



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

**O DIREITO AO SERVIÇO DA COESÃO TERRITORIAL E DA
INTERIORIDADE**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito

Autor: Diogo Ribeiro Matias

Orientadores: Professor Mestre Juiz Conselheiro José F. F. Tavares e Professor Doutor Pedro
Trovão do Rosário

Número do candidato: 30006708

Novembro de 2024

Lisboa

Dedicatória

Para ti Belmira.

Agradecimentos

À minha família, particularmente aos meus pais e ao meu irmão, pelo apoio prestado e pela boa educação e pelos bons valores que ao longo dos anos me têm transmitido.

À Rita, a pessoa que ao longo desta dissertação me acompanhou do primeiro ao último minuto e por ser o melhor porto de abrigo que eu algum dia podia desejar.

Ao Artur Gomes, pela motivação dada ao longo deste estudo e por ser um excelente companheiro de sala de estudo.

Aos meus orientadores, Professor Mestre Juiz Conselheiro José Tavares e ao Professor Doutor Pedro Trovão do Rosário, quero demonstrar uma enorme gratidão pelas diversas sugestões e trocas de impressões, que muito me ajudaram na concretização da dissertação.

Aos meus amigos, por todos os momentos que já vivemos.

À Sertã, o Município que me viu crescer e a que tenho muito orgulho em pertencer.

Resumo

O “Direito ao serviço da coesão territorial e da interioridade” demonstra-nos que, ao longo dos anos, Portugal, tal como outros países, tem procurado construir territórios mais equilibrados e sustentáveis. Além disto, é possível constatar que o Direito tem contribuído para a efetivação da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável dos territórios do interior. Contudo, ainda existe algum caminho a percorrer para tornar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior uma realidade, no seio do nosso País.

A coesão territorial funda-se na ambição de interligar princípios para a existência de um desenvolvimento territorial equilibrado, competente e sustentável. Pretende desta forma que, independentemente da sua localização, os cidadãos e as empresas possuam uma igualdade de oportunidades e que beneficiem de todas as mais-valias que os seus territórios oferecem. Este estudo revela-nos também que a interioridade sentida em Portugal está muitas vezes relacionada com situações de baixo desenvolvimento e de isolamento face às atividades desenvolvidas nos territórios do litoral, gerando-se efeitos graves, particularmente a desertificação. Notamos também que o desenvolvimento sustentável é importantíssimo para toda esta discussão, uma vez que este tem o objetivo de dar resposta aos anseios do presente, sem hipotecar a capacidade de resposta aos anseios do futuro.

Além disto, a evolução da problemática da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior está associada a uma incapacidade de sustentar, fixar e atrair população, em comparação com as regiões do litoral.

No campo do Direito Comparado, notamos que nos territórios espanhóis, angolanos, moçambicanos, ingleses e dinamarqueses, o Direito tem contribuído para dinamizar as regiões do interior e dessa forma efetivar a coesão territorial.

Dentro do nosso País, este estudo demonstra que o Direito Nacional e o Direito da União Europeia têm construído políticas públicas, nomeadamente nos domínios familiar, do emprego, empresarial, do turismo e da floresta para efetivar a coesão territorial e promover o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

Palavras-chave: Coesão Territorial; Interioridade; Desenvolvimento Sustentável; Direito.

Abstract

The “Law at the service of territorial cohesion and interiority” shows us that over the years, Portugal, like other countries, has sought to build more balanced and sustainable territories. Furthermore, it is possible to see that the Law has contributed to the implementation of territorial cohesion and the sustainable development of interior territories. However, we can see that there is still some way to go to make territorial cohesion and sustainable development of interior territories a reality within our country.

Territorial cohesion is based on the ambition to interconnect principles for the existence of balanced, competent and sustainable territorial development. In this way, it aims to ensure that, regardless of their location, citizens and companies have equal opportunities and benefit from all the added value that their territories offer. This study also reveals that the interiority felt in Portugal is often related to situations of low development and isolation from activities carried out in coastal territories, generating serious effects, particularly desertification. We also note that sustainable development is extremely important for this entire discussion as it aims to respond to the needs of the present, without jeopardizing the ability to respond to the needs of the future.

Furthermore, the evolution of the issue of territorial cohesion and sustainable development of inland regions is associated with an inability to sustain, retain and attract population, compared to coastal regions.

In the field of Comparative Law, we note that in the Spanish, Angolan, Mozambican, English and Danish territories, Law has contributed to dynamizing the interior regions and thus achieving territorial cohesion.

Within our country, this study demonstrates that National Law and European Union Law have constructed public policies, particularly in the family, employment, business, tourism and forestry domains to achieve territorial cohesion and promote the sustainable development of the territories of the interior.

Keywords: Territorial Cohesion; Interiority; Sustainable Development; Law.

Índice

INTRODUÇÃO	10
1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS	12
1.1. Nota preliminar.....	12
1.2. Coesão territorial	12
1.3. Interioridade.....	18
1.4. Desenvolvimento Sustentável.....	23
2. A EVOLUÇÃO DO PROBLEMA DA COESÃO TERRITORIAL E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES DO INTERIOR	31
2.1. Nota preliminar.....	31
2.2. Demografia	31
2.3. A emigração e a imigração.....	33
2.4. Migrações internas.....	37
2.5. Nota final	38
3. DIREITO COMPARADO.....	40
3.1. Nota preliminar.....	40
3.2. Espanha.....	40
3.3. Angola.....	42
3.4. Moçambique	43
3.5. Reino Unido.....	44
3.6. Dinamarca.....	45
3.7. Nota final	46
4. UM OLHAR SOBRE O DIREITO NACIONAL E O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA NOS DOMÍNIOS DA COESÃO TERRITORIAL E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES DO INTERIOR	48
4.1. Nota preliminar.....	48
4.2. Direito Nacional	49
4.2.1. Domínio Familiar.....	49
4.2.2. Domínio do Emprego.....	53
4.2.3. Domínio Empresarial.....	57
4.2.4. Domínio do Turismo	61
4.2.5. Domínio da Floresta.....	63
4.3. Direito da União Europeia	66

4.3.1. Domínio Familiar.....	66
4.3.2. Domínio do Emprego.....	70
4.3.3. Domínio Empresarial	72
4.3.4. Domínio do Turismo	73
4.3.5. Domínio da Floresta.....	75
4.4. Nota final	77
5. É POSSÍVEL MELHORAR A COESÃO TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES DO INTERIOR?.....	81
CONCLUSÃO	90
Referências Bibliográficas	92
Legislação.....	102
Jurisprudência.....	106

Lista de Abreviaturas

+ CO3SO Emprego- Sistema de Apoio ao Emprego e ao Empreendedorismo

PC2II- Programa de Captação de Investimento para o Interior

P-3AC- Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas

Lista de Siglas e Acrónimos

AM- Áreas Metropolitanas

AT- Autoridade Tributária

CAE- Código de Atividade Económica

CFI- Código Fiscal do Investimento

CIS- Código do Imposto do Selo

CIMI- Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CIMT- Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

CIRC- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

CIRS- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CIM- Comunidades Intermunicipais

CRA- Constituição da República de Angola

CPLP- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRP- Constituição da República Portuguesa

DUDH- Declaração Universal dos Direitos Humanos

EBF- Estatuto dos Benefícios Fiscais

EGF- Entidades de Gestão Florestal

ELH- Estratégias Locais de Habitação

ENAAC 2020- Estratégia Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas 2020

ENDS- Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

ENI- Empresários em Nome Individual

FC- Fundo de Coesão

FEAMPA- Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura

FEDER- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FFD- Fundo de Financiamento da Descentralização

FSE+- Fundo Social Europeu +

FTJ- Fundo de Transição Justa

IAS- Indexante dos Apoios Sociais

IDES- Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade
I&D- investigação e desenvolvimento
IEFP- Instituto do Emprego e Formação Profissional
IHRU- Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana
IMI- Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT- Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IRC- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS- Imposto do Selo
ODM- Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ODS- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PENDR- Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural
PIB- Produto Interno Bruto
PII- Projetos de Investimento para o Interior
PME- Pequenas e Médias Empresas
PNACE- Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego
PNCT- Programa Nacional para a Coesão Territorial
PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PROT- Planos Regionais de Ordenamento do Território
PRR- Plano de Recuperação e Resiliência
QEPiC- Quadro Estratégico para a Política Climática
QREN- Quadro de Referência Estratégico Nacional
RMMG- Retribuição Mínima Mensal Garantida
RFAI- Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
SNS- Serviço Nacional de Saúde
UE- União Europeia
UGF- Unidades de gestão florestal
UMVI- Unidade de Missão para a Valorização do Interior
ZIF- Zonas de Intervenção Florestal

INTRODUÇÃO

“A democracia não se conquista; talvez mesmo não se construa; a democracia vive-se.”

(Discurso de tomada de posse como Presidente da República, do General António de Spínola.

Em: 15 de maio de 1974.)

A escolha do tema “O Direito ao serviço da Coesão Territorial e da Interioridade” para desenvolver na dissertação de mestrado funda-se em dois importantes pressupostos. O primeiro está relacionado com a terra que me viu nascer, o município da Sertã. Um município do interior de Portugal e que pertence ao distrito de Castelo Branco. A Sertã é sem dúvida alguma, um excelente local para nascer, para crescer e para viver. É um município repleto de história, de paisagens lindíssimas, com diversos recursos naturais e endógenos, mas são as suas gentes, os sertaginenses que o tornam um local especial. O segundo pressuposto interliga-se com o sentimento que qualquer cidadão do interior tem, os anos passam, mas a tão aclamada coesão territorial e o desenvolvimento sustentável das regiões do interior teimam em não progredir de forma adequada e eficaz.

Temos perfeita consciência de que, hoje o problema da interioridade e da coesão territorial não pode ser analisado numa perspetiva puramente nacional ou interna, mas também tendo em consideração o espaço da União Europeia em que Portugal está integrado. Daí que, ao longo do nosso estudo, recorreremos a elementos pertinentes de outros Estados-Membros da União Europeia, bem como ao que está legislado a este respeito pelos órgãos da União.

O objetivo desta dissertação é o de contribuir para a discussão da resolução das assimetrias regionais e do subdesenvolvimento dos territórios do interior, em busca de maior coesão territorial e do respetivo desenvolvimento sustentável.

A coesão territorial tendo em conta as palavras da *Swedish Presidency of the Council of the European Union* (2023, p.10), pode ser interpretada como a necessidade que um País tem de possuir um desenvolvimento equipendente e harmonioso em todo o seu território. Para tal, é necessário diminuir as diferenças entre as regiões, promover a coadjuvação e observar as características e oportunidades que cada região tem. Verificamos desta forma que a coesão territorial procura diligenciar a entreaajuda entre as diferentes regiões para que exista um desenvolvimento equilibrado em todos os territórios.

Observando a Portaria n.º 208/2017 de 13 de julho, notamos que Portugal é constituído por 165 municípios e 73 freguesias classificadas como territórios do interior. Estes números, segundo Ferreira (2024), demonstram que 80% do território português é considerado território do interior, apesar de apenas habitem nestes territórios 20% da população portuguesa. Além

disto, são territórios caracterizados pela baixa densidade demográfica, por uma população envelhecida e por um tecido económico de baixa produtividade.

O desenvolvimento sustentável está intimamente ligado ao pensamento de que existe um património comum da humanidade, devendo a sua salvaguarda ser uma tarefa comum de toda a humanidade. Ao analisar as palavras de Ferreira (2004, p. 103), verificamos que o desenvolvimento sustentável traduz-se numa vertente de desenvolvimento que pretende solucionar as necessidades do presente sem colocar em causa a capacidade de resposta dos vindouros face às necessidades que expectavelmente estes terão de solucionar.

Face a isto e sabendo que o Direito pode ser entendido como o conjunto de normas jurídicas que regulam a vida e as condutas do Homem em sociedade, pretendemos investigar nesta dissertação de que forma está o Direito ao serviço da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

Desta forma, a dissertação será desenvolvida ao longo de cinco capítulos formados por diversos subcapítulos. No primeiro capítulo temos o objetivo de estudar os conceitos fundamentais desta investigação. Abordamos neste capítulo o conceito de coesão territorial, de interioridade e de desenvolvimento sustentável. No segundo capítulo temos o ensejo de analisar a evolução do problema da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior, particularmente alguns dos fatores que contribuíram para esta evolução. Esses fatores são a demografia, a emigração, a imigração e as migrações internas. A existência do terceiro capítulo baseia-se em dois fatores, o primeiro relaciona-se com a necessidade de observar se o tema da coesão territorial e da interioridade é uma realidade que afeta outros Países para além de Portugal. Já o segundo fator, interliga-se com a carência de analisar de que forma o Direito tem contribuído para colmatar as dissemelhanças dentro destes Países. Para tal, o estudo de direito comparado, incide sobre Espanha, Angola, Moçambique, Reino Unido e Dinamarca.

Ao entrarmos no quarto capítulo pretendemos olhar sobre o Direito Nacional e o Direito da União Europeia nos domínios da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior. Para tal, vamos analisar separadamente o Direito Nacional e o Direito da União Europeia e de que forma estes incidem sobre os domínios familiar, do emprego, empresarial, do turismo e da floresta. No quinto e último capítulo da dissertação pretendemos dar resposta à pergunta: “É possível melhorar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável das regiões do interior?”.

1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

“Devolver ao povo português a dignidade perdida, implantando condições de vida mais justas, com instituições democráticas pluralistas, legitimadas na vontade do povo livremente expressas.” (Discurso do Presidente da República, General Francisco Costa Gomes, em sessão especial da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Em: 17 de novembro de 1974.)

1.1. Nota preliminar

O capítulo desenvolvido neste ponto do trabalho aborda os conceitos fundamentais, tendo como ensejo apresentar três conceitos basilares para o entendimento de toda a investigação, sobre o direito ao serviço da coesão territorial e da interioridade. Dessa forma procuramos concretizar o conceito de coesão territorial, de interioridade e de desenvolvimento sustentável.

1.2. Coesão territorial

O significado de coesão territorial mantém-se até aos dias de hoje como um termo ambíguo. Ao lermos alguns textos académicos e políticos percebemos que há uma insuficiência de elementos que permitam extrair conclusões sobre a matéria. Diversos textos sobre políticas da União Europeia apresentam como ensejo diminuir as assimetrias, sendo isso importantíssimo, mas o problema surge, sobre quem determinará o que é um grau aceitável ou inaceitável de assimetrias. Esta decisão impenderá naturalmente, sobre a ideologia política dominante e que se altera ao longo do tempo, conforme nos demonstra o Grupo de Estudos Políticos Europeus (2002, p. 7).

Durante muito tempo, o núcleo duro da política de coesão da União Europeia (UE), fundava-se num patamar económico e num patamar social. Como nos revela o Grupo de Estudos Políticos Europeus (2002, p. 8), a coesão económica incide na diminuição das assimetrias entre os graus de desenvolvimento das distintas regiões, sendo calculada com base no PIB (Produto Interno Bruto) *per capita*. Já a coesão social impende sobre o desemprego, o nível de alfabetização e as propensões demográficas da UE. Face a isto, as políticas de coesão pretendiam minorar as diferenças entre os Estados-Membros e entre as regiões, segundo a coesão económica, mas também pretendiam diminuir as desigualdades entre os indivíduos que se encontravam na mesma região, observando-se assim, a coesão social.

Tendo em conta as palavras de Faludi (2006, p.669), a coesão territorial complementa os desígnios da coesão económica e social e os do desenvolvimento equilibrado da UE. O mesmo autor revela que o terceiro relatório sobre coesão, da Comissão Europeia, determina

que o significado de coesão territorial fortalece o significado de coesão económica e social. Demonstra ainda que o seu desejo é auxiliar a obtenção de um desenvolvimento mais equilibrado, encurtando as diferenças existentes e obstruir desajustes territoriais. É também sua preocupação transformar medidas setoriais, nomeadamente as que incidam na política regional, mais coerentes e estimular a entreaajuda entre as diversas regiões¹.

Em 2008 a Comissão Europeia publicou o Livro Verde sobre a Coesão Territorial, tendo espoletado a discussão sobre o funcionamento da UE. Segundo Danuta Hübner, na altura Comissária responsável pela Política Regional, o Livro Verde desencadeou questões sobre a natureza da cooperação internacional, sobre a maneira como as sociedades usufruem dos espaços em que vivem, sobre as políticas setoriais e os efeitos territoriais que provocam e sobre a correspondência entre a colaboração e a competitividade².

Analisando o conteúdo do Livro Verde sobre a Coesão Territorial, constatamos que a coesão territorial tem como objetivo atingir o progresso harmonioso dos diversos territórios e conceder às suas pessoas a hipótese de retirar o melhor proveito das particularidades de cada território. Entendemos assim que a coesão territorial pretende transformar a diferença em vantagem, cooperando, para o desenvolvimento sustentável da UE (Comissão Europeia, 2008, p. 3).

A Comissão Europeia (2008, p. 5) revela que ao conceito de coesão territorial estão associados três desafios: a concentração, a interligação e a cooperação. A concentração está relacionada com o transpor das diferenças de densidade. Na UE existe uma concentração das atividades económicas superior à concentração populacional, que por um lado permite que exista um retorno superior derivado da agregação e do agrupamento de determinadas atividades em certos locais. Esta concentração existente nas capitais e em diversos centros urbanos bastante povoados repercute-se também no PIB por habitante, mais elevado do que o da média nacional, nos altos níveis de produtividade, emprego, investigação e inovação. Contudo, esta concentração também provoca deseconomias, ou seja, diversas cidades do interior são assoladas por problemas de deterioração urbana e exclusão social. Em muitas destas cidades o PIB por habitante é inferior à média, existe muito desemprego e diversos casos de pobreza.

¹ Faludi, A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6). Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00343400600868937>. p.670.

² Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. (2008). Livro Verde sobre a Coesão Territorial: perspectivas futuras. *Panorama*, Nº28. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/panorama-magazine/2008/panorama-28-green-paper-on-territorial-cohesion-the-way-ahead_en. p.3.

Conseguimos observar nas palavras da Comissão Europeia (2008, p. 6) que a solução principal para resolver esta situação é sustentar o equilíbrio e a sustentabilidade do desenvolvimento territorial da UE como um todo e ao mesmo tempo reforçar a competitividade económica e o possível crescimento, sem nunca esquecer a carência de conservar os seus recursos naturais e a coesão social. Dessa forma, é importantíssimo manietar as concentrações desmesuradas de crescimento e simplificar o acesso à partilha das benfeitorias geradas pelos agrupamentos existentes nos diversos territórios.

Relativamente ao desafio da interligação dos territórios temos de pensar em eliminar distâncias. Este desafio já não é apenas garantido com boas vias de transportes intermodais. É também necessário existir acesso a cuidados de saúde, à educação, à energia sustentável e às redes de energia fiáveis. Além disto, também é essencial o acesso à internet, a construção de bons relacionamentos entre as empresas e os centros de investigação. Percebemos assim que tudo isto é fundamental para solucionar os problemas existentes nos territórios desfavorecidos.

Já o desafio da cooperação revela-nos que é necessário rasgar com as divisões, ou seja, as questões da interligação e da concentração só podem ser solucionadas através da cooperação de todos os interessados. O mesmo se aplica aos problemas ambientais provocados pelas alterações climáticas que tendem a gerar a constância e severidade das secas, dos incêndios e cheias que assombram em diferentes escalas, os diversos Países e regiões. A cooperação também deve ser tida em conta na execução das políticas de desenvolvimento de base local porque o crescimento económico na economia global é muitas vezes conseguido através de organizações múltiplas de cooperação entre intervenientes públicos e privados.

Percebemos assim que o solucionamento destes problemas e de outros que possam surgir carece de uma política geográfica variável, ou seja, existência de cooperação entre administrações locais contíguas e em outras situações, cooperação entre Estados ou mesmo entre a UE e os Países envolventes (Comissão Europeia, 2008, pp. 7-8).

Face à publicação pela Comissão Europeia deste Livro Verde sobre a coesão territorial, o Parlamento Europeu em 2009, apresentou uma Resolução sobre o mesmo. Nesta Resolução, o Parlamento Europeu (2009, p.3) determina que o Livro Verde não coloca em cima da mesa uma definição nem objetivos específicos para a coesão territorial e dessa forma não coopera eficazmente para a diminuição das desigualdades entre os territórios. Por outro lado, o Parlamento Europeu (2009, p.4) concorda com o Livro Verde quando este afirma que a coesão territorial, tendo em conta o princípio da igualdade de oportunidades, deve asseverar o desenvolvimento policêntrico da UE em todo o seu território e assegurar também o

desenvolvimento estável e sustentável de regiões com atributos e particularidades desiguais, se bem que, devem garantir a sua multiplicidade.

Algo que o Livro Verde também não refere é a forma de como se poderá medir a coesão territorial. Quando se pensa nesta medição, surge o indicador PIB *per capita*; porém, este é um indicador de riqueza e como tal poderá ocultar desequilíbrios consideráveis. Dessa forma é necessário associar outras proporções na medição da coesão territorial, nomeadamente, dimensões de cariz económico, ambiental, cultural, social e político. Seria também relevante para a medição da coesão territorial, agregar dimensões sobre o nível de qualidade de vida (Pereira & Carranca, 2009, p.5).

Assim, podemos considerar que a coesão territorial é uma combinação de princípios para um desenvolvimento territorial equilibrado, competente e sustentável. Além do mais, possibilita que independentemente da sua localização, os cidadãos e as empresas usufruam de uma igualdade de oportunidades e que beneficiem de todo o seu potencial territorial. É também importante referir que a coesão territorial, fortalece o princípio da solidariedade para garantir a convergência entre as economias das regiões mais desenvolvidas e das regiões menos desenvolvidas³.

Ajuda também a compreender o conceito de coesão territorial, as questões da policentralidade e da sustentabilidade. A policentralidade diz-nos que devemos ter mais de um centro, ou seja, uma cidade policêntrica resulta da descentralização dos núcleos urbanos monocêntricos. Em cidades monocêntricas o escâmbio existe apenas no núcleo central, já nas cidades policêntricas o escâmbio existe entre o núcleo central e os núcleos urbanos vizinhos. Relativamente à sustentabilidade, temos de ter em conta as gerações futuras, ou seja, temos de dar respostas às carências do presente, sem nunca hipotecar as possibilidades dos vindouros darem resposta às suas próprias carências (Dos Santos *et al.*, 2015, pp. 7-8).

Importante também para a definição da coesão territorial é o surgimento da discussão sobre a coesão territorial. O conceito de coesão territorial surge de um dos conceitos basilares da Política Regional, o da coesão. Apesar de não constar no Tratado de Roma (1957), advém no Ato Único Europeu (1986), tornando a coesão económica e social uma nova proficiência da UE com o objetivo de garantir um desenvolvimento mais equilibrado das regiões da UE. Contudo, só em 1997 com o Tratado de Amesterdão é que figura pela primeira vez, o conceito de coesão territorial num texto oficial. O aparecimento da coesão territorial neste Tratado teve

³ Comissão Europeia. (2011). *Territorial Agenda of the European Union 2020- Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020. p.3.

como ensejo harmonizar os resultados interligados com a liberalização dos Serviços de Interesse Geral (SIG)⁴. Além do Tratado de Amesterdão contribuíram para a sedimentação da coesão territorial na política pública, a publicação da Agenda Territorial da União Europeia em 2007 tendo sido renovada em 2011; a apresentação do Livro Verde sobre a Coesão Territorial em 2008; o envolvimento da coesão territorial enquanto terceiro pilar de atuação juntamente com a coesão económica e social, no Tratado de Lisboa em 2009; e por último a Estratégia Europa 2020, iniciada em 2010, com o objetivo de renascer a economia europeia, onde a coesão territorial aparecia como um dos objetivos fundamentais a alcançar (Santinha, 2014, p.76).

Tendo agora em conta o ordenamento jurídico português notamos que o termo da coesão territorial é por vezes utilizado, ou então conseguimos subentendê-lo nas palavras do legislador. Promulgada em 2 de abril de 1976, a Constituição da República Portuguesa (CRP) pode ser definida como uma constituição-garantia, visto que teve o ensejo de restaurar direitos e liberdades fundamentais, sem olvidar a necessidade de reformular o sistema de limitação dos poderes políticos (Ramos *et al.*, 2019, p.30). No art.º 7º, da CRP, que possui a epígrafe “Relações internacionais” e observando o seu n.º 6, constatamos que a coesão económica, social e territorial são um dos fatores necessários para que Portugal possa construir e aprofundar a União Europeia.

Também no art.º 9º, da CRP (Tarefas fundamentais do Estado) encontramos referências à coesão territorial. Tendo em conta as palavras de Miranda & Medeiros (2017, p.140), as tarefas aqui previstas são fins ou grandes objetivos a alcançar pelo Estado. Dito de outro modo e observando as palavras de Tavares (2019, p. 519), estas tarefas ao serem exercidas prosseguem o interesse público e as necessidades públicas. Analisando este art.º 9º, da CRP conseguimos encontrar uma menção subentendida sobre a coesão territorial na sua alínea e. Segundo esta alínea uma das tarefas fundamentais do Estado é assegurar um correto ordenamento do território. Continuando a análise deste art.º 9º da CRP conseguimos subentender uma outra referência à coesão territorial na sua alínea g. É aqui estabelecido que um dos grandes objetivos a alcançar pelo Estado é a promoção do desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, sendo isso concretizado pelo dever prioritário do Estado de diligenciar a coesão económica e social do território nacional, norteando o desenvolvimento na direção de um crescimento equitativo de todas as regiões, conforme determina o art.º 81º, al. d), da CRP. Também auxilia a concretização deste fim do Estado o

⁴ Exemplos de Serviços de Interesse Geral (SIG): transportes públicos, correios, cuidados de saúde.

art.º 90º da CRP, que emana que um dos objetivos dos planos é o desenvolvimento consonante e assimilado dos territórios, através da justa partilha regional do produto nacional. Temos também de ter em conta que o regime das finanças locais, contribui para a concretização desta tarefa fundamental do Estado, visto que visa a correção entre autarquias que estejam no mesmo patamar, vide art.º 238º, n.º 2, da CRP⁵.

São também realizadas referências à coesão territorial nos mecanismos que constituem o Sistema de Planeamento, nomeadamente no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e nos variados Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). Existem ainda referências à coesão territorial em mecanismos que apesar de não pertencerem aos Instrumentos de Gestão Territorial, germinam efeitos no território, particularmente o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), o Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE), a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), o Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural (PENDR) e a Política de Cidades POLIS XXI (Santinha & Marques, 2012, p. 145).

Nos finais do ano de 2016 é divulgado em Portugal o Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), da autoria da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI), criada pelo Governo português. Um dos objetivos principais do PNCT é a procura iminente de soluções para o aumento da coesão territorial e social nos territórios do interior. É ainda diagnosticado no PNCT que a diminuição da coesão territorial tem sido provocada em parte, pela aplicação transversal de políticas igualitárias em todo o território nacional, tratando-se de forma igual o que é diferente⁶. É necessário entender que a coesão territorial trabalha através da diferença, ou seja, os planos de desenvolvimento em qualquer território devem implicar estratégias diferentes num panorama de entejuda interterritorial⁷.

Ao chegarmos a este ponto, sobre o conceito de coesão territorial, conseguimos concluir que a mesma está dependente de políticas que tenham como ensejo diminuir as desigualdades, elevar a competitividade e diligenciar a sustentabilidade, sem nunca deixar de lado o local onde são aplicadas e os constrangimentos presentes e futuros⁸. A coesão territorial tem assim

⁵ Miranda, J., & Medeiros, R. (2017). *Constituição Portuguesa Anotada: Vol. I* (2ª edição). Universidade Católica Editora. p. 145.

⁶ Unidade de Missão para a Valorização do Interior. (2016). *Programa Nacional para a Coesão Territorial*. Governo de Portugal. Disponível em: programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx (portugal.gov.pt). pp.3-5.

⁷ Vale, M., & Queirós, M. (2015). Cidades e Política Coesão Territorial na UE. In P. Neto & M. M. Serrano (Eds.), *Políticas Públicas, Economia e Sociedade. Contributos para a definição de Políticas no Período 2014-2020* (1ª edição). Nexo Literário. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/275657624_Cidades_e_politica_de_coesao_territorial_na_UE . p.4.

⁸ Faludi, A. (2009). *Territorial Cohesion under the Looking Glass Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*. Disponível em:

como objetivo que as pessoas aproveitem todas as vantagens e mais valias dos seus territórios e que as desenvolvam. Sem nunca esquecer que coesão territorial não é sinónimo de que todos os territórios venham a ser iguais, venham a ter o mesmo número de empresas e de infraestruturas⁹. Não podemos esquecer que o conceito de coesão territorial é bastante amplo, estando associado à equidade, à competitividade, à sustentabilidade e à boa governação. Todos estes elementos exibem desassossegos distintos e contraditórios, que devem ser resolvidos de caso para caso¹⁰.

1.3. Interioridade

Se realizarmos uma pesquisa num dicionário de língua portuguesa, a interioridade é associada ao carácter ou estado do que é interior¹¹. Podemos observar desta forma que a interioridade está intimamente ligada com o interior, ou seja, caracteriza o interior.

Tendo em conta as palavras do antigo Presidente da República, Jorge Sampaio, a interioridade está interligada com dificuldades na atração de investimentos, de reconversão e variação das suas empresas, de germinação de emprego eficiente para atrair e fixar jovens. Revela também que são territórios que têm dificuldade em tirar proveito dos seus recursos naturais e ambientais¹². Podemos ver com isto que a interioridade e o interior estão muitas das vezes relacionadas com situações de fraco desenvolvimento e de isolamento face às atividades desenvolvidas nas regiões do litoral, provocando isto efeitos graves, nomeadamente a desertificação¹³.

