



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Luís Filipe Santos Claro Marques

PORTUGAL 2020

CONTEXTO HISTÓRICO – POLÍTICO E ANÁLISE AOS RESULTADOS
OBTIDOS NO PERÍODO 2014-2020 EM PORTUGAL

Dissertação no âmbito do Mestrado em Administração Público Privada orientada pelo Professor Doutor João Nuno Matos Calvão da Silva e apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Julho de 2019



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE D
COIMBRA

LUÍS FILIPE SANTOS CLARO MARQUES

PORTUGAL 2020

CONTEXTO HISTÓRICO- POLÍTICO E ANÁLISE AOS RESULTADOS OBTIDOS NO PERÍODO
2014-2020 EM PORTUGAL

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público Privada (conducente ao grau de Mestre).

Orientador: Professor Doutor João Nuno Matos Calvão da Silva

Coimbra 2019

Índice

Agradecimentos.....	5
Resumo/Abstract	7
Índice de Abreviaturas	8
Índice de Gráficos, Figuras e Tabelas	9
Introdução	10
Parte I : Enquadramento Histórico-Político da Política de Coesão e Organização Administrativa em Portugal	15
Capítulo 1: Política de Coesão.....	15
1.1 Breve Contextualização.....	15
1.2 Política de Coesão em Portugal	20
1.3 Orçamento Comunitário e Financiamento da Política Regional.....	22
1.3.1 Orçamento da União Europeia: a escassez de recursos e a problemática orçamental.....	22
1.3.2 Financiamento da Política Regional	24
1.4 Assimetrias Regionais – Sucessivos Alargamentos.....	28
1.4.1 Processo Histórico	28
1.4.2 Critérios de Copenhaga e Agenda 2000	31
1.4.3 Situação Económica e Social dos Candidatos à adesão.....	33
1.4.4 Custo e Benefícios dos Alargamentos	34
a) Benefício.....	34
b) Custos do Alargamento	35
1.4.5 Fundos de Coesão após os alargamentos	36
1.4.6 Alterações Institucionais	37
Capítulo 2: Organização Administrativa e Governança Multinível em Portugal	40
2.1 Breve Contextualização: Do 25 de Abril de 1974 até aos dias de hoje	40
2.2 Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR)	45
2.3 Entidades Intermunicipais: Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas	47

2.4 NUTS.....	48
2.5 Governança Multinível: Descentralização de Competências	51
Parte II: Portugal 2020 e o Enquadramento Político em Portugal	58
Capítulo 3: Antecedentes e Portugal 2020.....	58
3.1 Europa 2020.....	58
3.2 Portugal 2020.....	62
3.2.1 Metas e Programas Operacionais.....	63
a) Competitividade e Internacionalização.....	64
b) Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos	65
c) Inclusão Social e Emprego	66
d) Capital Humano.....	68
3.3 Principais Diferenças entre Portugal 2020 e Quadro de Referência Estratégica Anual 2007-2013 (QREN)	69
3.3.1 Breves Considerações: QREN.....	69
3.3.2 Apreciação Crítica do QREN	73
Capítulo 4: Modelo de Governação do Portugal 2020.....	80
4.1 Novidades relativamente ao QREN.....	81
a) Governança Multinível	81
b) Informatização dos Sistemas e maior transparência.....	81
c) Publicitação	82
d) Articulação Funcional	82
e) Organização Setorial	83
4.2 Princípios Gerais do Portugal 2020	83
4.3 Órgãos de Governação.....	84
4.3.1 Coordenação Política.....	84
4.3.2 Coordenação Técnica.....	85
4.3.3 Autoridades de Gestão	87
a) Autoridades de Gestão dos PO temáticos	87
b) Autoridades de Gestão dos PO Regionais	88
c) Autoridades de Gestão dos PO Assistência Técnica	88

d) Autoridades de Gestão dos PO FEADER	89
e) Autoridades de Gestão dos Programas de Desenvolvimento do FEAMP	89
f) Organismos Intermédios.....	90
4.3.4 Autoridades de Certificação	90
4.3.5 Pagamentos.....	91
a) Contribuição Nacional.....	91
4.3.6 Autoridades de Auditoria.....	91
4.3.7 Monitorização.....	92
4.3.8 Comissões de Acompanhamento	92
4.3.9 Dinâmicas Regionais e Articulação Funcional.....	93
Parte III : Execução do Portugal 2020 : Metas e Resultados alcançados	94
Capítulo 5: Eficácia dos Resultados	94
5.1 Metas: Europa 2020 e Portugal 2020.....	95
5.1.1 Contributo dos Fundos Comunitários para o Plano Nacional de Reformas	98
5.2 Análise aos Resultados do Portugal 2020 (Março de 2019).....	101
5.3 Alguns projetos apoiados no âmbito do Portugal 2020	106
5.4 Outros dados de Portugal após vários anos de coesão	107
a) Índice Sintético de Desenvolvimento Regional	108
b) PIB/ per capita ao nível da União Europeia	111
c) Nível de Investimento Público na União Europeia	113
d) Investimento Público face ao PIB nacional: Caso Português	114
Capítulo 6: Análise Crítica ao Portugal 2020	115
Capítulo 7: Conclusão	119
Bibliografia	123

Agradecimentos

Esta Dissertação de Mestrado marca o fim de uma etapa da minha vida, mas certamente o início de outra. Cumpri o sonho de entrar na Universidade e em especial, na Universidade de Coimbra. Exigiu muita dedicação e empenho ao longo destes últimos cinco anos. Isto não seria possível sem a ajuda de muitos, a quem irei dedicar algumas palavras.

Em primeiro lugar, quero deixar uma palavra de agradecimento a todos os docentes que tive o privilégio de partilhar o percurso nestes últimos anos, tanto da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (Licenciatura em Estudos Europeus), como à Faculdade de Direito da Universidade (Mestrado em Administração Público-Privada). Todos, sem exceção foram importantes neste percurso que agora termina. Deixo ainda uma palavra de agradecimento ao meu orientador, Professor Doutor João Nuno Calvão da Silva pela sua frontalidade, simplicidade e amizade com que me orientou nestes dois anos e com quem tive o privilégio de ser seu aluno e orientando.

Em segundo lugar, a todos os meus colegas e amigos, que me acompanharam ao longo destes cinco anos e estiveram sempre presentes nos momentos mais importantes da minha vida académica e com quem irei levá-los para a vida. Uma palavra a todos os meus colegas de direção e órgãos sociais das associações que fui fazendo parte fundacional: Núcleo Associativo para os Estudos Europeus em Coimbra; Associação Juvenil da Figueira da Foz e Federação Nacional dos Estudos Europeus.

Por último, mas não menos importante, gostaria de agradecer aos meus pais, irmãos e avó pelo apoio sem limites e de todas as horas me deram a força e o entusiasmo para nunca desistir dos meus sonhos. Assim o fiz. Obrigado pelos valores transmitidos e a oportunidade de vos orgulhar com esta dissertação que marca o fim de um ciclo.

A todos, muito obrigado por tudo!

“Uma vez Coimbra, para sempre saudade!”

Resumo

Definir a Política regional é também definir a força que as regiões europeias têm na economia e no desenvolvimento geracional dos países. É um esforço feito pela União dos Estados mas sobretudo pelos europeus. Quanto maior for o grau de eficácia da aplicação dos fundos comunitários, melhor poderá ser o bem-estar social de todos aqueles que deles possam beneficiar. Desde o empresário que se candidata, até ao possível consumidor que poderá usufruir desse serviço. A Eficácia dos Fundos comunitários no último quadro financeiro do Acordo de Parceria “Portugal 2020” é o objeto de estudo desta dissertação. O período de análise será compreendido entre 2014 a 2020. Pretende-se perceber quais são os níveis de execução do Portugal 2020?, Porque que não foram atingidos? Comparar as metas do Acordo de Parceria Portugal 2020 com os dados ao nível da União Europeia. Será que houve crescimento sustentável e eficácia nos objetivos acordados em 2013? O que contribuiu para isso?

Palavras-chave: Portugal2020; Eficácia; Resultados; Política de Coesão; Portugal; União Europeia; Governança

Abstract

Defining regional policy is also to define the strength that European regions have in the economy and the generational development of countries. It is an effort made by the union of the States but especially by the Europeans. The greater the efficiency of the application of Community funds, the better the social welfare of all those who benefit from them. From the entrepreneur who is applying, to the possible consumer who can use this service. The effectiveness of the Community Funds in the last financial framework of the Portugal 2020 Partnership Agreement is the object of this dissertation. The period of analysis will be understood between 2014 to 2020. It is intended to understand the levels of implementation of Portugal 2020 ?, Why were not reached? Compare the goals of the Portugal 2020 Partnership Agreement with data at the level of the European Union. Has there been sustainable growth and effectiveness in the objectives agreed in 2013? What contributed to this?

Key-words: Portugal2020; Efficiency; Results; Regional Policy; Portugal; European Union; Governance

Índice de Abreviaturas

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
CCDR – Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE – Comunidade Económica Europeia
CIC Portugal 2020 – Comissão Interministerial de Coordenação Portugal 2020
CIM – Comunidade Intermunicipal
CRP – Constituição da República Portuguesa
FEAC – Fundo Europeu de Apoio aos Carenciados
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI- Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FFMS – Fundação Francisco Manuel dos Santos
FSE – Fundo Social Europeu
IGF – Inspeção Geral de Finanças
PDR – Programas de Desenvolvimento Rural
PIB – Produto Interno Bruto
PME – Pequenas e Médias Empresas
PNB – Produto Nacional Bruto
PNR – Plano Nacional de Reformas
PO – Programa Operacional
POCH – Programa Operacional de Capital Humano
POISE – Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego
POSEUR – Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos

Recursos

PT2020 – Portugal 2020
QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional
RNB – Rendimento Nacional Bruto
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
UE – União Europeia

Índice de Gráficos, Figuras, e Tabelas

Gráfico 1 : Financiamento estrutural médio anual em percentagem do PIB: a posição de Portugal na UE (1989 a 2011) – página 10

Gráfico 2 : Equilíbrio Regional vs Crescimento – página 15

Gráfico 3 a) : Evolução Trimestral da taxa de execução por fundos

Gráfico 3 b) : Taxa de Execução por PO

Gráfico 4: Evolução da Taxa de Execução do Portugal 2020

Gráfico 5: Evolução do rácio de pagamentos do Portugal 2020

Gráfico 6: PIB *per capita* UE 2013/2014/2018

Gráfico 7: Nível de Investimento Público/PIB - UE

Gráfico 8: Investimento público face ao PIB nacional – Caso Português

Gráfico 9: Os cinco grandes ciclos de apoios europeus

Figura 1 As 274 regiões da UE abrangidas pela política regional no período 2014-2020 e as categorias de elegibilidade para os fundos estruturais [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo Social Europeu (FSE)].

Figura 2: NUTS em Portugal (2013)

Figura 3: Programas Operacionais temáticos, Regionais continentais e Regiões Autónomas do Portugal 2020

Figura 4 : Modelo de Governação do Portugal 2020

Figura 5 : Situação de Portugal e da União Europeia no âmbito das metas da Estratégia Europa 2020

Tabela 1: Balanço entre Perspetivas Financeiras (anos), Orçamentos da Política de Coesão (ECU e Euros) e percentagem correspondente no Orçamento.

Tabela 2 : Prioridades da União Europeia 2020

Tabela 3: Situação de Portugal e da União Europeia no âmbito das metas da Estratégia Europa2020. Dados de 2016

Tabela 4 : Taxas de Execução do Portugal 2020

Tabela 5 : Índice Sintético de Desenvolvimento Regional

Tabela 6: PIB *per capita* de países candidatos ao alargamento e evolução até 2018

Introdução

Após a Segunda Guerra Mundial¹, tendo como palco principal o continente europeu, com cenário de total destruição económica, social e política da sociedade de então, os Estados europeus sentiram a necessidade de criar uma unidade política e económica. Unidade essa que tivesse como resultado a redução das assimetrias entre os Estados e o crescimento uniforme no espaço europeu. No ano de 1957, com o nascimento das Comunidades Europeias, o esforço de aumentar o nível de desenvolvimento dos Estados deu origem à Política Regional (primeira referência nos Tratados de Roma), um instrumento financeiro que aposta nas regiões menos desenvolvidas e se concentra em várias áreas como a competitividade das empresas, as tecnologias e a inovação. Em cooperação com a Comissão Europeia, as autoridades nacionais e regionais têm um papel importante na gestão dos quadros comunitários assim como no processo de monitorização e financiamento de iniciativas. No atual quadro comunitário 2014-2020, o Orçamento da União reserva pouco mais de um terço da capacidade, sendo a Política Regional, uma política pública europeia muito importante tanto para a União como também para os Estados Membros.

Ao nível da União Europeia, e segundo dados da Comissão Europeia², entre 2007 e 2015 foram criados mais de 1 milhão de novos empregos, mais 475Km de novas vias de caminhos de ferro e 7500km de vias renovadas, 6700km de estradas novas e 41300 km de estradas renovadas e por fim, indo na linha da energia limpa e renovável, em igual período, houve uma capacidade de produzir energia elétrica através de energias renováveis em 5 309MW.

Em Portugal, no ainda vigente quadro comunitário 2014-2020, designado por Portugal 2020, foram destinados 25 mil milhões de euros até 2020 ao nosso país. Neste quadro financeiro, distribuído por 16 programas operacionais e temáticos, o Estado Português estabeleceu com a Comissão Europeia metas a atingir até ao final de 2020.

¹Manuela Santos Mourão (2004), página 1

² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13 , European Comission , Brussels , 2016

Objetivos e metas com foco na criação de emprego e crescimento económico. A nível específico, a aposta nas energias renováveis, modernização e capacitação da administração pública, coesão territorial, combate à exclusão social são uns dos diversos objetivos deste programa.

O que se pretende estudar é, por meio da análise da organização administrativa em Portugal, e com as metas estabelecidas para 2020, durante 2014-2020, saber se há ou não uma convergência regional, e assim analisar a eficácia dos meios para atingir os objetivos.

O alcance deste estudo é a nível nacional, avaliando em todo caso dados de todas as regiões portuguesas, caso assim se justifique.

Por exemplo, na zona Centro, e segundo dados do Barómetro Centro de Portugal³, o PIB regional representa, no seu conjunto, cerca de 18,9% do total do país. Houve um aumento de 2,5% relativamente ao ano anterior. Uma das metas estabelecidas foi no período de 2014-2020, chegar o PIB regional aos 20% do PIB nacional, além disso, há necessidade de reduzir em 10% as assimetrias regionais, 40% da população jovem com ensino superior. A zona Centro apresenta bastantes assimetrias na região, ao nível de coesão territorial e social. Segundo o referido Barómetro, “Pelo terceiro ano consecutivo, assistiu-se ao aumento das assimetrias territoriais na Região Centro após um período de diminuições sucessivas, a avaliar pela dispersão concelhia da variação da população. Pela primeira vez, em mais de 25 anos, o Centro apresentou uma dispersão da variação populacional superior à média nacional.”⁴.

A redução das assimetrias regionais é uma meta desejada pelo projeto europeu, daí existirem grandes dotações financeiras nos quadros comunitários a este tópico.

Segundo Augusto Mateus⁵, “Portugal foi o quarto Estado-membro que mais fundos recebeu em termos *per capita* depois da Grécia, da Estónia e da Lituânia.”⁶. O

³ BARÓMETRO CENTRO DE PORTUGAL, CCDR Centro, Dezembro 2018

⁴ Idem página 59

⁵ Augusto Mateus e FFMS, “ 25 anos do Portugal Europeu: Fundos” , 2016

⁶ Idem página 72

nosso país esteve sempre na ordem dos 2% do PIB quando falamos de apoios comunitários.

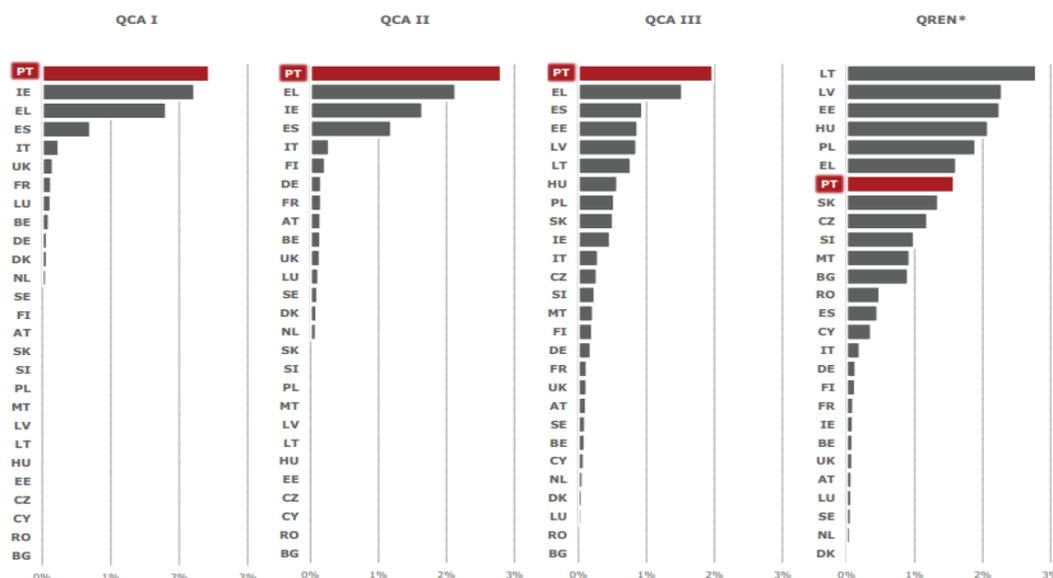


Gráfico 1: Financiamento estrutural médio anual em percentagem do PIB: a posição de Portugal na UE (1989 a 2011). Fonte: Augusto Mateus e Associados (2016) – página 74

Tal como podemos concluir através da análise do gráfico 1, Portugal foi um país que teve um acesso bastante privilegiado relativamente aos seus parceiros europeus. Nos dois primeiros quadros comunitários, recebeu sempre apoios acima dos 2% do PIB e no QREN, fica pouco abaixo dos 2% do PIB. São números bastante indicativos da quantidade de fundos que entraram em Portugal nos últimos 25 anos.

Estes dados indicam por outro lado, o nível de desenvolvimento que Portugal tinha face aos seus parceiros europeus, ou seja muito baixo. Os fundos são distribuídos com base no nível de desenvolvimento das regiões, denominadas Nomenclatura Unidades Territoriais para fins Estatísticos - NUTS. São utilizados pelo Eurostat, para fins estatísticos e posteriormente na atribuição dos fundos de coesão. Ora, quanto maior for a distância entre o nível de desenvolvimento face à média europeia, maior será o volume de financiamento que irá receber pelos Fundo de Coesão. Assim, mostra que Portugal estava bastante atrás em termos de desenvolvimento, riqueza, coesão social e territorial.

Voltando ao caso da zona centro, segundo Maria Alice Paulo (2013), a “... Região Centro continua a apresentar assimetrias de desenvolvimento e de competitividade que não têm sido esbatidas pelos investimentos dos atores, quer públicos quer privados. Esta evidência de realidades tão diferenciadas obriga a um repensar de atuação e de execução de políticas, sob pena de estarem postas em causa as tão almejadas coesão territorial e sustentabilidade ambiental.⁷”.

Com isto, no decorrer do estudo pretendo responder às questões levantadas quanto à eficácia dos resultados e das metas acordadas no Portugal 2020. Segundo o Ministro do Planeamento, Pedro Marques⁸, Portugal está na liderança na execução dos fundos comunitários ao lado dos restantes Estados Membros.

No entanto, os dados mais recentes da execução do Portugal 2020, apresentados pela Comissão Europeia em janeiro de 2019, ao nível da percentagem de execução, o desempenho do nosso país é claro: Portugal ocupa, não a primeira, nem a segunda posição, mas a sétima posição, com 34% do valor programado já executado. Finlândia (52%), Irlanda (45%), Luxemburgo (44%), Áustria (42%), Suécia (35%), Chipre (35%) superam Portugal na percentagem de valor executado, ao passo que a Estónia (34%) consegue o mesmo resultado.

Será importante perceber o porquê desta execução ser tão baixa, que atores locais impediram essa possível não execução e porquê? Que razões técnicas não permitiram a boa execução dos fundos comunitários no Portugal 2020? E por fim, analisar sinergias de objetivos e de planeamento intermunicipal em relação direta com a concretização das metas. Será que isso traria mais eficácia e eficiência nos resultados obtidos?

O desenvolvimento deste estudo, estará estruturado em três partes. A primeira é mais de contextualização de dados e conceitos estruturantes para o estudo. O primeiro

⁷ Maria Alice Paulo (2013), página 18

⁸ Consultar : <https://poligrafo.sapo.pt/fact-check/pedro-marques-disse-que-o-governo-colocou-portugal-na-lideranca-da-execucao-de-fundos-europeus-verdade-ou-mentira> visualizado em 18 de Fevereiro 2019

capítulo, é sobre a Política regional, desde a análise das assimetrias regionais ao Portugal 2020, passando pelos anteriores quadros comunitários e fazendo um balanço a nível europeu. O segundo capítulo, aborda a organização administrativa em Portugal, de modo a conseguirmos perceber todo o enquadramento político e administrativo das decisões, como a CCDR, as NUTS e as CIM e definição de políticas públicas, no momento de monitorização e financiamento de projetos.

De seguida, a segunda parte tratará do Portugal 2020 e de todo o enquadramento político legal do quadro comunitário. Esta parte, irá no terceiro capítulo analisar as metas e o que se espera do Europa 2020 e do Portugal 2020, mas também breves considerações sobre o QREN e as principais diferenças entre os dois quadros comunitários. O quarto capítulo será sobre o modelo de governação do Portugal 2020, com base jurídica e bibliográfica sobre esta temática.

Por fim, a última parte falará da execução do Portugal 2020 e perceber o que já foi alcançado, dando sempre exemplos claros comprovando o uso dos fundos comunitários e alertando para casos onde os fundos não tenham sido usados da melhor forma. Terei ainda a possibilidade de analisar o nível de investimento público face ao PIB nacional e comparar com as taxas de execução do quadro comunitário 2020.

As metodologias utilizadas neste trabalho foram, numa primeira fase, a análise quantitativa de bibliografia sobre cada um destes temas por meio de revistas científicas, dissertações de mestrado e doutoramento, artigos científicos, notícias, relatórios da Comissão Europeia, Infografias, documentos da CCDR Centro, Portugal 2020 e da Agência para o Desenvolvimento e da Coesão, com vista a contextualizar a problemática e a encontrar problemas e questões temáticas ao tema proposto.

Seguidamente, houve um cruzamento de todos os dados e foram retiradas as devidas conclusões sobre a problemática em estudo.

**Parte I: Enquadramento Histórico-Político da Política de Coesão e
Organização Administrativa em Portugal**

Capítulo 1: Política de Coesão

1.1 Breve contextualização

Tal como refere Alfredo Marques (2017) ⁹, “Impõe-se avaliar os efeitos dos Fundos Estruturais (Fundos) na evolução económica e social que Portugal tem registado... que permitirá pôr à prova o comportamento do proclamado “bom aluno” da “escola europeia”¹⁰.

A análise mostra resultados muito insuficientes neste domínio.”, sobretudo com a atual taxa de execução de 34% do Portugal2020, mas na zona centro apenas 15% do envelope financeiro foi executado. O autor, no seu artigo científico propõe –se a avaliar o impacto da política regional nos últimos 30 anos em Portugal. No entanto, eu irei apenas avaliar desde 2014, ou seja, desde o início do Acordo de Parceria Portugal 2020, alinhado com a Estratégia Europa 2020. A meu ver, esta frase de Alfredo Marques (2017) é um bom ponto de partida para contextualizar a Política Regional no contexto nacional e europeu.

Segundo Manuel Porto (2009), a política regional deu aso à economia regional que pressupõe “... que a otimização seria conseguida através do livre jogo das forças do mercado, levando os capitalistas a maximizar os seus ganhos e os trabalhadores os seus salários localizando –se onde as circunstâncias fossem mais favoráveis,” ¹¹. Podemos prever a liberdade de circulação de pessoas, bens, capitais e serviços dentro do espaço europeu, ou seja, neste caso, “...o capital, seria atraído das regiões com salários mais altos para regiões com salários mais baixos, onde por ser escasso, seria maior a sua produtividade...”¹². A par desta evidência, os trabalhadores farão o caminho inverso, indo por isso para as regiões mais desenvolvidas, aproveitando a escassez de mão-de-obra, melhorando assim o seu rendimento e qualidade de vida. Por outro lado, este movimento

⁹ Marques, Alfredo “Três décadas de fundos comunitários em Portugal Competitividade: as oportunidades perdidas, 2017

¹⁰ Idem página 1

¹¹ Porto, Manuel , Teoria da Integração e Políticas Comunitárias , 4º edição , 2009, pag 408

¹² Idem página 408

de mão de obra, ou seja, de nacionais, irá de certo modo prejudicar o país de origem pois irá desertificar. Um facto que afeta sobretudo as economias ultraperiféricas, algumas menos desenvolvidas.

Neste seguimento, Manuel Porto (2009)¹³ refere que, ao se acentuarem estes desequilíbrios demográficos nas regiões, surgiram teorias de desequilíbrio regional (“*Theories of Regional Imbalance*”), entre os anos 50 e 70, onde induziam o livre mercado como responsável por estes desequilíbrios. Segundo ele, “a abolição das restrições ao comércio ... permite o reforço da atração que as economias de aglomeração exercem em áreas altamente industrializadas, a ponto que algumas regiões podem efetivamente perder com a integração.”¹⁴. Ora, é por essa razão, que a política regional pretende diminuir os desequilíbrios existentes e antecipar os próximos. No entanto, é importante referir que países periféricos e pouco desenvolvidos ficarão expostos a estes indicadores de desequilíbrios regionais e podem assim prejudicar-se nas disparidades regionais. É o caso de Portugal, por exemplo.

Devido ao facto destas disparidades poderem prejudicar o desenvolvimento e crescimento harmonioso dos Estados europeus, temos a política regional. Segundo Manuel Porto (2009)¹⁵, a razão de ser desta política comunitária deve-se a 3 fatores.

O primeiro é a nível social e político, “por não ser justo que as populações das regiões mais desfavorecidas vivam em condições muito abaixo do que se considera aceitável... no país..., verificando-se por consequência uma compreensível reação negativa a que importa dar resposta.”.

O segundo fator está relacionado com a economia, pois preocupa-se com as “...excessivas concentrações verificadas nas regiões e áreas urbanas mais desenvolvidas, pondo não só o crescimento como os níveis de satisfação social dos seus habitantes.”. No que me concerne, neste ponto, tal cruza com o fator social, pois as “excessivas concentrações” em áreas desenvolvidas, pode ter como consequência a desertificação de

¹³ Idem pag 409

¹⁴ António Simões Lopes (1979 pág. 835) citado por Manuel Porto (2009), página 410

¹⁵ Idem pag 411

outras regiões e isso põe em causa o bem-estar social e económico, como já vimos anteriormente.

O terceiro e último fator é sobre as “... facilidades proporcionadas pelas novas tecnologias de comunicação e informática, que a promoção regional pode constituir um modo de aumentar o crescimento global dos países, com um aproveitamento mais completo e eficiente dos recursos disseminados pelo seu território.”.

Só um crescimento uniforme e homogéneo das regiões menos desenvolvidas permite haver um crescimento destes territórios e, por isso, maior redistribuição de rendimentos, promovendo assim a coesão social e territorial. Há uma relação de simbiose entre os conceitos de equilíbrio regional e crescimento, tal como é visível no seguinte gráfico

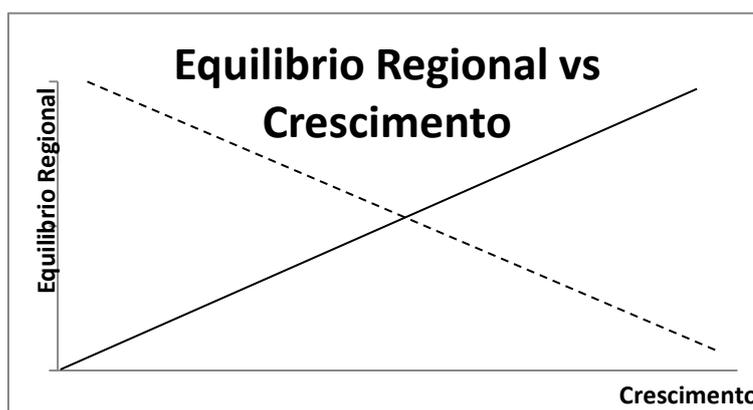


Gráfico 2: Equilíbrio Regional vs Crescimento. Adaptado de Manuel Porto (2009), Pag. 413

Legenda: Equilíbrio Regional (curva a cheio) ; Crescimento (curva a tracejado)

Em busca de um maior equilíbrio haveria um *trade off* com o crescimento, ou seja, mais equilíbrio regional, que comprometeria um crescimento maior e, por sinal, significaria que, quanto maior fosse o crescimento, maiores seriam as divisões nas regiões. Segundo Manuel Porto (2009)¹⁶, apenas a curva que mostra o equilíbrio regional diretamente proporcional ao crescimento, a curva a cheio, é a que se assemelha à situação real e é aquela que garante uma maior eficiência e aproveitamento geral nos recursos.

¹⁶ Idem pag 413

Como referi no início deste estudo, após a Segunda Guerra Mundial a fechar a metade de século, a Europa estava completamente destruída não só a nível económico, social, político, mas também a nível moral. Todas as infraestruturas fabris, edifícios, habitações não existiam na maior parte dos Estados europeus. Era necessário encontrar uma fórmula que promovesse a unidade e a solidariedade entre os países. Em 1957 surgiram as Comunidades Europeias mas apenas cerca de 30 anos mais tarde se traduz sob forma de regulamento no Direito Europeu.

Entre 1986 e 1989, o financiamento comunitário era dirigido só a projetos de infraestruturas públicas, ficando assim os privados impossibilitados de serem cofinanciados pelo FEDER.

Em 24 de Junho de 1988, instituiu-se a Política de Coesão, sob aprovação do Conselho Europeu, como forma de, e tal como dissera Dirk Ahner, Diretor da Direção Geral da Política Regional em 2008, “conseguir o desenvolvimento equilibrado e sustentável das regiões da Europa”¹⁷. Este ponto é muito importante sob o ponto de vista da solidariedade dos contribuintes líquidos para com os Estados mais carenciados e menos desenvolvidos. Este espírito ajudou sem dúvida a uma unidade da União. Como instrumentos financeiros desta política, foram criados em 1958 o Fundo Social Europeu e em 1975, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, mais conhecido por FEDER.

O primeiro é um instrumento que é definido estrategicamente entre a Comissão Europeia e os Estados Membros da UE e também como este é distribuído ao nível dos seus recursos. Neste momento, o Fundo Social Europeu é o principal mecanismo financeiro para apoiar e promover o emprego qualificado e inclusivo, sob o ponto de vista de ajudar as pessoas na procura ativa de emprego mais justo. É por isso, um fundo que aposta sobretudo em capital humano. Ao nível das suas prioridades, a Comissão Europeia define a capacidade de dotar os trabalhadores com novas competências e formas de trabalhar adaptadas ao mundo atual. Além disso, a inclusão social é igualmente uma prioridade para envolver a integração das pessoas na sociedade e no mercado de trabalho, acreditando que todos podem chegar ao topo das suas carreiras. É, na minha perspetiva, um ponto muito

¹⁷ InfoRegio N° 28, Direção Geral de Política Regional da Comissão Europeia (2008), pag 5

importante pois é dar às pessoas as ferramentas para, com elas poder devolver à sociedade sob forma de empreendedorismo, criatividade e inovação.

