

Licínio Mendes Galvão Freire

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E COESÃO NA UNIÃO EUROPEIA QREN E COMPETITIVIDADE EM PORTUGAL

Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, orientada pelo Professor Doutor Rui Jorge Gama Fernandes, apresentada ao Departamento de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Faculdade de Letras

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E COESÃO NA UNIÃO EUROPEIA: QREN E COMPETITIVIDADE EM PORTUGAL

Ficha Técnica:

Tipo de trabalho	Dissertação de Mestrado
Título	DESENVOLVIMENTO REGIONAL E COESÃO NA UNIÃO EUROPEIA: QREN E COMPETITIVIDADE EM PORTUGAL
Autor	Licínio Mendes Galvão Freire
Orientador	Professor Doutor Rui Jorge Gama Fernandes
Identificação do Curso	2º Ciclo em Estudos Europeus
Área científica	Estudos Europeus
Data	2013



Índice Geral.....	iii
Índice de Figuras, Gráficos e Quadros.....	v
Lista de Abreviaturas.....	vii
Agradecimentos.....	ix
Resumo/Abstarct.....	xi
INTRODUÇÃO.....	1
1. POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIÃO EUROPEIA – DESENVOLVIMENTO E DISPARIDADES.....	5
1.1. O Passado do Presente.....	6
1. 1. a) <i>FEDER</i>	7
1. 1. b) <i>Reformas FEDER</i>	9
1. 2. Desenvolvimento vs Competitividade-Coesão.....	11
1. 2. a) <i>Métodos e Metodologias da Economia Regional</i>	13
1. 2. 1. <i>Noções de Desenvolvimento/Competitividade</i>	14
1. 2. 2. <i>Noções de Coesão Económica, Social e Territorial</i>	16
1. 3. Competitividade Inter-Regional.....	19
1. 3. a) <i>Indicadores</i>	20
1. Educação e Ensino.....	21
2. Empregabilidade.....	22
3. Desemprego.....	23
4. Investigação & Desenvolvimento.....	24
1. 3. b) <i>Principais Resultados</i>	25
1. 4. Coesão no Contexto da Atual Crise/Alargamentos (2004-2013).....	25
1. 4. a) <i>Estratégia de Lisboa no Campo da Coesão</i>	28
1. 5. Síntese.....	30
1. 5. a) <i>Planeamento EUROPA 2020</i>	33
2. POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS EM PORTUGAL	35
2. 1. Portugal e a Construção Europeia: Da CEE à UE.....	36
2. 2. Fundo de Coesão na Criação de Infraestruturas.....	39
2. 2. a) <i>Indicadores</i>	42

Acessibilidade.....	43
Qualidade das Infraestruturas.....	44
IDE.....	45
Indústria.....	45
I&D.....	46
2. 3. Políticas Nacionais e Regionais.....	48
2. 3. 1. <i>Concretização das Políticas Públicas em Portugal</i>	48
2. 3. 1. a) <i>Indicadores</i>	51
1 Educação.....	51
2 I&D.....	54
3 Centros Tecnológicos e de <i>Clusters</i>	55
4 Emprego/Desemprego.....	56
5 Pobreza.....	57
6 Emigração.....	58
7 Recursos Humanos.....	58
8 IDE.....	58
2. 4. Síntese.....	59
3. QREN E COESÃO EM PORTUGAL.....	65
3. 1. Metodologias.....	66
3. 1. a) <i>Novas Regras para 2007-2013</i>	70
3. 2. Aplicação do QREN em 2007-2013.....	74
3. 2. a) <i>Indicadores</i>	76
Educação.....	78
TIC e I&D.....	80
Indústria.....	81
Infraestruturas.....	83
3. 3. Portugal 2020.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
BIBLIOGRAFIA.....	97
ANEXOS.....	107

Índice de Figuras, Gráficos e Quadros

Índice de Figuras

Figura 3A: Percentagem de Financiamento Público e Financiamento Comunitário....	111
Figura 3B: Fundo Executado e Aprovado por Agenda Temática (até 30 de junho de 2013).....	111

Índice de Gráficos

Gráfico 1A: Despesas com Inovação em Empresas na UE em 1996.....	108
Gráfico 2A: Receitas vs Despesas referentes à Proteção Social.....	109
Gráfico 2B: Fluxos de IDE em Milhões de Dólares	109
Gráfico 3.1: Evolução Trimestral por Fundo Aprovado.....	77

Índice de Quadros

Quadro 1.1: 10 Regiões com maior % de População (30-34 anos) com 3.º Ciclo Ensino Básico concluído (2007-2010).....	22
Quadro 1.2: 10 Regiões com maior % de Pessoas Empregadas (entre os 20 e 64 anos de idade) (2010).....	23
Quadro 2.1: 10 Regiões com maior % de Abandono Escolar Precoce (18-24 anos) (2008-10).....	52
Quadro 2.2: Programas de Âmbito Regional.....	61
Quadro 2A: Taxa de Desemprego por NUT II (%).....	108
Quadro 3A: Panorâmica do QREN.....	110

Lista de Abreviaturas

- AG – Autoridade de Gestão
- ADE – Analysis for Economic Decisions
- ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
- AUE – Ato Único Europeu
- BEI – Banco Europeu de Investimento
- CE – Comissão Europeia
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- CET – Cursos de Especialização Tecnológica
- CRE – Competitividade Regional e Emprego
- CTC – Comissão Técnica de Coordenação
- CTE – Cooperação Territorial Europeia
- DGDR – Direção Geral do Desenvolvimento Regional
- EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comum
- EM – Estado(s) Membro(s)
- ETAR – Estação de Tratamento de Águas Residuais
- FC – Fundo de Coesão
- FE – Fundos Estruturais
- FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Regional
- FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
- FEP – Fundo Europeu das Pescas
- FSE – Fundo Social Europeu
- IC – Itinerário Complementar
- IDE – Investimento Directo Estrangeiro
- IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação de Pesca
- ISPA – Instrumento de Pré-Adesão
- I&D – Investigação & Desenvolvimento
- LED - Light-Emitting Diode
- MEGA - Metropolitan European Growths Areas
- NEM – Novos Estados-Membros
- NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial

PAC – Política Agrícola Comum
PDR – Plano de Desenvolvimento Regional
PE – Parlamento Europeu
PIB – Produto Interno Bruto
PME – Pequenas e Médias Empresas
PNR – Plano Nacional de Reformas
PO – Programa Operacional
POFC – Programa Operacional Factores de Competitividade
POPH – Programa Operacional Potencial Humano
POR – Programa Operacional Regional
POSEI - Programas de Opções Específicas para o Afastamento e Insularidade
POVT – Programa Operacional Valorização do Território
PPC – Paridades de Poder de Compra
PQ – Programa Quadro
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
QEC – Quadro Estratégico Comum
QREN – Quadro Referência Estratégico Nacional
RNB – Rendimento Nacional Bruto
RUP – Regiões Ultraperiféricas
SI – Sistema de Incentivos
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
UEM – União Económica e Monetária

Agradecimentos

A elaboração de uma tese é, para lá do trabalho solitário do investigador, uma parceria criada a vários níveis tendo em vista o sucesso. Dessa forma, devo também reconhecer a importância das várias pessoas/entidades com quem me fui cruzando ao longo desta caminhada, uma vez que esta nem sempre foi fácil fruto dos sucessivos avanços e recuos.

Assim, agradeço desde logo aos meus pais que sempre me apoiaram em todas as decisões, mesmo que em seu prejuízo e pedir-lhes desculpa pelas longas ausências a que já os tenho habituado.

Quero dar uma palavra de profundo agradecimento ao meu orientador Prof. Doutor Rui Gama pela total disponibilidade demonstrada desde o início deste projeto.

Agradeço à minha irmã e ao Hugo Loureiro pela constante preocupação.