Tendo em conta as palavras de Matos (1997), podemos considerar injustificável que num País com 200 km de largura, exista uma zona litoral e uma zona interior, ou seja, não faz grande sentido que num País geograficamente estreito, existam diferenças entre duas partes do mesmo território no que diz respeito à igualdade de oportunidades económicas e sociais.

https://www.researchgate.net/publication/27353983_Territorial_cohesion_under_the_looking_glass_synthesis_paper_about_the_history_of_the_concept_and_policy_background_to_territorial_cohesion p.24.

⁹ Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. (2008). Livro Verde sobre a Coesão Territorial: perspectivas futuras. *Panorama*, N°28. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/panorama-magazine/2008/panorama-28-green-paper-on-territorial-cohesion-the-way-ahead_en . p.9.

¹⁰ *Idem*, p.10.

¹¹ Lexicografia, I. A. H. (2011). *Dicionário do Português Atual- Houaiss* (1º edição). Círculo de Leitores. p. 1364.

¹² Sampaio, J. (1997, 13 de junho). Perspetivas de Desenvolvimento Interior. [Apresentação no Colóquio promovido pelo Presidente Da República]. Jornada Da Interioridade, Idanha-a-Nova, Portugal. Disponível em: <https://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/index.htm>

¹³ Ferrão, J. (1997, 13 de junho). Reconstruir o Interior destruindo a Interioridade: para uma estratégia ativa de inclusão de atores. [Colóquio promovido pelo Presidente Da República]. Jornada da Interioridade, Idanha-a-Nova, Portugal. Disponível em: https://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/2_2.html

Contribuiu para o agravamento destas diferenças entre o interior e o litoral, o decréscimo da população nas zonas do interior, a debilidade da base produtiva e o romper de alguns laços fulcrais, como aqueles que enlaçavam a agricultura ao resto da economia. A economia de proximidade que existia nos territórios do interior, metamorfoseou-se numa deseconomia de distância devido ao avolumar de locais vazios que fracionam as pessoas e os recursos¹⁴.

Todos sabemos que Portugal é um País assimétrico, em que perto de 20% da população habita em territórios do interior, que estão em processo de desertificação. São territórios fragilizados economicamente, com pouca densidade demográfica e população envelhecida. A interioridade destes territórios tem provocado a perda da população e oportunidades, os mais idosos vão morrendo, os mais novos emigram e o território vai tornando-se num deserto triste. Com o decréscimo da população, os serviços públicos encerram e com isso perdem-se os vínculos dos cidadãos com a administração central, regional e local. Também a falta de emprego e o baixo nível de vida provocam naqueles que vivem no interior a necessidade de procurarem noutros territórios, dentro ou fora de Portugal, as chances que aí rareiam (Nascimento, 2018, pp. 53-54).

Autores como, Monteiro (2019, p. 141.), determinam que o interior possui uma característica demográfica comum, a da baixa densidade populacional provocando isto diversos efeitos negativos. Face a isto cria-se um caminho circular imperfeito, caracterizado por um aumento da emigração e de envelhecimento da população, existe diminuição e pouca multiplicidade de atividades económicas e como tal o desemprego tende a aumentar. Caracterizam também este ciclo de imperfeições, o reduzido cardápio de entidades com valências e aptidões de proximidade¹⁵.

Ajuda também a perceber o conceito de interioridade as palavras de Magalhães (2023), que nos diz que Portugal abraça na atualidade grande parte das provocações dos territórios mais avançados do mundo. É exemplo disso, as situações da desindustrialização, da incorporação num mundo economicamente globalizado e do envelhecimento da população. O mesmo autor, afirma também que somos possuidores de um estado de providência que adolesceu e se solidificou até ao início do século XXI, mas que nos dias de hoje, vive em contenção de despesas na área da saúde, da segurança social, da assistência aos idosos e à infância, tal como

¹⁴ Reis, J. (1997, 13 de junho). Interior, desenvolvimento e território. [Apresentação no Colóquio promovido pelo Presidente Da República]. Jornada Da Interioridade, Idanha-a-Nova, Portugal. Disponível em: https://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/2_1.html

¹⁵ Monteiro, A. A. (2019, junho). Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança a propósito do programa nacional para a coesão territorial. *Sociologia online*, (19). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.30553/sociologiaonline.2019.19.6> . p. 141.

em muitos outros Países. Além disto, o nosso sistema semipresidencial é também o sistema de governo mais presente nas diversas democracias europeias.

Contudo, existem situações que nos diferenciam de uma grande parte das democracias. Uma dessas situações é a falta de rejuvenescimento da população que tem desertificado o interior. Na Europa Ocidental, o interior português é aquele que padeceu de um maior declive populacional desde o início do século XXI. Os resultados dos Censos 2021, demonstram-nos que só 16% dos municípios tiveram um crescimento da população entre 2011 e 2021, pertencendo a maioria destes municípios à Área Metropolitana de Lisboa e ao Algarve. Os Censos 2021, revelam também que as áreas do interior rural decresceram a sua população em 11,3% (Magalhães, 2023).

Considero também importante demonstrar quais são os territórios que em Portugal são considerados territórios do interior, ou seja, quais são os territórios afetados pela interioridade. Faço-o também porque ao ler uma notícia do jornal Público de novembro de 2021, apercebia-me que face a um inquérito publicado pela plataforma de jornalismo Gerador em conjunto com a empresa especialista em estudos de mercado, Qmetrics entre março e abril de 2021, dava nota que 25% dos inquiridos haviam respondido que viviam em regiões do interior, mas na realidade apenas 17% viviam em municípios identificados como sendo do interior¹⁶.

Para nos ajudar a identificar quais as regiões que em Portugal são considerados territórios do interior, temos a Portaria n.º 208/2017 de 13 de julho. Esta portaria tem como objeto delimitar o n.º 4 do art.º 41º-B, do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, adicionado pelo art.º 225º, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2017. Além disto, circunscreve também as regiões beneficiárias das medidas previstas no Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT). Segundo esta portaria existem 165 municípios e 73 freguesias localizadas em territórios do interior.

O Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), estabelece num dos seus capítulos uma Agenda para o Interior. Neste capítulo apresenta oito desafios que caracterizam os territórios do interior e a sua interioridade.

O primeiro desafio que se coloca a estes territórios tem em conta o envelhecimento da população que aí reside. Em 2011, habitavam nestes territórios 2 milhões de pessoas, das quais cerca de 523 mil possuíam mais de 65 anos. Apercebemo-nos que as pessoas têm na

¹⁶ Lusa. (2021, 23 de novembro). Cerca de 60% dos jovens do interior pondera mudar-se para o litoral. *Jornal Público*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/11/23/p3/noticia/cerca-60-jovens-interior-pondera-mudarse-litoral-1986011>

atualidade uma vida mais longa porque usufruem de melhores condições de vida e de um maior acesso a cuidados de saúde. Desta forma, o desafio que se coloca é o de viver mais anos com qualidade de vida. Para isso é necessário construir políticas que apoiem estilos de vida saudáveis e ativos, devendo todas as gerações cooperarem para a germinação de valor para a sociedade e como tal devemos observar a população idosa como uma mais-valia e não como um entrave para a sociedade (Unidade de Missão para a Valorização do Interior, 2016, pp. 116-117).

Relativamente ao segundo desafio, este tem em conta a necessidade de inovação da base económica. Aquilo que se vive no interior do ponto de vista do desenvolvimento económico, é uma grande complexidade em conceber riqueza e emprego. A apetência para produzir Valor Acrescentado Bruto (VAB)¹⁷ é pequena, contribuindo para isso a existência de uma organização empresarial parcamente variada e habilitada. É ainda uma organização empresarial de base familiar, muito fragmentada e com diminutos volumes de negócios. Contribui também para a reduzida produção de VAB, a incapacidade de inovação do tecido empresarial, os poucos níveis de investimentos, maioritariamente submissos a apoio bancário. Juntamos a tudo isto uma mão-de-obra pouco qualificada e com níveis de produtividade menores do que a média do País. Percebemos assim, que é essencial desenvolver projetos de desenvolvimento mais sofisticados, de maneira a modificar o padrão económico do interior, ainda muito assente em áreas tradicionais e em atividades económicas localizadas em níveis baixos das cadeias de valor e com débil germinação de emprego (Unidade de Missão para a Valorização do Interior, 2016, pp. 120-121).

Tendo em conta as palavras da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (2016, pp. 124-125), um outro desafio que se coloca à interioridade é o seu capital territorial, visto que existe nestes territórios uma preservação dos ecossistemas naturais e uma grande biodiversidade. Desta forma é essencial valorar estes recursos, porque se demonstram fundamentais para o desenvolvimento do interior. Devemos aliar a isto a história, visto que é essencial para o entendimento do capital territorial e também os ativos territoriais em termos de património cultural e turístico. Apercebemo-nos assim que é importante fomentar a interioridade através das suas especificidades, unicidades e peculiaridades para que se possa certificar o território numa conjuntura de modernidade global. Observamos assim que para o desenvolvimento do interior é essencial ter em conta o capital social.

¹⁷ Tendo em conta as palavras do Conselho das Finanças Públicas (2024, p.167), o VAB é a riqueza criada pela produção, após a subtração dos bens e serviços utilizados para a sua existência, nomeadamente as matérias-primas.

O quarto desafio que caracteriza a interioridade relaciona-se com a cooperação transfronteiriça. Destacamos aqui o programa Interreg, fundado em 1990, que contribuiu para modificar as relações entre as regiões de fronteira de Portugal e Espanha. Os territórios de fronteira portugueses e espanhóis, comparados com a média dos territórios nacionais, revelam a existência de uma baixa densidade populacional e uma população envelhecida. São territórios onde predominam as áreas rurais, o seu manto produtivo é parcamente variado, fundando-se maioritariamente em Pequenas e Médias Empresas (PME) e microempresas. Relativamente ao programa Interreg, numa fase inicial o seu investimento para os territórios de fronteira baseou-se no auxílio à acessibilidade, nomeadamente, promoção de infraestruturas rodoviárias. Já numa fase posterior, o programa Interreg, repensou os seus programas para as áreas da Investigação e Desenvolvimento e para o ambiente (Unidade de Missão para a Valorização do Interior, 2016, pp. 127-128).

Quanto ao quinto desafio que o interior enfrenta, tem em conta a relação rural-urbana. Nos últimos tempos, a dissemelhança rural-urbana tem vindo a abrandar, basta olharmos para os estilos de vida das populações e para os fatores territoriais¹⁸. Observamos assim que um fortalecimento da integração rural-urbana pode ser essencial para ambas. Com as interações rurais-urbanas podemos estimular a população, o mercado de trabalho, os serviços públicos e privados e os recursos ambientais. Constatamos ainda que a criação de parcerias rurais-urbanas eficientes são essenciais para auxiliar os objetivos de desenvolvimento económico, dilatar a produção de bens públicos, aproximar-nos das economias de escala no oferecimento de serviços públicos, amparar a coordenação de decisões e habilitar as diversas organizações (Unidade de Missão para a Valorização do Interior, 2016, pp. 130-131).

Um outro desafio que caracteriza a interioridade tem em conta a acessibilidade digital, como sabemos, as Tecnologias da Informação e Comunicações, principalmente a Internet, possuem na atualidade um destaque essencial no dia a dia das pessoas, na cultura, na disseminação de informação, na economia, nos negócios e na administração pública. Em 2016, a Comissão Europeia através do Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES), que analisa o desempenho dos Países da União Europeia rumo a uma economia e a uma sociedade digital, determinava que Portugal se encontrava na 14ª posição entre os 28 Estados Membros da UE. Contudo, quando se analisam de forma isolada os diferentes vetores que compõem este

¹⁸ Associado aos fatores territoriais, temos a mobilidade, as atividades económicas, as tecnologias de informação e comunicação e as atividades de lazer.

índice¹⁹, percebemos que no vetor da conectividade existem diferenças entre os territórios. Nas áreas rurais, as redes com velocidade de cedência de, pelo menos, 30Mbps estão indisponíveis para mais de metade dos agregados familiares (Unidade de Missão para a Valorização do Interior, 2016, pp. 134-135).

O sétimo desafio que se coloca às zonas do interior do País tem em conta a atratividade territorial. A imagem que a grande parte da população tem dos territórios do interior, está desregulada, isto é, existe um desconhecimento sobre os recursos e as ofertas que estas regiões possuem. Percebemos assim que é essencial, edificar e desenvolver um novo olhar sobre o Interior, através da essência dos territórios que o formam e das diferenças que possuem e os tornam atrativos. Com isto constrói-se uma visão mais forte e competitiva do Interior (Unidade de Missão para a Valorização do Interior, 2016, pp. 137-138).

Segundo a Unidade de Missão para a Valorização do Interior (2016, p. 141), o último desafio que caracteriza a interioridade tem em conta as abordagens, redes e participação. A necessidade de encontrar soluções para questões difíceis e a utilização das oportunidades que as regiões do interior possuem no seu processo de desenvolvimento, acarretam novas configurações de organização coletiva e de coordenação de políticas, baseadas em interligações que diligenciem relações sociais de confiança. Relações estas que tenham apetência para conectar os comportamentos dos diversos níveis de governação e dos sujeitos públicos e privados relevantes.

1.4. Desenvolvimento Sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável foi apresentado em 1987 pela Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento, através do relatório “O Nosso Futuro Comum”, tendo ficado conhecido por relatório Brundtland²⁰. Segundo este relatório, o desenvolvimento sustentável pode ser associado ao seguinte pensamento, é o desenvolvimento que responde aos anseios do presente sem colocar em causa a possibilidade de as gerações vindouras responderem aos seus próprios anseios. Desta forma, ao determinarmos os objetivos do desenvolvimento económico e social, é necessário ter em conta a sustentabilidade em todos os Países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento, com economia de mercado ou de planeamento central (Comissão Mundial para o ambiente e o desenvolvimento, 1987, p.59).

¹⁹ Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade é constituído pelos seguintes vetores: conectividade, capital humano, utilização da internet, integração das tecnologias digitais e serviços públicos digitais.

²⁰ Comissão Mundial para o ambiente e o desenvolvimento. (1987). *O nosso futuro comum* (A/42/427). Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://sdgs.un.org/documents/a42427-report-world-commission-envir-18930>

Observamos nas palavras da Comissão Mundial para o ambiente e o desenvolvimento (1987, pp. 59-60) que dar resposta aos anseios e necessidades das pessoas é o principal objetivo do desenvolvimento. Se olharmos para os Países em desenvolvimento, grande parte das necessidades básicas da população²¹ não estão a ser satisfeitas. Contudo, não podemos ter apenas em conta as necessidades básicas, estas populações também sonham por uma melhor qualidade de vida. Entendemos com isto que para existir desenvolvimento sustentável é essencial que todos vejam as suas necessidades básicas concedidas e também que lhes sejam apresentadas hipóteses de obter uma vida melhor.

Temos também de referir que modos de vida que ultrapassem o mínimo básico só são sustentáveis se os modelos gerais de consumo desejarem alcançar o desenvolvimento sustentável a longo prazo. Os anseios das populações são delimitados social e culturalmente e o desenvolvimento sustentável solicita a conservação de ideais que mantenham os modelos de consumo dentro dos limites das contingências ecológicas. Observamos desta forma que o desenvolvimento sustentável, impele a que as sociedades tenham em conta os anseios das pessoas, fazendo evoluir o potencial de produção e garantindo a igualdade de oportunidades (Comissão Mundial para o ambiente e o desenvolvimento, 1987, p.60).

Podemos também associar ao conceito de desenvolvimento sustentável o seguinte entendimento, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação através do qual, a utilização dos recursos, o caminho dos investimentos, o planeamento do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se interligam e robustecem o presente e o futuro, com o objetivo de responder às necessidades e anseios das pessoas (Estender & Pitta, 2008, p.22). Percebemos com isto que o desenvolvimento sustentável tem em conta uma dimensão económica, social e ambiental.

No início do ano 2000, os diversos líderes mundiais reuniram-se na sede das Nações Unidas para esquematizar um plano alargado para combater as diversas formas de pobreza. O compromisso assumido era o de não poupar forças para libertar homens, mulheres e crianças, de situações degradantes, desumanas e de pobreza extrema. Este plano culminou nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), que perduraram durante quinze anos, mantendo-se como matriz de desenvolvimento global para todo o mundo. Os oito objetivos eram constituídos por medidas práticas que pretendiam que as pessoas de todo o mundo pudessem melhorar as suas vidas e os desejos futuros. Os ODM foram responsáveis por retirar da pobreza extrema inúmeras pessoas, auxiliaram o combate contra a fome, permitiram

²¹ Quando falamos de necessidades básicas temos em conta, a alimentação, a habitação e o emprego.

também que mais raparigas estudassem. Além disto, os ODM ao colocarem as pessoas e as suas carências em destaque, alteraram os pensamentos tanto em Países desenvolvidos como em desenvolvimento (Departamento de Assuntos Económicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas, 2015, p.3).

Contudo, apesar de todos os avanços existentes, as desigualdades continuaram e o progresso não tem sido semelhante em todos os locais. Em 2011, mais de metade dos mil milhões de pessoas em pobreza extrema viviam em apenas cinco Países. O progresso tende a deixar para trás as mulheres e os que estão nos patamares mais baixos da escala económica ou que estão em desvantagem devido à sua idade, deficiência ou etnia. Continuam a persistir diferenças entre as zonas rurais e as zonas urbanas (Departamento de Assuntos Económicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas, 2015, p.3).

Vejamos agora, quais eram os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e algumas das conquistas que estes alcançaram. O primeiro objetivo pretendia eliminar a pobreza extrema e a fome. Uma das suas conquistas relaciona-se com o facto de em 1990, uma grande parte das pessoas do mundo em desenvolvimento vivia com menos de 1,25 dólares por dia, tendo esse número de pessoas diminuído em 2015 para 14%. Uma outra conquista associada a este primeiro objetivo interliga-se com a diminuição do número de pessoas subnutridas nos Países em desenvolvimento. Se entre 1990-1992, 23,3% das pessoas destes Países viviam subnutridas, o mesmo já não aconteceu entre 2014-2016, tendo o número baixado para 12,9%. O segundo objetivo tinha como ensejo proporcionar o ensino primário universal. Associado a este objetivo, está o aumento global de 83% da taxa de alfabetização entre jovens de 15 a 24 anos, entre 1990 e 2015 (Departamento de Assuntos Económicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas, 2015, p.4).

Relativamente ao terceiro objetivo, este pretendia promover a igualdade de género e empoderar as mulheres. Ao fim de quinze anos este objetivo possibilitou que existissem mais raparigas na escola, do que aquelas que existiam antes de ser implementado. Nos Países em desenvolvimento foi possível anular as discrepâncias de género no ensino primário, secundário e superior. Quanto ao quarto objetivo, existia o desejo de reduzir a mortalidade infantil. Entre 1990 e 2015, a taxa global de mortalidade de menores de cinco anos foi reduzida para metade, passando de 90 para 43 mortes por 1.000 nados vivos. Devemos dar nota que das crianças existentes no mundo, cerca de 84% receberam pelo menos uma dose da vacina contra o sarampo, em 2013, um número superior ao do ano de 2000 que era de 73% (Departamento de Assuntos Económicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas, 2015, p.5).

O quinto objetivo pretendia melhorar a saúde materna. Associado a este objetivo, está a diminuição de 45% em todo o mundo da taxa de mortalidade materna, acontecendo isto desde o ano de 1990, se bem que a redução foi mais acentuada a partir do ano de 2000. Sobre o sexto objetivo, sabemos que o mesmo pretendia lutar contra o VIH/SIDA, a malária e outras doenças. Um dos resultados alcançados por este objetivo foi a diminuição de novas infeções por VIH entre 2000 e 2013, de aproximadamente 3,5 milhões de casos para 2,1 milhões (Departamento de Assuntos Económicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas, 2015, p.6).

Relativamente ao sétimo objetivo, este tinha como ensejo garantir a sustentabilidade ambiental. Através deste conseguiu-se eliminar as substâncias que destroem a camada de ozono. Foi também através deste objetivo que se conseguiu, a diminuição do número da população urbana que habita em bairros danificados nos Países em desenvolvimento. O oitavo e último objetivo tinha como meta desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. Face a este objetivo, foi possível que a ajuda oficial ao desenvolvimento dos Países desenvolvidos subisse 66% em termos reais entre 2000 e 2014 (Departamento de Assuntos Económicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas, 2015, p.7).

Se em 2015 chegavam ao fim os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), as Nações Unidas a 25 de setembro de 2015 através da Resolução A/RES/70/1, dá a conhecer a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Esta Agenda é um plano de ação direcionado para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. É também um plano que pretende reforçar a paz em todo o mundo e que também pretende eliminar a pobreza em todas as suas formas. Todas estas pretensões são requisitos para se alcançar o desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável é constituída por dezassete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e por cento e sessenta e nove metas que pretendem dar continuidade aos resultados obtidos pelos ODM e também alcançar aquilo que eles não conseguiram (Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 2015, p.1).

Os ODS e as suas cento e sessenta e nove metas possuem um carácter integrado e indivisível e integram as três proporções do desenvolvimento sustentável, a económica, a social e a ambiental. Além do mais esta Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável é constituída por cinco princípios enquadramentos: as pessoas; o planeta; a prosperidade; a paz e as alianças. Sobre as pessoas, os ODS comprometem-se a colocar fim à pobreza e à fome e pretendem ainda que todas as pessoas tenham uma vida digna, sem discriminações negativas e que possuam um meio ambiente saudável. Quanto ao planeta, a Agenda 2030 pretende protegê-lo contra a sua destruição, através do consumo e produções sustentáveis e também através da

administração sustentável dos recursos naturais e de diretrizes iminentes para fazer face às alterações climáticas. Pretende-se com isto dar resposta às necessidades do presente sem comprometer o futuro (Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 2015, p.2).

Relativamente ao princípio enquadrador da prosperidade, este tem o ensejo de que todas as pessoas possam viver uma vida prospera e completa em que o crescimento económico, social e tecnológico estejam em sintonia com a natureza. Os ODS vinculam-se também com a paz e desejam que nos diversos Países vigore a pacificidade, a justiça e a inclusão. Sabe-se que não existe desenvolvimento sustentável sem paz, nem paz sem desenvolvimento sustentável. Tendo em conta as palavras da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (2015, p.2) sobre o princípio enquadrador das alianças, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, pretende movimentar os meios essenciais para construir uma revigorada aliança mundial para o desenvolvimento sustentável, que tenha como características a solidariedade e a preocupação com os mais pobres e necessitados.

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável informa também que é um compromisso de todos os Países executar os ODS. Percebemos isto, quando a Agenda 2030, identifica que cada País tem a seu encargo o seu próprio desenvolvimento económico e social. Esta Agenda, determina ainda que os Governos possuem a responsabilidade de acompanhamento e análise, na edificação dos dezassete ODS e das cento e sessenta e nove metas até 2030. Constatamos também que a Agenda determina que cada País deve delimitar as suas próprias metas nacionais e locais, baseando-se nas metas globais e tendo como referência o contexto nacional em que se encontra. É ainda perceptível que a Agenda 2030, admite que cada País utilize diferentes abordagens, conspeções, planos e instrumentos, conforme as razões e as prioridades que tenha definido. Relativamente à monitorização da execução dos ODS, a Agenda 2030 delimita também que esta é voluntária e levada a cabo pelos Países, face às diversas realidades, aptidões e níveis de desenvolvimento que estes possuem (Ferreira, 2020, p.11).

Chegados a este ponto do subcapítulo, consideramos que é importante dar a conhecer os dezassete ODS e algumas das suas orientações. O primeiro ODS, prende-se com a erradicação da pobreza em todas as suas formas e em todos os locais. O segundo ODS tem o desejo de eliminar a fome, adquirir a segurança alimentar, aperfeiçoar a nutrição e garantir a agricultura sustentável. Sobre o terceiro ODS, percebemos que este pretende uma saúde de qualidade, ou seja, tem o ensejo de asseverar o acesso à saúde de qualidade e garantir o bem-estar para todos em todas as idades. No que diz respeito ao quarto ODS, é perceptível que este promove uma educação de qualidade, isto é, pretende-se assegurar o acesso à educação para todos, de qualidade e equitativa, garantindo hipóteses de aprendizagem ao longo dos tempos para todos.

O quinto ODS tem em conta a igualdade de género e o empoderamento de todas as mulheres e raparigas²².

O sexto ODS prende-se com a água potável e o saneamento, ou seja, pretende-se asseverar a disponibilidade e a esquematização sustentável da água potável e do saneamento para todos. Observamos ainda que o sétimo ODS se interliga com as energias renováveis e acessíveis, nomeadamente, assegurar a utilização de energias fiáveis, sustentáveis e limpas para todos. É também perceptível que o oitavo ODS tem em conta o trabalho digno e o crescimento económico. Existe o desejo de garantir o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego total e produtivo e o trabalho digno para todos. O nono ODS, está ligado à indústria, à inovação e às infraestruturas. Há o interesse em edificarem-se infraestruturas resistentes, garantir a industrialização inclusiva e sustentável e estimular a inovação. Observamos no décimo ODS o desejo de reduzir as desigualdades no interior dos Países e entre os Países²³.

Sobre o décimo primeiro ODS entendemos que este está direcionado para a transformação de cidades e comunidades mais sustentáveis. Já o décimo segundo ODS prende-se pela implementação de produções e consumos sustentáveis. Relativamente ao décimo terceiro ODS, percebemos que este luta pelas alterações climáticas. O décimo quarto ODS, tem como ensejo a proteção da vida marinha e o décimo quinto ODS, tem o desejo de proteger a vida terrestre. Observamos no décimo sexto ODS que este pretende garantir a paz, a justiça e a existência de instituições eficazes. O décimo sétimo e último ODS, tem como desígnio a criação de parcerias para a implementação de todos os ODS²⁴.

Depois desta apresentação dos dezassete ODS e de algumas das suas orientações conseguimos perceber que todos os ODS estão interligados e identificados na CRP. Tenhamos como exemplo o décimo ODS que pretende reduzir as desigualdades. Se tivermos em conta o art.º 8º da CRP, entendemos que as normas e princípios de Direito Internacional são parte integrante do Direito Português. Também pela análise do art.º 9º, al. e) e, e al. g), da CRP, conseguimos compreender que existe o objetivo de reduzir as desigualdades no seio do território nacional e dessa forma aumentar a coesão territorial. É ainda pela leitura do art.º 13º da CRP que encontramos o princípio da igualdade. Através deste princípio impõe-se que haja um tratamento jurídico igual a todos os cidadãos, com absoluta impossibilidade de arbítrio, ou

²² Ministério dos Negócios Estrangeiros. (2017). *Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Governo de Portugal. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017_PT_REV_FINAL_28_06_2017.pdf, pp.14-31.

²³ *Idem*, pp.35-52.

²⁴ *Ibidem*, pp.57-81.

seja, todos os cidadãos são iguais diante a lei, estando esta impossibilitada de determinar qualquer discriminação injustificada (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2017, p.52).

Através da análise que temos realizado sobre os ODS, conseguimos entender que estes se organizam em duas áreas essenciais, a social e a ambiental. Uma parte da área social pretende dar respostas às necessidades básicas, nomeadamente, eliminar a pobreza extrema e a fome e promover o acesso universal à saúde. Já a área ambiental tem como meta, garantir que o mundo se mantém dentro dos limites da segurança planetária através de uma economia sustentável. Porém, é fundamental perceber que os objetivos sociais não são conquistados sem os objetivos ambientais e vice-versa, ou seja, temos de observar todos os ODS como algo que não pode ser desintegrado²⁵. Além do mais, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável é essencial para planear os movimentos das organizações existentes em todo o mundo, para transformar o planeta num lugar mais próspero, inclusivo e ambientalmente sustentável²⁶.

Ao longo da investigação que temos vindo a realizar sobre os ODS conseguimos perceber que apesar de estes estarem agrupados dentro de uma contextura de objetivos e metas diversas, existe entre eles ligações de subsidiariedade e de convergência, ou seja, a evolução existente num dos ODS contribui para o sucesso dos outros ODS. Todavia, podem existir situações de choque entre ODS, devendo nestas situações planearem-se e estabelecerem-se acordos no ritmo de atingir os ODS²⁷.

Face ao que fomos afirmando neste subcapítulo, conseguimos concluir que o desenvolvimento sustentável pretende dar resposta às carências e anseios da geração atual, sem colocar em risco as aspirações e necessidades das gerações futuras. Percebemos assim que o desenvolvimento sustentável também abarca o significado de equidade intergeracional. Observámos também que a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável é um programa voluntário de ação idealizado para todo o planeta com o ensejo de terminar com a pobreza, garantir a prosperidade, defender o ambiente e lutar pelas alterações climáticas (Tribunal de Contas, 2023, p. 11). Por fim, é ainda perceptível que os ODS além de serem uma diretriz para

²⁵ Business and Sustainable Development Commission. (2017). *Better Business Better World- The report of the Business & Sustainable Development Commission*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2399&menu=1515> .p.22.

²⁶ Deloitte. (2019). *Sustainability Risk Management- Powering performance for responsible growth*. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/my/Documents/risk/my-risk-sdg12-sustainability-risk-management.pdf> .p.7.