Relativamente ao FEDER, o artigo 176º do Tratado de Funcionamento da União Europeia estabelece que o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem por objetivo contribuir para a correção dos principais desequilíbrios regionais da União. Segundo o mesmo texto legislativo, mas no artigo 174ª, segundo e terceiro parágrafos do Tratado, o FEDER, como política regional “... deve contribuir para reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões e os atrasos das regiões menos favorecidas, entre as quais deve ser consagrada especial atenção às zonas com desvantagens graves e permanentes em termos naturais ou demográficos, como por exemplo as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e montanhosas.” Segundo o Regulamento do FEDER¹⁸, “deverá contribuir para a estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando, deste modo, uma maior concentração do apoio do FEDER nas prioridades da União. Em função das categorias de regiões apoiadas, o apoio do FEDER no âmbito do objetivo de investimento no crescimento e no emprego deverá ser concentrado na investigação e inovação, nas tecnologias da informação e comunicação (TIC), nas pequenas e médias empresas (PME) e na promoção de uma economia de baixo teor de carbono.”¹⁹.

Este fundo dá o alcance de concretização nacional e flexibilidade a nível de programas operacionais entre as várias categorias das regiões, dado o facto de a Coesão Social ser uma competência partilhada entre a UE e os Estados Membros, tal como nos indica o artigo 4º do TFUE. Estas competências, segundo António Martins da Silva (2013)²⁰, “...constituem o direito comum; a União e os Estados podem legislar e adotar atos juridicamente vinculativos, podendo estes agir na medida em que aquela não o faça, ..., ou tenha deixado de fazer.”, sendo reforçado por Jonatas Machado (2014) segundo Jonatas Machado (2014) “ os Estados exercem a respetiva competência na medida em que

¹⁸ Regulamento N°1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho

¹⁹ Idem página 1, ponto 5)

²⁰ António Martins da Silva (2013), pag 72

a UE não tenha exercido a sua.”²¹. Ou seja, tudo o que for feito ao nível dos transportes, mercado interno, espaço de liberdade de segurança e justiça, Coesão social e territorial têm de ser legislado e a gestão partilhada. A União legisla mas deixa os Estados na execução e monitorização desta política. Ainda de acordo com Jonatas Machado (2014), há uma “ procura de um nível ótimo de eficácia na repartição de competências entre a UE e os Estados Membros...”²². A este nível de cumprimento do direito comunitário, segundo Fausto Quadros (2004) existem dois princípios basilares: princípio da solidariedade e o princípio da lealdade comunitária.

No primeiro, há um interesse comum na prossecução dos interesses da União e por isso “... esse interesse comum,..., não se confunde com a soma dos interesses particulares dos Estados Membros e deve prevalecer sobre os interesses particulares.”²³. Segundo Fausto Quadros (2004), a criação das Comunidades Europeias e posteriormente da União “... significou , da parte dos Estados, a aceitação desse “contrato social”, segundo o qual o interesse da União se sobrepõe aos interesses específicos dos Estados,...”²⁴.

O segundo princípio aborda, tal como o primeiro , a necessidade de existência da “... lealdade, ou fidelidade , ou boa-fé...”²⁵ a nível comunitário. Assim, este princípio “...assume uma importância vital na definição das relações entre a União e as Comunidades, por um lado, e os Estados membros, por outro.”²⁶. Partindo da boa fé entre a UE e os Estados membros , é possível prosseguir o interesse geral da União no ato da delegação das competências aos Estados membros.

1.2 Política de Coesão em Portugal

Agora, é a vez de analisarmos a Política de Coesão. Esta Política tem-se tornado num dos instrumentos financeiros mais importantes para os Estados.

²¹ Jonatas Machado (2014), página 107

²² Idem pag 108

²³ Fausto de Quadros (2004), página 91

²⁴ Idem pag 91

²⁵ Idem pag 92

²⁶ Idem pag 93

Podemos, portanto, definir a Política de Coesão, à luz da letra dos Tratados, com base nos regulamentos dos fundos estruturais uma vez que estabeleceram princípios basilares na política de coesão em 1988.

Segundo Augusto Mateus ²⁷, as regiões menos desenvolvidas devem ser alvo de concentração dos recursos, parceria entre Comissão Europeia, Estados e autoridades regionais (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCDR, em Portugal) na programação, execução e acompanhamento das ações e investimentos apoiados. Deve haver uma programação plurianual (6/7 anos) do financiamento. Além disso, há sempre uma componente de investimento nacional com transferências de dotações financeiras, daí ser cofinanciamento e não financiamento a 100%.

Ora, com base nestes critérios podemos concluir três ideias. A primeira é que as regiões que têm uma taxa de desenvolvimento mais baixa, tendo em consideração a média europeia, tenham acesso a uma dotação financeira mais elevada, vindos do orçamento comunitário. A segunda consiste numa gestão partilhada dos esforços entre Comissão Europeia, Estados e Autoridades Regionais, tendo sempre em consideração as realidades nacionais com uma adequação mais próxima da realidade das necessidades daquela região, assim como a uma maior descentralização de competências de monitorização e definição de objetivos e meios para atingir esses fins, ao nível nacional. Nada melhor que as entidades mais próximas dos cidadãos para melhor definir aquilo que deve ser implementado. A terceira e última ideia, é o facto de haver um planeamento a médio longo prazo pois faz uma antevisão do que poderá acontecer, e com alguma certeza saber antever o futuro. A juntar a isto, referir igualmente a importância dos cofinanciamentos nacionais pois há uma partilha do risco no projeto a implementar e isso dá mais credibilidade e garantia de sustentabilidade do projeto em si.

²⁷ Augusto Mateus e FFMS – “25 anos do Portugal Europeu: Fundos”, página 9

1.3 Orçamento Comunitário e Financiamento da Política Regional

1.3.1 Orçamento da UE: A Escassez de Recursos e a problemática orçamental

Conforme determina o artigo 311º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, “a União dota-se dos meios financeiros necessários para atingir os seus objetivos e realizar com êxito as suas políticas.”.

Este artigo diz bem aquilo que o Orçamento da União deve ser e a sua missão, mas essa é difícil quando não existem recursos suficientes. “Por isso tem de se levantar a dúvida, mesmo tendo bem presente o princípio básico da subsidiariedade, de saber se poderá cumprir-se tal desiderato com um orçamento que fica por cerca de 1% do RNB da União”²⁸.

O orçamento da União Europeia tem características distintas de um orçamento de um país e de uma organização internacional. Segundo Manuel Porto (2006) “a sua distinção em relação ao orçamento de um país resulta além de outras circunstâncias, da sua dimensão, que o impede de prosseguir as funções geralmente atribuídas a um orçamento nacional.”²⁹

Face às características da União Europeia, desde a sua atuação como missão principal, foi-se afastando a ideia de um orçamento de uma organização internacional, ou seja, sem recursos próprios. Há a necessidade de haver recursos próprios para se financiarem as atividades da União nomeadamente a Política Agrícola Comum, a Política Regional ou então as despesas administrativas.

É importante realçar que “ Depois de a CECA ter tido um financiamento numa lógica comunitária, com um imposto sobre os produtos do carvão e do aço, as Comunidades criadas em 1957, a CEE e a CEEA, foram financiadas até 1970 com recursos adicionais. Só então, a partir de 1971, ..., na sequência dos Acordos de Luxemburgo, se

²⁸ Porto, Manuel, Estudos de Homenagem ao Prof Foutor Sérvulo Correia, 2010, Coimbra Editora, pag 867

²⁹ Porto, Manuel , O Orçamento da União Europeia, Perespetivas Financeiras para 2007-2013, 2006,pag 7

caminhou no sentido de os custos serem cobertos com recursos próprios...”³⁰. Estes recursos próprios são os impostos alfandegários e a taxa de IVA até 0,5% da taxa por cada Estado Membro. No entanto, foi estabelecido um outro meio de financiamento, porventura mais junto, que é o recurso ao Produto Nacional Bruto.

As funções desempenhadas por um orçamento estatal são de afetação de recursos, estabilização da economia e redistribuição do rendimento e da riqueza. Tal como Manuel Porto (2006) nos indica, por razões de princípio, nem todas são desempenhadas no âmbito comunitário, ou seja, pela União Europeia, sendo por isso justificado por razões institucionais, políticas e económicas.

Relativamente à primeira razão, “... está em causa saber quais são os limites possíveis da intervenção da União,..., é de recordar que nas revisões dos Tratados se vem reforçando o princípio da subsidiariedade, de acordo com o qual só se pode passar para o âmbito comunitário o que não se possa ser melhor desempenhado num âmbito próximo dos cidadãos, no âmbito nacional ou mesmo nos âmbitos regional e local.”³¹. Assim, pode ser possível perceber o tamanho tão reduzido do orçamento da União Europeia, ou seja, a União só atua quando os Estados não têm mesmo possibilidade. Isto retira poder à União e reforça a autonomia dos Estados Membros.

Relativamente ao fator político, o sucesso deste projeto de construção europeia deve –se ao facto de não haver qualquer tipo de intenção de apagar as identidades nacionais. Com a tradição de países como a França, onde o seu papel como Estado fosse minimamente tocado, poderia dar o fim do projeto europeu e claro não seria aceite pela população.

Ao nível da terceira razão, no plano económico, está em causa a “... máxima racionalidade na utilização dos recursos. Mesmo admitindo que não houvesse limitações orçamentais, ... , é bem clara (a teoria) mostrando que se consegue descentralizadamente

³⁰ Porto, Manuel , Teoria da Intergração e Políticas Comunitárias , 4ª edição , 2009, pag 532

³¹ Porto, Manuel , O Orçamento da União Europeia, Perspetivas Financeiras para 2007-2013, 2006,pag 9

uma racionalidade maior , com um conhecimento mais próximo dos problemas e dos recursos, uma flexibilidade maior, uma maior concorrência e um maior empenhamento, com participação de muitíssimos mais cidadãos.”³². Ou seja, acontece nos Estados nacionais a nível interno, junto das Câmaras Municipais e Estado Central, e tal que não acontece entre União Europeia e governos locais, numa lógica multinível.

Segundo Manuel Porto (2009), durante vários anos o orçamento europeu era financiado por meio de impostos indiretos. Há, portanto, uma “... situação de inaceitável regressividade, de um modo geral com uma oneração maior dos cidadãos dos países mais pobres (caso de Grécia e Portugal) do que a dos cidadãos mais ricos (caso da Alemanha, Dinamarca). A situação melhorou já de 1993 para 1997, com a diminuição do “ recurso ICA” e o aumento do relevo do “ recurso PNB”; continuando todavia um português a pagar 1,17% do seu rendimento pessoal, quando um dinamarquês pagou 1,07% e um francês 1,12%”. ³³.

Já concluímos que, por estas 3 razões sinalizam a não intervenção tão lata da União, no âmbito comunitário, e isso reflete-se na dimensão do orçamento. O Orçamento da União corresponde a cerca de 1% do PIB da União Europeia, enquanto o dos EUA corresponde a 20% do PIB nacional.

1.3.2 Financiamento da Política Regional

O financiamento desta política é feito por dotações financeiras dos Orçamentos de Estado nacionais, para o Orçamento plurianual da União Europeia. Os valores têm oscilado tal como podemos identificar na seguinte tabela.

³² Idem pag11

³³ Porto, Manuel , Teoria da Intergração e Políticas Comunitárias , 4º edição , 2009, pag 535

Perspetivas Financeiras	Orçamento da Política de Coesão	Percentagem da Política de Coesão no Orçamento UE
1988-1993	64.000 Milhões de ECU	30%
1994-1999	200.000 Milhões de ECU	30%
2000-2006	225.000 Milhões de euros	34%
2007-2013	347.000 Milhões de euros	33,8%
2014-2020	351,800 Milhões de euros	32,5%
2021-2027	373,000 Milhões de euros	22,5%

Tabela 1 : Balanço entre Perspetivas Financeiras (anos) , Orçamentos da Política de Coesão (ECU e Euros) e percentagem correspondente no Orçamento. Fontes: Perspetivas Financeiras dos referidos anos e Augusto Mateus /FFMS, “25 anos do Portugal Europeu: Fundos” (2015)

De 1988 a 2007, assistimos a um aumento de orçamento da Política de Coesão de uma forma crescente e acentuada. A partir de 2013 até 2021 houve um ligeiro aumento, comparando àquilo que foi no passado. No primeiro intervalo coincidiu com os sucessivos alargamentos da UE passando de 15 países para os atuais 28 Estados membros.

Podemos verificar que houve um grande aumento de financiamento e dotações dado no número de alargamentos e como eram regiões menos desenvolvidas, houve um reforço orçamental nesse sentido. Após o último alargamento em 2007, não houve mais

aumentos significativos, pelo contrário, vemos até em 2021 um corte no financiamento da Política de Coesão passando de mais de 30% do Orçamento total da UE para os 22,5%. Sendo más notícias para Portugal e para os países menos desenvolvidos que correspondem aos países de leste europeu, pois irão receber muito menos dotações financeiras que outrora.

Podemos observar tal situação na figura seguinte. Esta imagem mostra as mais de duzentas regiões elegíveis para receber fundos estruturais no atual quadro comunitário 2014-2020. O que ressalta é nas regiões dos países do sul, Portugal e o Sul de Itália são grandes beneficiários da política de coesão. De seguida, seguem todos os outros países do quinto e último alargamento em 2007 , que, passados quase 12 anos de politica regional continuam a pertencer aos países menos desenvolvidos, abaixo da média europeia e, portanto, a receber grandes quantidades de financiamento comunitário. As razões, consoante o meu ponto de vista, poderão ser a crise de 2008 que afetou gravemente a economia europeia, nomeadamente Portugal, no entanto são dados importantes que importam notar.

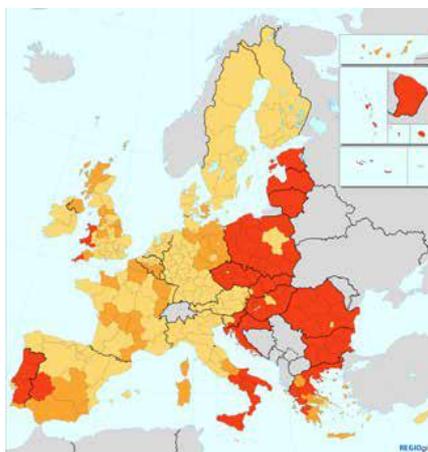


Figura 1 : As 274 regiões da UE abrangidas pela política regional no período 2014-2020 e as categorias de elegibilidade para os fundos estruturais [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo Social Europeu (FSE)]. Fonte: *Compreender as políticas da União Europeia: Política regional (2014)*

No caso português, tal como indica Alfredo Marques (2017), Portugal recebeu em trinta anos cerca de 90 mil milhões de euros, juntando a estes valores o cofinanciamento público, mas este esforço não se verificou em competitividade e convergência ao nível dos

países mais avançados. Segundo o autor, estes esforços “são muito modestos”³⁴. No discurso de Mário Soares na cerimónia da assinatura da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, a 12 de junho de 1985, disse que:

“Para Portugal, a adesão à CEE representa uma opção fundamental para um futuro de progresso e modernidade. Mas não se pense que seja uma opção de facilidade. Exige muito dos portugueses, embora lhes abra simultaneamente largas perspetivas de desenvolvimento.”

Mário Soares, 12 de Junho de 1985

Sublinho a expressão “... não se pense que seja uma opção de facilidade. Exige muito dos portugueses...”. Passados trinta anos, os resultados segundo Alfredo Marques (2017), são ainda “muito modestos”, mesmo depois de grandes quantidades de fundos comunitários. Não seria fácil uma vez que Portugal teve também de se adaptar a nível administrativo, económico e político para aderir às Comunidades Europeias.

Segundo Margarida Marques, antiga secretária de Estado dos Assuntos Europeus, em 2010³⁵, disse que Portugal “É um país com acessibilidades mais modernas, com um Produto Interno Bruto mais próximo da média da União Europeia (era de apenas 54% em 1986), com uma taxa de inflação e taxas de juro substancialmente inferiores, com mais médicos por mil habitantes, um país que investe mais em investigação e desenvolvimento, com uma taxa de escolarização do ensino secundário bastante superior, com maior tratamento das águas residuais, com menos acidentes de trabalho.”

Mesmo com resultados modestos, é importante referir o País que tínhamos no momento da entrada na CEE que era um país com grandes dificuldades a todos os setores, a nível político com um regime democrático em consolidação após quase meio século de Estado Novo, depois a nível económico com um país sobretudo rural e pouco industrializado, a nível social com níveis de pobreza bastante altos.

³⁴ Alfredo Marques (2017), página 2

³⁵ Margarida Marques, Cronica Correio do Minho 2010

Apesar de tudo, Portugal conseguiu melhorar em níveis sociais, no entanto, estas quantias avultadas trazem um enorme desafio que Alfredo Marques (2017) define como “... absorção eficaz e eficiente destes recursos nos prazos limitados impostos pela regulamentação.”³⁶. Isto significa que a Administração Pública tinha de ser dotada de capacidade institucional local como as CCDR para melhor lidar com a parte técnica de monitorização. Além disso, dinamismo dos agentes económicos para criar desenvolvimento e iniciativas capazes, escasseavam bastante. As grandes razões apresentadas pelo autor para estes resultados “modestos” são ao nível da programação e da avaliação. O primeiro porque Alfredo Marques (2017) afirma que “... é necessário que existam, à partida, opções políticas claras e precisas sobre os objetivos prioritários das intervenções, e tomadas para um horizonte temporal adequado.”³⁷. É por isso fundamental, definir ao detalhe e de forma clara, uma identificação séria e detalhada das necessidades de cada região e definição de prioridades técnicas com base em troca de experiências em casos semelhantes na Europa e no Mundo.

Relativamente à avaliação, é necessário que os resultados sejam “diretos e concretos...”, em vez “... da simples criação de condições gerais que se supõem gerarem, de modo mais ou menos automático...”³⁸. Este ponto é importante, pois caso não haja um bom planeamento prévio, os resultados não são objetivos e claros e esta automaticidade provocará cada vez mais desperdício de fundos e meios técnicos.

1.4 Assimetrias Regionais – Sucessivos alargamentos

1.4.1 Processo histórico

Os alargamentos correspondem ao processo de adesão de novos países à União Europeia. Desde 1957, o número de países aumentou de 6 fundadores para 28 países em 2019. Ao longo dos últimos alargamentos tivemos vantagens e desvantagens nestas adesões que vão do aumento territorial do espaço comunitário e, portanto, ao aumento de

³⁶ Alfredo Marques(2017), página 2

³⁷ Idem página 3

³⁸ Idem página 3

espaço de liberdades fundamentais e promoção das democracias e do Estado de Direito, sobretudo nos países de Leste.

Será um grande desafio integrar economias mais fracas num mercado ao nível do Mercado Único, pois houve um aumento de consumidores para 500 milhões de consumidores e isso, leva a uma considerável procura, melhores produtos e bens de consumo com mais qualidade, preços competitivos e um mercado mais competitivo em diversos setores de atividade. Em antítese ao que se pratica nestas economias menos desenvolvidas onde a qualidade do produto é menor e o tecido empresarial é menos competitivo. Com estas adesões, há um verdadeiro compromisso em tornas o espaço europeu competitivo além da manutenção da paz, a solidariedade entre os povos e a liberdade de circulação de pessoas, bens, capitais e serviços no espaço europeu.

Já com a entrada de Portugal e Espanha a 12 de Junho de 1985:

“... aprofundou-se a distância entre os Estados Ricos e pobres das comunidades e , por isso, não admira que tenha sido então que começaram a surgir no léxico da integração europeia expressões como “integração a duas velocidades”, “ Europa de geometria variável”, “ Europa à carta”, etc. Estas expressões exprimiam a concepção segundo a qual os Estados mais ricos deviam assumir a função de “locomotiva” da integração e gozar das regalias a isso inerentes, podendo, inclusivamente, avançar na integração mais depressa do que os outros.”³⁹

Fausto de Quadros (2004)

Este mecanismo de “avançar na integração mais depressa do que os outros”, segundo nos aponta o referido autor, é o princípio da integração diferenciada, ou então de cooperação reforçada. Este mecanismo, segundo Fausto Quadros (2004) aceita “... pela positiva , a velha tese da “Europa a duas velocidades”, ou “ Europa a varias velocidades,... ”⁴⁰. Este principio permite que “...alguns Estados possam avançar na integração mais depressa do que outros.”⁴¹ . Isto permite que “...esses que não têm de ficar à espera dos outros, como os que se encontram mais atrasados, porque não se lhes impõe, no quadro da

³⁹ Fausto de Quadros (2004), página 43

⁴⁰ Idem pag 106

⁴¹ Idem pag 106

integração, obrigações e sacrifícios para cujo cumprimento ainda não estejam preparados”⁴².

Se por um lado, este princípio permite o avanço da União Europeia mesmo havendo estas desigualdades, também é uma inevitabilidade, tal como refere Fausto de Quadros (2004) ao dizer que “... com os sucessivos alargamentos da União Europeia e das Comunidades aumentou o foço que separa os Estados membros no grau de desenvolvimento, pelo que nem todos eles estão em condições de manter o mesmo ritmo de integração.”⁴³.

De acordo com este excerto :

*“Thus, as Schneider (2007) states, the next enlargement is going to be very complicated from redistribution and free movement of labour aspects. It is expected that South-eastern enlargement will affect labour-intensive and low tech sectors in the EU member countries negatively but it will stimulate growth in skill intensive, some capital-intensive and high-tech industries in Western Europe (Schneider, 2007). As a result, the candidate countries would have an incentive to export workers, rather than to attract them.”*⁴⁴.

Nuroğlu, Elif and Kurtagic, Haris (2012)

Vai haver um incentivo à livre circulação de trabalhadores mas ao mesmo tempo um desafio pois irá desertificar estes territórios dos países candidatos para os Estados Membros.

Segundo António Calado Lopes (2004)⁴⁵, a reunificação da Alemanha foi um acontecimento importante pois não se tratando da adesão de um novo Estado Membro, este processo resultou na beneficiação da Alemanha de fundos estruturais para os *Länder* de Leste. “Todo o processo negocial realizado em Bruxelas quanto á liberdade de circulação de bens e serviços, sobre a implementação do mercado interno, sobre a extensão da Política

⁴² Idem pag 106

⁴³ Idem pag 106

⁴⁴ Nuroğlu, Elif and Kurtagic, Haris (2012), página 5

⁴⁵ António Calado Lopes (2004), página 21

Agrícola Comum e dos Fundos Estruturais aos novos territórios alemães, isto é, todo o processo decisório respeitante à “inclusão” de um novo território...”⁴⁶. A este processo, e tendo em vista o enfraquecimento contínuo da União Soviética, o chanceler alemão Helmut Kohl considerou que este era o momento único de proceder á unificação alemã. Do ponto de vista geopolítico, esta reunificação alemã ficaria garantido com a entrada de países do Centro e Leste europeu, que sendo de influência alemã, poderiam garantir a estabilidade da região e da Alemanha neste local.

Segundo Calado Lopes (2004) , “...o alargamento permitiria encerrar as feridas da 2º Guerra Mundial, de definir as fronteiras leste da Alemanha, de colocar a Alemanha no centro da Europa. O poder da Alemanha estaria garantido, cercado, limitado.”⁴⁷ .

1.4.2 Critérios de Copenhaga e Agenda 2000

Em junho de 1993, em Copenhaga, os Chefes de Estado e de Governo estão reunidos para discutir as condições de adesão dos Estados do Centro e Leste europeu, que ficaram conhecidos como “Critérios de Copenhaga” ou de Adesão. Segundo estes Critérios, com as condições e princípios de adesão previstos no artigo 9º e 6º, nº1, respetivamente, no Tratado da União Europeia, “... a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos.” (artigo 9º Tratado da União Europeia). Ora isto quer dizer, para se iniciarem os processos de adesão à União Europeia, os candidatos teriam que cumprir critérios no âmbito político (respeito pelo Estado de Direito, liberdades fundamentais, instituições democráticas), económico (economia de mercado que seja capaz e esteja disposta a competir com o mercado da União Europeia) e institucionais (capacidade para cumprir a adoção de diretivas europeias na legislação nacional).

Segundo Calado Lopes (2004), estas condições eram naturais devido ao facto de “uma vez saídos de um regime ditatorial e uma economia dirigida durante 40 anos, e sendo

⁴⁶ Idem pag 22

⁴⁷ Idem pag 25

a União formada por democracias com economias de mercado...”⁴⁸, “... não chega o funcionamento de uma economia de mercado: é ainda necessário que a pressão da concorrência não seja destruidora das frágeis economias dos candidatos.”⁴⁹. Após 1995, com as assinaturas dos Acordos Europeus com os candidatos há um sentido político de confirmar o acordo e a intenção da União Europeia a 15 elementos de seguir em frente com os alargamentos. As trocas comerciais começaram logo a fazer efeito nas economias locais dos países candidatos e assim melhorou as condições económicas nas regiões.

Para dar continuidade a estes progressos, era fundamental definir para cada candidato as prioridades para a adoção do acervo comunitário da UE, ou seja, da transposição de diretivas europeias na legislação nacional, mas também ao nível de dotações financeiras do Programa *Phare*. Este programa reforçou os investimentos ligados ao primeiro ponto e na preparação das instituições e infraestruturas para a entrada na União. Para o período de 1995-1999⁵⁰, este programa foi dotado de 6,9 mil milhões de euros com vista a adequar as instituições de condições para serem aplicados as adoções do acervo comunitário e preparar as instituições para as necessidades desta missão.

Com a Agenda 2000, a União prepara –se para o alargamento a novos Estados com novos “tetos financeiros” para financiar os custos do alargamento e as mudanças na Política Agrícola Comum e nos Fundos Comunitários. Ao nível dos fundos comunitários, “... foram introduzidas alterações muito rigorosas em matéria de gestão e controle das verbas e obviamente reduzidos os montantes a distribuir pelos Estados Membros beneficiados.”⁵¹. A principal alteração passa pela gestão dos Fundos que passa a ser mais multinível, onde os Estados Membros passam a ter mais responsabilidade na gestão e controlo das verbas. Foi ainda introduzida uma cláusula de anulação que previa o chumbo de projetos aprovados pela Comissão Europeia que não cumprissem os prazos ou não fossem concluídos no tempo previsto. No que toca aos candidatos, com todas as dificuldades e desafios na adesão, têm mais esta importante medida a ter em conta. É

⁴⁸ Idem pag 26

⁴⁹ Idem pag 26

⁵⁰ Idem pag 29

⁵¹ Idem pag 32

crucial que os candidatos dotem as instituições, as estruturas administrativas e os recursos humanos de capacitações para poderem ter acesso aos fundos.

Este é um passo importante na integração europeia pois a UE preparou-se para estes alargamentos, optando por uma reforma nas instituições como a composição da Comissão Europeia, a ponderação de votos do Conselho e o método de maioria qualificada no Conselho em vez da unanimidade. Isto teria lugar posteriormente no Tratado de Nice. Para um sistema de atuação mais eficiente e eficaz é necessário que as instituições comunitárias tenham um processo de decisão mais eficiente e a maioria qualificada veio dar essa eficácia.

1.4.3 Situação Económica e Social dos Candidatos

Segundo dados da Comissão Europeia em 2015⁵², “do ponto de vista económico, o alargamento tem beneficiado a totalidade dos Estados – Membros da UE, eliminando os estraves comerciais na Europa e criando um mercado interno mais amplo e mais próspero.”. Em 2004⁵³, o PIB dos 12 “novos “ Estados Membros que aderiram à UE em 2004 e 2007 era de 577 mil milhões de euros e em 2013 era de 1026 Mil Milhões de euros, ou seja houve um crescimento de 77% relativamente a 2004. Relativamente ao PIB dos 15 antigos Estados Membros, que integraram a UE antes de 2004 esse valor situava-se nos 10 047 mil milhões de euros e em 2013 nos 11 999 mil milhões de euros, ou seja um aumento de 19%. Já nas trocas comerciais entre os antigos e novos Estados Membros, entre 2004 e 2013 houve um aumento de 162 mil milhões de euros para 300 mil milhões de euros. No que toca a investimento direto dos antigos Estados Membros nos novos Estados Membros, houve um aumento de 173 mil milhões de euros para 564 mil milhões de euros entre 2004 e 2013.

São sem dúvida números importantes que devemos ter em conta. Os alargamentos permitiram, sem dúvida, melhorar as trocas comerciais internas, permitir investimento dos velhos Estados nos novos Estados membros, o que os torna mais modernos e mais

⁵² Compreender as Políticas da União Europeia: Alargamento, 2015, Comissão Europeia, Bélgica

⁵³ Idem pag 3

competitivos. No entanto, não podemos descurar a situação económica que estes países se encontravam em 1999 com níveis do Produto Interno Bruto consideravelmente abaixo da média da Europa dos 15. “ Após as revoluções democráticas que se realizaram no final dos anos 80, os aderentes procederam a uma profunda reforma das suas estruturas económicas, de molde a transformar economias dirigidas em economias de mercado. Este esforço, em geral provocou quedas abrutadas do PIB, que foram compensadas posteriormente com taxas de crescimento económico bastante elevadas, sustentadas pelo desvio de comércio da ex União Soviética para os mercados da Europa Ocidental”⁵⁴.

A situação social dos candidatos dos países do Sul, nomeadamente o Kosovo, os dados ⁵⁵ indicam que este país apresentava na altura um desemprego de 45,5%. Ora isto é muito grave pois a nível social e económico este país está com tremendas dificuldades.

Além da análise aos países é importante, contudo, olhar para as desigualdades no interior dos países. Segundo Manuel Porto (2004)⁵⁶, na União Europeia a 25 Estados, são de membros novos 29 regiões mais pobres entre as 50 mais pobres que já existiam antes. As regiões da Polónia, Lituânia, Eslovénia e Hungria ocupam a maior parte das 25 mais pobres. O autor refere que a política regional não irá beneficiar apenas as regiões e as pessoas em causa, mas sim um “ganho geral de que todos aproveitam, mesmo as regiões e os países mais ricos (oportunidades de mercado que são conseguidas).

1.4.4 Custo e Benefício do Alargamento

a) Benefícios

Segundo Elif Nuroglu e Haris Kurtagic (2012) ⁵⁷, os países do 4º e 5º alargamento foram beneficiados das ajudas dos mais desenvolvidos da Europa. Além de não terem custado nada para o orçamento e contribuíram bastante no Orçamento Europeu. De acordo com os referidos autores nos alargamentos nem todos ganham, mas é imprevisível perceber quem ganha e quem perde. Isto justifica-se devido á enorme

⁵⁴ António Calado Lopes (2004), pag 39

⁵⁵ Nuroğlu, Elif and Kurtagic, Haris (2012), pag 5, tabela 1

⁵⁶ Maria Paula Fontoura (2004) - pag 144

⁵⁷ Nuroğlu, Elif and Kurtagic, Haris (2012), página 7

diferença salarial entre o Ocidente e o Leste, e que poderá haver uma migração do Leste para o Ocidente com base de melhorar as condições de vida e de trabalho e desertificar os países de origem, como verificámos em cima.

