



POLICY PAPER 28

Os Limites dos Fundos Estruturais e os Desafios da Governação Multinível

João Varejão Faria varejaofaria@gmail.com

Policy Papers

A série de *Policy Papers* do Institute of Public Policy pretende apoiar o debate público com trabalhos concisos, onde se analisam políticas públicas de forma rigorosa e se explanam recomendações claras.

O autor

João Varejão Faria é economista pelo ISEG e Mestre em Planeamento Regional (U. Lisboa); quadro da Comissão Europeia (1989-2021) e Presidente da CCDR Algarve (2007-11). Foi docente do ISEG e da Universidade Nova de Lisboa.

Sobre o Institute of Public Policy

O Institute of Public Policy é um *think tank* independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Índice

1. Os Fundos Estruturais e os Desafios da Governação Multinível.....	3
2. Os Fundos Estruturais no contexto mais vasto da construção europeia	4
2.1. Os Fundos Estruturais em Portugal – uma primeira sùmula	5
2.2. Fundos Estruturais e sobre-investimento.....	6
2.3. Fundos Estruturais e défices externos	9
2.3. Fundos Estruturais e circunscricão dos apoios às PME e zonas menos desenvolvidas	11
2.4. Outras limitações regulamentares: figurinos comuns e nível de ambição de programas de emergência	13
2.5. Outras condicionantes decorrentes do quadro europeu e de outras políticas europeias	15
2.6. Limitações dos Fundos Estruturais e o necessário papel das políticas nacionais autónomas	17
2.7. Uma estrutura territorial do Estado que oscila entre uma centralização marcada e uma atomização – existente e em perspectiva – conducente à ineficiência e dispersão de recursos.....	22

1. Os Fundos Estruturais e os Desafios da Governação Multinível¹

Actuando num quadro em que a maioria dos instrumentos de política anteriormente existentes ao nível nacional desapareceu e em que outras políticas europeias têm efeitos potencialmente mais significativos que os próprios Fundos Europeus, estes são hoje uma peça essencial nas políticas públicas e nos processos de planeamento nacional. A compreensão das limitações que lhe são inerentes e das distorções que podem induzir torna mais clara a necessidade quer de políticas nacionais autónomas (e de um orçamento de investimento nacional digno desse nome) quer de uma estrutura territorial do Estado adequada (que não substitua a centralização por uma atomização paralisante).

¹ Este *policy paper* é uma versão revista e atualizada de uma comunicação sobre fundos europeus e planeamento em Portugal apresentada a 17 de Janeiro de 2023 numa conferência do CES - Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Na sua redação beneficiei, desde o esboço inicial, dos comentários pertinentes de Nuno Vitorino, a quem agradeço. Agradeço igualmente os comentários de Joana Garrido Amorim, Miguel Almeida e Paulo Trigo Pereira. O habitual proviso aplica-se: as opiniões e os eventuais erros são da minha responsabilidade.

2. Os Fundos Estruturais no contexto mais vasto da construção europeia

É infelizmente comum que a racionalidade, a razão de ser e os resultados dos chamados fundos estruturais europeus sejam discutidos de forma isolada, desenquadrada da evolução dos instrumentos de política económica à disposição das entidades públicas, sejam elas nacionais ou europeias.

Ora, relativamente ao que aqui nos interessa, a **construção da União Europeia** é um **processo** em que os **participantes acordaram em abdicar de exercer ao nível nacional parcelas significativas de soberania** – isto é, instrumentos disponíveis – **a favor do seu exercício ao nível europeu**.

Retomando uma versão simplificada da tipologia dos instrumentos de política económica, lembre-se que, **antes da adesão à União Europeia e da adesão ao euro, estava à disposição dos governos nacionais um leque variado de instrumentos**, nomeadamente: *política monetária* (quantidade e “preço” da moeda disponível; regulação do tipo de créditos disponíveis) e *cambial* (taxa de câmbio); *política comercial* (protecção tarifária e não-tarifária das produções nacionais); *política orçamental* (nível e incidência da fiscalidade nos indivíduos e empresas, decisões de afectação dos gastos públicos); *controles directos* (política de rendimentos e preços) e *políticas estruturais* (sobretudo, políticas micro do lado da oferta).

Alguns destes instrumentos eram, é certo, pouco utilizados. Por exemplo, era relativamente consensual que os controlos directos só se deveriam utilizar em situações excepcionais, já que depressa se esgotavam e passavam a ter essencialmente efeitos perversos. Relativamente a outros instrumentos, como a taxa de câmbio, era unanimemente aceite que embora eficazes no reequilíbrio da balança de pagamentos (veja-se o caso português em 1977 e 1983), tendiam a alimentar um círculo vicioso de inflação e novas desvalorizações. Mas, **independentemente dos seus limites, estes instrumentos de política tinham o mérito de poderem ser utilizados em certas circunstâncias**.

Com a adesão à UE e sobretudo com a adesão à **moeda única, a maioria dos instrumentos anteriormente disponíveis ao nível nacional** pura e simplesmente **desapareceu**. Aqui se incluem as políticas mais importantes, como a monetária e cambial (agora exercidas pelo Banco Central Europeu) e a comercial (pauta aduaneira comum, definida ao nível europeu).

Por outro lado, políticas que antes da adesão eram incipientes (casuísticas e com menor impacto), como a política agrícola comum (PAC) e a política de concorrência,

desenvolveram-se *ab initio* no quadro da União Europeia, sendo directamente comandadas pela Comissão Europeia, e têm hoje uma importância preponderante. O papel decisivo da PAC na evolução do sector é sobejamente conhecida, mas é por vezes esquecido que, por exemplo, políticas como as de compras públicas selectivas, tão utilizadas pelos nossos concorrentes asiáticos como apoio às “indústrias nascentes”, passaram a ser no quadro da política de concorrência europeia virtualmente impossíveis.

É sobretudo do lado das **políticas de regulação da procura** – a regulação keynesiana da procura global – que o esvaziamento do nível nacional é mais evidente: aqui, **só a política orçamental continua na prática a existir ao nível nacional!** Embora enquadradas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento – com algumas regras, como a de velocidade de retorno a situações de equilíbrio ou o objetivo de médio prazo para as finanças públicas, fortemente questionáveis – o essencial das decisões relativas à política orçamental permanece de facto ao nível nacional, sendo a influência do nível europeu essencialmente o resultado de sucessivas conjunturas de aperto orçamental. Com esta ressalva, trata-se no cômputo geral de **uma verdadeira revolução** de cujos efeitos não parece haver plena consciência no debate doméstico².

É do lado da oferta que o essencial das competências permanece ao nível nacional. Tanto no que respeita às normalmente designadas políticas estruturais – políticas micro do lado da oferta – como no que respeita à política de investimentos públicos. É precisamente neste contexto - de **cofinanciamento de políticas da oferta** que os **fundos estruturais europeus têm que ser entendidos**: Não como uma medida ocasional de solidariedade, mas como **parte integrante da construção de uma entidade supranacional / europeia** - hoje a meio da ponte entre uma confederação e uma federação - **em que os Estados membros abdicaram de instrumentos importantes anteriormente à sua disposição.**

Acresce que, fora do âmbito dos fundos estruturais, algumas das principais “realizações” da União Europeia, como a PAC e a UEM, têm efeitos reconhecidamente assimétricos e permanentes, podendo aqui os fundos estruturais desempenhar apenas um papel de mitigação.