²⁷ Instituto Nacional de Estatística. (2022). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. Indicadores para Portugal: 2015-2021*. INE. Disponível em: [www: <url:https://www.ine.pt/xurl/pub/31592402>](http://www.ine.pt/xurl/pub/31592402). p.13.

as políticas públicas são também um imperativo ético, visto que eles também estão garantidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), (Sachs *et al.*, 2023, p.4).

2. A EVOLUÇÃO DO PROBLEMA DA COESÃO TERRITORIAL E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES DO INTERIOR

“É preciso que o desenvolvimento do país seja harmónico para que cada português, onde quer que nasça seja um cidadão de parte inteira.” (Discurso do Presidente da República, António Ramalho Eanes, após a tomada de posse do I Governo Constitucional. Em: 23 de julho de 1976.)

2.1. Nota preliminar

Não podemos estabelecer uma data a partir da qual surgiu o problema da coesão territorial no nosso País, apesar de os problemas da coesão territorial existirem, contudo não eram abordados, tal como acontecia noutros Países. Conforme o País se ia desenvolvendo e tendo em conta a determinação de políticas nacionais e da União Europeia – cujo início situamos na década de 80 – apareceu a necessidade de definir os contornos da coesão territorial. E é também neste contexto que toma papel de relevo a interioridade.

Desta forma, pretendemos neste segundo capítulo investigar de que forma o problema da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior tem evoluído com o passar dos anos. Como tal, analisamos alguns fatores que contribuíram para esta evolução, nomeadamente, a demografia, a emigração, a imigração e as migrações internas.

2.2. Demografia

Portugal vive atualmente numa realidade de desequilíbrio demográfica, ou seja, possui um grande número de idosos e um diminuto número de jovens. Isto quer dizer também que a putativa população com idade ativa está a decrescer e a atual está a envelhecer. Somos um País em que a fecundidade não possibilita a substituição de gerações desde 1982, agravando-se a situação a partir de 1994, em que a esperança de uma recuperação futura, tem ficado cada vez mais desvanecida (Mendes, 2020, p.10).

Em comparação com os Países do continente europeu, Portugal é um dos Países em que existiu um maior envelhecimento da população. O ano de 2015 demonstra muito bem esta situação, mais de 20% da população portuguesa detinha idade superior a 65 anos, ao mesmo

tempo que o número de população jovem regrediu²⁸. Esta situação provoca uma ampliação do topo da pirâmide demográfica e um estrangulamento da sua base.

O cenário de envelhecimento da população é nos últimos quarenta anos transversal a todo o País, contudo, agudiza-se mais no interior do País, que possui uma população muito envelhecida. Segundo Nunes (2017, p.152), o distrito de Castelo Branco, região do interior de Portugal, detinha em 2017 uma população residente em que mais de 30% da mesma era idosa. Percebemos com isto que os locais que foram pioneiros na perda de população ativa, derivada da emigração e da migração interna para as cidades, são aqueles que possuem os municípios mais envelhecidos. Tendo em conta os resultados do recenseamento de 2001, dos 308 municípios existentes em Portugal, havia 25 municípios em que 30% ou mais da sua população detinha idade igual ou superior a 65 anos e em quatro desses municípios, todos do interior²⁹, a percentagem ultrapassava os 40%. Com o passar dos anos esta situação foi-se alastrando e em 2019, existiam em Portugal 62 municípios com mais de 30% de pessoas idosas, salientando-se os municípios do interior, Vinhais em que esta percentagem subia até aos 42% e Alcoutim, em que a percentagem atingiu os 46%³⁰.

Tendo em conta as palavras de Moreira (2020, p.30), apesar de todos sabermos que o envelhecimento populacional é extensível a todo o território nacional, a verdade é que as percentagens mais elevadas registam-se nas zonas do interior do País. Os dados de 2019 são bastante elucidativos sobre esta problemática, e isso é uma consequência de acontecimentos anteriores como a emigração e a saída para zonas litorais do nosso País. Além disto, os municípios mais rejuvenescidos encontram-se maioritariamente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, nas zonas litorais do Algarve e nas regiões autónomas. Isto acontece porque estes municípios aproveitaram o seu potencial atrativo de movimentos económicos e imobiliários e porque possuíam valores de fecundidade e natalidade mais altos e prolongados do que as outras zonas do país.

Observando os dados dos Censos de 2021, a população residente em Portugal era de 10 343 066 habitantes. Analisando a distribuição desta população pelo território nacional, percebemos que existe uma grande concentração de pessoas nas zonas litorais, principalmente

²⁸ Nunes, A. M. (2017, 30 de março). Demografia, envelhecimento e saúde: uma análise ao interior de Portugal. *Revista Kairós Gerontologia*, 20(1). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/2176-901X.2017v20i1p133-154> . p.135.

²⁹ Os municípios em questão eram: Idanha-a-Nova, Penamacor, Vila Velha de Ródão e Alcoutim.

³⁰ Moreira, M. J. G. (2020). *Como Envelhecem os Portugueses — envelhecimento, saúde, idadismo* (Vol. 9). Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: https://repositorio.ipcb.pt/bitstream/10400.11/7409/1/2020_como-envelhecem-os-portugueses-envelhecimento-saude-idadismo-pdf.pdf . p. 29.

entre Viana do Castelo e Setúbal e as regiões do litoral algarvio. Nos territórios do interior, existem determinadas regiões com aglomerados populacionais, nomeadamente as capitais de distrito e as sedes de município. Examinando os períodos entre 2001 e 2021, é perceptível o fortalecimento da concentração populacional na zona litoral do País, especialmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Reduzindo o período de análise para os anos de 2011 e 2021, chegamos à mesma conclusão, isto é, existe um prosseguimento da litoralização da população, havendo um acréscimo de pessoas nas regiões periféricas das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e também no Algarve³¹.

2.3. A emigração e a imigração

Se o século XX foi associado ao período da mobilidade das populações, o século XXI será associado ao período das migrações e da comunicação. Na atualidade, o homem é cada vez mais o “*homo mobilis*” e o “*homo mediaticus*”, transformando a movimentação social global e as identidades mais elásticas, num sistema de convénio entre diversos lugares, regiões, culturas e estilos de vida. No nosso País, os fenómenos da emigração e da imigração são uma das temáticas essenciais dos modos de desestruturação e reconstituição social, através da estruturação da sociedade portuguesa, provocada pelas modalidades de mobilidade humana. Estes dois fenómenos originaram inicialmente os procedimentos de desertificação demográfica e social do interior do País, e subsequentemente, concretizaram a decomposição e reorganização dos patamares das movimentações sociais globais e do dia a dia das pessoas (Lopes, 2000, pp. 11-12).

Podemos definir a emigração como a circunstância de alguém se ausentar da sua pátria ou do seu País para se realocar, trabalhar temporariamente ou fixar residência em País diferente do seu. Já a imigração, é a circunstância de alguém que vem do exterior, ou seja, é uma pessoa de fora, que vem para um lugar que em princípio não conhece, tendo de se introduzir neste e submeter-se à legislação que rege este novo local (Trindade *et al.*, 1995, p.31).

O fenómeno da emigração no nosso País tem sido um movimento constante até aos dias de hoje. A ânsia de alcançar melhores condições de vida foi algo que sempre esteve presente na História de Portugal, sendo exemplo disso o surgimento das navegações portuguesas nos séculos XV e XVI, e também as diversas ondas de emigração que existiram ao longo dos anos. Constatamos assim que o desejo de extrapolar a escassez de recursos e de fugir à

³¹ Instituto Nacional de Estatística. (2021). *O que nos dizem os Censos sobre dinâmicas territoriais*. INE. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=593066534&DESTAQUESmodo=2 . pp.7-8.

pobreza foram alguns dos motivos que provocaram a saída de portugueses de Portugal (Alexandre, 2020, p.10).

Até cerca de 1820, a emigração em Portugal estava ligada aos desejos mercantis e do império português, ou seja, a saída do território nacional acontecia porque se estava ao serviço do império, ou porque se era colono, e deslocava-se para um outro local do império. Após a independência do Brasil em 1822, o fenómeno da emigração alterou-se no nosso País, isto é, a emigração tornou-se numa deslocação internacional de trabalho, emigração económica. Desta forma, durante o século XIX e até aos anos sessenta, saíram do nosso País rumo ao continente americano, nomeadamente em direção ao Brasil, mais de dois milhões de portugueses. Nos anos cinquenta inicia-se um novo ciclo emigratório, que desacelera em 1974, que tinha como destino o continente europeu, principalmente a França e a Alemanha³².

Em meados dos anos oitenta ressurgiu um novo ciclo migratório, apesar de ser inferior àqueles que existiram em tempos anteriores. Apesar de os destinos continuarem a ser para Países europeus, a Suíça tornou-se o País de maior atração em detrimento de França. É possível constatar que entre 1985 e 2010 a população portuguesa aumentou em diversos Países, são os casos da Suíça, de Andorra, de Espanha e do Reino Unido. Com a entrada no século XXI, foi possível observar que a emigração portuguesa impendeu para os locais tradicionais e para novos locais, percebendo-se assim que se tornou territorialmente menos homogênea (Marques & Góis, 2014, pp. 56-59).

Como é sabido, o nosso País tem sido muitas vezes caracterizado de maneira dualista, isto é, possui uma zona norte e uma zona sul, um espaço rural e um espaço urbano ou uma região interior e uma região litoral. Face a isto, a emigração em Portugal demonstrou muito bem esta característica dualista, ou seja, tínhamos um norte e centro migratório e um sul menos migratório. Nos dias de hoje é possível comprovar que temos um País de emigração e já não uma zona rural ou interior migrante. Atualmente a emigração está presente de norte a sul do País, em espaços litorais e interiores³³.

Tendo em conta as palavras de Góis & Marques (2018, p.142), a emigração portuguesa no presente século é bastante diversificada, existindo uma porção de população qualificada que sai do País, persistindo ainda a saída de população menos qualificada.

³² Baganha, M. I., & Góis, P. (1999, fevereiro). Migrações Internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N°52/53. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/10903> . pp. 232-233.

³³ Góis, P., & Marques, J. C. (2018). Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. *E-Cadernos CES*, 29. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/eces.3307> . p.141.

Face às palavras de Pires *et al.* (2022, p. 27), é possível descrever Portugal, em termos migratórios, de forma igual àquela que é feita no plano socioeconómico mais geral, isto é, um País de desenvolvimento intermédio. Tendo em conta os valores do PIB *per capita* e do índice de desenvolvimento humano, percebemos que os mesmos são menores que o dos principais locais de emigração portuguesa e maiores do que o dos principais Países de imigrantes que Portugal admitiu nos últimos 40 anos. No campo do mercado de trabalho, observamos que Portugal possui uma taxa de desemprego maior do que a das principais regiões de emigração portuguesa³⁴ e inferior à existente nos principais Países dos imigrantes que entram em Portugal.

Se durante mais de cem anos, a Europa do Sul tinha sido uma zona de fornecimento de mão de obra, a partir dos anos oitenta, passou a ser um espaço de atração de imigrantes, especialmente do continente africano e do Leste Europeu. Esta mudança de paradigma comprova-se através do número de imigrantes que residiam no início dos anos noventa na Grécia, em Portugal e em Espanha: imigrantes legais, um milhão e quatrocentos mil; estimativa de imigrantes ilegais, entre um milhão e trezentos mil e um milhão e quinhentos mil³⁵.

Analisando em concreto a situação portuguesa, observamos que na vigência dos anos oitenta, o número de imigrantes a habitar em território nacional aumentou de forma considerável e no final desta década, são já uma centena de milhar aqueles que residem em Portugal. Durante os anos noventa, o número de imigrantes continuou a aumentar e a percentagem de imigrantes na população global subiu de 1,1%, em 1990 para 1,9%, em 1999. Esta evolução do número de estrangeiros resulta da entrada de cidadãos originários do continente africano³⁶ e do continente europeu³⁷. Contudo, entre 1980 e 1999 existiu uma diminuição do número de imigrantes europeus e africanos no total de imigrantes e um aumento de imigrantes provenientes da Ásia e do Brasil (Góis & Marques, 2018, p.128).

Podemos constatar que, até à entrada no século XXI, a existência de imigrantes em Portugal era diminuta e a que existia era proveniente do passado colonial, das ligações históricas e culturais e das interligações económicas do País. Em 1999, sensivelmente 55% dos imigrantes legais existentes em território nacional, eram provenientes de um País da comunidade de Países de língua portuguesa (CPLP). Com a entrada no século XXI, existe também uma

³⁴ Sendo exceção o caso francês.

³⁵ Baganha, M. I., & Góis, P. (1999, fevereiro). Migrações Internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº52/53. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/10903> . p. 254.

³⁶ Nomeadamente dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

³⁷ Principalmente Países da União Europeia (UE).

mudança na origem dos imigrantes, agora são os Países da Europa do Leste³⁸ e o Brasil que detêm o estatuto de principais Países de onde provém a imigração em Portugal (Góis & Marques, 2018, p.130).

Tendo agora em conta o local onde estes imigrantes se localizam no território nacional, verificamos que a população estrangeira não se dissemina de forma proporcional pelo País e, nos últimos anos, tem-se concentrado sobretudo nas regiões urbanas do litoral (Oliveira, 2023, p. 49). Em 2020 residiam em Portugal 662.095 imigrantes, em 2021 eram cerca de 698.887 e em 2023 habitavam 781.915, representando assim 7,5% do total da população que habita no País. As justificações para que a população estrangeira não se distribua de forma igual pelo território nacional estão articuladas com as oportunidades de trabalho e as relações sociais³⁹. Ao longo dos anos é possível constatar que a população estrangeira que habita no território nacional está reunida no distrito de Lisboa: em 2019, 2020 e 2021, residiam neste distrito 260.503, 285.570 e 294.736 respetivamente. Estes valores traduzidos em percentagem do total de imigrantes residentes em território nacional, significam respetivamente o seguinte: 44,1%, 43,1% e 42,2%. Em 2022 habitavam no distrito de Lisboa 325.319 dos imigrantes, significando isto uma percentagem total de estrangeiros residentes em território nacional de 41,6%^{40 41 42}.

Observando os Estados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), da qual Portugal faz parte, percebemos que na grande maioria destes Países também existe uma aglomeração de imigrantes residentes nas zonas urbanas, particularmente nas áreas metropolitanas. É nestas zonas que os estrangeiros residentes em território nacional identificam mais oportunidades de emprego e uma maior facilidade de entrada no mercado de trabalho. Dessa forma, sedimentam-se nestas zonas mais redes sociais de auxílio⁴³.

Se é nas zonas urbanas do litoral de Portugal que existe uma maior percentagem de imigrantes, percebemos que são as zonas interiores do nosso País que atraem menos imigrantes. Entre 2020 e 2021 todos os municípios que possuíam menos de 1% de imigrantes

³⁸ Principalmente da Ucrânia.

³⁹ As relações sociais estão associadas às zonas de residência das primeiras vagas de imigração.

⁴⁰ Oliveira, C. R. (2021). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual* (1ª edição). Observatório das Migrações. Disponível em: <https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2021-12/Relat%C3%B3rio%20Estat%C3%ADstico%20Anual%202021.pdf> . pp.45-46

⁴¹ Oliveira, C. R. (2022). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual* (1ª edição). Observatório das Migrações. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/29193> . pp. 49-50.

⁴² Oliveira, C. R. (2023). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual* (1ª edição). Observatório das Migrações. Disponível em: <https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Relatorio%20Estatistico%20Anual%20-%20Indicadores%20de%20Integracao%20de%20Imigrantes%202023.pdf> . pp. 50-51.

⁴³ *Idem*, p. 52.

no total de residentes, pertenciam a zonas do interior de Portugal. Em 2022, o município do território nacional com menos imigrantes no total dos seus habitantes, era do interior, município de Resende no distrito de Aveiro, com 0,6%⁴⁴.

2.4. Migrações internas

A definição do termo migrações internas está interligada com as deslocações das pessoas que habitam dentro das fronteiras de um Estado. Trata-se pois, de um fenómeno dissemelhante do fenómeno da emigração, que está intimamente ligada a deslocações internacionais. Observamos assim que as migrações internas relacionam-se com as movimentações populacionais existentes dentro de um País quando possuam carácter definitivo ou quando sejam temporárias e existam de forma frequente⁴⁵.

Tendo em conta as palavras de Trindade *et al.* (1995, p. 33), as migrações internas em Portugal interligam-se com a saída da população das zonas rurais para as zonas urbanas, ou seja, estamos diante da figura do êxodo rural. Conseguimos observar que são das regiões interiores do País que existe uma maior saída da população que tem o ensejo de redefinir a sua atividade, na grande maioria das vezes em regiões do litoral de Portugal.

Na década de noventa, nomeadamente na segunda metade, havia no nosso País um equilíbrio na balança entre os locais de atração e de repulsão de população. Se existiam 144 municípios maioritariamente do litoral que possuíam saldos migratórios positivos, existiam apenas 164 municípios maioritariamente do interior que possuíam saldos migratórios negativos. Na zona Norte do País, grande parte dos municípios localizados no litoral possuíam saldos migratórios negativos, apesar de os valores serem bastantes diminutos. Relativamente aos municípios localizados no interior, apenas Bragança possuía um saldo migratório positivo e os restantes municípios, possuíam todos um saldo migratório negativo. Na zona centro do País, os municípios que marcavam pela existência de saldos migratórios positivos localizavam-se nas zonas litorais ou muito perto destas zonas. Analisando aquilo que existia na zona sul do País, conseguimos perceber que a existência de saldos migratórios negativos tanto existia em municípios do interior como do litoral⁴⁶.

Segundo Roca & Pimentel (2003, p. 111), as migrações internas em Portugal na década de noventa, não apresentavam uma ramificação entre municípios do interior destinadores e municípios litorais destinatários de população. Na realidade aquilo que existia, era uma zona

⁴⁴ *Ibidem*, p. 54.

⁴⁵ Trindade, M. B. R., Cordeiro, A. P., Horta, A. P. B., Madeira, A. I., Rego, M. do C. C., & Viegas, T. (1995). *Sociologia das Migrações*. Universidade Aberta. p. 33.

⁴⁶ Roca, M. de N. O., & Pimentel, D. (2003). Causas Prováveis das Migrações Internas em Portugal na década de noventa. *GeoINOVA*, Nº8. pp. 99-100.

litoral com saldos migratórios positivos e negativos, demonstrando isso que estes possuíam uma maior interação que os municípios do interior. Os municípios do interior possuíam na sua maioria, saldos migratórios negativos elevados e saldos migratórios positivos diminutos, demonstrando assim a sua fraca capacidade de interação.

Com a entrada no século XXI, o fenómeno das migrações internas manteve-se e em 2001, 6,6% da população, isto é, 679 894 pessoas alteraram o seu município de residência. Em 2011, foram 678 389 pessoas, ou seja, 6,4% da população que mudou o seu município de residência. Percebemos ainda que todos os municípios do País receberam população proveniente de um outro município. Tendo em conta o ano de 2001, não existiu nenhum município que tivesse acolhido menos de 1,1% da sua população residente. Já em 2011, este valor evoluiu para 1,9%. Porém, conseguimos ainda constatar que os municípios que mais receberam população oriunda de muitos municípios nos anos de 2001 e 2011 são da zona litoral do País. Em 2001 foi o município de Sesimbra e em 2011 foi o município de Alcochete (Gomes et al., 2017, pp. 59-61).

2.5. Nota final

Do exposto observamos que o problema da coesão territorial e do desenvolvimento das regiões do interior estão fortemente ligadas à demografia, à emigração e à imigração, como também às migrações internas, sendo que é necessário definir instrumentos que enfrentem as suas causas, nomeadamente nos domínios da natalidade, da economia, do emprego, da mobilidade e da habitação.

No campo da demografia é perceptível que o nosso País vive num cenário de envelhecimento populacional, isto é, temos um grande número de população idosa em comparação com o número de jovens. Constatamos ainda que o envelhecimento da população é transversal a todo o País, porém os números mais fastidiosos encontram-se nas regiões do interior de Portugal.

Relativamente aos fenómenos da emigração e da imigração, verificamos que estes provocaram primitivamente os processos de desertificação demográfica e social do interior do País. No respeitante à emigração, durante muito tempo esta revelou a característica dualista que o nosso território detinha. Porém na atualidade possuímos um País de emigração e já não uma região rural ou interior migrante. Sobre a imigração apuramos que a partir dos anos oitenta existe uma mudança de paradigma na Europa, ou seja, a Europa do Sul deixa de ser um local de fornecimento de mão de obra e passa a ser um local de atração de imigrantes. Em Portugal estes imigrantes não se fixam de forma igualitária pelo território nacional, tendo-se aglomerado particularmente nas regiões urbanas do litoral.

Verificamos ainda, no campo das migrações internas que todos os municípios do País admitiram população oriunda de um outro município, apesar de observarmos que os municípios que mais admitiram população proveniente de um outro município são da zona litoral do país.

3. DIREITO COMPARADO

“Não há desenvolvimento sustentado com exclusão social, marginalização dos imigrantes, enormes bolsas de pobreza e acentuadas assimetrias regionais.” (Discurso do Presidente da República Mário Soares, na Sessão Comemorativa do 25 de abril. Em: 25 de abril de 1994.)

3.1. Nota preliminar

A problemática da coesão territorial e da interioridade não é apenas um problema que afeta o território português. Diversos são os Países que enfrentam este problema e que através do Direito vão procurando soluções para atenuar as diferenças geográficas existentes dentro dos seus territórios, isto é, procuram soluções para aumentar a coesão territorial e dissipar a interioridade.

Desta forma, neste capítulo vamos analisar os territórios espanhol, angolano, moçambicano, inglês e dinamarquês. Optámos por analisar este conjunto de Países por diversas razões. Analisamos o território espanhol porque este conjuntamente com Portugal, forma a Península Ibérica, além de ser também um Estado Membro da União Europeia. Motivou a análise de Angola e Moçambique o facto de estes dois Países pertencerem à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A opção de estudo pelo Reino Unido centrou-se no facto de este País pertencer à família jurídica da *Common Law*, ou seja, a família jurídica que está interligada com os sistemas jurídicos que se fundam no Direito Comum, originado pelos tribunais ingleses desde o século XI⁴⁷. Além disso, até recentemente, foi um Estado Membro da União Europeia. A análise da Dinamarca justifica-se por ser um país da União Europeia, muitas vezes referido como um caso de razoável equilíbrio territorial, o que nos suscita interesse de investigação.

3.2. Espanha

Espanha é caracterizada por uma desigual repartição da população e dos meios económicos. Constatamos que, demograficamente e economicamente, existe neste País um desequilíbrio regional, em que a população e os bens e serviços estão centralizados nas zonas periféricas e as zonas interiores, excluindo-se a capital espanhola, estão em termos comparativos, depauperadas⁴⁸. Face a este desequilíbrio demográfico e económico, os espaços rurais são bastante afetados. A economia centrada no setor primário, evoluiu para uma economia

⁴⁷ Vicente, D. M. (2022). *Direito Comparado: Vol. I* (5ª edição). Almedina. p. 241.

⁴⁸ Gómez, L. A. E., & Gonzáles, R. C. L. G. (2002). Diversidade na Espanha. Imagem e Tratamento Mediático das Comunidades Autónomas. *Caderno Prudentino de Geografia*, Vol. 1 (24). Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7358> . pp. 44-45.

industrial e de serviços, estando na atualidade encaixada num plano científico-técnico e informacional com extensão global e assente numa estrutura urbano-metropolitano, esquecendo-se o espaço rural. Isto provocou uma grande emigração rural-urbana que apesar de estar a abrandar o ritmo, ainda não terminou (Ibáñez, 2019, p.154).

Observamos desta forma que o fenómeno da falta de coesão territorial e da interioridade, também assombram os nossos vizinhos espanhóis. Tendo em conta a Constituição espanhola, percebemos que esta não detém qualquer menção expressa sobre a coesão territorial, apesar de possuir diversos artigos pertinentes sobre o tema^{49 50}.

Destacamos ainda, a *ley 45/2007*, de 13 de dezembro, que tinha como ensejo responder à problemática da coesão territorial e da interioridade, através do desenvolvimento sustentável do espaço rural. Esta lei originou o “*Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014*”, que apresentava um diagnóstico e um conjunto de propostas que incidiam em temas económicos e de serviços públicos para solucionar os problemas do despovoamento (Bandrés & Azón, 2021, p.5).

Além disto, o governo espanhol tem vindo a afirmar que a coesão territorial e social são alguns dos seus compromissos, organizando as suas ações de maneira a diminuir e suprimir as diferenças urbanas e rurais. Dessa forma, criou o *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*, possuindo este uma *Secretaría General* para a questão demográfica, tendo como prioridade a coesão territorial. Através do *Real Decreto 399/2020*, de 25 de fevereiro, foi criada a *Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico*, sendo uma das suas funções a criação de um plano estratégico nacional para combater o desafio demográfico. Desta forma, surgiu um Plano de Governo para combater o desafio demográfico que é constituído por 130 medidas, organizadas em 10 eixos de atuação. Este plano tem na sua essência a melhoria da coesão territorial, suprimindo as diferenças entre as zonas urbanas e rurais. As movimentações iniciais deste plano iniciaram-se em 2021 e prolongaram-se até 2023⁵¹.

Face a este plano surgiram novas medidas que têm em conta o desafio demográfico e a coesão territorial, como é o caso da *ley 22/2022*, de 20 de dezembro. Esta lei, tem em conta a

⁴⁹ Estamos a referir-nos aos artigos 2º, 66º, 68º, 69º, 137º, 138º, 140º, 141º, 143º e seguintes.

⁵⁰ Ferreira, C., Ribeiro, F. B., Colaço, L., & Godinho, M. J. (2023). *Normas de coesão territorial*. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP. Disponível em: <https://ficheiros.parlamento.pt/DILP/Publicacoes/CERC/XV/09.pdf> . pp.7-8.

⁵¹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto demográfico. (2021). *Plan de Recuperación, 130 medidas frente al reto demográfico*. Gobierno de España. Disponível em: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitco/images/es/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-528327.pdf . pp.11-15.

institucionalização da avaliação de políticas públicas na Administração Geral do Estado, criando na sua sexta disposição adicional, o Mecanismo de Garantia Rural que tem como função a medição dos efeitos das políticas públicas nos territórios, no meio ambiente e na sociedade rural. Também no Real Decreto 117/2023, de 21 de fevereiro, foi despoletada outra medida que tem em conta os valores das bolsas de residência para o ano letivo 2023-2024. Estes valores foram aumentados e permitiram assim que os alunos das zonas rurais e interiores que têm de se deslocar da sua área de residência seguissem os seus estudos em estabelecimentos de ensino superior⁵².

3.3. Angola

Começando por observar a Constituição da República de Angola (CRA) percebemos que esta não faz qualquer menção expressa ao termo da coesão territorial. Contudo, possui alguns artigos que demonstram preocupação sobre esta temática. Basta olharmos para o art.º 5º, da CRA que nos fala sobre a organização do território. Também o art.º 21º da CRA, que prevê as tarefas fundamentais do Estado, possui preceitos que têm em conta a coesão territorial. Vejamos a alínea m), que determina como tarefa fundamental do Estado, a defesa do desenvolvimento harmonioso e sustentado em todo o território nacional.

Além da CRA, existe legislação avulsa que faz menção à temática da coesão territorial e da interioridade, é o caso da Lei n.º 13/16 de 12 de setembro. Esta lei determina as bases para a organização do território da República de Angola, para fins político-administrativos. Tendo em conta o art.º 3º, da Lei n.º 13/16 é perceptível que alguns dos objetivos da organização administrativa do território são a promoção da unidade, da coesão territorial e do desenvolvimento local. São também ensejos desta organização administrativa do território a defesa de uma harmonia demográfica, de um desenvolvimento equilibrado de todo o território angolano.

Damos nota também que vigora em Angola a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo, intitulada “Angola 2050”, que apresenta uma visão clara e concreta do que se pretende para o futuro do País. Apesar de não possuir expressamente a terminologia da coesão territorial e da interioridade, apresenta algumas medidas que têm em conta este problema. Uma das medidas que esta estratégia prevê é a melhoria das condições de vida nas áreas rurais, através do desenvolvimento rural. Pretende-se assim, benfeitorizar as circunstâncias de habitação nos

⁵² Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto demográfico. (2023). *Plan De Recuperación 130 Medidas Frente al Reto Demográfico - Principales Actuaciones Por Ministerios 2021-2023*. Gobierno de España Disponível em: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/240123_MEMORIA%20DE%20ACTUACIONES%20DEL%20PLAN%20130_2021_2023.pdf . p.4.

espaços rurais, priorizando a construção de aldeias e de assentamentos rurais mais práticos⁵³. Constatamos ainda que existe uma preocupação com a coesão territorial e com a interioridade quando a estratégia delimita que em 2050 o território angolano seja mais equilibrado, devido à inferior centralização territorial da economia e ao decrescimento das assimetrias entre os territórios. Com isto existirá uma menor concentração da população urbana em Luanda e no litoral, e um crescimento da população noutras regiões. Não esquecendo que será necessário criar infraestruturas e serviços básicos apropriados, em zonas urbanas e rurais⁵⁴.

Face à Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo, intitulada “Angola 2050” foi também criado o Plano de Desenvolvimento Nacional 2023-2027 que pretende cumprir os objetivos delimitados no “Angola 2050”. Um dos eixos prioritários deste plano tem em conta a coesão territorial, visto que defende o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do território e porque também deseja que exista uma melhor organização das províncias e municípios de modo a reduzir as assimetrias regionais⁵⁵.