Ao João Tomé pela incondicional amizade e apoio ao longo de 10 anos, nem sempre fáceis é certo.

Ao meu primo Ricardo Mendes pelo incentivo à conclusão deste projeto e agradecer à minha tia Dos Anjos pelo carinho com que me trata.

Agradeço o apoio dado por toda a equipa técnica da Biblioteca da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, sobretudo ao longo dos últimos anos. Devo agradecer também à Prof. Teresa Simões a sua dedicação.

Dou também uma palavra de reconhecimento à Arq. Maria Henriques pela colaboração e amizade.

À Dra. Gina Paiva agradeço-lhe todo o incentivo e empenho que a caracterizam, ainda ao Pe. João Barroso pelo apoio técnico e ao amigo Francisco Martins.

Agradeço à Manuela Sofia, Artur Costa, Gustavo Trilho y Blanco e Luís Correia o carinho e amizade, além de sempre colocarem as preocupações do outro em primeiro plano.

Gostaria também de agradecer ao meu Prof. Paulo Agostinho, por me mostrar “o outro lado” da História.

A todos eles gostaria, portanto, de demonstrar a minha amizade e profundo agradecimento pela ajuda e sobretudo paciência que sempre tiveram para comigo.

Resumo

A União Europeia é um espaço multifacetado na medida em que agrega várias realidades devido à pluralidade das regiões que a compõem. Assim, o processo de desenvolvimento seguido pela União Europeia vem da ideia inicial da formação dos “*Estados Unidos da Europa*”, numa organização de ajuda ao desenvolvimento e à competitividade do espaço europeu. Portanto, esta ideia fez com que atualmente sejam 28 Estados a cooperar entre si nesta ideia de desenvolvimento da Europa.

Como sabemos nem todos os Estados Membros partilham a mesma realidade, dessa forma apostou-se em ajudas financeiras, por forma a ser conseguido um nível equiparado de desenvolvimento entre as regiões criando externalidades. Para tal foram criados fundos de apoio plurianual para fomentar a coesão inter-regional, que devido à sua amplitude houve a necessidade de se irem ajustando. Também se alterou a noção de coesão, sendo que atualmente não se pensa esta isoladamente, mas interligada à competitividade. Esta ideia ganha força quando se assiste à adesão de 13 países pertencentes ao antigo bloco de Leste que por sofrerem de um maior atraso estrutural fizeram com que as metas a atingir relativamente ao desenvolvimento e competitividade recuassem.

Portugal à data da adesão também sofria de algum atraso estrutural que fez com que se pensassem novas metodologias para o apoio a estas regiões sem que fossem afetadas outras, daí a criação do Fundo de Coesão que se pauta pela ajuda à criação de infraestruturas. Assim, através dos Fundos Comunitários nomeadamente do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo de Coesão assiste-se a um grande desenvolvimento das infraestruturas nacionais e de todos os indicadores relativos à coesão (sobretudo no respeitante à educação e formação de recursos humanos). Dessa forma, o projeto europeu faz de Portugal um polo atrativo de captação de investimento externo apesar da sua concentração ser preferencialmente nas regiões do Litoral.

Por essa via, o Quadro Referência Estratégico Nacional pauta-se por uma alteração nas regras relativas aos Programas anteriores. Dessa forma, atualmente é mais aberto, na medida em que as regras sobre o seu funcionamento se encontram disponíveis em sítios da *internet* criados para tal. Também a *Estratégia de Lisboa* assume uma importância decisiva neste Quadro de apoio refletindo-se no número de candidaturas e execuções que vigora entre 2007 e 2013 dando lugar à *Estratégia Europa*

2020 onde continua o debate da Comissão Europeia pela coesão regional, uma vez que a adesão da Croácia puxa ainda mais para baixo a média relativa à coesão e competitividade da União. Há no entanto a esperança de até 2020 esta se tornar num polo mais competitivo.

Palavras Chave:

Coesão; Comissão Europeia; Educação; Emprego; Competitividade; Desenvolvimento; Estratégia de Lisboa; Fundos Comunitários; Infraestruturas; Investigação & Desenvolvimento; Políticas Públicas; Portugal; Programas Operacionais; Quadro Referencial Estratégico Nacional; União Europeia

Abstract

The European Union is a versatile space in that it gathers different realities due to the multiplicity of regions. Thus, the development process followed by the European Union supports the “*United States of Europe*” idea, which can provide Europe’s development and competitiveness. Nowadays, 28 states cooperate with each other in order to achieve the European development.

As we all know, European Union Member States do not face the same reality, therefore multiannual financial support has been created so as to reach the same level of cohesion between regions. Though, cohesion no longer exists separately but in a strict relationship with competitiveness, for instance, when it comes to the accession of the 13 Eastern bloc countries suffering from structural backwardness, Europe faced a return in the levels of development and competitiveness.

Portugal went through the same structural backwardness as an acceding country but new methods of support have been created in order to help countries in need without affecting the interests of any other Member State. So, Community Funds such as the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund helped providing a huge growth in terms of national infrastructures, mainly when it comes to education and human resources formation. Therefore, Portugal was seen as an attractive spot for foreign investment although it occurred mainly in the coast.

The National Strategic Reference Framework consists in a quite different program if we have to compare it with the previous ones. We can say it is an Open

Program since its contents are available on the Internet. Moreover, the *Lisbon Strategy* Program, is also important and decisive for applications and enforcements for this frame that beginning in 2007 until 2013, the *Europe 2020* strategy remains the European Commission debate for regional cohesion since Croatia pulls back the European Union competitiveness average. However, it is expected to be a competitive area until 2020.

Keywords:

Cohesion; European Commission; Education, Employment; Competitiveness; Development; Lisbon Strategy; Community Finances; Infrastructures; Research and Development; Public Policies; Portugal; Operating Programs; National Strategic Reference Framework; European Union

“O nosso êxito dependerá de um verdadeiro empenhamento por parte dos líderes europeus e das instituições europeias.”

(José Manuel BARROSO)

INTRODUÇÃO

A crise não é atual e as teorias económicas e historiográficas têm, de facto, provado que esta é cíclica. Contudo, para tentar minorar os seus efeitos tenta-se implementar políticas públicas com o intuito de promover a coesão económica, social e territorial, já que os territórios não são todos iguais. É baseada nesse princípio que a União Europeia (UE) tenta encontrar um paradigma de evolução e bem-estar para os povos que a constituem desde a década de cinquenta do século XX. Nessa medida, desde os seus primórdios que tenta encontrar uma forma eficaz de realizar as políticas de coesão. Houve pois, a necessidade da criação de um instrumento financeiro – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) – que é anterior à própria regulamentação inscrita no Ato Único Europeu (AUE), para além de ser atualmente um dos instrumentos utilizados a par do Fundo de Coesão (FC) para que haja uma efetiva coesão regional. Para melhor prosseguir e concretizar o objetivo da coesão, a Comissão Europeia (CE) desenvolveu outros instrumentos financeiros (fundos destinados à agricultura, pescas, competitividade, apoio de carácter social e outros) de forma a responder melhor às necessidades que foram surgindo.

Com base neste pressuposto, desenvolveu-se de início uma política de coesão que se viria a alargar à necessidade de promover uma política de competitividade, porquanto é igualmente objetivo da CE fazer da UE um espaço competitivo ao nível regional e sobretudo ao nível mundial. Dessa forma, e para melhor coordenar a política de coesão houve a necessidade de se constituírem programas plurianuais de apoio aos Estados-Membros (EM) e sobretudo no apoio direto às Regiões. Este apoio tem sido essencial também no desenvolvimento dos Novos Estados-Membros (NEM) que com o acesso aos Fundos Estruturais (FE), nomeadamente ao Instrumento de Pré-Adesão (ISPA) estão a conseguir dotar-se das infraestruturas necessárias ao seu crescimento refletindo-se isso na coesão das regiões e na própria competitividade territorial.

