

# O TERRITÓRIO AINDA EXISTE? SISTEMAS DE PROVISÃO DE HABITAÇÃO E O DESPERDÍCIO DO PAÍS\*

JOSÉ REIS\*\*

“o melhor exercício contemplativo é justamente a observação atenta do real, da ‘espantosa realidade das coisas’, como diz Alberto Caeiro [...] a atitude contemplativa não se exige apenas para tentar apreender a totalidade sem margens do real, mas também para relacionar as partes com o todo, as moléculas com o universo, os homens com a humanidade, para reunir num só acto a análise e a síntese, a distinção e a composição”

José Mattoso (2002), *A escrita da história*

## INTRODUÇÃO

A atração pela vertigem transformadora das sociedades é compreensível e tem toda a razão de ser. “Tudo o que é sólido se dissolve no ar, tudo

---

\* Para além do grande benefício que tirei do facto de este texto ter sido produzido no quadro do projeto FINHABIT (PTDC/ATP-GEO/2362/2014 – POCI-01-0145-FEDER-016869), ele é tributário de duas interlocuções muito especiais: com Ana Cordeiro Santos, que dirigiu este projeto e coordenou de forma muito competente todos os trabalhos conducentes a este livro, e com Raquel Ribeiro. Recebi de ambas excelentes comentários. Devo ainda a Raquel Ribeiro uma ajuda inestimável na organização da informação estatística e na produção dos mapas, assim como uma competentíssima revisão. Quero aqui deixar o meu agradecimento por tudo isto. Não é, no entanto, apenas por razões de bom protocolo que acrescento a indispensável ressalva: a responsabilidade da análise feita e das ilações tiradas é exclusivamente minha.

\*\* Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais.

o que é sagrado se profana...”<sup>1</sup> Na verdade, a mudança, a transformação e a emergência são dados permanentes da organização da vida coletiva e ocupam lugares centrais na nossa percepção das coisas. E são, além disso, expressão das sedes (nos dois significados literais desta ortografia) de poder a partir das quais se determinam muitas das circunstâncias que nos rodeiam. Contudo, também temos na memória que nem tudo se confina estritamente ao sentido último do movimento. Há persistências, resistências e reconfigurações que disputam pelo menos um pedaço do cenário. Há, sobretudo, heterogeneidades. Em cada momento, o produto final das interações sociais e das dinâmicas coletivas é o resultado de forças diversas em que o que é mais poderoso tem necessariamente de se articular com outras presenças e outras fontes da vida material e da sua reconfiguração. E pode até acontecer que daí resultem trajetórias inesperadas, não dedutíveis da condição nominal de cada força (tratei do que designei “universo-das-trajetórias-inesperadas” em Reis, 2001). Foi Alfred Marshall quem lembrou que o próprio “progresso depende primacialmente de se saber até onde as forças *mais fortes*, e não apenas as forças *mais altas*, podem ser utilizadas para aumentar o bem social”.<sup>2</sup>

Olhemos para Portugal e pensemos no território. Basta recuar algumas décadas para que as provas da mudança e da transformação se revelem de forma intensa em múltiplos planos. Mas as continuidades e as persistências também. Faz certamente parte da identificação do país a ideia de que no seu território se foram consolidando modos de vida diversos e formas de reprodução social significativas, culturas técnicas importantes, atividades relevantes e diferenciadoras, dinamismos produtivos e empresariais não negligenciáveis. E que isso, para além de resultar de uma diversidade que é, ela própria, territorial, não desaparece facilmente.<sup>3</sup> Isto é, as múltiplas

---

<sup>1</sup> A frase, bem conhecida, é de Marx e Engels no *Manifesto Comunista*.

<sup>2</sup> Esta evocação foi feita por Albert Hirschman (1985) num ensaio significativamente intitulado “Against Parsimony: Three easy ways of complicating some categories of economic discourse”, que tomo como inspirador do propósito geral deste texto.

<sup>3</sup> Esta variedade e estas persistências foram objeto de interesse quando se estudou a condição intermédia do país e essa foi uma das dimensões estruturais que esteve na base do conceito de semiperiferia e da sua aplicação a Portugal. A outra foi o papel de intermediação que este tipo de sociedades desempenham à escala internacional (Wallerstein, 1979; Santos, org., 1993; Reis, 2018; Santos e Reis, 2018). Para o caso português sublinhou-se também a capacidade destes espaços para gerar mecanismos

imagens de Portugal formam-se também examinando as suas estruturas territoriais e uma *espessura* interna que lhe foram dando capacidades superiores às que teria se fosse apenas um ponto, sem pluralidade nem diferença.

O que está hoje em causa é saber se estas estruturas, tendo sido importantes, ainda mantêm relevância, diferenciando e capacitando o país. Ou se, inversamente, estão a transformar-se inexoravelmente, perdendo significado ontológico e deixando de ser variáveis dotadas de conteúdo próprio, por se terem tornado estritamente dependentes de fatores que lhes são exteriores e as manipulam e cujo poder tende a ocupar todo o campo da realidade económica, social e política. Uma das formas mais veementes de perceber esta transformação é a que resulta do predomínio totalizante das determinantes financeiras e do poder dos respetivos mercados, cuja emergência distingue os capitalismo atuais dos que os precederam. Se prevalecer esta segunda hipótese, evidentemente que apenas nos cumpre olhar para o que tem poder transformador e capacidade para gerar submissão. Quando muito, encontraremos no território, reconduzido à condição de paisagem, sinais episódicos, porventura folclóricos, de rarefação da “luz” emanada da fonte de poder. Porém, se não for só assim, então faz sentido regressar a um entendimento genealógico do que compõe a vida material, empenhando-nos em descortinar para além do que parecem ser apenas formas de chegada dos efeitos comandados pelo que é alheio a cada lugar. Neste caso, a hipótese de que as sociedades mantêm intensidade territorial é bastante plausível.

Se a análise da vida material não deve deixar de dar primazia às formas produtivas de criação de riqueza e de bem-estar, essa mesma análise pode ser particularmente iluminada pela observação da esfera da reprodução social, isto é, do modo como as pessoas reconstituem as suas capacidades e estruturam a sua vida, para além da produção. Ora, este é um dos domínios que tem sido essencial para interpretar o território e a sua diferenciação. Vamos observá-lo aqui através da provisão de habitação, um domínio basilar da reprodução social, que os desenvolvimentos recentes dos capitalismo têm mostrado que se torna crucial porque onera a economia das famílias e a sua mobilidade.

---

de compensação dos desequilíbrios mais agudos. Tratei da relevância dos sistemas produtivos locais em Reis (1992).

Organizei este capítulo começando por discorrer sobre o que entendo ser a intensidade territorial das sociedades e sobre os modos de desenvolvimento em que esta se reforça ou perece. Nesse contexto, distingo as políticas públicas e as racionalizações intelectuais que as precedem segundo o modo com encaram o território. Interessa-me ver em que termos podemos falar de produção de espaço, se apenas como produção externa ou também como produção endógena. Discorro preso à ideia de que o território tem contido sempre elementos diferenciadores (não apenas ilustrativos da diferença, mas também produtores de diferença). Vou ter em mente as estruturas territoriais do continente português e procurarei deixar claro que nelas têm sempre estado presentes modos próprios e estruturados de organizar a vida material. Invoco o que isso teve de positivo e aproximo-me da ideia de que começa a surgir com clareza a possibilidade de estarmos perante uma enorme fragilização do quadro territorial do país através de processos de concentração com uma notória originalidade entre nós. Trata-se de um modelo de crescimento unipolar, centrado em Lisboa, que verdadeiramente nunca teve lugar na nossa contemporaneidade, pois mesmo ao longo das últimas décadas foram várias as territorialidades que alimentaram o dinamismo do país. As evoluções demográficas revelam isso com crueza. No entanto, há dimensões e dinâmicas do próprio território que subsistem como relevantes, mostrando uma vida material que não é facilmente reconduzível a tendências gerais. Isso acontece, por exemplo, quando observamos a evolução do emprego. É aqui que introduzo as questões da habitação, pois também neste plano estão disponíveis provas de uma presença territorial *diferenciadora* (e não apenas *diferenciada*). Isso permite-me falar de formas territoriais de provisão de habitação e permite ainda que as relacionemos com a própria diversidade do conjunto da vida material dos territórios. Mostrarei que ao lado da provisão sujeita à financeirização há modos de provisão territoriais que emanam de condições materiais locais. E concluo mostrando que subsistem tensões, observáveis territorialmente, entre modos de provisão que provam a persistência de variedade significativa, sendo esta uma ilação importante para as políticas públicas.

## 1. A INTENSIDADE TERRITORIAL DAS SOCIEDADES, MODOS DE DESENVOLVIMENTO E PRODUÇÃO DE ESPAÇO: A VISÃO GENEALÓGICA

O *território*, isto é, as estruturas materiais e sociais, os atores, as culturas, as formas de poder e as inter-relações que dinamizam endogenamente o espaço, tem sido repetidamente, ao longo de diversos momentos, uma entidade insubmissa que desafia quadros conceptuais e materiais que se achavam normalizados e estáveis. As sociedades têm espaço e ele não é apenas polvilhado por pontos. O que nelas encontramos são meios de vida, urbanidades e ruralidades, centros e periferias, hibridizações, sistemas produtivos, competências técnicas, recursos e capacidades inscritos em materialidades precisas e heterogêneas. Isso teve o necessário reconhecimento intelectual e são várias as abordagens que procuram interpretar o que podemos designar *intensidade territorial* das sociedades. Na Economia, a primeira e mais poderosa intuição foi a de Alfred Marshall,<sup>4</sup> posteriormente reavivada e reinterpretada por múltiplos contributos que criaram o conceito de distrito industrial marshalliano (Becattini, 1979 e 2004; Reis, 2010). Em tais circunstâncias, os territórios são tidos em conta pela sua *espessura* própria, por aquilo que os identificam e representam. Nesta *visão genealógica* (Reis, 2009 e 2012), tudo isto são *ativos* territoriais que mapeiam o que foi sendo consolidado e que, ao mesmo tempo, serve de base para dinâmicas próprias de transformação do espaço. É pela *copresença* e pela *proximidade* que os territórios se constituem como tal e que desencadeiam interações, estabelecem hábitos e práticas, desenvolvem conhecimentos, qualificações e competências e consagram formas de autoridade.