3.4. Moçambique

Moçambique é o trigésimo quinto maior País do mundo, porém a repartição do povo moçambicano indica uma forte dispersão rural, impossibilitando a entrada correta e a existência de investimentos sociais básicos nas diferentes regiões. Face a isto, existe uma grande concentração urbana em determinadas cidades, particularmente na capital nacional, Maputo e em algumas capitais provinciais, existindo assim uma tensão sobre as infraestruturas urbanas existentes⁵⁶. A falta de coesão territorial e os problemas da interioridade em Moçambique comprovam-se quando observamos que a região costeira é a mais populosa e a mais beneficiada em relação às regiões do interior e quando os espaços urbanos possuem melhores condições que os espaços rurais, nomeadamente nos setores da educação e do emprego⁵⁷.

⁵³ Ministério da Economia e Planeamento. (2023). *Estratégia Longo Prazo- Angola 2050*. Governo de Angola. Disponível em: <https://mep.gov.ao/bo/api/getDoc/9eb287d088e1e6b3fe0c79122ceb5b92.pdf> . p. 172.

⁵⁴ *Idem*, p.431.

⁵⁵ Ministério da Economia e Planeamento. (2023). *Plano de Desenvolvimento Nacional 2023-2027*. Governo de Angola. Disponível em: [https://www.mep.gov.ao/assets/indicadores/angola2050/20231030\(3\)_layout_Final_Angola_PDN%202023-2027-1.pdf](https://www.mep.gov.ao/assets/indicadores/angola2050/20231030(3)_layout_Final_Angola_PDN%202023-2027-1.pdf) . p.36.

⁵⁶ República de Moçambique. (2005). *Plano de Ação para a Implementação da Política da População*. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Documents/Planos-e-Programas-de-Governacao/Plano-Economico-e-Social> . p.7.

⁵⁷ Ministério da Administração Estatal e Função Pública. (2019). *Projeto de Desenvolvimento Urbano e Local*. República de Moçambique. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Documents/Projecto-de-Desenvolvimento-Urbano-e-Local-PDUL> . pp. 15-16.

Analisando a Constituição da República de Moçambique constatamos que esta não detém qualquer referência expressa sobre a coesão territorial, porém possui algumas disposições sobre o tema. São exemplo disso o art.º 7º, sobre a organização territorial; o art.º 8º, que determina que o Estado se regula pelos princípios da descentralização e da subsidiariedade; e o art.º 11º, al. d), que apresenta como um dos objetivos fundamentais do Estado a defesa de um desenvolvimento equilibrado, económico, social e regional.

Além disto, Moçambique também possui legislação sobre ordenamento territorial que delimita os objetivos gerais que os instrumentos de ordenamento territorial devem seguir para atingir uma efetiva repartição das atividades humanas no território, ou seja, efetivar a coesão territorial. Dentro desta legislação de ordenamento territorial encontramos a Resolução n.º 18/2007 que define a Política de Ordenamento Territorial. Um dos objetivos específicos desta política é o fomento do equilíbrio entre as zonas rurais e as zonas urbanas. Além desta Resolução temos também a Lei n.º 19/2007 que implementa a Lei de Ordenamento do Território. Segundo o art.º 4º, al. c), da Lei n.º 19/ 2007, o processo de ordenamento do território deve ter em conta o princípio da igualdade, isto é, todos devem ter acesso à terra e aos recursos naturais, infraestruturas, equipamentos sociais e serviços públicos, quer estejam em espaços urbanos ou em espaços rurais. Temos ainda de dar nota do Decreto n.º 60/2006 que implementou o Regulamento do Solo Urbano e do Decreto n.º 23/2008 que instituiu o Regulamento de Ordenamento Territorial. Constatamos assim que alguns dos objetivos desta legislação sobre o ordenamento do território é garantir uma sustentabilidade do desenvolvimento humano e a coesão territorial.

3.5. Reino Unido

O Reino Unido é conhecido por ser um território multicultural, multinacional e multiétnico. Possui um Serviço Nacional de Saúde que auxilia todas as pessoas e também possui diversas instituições de caridade e grupos de caridade que garantem diversos cuidados aos cidadãos. Além disto, é também um local com diversos cientistas mundialmente reconhecidos por contribuírem com os seus conhecimentos para o desenvolvimento do mundo.

Contudo, os problemas da coesão territorial e da interioridade também existem no Reino Unido quando observamos que as oportunidades não estão distribuídas de forma equitativa por todo o País. Dessa forma, em 2022 o Governo inglês lançou o livro branco “*Levelling Up the United Kingdom*”⁵⁸, que tinha como objetivo a subida de nível, ou seja, todos devem ter as mesmas oportunidades para progredir, todos devem poder usufruir de uma vida mais longa,

⁵⁸ Livro Branco “Nivelar o Reino Unido”.

plena e beneficiar de melhores condições de vida⁵⁹. Apesar do “*Levelling Up the United Kingdom*” não possuir nenhuma menção expressa das palavras coesão territorial e interioridade, este apresenta diversas referências sobre o tema.

Segundo o *Government of the United Kingdom* (2022, p.16), existe no Reino Unido uma desigualdade geográfica bastante acentuada, percebendo-se que é necessário melhorar as iniciativas económicas e a inovação para despoletar o crescimento em todo o País e para que o setor privado também possa criar empregos e oportunidades para todos. Aquilo que tem acontecido nos últimos anos é uma concentração do crescimento económico e da produtividade em determinados locais, nomeadamente no Sudeste de Inglaterra.

Constatamos ainda que para que exista a subida de nível no Reino Unido, isto é, para que haja crescimento em todo o território é necessário ter em conta seis fatores: o primeiro fator relaciona-se com o capital físico, nomeadamente infraestruturas, máquinas e habitação; o segundo fator tem em conta o capital humano, isto é, as competências, a saúde e a experiência dos trabalhadores; o terceiro fator centra-se no capital intangível, particularmente na inovação, nas ideias e nas patentes; o quarto fator incide sobre o capital financeiro, nomeadamente no apoio ao financiamento de empresas; o penúltimo fator tem conta o capital social, relacionando-se com a força das comunidades, dos relacionamentos e da confiança; o sexto e último fator, centra-se no capital institucional, particularmente na liderança local, capacidade e capacitação. Estes seis fatores são essenciais individualmente, mas os seus resultados só aparecem se todos eles forem combinados, ou seja, têm de ser aplicados de forma mútua e reforçada⁶⁰.

3.6. Dinamarca

A Dinamarca tem uma superfície de 42 925 km² e observando a Constituição do Reino constatamos que esta não realiza qualquer menção expressa ao tema da coesão territorial e da interioridade.

Tendo em conta a declaração de política regional e distrital rural de 2023 apresentada pelo Ministério dos Assuntos Rurais da Dinamarca, observamos que determinadas áreas locais possuem um desenvolvimento negativo, ou seja, diversas pessoas estão a deslocar-se para cidades maiores, várias casas estão desabitadas, a distância para o médico mais próximo aumentou, a escola local e a mercearia encerraram e a oferta de serviços públicos abrange

⁵⁹ Government of the United Kingdom. (2022). *Levelling Up the United Kingdom*. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61fd3c71d3bf7f78df30b3c2/Levelling_Up_WP_HRES.pdf .p.16.

⁶⁰ *Idem*, pp. 19-20.

menos pessoas. Contudo, também existem áreas locais que registam um crescimento positivo, isto é, a aldeia tem uma boa rede associativa, surgem novos residentes com espírito empreendedor e o comércio local evolui⁶¹.

A declaração do *Ministeriet for Landdistrikter* (2023, p.1) também não concretiza uma referência expressa ao tema da coesão territorial e da interioridade, mas revela que um dos objetivos do governo dinamarquês é possuir um território geograficamente equilibrado. Dessa forma, o governo considera que é importante investir no desenvolvimento e na transformação de todas as regiões do País e que as empresas e as comunidades locais devem ser auscultadas neste processo.

Para responder ao objetivo de possuir um território geograficamente equilibrado, o governo dinamarquês desenvolveu um pacote periférico para escolas secundárias e pequenas escolas vocacionais situadas em espaços rurais e que estejam em risco de fechar. Além disto, teve início no ano de 2023 um período de programação para 27 Grupos de Ação Local que abarcam 56 municípios dos distritos rurais para que estes preparem uma matriz de desenvolvimento local. Estes Grupos de Ação Local podem ajudar no desenvolvimento das empresas locais. O Governo dinamarquês prevê também que a transição verde será uma mais-valia para a existência de um território geograficamente equilibrado. Segundo este, são os distritos rurais que vão receber a maior parte das novas centrais de energia renovável e isso criará empregos nesses territórios e trará desenvolvimento e uma nova vida a estes espaços rurais⁶².

Também em 2023 o governo dinamarquês apresentou uma proposta de lei 2023/1 LSF 62 que tinha como objetivo apoiar a revitalização de cidades, proporcionar oportunidades de desenvolvimento nas zonas rurais, nas pequenas ilhas e nos territórios junto à costa. Damos ainda nota da proposta de lei 2023/1 LSF 146 que pretende auxiliar os municípios na revitalização de centros urbanos nas cidades pequenas e médias.

3.7. Nota final

Ao chegarmos a este ponto do trabalho, consideramos crucial realizar uma breve nota conclusiva sobre aquilo que estudámos ao longo deste terceiro capítulo. Uma primeira nota que conseguimos retirar é que em todos os Países estudados, está patente a questão da coesão territorial e da interioridade.

⁶¹ Ministeriet for Landdistrikter. (2023). *Regional- og landdistriktpolitisk redegørelse 2023*. Danmarks regering. Disponível em: https://www.folketingstidende.dk/samling/20231/redegoerelse/R2/20231_R2.pdf .p. 1.

⁶² *Idem*, pp. 20-24.

Observando o caso particular de Espanha conseguimos entender que existe um desequilíbrio regional em termos económicos e geográficos, ou seja, as zonas interiores são afetadas pela falta de população e de bens e serviços. Face a isto, o governo espanhol tem procurado soluções para combater este problema, como é o caso do *Real Decreto* 399/2020, de 25 de fevereiro, que instituiu a *Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico*. Esta comissão subsequentemente desenvolveu um Plano de Governo para responder ao desafio demográfico, sendo um dos seus objetivos a diminuição das diferenças entre as zonas urbanas e rurais.

Nos casos de Angola e Moçambique também é perceptível que o desafio da coesão territorial e do combate à interioridade são uma realidade presente nestes dois Países. Em Angola destacamos a Lei n.º 13/16 de 12 de setembro, que delimitava a organização do território da República de Angola para fins político-administrativos e o programa “Angola 2050” que apresenta medidas para o desenvolvimento rural. Em Moçambique destacamos a Resolução nº 18/2007 que apresenta a Política de Ordenamento Territorial, cujo um dos seus objetivos fulcrais são o equilíbrio entre as zonas rurais e as zonas urbanas.

Constatamos também que no Reino Unido a problemática da coesão territorial e da interioridade é existente e a prova disso é o livro branco “*Levelling Up the United Kingdom*” apresentado pelo Governo inglês em 2022. Segundo este, é essencial melhorar as iniciativas económicas, a inovação e a produtividade para desencadear o crescimento em todo o País e a criação de oportunidades para todos.

No estudo efetuado sobre a Dinamarca foi perceptível que existem áreas locais que apresentam um desenvolvimento negativo, isto é, as pessoas estão a movimentar-se para cidades maiores, apesar de também existirem áreas locais que apresentam um crescimento positivo. Ainda assim, a declaração de política regional e distrital rural de 2023 apresentada pelo Ministério dos Assuntos Rurais da Dinamarca, revela que um dos objetivos do Governo é possuir um território geograficamente equilibrado. Para isso é necessário ouvir as comunidades locais e as empresas, ao mesmo tempo que se investe no desenvolvimento e na modificação de todas as regiões do País.

Por fim, é importante, salientar que neste estudo comparativo emergiu uma preocupação, que tem de ser ponderada, relacionada com a dimensão dos Estados e das regiões, bem como as respetivas características.

4. UM OLHAR SOBRE O DIREITO NACIONAL E O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA NOS DOMÍNIOS DA COESÃO TERRITORIAL E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES DO INTERIOR

“Creio encontrar, por outro lado, em políticas económicas e sociais recentes, maior abertura do Governo, quer no sentido de alargar o âmbito de medidas de criação de empregos especialmente dirigidas aos mais jovens, quer no de melhorar a proteção às famílias e aos idosos pobres. O incentivo à criação de microempresas parece-me ser outro indício de mudanças positivas em curso.” (Discurso do Presidente da República, Jorge Sampaio, na abertura da Jornada da Interioridade- Sessão de abertura do Colóquio “Perspetivas de Desenvolvimento do Interior”. Em: 13 de julho de 1997.)

4.1. Nota preliminar

Neste capítulo pretendemos analisar os domínios que o Direito Nacional e o Direito da União Europeia possuem para estar ao serviço da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior. Naquilo que ao Direito Nacional diz respeito, pretendemos analisar políticas públicas que contribuem para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior e que incidam em diversos domínios, particularmente, nos domínios familiar, do emprego, empresarial, do turismo e da floresta.

Sobre o Direito da União Europeia o planeamento é semelhante àquele que utilizaremos no Direito Nacional, ou seja, temos o objetivo de estudar políticas públicas que contribuem para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior e que incidam em diversos domínios, nomeadamente, nos domínios acima indicados. Porém, o estudo irá incidir em dois fundos europeus, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e o Portugal 2030. São dois fundos comunitários com carácter temporal, mas os seus resultados prolongam-se no tempo.

Apesar de analisarmos de forma separada aquilo que o Direito Nacional e o Direito da União Europeia emanam sobre esta temática, a verdade é que temos presente o princípio da integração na ordem jurídica nacional do Direito da União Europeia e do Direito Internacional. Tendo em conta as palavras de Tavares & Barros (2018, p.160) e que nós

também acompanhamos, o princípio deve ser compreendido segundo o art.º 8º, n.º 4, da CRP, que nos diz que a ordem jurídica portuguesa, desde a entrada na União Europeia, compreende, de uma forma global e integrada, o Direito da União Europeia. O mesmo também acontece com o Direito Internacional, *vide* art.º 8º, n.º 1, da CRP. Sobre a interpretação do art.º 8º, n.º 4, da CRP, tem existido na doutrina várias posições. Aquela que nós seguimos e que acompanha aquilo que dissemos anteriormente, tem uma posição de aceitação sem limites do primado do Direito da União Europeia⁶³. Existe também quem apenas defenda um primado aplicativo do Direito da União Europeia⁶⁴. E por último, há também quem defenda o primado da Constituição⁶⁵.

4.2. Direito Nacional

4.2.1. Domínio Familiar

Dentro do domínio familiar temos o objetivo de analisar de que forma o Direito tem contribuído para reverter o declínio demográfico que se faz sentir a nível nacional e especialmente nos territórios do interior. Dessa forma, pretendemos observar medidas que defendam a atração de pessoas e a fixação das famílias no interior e que também dignifiquem a vida dos jovens e dos idosos.

Começamos então por analisar os incentivos à educação e formação nos territórios do interior. Tendo em conta o art.º 78º-D, n.º 1, do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), observamos que as despesas de educação e formação são dedutíveis à coleta de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) em 30 % do seu valor com o limite global de 800€. A partir de 2018, passaram a ser considerados elegíveis como despesas de educação e formação, os gastos referentes ao arrendamento de imóveis em que o estudante seja o locatário, não possua mais de 25 anos e frequente um estabelecimento de ensino superior localizado a mais de 50 quilómetros da residência permanente do agregado familiar⁶⁶, *vide* art.º 78º-D, n.º 1, al. d), do CIRS. Em 2019 e com o objetivo de atrair jovens estudantes para os estabelecimentos de ensino superior localizados em territórios do interior, foi desenvolvido um benefício fiscal para os jovens que optem por estudar nos

⁶³ Para aprofundar o estudo sobre a questão, ver: Amaral, D. F. do. (2017). *Manual de Introdução ao Direito* (Reimpressão 2021, Vol. 1). Almedina. pp. 573-576.

⁶⁴ Para aprofundar o estudo sobre a questão, ver: Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa - Anotada: Vol. 1º volume* (4ª edição). Coimbra Editora. pp. 265-273. Ver ainda: Machado, J. E. M. (2013). *Direito Internacional - Do Paradigma Clássico ao Pós 11-Setembro* (4ª edição). Coimbra Editora. pp. 176-178.

⁶⁵ Para aprofundar o estudo sobre a questão, ver: Miranda, J., & Medeiros, R. (2017). *Constituição Portuguesa Anotada: Vol. I* (2ª edição). Universidade Católica Editora. pp. 130-132.

⁶⁶ Um estudante que possua estas características é designado por “estudante deslocado”.

estabelecimentos de ensino superior localizados em territórios do interior. Face a isto, o art.º 41º-B, n.º 11, do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), determina que o valor sustentado a nível de despesas de educação e formação por estudantes matriculados em estabelecimentos de ensino superior situados em territórios do interior é majorado em 10 pontos percentuais, aumentando-se o limite global para a dedução de 800€ para 1.000€ quando a diferença seja relativa às despesas em educação e formação.

Consideramos também importante observar aquilo que têm sido os incentivos à transferência de residência para o interior. O art.º 78º-E, n.º 1, al. a) do Código do IRS prevê que à coleta do IRS devido pelos sujeitos passivos é dedutível um montante correspondente a 15 % do valor por qualquer membro do agregado familiar com despesas de arrendamento de imóvel para fins de habitação permanente, até um limite de 800€. Desta forma e tendo o ensejo de promover a transferência de residência para o interior, devemos observar o art.º 41º-B, n.º 12, do EBF. Segundo este, as famílias que alterem a sua residência para o interior, usufruem de um aumento do limite das deduções de encargos com arrendamento de imóveis para fins de habitação permanente. Com isto, o limite da dedução passa de 800€ para 1.000€ durante três anos, sendo o primeiro o ano da assinatura do contrato, caso esses encargos surjam da mudança de residência para o interior⁶⁷.

Ainda no âmbito do domínio familiar é essencial ter em conta o desafio demográfico que os territórios do interior enfrentam, e não só, visto que as previsões de declínio populacional nos próximos anos são um problema que assombra todo o País. Face a isto constatamos que é fundamental conceber políticas públicas que incentivem a natalidade e respondam aos diversos anseios das crianças e dos seus pais. Acreditamos que estas também contribuem para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

Desta forma, damos nota de uma política pública que não produz efeitos apenas em territórios do interior, mas sim em todo o País. Estamos a referir-nos à Lei n.º 2/2020, de 31 de março que aprovou o Orçamento de Estado para 2020 e em especial ao artigo 146.º que apresenta as traves-mestras da medida da gratuidade das creches. Segundo este, até à entrada no ensino pré-escolar, é afiançada a gratuidade de utilização de creche a todas as crianças que frequentem uma creche pública ou incluída no sistema de cooperação e cujo agregado familiar faça parte do 1º escalão de rendimentos da comparticipação familiar; ou do 2º escalão de rendimentos da comparticipação familiar a partir do segundo filho. Posteriormente, foi

⁶⁷ Autoridade Tributária e Aduaneira. (2020). *Guia Fiscal do Interior*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDY3NAAAb%2FVdeQUAAAA%3D> . pp.5-7.

aprovada a Portaria n.º 271/2020, de 24 de novembro, que implementa as linhas específicas do princípio da gratuidade da frequência de creche. Segundo o art.º 2 da Portaria n.º 271/2020, a medida da gratuidade da frequência de creche, implementada pelo artigo 146.º da Lei n.º 2/2020, é aplicável às respostas sociais Creche e Creche Familiar desenvolvidas pelas instituições particulares de solidariedade social (IPSS) ou legalmente equiparadas, com acordo de cooperação firmado com o Instituto da Segurança Social, I. P., no âmbito do sistema de cooperação.

Em 2022, a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, instituiu o alargamento progressivo da gratuidade das creches e das amas do Instituto da Segurança Social, I.P. . Subsequentemente, a Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, desencadeou a regulamentação das condições específicas de efetivação da medida da gratuidade das creches e creches familiares, introduzidas no sistema de cooperação, bem como das amas do Instituto da Segurança Social, I. P. . Segundo o art.º 2º, n.º 1, da Portaria n.º 198/2022, a gratuidade incide sobre todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, inclusive, que frequentem creches e creches familiares, introduzidas no sistema de cooperação, bem como das amas do Instituto da Segurança Social, I. P. . Em dezembro de 2022, a medida da gratuidade das creches foi ampliada às crianças que frequentem creches licenciadas da rede privada lucrativa, conforme estabelece a Portaria n.º 305/2022.

Já no presente ano, a Portaria n.º 305/2022 foi alterada, devido à necessidade de fortalecimento da capacidade de resposta de creche ao nível do número de lugares disponíveis, conforme determina a Portaria n.º 158/2024/1, de 6 de junho.

Interligado também com o declínio demográfico que afeta as regiões do interior, e não só, visto que este é um problema que impende sobre todo o País, consideramos importante analisar a atual crise na habitação que afeta significativamente os mais jovens. O solucionamento deste problema, será também uma mais-valia para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. Atualmente, um dos maiores entraves à iniciação de um projeto de vida é a compra de casa, visto que grande parte dos jovens possuem poucas, ou não possuem qualquer poupança, os rendimentos são baixos e a situação profissional é precária. Constatamos que este panorama agudiza o declínio demográfico e espoleta a emigração, sobretudo dos mais qualificados. Com o objetivo de contribuir para a reversão deste panorama, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 48-A/2024, de 25 de julho que altera o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT) e o Código do Imposto do Selo (CIS). Estas alterações isentam os jovens até aos 35 anos de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e de imposto do selo (IS)

na compra de habitação própria permanente, cujo valor não ultrapasse 316 772€. Devemos referir ainda que os jovens no ano da transmissão, não podem ser considerados dependentes para efeitos do art.º 13º do CIRS (“Sujeito Passivo”). Além disto, o Decreto-Lei n.º 48-A/2024 cria um mecanismo de compensação para os municípios cujas receitas sejam reduzidas devido à isenção de IMT, visto que este é um imposto cuja receita é municipal.

Na atualidade, Portugal vive em desequilíbrio demográfico, isto é, possui um grande número de idosos e um pequeno número de jovens. É perceptível que além de políticas que promovam a natalidade, o apoio às famílias e aos mais jovens, também é fundamental não esquecer os idosos. Sabemos que este desequilíbrio, não afeta apenas as regiões do interior, mas consideramos que a melhoria do bem-estar e a qualidade de vida dos mais idosos também é essencial para a efetivação da coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. É possível constatar que muitas vezes a população idosa encontra-se em situações de maior dureza e privação devido aos poucos recursos monetários que possui.

Face a isto, consideramos que políticas públicas, como as previstas no Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, contribuem para a diminuição do risco de pobreza dos idosos em situação mais frágil. O Decreto-Lei n.º 232/2005 criou o complemento solidário para idosos, que tem como objetivo, estabelecer uma prestação extraordinária de combate à pobreza dos idosos, integrada no subsistema de solidariedade, que visa a melhoria do nível de rendimento dos seus destinatários. A 21 de maio de 2024, o Decreto-Lei n.º 35/2024 procedeu à nona alteração ao Decreto-Lei n.º 232/2005. O Decreto-Lei n.º 35/2024 alterou as regras de apuramento dos recursos dos requerentes do complemento solidário para idosos, eliminando a relevância dos rendimentos dos filhos dos titulares da prestação para este efeito. É uma alteração que traz uma maior justiça social, porque contribui para a melhoria de vida dos idosos em situação de vulnerabilidade, que muitas das vezes se encontram isolados e afastados da comunidade.

Destacamos ainda o Decreto-Lei n.º 37/2024, de 28 de maio, que altera o Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de julho⁶⁸. Esta alteração permite que os beneficiários do complemento solidário para idosos, tenham uma comparticipação a 100% dos medicamentos sujeitos a prescrição médica. Constatamos que esta, também é uma medida que promove o envelhecimento digno e que salvaguarda os idosos, nomeadamente, aqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

⁶⁸ O Decreto-Lei n.º 252/2007, criou um regime de benefícios adicionais de saúde para os beneficiários do complemento solidário para idoso.

4.2.2. Domínio do Emprego

A criação de postos de trabalho, ou seja, a criação de emprego é uma mais-valia para a progressão da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável dos territórios do interior. Face a isto, possuímos um ponto da dissertação que impende sobre o domínio do emprego. Pretendemos analisar políticas públicas que contribuem para a fixação e criação de postos de trabalho nas regiões do interior.

Começamos esta análise pelo Decreto-Lei n.º 40/2020, de 17 de julho, que cria um programa de incentivos à fixação de trabalhadores do Estado nas regiões do interior. Este programa pretende contribuir para a redução das diferenças económicas e sociais que tornam Portugal territorialmente desequilibrado. Tendo em conta o art.º 4º n.º 1, do Decreto-Lei n.º 40/2020, de 17 de julho, os incentivos atribuídos aos trabalhadores com vínculo de emprego público podem ter natureza pecuniária ou não pecuniária. O n.º 2 do mesmo artigo determina que aos trabalhadores deslocados para as regiões do interior, é atribuída uma compensação pecuniária de carácter temporário, estabelecida pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública⁶⁹.

Além de incentivos de natureza pecuniária, os trabalhadores com vínculo de emprego público, que sejam colocados a desempenhar as suas funções nas regiões do interior, podem vir a usufruir dos seguintes incentivos: garantia de transferência escolar dos filhos de qualquer dos cônjuges ou de pessoa com quem viva em união de facto; direito a dispensa de serviço, até cinco dias úteis, no período imediatamente anterior ou posterior ao início de funções no posto de trabalho; aumento do período de férias, em dois dias, durante o período de exercício de funções; gozo de 11 dias úteis consecutivos do período de férias a que legalmente tem direito, em simultâneo com o cônjuge ou a pessoa com quem vive em união de facto; apoio específico dirigido às jovens famílias com filhos, sendo considerada como condição de acesso a esse apoio serem beneficiários de abono de família ou de subsídio de parentalidade.

Com o intuito de criar instrumentos de ação e desenvolvimento alinhados com o País e especialmente com as regiões do interior e com as suas economias locais, surgiu a Portaria n.º 52/2020, de 28 de fevereiro. Esta Portaria origina um sistema de apoio ao emprego e ao empreendedorismo (+ CO3SO Emprego), que pretende financiar a criação de postos de trabalho em harmonia com a existência de condições de fixação de empresas e empreendedores. A existência deste sistema de apoio ao emprego e ao empreendedorismo, justifica-se pelo Acordo de Parceria entre Portugal e a Comunidade Europeia, denominado

⁶⁹ Tendo em conta a Portaria n.º 135/2021, de 29 de junho, a compensação pecuniária é de 4,77€, sendo atribuída no máximo durante 3 anos.

Portugal 2020. O + CO3SO Emprego, divide-se em três vertentes distintas: + CO3SO Emprego Interior; + CO3SO Emprego Urbano; + CO3SO Emprego Empreendedorismo Social. Na nossa investigação, debruçamo-nos apenas no + CO3SO Emprego Interior.

O + CO3SO Emprego Interior está direcionado para empreendedores, para Micro, Pequenas e Médias Empresas (PME), incluindo Empresários em Nome Individual (ENI) com contabilidade organizada, localizadas em territórios do interior. Os objetivos do + CO3SO Emprego Interior, focam-se na criação e expansão das Micro, Pequenas e Médias Empresas, através de um projeto de investimento e a criação líquida de postos de trabalho. Os projetos de investimento podem assumir diversas tipologias, nomeadamente: projeto de criação do próprio emprego ou empresa por desempregados ou inativos; projetos de investimento direcionadas à ampliação de micro e pequenas empresas já constituídas, de base local ou para a criação de novas empresas e pequenos negócios, nos âmbitos da valorização e desenvolvimento de recursos endógenos, do artesanato e da economia verde. No seio destes projetos de investimento ainda é financiada a criação de postos de trabalho, especialmente: criação do próprio emprego, a tempo inteiro e remunerado, e desde que permitido pela natureza jurídica dos beneficiários; criação de postos de trabalho por conta de outrem, através de contratos de trabalho sem termo originados após a apresentação da candidatura⁷⁰.

É importante referir que o art.º 5º da Portaria n.º 52/2020 determina que os projetos de investimento podem incidir em todas as atividades económicas, exceto naquelas que se debruçam sobre: o setor da pesca e agricultura; o setor da produção agrícola primária e florestas; o setor da transformação e comercialização de produtos agrícolas; os projetos de variação de atividades e explorações agrícolas; e os projetos da área financeira e dos seguros, da defesa, das lotarias e outros jogos de apostas.

Observamos até ao momento que as medidas para a criação de emprego nos territórios do interior, promovem a fixação de pessoas e pretendem estimular a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. Face a isto, devemos também destacar a Portaria n.º 174/2020, de 17 de julho que cria a medida Emprego Interior MAIS – Mobilidade Apoiada para Um Interior Sustentável. Esta medida tem o objetivo de incentivar a mobilidade geográfica no mercado de trabalho. Tendo em conta, o art.º 1º, n.º 2 da Portaria n.º 174/2020, a medida funda-se na atribuição pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP)

⁷⁰ Alentejo 2020, Centro 2020, Lisboa 2020, Norte 2020, & Rede Nacional de Incubadoras e Aceleradoras. (2020). *+CO3SO - Sistema de Apoio ao Emprego e ao Empreendedorismo*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDAXMgMALhLgqwUAAAA%3D> . pp. 2-3.

de um apoio financeiro para trabalhadores que celebrem contratos de trabalho ou originem o seu próprio emprego ou empresa, devendo o local de trabalho provocar a mobilidade geográfica do trabalhador para territórios do interior.