Dados de 2010⁵⁸ mostram a Itália como grande beneficiária de importação dos países do Sul (34%), apelando à importância do fator geográfico de proximidade destes países. Igual tendência se verifica nas exportações (26,5%), seguida da Alemanha e da Áustria, com 24% e 12%, respetivamente.

b) Custos do Alargamento

Um dos custos legíveis destes alargamentos será a nível das finanças públicas, e com as razões expostas anteriormente, o mercado fica disruptivo ao haver grandes diferenças entre economias e competitividade, além disso, juntamos a concorrência entre os salários nestas regiões. Podemos ainda considerar o facto de:

*“ ... costs of expansion should be considered as well, meaning that the EU bureaucratic machinery is likely to grow to be unmanageable. There is also cost of preparing translations of all EU documents into the language of member states. However, the cost of translation is not so important when it is compared to the cost of reaching a consensus and making decisions in the EU.”*⁵⁹

Elif Nuroglu e Haris Kurtagic (2012)

Além dos custos ao nível das finanças públicas, segundo os autores, devemos ainda considerar o facto de com o aumento de idiomas falados no espaço europeu, é necessário que os documentos oficiais sejam traduzidos nas línguas maternas e isso leva ao recrutamento do já conhecido “império de tradutores, portanto toda a máquina institucional de funcionários da União Europeia aumenta consideravelmente.

A juntar a estes factos, não podemos esquecer a situação destes países dos últimos alargamentos em que vão entrar, com rendimentos abaixo da média, e tal coloca-os como

⁵⁸ Idem pag 8

⁵⁹ Idem pag 9

beneficiários líquidos do Orçamento da União. Ora, Miguel St Aybyn (2004) refere que na Agenda de 2000, os “países não recebiam mais que 4% do PIB sob a forma de Fundos Comunitários e as despesas do Orçamento Europeu não excediam 1,27 do PNB”⁶⁰. Isto significa que, mesmo com alargamento, ou seja, mais membros, com o mesmo orçamento, os fundos comunitários podem ser reduzidos em Portugal, Espanha e Grécia. Além disso, segundo Miguel Aybyn (2004), os custos orçamentais das contribuições dos sete países considerados aderentes atingiam cerca de 0,13% do PIB. Ora caberia a Portugal um custo de 0,17% do seu PIB de despesa com os alargamentos. Neste caso, Portugal contribuiu mais para os custos do alargamento do que recebeu na altura.

1.4.5 Fundos de Coesão após alargamentos

Segundo Manuel Porto (2004)⁶¹, a Direção Geral do Desenvolvimento Regional, agora designada REGIO, em 1968 foi um sinal da “... importância crescente atribuída à política regional ficou bem expressada no crescimento dos recursos que lhe foram sendo destinados. Entre 1975 e 1988, os meios financeiros do FEDER aumentaram de 2,57 para 3.684 milhões de ECU (de 4,8 para 8,1% do orçamento comunitário). A afetação de fundos duplicou depois entre 1989 e 1993, com as primeiras Perspetivas Financeiras. Com as perspetivas financeiras seguintes (incluído já o Fundo de Coesão), aumentaram de 22,192 milhões de ECU em 1993 para 34,596 milhões em 1999, de 30,8% para 36,0% do orçamento (com uma nova duplicação para os “países da coesão”, Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda).

Independentemente da necessidade e da urgência em apoiarmos os países do alargamento, não podemos desviarmos dos desequilíbrios nos Estados Membros já pertencentes, nomeadamente Portugal que em 2000⁶² ocupava 4 posições das 10 regiões mais pobres da União Europeia (Norte, Centro, Açores e Alentejo), a par de regiões de França e Espanha. Podemos ainda verificar que Portugal tinha taxas de crescimento muito baixas na ordem dos 0,4%, sendo que os valores do crescimento dos países dos candidatos eram superiores a Portugal. Se olharmos para os PIB de cada país, concluímos que

⁶⁰ Maria Paula Fontoura, (2004), pag 141

⁶¹ Idem pag 142

⁶² Idem pag146

Portugal está a perder gás no crescimento do seu PIB para a República Checa, Polónia e Chipre, tendo os dois primeiros partido de mais atrás. Isto explica-se pelas “... localizações muito mais favoráveis, junto dos grandes mercados da Europa, e com uma escolaridade mais alargada, o que contribui para que alguns deles tenham níveis de produtividade e competitividade muito mais elevados.”⁶³.

1.4.6 Alterações institucionais

Como já verificámos, na história ficam diversos programas testados no sentido de melhorar as práticas e sendo adaptada sempre ao longo do tempo, sem nunca perder o seu foco principal. Essas adaptações têm igualmente a ver com a entrada de novos Estados nos sucessivos alargamentos que se sucederam. As realidades e as circunstâncias também mudaram dada o aumento da população mas sobretudo ao quinto alargamento em 2004 onde aderiram 10 países sendo eles do antigo Bloco Soviético e uma das Repúblicas da Jugoslávia (Eslovénia) e depois em 2007 com a Roménia e a Bulgária. São países que tinham os seus níveis de desenvolvimento muito baixos e portanto, o esforço para aproximar estas regiões às mais desenvolvidas obrigaria um esforço importante. É importante verificar que o FEDER foi criado na mesma altura que a Comunidade Económica Europeia alargava para a Dinamarca, Reino Unido e Irlanda. Já havia, portanto, uma perceção que este alargamento necessitava de correções relativas às disparidades.

Na figura 1, tal como disse anteriormente, é importante realçar que mesmo nos dias de hoje, os países de leste são grandes beneficiários dos fundos estruturais, assim como Portugal.

Segundo o estudo publicado pela FFMS e Augusto Mateus⁶⁴, a política comunitária modificou-se em 1981 e 1986 com alargamentos a sul, no caso da Grécia e depois com Portugal e Espanha, respetivamente. Houve integração de sociedades com níveis de desenvolvimento bastante baixos, aumentando assim assimetrias entre regiões.

⁶³ Idem pag 147

⁶⁴ Augusto Mateus e FFMS, “ 25 anos do Portugal Europeu: Fundos” , 2016, pag 72

Este é também um período onde se promoveu até 1994 o mercado interno e a união económica e monetária, também para reduzir as disparidades na europa.

É com o Tratado de Lisboa em 2007, que grandes mudanças institucionais na União Europeia, nomeadamente nos processos de decisão e atribuição de competências, visível nos artigos 3º, 4º e 6º do TFUE, daquilo que é da União, dos Estados mas também ao nível da definição das competências atribuídas às instituições europeias. Há, por isso uma grande proximidade entre a União Europeia e as regiões, pela letra do direito comunitário. Exemplo disso é no já referido artigo 174º do TFUE, onde é referido:

“A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, ..., (a União) procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.”.

Artigo 174º, TFUE

É verossímil o caráter mais regional e de maior proximidade às regiões, visível no último período deste artigo. Há um tratamento especial às áreas não urbanas como forma de não olharmos apenas para as grandes cidades ou áreas já urbanizadas e bem desenvolvidas. É claramente uma aposta no crescimento global como um todo.

Antes já tinham sido feitas alterações com o Tratado de Nice, como refere António Goucha Soares (2004)⁶⁵ ao dizer que os Estados abdicaram de ter um segundo elemento da Comissão em troca da reponderação de votos no Conselho que lhes permitisse aumentar o seu peso específico na formação da vontade desta instituição europeia. Será sempre fácil para uma União Europeia a 25 Estados Membros possa avançar com eficácia e eficiência nas aras cuja decisão é por unanimidade, podendo verificar graves bloqueamentos futuros na UE. Isto também se justifica, pois:

⁶⁵ Citado de Maria Paula Fontoura (2004), pag 45

“... a União encontra-se numa fase delicada, no tocante á capacidade do seu sistema político poder lidar com os desafios do novo alargamento. Por um lado, a falta de sentido europeu dos representantes dos governos nacionais, não permitiu realizar as necessárias e desejadas reformas das instituições antes do alargamento. Por outro lado, um misto de insensatez e precipitação das instituições comunitárias, particularmente da Comissão, com alguma cedência á pressão dos países candidatos, fez com que a União decidisse concluir em simultâneo as negociações de adesão ...”⁶⁶.

António Goucha Soares (2004)

As mudanças na estrutura da Comissão, onde se “...considerou a nomeação do Presidente e dos demais membros da Comissão, que passou a pertencer ao Conselho Europeu e ao PE”⁶⁷. Além disso, como nos aponta Jonatas Machado (2014), “... o reforço do procedimento de co-decisão entre o PE e o Conselho, tendendo este a funcionar cada vez mais como uma segunda câmara parlamentar, na produção de verdadeira “legislação europeia”, relegando a Comissão para uma posição clara de órgão executivo. Dessa forma pretende-se combater o tão propalado défice democrático das instituições europeias.”⁶⁸.

Para concluir, e lendo os comentários de António Romão (2004)⁶⁹, é momento de analisar as consequências para o nosso país depois destes últimos alargamentos. O primeiro é relativamente ao aumento da periferia de Portugal no espaço europeu, sendo afastado do centro económico político de Bruxelas. Isso tem consequências ao nível da convergência com os países mais desenvolvidos. Em segundo lugar, irá haver grandes diferenças salariais, com favorecimento dos países da europa central, pois estes têm salários mais baixos e maior qualificação, assim vai haver uma migração de trabalhadores destes destinos para os países mais desenvolvidos. Em terceiro, vai haver uma grande concorrência no acesso aos fundos comunitários e risco de algumas regiões portuguesas

⁶⁶ Idem pag 47

⁶⁷ Jonatas Machado (2014), página 25

⁶⁸ Idem pag 25

⁶⁹ António Goucha Soares (2004) citado de Maria Paula Fontoura (2004) ,pag 47

como a Madeira e Algarve, perderem fundos por causa do efeito estatístico, devido à redução do PIB per capita médio da União.

Realço ainda uma frase de Jacques Delors que ilustra bem este capítulo dos alargamentos e da política de coesão: “*Alargamento mal feito poderá ser o fim da União Europeia*”. A meu ver, se não aumentarmos o financiamento comunitário, com uma distribuição mais justa entre países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos, se não reforçarmos as dotações nacionais no Orçamento Europeu, as disparidades entre regiões será cada vez mais, com um mercado único cada vez mais competitivo.

Capítulo 2 :Organização Administrativa e Governança Multinível em Portugal

2.1 Breve Contextualização: Do 25 de Abril de 1974 até aos dias de hoje

A história dos municípios e dos concelhos em Portugal remonta nos para os inícios da nossa portugalidade. Começando com as cartas de foral e as suas sucessivas reformas ao longo dos séculos caracterizaram a estrutura municipal em Portugal.

No entanto, irei apenas focar o estudo na caracterização do modelo organizacional que foi criado pela Constituição da República Portuguesa de 1976, pois é este que ainda está em vigor em Portugal. Segundo Nuno Marques Pereira (2016), “... um dos aspetos mais relevantes do exercício do poder local ,... , é a autonomia.”⁷⁰. Dentro desta autonomia que é conferida aos municípios com vista ao prosseguimento dos seus fins atribuídos podemos comparar, segundo o referido autor, com dois outros princípios: descentralização e da subsidiariedade.

É fundamental remeter nos para o intervalo de artigos 235º a 265º da Constituição da República Portuguesa (CRP), onde é abordado o Poder Local sob a perspetiva das autarquias locais, freguesias, municípios, região administrativa e organização de moradores. Logo no artigo 235º, o Estado compreende a existência de autarquias locais,

⁷⁰ Nuno Marques Pereira, (2016), pág. 198

que por sua vez são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, eleitos de 4 em 4 anos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações e dos territórios. Em Portugal continental, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (artigo 236º CRP). Além disso, as atribuições e a organização das autarquias locais, são reguladas com o princípio da descentralização administrativa (artigo 237º).

No quadro das atribuições e competências das autarquias locais, podemos consultar a Lei nº 75/2013, 12 de setembro.

No artigo 6º da Constituição da República Portuguesa, é referido Portugal como um Estado unitário, onde há um claro respeito pelo regime autonómico das ilhas, tal como os princípios de subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização da administração pública. O exercício deste poder uno está entregue ao Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Tribunais, os chamados órgãos de soberania (artigo 113º da CRP). Tal como referi, o artigo 6º refere o princípio da autonomia insular, o princípio da subsidiariedade, princípio da autonomia local e o princípio da descentralização democrática da administração pública. Irei apenas focar nos últimos três.

Relativamente ao princípio da descentralização (artigo 267ª CRP), para evitar a burocratização e com a finalidade de haver uma aproximação os serviços públicos às populações, a lei prevê a descentralização e desconcentração administrativa dos serviços para entidades intermédias e independentes, podendo estas ser criadas com base nas necessidades da situação. Assim, o Estado central não fica com o monopólio das decisões da administração pública, fazendo assim uma descentralização para outras entidades públicas. Contudo, “o sentido completo e inteiro da descentralização só é alcançado se a lei investir as autarquias locais e os seus órgãos de atribuições e competências que, respetivamente, permitam uma efetiva aproximação da administração às populações.”⁷¹. Não podemos descentralizar apenas para fins demagógicos. Temos de dotar as autarquias e os destinatários destas atribuições descentralizadas com recursos humanos e financeiros

⁷¹ Idem pag 202

que sejam adequados e necessários para a prossecução dos fins que estão estabelecidos, podendo ficar em risco de serem cumpridos.

Neste ponto, num passado recente ⁷², foi chumbado no Orçamento de Estado para 2019 do Fundo de Financiamento da Descentralização e isso colocou em causa a descentralização de competências do Estado central em áreas como a saúde, educação, vias de comunicação para os municípios. No caso de Coimbra, estas competências foram mesmo chumbadas com razão da falta de garantias que estes serviços seriam bem prestados ao nível local por falta deste financiamento. Este Fundo era financiado através de transferências financeiras do Orçamento de Estado para financiar as despesas relativas a atribuições e competências dos municípios. Segundo a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a estimativa deste financiamento situava-se em cerca e 300 milhões de euros.

O Professor Pedro Costa Gonçalves (2013), refere que o princípio da descentralização é um bom caminho para a “... boa governação do sistema administrativo, sobretudo na sua consagração ou projeto na autonomia local” ⁷³. Esta ideia de descentralização do Estado e das competências para a autarquias locais, não pode estar afastada da ideia de haver a integração de vários atores regionais e locais, “... segundo um princípio de coordenação e de articulação e não de separação.”⁷⁴ . Ou seja, não será benéfico nem eficaz, do ponto de vista do utilizador e da eficiência do Estado, que os serviços agora descentralizados para melhorar o dia a dia dos cidadãos, com serviços mais próximos não se coordenem entre si e haja cooperação inter-regiões na prossecução do serviço público.

Segundo o autor Nuno Marques Pereira (2016)⁷⁵, “os benefícios da descentralização superam os seus inconvenientes. Se por um lado proliferam centros de decisão e se aumentam o número de servidores públicos, potenciando dificuldades de controlo e algumas ineficiências, nomeadamente no caso de titulares de órgãos que são eleitos e que não têm de estar necessariamente preparados tecnicamente para responsabilidades de gestão administrativa, como sucede sobretudo com Presidentes de

⁷² Consultar <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/municipios-procuram-solucoes-depois-do-chumbo-do-financiamento-da-descentralizacao> - consultado a 20 de Dezembro de 2018

⁷³ Pedro Costa Gonçalves (2013), pag 29

⁷⁴ Idem pag 29

⁷⁵ Nuno Marques Pereira (2016), pag 203

Câmara e Vereadores. Por outro lado, obtém-se uma maior democraticidade, reforça-se a coesão social, organiza-se de forma mais equilibrada o território, aproximam-se as entidades públicas dos problemas a que têm de dar solução, aprofunda-se a especialização administrativa, os cidadãos vêem facilitada a sua participação na gestão da administração e otimizada a satisfação das suas necessidades.” Esta descentralização de competências da Administração Pública para o poder local, reforça a democraticidade das decisões, envolve atores intermédios e aproxima os cidadãos às políticas públicas. Portanto, estas transferências de poder têm de ser feitas sob a forma mais eficiente e eficaz possível de modo a servir o interesse público.

A par deste princípio temos o princípio da subsidiariedade, previsto no artigo 6º da CRP, “a ideia que está subjacente a este princípio é a de que um qualquer poder público só pode atuar quando os objetivos que pretende alcançar não sejam melhor realizados por uma entidade menor de natureza pública ou privada.”⁷⁶. Ou seja, o legislador em nome da melhor execução e eficiência racional e maior proximidade junto dos cidadãos, deve atribuir a entidade que esteja melhor posicionada para tal efeito. Assim, “todas as tarefas que possam ser melhor desempenhadas pelas autarquias locais não devem ser assumidas pelo Estado”⁷⁷. Devemos optar sempre pela entidade mais próxima mais próxima do cidadão. A nível europeu, este princípio consagrado no artigo 5º, nº 1 do TUE.

A este nível, Jonatas Machado (2014), defende que a razão de ser deste princípio tem que ver “... essencialmente, com a preservação das prerrogativas de soberania dos Estados, bem como o combate ao centralismo e a preservação das entidades regionais e locais.”⁷⁸. É segundo o autor, um “...conceito dinâmico, cujo conteúdo vai variando em função de circunstâncias (v.g. dimensão transfronteiriça dos problemas e dos grupos de interesse)”⁷⁹. Além disso, o alcance deste princípio deve ter em consideração o princípio da proporcionalidade.

Agora, é a vez de abordar o princípio da autonomia local pois é com este princípio, a par dos outros dois, que a descentralização se concretiza e caracteriza-se por “

⁷⁶ Idem pag 204

⁷⁷ Idem pag 204

⁷⁸ Jonatas Machado (2014), pag 90

⁷⁹ Idem pag 90

o conjunto de interesses ou assuntos próprios das comunidades locais que se foram formando e distinguindo do interesse nacional passaram a ser o referente essencial do cerne da autonomia, sendo ainda hoje um debate atual, em face da tarefa complexa e por vezes pouco objetiva de identificação dos critérios de distinção entre o que são assuntos locais e assuntos nacionais.”⁸⁰.

Considerando o Poder Local como um exercício autónomo e descentralizado, fazendo parte do Estado e da Administração Pública, não estão subordinados ao Estado Central, não querendo dizer que tenham que tomar posições de não cooperação ou então de subordinação total. A par destes preceitos constitucionais, temos ainda no artigo 237º da CRP as atribuições de competências, no artigo 238º da CRP a autonomia financeira e patrimonial, a possibilidade de eleição direta dos seus titulares no artigo 239º e por exemplo, o artigo 243º para prossecução das suas atribuições e com vista a autonomia do desempenho das suas funções a capacidade de constituição de um corpo de funcionários da autarquia. No entanto, e como aponta o Pedro Costa Gonçalves (2013), no que está consagrado na Constituição da República Portuguesa no artigo 267, numero 2, que na prossecução da boa governação se deva levar “... à letra a Constituição , quando reza que “ as associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas.”⁸¹ São muitas as dúvidas sobre se, também aqui, não se ultrapassou há já algum tempo a linha da razoabilidade e do bom senso, no domínio da constituição de associações publicas ...”⁸². Sem dúvidas que uma das vantagens da descentralização é a proximidade dos serviços às populações e democratizar o Estado ao autonomizar as autarquias, no entanto é preciso olhar para o que aponta Pedro Costa Gonçalves (2013), sobretudo nos casos de abuso levando a que o poder público não seja defendido.

Considerando o período de 1982, momento de entrada de Portugal nas Comunidades Económicas Europeias e na Política de Coesão, Manuel Porto (1982) referiu a importância na criação de regiões administrativas em Portugal, com participação das autarquias. As responsabilidades destas referidas regiões são variadas nomeadamente “... na concretização das medidas de política, competindo-lhes designadamente atribuições de

⁸⁰ Nuno Marques Pereira (2016) , pag 205

⁸¹ Pedro Costa Gonçalves (2013), pág 29

⁸² Idem pág 29

direção de serviços públicos, com o que em muito aumentará a eficácia da administração no desenvolvimento regional.”⁸³. É fundamental aproximar as decisões às populações e aos territórios que melhor estão colocados para responder às exigências. Com este esforço institucional, promover se há um reforço nas cooperações entre autarquias e serviços do Estado.

Assim, neste reforço de cooperação entre autarquias é de origem às associações de municípios, as atuais Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais, que são o ponto de contacto entre vários municípios e os organismos do Estado central. Estas associações de municípios, segundo Manuel Porto (1989), não perdem “... as suas potencialidades políticas e de participação dos cidadãos, conseguem se em medida apreciável economias de escala indispensáveis no processo de desenvolvimento.”⁸⁴.

2.2 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)

As CCDR foram criadas no âmbito do Decreto Lei nº 228/2012 de 25 de outubro⁸⁵ e definem –se logo no artigo 1º como “... serviços de administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira (artigo 1º, nº1). Há ainda uma articulação com os membros do governo responsáveis do desenvolvimento regional na definição das orientações estratégicas e a fixação de objetivos para as CCDR (artigo 1º, nº3).

Estas entidades resultam de um processo de Reforma da Administração Pública, de modo a tornar os processos mais eficientes na utilização dos recursos públicos e claro, no seguimento do processo de reforma do Estado no período do ajustamento financeiro. As CCDR têm como principais atribuições, com base no artigo 2º do referido Decreto Lei, no domínio do desenvolvimento regional e fundos comunitários e assegurar as diversas políticas setoriais de âmbito regional, bem como apoiar com recursos humanos técnicos as autarquias locais.

⁸³ Manuel Porto, (1982), Pag 606- 609

⁸⁴ Idem pag 608

⁸⁵ Lei Orgânica que aprova as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

Além destas atribuições, o número 3 do artigo 2º refere todas as atribuições, nomeadamente: A contribuição para a definição da política de desenvolvimento regional no quadro da política de desenvolvimento económico e social do País por meio de promoção de parcerias transfronteiriças entre autarquias, instituições da administração direta do Estado, com vista ao reforço da estratégia de desenvolvimento do território no envolvimento de diversos atores. Há, portanto, um trabalho importante no contacto entre as autarquias e os vários serviços do Estado.

Num sentido mais técnico, as CCDR elaboram instrumentos de gestão territorial, nomeadamente os Planos Regionais de Ordenamento de território (PROT), com a definição de objetivos e metas a atingir no planeamento do território das CCDR, com planos setoriais.

Ao nível da política de coesão, as CCDR asseguraram o as obrigações de gestão dos programas operacionais temáticos que se lhes são confiados, no sentido de “... dinamizar e promover, na respetiva região, as necessárias políticas públicas com o objetivo de contribuir para a sua competitividade económica e social e para a sustentabilidade.”.

Estas entidades têm poder de autoridade, que está previsto no artigo 13º, para a prossecução das atribuições, previstas no artigo 3º. Além da liquidação e cobrança, tanto a voluntária ou forçada, de taxas que lhes são devidas, defesa dos bens de domínio público, como também a expropriação de bens, desde que para utilidade pública. No número dois do referido artigo, refere que os trabalhadores que exerçam função de fiscalização têm prerrogativas como a identificação de pessoas que não cumpram as regras legais em vigor, a determinação da suspensão ou até mesmo a cessação de atividades lesivas para o ambiente.

Além destas atribuições e segundo o Decreto-Lei nº 137/2014 de 12 de setembro, que estabelece o modelo de governação do Portugal 2020, as CCDR são apresentadas como integrantes da governança multinível, com articulação entre o local, regional e nacional na definição de intervenções mais próximas das populações como sendo as mais eficazes e eficientes. Há, portanto, um reforço da regionalização das políticas públicas europeias relativamente ao acompanhamento e monitorização do atual quadro comunitário,

seguindo por isso o princípio da subsidiariedade com esta importante articulação com os órgãos regionais e primazia às intervenções mais próximas aos cidadãos na resolução dos problemas.

Estas dinâmicas regionais estão previstas nos artigos 59º ao artigo 60º e do artigo 64º ao 66º do referido Decreto Lei, onde iremos analisar com mais pormenor mais adiante.

2.3 Entidades Intermunicipais: Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas

As Comunidades Intermunicipais (CIM), de acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as quais constituem o nível III da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), aprovada pela Comissão Europeia (Regulamento (UE) n.º 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto de 2014

A Lei n.º 75/2013, estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais e aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, nomeadamente as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais.

Nos artigos 63º e 64º, correspondentes às Entidades Intermunicipais, classificam as associações de autarquias locais como estando “... sujeitas ao regime de tutela administrativa. São associações de autarquias locais as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos.”.

Relativamente às áreas metropolitanas, que têm abrangência do artigo 66º ao 79º , inclusive, tem como atribuições , previstas no artigo 67º, a participação na elaboração de programas de investimentos públicos nas suas áreas, a gestão do desenvolvimento económico e social, articular investimentos municipais como um todo e a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, w apresentar candidaturas a

financiamentos, designadamente no âmbito da política de coesão, como os QREN e o Portugal 2020.

Além destas atribuições, o mesmo artigo prevê a articulação entre os municípios e o Estado central, a articulação em áreas como a saúde, mobilidade nos transportes, segurança, equipamentos culturais e desportivos, educação, entre outros.

Relativamente às comunidades intermunicipais, o artigo 80º da Lei nº 75/2013 refere que a “... constituição das comunidades intermunicipais compete às câmaras municipais, ficando a eficácia do acordo constitutivo, que define os seus estatutos, dependente da aprovação pelas assembleias municipais”. Independentemente da vontade das Câmaras Municipais, é vinculativo que as assembleias municipais aprovevem a entrada ou a pertença às Comunidades Intermunicipais.

Já o artigo 81º define as finalidades e os objetivos destas entidades, das quais destaco a promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido e participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;

2.4 NUTS

No dia 26 de maio de 2003, foi feito um Regulamento⁸⁶ do Parlamento Europeu e do Conselho da União onde se institui uma Nomenclatura comum das Unidades Territoriais Estatística, as NUTS, reforma do sistema já existente nos anos 70. Estas unidades são fundamentais pois é através delas que a União Europeia define as políticas comunitárias condizentes com a realidade de cada região, nomeadamente a Política de Coesão.

“Os utilizadores de estatísticas manifestam uma necessidade crescente de harmonização, de modo a disporem de dados comparáveis a nível de toda a União

⁸⁶ REGULAMENTO (CE) N.º 1059/2003 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 26 de Maio de 2003

Europeia. Para que o mercado interno funcione, são necessárias normas estatísticas aplicáveis à recolha, transmissão e publicação de estatísticas nacionais e comunitárias, por forma a que todos os operadores do mercado único possam dispor de dados estatísticos comparáveis. Neste contexto, as nomenclaturas são um instrumento importante para a recolha, elaboração e difusão de estatísticas comparáveis”. (Regulamento (ce) n.o 1059/2003 do parlamento europeu e do conselho de 26 de maio de 2003).

Era fundamental reunir todas as unidades estatísticas dos Estados membros numa única nomenclatura, agora com regras e com suporte de base jurídica e nesse sentido foi criado este regulamento relativo às NUTS. A Comissão Europeia usa as estatísticas europeias sempre com a nomenclatura NUTS. Há diferentes níveis de análise e terá que haver um contacto constante entre os Estados Membros e a Comissão de modo que as estatísticas estejam sempre atuais.

Relativamente á estrutura desta nomenclatura, o artigo 2º do referido regulamento aponta para a divisão do território económico dos Estados Membros em unidades territoriais e atribui a cada unidade uma designação e um código específico. Cada Estado possui o nível NUTS 1, que por sua vez cada unidade territorial é de nível NUTS 2, tendo ainda a subdivisão dentro destas por unidades de nível NUTS 3. Podemos ver essas divisões no caso português após atualizações em 2013 na figura 2.



Figura 2: NUTS em Portugal (2013)

Fonte: <https://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS> consultado a 30 de Maio de 2019

Portanto, com base naquilo que podemos observar na figura em cima a NUTS 1 corresponde a Portugal continental e Arquipélagos, as NUTS 2 correspondem ao Norte, Centro, Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo, Algarve e Arquipélagos e por fim as NUTS 3 correspondem a áreas cada vez mais restritas e limitadas como por exemplo a Região de Coimbra, a Beira Baixa, o Alto Alentejo, entre outras. No conjunto de 308 municípios em Portugal temos ao todo 25 NUTS 3, 7 NUTS 2 e 3 NUTS 1. Referir que antes de 1 de janeiro de 2015, antes da designada NUTS 2013 reduziu-se o número de NUTS de 30 para 25, havendo mudanças em termos populacionais.

Estas divisões e diferentes níveis das NUTS devem-se ao artigo 3º do Regulamento nº 1509/2003 pois o fator populacional é definidor do nível das NUTS, havendo assim diversos limites demográficos. Primeiramente, o nível NUTS 1 tem que ter no mínimo 3 milhões de habitantes e não exceder os 7 milhões. De seguida, o nível NUTS 2 possui no mínimo 800 mil de habitantes e um máximo de 3 milhões de habitantes. Estas correspondem às áreas da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, por exemplo a CCDR Centro ou então a CCDR Norte. Por fim, a NUTS 3 tem no mínimo uma área de cidadãos com 150 mil habitantes e um máximo de 800 mil de pessoas. Estas últimas correspondem, em alguns casos, às áreas das Comunidades Intermunicipais, como é o caso da Região de Coimbra, Região de Aveiro, Viseu Dão – Lafões ou então às Áreas Metropolitanas como é o caso das Áreas Metropolitanas do Porto e Lisboa. O mesmo artigo aponta para a possibilidade de “...a população total de um Estado-Membro se situar abaixo do limiar mínimo para um determinado nível da NUTS, o Estado-Membro na sua totalidade constituirá uma unidade territorial NUTS desse nível.”⁸⁷.

Sendo possível haver alterações às NUTS por parte dos Estados, estes terão que informar a Comissão, tal como nos indica o artigo 5º do Regulamento⁸⁸. Estas alterações são apenas consideradas transferências populacionais superiores a 1% na NUTS 3. Neste processo de alteração, o Estado Membro terá que fornecer um historial de dados estatísticos desta nova região de modo as informações serem os mais viáveis possíveis.

⁸⁷ Idem pag 5

⁸⁸ Idem pag 6

Neste sentido, em 2013⁸⁹ o Estado Português após a Lei nº 75/2013, onde definiu os limites das Entidades Intermunicipais, procedeu á reforma e a atualização das suas NUTS 3, invocando a reorganização substancial da estrutura administrativa portuguesa, prevista no artigo 5º do regulamento referido. Após estas alterações, a nova organização das regiões portuguesas NUTS 3 foi instituída pelo Regulamento (UE) nº 868/2014 da Comissão Europeia, 8 de agosto de 2014 e são referidas como NUTS 2013, as que temos atualmente ainda em vigor.

2.5 Governança Multinível: Descentralização de competências

A ideia da governança multinível e interação entre atores regionais/locais é já uma conceção que a União Europeia tem preservado ao longo dos anos. De acordo com David Allen (2005)⁹⁰, a Comissão e os “*sub-national governments*” estão diretamente envolvidos na implementação de toda a política de fundos de coesão. Segundo o modelo multinível, os governos centrais perdem cada vez mais a capacidade de decisão central que tinham antes, passando assim a Comissão Europeia e os governos regionais e locais, os “*sub-national governments*” a ocupar esse lugar vago. Assim, a Comissão Europeia e os “*sub-national governments*” estão diretamente envolvidos na fase da implementação dos fundos comunitários nas regiões, enquanto a fase do desenvolvimento está ao nível dos Estados.⁹¹ Este processo inicia-se com a fase da implementação da Comissão Europeia que irá, em conjunto de estruturas regionais e locais, prosseguir a programação, implementação e avaliação dos fundos comunitários durante o quadro comunitário vigente.

