

Estratégias diferenciadas para os territórios de baixa densidade

João Lourenço Marques, Jan Wolf, Joana Duarte, Tomé de Almeida, Maria Cristina Gomes, Domingos Santos, Susana Freiria, José Manuel Martins, Monique Borges, Mara Madaleno, João Bigotte

Universidade de Aveiro – GOVCOPP, Instituto Politécnico de Castelo Branco, Universidade de Coimbra

Sumário executivo

Nas últimas décadas, Portugal tem registado profundas transformações demográficas, caracterizadas pelo envelhecimento da população, por saldos naturais negativos e pela saída contínua de jovens adultos de muitos territórios de baixa densidade (TBD). Estes processos acentuam a clivagem entre um litoral urbano mais dinâmico e os TBD, marcados por cenários diferenciados de declínio populacional, bem como por fragilidades e potencialidades estruturais. A partir de indicadores de vulnerabilidade demográfica e de atratividade territorial, identificaram-se diferentes perfis de TBD, distinguindo áreas de risco, resiliência e potencial de transformação, que justificam respostas de política pública diferenciadas. Da análise de políticas e da discussão com agentes territoriais, percebe-se a importância que os fatores tradicionais de atratividade mantêm nestes territórios, como os serviços de proximidade, o acesso à habitação e, sobretudo, a atividade económica. Mas, para além da necessidade de estruturar respostas para públicos específicos – jovens famílias, trabalhadores remotos ou população sénior – os fatores de atratividade têm uma importância diferenciada nos territórios. Nos territórios com maior potencial, sobressai a dinamização da habitação e das infraestruturas económicas como motores de atração; nos territórios em declínio mais acentuado, ganham centralidade a mobilização da habitação vaga, a provisão adaptativa de serviços e soluções de suporte à permanência.

Recomendações

- Desenvolver programas municipais de reabilitação de habitação devoluta;
- Implementar programas de arrendamento acessível e soluções de habitação de média duração;
- Reforçar incentivos à atividade económica e à fixação empresarial;
- Expandir serviços de interesse geral de proximidade;
- Adotar estratégias territoriais diferenciadas, tendo em conta os territórios com maior potencial de atração e territórios em declínio estrutural.

Destinatários

Decisores públicos e entidades responsáveis pelo planeamento e implementação de políticas territoriais e demográficas.



O desafio: paradigma estrutural do envelhecimento em Portugal

O declínio e o envelhecimento populacional constituem hoje uma das transformações territoriais mais profundas em Portugal. Embora o fenómeno seja frequentemente descrito como despovoamento do interior, a evidência empírica demonstra que os territórios de baixa densidade (TBD) não formam um bloco homogéneo. Pelo contrário, apresentam trajetórias demográficas, estruturas económicas e condições de atratividade distintas (Rodríguez-Pose & Ketterer, 2012; Silva, Silva & Malheiros, 2022).

Esta heterogeneidade torna-se central na compreensão do problema, uma vez que a perda populacional não resulta apenas de dinâmicas naturais associadas ao envelhecimento e à baixa fecundidade. É, também, o produto de processos territoriais cumulativos, tais como a migração seletiva de jovens, concentração de atividades económicas, acesso desigual a serviços de interesse geral e fragilização funcional de certos espaços (Fonseca, 2024; Góis & Marques, 2018). Ao longo de várias décadas, estas dinâmicas reforçaram clivagens internas no país, consolidando um dualismo entre territórios de concentração populacional e territórios em retração demográfica prolongada (Ferrão, 2018; Silva, Silva & Malheiros, 2022).

Nos TBD, este ciclo tende a assumir uma natureza estrutural. A saída de população em idade ativa reduz a capacidade de renovação geracional e fragiliza o mercado de trabalho local. Simultaneamente, a redução da massa crítica populacional dificulta a manutenção de funções económicas e sociais, produzindo efeitos cumulativos que ampliam a vulnerabilidade territorial (Ferrão, 2018; Haase et al., 2014).