Estas políticas são pensadas tendo por base um Programa-Quadro (PQ) plurianual e multi-regional de apoio ao desenvolvimento e coesão que vai de encontro

às políticas públicas nacionais. Assim, para o período 2007-2013, o Quadro Referência Estratégico Nacional (QREN) é o sucessor das várias políticas comunitárias seguidas pelos anteriores Quadros Comunitários de Apoio (QCA) tendo em vista a coesão regional. Daí que, desde então, estes tenham sido alvo de várias reformas no respeitante às suas regras, por forma a ser conseguido um melhoramento na execução dos diversos mecanismos.

Dessa forma, no âmbito do Mestrado em Estudos Europeus propomo-nos dissertar sobre esta ideia da Economia Regional. Devido à sua amplitude optamos por nos concentrar naquilo que se pode dizer ser uma pequena parte da questão. Centrar-nos-emos portanto naquilo que são as Políticas Públicas (nacionais e comunitárias) de apoio regional à coesão e a competitividade regional, que mecanismos existem para que haja uma real coesão inter-regional e de que forma o QREN (último PQ) aposta na coesão e competitividade das regiões.

Quanto à metodologia por nós utilizada, de referir primeiramente que nas expressões estrangeiras optámos pelo uso do itálico. Também as traduções das citações estrangeiras são da nossa inteira responsabilidade. Já na elaboração do *corpus* textual, basear-nos-emos em estudos e relatórios, quadros, figuras e gráficos disponíveis em livros e nos *sites* (da CE, da política regional europeia – *inforegio* – e do QREN em Portugal), para dessa forma obtermos um quadro geral abrangente da envolvente do espaço e dos resultados obtidos na política de coesão. Para de uma forma científica se conseguir averiguar de que modo as políticas públicas têm surtido efeitos positivos e criado externalidades na coesão territorial e social, uma vez que há um grande entusiasmo por parte da CE na questão da Coesão. Devemos ter em conta também que, há relatórios que demonstram o oposto, nomeadamente o *Relatório Sapir*¹. Assim, através destes podemos ter ideias mais concretas ao comparar os vários cenários e dessa forma ser mais assertivos naquilo que será o futuro (2014-2020), na medida em que se trata de averiguar o crescimento efetivo das regiões. Ao optarmos por esta metodologia queremos dar visibilidade ao conjunto e não somente a uma única parte da questão, dada a centralidade que o QREN assume.

Esta dissertação encontra-se então dividida em três grandes capítulos que partem do geral para o particular. No Primeiro Capítulo temos: *Políticas Públicas da União Europeia - Desenvolvimento e Disparidades*. Este dará uma abordagem geral daquilo

¹ PELAN, Pierre, *Les fonds structurels de l'Union européenne, Principes et bonnes pratiques*, France, Gualino lextenso éditions, 2008, p. 217.

que são as políticas públicas e como a UE se coordena em prol da coesão por forma a atingir esse desenvolvimento harmonioso. Só com um trabalho em conjunto (a CE, os EM e as Regiões) se conseguem obter melhores resultados. Para tal, seguiremos numa linha temporal somente como orientação a fim de os dados não serem apresentados em bruto e por essa forma consigamos elencar o nosso tema, como cresceram os mecanismos de ajuda, que passos foram dados por forma a coordenar a coesão territorial, quais os mecanismos criados e as sucessivas reformas (nomeadamente a reforma do FEDER ainda na década de oitenta). Colocaremos também a tónica dominante na interação “Desenvolvimento vs Competitividade - Coesão” que tentará dar-nos as respostas efetivas destas políticas, nomeadamente: saber o que são, se são possíveis de atingir, medidas tomadas e averiguar esta questão em alguns países e regiões da UE e comparar os diversos indicadores, por forma a termos um elo de comparação com as políticas nacionais desenvolvidas para Portugal e pela governação portuguesa. Iremos também ver de que forma a coesão se constrói perante o cenário de crise atual.

O Segundo Capítulo está dedicado às *Políticas Públicas Regionais em Portugal*, na medida em que já adquirimos as bases com o capítulo anterior. O que foi feito no domínio das políticas públicas; os resultados obtidos. Ou seja: pretendemos abordar a entrada da Portugal nas Comunidades e toda a transformação na economia nacional, bem como analisar o que se passou depois ao nível das disparidades (uma vez que foi com o alargamento a Portugal e Espanha que as disparidades regionais aumentaram), a grande aposta ao nível das infraestruturas criadas através do FC e veremos também que estas acabaram por ir alterando o papel das políticas públicas realizadas até então e as futuras.

Passaremos para o terceiro e último capítulo: *QREN e Coesão em Portugal*. Será dedicado a este último PQ, o nosso verdadeiro “*study case*”, onde apresentaremos as metodologias dos PQ que o precederam; as inovações introduzidas por este em 2007 e naturalmente, os dados oficiais da aposta realizada em Portugal através do QREN. Para se poder averiguar as externalidades criadas, se de facto houve uma potenciação das regiões menos desenvolvidas relativamente ao paradigma estipulado pela CE. Além disso faremos já uma resenha daquilo que será o próximo PQ, denominado de “*Portugal 2020*” (apesar de haver também uma pequena abordagem nos anteriores capítulos), das metas a alcançar tendo em vista o *horizonte 2020* e das principais

dificuldades para a execução deste novo Quadro Plurianual.

Posto isto, queremos chegar a um “porto seguro” que são as nossas conclusões, retiradas a partir daquilo que lemos e verificar dessa maneira se correspondem aos nossos pressupostos iniciais, se corroboram aquilo que já foi referido pelos mais diversos autores, ou se de facto apresentam algo de novo e contrário àquilo que já é de certa forma sabido através dos demais Relatórios da CE.

As nossas conclusões deverão verificar se de facto há uma real e efetiva aplicação das políticas públicas no território e de que forma estas têm ou não um verdadeiro impacto. Na medida em que estas (como seja a *Estratégia de Lisboa* com a ideia da Inovação e criação de uma Sociedade da Informação, entre outros pontos) podem no aspeto teórico ser porventura criadoras de riqueza e geradoras de emprego, mas falharem na aplicação às regiões, uma vez que existem diferenças e por isso há um crescimento em ritmos desiguais.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIÃO EUROPEIA – DESENVOLVIMENTO E DISPARIDADES

A UE desde os seus primórdios na década de cinquenta, que se pauta por uma linha contínua de maior integração dos territórios ao ter como objetivo principal o de desenvolver políticas de alargamento e de aprofundamento. Essa ideia ficou latente no dia 1 de julho de 2013 com a adesão da Croácia, tornando-se este, assim o 28.º EM da UE. Esta participou de um processo igual ao que se tem assistido nos últimos anos à adesão por parte dos países do bloco de Leste. Há uma clara aposta da UE em alargar-se para esta zona do continente europeu (uma vez que relativamente à Turquia ainda há um longo caminho a percorrer. Esta adesão não estará portanto no horizonte mais próximo).

Contudo esta adesão (Croata) não se tornaria possível e realizável caso a UE não viesse desde cedo a adotar medidas sérias, tendo em vista o aprofundamento das políticas de coesão, desenvolvimento e integração naqueles (e daqueles) que são atualmente os 13 NEM.