No mesmo artigo, David Allen (2005) refere que desde alargamentos de 2004 e 2007, Estados como a Suécia, Holanda e Reino Unido questionaram entre a necessidade de continuar a dar assistência regional. Segundo eles, a curto espaço de tempo, o financiamento dos fundos comunitários devem ser restritos aos novos membros e a longo prazo, os fundos estruturais para lidar com as disparidades regionais devem ser

⁸⁹ Consultar: <https://economiafinancas.com/2015/conheca-a-nova-nomenclatura-das-unidades-territoriais-para-fins-estatisticos-nuts-2013/>

⁹⁰ David Allen, (2005), pag 230

⁹¹ Idem pag 230

renacionalizados com o consentimento o controlo das instituições europeia nomeadamente na coordenação dos programas nacionais.⁹²

Neste ponto, sugiro olhar para a visita⁹³ da Delegação da Comissão de Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu que visitou durante 3 dias projetos no Norte do País, composta pelo eurodeputado holandês Lambert Van Nistelrooij . Este defende que a Holanda é um país que não quer continuar a financiar a política de coesão e “gastar” mais dinheiro para países que beneficiam desta política há 30 anos, e que continuam longe das médias europeias. A região Norte é apontada pelo eurodeputado como um caso de sucesso, no entanto é importante olhar para o Interior do país e Açores, por exemplo, que são regiões que necessitam da coesão para se desenvolverem (Publico 2019). Contudo, o eurodeputado holandês apresenta razões suficientes, sob o ponto de vista de quem financia a política de coesão, que depois de 30 anos a receber mais de 90 mil milhões de euros em ajudas comunitárias era exigido que Portugal se aproximasse a média europeia em termos de PIB nacional e per capita, o que não se verifica.

Voltando a David Allen (2005), as decisões do financiamento das perspetivas financeiras para o Orçamento e a distribuição para a coesão estão dependentes dos governos, sobretudo no processo intergovernamental. O autor David Allen (2005) reforça que os Estados membros têm o interesse na fase de implementação quando tem a garantia de financiamento. Os Estados membros que são contribuintes do Orçamento da União e têm especial interesse no que será alvo de supervisão da Comissão, sobretudo na performance de despesa que esses Estados são recetores líquidos, como Portugal, ou seja, Estados como a Alemanha ou a Holanda estão interessados como é que a Comissão Europeia fiscaliza os Estados no cumprimento das despesas nacionais com o Fundo de Coesão.⁹⁴

Ao longo das perspetivas de 1993 até 2006, a Comissão Europeia adotou a governança multinível e foi adotando vários princípios na Política de Coesão, apresentados

⁹² Idem Pag 231

⁹³ Público 2019 <https://www.publico.pt/2019/03/03/economia/reportagem/portugal-orgulho-resultados-europeus-1863985> - consultado a 3 de Março de 2019

⁹⁴ David Allen (2005) Idem pag 235

por David Allen (2005), nomeadamente: Programação, Concentração, Adicionalidade, Parceria, Proporcionalidade, Subsidiariedade, Co- financiamento e *Lisbonization*⁹⁵

1) Programação

Os programas são iniciados (90%) pelos Estados membros, mas têm de requerer o parecer das autoridades regionais, referem-se às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, no caso português. Os programas são aprovados pela Comissão Europeia depois de cada Estado Membro produzir um Quadro Referencia Estratégica Nacional e Plano Nacional de Reformas que seja uma referência de estratégia nacional, de acordo com as prioridades definidas a nível europeu, como por exemplo na Estratégia Europa 2020⁹⁶.

2) Concentração

Definição de critérios bem claros para fazer a distribuição mais racional dos fundos pelas regiões menos desenvolvidas, em comparação com a média europeia. Há uma concentração de fundos e o número de população elegível reduz a quantidade de fundos que entram nas regiões⁹⁷.

3) Adicionalidade

Preservar a integridade da União e das suas políticas, impedindo os governos nacionais reduzam as despesas nacionais com o dinheiro vindo do fundo de coesão. Há aqui uma aliança entre a vontade da Comissão Europeia e os *sub national authorities*. Mais propriamente, os Estados não podem reduzir a percentagem de investimento nacional nos fundos no momento da aplicação dos programas operacionais. Com isto, a meu ver, permite uma componente de responsabilidade do Estado membro nesta política europeia e talvez, como tem dinheiro nacional haver uma maior eficácia e eficiência na gestão dos fundos comunitários⁹⁸.

⁹⁵ Idem pag 238

⁹⁶ Idem 238

⁹⁷ Idem 239

⁹⁸ Idem 239

4) Parcerias⁹⁹

Em nome da descentralização, há necessidade de haver parcerias setoriais entre a Comissão Europeia, Governos centrais, organizações multinível (local e regional) e sociedade civil. Este item é defendido por Pedro Costa Gonçalves (2013)¹⁰⁰ e por Elisabeth Dupoirier (2012)¹⁰¹. Pedro Costa Gonçalves (2013) defende a “... subsidiariedade horizontal.”. O referido autor refere que “... há responsabilidades que podem ser deixadas ou transferidas para a sociedade civil.”. Por outras palavras, a Política Regional é feita pelas regiões e para as regiões. Assim, com um envolvimento mais próximo das realidades locais, mais preciso poderão ser as políticas europeias e mais eficiente será a resposta para os desequilíbrios regionais.

5) Proporcionalidade

Há um estabelecimento de limites na quantidade de fundos recebidos pelos Estados que ficou nos 4% do PIB nacional de cada Estado membro.

6) Subsidiariedade

Princípio, já abordado anteriormente, que insiste nas decisões feitas a níveis mais baixos, dando “mão” à Comissão para prosseguir a governança multinível em parceria com outros *sub national authorities*. É um princípio que ajuda o Estado Membro menos desenvolvido pois o ganho é muito maior para as suas necessidades pois é feito a nível mais baixo, em termos organizacionais.

7) Co – Financiamento

Incentivo para parcerias entre Estados Membros e o setor privado. Entre 50/85% de projetos com cofinanciamento comunitário para a política regional. No caso português é de 85% a fundo perdido. Inversamente proporcional pois 85% é para as regiões mais pobres. Na minha opinião, este princípio ajuda na responsabilização do Estado na partilha de riscos, embora baixo dado a percentagem de financiamento, mas tendo em atenção à *posteriori* dos custos de manutenção daqueles equipamentos.

⁹⁹ Idem 240

¹⁰⁰ Pedro Costa Gonçalves, (2013), pag 33

¹⁰¹ Elisabeth Dupoirier (2012), pag 26

8) *Lisbonization*

Este princípio baseado na Agenda de Lisboa¹⁰² é inspirado pela promoção da atratividade do Estado Membro ao nível nos serviços, acessibilidade, inovação, empreendedorismo, trabalho qualificado nacional. Além disso, promover uma sociedade de informação e um modelo social cada vez mais desenvolvido que seja capaz de promover a inclusão social.

A governança europeia, conceito que foi introduzido por Jacques Delors em 1982 ao questionar como se governa a Europa para se prosseguir os interesses comuns? A esta resposta, Fausto de Quadros (2004) aponta para a reflexão “... sobre o modo como se deve exercer o poder na União Europeia, após as transformações que ela está a sofrer com o alargamento.”¹⁰³.

Segundo o autor, o modelo político europeu é *sui generis* pois apresenta um sistema híbrido com um “... espaço politicamente integrado na base de velhas Nações, mais do que de Estados, e com respeito unicamente pela vontade dos seus povos.”¹⁰⁴. Além disso, podemos concluir que a União Europeia está dependente do poder dos Estados membros. Assim, Fausto de Quadros (2004) defende que esta posição *sui generis* de “... compatibilizar o aprofundamento político, traduzido em muitos traços federais, com a intergovernamentalidade, espelhada desde logo, no facto dos Estados continuarem a ser “donos dos Tratados”,...”¹⁰⁵. No pensamento do autor, esta posição não tem tido coerência e por isso segundo ele, há uma batalha entre os juristas (Direito) e os politólogos (Política) na busca de um modelo da União. No entanto, “...ao descaracterizar-se o modelo da União perante o Direito, está a colocar-se o poder da União, não sob a alçada do Direito, mas nas mãos dos Estados grandes...”¹⁰⁶. Com isto, Fausto de Quadros (2004) aponta para a fator prejudicial junto dos “... Estados médios e pequenos, porque permite uma “deriva intergovernamental”, como aquela que se traduz no reforço excessivo do poder dos Estados no sistema orgânico da União, e dentro dele, dos Estados grandes...”¹⁰⁷.

¹⁰² Agenda de Lisboa ou Estratégia de Lisboa é um plano de desenvolvimento estratégico europeu, aprovado pelo Conselho Europeu em Lisboa, em Março de 2000.

¹⁰³ Fausto de Quadros (2004), página 572

¹⁰⁴ Idem pag 572

¹⁰⁵ Idem pag 572

¹⁰⁶ Idem pag 572

¹⁰⁷ Idem pag 573

Há por isso uma necessidade de equilibrar a balança de poderes dentro da União e atribuir aquilo que é da União à União e aos Estados o que é dos Estados.

Neste seguimento, João Nuno Calvão da Silva (2017) defende que o “...o sistema administrativo comunitário caracteriza-se pela separação de esferas de competência entre autoridades supranacionais e administrações nacionais : à União cabe a fixação das regras essenciais ao bom funcionamento do espaço comunitário (v.g. legislar, aproximar legislações); aos Estados membros incumbe assegurar a sua implementação (...)”¹⁰⁸. É por isso que esta delegação de responsabilidades, ao nível do princípio da subsidiariedade, da União Europeia para os Estados-membros é uma forma de cooperação na adoção de políticas públicas. Esta cooperação que está suportada pelo princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4º, nº3, §2, do TUE, ou seja, os Estados membros deverão fazer de tudo para o seguimento das medidas adotadas ao nível comunitário em legislação nacional e não o contrário. Podemos ainda considerar o princípio da lealdade comunitária para esta análise, defendido por Fausto de Quadros (2004), como vimos anteriormente. Havendo uma cooperação leal na adoção de medidas a nível interno, vindas da UE , terá que haver sempre uma fidelidade comunitária nestas atuações.

Estas novos instrumentos de execução das políticas públicas europeias cria um modelo de administração integrada ou de coadministração, como nos refere João Nuno Calvão da Silva (2017), “(...) como resultado da afirmação progressiva de novos modos de execução (e de formação) de direito comunitário, fundados sobre esquemas relacionais de participação conjunta entre diversos sujeitos , nacionais e supranacionais, destinados a atingir os mesmos fins (comunitários).”¹⁰⁹. Há portanto uma intenção clara de envolvimento dos atores numa governança multinível na prossecução dos fins comunitários. Nesse sentido, as instituições nacionais e regionais terão que se adaptar a esta exigência “ (...) no âmbito de uma uniformização de princípios e de regras

¹⁰⁸ João Nuno Calvão da Silva (2017), pag 19

¹⁰⁹ idem pag 45

extremamente facilitadora na gestão conjunta das intervenções comunitárias e mesmo da formação de um sistema administrativo europeu misto ou comum.”¹¹⁰.

Contudo, nas palavras de João Nuno Calvão da Silva (2017), “ Na prática, o legislador europeu, em virtude dos Tratados (cfr.artigos 290º e 291º do TFUE), pode europeizar competências executivas, subtraindo-as aos Estados membros em benefício de instituições (v.g. Comissão) e organismos (v.g. agências) da União.”¹¹¹. Esta conjunção normativa choca diretamente, segundo o autor, nos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade. Nesta linha, João Nuno Calvão da Silva (2017) aponta para o Tratado de Lisboa¹¹² e “... por razões de democracia e em termos de controlo de retirada de prerrogativas (de execução) próprias dos Estados, o papel dos Parlamentos Nacionais,...”¹¹³, havendo assim uma justificação mais necessária da aplicabilidade do princípio da subsidiariedade. Conclui-se com as palavras de João Nuno Calvão da Silva (2017) da necessidade da atuação comunitária aos níveis regionais e locais, respeitando sempre o princípio da subsidiariedade e o papel dos Parlamentos Nacionais, em nome da democracia, no momento da governança europeia.

Nesta senda de envolvimento de atores nacionais e comunitários, “(...) Paul Craig 114 salienta o conceito de administração partilhada (*shared administration*), modo utilizado para a implementação do direito da União nos domínios da Política Agrícola Comum (PAC) e dos Fundos Comunitários (...).”. O autor citado por João Nuno Calvão da Silva(2017) defende ainda que há um “... alívio da (sobre)carga de trabalho da Comissão.”¹¹⁵ 115.

Relativamente á ligação á sociedade civil, considero importante olhar para Elisabeth Dupoirier (2012)¹¹⁶ onde esta visão europeia de dar valor às regiões :

¹¹⁰ idem pag 49

¹¹¹ Idem pag 25

¹¹² Nomeadamente o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

¹¹³ João Nuno Calvão da Silva (2017) página 28

¹¹⁴ Paul Craig, EU administrative law, Oxford University Press, 2006, pags. 57-97, como referido em João Nuno Calvão da Silva (2017), pag 55

¹¹⁵ Idem pag 35, como referido em João Nuno Calvão da Silva (2017), pag 55

¹¹⁶ Elisabeth Dupoirier (2012) , pag 26

“... território como matriz substancial do sistema político-administrativo foi tanto mais rapidamente transposta para o nível das “coletividades territoriais” quanto os funcionários políticos e administrativos que dinamizam estas foram socializados segundo as mesmas noções de bem comum e de interesse geral. No plano regional, o interesse geral passa pela correção das desigualdades entre microterritórios e a construção contratual de um bem comum circunscrito ao território. Dentro desta lógica, os programas europeus são instrumentos de correção das desigualdades de desenvolvimento no seio da região e as ajudas devem ser repartidas no âmbito de microzonas definidas, não com base numa lógica económica de maximização do lucro existente, ou de antecipação dos motores económicos do futuro, mas com base numa lógica de correção das desigualdades mais acentuadas.”

Elisabeth Dupoirier (2012)

Além disso, a autora refere, conforme dito anteriormente, que “esta lógica é, aliás, totalmente conforme à da Comissão, que prescreve uma demarcação de zonas para a utilização dos seus fundos, sendo as zonas declaradas elegíveis as mais desfavorecidas no seio do território regional. Daí as frequentes políticas de fragmentação dos subsídios para financiar projetos de ambição modesta – como o apoio a um artesanato tradicional ou a um equipamento coletivo visando criar condições propícias à implantação de empresas – mas que têm por alvo zonas de subemprego, de acordo com uma técnica dita de “pulverização” das verbas, simultaneamente deplorada e assumida pelos agentes políticos”¹¹⁷.

Parte II: Europa 2020 e o enquadramento político em Portugal até 2020

Capítulo 3: Europa 2020 e Portugal 2020

3.1 Europa 2020

Os países da União Europeia assinaram a Estratégia Europa 2020 para a segunda década do milênio, e que substitui a Estratégia de Lisboa (2000-2010).

¹¹⁷ Idem pag 26

Este documento visa o crescimento e o emprego para a nossa década ainda em curso e que aponta para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, como meta para atingir uma economia de mercado que seja sustentável e competitiva, tal como podemos observar na seguinte tabela:

Prioridades União Europeia 2020	Objetivos temáticos
<p style="text-align: center;">Crescimento Inteligente</p>	<p>1. Reforçar a Investigação, o desenvolvimento económico e a Inovação</p>
	<p>2. Melhorar o acesso às tecnologias de informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade</p>
	<p>3. Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas e dos setores agrícolas (para o FEADER), das pescas e da agricultura (FEAMP)</p>
<p style="text-align: center;">Crescimento Sustentável</p>	<p>4. Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores</p>
	<p>5. Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos</p>
	<p>6. Promover o ambiente e promover a eficiência dos recursos</p>
	<p>7. Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas</p>
<p style="text-align: center;">Crescimento Inclusivo</p>	<p>8. Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral</p>

	9. Promover a inclusão social e combater a pobreza
	10. Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida
	11. Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente

Tabela 2: Prioridades União Europeia 2020. Fonte: Europa2020

Existem 3 prioridades que se desdobram em 5 grandes metas a atingir com a Estratégia Europa 2020. São eles:

A primeira prioridade, é o Crescimento Inteligente por meio do reforço na investigação e aposta na competitividade das pequenas e médias empresas na indústria, agricultura, mas também ao nível das pescas.

A segunda é ao nível do crescimento sustentável, com foque numa económica com baixos níveis de emissão de carbono, preparação de um plano de combate às alterações climáticas por meio de políticas públicas para o efeito, mas também apostar na eficiência energética dos transportes públicos, mantendo também uma forte aposta nesta rubrica, de modo a reduzir os estrangulamentos das vias públicas, melhorando assim a qualidade do ar.

Por último, a última prioridade, incide sobre o crescimento inclusivo. Neste ponto, o emprego, o ensino e a inclusão social apresentam-se como grandes apostas na Europa de 2020. A meu ver, o grande fator de mobilidade social prende-se sobretudo na educação e sendo assim, com acesso universal ao ensino, há grande possibilidade de haver um emprego qualificado. Esta formação ao longo da vida, permite ainda capacitar todos aqueles que estejam interessados em melhorar as suas capacidades de dia para dia, estando capaz de enfrentar os seus obstáculos profissionais com menor dificuldade.

Relativamente às metas, a primeira é ao nível do emprego, onde se propõe que em 2020 haja uma taxa de emprego de 75% na faixa etária dos 20 aos 64anos. A segunda meta

é investir 3% do PIB da UE em Inovação e Desenvolvimento ou então I&D. A terceira meta é no campo das alterações climáticas, onde se propõem na redução em 20% nas emissões dos gases com efeito de estufa; aumentar para 20% o peso das energias renováveis e por fim aumentar em 20% a eficiência energética. O terceiro é referente à educação, onde está explanado a redução para menos de 10% da taxa de abandono escolar e o aumento para, no mínimo, 40% a percentagem de indivíduos que entre os 30 e os 34 anos terminem o ensino superior. Por fim, a última meta caracteriza-se pela diminuição em, pelo menos, 20 milhões de pessoas em risco de pobreza e exclusão social.

Objetivos PNR	Indicador	Portugal		União Europeia	
		2017	Meta 2020	2017	Meta 2020
Reforçar a I&D e a Inovação	Investimento em I&D em % do PIB	1,29% (a)	2,7%	2,03%* (a)	3,0%
Qualificar dos Portugueses	Taxa de abandono precoce de educação e formação (18-24 anos)	12,6%	10,0%	10,6%*	10,0%
	% de diplomados com ensino superior ou equivalente (30-34 anos)	33,4%	40,0%	39,7%*	40,0%
Clima e Energia	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	78,8%* (a)	<101%	88%* (a)	90,7%
	% Energias renováveis no consumo de energia final	28,5% (a)	31,0%	17% (a)	20,0%
	Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)	22,1 Mtep (a)	22,5Mtep	1.542,7 Mtep (a)	1.483 Mtep
Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	73,4%	75,0%	71,1% (a)	75,0%
Combater a pobreza e as desigualdades sociais	Pessoas em risco pobreza ou exclusão social (variação face a 2008)	-358 mil*	-200 mil	+0,806 milhões (a)	-20 milhões

(*) Dados provisórios (a) dados 2016

Fontes: INE e Eurostat; APA e DGEG.

Tabela 3: Situação de Portugal e da União Europeia no âmbito das metas da Estratégia Europa2020. Dados de 2016.

Fonte: Plano Nacional de Reformas 2018, página 84 (in INE, Eurostat)

Estas metas deverão ser atingidas por todos os países da União até 2020, tal como podemos verificar na tabela 3, por meio de cooperação entre todos os Estados Membros e União Europeia. Estas metas poderão interligar-se pois economias mais eficiente e que tenha ao seu dispor tecnologia, I&D, emprego qualificado tornará o país mais competitivo. Ora isto contribui para a redução da pobreza e exclusão social, por meio de políticas publicas capazes e eficientes que aumentem o emprego sobretudo qualificado. Ao nível das energias renováveis, é essencial haver forte investimento em I&D pois permite encontrar

energias alternativas, menos poluentes e mais eficientes que combatam e reduzam as alterações climáticas.

Ora, este compromisso para a década de 2020 é fundamental pois, caso seja bem-sucedido, permite que a Europa cresça de forma igual e inclusiva, tornando –se assim mais competitiva.

A nível nacional, o Plano Nacional de Reformas serve como referência a nível interno como forma de guia temático para concretização das metas definidas. Os governos nacionais são responsáveis por apresentar metas nacionais, por meio destes documentos orientadores de políticas públicas, apresentados anualmente e posteriormente com os relatórios nacionais, dentro do Semestre Europeu. Posteriormente, a Comissão Europeia publicará um relatório sobre a execução do PNR nacional, apresentando sobretudo conclusões e recomendações aos Estados membros.

3.2 Portugal 2020

Tendo falado já de todo o enquadramento teórico sobre a Política de Coesão e da Estratégia Europa2020, é agora o momento de apresentar o Acordo de Parceria entre a Comissão Europeia e o Estado Português para o Quadro Financeiro Plurianual de 2014-2020, denominado por Portugal 2020.

Este instrumento financeiro visa dotar Portugal de capacidades inerentes à sua dimensão atual e competências que sejam capacitantes para o exercício da atividade do interesse público e do setor privado.

Até 2014, segundo a Agência para o Desenvolvimento e Coesão¹¹⁸, Portugal apresentava fortes desequilíbrios externos , tanto ao nível orçamental (dívida pública a cerca de 130% do PIB nacional em 2014 + défice orçamental na ordem dos 7,2 %), como a nível comercial, dado o desequilíbrio da balança das importações e exportações, apontando para um ascendente da última tendência; fortes restrições orçamentais decorrentes da consolidação das contas públicas, desemprego que andava na ordem dos 15% e que leva por sua vez à exclusão social; elevado desequilíbrio social e demográfico com a pirâmide etária completamente invertida, com níveis de envelhecimento muito altos, taxas de natalidade igualmente baixas. Ora isto leva a um desequilíbrio nas pensões da Segurança

¹¹⁸ Portugal 2020: Objetivos, Desafios e Operacionalização, AdDC, pag4

Social pois temos cada vez mais pessoas a contribuir menos para cada vez mais idosos. Isto irá levar a uma saturação da Segurança Social. Além de tudo isto, a referida Agência aponta ainda para as assimetrias regionais e coesão social e territorial ao nível das diferenças nos PIB *per capita* e taxas de emprego nas regiões.

3.2.1 Metas e Quadros Operacionais

A nível nacional, este mecanismo consiste num “envelope financeiro” no valor de 25,8 mil milhões de euros ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) que são o Fundo de Coesão, FEDER, Fundo Social Europeu, FEADER e FEAMP. Ora este valor corresponde a cerca de 80% do investimento público no nosso país, segundo dados do Eurostat¹¹⁹. Dado que é um cofinanciamento (80%), com contrapartidas nacionais, o Estado português canalizou os cerca de 7 mil milhões de euros (20%), perfazendo o total de 32,752 mil milhões de euros.

Este “envelope financeiro”, desdobra-se a nível nacional em 16 quadros operacionais e temáticos de apoio, como podemos observar no seguinte gráfico.

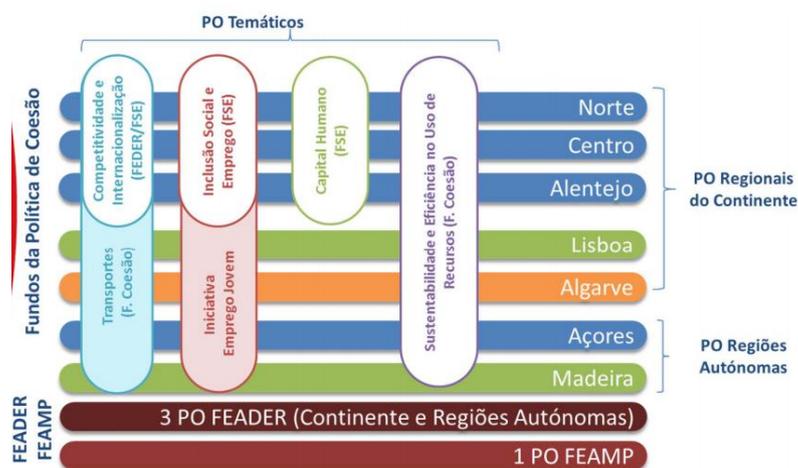


Figura 3: Programas Operacionais temáticos, Regionais continentais e Regiões Autónomas do Portugal 2020.

Fonte: Portugal 2020

<https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/COMUNICACAO/Portugal2020%2019%20Dez%2014.pdf>

¹¹⁹ Consultar gráfico 8

Existem 4 grandes domínios prioritários na programação do Portugal2020: Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego; Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos. Considera-se também que a Reforma da Administração pública ao nível na eficiência no uso dos recursos, competitividade, inovação são igualmente incluídos neste pacote financeiro. Irei agora abordar os programas operacionais do Portugal 2020.

a) Competitividade e Internacionalização

Na competitividade e internacionalização, segundo a Agência para o Desenvolvimento e Coesão¹²⁰, esta terá de ter em conta o processo de ajustamento financeiro, nomeadamente na redução do endividamento externo, com aposta nas exportações, diversificação de mercados, aposta na inovação e especialização dos trabalhadores, de modo a enfrentar os desafios do mundo atual.

Ao nível de produção, segundo o referido documento da Agência, verificamos um “insuficiente investimento empresarial em Inovação”¹²¹, falta de competências de inovação das empresas e pouca apetência para a internacionalização das indústrias e visível na falta de competências dos recursos humanos nestas áreas. Ao nível das Pequenas e Médias Empresas, é referido que há uma menor capacidade de criação de valor acrescentado, falta de competências de gestão e organização estratégica empresarial, pouca cooperação e interligação entre empresas em negócios semelhantes e pouco envolvimento dos trabalhadores no processo de desenvolvimento das empresas.

Relativamente à atividade empresarial, verifica-se em 2014, elevados custos e elevadas condições de acesso das PME a investimento estrangeiro, inexistência de mercado de capital de risco com dimensão nacional, elevados níveis de ineficiência burocrática e de meios ao nível da Administração Pública, bem como não qualificação e envelhecimento dos quadros da Administração Pública, que não estão aptos, por vezes, ao uso da inovação e assim possam não permitir uma gestão mais eficiente dos meios ao seu dispor.

¹²⁰ Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Portugal 2020: Objetivos , Desafios e Operacionalização, pag 22

¹²¹ Idem pag 23

Feito este balanço da situação ao nível das PME e Administração Pública, neste Domínio pretende-se ¹²² aumentar a intensidade do uso da tecnologia nos vários setores da economia, melhorar a capacitação e eficiência dos serviços públicos e das PME, aumentar o número de exportações e serviços exportadores das empresas portuguesas, promoção do empreendedorismo qualificado dentro das empresas e contacto com os outros congéneres, permitindo uma troca de ideias e experiências.

Assim, pretende-se que sejam atingidos diversos objetivos temáticos tais como: o reforço na investigação e inovação, melhorar acesso e utilização às Tecnologias de informação; transportes sustentáveis e eficiência no uso da rede de transportes; reforçar a capacidade da administração pública na sua eficiência e capacidade institucional no decorrer da atuação.

Cerca de 41% da dotação total está concentrada para a Competitividade e Internacionalização e em Setembro de 2018, de acordo com o Boletim¹²³ da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, apresentava uma taxa de execução em 28% e 36% de execução a Março de 2019.

b) Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos

Este domínio temático, apresenta um grande desafio¹²⁴ que é a adaptação às grandes mudanças globais, nomeadamente ao nível das alterações climáticas e uso das energias renováveis, em substituição do uso dos combustíveis fósseis no nosso dia-a-dia. De facto, neste capítulo, Portugal tem tido um comportamento positivo no cumprimento das metas, pois segundo os dados da tabela 3 na utilização e aposta nas Energias Renováveis, Portugal tem uma taxa de consumo nos 28,5% (dados de 2016), quando a meta para 2020 é de 31%, ou então eficiência energética que apresenta uma taxa de 22,1

¹²² Idem pag24

¹²³ Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, Setembro 2018, Número 14

¹²⁴ Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Portugal 2020: Objetivos , Desafios e Operacionalização, pag 29

Mtep (tonelada equivalente a petróleo), quando a meta a nível europeu em 2020 é de 22,5 mtep.

Neste domínio, há um cenário mais favorável e mais estável que todos os outros. No entanto, em 2014 haviam ainda algumas prioridades¹²⁵, são elas: transição para uma economia de baixas emissões de carbono e por isso era importante promover as energias renováveis, de modo a cativar o uso nas empresas, habitações e infraestruturas públicas e também mecanismos de baixo teor de carbono, nomeadamente nas zonas urbanas, como por exemplo os transportes públicos coletivos, nomeadamente os autocarros elétricos, substituindo os que recorriam a combustíveis fósseis. Há uma forte priorização também na proteção do ambiente via investimento no setor da água, conservação da biodiversidade e melhoria do ambiente urbano, apostando na melhoria da qualidade do ar. Há portanto, uma aposta numa economia sustentável e com baixos teores de carbono, na promoção de práticas de prevenção de riscos e proteção no ambiente.

Este domínio, apresenta uma taxa de execução de 16 %, sendo o mais baixo de todos os programas operacionais temáticos, tendo ainda um peso de 25% da dotação total do Portugal 2020. Em março de 2019, essa taxa era de 22% , segundo o Boletim de Março de 2019 da referida Agência¹²⁶.

c) Inclusão Social e Emprego

O nosso país na altura de pré-acordo de parceria do Portugal 2020, em 2012/2013 tinha uma situação social e de emprego bastante preocupante com níveis de desemprego nos 16,3% (2013) e com mais de 2.600 pessoas em situação de pobreza (2012). Tudo isto numa altura de ajustamento financeiro das contas públicas e de intervenção externa em Portugal. De modo a atingir as metas da Europa2020 que eram o aumento para 75% da taxa de emprego na população entre os 20 e os 64 anos e a redução, em pelo menos 200 mil , as pessoas que se encontram em risco de pobreza/exclusão social, Portugal teria que

¹²⁵ Idem , pag 30

¹²⁶ Boletim N°16 – Março 2019

aumentar as respostas sociais e de saúde, promover a economia social e melhorar o acesso ao mercado de trabalho.

A nível de pobreza e exclusão social¹²⁷, em 2014, existia uma elevada taxa de pobreza infantil e nos idosos, grupos específicos bastante vulneráveis (pessoas portadoras de deficiências, imigrantes, comunidades ciganas, etc.), pouca acessibilidade no acesso e na qualidade dos serviços de apoio. A nível de desemprego, o cenário é igualmente preocupante pois os níveis do desemprego jovem tanto dos bem qualificados, tanto dos que não tem qualquer qualificação, são bastante elevados e têm dificuldade em entrar no mercado de trabalho. A juntar a isto, a maioria dos desempregados neste período, tinham baixas qualificações, aumentando assim o desemprego de longa duração. Relativamente ao mercado de trabalho, há um peso excessivo de empregados precários, ou seja, com vínculos laborais incertos, os jovens ganham cada vez menos, prejudicando assim as gerações seguintes. Os trabalhadores não possuíam qualificações e portanto não estavam preparados para enfrentar a mudança e a competitividade do mercado de trabalho.

Posto isto, com este programa temático os objetivos estratégicos¹²⁸ são aumentar e melhorar as condições laborais, promover a inclusão social nos grupos mais vulneráveis, melhorar o acesso aos serviços de saúde e sociais, promovendo assim a coesão social e por fim, reforçar o combate às discriminações com base no sexo, orientação sexual, ideais, idade e religião.