Contudo, a análise recente revela que este processo não é uniforme nem irreversível. Alguns territórios de baixa densidade mantêm capacidade de retenção ou atração

populacional, beneficiando de dinâmicas económicas específicas, melhores condições de habitação, acessibilidade relativa a serviços ou integração em redes urbanas mais amplas (Rodríguez-Pose & Ketterer, 2012; Syssner, 2020). Por oposição, a maioria dos municípios apresentam combinações críticas de declínio demográfico e baixa atratividade estrutural, o que configura situações de maior fragilidade.

Historicamente, as estratégias de combate a este declínio assentaram em tentativas de crescimento compensatório, um modelo focado em reverter o esvaziamento populacional, sobretudo através de incentivos pecuniários (ex.: fiscais) ou de estratégias de *marketing to local* (Hospers, 2011; Rainisto, 2003). Contudo, a literatura demonstra as limitações deste tipo de abordagens, na medida em que o despovoamento resulta frequentemente de transformações estruturais profundas associadas à transição demográfica, processos de urbanização e à reorganização das economias regionais (Dumont, 2019; Ferrão, 2018). Ao planear-se com base numa perspetiva irrealista de crescimento contínuo, agravam-se as ineficiências infraestruturais e financeiras.

O envelhecimento e declínio requerem a adoção de estratégias mais diferenciadas que incluam abordagens como o *smart shrinkage* (contração inteligente) ou o *rightsizing* (redimensionamento) (Béal et al., 2019; Hollander, 2011), mas também a identificação e alavancagem de fatores de retenção e atração em diferentes tipos de territórios. Assume-se, portanto, que a retração demográfica deve ser gerida de forma estratégica, procurando articular a reversão e mitigação seletiva com a salvaguarda da qualidade de vida, da eficiência territorial e da inovação social (Hospers & Syssner, 2018; Syssner, 2022).

Nota metodológica – índices compósitos

A análise dos padrões territoriais assenta na construção de quatro índices compósitos – um de vulnerabilidade demográfica (IVD) e três de atratividade territorial (IA), que agregam indicadores estatísticos previamente

normalizados e ponderados, permitindo sintetizar, num único valor, as diferentes realidades associadas a cada dimensão.

O Índice de Vulnerabilidade Demográfica (IVD) (Figura 1): sintetiza processos de envelhecimento, declínio e renovação populacional, integrando variáveis como crescimento demográfico, estrutura etária, fecundidade e mobilidade migratória.

Os Índices de Atratividade Territorial (IA), medem os fatores com potencial para mitigar o declínio demográfico, agregados em 3 dimensões-chave:

IHab (Habitação): mede as condições do parque habitacional, combinando indicadores de oferta, desocupação, acessibilidade económica (preço), qualidade do edificado e usos da habitação.

IEcon (Economia e emprego): mede o desempenho económico dos territórios,

combinando indicadores de capacidade produtiva, rendimento, mercado de trabalho, qualificação e dinamismo recente.

ISIG (Serviços de Interesse Geral): mede o acesso a serviços essenciais, combinando indicadores de proximidade a equipamentos (educação, saúde e comércio alimentar), de pressão sobre os serviços e de capacidade instalada.

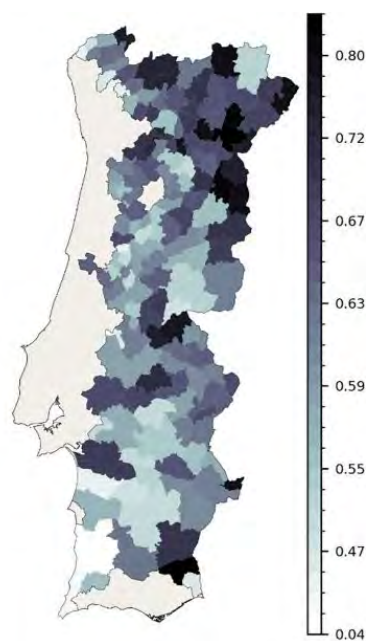
Em conjunto, estes índices permitem uma leitura integrada dos fatores que condicionam a vitalidade territorial, sendo a sua interpretação articulada essencial para identificar vulnerabilidades, recursos, desigualdades e potencial de revitalização.