2.1. Os Fundos Estruturais em Portugal – uma primeira súmula

Em termos práticos os chamados **Fundos Estruturais europeus têm, desde a fase de pré-adesão, sido decisivos para mudar a face do país**: não só no plano das

² Veja-se por exemplo o pouco impacto de análises como a de Martin Wolf em 2013 (Financial Times 18 Junho) que teriam ajudado a complementar o olhar sobre a crise de 2007/8, suas causas e efeitos em Portugal:

“By deciding that the crisis was largely fiscal, policy makers could ignore that the underlying causes of the disarray was irresponsible cross-border lending, for which suppliers of credit are surely as responsible as users. If the culpability of both sides – lenders and borrowers – had been understood, the moral case for debt write-offs would have been clearer.”

infraestruturas (transportes e acessibilidades, parques industriais, logística, renovação urbana, equipamentos coletivos na saúde, ensino e cultura), mas também no ensino, na formação profissional, no apoio à I&D, e no apoio directo às empresas (inovação e internacionalização).

Acresce que a integração europeia contribuiu também para a **modernização da governação pública**: a elaboração de planos a médio prazo, impondo uma perspectiva plurianual; a introdução de novas dimensões, como a da consideração dos impactos ambientais; a transparência no reporte e o incremento da participação democrática (relatórios anuais, comissões de acompanhamento, a avaliação e monitorização, a prestação de contas).

Mas os **Fundos Estruturais têm características e limitações intrínsecas** que condicionam a sua aplicação e que podem quer reduzir os efeitos esperados no crescimento quer mesmo contribuir para algumas distorções indesejáveis.

2.2. Fundos Estruturais e sobre-investimento

Desde os primórdios do processo de construção europeia que existem mecanismos de transferências financeiras entre os Estados Membros, mas é sobretudo a **partir do objectivo “Mercado Interno 92”** que **os progressos no plano das políticas de coesão, embora lentos, têm sido reais**: desenvolvimentos como os associados aos pacotes Delors I e II não só aumentaram significativamente os volumes de transferências, como lhes deram um horizonte de estabilidade (5 anos inicialmente, 7 anos a partir de 2000) que os aproximaram tendencialmente de transferências permanentes. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência, onde se enquadram os Programas de Recuperação e Resiliência (PRR) nacionais, embora limitado no tempo, também correspondeu a um avanço significativo, já que envolve valores com impacto macroeconómico relevante para os países que deles mais beneficiam.

Porém, por razões facilmente explicáveis - o grau de solidariedade entre os Estados-Membros é, compreensivelmente, inferior ao grau de solidariedade existente no interior de cada Estado-Membro - **estes progressos nunca desembocaram na institucionalização dum mecanismo automático de perequação de rendimentos entre os Estados-Membros**. Pelo menos até aos dias de hoje, a **“União de Transferências”** é um tema proscrito, o que não deixa de ter consequências muito relevantes na arquitectura dos Fundos Europeus.

Com excepção das “ajudas às ultraperiferias”, com volumes financeiros muito diminutos, os **Fundos Estruturais não são mecanismos de compensação de défices permanentes**,

mas antes **mecanismos que são supostos facilitar a convergência das regiões mais atrasadas.**

A maioria dos debates sobre esta matéria em Portugal tem-se concentrado nos mecanismos de mitigação dos chamados “choques assimétricos”, deixando de lado o papel das transferências orçamentais em zonas económicas unificadas, sejam elas ou não zonas monetárias únicas.

Nesta matéria o **relatório McDougall** de 1977 continua a ser um dos documentos mais interessantes. Focando-se no **papel que as finanças públicas** (incluindo transferências) **poderiam vir a desempenhar no processo de integração europeia**, é analisada a **situação então existente** em **5 países federais** (EUA, RFA, Canadá, Austrália e Suíça) e **3 países unitários** (França, Reino Unido e Itália), quer em termos de **fluxos financeiros inter-regionais** quer em termos dos correspondentes **fluxos orçamentais**. O relatório evidencia que, **num espaço económico unificado, a situação mais comum é existirem défices regionais permanentes das regiões menos desenvolvidas** (entre 3% a 10% do seu PIB, mas podendo chegar aos 30%), ou seja que não decorrem de fenómenos temporários, sejam eles choques assimétricos ou comportamentos despesistas das regiões deficitárias (*relembre-se que o défice externo de Portugal rondou os 10% do PIB durante os anos 2000, valor afinal não particularmente anormal para uma “região” menos desenvolvida integrada num espaço económico unificado*).

Simetricamente, prossegue o relatório, **as regiões menos desenvolvidas beneficiam normalmente de transferências líquidas oriundas das regiões mais desenvolvidas**, que reduzem em cerca de 40% as desigualdades inter-regionais de rendimento (nos países unitários por meio de mecanismos de transmissão menos visíveis politicamente - impostos sobre o rendimento, etc. - não diretamente associados à política regional entendida no seu sentido estrito).

Projectando o futuro, o relatório adiantava que, para se avançar para um estágio pré-federal, o orçamento comunitário deveria atingir no mínimo 2-2,5% do PIB. Mas, neste estágio, a União Económica e Monetária, isto é a moeda única, era considerada impraticável:

“A dimensão muito reduzida, em termos relativos, do orçamento comunitário, impede, por si só, que qualquer mecanismo análogo funcione numa escala significativa entre os Estado Membros. Esta é uma razão importante que, nas circunstâncias

presentes, torna a união monetária impraticável" (pag. 12. Sumário Executivo – tradução JF).

Vários outros estudos apontam para conclusões semelhantes. Referindo-se especificamente aos choques assimétricos, Xavier Sala-i-Martin e Jeffrey Sachs estimaram em *"Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States"* (1991) que *"a one dollar reduction in a region's per capita personal income triggers a decrease in federal taxes of about 34 cents and an increase in federal transfers of about 6 cents. (...) That is, between one third and one half of the initial shock is absorbed by the federal government. (...). Some (...) argue that this regional insurance scheme provided by the federal government is an important reason why the system of fixed exchange rates that exists within the United States today has survived without major problems. Under this view, the creation of a European Central Bank that issues unified european currency without the simultaneous introduction (or expansion) of a fiscal federalist system could put the project at risk ».*

Sem entrar aqui na discussão nem de como e quando foi feita a passagem à moeda única, nem dos valores que os défices das regiões menos desenvolvidas registariam actualmente (que carecia de ser actualizado), um ponto parece consensual na generalidade dos estudos: **no interior dum espaço económico unificado é normal existirem défices permanentes das zonas menos desenvolvidas** – não apenas os pontuais decorrentes de choques assimétricos – que, podemos acrescentar, estão intrinsecamente associados às dinâmicas de distribuição espacial das atividades económicas, onde a tendência dominante é a da concentração geográfica (*ver, por exemplo, MYRDAL, Gunnar, Economic Theory and Underdeveloped Regions, 1957 ou KRUGMAN, Paul, Geography and Trade, 1991*).