Dentro de todas as políticas públicas criadas no seguimento deste domínio temático, destaco o Portugal Inovação Social¹²⁹ que se enquadra neste programa operacional temático. Esta iniciativa foi criada no âmbito do Portugal 2020 e tem como objetivo principal dinamizar e fomentar o tecido do empreendedorismo social em Portugal, bem como potenciar o trabalho em rede entre os atores da área e sociedade civil. Tem um fundo de 150 milhões de euros e é uma iniciativa inovadora na Europa. É a meu ver, uma iniciativa que promove o contacto entre diversos atores com o objetivo máximo de criar

¹²⁷ Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Portugal 2020: Objetivos, Desafios e Operacionalização, pag36

¹²⁸ Idem pag37

¹²⁹ Iniciativa Portugal Inovação Social. Consultar sitio WEB: <http://inovacaosocial.portugal2020.pt/index.php/faqs/>

algo de novo, que melhore a sociedade. Este trabalho necessita de trabalhar em rede e capacitar todos os envolvidos, de modo a que tenham capacidade e competências suficientes para ultrapassar as dificuldades e tornar o tecido empresarial mais competitivo.

A este nível, a taxa de execução em Setembro de 2018¹³⁰ era 22% e a Março de 2019¹³¹ de 31% de execução.

d) Capital Humano

Nesta prioridade, segundo a Agência para o Desenvolvimento e Coesão¹³², o cenário em 2012 do abandono escolar precoce, entre os 18 e os 24 anos, era cerca de 21% e em 2016, os dados eram de cerca de 12%, estando a dois pontos percentuais de atingir o objetivo pretendido pela Estratégia Europa 2020. Medidas inscritas no Plano Nacional de Reformas de 2018, o Programa de Sucesso Escolar, igualdade no acesso às escolas, a redução do número de alunos por turma, flexibilização pedagógica do currículo do ensino básico e secundário com foque em tratamento interdisciplinar de temas e matérias, contribuíram para a diminuição da taxa. Cerca de 27% da população entre os 30-34 anos tinha diploma superior, enquanto dados de 2016, este valor subiu para os 33,4%, sendo a meta europeia é os 40% da população com este intervalo de idades possuir ensino superior.

Assumem se como principais objetivos, o aumento do nº de diplomados, tanto adultos como jovens, e ajustar a oferta às necessidades do mercado de trabalho, ou seja, pretende-se que se criem empregos qualificados, conforme aquilo que as empresas pretendem e o que a economia oferece. Por exemplo, uma das políticas públicas foi a Garantia Jovem, um programa que potencia a identificação dos jovens que não trabalham, nem estudam, conhecidos por jovens NEET. Segundo o PNR 2018¹³³, as inscrições aumentaram 31% em 2017. A medida dos Estágios Profissionais, em 2017, consiste na atribuição de apoios estatais a empresas privadas foi igualmente uma política que apoiou diversos estagiários no ganho de competências e capacidades importantes da componente prática durante cerca de 9 meses, com um vencimento de acordo com as suas

¹³⁰ Boletim Nº14 – AD&C – Setembro 2018, pág 19

¹³¹ Boletim Nº16 – AD&C – Março 2019, pág 22

¹³² Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Portugal 2020: Objetivos , Desafios e Operacionalização, pag 41

¹³³ PNR 2018, pág 21

competências. Segundo dados do PNR¹³⁴, em 2018 deverão ser apoiados 24 mil estagiários, com uma dotação global de cerca de 145 milhões de euros.

Ao nível das prioridades¹³⁵ deste programa operacional, o nível de qualificação de jovens, a qualidade/eficiência do sistema de educação e o ajustamento das qualificações das pessoas com o mercado de trabalho, assumem-se como linhas orientadoras. No primeiro caso, em 2012, existiam elevadas taxas de desistência no ensino secundário, as taxas de conclusão nos ensinos secundários eram reduzidas e o número de adultos em formações era igualmente baixo. No segundo caso, ao nível das infraestruturas e equipamentos educativos (materiais didáticos nas salas de aula) eram desadequados, não havia informatização dos sistemas de avaliação no sistema educativo, modelo pedagógico com fragilidades e a oferta educativa bastante débil. Por fim, os mecanismos existentes que propiciam a inovação e a oferta formativa estavam desadequados ao que o mercado necessitava.

Portanto, assume-se como objetivos principais¹³⁶ a redução do abandono escolar precoce, aumento da capacitação de competências do ensino superior e número de presenças em formações, aumentar e melhorar a qualidade de ensino atendendo às necessidades do mercado de trabalho.

A este nível, segundo os Boletins nº 14 e 16 da AD&C, a taxa de execução a setembro de 2018 era 47% e em Março de 2019, a mesma taxa situava-se nos 53%.

3.3 Principais diferenças entre Portugal 2020 e Quadro de Referência Estratégica Nacional 2007-2013

3.3.1 OREN: Breves considerações

O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) consistiu no quadro comunitário de apoio a Portugal no período 2007-2013. Acordo que foi alcançado no Conselho Europeu de Dezembro 2005, mas apenas assinado pelas 3 instituições da União

¹³⁴ Idem pag 47

¹³⁵ Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Portugal 2020: Objetivos , Desafios e Operacionalização, pag42

¹³⁶ Idem pag 44

Europeia em julho de 2006. A dotação financeira destinada a Portugal foi cerca de 21,5 mil milhões de euros.

Este quadro comunitário, a nível nacional, teve como missão dianteira¹³⁷ a qualificação dos portugueses, apostando na valorização do conhecimento, da ciência, inovação e tecnologia. A par disso, procurava-se a tentativa de haver crescimento sustentado a nível económico e social, promovendo cada vez mais uma coesão territorial e diminuição das disparidades regionais no nosso país. A par da visão focada nas pessoas, o QREN coloca a eficiência e a qualidade da Administração Pública como caminho para o desenvolvimento nacional.

Para isto, foram criados 3 grandes eixos¹³⁸: Agenda Operacional para o Potencial Humano; Agenda Operacional para os Fatores de Competitividade e Agenda Operacional para a Valorização do Território. Podemos ver aqui as grandes prioridades referidas anteriormente, ou seja, a atenção na valorização da competitividade do território, tecido empresarial e administração pública, assim como na capacitação dos portugueses. A agenda operacional para o Potencial Humano consiste sobretudo na i) qualificação inicial a nível escolar; ii) apoio ao empreendedorismo para promoção de emprego; iii) formação para competitividade e iv) promoção da igualdade de género. A agenda operacional para os Fatores de Competitividade, apoia iniciativas que intervenham na i) produção de conhecimento; ii) redes de infraestruturas de apoio à competitividade regional; iii) desenvolvimento empresarial; iv) valorização de territórios menos competitivos e por fim v) desenvolvimento tecnológico. Por último, a agenda para a Valorização do Território aposta no i) reforço das acessibilidades e na mobilidade, ii) proteção do ambiente e iii) equipamentos para a coesão territorial e social.

Para a prossecução destas e agendas operacionais, são necessários 5 programas operacionais¹³⁹ que irão dar a estrutura organizativa ao QREN:

¹³⁷ Consultar sitio WEB oficial do Observatório do QREN http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=14&id_page=91 (consultado a 4 de Abril de 2019)

¹³⁸ Consultar sitio web oficial do QREN <http://www.qren.pt/np4/qren> (consultado a 4 de Abril de 2019)

¹³⁹ idem

- 1) Programa Operacional Temático que correspondem a Programas Operacionais Potencial Humano, Fatores de Competitividade e Valorização do Território, ambas apoiadas pelo Fundo Social Europeu, FEDER e Fundo de Coesão;
- 2) Programas Operacionais Regionais do Continente que vão ao encontro do Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve;
- 3) Programas operacionais das Regiões Autónomas, apoiando a Região da Madeira e Açores pelos respetivos programam operacionais, financiado pelo FEDER e Fundo Social Europeu;
- 4) Programas Operacionais de Cooperação Territorial: apoiaram as redes transnacionais, transfronteiriça, inter-regional e redes de cooperação. Exemplos destaco o PO de cooperação transfronteiriça Portugal –Espanha, de que beneficiam as regiões fronteiras ou então o PO Bacia do Mediterrâneo que apoia iniciativas do Algarve com países do norte de África.
- 5) Programas operacionais de assistência técnica.

O governo português através do Decreto Lei nº 312/2007, de 17 setembro, define o modelo de governação do QREN e dos programas operacionais para o período vigente. A governação do QREN tem por base um órgão de direção política, a Comissão Ministerial de Coordenação do QREN, um órgão técnico com a responsabilidade de coordenação e monitorização, a Comissão Técnica de Coordenação do QREN e por fim, dois órgão técnicos de monitorização financeira do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais , IFDR, atual Agencia para o Desenvolvimento e Coesão(criada pelo DL nº 140/2013, 18 de Outubro) e Instituto Gestão do FSE.

No seguimento naquilo que está na letra da lei , mais precisamente no Decreto-Lei nº 312/2007, 17 de Setembro que define o modelo de governação do QREN, no artigo 7º a coordenação técnica é coordenada pelo Observatório do QREN (artigo 7º, numero 1, alínea b), fazendo parte o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (atual Agencia para a Coesão e Desenvolvimento), Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP e Inspeção Geral de Finanças (artigo 7º, numero 1, alínea a)). Na prossecução das suas obrigações, esta comissão técnica tem como missão a coordenação e monitorização

estratégica (artigo 8º) e elabora relatórios anuais de monitorização estratégica (artigo 8º, número 1, alínea b)) onde são acompanhados todos os desenvolvimentos do desempenho dos objetivos dos fundos comunitários e prioridades definidas (artigo 8º, número 1, alínea e). Esses relatórios são os Boletins Informativos Trimestrais e os Relatórios Anuais de Monitorização.

Segundo o Boletim nº 23¹⁴⁰, a taxa de execução do QREN em 2014 era de 76% (informação reportada a 31 de Março de 2014) e 93% em 2015, com montante perto de 20 mil milhões de euros, que corresponde a um investimento total de perto de 29 mil M€. Podemos observar as taxas de execução nos gráficos seguintes:

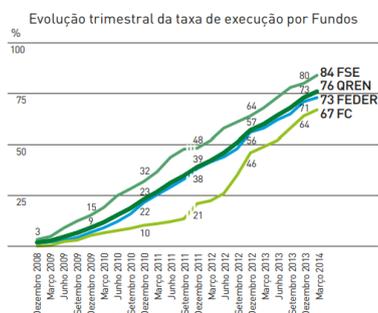


Gráfico 3 a): Evolução Trimestral da taxa de execução por fundos
 Fonte: Boletim Nº23, pág. 6

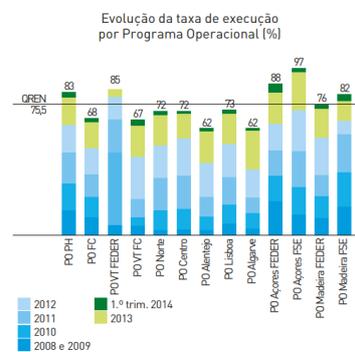


Gráfico 3b): Taxa de Execução por PO
 Fonte: Boletim Nº23, pág. 6

Como é possível verificar, no gráfico 3a), houve um aumento considerável da taxa de execução de dezembro de 2012 a março de 2014 do QREN que passou de 57% a 76%, respetivamente. A nível da melhor taxa de execução dos fundos integrantes do QREN o Fundo Social Europeu foi aquele que apresentou melhor taxa, sendo a pior a do Fundo de Coesão com 84% e 67%, respetivamente. No entanto, a nível de compromisso das verbas do QREN, a taxa situava-se nos 100% a março de 2014. De acordo o que diz o Boletim¹⁴¹, isto deve-se pelo facto de terem sido feitas novas aprovações, nomeadamente no programa operacional do Potencial Humano com decréscimo de 229 milhões de euros que apoiam iniciativas no empreendedorismo, qualificação inicial dos jovens e transição para a vida ativa; ao nível do apoio a projetos de investimento empresarial com um acréscimo nos

¹⁴⁰ Boletim nº 23 ADeC, 2014 - QREN

¹⁴¹ Idem pag 13

apoios no valor de 244 milhões de euros e por fim ao nível da valorização territorial, houve um acréscimo de 95 milhões de euros , sendo 83 milhões de euros para o projeto do Túnel do Marão, por exemplo.

No segundo gráfico, relativamente às taxas de execução por Programa Operacional podemos destacar a execução do programa operacional dos Açores que se situam muito perto dos 100%, além do FEDER nos 83% também. Além disso, o Boletim ¹⁴² refere que a grande maioria dos fundos executados está concentrada nas regiões de convergência, ou seja, norte, Centro, Alentejo e Açores. No caso dos Açores, o documento enuncia que a taxa de compromisso de todos os programas operacionais, expeto o relativo á valorização do território, à data de final do trimestre de 2014, se situavam com taxas de compromisso acima dos 100%, ou seja, em *overbooking* onde todas as verbas foram atribuídas.

3.3.2 Apreciação Crítica do QREN

Feita esta apresentação do QREN, enquadramento e referência a dados importantes para esta análise em revista, proponho olhar para as conclusões de João Tiago Silveira (2013) ¹⁴³ onde refere :

“... o processo do QREN tem sido bem-sucedido. Uma boa parte dos aspetos a melhorar em relação ao QCA III foram corrigidos e os dados da sua execução revelam perspectivas de este ciclo de financiamento comunitário poder ser bem sucedido, apesar dos riscos inerentes a uma desvalorização política das opções de investimento na economia e no emprego, nomeadamente através do QREN, que se tem vindo a sentir e que pode afetar essa execução.”

João Tiago Silveira (2013)

Estas palavras refletem os bons resultados anunciados pelos relatórios lançados pela Comissão Técnica de Monitorização. No entanto, na minha opinião, não podemos também descorar a elevada dívida pública que foi contraída pelo Estado central e Municípios na fase da construção e manutenção de equipamentos. No início de 2007, a

¹⁴² Idem pag 11

¹⁴³ João Tiago Silveira (2013), pag 359

Divida Pública da Administração Pública situava-se em 68,4% do PIB nacional e no final de 2015, ano em que terminou o QREN, situava-se nos 128,8% do PIB nacional, sendo em 2013 cerca de 129% do PIB. Ao longo de vários anos, foram-se construindo determinadas obras públicas como autoestradas, aeroporto de Beja, por exemplo, que não estão a ter o sucesso que certamente teriam sido pensadas. Acrescento ainda o peso elevado que as Parcerias Público Privadas têm nas contas públicas todos os anos. Obras que obtenham cofinanciamento comunitário e não produzam o efeito prévio de servir a população e a região contribuem bastante para a despesa pública, nomeadamente para as câmaras municipais que suportam alguns destes encargos.

Voltando a João Tiago Silveira (2013), o autor aponta 6 grandes mudanças que o Portugal 2020 deveria corrigir tendo em consideração os pontos negativos do QREN.

1) Transparência na atribuição de responsabilidades e definição de competências

A falta de clareza e de transparência na lei quanto á distribuição de competências e quem é que está envolvido na governação. Segundo o referido autor, é uma área que pode melhorar muito para o Portugal 2020.

Num primeiro plano iremos analisar a parte das responsabilidades. Em primeiro lugar, “ ... a direção política do QREN não está atribuída de forma clara ao Ministério da Economia e do Emprego. É certo que este Ministro coordena o órgão de direção política global do QREN mas, por outro lado, criou-se uma comissão presidida pelo Ministério das Finanças que se sobrepõe a esta e que a condiciona. ¹⁴⁴. A responsabilidade da direção política do QREN deveria ser mais clara na lei. Em segundo lugar, não há uma definição exata de quais são as responsabilidades da Comissão Técnica de Coordenação do QREN face ao Observatório do QREN, nomeadamente na monitorização estratégica (artigo 8º, número 1, alínea a) do Decreto Lei nº 312/2007, de 17 setembro). Há uma mistura de funções que não clarifica exatamente onde é que estes dois organismos se distinguem. “Seria melhor ter um órgão de execução administrativa global das orientações emitidas a nível de direção política. Este órgão poderia ser presidido pelo membro do Governo que coordenasse a Comissão Ministerial de direção política. Entre os seus membros estariam os

¹⁴⁴ Idem pag 348

gestores dos PO, bem como outras entidades com responsabilidade na execução administrativa do QREN.”¹⁴⁵. Os efeitos práticos desta medida proposta por João Tiago Silveira (2013) seriam uma melhor clarificação dos fins da direção política e acima de tudo juntar várias valências numa única estrutura política e administrativa, sob a alçada do Ministro da pasta que passaria a ser co responsável pelas ações tomadas bem como estar a par de todo o processo político-administrativo. Em terceiro lugar, “em matéria de acompanhamento e aconselhamento existe uma excessiva proliferação de órgãos com competência de aconselhamento, acompanhamento, centros de racionalidade temática, centros de observação de dinâmicas regionais e órgãos de avaliação, o que dificulta a identificação e atribuição clara das respetivas competências a uma ou algumas identidades.”.

No plano da clareza na definição das competências verificamos, em primeiro lugar, “duplicação” dos programas operacionais temáticos e regionais. A consequência é que isto poderá duplicar os objetivos e isso não é o pretendido. “ Note-se que um PO temático pode apoiar um projeto desde que o mesmo se integre nos seus objetivos, mas que um PO regional do Continente pode também apoiar um projeto semelhante, com objetivos idênticos. ”¹⁴⁶. Há portanto um risco elevado de duplicação de objetivos nos Programas operacionais. Em segundo lugar, damos conta de termos que são “... excessivamente vagos e indeterminados na identificação das competências dos órgãos com responsabilidades no QREN, o que dificulta a verificação sobre quem é efetivamente responsável.”¹⁴⁷, que está visível no artigo 8º, número 1, alínea a) do Decreto Lei 312/2007, de 17 de Setembro, com a referência daquela missão, mas que a abrangência é tal que não fica claro a responsabilidade daquele articulado.

2) Adequação da estrutura de governação para potenciar resultados

Muito do sucesso na eficácia e eficiência de um projeto parte do modelo de governação e do planeamento que fazemos previamente. O autor aponta duas melhorias a fazer:

¹⁴⁵ Idem pag 348

¹⁴⁶ Idem pag 349

¹⁴⁷ Idem pag 349

Multiplicidade de órgãos e programas e a valorização da direção política e da execução administrativa.

Começando pela primeira sugestão, João Tiago Silveira (2013) não sabe a necessidade de existirem tantos órgãos de aconselhamento estratégico e de acompanhamento para os programas operacionais. O autor aponta para a existência de dois órgãos, um de coordenação técnica (a Comissão Técnica de Coordenação do QREN) e um órgão de monitorização estratégica (o Observatório do QREN). Seria mais eficiente se houvesse apenas um único órgão de execução, visto já anteriormente. A juntar, será útil haver um órgão de acompanhamento para cada programa operacional, ou então se os centros de observação de dinâmicas territoriais, fazem mesmo sentido existirem ou se têm efeitos práticos? Apesar de terem havido progressos importantes entre a transição dos quadros comunitários em 2007, havia alguma sobreposição de programas e de atores no processo neste período.

No que toca á valorização da direção política e da execução administrativa, “seria útil criar uma ligação mais efetiva entre as funções, por forma a assegurar um bom canal de transmissão, execução e monitorização de orientações e opções.¹⁴⁸ . Por um lado, “... seria importante a atribuição de competências próprias ao coordenador da Comissão Ministerial do QREN, no quadro da direção política.¹⁴⁹ . Por outro lado, “... em vez de um órgão de direção política, outro de coordenação técnica e, ainda, de um terceiro de monitorização estratégica, deveriam existir apenas dois: um de direção política, correspondente à Comissão Ministerial já existente, outro de execução administrativa global. O segundo poderia ser presidido pelo coordenador da Comissão Ministerial de direção política global ou por uma entidade administrativa na sua dependência Finalmente, seria de ponderar a criação de um orçamento especialmente dedicado às contrapartidas nacionais pelas quais as entidades públicas são responsáveis, o que abrange, naturalmente, as candidaturas apresentadas ou a apresentar pelas entidades públicas.¹⁵⁰ . Na visão do autor, esta última medida traria benefícios ao nível da responsabilização

¹⁴⁸ Idem pag 351

¹⁴⁹ Idem pag 352

¹⁵⁰ Idem pag 352

política do ministro com a pasta dos fundos comunitários, bem como uma melhor execução e aproveitamento dos fundos existentes.

3) Parceria com entidades externas no processo decisório

Ao nível do Decreto-lei nº 312/2007, de 17 de Setembro, é possível haver associar entidades externas no processo decisório, tanto ao nível de uma consultoria como ao nível de delegação de competências visível mais propriamente nos artigos 45º, 46º, 47º, e no articulado de 63º a 65º do referido Decreto-lei. Estas referências têm foco na contratação de entidades privadas para avaliação de candidaturas, delegação de competências na seleção de candidaturas. Ora de acordo com João Tiago Silveira (2013), “não parece, contudo, que se deva manter uma abertura tão alargada à possibilidade de “delegação” de competências públicas a entidades privadas, especialmente quando está em causa a transferência do exercício de competências administrativas de escolha de candidaturas apresentadas a financiamento.”¹⁵¹.

Independentemente da vontade de haver uma governança multinível virada também para a sociedade civil, vista anteriormente, é necessário ter em atenção que tipo de competências são delegadas, como são delegadas, para que entidades e as consequências dessas delegações. Funções como administrar e seleção de candidaturas a projetos do QREN ou Portugal 2020, atualmente, o Estado não se pode “demitir” dessas mesmas responsabilidades de ator importante na gestão da vida pública e bem-estar da população.

4) Estruturas externas de controlo, auditoria, fiscalização e avaliação

Entidades como o Tribunal de Contas, Inspeção Geral de Finanças e entidades como o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu e IFDR, estão ligadas a áreas de controlo e auditoria dos fundos comunitários, enquanto que a Comissão Europeia avalia os procedimentos adotados a juntar a todas as comissões de acompanhamento dos programas operacionais que aconselham na aplicação estrutural. Estamos a falar de imensas entidades que, como vimos anteriormente, não têm as suas atribuições bem definidas e com este

¹⁵¹ Idem pag 353

número de níveis de atuação há um aumento proporcional da burocracia existente no QREN. Nesse sentido, João Tiago Silveira (2013) propôs a concentração de:

“... competências em menos entidades, ou seja, em adotar um sistema, no próximo ciclo de financiamento comunitário, com menos entidades externas a avaliar, acompanhar e auditar. Tal ajudaria a evitar exercícios que, pela quantidade e diversidade de entidades responsáveis, possam produzir conclusões contraditórias. Permitiria igualmente que se reduzissem os riscos de uma boa parte dos órgãos responsáveis pela gestão dedicarem uma parte desproporcionada da sua atividade analisar e decidir com base em sucessivos exercícios...”¹⁵².

João Tiago Silveira (2013)

Na minha opinião, seguindo a linha de raciocínio do autor, será importante que o ciclo de decisão seja mais reduzido de forma as conclusões do grupo serem mais fáceis de chegar e coerentes com a situação em concreto. Ainda para mais, no caso do QREN, se as entidades não têm claras as suas missões, atribuição de competências e os seus limites de atuação bem delineados, será previsível que haja contradições durante o processo de acompanhamento, levando a erros de análise nas conclusões.

5) Participação de estruturas e entidades externas

Na avaliação, monitorização, auditoria e fiscalização do QREN temos entidades externas como o Conselho Económico Social, as comissões de acompanhamento dos programas operacionais e são apenas entidades consultivas. O autor João Tiago Silveira (2013) refere que face ao elevado número de entidades, é necessário questionar “... a necessidade de tantos órgãos de acompanhamento. Isto é, se não seria possível obter o mesmo resultado com uma concentração maior. Pergunta-se, por exemplo, se será necessário um órgão de acompanhamento e um órgão de aconselhamento estratégico para cada um dos PO regionais do Continente.”¹⁵³. Isto vai ao encontro da falta de clareza de distribuição de competências à luz do Decreto Lei 312/2007, de 17 de setembro.

¹⁵² Idem pag 354

¹⁵³ Idem 355

6) Utilização de mecanismos de resolução de litígios

Na análise ao Decreto-Lei nº 312/2007, de 17 Setembro, não há referência a resolução de litígios que possam existir durante o quadro comunitário. De acordo com João Tiago Silveira (2013), surgem com alguma regularidade estes litígios

“... de Direito Administrativo entre as entidades públicas responsáveis pela concessão de fundos comunitários e os seus beneficiários, que podem ser pessoas coletivas ou privadas. Trata-se, na sua maioria, de conflitos enquadrados por um contrato celebrado por ambas as partes, onde se assumem os respetivos direitos e deveres, no quadro da atribuição de uma verba comunitária para concretização de um projeto. Ora, esta é exatamente uma das matérias onde se ganharia com uma resolução rápida dos eventuais litígios que possam surgir. Está frequentemente em causa a concretização de iniciativas ligadas ao desenvolvimento económico, pelo que a célere composição que coloquem entraves à sua realização constitui uma mais valia para a economia e para a sociedade.”¹⁵⁴

João Tiago Silveira (2013)

Há portanto uma relação de causa efeito entre a celeridade da resolução dos litígios e o avanço da economia e da sociedade.

Posto isto tudo, com dados económicos e apreciação crítica aos olhos da letra da lei e do ponto de vista de João Tiago Silveira (2013), e de modo a fazermos a ponte para a monitorização e modelo de governação do Portugal 2020, o referido autor refere que:

“...em geral, o processo do QREN tem sido bem-sucedido. Uma boa parte dos aspetos a melhorar em relação ao QCAIII foram corrigidos e os dados da sua execução revelam perspetivas de este ciclo de financiamento comunitário poder ser bem sucedido, apesar dos riscos inerentes a uma desvalorização política das opções de investimento na

¹⁵⁴ Idem 356

*economia e no emprego, nomeadamente através do QREN, que se tem vindo a sentir e que pode afetar essa execução.”*¹⁵⁵

João Tiago Silveira (2013)

Anteriormente analisámos os dados do QREN, no período em que os dados foram lançados e o tempo de execução do QREN revela que os dados são positivos com taxas de execução elevadas, mas também com as taxas de compromisso também muito elevadas. São, de facto, dados muito positivos. Contudo, os 6 pontos que foram analisados anteriormente, segundo João Tiago Silveira (2013) são alterações ao modelo de governação que no futuro se deverá ter em conta para o Portugal 2020.

Os riscos de “...desvalorização política das opções de investimento na economia e no emprego...” ditos pelo autor, a meu ver, estarão relacionadas com o período de ajustamento que Portugal esteve inserido nesta altura, e em função disso o Governo procedeu a um corte no investimento público em obras públicas de modo a poder assegurar o acordo da TROIKA. A juntar a isto, a nível de emprego, houve uma escalada da taxa de desemprego neste mesmo período e que tudo aquilo que foi feito até ao momento a nível de investimento, poderia ficar em causa.

Capítulo 4: Modelo de Governação do Portugal 2020

O modelo de governação do Portugal 2020 está estabelecido no Decreto Lei nº 137/2014 e apresenta toda a estrutura orgânica na delegação de competências, monitorização, gestão, acompanhamento, avaliação, certificação, auditoria e controlo dos fundos estruturais como o FEDER, FSE, Fundo de Coesão, FEADER, FEAMP e também dos respetivos programas operacionais e programas de desenvolvimento rural. Além deste decreto – lei, devemos também ter em conta o Regulamento (UE) nº 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Setembro de 2013, que estabeleceu medidas comuns aos fundos estruturais.

¹⁵⁵ Idem 359

4.1 Novidades relativamente ao OREN (2007-2013)

O Portugal 2020 apresenta cerca de 18 novidades apresentadas no Decreto Lei nº 137/2014, 12 de setembro, pelo que irei dividir em 5 áreas: a) Governança Multinível; b) Informatização do Sistema; c) Publicitação; d) Articulação Funcional; e) Organização Setorial.

a) Governança Multinível

O atual quadro comunitário, na letra da lei, apresenta uma “regionalização” das políticas europeias sobretudo na articulação entre os diferentes níveis de governação central, regional e local, apostando nas abordagens territoriais mais próximas das populações que a nível central. As razões são a eficácia que esta abordagem poderá ter no conhecimento mais pormenorizado das dinâmicas e necessidades territoriais, promovendo assim maior eficiência nos resultados obtidos. Ao nível dos municípios e entidades intermunicipais, que envolve as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, há uma partilha de estratégias de desenvolvimento e coesão territorial, promovendo ainda uma articulação importante entre todos os municípios destas áreas. Os municípios são um importante motor do desenvolvimento económico e social dos territórios e por isso é fundamental que estes estejam envolvidos na monitorização e acompanhamento do Portugal 2020. Respeita aliás o princípio da governação a vários níveis e da subsidiariedade, previsto na alínea a) do artigo 3º do Decreto-Lei nº 137/2014, onde é determinada a vontade de articulação entre os vários níveis de governação central, regional e local, sendo estes níveis mais baixos e mais próximos das populações, mais eficazes e com maiores níveis de eficiência.

b) Informatização do Sistema e maior transparência

Uma das novidades apresentadas no Portugal2020 é a informatização do sistema, o SI PT2020, através de um portal comum a todos os projetos financiados a nível nacional, o Balcão 2020, como forma de cruzamento de informação sobre todos os financiamentos disponíveis, assim como na previsibilidade da abertura dos concursos, com antecedência

não inferior a 12 meses. Permite que haja uma preparação prévia no momento. Além disso, houve a possibilidade de criar um banco de dados de modo a concentrar tudo num só local e distribuir e partilhar estes dados do acompanhamento para os órgãos de governação.

c) Publicitação

Há um esforço para que todos os concursos e projetos aprovados sejam publicitados a nível local, com apoio de jornais locais e regionais com maior circulação. É sinal de uma maior aproximação às populações assim como nota de uma maior transparência na utilização dos fundos comunitários. A par desta publicitação, a criação do banco de dados referido anteriormente, apresenta também uma certa forma de publicitação dos relatórios de monitorização na execução dos fundos assim como transparência de mostrar esses mesmos documentos á sociedade civil para todos os que os queiram consultar. Segue assim o princípio enunciado no artigo 3º, aliena c) do Decreto Lei 137/2014, onde está evidenciado a importância das boas práticas de informação dos apoios concedidos têm de ter publicitação dos resultados obtidos.

d) Articulação Funcional

Além da Governança Multinível referida no primeiro ponto, o modelo de governação do Portugal 2020 prevê a colaboração de diversas entidades nas comissões de acompanhamento dos programas operacionais como a Associação Nacional de Municípios Portugueses, entidades do setor social, ensino superior, assim como as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas. Além disto, este funcionamento em rede prevê ainda uma articulação funcional na Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020, que tem a responsabilidade de coordenação política do Portugal 2020, com áreas da economia, inclusão social, emprego, educação, capital humano, entre outros, que correspondem a cada um dos domínios temáticos. Há, portanto, a aplicação do princípio da participação (artigo 3º, alínea d) do Decreto Lei nº 137/2014), onde há garantia do envolvimento de todos os órgãos de tenham intervenção e haja articulação com outras entidades.

e) Organização Setorial

Em todos os fundos que compõem o Portugal 2020, há regras que são comuns a todos dando assim uma maior equidade e transparência em todo o processo, transmitindo também uma maior simplificação no acesso aos fundos e a maior articulação funcional e setorial, significa que trará uma redução de custos administrativos da administração pública. Parece-me a mim que esta simplificação de processos é importante, pois além da transparência, transmite também uma maior eficiência da Administração Pública, tornando a economia mais dinâmica e rápida de processos, seguindo o princípio da simplificação, que na letra da lei (artigo 3º, alínea g) do Decreto Lei nº137/2014). Assim evitam-se complexidades desnecessárias junto dos beneficiários, havendo por isso a utilização dos elementos existentes destas entidades na Administração Pública.