Principais resultados

A análise da vulnerabilidade demográfica (IVD) evidencia que, embora o envelhecimento acentuado, a perda prolongada de população e a fraca renovação geracional constituam tendências estruturais em grande parte do interior do país, a sua intensidade varia significativamente. Identifica-se um corredor contínuo de elevada fragilidade demográfica, que se estende do interior Norte ao Alentejo, onde a combinação de declínio populacional persistente e envelhecimento acentuado atinge níveis particularmente críticos. Nestes territórios, a probabilidade de ultrapassar os limiares mínimos de viabilidade demográfica é particularmente elevada.

Não obstante, alguns municípios apresentam níveis de vulnerabilidade mais moderados, frequentemente associados a saldos migratórios ligeiramente positivos ou à maior proximidade a centros urbanos intermédios. Estes casos evidenciam margens diferenciadas de resiliência, mesmo no contexto dos territórios de baixa densidade.

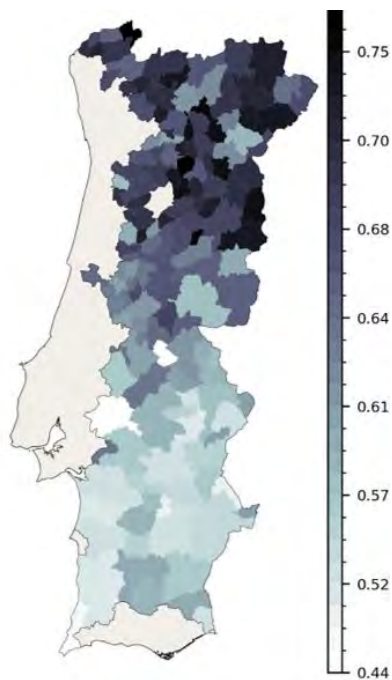
Figura 1 – Índice de Vulnerabilidade Demográfica (IVD).



Fonte: Elaboração própria (2026)

Os fatores de atratividade estrutural revelam um quadro igualmente heterogêneo (Fig. 2 a 4). As condições de habitação, o dinamismo económico e o acesso a serviços de interesse geral variam de forma significativa, refletindo diferentes níveis de capacidade de atração e fixação de população. Esta diversidade traduz-se num mosaico territorial de oportunidades e constrangimentos, onde coexistem territórios com condições favoráveis e outros marcados por limitações estruturais.

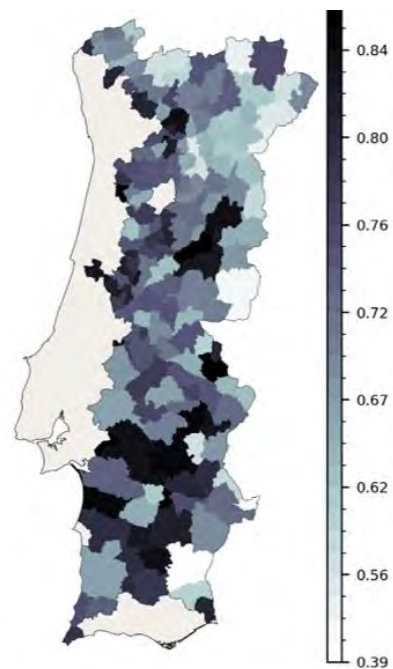
Figura 2 – Índice de Habitação



Fonte: Elaboração própria (2026)