Foi neste sentido que argumentei, com maior detalhe, quando escrevi:

A resposta à pergunta ‘o que é um território’ exige que consideremos três dimensões das estruturas e das dinâmicas territoriais: proximidade, densidade e polimorfismo estrutural. (Reis, 2009: 235)

---

<sup>4</sup> Nos *Principles of Economics*, de 1890, designadamente quando se interrogou sobre “a concentração de atividades especializadas em lugares específicos” (Marshall, 2013: 222–31) e, antes disso, em *The Economics of Industry* (Marshall e Marshall, 1879).

O *espaço* não é, portanto, apenas um conjunto de localizações ditadas pela condição física e extensiva do planeta. A diferença entre espaço e território consiste exatamente no facto de este ter a *espessura* que acabou de se descrever, enquanto o primeiro é apenas uma realidade geográfica que representa a *localização* e a *distância*. A ideia de produção de espaço está nalguns casos relacionadas com a transformação do que preexiste a partir do exterior. Mas dessa ideia também tem de fazer parte a produção de espaço originado na própria realidade material que o constitui enquanto proximidade, assim como nas práticas “sociotécnicas” em que se envolve (Painter, 2010). Em termos mais gerais, o território pode ser visto como um mecanismo de coordenação, consistindo nisso a sua condição institucional (Branch, 2017).

O lugar dos territórios e das dinâmicas territoriais associa-se a uma determinada ontologia socioeconómica que os transcende, mas relativamente à qual não são independentes. Quando a lógica económica ou as políticas públicas têm como primeira finalidade mobilizar e coordenar a panóplia de ativos que podem compor o sistema de produção e de provisão, os territórios têm aí um lugar definido pela positiva e que corresponde aos recursos, capacidades e dinâmicas que possuem ou desencadeiam ou em que se inserem. É certamente um lugar diferenciado e porventura desigual. Mas cada território é *sujeito*, embora distinto. Nestas circunstâncias, a economia pode ser essencialmente definida como um sistema de produção, provisão e geração de bem-estar assente nas estruturas produtivas de que dispõe e nas relações de produção e redistribuição que a partir delas se estabelecem (Reis, 2018). Quando o lugar do sistema de produção e provisão é estruturado a partir das forças que o compõem internamente (e que, no capitalismo industrial, são o empresariado e o operariado e as relações de trabalho que lhe correspondem, onde as variáveis lucro, salário, emprego e produção são centrais) o lugar do território é um. Quando, inversamente, a própria economia é comandada por dinâmicas e poderes que a condicionam e determinam (as lógicas financeiras desligadas da produção, a busca de posições rentistas em transações específicas e o poder de classes ou agentes especulativos), o papel dos territórios reconfigura-se estruturalmente. E tende a não ser muito mais de que um *objeto*. No entanto, estas duas posições polares (capitalismo industrial produtivista e capitalismo financeiro

rentista)<sup>5</sup> são apenas isso mesmo — polares. Pelo meio há um *continuum* de situações. Isso não autoriza que iludamos uma fenomenologia da diversidade e da diferença, justificando que nos interroguemos se elas são episódicas, transitórias ou estruturais.

As sociedades não são planas nem territorialmente harmoniosas e correspondem-lhes sempre lógicas hierárquicas e de comando. O que interessa saber é como é que estas se constituem e qual é a que prevalece. Tomando por referência uma distinção já canónica, a questão consiste em perceber se essa lógica assenta num conjunto de instituições de natureza inclusiva ou, pelo contrário, apenas extrativa (Acemoglu e Robinson, 2012). As fases mais intensas de industrialização e urbanização assentaram em lugares dominantes do território. Os restantes foram incluídos no processo global pelas forças de arrastamento e por processos de mobilidade a favor dos primeiros, onde se foram concentrando recursos, atividades e poderes. Acontece, contudo, que estas tendências não foram “totalitárias”, no sentido em que, por si mesmas, ocupassem e determinassem integralmente a realidade material das sociedades. Não o foram quando ainda não vigoravam plenamente, coexistindo ou articulando-se extensivamente com inscrições territoriais antigas. Não o foram quando enfrentaram as suas próprias crises e dependeram de “compensações” dinâmicas geradas ainda de forma endógena. E não o foram também quando a intensidade da industrialização e da urbanização foi acompanhada por intensidades territoriais que partilharam de um modo de desenvolvimento que, afinal, era ele próprio composto pelas diferenciações de escala local. Em todos os casos os territórios manifestam a sua presença e tornaram evidente a morfologia compósita das sociedades, a sua diversidade.

O problema de hoje, quando as sociedades e os próprios sistemas produtivos estão sob o poder e a constrição de intensas relações verticais externas, é o de saber se o território ainda subsiste como sujeito ou foi radicalmente reduzido à condição de objeto. Esta última possibilidade é bastante forte. Há uma ontologia social, económica e política em que o território se apresenta como sujeito. E há outra em que ele é essencialmente reconduzido à condição de objeto.

---

<sup>5</sup> Para uma análise da financeirização em Portugal cf. Rodrigues, Santos e Teles (2016a e 2016b) e Reis (2018). Para a distinção entre estes dois tipos de capitalismo, cf. Bresser-Pereira (2018).

Está demonstrado que a financeirização (Lapavitsas, 2013; Rodrigues, Santos e Teles, 2016a) é um dos mais poderosos mecanismos que estruturam (ou desestrutam) as economias contemporâneas. Para além da realidade institucional e material em que assenta, ela passou a incorporar-se, pelo poder de que dispõe, na cultura e nas decisões dos diferentes atores económicos, assumindo a natureza de restrição normalizadora que os sujeita e incorpora num processo dominador. Sabendo-se que há uma linha que distingue os que se inserem e os que não se inserem em tais processos, há quem defenda que as diferenciações que a partir daí podem ocorrer entre os que são envolvidos serão sobretudo devidas a intensidades de acesso, seja isso ou não o resultado de diferentes posições estruturais. Seguindo esta perspetiva, quando a geografia intervém na análise é, em geral, para descrever diferentes graus da influência financeira. Uma espécie de evolução da “mancha de óleo”. Tratar-se-ia de uma simples refração produzida pela introdução da variável espacial e estaríamos perante diferenciações mais ou menos anódinas, isto é, descritivas e não essenciais.

Ora, a questão que vale a pena introduzir é esta: uma análise territorial da financeirização significará apenas a busca daquelas diferenciações ou pode encaminhar-nos para a identificação de posições estruturais diferentes, mesmo em domínios que são geralmente dominados pela financeirização, por exemplo, a provisão de habitação? Para dilucidar este problema o território tem de ser conceptualizado não apenas como variável descritiva, que dá conta da variedade espacial, mas antes como um sistema material e relacional, assente na proximidade e em mecanismos concretos que o definam. O que aqui vou defender, a partir de uma perspetiva territorialista, é que, em vez de simples diferenciações, podemos encontrar diversas posições estruturais. Não é, portanto, de uma descrição dos diferentes graus de acesso aos mecanismos financeiros que se trata. Vale a pena, por exemplo, pensar em formas diferentes de organizar a produção, a provisão e a organização da vida.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO: O QUE VAI EMERGINDO**

Os princípios de coesão territorial postulam a capacitação dos territórios através da descentralização e da consideração dos seus recursos



próprios. Admito que houve momentos em que isto constituiu matéria substantiva e fez parte da lógica de comando prevalecente. Pela resistência, pela emergência ou pela simples presença, os territórios tiveram um lugar nas políticas públicas que não podia ser ignorado. Não se tratou apenas de enunciados provisórios ou circunstanciais. Nos dias de hoje o quadro parece, no entanto, ser bem diferente. As visões dominantes assentam na noção de que a questão prévia é estabelecer externamente, segundo uma trajetória *top-down*, áreas e linhas estratégicas às quais os territórios se devem adaptar. E, por isso, confiar nas vantagens competitivas das áreas onde se localizam os fatores tornados prioritários.

Um exemplo relevante que pode aqui considerar-se é o da política regional europeia. Inicialmente ela era parte da política regional e de coesão, pode admitir-se que predominou a primeira forma de ver indicada antes, enquanto a atual política de inovação europeia exemplifica a segunda. Tratava-se então de estruturar as regiões endogenamente, isto é, através de estruturas e finalidades ali ancoradas. Nas relações inter-regionais sublinhava-se a ideia de convergência e de trajetória na direção de um patamar comum. Mais recentemente, a política regional e de coesão passou a estar subordinada à política de inovação e esta passou a centrar-se na chamada *smart specialization*:<sup>6</sup> “a especialização inteligente tem uma função central e estratégica na nova política de coesão enquanto veículo chave”. Ela é, mais concretamente, uma condicionalidade *ex-ante* daquela política. “Foca-se [...] em poucas áreas globalmente competitivas”, isto é, na “identificação de áreas estratégicas”. Às regiões cabe satisfazer aquelas condições e verificar se dispõem de tais áreas. Para isso, a política de inovação relaciona-se com as regiões através da “ajuda”, num processo de descoberta das suas próprias capacidades ou, melhor, da sua capacidade de resposta às condicionalidades exteriormente definidas. A finalidade é identificar aquelas áreas através de um “processo de descoberta empresarial” (*entrepreneurial discovery process*) (sic). As tecnologias (designadas *Key Enabling Technologies*) são tidas como uma importante componente das “estratégias de especialização inteligente”. A inovação e as tecnolo-

---

<sup>6</sup> Neste parágrafo tomo como referência o “Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)”, maio de 2012. As frases citadas são também deste documento. Ver a Smart Specialisation Platform em <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-guide>.

gias passam assim de instrumentos a finalidades, quando se considera o território. Saem do seu lugar próprio para ocupar o centro de todos os lugares. A seletividade territorial (lida-se com alguns territórios e não com o sistema territorial) passa a ser a norma. Isso leva a uma redução do território a atores e processos selecionados. Uma redução extrema, admita-se. O que importa é apenas um conjunto de *world class clusters* (sic, de novo). Assume-se, pois, que o objetivo das políticas públicas não é o território que existe; é um território prefigurado. E a sua natureza consiste numa visão transformadora do próprio território estabelecida fora dele. É cativante a similitude deste tipo de abordagem com a que constituiu expressões antigas da teoria de modernização, como por exemplo os exercícios de extensão agrária.<sup>7</sup> O objeto são certos elementos territoriais, não os territórios: apenas elementos específicos, alguns atores sob certas condições. Nesta intensa tarefa de tradução conceptual, densidade discursiva e imaginação sem limites, não custa a concluir que o território parece ter sido *lost in translation*...