Em termos práticos os **Fundos Estruturais são mecanismos de apoio ao investimento e não de apoio ao rendimento**, isto é, **financiam investimento, não despesas de funcionamento**.

Embora na prática já haja exceções significativas no FEDER e, sobretudo no FSE, conseguidas à custa de uma "engenharia" de candidaturas que não deixa de criar instabilidade nos organismos beneficiários, os Fundos Estruturais continuam essencialmente a financiar despesas de investimento, o que **tem genericamente contribuído para o sobre investimento em capital fixo** (equipamentos novos) **em detrimento da manutenção de equipamentos existentes** e da conservação de activos patrimoniais e outros. Este efeito é obviamente potenciado por um contexto em que a

inauguração de novos equipamentos é eleitoralmente mais rentável e por uma cultura nacional muito deficiente quanto às manutenções periódicas de rotina.

O reconhecimento nos Tratados do carácter **permanente dos handicaps que afectam as regiões ultraperiféricas veio** consagrar formalmente uma excepção, já que permite o **financiamento regular de alguns custos de funcionamento**. É uma via que importa explorar e que poderia vingar no plano das negociações desde que circunscrita a domínios bem identificados (e.g. défices de exploração de Redes Trans Europeias de interesse verdadeiramente europeu; serviços mínimos básicos nas “zonas de coesão”), já que o seu financiamento por um orçamento central é económica e politicamente racional.

2.3. Fundos Estruturais e défices externos

Existe há décadas reflexão abundante sobre os efeitos dos processos de convergência (*catching-up*) no nível interno de preços. Com conclusões nem sempre coincidentes quanto à dimensão do efeito (dito Balassa-Samuelson), mas coincidentes quanto ao sentido da tendência, aponta-se para o desencadear nos países em processo de convergência de níveis de inflação mais elevados (desencadeados sobretudo no sector dos bens não-transaccionáveis e transmitidos ao sector dos bens transaccionáveis).

O mesmo tipo de efeitos, mas mais significativo, é previsto – e aqui parece haver uma certa unanimidade – quando os processos de convergência são “assistidos” pela entrada de fluxos financeiros do exterior macroeconomicamente relevantes (“*Dutch disease*” e suas declinações nos cenários de exportação de recursos naturais, economias turísticas e ajuda externa).

Em ambos os casos – mas mais provavelmente e de forma mais intensa nos casos de uma convergência “assistida” – os processos de convergência são susceptíveis de desencadear tensões inflacionistas que prejudicam a competitividade quer dos sectores tradicionais quer dos sectores exportadores, com os consequentes efeitos negativos no plano do equilíbrio das contas externas.

Acresce que é expectável que num cenário de convergência e de modernização se assista a um incremento muito significativo da importação de bens de equipamento (infraestruturas e sector produtivo) que não são necessariamente compensados – pelo menos numa primeira fase – pelo aumento das exportações.

Seja como for – isto é, seja qual for o efeito líquido no equilíbrio externo de um processo de convergência “assistida” pela Política de Coesão – o que importa aqui sublinhar é que não há no plano dos regulamentos comunitários qualquer enfoque *ab initio* e preventivo relativamente aos desequilíbrios da Balança de Pagamentos – sobretudo, da Balança

Comercial - que podem ser potenciados pela Política de Coesão. Por outras palavras, esta temática nunca foi considerada na definição dos objectivos para o conjunto da União e para cada país no quadro da Política de Coesão.

Esta lacuna vem aliás na linha das concepções dominantes por altura da criação da União Económica e Monetária e da Moeda Única: considerava-se então explicitamente que a chamada “restrição externa” já não era relevante! Contrariamente ao que no debate doméstico chegou a ser atribuído exclusivamente ao então Governador do Banco de Portugal, Dr. Vítor Constâncio, a desconsideração da restrição externa fez parte integrante do ADN da UEM, nomeadamente do célebre Relatório Delors.

ONE MARKET, ONE MONEY - An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union - Commission of the European Communities, EUROPEAN ECONOMY, n.º. 44, Oct 1990, (sublinhados do autor)

Executive Summary (...)

(iv) Adjusting to economic shocks.

*The main potential cost of EMU is that represented by the loss of monetary and exchange rate policy as an instrument of economic adjustment at the national level. This loss should not be exaggerated since exchange rate changes by the Community in relation to the rest of the world will remain possible, whereas within the EMS the nominal exchange rate instrument is already largely abandoned, and EMU will reduce the incidence of country-specific shocks. Relative real labour costs will still be able to change: budgetary policies at national and Community levels will also absorb shocks and aid adjustment, and **the external current account constraint will disappear.** p.*

11

Financial flows will be available to absorb shocks (mechanism 14)

*A major effect of EMU is that **balance of payments constraints will disappear in the way they are experienced in international relations.** Private markets will finance all viable borrowers, and savings and investment balances will no longer be constraints at the national level. National budgets will, as mentioned, retain their capacity to respond to national and regional shocks through the mechanisms of social security and other policies. The Community's structural policies have a complementary role, and may be further developed in response to needs. p.24*

Os desenvolvimentos sucessivos da Política de Coesão não têm vindo a acrescentar nada neste domínio (por exemplo, a estratégia 2020 - *Smart, Sustainable & Inclusive Growth* – não faz qualquer referência aos desequilíbrios externos), mas a articulação mais recente entre a Política de Coesão e os Planos Nacionais de Reforma / recomendações da Comissão Europeia no quadro do chamado “semestre europeu” abrem uma oportunidade para trazer para a Política de Coesão estas preocupações relativas ao equilíbrio externo, embora *ex post* (isto é, depois dos desequilíbrios estarem criados).

2.3. Fundos Estruturais e circunscrição dos apoios às PME e zonas menos desenvolvidas

Os objectivos declarados dos Fundos Estruturais são os de promover a coesão económica, social e territorial entre e no interior dos Estados-Membros por meio de um crescimento sustentável ancorado em aumentos da competitividade. Mas, simultaneamente, **a arquitectura dos fundos estabelece fortes limitações dos apoios que podem ser concedidos às regiões mais desenvolvidas e às grandes empresas.**

Excepto para projectos que na grelha analítica comunitária atual sejam considerados fortemente inovadores, **os apoios a empresas só são hoje possíveis para PMEs** (até 250 trabalhadores), estando as grandes empresas excluídas. Desde logo, esta imposição de um critério comum sobre o que é inovação é claramente discutível já que pressupõe uma avaliação sobre o que é inovação em situações tão diversas como a Alemanha e Portugal (e dentro de Portugal, entre por exemplo Lisboa-Porto e a Beira interior ou Setúbal). Por outro lado, importa perceber que esta circunscrição dos apoios às actividades inovadoras existe essencialmente devido às pressões dos Estados Membros mais desenvolvidos: o argumento utilizado, que não deixa de ser legítimo, é que se deve impedir que os projectos novos apoiados na “periferia” sejam a mera deslocalização de actividades já existentes no “centro”; **na realidade, trata-se essencialmente de manter vantagens competitivas.**