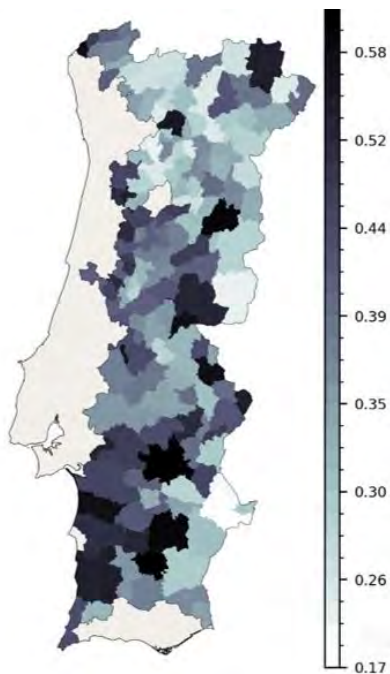
Fonte: Elaboração própria (2026)

Figura 3 – Índice de Acesso a Serviços de Interesse Geral



Fonte: Elaboração própria (2026)

Figura 4 – Índice de Dinamismo Económico



Em vários territórios, a fragilidade económica constitui o principal fator limitador da atratividade, refletindo mercados de trabalho reduzidos e baixa diversificação produtiva. Noutros contextos, as limitações prendem-se sobretudo ao acesso a serviços essenciais e à acessibilidade, o que reforça as dinâmicas de isolamento funcional. Ao mesmo tempo, emergem territórios que, apesar de inseridos em contextos de baixa densidade, apresentam níveis relativamente elevados de atratividade em pelo menos uma das dimensões analisadas.

Perfis territoriais

O cruzamento detalhado entre os indicadores de vulnerabilidade demográfica e atratividade permitiu distinguir quatro grandes perfis territoriais (figura 5):

Territórios críticos (Q1): em declínio persistente e de baixa atratividade global. Requerem políticas fortemente compensatórias, apoio exógeno e intervenção integrada em múltiplas dimensões (habitação, emprego e serviços).

Territórios estáveis pouco atrativos (Q2): é crucial prevenir o declínio futuro através do reforço dos fatores estruturantes de atratividade.

Territórios resilientes e atrativos (Q3): as políticas devem centrar-se na consolidação e difusão de boas práticas, garantindo que o dinamismo atual não se traduz em novos bloqueios (por exemplo, através da pressão imobiliária).

Territórios demograficamente frágeis com algum potencial de recuperação (Q4): combinam elevada vulnerabilidade com alguma atratividade; a prioridade passa por reforçar e acelerar oportunidades já existentes, evitando que a vulnerabilidade se torne irreversível.

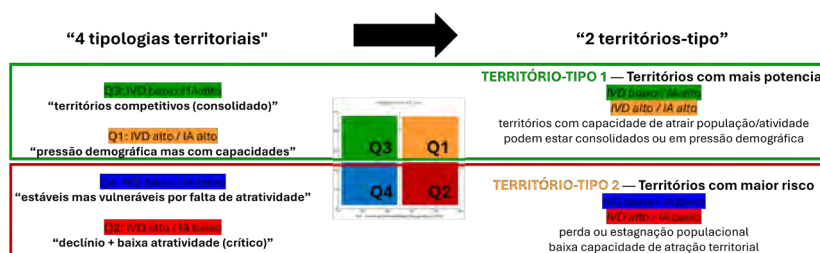
Estes perfis não são categorias rígidas, mas retratos analíticos que ajudam a interpretar a diversidade interna dos TBD. A sua distribuição espacial evidencia que a clivagem litoral/interior explica apenas parte da realidade, pois há diferenças substantivas no próprio interior.