Perante este novo discurso modernista, será a insistência no território apenas uma obstinação de alguns que, redutoramente, veem a sua própria especialização intelectual de forma excessiva? Por que razão hão de os territorialistas insistir no território? Ele é assim tão importante? Eis algumas razões.

A primeira é uma razão de prudência. Há riscos macrossociais e macroeconómicos relacionados com a anulação do território enquanto elemento-chave da coesão e com a sua transformação em simples veículo de outras políticas. Um destes riscos é o baixo nível de uso ou mesmo o abandono de recursos localizados. As consequências podem ser o conflito e a desarticulação espacial.<sup>8</sup> Em Portugal, assim como noutras sociedades, são hoje visíveis os problemas de desertificação e de fragmentação territoriais. Não são apenas as regiões sujeitas ao abandono e ao desapro-

---

<sup>7</sup> O que é curioso é que, relativamente a este tipo de abordagens, a teoria social parece ter perdido o sentido crítico que teve noutras circunstâncias.

<sup>8</sup> Este texto foi estruturado a partir das minhas convicções territorialistas antigas. Suponho que só fui influenciado pela atualidade na proporção adequada. A frase a que se prende esta nota foi escrita muito antes das perplexidades suscitadas pela conflitualidade territorial tornada enfim popular por episódios como os dos *gilets jaunes*. O tempo que certas coisas demoram a ser percebidas é bíblico... Mas a sua popularidade é, nessa altura, instantânea...

veitamento de recursos. É também a fraqueza crescente de muitos lugares urbanos, exceto a capital.

A segunda razão é de âmbito. A concentração da estratégia num conjunto limitado de condições definidas *ex-ante* e alheias aos próprios territórios deixa espaço para que surjam, ao lado do que foi formalmente estabelecido, outras dinâmicas não valorizadas, sejam elas positivas ou negativas. Portugal serve de novo como exemplo. No mesmo momento em que se elaboram pesadas estratégias de inovação que devem orientar, aliás, condicionar, as políticas públicas, emergem ao lado modalidades imprevistas, assentes no uso intensivo de trabalho precário, mal pago, criador de externalidades negativas e para as quais a ligação com o território é apenas instrumental, visto que a questão do seu desenvolvimento lhe é irrelevante. Refiro-me, por exemplo, ao turismo *low cost* como poder dominante não incluído em nenhum exercício previsional.

Finalmente, há uma razão de coerência conceptual. Como o exemplo anterior mostra, a existência de *place based resources* (uma noção quase tautológica) não significa que não se esteja a promover a proliferação de uma noção de espaço descontínuo. Está, de facto. Mais ainda, podemos estar perante a geração de desequilíbrios regionais profundos e perante estilos de desenvolvimento que levam à concentração num único lugar. Portugal aparece de novo como exemplo: várias estratégias regionais, mas só um espaço relevante em crescimento.

Na União Europeia assiste-se à transição do nível nacional e regional de racionalização das políticas (nalguns casos articulado com o nível europeu) para uma espécie de “federalismo-liberal”. Por outras palavras, isso significa uma transição da deliberação democrática para decisões de poderes burocráticos não escrutinados. Em vários domínios, e muito especialmente no do desenvolvimento regional, pode encontrar-se uma grande similitude com a formação da União Económica e Monetária (UEM): a definição de alguns objetivos centrais e um conjunto de condições a satisfazer, que representam condicionalidades para a vida material. Nisso consiste, por exemplo, a ideia errada de que a inovação, tal como a moeda, é um objetivo e não um instrumento. Por isso, vai emergindo uma nova fratura territorial na Europa, sob a feição antiga da divisão centro/periferia mas agora com a forma que lhe é dada pelos poderes financeiros diretamente associados à construção da UEM. Somam-se a isso

crescentes problemas territoriais nos planos nacionais que não são simples derivações dos problemas entre economias nacionais. Eles são cumulativos e exigiriam uma governação territorial para a qual já não há lugar.

Deve também sublinhar-se que as visões anteriores apenas se referem à produção, ao papel produtivo dos territórios. E quando está em causa a reprodução social, isto é, a forma como se organizam as condições de vida das pessoas e se constituem as estruturas sociais que formam a sociabilidade e as interações? Este não pode ser um assunto omitido quando se considera o território, que é uma categoria holista, destinada a abarcar o conjunto dos elementos que estruturam a vida. E também não pode ser negligenciado quando se concebem as políticas públicas, visto que estas devem ter como propósito alcançar visões articuladas da vida coletiva.

### **3. OS SISTEMAS DE PROVISÃO DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL: O TERRITÓRIO AINDA EXISTE**

A informação disponível,<sup>9</sup> por concelhos, sobre os modos de acesso à habitação no nosso país permite reconhecer situações diferenciadas. Todos eles assentam maioritariamente na casa própria e, salvo dois casos pontuais,<sup>10</sup> num peso minoritário ou mesmo marginal do arrendamento. Mas, uma vez estabelecido este quadro, há um contínuo que vai da presença intensa dos encargos atuais, certamente com dependência financeira, até ao grande predomínio da habitação própria sem encargos, passando pelo equilíbrio destas duas situações. Com base na intensidade de cada uma das modalidades podem definir-se quatro sistemas de provisão de habitação.

Há, no sentido já iniciado por Ribeiro e Santos (2018), uma análise espacial a fazer sobre a expressão que cada um destes sistemas assume no país e ela é clara (Mapa 1). É-o desde logo nos dois sistemas que, pela sua natureza, vou designar *polares*. Mas é também “legível” noutro, enquanto o que resta pode ser considerado mais difuso, sem que isso lhe retire significado. Globalmente, podemos falar de sistemas territoriais de

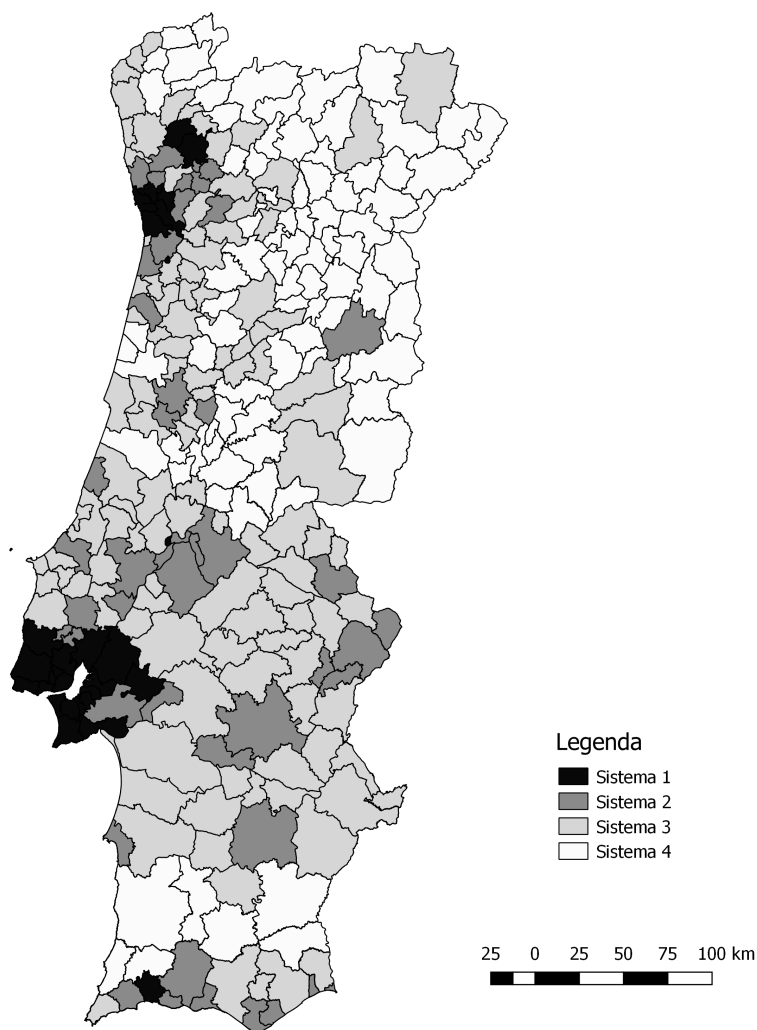
---

<sup>9</sup> Uso os dados do INE para 2011 que permitem calcular o peso da habitação própria com encargos, da habitação própria sem encargos e do arrendamento.

<sup>10</sup> Os concelhos de Lisboa e do Porto.

provisão de habitação, dada a forte relação que existe entre o acesso à casa e as condições materiais diferenciadas dos territórios, isto é, as suas características intrínsecas e o seu papel na organização estrutural do país.

Mapa 1 — Sistemas de provisão de habitação no continente, 2011



Fonte: INE, Censo 2011.

