partilha de conhecimentos e informação.

Referir ainda, que foi recentemente aprovada a adesão do Município de Évora <sup>28</sup>a este *cluster*, o que se poderá traduzir no reforço de uma estratégia de desenvolvimento económico territorial, com base no reforço das atividades ligadas ao setor da aeronáutica, que por inerência das suas características, apresentam uma forte conexão ao setor da Defesa.

### 5.3.3. Considerações finais

À semelhança do sucedido no período pandémico, no qual foi delineado (à escala da UE), um conjunto de medidas de apoio financeiro com vista à recuperação económica, poderemos esperar que tal venha a suceder relativamente à Defesa? A Cimeira de Gales, em 2014, estabeleceu entre os membros da NATO, o compromisso de cada Estado-Membro em investir 2% do seu PIB até 2024 em gastos com o setor da Defesa - percentagem essa que não se afigura como sendo de fácil alcance, no atual contexto económico.

Posto isto, será de excluir a criação de mecanismos europeus (ou de carácter supranacional mais abrangente, com eventual apoio dos EUA) de cariz financeiro, que permitam a alavancagem da economia da Defesa no espaço da UE, criando-se estratégias de desenvolvimento conjunto? Será de excluir o regresso ao debate da criação de um exército europeu ou por outro lado, a implementação do serviço militar obrigatório, de forma concertada no território da UE?

Até que ponto, poderá a própria UE considerar a aposta sectorial na economia da Defesa, valorizando-se o espaço europeu no âmbito das suas características territoriais, bem como das suas potencialidades a nível tecnológico e industrial, enquanto produtor de atividades de I&D, reativando ou reconfigurando certas indústrias? Promovendo nesse âmbito, a criação de uma economia de guerra mais sofisticada, capaz de atender às novas características dos conflitos armados, tendo também como pano de fundo, a necessidade de continuar a financiar o esforço de guerra ucraniano?

<sup>27</sup> Informações disponíveis no Contributo AED para a Consulta Pública sobre o acordo de Parceria – Portugal 2030

<sup>28</sup> Informações disponibilizadas no website da Câmara Municipal de Évora <https://www.cm-evora.pt/camara-reune-com-parceiros-para-implementacao-de-medidas-de-reforco-da-atividade-economica-no-sector-da-aeronautica/>

Todas estas questões do foro da Defesa, que vieram a ser evidenciadas ao longo deste exercício, alicerçadas às debilidades que terão ficado bem patentes durante a pandemia (sublinhando-se a dependência excessiva da Europa face a mercados externos como a China), poderão, eventualmente, contribuir para a implementação de novas políticas públicas.

Medidas essas que no âmbito territorial, poderão ser traduzidas através da implementação de uma visão estratégica, assente na especialização inteligente e articulando, sempre que possível, as políticas de coesão europeia com a política europeia de ciência e inovação. Neste caso, com especial ênfase para a economia da Defesa, enquanto eixo de desenvolvimento estratégico e diferenciador.

Esta reflexão crítica deverá ser sempre enquadrada numa perspetiva que tenha como principais objetivos, dotar Portugal (e as organizações internacionais de que faz parte), de capacidades adequadas para poder responder aos desafios que se lhe colocam na atualidade, com especial destaque para os campos da economia, da escalada bélica e das ameaças materializadas através da problemática das alterações climáticas, bem como, através do possível surgimento de novas crises sanitárias.

Os dados apresentados ao longo deste trabalho são demonstrativos do potencial representado pela economia da Defesa, sendo por demais evidente, a capacidade que este setor demonstra possuir em termos de valor acrescentado bruto e no campo exportações, estando associado a atividades de I&D e, por conseguinte, a indústrias de ponta.

Num panorama marcado pela estagnação económica, com uma economia fortemente dependente de atividades como o turismo - cuja procura reflete uma grande dependência relativamente a fatores externos, como aliás, a pandemia demonstrou -, será fundamental incentivar o desenvolvimento de indústrias, serviços e atividades que estejam ancoradas, sobretudo, a fatores como a mão de obra altamente qualificada. Atividades essas que possam possibilitar, através da criação de polos de desenvolvimento local/regional, a retenção da geração portuguesa “mais qualificada de sempre”, atraindo o investimento de capital estrangeiro e contribuindo para a internacionalização da economia portuguesa - através da valorização das tão famigeradas tecnologias de duplo uso, que o setor da Defesa tanto tem conseguido potencializar.

Tudo isto tendo como base o estudo, a delineação e a execução do melhor conjunto de políticas públicas possível, tendo como objetivos primordiais a persecução do bem público e o desenvolvimento económico e social de Portugal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AED Cluster (n.d.). “AED Cluster Portugal.” [Consult.31 de dezembro de 2022]. Disponível em [www.aedportugal.pt](http://www.aedportugal.pt).
- AEDCP - Associação Portuguesa para o Cluster das Indústrias Aeronáutica, Espaço e Defesa. (n.d.). “Contributo AED Para a Consulta Pública Sobre O Acordo de Parceria - Portugal 2030.” AED Cluster Portugal. [Consult.31 de dezembro de 2022]. Disponível em [www.aedportugal.pt/wp-content/uploads/2022/01/Contributo-AED\\_-Consulta-Pública-Portugal-2030.pdf](http://www.aedportugal.pt/wp-content/uploads/2022/01/Contributo-AED_-Consulta-Pública-Portugal-2030.pdf).
- Aguiar, J. (1987) – A Política de Defesa como Política Interdepartamental. Lição inaugural proferida na cerimónia de abertura solene do Curso de Defesa Nacional 1998
- Aguiar, J. (1989). A Política de Defesa Nacional como Política Pública Interdepartamental: Instituto Nacional de Administração - Instituto da Defesa Nacional
- Alves, R., Nunes, C., Santos, S., Merenda, R., Sebastian, M., Fernandes, J.M. (2021). Economia da Defesa em Portugal - A Caminhar em Direção ao Futuro. idD Portugal Defence, em parceria com o GEE. Gabinete de Estratégia e Estudos e o IDN – Instituto da Defesa Nacional
- Banco de Portugal. (n.d.). (2022). Dívida Pública: nota de informação estatística de setembro de 2022. BPstat. [Consult.17 de novembro de 2022]. Disponível em <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/1792>
- Churchill, W. (1946). Iron Curtain Speech. Extracts from Churchill's Iron Curtain speech given in the USA in March 1946. The National Archives. [Consult.30 de outubro de 2022]. Disponível em <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/cold-war-on-file/iron-curtain-speech/>
- Instituto+ Liberdade. Mais Liberdade. (2022). Sistema fiscal português na cauda da OCDE (em competitividade fiscal). [Consult.16 de novembro de 2022]. Disponível em <https://maisliberdade.pt/maisfactos/sistema-fiscal-portugues-na-cauda-da-ocde-em-competitividade-fiscal/>
- Lopes, R. (2019). Análise de Mercado, França – Setor Empresarial do Estado. idD - Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais. [Consult.14 de novembro de 2022]. Disponível em [https://www.iddportugal.pt/wp-content/uploads/2019/09/AnaliseMercado\\_Franca\\_Set2019.pdf](https://www.iddportugal.pt/wp-content/uploads/2019/09/AnaliseMercado_Franca_Set2019.pdf)



- NATO. Public Diplomacy Division (n.d.). Defense Expenditures of NATO Countries (2014-2022). [Consult.27 de outubro de 2022]. Disponível em [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_197050.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197050.htm)
- OECD. (2022). Education at a Glance 2022: OECD Indicators. OECD iLibrary. [Consult.16 de novembro de 2022]. Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/75a5b3e9-en/index.html?itemId=/content/component/75a5b3e9-en>
- Office of the Historian. (n.d.). North Atlantic Treaty Organization (NATO), 1949. [Consult.27 de outubro de 2022]. Disponível em [State.gov. https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nato](https://history.state.gov/milestones/1945-1952/nato)
- Pinto, J.N. (2021). Hegemonia, 7 Duelos pelo Poder Global (1ª ed.). Crítica.
- PORDATA. (2020). Pessoal Ao Serviço Nas Empresas: Total E Por Dimensão [Consult.19 de dezembro de 2022]. Disponível em [www.pordata.pt/portugal/pessoal+ao+servico+nas+empresas+total+e+por+dimensao-2896](http://www.pordata.pt/portugal/pessoal+ao+servico+nas+empresas+total+e+por+dimensao-2896).
- Portal da Defesa na Internet. Setor Empresarial do Estado. [Consult.18 de novembro de 2022]. Disponível em <https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/see>
- República Portuguesa. Defesa Nacional. Missões Internacionais. [Consult.01 de novembro de 2022]. Disponível em <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/mi>
- Revisão da Lei de Programação Militar. [Consult.15 de novembro de 2022]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=revisao-da-lei-de-programacao-militar>
- Rodrigues, P. (2021). idD Portugal Defence. Aprovado o polo de inovação digital para a economia da defesa. [Consult.17 de novembro de 2022]. Disponível em <https://www.iddportugal.pt/aprovado-polo-inovacao-digital-economia-defesa/>
- Tiago, J. (2006). Fatores Económicos que influenciam a Política de Defesa Nacional [Trabalho individual do Curso de Promoção a Oficial Superior/FA, Instituto de Altos Estudos Militares]. Disponível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/12663/1/TII\\_CAP%20TIAGO.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/12663/1/TII_CAP%20TIAGO.pdf)
- Veríssimo, H. (2005). Economia e Defesa, A Defesa Económica como Componente da Defesa Nacional [N.o 110 - 3.a Série pp. 167-189]
- Wolkonovsky, J. (2018). NATO defense expenditures in 1949-2017. [Consult.26 de outubro de 2022]. Disponível em [https://www.shs-conferences.org/articles/shsconf/pdf/2018/18/shsconf\\_infoglob2018\\_01032.pdf](https://www.shs-conferences.org/articles/shsconf/pdf/2018/18/shsconf_infoglob2018_01032.pdf)

## LEGISLAÇÃO

- Diário da República, 1.a série—N.o 67—5 de abril de 2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2013/04/06700/0198101995.pdf>
- Diário da República, 1.a série—N.o 149—3 de agosto de 2015, Civil, Segunda alteração à Lei n.o 27/2006, de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2015/08/14900/0531105326.pt>
- Diário da República, 1.a série N.o 153 - 9 de agosto de 2021, Lei Orgânica de Bases Organização das Forças Armadas Portuguesas. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2021/08/5300/0000200017.pdf>





## Avaliação da Operação 8.1.5 - Melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas- do PDR2020 no contexto da floresta portuguesa

**Constança Camilo-Alves**

MED - Instituto Mediterrâneo para a Agricultura, Ambiente e Desenvolvimento da Universidade de Évora & CHANGE – Instituto para as Alterações Globais e Sustentabilidade, Instituto de Investigação e Formação Avançada, Universidade de Évora, Pólo da Mitra, Ap. 94, 7006-554 Évora, Portugal  
[calves@uevora.pt](mailto:calves@uevora.pt)

### RESUMO

Cerca de um terço (33%) do território português é ocupado por florestas, património natural que fornece serviços de ecossistemas além dos económicos diretos da sua exploração. Estas externalidades estão inseridas no Objetivo 15 da Agenda 2030 da ONU, o que justifica ações de valorização para a promoção da sustentabilidade. O PDR 2020 incluiu a Operação 8.1.5 “Melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas” concedendo investimentos florestais em ações sem retorno económico direto ou rápido, centrados na regeneração natural, mitigação do risco de incêndio e valorização de florestas autóctones de folhosas, carvalhais ou mistas. Este trabalho analisou os destinos principais dos investimentos aprovados, relacionando-os com a região e a espécie florestal a que se destinavam, através da identificação de palavras-chave para classificação da lista dos pedidos disponível. O investimento aprovado foi comparado com as medidas gerais conhecidas para a valorização ambiental, assim como as principais ameaças à floresta portuguesa. Identificou-se a ausência de regeneração que afeta a sustentabilidade, assim como o risco de incêndio da floresta e a aposta na sua mitigação. Destacam-se os pedidos para a valorização das florestas clímax, os ecossistemas florestais de alto valor ecológico, e sugere-se o reforço para este tipo de investimentos.

**Palavras-chave:** Povoamentos florestais, floresta, PDR2020, Agenda 2030, Operação 8.1.5.

**Classificação JEL:** Q28, Q23.

### 1. INTRODUÇÃO

A agenda 2030 da ONU tem 17 objetivos sustentáveis, sendo o objetivo 15 “Proteger a Vida Terrestre”<sup>i</sup>, aquele onde se enquadra o papel da floresta para a sustentabilidade do planeta. Os conceitos a realçar são a gestão florestal sustentável, restauração, conservação e reflorestamento.

Com 33% do seu território coberto por sistemas florestais, e VAB da silvicultura na ordem dos 259,2 € ha<sup>-1</sup> (média UE de 158.6 €), pode-se considerar que Portugal é um país florestal (APCOR 2018). A percentagem de uso do solo associado aos sistemas florestais tem-se mantido relativamente constante desde 1995, com 80% da área dominada por quatro espécies pela seguinte ordem decrescente: eucalipto, sobreiro, pinheiro-bravo, e azinheira. A política florestal nacional obedece ao princípio geral em que “o uso e a gestão da floresta devem ser levados a cabo de acordo com políticas e prioridades de desenvolvimento nacionais, harmonizadas com as orientações internacionalmente aceites e articuladas com as políticas sectoriais de âmbito agrícola, industrial, ambiental, fiscal e de ordenamento do território”<sup>ii</sup>. Para cumprimento da Lei de Bases da Política

Florestal e do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa, a organização dos espaços florestais faz-se, em cada região, através de Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF<sup>iii</sup>). Assim, as explorações florestais devem, de modo geral, definir planos de gestão (PGF) que se adequem aos pressupostos do PROF da região. Estes consideram todo o envolvente ambiental, incluído as funções da floresta como ecossistema. Este património natural, de elevado valor ecológico, tem como externalidade a proteção da biodiversidade, regulação do clima e dos recursos hídricos, assim como elevada capacidade de sequestro de carbono. Apresenta assim outros benefícios além dos económicos diretos da sua exploração. Dada a sua importância para as regiões e o País, a sua sustentabilidade pode ser promovida através de financiamento público. Este encontra-se essencialmente no fundo Florestal Permanente, que se destina a apoiar a gestão florestal sustentável nas suas diferentes valências, em conformidade com o previsto na Lei de Bases da Política Florestal<sup>iv</sup>. Tal não exclui a possibilidade de existência outras medidas de financiamento com o mesmo objetivo. Os apoios públicos para os produtores florestais encontram-se também nos programas da União Europeia para o desenvolvimento rural, regional ou agrícola, em particular nos fundos de coesão territorial. O PDR 2020 - Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 - foi o instrumento financeiro, que através do FEADER, apoiou o setor agroflorestal e o desenvolvimento rural no Continente, complementando os restantes instrumentos da política agrícola comum (PAC), da política de coesão e da política comum de pescas, enquadrados no Portugal 2020<sup>v</sup>. Em concordância com a agenda 2030 da ONU, a Operação 8.1.5 do Programa de desenvolvimento Rural de 2020 (PDR2020) visou a melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas. Sendo a atividade silvícola geradora de importantes externalidades ambientais, é relevante para a região que estes ecossistemas sejam geridos de forma sustentável, cujo ónus não pode ser exclusivamente suportado pelo retorno económico resultante da produção.