Assim, a questão das Políticas Públicas no seio da UE não se pode colocar de qualquer maneira, ou por outras palavras: de uma forma simplista. Uma vez que esta tem vindo a sofrer vários avanços e recuos desde a sua criação, devido a alguma pressão dos EM que nem sempre estão de acordo quanto a uma maior integração. A continuidade desta situação tem, por isso, vindo a dificultar de sobremaneira a ação da CE no que concerne à efetiva aplicação das mesmas Políticas de Coesão no território europeu. Esta questão ganhou maior impacto após as adesões da Roménia, Bulgária (2007) e atualmente com a Croácia (2013), que estão (mesmo em comparação com os países da coesão: Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda) relativamente atrasados face à média comunitária global e daí necessitarem de mais apoios e mais focalizados ao seu desenvolvimento (nomeadamente face às infraestruturas que naqueles países são quase inexistentes), para dessa forma se virem a tornar competitivos e ajudarem a colocar a média comunitária numa fasquia mais alta. Nos anos mais próximos, esta parece-nos ser uma tarefa algo utópica uma vez que assistimos a uma Taxa de Desemprego neste novo

EM muito próxima dos 20%. O que acarreta um sem número de questões de difícil resolução para a UE.

1. 1. O Passado do Presente

A UE tal como a conhecemos nos dias de hoje é fruto de uma evolução temporal. Podemos afirmar também que a forma como ela se apresenta atualmente, é muito devido à assinatura do Tratado de Maastricht em 1992, que veio a institucionalizar o verdadeiro Mercado Comum, ampliação das Políticas de Coesão para os países que aderiram em 1980 e 1986 e lançou a pedra daquilo que seria a União Económica e Monetária (UEM). Porém, deve-se considerar que há um sem número de políticas anteriores e cuja preocupação era já a da coesão territorial. Dessa forma temos que ver como estas têm vindo a ser aplicadas, como surgiram e porque houve essa necessidade. Contudo, até lá chegar devemos ter em conta uma linha cronológica que nos sirva de orientação para a partir dela seguirmos então no caminho que queremos desenvolver. Dessa forma deve ser feita referência à decisão de no pós-Segunda Grande Guerra haver a necessidade absoluta e urgente da reconstrução da Europa. Foi tendo essa necessidade como pano de fundo, que os principais líderes europeus se juntaram por forma a criar uma espécie de “*Estados Unidos da Europa*”, para se conseguir uma reconstrução mais rápida através de uma união dos povos permitindo igualmente o seu crescimento económico. Nessa medida assinaram-se os Tratados de Paris e Roma em 1957. Estavam então criadas aquelas que seriam as bases da Comunidade Europeia entre: Alemanha, França, Itália e Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) tendo por base fundamental a verdadeira união entre os povos e o seu crescimento.

Assim, para se pensar o crescimento aborda-se também a questão da criação de verdadeiras políticas que incentivassem esse crescimento, uma vez que as feridas da Guerra eram ainda por demais evidentes e havia a necessidade da reconstrução e do crescimento económico europeu visível entre as duas Grandes Guerras. Dessa maneira, idealizaram-se várias políticas e pode mesmo dizer-se que já existia essa preocupação inicial, mas sem nunca ter sido expressa quer documental, quer intuitivamente. A Política Regional Comunitária não viria a nascer logo com os Tratados de Roma em 1957², apesar de no *Preâmbulo* e no *Artigo 2.º* destes Tratados se constatar a

² REIS, Romeu; REIS, Fátima, *A Política Regional na Comunidade Económica Europeia*, Lisboa, Serviços de Informação para o Planeamento do Departamento Central de Planeamento, 1985, p. 5.

necessidade de haver políticas de ajuda ao desenvolvimento regional. Assim, temos mais tardiamente, numa primeira fase, ainda em 1971, a aprovação pelo Conselho de uma resolução sobre os “*Regimes Gerais de Ajuda de Finalidade Regional*” (aquilo que será a base escrita, mas ainda não efetivada da política regional).

1. 1. a) *FEDER*

Para o desenvolvimento da então Comunidade Económica Europeia (CEE) era por demais evidente a necessidade da criação de um fundo destinado somente ao apoio às regiões: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), sendo este diferenciado da Política Agrícola Comum (PAC) que já existia. Aprovado assim o primeiro Regulamento FEDER em 1975 como o verdadeiro mecanismo de ajuda à política regional europeia (apesar de já existir uma política de incentivos anterior), este vai tentar corrigir os erros deixados pela PAC, além de apresentar uma forte preocupação com a empregabilidade uma vez que já existia algum subemprego e certas mutações industriais devido ao início do declínio deste³ em detrimento do setor terciário que se encontrava desde então em crescimento. Pode dizer-se que esta será a primeira grande ação em torno do crescimento que se pretende para que de uma forma ordenada haja crescimento equivalente em todas as regiões da CEE, sem exclusão de nenhuma delas (quer esteja mais atrasada, distante do centro ou não).

É visto portanto como verdadeiro agente de correção das falhas e desequilíbrios existentes entre as regiões⁴, nomeadamente as que se encontram mais afastadas do centro da Europa e das grandes áreas urbanizadas (as ilhas, que pela especificidade da sua situação terão projetos canalizados especificamente para elas, são um exemplo desse afastamento). Desta forma, vê-se claramente que há uma grande preocupação da CEE (sobretudo no papel da CE) no que respeita à coesão dos territórios e o seu desenvolvimento harmonioso em toda a linha.

Este tinha a denominada secção Quota, que era financiada a fundo perdido dado o carácter urgente de apoio às regiões menos desenvolvidas, tanto a nível da criação de emprego no setor privado (onde participava até um montante de 50%), como na construção de infraestruturas em meio rural ou na região (apoiada até 40% do custo total). Porém, em 1979 houve a necessidade de criar uma segunda secção. Dessa forma,

³ REIS, Romeu; REIS, Fátima, *Ob. Cit.*, p. 7.

⁴ PIRES, Luís Madureira, *A Política Regional Europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998, p. 34.

a recém-criada secção Extra-Quota veio atender aos problemas regionais de dimensão comunitária. Esta tem um campo de ação maior, uma vez que financia programas regionais e não só os projetos apresentados de forma individual e separada. Também já havia uma pequena ideia da existência de disparidades na CEE, ainda que não muito evidentes e deviam por isso ter uma forma específica de ser travadas. Temos então o *Artigo 160.º do Tratado* que institui a Comunidade Europeia a referir o seguinte: “*O FEDER tem por objectivo contribuir para a correcção dos desequilíbrios regionais. Contribui para o desenvolvimento das regiões rurais, zonas industriais em declínio, zonas de fronteira*”, entre outras... Nomeadamente no *Artigo 15.º do Regulamento FEDER* relativo aos projetos de custo igual ou superior a 5 milhões de Unidades de Conta Europeia levados a aprovação, onde a CE decide após consulta do Comité do Fundo (votado por maioria qualificada). Porém, se os projetos levados a aprovar apresentarem orçamentos inferiores a este valor a CE decidia diretamente⁵. Estas matérias encontram-se assim no seu *Artigo 162.º*, primeiro parágrafo e *Artigo 299.º*, segundo parágrafo do *Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho de 11 de julho de 2006*⁶. A primeira versão do documento, datada de 1981, apontava para uma distribuição de 20% negociáveis da secção Extra-Quota (quando antes, este era de apenas 5%). Apesar de tudo, esta decisão não foi consensual entre todos os EM⁷, na medida em que é um aumento considerável da percentagem das dotações a atribuir à Política de Coesão, sendo que estas percentagens são resultado da contribuição de todos os EM através das suas receitas.

Num primeiro momento este veio a ser instituído como sendo uma Política Pública regulamentada devido ao alargamento da CEE à Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, uma vez que estes EM padeciam de relativo atraso (apesar de não muito evidente) nalgumas das regiões – mais evidente no Reino Unido e Irlanda cujas economias estavam algo baseadas no setor agrícola – quando comparadas com as dos seis EM iniciais (excetuando a região do *Mezzogiorno* na Itália que também sofria de algum atraso estrutural). Então, a intervenção do FEDER será sobretudo orientada no apoio ao emprego e ao desenvolvimento económico integrado e sustentável. Outra das razões para a sua criação tem também por base já o pensamento numa futura alteração

⁵ PIRES, Luís Madureira, *Ob. Cit.*, p. 37.

⁶ CE, *Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho* de 5 de julho de 2006 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999, p. 2.