*O sistema de provisão de habitação assente na casa própria sem encargos: a produção e a reprodução social na periferia em regressão*

Este sistema (sistema 4, no mapa), assenta num baixo peso da casa própria com encargos (menos de 25 %, e em muitos casos significativamente

menos, do total dos alojamentos ocupados por proprietários) e num peso igualmente baixo, ou mesmo marginal, do arrendamento, o que denota uma presença muito relevante da habitação própria sem encargos atuais. Quer dizer, nesta dimensão importante da esfera da reprodução social o mecanismo mais importante é, pelo menos presentemente, alheio ao mercado. Estamos, pois, perante situações em que os recursos próprios das famílias em matéria de habitação prevalecem. Geograficamente, trata-se de uma larga fração do espaço nacional, 88 municípios, situados predominantemente no interior norte e centro, tanto na zona fronteiriça leste e norte como no miolo destas regiões. Mas também tem expressão no Alto Minho e em certas zonas do litoral, assim como no Baixo Alentejo e mesmo no Algarve (veja-se o mapa). Evidencia, é certo, algumas das grandes características da estrutura espacial portuguesa, como a distinção litoral/interior ou centro/periferia, mas não se compagina com visões meramente dicotômicas. Não representa pouco, pois corresponde aos lugares de vida de quase 900 mil pessoas, o que equivale a mais de metade da Área Metropolitana do Porto (AMP), embora constitua apenas 9 % do total nacional. São, evidentemente pequenos meios. Só nove concelhos têm mais de 20 mil habitantes, embora dois deles ultrapassem os 40 mil.

Um sistema de provisão de habitação assente na casa própria sem encargos significa o quê? Provavelmente uma longa consolidação de formas de organização da vida em que intervêm múltiplas variáveis localmente estabelecidas: relações familiares, iniciativa e meios próprios, interajuda, relações de trabalho e emprego fixadas pela proximidade, transferências inter-regionais de rendimento,<sup>11</sup> relações pontuais com o mundo bancário e financeiro. Mas também, eventualmente, episódios de descentralização produtiva, de uso do território pelo exterior, para além de especificidades várias. Autoestruturação, resistência ou afastamento, quais serão as palavras-chave para qualificar este sistema?

Vejam os que se passa com a evolução da população residente<sup>12</sup> deste espaço no período 2001–2017. O dado incontornável é que estamos perante uma clara perda demográfica. Salvo duas exceções muito específicas,<sup>13</sup> são concelhos com regressão superior à média do país,

---

<sup>11</sup> Incluindo, certamente, as remessas da emigração.

<sup>12</sup> Dados do Censo de 2001 e estimativas do INE para 2017.

<sup>13</sup> Aljezur e Vagos.

embora a sua intensidade varie. Encontram-se aqui as situações de maior declínio. A larga maioria (75) tem diminuições superiores a 10 % e 36 concelhos superam a diminuição de 20 %.

E com o emprego? Vou considerar o pessoal ao serviço nas empresas<sup>14</sup> em 2001 e 2016, um indicador de emprego “formal”. Quanto a este aspeto, a situação não é tão cristalina como na demografia. São vários os espaços compreendidos neste sistema de provisão de habitação em que se registam fortes variações positivas deste tipo de emprego. Assim com estão dentro dele as mais fortes reduções. No entanto, apesar destas condições demográficas, são na sua larga maioria concelhos onde o emprego formal tem crescido mais, e em muitos casos largamente mais,<sup>15</sup> do que a média nacional (3,7 %). Mas é também verdade que, em 34 municípios, à regressão demográfica se juntou a do emprego e em muitos casos isso foi extremamente acentuado. O que quer dizer que há fragmentação. Mas o dado significativo e, porventura, inesperado é a existência de situações positivas.

Interessa também ver se esta modalidade espacial é radicalmente difusa ou revela um padrão. Revela um padrão: é periférico. Estamos perante formas de reprodução social presentes em territórios em fragilização e em perda e sujeitos a fortes desequilíbrios e desigualdades. O que se passa com a habitação exprime isso mesmo. A demografia confirma-o. Mas nem por isso se deve declarar a irrelevância destes casos. Pelo contrário, eles contêm uma forte interpelação às políticas públicas. Uma tal presença no território pode ser ignorada quando pensamos formas de organização do país mais robustas do que as que ocorrem em zonas de concentração económica e polarização social?

*O sistema de provisão de habitação pela financeirização e pelo mercado: uma metrópole assimétrica em processo de concentração*

Ao sistema de provisão anterior contrapõe-se outro, radicalmente diferente em todas as suas componentes. Ambos formam os casos polares de um país assimétrico em várias escalas. Trata-se agora do sistema (sistema 1) em que a habitação própria sem encargos atuais é francamente

---

<sup>14</sup> Quadros de Pessoal apresentados ao Ministério do Trabalho.

<sup>15</sup> Em 45 dos 88 concelhos deste sistema o crescimento deste tipo de emprego foi superior ao dobro da média nacional.

minoritária devido ao peso muito elevado das obrigações contraídas para acesso à propriedade do alojamento habitado. Esta situação predomina e, salvo exceções,<sup>16</sup> constitui sempre mais de 51 % dos alojamentos ocupados por proprietários, chegando a atingir 70 %. O arrendamento é apenas elevado nos municípios de Lisboa e do Porto, onde constitui, respetivamente, 42 % e 44 % dos alojamentos de residência habitual. Nos restantes casos varia entre 15 % e 30 %. Estamos perante o domínio da financeirização e do mercado. O peso total destes dois encargos (pagamento de empréstimos e rendas), considerando unicamente os alojamentos de residência habitual, é sempre superior a 57 %, tem 64 % como média, e há concelhos em que se ultrapassa o valor de 70 %.

Também aqui há um padrão espacial claro, que identifica este sistema de provisão com as duas áreas metropolitanas. Mas é a de Lisboa que lhe define a dimensão e a espessura: 17 dos seus 18 concelhos cabem nesta categoria e juntam-se-lhe ainda outros da sua influência direta. Já a Área Metropolitana do Porto revela uma natureza muito diferente, pois apenas sete dos 17 concelhos que a compõem têm estas características, enquanto os restantes se distribuem por outros sistemas de provisão que mais abaixo vou designar intermédios. Vive no espaço correspondente a este sistema de provisão de habitação assim definido 44 % da população do continente português, mais de 4 milhões de pessoas.

O Mapa 1 mostra devidamente a característica metropolitana deste sistema, assim como os seus prolongamentos e a presença de situações singulares. Geograficamente falando, a sua concentração (intensa) em pequenas áreas físicas é óbvia. Dá também para ver que ele não tem plena expressão dentro de cada metrópole e que há uma gradação que depressa se vai formando através de um dos sistemas de características intermédias a que já me vou referir.

Este sistema é, em grande medida, fruto dos processos de mobilidade populacional e da sua concentração nas periferias metropolitanas. Se no sistema de provisão anterior podemos pressupor que predominam elementos territoriais que fixaram as pessoas desde há muito, aqui encontramos o território como lugar de receção. A habitação é, nestes contextos, uma variável dependente de processos muito distintos.

---

<sup>16</sup> Lisboa, Porto, Guimarães e Loures.



Acontece que estes territórios, tendo todas as características de lugares dominantes, nem por isso são territórios robustos. É certo que a larga maioria dos municípios atrai população e aumenta a sua dimensão<sup>17</sup> — para alguns estimam-se acréscimos impressionantes, entre 33 % e 48 %.<sup>18</sup> A exuberância demográfica recente é notória (comparem-se agora os Mapas 1 e 2), embora também se possa pressentir afluências anteriores.

E como se comporta o indicador de emprego que se adotou? Chama a atenção o facto de, entre 2002 e 2016, em vários concelhos, diminuir significativamente o pessoal ao serviço nas empresas ou o seu aumento ser inferior à média nacional. Isso acontece em 18 dos 29 concelhos. No conjunto da Área Metropolitana de Lisboa (AML) a evolução deste ponto de vista é positiva, mas o mesmo já não acontece na do Porto. Contudo, quando há sete concelhos da AML em que as perdas são superiores a 13 % isto não significará que estamos perante uma economia que, simultaneamente, se desindustrializa, deixa de ter na empresa a sua instituição central e fragmenta e precariza o mercado do trabalho? Provavelmente sim. É uma hipótese razoável admitir que a financeirização e o mercado que estruturam o acesso à habitação coexistam não com um quadro estável e afluyente de inserção social e laboral mas com uma grande reestruturação das relações sociais e laborais. A segmentação dos usos do espaço, distinguindo dormitórios de trabalho e emprego e fazendo deslocar os mais vulneráveis para longe, são outros aspetos que completam o leque de problemas. Metropolização, fragmentação e precariedade serão aqui as palavras-chave? Parece que, com efeito, estamos perante um padrão espacial claro e um modelo de reprodução social onde confluem os processos de estabilização urbana mais fortes (diferenciação dos rendimentos e das qualificações com forte intensidade das interações económicas, financeiras, sociais e culturais) com os que revelam a dimensão assimétrica que distinguem internamente o centro e a periferia da metrópole.

---

<sup>17</sup> Moita, Guimarães, Barreiro, Lisboa e Porto têm crescimento negativo.

<sup>18</sup> Sesimbra, 33 %; Montijo, 40 %; Alcochete, 44 %; Mafra, 48 %.