Abaixo descrevem-se os objetivos da Operação 8.1.5<sup>vi</sup>:

- Adaptação às alterações climáticas e mitigação dos seus efeitos, promoção dos serviços de ecossistema (ar, água, solo e biodiversidade) e melhoria da provisão de bens públicos pelas florestas;
- Reabilitação de povoamentos identificados pela entidade competente como estando em más condições vegetativas potenciando riscos ambientais graves, designadamente, manchas de povoamentos florestais resultantes de regeneração natural após incêndio com densidades excessivas, povoamentos de quercíneas, ou outras espécies, em processo de declínio e povoamentos instalados em condições ecologicamente desajustadas.

Com base no exposto, neste trabalho procurou-se analisar o ajustamento do financiamento aprovado na Operação 8.1.5 com os objetivos propostos, através do cruzamento da análise dos critérios de elegibilidade com as características dos projetos efetivamente aprovados. Adicionalmente, os objetivos propostos e executados também foram comparados com os pressupostos de ação de gestão sustentável da floresta, já reconhecidos cientificamente. O objetivo foi verificar a relevância e possível impacto deste financiamento florestal na promoção de uma floresta com mais valor ambiental. Também se identificaram os grandes riscos ambientais da floresta portuguesa, com possíveis soluções a incorporar nas ações de financiamento futuros, procurando-se responder qual a concordância entre os conceitos de silvicultura sustentável, o estado da floresta portuguesa e as ações específicas aprovadas na medida 8.1.5.

## 2. METODOLOGIA

Para a análise da concordância do investimento em ações de valorização ambiental, é necessário identificar as premissas da gestão sustentável. A pesquisa do Estado da Arte<sup>vii viii ix x</sup> permitiu identificar os seguintes itens:

1. Ações de gestão florestal para a valorização ambiental com base na teoria científica:
  - 1.1. Gestão para o favorecimento de florestas mistas: São povoamentos com mais do que uma espécie arbórea. Favorecem estabilização da biodiversidade, a resistência a pragas e doenças, e melhoria do microbioma do solo, com especial relevância nos ambientes mais sujeitos a stress hídrico.
  - 1.2. Valorização da regeneração natural: as novas árvores que surgem de forma natural têm maior probabilidade de sucesso do que as plantadas de forma artificial, além de causar muito menos impacto negativo ao necessitarem de menos intervenções como, por

exemplo, a preparação do solo; estão assim associadas ao aumento da capacidade de sequestro de carbono pelo povoamento.

- 1.3. Silvicultura orientada para florestas com estruturas irregulares: povoamentos florestais com árvores de vários tamanhos e idades são mais resilientes aos distúrbios, tendo maior capacidade de sequestro de carbono, entre outros serviços de ecossistema.
- 1.4. Silvicultura orientada para manutenção de grau de cobertura: florestas com elevada cobertura de copa exercem um efeito mais protetor, tanto no solo como no sistema todo, reduzindo também o risco de incêndio ao impedir o desenvolvimento de arbustos heliófilos.
- 1.5. Escolha de florestas perenes (maduras) não perturbada –a exploração feita árvore a árvore, onde não se realizam cortes rasos, isto é, desbastes de extensos grupos de árvores em simultâneo, apresenta maior efeito protector do solo, melhorando a capacidade de regulação do ciclo hídrico; e mantém mais habitats para a biodiversidade, entre outros serviços de ecossistema.

As premissas acima identificadas foram comparadas com os critérios de base das orientações técnicas específicas para a Operação 8.1.5 <sup>xi xii xiii</sup>, por forma a analisar a relevância destas últimas para o objetivo proposto.

2. As bases técnicas da Operação 8.1.5:
  - 2.1. Conformidade com PROF e PGF aprovado, plano da floresta contra incêndios, Áreas protegidas e Rede Natura
  - 2.2. Pinhal bravo- regeneração natural e adensamentos – recuperação de áreas com corte, ou com distúrbio de incêndio.
  - 2.3. Plantação ou sementeira / aproveitamento de regeneração natural ou adensamentos/ rearboreização (sacha e amontoa, retancho).
  - 2.4. Redução de densidades (seleção de varas) para redução do risco de incêndio
  - 2.5. Controlo espécies invasoras lenhosas

Seguidamente, para quantificação do impacto da Operação 8.1.5, tendo em consideração os critérios acima identificados, procurou-se, nas bases de dados dos projetos aprovados, identificar as ações aplicadas nos povoamentos, assim como o tipo de espécie alvo dessas ações. Para tal, realizou-se uma busca de palavras-chave previamente selecionadas na coluna de descrição de cada projeto. Assim, associou-se cada projeto a um conjunto de palavras-chave que permitam identificar o tipo de povoamento a ser alvo de ações, assim como as ações propriamente ditas.

3. Palavras-chave selecionadas:
  - 3.1. Identificadoras das espécies alvo, e variantes
    - 3.1.1. sobreiro, sobre, sobreiral
    - 3.1.2. azinheira, azinho, azinhal
    - 3.1.3. Montado
    - 3.1.4. eucalipto, eucaliptal
    - 3.1.5. Carvalho, carvalhal .
    - 3.1.6. Castanhal, castanheiro, soute
    - 3.1.7. Folhosas
    - 3.1.8. Autóctone
    - 3.1.9. Mista
  - 3.2. Identificadoras das ações de gestão florestal
    - 3.2.1. Regeneração natural
    - 3.2.2. Adensamento.
    - 3.2.3. Incêndio
    - 3.2.4. Mista
    - 3.2.5. invasora

A validação das palavras-chave foi feita numa amostragem aleatória de 50 pedidos, com leitura da descrição da operação. A percentagem de projetos em que as palavras-chave escolhidas não correspondiam à tipologia da floresta e/ou ações de gestão indicou a margem de erro.

A análise do estado a floresta em Portugal <sup>viii xiv</sup> permitiu identificar os riscos gerais para a sustentabilidade para efeitos de comparação com as medidas tomadas, e para sugerir possíveis linhas de ação orientadas para a sustentabilidade.

Destacam-se 3 grandes desafios à vitalidade da floresta<sup>xv xvi xvii xviii xix xx</sup>:

1. Mortalidade generalizada dos sobreiros e azinheiras resultantes de doença exótica (*Phytophthora*), más práticas de gestão (gradagens, excesso de encabeçamento nas áreas de montado) e secas prolongadas. Falta de regeneração.
2. Risco elevado de incêndio no centro e norte do País, devido à continuidade florestal e presença de espécies altamente inflamáveis (pinheiro bravo e eucalipto), consequência também do abandono.
3. Dominância de espécie exótica (eucalipto) e de florestas com gestão menos propícia aos serviços de ecossistema ambientais (simplificação do sistema).

### 3. RESULTADOS

#### Bases de orientações técnicas para a gestão sustentável

A comparação das bases de orientações técnicas específicas para a operação 8.1.5 com as ações florestais sustentáveis, previamente identificadas, mostrou que as quatro grandes orientações estão, no geral, em concordância com as medidas de sustentabilidade (tabela 1)

**TABELA 1: RELEVÂNCIA DOS CONCEITOS DE SILVICULTURA SUSTENTÁVEL NA BASES DAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS ESPECÍFICAS PARA A OPERAÇÃO 8.1.5**

Bases das orientações técnicas específicas para a Operação 8.1.5	Ações para a silvicultura sustentável	Reg. Nat.	Man. Cob.	Flor. Autóct.	Flor. mista	Flor. perene	Estrutura irregular
Pinhal bravo- regeneração natural e adensamentos – recuperação de áreas com corte, ou com distúrbio de incêndio		++	++	+			+
Plantação ou sementeira / aproveitamento de regeneração natural ou adensamentos/ rearborização (sacha e amontoa, retanha).		++	+				+
Redução de densidades (seleção de varas) para redução do risco de incêndio			+				
Controlo espécies <b>invasoras</b> lenhosas					++		

Reg. Nat.: Regeneração natural; Man. Cob. : Manutenção do coberto; Flor.: Floresta; Autóct: autóctone

Fonte: Elaboração própria.

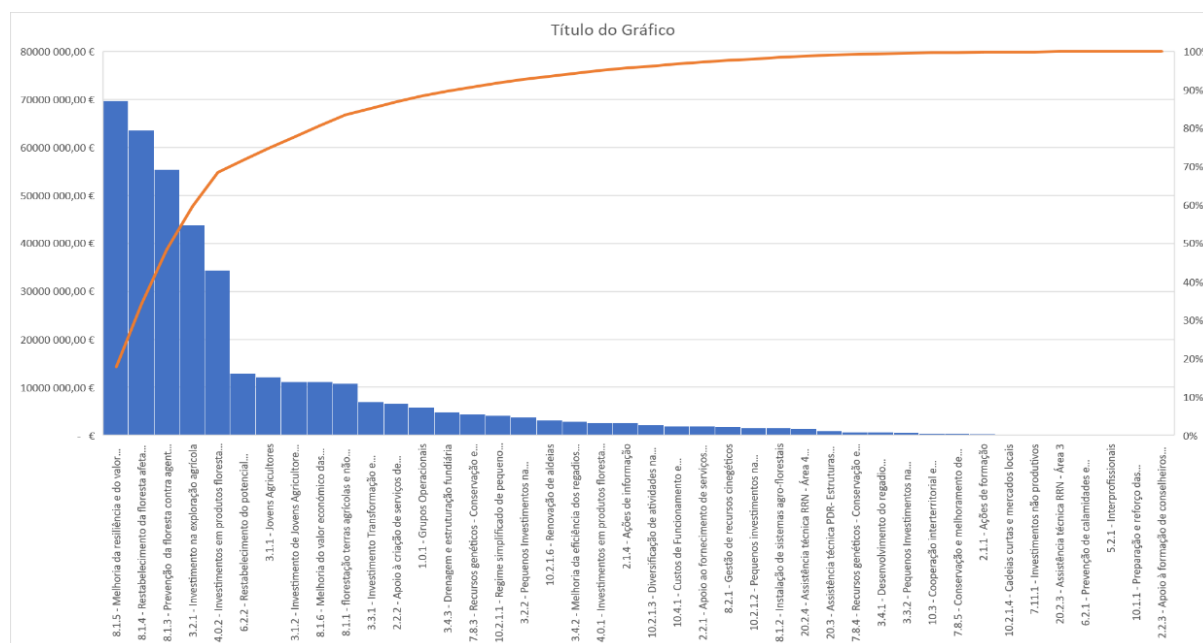
Destaca-se a importância da regeneração natural como medida de sustentabilidade nas bases de orientação técnica. Já a promoção da floresta autóctone centrou-se essencialmente no controlo das espécies invasoras lenhosas, e a promoção da floresta mista ou perene não foi diretamente contemplada.

### Financiamento PDR aprovado para a floresta

Embora a dotação destinada à operação 8.1.3 “Prevenção da floresta contra agentes bióticos e abióticos” e 8.1.4 “Restabelecimento da floresta afetada por agentes bióticos e abióticos ou acontecimentos catastróficos” – respetivamente 97.956.727 € e 105.718.408 € - fosse superior à da Operação 8.1.5, os pedidos aprovados para esta última foram superiores à dotação inicial (44.500.284 € vs 69.762.711,46 €) (quadro 1)<sup>xxi</sup> com 1119 pedidos aprovados.

Considerando os investimentos na Floresta, a Operação 8.1.5 teve a maior aprovação de financiamento (69.762.711,46 €), sendo a seguinte a 8.1.4, para restabelecimento das florestas (63.542.033,68 €). No total, a região Centro recebeu a maior parte dos fundos aprovados (41%) imediatamente seguida do Alentejo (37%). Já na medida 8.1.5, o Alentejo destacou-se na aprovação de fundos (61%), seguido do Centro (17%) e Norte (16%).

QUADRO 1: INVESTIMENTO APROVADO NO PDR2020 POR OPERAÇÃO



Fonte: Elaboração própria.