⁷ REIS, Romeu; REIS, Fátima, *Ob. Cit.*, p. 63.

da estrutura das Comunidades, que passariam assim de uma simples união aduaneira para uma UEM⁸ reforçando dessa forma mais os laços entre os países e dando mais um passo numa união mais forte e integradora. Também esta política teve a necessidade de evoluir, portanto dá-se uma segunda fase que se pautou pela diferenciação desta relativamente às políticas nacionais, uma vez que esta tem uma abrangência mais específica e localizada e por isso não pode ser tida como igual às demais, ou confundida e daí a necessária diferenciação destas. Também é vista como uma forma de os EM não se apropriarem de maneira menos clara destas dotações (apesar de à altura essa ideia ainda não ser tão forte como virá a sê-lo). Num terceiro período esta veio a ser inscrita no AUE⁹ passando assim a ter uma base legal para a atuação. Com esta reforma dos FE, agora formalmente inscrita, pode mesmo afirmar-se (como o fazem mesmo alguns autores), que só com o AUE são lançadas as bases efetivas de apoio à coesão económica, social e regional. Nomeadamente no seu *Artigo 130A*; onde faz a referência que é um dever das Comunidades ajudar as regiões mais desfavorecidas¹⁰, podendo desta forma atuar tendo já por base as orientações definidas.

Ainda em outubro de 1980 a secção Extra-Quota aprovava 5 ações: apoio às Regiões afetadas pelo alargamento à Grécia (zonas de França e Itália), Regiões afetadas pelas dificuldades estruturais da indústria siderúrgica (regiões de Bélgica, Itália e Reino Unido), Regiões afetadas por dificuldades estruturais na indústria naval (algumas zonas do Reino Unido), Regiões fronteiriças (zonas de fronteira entre a Irlanda e Irlanda do Norte) e apoio às Regiões com potencialidades para contribuírem para maior segurança de abastecimento de energia da Comunidade (zonas do sul de Itália). Numa segunda fase alarga-se esta secção à Grécia justificado pelo futuro alargamento das Comunidades a Portugal e Espanha¹¹, já que este será o alargamento que trará mais disparidades para o seio da Comunidade.

1. 1. b) Reformas FEDER

Após a criação do FEDER (que viria a ter uma nova regulamentação em 1984) houve a necessidade de se criarem mais dois instrumentos que se acharam vitais para a continuação da política de coesão na CEE, temos então: Fundo Europeu de Orientação e

⁸ PIRES, Luís Madureira, *Ob. Cit.*, p.19.

⁹ Ibidem, Ibidem, p.5.

¹⁰ REBOUD, Louis, *Economie européenne, Du Marché commun aux politiques communes, Livre II: Les conditions de l'intégration*, Grenoble, Presses Universitaires, 1996, p. 68.

¹¹ PIRES, Luís Madureira, *Ob. Cit.*, p.25.

Garantia Agrícola (FEOGA-seção Orientação) e o Fundo Social Europeu (FSE). Sendo assim, aumentaram-se as dotações financeiras para o dobro e estabeleceram-se unicamente seis objetivos. O FEOGA-seção Orientação também viria a sofrer alguns ajustes por forma a apoiar melhor os objetivos propostos. Com a criação destes novos instrumentos houve a necessidade de se ir reformando o pressuposto inicial de maneira a garantir uma maior coesão e dessa forma obter melhores respostas. Porém, nesta matéria, como noutras não tem havido o consenso necessário em como se deverá atuar. Já em inícios de 1990 esta política irá assumir particular importância, na medida em que foram elaborados alguns relatórios (*Europa 2000* em 1991 e *Europa 2000+* em 1994) onde se toma a verdadeira consciência de que não se pode olhar para o território como sendo este um espaço único, mas sim inserindo-o numa rede de escalas de análise¹². Desta forma, lançar-se-iam as bases daquilo que em 1999 os ministros responsáveis pelas pastas do Ordenamento do Território assinaram como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comum (EDEC)¹³. Assim, nesta data, 30% do orçamento da UE devia ser afetado aos FE, na medida em que a coesão económica e social não deveria ser apenas centrada em medidas de alargamento da UE, devendo ser sobretudo de coesão regional¹⁴.

O EDEC constitui uma base de referências que se devem tomar para as diversas políticas nos EM, contribuindo assim para um desenvolvimento mais homogéneo da UE. Até então, já os países credores e autoridades comunitárias apelavam a uma responsável coesão regional e sobretudo boa utilização e aplicação dos FE, já que os países recebedores afirmavam que só eles sabiam onde melhor canalizar estes fundos¹⁵, apesar de nem sempre ser a melhor decisão. Esta preocupação com a boa canalização das dotações inscreve-se na medida em que o espaço deve ser olhado incluindo várias realidades.

Tendo em vista as futuras adesões, o Conselho Europeu reunido em Berlim, em março de 1999 vai adotar medidas para dar uma maior eficácia aos FE e assim permitir ajudar os países da Europa Central, para que estes mais tarde façam parte do projeto europeu.

Atualmente, as ações relativas à dimensão urbana são integradas nos programas

¹² ALVES, Manuel Brandão, “POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL”, ROMÃO, António, (Org.) *Economia Europeia*, Oeiras, Celta Editora, 2004, pp. 201 e 202.

¹³ Idem, *Ibidem*, p. 203.

¹⁴ REBOUD, Louis, *Ob. Cit.*, p. 81.

¹⁵ ALVES, Manuel Brandão, *Ob. Cit.*, p. 200.

operacionais, baseando-se para tal na experiência da iniciativa URBAN. Assim, a ação do FEDER visa, resolver também os problemas económicos, ambientais e sociais das cidades. O regulamento prevê ainda que, no caso do desenvolvimento urbano sustentável, o FEDER pode financiar as ações abrangidas pelo âmbito de intervenção do FSE (até ao limite de 15% das dotações atribuídas pela CE a cada eixo prioritário de um programa operacional). Estas deliberações encontram-se inscritas nos *Artigos 8.º a 11.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de julho de 2006 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999*¹⁶. Nessa medida são então criados mais dois instrumentos financeiros de ajuda: O Instrumento de Pré-Adesão (ISPA) e o Programa Especial de Adesão para a Agricultura e Desenvolvimento Rural¹⁷. O primeiro tem por base a ajuda à criação e desenvolvimento de infraestruturas que atuem no desenvolvimento das regiões mais atrasadas para que à data da entrada na UE não haja um diferencial muito substantivo relativamente às restantes regiões dos demais EM, enquanto o segundo irá atuar no campo da agricultura por forma a poderem desenvolver a mesma e receberem apoios da PAC. Desta forma verificamos que as políticas de coesão fazem parte da historiografia da UE. Para tal é necessária esta recorrente melhoria (sobretudo do FEDER que é aquele que consome mais recursos a seguir à PAC) de todos os instrumentos e demais políticas de apoio à coesão, por forma a haver um efetivo crescimento e desenvolvimento no seio da UE.

1. 2. Desenvolvimento vs Competitividade-Coesão

O território não é todo uniforme, uma vez que há uma grande especificidade de formas territoriais e por isso é natural a criação de clivagens entre elas. Esta situação limita de sobremaneira a atuação de qualquer política pública a desenvolver, uma vez que cada região tem as suas particularidades e também a problemática do desenvolvimento regional coloca a lume as inúmeras questões acerca da evolução do território. Como vemos, este conceito é algo ambíguo na parte em que o Desenvolvimento não é todo igual e não ocorre da mesma maneira nas diferentes regiões. Esta questão não pode então ser tida de ânimo leve, porque o que importa são

¹⁶ CE, *A Política de Coesão 2007-2013, Comentários e textos oficiais*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007, p. 98.