Independentemente do racional utilizado, estas limitações regulamentares não deixam de **contribuir para a reprodução na “periferia” de um modelo baseado em pequenas empresas**, inibidor do aumento da competitividade. Ora, no **caso português**, se há ponto em que quase todos os estudos concordam, é no **predomínio das pequenas e microempresas** – e na **ausência de uma rede de médias empresas sólidas** – como **principal factor explicativo dos lentos progressos na produtividade e competitividade.**

Acresce que, em nome da equidade regional no interior de cada Estado Membro, a **política regional tem fortes limitações no que respeita aos apoios a conceder às zonas**

mais desenvolvidas em cada Estado-membro. No que respeita à convergência entre Estados-Membros, estas limitações são problemáticas já que **não atendem à situação específica dos países que têm fraco dinamismo fora das cidades capital** (PL, HU, CZ, SK, SI, RO). No caso português, isto tem implicado a exclusão da região de Lisboa dos apoios, mas não é de excluir que se fosse autonomizada da vasta região Norte (que inclui todo o interior até à fronteira) a área metropolitana do Porto também estivesse – ou viesse brevemente a estar – fora das zonas apoiadas.

Estas restrições levantam o problema clássico da arbitragem (*trade-off*) entre equidade e eficiência. Há vasta literatura sobre a matéria, mas um conjunto de artigos reunidos numa publicação de 2005 (*Regional Disparities in Small Countries*, Felsentein & Portnov, Springer) adianta pistas especialmente relevantes para o que aqui nos interessa. Em particular, o artigo de Stephen Ropper – “*Innovation policy: an effective way of reducing spatial disparities in small nations?*” – propõe uma **taxonomia** que parece fecunda: partindo da comparação de diversos países, Ropper distingue dois cenários, ilustrados pelos exemplos da Irlanda e Israel: **inovação por convite**, a Irlanda; **inovação por invenção**, Israel.

[Innovation by Invitation – IRELAND]

In Ireland, for example, the innovation dynamics has been dominated largely by US inward investment in production facilities in the “mass market” phase of the high-tech value chain (...). The evidence suggests that innovation in these firms derives no particular agglomeration benefits from a central location, and therefore suffers no competitive penalty from Ireland’s policy of dispersal (...).

[Innovation by Invention – ISRAEL]

In Israel, on the other hand, high-tech production is concentrated in more knowledge intensive elements of the high-tech value chain and agglomeration advantages are significantly more important (...).

*The implication is that, **given the type of high-tech activity in each country, a policy of dispersal would be likely to be more costly in terms of national productivity in Israel than in Ireland.***

(...)

*More generally, the Irish and Israeli case emphasise that **the optimal spatial distribution of innovation activity even in a small country will depend strongly on the nature of its industrial activity. The more research or knowledge-intensive the industry, the more likely is that dispersion will have costs in terms of innovation***

and productivity with direct implications for the costs and benefits of regional innovation policy. P. 309

Declinando esta tipologia no caso português, parece razoável inferir que **ao atrair Investimento Directo Estrangeiro (IDE) para projectos que, embora intensivos em tecnologia, tenham atingido uma fase madura de produção em massa, não se registarão necessariamente perdas significativas de eficiência se se pretender localizá-los fora das áreas metropolitanas mais desenvolvidas** e, simultaneamente, se cumprirá o objectivo da equidade territorial.

Pelo contrário, se os projectos a atrair e apoiar forem fortemente inovadores e “conhecimento-intensivos” – normalmente numa fase inicial de “descoberta” – **a sua deslocalização para fora das áreas metropolitanas mais desenvolvidas implicará normalmente custos significativos e inclusive, a sua inviabilização** (afastando o IDE). Dentro dos condicionalismos actuais em Portugal, o que está aqui atualmente em causa (dificultado, pelo menos) é obviamente o apoio com Fundos Estruturais a este tipo de projectos na região de Lisboa (ou “apenas” na Área Metropolitana de Lisboa, com a entrada em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2024 das novas NUTs)

2.4. Outras limitações regulamentares: figurinos comuns e nível de ambição de programas de emergência

Como diziam Rokkan & Urwin numa publicação já com alguns anos (*Territory, Identity, 1983*) **“a estandardização e a centralização são a tendência natural de qualquer regime”**. Na Europa e fora dela!

Nos primeiros Quadros Comunitários de Apoio não existiam orientações europeias vinculativas das estratégias nacionais e regionais, apenas uma listagem simplificada das actividades elegíveis e não-elegíveis. A situação actual é bem diversa, devendo os Estados Membros escolher as actividades a apoiar dentro de um menu comum europeu.

Embora no plano dos princípios o *“one size fits all”* seja sempre liminarmente recusado, **o facto das directrizes para a Política de Coesão serem definidas centralmente acaba sempre por favorecer**, pese embora alguma margem para a consagração de prioridades nacionais, **a adopção de um figurino com muitos traços comuns em todos os Estados Membros**. Presente desde a aprovação das linhas centrais de orientação, esta tendência acentua-se normalmente nas negociações, durante o processo que vai da apresentação dos projectos de Programas Operacionais até à sua aprovação final pela Comissão Europeia.

Se bem que as autoridades nacionais estejam aqui longe de estar isentas de responsabilidades, esta uniformização acaba por **encorajar a adoção de medidas/soluções desadaptadas das situações nacionais**. Por exemplo, soluções técnicas na “fronteira” tecnológica ou das medidas ambientais, com custos de investimento e manutenção elevados, em detrimento de soluções intermédias, financeiramente mais sustentáveis, mas que já corresponderiam a progresso significativos.

Por último, programas europeus *ad hoc* como o PRR, criados como programas de emergência e por isso com duração limitada no tempo, acabam por ter um quadro de elegibilidade tão exigente – no plano das credenciais ecológicas e de transição digital, mas também das reformas - como os Fundos Estruturais (quadro financeiro plurianual a 7 anos). Esta contradição entre a duração limitada do programa e a natureza estrutural das medidas susceptíveis de serem apoiadas, não só é uma contradição nos termos como não deixará de criar problemas de absorção e desembocará previsivelmente num pedido de alargamento do prazo de execução por parte dos beneficiários.

Miguel Faria e Castro, economista, Div. Estudos Reserva Federal St. Louis, 30/05/2021, Jornal de Negócios

O Fundo de Recuperação pode ser a génese dessa nova ferramenta de estabilização macroeconómica?

*Penso que deve ser uma coisa diferente. O Fundo de Recuperação foi desenhado em cima do joelho. Não sou especialista em assuntos europeus mas, pelo pouco que percebo, é muito semelhante a um orçamento plurianual da UE (...). **Um dos problemas deste fundo de recuperação é que há muitas restrições ao que pode ser feito com o dinheiro.** Isso é parcialmente uma das razões pelas quais a taxa de execução do investimento público em Portugal é tão baixa. O Governo podia ser muito mais competente, mas a culpa não é toda nossa. (...)*

No caso do NextGeneration EU, as subvenções podem dificultar que os países mais ricos aceitem dar dinheiro para objetivos só nacionais.