4.2 Princípios Gerais do Portugal 2020

Logo no artigo 3º do Decreto Lei nº 137/2014, 12 de setembro, são referidos cerca de 10 princípios, também referidos anteriormente, dos quais destaco 2. Destaco-os porque em tempos de contenção orçamental e intervenção externa em Portugal (em 2013/2014), é importante que estes fundos sejam bem geridos de modo a criarem riqueza e desenvolvimento económico no país e assim minorar os efeitos nocivos da destes constrangimentos orçamentais. São eles:

a) Princípio da Racionalidade Económica: qualquer que seja a decisão a tomar na aplicação dos fundos comunitários, tem de ser com vista à sua maior-valia real a nível económico, social e ambiental.

b) Princípios da Disciplina Financeira e da Integração Orçamental: há uma grande coerência entre a programação dos fundos comunitários, os fundos nacionais do Orçamento de Estado, com as possíveis obras públicas a serem feitas, com as suas despesas previstas nos orçamentos geral do Estado. Ora isto dá capacidade de previsão a médio longo prazo ao Estado dos projetos que pretende implementar durante o período 2014-2020.

4.3 Órgãos de Governação

Ao abrigo do artigo 7º no Decreto-Lei N°137/2014, de 12 de Setembro, estão definidos os órgãos de governação do Portugal 2020 estando visível a divisão com base nas competências que irão exercer ao longo da execução do quadro comunitário. Refere-se ainda que o funcionamento destes órgãos de governação é ao nível dos programas operacionais de assistência técnica ou pelo eixo de assistência técnica de cada programa (artigo 7º, nº2, DL 137/2014). O modelo de governação, em termos esquemáticos, pode ser visível na figura seguinte.

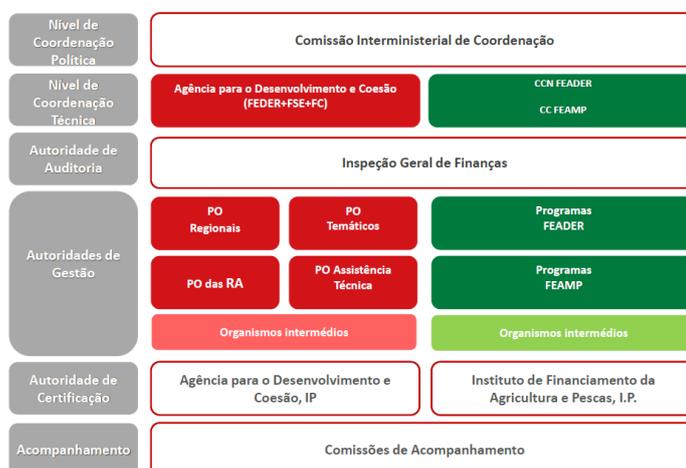


Figura 4: Modelo de Governação do Portugal 2020

Fonte: https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Modelo_de_Govern%C3%A7%C3%A3o_PORTUGAL2020.pdf, pág. 4. Consultado a 07/05/2019

4.3.1 Coordenação Política

A coordenação política do Portugal 2020 é assegurada pela Comissão Interministerial de Coordenação de Acordo de Parceria, que será designada por CIC Portugal 2020 (artigo 8º, DL 137/2014).

Esta comissão é composta por um membro do Governo de cada ministério e é coordenada pelo ministro responsável pela pasta dos fundos comunitários e

desenvolvimento regional (artigo 9º, nº1, DL 137/2014). Em matérias que sejam do interesse das regiões autónomas, dos municípios e da sociedade civil, os Governos Regionais da Madeira e Açores, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses e parceiros económico sociais participam nos trabalhos desta comissão (artigo 9º, nº 2 ,3, DL 137/2014).

No sentido de assegurar a execução e coerência do Portugal 2020 com os objetivos contratualizados a nível nacional e europeu, compete à CIC Portugal 2020: i) coordenar e estabelecer as orientações estratégicas de monitorização estratégica, operacional e financeira do Portugal 2020 e respetivos programas operacionais; ii) apreciar e aprovar a regulamentação específica de aplicação dos fundos da política de coesão , sob proposta das autoridades de gestão e parecer prévio do órgão de coordenação técnica; iii) definir as tipologias de operações , investimentos ou ações cuja decisão de aprovação , pela sua dimensão financeira ou pela especial relevância dos seus objetivos ; iv) homologar a lista de organismos intermédios dos fundos da política de coesão , bem como as competências neles delegadas , sob proposta das autoridades de gestão e após parecer do órgão de coordenação técnica, que é a Agencia de Desenvolvimento e Coesão; v) apreciar e aprovar , sob proposta da Agência para o Desenvolvimento e Coesão , em articulação com os órgãos do FEADER e do FEAMP, a proposta de reafectação , a nível nacional, da reserva de desempenho , de acordo com uma avaliação do desempenho dos diferentes programas operacionais e planos de desenvolvimento rural (PDR) , ponderando os respetivos indicadores de resultados; vi) apreciar o parecer anual sobre o resultado da aplicação dos fundos comunitários; vii) aprovar o plano de abertura de candidaturas (artigo 10º , nº2 , DL 137/2014).

4.3.2 Coordenação Técnica

A coordenação técnica do Portugal 2020 compreende dois níveis de atuação: i) nível geral do Portugal 2020; ii) nível de cada um dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) (artigo 11º, nº 1, DL 137/2014). No entanto, existem competências de coordenação técnica geral às entidades que coordenam estes dois níveis, como a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Comissão de Coordenação Nacional e a Comissão de

Coordenação, que são comuns a todos os FEEI, nomeadamente: i) assegurar a coordenação global dos respetivos instrumentos de programação; ii) contribuir para a elaboração do plano global de comunicação do Portugal 2020; iii) gerir as dotações dos FEEI e o montante de contrapartida nacional, que é definido anualmente no Orçamento de Estado português (artigo 13^a, numero 1, 2 , DL 137/2014).

O primeiro nível de atuação da coordenação técnica é a nível geral do Portugal 2020 , e este é coordenado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão¹⁵⁶ , estando as suas competências expostas no artigo 12º do Decreto Lei 137/2014. Daqui podemos destacar i) a coordenação e desenvolvimento do sistema de avaliação do Portugal 2020; ii) Criar e manutenção do portal do Balcão 2020; iii) promoção de ações de capacitação para garantir o proficiente exercício das competências dos órgãos de governação, dotando-os, designadamente, dos meios e para o efeito necessários. Ao nível da coordenação técnica do Fundo de Coesão, ao abrigo do artigo 14º do referido Decreto-Lei, esta Agência compete-lhe sobretudo elaborar orientações técnicas para as autoridades de gestão na elaboração dos regulamentos de aplicação dos fundos de coesão e que estas exerçam de forma as suas competências. As composições destas comissões de coordenação técnicas, ao contrário das seguintes, correspondem às estruturas da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

No segundo nível, que corresponde a cada um dos FEEI, excluindo o Fundo de Coesão que foi já tratado por estar circunscrito á mesma entidade de coordenação técnica do Portugal 2020, podemos encontrar a composição e respetivas competências da comissão de coordenação nacional do FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) e do FEAMP (Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas), nos artigos 15º, 16º, 17º, 18º , respetivamente. No que toca à comissão de coordenação nacional do FEADER, esta é composta pelo Diretor Geral do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, diretores das direções regionais de agricultura e pescas,

¹⁵⁶ Agência para o Desenvolvimento e Coesão é um instituto público, com capacidade jurídica, e sob a esfera da Administração Indireta do Estado. Está sob tutela do Ministério do Planeamento e das Infraestruturas. Relativamente ao QREN, esta estrutura resultou da fusão de 3 entidades como o Instituto Financeiro para o desenvolvimento Regional, I.P (IFDR), o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE) e a Estrutura de Missão do Observatório do QREN. A lei orgânica da Agência onde se definem as suas missões e atribuições é o Decreto-lei nº140/2013.

representantes dos PDR, representante do organismo pagador do FEADER e representantes dos governos regionais dos Açores e Madeira (artigo 15º, nº 1). Já a comissão de coordenação do FEAMP é composta pelo diretor geral da Direção Geral de Política do Mar, os diretores das direções regionais de agricultura e pescas, um representante da direção geral de recursos naturais , segurança e serviços marítimos, um representante do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, um representante da autoridade de gestão do Mar 2020 e por fim, representantes dos Governos regionais da Madeira e dos Açores (artigo 17º, nº1). Relativamente às competências de ambas as referidas comissões, destacam-se a articulação destas comissões com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, no sentido de promover a coerência de implementação dos PDR e Mar 2020, respetivamente, com os programas operacionais e também a emissão de orientações técnicas nas propostas de reprogramação dos referidos programas (artigos 16º e 18º).

4.3.3 Autoridades de Gestão

As autoridades de gestão são responsáveis pela gestão, acompanhamento e execuções dos respetivos programas operacionais ou PDR. Os seus membros estão ao abrigo do Estatuto do Gestor Público¹⁵⁷ e as suas missões tem natureza de estrutura de missão, estando ao abrigo do artigo 28º da Lei nº4/2004, de 15 de janeiro¹⁵⁸ (artigo 19º). É importante salientar que ao nível da eficiência na utilização dos recursos públicos, as operações, investimentos feitos pela comissão interministerial são feitos com o recurso a peritos externos independentes, por meio de um acordo quadro válido por quatro anos (artigo 22º, nº 1,2 ,3, § 2).

a) Autoridades de Gestão dos programas operacionais temáticos

A autoridade de gestão dos PO temáticos é composta por dois órgãos: comissão diretiva e secretariado técnico. A comissão diretiva é composta por um presidente e dois

¹⁵⁷ Decreto Lei nº71/2007 , de 27 de Março – Estatuto do Gestor Público

¹⁵⁸ Lei nº 4/2004 , de 15 de Janeiro - Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado

vogais e são designados, sob proposta dos membros do Governo com as respetivas pastas temáticas. O POCI é nomeado pelas áreas da economia, finanças, administração pública, desenvolvimento regional, dos transportes e da ciência. Já o POISE é nomeado pelas áreas do emprego e segurança social, saúde e educação. O POCH é nomeado pela área da educação, ensino superior e emprego. Por fim, o POSEUR é nomeado pela pasta do ambiente e energia (artigo 23º, nº 1, 2 e 3).

b) Autoridade de Gestão dos programas operacionais regionais

A autoridade de gestão dos PO regionais é composta por uma comissão diretiva e um secretariado técnico. O presidente da comissão diretiva é, por inerência, o presidente da respetiva CCDR. É curioso perceber que nas regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro e Alentejo) os vogais exercem funções executivas, sendo propostos pela ANMP. Enquanto que nos PO de Lisboa e Algarve, os vogais não exercem funções executivas (artigo 24º, nº 1, 2, 3, 4 e 5).

c) Autoridade de Gestão de programas operacionais de Assistência técnica

Esta autoridade, á semelhança das anteriores, é composta pelos mesmos órgãos. Destaco o facto do presidente e o vogal não executivo da comissão executiva serem, por inerência, o presidente e vice-presidente da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, podendo ser livremente exonerados pelo Conselho de Ministros (artigo 25º).

Analisadas as estruturas das três autoridades de gestão, proponho olharmos para o artigo 26º onde estão inscritas as competências das referidas autoridades de gestão ¹⁵⁹. Entre as competências destaco : i) elaborar os regulamentos específicos de cada ação; ii) definir os critérios de seleção que tenham em atenção o cumprimento dos objetivos estabelecidos , a transparência e a eficiência na utilização dos recursos; iii) assegurar se o beneficiário tem capacidade administrativa e financeira para suportar a ação financiada e se as operações se enquadram com os objetivos elegíveis dentro da legalidade; iv) verificar se

¹⁵⁹ Quanto ás competências das comissões diretivas e dos respetivos presidentes , assim como dos secretariados técnicos, consultar os artigos 27º, 28º e 29º do Decreto Lei nº137/2014, de 12 de Setembro

os beneficiários utilizam um sistema de contabilidade eficiente para registar todas as operações realizadas; v) criação de um sistema de gestão e controlo interno, assim como um registo de arquivo eletrónico dos dados e por fim vi) aprovar as candidaturas, se cumprirem todos os pressupostos técnico legais.

d) Autoridade de Gestão dos programas de desenvolvimento do FEADER

No artigo 30º estão enunciadas as autoridades de gestão dos PDR que se dividem em três, a saber: i) para Portugal continental temos a autoridade de gestão do PDR2020 e para as Regiões Autónomas da Madeira e Açores temos uma Autoridade de Gestão dos respetivos PDR para cada região. As autoridades de gestão do PDR2020, ou seja, de Portugal Continental, são compostos por três órgãos: um gestor, acompanhado por dois gestores adjuntos; uma comissão de gestão e um secretariado técnico. Esta autoridade de gestão é nomeada e responde perante o Ministério da Agricultura e os membros da comissão de gestão são, por inerência, os diretores da Direção Geral da Agricultura e Pescas. Já ao nível das regiões autónomas, os membros são nomeados pelos respetivos governos regionais.

e) Autoridade de Gestão dos programas de desenvolvimento do FEAMP

Ao nível do FEAMP, a autoridade de gestão do MAR2020 tem a mesma composição do que a do FEADER, estando, no entanto, sob a alçada do Ministério do Mar (artigo 32º, nº 1, 2 e 3).

Ambas as autoridades de gestão do PDR 2020 e do MAR2020 têm competências que são comuns, nomeadamente: i) definição de critérios de seleção das operações; ii) aprovar as candidaturas quando reunidos os critérios técnico legais para tal; iii) garantir a execução do plano de comunicação dos respetivos programas; iv) emissão de regulamentos específicos para as candidaturas (artigos 31º e 33º).

f) Organismos intermédios

Dentro das autoridades de gestão podemos ainda encontrar os organismos intermédios que exercem funções de gestão, quando delegadas pelas referidas autoridades, com o objetivo de tornar mais eficaz o processo de execução. São delegadas para entidades públicas ou privadas (artigo 36º, nº1). A estes organismos intermédios compete-lhes, dentro de outras missões, a elaboração de um sistema de gestão e controlo adotado pela autoridade de gestão e o cumprimento dos regulamentos emitidos pelas autoridades de gestão (artigo 37º, nº2).

4.3.4 Autoridade de Certificação

As autoridades de certificação são o ponto de contacto com a Comissão Europeia para apresentar as declarações de despesa e os pedidos de pagamento das operações. Existem duas autoridades de certificação que é a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, para os FEDER, Fundo de Coesão, FEAC e Fundo Social Europeu, enquanto que para o FEAMP, é o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. que se assume o papel de autoridade de certificação (artigo 40º). Já no caso do FEADER, estas competências passam para a entidade pagadora que é o IFAP, I.P. (artigo 40º, nº 2 e artigo 42º). Ao contrário dos organismos intermédios, não há lugar a delegação de competências das autoridades de certificação (artigo 40º, nº4).

Ao nível das competências das referidas autoridades de certificação, além de apresentar à Comissão Europeia as declarações de despesas, compete-lhes: i) verificar a legalidade e a veracidade das contas e perceber se estão enquadradas com o quadro legal em vigor; ii) garantir um sistema de informação para registar os dados contabilísticos e formar uma base de dados sobre os pedidos de pagamento e prestações de contas de modo a ter a informação sempre atualizada; iii) elaborar propostas que melhorem a eficácia do Portugal 2020 à CIC Portugal (artigo 41º).

4.3.5 Pagamentos

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão é responsável pelos pagamentos às entidades beneficiárias, assim como para as autoridades de gestão dos programas operacionais das regiões autónomas e organismos intermédios com competências delegadas. Estes pagamentos são feitos com base em pedidos das Autoridades de Gestão e podem ser feitos por adiantamento, reembolso e saldo final (artigo 70º, nº 1, 2 e artigo 71º, nº1). Estes pedidos devem ter em conta o valor da despesa, o valor dos pagamentos já efetuados pelas autoridades de gestão e as previsões de pagamento das referidas autoridades (artigo 70º, nº3). No período anterior à submissão dos pedidos, a autoridade de gestão deverá verificar se as despesas pedidas são elegíveis de acordo com os regulamentos em vigor e, depois disso, validar a despesas ao emitir autorização de pagamento aos beneficiários (artigo 71º, nº2). No que toca aos beneficiários do FEADER e FEAMP, os pagamentos são efetuados de acordo com o Regulamento (UE) nº 1306/2013¹⁶⁰ de 17 de Dezembro, e no Regulamento (UE) nº 508/2014¹⁶¹, de 15 de Maio.

a) Contribuição Nacional

As contribuições nacionais são suportadas pelo Estado português que estão inscritas no Orçamento do Estado onde estão evidenciados os montantes e fontes de financiamento (artigo 67º, nº 1 e2).

4.3.6 Autoridade de Auditoria

Segundo reza o artigo 44º do Decreto Lei nº 137/2014, de 12 de setembro, a Inspeção Geral de Finanças (IGF) é a autoridade de auditoria única para o FEDER, FSE, Fundo de Coesão e FEAMP. As competências desta autoridade de auditoria é fundamentalmente assegurar que os sistemas de gestão e controlo dos PO funcionem de

¹⁶⁰ Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum.

¹⁶¹ Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

forma eficaz, prevenir e detetar irregularidades e garantir o bom funcionamento do sistema de gestão dos PO (artigo 47º, nº 1, 2, 3).

Em articulação com a IGF, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e o IFAP possuem uma estrutura segregada de auditoria que fiscaliza as operações financiadas, mediante o que estipula o artigo 46º do referido decreto-lei. Ora, estas estruturas segregadas têm fortes poderes de fiscalização pois podem aceder aos serviços dos inspecionados, obter a colaboração dos trabalhadores para fins da fiscalização, corresponder-se com autoridades públicas para informações indispensáveis aos fins da auditoria, entre outras (artigo 46º, nº3).

4.3.7 Monitorização

Ao nível da monitorização e avaliação do Portugal 2020, é da competência da Agência para o Desenvolvimento e Coesão proceder a este fim através das avaliações dos PO. Há um grande cruzamento de dados com a Administração Pública, nomeadamente na avaliação das políticas públicas tomadas nos fundos comunitários. Após este conhecimento de todos os dados, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão elabora um relatório anual (artigo 50º e 51º).

4.3.8 Comissões de Acompanhamento

De acordo com o articulado 52º ao 58º, existem comissões de acompanhamento para cada PO temático e regional com a finalidade de analisar as questões que afetem o desempenho dos PO, analisar os progressos realizados e a execução dos grandes projetos, assim como a promoção de um desenvolvimento sustentável da região. Além disso, compete a estas comissões de acompanhamento analisar e aprovar recomendações das autoridades de gestão para alteração dos PO (artigo 54º).

4.3.9 Dinâmicas Regionais e Articulação Funcional

Este ponto cruza com o modelo de governança multinível, abordado anteriormente, e o papel da CCDR no funcionamento do Portugal 2020.

As dinâmicas regionais são acompanhadas pelas respetivas CCDR, sob coordenação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão. A estas compete-lhes acompanhar a execução e os efeitos regionais das políticas públicas, no âmbito do desenvolvimento económico, que são financiadas pelos PO. Além disso, as CCDR devem ainda i) garantir o acompanhamento e a execução do Programa Nacional da Política de Ordenamento de Território; ii) dinamizar cooperação inter-regional para assegurar a articulação entre os serviços públicos e Administração Pública, ao nível de governança multinível e por fim iii) fomentar parcerias entre agentes regionais e elaborar programas integrados visando a coesão e competitividade territoriais (artigo 60º, nº1).

Ao nível do fomento das parcerias entre agentes regionais temos a articulação funcional, prevista no artigo 61º. Esta articulação funcional é no sentido de haver a coordenação do Portugal2020 por meio de redes de atores e organismos públicos. Assim, são criadas as seguintes redes:

- a) Rede de Comunicação
- b) Rede de Monitorização e Avaliação
- c) Rede de Capacitação e Qualificação da Procura
- d) Rede das Dinâmicas Regionais
- e) Rede para o Crescimento Verde
- f) Rede de Sistema de Incentivos
- g) Rede do Sistema de apoios á investigação, desenvolvimento e inovação (I&D&I), na vertente da ciência, e à estratégia de especialização inteligente
- h) Rede Rural nacional

Relativamente às quatro primeiras redes, estas são coordenadas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão. As duas primeiras integram as entidades com competências na governação dos FEEI. A rede de capacitação e Dinâmicas regionais integram as CCDR, as autoridades de gestão dos PO temáticos e organismos intermédios. A rede para o crescimento verde é coordenada pelo presidente da comissão diretiva do PO temático SEUR, assim como as duas redes seguintes (alíneas f) e d)) são coordenadas pelo presidente da comissão diretiva do PO temático da Competitividade e Internacionalização. Por fim, a rede rural nacional está sob orientações do Ministério da Agricultura (artigo 61º).

Parte III: Execução do Portugal 2020: Metas e Resultados Alcançados

Capítulo 5: Eficiência dos resultados da execução do Portugal 2020 em 2018.

Análise às metas acordadas.

Tendo analisado o modelo de governação do atual quadro comunitário de apoio e a estrutura do Portugal 2020, sugiro analisarmos os resultados alcançados nos dias de hoje com dados dos relatórios de Março de 2019 de várias entidades das quais o Banco de Portugal, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e da Comissão Europeia.

Estes dados serão analisados com 4 níveis de análise. O primeiro, mais de enquadramento europeu, é na comparação das metas nacionais com a Estratégia Europa 2020. O segundo é ao nível da taxa de execução dos fundos comunitários e da taxa de compromisso, comparando, em igual período, com o QREN. O terceiro é dar alguns exemplos de projetos que tenham sido apoiados pelo Portugal 2020, recorrendo a dados da Comissão Europeia. Por último, irei recorrer ao Nível de Investimento Público e ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional de modo a perceber o estado do desenvolvimento regional sob 3 âmbitos: competitividade, coesão e ambiente.

5.1 Resultados: Europa 2020 e Portugal 2020

Conforme já referi anteriormente no capítulo 3.1, o nosso país tem de enquadrar as suas políticas com as metas estabelecidas a nível europeu com a Estratégia da Europa 2020. Nesse caso os dados portugueses não parecem ser desanimadores.

Através da recolha de dados de 2016, publicados no Plano Nacional de Reformas de 2018, analisando a tabela 3, podemos concluir que a nível nacional Portugal está perto de poder cumprir com as metas estabelecidas, estando em alguns casos com números interessantes, com números estabelecidos acima da Estratégia Europa2020.

O primeiro caso é a “taxa de emprego (população 20-64 anos) que em 2017 (dados de 2016), aparenta apresentar 73,4%, sendo a meta Europa2020 nos 75,0 %, e a média europeia dos 27 Estados Membros ser 71,1%.

No entanto, há um outro indicador que merece atenção. A taxa de abandono escolar precoce da educação e formação (18-34 anos), em 2017 (dados de 2016), era 12,6%, sendo a meta Europa2020 nos 10,0%, e a média europeia dos 27 Estados Membros ser 10,6%. Isto justifica-se com a aposta na qualificação dos portugueses, ponto que foi defendido no momento da “construção” do atual quadro comunitário. Segundo o Plano Nacional de Reformas para 2018, estas metas concretizaram-se, em termos de políticas públicas, por medidas a nível social como a redução dos encargos com a educação (gratuidade dos manuais escolares do 1º ciclo e prevendo-se no 2º Ciclo) formação de docentes (no ensino especial e criação de tutorias para orientação ao estudo), abertura de mais 150 salas durante o ano de 2018 e a aposta nos bons hábitos alimentares como a distribuição de fruta gratuita nas escolas¹⁶². Ao nível do ensino superior, com números positivos, medidas como o reforço do apoio social a estudantes bolseiros e carenciados, segundo dados do PNR 2018, aumentou as dotações em 20%, assim como na simplificação progressiva dos processos de candidatura (SIMPLEX +). A par disto, um outro programa como o + *Superior* que incentiva a ida de estudantes carenciados para o interior foi

¹⁶² PNR 2018, pag 80

também importante tendo inclusive um aumento de beneficiários de 1,730 bolsas (2015-2016) para 2,883 bolsas no ano letivo seguinte.¹⁶³

Ao nível de investimento em I&D, Portugal tem como meta alcançar 2,7% do PIB em investimento de I&D. Atualmente tem 1,29% e a União Europeia, em geral, cerca de 2%, segundo dados do PNR 2018. Há ainda um grande distanciamento á meta europeia dos 2,7%, por isso o Governo pretende criar agendas mobilizadoras entre universidades/politécnicos e empresas que tenham o foco nas I&D; pretende internacionalizar e capacitar os centros de I&D para a investigação e a Industria 4.0 que apoia as empresas no aproveitamento dos negócios digitais nos processos de produção, tendo ser por base a realidade internacional e nacional para se procederem as recomendações para as suas atuações¹⁶⁴.

Ao nível do clima e energia, que é porventura das metas com mais eficácia e resultados condizentes com a velocidade europeia, temos 3 indicadores de análise: as emissões de carbono, a percentagem de energias renováveis, e o aumento da eficiência energética. No primeiro indicador, Portugal encontra-se em cumprimento com as metas europeias tendo vindo a reduzir últimos anos (2005-2016) as emissões de gases de efeito de estufa. Há ainda a previsão que em 2030 a emissão seja de menos 30% a 40% de emissões face a 2005. No segundo indicador, Portugal tem destaque face aos seus homólogos europeus pois tem quase o dobro face a estes e apenas 2,5% da meta de 31%. No último indicador, Portugal situa-se abaixo dos valores pretendidos pois houve um aumento do consumo de energia primária. Isto não quer dizer que os resultados não sejam positivos. Isto acontece, pois, há uma aposta na descarbonização da frota de transportes públicos e de uso público (táxis, por exemplo) com as sucessivas renovações de frotas para veículos elétricos ou a gás natural; a expansão das redes do metro do Porto e Lisboa que reduz o número de veículos nas ruas; mediadas de reabilitação dos edifícios tornando –os mais eficientes¹⁶⁵.

¹⁶³ Idem pag 80

¹⁶⁴ Idem pag 85

¹⁶⁵ Idem pags 88-91

Nesta meta, o Governo fala do Plano Ferrovia 2020, onde pretende construir/modernizar 907km de linhas ferroviárias como medida a ter em conta. No entanto é importante verificar que ao contrário daquilo que foi veiculado pelo Governo, na voz do ex-Ministro das Infraestruturas Pedro Marques, responsável pela pasta da ferrovia, mas também do Portugal 2020¹⁶⁶ de afirmar que a execução era de 40% (ECO 2019), contrariando a taxa de execução de 9% (ECO 2019) que foi falada. Segundo a Comissão Europeia, na voz de Violeta Bulc, a 18 de Abril de 2019 numa resposta parlamentar ao Eurodeputado do CDS-PP/PPE, Nuno Melo, esta diz:

*“De acordo com as informações de que a Comissão dispõe, a taxa de execução está atualmente estimada em aproximadamente de 25 % e estão em curso ações para aumentar essa percentagem até ao final de 2020. Em Portugal, o potencial do caminho de ferro como modo de transporte continua subutilizado.”*¹⁶⁷

Violeta Bulc, Comissão Europeia

É por isso importante desmitificar estes assuntos com dados verídicos como são os da Comissão Europeia, ou seja, a taxa de execução da ferrovia é na verdade de 25% á data de 18 de Abril.

Voltando á análise aos resultados, a meta do aumento da taxa de emprego tem vindo a aumentar nos últimos anos tendo em 2017 chegado a 73,4%, sendo a meta europeia de 75% da população entre os 20 e os 64 anos. As políticas públicas que o Governo apresenta neste resultado são: o Programa Qualifica que aposta na formação e qualificação; Estágios Profissionais que apoia a inserção de jovens no mercado de trabalho com experiências em contexto de trabalho e com o estágio remunerado; Programa Contrato – Geração que apoia as empresas na contratação de jovens desempregados ou a procura do primeiro emprego, entre outros. Ao nível da modernização do Estado, o projeto Balcão Único de Emprego é referido como um local onde se reúnem todas as interações dos cidadãos desempregados na procura ativa de emprego.¹⁶⁸ Outro bom exemplo de

¹⁶⁶ Eco 2019 <https://eco.sapo.pt/2019/02/06/ferrovia-2020-tem-uma-taxa-de-execucao-de-40-diz-pedro-marques/> consultado em 11 de Fevereiro de 2019

¹⁶⁷ Consultar resposta em : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2019-001349-ASW_PT.html

¹⁶⁸ PNR 2018 , pag 91-92

modernização do Estado e da desburocratização dos serviços públicos é o programa SIMPLEX.

Por fim, ao nível do combate à pobreza, tendo em atenção o período de crise financeira e social portuguesa a situação de pobreza aumentou entre 2011 e 2014. Contudo, segundo o Plano Nacional de Reformas de 2018¹⁶⁹, desde 2015 tem havido um decréscimo do número de pessoas, em termos anuais, em risco de pobreza em menos 200 mil anuais. Em 2016, foram menos 163 mil pessoas em risco de pobreza, mas em 2017 haviam menos 358 mil pessoas nesta situação social, superando até a meta dos 200 mil a nível europeu. Para isso, o Governo tomou diversas medidas para obter estes resultados positivos, nomeadamente: cobertura alargada de proteção social ao nível da atualização do IAS (valor de referência para atribuição de subsídios de desemprego, doença, invalidez, abonos de família, entre outros); medidas de apoio a desempregados de longa duração; revisão de regime do trabalhador independente; reforço de proteção para pessoas portadoras de deficiências através do aumento do montante do subsídio por assistência a 3ª pessoa, entre outras.

Ao nível da proteção social na saúde houve isenção das taxas de moderadoras, no caso em que o utente é recomendado pelo médico; revisão do sistema de isenções do pagamento das taxas moderadoras; reposição dos transportes de doentes não urgentes, entre outras medidas¹⁷⁰. Contudo, apesar de estes números serem positivos, há que considerar que os números ainda são elevados.

5.1.1 *Contributo dos Fundos Europeus para o Plano Nacional de Reformas*

Segundo está expresso no Plano Nacional de Reformas, há um alinhamento do Portugal 2020 com os pilares estratégicos deste documento estratégico. Podemos observar esse alinhamento na seguinte figura:

¹⁶⁹ Idem pag 93

¹⁷⁰ Idem pag 94

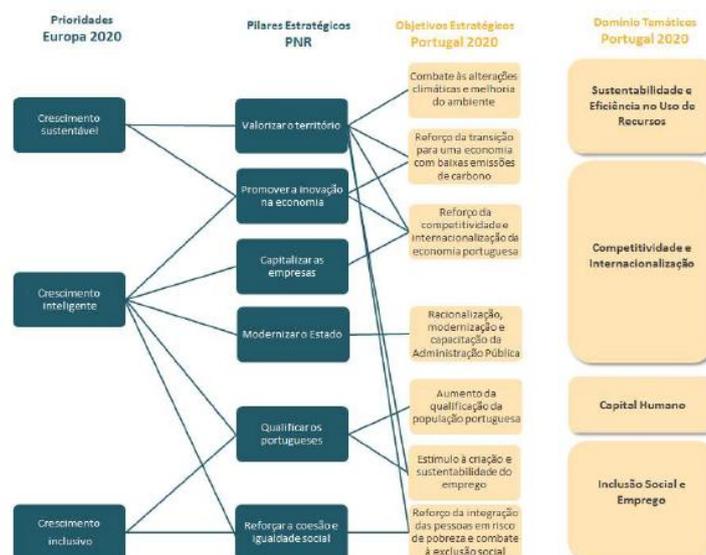


Figura 5: Situação de Portugal e da União Europeia no âmbito das metas da Estratégia Europa 2020, in Plano Nacional de Reformas 2018, página 95 retirado da Agência para o Desenvolvimento e Coesão. Consultado em 23 de Maio de 2019.