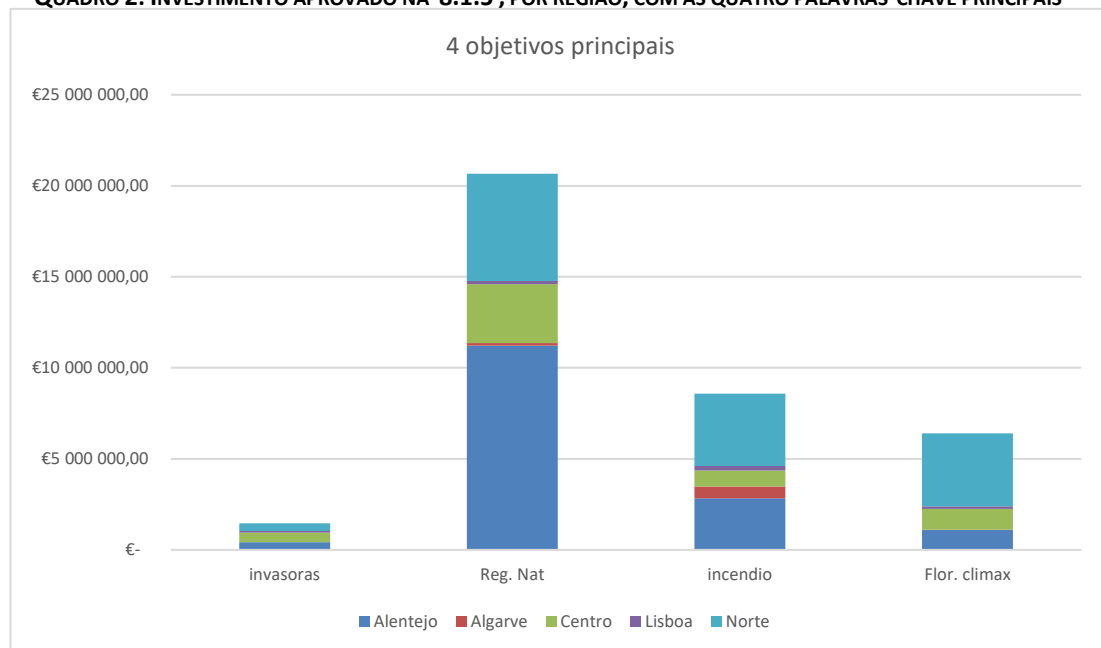
### Categorização por palavra-chave dos fundos aprovados na Operação 8.1.5

As ações para promoção direta de florestas autóctones, mistas, de folhosas ou carvalhais foi englobada numa categoria de “floresta climax”. Os erros na validação foram de, modo geral, de 4%. A leitura dos resultados deverá ter esse valor em consideração

A maior verba destinou-se às ações de regeneração natural (56%, com 20 664 238,62 € ± 826 569,54 €); seguida de ações para recuperação ou redução do risco de incêndio (23%) e de ações para a floresta climax (17%) (quadro 2). Convém realçar que as ações não são mutuamente exclusivas.

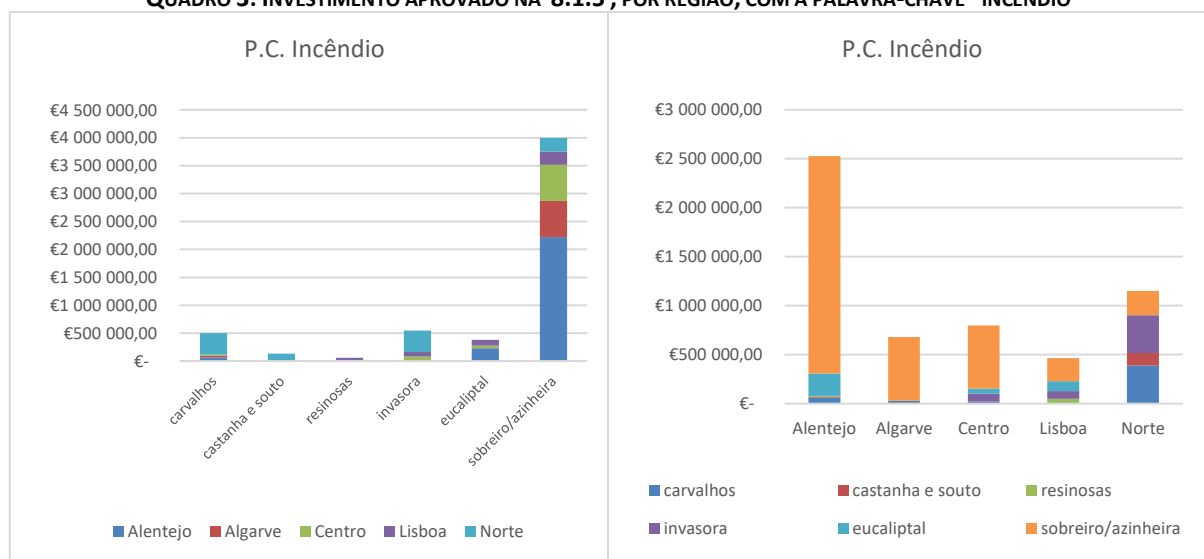
Em relação à palavra-chave “incêndio”, os pedidos para recuperação de pinhais ou gestão para redução do risco concentraram-se no Alentejo, em particular associado às palavras-chave montados, sobro ou azinho (Quadro 3). Desses pedidos para as áreas com referência a eucaliptal e invasoras, metade (524.921 €) foi associada a florestas autóctones e montados Para efeitos de comparação, analisou-se a Operação 8.1.4 com a palavra-chave incêndio. 40% das verbas destinaram-se a sobreiros/azinheiras, e 30% a “invasoras”, sendo o Centro (43%) e Norte (35%) com mais verba.

**QUADRO 2: INVESTIMENTO APROVADO NA 8.1.5, POR REGIÃO, COM AS QUATRO PALAVRAS-CHAVE PRINCIPAIS**



Fonte: Elaboração própria.

**QUADRO 3: INVESTIMENTO APROVADO NA 8.1.5, POR REGIÃO, COM A PALAVRA-CHAVE “INCÊNDIO”**

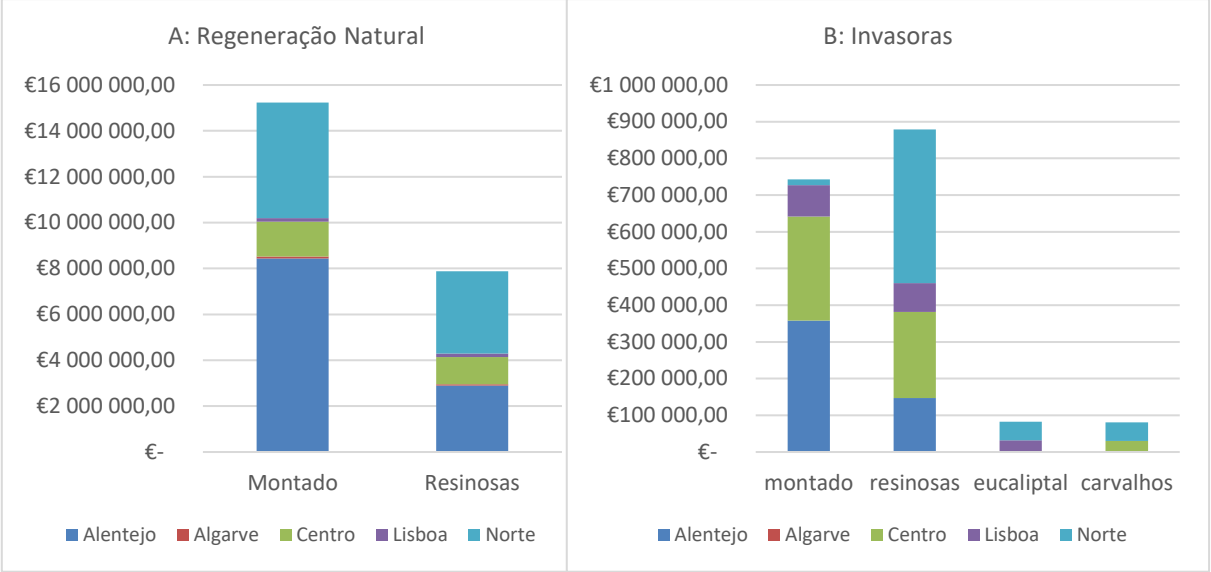


Fonte: Elaboração própria.

As ações de regeneração natural (quadro 4A) foram essencialmente financiadas para áreas de montado. Por região, concentraram-se no Alentejo (49%) e norte (37%). As espécies invasoras foram identificadas nos povoamentos de resinosas e montado, distribuídos pelo Alentejo, Centro e Norte (quadro 4B).



**QUADRO 4: INVESTIMENTO APROVADO NA 8.1.5 , POR TIPO DE FLORESTA, COM A PALAVRA-CHAVE (A)“REGENERAÇÃO NATURAL” E (B) INVASORA**



Para as florestas clímax (carvalhos, folhosas, mistas, autóctones), verificou-se que 67% da verba foi destinada para a região Norte.

**Resultados da avaliação dos riscos da floresta**

A comparação das bases de orientações técnicas específicas para a operação 8.1.5 com os riscos da floresta portuguesa, previamente identificadas, mostrou que as quatro grandes orientações estão, no geral, em concordância com as necessidades da floresta portuguesa (tabela 2).

**TABELA 2: RELEVÂNCIA DA BASES DAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS ESPECÍFICAS PARA A OPERAÇÃO 8.1.5 PARA MELHORIA DOS RISCOS ASSOCIADOS À FLORESTA PORTUGUESA.**

Bases das Orientações técnicas específicas para a Operação 8.1.5	Riscos principais da floresta portuguesa	
	Mortalidade generalizada dos sobreiros e azinheiras resultantes de doença exótica ( <i>P. cinnamomi</i> ), más práticas de gestão (gradagens, excesso de encabeçamento nas áreas de montado) e secas prolongadas. Falta de regeneração.	Risco elevado de incêndio no centro e norte do País, devido à continuidade florestal e presença de espécies altamente inflamáveis (Pinheiro bravo e eucalipto), consequência também do abandono.
	Dominância de espécie exótica (Eucalipto) e de florestas com gestão menos propícia aos serviços de ecossistema ambientais (simplificação do sistema)	
Pinhal bravo- regeneração natural e adensamentos – recuperação de áreas com corte, ou com distúrbio de incêndio		
	+	+

Plantação ou sementeira / aproveitamento de regeneração natural ou adensamentos/ rearborização (sacha e amontoa, retancha).	++	+	+
Redução de densidades (seleção de varas) para redução do risco de incêndio		++	-
Controlo espécies <b>invasoras</b> lenhosas	++	+	++

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se a opção de seleção de varas como efeito negativo no risco das espécies exóticas, mas com efeito positivo no perigo de incêndio.

#### 4. DISCUSSÃO

Para que a floresta portuguesa cumpra o seu papel ambiental de provisão de serviços de ecossistema, há que promover uma gestão sustentável da mesma, e não apenas (mas também) centrada na sua valorização económica. A Operação 8.1.5 foca-se nas ações de valorização ambiental que não incluam diretamente, ou em período temporal reduzido, retorno económico <sup>29</sup>, nem podem estar em sobreposição com as outras medidas. Esta Operação destaca assim o papel holístico que a floresta tem, não reduzindo a sua função para a vertente produtiva. A operação foi estruturada para ações de gestão focadas na regeneração dos povoamentos de pinhal-bravo (resinosas) e de folhosas, e redução do risco de incêndio <sup>xxii</sup>, não se sobrepondo assim à Operação 8.1.4, que se foca em particular na recuperação de áreas afectadas por incêndios, ou outros agentes. Nesta Operação há destaque para a recuperação de áreas ardidas no Norte e Centro, em particular nos povoamentos de sobre/azinho e onde surgiram espécies invasoras. Estas regiões têm sido particularmente afectadas por incêndios devido às características da floresta e do ordenamento florestal. As extensões contínuas de eucaliptos e pinhais apresentam risco acrescido de incêndio, como se tem verificado <sup>xiv</sup> <sup>xxiii</sup> na floresta nos últimos anos. Já a Operação 8.1.5, focada para a redução do risco, apresentou assim mais investimentos no Alentejo em povoamentos de sobre e azinho. Refere-se a ações de limpezas de mato, ou controle de vegetação. Já os investimentos para controle de invasoras são indicativos da degradação do montado e do pinhal bravo, e também estão associados a controle de vegetação, o que permite reduzir o risco de incêndio. No entanto, também se verificaram investimentos (cerca de 1 milhão de euros) para recuperação de zonas com eucaliptais e invasoras, sendo metade das verbas utilizadas para reconversão da floresta para espécies autóctones. Significando uma alteração no uso do solo para espécies com maior valor ambiental. A alteração da espécie dominante eucalipto, para outro tipo de floresta, implica elevados investimentos para preparação do terreno e eliminação dos cepos. O retorno económico dá-se após período temporal elevado, pelo que se destaca a necessidade de apoios para estas operações. Eucaliptais degradados ou abandonados apresentam risco elevado de propagação de incêndio para as zonas vizinhas. Sugere-se, desta forma, para reduzir o risco de incêndio na zona centro e norte, apoios específicos para conversão de eucaliptais para espécies mais resilientes e de valor ambiental elevado, com boas práticas de gestão. Destaca-se que uma das operações-base, “Redução de densidades (seleção de varas) para redução do risco de incêndio” é uma operação que, em Portugal, é essencialmente realizada em povoamentos de eucaliptais, logo não deveria estar incluída nesta operação para valorização ambiental, considerando que se trata de uma espécie exótica.

<sup>29</sup> Nota: Para delimitação com a medida 8.1.6 – melhoria económica, pode-se enquadrar acções na medida 8.1.5 desde que não tenham retorno económico de curto /médio prazo (inferior a 20 anos)

Os pedidos com as opções de “regeneração natural” foram os que tiveram mais verba aprovada e com o dobro do investimento para os montados. A ausência de regeneração nos povoamentos é um dos pontos críticos para a sustentabilidade dos sistemas florestais (ver IFN 6)<sup>xxiv</sup>. O sucesso da regeneração artificial, em particular para o sobreiro, é reduzido devido às necessidades particulares para a sua instalação. A regeneração natural é a aposta com maior probabilidade de sucesso, mas têm de ser criadas as condições para a realização da mesma, nomeadamente a exclusão animal. O investimento desta Operação para a promoção deste processo apresenta-se crucial, no entanto, é importante considerar as ações de favorecimento. Cerca de 90%<sup>xxiv</sup> dos povoamentos de sobreiro e azinheira são geridos em regime agro-silvo-pastoril, pelo que as campanhas de adensamentos e regeneração natural têm de ser associadas à exclusão animal nas áreas de recuperação. Já está bem identificado o papel negativo que a carga animal tem nos processos de regeneração dos montados<sup>xxv</sup>.