O NextGeneration EU são fundos estruturais com uma cor de baton diferente. São fundos que têm objetivos de mais longo prazo. E aí acho que faz sentido haver condições e restrições aos investimentos. (...) Muitos dos países mais ricos da UE vão tentar aplicar restrições semelhantes às dos fundos estruturais ou de longo prazo.

2.5. Outras condicionantes decorrentes do quadro europeu e de outras políticas europeias

Em *Geography and Trade* (MIT Press, 1991) Paul Krugman interrogava-se sobre “o que é que acontecer[ia] às regiões mais periféricas da Europa com o reforço da integração?” e concluiu que a “**hipótese geral é a de que, dispondo o núcleo central europeu de um melhor acesso às regiões de baixos salários, as indústrias quererão deslocalizar-se para a periferia**”. Mas, prudentemente, adiantava: “*Isto pode vir a verificar-se. Mas (...) esta evolução não se verificará necessariamente: um acesso facilitado pode na realidade prejudicar, e não ajudar, as indústrias da periferia*”.

Na realidade, **foi este padrão de deslocalização de indústrias do núcleo central europeu que foi determinante nos dois períodos de mais rápido crescimento e convergência da economia portuguesa**: nos anos 60, Investimento Directo Estrangeiro (IDE) originário dos países da EFTA, nomeadamente da Suécia; desde os anos da pré-adesão até ao ano 2000, IDE originário da UE, nomeadamente da Alemanha. Nestes dois períodos, foi a “Europa que veio para Portugal”, não foi “Portugal que foi para a Europa”, não se tendo observado nenhum movimento significativo de internacionalização de empresas de raiz portuguesa.

Era precisamente este padrão que se esperava que alimentasse duradouramente a convergência da economia portuguesa. Os primeiros anos pareceram auspiciosos, com investimentos estrangeiros significativos (AutoEuropa, etc.) e alguns sectores nacionais a conseguirem responder aos desafios impostos pelo fim das sucessivas desvalorizações cambiais como via para ganhar competitividade. Mas o **alargamento a Leste** (sobretudo, os 10 novos membros em 2004) e a **entrada da China na OMC (2001) alteraram profundamente a situação e secaram grande parte do fluxo de IDE que tinha sido capital na modernização da economia portuguesa**.

O desvio para Leste era esperado: a maioria dos estudos então feitos já antecipava que a economia portuguesa seria das mais prejudicadas com o alargamento a Leste. Se outros factores não houvesse, a proximidade geográfica (Bratislava dista 80 Km de Viena e 400 Km de Munique; Lisboa dista 2438 Km de Munique!) e a concorrência entre as grandes empresas europeias para assegurarem posições numa área vastíssima cujas economias tinham implodido, chegam para explicar grande parte deste “desvio” para Leste. Outros factores haverá, desde eventuais erros nas políticas internas, até aos diferentes níveis de qualificação da força de trabalho, etc., que necessitariam de uma análise mais cuidada.

Para o que aqui nos interessa, no entanto, o ponto que nos parece essencial é o **efeito da globalização** – para simplificar, a entrada da China na OMC – **na perda de centralidade do**

Mercado Interno na estratégia das grandes empresas europeias. Segundo dados referidos na edição de Setembro de 2019 do *the Economist*, a percentagem de vendas das empresas europeias feitas na UE era de cerca de 75% em 1997; em 2019 já era inferior a 50%. Os dados referentes a 300 grandes empresas europeias que apresentam dados desagregados por destino apontam no mesmo sentido: em 2009 35% das vendas eram realizadas dentro da UE e 27% fora; em 2019 as vendas no interior tinham caído para 27% e as realizadas no exterior já representavam 44%.

Tudo leva assim a crer que esta **viragem das grandes empresas para o mercado mundial explique grande parte da diminuição acentuada da deslocalização de grandes empresas para o Sul da Europa**, o tal grande motor da convergência portuguesa até ao ano 2000 e na década de 60.

Pensar que se poderia **contrariar este “desvio de investimento” a golpes de subsídios de FEDER**, mesmo que todos exemplarmente aplicados, **é obviamente ilusório**. Não há FEDER que compense a entrada arrasadora da Ásia no têxtil, onde Portugal terá perdido cerca de 100.000 postos de trabalho!

Acresce que tudo isto aconteceu num contexto em que a distância já não “protege” uma vez que **os custos de transporte a longa distância se tornaram praticamente residuais** (*« For years container shipping kept supply chains running and globalisation humming. Shipping was “so cheap that it was almost immaterial”, David Kerstens. The Economist – 16 Setembro 2021*) - e onde as políticas europeias se caracterizaram por uma **contradição gritante** corporizada pela **coexistência de uma política comercial “laxista” de abertura quase total ao exterior** (à excepção do sector agrícola) – e **uma política de concorrência que limitava fortemente os apoios às empresas**. Em termos simplificados, pode-se dizer que uma política de concorrência “Integrista” viveu lado a lado com uma política comercial “laxista” que não pôs quaisquer obstáculos a comerciar com países que apoiam fortemente os seus produtores nacionais e com standards ambientais e sociais baixos.

Esta perspectiva integrista quanto à política de concorrência traduzia-se aliás na consideração da **política industrial** como um **tema proscrito**: até há bem pouco a sua mera evocação levantava de imediato suspeitas de infecção por diversos vírus, de “colbertismo” afrancesado na sua forma mais benigna, ou mesmo de “planismo soviético” na sua forma mais maligna. É certo que alguns dos receios quanto às políticas industriais eram e são justificados, conhecidas que são as dificuldades de *“picking the winners”* e os inúmeros casos de falhanço. Mas depois de, em pano de fundo da ascensão inexorável da China, primeiro a pandemia e depois a guerra da Ucrânia terem amplamente demonstrado as **fragilidades da**

base industrial da Europa, a política industrial foi agora reabilitada. Confirma-se, mais uma vez, a máxima de Talleyrand: «*la trahison c'est une question de date*».

Esta reabilitação da política industrial³, que permite reincorporar nas políticas públicas considerações geoestratégicas e de segurança dos abastecimentos e produções, **cria algumas oportunidades para economias como a portuguesa**, estável nos planos interno e geopolítico, onde ainda existe alguma base industrial e os custos de produção se mantêm significativamente abaixo dos do centro da Europa. Mas há ainda um longo caminho pela frente: **esta reabilitação da política industrial** terá que ser acompanhada **por medidas que a viabilizem**, mas que, simultaneamente, não criem distorções excessivas no mercado interno (que aconteceriam caso as ajudas de estado passassem a ser autorizadas a nível nacional, mas não fossem elegíveis a financiamento comunitário, o que prejudicaria fortemente os Estados Membros menos prósperos).

Alguns temas serão aqui capitais: por exemplo, a adaptação da política de concorrência aos imperativos da segurança de abastecimentos; ou, num outro domínio, vê-se mal como é que se pode promover a resiliência de sistemas produtivos locais num quadro em que os combustíveis dos transportes marítimos e aéreos permanecem livres de impostos (ao contrário dos transportes internos fortemente taxados).