*Dois sistemas de provisão de habitação intermédios, com grande peso da casa própria e diferentes expressões do peso dos encargos*

Entre as duas situações polares anteriores (uma periferia em regressão e expressões complexas da concentração metropolitana) há dois sistemas de provisão de habitação que, à falta de melhor termo, se podem designar *intermédios*. São, de facto, vários matizes intermédios. Correspondem a pesos relativamente próximos de habitação própria com encargos e sem encargos. E, salvo nalguns casos de maior intensidade urbana, a baixas expressões do arrendamento. Distingo os dois sistemas pelo facto de numa casa própria com encargos ter um peso superior a 40 % do total dos alojamentos ocupados por proprietários, enquanto no outro tal valor é inferior a 40 %, mas superior a 25 %. Esta distinção permite observar como o primeiro corresponde em boa medida a diferenciações ainda dentro das áreas metropolitanas e a prolongamentos das suas influências ou a localizações urbanas dispersas no país em diferentes contextos. E como o segundo preenche manchas muito largas e contínuas do país, com pequenos centros urbanos e territórios estruturalmente próximos dos que apresentam a natureza periférica que associei ao primeiro sistema de provisão analisado. Nos espaços definidos por estes sistemas de provisão de habitação vivem 4,6 milhões de pessoas. Em conjunto equivale a cerca de metade do país. Este país intermédio não é, ao contrário do que se poderia desejar, um país estabilizado que equilibrasse aquela polarização. É, em geral, um país em regressão demográfica, salvo exceções que já se apontarão. E o mesmo acontece com o emprego.

*Um sistema de provisão de habitação com encargos significativos e peso também significativo de casa própria sem encargos*

A presença do acesso à habitação própria através da contração de empréstimos pesa entre 40 % e 50 % no total dos alojamentos ocupados por proprietários (sistema 2), tendo a casa própria sem encargos atuais também um peso expressivo. Por sua vez, o arrendamento é largamente minoritário (entre os 10 % e os 20 % em 35 dos 46 concelhos).

Como se vê no Mapa 1, é um sistema delimitado geograficamente, não originando grandes manchas. Salvo os casos que mostram a sua presença

nas áreas metropolitanas (sobretudo a do Porto) ou junto delas, denuncia a ossatura urbana não metropolitana do país, isto é, a rede de cidades médias e as suas proximidades, assim como alguns contínuos urbanos ou núcleos mais dispersos.

No espaço correspondente a este sistema de provisão, os casos de crescimento demográfico apenas ocorrem no quadro metropolitano ou na respetiva área de influência, nalgumas cidades médias de maior dimensão e na sua proximidade, bem como no Algarve. Quando se trata de meios de menor dimensão ou sem contiguidade significativa a zonas mais densas, a tendência é regressiva. E isso é acentuado pela diminuição do emprego, que só pontualmente tem uma variação diferencial positiva considerável face à média do país. É, pois, um sistema de provisão de habitação que, apesar da sua relativa autoestruturação, não tem ligado a si outras condições de vida material dinâmicas. Começa assim a completar-se o desenho das situações de perda populacional e a sua associação a formas de provisão de habitação mais assentes na autonomia das famílias.

*Um sistema de provisão maioritariamente assente na casa própria sem encargos, com peso baixo ou residual da habitação com encargos*

A condição intermédia do sistema anterior tem agora um caso de muito maior intensidade do papel da casa própria sem encargos, que constitui a modalidade maioritária (sistema 3). Ao contrário do sistema que analisei primeiro, não se trata de situações generalizadamente periféricas, tanto do ponto de vista geográfico como socioeconómico; mas antes predominantemente de pequenos meios, salvo exceções, em que se incluem ainda cidades médias.<sup>19</sup>

A habitação é uma dimensão essencial da reprodução social. Através de variáveis relevantes foi possível estabelecer os sistemas de provisão que aqui se analisaram. Vê-se bem que, apesar da taxonomia, a realidade é complexa e muito diversificada. Isso mesmo fica demonstrado pelo mapeamento feito. E ficou-o, sobretudo, pelo ensaio de relacionamento de cada um com a variável demográfica e a do emprego. Vimos, por exemplo, que o sistema próprio das Áreas Metropolitanas e dos seus pro-

---

<sup>19</sup> E até concelhos da AMP.

longamentos corresponde, agregadamente, às situações de crescimento demográfico mas é muito diverso do ponto de vista das tendências do emprego que está a ser aqui considerado, deixando perceber a presença de outras formas. Incluindo as precárias. No entanto, pode considerar-se que corresponde ao que podemos chamar o *país afluente*, se admitirmos que este corresponde à coincidência de crescimento demográfico positivamente diferenciado e crescimento do emprego estruturado. O sistema de provisão de habitação em que a presença dos encargos é baixa equivale, por sua vez, à periferia em maior regressão demográfica mas nem por isso deixa de se sobrepor a situações de variação local positiva e significativa do emprego. Por esta última razão, não corresponde ao *país em perda*, embora este seja fácil de identificar, se consideramos que resulta de regressões intensas da demografia e do emprego. Começa assim a revelar-se um hibridismo territorial importante em que a escassa presença de encargos com a habitação tanto diz respeito a concelhos que apresentam criação de emprego como a concelhos em que a regressão económica é notória. Tal hibridismo é naturalmente mais evidenciado pelos dois sistemas de provisão de habitação intermédios.

Em vista desta relação complexa entre sistemas de habitação e vida material e demográfica do território, interessa ter agora uma visão do território em diferentes escalas e de uma autonomização da demografia e da variável do emprego. É isso que vou procurar fazer na secção seguinte, começando por uma interpretação da evolução territorial do país. Uma vez mapeados os sistemas de provisão de habitação, a finalidade é agora regressar ao território para observar a sua constituição quanto às duas dimensões indicadas.

#### **4. AS DINÂMICAS DIFERENCIADORAS E O TERRITÓRIO QUE AINDA EXISTE: A VIDA MATERIAL ENTRE CONCENTRAÇÃO, DESEQUILÍBRIOS E PAÍS DIFUSO**

As tendências da macro-organização territorial portuguesa parecem hoje claras: do ponto de vista demográfico, um original crescimento *unipolar* com concentração na proximidade da capital e apenas replicado de forma limitada, sendo possível encontrar um *satélite* no Algarve; fragilidade dos mecanismos de articulação entre territórios, tendo-se tornado

notório o fornecimento de população àquele “centro” por parte do resto do país convertido em “periferia” muito mais estreita. Trata-se de uma enorme convulsão do quadro territorial do continente português, que se desestruturou. Além disso, esta presença dominadora de dinâmicas de concentração unipolar metropolitana em Lisboa, com regressão de outros espaços relevantes e deslaçamento de antigas relações territoriais internas, deixa a região da capital sem a companhia de mecanismos compensatórios presentes em dinâmicas territoriais anteriores, que sempre dotaram o país de capacidades não desprezíveis. Esses mecanismos, entre os quais se contavam capacidades regionais de investimento e de criação de emprego e sistemas sociais locais dinâmicos, foram essenciais na transformação de problemas metropolitanos profundos em simples crises locais, em vez de crises generalizadas. Mas eles podem já não existir quando uma nova crise estalar em Lisboa. Nesse caso, ela será inexoravelmente nacional.

A hipótese que se deve colocar é que esta nova territorialidade se realiza pela concentração lisboeta das atividades mais dinâmicas, mesmo que não sejam as mais robustas, e pela mobilidade das pessoas, com especial incidência nos jovens qualificados. Ao mesmo tempo, acentua-se o peso da própria periferia metropolitana e a natureza precária e trabalho-intensiva de muitas daquelas atividades, porventura com forte segmentação face às que têm maior capacidade de realização de valor. Dos nove concelhos cuja população cresce mais de 20 % num período em que o país decresce 1 %, sete são da periferia lisboeta e concentram meio milhão de pessoas. Os outros dois são do Algarve.

Uma das consequências da unipolaridade territorial é o deslaçamento, com intensidades diferentes, dos territórios urbanos de escala não metropolitana e dos de baixa densidade, onde não se organizam dinâmicas importantes, dado o efeito destrutivo das perdas populacionais, a que se junta a fragilização do sistema produtivo e uma terciarização excessiva. A outra consequência desta reversão estrutural é a limitação de grande parte do território a lugar de acontecimentos difusos. O território não desapareceu, lá porque se desestruturou. Tornou-se foi menos capaz do que podia ser num quadro organizado. E trata-se de uma realidade sem interlocução política nem racionalização do ponto de vista do país. São, repete-se, realidades difusas. Porventura o lado insubmisso do território. Talvez, mais friamente, a sua fratura. Resta saber se também o

seu lado resistente. São estas duas características — *unipolaridade com um satélite* e *comportamentos difusos* — que mais marcam hoje o território continental. É isso que é necessário analisar, juntamente com o deslaçamento que representa. No grande espaço difuso é ainda possível identificar padrões que subsistem: perifericidade em aprofundamento ou esforços de resistência.

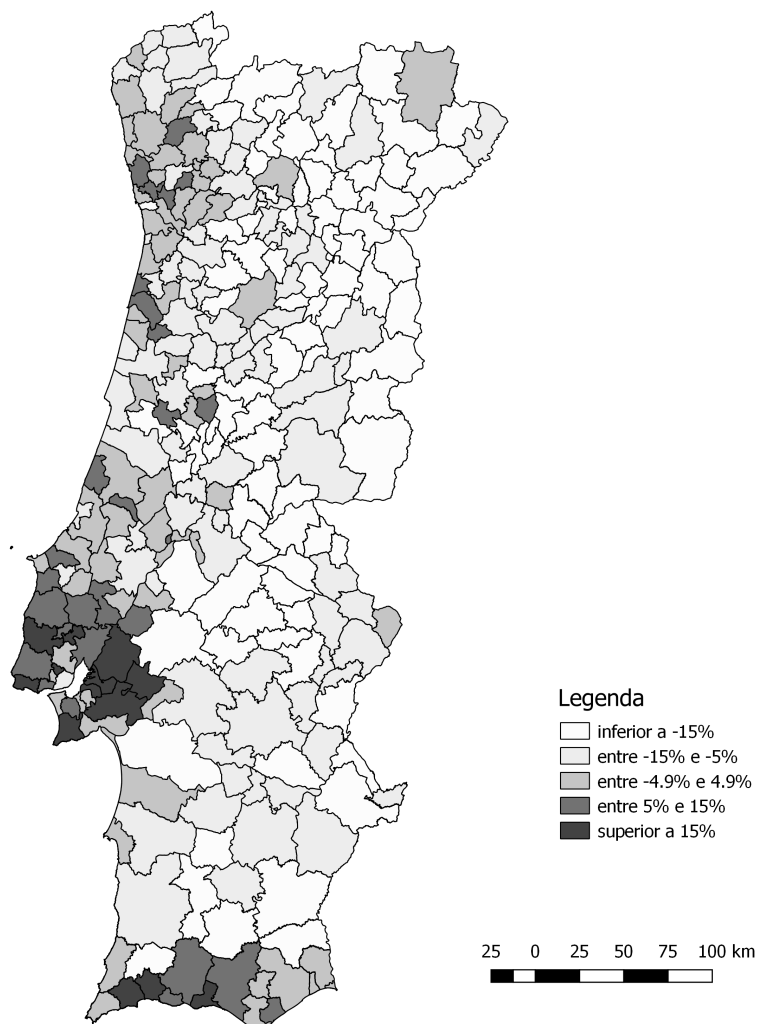
Este quadro é significativamente diferente do que existiu nas décadas de 80 e 90, entre 1981 e 2001. Num contexto demográfico ainda positivo, só o Alentejo estava em situação regressiva. O Norte e o Centro, cuja evolução foi positiva, revelavam a presença de sub-regiões particularmente dinâmicas sendo possível admitir que estávamos perante capacidades regionais para estabelecer a estrutura e a dinâmica dos respetivos territórios, salvaguardando-lhes a coerência. Ao contrário, no período mais recente esse enraizamento regional perdeu-se, perante uma força unipolarizadora original.