¹⁷ ALVES, Manuel Brandão, *Ob. Cit.*, p. 204.

as pessoas e as regiões onde aquelas se encontram. Esta questão deve, portanto, ser valorizada ao aplicar-se diferentes escalas para extensões de territórios diferentes. Para o estudo das regiões e demais constituintes deve ser usada uma escala apropriada (a escala infra-regional), na medida em que são importantes todas as interdependências existentes num dado local¹⁸ e por isso não se poder optar por uma escala nacional ou supranacional, uma vez que pode originar erros de leitura. Nesta situação há que levar em linha de conta as especificidades de cada região e saber de antemão que, se pode haver potenciais ganhos com os recursos das relações de vizinhança, também pode haver prejuízos caso a região contigua consiga melhores resultados e mais investimentos melhor direcionados.

Posto isto, conclui-se que o seu crescimento deve ser diferenciado, na medida em que há ganhos e perdas de ambos os lados. Assim vão sendo importantes estas “micro análises” elaboradas por forma a ter-se depois uma visão mais ampla do território, ao caminhar-se do particular para o geral. Uma vez que feita a análise ao contrário (partindo do território alargado para um plano mais fechado), podem vir a tirar-se conclusões diferentes e aí colocar em causa todo o processo de coesão. Porque mesmo os Estados considerados potências económicas e industriais têm algumas regiões pouco desenvolvidas, ou em declínio. Contudo, as demais conseguem ter ganhos no Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* mais expressivos que acabam por relativizar as perdas, da mesma forma todos os EM são recetores de FE e todos eles contribuem. Temos então um EM como a Alemanha, ou Luxemburgo que pode dizer-se que contribuem mais que aquilo que recebem, já no caso da Bulgária ou Portugal recebem mais que aquilo que contribuem. Como nem todos os EM crescem ao mesmo ritmo, nem se desenvolvem de forma harmoniosa conjuntamente com as demais, há que saber o porquê. Como já se referiu opta-se então por uma escala infra-regional.

Para tal torna-se necessário cercarmo-nos de metodologias e “sistemas de medição” concretos. Temos portanto que o desenvolvimento de uma dada região é analisado sob variados aspetos e, por estas razões dá-se o aparecimento e desenvolvimento de várias ciências complementares, ligadas à área da geografia, economia, gestão, sociologia entre outras que ajudam “o cientista do território” a complementar o estudo sobre o desenvolvimento regional, que é esse que nos importa.

¹⁸ REIS, José, *As Territorializações do Desenvolvimento: Qual é a Escala de Observação Adequada?*, Coimbra, Oficinas do CES, janeiro, 1996, p. 8.

1. 2. a) *Métodos e Metodologias da Economia Regional*

Para a aferição de resultados é necessário criarem-se métodos e ferramentas de trabalho que complementem os estudos sobre o desenvolvimento. Nessa medida desenvolveram-se os “Sistemas de Informação Geográfica” que são um dos muitos métodos utilizados no estudo da Economia Regional, apoiando-se nas novas tecnologias por forma a tirar um maior rendimento dos cálculos efetuados e de forma mais célere se obterem conclusões. Estes são considerados um grande instrumento de abordagem multiespacial e multidisciplinar que também têm evoluído no sentido de responderem a um sem número de questões pertinentes que se tem colocado atualmente. Apesar de tudo este método de investigação também não está isento de falhas, porquanto neste campo não há métodos 100% infalíveis. O que falha, neste caso é a questão da escala de análise, na medida em que a utilização de escalas diferentes irá acabar por mostrar realidades diversas usando espaços “métricos” e “não métricos”¹⁹ e dessa forma condicionar os resultados obtidos. Esta metodologia apresenta ainda assim grande notoriedade.

Outro dos métodos usados que poderemos referenciar é a “Metodologia Q”, apesar deste não pretender encontrar padrões, pauta-se pela análise de narrativas sociais e combina a entrevista com o questionário, na medida em que este será elaborado a partir do resultado obtido através das entrevistas²⁰. Contudo este ainda não é muito utilizado em Portugal, possivelmente devido à metodologia utilizada para a aferição de soluções, apesar de haver programas informáticos que ajudam na extração de conclusões.

Outro possível de apresentar é o “Quadro de Recursos e Empregos”. Este é uma base utilizada para contar os *input-output* de determinada região²¹. Os ganhos obtidos através dessa base de entradas/saídas de tecnologias, *know-how*, emigração, fuga de cérebros para zonas com condições mais atrativas, captação de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), investimentos públicos, entre outros recursos como a própria

¹⁹ ALVES, Rui Manuel Amaro, “SIG e Desenvolvimento Regional: Conceitos”, COSTA, José Silva, DENTINHO, Tomaz Ponce, NIJKAMP, Peter (Coord.) *Compêndio de Economia Regional, vol. II, métodos e técnicas de análise regional*, Princípia, Lisboa, 2011, p. 180.

²⁰ GIL, Fabíola; GUIMARÃES, Maria Helena, “Avaliação de Atitudes e Valores de Agentes de Desenvolvimento Regional. Metodologia Q”, COSTA, José Silva; DENTINHO, Tomaz Ponce; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. II, métodos e técnicas de análise regional*, Cascais, Princípia, 2011, pp. 647 e 648.

²¹ RAMOS, Pedro Nogueira; SARMENTO, Ana Lúcia, “Modelos regionais de *Input-Output*”, COSTA, José Silva; DENTINHO, Tomaz Ponce; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. II, métodos e técnicas de análise regional*, Cascais, Princípia, 2011, p. 466.

importação exportação. Contudo, este também apresenta algumas falhas, na medida em que relativamente aos bens importados por determinada região não faz a sua discriminação. Uma vez que quando se mede o fluxo de bens importados deve levar-se em linha de conta as importações a partir de outros países e também as importações regionais.

Assim, estes métodos entre vários outros, são sobretudo bases de apoio para que desta forma se tome um conhecimento mais exato das reais necessidades e de que forma existe uma real coesão e desenvolvimento sem acréscimo das disparidades no seio da UE. Estes vão dessa forma ajudar a CE e demais entidades envolvidas em todo o processo de coesão regional a pensar as políticas a desenvolver. E assim, dentro já das políticas europeias temos um leque alargado de Programas de Desenvolvimento Regional (PDR) que vão sendo preparados minuciosamente pelos EM na estreita colaboração com as autoridades regionais²², apesar de a própria CE também poder ela apresentar os seus projetos e programas a adotar no decorrer dos PQ. Só uma estreita colaboração entre todos os intervenientes no desenvolvimento das regiões pode fazer com que haja um crescimento o mais harmonioso possível sem desperdício de recursos, devendo ter por base uma organização do Estado segundo vários estratos, o que pressupõe que haja diferenças nas várias competências de cada organismo decisório²³. De uma forma mais simplista poderíamos apelidar a esta diferenciação e organização dos vários poderes, de regionalização.

1. 2. 1. Noções de Desenvolvimento/Competitividade

Temos assim que, havendo desenvolvimento coloca-se necessariamente a questão da competitividade que está como veremos mais adiante ligada de sobremaneira às disparidades. Já em 1994, a CE considerou que não era de todo possível haver competitividade e crescimento sem se incluir a coesão²⁴. Coloca-se esta noção de competitividade como sendo necessária e de certa forma obrigatória para que haja desenvolvimento. A falta de competitividade é tida como falta de desenvolvimento e essa situação faz com que haja um aumento das disparidades, mas como se cria competitividade? Esta cria-se apoiando-se o ensino e a escolaridade, valorizando as

²² REIS, Romeu; REIS, Fátima, *Ob. Cit.*, p. 29.

²³ FERNANDES, Abel, *Fundamentos, Competências e Financiamentos das Regiões na Europa: Uma perspectiva comparada*, Lisboa, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território, 1998, p. 17.