Analisando o n.º 3º, do art.º 1, da Portaria n.º 174/2020, o apoio financeiro é atribuído: aos trabalhadores que celebrem contratos ou originem o seu próprio emprego ou empresa, cujo local de trabalho incite a mobilidade geográfica para território do interior; e aos trabalhadores subordinados e profissionais independentes que prestem de forma remota, à distância e em território do interior a sua atividade profissional. Este apoio, também é atribuído nas situações em que a atividade profissional já existe, mas constata-se a mudança do respetivo local de trabalho para território do interior, vide art.º 1º, n.º 4, da Portaria n.º 174/2020.

Tendo em conta o art.º 2º, n.º 1, da Portaria n.º 174/2020, são considerados destinatários desta medida: os desempregados inscritos no IEFP, ou nos serviços de emprego das Regiões Autónomas; os empregados à procura de novo emprego inscritos no IEFP, ou nos serviços das Regiões Autónomas; as pessoas que não tenham registo de contribuições na Segurança Social como trabalhadores por conta de outrem ou como trabalhadores independentes no mês anterior ao da candidatura ou ao da celebração do contrato de trabalho ou da criação do próprio emprego ou empresa, quando as mesmas já tenham ocorrido; a emigrantes que tenham saído de Portugal após 31 de dezembro de 2015 e que tenham residido fora do país durante pelo menos um ano; os cidadãos nacionais de países da União Europeia, da Suíça e do Espaço Económico Europeu, bem como nacionais de países terceiros, desde que cumpridos os requisitos de entrada e permanência previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho⁷¹, na sua redação atual, ou na demais legislação aplicável, incluindo os beneficiários de proteção temporária; os trabalhadores por conta de outrem; os trabalhadores independentes.

Nos termos do art.º 4º da Portaria n.º 174/2020, o valor do apoio financeiro será de: sete vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS)⁷², nas situações de contratos de trabalho por tempo indeterminado ou nas situações de criação de empresa ou do próprio emprego; cinco vezes o valor do IAS, nas situações de contratos de trabalho a termo resolutivo certo por um período igual ou superior a 12 meses ou de contrato de trabalho a termo resolutivo incerto com duração previsível igual ou superior a 12 meses. A este apoio financeiro poderá vir a acrescer um apoio complementar de 1,5 vezes o valor do IAS, com o intuito de apoiar os custos de transporte de bens para a nova residência. Devemos também dar nota, que o apoio

⁷¹ Estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

⁷² Tendo em conta a Portaria n.º 421/ 2023 de 11 de dezembro, o valor do IAS para o ano de 2024 é de 509,26€.

financeiro poderá vir a ser majorado em 20% por cada membro do agregado familiar do destinatário que o acompanha na alteração de residência para território do interior.

Consideramos benéfico para a nossa investigação, dar nota da Portaria n.º 187/2023, de 3 de julho, que cria e regula o programa “Avançar”. Este programa incide sobre os jovens e as provas que estes enfrentam no início da sua vida, especialmente na entrada no mercado de trabalho. Pretende-se com este programa promover a criação de emprego permanente, valorizando o investimento realizado pelos jovens na sua formação e permitindo que os mesmos possam edificar os seus projetos de vida em Portugal.

Desta forma, o programa Avançar desenvolve um benefício à contratação sem termo de jovens qualificados, fundando-se na interligação de um apoio financeiro à contratação (art.º 11º, n.º 1, da Portaria n.º 187/2023)⁷³ e de um apoio financeiro ao pagamento de contribuições para a segurança social (art.º 12º, n.º 1, da Portaria n.º 187/2023)⁷⁴. Estes apoios são cumulativos com incentivos ao emprego de natureza fiscal e parafiscal. No que às regiões do interior diz respeito, o programa prevê a existência de uma majoração do apoio financeiro à contratação, quando o posto de trabalho seja circunscrito em regiões do interior, *vide* art.º 11º, n.º 2, al. b)⁷⁵. Contudo, as entidades empregadoras necessitam de formalizar um contrato de trabalho sem termo com jovens detentores de qualificação de nível superior, desempregados, com idade igual ou inferior a 35 anos, inscritos no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), e de fixar no contrato uma retribuição igual ou superior ao nível remuneratório de entrada de um licenciado na carreira geral de técnico superior na Administração Pública⁷⁶.

Constatamos no art.º 3º da Portaria n.º 187/2023, que podem candidatar-se a este programa: pessoas singulares ou coletivas de natureza jurídica privadas, com ou sem fins lucrativos; empresas que tenham iniciado um processo especial de revitalização; e empresas que tenham dado início ao regime extrajudicial de recuperação de empresas. Nos termos do art.º 18º, n.º 1, da Portaria n.º 187/2023, os jovens contratados ao abrigo do programa “Avançar”, podem vir a receber um apoio financeiro à autonomização, no valor de 150€, a pagar mensalmente pelo IEFP, durante o primeiro ano da vigência do contrato de trabalho.

⁷³ O apoio financeiro à contratação existe nos seguintes termos: 18 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), para as candidaturas apresentadas durante os anos de 2023 e 2024; em 2025, o apoio às candidaturas é de 12 vezes o valor do IAS; em 2026, o apoio às candidaturas é de 10 vezes o valor do IAS.

⁷⁴ O apoio financeiro é de metade do valor para a segurança social que a empresa tem a seu cargo, relativamente aos contratos de trabalho apoiados, durante o primeiro ano da sua vigência.

⁷⁵ O apoio financeiro à contratação é majorado em 3 vezes o valor do IAS.

⁷⁶ Tendo em conta a Portaria n.º 390/2023, de 23 de novembro, a retribuição em 2024 é de 1385,98€.

Segundo o art.º 9º, n.º 1º, da Portaria n.º 187/2023, a atribuição do apoio financeiro à entidade empregadora, estabelece que esta tem a incumbência de preservar o contrato de trabalho apoiado, pelo período mínimo de 2 anos, a contar do primeiro mês de vigência do contrato apoiado.

4.2.3. Domínio Empresarial

A análise que nos propomos concretizar neste ponto do nosso estudo prende-se com o facto de considerarmos essencial para a evolução da coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior, a existência de medidas direcionadas à dinamização das empresas e à captação de investimento.

Iniciamos a nossa análise pelo art.º 41º-B, n.º 1, do EBF, que tem o ensejo de apoiar as micro, pequenas e médias empresas e as empresas de pequena-média capitalização (*Small Mid Cap*), localizadas em territórios do interior, através de uma taxa reduzida de IRC de 12,5% para os primeiros 50 000€ de matéria coletável. Comparando com as restantes micro, pequenas e médias empresas e as empresas de pequena-média capitalização (*Small Mid Cap*), a taxa reduzida de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) é de 17% para os primeiros 50 000€ de matéria coletável. As empresas, para poderem usufruir desta taxa reduzida de 12,5%, têm de exercer atividade e ter direção efetiva nas regiões do interior; não possuir salários em atraso; não resultarem da cisão de outra empresa nos dois anos anteriores; determinarem o lucro tributável por métodos diretos de avaliação ou no âmbito do regime simplificado de determinação da matéria coletável, conforme dispõe o n.º 2 do art.º 41º-B do EBF.

Uma outra política pública que consideramos pertinente incluir neste domínio empresarial, é o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI). É uma ajuda regional norteadada para o investimento em atividades económicas estratégicas, que está implementado nos artigos 22.º a 26.º do Código Fiscal do Investimento (CFI). Este apoio, além de ser aplicado a todas as empresas, sejam ou não elas Pequenas ou Médias Empresas (PME), também é aplicável em regiões que não são consideradas do interior. Isto acontece porque o RFAI é um investimento com finalidade regional e está subjugado aos limites máximos para a ajuda ao investimento determinados pela União Europeia. Porém, estas empresas têm de desenvolver uma atividade nos setores estabelecidos pelo art.º 2º, n.º 2, do CFI. Esses setores são: indústria extrativa e indústria transformadora; turismo, incluindo as atividades com interesse para o turismo; atividades e serviços informáticos e conexos; atividades agrícolas, aquícolas, piscícolas, agropecuárias e florestais; atividades de investigação e desenvolvimento e de alta intensidade

tecnológica; tecnologias da informação e produção de audiovisual e multimédia; defesa, ambiente, energia e telecomunicações; atividades de centros de serviços partilhados.

Segundo o art.º 22º, n.º 2, do CFI, consideram-se aplicações relevantes os investimentos em determinados ativos, particularmente: ativos fixos tangíveis, comprados em estado novo; ativos intangíveis, formados por despesas com transferência de tecnologia, especialmente através da aquisição de direitos de patentes, licenças, conhecimentos técnicos não protegidos por patente; custos salariais resultantes da criação de postos de trabalho de pessoal com habilitações literárias do nível 7 ou do nível 8 do Quadro Nacional de Qualificações.

Tendo em conta o art.º 23º, n.º 1, al. a), do CFI, o RFAI possibilita deduzir à coleta de IRC uma percentagem dos investimentos realizados em aplicações relevantes, variáveis consoante a região. Se os investimentos forem concretizados em regiões, previstas nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 107º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)⁷⁷, que tendo em conta a tabela implementada pelo art.º 43º, n.º 1, do CFI, engloba a região Norte, Centro, Alentejo e Regiões Autónomas, podem deduzir à coleta de IRC, 30% do investimento em aplicações relevantes, até ao montante de 15 milhões de euros. À parte do investimento concretizado que ultrapasse o montante de 15 milhões de euros, aplicam uma percentagem de 10%. No caso de os investimentos serem concretizados em regiões, previstas nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 107º do TFUE⁷⁸, que conforme determina a tabela implementada pelo art.º 43º, n.º 1, do CFI, engloba as regiões do Algarve e da Grande Lisboa, nomeadamente, Mafra, Loures, Vila Franca de Xira e S. João das Lampas e Terrugem, podem deduzir à coleta de IRC, 10% do investimento em aplicações relevantes.

Tendo em conta o n.º 2 do art.º 23º do CFI, a dedução prevista no art.º 23º, n.º 1, al. a), do CFI e analisada anteriormente, é concretizada na liquidação de IRC respeitante ao período de tributação em que sejam efetuadas as aplicações relevantes, tendo de respeitar os seguintes limites: nas situações de investimentos concretizados no período de tributação do início de atividade e nos dois períodos de tributação seguintes, exceto quando a empresa resultar de cisão, até à concorrência do total da coleta do IRC apurada em cada um desses períodos de

⁷⁷ O n.º 1 do art.º 107 do TFUE, determina que, salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções. Contudo o n.º 3 al.) a, do mesmo artigo, prevê que podem ser compatíveis com o mercado interno, os auxílios que tenham como finalidade a promoção do desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de desemprego.

⁷⁸ O n.º 3 al.) c do art.º 107 do TFUE, consagra que podem ser compatíveis com o mercado interno, os apoios que pretendam facilitar o desenvolvimento de determinadas atividades ou regiões económicas, quando não modifiquem as condições das trocas comerciais de maneira que contradigam o interesse comum.

tributação; nas restantes situações, até à concorrência de 50% da coleta do IRC apurada em cada período de tributação. Nos casos em que a dedução não possa ser realizada na totalidade por insuficiência de coleta, a importância não deduzida pode sê-lo nas liquidações dos 10 períodos de tributação seguintes, até à concorrência da coleta de IRC apurada em cada um dos períodos de tributação, *vide* n.º 3 do art.º 23º do CFI.

Além do benefício fiscal previsto no art.º 23º, n.º 1, al. a), do CFI, o RFAI também fixa benefícios fiscais direcionados para o património, conforme preceitua a al. b), al. c), al. d), do art.º 23º, n.º 1, do CFI. Na al. b) é prevista uma isenção ou redução de IMI, por um intervalo de até 10 anos a partir do ano de aquisição ou construção do imóvel, relativamente aos prédios utilizados pelo promotor no âmbito dos investimentos que consistam em aplicações relevantes, nos termos do art.º 22º. Já na al. c) é consagrada uma isenção ou redução de IMT relativamente às aquisições de prédios que constituam aplicações relevantes, nos termos do art.º 22º. Por último, na al. d) é estabelecida uma isenção de IS relativamente às aquisições de prédios que constituam aplicações relevantes, nos termos do art.º 22º.

Consideramos adequado incluir neste ponto do trabalho o Decreto-Lei n.º 111/2018 de 11 de dezembro que tem o ensejo de captar investimento para o interior, através da criação do Programa de Captação de Investimento para o Interior (PC2II). Este programa pretende estimular os territórios do interior, através da captação de investimento empresarial suscetível de contribuir para a criação de emprego, a valorização dos recursos endógenos e a variação da base económica. Além disto, implementa um regime jurídico aplicável a projetos de investimento que venham a ser reconhecidos como Projetos de Investimento para o Interior (PII).

Face a isto, é possível constatar que o PC2II operacionaliza-se em dois patamares. No primeiro patamar e tendo em conta o art.º 2º do Decreto-Lei n.º 111/2018, existe uma campanha para a captação de investimento privado, através de diversas ações internas e externas de divulgação e promoção direcionadas para várias regiões e setores do interior. Esta campanha de captação é desenvolvida por uma Comissão de Captação de Investimento para o Interior, que tem a missão de demonstrar que o interior é um bom local para investir. No segundo patamar existe o reconhecimento e o acompanhamento de PII. Analisando o art.º 3º do Decreto-Lei n.º 111/2018, conseguimos observar que podem ser reconhecidos como PII, os projetos que possuam um investimento global igual ou superior a 10 milhões de euros, originem um número de postos de trabalho diretos igual ou superior a 25 e respeitem cumulativamente determinados requisitos: comprovada viabilidade económica; suscetíveis de adequada sustentabilidade ambiental e territorial; apresentem um impacto positivo em pelo

menos três dos seguintes domínios: utilização dos recursos endógenos da região em que se inserem; valorização do património natural ou cultural da região; inclusão na estratégia de especialização da região; fabrico de bens e serviços transacionáveis, de carácter inovador, que lhes confira vantagem competitiva no mercado global; inclusão de processos tecnológicos inovadores ou desenvolvidos em colaboração com entidades do sistema científico e tecnológico regional; efeitos de arrastamento em atividades a montante ou a jusante, especialmente nas pequenas e microempresas da região em que se inserem.

Sendo os projetos de investimento empresarial reconhecidos como PII aplica-se o disposto nos artigos 7.º a 30.º do Decreto-Lei n.º 154/2013, de 5 de outubro, que dá a conhecer o regime aplicável aos projetos de Potencial Interesse Nacional. Constatamos no art.º 20 n.º 3 do Decreto-Lei n.º 154/2013 que o regime aplicável aos PII concede-lhes os seguintes benefícios: tramitação simultânea dos procedimentos administrativos da competência da Administração central; diminuição e decurso simultâneo de prazos endoprocedimentais; período único de consulta pública para efeitos dos diversos procedimentos administrativos; simplificação dos procedimentos relativos aos instrumentos de gestão territorial relevantes para o projeto; pareceres tácitos positivos e deferimento tácito no âmbito dos diversos procedimentos aplicáveis; simplificação dos procedimentos relativos às operações urbanísticas necessárias. Com isto, os PII beneficiam de uma tramitação mais rápida e eficiente dos respetivos procedimentos administrativos, com vista à sua execução.

Dentro deste domínio empresarial, consideramos também importante dar nota da Rede “Teletrabalho no Interior: Vida Local, Trabalho Global” – Rede Nacional de Espaços de Teletrabalho ou *Coworking* no Interior. Estes espaços de teletrabalho, além de estimularem o trabalho à distância, contribuem para a diminuição das assimetrias geográficas de ofertas profissionais e para a redução da concentração populacional nas grandes cidades. Constatamos desta forma que a Rede Nacional de Espaços de Teletrabalho ou *Coworking* no Interior, contribui para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

O Ministério da Coesão Territorial (2022, p. 1) demonstra que a Rede Nacional de Espaços de Teletrabalho ou *Coworking* no Interior é constituída por espaços equipados com computadores, impressoras e acesso à internet. Estes espaços são compostos por bancadas livres, áreas privadas para videochamadas, reuniões e apresentações ou ações de formação. Além disto, os espaços de teletrabalho no interior, são acessíveis por todos os cidadãos portugueses ou estrangeiros, que tenham o objetivo de trabalhar em regime de teletrabalho, independentemente da sua entidade patronal, pública ou privada, por conta de outrem ou por

conta própria. Temos ainda de destacar o papel que os municípios desempenham sobre estes espaços, visto que são eles os responsáveis pelo funcionamento dos mesmos. Os interessados em utilizar os espaços de teletrabalho, devem contactar o município onde o espaço de teletrabalho está localizado e este depois informa-os se podem ou não utilizá-lo, conforme a disponibilidade que o espaço possua. São também os municípios que determinam o calendário anual, o horário e as regras de utilização dos espaços de teletrabalho.

Face às informações reveladas pelo Ministério da Coesão Territorial (2023, p.22), integram a Rede Nacional de Espaços de Teletrabalho, 92 municípios, estando em funcionamento 78 espaços, que disponibilizam 755 lugares. Destes 755 lugares, 250 estão ocupados permanentemente.

Destacamos ainda dentro do domínio empresarial o anúncio realizado pelo XXIV Governo da República Portuguesa, no dia 22 de outubro de 2024. Segundo este anúncio, existe a pretensão de criar a obrigatoriedade de 40% dos fundos europeus do Portugal 2030 direcionados para as empresas serem investidos em territórios do interior. Além disto, o Governo anunciou também que irá majorar em 20% o apoio a fundo perdido nestes investimentos nos territórios do interior, ou seja, os territórios do interior passam a ter um investimento financiado a 50% a fundo perdido, enquanto os territórios do litoral têm um investimento financiado a 30% a fundo perdido (Agência para o desenvolvimento & Coesão, I.P., 2024).

Notamos que estas duas pretensões do Governo, apesar de ainda não estarem formalizadas em ato normativo têm o objetivo de dinamizar as empresas e atrair investimento para as regiões do interior e dessa forma revelam-se benéficas para o aumento da coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

4.2.4. Domínio do Turismo

A progressão da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior, depende também de mecanismos diferenciadores que permitam o investimento criador de valor para os territórios do interior. Estes investimentos contribuem para a diminuição das assimetrias territoriais, através da variação da base económica, da melhoria da capacidade empresarial e da qualificação por via do conhecimento e da inovação. Face a isto, consideramos que o turismo é um instrumento diferenciador que possibilita o investimento criador de valor para as regiões do interior, promovendo assim a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

Começamos por analisar o Despacho Normativo n.º 7/2023, de 17 de maio que aprova o regulamento da Linha + Interior Turismo. A Linha + Interior Turismo promove e apoia financeiramente projetos que ajudam a evolução turística sustentável dos territórios do interior. Pretende fomentar novas estratégias de engrandecimento dos recursos, dos ativos e agentes, aumentando a atratividade turística e a dinamização social e económica. Segundo o art.º 2º, n.º 1 e n.º 2, do regulamento da Linha + Interior Turismo, o orçamento disponível é de vinte milhões de euros, sendo o mesmo repartido pelos anos de 2023, 2024 e o primeiro trimestre de 2025. Observando o art.º 12º do regulamento da Linha + Interior Turismo, o apoio financeiro tem a natureza de apoio não reembolsável.

Podem beneficiar da Linha + Interior Turismo, entidades públicas, abarcando também aquelas cuja gestão as entidades da administração central do Estado, regional e local possuam posição dominante. Podem ainda ser beneficiários da Linha + Interior Turismo, as entidades associativas e as fundações. Relativamente aos projetos que podem concorrer à Linha + Interior Turismo, os mesmos além de terem de contribuir para a valorização do interior, necessitam de fortalecer a atratividade turística dos territórios e de aditar valor por via da recuperação dos respetivos recursos, da qualificação dos ativos e agentes, da promoção de uma mobilidade inteligente e sustentável. Além disto, pretende-se que os projetos estimulem o conhecimento sobre os territórios e desenvolvam produtos e ideias inovadoras. Tendo em conta o art.º 4º, n.º 2, do regulamento Linha + Interior Turismo, existem projetos que podem ser privilegiados se abarcarem aquilo que foi dito anteriormente e incidirem no turismo cultural e patrimonial, no turismo industrial, no turismo ferroviário, no turismo desportivo, no turismo náutico, no enoturismo, no turismo militar, no turismo literário, no turismo científico, no turismo religioso, no turismo de saúde, no turismo gastronómico e no turismo de natureza. Constatamos desta forma que a atração de investimento para o interior é importante para despertar a sua capacidade empreendedora e empresarial, se bem que, é necessário criar mecanismos financeiros, que identificando a necessidade de afirmar o interior para o desenvolvimento e competitividade do País, permita desenvolver ideias empresariais, que defendam a inclusão social, a criação de emprego e estimulem as comunidades e as economias locais. Deste modo, consideramos importante estudar o Despacho Normativo n.º 8/2023, de 17 de maio, que aprova o regulamento da Linha de Microcrédito Turismo para o Interior.

A Linha de Microcrédito Turismo para o Interior, tem o objetivo de apoiar financeiramente o desenvolvimento de projetos de investimento, criados por micro e pequenas empresas, tornando-as mais competitivas e transformando a oferta turística mais sustentável. A dotação

orçamental disponível para o apoio dos projetos é de quinze milhões de euros. Tendo em conta o art.º 7º do regulamento da Linha de Microcrédito Turismo para o Interior, o apoio concedido reveste a natureza de um empréstimo, sem quaisquer juros remuneratórios. Analisando o art.º 8º, constatamos que o empréstimo é atribuído pelo prazo de 7 anos a contar da data de celebração do respetivo contrato.

Observando o disposto no art.º 3º, n.º 1, do regulamento da Linha de Microcrédito Turismo para o Interior, podem concorrer a este apoio as micro e pequenas empresas de turismo, que possuam o seguinte Código de Atividade Económica (CAE): 49392- Outros transportes terrestres de passageiros e diversos; 551- Estabelecimentos hoteleiros; 55201- Alojamento mobilado para turistas; 55202- Turismo no espaço rural; 55204- Outros locais de alojamento de curta duração; 55300- Parques de campismo e de caravanismo; 561-Restaurantes; 563- Estabelecimentos de bebidas; 771- Aluguer de veículos automóveis; 79- Agências de viagem, operadores turísticos, outros serviços de reservas; 82300-Organização de feiras, congressos e outros eventos similares; 90040- Exploração de salas de espetáculos e atividades conexas; 91020- Atividades dos museus; 91030- Atividades dos sítios e monumentos históricos; 91041- Atividades dos jardins zoológicos, botânicos e aquários; 91042- Atividades dos parques e reservas naturais; 93110- Gestão de instalações desportivas; 93192- Outras atividades desportivas; 93210- Atividades de parques de diversão e temáticos; 93211- Atividades de parques de diversão itinerantes; 93292- Atividades dos portos de recreio (marinas); 93293- Organização de atividades de animação; 93294- Outras atividades de diversão e recreativas; 93295- Outras atividades de diversão itinerantes; 96040- Atividades de bem-estar físico.

Analisando o art.º 3º, n.º 2, do regulamento da Linha de Microcrédito Turismo para o Interior, constatamos que ainda são abrangidas por este apoio: as lojas com história, que assim estejam reconhecidas pelos respetivos municípios e registadas no Inventário Nacional do Comércio com História; e os estabelecimentos que vendam produtos locais e regionais, devidamente certificados ou com selo de autenticidade e que façam parte de entidades associativas ou programas que tenham o ensejo de promover a autenticidade destes produtos.

4.2.5. Domínio da Floresta

Aproximadamente um terço, ou seja, 3,3 milhões de hectares de Portugal Continental são área florestal e as atividades ligadas à floresta representam 3% da economia nacional, albergando mais de 160 mil postos de trabalho. Ao mesmo tempo, a matéria-prima oferecida pela floresta tem um grande interesse económico, particularmente para a produção de papel e para o fabrico de mobiliário. Também o ordenamento florestal é uma mais-valia na defesa contra

condições meteorológicas extremas e na conservação da biodiversidade (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2020, p.4). Face a tudo isto, e conhecendo a ligação que os territórios do interior e a floresta possuem, consideramos importante observar de que forma pode este domínio contribuir para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

Com o passar dos anos, a legislação tem consagrado alguns benefícios fiscais que pretendem incentivar a silvicultura. Tendo em conta o art.º 59º-D, do EBF, que tem como epígrafe, incentivos fiscais à atividade silvícola, observamos que a compra de prédios, ou parte de prédios rústicos localizados em áreas abrangidas por Zonas de Intervenção Florestal (ZIF)⁷⁹, estão isentas de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e de Imposto de Selo (IS). Igualmente isentas de IMT e de IS estão as compras de prédios ou parte de prédios rústicos que tenham como finalidade a exploração florestal e que sejam confinantes com prédios rústicos submetidos a um plano de gestão florestal elaborado, aprovado e executado. Não existindo esta isenção, os sujeitos passivos de IMT e IS estariam sujeitos a uma taxa de 5% (art.º 17º, n.º 1, al. d), do CIMT) e 0,8% (ponto 1.1 da tabela geral do imposto do selo) respetivamente.

Segundo o art.º 112º, n.º 1, al. a), do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), os prédios rústicos estão sujeitos a uma taxa de IMI de 0,8%. Tendo em conta o n.º 7 do art.º 59º-D, do EBF, os prédios rústicos inseridos numa ZIF e os prédios rústicos que tenham como finalidade a exploração florestal e que estejam submetidos a um plano de gestão florestal elaborado, aprovado e executado, estão isentos de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Analisando o n.º 12 do art.º 59º-D do EBF, constatamos que existe uma consideração em 130%, no apuramento do lucro tributável em IRC e IRS, dos gastos realizados em contribuições financeiras dos proprietários e produtores florestais aderentes a uma ZIF para o fundo comum⁸⁰ constituído pela competente entidade gestora. Porém, o montante máximo da majoração não pode ultrapassar o equivalente a 8/1000 do volume de negócios, *vide* n.º 13 do art.º 59º-D do EBF.

⁷⁹ De acordo com o art.º 3, al) i do Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de agosto, a ZIF é uma área territorial contínua e delimitada formada maioritariamente por espaços florestais, sujeitos a um plano de gestão florestal e a um plano de defesa da floresta e gerida por uma única entidade.

⁸⁰ Observando o disposto no art.º 18 do Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de agosto, o fundo comum destina-se a financiar ações geradoras de benefícios comuns e de apoio aos proprietários e produtores florestais. As receitas do fundo comum, proveem das contribuições financeiras dos proprietários e produtores florestais aderentes, e dos prémios, incentivos e outras receitas.

Observando o art.º 59º-G do EBF, que tem como epígrafe entidade de gestão florestal (EGF)⁸¹ e unidades de gestão florestal (UGF)⁸², constatamos que além dos benefícios fiscais que pretendem incentivar a silvicultura, existem também benefícios fiscais que pretendem incentivar o investimento na floresta, promovendo-se a gestão conjunta dos espaços florestais, nomeadamente dos minifúndios. Analisando o n.º 1 e o n.º 15 do art.º 59º-G do EBF, observamos que os rendimentos obtidos no seio de uma EGF e de uma UGF são isentos de IRC. Vejamos o seguinte exemplo, uma EGF apresenta um resultado líquido antes de imposto de 200 000€, está isenta de IRC. Já uma PME que apresente o mesmo resultado líquido antes de imposto, pagaria: $17\% \times 50\,000\text{€} + 21\% \times (200\,000\text{€} - 50\,000\text{€}) = 40\,000\text{€}$.

Já os rendimentos ligados a participações sociais em EGF e UGF, são sujeitos a retenção na fonte de IRS ou IRC, à taxa de 10%, *vide* n.º 2 e n.º 15 do art.º 59º-G do EBF. Ao não existir este benefício a retenção na fonte em sede de IRS seria de 28%, conforme determina o art.º 71º, n.º 1, al. a), do CIRS. Já a retenção na fonte em sede de IRC sem este benefício seria de 25%, segundo o art.º 94º, n.º 4, do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC).

Analisando o n.º 6 e o n.º 15 do art.º 59º-G do EBF, constatamos que o saldo positivo entre as mais-valias e as menos-valias resultantes da alienação de participações sociais em EGF e UGF é tributado à taxa de 10 %, quando os titulares sejam pessoas singulares não residentes ou entidades não residentes ou sujeitos passivos de IRS residentes em território português que obtenham os rendimentos fora do âmbito de uma atividade comercial, industrial ou agrícola e não optem pelo respetivo englobamento⁸³.

Segundo o n.º 9 e o n.º 15 do art.º 59º-G do EBF, as EGF e as UGF ficam isentas de IS nas operações de crédito, bem como nos juros resultantes dessas operações. No caso de existir alienação de prédios rústicos por pessoas singulares a EGF ou a UGF, considera-se apenas 50% do saldo apurado entre as mais-valias e as menos-valias, conforme prevê o n.º 12 e o n.º 15 do art.º 59º-G do EBF.

⁸¹ Face ao disposto no art.º 2 al. c), da Lei n.º 111/2017 de 19 de dezembro, que alterou o Decreto-Lei n.º 66/2017, de 12 de junho, a entidade de gestão florestal é uma pessoa coletiva, que pode revestir a forma de sociedade por quotas ou de sociedade anónima, tendo como objeto social a silvicultura ou a gestão e exploração florestal.