<sup>xxvi</sup>

Por fim, a floresta clímax, onde se encontram as espécies de fim de sucessão, são as florestas com maior valor ambiental. Surgem em solos mais estruturados, apresentam elevada biodiversidade, sendo normalmente florestas mistas. As espécies autóctones são essenciais para estas florestas, com destaque para os carvalhos. Os pedidos para a valorização desta floresta foram discretos em comparação com os pedidos para recuperação através da regeneração, ou redução do risco de incêndio. Embora de relevado valor ambiental, os produtos destas florestas, como a madeira de carvalho, não são devidamente exploradas no país. Trata-se de uma gestão mais próxima da natureza, realizada árvore a árvore e de longo prazo. Se bem gerida e apoiada por uma indústria de processamento dos seus produtos, é uma floresta de grande valor acrescentado. Um exemplo são as florestas de carvalhos em França. No entanto, não há a procura necessária, nem os investimentos adequados, para este tipo de floresta. Nota-se que os pedidos para os carvalhais, folhosas e espécies autóctones, concentrou-se na região Norte, onde ainda se encontram algumas manchas destas florestas.

A relação entre as operações deste financiamento e a situação da floresta portuguesa indicam que esta operação, assim como o peso na regeneração natural e da prevenção/ recuperação de incêndios nas operações mais financiadas, mais do que promover o valor ambiental da floresta tem como função recuperar a perda ambiental já verificada com a degradação dos sistemas florestais. As operações florestais identificadas nestas ações referem-se aos procedimentos normais de silvicultura que são realizados periodicamente até à fase de produção mas, como não têm retorno económico de curto-prazo, podem ser descartados pelos produtores, levando o sistema à degradação e eventualmente ao abandono. Para que estas ações sejam eficazes, é necessário um planeamento com indicadores de longo prazo, tendo em conta o tempo das florestas.

## 5. CONCLUSÕES:

A Operação 8.1.5, investimentos florestais sem retorno económico direto e rápido, na ótica da valorização ambiental, revelou os pontos frágeis da floresta portuguesa, nomeadamente a ausência de regeneração e risco de incêndio. A importância dada os PGF e PROFs revela a associação entre os apoios e o conhecimento mais atual sobre boas práticas.

Embora os apoios para a regeneração natural seja uma medida positiva, são necessários complementos adicionais às operações de gestão comuns que garantam o seu sucesso. Nomeadamente, ações de redução dos factores que afetam a regeneração, como por exemplo, ações de exclusão de gado nas zonas a regenerar.

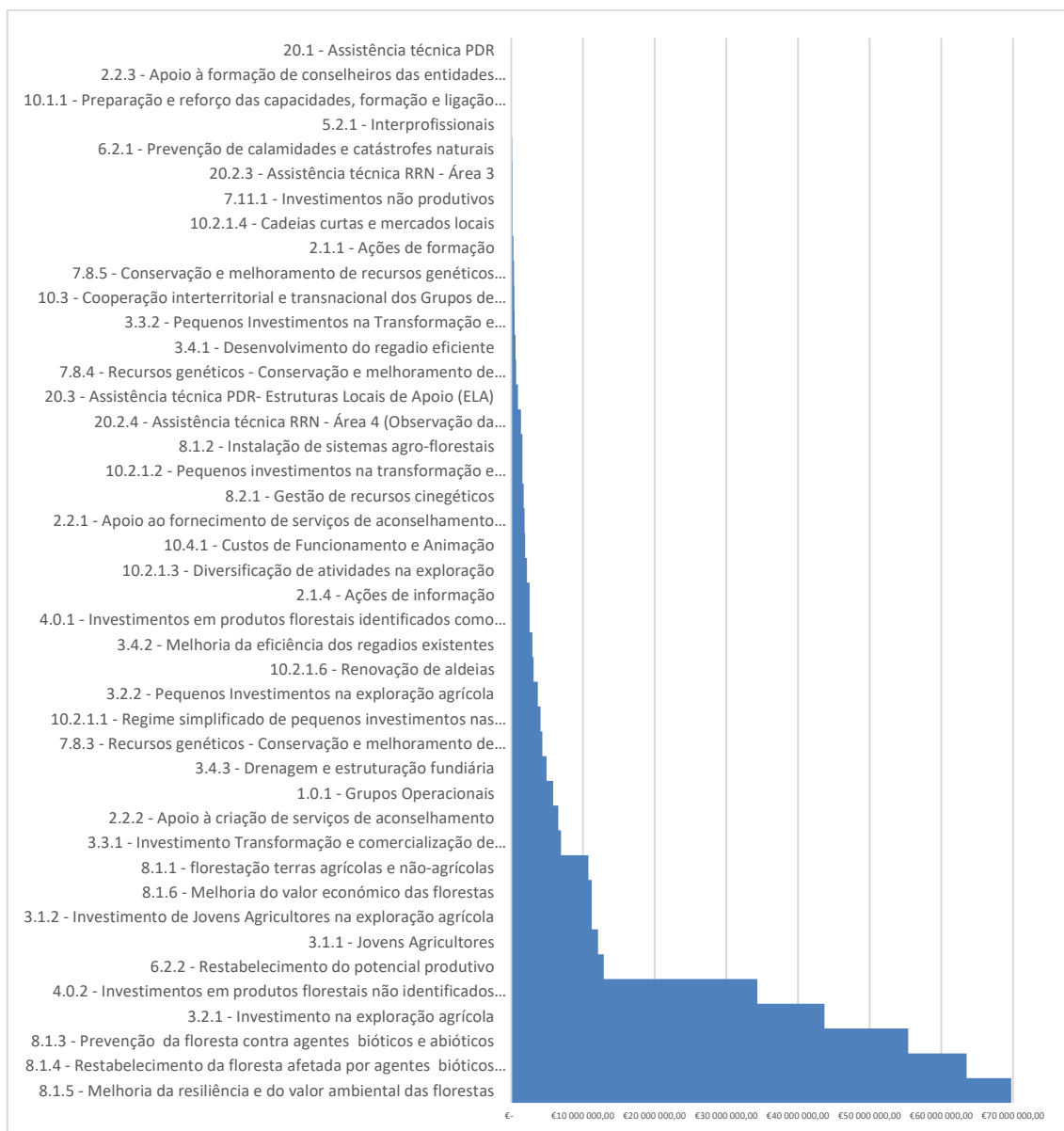
Investimentos nas florestas clímax, mistas, de folhosas e carvalhais, são os mais adequados para a valorização ambiental, de acordo com a bibliografia analisada. Ao contrário dos apoios anteriores, que se verificaram serem medidas de correção, estes são uma aposta na criação de florestas que representam o potencial máximo destes ecossistemas naturais. Tratando-se de florestas de alto valor ecológico cujo retorno económico é de longo prazo, é recomendável que se mantenha e valorize este tipo de medidas e apoios.

Por fim, realça-se que é importante criar mecanismos de controle adequados para que a implementação das ações resulte nos objetivos esperados de longo prazo, e que não se traduza apenas no financiamento de ações normais de silvicultura.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- I. <https://unric.org/pt/objetivo-15-protoger-a-vida-terrestre/> acedido em Dezembro de 2022
- II. Lei n.º 33/96 Artigo 2.º b)
- III. <https://www.icnf.pt/florestas/prof> acedido em Dezembro de 2022
- IV. Dec.-Lei n.º 63/2004, de 22 de março
- V. <https://agricultura.gov.pt/pt/w/pdr-2020>
- VI. <http://www.pdr-2020.pt/O-PDR2020/Arquitetura/Area-3-Ambiente-Eficiencia-no-Uso-dos-Recursos-e-Clima/Medida-8-Protecao-e-Reabilitacao-de-Povoamentos-Florestais/Acao-8.1-Silvicultura-Sustentavel/Operacao-8.1.5-Melhoria-da-Resiliencia-e-do-Valor-Ambiental-das-Florestas>
- VII. Estudo técnico- políticas públicas e a defesa da floresta contra incêndios. [http://www.isa.utl.pt/pndfci/relatorio\\_intercalar/docs/2\\_4.pdf](http://www.isa.utl.pt/pndfci/relatorio_intercalar/docs/2_4.pdf) acedido em Novembro de 2022.
- VIII. Camilo-Alves C, Clara I., & Almeida Ribeiro N. (2013). Decline of Mediterranean oak trees and its association with *Phytophthora cinnamomi*: a review. *European Journal of Forest Research*, 132(3), 411-432.
- IX. Martín-Ortega, P.; Picard, N.; García-Montero, G.; Rivas-Martínez, S. (2018) The Mediterranean landscape: importance and threats in State of Mediterranean Forests. Bourlion N, Garavaglia V, Picard N (eds). Marseille, France: FAO & Plan Bleu pp.31-50
- X. Noce, S., & Santini, M. (2018). Mediterranean Forest Ecosystem, Services and their Vulnerability. Viterbo - Italy
- XI. NORMA DE ANÁLISE N5/A3/8.1.5/2021
- XII. OTE\_11\_03.02.2016
- XIII. Listagem de espécies a privilegiar por SRH do PROF. <https://www.icnf.pt/florestas/prof> acedido em Dezembro de 2022
- XIV. Beighley, M., & Hyde, A. C. (2009). Systemic Risk and Portugal's forest fire defense strategy. In *Portucel Conf* (p. 48).
- XV. Camilo-Alves C., Dias S., Dinis C., Felix M., Varandas C., Ribeiro N. Modelling diachronic cork oak dieback – comparison of two case studies. FORMATH, 2020.
- XVI. Ferreira A. G., Ribeiro N. A., Gonçalves A. C., Dias S. S., Afonso T., Lima J., Recto H. Produção silvícola no montado. Análise e reflexão sobre a gestão sustentada dos montados de sobreiro. *Revista de Ciências Agrárias*, 2007.
- XVII. Guerreiro M. Problemas florestais da região mediterrânea ao Sul de Portugal. Junta Nacional da Cortiça, 1957.
- XVIII. Pinto-Correia T., Ribeiro N., Sá-Sousa P. Introducing the montado, the cork and holm oak agroforestry system of Southern Portugal. *Agroforest Syst*, 2011.
- XIX. Ribeiro J. et al. Manual Técnico de Práticas Silvícolas para a Gestão Sustentável em Povoamentos de Sobreiro e Azinheira. Realizado no âmbito do projecto “PRODEHESAMONTADO”, 2020
- XX. Ribeiro N. A. Gestão sustentada dos montados de sobreiro. Soluções de engenharia florestal para a gestão adaptativa. Ingenium, 2015.
- XXI. avaliação de 2019 ao PDR2020 concurso público nº 01/cp/2018 relatório final
- XXII. Madrigal, J., Fernández-Migueláñez, I., Hernando, C., Guijarro, M., Vega-Nieva, D. J., & Tolosana, E. (2017). Does forest biomass harvesting for energy reduce fire hazard in the Mediterranean basin? A case study in the Caroig Massif (Eastern Spain). *European journal of forest research*, 136(1), 13-26.
- XXIII. Fernandes, P. M., Guiomar, N., & Rossa, C. G. (2019). Analysing eucalypt expansion in Portugal as a fire-regime modifier. *Science of the total environment*, 666, 79-88.
- XXIV. Inventário Florestal Nacional 6 – ICNF.
- XXV. Godinho, S., Guiomar, N., Machado, R., Santos, P., Sá-Sousa, P., Fernandes, J. P., ... & Pinto-Correia, T. (2016). Assessment of environment, land management, and spatial variables on recent changes in montado land cover in southern Portugal. *Agroforestry systems*, 90(1), 177-192.
- XXVI. Pinto-Correia, T., & Godinho, S. (2013). Changing agriculture—changing landscapes: what is going on in the high valued montado. In *Agriculture in Mediterranean Europe: between old and new paradigms*. Emerald Group Publishing Limited.

## ANEXO 1: QUANTIDADE DE VERBAS DISPONÍVEIS PARA CADA OPERAÇÃO DO PDR2020, POR ORDEM CRESCENTE





# Atractividade de Recursos Humanos Qualificados para a Região do Alentejo: aspectos críticos para uma estratégia de atractividade regional

**Nuno Rosmaninho**

Cruz Vermelha Portuguesa, Centro Humanitario de Évora.  
[chevora.direcao@cruzvermelha.pt](mailto:chevora.direcao@cruzvermelha.pt)

**Pedro Horta**

Universidade de Évora, Cátedra Energias Renováveis.  
[phorta@uevora.pt](mailto:phorta@uevora.pt)

## RESUMO

Historicamente uma região de baixa densidade e representando cerca de um terço do território continental, o Alentejo assiste a uma perda continuada de população desde a década de '60 do século passado, a que não será alheio o esgotamento do modelo económico à época vigente, assente em actividades extractivas na indústria mineira e na agricultura de sequeiro.

O desafio da Transição Energética, implicando uma transformação profunda do sector energético e de diferentes sectores económicos, apresenta-se como uma oportunidade para um novo modelo de desenvolvimento económico na região. Dotada de condições ímpares de recursos energéticos – com especial relevo para a energia solar e fontes alternativas de biomassa – de acessibilidades e infraestruturas logísticas – porto de águas profundas, ferrovia de alta velocidade e redes de distribuição de gás e electricidade – e de disponibilidade de espaços para o desenvolvimento de projectos de produção energética centralizada, a região do Alentejo apresenta o potencial de se transformar numa região de exportação de vectores energéticos à escala europeia: electricidade e gases renováveis.

Esta transformação de modelo económico, assente numa importante industrialização de cariz fortemente inovador e tecnológico, implica contudo uma disponibilidade de recursos humanos altamente qualificados, em resposta ao que serão as necessidades dos sectores industriais relacionados: engenharia, electrónica de potência, infraestruturas de transporte energético, tecnologias da energia.

Visando delinear uma estratégia regional para a atractividade de recursos humanos, este artigo aborda a competitividade regional na base de um cenário de criação expectável de oportunidades de emprego qualificado. Tomando como pressuposto a prática de condições salariais vigentes no sector, o artigo aborda os aspectos de atractividade que possam reduzir – ou ampliar – o peso do critério salarial na escolha da região como destino de imigração: acessibilidades, qualidade de vida, oferta cultural e de equipamentos sociais, entre outros.

**Palavras-chave:** Competitividade regional, Especialização inteligente, Critérios de atractividade, Estratégia regional.