A sociedade portuguesa de hoje parece assim fragilizar-se do ponto de vista demográfico e concentrar-se do ponto de vista espacial. Num contexto destes, a articulação territorial do país, antes assente na presença de várias capacidades regionais diferenciadas mas, salvo exceções, globalmente convergentes, vê-se substituída por uma dinâmica absorvente ditada a partir do centro. A demografia e o emprego são as primeiras variáveis que ajudam a analisar este estado de coisas.

#### 4.1. A demografia

A *unipolaridade com um satélite* tem tradução estatística especialmente clara na evolução demográfica. A *concentração* de pessoas no espaço que designei deste modo conjuga-se com uma forte *regressão* populacional disseminada no território. No Mapa 2 mostram-se as evoluções demográficas à escala municipal num período (2001–2017) para o qual se estima que tenha havido uma evolução negativa do país e do continente (respetivamente -1 % e -1,1 %).

Mapa 2 — Variação da população residente nos municípios do continente  
(2001–2017)



Fonte: INE.

São 88 os concelhos (873 mil pessoas) em que há perdas superiores a 15,0 %. Todos eles, exceto o Porto, têm menos de 20 mil habitantes e a larga maioria tem menos de dez mil, sendo notória a sua condição periférica. Dentro deste conjunto podemos encontrar 46 casos extremos, tratando-se sempre de pequenos meios,<sup>20</sup> com decréscimos entre -20,0 % e -37,4 %. Se somarmos a estes os municípios em que as perdas ultrapassam o quádruplo da média nacional (para além, portanto, de -5,0 %) são 174 e

<sup>20</sup> Só quatro deles atingem um patamar entre os dez e os 15 mil habitantes.

(ainda) lá vivem 3,3 milhões de pessoas. Ao padrão periférico anterior juntam-se agora cidades médias de menor dimensão e vários espaços do litoral. Onde se incluem também cinco municípios da AMP,<sup>21</sup> para não falar dos concelhos de Lisboa e do Porto, que representam especificidades óbvias.

Inversamente, há 12 concelhos em que o crescimento demográfico foi superior a 15,0 %. Concentram 800 mil pessoas. Três são do Algarve, sendo os restantes da AML ou da sua proximidade. Se observarmos todos os casos de crescimento superior a 5,0 % encontramos 37 concelhos (2,72 milhões de habitantes) e uma distribuição geográfica onde dominam as duas áreas metropolitanas e o Algarve, registando-se agora também a presença de Braga e as periferias de outras cidades médias. Mas apenas isso.

Passando a observação para a escala das NUTS III, capta-se a evolução conjunta da Área Metropolitana de Lisboa, que aumenta a sua população em 155 mil pessoas (mais 5,8 %), somando 2,8 milhões de habitantes. Só o Algarve (440 mil pessoas) acompanha aquela tendência de forma significativa, somando mais 39 mil habitantes e aumentando em 9,6 %. As outras duas NUTS III que crescem são a do Cávado, mas isso limita-se a 8 mil (2,1 %), e a do Oeste a 16 mil (4,7 %), evolução que no entanto se explica claramente pela evolução metropolitana que lhe está próxima. O resto dos territórios do continente perde, portanto, mais de 280 mil pessoas. A Área Metropolitana do Porto, que passa a ter 1,7 milhões de pessoas, decresce e o mesmo acontece com a generalidade dos territórios da rede de cidades médias mais estruturadas, salvo a exceção apontada.

O crescimento da AML ocorre essencialmente na sua periferia, visto que o seu centro, Lisboa, perde 57 mil pessoas (10 %), não sendo nos concelhos da sua coroa mais imediata que se verificam os aumentos mais espetaculares: Mafra cresce 48 %, Alcochete, Montijo, Sesimbra crescem entre aquele valor e os 22 % de Cascais.

Na AMP, em perda, a única tendência próxima da de Lisboa é o reforço, embora limitado, da periferia face ao centro. O decréscimo do Porto (menos 47 mil pessoas, 18 %) tem apenas um escasso contraponto em dois concelhos que crescem mais de 10 %, Maia e Valongo, juntos somando mais 24 mil pessoas. Nos restantes casos encontramos reduções demográficas ou pequenos acréscimos absolutos ou percentuais.

---

<sup>21</sup> Arouca, Espinho, Oliveira de Azeméis, Vale de Cambra e Santo Tirso.



Passemos agora das escalas anteriores, concelhia e intermunicipal, para a das NUTS II, sendo que já observámos a AML e o Algarve que, como se sabe, são simultaneamente NUTS II e NUTS III. À posição estruturalmente regressiva do Alentejo (712 mil habitantes), que perdeu neste período 8,3 % dos seus habitantes, juntam-se o Centro (2,2 milhões), com uma perda de 5,1 % e o Norte (3,6 milhões), que diminui 3,2 %. As NUTS III que compõem o Norte e o Centro acompanham generalizadamente a regressão demográfica das respetivas regiões, o mesmo acontecendo com as do Alentejo.

Estamos assim perante uma situação de *unipolaridade* e outra de *regressão*. Regressão vista na estrutura territorial do país e bem expressa na debilidade da outra área metropolitana, mas também evidente na fragilização das próprias cidades médias estruturadas fora da influência metropolitana,<sup>22</sup> para não referir as de pequena dimensão.

#### 4.2. O emprego

Considere-se agora uma variável de emprego e observe-se a sua evolução territorial no período 2002–2016. Trata-se do pessoal ao serviço em empresas, isto é dos 2,9 milhões de pessoas que naquele último ano constavam dos quadros de pessoal enviados ao ministério do trabalho. Assuma-se que este é um indicador de emprego formal, presente numa relação laboral estabelecida dentro de uma empresa. Afasta-se assim o trabalho independente, real ou fictício, e aquele que seja mobilizado através de qualquer instrumento ocasional ou mesmo sem ele. Como se sabe, estes dados não incluem a administração pública, em qualquer dos seus patamares, e são pouco representativos da agricultura, dada a escassa dimensão empresarial desta atividade.

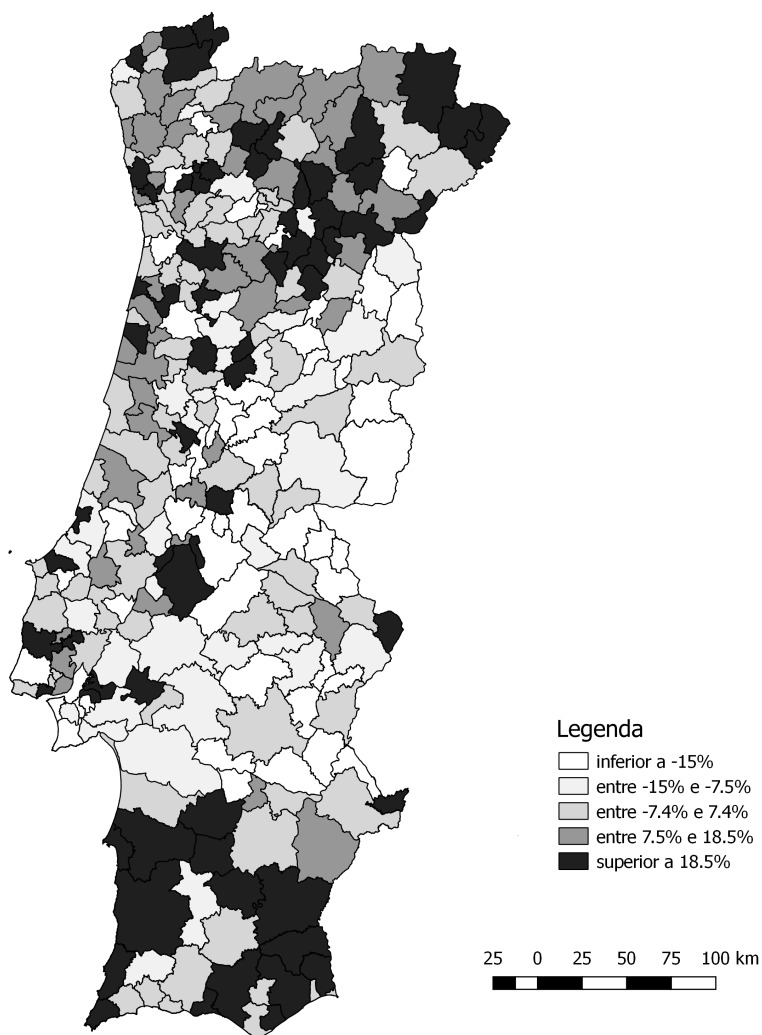
Naquele período, este volume de trabalho cresceu 3,7 % no país e 4,1 % no continente. As variações percentuais mais impressionantes são sobretudo em concelhos de pequena dimensão: entre os 66 que crescem acima

---

<sup>22</sup> Só encontro duas exceções a um estado geral regressivo: Braga, com mais 15 mil pessoas, influenciando o registo já observado da NUTS III do Cávado, e — na Região Centro em decréscimo generalizado — Aveiro, Leiria e Viseu, embora estes três concelhos somem, juntos, uma variação de 11 mil habitantes.

do quántuplo da média nacional (isto é, mais de 18,5 %) predominam, salvo exceções,<sup>23</sup> os pequenos ou muito pequenos<sup>24</sup> e periféricos, sendo também possível lá encontrar as periferias das áreas metropolitanas, concelhos algarvios e realidades do litoral. Este mesmo padrão difuso revela-se ainda no intervalo de crescimento entre o dobro e o quántuplo da média.