2.6. Limitações dos Fundos Estruturais e o necessário papel das políticas nacionais autónomas

Sumariando os pontos anteriores, pode-se afirmar que **os Fundos Estruturais têm sido decisivos para financiar a modernização do país** e que têm contribuído para **introduzir novas dimensões nas políticas públicas**, mas que **têm características intrínsecas que**, se não forem tidas em conta, **podem induzir ao desenvolvimento territorial desenquadrado das necessidades intrínsecas dos territórios**: tendência para o sobre investimento em capital fixo; desconsideração da importância do equilíbrio das contas externas; circunscrição dos apoios às PME e a zonas menos desenvolvidas; favorecimento da adoção de figurinos comuns desadaptados às diferentes realidades locais, regionais e nacionais.

Acresce que, como já referido, **outras políticas europeias podem ter consequências muito mais relevantes que o volume de financiamento europeu no quadro da Política**

³ Subalternizada nos anos 80 e 90 pela prioridade dada à consolidação do mercado interno, a política industrial apenas volta a merecer referência a partir de 2005 com a comunicação (COM(2005)0474). Mas a verdadeira inflexão só começa a ser esboçada em 2014 com a comunicação (COM(2014)0014) – “*For a European Industrial Renaissance*”, que define explicitamente como objectivo a reversão do declínio industrial europeu. Já após o início da pandemia, estas orientações foram actualizadas em 2021 com a comunicação (COM(2021)0350) que, entre outros, define como objectivo reduzir as dependências da UE em áreas estratégicas chave.

de Coesão. Para além dos já referidos (e.g. política comercial permissiva convivendo com uma política de concorrência integrista; inexistência de uma política industrial, inexistência de impostos sobre os combustíveis ao nível dos transportes internacionais), outros haveria, como por exemplo a persistência na própria UE de regimes que permitem a transferência para outros Estados membros de lucros de empresas sediadas em países periféricos.

Uma **tomada de consciência nestas matérias**, que parece quase inexistente no plano do debate público interno, seria **um primeiro passo para uma defesa mais efetiva dos interesses nacionais**, tanto mais importante quanto este processo se afigura ainda mais difícil, dado o peso mais significativo dos maiores Estados Membros na definição dessas “outras” políticas com consequências mais relevantes que as da Política de Coesão.

Especificamente em relação aos **Fundos Estruturais**, **parte das limitações que lhes são inerentes pode ser minimizada**. Desde logo por um **desenho cuidado dos Programas Operacionais** em função das características específicas de cada Estado Membro, que tenha em conta as respetivas limitações e não agrave as distorções que os fundos europeus podem induzir. No plano operacional, assegurando **uma análise cuidada dos projetos**: genericamente, no que respeita ao seu **contributo para os equilíbrios externos**; particularmente no que respeita aos **grandes projetos públicos de infraestruturas**, só apoiando aqueles cujos possíveis **défices de exploração futuros se justifiquem na perspetiva do interesse público** (e.g. pela redução de externalidades ambientais negativas) **e sejam internamente sustentáveis** no plano orçamental.

Mas sobretudo, as limitações inerentes aos fundos europeus só poderão verdadeiramente ser minimizadas por meio de um planeamento adequado a médio prazo, por **políticas nacionais autónomas** sustentadas quer por uma **Administração tecnicamente apetrechada e competente** quer por uma **capacidade de investimento público nacional** decidida em função das prioridades nacionais.

Ora, no que respeita ao **investimento**, o **Orçamento de Investimento da Administração Central**⁴ é hoje quase só um meio de financiamento para a chamada “**contrapartida nacional**” dos fundos comunitários. Ou seja, **deixou praticamente de haver política de investimento nacional autónoma**, o que tendencialmente **circunscreve as políticas públicas às que são elegíveis a fundos europeus**.

Acresce que **esta ausência de uma capacidade de investimento público nacional de dimensão significativa também pode ser negativa na aplicação dos próprios fundos europeus**: o sucesso de muitos projetos depende, a par das condicionantes de elegibilidade

⁴ Anteriormente designado por PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, agora cap. 7 do Orçamento de Estado.

ao financiamento europeu, de intervenções complementares (e.g. compra de terrenos e expropriações em ações de requalificação urbana) que não são ou dificilmente são elegíveis. As dificuldades sentidas nos programas atuais de apoio à habitação são disto um claro testemunho.

Este desvanecimento do Orçamento de Investimento tem-se desenvolvido ao longo de décadas e foi prosseguido durante a chamada “geringonça” onde, entre o martelo dos compromissos europeus de consolidação das contas públicas e a bigorna das exigências dos partidos mais à esquerda, **o investimento público nacional serviu em grande parte como variável de ajustamento.**

No que respeita ao **apetrechamento da Administração**, a evolução das últimas décadas tem conduzido ao **esvaziamento progressivo das competências técnicas do Estado.** É certo que a Administração portuguesa nunca terá sido brilhante. Mas existiam e foram sendo criados alguns departamentos de grande competência (Banco de Fomento, Grupo de Estudos Básicos de Economia Industrial, Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros, Gabinete da Área de Sines, etc.), sobretudo nos finais do antigo regime (finais dos anos 60) e que perduraram algum tempo. Mas a partir de certo momento, creio que a partir dos anos 80, **os departamentos de planeamento** – aqueles que eram supostos pensar no médio-prazo - **foram sendo desmantelados nos diversos ministérios** e, genericamente, tem-se assistido a uma **desvalorização sistemática do papel dos serviços** – e também dos directores-gerais - em detrimento de gabinetes governamentais que vivem assoberbados com as sucessivas urgências de curto prazo e cuja composição e inexperiência potencia essa desvalorização⁵

Esta evolução não é exclusiva de Portugal (ver caixa abaixo, relativa ao caso francês com alguns paralelismos), mas tem sido aqui agravada por **uma desvalorização sistemática das carreiras** (também no plano das retribuições): muitas das chamadas “carreiras especiais” (magistrados, militares, professores numa primeira fase, etc.) foram saindo da carreira geral e foi sendo criada uma miríade de “agências” com o fito de garantir um mínimo de atratividade de carreiras e agilidade de procedimentos; mas pouco ou nada se fez relativamente à ossatura central da Administração propriamente dita, quer no plano da agilização dos procedimentos quer quanto à valorização de Directores-gerais, chefias intermédias e quadros!

⁵ Esta tendência poderia ter sido contrariada pelo PRACE- Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (2006) que criou em todos os ministérios setoriais estruturas de apoio à governação (estudos, planeamento, avaliação e relações internacionais), mas que não foi acompanhado por formação e novos recrutamentos de quadros que dessem robustez a estes novos organismos. Mais recentemente (2021), o governo criou o PlanAPP, um centro de competências de prospectiva e planeamento que se quer transversal à administração pública. Volvidos 15 anos da sua implementação, seria importante que se fizesse um balanço do PRACE e que se capacitasse o PlanAPP para um desempenho efetivo da sua missão.

Domique Strauss Khan, *A Chama e a Cinza*, 2002

“O gabinete ministerial existe mais ou menos em toda a parte. Mas não tem em parte nenhuma a dimensão e a importância que se lhe conhece em França.