**Classificação JEL:** R13, R23, R58.

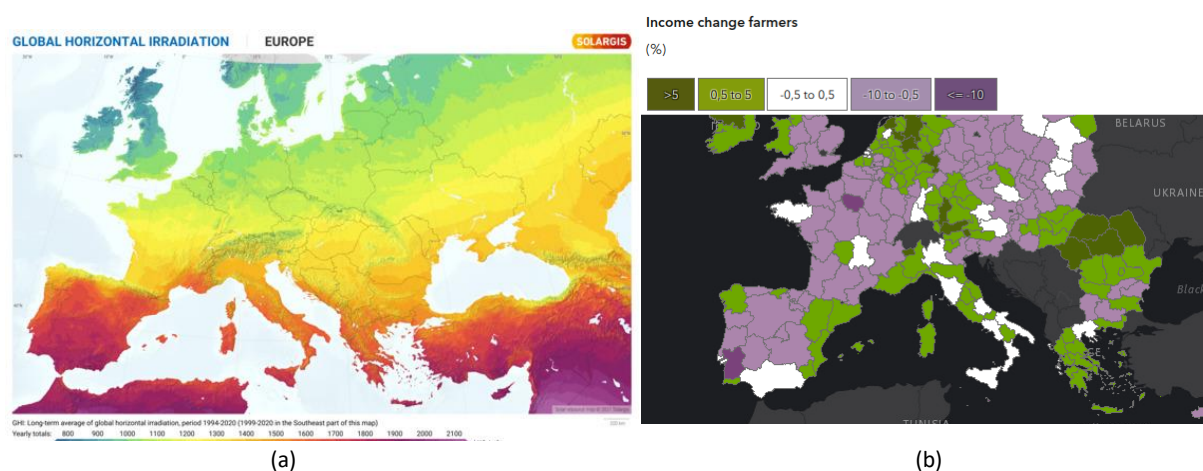


## 1. INTRODUÇÃO

Para além de apresentar desafios de adaptação no mais largo espectro das actividades humanas e a uma escala sem precedentes – do urbanismo à mobilidade, dos hábitos de consumo à organização do trabalho – as alterações climáticas apresentam também oportunidades de desenvolvimento que estabelecem a base do Pacto Ecológico Europeu: transformar “a UE numa economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, garantindo que: as emissões líquidas de gases com efeito de estufa sejam nulas em 2050; o crescimento económico esteja dissociado da utilização de recursos; ninguém nem nenhuma região seja deixado para trás” (EC, 2019).

Se as regiões do Sul da Europa surgem como as regiões mais impactadas com as alterações climáticas, em particular ao nível do aumento da temperatura média e do aumento da ocorrência de eventos de seca - com um impacto directo na rentabilidade da actividade agrícola, muitas vezes a actividade económica predominante - apresentam, por outro lado, um nível de recurso solar que, adequadamente explorado, se apresenta como uma vantagem competitiva num novo paradigma económico assente na sustentabilidade e nas energias renováveis.

**FIGURA 1: CONTEXTO EUROPEU PARA (A) O RECURSO SOLAR (RADIÇÃO GLOBAL HORIZONTAL) E (B) PARA A ALTERAÇÃO DE RENDIMENTOS DA ACTIVIDADE AGRÍCOLA (2004 – 2020) NUM CENÁRIO DE NÃO ADAPTAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS**



Fonte: (a) SOLARGIS, 2022 e (b) EEA, 2020.

No plano nacional, o Alentejo apresenta-se como a região onde estes desafios e oportunidades têm maior expressão e amplitude de impactos:

- as alterações climáticas afectam directamente a rentabilidade futura do sector agrícola, a actual base económica da região, implicando uma alteração do modelo de desenvolvimento;
- o Plano Nacional para a Energia e Clima apresenta a energia solar como o recurso renovável predominante no sistema electroprodutor em 2030 (cerca de um terço da capacidade de produção instalada em 2030) (PNEC, 2018), com a electricidade a representar 2/3 do consumo total de energia final em 2050, de acordo com os cenários do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC, 2019);
- o Porto e o Parque Petroquímico de Sines apresetentam-se como um dos principais Hubs de recepção, armazenamento e distribuição de Gás Natural (GN) e, a prazo, de produção de Hidrogénio Verde (LNEG, 2022), cujo relevo na futura matriz Energética é reconhecido na Estratégia Nacional para o Hidrogénio (DGEG, 2020) e que conta com a rede de transporte de GN como uma das alternativas de transporte/distribuição mais imediatas (mistura de até 15% no GN);
- a produção de combustíveis solares tendo por base recursos alternativos de biomassa (e.g. resíduos das actividades agrícola e/ou florestal ou RSU<sup>30</sup>) apresenta-se como uma possível linha de desenvolvimento tecnológico futuro que encontra na região as condições ideais de recurso solar e de biomassa.

<sup>30</sup> Resíduos Sólidos Urbanos.

Com a região presa na denominada “armadilha de desenvolvimento”<sup>31</sup> (EC, 2022) e apresentando problemas demográficos acentuados ao longo das últimas décadas – uma redução permanente da população residente, à taxa de 5,3%/ano no decénio 2010-2020, e um índice de envelhecimento de 177,1% (INE, 2022a) a transformação do modelo de desenvolvimento necessária à capitalização desta oportunidade e, ao mesmo tempo, à mitigação dos impactos das alterações climáticas sobre o desenvolvimento regional implica:

- o estabelecimento, na região, das cadeias de valor no domínio das indústrias da energia;
- a melhoria dos índices de inovação e de transferência de tecnologia;
- a disponibilidade de recursos humanos qualificados, viabilizando as anteriores.

Se relativamente às duas primeiras condições existe ainda um largo percurso a realizar na região – que apresenta um peso reduzido de empresas de cariz tecnológico no seu tecido empresarial e um índice de inovação baixo em termos nacionais e europeus ( $II_{Alentejo} = 66$ ;  $II_{PT} = 80$ ;  $II_{EU27} = 100$ ) (EC, 2022a) - este artigo foca-se no último ponto: a disponibilidade de recursos humanos qualificados.

Não sendo possível dissociar aqueles três aspectos: existência de empregos qualificados, condições para a inovação, disponibilidade de recursos humanos – mas reconhecendo que o actual contexto de mercado e política energética cria, à partida, boas condições para o desenvolvimento deste sector económico, o artigo procura analisar as condições de atractividade da região para que esse desenvolvimento se alicerce no território não apenas por via da exploração dos recursos endógenos – o recurso solar – mas que instale também na região as capacidades de inovação e de produção industrial a eles associadas. Apenas com o alargamento da perspectiva de territorialização de toda a cadeia de valor – exportação de tecnologia e de energia vs. exportação de energia – pode a região capturar cabalmente esta oportunidade, mantendo para o futuro as suas vantagens comparativas face a regiões, na Europa e fora, dispondo do mesmo ou melhor recurso solar (e.g. região MENA<sup>32</sup>).

Procurando identificar as lacunas de atractividade da região e apontar possíveis estratégias para a sua mitigação, o artigo apresenta: na Secção 2, uma descrição da metodologia utilizada na definição de parâmetros de atractividade; uma avaliação da região à luz desses parâmetros, na Secção 3. Da identificação de lacunas de atractividade, apresenta-se na Secção 4 um conjunto de estratégias direccionadas aos parâmetros onde são identificadas fragilidades, tendo por base experiências anteriores noutros contextos (europeus e não europeus), concluindo-se o artigo com a apresentação, na Secção 5, de um sumário de recomendações a tomar em consideração nos instrumentos da política pública de coesão regional.

## 2. METODOLOGIA

A definição de indicadores de “atractividade regional” tem sido desenvolvida como ferramenta de análise das razões estruturais de desigualdade do desenvolvimento entre regiões, a nível supra e infra-nacional. Extravassando os critérios utilizados em diferentes metodologias para o estabelecimento destes indicadores, centradas em parâmetros como o Investimento Directo Estrangeiro, o índice de exportações ou a “fuga de cérebros”, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) desenvolveu recentemente uma metodologia holística para a quantificação de um Índice de Atractividade Regional (RAI). Assente em seis dimensões nucleares – Atractividade económica, Ambiente Natural, Conectividade, Bem-estar dos residentes, Espaço e Habitação, Atractividade a visitantes - esta metodologia produz resultados relativos à atractividade de tres tipos de agentes: Investidores, Visitantes e Talento (OCDE, 2022).

Tomando o índice de atractividade produzido por esta metodologia como ponto de partida para uma avaliação geral do território como atractor de investimento e talento (não descurando a dimensão dos Visitantes como elemento de diversidade e de valorização dos activos patrimoniais normalmente associados à actividade turística), o Índice de Bem Estar (Better Life Index, BLI) também produzido pela OCDE (OCDE, 2022a), fornece uma indicação da qualidade de vida dos residentes.

<sup>31</sup> Incapacidade de convergência com o PIB Europeu durante um período alargado: para o Alentejo, 15-19 anos no Index 75-100.

<sup>32</sup> Middle East and North Africa.

Tendo como objectivo uma comparação das condições de “bem estar” entre países, este índice é baseado em onze parâmetros no domínio das condições materiais e da qualidade de vida: habitação, rendimento, emprego, comunidade, educação, ambiente, participação cívica, saúde, satisfação pessoal, segurança e balanço trabalho-vida pessoal.

Neste trabalho, os resultados obtidos para o RAI e para o BLI servem de base para uma análise dos défices da região para a) a atracção e b) a retenção de talento, respectivamente. Visando o alargamento da perspectiva de territorialização de toda a cadeia de valor do novo modelo de desenvolvimento económico centrado na energia – exportação de tecnologia e de energia – são apresentados resultados deste indicador não apenas para a região do Alentejo, mas também para as regiões vizinhas, possivelmente concorrendo por estratégia semelhante: Região Metropolitana de Lisboa e Algarve.

## 2.1. Cálculo do Índice de Atractividade Regional, RAI

O cálculo do RAI nas suas seis dimensões nucleares, tem por base os parâmetros e referências apresentadas na tabela 1 <sup>33</sup>:

**TABELA 1: PARÂMETROS E REFERÊNCIAS PARA O CÁLCULO DO RAI NAS SEIS DIMENSÕES NUCLEARES**

<b>Dimensão:</b>	<b>Atractividade económica</b>
<i>Este indicador permite a compreensão de indicadores como o nível de riqueza e desempenho regional na sua capacidade de oferecer uma diversidade de actividades industriais e um ambiente promotor do empreendedorismo e investigação, permitindo a investidores e talentos uma aferição do dinamismo do mercado de trabalho.</i>	
Economia	PIB per capita (2015, PPP constante) (OCDE, 2022b)
Inovação	Pessoal total em actividades de I&D; OECD Regional statistics (database); 2018 ( <i>Pessoal total e investigadores em actividades de investigação e desenvolvimento (I&amp;D): equivalente a tempo integral por 1000 activos, 2020. (PORDATA, 2022)</i> )
Mercado de trabalho	Taxa de emprego (% , ages 15-64), 2021 (OCDE, 2022b)
<b>Dimensão:</b>	<b>Atractividade de visitantes</b>
<i>A atractividade de visitantes representa não apenas a infraestrutura turística existente, mas também a reputação da região entre visitantes externos. Sublinha o papel do património cultural na atracção de talento, visitantes e investimento turístico para a região. Estes elementos são essenciais para o dinamismo do sector turístico.</i>	
<i>Ao mesmo tempo, a actividade turística tem de ser avaliada mais pela sua qualidade que pela sua quantidade, assegurando que a sobreexploração turística não afecta a qualidade de vida dos residentes, afectando o potencial de atractividade de talento.</i>	
Turismo	Percentagem de dormidas por turistas estrangeiros; Eurostat; 2020-21 ( <i>Proporção de hóspedes estrangeiros nos alojamentos turísticos, 2021. (PORDATA, 2022)</i> )
Capital cultural	Percentagem de emprego na cultura e indústrias criativas; OECD Regional statistics (database); 2018 (INE, 2020) – <i>Principais variáveis das empresas culturais e criativas, por região (NUTS II) - Actividades culturais e criativas - Pessoal ao serviço, 2021 (Extrapolado de valores Algarve por comparação nr. Empresas sector) &amp; (PORDATA, 2022) Pessoal empregado empresas Total, 2019)</i>
<b>Dimensão:</b>	<b>Espaço e habitação</b>
<i>Este indicador permite avaliar até que ponto o custo de vida é um factor de atractividade ou de preocupação para a região. A disponibilidade de espaços industriais permite uma avaliação, por investidores e talento, da atractividade do território em termos de infraestrutura industrial e agrícola.</i>	
Espaço	Percentagem de área convertida para superfícies artificiais 2004-2019; OECD Environmental database; 2004-2019 ((INE, 2022c))

33 Quando não disponível a referência recomendada, é indicada a (*Referência alternativa utilizada*). Baseada em estatísticas nacionais, esta abordagem permite a comparação apresentada, de cariz nacional e ao nível de NUTS 2.

Habitação	Percentagem de população satisfeita com custos de habitação; Gallup World Poll; average 2016-2020 (INE, 2021)
<b>Dimensão:</b>	<b>Bem estar dos residentes</b> <i>O bem estar dos residentes representa uma importante medida da vitalidade e resiliência da região. Pode indicar aos residentes aspectos como a capacidade regional para a internacionalização por via da educação ou a satisfação com os serviços públicos, factores de relevo para quem procura estabelecer-se na região.</i>
Coesão social	Índice de Qualidade da Governação: European Commission; 2017 (EC, 2021)
Educação	Acesso a instituições de ensino básico; European Commission and OECD; 2011 (PORDATA, 2021, Alunos matriculados nos ensinos pré-escolar, básico e secundário: total e por nível de ensino (TOTAL – SECUNDARIO – CET) / PORDATA, 2021, População residente segundo os Censos: total e por grandes grupos etários (0-14))
Saúde	Número de médicos por 1,000 habitantes; OECD Regional statistics (database); 2019 (PORDATA, 2021, Habitantes por médico e farmacêutico (1/...))
<b>Dimensão:</b>	<b>Conectividade</b> <i>A conectividade global de uma região reside na existência de transportes de qualidade. Acresce a este aspecto a importância das conexões rápidas e estáveis de internet servindo a tendência em rápido crescimento do teletrabalho, tendo em conta que o acesso a infraestrutura digital tem de ser acompanhada da adopção de tecnologias.</i>
Digitalização	Velocidade de download a partir de equipamentos fixos em % da velocidade média nacional; Ookla database; Q1 2021 (Speedtest, 2022)
Transporte	Percentagem de população acessível por estrada num raio de 120 km; European Regional Competitiveness Index; 2019 (EC, 2022c)
<b>Dimensão:</b>	<b>Ambiente natural</b> <i>Os indicadores ambientais e naturais permitem aos visitantes e ao talento uma compreensão da qualidade ambiental e da importância dada, a nível local, aos esforços de preservação ambiental.</i>
Ambiente	Percentagem de resíduos reciclados; OECD Regional statistics (database); 2019 (OCDE, 2020)
Capital natural	Cobertura arbórea (% da área total); OECD Environmental statistics (database); 2019 (INE, 2022d)

Fonte: Elaboração própria.