⁸² Tendo em conta o estabelecido no art.º 2 al. d), da Lei n.º 111/2017 de 19 de dezembro, que alterou o Decreto-Lei n.º 66/2017, de 12 de junho, a unidade de gestão florestal é uma pessoa coletiva, que reveste a forma de associação com personalidade jurídica, gestora de prédios rústicos contínuos, de área não superior a 50 hectares cada, com uma área mínima de 100 hectares e máxima de 5000 hectares.

⁸³ O englobamento em sede de IRS, vem previsto no art.º 22º do CIRS. Tendo em conta as palavras de Teixeira (2021, p.75), o englobamento baseia-se na soma dos rendimentos específicos do contribuinte após a realização das deduções permitidas por cada uma das categorias de IRS. Esta técnica do englobamento, permite-nos descobrir o rendimento líquido total.

Destacamos ainda o art.º 24º, do EBF, que isenta de IRC os fundos ou as sociedades de investimento imobiliário, desde que pelo menos 75% dos seus ativos sejam direcionados à exploração de recursos florestais. Além disto, os fundos ou sociedades devem criar e submeter um plano de gestão florestal e obter certificação florestal por uma entidade legalmente acreditada.

4.3. Direito da União Europeia

4.3.1. Domínio Familiar

Antes de iniciarmos o estudo sobre as políticas públicas da União Europeia que dentro do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e do Portugal 2030 incidam sobre o domínio familiar, consideramos que é importante realizar uma explicação sobre o que é o PRR e sobre o que é o Portugal 2030. Além do mais, esta explicação é essencial porque ajuda na compreensão de todo o ponto 4.3. da dissertação.

O PRR está associado à pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2 que além de ter causado uma emergência de saúde pública, que obrigou à tomada de medidas no plano sanitário, originou também uma diminuição da atividade económica que se repercutiu em consequências de ordem económica e social a nível mundial. Face a isto e tendo em conta os impactos que a pandemia gerou nas economias europeias, foi estabelecido um mecanismo comunitário estratégico de atenuação do impacto económico e social da crise. Pretende-se que este mecanismo promova a convergência económica e a resiliência das economias da União Europeia e que colabore para o crescimento sustentável de longo prazo e para a existência de uma sociedade mais ecológica e digital. Desta forma, o Conselho Europeu concebeu um mecanismo temporário de recuperação, intitulado por *Next Generation EU*. Foi a partir deste mecanismo, que surgiu o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, onde se enquadra o PRR. O PRR está esquematizado em três dimensões: a resiliência, a transição climática e a transição digital⁸⁴. Contudo, com o surgimento da invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão Europeia criou a 18 de maio de 2023, o Plano *REPowerEU*. Este plano altera o regulamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência⁸⁵, através da introdução de um capítulo nos planos de recuperação e resiliência dedicado ao *REPowerEU*. O *REPowerEU* pretende

⁸⁴ Ministério do Planeamento. (2021). *PRR- Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf> . p.1.

⁸⁵ O Mecanismo de Recuperação e Resiliência foi criado pelo Regulamento (UE) n.º 2021/41, de 12 de fevereiro. [Consult. 3 de set. 2024] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&rid=1> . Este regulamento é alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2023/ 435, de 27 de fevereiro. [Consult. 3 set. 2024] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0435> .

diminuir a dependência europeia dos combustíveis fósseis provenientes da Rússia e pretende ainda acelerar a transição energética⁸⁶.

Em Portugal, o PRR incide sobre todo o território nacional, tem um período de execução até 2026 e pretende edificar diversas reformas e investimentos que permitam ao país recuperar o crescimento económico sustentado, fortalecendo a convergência com a Europa durante a próxima década. Constatamos ainda que o PRR está intimamente ligado com o Portugal 2030, um mecanismo estratégico global mais vasto e com um horizonte temporal maior (Ministério do Planeamento, 2021, p.2).

O Portugal 2030 corporiza o Acordo de Parceria instituído entre Portugal e a Comissão Europeia que estabelece os objetivos estratégicos para a sua concretização entre 2021 e 2027. A esquematização do Portugal 2030 é baseada em cinco objetivos estratégicos da UE: uma Europa mais inteligente, mais verde, mais conectada, mais social e mais próxima dos cidadãos. Além disto, o Portugal 2030 funda-se na Estratégia Portugal 2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro. Esta estratégia baseia-se em quatro agendas temáticas para o desenvolvimento da economia, da sociedade e do território português até 2030. As quatro agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030 que se interligam com os cinco objetivos estratégicos da UE são: as pessoas primeiro, um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade; digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento; transição climática e sustentabilidade dos recursos; um país competitivo externamente e coeso internamente.

Face a isto, é possível observar que a agenda, as pessoas primeiro da Estratégia Portugal 2030 está interligada com o objetivo estratégico, Europa mais social. Já a agenda inovação, digitalização e qualificações da Estratégia Portugal 2030 está interligada com o objetivo estratégico Europa mais inteligente e Europa mais social. Relativamente à agenda, transição climática e sustentabilidade dos recursos da Estratégia Portugal 2030 está interligada com o objetivo estratégico Europa mais verde. Quanto à quarta e última agenda, um país competitivo externamente e coeso internamente da Estratégia Portugal 2030 a mesma está interligada com os cinco objetivos estratégicos da UE⁸⁷.

Devemos ainda dar nota de que os fundos que compõem o Portugal 2030 são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER); o Fundo Social Europeu + (FSE+); o

⁸⁶ Governo de Portugal. (2023). *Adenda Plano de Recuperação e Resiliência*. República Portuguesa. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2024/04/PRR-Adenda-20230526-1.pdf> .p. 9.

⁸⁷ Agência para o Desenvolvimento & Coesão, I.P. (2023). *O que é o Portugal 2030*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://portugal2030.pt/o-portugal-2030/o-que-e-o-portugal-2030/> .

Fundo de Coesão (FC); o Fundo de Transição Justa (FTJ) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA).

Após esta explicação do que é o PRR e o Portugal 2030, consideramos que é o momento de analisar de que forma as políticas públicas da União Europeia que dentro do PRR e do Portugal 2030 incidem sobre o domínio familiar e contribuem para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

Começando por observar aquilo que o PRR prevê, consideramos importante mencionar o objetivo que o mesmo tem de robustecer a capacidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS), em dar resposta à transição demográfica existente no nosso país. Além disto, também pretende que exista inovação terapêutica e tecnológica, e capacidade para cobrir os custos crescentes ligados à saúde. Algumas das reformas que o PPR pretende implementar nesta área estão interligadas com os cuidados de saúde primários, existindo o desejo de melhorar os estabelecimentos e os equipamentos dos centros de saúde. Estas melhorias pretendem garantir condições de acessibilidade, qualidade, conforto e segurança para utentes e profissionais e adaptar os centros de saúde aos novos formatos de prestação de cuidados de saúde⁸⁸.

Uma outra medida em que o PRR incide e que consideramos importante mencionar neste ponto do trabalho, tem em conta o objetivo de relançar e reorientar a política de habitação para fazer face aos desafios estruturais existentes. Há o objetivo de assegurar condições de habitação adequada para todos, através do fortalecimento do parque habitacional público e da reabilitação de habitações indignas das famílias de menores rendimentos. Uma das medidas que destacamos nesta área é a criação do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que incide em diversos tipos de necessidades habitacionais, particularmente, a inexistência de infraestruturas e equipamentos básicos, insalubridade e insegurança do local de residência, a sobrelotação e inadequação da habitação às necessidades especiais dos residentes com deficiência ou mobilidade reduzida. Este Programa de Apoio ao Acesso à Habitação defende a inclusão social e territorial, estando a sua criação dependente da implementação das Estratégias Locais de Habitação (ELH). A ELH, deve ser pensada pelas autarquias locais, devendo conter todos os investimentos a concretizar em cada região e posteriormente deve ser apresentada ao Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU)⁸⁹.

Ainda dentro do PRR, julgamos importante dar nota da pretensão que este tem de reforçar, adaptar, requalificar e inovar as respostas sociais que impendem sobre as crianças, pessoas

⁸⁸ Ministério do Planeamento. (2021). *PRR- Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf> . pp.79-82.

⁸⁹ *Idem*, pp.88-90.

idosas, pessoas com deficiência ou incapacidades. Esta pretensão tem o ensejo de promover a natalidade, o envelhecimento ativo e saudável, a inclusão e a coesão social e territorial. Face a isto, destacamos o investimento que se pretende concretizar numa nova geração de equipamentos e respostas sociais. Este investimento tem em vista a diminuição da pobreza, o envelhecimento ativo e saudável e a integração das pessoas com deficiência ou incapacidades. Esta nova geração de equipamentos e respostas sociais, pretende requalificar a rede de equipamentos e respostas sociais existentes, pretende também aumentar a rede de equipamentos e respostas sociais ao nível da infância, pessoas idosas e pessoas com deficiência ou incapacidades e pretende ainda desenvolver um novo formato de apoio domiciliário⁹⁰.

Entrando agora no campo do Portugal 2030 e no Acordo de Parceria celebrado entre Portugal e a Comissão Europeia, começamos por observar o objetivo de amplificar a rede de infraestruturas de conectividade digital de banda larga em territórios de baixa densidade. Constatamos que existe a pretensão de ampliar o número de habitações em zonas de baixa densidade dotadas de rede de comunicação eletrónica de capacidade muito elevada e existe ainda o objetivo de revestir todos os agregados familiares do país por uma rede Gigabit até 2030. Esta pretensão está inserida no objetivo estratégico um- Portugal mais competitivo e inteligente, do Acordo de Parceria. Um dos desejos deste objetivo estratégico, está ligado ao aperfeiçoamento da conectividade digital no território nacional, particularmente nos territórios de baixa densidade⁹¹.

Ligado ainda ao Portugal 2030 e ao Acordo de Parceria, consideramos importante dar nota, neste ponto do trabalho, dos contratos para o desenvolvimento e coesão territorial. Estes contratos são criados com as Comunidades Intermunicipais (CIM) e as Áreas Metropolitanas (AM) e contribuem para o reforço das redes sub-regionais e intermunicipais e articulação urbano-rural. Desta forma, os contratos para o desenvolvimento da coesão territorial baseiam-se em três fatores: a reorganização e qualificação da oferta e provisão dos serviços públicos e coletivos de interesse geral, diligenciando uma articulação urbano-rural; fortalecimento do sistema urbano policêntrico e suas interconexões, com vista a aumentar a competitividade, a digitalização e descarbonização dos centros urbanos; dinamização e valorização dos ativos territoriais, tornando os territórios mais resilientes e atrativos.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 93-98.

⁹¹ República Portuguesa & Comissão Europeia. (2022). *Acordo de Parceria - República Portuguesa*. União Europeia. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-portugal-2021-2027_en?prefLang=pt . p.29.

As intervenções promovidas pelos contratos para o desenvolvimento e coesão territorial podem incidir em infraestruturas de educação, de cuidados de saúde primários, e em equipamentos sociais, não abrangendo aqueles que promovam a institucionalização de utentes. Além disto, as intervenções promovem também a existência de uma administração local mais próxima dos cidadãos e das empresas, através da instalação dos espaços cidadão nas freguesias. Damos ainda nota que estas intervenções pretendem também criar um sistema de incentivos às empresas de base territorial e ao empreendedorismo, nomeadamente, o empreendedorismo jovem. A existência dos contratos para o desenvolvimento e coesão territorial estão alocados no objetivo estratégico cinco- Portugal territorialmente mais coeso e próximo dos cidadãos, do Acordo de Pareceria⁹².

4.3.2. Domínio do Emprego

Ao entrarmos no domínio do emprego pretendemos observar de que forma as políticas públicas da União Europeia direcionadas para o emprego, existentes dentro do PRR e do Portugal 2030 podem contribuir para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

Dentro do PRR destacamos o objetivo que este possui de aumentar a capacidade de resposta do sistema educativo e formativo, para colmatar as desigualdades sociais e de género e aumentar a resiliência do emprego, particularmente dos jovens e dos adultos com baixas qualificações. Constatamos que o PRR tem o ensejo de atualizar os estabelecimentos de ensino e formação profissional, através do reequipamento e melhoramento da infraestrutura tecnológica dos estabelecimentos educativos com oferta de ensino profissional. Pretende também abastecer as oficinas das escolas e dos centros de formação profissional da rede do IEFPP de materiais essenciais à prática educativa e formativa.

Além disto, o PRR também demonstra preocupação com a promoção do trabalho digno. Face a esta preocupação, o PRR promove um incentivo à criação de emprego permanente de carácter excecional e que deverá perdurar durante um período limitado de tempo, ou seja, 12 meses, podendo existir a prorrogação do incentivo. Este incentivo funda-se na atribuição de um apoio financeiro direto à contratação no valor de pelo menos 12 vezes o valor do IAS. Este apoio será majorado em 25% nas situações em que sejam contratados jovens até 35 anos e também se a remuneração base for igual ou superior a duas vezes o salário mínimo nacional, podendo as majorações ser cumuláveis. Este incentivo outorga também um apoio no valor de

⁹² *Idem*, pp. 41-42.

50% da contribuição para a Segurança Social a cargo da entidade empregadora durante o período de um ano (14 meses)⁹³.

Observando agora aquilo que o Portugal 2030 institui neste domínio, constatamos que no objetivo estratégico um- Portugal mais competitivo e inteligente, existe o ensejo de promover o investimento e o emprego nas PME. Existe uma priorização dos investimentos em inovação e que favoreçam ao mesmo tempo o emprego. No que respeita ao investimento em inovação, pretende-se que o mesmo seja concretizado na integração de tecnologia e conhecimento nas cadeias de produção, com vista a ampliar a capacidade produtiva. Existe também a pretensão que o investimento seja na valorização dos produtos de base territorial, principalmente, nos recursos endógenos e no estímulo do empreendedorismo, particularmente jovem. O investimento pode também ser direcionado para a ampliação da qualidade e da capacidade de organização e gestão das empresas. Além disto, o investimento pode ainda ser aplicado em infraestruturas de base não tecnológica, mas que prestem apoio à competitividade de incubação e acolhimento empresarial de nova geração⁹⁴.

O Portugal 2030, no seu objetivo estratégico quatro- Portugal mais social e inclusivo, apresenta também algumas preocupações com o domínio do emprego, nomeadamente, o emprego sustentável e de qualidade. Destacamos a pretensão de melhorar o acesso ao emprego sustentável e à vida ativa, combatendo-se desta forma o desemprego. Está ainda prevista a necessidade de despertar a mobilidade geográfica e a criação do próprio emprego, especialmente jovem. Constatamos também que existe a vontade de adaptar os trabalhadores, as empresas e os empresários à mudança, melhorando a sua formação em torno das áreas digitais, da sustentabilidade e da modernização do investimento empresarial. Esta vontade será concretizada através de ações de formação, especialmente formação para empresários e gestores e do apoio a licenças para a qualificação dos trabalhadores. Ao haver esta preocupação com a existência de emprego qualificado, será potenciada a interação entre empresas e infraestruturas científicas e tecnológicas preservando-se o incentivo à criação de empregos de qualidade e sustentáveis. Além disto, a existência de trabalhadores qualificados, garante a adaptação das empresas à mudança e diligencia-se a sustentabilidade do emprego⁹⁵.

⁹³ Ministério do Planeamento. (2021). *PRR- Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf> . pp. 115-119.

⁹⁴ República Portuguesa & Comissão Europeia. (2022). *Acordo de Parceria - República Portuguesa*. União Europeia. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-portugal-2021-2027_en?prefLang=pt . p. 28.

⁹⁵ *Idem*, p. 36.

4.3.3. Domínio Empresarial

Ao entrarmos no domínio empresarial temos o objetivo de analisar aquilo que o PRR e o Portugal 2030 pretendem implementar sobre este domínio e que pode contribuir para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

Observando o PRR constatamos que este possui uma componente dedicada à capitalização e inovação empresarial, ou seja, pretende dilatar a competitividade e a resiliência da economia portuguesa, através da investigação e desenvolvimento (I&D) e através da variação e especialização da estrutura produtiva. Existe o objetivo de capitalizar empresas economicamente viáveis e de estimular o investimento em âmbitos de interesse nacional e europeu.

Face a isto, um dos investimentos que o PRR prevê para concretizar este objetivo é através de agendas mobilizadoras para a inovação empresarial. Estas agendas darão destaque à reindustrialização, através da definição, apoio e promoção de um grupo de agendas em temáticas estratégicas inovadoras. Notamos com isto que existe a vontade de acelerar a transmutação estrutural da economia portuguesa, aperfeiçoando o seu perfil de especialização, através da criação de parcerias sólidas e estruturantes que possibilitem o desenvolvimento, a variação e a especialização do investimento. As parcerias apoiadas devem com os seus investimentos estimular: o desenvolvimento de novos produtos e serviços com maior valor acrescentado; a contratação de recursos humanos qualificados, ao mesmo tempo que investem em I&D; a captação de investimento direto estrangeiro, que possibilite a modificação do tecido produtivo português; a sustentabilidade ambiental⁹⁶.

Consideramos também pertinente nesta análise dar nota de um outro objetivo do PRR que se relaciona com o domínio empresarial, estando direcionado para a descarbonização do setor industrial e empresarial e a alteração de paradigma no uso dos recursos, para tornar a economia neutra em carbono. Para concretizar este objetivo, um dos investimentos que o PRR prevê tem a finalidade de patrocinar e ajudar financeiramente a iniciativa da indústria nacional numa atuação em diversas dimensões no plano ambiental. Este investimento será chefiado, pelo IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., e está planeado para a concretização dos seguintes projetos:

- processos e tecnologias que incorporem baixos níveis de carbono, através da inclusão de novos produtos e modelos de negócio que tenham o objetivo da descarbonização; da introdução de combustíveis provenientes de resíduos e de biomassa; e da adoção de

⁹⁶ Ministério do Planeamento. (2021). *PRR- Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf> . pp. 106-110.

medidas de economia circular e substituição de equipamentos e processos por novas tecnologias sustentáveis e fontes de energia renovável;

- inclusão de medidas de eficiência energética na indústria e que ao mesmo tempo possibilitem a diminuição do consumo de energia e a irradiação de gases com efeito de estufa;
- inserção de energia de fonte renovável e armazenamento de energia;
- ajuda às empresas na criação de instrumentos de informação sobre a temática da neutralidade carbónica na indústria⁹⁷;

Entrando agora na análise do Portugal 2030 e de que forma este impende sobre o domínio empresarial, conseguimos constatar que este no seu objetivo estratégico um- Portugal mais competitivo, tem o objetivo de promover a inovação e digitalização da economia portuguesa, através da utilização dos recursos que cada território possui e da qualificação das empresas portuguesas. Desta forma, o Portugal 2030 continua a apoiar o investimento em I&D, para promover a criação, a transferência e a aplicação de conhecimento. Além disto, determina ainda que as áreas de atuação a apoiar são aquelas que estejam direcionadas para o desenvolvimento de conhecimento científico e tecnológico, os espaços científicos e tecnológicos, as empresas que introduzam conhecimento e tecnologia, o empreendedorismo qualificado, particularmente empreendedorismo jovem que dê destaque à I&D e às atividades coletivas de partilha do conhecimento⁹⁸.

Destacamos também que o Portugal 2030 pretende auxiliar os projetos de investigação aplicada e inovação, as atividades de investigação industrial e as atividades de desenvolvimento experimental e estudos de viabilidade. Naquilo que impende sobre a incursão de tecnologias digitais nas empresas e nos processos de produção, o Portugal 2030 pretende centrar a intervenção em ações coletivas imateriais de capacitação e digitalização do tecido produtivo⁹⁹.

4.3.4. Domínio do Turismo

É nossa pretensão neste ponto do trabalho observar aquilo que o PRR e o Portugal 2030 definem sobre o domínio do turismo e de que forma poderão esses investimentos contribuir para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

⁹⁷ *Idem*, pp. 148-150.

⁹⁸ República Portuguesa & Comissão Europeia. (2022). *Acordo de Parceria - República Portuguesa*. União Europeia. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-portugal-2021-2027_en?prefLang=pt . p. 27.

⁹⁹ *Idem*, p. 28.

Desta forma consideramos pertinente analisar aquilo que o PRR dispõe sobre a cultura, visto que esta contribui para o desenvolvimento do turismo. O PRR determina como objetivo, valorar as artes, o património e a cultura enquanto componentes de afirmação da identidade, da coesão social e da coesão territorial. A cultura contribui também para o alargamento da economia das regiões e do país, visto que desenvolve atividades culturais e sociais com um grande valor económico. Para concretizar este objetivo de desenvolver as atividades ligadas à cultura e ao mesmo tempo contribuir para o turismo, o PRR pretende modernizar tecnologicamente os equipamentos culturais, em particular os teatros, os cineteatros, os museus, os centros de arte e as bibliotecas. Tem a intenção de digitalizar obras de arte e o património, para que possa existir a salvaguarda futura destas obras que pertencem ao património cultural. Além disto, tem também o interesse de apoiar a digitalização de livros e dos autores, através do auxílio à edição de *audiobooks* e *ebooks*¹⁰⁰.

Perseguindo o mesmo objetivo de desenvolvimento das atividades ligadas à cultura e ao mesmo tempo promover o turismo, o PRR tem o ensejo de requalificar e preservar os museus, os monumentos e os palácios do Estado. Para tal, irá apoiar as atividades de requalificação e preservação de património cultural classificado. Estas intervenções também vão ter em conta os desafios ligados à eficiência energética e hídrica. Pretende ainda implementar atividades de requalificação em teatros nacionais, ao nível dos seus espaços físicos e também na modernização e melhoria dos seus equipamentos técnicos, com a finalidade de os tornar mais resilientes e sustentáveis¹⁰¹.

Tendo agora em conta aquilo que o Portugal 2030 preconiza sobre o domínio do turismo, constatamos que o mesmo pretende colmatar os efeitos negativos da pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2. Esta pretensão está inscrita no objetivo estratégico quatro- Portugal mais social e inclusivo, do Acordo de Parceria. Desta forma, existe o objetivo de valorizar o setor cultural, criativo e turístico, através do apoio às atividades de animação cultural de produtos, destinos e património nacional. Existe também o desejo de auxiliar a circulação artística a nível regional, nacional e internacional, ao mesmo tempo, em que se pretende apoiar a qualificação, inovação e promoção de eventos culturais e turísticos¹⁰².

Dentro do objetivo estratégico cinco- Portugal territorialmente mais coeso e próximo dos cidadãos, do Acordo de Parceria também existem referências ao domínio do turismo.

¹⁰⁰ Ministério do Planeamento. (2021). *PRR- Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf> . pp. 103-104.

¹⁰¹ *Idem*, p. 105.

¹⁰² República Portuguesa & Comissão Europeia. (2022). *Acordo de Parceria - República Portuguesa*. União Europeia. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-portugal-2021-2027_en?prefLang=pt . p. 39.

Constatamos que existe um incentivo ao planeamento de produtos turísticos com o objetivo de criar destinos turísticos de dimensão sub-regional e local, de maneira a promover a sustentabilidade e a luta contra a sazonalidade¹⁰³.

4.3.5. Domínio da Floresta

Neste ponto do trabalho pretendemos observar políticas públicas emanadas pelo PRR e pelo Portugal 2030 que tenham em conta o domínio da floresta e contribuam para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

Numa das componentes do PRR é possível constatar que existe uma preocupação com a floresta, ao ser demonstrado que existe o objetivo de a tornar mais resiliente e sustentável, através do planeamento de uma estratégia de prevenção e combate de incêndios rurais num contexto de alterações climáticas. Com isto, pretende-se tornar a floresta num domínio essencial para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior¹⁰⁴.

Para a concretização deste objetivo, o PRR planeia apoiar programas e investimentos que:

- promovam o ordenamento e a organização ativa dos territórios agrícolas e florestais desprotegidos e com elevado valor ambiental. Pretende-se incentivar os proprietários privados a juntarem-se a modelos de gestão e exploração coletivos, para que assim se possam construir espaços florestais mais resilientes;
- protejam a biodiversidade e a valorização do capital natural dos territórios, através da reparação, da recuperação e da restituição dos ecossistemas agrícolas e florestais, nomeadamente de áreas ardidas e classificadas;
- contribuam para a coesão territorial e para a criação de emprego, nomeadamente o emprego verde. Existe a intenção de apoiar a revitalização da atividade económica dos espaços rurais através: do desenvolvimento das diversas competências que os territórios agrícolas e florestais possuem; do estímulo do mercado da terra; do investimento na gestão e ordenamento do território; da utilização das oportunidades oferecidas pelo setor florestal, promovendo a sua inovação e produtividade; da reintrodução da agricultura regenerativa, para promover a economia local;
- fortifiquem a resiliência das áreas florestais, da segurança das pessoas, animais e bens, diminuindo o risco de incêndio numa conjuntura de alterações climáticas. Para tal, é necessário: melhorar a eficácia e a eficiência no combate dos incêndios; fortalecer a

¹⁰³ *Idem*, p. 42.

¹⁰⁴ Ministério do Planeamento. (2021). *PRR- Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf> . p. 126.

capacidade dos meios operacionais e a sua cobertura territorial; aumentar a implementação de tecnologia digital e de conectividade segura¹⁰⁵.

No campo de atuação do Portugal 2030 destacamos o objetivo estratégico dois- Portugal mais verde. Alguns dos anseios deste objetivo estratégico impendem sobre o apoio ao combate às alterações climáticas, ao melhoramento dos sistemas de precaução e gestão de riscos e resiliência a catástrofes. Desta forma, o Portugal 2030 continua a apoiar a Estratégia Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas 2020 (ENAAC 2020). A ENAAC 2020, foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho, e está interligada com o Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPiC)¹⁰⁶. A ENAAC 2020 foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho.

Começamos por constatar que a ENAAC 2020 está delineada em três vetores: aumentar os conhecimentos sobre as alterações climáticas; promover medidas de adaptação; e introduzir as medidas de adaptação em políticas setoriais. A estratégia determina ainda que as alterações climáticas têm contribuído para os recorrentes incêndios em Portugal, considerando dessa forma que é necessário implementar políticas de adaptação às alterações climáticas, que revertam a desertificação e que protejam a floresta dos incêndios rurais¹⁰⁷.

Com o objetivo de cumprir o segundo vetor da ENAAC 2020 – promover medidas de adaptação -, foi criado o Programa de Ação para Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC). O P-3AC, foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2019, de 2 de agosto e vem delimitar as intervenções físicas a implementar em Portugal, para reduzir os principais fatores de vulnerabilidade do território. Destes fatores de vulnerabilidade, destacamos: os incêndios rurais; as ondas de calor; e a desertificação¹⁰⁸. Analisando o P-3AC, constatamos que este pretende implementar medidas de ação para a prevenção de incêndios rurais. Algumas das medidas de prevenção de incêndios rurais, pretendem concretizar a inserção de faixas ou manchas de descontinuidade através: da introdução de espécies florestais resilientes ao risco de incêndio; do controlo de densidade excessivas de regeneração natural após incêndio. Estão também previstas medidas para a reconversão e reconfiguração

¹⁰⁵ *Idem*, p. 127.

¹⁰⁶ O Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPiC), também foi aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho e apresenta os objetivos da política climática nacional até 2030. Defende a existência de uma economia competitiva, resiliente e de baixo carbono.

¹⁰⁷ República Portuguesa & Comissão Europeia. (2022). *Acordo de Parceria - República Portuguesa*. União Europeia. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-portugal-2021-2027_en?prefLang=pt . p. 29-31.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 31.

da distribuição de energia elétrica e das redes de telecomunicações que atravessam áreas florestais, nomeadamente o enterramento de cabos.

4.4. Nota final

Entrando agora na parte final deste capítulo, verificamos que tanto o Direito Nacional como o Direito da União Europeia apresentam políticas públicas em diversos domínios que incidem sobre a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

Naquilo que ao Direito Nacional diz respeito, conseguimos observar que os benefícios fiscais impenderam sobre diversos domínios. Encontrámos benefícios fiscais direcionados para o domínio familiar, para o domínio empresarial e para o domínio da floresta. Tradicionalmente os sistemas fiscais e os impostos possuíam a incumbência de abastecer o poder político de meios financeiros para ele governar. Na atualidade, os sistemas fiscais e os impostos possuem diversas finalidades e isso deve-se ao alargamento das bases tributáveis, ou seja, ao aumento dos factos da vida submissos a impostos. Este alargamento existiu para satisfazer as graduais solicitações financeiras do Estado; e ampliar as finalidades da política fiscal. Nos dias de hoje a política fiscal compreende fins gerais de interesse coletivo, nomeadamente, a “justiça social”, garantir a igualdade de oportunidades, fazer ajustamentos nas desigualdades na repartição do rendimento e da riqueza, *vide* art.º 81º, al. b), da CRP (Catarino & Guimarães, 2021, p.60).

Podemos assim compreender que os benefícios fiscais são uma clara manifestação de tudo isto, ou seja, os benefícios fiscais são instrumentos de carácter excecional implementados para protegerem interesses públicos extrafiscais significativos que sejam superiores aos da própria tributação que obstruem (Teixeira, 2021, p.48).