Mapa 3 — Variação do pessoal ao serviço nos municípios do continente (2002–2016)



Fontes: GEP/MSESS e MTSSS.

<sup>23</sup> Oeiras, Maia, Felgueiras, Vila do Conde e Loulé.

<sup>24</sup> Só Sintra, Almada ou Santa Maria da Feira têm dimensão acima dos 20 mil postos de trabalho.

As situações inversas, em que se regista grande decréscimo deste tipo de emprego, têm também grande presença no território — em 51 concelhos esta variação ultrapassa os -15 %. Predominam, de novo, os pequenos concelhos periféricos. E de novo lá encontramos concelhos das duas áreas metropolitanas. Isto mesmo se repete nos 124 concelhos em que o emprego diminui (quando cresce no país).

O Mapa 3 mostra bem esta condição difusa e a difícil associação de qualquer dos comportamentos a um padrão territorial, e muito menos ao metropolitano. Porém, é possível reparar que os crescimentos percentuais mais elevados se ajustam a situações periféricas e que os territórios de maior atração demográfica não são os mais dinâmicos deste ponto de vista (comparem-se os Mapas 2 e 3). Este é o argumento que quero fixar. As evoluções deste tipo de emprego não podem, pois, ser decalcadas das populacionais, apesar da profunda assimetria da evolução demográfica em Portugal, com a unipolaridade que aponte. Têm particularidades notórias.

O que significa isto? Pode, em primeiro lugar, significar pequenos dinamismos de pequenos meios. E, na verdade, assim é, como já se disse acima. E isso não é irrelevante. Por outro lado, seria de esperar que os 24 concelhos de maior dimensão (mais de 25 mil postos de trabalho), por óbvios motivos estatísticos, tivessem uma evolução percentual perto da média (diferença entre 5 % e -5 %, por exemplo). Mas isso só acontece em cerca de 1/3. Para além disso, há grandes crescimentos e grandes perdas em proporções semelhantes. Por sua vez, entre os 213 concelhos de mais pequena dimensão,<sup>25</sup> as situações polares (isto é, grandes decréscimos e grandes aumentos) são a larga maioria, com predomínio das evoluções superiores (e às vezes muito superiores) à média. Evidentemente que encontramos aqui situações em que a dimensão engana, porque são localizações em contínuos urbanos densos, incluindo as áreas metropolitanas ou a proximidade de cidades médias. Mas a larga maioria são pequenos meios, sem estas características.

A agregação dos municípios em NUTS III permite ver como se destacam o Alentejo Litoral, as Terras de Trás os Montes e o Alto Tâmega,

---

<sup>25</sup> Refiro-me aos concelhos que têm menos de dez mil empregos e que em conjunto somam 600 mil, mais de 20 % do total.

pois estas são as que aumentam mais do que os já referidos 18,5 %. Com um crescimento ainda expressivo, mais do dobro da média, temos o Baixo Alentejo, o Alto Minho, o Algarve, o Douro, o Tâmega e Sousa e o Cávado. A esta escala já fica autorizada uma interpretação territorial mais robusta, necessariamente associada ao papel positivo de vários espaços periféricos e de pequena dimensão no crescimento do emprego. Como se vê no Gráfico 1, só no Algarve e, de forma menos significativa, no Cávado, há uma associação entre esta evolução e o crescimento demográfico. Nas restantes, há crescimento do emprego com decréscimo populacional, sendo este, nalguns casos, muito expressivo.

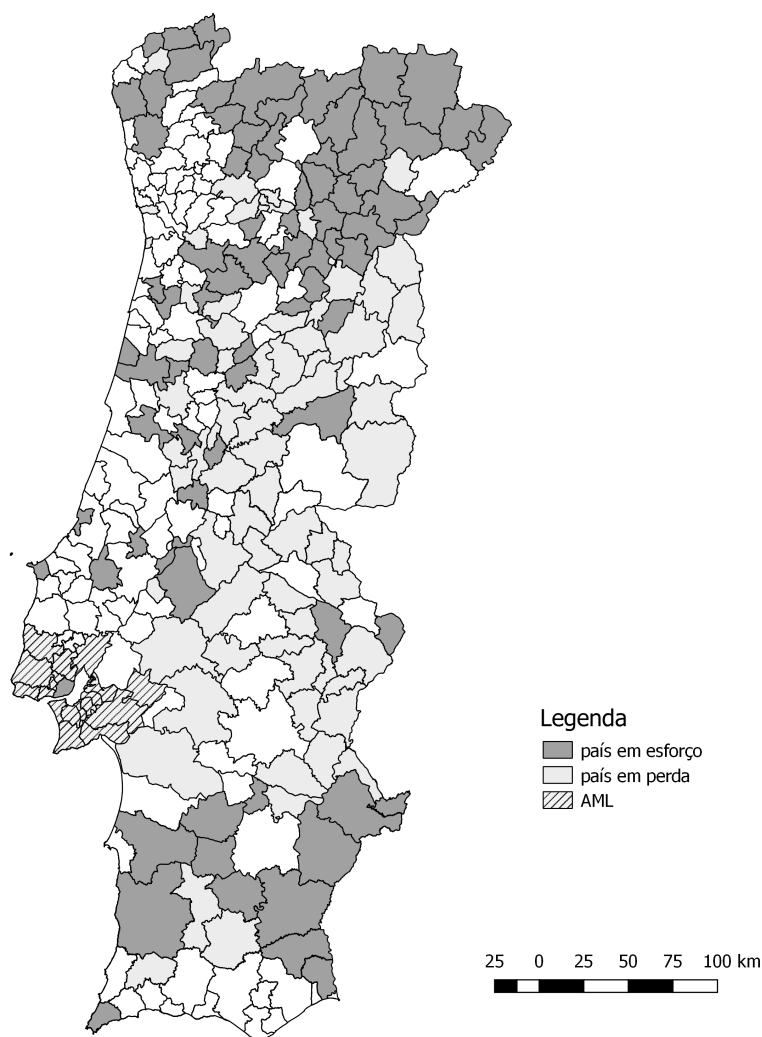
Fazendo também aqui uma aproximação à escala regional através da observação das NUTS II, encontramos duas situações de perda absoluta, no Centro (-1,2 %, acompanhada de perda populacional) e no Alentejo (-0,5 %, com forte regressão demográfica), e três de ganho, no Algarve, na AML (9,6 % e 5,8 %, respetivamente, com a já sabida afluência) e no Norte (6,2 %, num contexto de decréscimo de pessoas). Temos, pois, situações em que este segmento do mercado do trabalho acompanha a demografia, tanto positiva como negativamente. E situações de discrepância, sendo o Norte que chama mais a atenção ao apresentar esta evolução positiva do emprego quando está em perda demográfica. O Gráfico 1 mostra também, para os grandes espaços do continente, como se comparam as duas evoluções.

#### 4.3. As variáveis demográficas e do emprego: uma observação conjugada para identificar os “países” que compõem o país

Já se viu que da conjugação da evolução das duas variáveis em utilização resultam situações territoriais muito diferentes e resulta, até, alguma perplexidade. Estas são, no entanto, combinatórias que ajudam a identificar os “países” que compõem o país. É possível distinguir quatro. A um chamo *país afluente* por o seu crescimento demográfico positivo superar 10 % e por, quanto ao pessoal ao serviço, apresentar taxas superiores ao dobro da média nacional. A outro designo-o *país em perda ou regressivo*, por ter uma perda demográfica profunda, (-10 % ou além disso, em muitos casos bastante além) e uma redução do pessoal ao serviço, que em

muitos casos é enorme. Depois, aponto um *país em esforço*: crescimento demográfico negativo (-2 % ou menos) mas com um aumento do pessoal ao serviço superior à média de Portugal. Finalmente, chamo, porventura de forma benévola, *país expectante* ao conjunto dos municípios que não cabem nas situações anteriores.

Mapa 4 — Uma identificação do país a partir da evolução demográfica e do emprego



Fontes: INE, GEP/MSESS e MTSSS.