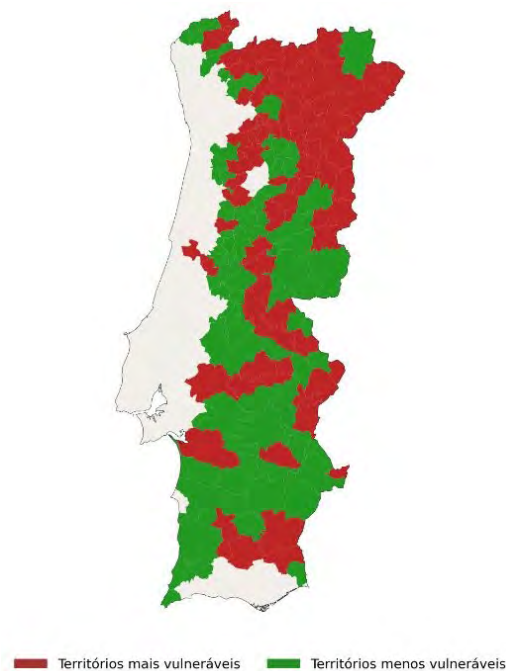
Posteriormente, de forma a transformar as tipologias em territórios tipo, foram agrupadas em duas categorias mais abrangentes (figura 5):

Territórios-Tipo 1 (com potencial): Áreas que preservam alguma capacidade de retenção ou atração de população e que, no limite, podem estar sujeitas a alguma pressão sobre o mercado de habitação ou sobre as redes de serviços.

Territórios-Tipo 2 (com mais risco): Contextos em declínio estrutural com elevados níveis de vulnerabilidade e condições estruturais que dificultam a reversão dos processos de envelhecimento e declínio, tais como bases económicas débeis, estruturas etárias desfavoráveis ou dificuldade na atração de imigrantes para compensar as perdas por emigração ou crescimento natural.

Figura 5 – Sistematização das recomendações por público-alvo





Fonte: Elaboração própria (2026)

Exercício de discussão e validação de medidas

De forma a obter políticas públicas de sucesso, é fulcral incluir os diversos agentes territoriais, cujo conhecimento, quer dos constrangimentos institucionais, quer do (in)sucesso das medidas já implementadas, enriquece o trabalho académico.

Neste sentido, realizou-se uma sessão participativa no Instituto Politécnico de Castelo Branco, com cerca de 25 atores de diversas entidades de âmbito local, regional e nacional, com o propósito de avaliar e priorizar 26 hipóteses de política nas áreas da habitação, economia, serviços e eixos transversais.

Este exercício permitiu categorizar o desempenho esperado das medidas nas duas tipologias territoriais identificadas:

Medidas robustas (transversais): Intervenções com forte potencial de eficácia em qualquer um dos contextos. Os agentes territoriais elegeram cinco instrumentos âncora: os programas municipais de

reabilitação e ocupação de devolutos, o arrendamento acessível para novos residentes, os incentivos de fixação empresarial, a aposta em formação e reconversão de competências, e os serviços móveis de saúde ou apoio social.

Medidas contingentes (dependentes do contexto): Medidas cuja eficácia flutua com a realidade local. No Território-Tipo 1, relevam os programas de acolhimento de novos residentes e os apoios às creches; no Território-Tipo 2, ganham urgência a integração guiada de migrantes laborais e os transportes públicos flexíveis (a pedido) para romper o isolamento geográfico.

Medidas residuais: Soluções que exigem densidade populacional crítica ou grande capacidade institucional instalada, logo, revelam-se ineficazes nestas geografias despovoadas, reiterando que copiar soluções metropolitanas conduz ao falhanço em TBD.

Conclusão

De acordo com as prioridades da evidência quantitativa e qualitativa reunida, propõe-se um quadro de estratégias matriciais direcionado aos principais motores de fixação e gestão do declínio, organizado por públicos-alvo.

A. Estratégias para jovens famílias

O objetivo primordial é assegurar condições compatíveis com projetos de vida estáveis.

Nos Territórios com Potencial (Tipo 1): Importa alavancar a dinâmica do emprego fomentando parcerias com empresas de forma a gerar emprego local e formatar a reconversão de competências (medida robusta). Ao nível da habitação, os programas de arrendamento acessível revelam-se vitais face à carência de fogos no mercado, bem como a pressão dos preços, enquanto nos serviços, a promoção e financiamento das creches constitui-se como critério absoluto de decisão para a instalação familiar (medida contingente).