²⁴ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 31.

ciências, além do apoio ao emprego. Estas medidas são deveras importantes e assim estão elas também consagradas desde muito cedo nos pressupostos da atribuição dos FE, além de necessária por forma aos territórios gerarem riquezas, porque não havendo competitividade não é criada riqueza e isso torna-se numa espiral recessiva. Ou seja a falta de competitividade é assim entendida como falta de desenvolvimento e essa situação faz com que haja um aumento das disparidades²⁵. Mas também a competitividade local vai depender de múltiplos fatores e não somente dos fatores externos²⁶. A título de exemplo, no *Quarto Relatório para a Coesão Social*, na UE, o PIB *per capita* na região onde ele é mais elevado é cerca de oito vezes superior ao da região onde este é mais reduzido²⁷. O que quer dizer que são bastante notórias as diferenças entre as regiões mais ricas e as mais pobres.

Esta questão vai elencar nas razões tidas pelo setor secundário para se posicionar num dado território. Dessa maneira são escolhidos locais mais desenvolvidos deixando as regiões rurais votadas ao abandono e por isso há regiões mais competitivas. Estas regiões ganhadoras por vezes conseguem transmitir ganhos às regiões vizinhas, mas nem sempre isso acontece na medida em que nem a indústria, nem as regiões são iguais. Numa economia semiperiférica, as empresas devem ter presente a preocupação com todos os fatores: mão-de-obra, localização, entre outros, sob forma de combater ou minimizar a exclusão²⁸, pois poderá acontecer que as regiões vizinhas percam os *spill over effects* adquiridos. Por isso a UE opta por redistribuir os FE para estes servirem de “almofada” aos territórios que não conseguem atingir um desenvolvimento equiparado às regiões desenvolvidas, nem de outra forma criar as condições necessárias de atratividade para a fixação da população e das empresas. Esta problemática é por demais evidente nas Regiões Ultraperiféricas (RUP) da UE (daí a necessária diferenciação destas para com as Regiões Objetivo 1 e a ajuda financeira traduzida em Programas específicos), constituídas por ilhas que se encontram bastante afastadas das captas nacionais.

Toda esta noção de desenvolvimento *versus* competitividade assenta de sobremaneira no princípio da coesão económica, social e regional, na medida em que havendo competitividade há desenvolvimento. Também o surgimento de novas ideias

²⁵ ALVES, Manuel Brandão, *Ob. Cit.*, p. 195.

²⁶ CAMAGNI, Roberto, “On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Mislanning?”, *Urban Studies*, Vol. 39, 13, 2002, p. 2396.

²⁷ CE *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, maio, 2007, p. 3.

²⁸ REIS, José, *Ob. Cit.*, p. 14.

para o território faz com que se pense a melhor forma de as implementar, as quais sendo bem aplicadas se traduzirão em coesão no território e em consequência farão diminuir as disparidades regionais.

1. 2. 2. *Noções de Coesão Económica, Social e Territorial*

A coesão existe quando determinado território cresce económica, social e territorialmente de uma forma bem assente. Porque ao analisarmos a coesão devemos levar em linha de conta as realidades existentes, devendo também analisar-se a questão do ordenamento do território já que esta política é a base de todo o encadeamento, uma vez que só planeando bem o território se pode pensar na verdadeira coesão. Para tal criou-se a figura das Nomenclaturas de Unidade Territorial (NUT) para fins estatísticos. Estas dividem-se por norma em três: País, Região, Sub-Região. Uma eventual má organização territorial trará o aumento das disparidades²⁹. Assim, a coesão territorial vai ser definida no “*Livro Branco para a Governança da Europa*”. As definições anteriores eram ainda muito superficiais e demasiado amplas, perdendo-se um pouco a noção daquilo que realmente estas representam e dessa forma a sua definição neste Livro Branco ficaria assim explícita³⁰.

Pensa-se esta matéria também como sendo o ponto de partida da entreaajuda entre os povos europeus, nomeadamente com as questões da cooperação transfronteiriça. Nessa medida é lançado o programa INTERREG de forma a potenciar a cooperação entre estas regiões de fronteira, numa forma de atingirem um bom nível de coesão, já que estas regiões estão muito ligadas a um atraso estrutural. Esta matéria é também estruturada em objetivos, por forma a conseguir atender às necessidades da região de uma forma mais concreta. É considerada como sendo a maior de todas as iniciativas comunitárias relativas à cooperação no respeitante à coesão, uma vez que este programa presta apoio à cooperação direta entre regiões no sentido de se promover uma maior coesão económica e social na UE, tendo para tal, lançado ao longo destes últimos anos programas em múltiplas vertentes que privilegiam a cooperação entre as zonas de fronteira de dois, ou mais EM³¹.

Para um melhor apoio regional dividiu-se a ajuda comunitária em três grandes objetivos. Temos então as Regiões Objetivo 1 inseridas naquele que é o Objetivo

²⁹ ALVES, Manuel Brandão, *Ob. Cit.*, p. 196.

³⁰ FALUDI, Andreas, “Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?”, *Urban Studies*, Vol. 41, 7, 2004, p. 1349.

³¹ CE, *Ob. Cit.*, p. 118.

Convergência. Este tem por base a diminuição das disparidades inter-regionais, apostando na coesão e no crescimento homogêneo e apoia as NUT II cujo PIB é inferior a 75% da média comunitária a 25. Sendo que a maioria destas regiões se insere nos NEM. Estas são sobretudo regiões periféricas que apresentam níveis de atraso mais fortes e por isso uma menor coesão quando comparadas com as regiões Objetivo 2 que é o patamar seguinte. O Objetivo Competitividade Regional e Emprego (CRE) está destinado àquelas regiões que não pertencendo às mais desenvolvidas, são aquelas que apresentam níveis mais satisfatórios relativamente às Objetivo 1, sendo dessa forma alvo de outro tipo de apoios e têm portanto, o que se pode chamar de um maior nível de coesão. Este abrange sobretudo as NUT III, na medida em que é mais específico que o Objetivo 1. Sendo que para casos específicos, Luís Madureira Pires (assim como outros autores) defende que deveria existir um quarto nível de NUT's que abrangesse ilhas ou locais de difícil acesso³². Contudo, esta matéria também tem que ser lida com alguns cuidados, na medida em que com os sucessivos alargamentos a questão da coesão foi sendo revista. Atualmente, o limiar mínimo para a coesão fixado pela CE encontra-se nos 75% do PIB da média comunitária e por isso somos obrigados a ver que com a entrada de novos países com PIB inferior esta é necessariamente revista por baixo. As que se encontram acima desta percentagem são as chamadas regiões em “*phasing out*”, pois deixaram de estar abrangidas nas regiões Objetivo 1, na medida em que a entrada de 12 novos EM (aqui ainda não contamos a Croácia) fez recuar a média. Por seu turno, aquelas recebem 12,1 mil milhões de euros e as regiões em “*phasing in*” recebem 10,4 mil milhões³³. O terceiro Objetivo é o da Cooperação Territorial Europeia (CTE), denominado de Objetivo 3. Este é destinado às regiões de fronteira não abrangidas pelo Objetivo 1³⁴.

Para um maior entendimento, diversos autores abordam a Coesão em três patamares distintos, porém correlacionados. Sendo que não há só um estereótipo de coesão. Ela engloba vários parâmetros, sendo complicado ter uma noção exata e real da coesão europeia no seu todo. Assim, temos (segundo adaptação da nossa autoria

³² PIRES, Luís Madureira (Coord.), *Estudo Sobre a Próxima Reforma das Políticas Estruturais*, Lisboa, Observatório do QCA III, 2004, p. 131.

³³ CONSTANTIN, Daniela; GOSCHIN, Zizi; DRAGAN, Gabriela, “Implications of European Union structural assistance to new member states on regional disparities: the question of absorption capacity”, STIMSON, Robert; STOUGH, Roger R.; NIJKAMP, Peter (ed.), *Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurement and Empirical Investigation*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, pp. 193 e 194.