Com a entrada de Portugal na União Europeia¹⁰⁹ existiu a carência de atualizar a legislação fiscal. Desta forma, a reforma fiscal de 1988 e 1989 originou o Estatuto dos Benefícios Fiscais (Decreto-Lei nº 215/89, de 1 de julho), que revogou quarenta e três benefícios fiscais quando iniciou a sua vigência. Face a isto passaram a constar no Estatuto dos Benefícios Fiscais os benefícios fiscais de estabilidade intermédia, sendo que os benefícios fiscais duradouros ficaram previstos nos Códigos Tributários, nomeadamente CIRC, CIRS, CIVA, CIMI e os benefícios fiscais conjunturais são delimitados na Lei de Orçamento do Estado. Todavia o aparecimento abrupto de benefícios fiscais em leis avulsas colocou em causa todo o

¹⁰⁹ Portugal assina o tratado de adesão à Comunidade Económica Europeia em 12 de junho de 1985 e em 1 de janeiro de 1986 passa a ser membro oficial da comunidade.

valor de codificação conseguido pelo Estatuto dos Benefícios Fiscais (Preto & Vieira, 2019, p.27).

O art.º 2º, n.º 1, do EBF delimita que os benefícios fiscais são medidas de carácter excecional criadas para resguardar interesses públicos extrafiscais pertinentes que são superiores aos da própria tributação que impedem. Observando as palavras de Guilherme Waldemar D'Oliveira Martins (2006, p. 15), os benefícios fiscais são todo o decrescimento fiscal revocatório do princípio da igualdade tributária, criado para proteger interesses extrafiscais de maior pertinência. Ajuda-nos também a compreender o significado dos benefícios fiscais, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0999/12, de 30 de janeiro de 2013, que determina que os benefícios fiscais além de derogarem a regra da igualdade e do princípio da capacidade contributiva em que se baseiam os impostos¹¹⁰, devem ser fundamentados por um interesse público relevante. Além disto, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul n.º 03884/10, de 20 de novembro de 2012 demonstra ainda que nas temáticas de benefícios fiscais, impera o princípio da legalidade que se baseia na frase “*nullum tributum sine lege*”, ou seja, é a lei que tem de determinar os pressupostos para a atribuição dos benefícios fiscais. Podemos desta forma constatar que os benefícios fiscais são uma ajuda do Estado Português que na grande maioria das vezes desconsidera a tributação geral que seria a receita do Estado (Andrade & Pereira, 2019, p.7). Temos de dar nota que os benefícios fiscais podem ser automáticos ou dependentes de reconhecimento. Os benefícios fiscais automáticos são aqueles que advêm direta e imediatamente da lei. Já os benefícios fiscais dependentes de reconhecimento são aqueles que conjeturam um ou mais atos posteriores de reconhecimento. O reconhecimento pode ser concretizado por ato administrativo ou por acordo entre a Administração e os interessados. Nestas duas situações, o efeito é meramente declarativo, não o sendo quando a lei emanar algo em contrário (Costa, 2023, p.14).

Observamos assim que os benefícios fiscais se caracterizam pela anulação excecional da tributação regra e possuem uma finalidade extrafiscal com significativo interesse público. Daí podermos declarar que os benefícios fiscais são mecanismos de natureza excecional concebidos para proteger interesses públicos extrafiscais pertinentes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem (Lopes, 2017, pp.21-25).

Contudo, ao nível do Direito Nacional não analisámos apenas benefícios fiscais, observámos também outras políticas públicas que podem contribuir para a coesão territorial e para o

¹¹⁰ A temática do princípio da igualdade e do princípio da capacidade contributiva permite-nos chegar à seguinte conclusão, todos devem contribuir de maneira igual para os encargos públicos mediante a sua capacidade contributiva. Desta forma deve existir, imposto igual para aqueles que possuem capacidade contributiva igual e imposto desigual para aqueles que possuem capacidade contributiva desigual.

desenvolvimento sustentável das regiões do interior. No domínio do emprego, analisámos a Portaria n.º 187/2023 de 3 de julho, que cria e regula o programa Avançar. Este programa pretende promover a criação de emprego permanente jovem, valorizando o investimento realizado na sua formação e possibilitando que os jovens possam edificar os seus projetos de vida em Portugal. No domínio do turismo, analisámos Linha + Interior Turismo, aprovada e regulamentada pelo Despacho Normativo n.º 7/2023, de 17 de maio. A Linha + Interior Turismo promove e apoia financeiramente projetos que auxiliem a evolução turística sustentável dos territórios do interior.

Naquilo que foi a análise ao Direito da União Europeia, conseguimos observar diferentes políticas públicas inseridas dentro do PRR e do Portugal 2030 que contribuem para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. No seio do domínio familiar conseguimos observar que uma das pretensões que o PRR determina está interligada com o objetivo de reforçar, adaptar, requalificar e inovar as respostas sociais que impendem sobre as crianças, as pessoas idosas, as pessoas com deficiência ou incapacitadas. Pretende-se com isto promover a natalidade, o envelhecimento ativo e saudável, a inclusão e a coesão social e territorial. No âmbito do domínio do emprego, observámos que o Portugal 2030 no seu objetivo estratégico um- Portugal mais competitivo e inteligente, tem a pretensão de promover o investimento e o emprego nas PME.

Analisámos também de que forma o Direito da União Europeia impende sobre o domínio empresarial e foi possível constatar que o PRR possui uma componente direcionada à capitalização e inovação empresarial. Esta componente do PRR tem o ensejo de capitalizar as empresas economicamente viáveis e de promover o investimento em áreas de interesse nacional e europeu. Sobre o domínio do turismo conseguimos observar que o Portugal 2030 tem o objetivo de incentivar o planeamento de produtos turísticos para que haja a criação de destinos turísticos de dimensão sub-regional e local, de maneira a promover a sustentabilidade e a luta contra a sazonalidade. Ainda foi possível constatar que o Direito da União Europeia também impende sobre o domínio da floresta. Uma das componentes do PRR está direcionada para a floresta e pretende torná-la mais resiliente e sustentável. Com isto, pretende-se tornar a floresta num domínio essencial para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

Antes de encerrarmos esta nota final, consideramos importante evidenciar que ao longo deste capítulo analisámos políticas públicas inseridas dentro do Direito Nacional e do Direito da União Europeia, que se aplicavam especificamente aos territórios do interior. Contudo, analisámos também políticas públicas que têm uma aplicação transversal sobre todo o

território nacional. Fizemo-lo porque apesar de possuírem uma natureza transversal, podem também contribuir para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

5. É POSSÍVEL MELHORAR A COESÃO TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES DO INTERIOR?

“Este é o lugar apropriado para reafirmar o nosso compromisso com a causa da coesão territorial, uma causa que deve mobilizar todas as gerações para que se descubram e explorem as potencialidades do nosso interior e para que estas se transformem em oportunidades de desenvolvimento.” (Discurso do Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, na Câmara Municipal de Lamego por ocasião das Comemorações do Dia de Portugal, de Camões e das Comunidades Portuguesas. Em: 9 de junho de 2015.)

Ao chegarmos a este ponto da dissertação, a pergunta que impera é a seguinte: É possível melhorar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável das regiões do interior? . A resposta a esta questão, é positiva, ou seja, é possível melhorar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

Com efeito, apesar dos contributos que as medidas direcionadas para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior têm produzido, a verdade é que ainda existe um longo caminho a percorrer, como resulta da nossa investigação. No subcapítulo “1.2. Coesão Territorial” da dissertação, constatámos que, na União Europeia o tema da coesão territorial surge com ampla consagração em 1986 com o Ato Único Europeu, apesar de o conceito apenas surgir com o Tratado de Amesterdão em 1997. Analisámos também no capítulo anterior diversas políticas públicas introduzidas dentro do Direito Nacional e do Direito da União Europeia que pretendem contribuir para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior.

Mas observámos no subcapítulo “1.3. Interioridade” que as regiões do interior são caracterizadas por uma grande dificuldade em gerar riqueza e emprego. Além disto, a existência de um tecido empresarial pouco diversificado, de base familiar, muito fragmentado, com baixo volume de negócios, contribui para uma fraca capacidade de produzir VAB em comparação com os territórios do litoral. No capítulo “2. A evolução do problema da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior”, conseguimos perceber de que forma a demografia, a emigração, a imigração e as migrações internas têm contribuído para a evolução do problema da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das

regiões do interior. Face ao analisado, constatámos que os territórios do interior não conseguem concentrar, sustentar e atrair tanta população como os territórios do litoral.

Pretendemos demonstrar com isto que apesar de a discussão em torno da coesão territorial ter surgido ainda no século XX e de existirem diversas políticas públicas que contribuem para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior, a verdade é que o problema ainda se mantém em pleno século XXI.

Daqui em diante vamos apresentar alguns contributos que consideramos pertinentes para a melhoria da coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. Temos a noção de que estes contributos podem produzir efeitos positivos para o seu solucionamento e, quanto mais não seja, podem suscitar a sua discussão no espaço público.

O primeiro contributo que deixamos tem em conta a mensagem da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (2016, p.5) e de Vale & Queirós (2015, p. 4), o planeamento de políticas públicas para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior devem ter em conta as especificidades de cada território. Dessa forma, não se deverá propor e executar transversalmente políticas públicas igualitárias para todo o território nacional. Não se deverá tratar de forma igual o que é diferente, ou seja, os planos de desenvolvimento de qualquer território devem possuir estratégias dissemelhantes num cenário de coadjuvação interterritorial.

O segundo contributo que elencamos funda-se numa constatação que retirámos do capítulo anterior, “Um olhar sobre o Direito Nacional e o Direito da União Europeia nos domínios da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior”. Observámos neste capítulo que existem inúmeras políticas públicas que têm o objetivo de aumentar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável das regiões do interior, apesar de o problema subsistir. Face a isto, consideramos que deve existir uma melhoria da comunicação e disseminação das políticas públicas que têm o ensejo de melhorar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. É possível verificar que ao longo dos anos tem existido vontade política em reverter esta situação, face ao número de políticas públicas que existem. Contudo, a falta de coesão territorial e de desenvolvimento sustentável das regiões do interior mantém-se, levando-nos a crer que existe uma falha de comunicação entre o mensageiro e o recetor da mensagem. Existindo esta falha, consideramos que a mesma tem de ser resolvida.

Um outro contributo que consideramos pertinente apresentar, baseia-se na melhoria da conectividade nos territórios do interior. A existência de uma boa conectividade digital é uma mais-valia para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do

interior, porque possibilita a sustentação e atração de pessoas e empresas para os territórios do interior. Além disto, possibilita a captação de novos investimentos nestes territórios. A Unidade de Missão para a Valorização do Interior (2016, pp.134-135) demonstrou que Portugal, segundo o IDES, se encontra na 14^a posição entre os 28 Estados Membros da UE. Porém, ao estudarmos de forma isolada os diversos vetores que dão corpo ao IDES, constatamos que no vetor da conectividade existem diferenças entre os territórios do interior e do litoral.

Em 2021, a Comissão Europeia (2021, p. 3) revelou que Portugal se encontra na 16^a posição entre os 27 Estados Membros da UE na edição de 2021 do IDES. Tendo em conta a conectividade, existe uma melhoria na cobertura de VHCN (rede de capacidade muito elevada) e de banda larga rápida. Porém, persiste a necessidade de um esforço adicional para garantir a cobertura de VHCN e de utilização de banda larga móvel em todas as regiões do País, nomeadamente nas áreas rurais. No geral, segundo a Comissão Europeia (2021, p. 12), Portugal possui resultados positivos na implementação de redes de capacidade muito elevada e de utilização de banda larga, de pelo menos 100 Mbps; todavia, continua a existir a necessidade acessória para garantir a implementação de redes de capacidade muito elevada e de utilização de banda larga, de pelo menos 100 Mbps, nas zonas rurais.

O quarto contributo que apresentamos tem em conta aquela que foi uma política pública adotada pela Dinamarca para promover a existência de um território geograficamente mais equilibrado. Analisando a declaração do *Ministeriet for Landdistrikter* (2023, p. 24) verificamos que o governo dinamarquês, determinou que são as zonas rurais que vão acolher a maioria das novas centrais de energia renovável. Face a isto, consideramos que esta política pública deverá ser adotada em Portugal, porque além de contribuir para a transição verde, contribui ainda para o aumento da coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. É uma política pública que contribui para a criação de postos de trabalho e para o dinamismo e desenvolvimento das regiões do interior.

Sabemos também que a criação de novos postos de trabalho e a manutenção dos postos de trabalho existentes são essenciais para os territórios do interior. Além de permitirem que exista atividade nos territórios do interior, possibilita que aqueles que vivem em territórios do interior se mantenham nos mesmos e podem atrair novas pessoas para os territórios do interior. Desta forma, consideramos que poderá contribuir para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior, a criação de um incentivo às empresas do interior para pagarem salários mais elevados aos seus trabalhadores. Analisando o Acordo Tripartido sobre a Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028, do Conselho

Económico e Social (2024, pp.4-5), notamos que as empresas podem beneficiar de uma majoração de 50% dos encargos relacionados com o aumento salarial, em sede de IRC. O valor máximo dos encargos majoráveis, por trabalhador, não pode ultrapassar cinco vezes a retribuição mínima mensal garantida (RMMG)¹¹¹. As empresas beneficiárias desta majoração são aquelas que:

- concretizem um aumento mínimo de 4,7% da remuneração base anual dos trabalhadores que auferiram um valor inferior ou igual à remuneração base média anual existente na empresa no término do ano anterior;
- garantam, no mínimo, uma subida global de 4,7% da remuneração base média anual existente na empresa, tendo como base o final do ano anterior;
- façam parte de um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho¹¹², celebrado ou renovado há menos de 3 anos.

Devemos mencionar que são considerados como encargos os valores suportados pela entidade patronal, a título de remuneração base e das contribuições para a segurança social. Porém, não são válidos, para efeitos de majoração, os encargos que advêm da atualização da RMMG.

Tendo em conta este benefício que as empresas podem obter, consideramos que o valor da majoração e o valor máximo dos encargos majoráveis para as empresas do interior possa ser superior. Estes valores devem ter em conta dois fatores: possibilitar que empresas do interior paguem salários superiores àqueles que são pagos nas empresas do litoral; e não colocarem em causa a estabilidade das contas públicas.

O sexto contributo tem em conta o envelhecimento da população portuguesa, especialmente nos territórios do interior. O Instituto Nacional de Estatística (2022, p. 20) demonstrou que, entre 2011 e 2021, o envelhecimento demográfico em Portugal tem aumentado de forma bastante eloquente. Se em 2011 existiam 128 idosos por 100 jovens, em 2021, existiam 182 idosos por 100 jovens. Além disto, o índice de envelhecimento demonstrou também que persiste uma dicotomia entre o interior e o litoral, ou seja, os territórios do interior concentram as áreas mais envelhecidas, nomeadamente, nas regiões Centro e Norte.

Face a estes dados, conclui-se que, nos dias de hoje, as pessoas vivem mais tempo, contribuindo para isso as melhores condições de vida e o maior acesso a cuidados de saúde.

¹¹¹ Em 2024 a RMMG, é de 820€. Tendo em conta Conselho Económico e Social (2024, p. 3) a RMMG em 2025 será de 870€, em 2026 será de 920€, em 2027 será de 970€ e em 2028 será de 1 020€.

¹¹² Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, tendo em conta as palavras de Martinez (2010, p. 204) inserem-se nas fontes coletivas do Direito do Trabalho. São fontes que permitem regulamentar diversos aspetos, nomeadamente os salários, as carreiras profissionais, as férias, isto é, regulamentam condições de trabalho. Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, segundo o art.º 2º, n.º 1 do Código do Trabalho, podem ser negociais ou não negociais.

Com isto, o nosso contributo direciona-se para a necessidade de existirem políticas públicas que permitam viver mais anos com qualidade de vida, isto é, devem existir políticas que contribuam para a adoção de estilos de vida saudáveis e dinâmicos. A existência de uma população idosa com boas condições de vida e com um estilo de vida saudável também contribui para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. Observando as palavras da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (2016, p.117), devemos vislumbrar a população idosa como uma mais-valia e não como um obstáculo para o desenvolvimento da sociedade.

Conseguimos analisar no capítulo anterior da dissertação, “Um olhar sobre o Direito Nacional e o Direito da União Europeia nos domínios da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior”, que os fundos provenientes da União Europeia podem contribuir para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. Contudo, o Tribunal de Contas (2023, p.11) revelou que persiste uma carência de aumentar o ritmo de execução dos fundos europeus, demonstrando que, em 31 de dezembro de 2022, encerrados dois anos do período de execução do PRR¹¹³, o nível de execução orçamental existente nos beneficiários diretos e finais, rondava os 19% do valor previsto no cronograma de execução financeira para o período em análise. Passados quase dois anos, a 3 de outubro de 2024, este valor teve um ligeiro aumento e encontra-se em 24%¹¹⁴. O Tribunal de Contas (2023, pp. 75-76) demonstrou também que, no âmbito do Portugal 2030, em 2022, após dois anos do início do período de programação, a execução portuguesa encontrava-se num estado iniciante.

Desta forma, o nosso contributo baseia-se numa das recomendações do Tribunal de Contas (2023, p. 15) ao Governo. É necessário diligenciar o aceleração da maioria dos programas de financiamento europeu, de maneira a não se perder esses fundos. Porém, esse aceleração não pode representar um enfraquecimento dos sistemas de controlo destes programas. A execução atempada dos fundos europeus surtirá efeitos positivos no âmbito da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior, na medida em que existem fundos europeus direcionados para estas áreas.

Podemos também afirmar que os territórios do interior são espaços com uma enorme capacidade de desenvolvimento, visto que são constituídos por diversas áreas de biodiversidade e são fontes de inúmeros recursos naturais e endógenos. Os territórios do

¹¹³ O PRR deverá estar integralmente executado em 2026.

¹¹⁴ É possível verificar este valor no site Recuperar Portugal, na componente: Monitorizar- Pedidos de Pagamento. Visualizar o link: <https://recuperarportugal.gov.pt/monitorizacao/>

interior são também regiões com uma enorme potencialidade agrícola e florestal. Por outro lado, são ainda locais com uma enorme propensão para o desencadeamento de tecnologias verdes e de inovação tecnológica. Porém, o incorreto ordenamento do território tem impedido estes territórios de aproveitarem corretamente as suas valências. Desta forma, consideramos que é necessário existir um correto ordenamento do território para que os territórios do interior se tornem mais dinâmicos e possam oferecer melhores condições de vida àqueles que o povoam ou que pretendam vir a povoar.

Observando as palavras de Oliveira (2021, p.22), o ordenamento do território funda-se na aplicação ao solo de políticas públicas, nomeadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais. O ordenamento do território baseia-se também na localização, organização e gestão das atividades humanas, com o ensejo de obter um desenvolvimento regional ponderado e equilibrado. Constatamos ainda nas palavras de Oliveira (2021, p.23) que o ordenamento do território, enquanto política pública, pretende alcançar: geograficamente a partilha racional, das atividades económicas; o progresso socioeconómico e a recuperação de simetrias entre partes e regiões do país; o melhoramento da qualidade de vida; a administração consciente dos recursos naturais, para assim proteger o ambiente e utilizar de forma congruente o território. Notamos, assim, que um correto ordenamento do território produz inúmeros resultados positivos para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

O nono contributo incide sobre a centralização e a descentralização. Quando pensamos em diferenciar a centralização e a descentralização, temos de saber se o estamos a fazer no plano jurídico ou no plano político-administrativo. Tendo em conta as palavras de Amaral (2015, p. 723), se estivermos no plano jurídico, estamos perante um sistema centralizado, quando todas as atribuições administrativas de um determinado país são por lei concedidas ao Estado, não havendo assim outras pessoas coletivas públicas a exercer funções administrativas. Estamos diante um sistema descentralizado, quando o exercício de funções administrativas não seja apenas uma incumbência do Estado, mas também de outras pessoas coletivas territoriais, nomeadamente, as autarquias locais. A existência de autarquias locais, como pessoas coletivas diferentes do Estado, são o necessário para que exista juridicamente descentralização.

Relativamente ao plano político-administrativo e analisando mais uma vez as palavras de Amaral (2015, p. 274), num sistema juridicamente descentralizado, existirá centralização no plano político-administrativo, sempre que os órgãos das autarquias locais sejam nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam ser submissos ao Governo ou ao partido único, e nas situações em que estejam subordinados a formas intensas de tutela

administrativa, particularmente a uma dilatada tutela de mérito¹¹⁵. Existirá descentralização no plano político-administrativo, quando os órgãos das autarquias locais sejam livremente eleitos pelas populações, sempre que a lei os reconheça independentes na esfera das suas atribuições e competências e quando estejam subjugados a formas moderadas de tutela administrativa.

Esta diferenciação é importante porque podemos ter países que possuem uma descentralização no plano jurídico, mas uma forte centralização no plano político-administrativo. Em Portugal, juridicamente, existe descentralização tal como acontece na Alemanha, mas é incorreto dizer que no plano político-administrativo existe o mesmo grau de descentralização. Na Alemanha, o grau de descentralização político-administrativo é superior ao de Portugal, conforme nos diz Amaral (2015, pág. 725). Porém, Portugal tem vindo a evoluir no plano político-administrativo, nomeadamente desde os finais da década de 90, tendo em 2018 dado mais um passo importante com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, que prevê a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Desta forma, o nosso contributo incide na necessidade de existir uma eficaz aplicação da Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, porque a existência de uma organização administrativa mais descentralizada contribuirá para aumentar o dinamismo dos municípios e ao mesmo tempo também conceberá efeitos positivos para o aumento da coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior. Este nosso contributo funda-se em dois relatórios do Tribunal de Contas que apresentam diversas recomendações ao processo de descentralização de competências desencadeado pela Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto.

O Relatório n.º 4/2023 – OAC, “O processo de transferência de competências para os Municípios – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto”, apresenta nove recomendações, das quais destacamos: a necessidade de criar ferramentas de fortalecimento da coesão territorial e da igualdade de acesso e qualidade dos serviços concedidos; melhorar as fórmulas de cálculo dos montantes de financiamento concedidos face ao exercício das competências descentralizadas; garantir um correto financiamento para assim impossibilitar sobreposições ou situações de subfinanciamento ou sobrefinanciamento. Já o Relatório n.º 1/2024, “Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022)” também apresenta diversas recomendações, das quais salientamos: necessidade de melhorar os preceitos relativos ao financiamento do processo de descentralização, com normas claras e objetivas que simplifiquem a execução e compreensão do financiamento; incluir na legislação

¹¹⁵ A tutela de mérito funda-se no controlo do mérito das decisões administrativas da entidade tutelada.

ferramentas de financiamento que tenham em conta as diferenças dos municípios e os objetivos da coesão territorial; garantir que o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) atribui a cada município os valores apropriados para a execução das competências descentralizadas.

O último contributo que apresentamos relaciona-se com os poderes tributários conferidos às autarquias locais¹¹⁶ nos termos do art.º 238º, n.º 4 da CRP. Estes poderes, fundam-se no princípio da autonomia local. Este princípio, segundo Amaral (2015, pp. 417-418), estabelece os seguintes direitos: o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais preceituarem e dirigirem, sob sua responsabilidade e no interesse da população, uma porção dos assuntos públicos, sempre respeitando a legislação; o direito de colaborarem no estabelecimento das políticas públicas nacionais que impendam sobre os interesses próprios das respetivas populações; o direito de dividirem com o Estado as deliberações sobre assuntos de interesse comum; sempre que haja possibilidade, as autarquias têm o direito de regulamentar a execução das normas ou planos nacionais, para os adaptarem às realidades dos seus territórios.

Pela análise do art.º 238º, n.º 4, da CRP, constatamos que as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nas situações e nas condições previstas na lei. Face a isto e tendo em conta as palavras de Vasques (2009, p. 1), conseguimos observar que esta execução dos poderes tributários é uma das várias formas de manutenção da autonomia financeira das autarquias locais, estando por isso prevista com uma possibilidade e não como um imperativo. Desta forma, consideramos que os municípios classificados como territórios do interior, devem abdicar da participação variável no IRS a que têm direito e da derrama. Este décimo contributo poderá contribuir para a coesão territorial e para o desenvolvimento sustentável das regiões do interior, porque coopera na manutenção, na fixação e na atração de pessoas e famílias para os territórios do interior. Além disto, coopera também para a manutenção de empresas, ao mesmo tempo que também atrai novos investimentos para os territórios do interior.

A participação variável no IRS está prevista no art.º 26º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que implementa o regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais. Analisando o conteúdo do art.º 26º da Lei n.º 73/2013, constatamos que os municípios, anualmente têm direito a uma participação variável até 5% no IRS dos contribuintes com

¹¹⁶ Nos termos do art.º 236º, n.º 1 da CRP, no continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. No n.º 2 do mesmo artigo, é estabelecido que nas regiões autónomas dos Açores e Madeira compreendem freguesias e municípios.

domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, alusiva aos rendimentos do ano anterior. Quando os municípios fixem a participação variável em 5%, toda essa receita é lhes entregue pela administração central. Mas, se os municípios fixarem a participação variável abaixo dos 5%, a diferença é devolvida aos contribuintes como uma dedução à coleta do IRS. Ao longo dos anos têm existido municípios classificados como territórios do interior, e não só que abdicam desta participação variável no IRS e fixam a taxa nos 0%. Salientamos agora alguns dos municípios do interior que em 2024 fixaram a taxa nos 0%: Oleiros, Penamacor, Resende e Sabugal.

Relativamente à derrama, a mesma também está prevista na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, nomeadamente no seu art.º 18º. Tendo em conta as palavras de Amorim & Azevedo (2020, p. 238), a derrama é um imposto de natureza acessória¹¹⁷, determinado todos os anos pelos municípios até ao limite máximo de 1,5% do lucro tributável das entidades sujeitas e não isentas de IRC. Apesar de a sua cobrança pertencer à Autoridade Tributária (AT), compete aos municípios lançar e estabelecer a taxa de derrama a aplicar. Nos últimos anos têm existido municípios do interior, e não só que lançam e estabelecem a taxa de derrama a aplicar em 0%. Voltamos agora a analisar os municípios de Oleiros, de Penamacor, de Resende e do Sabugal, para observar se estes também lançaram e determinaram a taxa de derrama a aplicar em 0%, sobre o lucro tributável do IRC do período fiscal de 2023. Analisando o Ofício Circulado da AT, N.º 20264 de 5 de fevereiro de 2024, que apresenta as taxas de derrama lançadas em cada município sobre o lucro tributável do IRC do período de 2023, constatamos que só o município de Resende é que não lançou uma taxa de derrama a aplicar de 0%.

¹¹⁷ Os impostos de natureza acessória dependem da antecipada presença de um imposto principal, ao qual acrescem.

CONCLUSÃO

“Vamos ser capazes, estamos a ser capazes, de construir um Portugal melhor.” (Discurso do Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, no encerramento do “Portugal Mais Próximo” por terras da Beira Interior. Em: 5 de dezembro de 2016.)

É chegado o momento de concluir. Portugal é um País que, ao longo dos anos, tal como muitos outros, tem procurado efetivar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior. Este “Direito ao serviço da Coesão Territorial e da Interioridade” demonstrou-nos que o Direito tem contribuído para alcançar territórios mais equilibrados e sustentáveis, porém ainda existe algum caminho a percorrer, para tornar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior uma realidade no nosso País.

A coesão territorial norteia-se pelo objetivo de que as pessoas usufruam de todas as vantagens e mais valias dos seus territórios e que as desenvolvam. Todavia, não podemos considerar que coesão territorial é sinónimo de que todos os territórios venham a ter o mesmo número de empresas e de infraestruturas. Isto porque a coesão territorial depende de políticas públicas que tenham o objetivo de reduzir as diferenças, aumentar a competitividade e que promovam a sustentabilidade, sem nunca olvidar o local onde são executadas e os constrangimentos presentes e futuros. Constatámos, que só em 1997, com o Tratado de Amesterdão, é que consta pela primeira vez, o conceito de coesão territorial num texto oficial da União Europeia. O surgimento da coesão territorial neste Tratado teve como objetivo harmonizar os resultados ligados à liberalização dos Serviços de Interesse Geral (SIG). No ordenamento jurídico português foi possível observar que o termo da coesão territorial é por vezes utilizado, ou então conseguimos subentendê-lo nas palavras do legislador.

Quando pensamos na interioridade em Portugal, notamos que é muito difícil compreender que num País que possui 200 km de largura, exista uma zona litoral e uma zona interior, com diversas dissemelhanças entre si. O interior português relaciona-se com dificuldades de atração de investimento, de reconversão e variação das suas empresas, de criação de emprego eficiente para atrair e fixar jovens. Desde o começo do século XXI que, na Europa Ocidental, o interior português é aquele que sofreu um maior decréscimo populacional.

Damos nota também que o desenvolvimento sustentável é uma peça chave no solucionamento de toda esta problemática. O desenvolvimento sustentável pretende resolver os problemas do presente sem colocar em causa a possibilidade de as próximas gerações resolverem os seus próprios problemas. Na atualidade, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável tem a pretensão de reduzir as desigualdades dentro do território nacional, promovendo assim a

coesão territorial e também a existência de territórios mais sustentáveis, conforme nos demonstra o seu décimo ODS.

Destacamos que a evolução da problemática da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável das regiões do interior está associada a fatores demográficos, à emigração, à imigração e às migrações internas. Ao longo dos anos, constatamos que o nosso País tem caminhado para um cenário de envelhecimento populacional, com os números mais preocupantes registados nos territórios do interior. A acrescentar a isto, conseguimos observar que estes territórios, ao longo dos anos, têm demonstrado uma menor capacidade de sustentar, fixar e atrair população, em comparação com os territórios do litoral.