É possível verificar que os três pilares estratégicos da Europa 2020 (Crescimento Sustentável, Crescimento Inteligente e Crescimento Inclusivo) estão coordenados com a estratégia do Plano Nacional de Reformas, que por sua vez irá dar sustento aos objetivos do Portugal 2020. O quadro comunitário de apoio contribui diretamente com cerca de 14,2 mil milhões de euros que corresponde a cerca de 55% dos quase 26 mil milhões de euros do Portugal 2020¹⁷¹.

O relatório da Comissão Europeia ¹⁷², no âmbito do Semestre Europeu de 2019, onde estão descritos os progressos realizados em Portugal no ano de 2019, refere que “...o desempenho económico positivo, combinado com as reformas realizadas anteriormente, tem permitido que Portugal consiga fazer face aos desafios estruturais.”¹⁷³. Houve um crescimento na procura do emprego, mas a nível de endividamento externo há ainda desequilíbrios que são consideráveis e que necessitam de ser corrigidos, alerta o relatório. Em matérias como a eficiência da administração pública (contratação pública, por exemplo), Portugal registou as recomendações que foram dirigidas por Bruxelas. Apesar de ter havido a criação de emprego, com uma redução da taxa de desemprego “... para

¹⁷¹ Idem pag 96

¹⁷² COM(2019) 1021 final

¹⁷³ Idem pag 4

menos de 7% no quarto trimestre de 2018, muito abaixo da média da área do euro e em consonância com os níveis anteriores à crise.”¹⁷⁴. No entanto, há uma “baixa produtividade dos trabalhadores” justificada por um “investimento insuficiente e por fatores de rigidez estrutural nos mercados, incluindo uma elevada percentagem de trabalhadores pouco qualificados”, e também a nível dos impostos cobrados às empresas que são muito elevados, segundo o relatório. Por outro lado, com a melhoria das condições do mercado de trabalho, o referido relatório conclui que a “a situação a nível da pobreza e da desigualdade continua a melhorar, graças à melhoria do mercado de trabalho”¹⁷⁵, conforme já pudemos constatar anteriormente.

Podemos ainda considerar um avanço importante no que toca a presença dos fundos comunitários no PNR que é a redução da carga administrativa na Administração Pública e nas Empresas e na relação entre elas que é o programa SIMPLEX+, que segundo o relatório da Comissão Europeia “O programa SIMPLEX+ constitui o principal instrumento estratégico de Portugal para reduzir a sobrecarga administrativa...”. No entanto, este avanço tem ainda limitações a resolver nomeadamente” ... na eliminação de obstáculos em setores específicos, em especial no que se refere ao licenciamento.”¹⁷⁶.

A nível de despesa em I&D face ao PIB nacional, o relatório conclui que “ os estrangulamentos no sistema de inovação estão a afetar a especialização produtiva de Portugal e a dificultar as mudanças estruturais.”, ou seja, “ Portugal continua a especializar-se em setores de baixa e média-baixa tecnologia, defrontando-se com múltiplos desafios que limitam a sua capacidade para aproveitar o potencial de setores com elevada intensidade de conhecimento”¹⁷⁷. A nível de articulação com o meio académico e empresas, medida defendida no PNR de 2018, há ainda insuficiência neste campo.

Este relatório mostra, com dados da Comissão Europeia, aquilo que tem sido feito com os fundos comunitários até aos dias de hoje. Setores como o nível da despesa em I&D face ao PIB nacional, a alta dívida pública portuguesa e a baixa produtividade dos trabalhadores portugueses são pontos que a Comissão Europeia alerta e que Portugal deverá ter em conta.

¹⁷⁴ Idem pag 6

¹⁷⁵ Idem pag 7

¹⁷⁶ Idem pag 8

¹⁷⁷ Idem

5.2 Análise aos resultados do Portugal 2020 (Dados de Março de 2019)

Na avaliação do percurso do Portugal 2020 considero ser necessário olharmos para os níveis de taxas de execução¹⁷⁸ e de compromisso¹⁷⁹ dos diversos programas operacionais e regionais do quadro comunitário.

Nesta análise aos resultados irei consultar e ter como referência dados do mês de Março de 2019, nomeadamente do Boletim Económico do Banco de Portugal¹⁸⁰ e do Boletim Informativo dos Fundos Comunitários da Agência para o Desenvolvimento e Coesão¹⁸¹. Dado o facto de serem boletins com tiragem trimestral, estes afiguram-se como os mais atuais atendendo ao prazo limite de entrega deste estudo que é o mês de Julho.

Primeiramente, o Boletim Informativo aponta para uma taxa de compromisso de 78%, ou seja mais de $\frac{3}{4}$ do total do quadro comunitário que teve uma melhoria de 2 pontos percentuais face ao último boletim de dezembro de 2018. Ao nível da execução, a taxa situa-se nos 34%, ou seja apenas um terço do Portugal 2020 está executado na sua generalidade e os domínios temáticos da competitividade e internacionalização, do desenvolvimento rural e do capital humano com taxas de 30%, 24% e 21%, respetivamente.¹⁸² Segundo o mesmo Boletim, até ao final do primeiro trimestre de 2019 estavam executados 9,2 mil milhões de euros, ou seja, 35% de execução do Portugal 2020. O eixo da competitividade e inovação das PME com 2,8 mil milhões de euros executados, seguidos do desenvolvimento rural e o eixo do capital humano com 2,2 mil milhões de euros e 2 mil milhões de euros, respetivamente¹⁸³.

¹⁷⁸ Taxa de Execução consiste na “Valor do fundo executado/valor da dotação de fundo programada” in Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia nº 16 – 31 de Março, ADeC , consultado a 26 de Maio de 2019

¹⁷⁹ Taxa de Compromisso consiste no “ Valor do fundo aprovado associado às operações” in Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia nº 16 – 31 de Março, ADeC , consultado a 26 de Maio de 2019

¹⁸⁰ Boletim Banco de Portugal – 28 de Março de 2019

¹⁸¹ Boletim Informativo dos Fundos Comunitários da ADeC - 31 de Março de 2019

¹⁸² Idem pag 4

¹⁸³ Idem pag 7

Podemos ver o gráfico em baixo com os restantes dados de execução:

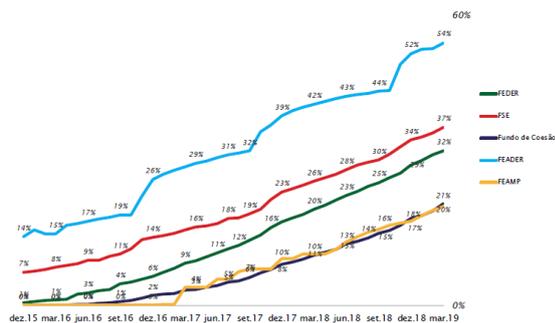


Gráfico 4 : Evolução da taxa de execução do Portugal 2020.

Fonte: Boletim Informativo dos Fundos Comunitários Nº 16, pág. 7. Agência para o Desenvolvimento e Coesão. Consultado a 26 de Maio de 2019.

Neste gráfico é possível verificar que, à data de março de 2019, o fundo com maior taxa de execução era o FEADER com 54% executado. Seguindo –se com percentagens mais baixas o Fundo Social Europeu (37%), o FEDER (32%), Fundo de Coesão (21%) e por fim o FEAMP (20%). No caso do FEADER, que suporta o desenvolvimento regional, este visa reforçar a competitividade do setor agrícola e a gestão sustentável dos recursos naturais. Por conseguinte, mais de 1500 milhões de euros foram usados no “...apoio ao investimento na exploração agrícola, transformação e comercialização de produtos agrícolas e infraestruturas de regadio.”¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Idem pag 11

A par deste gráfico, proponho olharmos para o seguinte que demonstra o rácio de pagamentos no Portugal 2020.

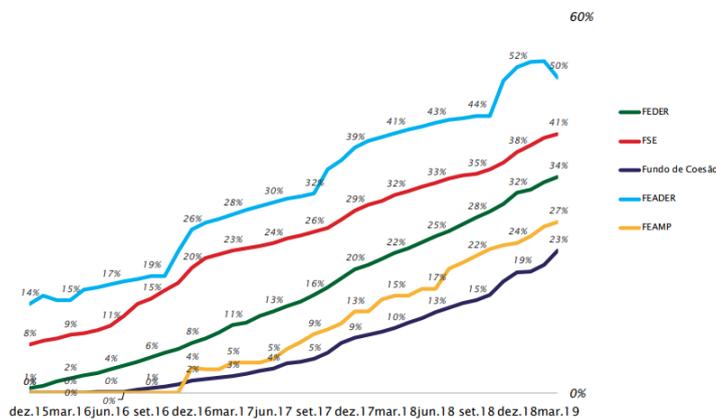


Gráfico5: Evolução do rácio pagamentos do Portugal 2020.

Fonte: Boletim Informativo dos Fundos Comunitários Nº 16, pág. 8. Agência para o Desenvolvimento e Coesão. Consultado a 26 de Maio de 2019.

Como observamos no gráfico das taxas de execução, o FEADER lidera nas execuções do Portugal 2020. Se olharmos para o gráfico do rácio de pagamentos do atual quadro comunitário, verificamos uma liderança do FEADER com uma taxa de pagamento de cerca de 50% em Março de 2019. Ora, a meu ver, a boa execução do FEADER aparenta estar associada à taxa de pagamento elevada. Ou seja, o que é possível perceber na relação entre a taxa de execução e da taxa de pagamentos é que quanto mais alta for a segunda, mais alta tenderá a ser a primeira. É visível que as duas taxas estão relacionadas em termos numéricos. Por exemplo: a taxa de execução do Fundo Social Europeu é de 37%, enquanto a taxa de pagamento é de 41%. A taxa de execução do FEDER é 32%, enquanto a taxa de pagamento é de 34%.

Após 5 anos do inicio do atual quadro comunitário, o nosso país utilizou apenas 35% do Portugal 2020 até março de 2019, estando por isso muito aquém do que seria normal, até pelo facto de estarmos perto do final (termina em 2023). No anterior QREN, a taxa era mais alta em período homólogo (41%), estando esta por isso mais baixa.

Se formos analisar as taxas de execução dos programas operacionais, o cenário vai no mesmo sentido. Vejamos a seguinte tabela:

	Taxa de Execução
PO Temáticos	37%
Competitividade e Internacionalização	36%
Inclusão Social e Emprego	31%
Capital Humano	53%
Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	22%
PO Regionais do Continente	22%
Norte 2020	23%
Centro 2020	22%
Alentejo 2020	19%
Lisboa 2020	22%
Algarve 2020	23%
PO Regiões Autónomas	47%
Açores 2020	47%
Madeira 2020	44%
Assistência Técnica	28%
Plano de Desenvolvimento Regional	54%
PO Mar 2020	20%
Portugal 2020	35%

Tabela 4: Taxas de Execução do Portugal 2020 Fonte: Boletim Informativo dos Fundos Comunitários N°16 – ADeC¹⁸⁵ (Dados referentes a março de 2019)

¹⁸⁵ Boletim Informativo N° 16 – pag 22

Ao analisarmos as taxas de execução por programas operacional, podemos olhar para valores muito baixos quando estamos em março de 2019 e o quadro comunitário termina em 2020/2023. São portanto dados que nos fazem refletir sobre o processo de execução dos fundos. No caso do Mar 2020, a taxa é de 20%. O nosso país tem uma zona económica exclusiva com um grande potencial, além da economia do mar ou economia azul onde as apostas poderiam ser mais incisivas mas estas taxas muito baixas não antevêm isso. A este nível, além da burocracia existente, segundo o Jornal de Negócios (2019)¹⁸⁶ o Tribunal de Contas português identificou uma “execução nula” de 60% do fundo, ou seja, apenas 30% dos indicadores estavam em linha com o previsto. Além disto, o Tribunal considerou existir um elevado número de organismos intermédios (cerca de 20) e também poucos recursos humanos e com falta de experiência em candidaturas (Jornal de Negócios (2019)). Isto faz antever que os objetivos e as metas a atingir no Mar2020 não correspondem à realidade local e por isso há o perigo de se perder o financiamento. Ao nível do programa operacional do Alentejo (o mais baixo de todos os seus pares) com uma taxa de 19% é igualmente preocupante, assim como todos os outros dados desta tabela. Ora, com taxas muito baixas, o próprio investimento público e privado não são induzidos e por isso, poderá haver uma estagnação nos projetos e dos fundos.

Em segundo lugar, ambos os Boletins referidos anteriormente apontam para um bom desempenho de Portugal no quadro da taxa de pagamento para a Ad&C / taxa de recebimentos para o Banco de Portugal, relativamente ao pagamento aos beneficiários finais com um volume a chegar a 37% que coloca o nosso país acima da média europeia e com a sexta taxa mais elevada, segundo o Banco de Portugal¹⁸⁷. Mesmo assim, estes valores tão baixos justificam-se pelo “... processo de elaboração, aprovação, implementação e validação dos projetos que se candidatam a financiamento europeu traduz-se num padrão temporal,..., este padrão caracteriza-se por menores fluxos no início e no fim de cada ciclo, sendo que os maiores fluxos de recebimentos estão tipicamente concentrados em torno do final do período formal de programação.”¹⁸⁸. Por outras

¹⁸⁶ Jornal de Negócios (2019) consultar <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/programa-mar2020-com-execucao-nula-em-60-dos-indicadores> - consultado a 20 de Abril de 2019

¹⁸⁷ Banco de Portugal, pag 21

¹⁸⁸ Idem

palavras, o período formal de programação, no atual quadro comunitário tenderá para o período de 2019-2023 e aí poderá haver um aumento dos fluxos de pagamentos.

Além disso, o Banco de Portugal apresenta a possibilidade destas taxas serem tão baixas também pela “... implementação de novas ferramentas de avaliação do desempenho dos projetos, introduzidas pela Comissão Europeia (CE) a partir de 2014. A CE tem promovido uma orientação para o planeamento integrado e para os resultados, o que torna os processos de contratualização mais exigentes.”¹⁸⁹. Isso é visível na legislação nacional, no Decreto Lei nº 159/2014¹⁹⁰, sobretudo no artigo 6º onde aponta para uma orientação para os resultados como um dos fatores de ponderação no procedimento de seleção de operações (artigo 6º, número 1). O cumprimento ou o não cumprimento dos resultados acordados são considerados como fatores de ponderação no critério da determinação do montante a conceder ao projeto, bem como na seleção de candidaturas posteriores (artigo 6º, número 3).

5.3 Alguns projetos apoiados pelo Portugal 2020

Neste ponto irei indicar 3 projetos financiados pelo Portugal 2020 e apoiados no âmbito do QREN que comprovem as boas práticas da utilização dos fundos comunitários no período de 2014 até aos dias de hoje. Estes exemplos estão disponíveis na página do Portugal 2020¹⁹¹.

O primeiro é ao nível da competitividade e inovação, na região do Alentejo, que consiste na consolidação do Laboratório de Energias Renováveis “... através do apetrechamento com equipamento adequado para o desenvolvimento de atividades de investigação, teste e certificação e apoio às empresas no domínio da relação com a indústria, dos mercados e de inovação”¹⁹². Houve um apoio ao nível do FEDER com uma comparticipação comunitária de 320,863.29€, num custo total de 401,079.11€. Este projeto foi aprovado a 13 de Dezembro de 2011 e recebeu financiamento posterior do Portugal 2020.

¹⁸⁹ Idem pag 23

¹⁹⁰ Decreto Lei que consagra as regras gerais dos Programas operacionais e dos PDR durante o período 2014-2020.

¹⁹¹ Consultar <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/projetos>

¹⁹² Consultar <http://www.qren.pt/np4/3216.html>

O segundo exemplo é na zona Norte, que foi o Novo Terminal de Cruzeiros do Porto de Leixões, apoiado pelo FEDER. Este novo terminal além de dar a região a capacidade de receber navios cruzeiros de grande porte (300 metros de profundidade), dá também a possibilidade de agregar atividades de investigação da Universidade do Porto no âmbito das ciências do mar e atividades empresariais associadas a atividade marítima. Assim, este projeto recebeu uma dotação, no âmbito do FEDER, de 25.500.000,00€, num custo total de cerca de 50 milhões de euros¹⁹³.

O último exemplo é a “Formação para a inovação e Gestão – Bosch – Bosch Car Multimédia Portugal S.A. “. Apoiado pelo Fundo Social Europeu, no âmbito do Potencial Humano, este projeto da Bosch consiste em garantir e ampliar um dos principais fatores de competitividade de um sector com forte componente tecnológica, onde é necessário estar sempre atualizado, com os melhores conhecimentos e práticas do mercado.” Este plano de formações será feita na maior fábrica de produção de autorrádios e derivados da Europa, é uma grande exportadora nacional e um centro de investigação de engenharia eletrónica de grande relevo. Os valores envolvidos não são referidos¹⁹⁴.

O objetivo de referir estes exemplos é de transmitir as boas práticas vindas da aplicação dos fundos comunitários em Portugal. São formas de promover a coesão social e o desenvolvimento regional, havendo assim uma melhoria nas condições socio económicas de todos os envolvidos.

5.4 Outros dados do País após vários anos de Coesão...

Numa outra ótica de análise aos resultados da política de coesão em Portugal nos últimos anos, proponho analisarmos 4 gráficos referentes ao nosso país em comparação com a média da União Europeia e de outros países europeus. Estes gráficos estão inseridos em 4 propostas de análises que eu julgo serem importantes para este estudo.

Primeiramente é necessário olharmos para as disparidades regionais em Portugal com o objetivo de percebermos se as regiões estão mais coesas e se a missão da política de coesão está a ser conseguida. Por isso iremos utilizar o Índice sintético de

¹⁹³ Consultar <http://www.qren.pt/np4/3804.html>

¹⁹⁴ Consultar <http://www.qren.pt/np4/2996.html>

Desenvolvimento Regional¹⁹⁵, segundo dados do INE referentes ao ano de 2016 (últimos dados a 26 de junho de 2018). Em segundo lugar, será interessante analisar a evolução do PIB */per capita* de 2013, 2014 e 2018 a nível europeu, e particularmente a nível nacional pois coincide precisamente com o fim do QREN (2013), início do Portugal 2020 (2014) e os últimos dados do Eurostat (2018). Por fim, indo ao encontro de uma das possíveis causas de uma execução dos fundos comunitários mais eficaz, ou seja, uma baixa percentagem de investimento público, irei analisar o nível de investimento público a nível nacional, mas também a nível europeu, face ao Produto Interno Bruto. Estes dados serão importantes na comparação da realidade nacional com a europeia.

Posto isto, teremos quatro gráficos. O primeiro é o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional com abrangência aos anos 2011, 2014 e 2016 (sendo este os últimos dados segundo o INE) em termos globais, mas também sob os três pilares que sustentam este índice (Coesão, Qualidade Ambiental e Competitividade). O segundo gráfico é o PIB */per capita* dos países da União Europeia que servirá para comparar os dados nacionais com a média europeia. O terceiro gráfico é o Investimento Público dos Estados membros face ao PIB nacional. Por último, o quarto gráfico será o mesmo critério mas aplicado a nível interno com a evolução desta rubrica desde 2014 até 2018.

a) Índice Sintético de Desenvolvimento Regional

Segundo o INE, em 2016 as áreas metropolitanas do Porto e Lisboa, a Região de Aveiro e o Cávado superaram a média nacional em termos de desenvolvimento regional. Estes dados correspondem à referência organizativa da Comissão Europeia que são as NUTS III (NUTS -2013), vistas anteriormente.

¹⁹⁵ Segundo o INE, o “Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) baseia-se num modelo concetual que privilegia uma visão multidimensional do desenvolvimento regional, estruturando-o em três componentes: competitividade, coesão e qualidade ambiental” in Destaque – Informação à Comunicação Social, INE, 26 de Junho de 2018, pag 1

Período de referência dos dados	Localização geográfica (NUTS - 2013) ⁽¹⁾	Índice sintético de desenvolvimento regional (Índice global) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual	Índice sintético de desenvolvimento regional (Competitividade) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual	Índice sintético de desenvolvimento regional (Coesão) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual	Índice sintético de desenvolvimento regional (Qualidade ambiental) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual
		-	-	-	-
2016	Continente	100,41	100,68	100,96	99,54
	Norte	98,83	98,06	98,40	100,13
	Centro	97,46	93,27	99,96	99,44
	Área Metropolitana de Lisboa	106,59	113,34	106,98	98,69
	Alentejo	96,40	90,91	97,09	101,74
	Algarve	95,36	94,61	94,52	97,09
	Região Autónoma dos Açores	90,15	85,30	78,11	108,33
	Região Autónoma da Madeira	93,64	88,03	84,28	109,82
2014	Continente	100,46	100,68	100,96	99,70
	Norte	98,99	98,55	98,24	100,24
	Centro	97,75	93,31	101,21	99,04
	Área Metropolitana de Lisboa	106,83	114,16	105,93	99,71
	Alentejo	95,73	87,61	98,66	101,61
	Algarve	93,83	91,95	94,22	95,49
	Região Autónoma dos Açores	88,67	86,42	77,65	102,64
	Região Autónoma da Madeira	93,11	86,84	84,61	108,89
2011	Continente	100,50	100,81	100,82	99,82
	Norte	98,55	98,81	97,46	99,39
	Centro	97,38	92,65	101,40	98,40
	Área Metropolitana de Lisboa	107,68	115,08	105,91	101,43
	Alentejo	96,65	89,91	99,78	100,80
	Algarve	93,78	87,83	95,20	98,83
	Região Autónoma dos Açores	89,55	85,03	83,00	101,30
	Região Autónoma da Madeira	90,82	83,16	84,60	105,69

Índice sintético de desenvolvimento regional (Índice global) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual
Índice sintético de desenvolvimento regional (Competitividade) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual
Índice sintético de desenvolvimento regional (Coesão) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual
Índice sintético de desenvolvimento regional (Qualidade ambiental) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual
Nota(s):
(1) A partir de 1 de janeiro de 2015 entrou em vigor uma nova versão das NUTS (NUTS 2013). Ao nível da NUTS II ocorreu apenas uma alteração de designação em "Lisboa" que passou a ser designada por "Área Metropolitana de Lisboa".

Tabela 5: Índice Sintético de Desenvolvimento regional (Coesão, Competitividade e Qualidade Ambiental), in INE, consultado a 31 de maio de 2019. Dados de 22 de Junho de 2018

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0008243&selTab=tab0

Este modelo de análise ao desenvolvimento regional tem 3 componentes: a competitividade, coesão e a qualidade ambiental.

A primeira componente consiste na análise em termos de recursos humanos e infraestruturas físicas (potencial), aliado à parte profissional, empresarial e produtivo das regiões e ainda a nível de riqueza e capacidade de competir a nível internacional. Nesta componente, como é possível verificar na tabela ... as regiões com os índices de competitividade mais elevados são a Zona Norte e a Área Metropolitana de Lisboa. Neste contexto, o INE refere ainda que as regiões do litoral são as que possuem o nível de competitividade mais elevados, em comparação com o interior e as regiões autónomas que possuem níveis de competitividade mais baixos¹⁹⁶. Em termos comparativos, as regiões

¹⁹⁶ Idem pag 2

autónomas desde 2011 até 2016 tem crescido em termos de competitividade, mas ainda distantes das restantes regiões.

A segunda componente, o índice de Coesão mede o acesso da população a equipamentos e serviços coletivos e a eficácia das políticas públicas com a finalidade de reduzir as disparidades regionais. Segundo o INE, este índice retrata um território mais equilibrado do que ao nível da competitividade pois oito das 25 regiões NUTS III (2013) superavam a média nacional. Destacam-se a área Metropolitana de Lisboa, mas também a Região de Coimbra e Leiria no Litoral Centro com o índice mais elevado. Ambas as regiões autónomas apresentam os índices mais baixos, assim como zonas do interior Norte (Trás os Montes)¹⁹⁷. Na tabela, é possível verificar que no tempo cronológico observado a zona Centro e a Área Metropolitana de Lisboa têm estado sempre acima da média nacional, confirmando assim a conclusão do INE quanto á equidade na coesão, embora ainda existam medidas a tomar no Interior norte, por exemplo.

A terceira e última componente, a qualidade ambiental, que está relacionada com as atividades económicas envolvidas no meio ambiente e as políticas publicas relacionadas com o ordenamento de território e sua aplicação sobre o estado do ambiente. A este nível, os resultados de 2016 apontam para uma boa qualidade ambiental para o Interior continental e regiões autónomas e com tendência de crescimento do litoral para o Interior. Destaque para Trás os Montes como a região com o melhor índice. Poderá isto querer dizer que há uma migração de população do interior para o litoral e este ficar desertificado. As regiões com os piores índices são a Área Metropolitana de Lisboa, Porto e Algarve¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Idem pag 3

¹⁹⁸ Idem pag 4

b) PIB *per capita* ao nível da União Europeia

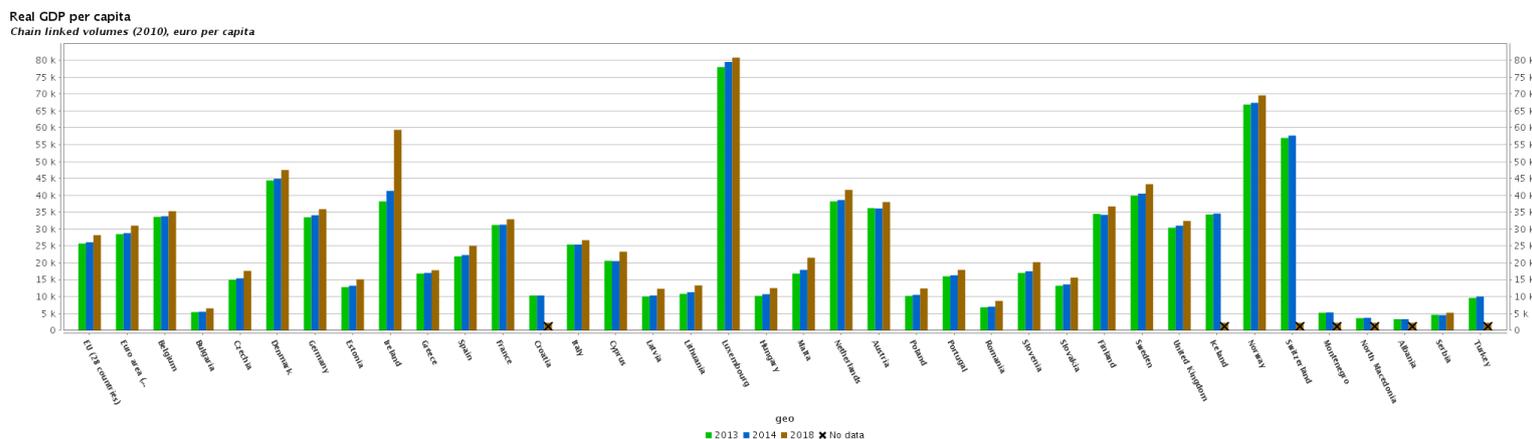


Gráfico 6 : PIB per capita 2013 – 2014/2018 UE 28 estados

Fonte: Eurostat (consultado a 30 de maio de 2019)

Como sabemos o Produto Interno Bruto consiste na medição do conjunto de todos os bens e serviços produzidos dentro de um determinado país, ou seja, mede a riqueza produzida por esse país/região. Neste caso vamos comparar o PIB da União Europeia com os restantes estados membros nos anos de 2013, 2014 e 2018.

Segundo podemos observar no gráfico 6, relativamente à média europeia, esta tem vindo aumentar o valor global do PIB europeu em todos os anos indicados. Os Estados membros que mais se destacam são o Luxemburgo, Noruega, a Irlanda e a Dinamarca. Estes são os países que estão muito acima da média europeia, no caso do Luxemburgo é quase mais do dobro. Isto significa que os rendimentos *per capita* são elevados e que há muita riqueza produzida nestes países.

Relativamente ao nosso país, Portugal está abaixo da média europeia. Tem apresentado uma tendência de crescimento do PIB *per capita*, mas contínua muito abaixo da média europeia. Mesmo sabendo que alguns países que entraram nos alargamentos de 2004, 2007 e 2013¹⁹⁹ podem superar o PIB português como é o caso da Eslovénia e a Eslováquia, a médio longo prazo.

¹⁹⁹ 2004 – Estónia, Lituania, Letonia, Polónia, Republica Checa, Eslováquia e Hungria; 2007 – Roménia e Bulgária; 2013 – Croácia

Para mais pormenor, vejamos a seguinte tabela:

	2000	2014	2018
Polónia	6,400	10,500	12,400
Chipre	20,200	20,500	23,300
República Checa	11,200	15,400	17,600
Bulgária	3,000	5,500	6,500
União Europeia	22,900	26,100	28,200
Portugal	16,200	16,300	17,900

Tabela 6: PIB *per capita* de países candidatos e evolução até 2018. Comparação com UE e Portugal. Fonte: Eurostat 2018 (consultado a 1 de abril de 2019 https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=sdg_08_10)

Ao analisar a situação económica dos candidatos em 2000, tendo em atenção a tabela em cima, podemos verificar que o Chipre tem um nível económico muito razoável muito próximo da média europeia. Já a Polónia a par da Bulgária e da República Checa tinham um rendimento *per capita* muito baixo, em comparação com a média europeia. Durante cerca de 20 anos, podemos observar algumas melhorias quanto a este indicador económico. A Polónia aumenta o dobro do rendimento *per capita*, enquanto a Bulgária aumenta um pouco mais do dobro em quase 20 anos, embora ainda muito distante da média europeia. Relativamente a Portugal, em 20 anos cresceu o seu rendimento *per capita* cerca de 10%, enquanto a Polónia duplicou em 95% e a República Checa aumentou 55%. Países da coesão que entraram com níveis mais baixos de desenvolvimento que nós e tem níveis de crescimento mais interessantes que Portugal nos últimos 20 anos. Não podemos deixar de ter em conta que em 2000, Portugal já estava nas Comunidades Europeias desde 1986 e tinha recebido ajuda de pré-adesão para se desenvolver. Por isso Portugal tem já em 2000, 13 anos de avanço na coesão do que os restantes países do alargamento.

c) Nível de Investimento Público/PIB – União Europeia

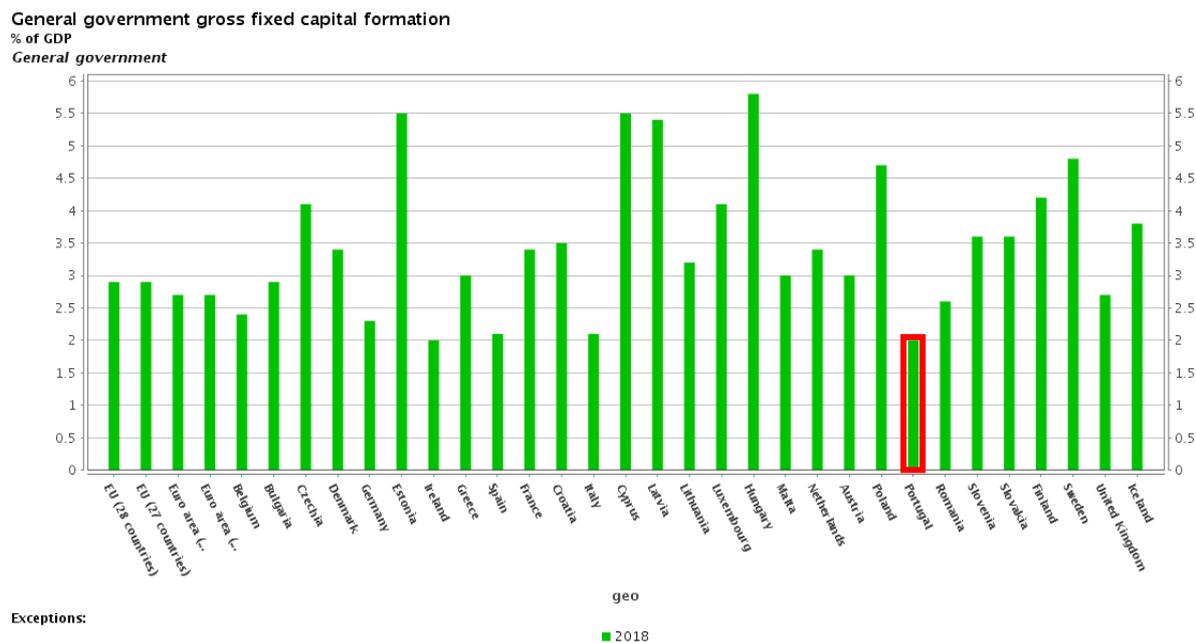


Gráfico 7: Nível de Investimento Público /PIB.