Nos Territórios Críticos (Tipo 2): Urge fixar uma base elementar de emprego apoiando microempresas. A mitigação do abandono exige programas de ocupação do parque edificado devoluto, e cedência de casas municipais. Os serviços exigem conectividade de proximidade, através de soluções digitais e serviços itinerantes de apoio pediátrico e social.

B. Estratégias para trabalhadores remotos

Este grupo liberta as regiões da exclusiva dependência económica da sua base endógena.

Nos Territórios com Potencial (Tipo 1): Incentivos à captação de talento internacional, benefícios fiscais estruturados, oferta de

arrendamento de média duração (projetos de *co-living*) e infraestruturação agressiva em espaços de *coworking* de elevada qualidade e rede tecnológica de ponta (devido à carência de fibra ótica).

Nos Territórios Críticos (Tipo 2): A aposta deverá consistir na experimentação através de nichos (ex. residências entre 6 a 12 meses em imóveis devolutos de custos operacionais baixos) e na reconversão de espaços comunitários ociosos em equipamentos híbridos, que simultaneamente alojem serviços camarários e mesas de trabalho tecnológico.

C. Estratégias para reformados e população sénior

Este vetor garante a base de estabilidade e circulação de capital na economia da proximidade.

Nos Territórios com Potencial (Tipo 1): Promoção turística sénior e estruturação vigorosa do setor dos serviços de bem-estar e lazer. Investimento no parque habitacional por intermédio de projetos intergeracionais de *cohousing* e garantias de melhoria à adaptação do conforto técnico nas habitações, acompanhado de reforço efetivo no acesso local a cuidados da rede médica formal.

Nos Territórios Críticos (Tipo 2): As prioridades reduzem-se à sobrevivência com dignidade. As autarquias devem estimular intervenções diretas de adaptação funcional e preventiva das casas para impedir sinistralidade. A medida âncora é indiscutivelmente o transporte flexível a pedido e os serviços móveis de saúde que se desloquem fisicamente aos agregados, evitando cenários dramáticos de solidão demográfica.

Figura 6 – Sistematização das recomendações por público-alvo

Característica	 Fixação de Empresas	 Habitação	 Serviços / Conectividade
Jovens Famílias <i>(Potencial)</i>	Incentivos à instalação de empresas	Programas de arrendamento acessível	Apoio à creche e educação pré-escolar
Jovens Famílias <i>(Crítico)</i>	Apoios diretos à criação de microempresas	Programas intensivos de reabilitação e ocupação de devolutos	Serviços móveis de saúde ou apoio social
Trabalhadores Remotos <i>(Potencial)</i>	Programas de atração de talento e nómadas digitais	Arrendamento flexível de média duração	Espaços públicos de <i>coworking</i>
Trabalhadores Remotos <i>(Crítico)</i>	Intervenção limitada	Aproveitamento de habitação devoluta de baixo custo	Infraestrutura mínima de conectividade digital
Reformados <i>(Potencial)</i>	Desenvolvimento de economia de serviços	Programas de adaptação de habitação existente	Reforço da rede de cuidados
Reformados <i>(Crítico)</i>	Serviços básicos de apoio social	Reutilização de habitação devoluta	Serviços móveis de saúde

Fonte: Elaboração própria (2026)

Conclusão

O declínio demográfico nos territórios de baixa densidade constitui um desafio estrutural de desenvolvimento, coesão territorial e sustentabilidade. Resulta de processos de longa duração – baixa fecundidade, envelhecimento e migrações seletivas – que aprofundam assimetrias territoriais. Contudo, estes territórios não são homogêneos, o que exige políticas diferenciadas e ajustadas às suas especificidades.