## 2.2. Cálculo do Índice de Bem Estar, BLI

O cálculo do BLI resulta de onze parâmetros no domínio das condições materiais e da qualidade de vida: habitação, rendimento, emprego, comunidade, educação, ambiente, participação cívica, saúde, satisfação pessoal, segurança e balanço trabalho-vida pessoal, como apresentado na tabela 2<sup>13</sup>:

TABELA 2: PARÂMETROS PARA O CÁLCULO DO BLI

<b>Parâmetro:</b>	<b>Habitação</b> <i>Este indicador analisa a capacidade de garantir a necessidade básica de abrigo, mas também de segurança e privacidade a custos compatíveis com a criação de uma família.</i>
Custos de habitação	Percentagem de custos com habitação sobre o rendimento bruto disponível por agregado familiar (último ano disponível); 2020, (OCDE, 2022c)
Habitação com instalações básicas	Percentagem de população com casa de banho interior dispondo de sanita com autoclismo (último ano disponível); 2019 (EU, 2022)
Nr. de divisões por pessoa	Número médio de divisões por pessoa (último ano disponível); 1,7 2020, (EU, 2020)

<b>Parâmetro:</b>	<b>Rendimento</b>
<i>Parâmetro indicador do nível de vida. Maior rendimento facilita o acesso a educação de qualidade, cuidados médicos e habitação.</i>	
Rendimento líquido por agregado	Valor médio de activos (poupanças, valores mobiliários) menos passivos (empréstimos) disponível por ano, por agregado; 2019, (OCDE, 2022c)
Rendimento líquido disponível ajustado por agregado	Rendimento médio anual, por agregado, após impostos; 2017 (OCDE, 2017)
<b>Parâmetro:</b>	<b>Emprego</b>
<i>Parametro que analisa a proporção de pessoas ativas empregadas e desempregadas. Ter um emprego traz benefícios importantes como proporcionar rendimentos, melhorar a inclusão social, alcançar aspirações próprias, aumentar a autoestima e desenvolver habilidades e competências.</i>	
Taxa de emprego	Percentagem de pessoas entre 15 e 64 anos de idade atualmente com emprego remunerado; 2020 (OCDE, 2020b)
Taxa de desemprego a longo termo	Percentagem de pessoas entre 15 e 64 anos de idade sem trabalho mas que estão ativamente à procura de emprego há mais de um ano; 2020, Labour force statistics by sex and age, (OCDE, 2020b)
Rendimentos pessoais	Rendimentos anuais médios por empregado a tempo inteiro; 2020, OECD Average annual wages (database) (OCDE, 2020b)
<b>Parâmetro</b>	<b>Comunidade</b>
<i>Parâmetro avalia a qualidade da rede de apoio social de um indivíduo. Uma forte rede social, ou comunidade, pode trazer apoio emocional e também acesso a oportunidades de emprego, serviços e de integração na sociedade.</i>	
Qualidade da rede de apoio	Percentagem de pessoas com amigos ou família nos quais possam procurar apoio em caso de necessidade. 2020 (OCDE, 2020a)
<b>Parâmetro</b>	<b>Educação</b>
<i>Parâmetro que analisa níveis de escolaridade. A educação possui um papel extremamente importante em fornecer às pessoas o conhecimentos e competências necessárias para uma participação efetiva na sociedade e na economia.</i>	
Nível de escolaridade	Percentagem de pessoas entre 15 e 64 anos de idade com pelo menos o 12º ano; 2020, Educational attainment and labour force status (OCDE, 2020c)
Desempenho dos alunos	Desempenho médio de um aluno com 15 anos de idade de acordo com o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), 2018 (OCDE, 2018)
<b>Parâmetro</b>	<b>Meio ambiente</b>
<i>Parâmetro que avalia a qualidade do ambiente em que vivemos e que afeta diretamente a qualidade de vida das pessoas.</i>	
Poluição do ar	Concentração média de partículas inaláveis (MP 2,5) em cidades com população superior a 100 mil habitantes medidos em microgramas por metro cúbico; 2017-2019, OECD Exposure to air pollution (OCDE, 2020d)
Qualidade da água	Percentagem de pessoas que se consideram satisfeitas com a qualidade da água local; 2020, (OECD, 2019)
<b>Parâmetro</b>	<b>Saúde</b>
<i>Parâmetro que analisa a esperança média de vida e o nível de informação sobre o seu estado de saúde</i>	
Esperança média de vida	Número médio de anos que uma pessoa pode esperar viver, 2020 (OCDE, 2020d)
Nível de saúde informada	Percentagem de pessoas que consideram o seu estado de saúde “bom ou muito bom”; 2019 (OCDE, 2020d)



<b>Parâmetro</b>	<b>Satisfação pessoal</b>
<i>Parâmetro que avalia a satisfação com a vida, experiência e sentimentos positivos. Embora subjetivos constituem um complemento útil a dados objetivos para comparar a qualidade de vida de países ou regiões.</i>	
Satisfação com a vida	Auto-avaliação média de satisfação com a vida, numa escala de 1 a 10 (OCDE, 2020d)
<b>Parâmetro</b>	<b>Participação cívica</b>
<i>Parâmetro que avalia a participação dos cidadãos no processo político. Um maior envolvimento público é também significativo para sustentar a confiança nas instituições públicas.</i>	
Participação em eleições	Percentagem de eleitores inscritos que votaram em eleições recentes; 2021 (IDEA, 2021)
Envolvimento das partes interessadas no desenvolvimento de legislação	Nível de transparência do governo ao formular leis; 2017 (iREFG, 2017)
<b>Parâmetro</b>	<b>Segurança</b>
<i>Parâmetro que avalia o nível de sentimento de segurança, um elemento central para o bem-estar dos indivíduos.</i>	
Sentir-se seguro ao andar sózinho à noite	Percentagem de pessoas que se sentem seguras ao andar sózinhas à noite 2020 (OCDE, 2020d)
Taxa de homicídios	Número médio de homicídios registados por 100 000 pessoas, 2018, OECD Health Data: Causes of Mortality (OCDE, 2020d)
<b>Parâmetro</b>	<b>Acesso a serviços</b>
<i>Parâmetro que analisa o acesso a internet, em percentagem de habitações com acesso, e a velocidade comparada.</i>	
Habitacões com acesso a internet	Percentagem de habitações com acesso a internet (OCDE, 2022d)
Velocidade de internet	Desvio sobre a média da OECD, 2018 (OCDE, 2022d)

Fonte: Elaboração própria.

### 2.3. Resultados para as regiões em comparação: Alentejo, Algarve e Área Metropolitana de Lisboa

O resultado obtido para os dois índices apresentados acima toma como região de referência a Área Metropolitana de Lisboa (AML), a região que se apresenta, empiricamente, como o competidor mais forte: maior Produto Interno Bruto, mais população, mais infraestruturas e acessibilidade, destino turístico de eleição, capital financeira e administrativa.

Os resultados obtidos para cada um dos parâmetros avaliados na composição dos índices foram normalizados (base 100) tendo por base o resultado obtido, no indicador, para a AML: um resultado inferior a 100 indica uma pior classificação/posição em relação à AML (e vice-versa).

#### 2.3.1. Índice de Atractividade Regional

Os resultados obtidos para o RAI são apresentados na Tabela 3 e ilustrados na figura 2. Para cada parâmetro apresenta-se o resultado obtido para a região Alentejo, tendo por base o valor médio (não ponderado) dos resultados de cada indicador incluído no parâmetro. Na tabela, e como forma de realçar défices e vantagens, os parâmetros e indicadores para os quais o resultado seja inferior a 75 / superior a 125 são realçados a vermelho/verde, respectivamente.



TABELA 3: ÍNDICE DE ATRACTIVIDADE REGIONAL PARA AS REGIÕES ALENTEJO, ALGARVE E AML (REF.100)

Parâmetro	Indicador	Alentejo	Algarve	AML (Ref)
<b>Atractividade económica</b>		<b>67</b>	<b>69</b>	<b>100</b>
	Economia	71	80	
	Mercado de trabalho	99	101	
	Inovação	31	26	
<b>Atractividade de visitantes</b>		<b>38</b>	<b>70</b>	
	Turismo	34	86	
	Capital cultural	42	55	
<b>Espaço e habitação</b>		<b>158</b>	<b>75</b>	
	Espaço	182	99	
	Habitação	134	52	
<b>Bem estar residentes</b>		<b>76</b>	<b>83</b>	
	Coesão social	81	83	
	Educação	101	103	
	Saúde	47	61	
<b>Conectividade</b>		<b>95</b>	<b>111</b>	
	Digitalização	108	125	
	Transporte	83	96	
<b>Ambiente natural</b>		<b>135</b>	<b>85</b>	
	Ambiente	78	38	
	<b>Capital natural</b>	<b>192</b>	<b>132</b>	

Fonte: Elaboração própria.

### 2.3.2. Índice de Bem Estar

Os resultados obtidos para o BLI são apresentados na Tabela 4 e ilustrados na figura 3. Para cada parâmetro apresenta-se o resultado obtido para a região Alentejo, tendo por base o valor médio (não ponderado) dos resultados de cada indicador incluído no parâmetro. Na tabela, e como forma de realçar défices e vantagens, os parâmetros e indicadores para os quais o resultado seja inferior a 75 / superior a 125 são realçados a vermelho/verde, respectivamente.

TABELA 4: ÍNDICE DE BEM ESTAR PARA AS REGIÕES ALENTEJO, ALGARVE E AML (REF.100)

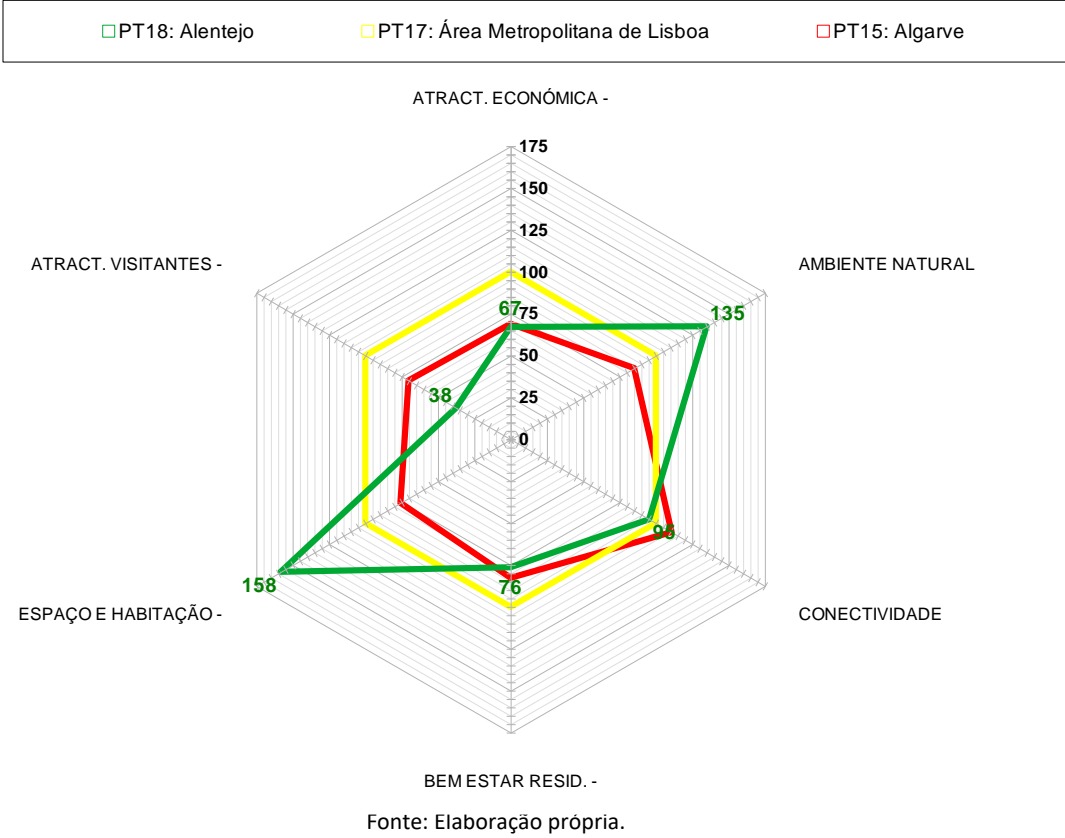
Parâmetro	Indicador	Alentejo	Algarve	AML (Ref)
<b>Habitação</b>		<b>150</b>	<b>118</b>	<b>100</b>
	Custos de habitação	150	118	
	Habitação com instalações básicas	*	*	
	Número médio de divisões por pessoa	*	*	
<b>Rendimento</b>		<b>80</b>	<b>106</b>	
	Rendimento líquido por agregado	83	102	
	Rendimento líquido disponível ajustado por agregado	77	110	

Parâmetro	Indicador	Alentejo	Algarve	AML (Ref)
<b>Emprego</b>		<b>101</b>	<b>93</b>	<b>100</b>
	Taxa de emprego	99	99	
	Taxa de desemprego de longo prazo	117	122	
	Rendimentos pessoais	74	58	
<b>Comunidade</b>		<b>87</b>	<b>85</b>	
	Qualidade da rede de apoio	87	85	
<b>Educação</b>		<b>59</b>	<b>70</b>	
	Nível de escolaridade	57	61	
	Desempenho dos alunos	61	79	
<b>Meio Ambiente</b>		<b>111</b>	<b>104</b>	
	Poluição do ar	120	107	
	Qualidade da água	102	101	
<b>Participação cívica</b>		<b>94</b>	<b>81</b>	
	Participação em eleições	94	81	
	Envolvimento das partes interessadas no desenvolvimento de legislação	*	*	
<b>Saúde</b>		<b>82</b>	<b>85</b>	
	Esperança média de vida	80	80	
	Nível de saúde informada	84	90	
<b>Satisfação pessoal</b>		<b>90</b>	<b>100</b>	
	Satisfação com a vida	90	100	
<b>Segurança</b>		<b>100</b>	<b>98</b>	
	Sentir-se seguro ao andar sozinho à noite	78	120	
	Taxa de homicídios	122	76	
<b>Acesso a serviços</b>		<b>70</b>	<b>70</b>	
	Habitações com acesso a internet	79	82	
	Velocidade de internet	61	58	