No Mapa 4 fixo apenas o país em perda e o país em esforço. Definem-se assim contínuos demográficos significativos que esbatem alguns dos

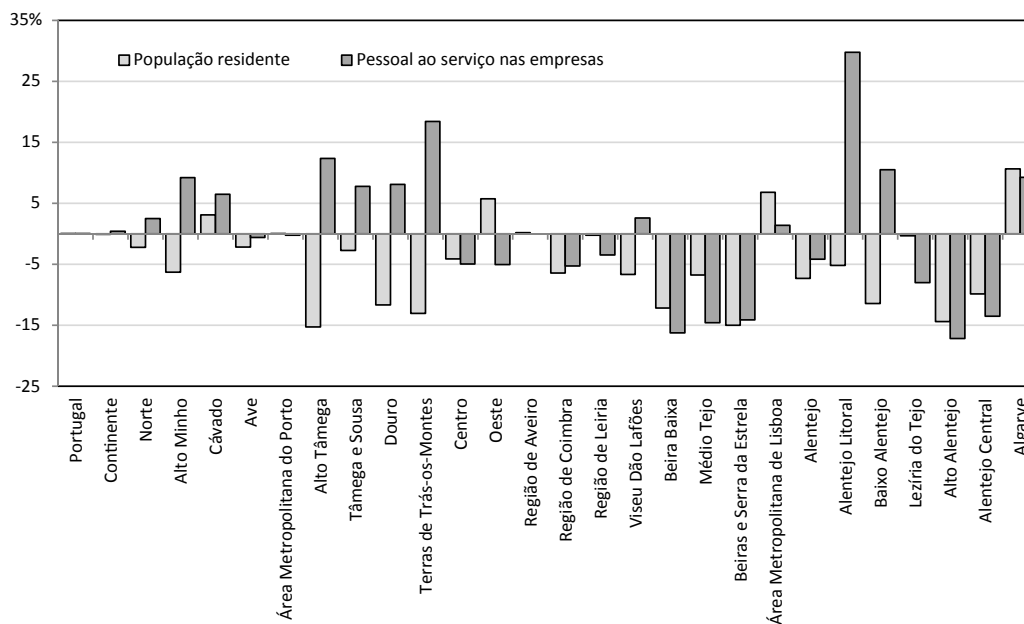
problemas de análise que a escala concelhia, por si só, traz consigo. O que quero argumentar com esta representação é que há no território nacional realidades territoriais importantes que estão a ser “desligadas” do país por se encontrarem em perda absoluta, tanto demográfica como produtiva, enquanto outras, estando também em perda de pessoas, “resistem” oferecendo níveis de atividade relevantes mas, provavelmente, dificilmente sustentável sem uma mudança radical da lógica populacional. Reforçarei este ponto quando, na conclusão, regressar às questões da provisão de habitação e sugerir a necessidade de pensar as duas coisas conjuntamente.

A análise por NUTS III oferece um quadro muito significativo, que supera os problemas do artificialismo da escala municipal quando as delimitações não são relevantes do ponto de vista socioeconómico ou quando a baixa dimensão exige que se contextualizem as grandes variações relativas. No gráfico seguinte consideram-se as *diferenças entre a evolução de cada NUTS II e III e a evolução da média nacional das duas variáveis que estou a usar*: a evolução da população residente entre 2001 e 2017 (que registou um decréscimo de -1 %) e do pessoal ao serviço nas empresas (que aumentou 3,7 %). A primeira tem o óbvio significado de revelar o potencial demográfico de cada espaço e a segunda mostra como evolui o emprego formal no quadro de relações empresariais, não incluindo, portanto, o trabalho informal, o trabalho independente (real ou fictício) ou o trabalho autónomo.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Os Quadros de Pessoal não incluem o emprego na administração pública. No plano em que me estou a colocar, creio que isso não influencia a análise.

Gráfico 1 — Variação da população residente (2001–2017) e do pessoal ao serviço nas empresas (2002–2016) por NUTS III



Fontes: INE, GEP/MSESS e MTSSS.

A primeira impressão que esta informação causa é a de uma significativa descoincidência entre a evolução demográfica e a deste tipo de emprego. Parece haver circunstâncias em que a economia independe da demografia, sendo aquela mais dinâmica do que esta. Estes *países descoincidentes*, com sinais de desestruturação por causa da perda demográfica, situam-se a norte, no Alto Minho e no Ave, no Douro e em Trás-os-Montes, mas também inclui Viseu Dão-Lafões. A par dele há um *país afluyente*, com uma geografia muito precisa: limita-se à AML e ao Algarve, sendo acompanhado pelo Cávado. É apenas aqui que coincide o crescimento demográfico com o aumento do pessoal ao serviço nas empresas (nas duas primeiras NUTS com a demografia a destacar-se, sucedendo o inverso na terceira). Mas acontece que as dinâmicas demográficas mais positivas só parcialmente são acompanhadas pelo aumento do emprego formal. A AML é o caso mais notório.

Como se vê, há 11 NUTS III em que os acréscimos do pessoal ao serviço nas empresas é superior (nalguns casos de forma expressiva) à evolução nacional. Em oito delas há regressão demográfica. O que significa isto?

Por outro lado, as situações críticas de *regressão demográfica* abundam. Em 14 NUTS III, a variável considerada tem valores entre -5 % e -16 %. Nalgumas delas, o valor aqui calculado do pessoal ao serviço é ainda mais regressivo: o Alto Alentejo, o Alentejo Central, a Beira Baixa, as Beiras e Serra da Estrela e o Médio Tejo formam o mapa do *país em perda* profunda, o lado mais atingido de um país deslaçado. Sobressai a fragilidade da Região de Coimbra, da Região de Leiria e da Lezíria do Tejo, onde a evolução da demografia e do tipo de emprego é, em qualquer dos casos, inferior à média nacional. Este *país frágil* mostra bem que o problema tem também uma dimensão *urbana e litoral*.

## CONCLUSÃO

O território tornou-se um conceito residual nas políticas públicas. Pode servir para ilustrar um adicional de consciência perante um assunto cortante (os “incêndios”, o “interior”) e desencadear medidas compensatórias. Não tem servido para estruturar e tornar-se parte constituinte das próprias políticas. Quando muito, interpela-se o território para se verificar se ele tem capacidade para responder a uma racionalidade exterior, formada num ponto alto da escala dos poderes e dentro de uma lógica conscientemente *aespacial*. São as condicionalidades *ex-ante*. Mas não se atribui ao território, isto é, aos sistemas urbanos e às redes de cidades existentes ou às grandes continuidades regionais infranacionais (as regiões) a condição de sujeitos próprios que, no mínimo, são parte da soberania.

Para quem olhe para as sociedades como comunidades territoriais e para quem insista em considerar que há recursos no território, o exercício anterior pode resultar em desperdícios. No caso da habitação em Portugal resulta seguramente. Há um imenso “parque” habitacional dotado de valor, com uma capacidade de acolhimento superior à população existente e, a maior parte dele, sem ónus de encargos, que está desaproveitado e tende a ficar cada vez mais desaproveitado. A isto se podem somar outros “desaproveitamentos”, como os dos muitos alojamentos vagos, que nem no mercado de arrendamento se incluem, demonstrando a presença poderosa de outras lógicas, que não a das pessoas e a dos territórios.



Se as políticas públicas de habitação não estiverem estritamente dependentes de uma visão que se estrutura a partir das lógicas financeiras e da confluência de população num ponto ou em poucos pontos, se se considerar que a provisão de casa é um elemento central da organização da vida material, então parece haver razões, juntamente com as da justiça territorial, para fazer de outro modo. A “desfinanceirização”, em vez do seu inverso, assim como uma interpretação rigorosa do significado do investimento estrangeiro no imobiliário residencial, significariam não apenas outras prioridades políticas como uma consciência útil da natureza disruptiva, face ao país e ao que o constitui, dos poderes desequilibradores em presença.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daron; James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Becattini, Giacomo (2004), *Industrial Districts. A New Approach to Industrial Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Becattini, Giacomo (1979), “Dal ‘settore’ industriale al ‘distretto’ industriale. Alcune considerazioni sull’unita d’indagine dell’economia industriale”, *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1.
- Branch, Jordan, (2017) “Territory as an Institution: Spatial ideas, practices and technologies”, *Territory, Politics, Governance*, 5(2), 131–44.
- Bresser-Pereira, Luís Carlos (2018), “Capitalismo financeiro-rentista”, *Estudos Avançados*, 32(92), 17–29.
- Hirschman, Albert (1985), “Against Parsimony: Three easy ways of complicating some categories of economic discourse”, *Economics and Philosophy*, 1, 7–21.
- Lapavistas, Costas (2013), *Profits without Producing*. London: Verso.
- Marshall, Alfred (2013 [1890]), *Principles of Economics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Marshall, Mary; Alfred Marshall (1879), *The Economics of Industry*. London: Macmillan.
- Mattoso, José (2002), “A escrita da história”, *Obras Completas*, vol. 10. Lisboa: Círculo de Leitores, 11–22.
- Painter, Joe (2010), “Rethinking Territory”, *Antipode*, 42, 5, 1090–118.
- Reis, José (2018), *A economia portuguesa: formas de economia política numa periferia persistente (1960–2017)*. Coimbra: Edições Almedina.
- Reis, José (2012), “An Epistemology of Territory: A perspective on contexts for social relations, in Patricia Ashley e David Crowther (orgs.), *Territories of Social*

- Responsibility: Opening the research and policy agenda*. Farnham, Burlington: Gower Publishing, 93–106.
- Reis, José (2010), “Marshallian Industrial Districts in Portugal: A conceptual solution for empirical analyses’ pressures”, in Tiziano Raffaelli; Giacomo Becattini; Katia Caldari e Marco Dardi (orgs.), *The Impact of Alfred Marshall’s Ideas: The global diffusion of his work*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar, 166–70.
- Reis, José (2009), “Uma epistemologia do território”, in José Reis, *Ensaio de economia impura* (2.ª edição). Coimbra: CES/Almedina, 227–43.
- Reis, José (2001), “A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geoeconómicos e o ‘simples’ funcionamento dos sistemas complexos”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento, 109–34.
- Reis, José (1992), *Os espaços da indústria: a regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- Ribeiro, Raquel; Santos, Ana Cordeiro (2018), “A financeirização das famílias e a desigualdade socioeconómica e territorial em Portugal”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 47, 73–93.
- Rodrigues, João, Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno (2016a), *A financeirização do capitalismo em Portugal*. Coimbra: Actual.
- Rodrigues, João; Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno (2016b), “Semi-Peripheral Financialisation: The Case of Portugal”, *Review of International Political Economy*, 23(3), 480–510.
- Santos, Ana Cordeiro; Reis, José (2018), “Portugal: uma semiperiferia reconfigurada”, *e-cadernos CES*, 29, 57–76.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1993), *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento.
- Wallerstein, Immanuel (1979), *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.