Cada ministro francês dispõe de um conjunto de colaboradores directos escolhidos por si que constituem o seu «gabinete». Tendo à cabeça um director, verdadeiro adjunto do ministro, conta de sete a oito membros, para as funções governamentais menos pesadas, a trinta a quarenta pessoas nos maiores ministérios.

(...) o gabinete reproduz em grande medida a estrutura do ministério. Não existe uma tal duplicação em nenhum outro país. Na maior parte das democracias, o ministro rodeia-se de um número muito pequeno de assistentes pessoais, principalmente colaboradores políticos que trabalham com ele há muito e não fazem parte dos funcionários do ministério (...).

Um dos numerosos efeitos perversos engendrados pelo sistema francês prende-se com o distanciamento assim criado entre o ministro e os directores da administração central.

(...) há dois sistemas bons e um mau. O primeiro deu provas além-Mancha. O ministro britânico tem no máximo dois colaboradores pessoais e políticos; quanto ao resto, trabalha com a sua administração, que faz ponto de honra em servir com a mesma eficiência os ministros do «Governo de Sua Majestade», seja qual for a sua cor política. (...)

O segundo sistema, em vigor nos Estados Unidos, é o do despojo [“dépouille”/“limpeza”]: a cada derrube de maioria política, os principais responsáveis das grandes administrações também mudam, de modo a estarem em sintonia com a política que aí vem. (...)

A solução francesa do gabinete, cujos membros são – com raras excepções – politicamente próximos do ministro, é hipócrita. (...) Porque, enfim, de duas, uma: ou o ministro tem confiança na probidade intelectual de determinado director da administração central e no seu sentido de Estado, e então não precisa de um duplo, ou não tem confiança, e deve substituir esse director. Actua como os Britânicos, no primeiro caso, e como os Americanos, no segundo. A maneira francesa é má.

O seu a seu dono: o cúmulo do mau funcionamento atinge-se com o gabinete do primeiro-ministro. Este, reproduzindo o mesmo modelo, dispõe de um

conselheiro técnico por grande tema, ou seja, no fim de contas, de um conselheiro técnico por ministro. (...)

Há apenas duas soluções: ou os altos-funcionários se tornam totalmente apolíticos (...) ou é preciso aceitar uma forma de spoilsystem. Não penso que a primeira via convenha à nossa cultura. Decido-me, portanto, pela segunda. E preconizo que em cada mudança de Governo seja considerado legítimo que o ministro substitua os principais responsáveis da administração central, sem prejuízo de confirmar nas suas funções aqueles de que não desejar separar-se. p. 295-7

A capacitação da Administração pública passa aliás por **mudanças profundas na gestão do orçamento público**, particularmente no que respeita à **relação entre o Ministério das Finanças e os diversos ministérios e organismos públicos**.

Já em 2002 afirmava A. Correia de Campos:

“A tendência das administrações em período de contenção de gastos, infelizmente, não é de aumentar responsabilidades periféricas, mas antes de as diminuir. O descalabro financeiro nunca é culpa do centro, mas sim da periferia, dos executantes. E a solução fácil é retirar a estes o poder de decisão. Pelo contrário, o ciclo quebra-se com corajosa responsabilização dos gestores periféricos. Com mais poderes, objectivos e metas contratuais. Com acompanhamento próximo, amigável, mas firme. Com exigência de gestão profissional de efectivos e recursos, de planeamento anual da actividade, com transparência nas contas regulares e pontualidade nos relatórios anuais. Com definição de indicadores de gestão que correspondam aos resultados pretendidos e não aos meios utilizados” in “Reforma da Administração Pública” p. 181 – Reformar Portugal – 17 Estratégias de Mudança, Oficina do Livro

Desde então este panorama não se alterou e ter-se-á mesmo agravado. Não está aqui obviamente em causa o papel fulcral do Ministério das Finanças – presente em qualquer Administração – no controlo das verbas a atribuir a cada Ministério e organismos: sem ele há sempre “justificações” para gastar mais, com o conseqüente descontrolo das contas públicas.

O que é **fortemente negativo é o tipo de tutela exercido pelo Ministério das Finanças**, que continua marcada por um centralismo exacerbado na autorização da realização de despesas já previstas em orçamento, corporizado pelo “**micro-management**” e pelo recurso às **cativações**, não como último recurso em caso de crise aguda, mas **como política permanente**. Em termos caricaturais, parece prevalecer a ideia de que o rigor na

realização de despesas se obtém, não por via do rigor na elaboração dos orçamentos de cada organismo, mas por via do cansaço (desistência) dos pedidos sucessivos para a realização de despesas. Na ausência de qualquer perspectiva de médio- prazo, o que tem vingado é uma cultura e uma prática casuísticas de soluções *ad hoc* que levam normalmente ao agravar de problemas estruturais.

Sem alterar este estado de coisas, dificilmente se poderá ultrapassar o sentimento geral de desânimo que se tem vindo a instalar na Administração, capacitando-a para pensar o futuro e planear o médio-prazo.

2.7. Uma estrutura territorial do Estado que oscila entre uma centralização marcada e uma atomização – existente e em perspectiva – conducente à ineficiência e dispersão de recursos.

Os clamores contra a centralização do Estado e o abandono do interior são, pelo menos desde o século XIX, omnipresentes no debate público em Portugal. Depois do interregno do Estado Novo e desde a instauração da democracia, o tema ressurgiu recorrentemente, agora sob a forma de sim ou não à regionalização. Mas pouco se tem avançado na densificação do que se pretende. Domina a antinomia entre os que a defendem como única via para desenvolver o interior e os que a atacam como uma camada suplementar de burocracia, ou mesmo de criação de novos cargos, operacionalmente desnecessários mas politicamente atrativos. Ora, sem quaisquer pretensões de esgotar o tema, ganhar-se-ia em clarificar algumas ideias.

Um *primeiro mito* que convém combater é o de que **a desertificação decorre essencialmente de se ter deixado de investir no interior**, quando é quase o contrário que se tem passado, particularmente no que respeita às intervenções cofinanciadas por fundos europeus: o investimento *per capita* nas zonas do interior de baixa densidade e de pouca população tem sido, como é normal e positivo, superior ao realizado nas zonas do litoral. Isto tem permitido garantir uma certa convergência das chamadas condições de bem-estar no território nacional, embora o fecho de serviços públicos em muitas áreas acabe por prejudicar esse processo. Mas, o que importa aqui sublinhar, é que **não é por falta de investimento em equipamentos que o desequilíbrio litoral-interior se tem acentuado**. Pelo contrário, o problema essencial tem a ver com a **incapacidade de desenvolver atividades e de criar empregos estáveis, capazes de fixar a população e de sustentar os processos de desertificação**.