No estudo de Direito Comparado realizado, notámos que os territórios espanhóis, angolanos, moçambicanos, ingleses e dinamarqueses carecem de medidas para tornar os seus territórios geograficamente mais equilibrados. Em todos, constatámos que o Direito tem contribuído para estimular as regiões do interior e assim efetivar a coesão territorial.

Em Portugal, foi possível analisar que tanto o Direito Nacional como o Direito da União Europeia têm delineado políticas públicas, particularmente nos domínios familiar, do emprego, empresarial, do turismo e da floresta para concretizar a coesão territorial e promover o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior. Se, no Direito Nacional, os benefícios fiscais e outros, têm contribuído para reverter o paradigma da falta de coesão territorial e do subdesenvolvimento dos territórios do interior, o Direito da União Europeia, não tem ficado para trás. Através dos fundos europeus, nomeadamente, o PRR e o Portugal 2030, têm sido apresentadas diversas soluções para efetivar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

Contudo, apesar de todo o esforço e de toda a vontade que ao longo dos anos o Direito tem vindo a revelar para tornar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior uma realidade, a verdade é que ainda é possível e necessário melhorar a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável dos territórios do interior.

A presente dissertação demonstra-nos também que os fenómenos da coesão territorial e da interioridade têm uma forte ligação à evolução natural da vida de um povo e que o Direito e as políticas públicas podem determinar o rumo de tal evolução. Vemos pois, neste domínio, a interação do Direito com a vida, sendo que, como sabemos, é o Direito que existe para a vida e não a vida que existe para o Direito.

Referências Bibliográficas

Agência para o Desenvolvimento & Coesão, I.P. (2023). *O que é o Portugal 2030*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://portugal2030.pt/o-portugal-2030/o-que-e-o-portugal-2030/>

Agência para o Desenvolvimento & Coesão, I.P. (2024, outubro). Empresas com fundos do Portugal 2030 terão de investir 40% nos territórios de baixa densidade. Governo de Portugal. Disponível em: <https://portugal2030.pt/2024/10/23/empresas-com-fundos-do-portugal-2030-terao-de-investir-40-nos-territorios-de-baixa-densidade/>

Amaral, D. F. do. (2015). *Curso de Direito Administrativo* (4ª edição, Vol. 1). Almedina.

Amaral, D. F. do. (2017). *Manual de Introdução ao Direito* (Reimpressão 2021, Vol. 1). Almedina.

Amorim, J. D. C., & Azevedo, P. A. (2020). *Lições de Direito Fiscal* (1ª edição). Primeira Edição.

Andrade, S., Sá, E., & Pereira, A. (2019). *Benefícios Fiscais em Sede de IRC*. Vida Económica.

Alentejo 2020, Centro 2020, Lisboa 2020, Norte 2020, & Rede Nacional de Incubadoras e Aceleradoras. (2020). +CO3SO - *Sistema de Apoio ao Emprego e ao Empreendedorismo*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDAXMgMALhLgqwUAAAA%3D>

Alexandre, F. (2020). *Como São os Portugueses- conclusão geral, características gerais da população, desigualdades* (1ª edição). Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. (2015). *Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável* (A/RES/70/1). Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F70%2F1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2020). *Guia Fiscal do Interior*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDY3NAAAb%2FVdeQUAAAA%3D>

Baganha, M. I., & Góis, P. (1999, fevereiro). Migrações Internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº52/53. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/10903>

Bandrés, E., & Azón, V. (2021). *La despoblación de la España interior* (1ª edição). Funcas. Disponível em: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/02/La-despoblacion-de-la-Espa%C3%B1a-interior.pdf>

Business and Sustainable Development Commission. (2017). *Better Business Better World- The report of the Business & Sustainable Development Commission*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2399&menu=1515>

Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa - Anotada: Vol. 1º volume* (4ª edição). Coimbra Editora.

Catarino, J. R., & Guimarães, V. B. (2021). *Lições de Fiscalidade - Princípios Gerais e Fiscalidade Interna: Vol. I* (7ª ed.). Almedina.

Comissão Mundial para o ambiente e o desenvolvimento. (1987). *O nosso futuro comum* (A/42/427). Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://sdgs.un.org/documents/a42427-report-world-commission-envir-18930>

Comissão Europeia. (2008). *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia Tirar Partido da Diversidade Territorial*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2008:0616:FIN#document1>.

Comissão Europeia. (2011). *Territorial Agenda of the European Union 2020- Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020

Comissão Europeia. (2021). *Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES) 2021*. União Europeia. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-portugal>

Comissão Mundial para o ambiente e o desenvolvimento. (1987). *O nosso futuro comum* (A/42/427). Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://sdgs.un.org/documents/a42427-report-world-commission-envir-18930>

Conselho das Finanças Públicas. (2024). *Glossário de Termos das Finanças Públicas* (1ª edição). Conselho das Finanças Públicas. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/canais_ficheiros/glossario_2024_v1.pdf

Conselho Económico e Social. (2024). *Acordo Tripartido Sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028*. Comissão Permanente de Concertação Social. Disponível em: https://ces.pt/wp-content/uploads/2024/10/2024_Acordo-Tripartido-sobre-Valorizacao-Salarial-e-Crescimento-Economico_2025-2028.pdf

Costa, E. M. da. (2023). *22 Benefícios Fiscais em sede de IRC* (1ª edição). Vida Económica. Deloitte. (2019). *Sustainability Risk Management- Powering performance for responsible growth*. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/my/Documents/risk/my-risk-sdg12-sustainability-risk-management.pdf>

Departamento de Assuntos Económicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas. (2015). *The Millennium Development Goals Report*. Organização das Nações Unidas. Disponível em: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

Dos Santos, A. C. de S., Guimarães Carlos de Azevedo, K. D., & Das Chagas Ribeiro, A. (2015). “Governança territorial sob a perspectiva da coesão territorial, policentralidade e sustentabilidade: uma análise dos estudos realizados nos municípios próximos ao complexo portuário do açu”. In: *XVI Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão Tecnológica*. Disponível em: <https://repositorio.altecasociacion.org/handle/20.500.13048/1400>.

Estender, A. C., & Pitta, T. de T. M. (2008). O conceito de Desenvolvimento Sustentável. In: *Revista Terceiro Setor*, v.2.

Faludi, A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6). Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00343400600868937>

Faludi, A. (2009). *Territorial Cohesion under the Looking Glass Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/27353983_Territorial_cohesion_under_the_looking_glass_synthesis_paper_about_the_history_of_the_concept_and_policy_background_to_territorial_cohesion

Ferrão, J. (1997, 13 de junho). Reconstruir o Interior destruindo a Interioridade: para uma estratégia ativa de inclusão de atores. [Colóquio promovido pelo Presidente Da República]. Jornada da Interioridade, Idanha-a-Nova, Portugal. Disponível em: https://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/2_2.html

Ferreira, C., Ribeiro, F. B., Colaço, L., & Godinho, M. J. (2023). *Normas de coesão territorial*. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP. Disponível em: <https://ficheiros.parlamento.pt/DILP/Publicacoes/CERC/XV/09.pdf>

Ferreira, E. P. (2004). *Valores e Interesses - Desenvolvimento Económico e Política Comunitária de Cooperação* (1ª edição). Almedina.

Ferreira, I. (2024, 20 de maio). O interior do país e a perceção generalizada da sua “ruralidade”. *Jornal de Notícias*. Disponível em: <https://www.jn.pt/4755917089/o-interior-do-pais-e-a-percecao-generalizada-da-sua-ruralidade/>

Ferreira, P. M. (2020). *Rumo a 2030: Os Municípios e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Instituto Marquês de Valle Flor. Disponível em: <https://ods.imvf.org/wp-content/uploads/2020/10/Recursos-estudo-rumo-a-2030-os-municipios-e-os-ods.pdf>.

Góis, P., & Marques, J. C. (2018). Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. *E-Cadernos CES*, 29. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/eces.3307>

Gomes, M. C. S., Moreira, M. J. G., & Pinto, M. L. R. (2017). Movimentos migratórios internos em Portugal (1995-2011): Caracterização exploratória considerando grupos de idades, níveis de habilitações e atividade. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Nº83.

Gómez, L. A. E., & Gonzáles, R. C. L. G. (2002). Diversidade na Espanha. Imagem e Tratamento Mediático das Comunidades Autónomas. *Caderno Prudentino de Geografia*, Vol. 1 (24). Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7358>

Government of the United Kingdom. (2022). *Levelling Up the United Kingdom*. Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61fd3c71d3bf7f78df30b3c2/Levelling_Up_WP_HRES.pdf

Governo de Portugal. (2023). *Adenda Plano de Recuperação e Resiliência*. República Portuguesa. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2024/04/PRR-Adenda-20230526-1.pdf>

Grupos de Estudos Políticos Europeus. (2002). *Coesão Territorial na Europa*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Disponível em: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/La-coh%C3%A9sion-territoriale-en-Europe/La-coh%C3%A9sion-territoriale-en-Europe-PT.pdf>

Ibáñez, M. M. (2019). Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo. In J. Fariños Dasí, J. F. Ojeda Rivera, & J. M. Trillo Santamaría (Eds.), *Espana: Geografías para un Estado posmoderno*. Associação Espanhola de Geografia. Disponível em: <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5e6238612999522fc7b1f525> Disponível em: <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5e6238612999522fc7b1f525>

Instituto Nacional de Estatística. (2022). *Censos 2021 Resultados Definitivos- Portugal*. Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=65586079&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt

Instituto Nacional de Estatística. (2021). *O que nos dizem os Censos sobre dinâmicas territoriais*. INE. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=593066534&DESTAQUESmodo=2

Instituto Nacional de Estatística. (2022). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. Indicadores para Portugal: 2015-2021*. INE. Disponível em: [www: <url:https://www.ine.pt/xurl/pub/31592402>](http://www.ine.pt/xurl/pub/31592402).

Lexicografia, I. A. H. (2011). *Dicionário do Português Atual- Houaiss* (1ª edição). Círculo de Leitores.

Lopes, C. M. da M. (2017). *A Joana e os Impostos - Uma história de educação fiscal na universidade* (2ª edição). Ordem dos Contabilistas Certificados.

Lopes, P. (2000). *Portugal Holograma da Mobilidade Humana*. Editora Rei dos Livros.

Lusa. (2021, 23 de novembro). Cerca de 60% dos jovens do interior pondera mudar-se para o litoral. *Jornal Público*. <https://www.publico.pt/2021/11/23/p3/noticia/cerca-60-jovens-interior-pondera-mudarse-litoral-1986011>

Machado, J. E. M. (2013). *Direito Internacional - Do Paradigma Clássico ao Pós 11-Setembro* (4ª edição). Coimbra Editora.

Magalhães, P. (2023, 21 de abril). Portugal: O que nos une e separa de outras democracias. *Fundação Francisco Manuel Dos Santos*.

Marques, J. C., & Góis, P. (2014). A emigração portuguesa contemporânea e o Estado: uma Nação dispersa, um Estado longínquo. *População e Sociedade*, Nº22. Disponível em: <https://www.cepese.pt/portal/pt/populacao-e-sociedade/edicoes/populacao-e-sociedade-n-o-22>

Martinez, P. R. (2010). *Direito do Trabalho* (5ª edição). Almedina.

Martins, G. W. O. (2006). *Os Benefícios Fiscais: Sistema e Regime* (1ª edição). Almedina.

Matos, J. R. de. (1997, 13 de junho). Portugal a duas velocidades? [Colóquio promovido pelo Presidente Da República]. Jornada Da Interioridade, Idanha-a-Nova, Portugal. Disponível em: https://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/3_3.html

Mendes, M. F. (2020). *Como Nascem e Morrem os Portugueses- nascimentos, natalidade, fecundidade, óbitos, mortalidade, causas de morte* (Vol. 1). Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: <http://be.age-mgpoente.pt/index.php?page=13&id=422&db=>

Ministério da Administração Estatal e Função Pública. (2019). *Projeto de Desenvolvimento Urbano e Local*. República de Moçambique. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Documentos/Projecto-de-Desenvolvimento-Urbano-e-Local-PDUL>

Ministério da Coesão Territorial. (2022). *Rede “Teletrabalho no Interior: Vida Local, Trabalho Global” – Rede Nacional de Espaços de Teletrabalho ou Coworking no Interior*. República Portuguesa. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLI0tAQApAejsgUAAAA%3d>

Ministério da Coesão Territorial. (2023). *Orçamento de Estado 2024 - Nota Explicativa Coesão Territorial*. República Portuguesa. Disponível em: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a793944543030764e6b4e46543142515343394562324e31625756756447397a51574e3061585a705a47466b5a554e7662576c7a633246764c3259774d32557a4d7a6b324c5759355a6d4d744e474a6d4f5330355a6a5a6d4c546b774f5441335a6d5533597a5a684e7935775a47593d&fich=f03e3396-f9fc-4bf9-9f6f-90907fe7c6a7.pdf&Inline=true>

Ministério da Economia e Planeamento. (2023). *Estratégia Longo Prazo- Angola 2050*. Governo de Angola. Disponível em: <https://mep.gov.ao/bo/api/getDoc/9eb287d088e1e6b3fe0c79122ceb5b92.pdf>

Ministério da Economia e Planeamento. (2023). *Plano de Desenvolvimento Nacional 2023-2027*. Governo de Angola. Disponível em: [https://www.mep.gov.ao/assets/indicadores/angola2050/20231030\(3\)_layout_Final_Angola_PDN%202023-2027-1.pdf](https://www.mep.gov.ao/assets/indicadores/angola2050/20231030(3)_layout_Final_Angola_PDN%202023-2027-1.pdf)

Ministério do Planeamento. (2021). *PRR- Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. Governo de Portugal. Disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf>

Ministério dos Negócios Estrangeiros. (2017). *Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Governo de Portugal. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017_PT_REV_FIN_AL_28_06_2017.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto demográfico. (2021). *Plan de Recuperación, 130 medidas frente al reto demográfico*. Gobierno de España. Disponível em:

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-528327.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto demográfico. (2023). *Plan De Recuperación 130 Medidas Frente al Reto Demográfico - Principales Actuaciones Por Ministerios 2021-2023*. Gobierno de España. Disponível em: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/240123_MEMORIA%20DE%20ACTUACIONES%20DEL%20PLAN%20130_2021_2023.pdf

Ministeriet for Landdistrikter. (2023). *Regional- og landdistriktpolitisk redegørelse 2023*. Danmarks regering. Disponível em: https://www.folketingstidende.dk/samling/20231/redegoerelse/R2/20231_R2.pdf

Miranda, J., & Medeiros, R. (2017). *Constituição Portuguesa Anotada: Vol. I* (2ª edição). Universidade Católica Editora.

Monteiro, A. A. (2019, junho). Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança a propósito do programa nacional para a coesão territorial. *Sociologia online*, (19). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.30553/sociologiaonline.2019.19.6>

Moreira, M. J. G. (2020). *Como Envelhecem os Portugueses — envelhecimento, saúde, idadeismo* (Vol. 9). Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: https://repositorio.ipcb.pt/bitstream/10400.11/7409/1/2020_como-envelhecem-os-portugueses-envelhecimento-saude-idadeismo-pdf.pdf

Nascimento, L. M. F. do. (2018). A Cultura como caminho de afirmação, coesão e desenvolvimento das geografias da interioridade em Portugal. *Revista Euroamericana de Antropología*, N°5. Disponível em: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/2387-1555/article/view/rea201855363>.

Nunes, A. M. (2017, 30 de março). Demografia, envelhecimento e saúde: uma análise ao interior de Portugal. *Revista Kairós Gerontologia*, 20(1). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/2176-901X.2017v20i1p133-154>

Ofício Circulado da AT, N.º 20264 de 5 de fevereiro de 2024. [Consult. 9 out. 2024] Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/instrucoes_administrativas/Documents/Oficio_circulado_20264_2024.pdf

Oliveira, C. R. (2022). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual* (1ª edição). Observatório da Migrações. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/29193>

Oliveira, C. R. (2021). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual* (1ª edição). Observatório das Migrações. Disponível em: <https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2021-12/Relat%C3%B3rio%20Estat%C3%ADstico%20Anual%202021.pdf>

Oliveira, C. R. (2023). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual* (1ª edição). Observatório das Migrações. Disponível em: <https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Relatorio%20Estatistico%20Anual%20-%20Indicadores%20de%20Integracao%20de%20Imigrantes%202023.pdf>

Oliveira, F. P. (2021). *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão* (4a edição). Associação de Estudos de Direito Regional e Local- AEDREL.

Parlamento Europeu. (2009). *Resolução do Parlamento Europeu, sobre o Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia e o estado do debate sobre a futura reforma da política de coesão (2008/2174(INI))*. União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IP0163>

Pereira, M., & Carranca, M. A. (2009). *Ordenamento do Território e Coesão Territorial- Contributo para o debate público do Livro Verde sobre Coesão Territorial Europeia*. Associação Portuguesa de Geógrafos. Disponível em: https://www.apgeo.pt/sites/default/files/docs/1237481898_01_contribution_of_the_associacao_portuguesa_de_geografos_pt.pdf.

Pires, R. P., Pereira, C., Azevedo, J., Vidigal, I., & Veiga, C. M. (2022). *Emigração Portuguesa 2022: Relatório Estatístico*. Observatório da Emigração. Disponível em: [10.15847/CIESOEMRE092022](https://www.observatorio-emigracao.pt/pt/10.15847/CIESOEMRE092022)

Preto, A., & Vieira, N. S. (2019). *Estatuto dos Benefícios Fiscais - Anotado e Comentado* (1.ª ed.). Veja.

Proposta de Lei 2023/1 LSF 62 de 26 de outubro. [Consult. 13 jun.] Disponível em: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202312L00062>

Proposta de Lei 2023/1 LSF 146 de 20 de março. [Consult. 13 jun.] Disponível em: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202312L00146>

Ramos, P. R. B., Rosário, P. T. Do, & Viana, P. N. M. (2019, 30 de junho). Uma abordagem conceitual da teoria do diálogo institucional na jurisdição constitucional portuguesa. *Galileu - Revista de Direito e Economia*. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/server/api/core/bitstreams/f72a6c66-989c-4445-b2ab-291d57676ff3/content>

Reis, J. (1997, 13 de junho). Interior, desenvolvimento e território. [Apresentação no Colóquio promovido pelo Presidente Da República]. Jornada Da Interioridade, Idanha-a-Nova, Portugal. Disponível em: https://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/2_1.html

República de Moçambique. (2005). *Plano de Ação para a Implementação da Política da População*. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Documentos/Planos-e-Programas-de-Governacao/Plano-Economico-e-Social>

República Portuguesa & Comissão Europeia. (2022). *Acordo de Parceria - República Portuguesa*. União Europeia. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-portugal-2021-2027_en?prefLang=pt

Roca, M. de N. O., & Pimentel, D. (2003). Causas Prováveis das Migrações Internas em Portugal na década de noventa. *GeoINOVA*, N°8.

Sachs, J. D., Lafortune, G., Fuller, G., & Drumm, E. (2023). *Sustainable Development Report 2023*. Disponível em: <https://dashboards.sdgindex.org/>

Sampaio, J. (1997, 13 de junho). Perspetivas de Desenvolvimento Interior. [Apresentação no Colóquio promovido pelo Presidente Da República]. Jornada Da Interioridade, Idanha-a-Nova, Portugal. Disponível em: <https://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/index.htm>

Santinha, G. & Marques, T. (2012, dezembro). A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n.º 2. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/75341/2/76384.pdf>

Santinha, G. (2014, janeiro). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. *EURE- Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. <https://www.eure.cl/index.php/eure/issue/view/13>.

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. (2008). Livro Verde sobre a Coesão Territorial: perspectivas futuras. *Panorama*, N°28. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/panorama-magazine/2008/panorama-28-green-paper-on-territorial-cohesion-the-way-ahead_en.

Swedish Presidency of the Council of the European Union. (2023). *Territorial Cohesion - The Story*. União Europeia. Disponível em: <https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/Territorial-Cohesion-The-Story-draft-30-June-2023.pdf>

- Tavares, J. F. F. (2019). Atos políticos e atos de administração - Reflexões sobre os critérios de distinção das Funções do Estado e das demais entidades públicas. In R. Machete, J. de M. Correia, A. P. De Miranda, N. Pena, & P. Melo (Eds.), *Estudos de Homenagem a Rui Pena* (1ª edição). Almedina.
- Tavares, J. F. F., & Barros, M. F. (2018). Ratificação, Reforma e Conversão do Ato Administrativo: uma faculdade ou um dever da administração pública? In J. M. Júdice, A. L. Xavier, P. C. Gonçalves, P. Pinheiro, & L. Torgal (Eds.), *Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira* (1ª edição). Almedina.
- Teixeira, G. (2021). *Glossário Fiscal* (1º edição). Almedina.
- Teixeira, G. (2021). *Manual de Direito Fiscal* (6ª edição). Almedina.
- Tribunal de Contas. (2024). *Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências* (2022). (Relatório n.º 1/2024). Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel001-2024-2s.pdf>
- Tribunal de Contas. (2023). *Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia e execução de fundos europeus em 2022*. (Relatório OAC N.º 5/2023). Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2023/rel-oac005-2023-2s.pdf>
- Tribunal de Contas. (2023). *Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (até 2022)*. (Relatório N.º 2/2023 – OAC). Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2023/rel-oac002-2023-2s.pdf>
- Tribunal de Contas. (2023). *O processo de transferência de competências para os Municípios – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto*. (Relatório n.º 4/2023 – OAC). Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2023/rel-oac004-2023-2s.pdf>
- Trindade, M. B. R., Cordeiro, A. P., Horta, A. P. B., Madeira, A. I., Rego, M. do C. C., & Viegas, T. (1995). *Sociologia das Migrações*. Universidade Aberta.
- Unidade de Missão para a Valorização do Interior. (2016). *Programa Nacional para a Coesão Territorial*. Governo de Portugal. Disponível em: programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx (portugal.gov.pt).
- Vale, M., & Queirós, M. (2015). Cidades e Política Coesão Territorial na UE. In P. Neto & M. M. Serrano (Eds.), *Políticas Públicas, Economia e Sociedade. Contributos para a definição de Políticas no Período 2014-2020* (1ª edição). Nexo Literário. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/275657624_Cidades_e_politica_de_coesao_territorial_na_UE

Vasques, S. (2009, abril). O Sistema de Tributação Local e a Derrama. *Fiscalidade- Revista de Direito e Gestão Fiscal*, N.º 38. Disponível em: https://www.isg.pt/wp-content/uploads/2021/03/38_5_sv-derrama-f38.pdf

Vicente, D. M. (2022). *Direito Comparado: Vol. I* (5º edição). Almedina.

Legislação

Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro. Última atualização: Lei n.º 82-A/2023, de 29 de dezembro. [Consult. 22 de ago.] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-64205634>

Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro. Última atualização: Decreto-Lei n.º 57/2024, de 10 de setembro. [Consult. 12 de set. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1988-34523375>

Código do Trabalho. Aprovado pela Lei n.º 7/ 2009, de 12 de fevereiro. Última atualização: Retificação n.º 13/ 2023, de 29 de maio. [Consult. 3 de out. 2024] Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1047&tabela=leis

Código Fiscal do Investimento. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro. Última Atualização: Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro. [Consult. 22 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/162-2014-58683382>

Constituição da República de Angola (2021). [Consult. 7 jun. 2024] Disponível em: <https://governo.gov.ao/documentos/constitui%C3%A7%C3%A3o>

Constituição da República de Moçambique (2004). [Consult. 7 jun. 2024] Disponível em: <https://cconstitucional.org.mz/constituicao-da-republica/>

Constituição da República Portuguesa-VII Revisão Constitucional (2005). [Consult. 21 mar. 2024] Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Constituição do Reino da Dinamarca (1953). [Consult. 13 jun.] Disponível em: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169>

Constituição Espanhola. (2024). [Consult. 30 mai. 2024] Disponível em: https://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normativa/Normativa/CE_PT.PDF

Decreto n.º 23/2008 de 1 de julho. [Consult. 7 jun. 2024] Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/moz111709.pdf>

Decreto n.º 60/2006 de 26 de dezembro. [Consult. 7 jun. 2024] Disponível em: https://www.dlapiperafrica.com/export/sites/africa/mozambique/insights/legislation-series/land/downloads/Decreto-n_60.2006.pdf_2063068952.pdf

Decreto-Lei n.º 35/2024 de 21 de maio. [Consult. 13 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/35-2024-865433933>

Decreto-Lei n.º 37/2024, de 28 de maio. [Consult. 16 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/37-2024-867193656>

Decreto-Lei n.º 40/2020, de 17 de julho. [Consult. 17 ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/40-2020-138217579>

Decreto-Lei n.º 48-A/2024 de 25 de julho. [Consult. 13 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/48-a-2024-873616105>

Decreto-Lei n.º 111/2018, de 11 de dezembro. [Consult. 22 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/111-2018-117343896>

Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de agosto. [Consult. 20 ago. 2024] Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2793&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=

Decreto-Lei n.º 154/2013, de 5 de outubro. [Consult. 22 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2013-114356003-114354502>

Decreto-Lei n.º 232/2005 de 29 de dezembro. [Consult. 13 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/232-2005-469064>

Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de julho. [Consult. 16 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/252-2007-635801>

Despacho Normativo n.º 7/2023, de 17 de maio. [Consult. 19 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho-normativo/7-2023-213132360>

Despacho Normativo n.º 8/2023, de 17 de maio. [Consult. 19 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho-normativo/8-2023-213132361>

Estatutos dos Benefícios Fiscais. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho. Última atualização: Lei n.º 31/2024, de 28 de junho. [Consult. 12 de ago. 2024] Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/bf_rep/Pages/estituto-dos-beneficios-fiscais-indice.aspx

Lei n.º 2/2020, de 31 de março. [Consult. 13 ago. 2024] Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3259&tabela=leis&so_miolo=

Lei n.º 2/2022 de 3 de janeiro. [Consult. 13 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/2-2022-176907536>

Lei n.º 19/2007 de 18 de julho. [Consult. 7 jun. 2024] Disponível em: <https://www.crpnt.gov.mz/por/content/download/6089/43495/version/1/file/Lei192007+Ordenamento+territorial.pdf>

Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. [Consult. 24 de set. 2024] Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=leis

Lei n.º 13/2016 de 12 de setembro. [Consult. 7 jun. 2024] Disponível em: <https://lex.ao/docs/assembleia-nacional/2016/lei-n-o-13-16-de-12-de-setembro/>

Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto. [Consult. 8 de out. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/50-2018-116068877>

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. [Consult. 9 out. 2024] Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1989&tabela=leis&ficha=1&pagina=1

Lei n.º 111/2017, de 19 de dezembro. [Consult. 20 ago. 2024] Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&nid=2823&pagina=1&ficha=1

Ley 45/2007 de 13 de dezembro. [Consult. 30 mai. 2024] Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21493>

Portaria n.º 52/2020, de 28 de fevereiro. [Consult. 17 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/52-2020-129643758>

Portaria n.º 75/2023 de 10 de março de 2023. [Consult. 13 ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/75-2023-208441013>

Portaria n.º 135/2021, de 29 de junho. [Consult. 17 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/135-2021-165950847>

Portaria n.º 158/2024/1 de 6 de junho. [Consult. 13 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/158-2024-868097437>

Portaria n.º 174/2020, de 17 de julho. [Consult. 24 de set. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/portaria/2020-140302192>

Portaria n.º 187/2023 de 3 de julho. [Consult. 17 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/187-2023-215086004>

Portaria n.º 198/2022 de 27 de julho. [Consult. 13 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/198-2022-186721643>

Portaria n.º 208/2017 de 13 de julho. [Consult. 22 mar. 2024] Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/port/208/2017/07/13/p/dre/pt/html>

Portaria n.º 271/2020, de 24 de novembro. [Consult. 13 ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/271-2020-149220157>

Portaria n.º 305/2022 de 22 de dezembro. [Consult. 13 ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/305-2022-205109990>

Portaria n.º 390/2023, de 23 de novembro. [Consult. 17 de ago. 2024] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/390-2023-224661315>

Portaria n.º 421/ 2023 de 11 de dezembro. [Consult. 24 de set. 2024] Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/12/23700/0004300043.pdf>

Real Decreto 399/2020 de 25 de fevereiro. [Consult. 30 mai. 2024] Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-2670>

Real Decreto 117/2023 de 21 de fevereiro. [Consult. 30 mai. 2024] Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-4652

Regulamento (UE) n.º 2021/41, de 12 de fevereiro. [Consult. 3 de set. 2024] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&rid=1>

Regulamento (UE) n.º 2023/ 435, de 27 de fevereiro. [Consult. 3 set. 2024] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0435>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho. [Consult. 12 set. 2024] Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2020/07/13300/0000200158.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho. [Consult. 12 set. 2024] Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2015/07/14700/0511405168.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2019, de 2 de agosto. [Consult. 12. set. 2024] Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2019/08/14700/0001000045.pdf>

Resolução n.º 18/2007 de 30 de maio. [Consult. 7 jun. 2024] Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/moz213374.pdf>

Tratado de Funcionamento da União Europeia. [Consult. 22 de ago. 2024] Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

Jurisprudência

Delgado, Pedro Relat. – **Acórdão Supremo Tribunal Administrativo com o nº0999/12, de 30 de janeiro de 2013.** Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/2D7FB18CBE0D2A1880257B1A0055752A>

Vergueiro, Pedro Relat. – **Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul com o nº03884/10, de 20 de novembro de 2012.** Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/4babd7f17ac6ea7080257ac200574a2d?OpenDocument&Highlight=0,03884%2F10>