Longe de um padrão uniforme de declínio, observa-se uma geografia complexa, marcada pela coexistência de territórios em retração acentuada, de territórios com capacidade adaptativa e de contextos que revelam níveis relativos de atratividade. A narrativa de um interior homogêneo e uniformemente marcado pelo declínio não encontra suporte empírico.

Os resultados evidenciam três orientações centrais para a ação pública: i) importa priorizar medidas robustas e transversais, como habitação acessível, reabilitação de edificado devoluto, incentivos à atividade económica, formação profissional e serviços móveis de saúde, através do reforço dos principais fatores de atratividade territorial; ii) é necessário diferenciar estratégias em função do território, acelerando dinâmicas em áreas com potencial e garantindo condições mínimas de habitabilidade nos territórios mais vulneráveis; e iii) importa orientar políticas por público-alvo, de forma a responder às necessidades específicas de jovens famílias, trabalhadores remotos e população sénior.

O principal desafio reside na articulação entre diagnóstico, estratégia e financiamento, transformando conhecimento em ação efetiva de política pública.

Referências

- Dumont, G.-F. (2019). ¿Despoblación o despoblamiento en la Unión Europea? *Population & Avenir*, (743),3 . <https://www.population-et-avenir.com/revue-population-avenir/>
- Ferrão, J. (2018). Despovoamento em áreas rurais: Entre a inevitabilidade e a capacidade de transformação. *Cultivar – Cadernos de Análise e Prospetiva*, (11), 13–19.
- Fonseca, M. L. (2024). Population Change, Migration and Mobility Patterns in Portugal. In *Urban Book Series* (pp. 3-20). (Urban Book Series; Vol. Part F3185). Springer Science and Business Media Deutschland GmbH. https://doi.org/10.1007/978-3-031-59679-7_1
- Gomes, M. C. S., & Pimentel, D. (2022). La despoblación en Portugal: características del proceso y contrastes territoriales (pp. 141–165). In E. Cejudo García & F. A. Navarro Valverde (Coords.), *Despoblación y mundo rural europeo mediterráneo: El caso de Andalucía*. Tirant Humanidades.
- Haase, A., Rink, D., Grossmann, K., Bernt, M., Mykhnenko, V. (2014) Conceptualizing urban shrinkage, *Environment and Planning A*, 46(7), 1519–1534.
- Hollander, J. B. (2011). Can a City Successfully Shrink? Evidence from Survey Data on Neighborhood Quality. *Urban Affairs Review*, 47(1), 129–141. <https://doi.org/10.1177/1078087410379099>
- Hospers, G. (2011). Place marketing in shrinking Europe: some geographical notes. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 102(3), 369–375.
- Hospers, G.-J., & Syssner, J. (Eds.). (2018). *Dealing with urban and rural shrinkage: Formal and informal strategies*. Lit Verlag. ISBN 978-3-643-90822-3.
- Hospers, G.-J., & Reverda, N. (2015). Creative with population decline. In *Managing population decline in Europe's urban and rural areas* (pp. 69–78). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-12412-4_8
- Syssner, J. (2020). Pathways to Demographic Adaptation: Perspectives on Policy and Planning in Depopulating Areas in Northern Europe. *Springer Briefs in Geography*. Springer International Publishing, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-34046-9>
- Syssner, S. (2022) What can geographers do for shrinking geographies? *Fennia* 200(2) 98–119. <https://doi.org/10.11143/fennia.120536>



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Marques, J. L. Wolf, J., Duarte, J., Almeida, T., Gomes, M. C., Santos, D., Freiria, S., Martins, J. M., Borges, M., Madaleno, M., & Bigotte, J. (2026). *Estratégias Diferenciadas para os Territórios de Baixa Densidade*. S4P Policy Brief 8051/2025. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2025 (S4P-25): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em colaboração com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-25/26: Sustentabilidade demográfica: Perda demográfica e envelhecimento populacional em territórios de baixa densidade.

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.