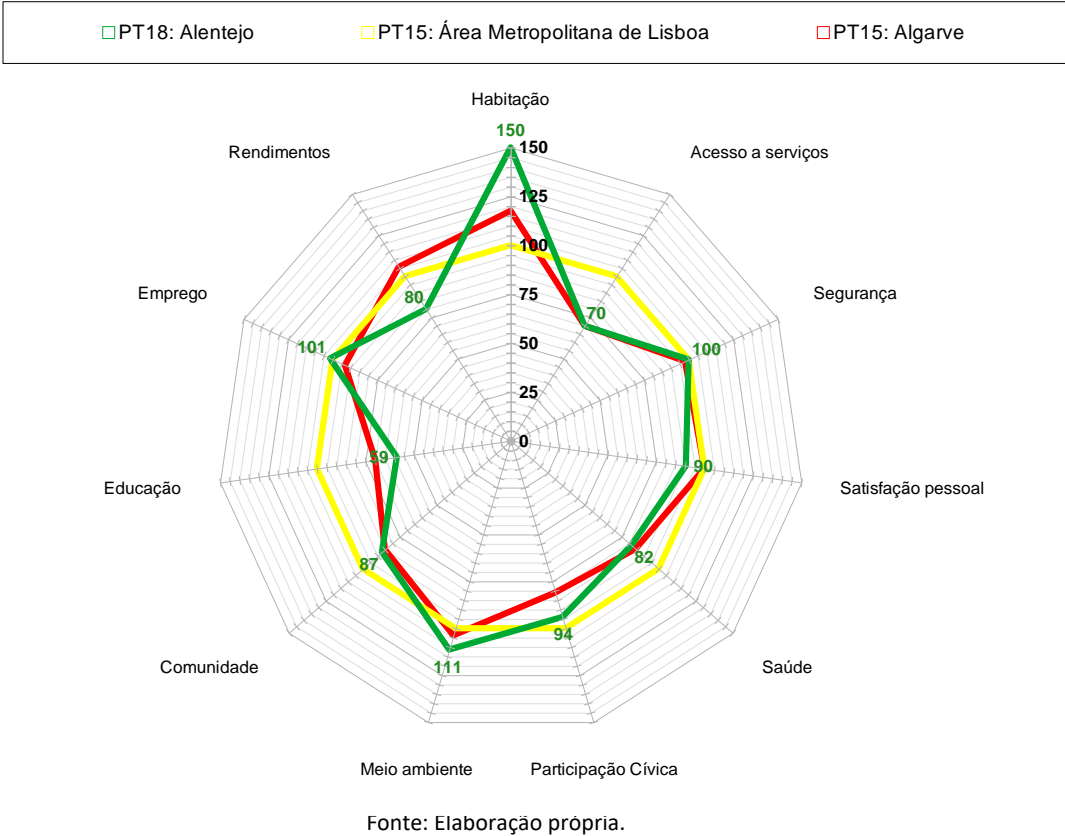
\* valores não disponíveis á escala regional

Fonte: Elaboração própria.

**FIGURA 2: CLASSIFICAÇÃO NOS INDICADORES DOS DIFERENTES PARÂMETROS DO ÍNDICE DE ATRACTIVIDADE REGIONAL PARA AS REGIÕES DE ALENTEJO, ALGARVE E ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA REF.100)**



**FIGURA 3: CLASSIFICAÇÃO NOS INDICADORES DOS DIFERENTES PARÂMETROS DO ÍNDICE DE BEM ESTAR PARA AS REGIÕES DE ALENTEJO, ALGARVE E ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA REF.100)**



### 3. ANÁLISE DE RESULTADOS

Na análise de resultados aos indicadores RAI e BLI apresentados na Secção 2, toma-se em consideração:

- o carácter de “atractividade de não residentes” do RAI;
- o carácter de “permanência de residentes” do BLI;
- a relação temática dos parâmetros entre indicadores,

apresentando-se, para cada um deles, a diferença comparativa para as regiões de Algarve e AML.

Esta análise, apresentada na tabela 5, permite realçar as vantagens e desvantagens comparativas da região Alentejo face às regiões concorrentes, base para a identificação dos aspectos críticos a considerar numa estratégia de atractividade de Talento para a região.

**TABELA 5: VANTAGENS (+) E DESVANTAGENS (-) COMPARATIVAS DA REGIÃO ALENTEJO FACE ÀS REGIÕES CONCORRENTES DO ALGARVE E AML NOS PARÂMETROS RAI (ATRATIVIDADE DE TALENTO) E BLI (RETENÇÃO DE TALENTO)**

Algarve	AML	Parâmetro RAI	Parâmetro BLI	AML	Algarve
-2	-33	Atratividade económica	Rendimento	-20	-26
			Emprego	1	8
82	58	Espaço e habitação	Habitação	50	32
			Segurança	0	2
-6	-24	Bem estar residentes	Participação cívica	-6	13
			Educação	-41	-11
			Saúde	-18	-3
			Comunidade	-13	2
-15	-5	Conectividade	Satisfação pessoal	-10	-10
			Acesso a serviços	-30	0
50	35	Ambiente natural	Meio Ambiente	11	8
-33	-62	Atratividade de visitantes	--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Considerando que os parâmetros relacionados com a atratividade económica serão melhorados com a atratividade e retenção de talento servindo uma estratégia de desenvolvimento económico baseada na energia – a tese inicial deste artigo:

- o estabelecimento de cadeias de valor assentes em competências industriais na fileira da energia tem um impacto positivo no PIB regional, já que assenta em actividades de maior valor acrescentado;
- à atracção de talento corresponde a criação e ocupação de postos de trabalho mais qualificados e melhor remunerados,

importa reflectir sobre os restantes aspectos da atratividade regional em que pode assentar uma estratégia regional de atracção de talento.

Da tabela 5 resultam como vantagens competitivas da região, face às suas concorrentes:

- o ambiente natural / meio ambiente e;
- o espaço/segurança e condições de habitação,

aspectos que terão de ser realçados e capitalizados, apontando-se como desvantagens:

- o bem-estar dos residentes / participação cívica, educação, saúde;
- a conectividade / acesso a serviços e;
- a atratividade de visitantes / oferta cultural,

aspectos que terão de ser alvo de medidas de mitigação/melhoria.

#### 4. ASPECTOS CRÍTICOS PARA UMA ESTRATÉGIA DE ATRACTIVIDADE REGIONAL

Decorrendo da análise dos resultados obtidos para a qualificação dos índices RAI (atractividade) e BLI (retenção de talento), apresenta-se nesta secção uma reflexão sobre os diferentes aspectos de atractividade identificados. Como referido na secção anterior, esta reflexão centra-se sobre os aspectos “não económicos” – da tese inicial deste trabalho resulta uma melhoria dos indicadores desta natureza.

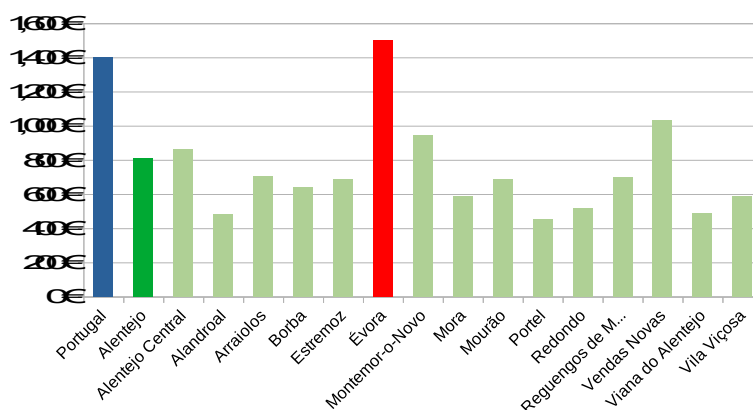
##### 4.1. Espaço e habitação

Resulta da análise de resultado que este aspecto da atractividade se apresenta como uma vantagem competitiva da região Alentejo face às regiões concorrentes: habitação mais acessível e maior percepção de segurança.

Importa, contudo, não perder de vista algumas assimetrias existentes na região, desde logo a diferenciação – em custos e acessibilidade – da cidade de Évora (pólo urbano e administrativo de maior destaque na região) face às zonas limítrofes:

- acesso por ferrovia apenas disponível em Évora (5 ligações diárias) e Beja (esta com muitas deficiências de capacidade e serviço);
- um diferencial acentuado de custos com habitação entre o centro de Évora e as zonas vizinhas, como se ilustra na fig.4.

FIGURA 4: VALOR MEDIANO DAS VENDAS POR M<sup>2</sup> DE ALOJAMENTOS FAMILIARES NO 2T 2022 – PORTUGAL, ALENTEJO E ALENTEJO CENTRAL



Fonte: INE, 2022b.

A utilização deste parâmetro como uma vantagem comparativa implica um desacoplamento das expectativas/oferta do Alentejo das apresentadas pelo município de Évora, onde os valores medianos da habitação são inclusive superiores à mediana nacional. Uma atenuação do “efeito Évora” neste parâmetro implica necessariamente uma abordagem “inter-municipal”, dependente de acessos e transporte intermunicipais eficientes.

##### 4.2. Bem estar dos residentes

Resulta da análise de resultado que este aspecto da atractividade se apresenta como uma vantagem competitiva da região Alentejo face às regiões concorrentes. Se a atracção de talento resulta numa melhoria do indicador “Educação”, é no acesso à Saúde que se revela a maior desvantagem competitiva da região.

O Alentejo nas últimas décadas registou uma diminuição da sua densidade populacional e um significativo envelhecimento com consequências nas dinâmicas económicas e sociais não se tornando atrativo para a fixação de jovens e empresas. Consta-se que a maioria dos países cujas políticas públicas se traduzem em investimentos na melhoria de condições de vida, da saúde pública, na educação para a saúde, entre outros aspectos, são países com ganhos na esperança média e de

qualidade de vida, privilegiando uma geração de bem-estar o que contribui também para a promoção da equidade, inclusão e desenvolvimento económico social

A Lei nº50/2018, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (República, 2018) exige para a sua implementação, designadamente no setor da saúde, uma estreita articulação entre as várias entidades, nacionais, regionais e locais de forma a construir uma visão para o futuro da região sustentada. É necessária uma articulação, bem como um equilíbrio entre políticas sociais e económicas. Esta regionalização da saúde pode ser um indicador para o desenvolvimento e planeamento nacional.

Os desafios que se colocam com o processo de transferência de competências para os municípios, na área da saúde, se por um lado permitem às autarquias ter um conhecimento mais próximo das reais necessidades e dinâmicas locais exige por outro que o poder local se dote de recursos humanos competentes de forma a responder a uma área com um relevante grau de complexidade. A concretização destas políticas, a um nível local, poderá realizar-se através de instrumentos como: estratégias municipais e intermunicipais de saúde; recrutamento, alocação, gestão e formação de recursos humanos e avaliação de desempenho; elaboração de protocolos de apoio financeiro, gestão de equipamentos e infraestruturas dos centros de saúde e do Agrupamentos Centros de Saúde; gestão de transportes dos utentes e serviços ao domicílio; administração das unidades de cuidados na comunidade e elaboração de protocolos de apoio financeiro.

Se a construção em curso do Hospital do Alentejo Central – em Évora, de novo um pólo diferenciado na região – pode ser apontado como um factor de melhoria de acesso a cuidados de saúde, é num acesso de proximidade que pode efectivamente melhorar-se este aspecto, tendo em conta o desejável carácter inter-municipal de uma estratégia de atractividade regional.

#### **4.3. Conectividade**

A conectividade é um dos aspectos críticos da desvantagem competitiva da região face às regiões concorrentes.

Quanto à digitalização (acesso e velocidade de acesso a internet), os dois indicadores apresentam resultados contraditórios: melhor avaliação no RAI, pior no BLI – o que resulta certamente da diferente natureza e actualidade das fontes consultadas. Activo vital para a atracção e retenção de talento, são conhecidas as assimetrias regionais da qualidade de acesso a internet na região: acesso de qualidade nas zonas urbanas, acesso muito deficiente nas zonas rurais.

Sendo um território de baixa densidade, a dependência da rodovia e do transporte individual para o acesso a serviços: saúde, educação, administração, desporto e lazer, cultura ou educação. Uma melhoria deste indicador implica o desenvolvimento de uma lógica de transporte em rede, de carácter inter-municipal, capitalizando os poucos activos de acesso acessíveis a Évora e Beja (ferrovia, autoestrada) na produção de um impacto em toda a região.

O conceito de “transporte a pedido”, assente num serviço com flexibilidade de horários e rotas, definidos a partir das necessidades dos utilizadores, apresenta-se como uma potencial solução para a implementação de uma rede intermunicipal de transporte de “geometria variável”, compatibilizando os encargos económicos dos investimentos necessários (e potenciando a utilização dos meios já disponíveis) no contexto de baixa densidade do território.

Um projecto piloto está, de resto, a ser testado nos municípios de Moura, Reguengos de Monsaraz, Beja, Odemira e Mértola (CCDR-A, 2021).

#### **4.4. Ambiente natural**

Resulta da análise de resultado que este aspecto da atractividade se apresenta como uma vantagem competitiva da região Alentejo face às regiões concorrentes. Apresentando-se como um território de baixa densidade com uma extensão percorrendo diferentes biomas e paisagens (costa marítima, planície continental, montado, zonas de orografia mais acidentada) o Alentejo apresenta, neste aspecto, uma imagem de distinção e autenticidade que importa capturar numa estratégia de atractividade.