Fonte: Eurostat (consultado a 31 de maio de 2019)

Em termos europeus, em média, há um investimento público de cerca de 3% do PIB nacional. Este investimento público consiste no investimento em infraestruturas ferroviárias, rodoviárias, portuárias, infraestruturas de saneamento de água, transporte de energia, entre outras. Este investimento público é muito importante pois induz o crescimento do investimento privado, criando postos de trabalho e traz melhorias de qualidade de vida.

Como é possível verificar, o nível de investimento público português é o mais baixo da União Europeia (zona saliente), estando abaixo dos 2% do PIB. Está ao nível da Itália, Espanha, Irlanda. A Alemanha está abaixo da média europeia. É curioso verificar que os países da adesão dos últimos 3 alargamentos têm percentagens de investimentos públicos muito altas como o caso da Estónia (5,5%), Letónia (5,4%), Hungria (5,7%) ou então a Polónia (4,7%). Em todos estes casos, os respetivos PIB nacionais estão abaixo da média europeia, mas, surpreendentemente, são aqueles que mais investem em termos de investimento público com taxas altíssimas. Poder-se-á explicar, a meu ver, que estes

países não tenham infraestruturas suficientes e com recurso aos fundos comunitários tenham necessidade de investir mais que países como a Alemanha, Itália ou Espanha. No entanto, a Suécia mantém um investimento público muito acima da média europeia (4,8%).

d) Investimento Público face ao PIB Nacional – Caso Português

Como já foi referido anteriormente, Portugal apresenta a taxa de investimento público face ao PIB mais baixa da União Europeia, estando abaixo dos países dos últimos 3 alargamentos.

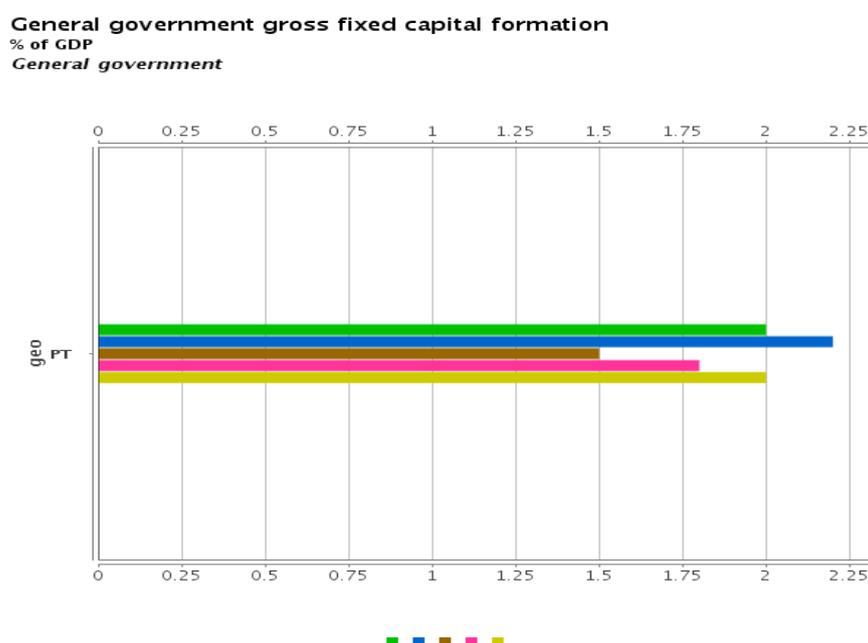


Gráfico 8: Investimento Público face ao PIB Nacional – Caso Português

Legenda: Verde (2014); Azul (2015); Castanho (2016); Magenta (2017); Amarelo (2018)

Fonte: Eurostat (consultado a 31 de maio de 2019)

No gráfico 8 é possível verificar a variação do nível de investimento público português desde 2014 até 2019. No ano de 2014 (início do Portugal2020), o nível de investimento público era de 2% face ao PIB. Já em 2015, aumentou 0,25% referente a 2014. No ano seguinte, o nível de investimento contraiu para 1,5%. De 2016 para 2017, a percentagem foi crescendo de 1,5% para 1,75% e em 2018 para 2%. Estando ainda distante da média europeia, há uma tendência de crescimento da taxa de investimento público.

Antes da crise de 2008, Portugal apresentava níveis acima da média europeia com investimentos públicos com taxas na ordem dos 4,1% do PIB, mas com os cortes orçamentais houve uma redução para níveis mais baixos.

Segundo um relatório da Comissão Europeia em 2017²⁰⁰, o peso dos FEEL, neste caso o Portugal2020 no investimento público nacional era perto dos 80% de todo o investimento publico português no período de 2014-2016. A par da Croácia, Portugal apresenta uma grande dependência face ao Portugal 2020 em comparação com a Roménia (45%), Hungria (42%) ou até a Grécia (38%)²⁰¹.

Destes dados podemos ainda reparar que a Hungria, que apresentava em 2018 a taxa de investimento publico mais alta da União Europeia (5,5%), tem uma presença dos FEEL de cerca 42%, ou seja, 58% do investimento publico é de dotações nacionais. No caso português a dotação nacional é de cerca de 20%.

Estamos perante um paradoxo. O nosso país foi dos que mais fundos comunitários recebeu desde a adesão em 1986 e é dos países mais dependentes dos fundos no seu investimento anual. Por outro lado, países que entraram mais tarde, como é o caso da Hungria ou da Roménia, dependem muito menos dos fundos comunitários que o nosso país.

Capítulo 6: Análise crítica ao Portugal 2020

Neste estudo, após a análise ao modelo de governação do Portugal 2020, de toda a estrutura orgânica e aplicação dos fundos comunitários é possível apontar algumas notas relativas ao atual quadro comunitário de apoio. Proponho 4 pontos que deveriam merecer a atenção.

O primeiro é relativo à especificidade do quadro comunitário.

²⁰⁰ COM(2017)755/F1 - Relatório da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões relatório estratégico de 2017 sobre a implementação dos fundos europeus estruturais e de investimento – 13 de Dezembro de 2017. Consultado a 4 de Junho de 2019

²⁰¹ Idem pag 4

Segundo o Dinheiro Vivo (2016)²⁰², a taxa de rejeição de projetos é muito elevada. Apenas 37% das candidaturas são aprovadas, apesar de estar dentro da média europeia. De acordo com a Presidente da CCDR Centro, Ana Abrunhosa, citada na notícia, refere que “os fundos do Portugal 2020 não são para qualquer empresa nem para qualquer projeto”. Há portanto aqui uma necessidade de mais dedicação por parte das empresas no momento de apresentação do projeto. Há um acréscimo de responsabilidade nas empresas pois se não cumprirem os objetivos inicialmente acordadas no momento da candidatura, poderão ter de devolver o apoio na totalidade ou apenas metade, dependendo do caso. É uma novidade face ao QREN. Se isto por um lado induz mais responsabilidade junto das empresas e torna o projeto mais exigente e possivelmente com mais detalhe que irá melhorar a exigência da própria empresa, por outro demonstra que existe demasiada burocracia no processo de decisão e candidatura aos fundos comunitários.

Além disto, mesmo após haver uma preocupação de dotar as empresas de capital humano suficiente e com formação capaz de ultrapassar os obstáculos, é algo surpreendente que isto aconteça. As empresas têm acesso a grandes quantias para se capacitarem e mesmo depois disso existem estas situações. Posteriormente, acontecem casos como os descritos no Público (2018)²⁰³ onde 46 empresas desistiram de receber apoios do Portugal 2020 ou por falta de capacidade financeira ou então por dificuldade de mobilização de parceiros.

Mesmo havendo um acréscimo de complexidade nas regras por parte da Comissão, esta “...presta assistência aos Estados Membros de forma proactiva, nomeadamente através do trabalho de grupo de peritos de alto nível que acompanha a simplificação para os beneficiários dos FEEI.”²⁰⁴

O segundo ponto é o fraco investimento no interior, havendo preferência pelo litoral do país.

²⁰² Dinheiro Vivo (2016) <https://www.dinheirovivo.pt/outras/portugal-2020-os-fundos-nao-sao-para-qualquer-empresa/>

²⁰³ Público (2018) <https://www.publico.pt/2018/11/29/economia/noticia/menos-46-empresas-desistiram-receber-apoios-portugal-2020-1852781>

²⁰⁴ Idem pag 17

Segundo o Público (2017)²⁰⁵, há um fraco investimento no interior sendo mesmo a percentagem de 8% dos fundos direcionados para o interior. Há uma clivagem entre o interior e o litoral do país em termos de índices de competitividade e coesão, conforme pudemos constatar no Índice Sintético de Desenvolvimento Regional. As regiões do interior norte estão muito distantes em termos de coesão e competitividade face ao Litoral. Isso justifica, em certo modo, a preferência de investimentos no litoral em detrimento do interior. Isto poderá levar novamente ao debate da regionalização, numa forma do Estado se descentralizar para as regiões e assim poder levar mais iniciativa para o interior de forma a crescer de forma homogénea, ou pelo menos de forma não desigual. A única maneira de reativar o interior é por meio de atividade económica e essa tem ido para o litoral.

Neste sentido, face a estes pressupostos mas também as baixas taxas de execução o Governo português procedeu a uma reprogramação dos fundos comunitários. No que toca ao interior, há a previsão de haver uma atração de investimento do Portugal2020 em 38% após a reprogramação até 2023 (Expresso 2019)²⁰⁶.

O terceiro é ao nível das baixas execuções dos quadros comunitários associadas às regras apertadas da Comissão Europeia.

As baixas taxas de execução podem estar associadas à baixa taxa de pagamentos, como vimos anteriormente. A par disto temos os atrasos dos pagamentos das entidades gestoras, caso do IAPMEI, que atrasam o desenvolvimento de muitos projetos com trabalho diário, tornando –se não num apoio, mas num “pesadelo”, como aponta o Observador (2018)²⁰⁷. Isto põe em causa o trabalho diário da empresa, colocando em risco os postos de trabalho ou então levando a empréstimos por parte dos empresários, endividando assim uma empresa no início do seu percurso de vida. Há casos onde a demora na entrega do financiamento chega a dois anos. Isso é insuportável para as empresas e segundo o referido jornal as consultoras alertam que nestes casos “...mais vale cancelar e

²⁰⁵ Público (2017) <https://publico.pt/2017/03/30/sociedade/noticia/fundos-europeus-ignoram-interior-do-pais-1767101#gs.KeonJ8gd>

²⁰⁶ Expresso (2019) <https://expresso.pt/economia/2019-02-17-Interior-atrai-38-do-novo-investimento-dos-fundos-europeus>

²⁰⁷ Observador (2018) <https://observador.pt/especiais/portugal-2020-quando-os-apoios-se-transformam-em-pesadelos/>

fazer uma candidatura nova.”. Como é referido na notícia, atrasos como a distribuição dos apoios em projetos já aprovados, reclamação dos valores atribuídos ou então atraso nos desembolsos de apoios em projetos já em curso, podem demorar por vezes 6 meses, ou então no último caso com um ano de atraso.

Além deste problema, temos a ineficácia do sistema informático que causa o “caos informático”, segundo nos conta o referido jornal. Esta situação coloca um problema nos reembolsos de despesas que ficam retidos. A juntar a este entrave, há porventura recursos humanos sem as qualificações necessárias para avaliarem as candidaturas. Isto é justificado pela dificuldade de contratação de pessoal qualificado para fazer face a procura existente ao Portugal 2020. Isto é de facto uma limitação que pode justificar em parte os atrasos existentes neste quadro comunitário.

No entanto, a este nível a Comissão Europeia “está a prestar um apoio intenso em aspetos essenciais, tais como contratos públicos, auxílios estatais,”, nomeadamente, “... é prestado um novo apoio específico a várias regiões com baixos rendimentos ou baixo crescimento e foi criada uma rede de Centrais de Competência em Banda Larga”²⁰⁸.

Por último, a forma como se gasta é mais importante do que quanto se gasta.

Numa entrevista ao ECO (2017), Miguel Poiars Maduro ²⁰⁹ aponta para o problema de como estão a ser geridos os fundos comunitários referindo o caso da formação profissional dos portugueses. Segundo ele, o atual governo prefere apostar no “ número de pessoas que vão receber formação e no investimento nessa matéria. Em vez de criar incentivos certos para que essa formação gere trabalho, gere emprego e melhore a competitividade das nossas empresas e os salários dos trabalhadores.”²¹⁰. Por outras palavras, os investimentos são feitos com base no número de formandos em vez de formar aqueles que o mercado de trabalho necessita realmente e assim os investimentos serem feitos com base na taxa de empregabilidade. De acordo com o Ex Ministro, o atual governo mudou a estratégia inicialmente prevista neste ponto, pois inicialmente era “na formação profissional, tínhamos definido que uma percentagem do financiamento, por exemplo, aos

²⁰⁸ Idem pag 16

²⁰⁹ Miguel Poiars Maduro – Ex - Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, com a tutela da Comunicação Social, do Desenvolvimento Regional e das Autarquias Locais, durante o [XIX Governo Constitucional de Portugal](#) (2013-2015). Responsável pela implementação inicial do Portugal 2020

²¹⁰ ECO (2017) <https://eco.sapo.pt/entrevista/atraso-nos-fundos-europeus-e-totalmente-falso-diz-poiars-maduro/> consultado a 3 de Março de 2019

centros de formação, seria variável em função da empregabilidade [dos formandos]. (ECO2017)”.

Capítulo 7: Conclusão

Neste estudo podemos analisar a importância que a política de coesão teve não só em Portugal, como também a nível europeu. Permiteu que o objetivo da coesão que era aproximar as regiões menos desenvolvidas à média europeia, fosse uma realidade em países como o nosso ou então em países da antiga União Soviética. Antecâmara para o mercado interno, onde todos pudessem competir internamente e assim haver um crescimento da maturidade competitiva das economias europeias.

O nosso país recebe apoios comunitários desde há 30 anos para cá, com um total que é superior a 100 mil milhões de euros. Mesmo assim, as regiões portuguesas ainda aparecem no “mapa das regiões mais pobres “ da Europa como é o caso da zona centro ou a região autónoma dos Açores. Vimos anteriormente uma delegação do Parlamento Europeu a visitar os sucessos dos fundos comunitários na zona norte, que houve melhorias de facto, mas não é o retrato do país como um todo. Discute-se o cancelamento dos fundos comunitários, sobretudo para Portugal pois já beneficiámos há três décadas dos mesmos.

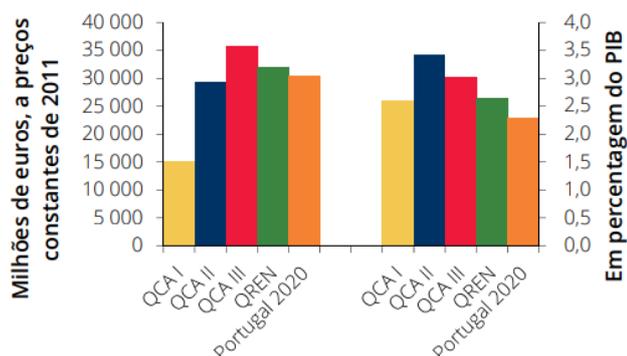


Gráfico 9: Os cinco grandes ciclos de apoio europeus

Fontes: Boletim Económico do Banco de Portugal – março de 2019, pag 24²¹¹

²¹¹ Citado de “Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Boletim Informativo QREN, Brochura “Fundos Estruturais 10 anos em Portugal” da Direção Geral do Desenvolvimento Regional, DGRM, IFAP/GPE e INE (cálculos do Banco de Portugal)” – consultado a 3 de Abril de 2019

A quantidade de apoios concedidos a Portugal desde o Quadro Comunitário de apoio II tem vindo a diminuir de forma constante, como podemos reparar no quadro anterior.

Isto justifica-se com a entrada de novos estados membros com os 3 alargamentos posteriores e o não reforço do orçamento europeu, e por isso da dotação orçamental para a coesão. No entanto, as diferenças não são substanciais.

Poder-se-ia discutir neste momento, após 30 anos de coesão em Portugal, que o nosso país não necessitaria mais de ajuda comunitária. Era sinal que o nosso país estaria já no patamar das regiões mais desenvolvidas. Contudo, neste momento, o Portugal 2020 representa cerca de 80% do investimento público nacional (sendo mesmo o investimento publico mais baixo da europa), quando países como a Hungria, a presença comunitária se situa nos 40% do seu investimento interno. Há portanto ainda uma grande dependência portuguesa dos fundos comunitários passados estes anos da coesão.

A par disto, a taxa de execução é muito baixa (35%) com os últimos dados apresentados (março de 2019), face ao período homólogo do QREN (41%), o Portugal2020 tem uma execução mais baixa. Isso justifica-se com o fraco investimento público do Estado e de forma agregada as empresas também, mas também ao nível das regras apertadas da Comissão Europeia, ao nível da excessiva burocracia e complexidade das candidaturas. Vimos também, que a nível nacional existem problemas técnicos que necessitam de correção como os atrasos no lançamento dos concursos, atrasos na avaliação e pagamentos dos apoios (chegando por vezes a dois anos de atrasos), mas também a nível de recursos humanos que podem ser escassos para a quantidade de trabalho existente.

Outro dos problemas apontados é a não definição clara dos objetivos e a prossecução de políticas publicas eficazes, como refere Alfredo Marques (2017), o autor diz que “não é fácil estabelecer uma relação de causa e efeito entre a utilização que foi efetuada dos Fundos e este desempenho económico, pois todos os métodos de avaliação do impacto daqueles são imperfeitos e apresentam as suas limitações”²¹². Independente da avaliação feita neste estudo onde abordei a riqueza produzida, nível de investimento

²¹² Alfredo Marques (2017) , pag 2

público em comparação com os restantes Estados Membros é uma abordagem possível no meio de muitas existente e igualmente válidas.

O papel da governança multinível nas políticas comunitárias tem sido destacado no meu estudo e nas posições defendidas pelos autores citados. É sem dúvida uma necessidade haver uma descentralização das competências e da execução dos fundos comunitários, com responsabilidades repartidas num modelo multinível (UE, Estado Central e Regiões), onde a nível mais baixo se podem tomar as melhores decisões, pois são aquelas mais próximas dos cidadãos e por isso mais condizentes com a realidade local. Isto, em teoria, leva a uma maior eficácia na definição das necessidades locais, respeitando assim o princípio da subsidiariedade mas também o princípio da cooperação leal.

A este respeito, Alfredo Marques (2017) defende:

“Estas estruturas, se podiam permitir criar mais rapidamente condições para lidar com os problemas a nível técnico, não substituíam, contudo, a gestão política, a qual, para poder enquadrar a atividade dessas estruturas (como era suposto que acontecesse), deveria desenvolver-se qualitativamente ainda mais rapidamente do que elas.”²¹³

Alfredo Marques (2017)

A estruturas regionais a que Alfredo Marques (2017) se refere não irão substituir as nacionais, mas complementar as suas atuações. Essas atuações desenvolvem-se progressivamente em termos de qualidade pois como estruturas mais próximas dos cidadãos pretende-se que sejam mais rápidas a atuar que o Estado Central, melhorando assim o modo de atuação tornando-o mais eficiente.

As políticas públicas têm ainda de ser precisas e com foco nos resultados que são concretizáveis, havendo uma aproximação entre as regiões, sobretudo as que tenham mais disparidades. Ora, isto nos últimos 30 anos não tem acontecido. Segundo Alfredo Marques (2017), os programas comunitários “... sempre se caracterizaram pela existência de uma multiplicidade e dispersão de objetivos e pela sua definição em termos difusos (por

²¹³ Idem pag 2

exemplo: reforço da competitividade, sem ser dado um conteúdo preciso a esta noção”²¹⁴. Isto na visão do autor também se sucedeu em Portugal.

No futuro, há a necessidade de haver uma melhor fundamentação dos objetivos a atingir, com metas claras e reais e apostar numa melhor simplificação dos processos dos quadros comunitários de apoio. No caso português, nomeadamente do Portugal 2020, as baixas taxas de investimento público face ao PIB, as restrições orçamentais (poucos recursos humanos a tratar das candidaturas), as burocracias existentes nas candidaturas, os atrasos nas decisões, levam a que as taxas de execução sejam baixas quando estamos no fim do programa comunitário.

²¹⁴ Idem pag 3

BIBLIOGRAFIA

- a) Allen , David (2005). Cohesion and the structural funds. Competing pressure for reform?. In Wallace and Pollack (ed), Policy Making in the EU (pp. 213-241)
- b) Baldwin, Richard E. and Francois, Joseph F and Portes, Richard, The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and SEE Countries. Economic Policy, Vol. 12, pp. 125-176, April 1997.
- c) Gonçalves, Pedro. (2013). Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “Nem Public Governance”. In *O governo da administração pública* / Pedro Costa Gonçalves (cord.) [et al.] (pags 7-33) . Coimbra: Almedina
- d) Goucha Soares, António. (2004). In Fontoura , Maria Paula e Crespo , Nuno (org) (2004) . *O Alargamento da União Europeia. Consequências para a economia portuguesa*. Oeiras: Celta Editora
- e) Lopes, António Calado (2004). “O alargamento e a economia da União Europeia. Qual o impacto em Portugal?”. Lisboa: Tribuna
- f) Machado, Jónatas E.M. (2014), Direito da União Europeia (2º Edição). Coimbra: Coimbra Editora
- g) Marques, Margarida (2010, 10 de Junho) , Assinatura do Tratado de Adesão de Portugal à Comunidade Europeia: 25 anos depois... . Correio do Minho. Consultar em: <http://correiodominho.pt/cronicas/assinatura-do-tratado-de-adesao-de-portugal-a-comunidade-europeia-25-anos-depois-hellip/1745>
- h) Marques Pereira, Nuno (2016). “ *ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL E AUTONOMIA EM PORTUGAL*”, *Escola de Direito da Universidade do Minho* Direito. 2016 Supplement, Vol. 25, p197-214. 18p
- i) Marques, Alfredo (2017), “Três décadas de fundos comunitários em Portugal Competitividade: as oportunidades perdidas / Thirty years of EU Structural Funds in Portugal. Competitiveness: the lost opportunities” In: *Relações Internacionais (R:I)*. March 2017 0(53):39-54; IPRI-UNL, 2017. Language: Portuguese, Base de dados: SciELO,
- j) Miguel St Aubyn. (2004). Título ?? (pags??) . In Fontoura , Maria Paula e Crespo , Nuno (org) (2004) . *O Alargamento da União Europeia. Consequências para a economia portuguesa*. Oeiras: Celta Editora

- k) Nuroğlu, Elif and Kurtagic, Haris (2012): *Costs and Benefits of the EU Enlargement: The Impact on the EU and SEE Countries*. Published in: *Journal of Economic and Social Studies*, Vol. 2, No. 2 (July 2012): pp. 41-64. – Disponível em : <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/54741/>
- l) Paulo, Maria Alice (2013), “ EFEITOS DAS POLÍTICAS REGIONAIS E FUNDOS COMUNITÁRIOS NA REGIÃO CENTRO” , Aveiro, 2013, Universidade de Aveiro
- m) Porto, Manuel Carlos Lopes (1982) . Adesão à CEE: Implicações para a Política de Desenvolvimento Regional em Portugal . In *Boletim da Faculdade de Direito* (Vol LVIII). (pags 591-611)
- n) Porto, Manuel Carlos Lopes (2009) . Teoria da integração e políticas comunitárias : face aos desafios da globalização (4º edição). Coimbra: Livraria Almedina
- o) Porto, Manuel Carlos Lopes (2006) . O orçamento da União Europeia : as perspectivas financeiras para 2007-2013. Coimbra: Almedina
- p) Porto, Manuel Carlos Lopes . (2004). In Fontoura, Maria Paula e Crespo, Nuno (org) (2004) . *O Alargamento da União Europeia. Consequências para a economia portuguesa*. Oeiras: Celta Editora
- q) Quadros, Fausto de (2004). *Direito da União Europeia*. Coimbra : Almedina.
- r) Santos, Manuela (2013), “O Impacto económico dos fundos comunitários no processo de convergência em Portugal”, Leiria, Setembro 2013, IPL
- s) Silva, António Martins da. (2010). *História da unificação europeia: a integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra
- t) Silva, António Martins da. (2013). *Sistema político da União Europeia : arquitetura, funcionamento e teorização : estrutura institucional, processo de decisão, ordem jurídica, governação económica, teorias da integração e modelo político*. Coimbra: Almedina
- u) Silva, João Nuno Calvão da (2017). *Agências Europeias de Regulação* (Tese de Doutoramento) (1º edição). Coimbra: GestLegal
- v) Silveira, João Tiago. (2013) . Governação de fundos comunitários. In *O governo da administração pública / Pedro Costa Gonçalves (cord.) [et al.]* (pags 317-360) . Coimbra: Almedina

- w) Valério, Nuno. (2004). Alargamentos: Processos de Construção Europeia . In Fontoura , Maria Paula e Crespo , Nuno (org) (2004) . *O Alargamento da União Europeia. Consequências para a economia portuguesa*. Oeiras: Celta Editora

Publicações UE

- a) Comissão Europeia . (2014). “Compreender as políticas da União Europeia: Política regional “. Bruxelas. doi:10.2775/7719
- b) InfoRegio N° 28, Direção Geral de Política Regional da Comissão Europeia (2008)
- c) SWD(2016) 318 final - COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13

Legislação da União Europeia

- a) Regulamento N°1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego
- b) REGULAMENTO (UE) N.º **1303/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** de 17 de dezembro de 2013 – FEDER
- c) Regulamento (ce) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Maio de 2003 relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS)
- d) COM(2017)755/F1 - Relatório da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões relatório estratégico de 2017 sobre a implementação dos fundos europeus estruturais e de investimento – 13 de Dezembro de 2017. Consultado a 4 de Junho de 2019

e) COM(2019) 1021 : Relatório relativo a Portugal de 2019 que inclui a apreciação aprofundada da prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos. Semestre Europeu 2019. Consultado a 4 de Junho de 2019

f) Tratado de Funcionamento da União Europeia

Publicações Nacionais

- a) Boletim Banco de Portugal – Março de 2019. Disponível em : https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_mar2019_p.pdf
- b) Boletim Informativo nº 23 AD&C 2014 – QREN. Disponível em: http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=15&id_page=41
- c) Boletim Informativo Nº14 AD&C Novembro 2018 – Portugal 2020. Disponível em: https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/portugal2020/monitorizacao/resultados_da_monitorizacao_operacional/boletins_trimestrais_dos_fundos_da_ue/boletim_30setembro2018_vrsfinal.pdf
- d) Boletim Informativo Nº 16 AD&C Março 2019 – Portugal 2020. Disponível em: https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/portugal2020/monitorizacao/resultados_da_monitorizacao_operacional/boletins_trimestrais_dos_fundos_da_ue/boletimfundos31mar2019.pdf
- e) Destaque – Informação à Comunicação Social, INE , 26 de Junho de 2018
- f) Fundação Francisco Manuel dos Santos e Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (AM&A). (2013). 25 anos de Portugal europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais. Augusto Mateus (coord). Lisboa. Disponível em: <https://www.ffms.pt/FileDownload/db4da352-ef6a-4800-a7d7-a4d6b187a475/25-anos-de-portugal-europeu>
- g) Plano Nacional de Reformas 2018. Disponível em:
- h) Acordo de Parceria Portugal 2020. Disponível em : https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/1_ap_portugal_2020_28julho_0.pdf

- i) AD&C – Portugal 2020: Objetivos, Desafios e Operacionalização. Disponível em : https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/portugal2020objetivos_desafios_19dez_14.pdf
- j) Portugal 2020. Modelo de Governação. Disponível em : https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/modelo_de_governacao_portugal2020.pdf

Legislação Nacional

- a) Constituição da República Portuguesa
- b) Lei Nº 50/2018, 18 de Agosto
- c) Decreto-lei nº 159/2014
- d) Decreto – Lei nº 137/2014, de 12 de Setembro
- e) Decreto- Lei nº 59/2014, de 27 de Outubro

Imprensa Digital

Dinheiro Vivo (2016) <https://www.dinheirovivo.pt/outras/portugal-2020-os-fundos-nao-sao-para-qualquer-empresa/> - Consultado a 20 de Março de 2019

Observador (2018) <https://observador.pt/especiais/portugal-2020-quando-os-apoios-se-transformam-em-pesadelos/> - Consultado a 21 de Março de 2019

Publico (2016) <https://www.publico.pt/2016/05/06/economia/noticia/sete-em-cada-dez-candidaturas-aos-fundos-comunitarios-sao-rejeitadas-1731072#gs.k8DwLUY> – Consultado a 25 de Março de 2019

Publico (2017) <https://publico.pt/2017/03/30/sociedade/noticia/fundos-europeus-ignoram-interior-do-pais-1767101#gs.KeonJ8gd> – Consultado a 25 de Março de 2019

Publico (2018) <https://www.publico.pt/2018/11/29/economia/noticia/menos-46-empresas-desistiram-receber-apoios-portugal-2020-1852781> - Consultado a 20 de Março de 2019

Público 2019 <https://www.publico.pt/2019/03/03/economia/reportagem/portugal-orgulho-resultados-europeus-1863985> - consultado a 3 de Março de 2019

Eco 2019 <https://eco.sapo.pt/2019/02/06/ferrovia-2020-tem-uma-taxa-de-execucao-de-40-diz-pedro-marques/> consultado em 11 de Fevereiro de 2019´

ECO (2017) <https://eco.sapo.pt/entrevista/atraso-nos-fundos-europeus-e-totalmente-falso-diz-poiars-maduro/> consultado a 3 de Março de 2019

Expresso (2019) <https://expresso.pt/economia/2019-02-17-Interior-atrai-38-do-novo-investimento-dos-fundos-europeus>

SAPO (2018) <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/municipios-procuram-solucoes-depois-do-chumbo-do-financiamento-da-descentralizacao>