Há várias razões para explicar esta incapacidade, que não é aliás específica a Portugal: o declínio de centros urbanos de pequena dimensão é mesmo comum à generalidade dos países europeus. Mas ela não decorre essencialmente – é este um *segundo mito* - da **falta**

de competências e de meios dos municípios portugueses: desde que nas reformas de Passos Manuel em 1836 o seu número foi significativamente reduzido (de cerca de 700 para cerca de 300), **os municípios encontram-se mesmo entre os maiores da Europa;** desde a consagração do Poder Local democrático em 1976 que, por exemplo comparados com os seus congéneres espanhóis, **os municípios portugueses têm competências muito significativas;** as despesas de investimento pesam significativamente mais no orçamento dos municípios portugueses do que no orçamento dos seus equivalentes europeus (pelo contrário, as chamadas “despesas sociais” pesam menos).⁶

Estas competências dos municípios portugueses têm sido instrumentais na mudança da face do país, e **os municípios já demonstraram amplamente ser eficazes no apetrechamento dos seus concelhos em equipamento** e no fornecimento de alguns **bens públicos de proximidade** às populações, processo que é frequentemente prejudicado pelo fecho/privatização de muitos serviços públicos centrais. Onde os **progressos são claramente menos positivos** – claro, com algumas exceções – é na área da **criação de emprego e desenvolvimento económico**. Não porque muitos autarcas não o tentem, mas porque normalmente **a dinamização económica só é eficaz se feita a uma escala superior** – acima dos 500.000 habitantes – isto é **ao nível regional**. Na maioria dos casos e para além do problema da escala, as autarquias estão mal equipadas, não é essa a sua “cultura de organização”, para promover o desenvolvimento.

A promoção de projetos ao nível supramunicipal e regional esbarra com diversas dificuldades, que não decorrem exclusivamente - e é este um **terceiro mito** - duma **insuficiente cultura de cooperação entre os municípios**. Este problema existe e tem prejudicado a concretização de numerosos projetos. Mas menos falada, mas nem por isso menos importante, é a **enorme dificuldade em articular numa dada região** – ou sub-região - **as intervenções dos diversos ministérios**.

O papel das CCRs – agora Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs) – **era precisamente o de garantir essa articulação**, promovendo a declinação nas regiões de políticas nacionais territorializadas. Sem ela, sem um “voluntarismo realista” na desconcentração de certos serviços nacionais e na atração de investimento e sem políticas nacionais sectoriais adequadas (e.g. nos transportes), os esforços “endógenos” dum dado território serão muito menos eficazes ou mesmo inúteis.

Acontece que, uma vez chumbada a regionalização em referendo, **as CCDRs foram progressivamente perdendo a sua proeminência:** apesar de terem mantido uma posição

⁶ Em particular os países nórdicos têm descentralizada a educação do básico e secundário e algumas competências na área da saúde que faz com que a despesa corrente nestas funções sociais seja muito mais importante.

central na gestão dos Programas Operacionais Regionais, o que lhes dava algum poder de barganha com as estruturas locais dos outros ministérios. **Foram sendo progressivamente acantonadas a um papel de representantes de ministérios sectoriais** (mas num quadro de permanente instabilidade, com direcções de serviço - planeamento, ordenamento, ambiente - que ora estavam na CCDR, ora dependiam directamente do Governo).

O processo que está em curso e que começou com **a eleição dos Presidentes das CCDRs pelas autarquias locais** dificilmente poderia ser pior, já que irá promover a atomização e uma enorme confusão e indefinição de responsabilidades. Percebe-se mal como é que pode cumprir as suas funções um **organismo da Administração central dirigido por um presidente eleito por um colégio eleitoral composto por eleitos locais e coadjuvado por quatro vice-presidentes** (um deles eleito pelos presidentes das câmaras municipais, outro pelos membros não autárquicos do conselho regional e outros dois cooptados pelo presidente). Pelos vistos, está de volta uma tendência infelizmente comum em Portugal de confundir órgãos consultivos (cujo papel é normalmente positivo) com órgãos deliberativos.

A passagem para as CCDRs de algumas direcções regionais de ministérios - como o da Agricultura - só irá acrescentar à confusão: está por saber o que ficarão a fazer em Lisboa ministérios privados de pólos desconcentrados nos territórios.

Numa área sensível como a dos fundos europeus, **emanando a gestão dos Programas Operacionais Regionais das próprias autarquias, poderá haver uma tendência inescapável de distribuir fundos segundo um princípio de “contentar a todos”** - por exemplo, usando a chave de repartição do FEF numa lógica municipal (Fundo de Equilíbrio Financeiro - em detrimento da eficiência e do interesse regional dos projetos numa lógica supramunicipal).

Mais razoável seria retomar uma ideia que no passado chegou a ser aprovada, mas nunca posta em prática: **conferir aos presidentes das CCDRs um estatuto de Secretário de Estado** - ou sub-secretário, pouco importa - e fazê-los depender de um Ministro da Presidência. Só conferindo aos presidentes da CCDRs um estatuto hierárquico superior ao dos outros directores regionais se poderá garantir que num dado território haverá uma efetiva articulação das intervenções dos diversos ministérios.

Claro que este figurino não impediria a existência de conflitos e divergências entre a ótica regional e as diversas óticas sectoriais. Mas estas tensões são normais e saudáveis e é também para isto que existe o Conselho de Ministros, onde as arbitragens que se revelarem necessárias deverão ser feitas. Crê-se aliás que a experiência da solução adotada durante a

pandemia – em que foi designado um secretário de estado por região para coordenar as atuações dos diversos serviços – se revelou eficaz.

Esta **elevação do estatuto dos presidentes das CCDRs não é aliás contraditória com o equacionar ulterior da criação – ou não - de regiões**. Mas que **deve ser precedida duma definição rigorosa de alguns aspetos capitais**, nomeadamente: que competências para as regiões: que recursos e com que origem; qual o papel e dimensão dos fundos nacionais de perequação e as competências inalienáveis da Administração Central; por último e “menos popular”, que competências é que deverão “sair” das autarquias.

Um processo como o atual – apresentado como um tirocínio para a regionalização, mas **na realidade um processo de municipalização** do conjunto da Administração Pública – causará sobretudo, conforme já referido, confusão e ineficiências. Até porque é alimentado pelo que aqui chamaríamos um **quarto mito: a ideia de que a passagem dos poderes para um nível territorial inferior é sempre positiva no plano da democratização e eficiência na governança**. Há casos em que sim, há casos em que não. Por exemplo, as experiências europeias congêneres mostram que, exceto no caso de quase nações como a Escócia e a Catalunha, as eleições regionais disputam normalmente com as eleições europeias o último lugar quanto a taxas de participação, muito atrás das eleições nacionais e locais. No que respeita à governança, há várias áreas como a dos parques naturais onde, na sua gestão e sobretudo na sua delimitação, se ganha com um afastamento das pressões locais.

Numa palavra há que perceber aquilo que deve ser descentralizado, desconcentrado, mas também o que deve ser centralizado.

IPP POLICY PAPER 28

Os Fundos Estruturais e os Desafios da Governação

Autor: João Faria

ISSN: 2183-9360

Novembro 2023



**INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY**

L I S B O N

Institute of Public Policy Lisbon – Rua Miguel Lupi 20, 1249-078 Lisboa PORTUGAL
www.ipp-jcs.org – email: admin@ipp-jcs.org – tel.: +351 213 925 986 – NIF: 510654320

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o Institute of Public Policy nem qualquer representante seu é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores. Quaisquer citações são autorizadas desde que a fonte original seja adequadamente reconhecida.