A natureza da propriedade agrícola na região – o latifúndio – que lhe empresta também o seu carácter de baixa densidade e de autenticidade de paisagem e ambiente natural, tem funcionado nos anos mais recentes, porém, como um factor de isolamento da paisagem face à população.



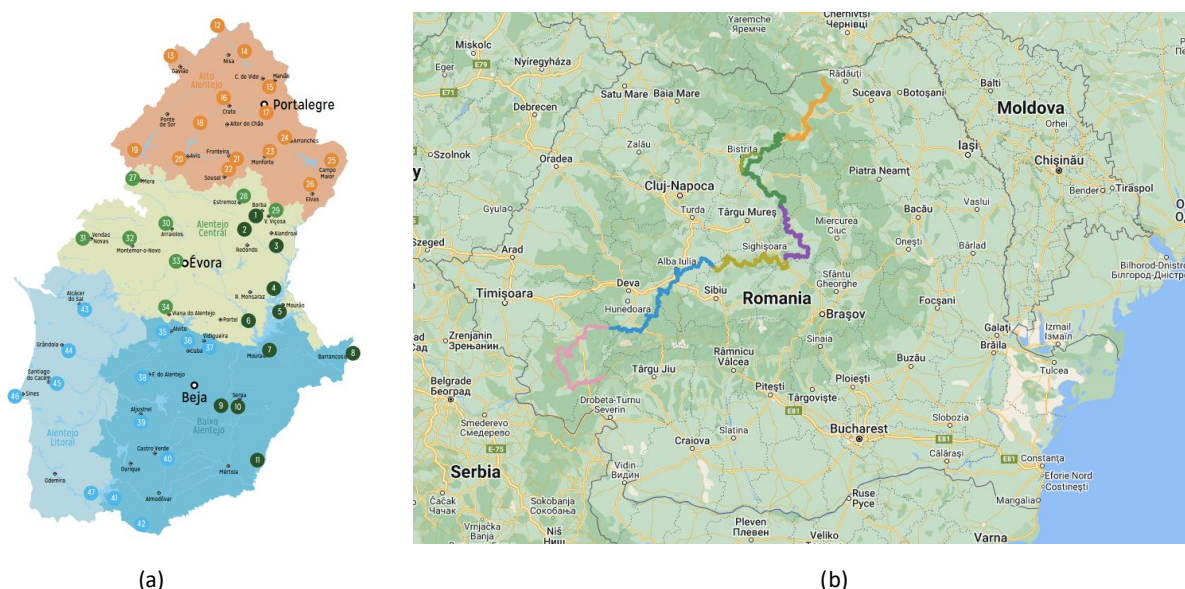
Os modelos de agronegócio de maior expressão no presente – a criação bovina e a agricultura intensiva ou super intensiva – têm criado uma separação física da paisagem por via da vedação de terrenos e, até, do corte e destruição de caminhos ancestrais (Diário, 2020).

Uma resolução deste aspecto tem necessariamente de passar pela protecção de caminhos públicos, mormente dos que apresentam uma utilização ancestral, importando uma definição clara do que são de caminhos públicos e privados (no atravessamento de propriedades rurais) (CCDR-C, 2016).

Sendo a paisagem do Alentejo um dos (senão o) maiores activos de uma estratégia de atractividade para a região, importa reflectir como pode o mesmo ser explorado numa perspectiva de “continuidade territorial” que permita a fruição e acesso de todas as suas valências: mar, planície, floresta.

A valorização deste património natural tem sido perseguida através da delimitação de percursos pontuais, distribuídos pela região (vide fig.5a), cujo exemplo são os “Percursos Pedestres do Alentejo” (Turismo do Alentejo, 2020). Sem continuidade ou interligação entre si, a fruição destes percursos implica deslocações rodoviárias – provavelmente em transporte individual – o que aponta, novamente, para uma das lacunas importantes na região.

**Figura 5: Valorização do património natural por via da organização de percursos pedestres: (a) de natureza pontual e distribuída no Alentejo e (b) de natureza interligada e contínua na Transilvânia, Roménia**



Fonte: (a) Turismo do Alentejo, 2020 e (b) Transilvanica, 2022.

Um exemplo de interligação de percursos em zonas rurais de baixa densidade pode ser encontrado na Via Transilvanica (Transilvanica, 2022), na Roménia, ilustrado na fig.5b. Composta por caminhos pedestres atravessando diferentes divisões administrativas dentro da região da Transilvânia, esta iniciativa apresenta uma extensão total de mais de 1400 km de percursos interligados.

Numa lógica semelhante, no conceito, aos muito enraizados “Caminhos de Santiago”, este é um exemplo recente – e não assente na tradição - de como é possível, através da coordenação de meios e recursos sob uma visão comum do território, o desenvolvimento de uma estratégia de aproximação da população (e visitantes) ao território e seu património natural.

#### 4.5. Atractividade de visitantes

O Alentejo tem uma identidade cultural muito forte, detentora de um património natural, histórico, material e imaterial único cuja preservação contribuiu para se tornasse a região do país com mais bens classificados pela UNESCO. No entanto este património encontra-se disperso pelo território sem que exista uma visão integrada das suas múltiplas dimensões como componente fundamental de um desenvolvimento sustentável.

Se por um lado a preservação dos bens culturais é uma marca distintiva do Alentejo, num mundo contemporâneo global torna-se premente a adaptação desses bens aos mercados modernos com recursos a novas tecnologias, design, práticas e formas culturais assim como garantir o seu financiamento. São necessárias políticas e medidas para criar um sistema cultural no Alentejo propício aos agentes culturais e à criação fortalecendo as indústrias culturais e o turismo cultural, a participação das comunidades na sua produção e fruição, promovendo a formação de públicos, e a constituição de redes que possibilitem o reforço desta identidade mas também a sua modernização.

A intenção de Évora a Capital Europeia da Cultura 2027 (Évora, 2022) surge, no contexto deste artigo, como uma oportunidade de aglutinar, de forma coerente, este património disperso sob uma visão moderna e mensagem clara dirigida a um público, necessariamente, heterogéneo.

Um guião para capitalizar o esforço de construção desta candidatura, que produziu já um capital de conhecimento de activos e de criação de uma visão coordenada dos mesmos, pode ser encontrado na ferramenta de monitorização europeia das Cidades Culturais e Criativas (EC, 2022e). Fornecendo um conjunto de 29 indicadores relevantes para a caracterização da vitalidade das cidades dos pontos de vista social, cultural e económico, esta metodologia permite quantificar uma análise comparativa do desempenho cultural das cidades na região, para além suportar escolhas ao nível da programação cultural ou das políticas e infraestruturas públicas (e.g. financiamento público, incentivos fiscais, incubadoras de criatividade, fab labs) que melhor suportem o desenvolvimento das actividades culturais e artísticas.

## 5. CONCLUSÕES

O desafio da Transição Energética apresenta-se como uma oportunidade para um novo modelo de desenvolvimento económico na região do Alentejo, caracterizada pela sua baixa densidade e por uma depressão demográfica do ponto de vista do envelhecimento e da redução continuada da população. Assente numa importante industrialização de cariz fortemente inovador e tecnológico, a captura desta oportunidade de desenvolvimento tecnológico implica uma disponibilidade de recursos humanos altamente qualificados, em resposta ao que serão as necessidades dos sectores industriais relacionados: engenharia, electrónica de potência, infraestruturas de transporte energético, tecnologias da energia.

Tendo por base a informação contida nos Índices de Atractividade Regional e de Bem-Estar da OCDE, este artigo apresenta uma comparação das condições de atractividade da região com as regiões concorrentes da Área Metropolitana de Lisboa (a referência) e do Algarve.

Da análise comparativa destas regiões, resultam como aspectos críticos a considerar na definição de uma estratégia de atractividade de talento para a região:

- a capitalização das melhores condições de Habitação e Espaço habitacional, sem descurar as assimetrias observadas entre os diferentes municípios da região;
- a capitalização das condições naturais da região, mitigando contudo as barreiras físicas existentes entre a população e o meio natural envolvente ou;
- a melhoria das condições de acesso a cuidados de saúde, em que a região é deficitária face as regiões concorrentes;
- a dinamização de actividades culturais que potenciem a associação da região não apenas à valorização do seu património histórico, mas também a uma actividade artística mais contemporânea.

Permeando todos estes factores, importa mitigar o efeito assimétrico imposto pela baixa densidade do território, revelando-se como fundamental o investimento em estratégias de mobilidade de “geometria variável” que potenciem a capitalização de activos dispersos por toda a região (culturais, administrativos, educativos, desportivos, da saúde) por toda a população.

Noutras palavras, uma estratégia de atractividade de talento terá de passar pela criação de uma imagem da região como uma “metrópole distribuída”, onde é possível ter acesso, de acordo com as necessidades, a todos os activos acessíveis a uma população mais jovem e qualificada: habitação, educação, natureza, cultura, saúde.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (CCDR-A, 2021) CCDR Alentejo – Plataforma de Mobilidade Como Serviço do Alentejo Projeto Piloto – “Transporte a Pedido”. <https://www.ccdr-a.gov.pt/projeto-piloto-transporte-a-pedido/>
- (CCDR-C, 2016) Ricardo da Veiga Ferrão, Estradas e caminhos municipais. CCDR-Centro, 2016. [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=2225&Itemid=0](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2225&Itemid=0)
- (DGEG, 2020) Estratégia Nacional para o Hidrogénio – H2N2, DGEG. Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2020.
- (Diário, 2022) Alentejo: Caminhos rurais destruídos por trabalhos agrícolas. Diário do Alentejo, 23.12.2020. <https://diariodoalentejo.pt/pt/11262/alentejo-caminhos-rurais-destruidos-por-trabalhos-agricolas.aspx>
- (EC, 2019) Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The European Green Deal. Com/2019/640 Final, 2019.12.11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>
- (EC, 2021) European Quality of Government Index, Charron, Nicholas, Victor Lapuente & Monika Bauhr (2021) Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators, University of Gothenburg: The QoG Working Paper Series 2021:4.
- (EC, 2022) Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. European Commission, 2022
- (EC, 2022a) Regional innovation scoreboard. [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/regional-innovation-scoreboard\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/regional-innovation-scoreboard_en)
- (EC, 2022c) Rail and road transport performance, DG Regional and Urban Policy, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/mapapps/transport/rail\\_road\\_accessibility.html](https://ec.europa.eu/regional_policy/mapapps/transport/rail_road_accessibility.html) - road\_perf\_1h5, NUTS3
- (EC, 2022d) Cultural and Creative Cities Monitor. European Commission. <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/cultural-creative-cities-monitor>
- (EEA, 2020) Adaptado de Climate change impacts in Europe. European Environment Agency, 2020. <https://experience.arcgis.com/experience/5f6596de6c4445a58aec956532b9813d/page/The-European-overview/>
- (EU, 2020) European Union Statistics on Income and Living Conditions, 2020
- (EU, 2022) European Union Statistics on Income and Living Conditions, 2019
- (Évora, 2022) Évora Cidade Candidata a Capital Europeia da Cultura. <https://www.evora2027.com/>
- (IDEA, 2021) International Institute for Democracy and Electoral
- (INE, 2020) INE, Culture Statistics, 2020. Consultado online em 2022.
- (INE 2021) Housing cost overburden rate (%) by Place of residence, 2021
- (INE, 2022a) Índice de envelhecimento (N.º) por Local de residência (NUTS - 2013); Anual. INE, 2022.
- (INE, 2022b) Valor mediano das vendas por m² de alojamentos familiares nos últimos 12 meses
- (INE, 2022c) Territórios artificializados per capita (m²/ hab.) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Não periódica; 2010 – 2018
- (INE, 2022d) Forested area (ha) by Geographic localization, 2015
- (iREFG, 2017) OECD indicators of Regulatory Policy and Governance
- (LNEG, 2022) Atlas Nacional do H2 Verde Sustentável, LNEG, 2022. <https://geoportal.lneg.pt/mapa/#>
- (OCDE, 2017) OECD Wealth Distribution, 2017
- (OCDE, 2018) OECD calculations based on PISA, 2018
- (OCDE, 2020) OECD Regions and Cities Statistical Atlas - Share of municipal waste recycled, 2020
- (OCDE, 2020a) OECD calculations based on the Gallup World Poll
- (OCDE, 2020b), Labour force statistics by sex and age, OECD Employment and Labour Market Statistics (database)
- (OCDE, 2020c) OECD Education at a glance (database)
- (OCDE, 2020d) OECD Health Statistics
- (OCDE, 2022) OECD Regional Development Papers No. 36: Measuring the attractiveness of regions. OECD, 2022. <https://dx.doi.org/10.1787/fbe44086-en>
- (OCDE, 2022a) OECD Better Life Index. <https://www.oecdbetterlifeindex.org>
- (OCDE, 2022b) OECD Regional Statistics (database, consultada em 2022). <https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/>
- (OCDE, 2022c) OECD National Account Database
- (OCDE, 2022d) OECD Households with broadband access
- (PNEC, 2018) Plano Nacional Integrado Energia e Clima 2021-2030, PNEC 2030. 2018

- (PORDATA, 2022) PORDATA estatísticas sobre Portugal e Eurota. Consultado online em 2022.  
<https://www.pordata.pt/home>
- (República, 2018) Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto
- (RNC, 2019) Roteiro para a Neutralidade Carbónica, RNC 2050. 2019
- (SOLARGIS, 2022) <https://solargis.com/maps-and-gis-data/download/europe>
- (Speedtest, 2022) <https://www.speedtest.net/performance/portugal/>
- (Transilvanica, 2022) The Traveler's Guide on Via Transilvanica. TĂȘULEASA SOCIAL ASSOCIATION, 2022.  
<https://www.viatransilvanica.com/en/guide>
- (Turismo do Alentejo, 2020) Percursos Pedestres Alto Alentejo. Turismpo do Alentejo, 2020.  
[https://www.visitalentejo.pt/fotos/repositorio/ficheiros/guia\\_transalentejo\\_alto\\_alentejo\\_pt\\_923336173602a8b407fe9d.pdf](https://www.visitalentejo.pt/fotos/repositorio/ficheiros/guia_transalentejo_alto_alentejo_pt_923336173602a8b407fe9d.pdf)