³⁴ PIRES, Luís Madureira (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 134.

relativamente à interpretação feita por Willem Molle) que distinguir:

- Coesão Económica – Definida através da estrutura de produção ou Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Esta é visível ou medida sobretudo através do grau de desempenho das empresas numa dada região e na dinâmica da criação de riqueza (pela evolução do PIB *per capita* medido em Paridades de Poder de Compra (PPC) nos EM). Estas são duas definições do conceito que fazem com que haja criação de riqueza e captação de mão-de-obra tanto especializada como altamente especializa.
- Coesão Social – Define-se através do emprego, questões sociais e efeitos da imigração. Este conceito não é muito fácil de definir na medida em que joga com conceitos não estanque. Tem por base o número de empregos criados em dada região e de que forma estes se mantêm ao longo do tempo, se a diferenciação de género não interfere na questão do acesso ao emprego/educação/saúde, de que forma a emigração contribui para a coesão (se de um território saem mais que aqueles que entram) e como estes contribuem para o crescimento/desenvolvimento da região onde se encontram inseridos. Esta pressupõe o indivíduo como sendo ator principal no espaço de consumo já que condiciona de sobremaneira a realidade económica na região onde se insere.
- Coesão Territorial – é-nos definida através das necessidades no território e das noções de centro e periferia. Responde de que forma pode a fixação de empresas pode contribuir para a criação de acessos por forma aos territórios das periferias não se sentirem demasiado deslocados dos centros decisórios.

Temos então estas três definições essenciais para se ter uma melhor ideia da coesão na UE³⁵. Vemos que um não funciona sem o outro, na medida em que a coesão económica beneficia com a coesão social e estas só se conseguem atingir havendo uma coesão territorial de facto. Nessa medida, os três conceitos devem andar correlacionados. Da mesma forma, a cooperação deve ser entendida para lá do fluxo de tecnologias e ideias, assim como a circulação de bens, serviços e capitais devem fazer parte daquilo que é o desenvolvimento territorial que se quer cada vez mais coeso³⁶. Por forma a manter-se o equilíbrio e a sustentabilidade do território deve existir uma análise

³⁵ MOLLE, Willem, *European Cohesion Policy*, Londres, Routledge, 2007, p. 8.

³⁶ CE, Com. (2008) 616 final, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu: Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia, Tirar Partido da Diversidade Territorial*, Bruxelas, 6 de outubro de 2008, p. 3.

aos vários indicadores, na medida em que há uma preocupação crescente e global no que concerne à competitividade e coesão territorial³⁷.

1. 3. Competitividade Inter-Regional

Sabemos que a competitividade territorial se assume como um garante da coesão e com bastante incidência nas últimas décadas. De certa forma as regiões menos prósperas devem também conseguir canalizar o investimento possível (nomeadamente IDE), por forma a gerar riqueza e criar condições para a fixação de empresas e mão-de-obra qualificada apesar de ainda não o conseguirem (mesmo com a canalização dos FE), pois só desta forma poderão tentar combater o seu atraso estrutural. Também se tem vindo a assistir a uma grande internacionalização das cidades e das regiões³⁸, sobretudo desde a década de 70 do século XX com o início da era da globalização (como fazem referência variados autores, nomeadamente Peter Nijkamp ao citar Rees) cujo desenvolvimento regional se faria através do avanço tecnológico³⁹. Desta forma, estas opiniões parecem-nos ir de encontro àquilo que também José Reis afirma como sendo o novo paradigma, na medida em que as novas multinacionais apostam unicamente nas grandes metrópoles.

Esta situação faz com que as regiões menos desenvolvidas não consigam ser geradoras de externalidades, daí o investimento das políticas de coesão nestes territórios. Este autor defende também a existência de uma escala intermédia entre o local e o global, para que os territórios ganhem uma maior robustez criando uma economia em rede onde a informação e a comunicação tenham um papel central⁴⁰. Estas sinergias dinamizam a competitividade e gera riqueza na região que acabará por originar riqueza no país. Temos assim que vários autores partilham da mesma opinião, acrescentando mesmo que a inovação é um passo essencial ao crescimento, sobretudo nesta era em que os Estados Unidos estão vários passos à frente da UE em termos de

³⁷ MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, volume I, As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, julho, 2005, p. 128.

³⁸ REIGADO, Felisberto Marques, *Desenvolvimento e Planeamento Regional: Uma abordagem sistémica*, Lisboa, Editorial Estampa, 2000, p. 149.

³⁹ STIMSON, Robert; STOUGH, Roger; NIJKAMP, Peter, “Endogenous regional development”, STIMSON, Robert; STOUGH, Roger R.; NIJKAMP, Peter (ed.), *Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurement and Empirical Investigation*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 4.

⁴⁰ REIS, José, *Ob. Cit*, p. 7.

avanço tecnológico⁴¹. Dessa forma, uma economia competitiva pressupõe a capacidade efetiva da real criação de emprego e um melhoramento do nível de vida, além de que esta questão seja também já referida no Livro Branco de 1993 dedicado ao “Crescimento, Emprego e Competitividade”.

Por esta razão a noção de competitividade se torna tão essencial para a compreensão da Coesão e Desenvolvimento. Dessa forma, o principal objetivo tem passado por fazer da UE um espaço ainda mais competitivo no que concerne à economia globalizada. Para tal pensou-se e concretizou-se o EDEC e a *Estratégia de Lisboa*⁴², sem deixar de lado as questões ambientais e uma preocupação pelo crescimento sustentável. Essa preocupação está deveras latente na Cimeira de Copenhaga. Mas será sobretudo a *Estratégia de Lisboa* o grande pilar a desenvolver nestes últimos anos pela UE por forma a atingir uma sociedade mais ligada à era digital e sustentada na informática e redes de informação, apoio às novas tecnologias e desenvolvimento do ensino na área das ciências. Também assim, as noções de competitividade inter-regional devem ter a leitura adequada (ou seja, uma leitura própria), na medida em que uma região menos desenvolvida só consegue competir com outra economicamente mais forte se for suficientemente capaz de atrair capital exterior. Por essa razão as regiões periféricas são beneficiadas pela CE através das transferências de capitais por forma a poderem competir com as regiões centrais e mais desenvolvidas. Na medida em que quanto mais indispensável for determinado serviço, maior é a necessidade deste ser assegurado pelo Estado⁴³, já que uma ilha situada no meio do Oceano possui sempre um *handicap* natural, uma vez que não possui vias de comunicação suficientemente rápidas para que diminuam a distância física. Também as regiões montanhosas e de difícil acesso são merecedoras de atenção especial, na medida em que padecem de dificuldades semelhantes às RUP e por essa via, estas devem ter um tratamento diferenciado das Regiões Objetivo 1.

1. 3. a) *Indicadores:*

Para a medição e aferição de resultados são necessários estudos estratégicos de análise e dessa forma os indicadores neles referidos neles devem ser claramente

⁴¹ REBOUD, Louis, *Ob. Cit.*, p. 88.

⁴² PIRES, Luís Madureira, *Ob. Cit.*, p. 132.

⁴³ COSTA, José da Silva, “As infra-estruturas colectivas e o desenvolvimento regional”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípiã, 2013, p. 358.

interpretáveis, estatisticamente validados e verdadeiramente aptos a responder à intervenção política. Assim, terão que estar diretamente relacionados entre eles por forma a obter melhores resultados para posteriormente serem prontamente recolhidos e divulgados⁴⁴. Devemos também sempre ter em linha de conta o facto de uma determinada região num indicador apresentar valores satisfatórios, mas isso não significa que os restantes indicadores sigam o mesmo caminho da positividade⁴⁵, pois poderá ter bons índices num determinado aspeto, mas não em outros.

1. Educação e Ensino: Relativamente a esta questão que é essencial, a UE expressa através da CE uma grande preocupação relativamente a esta matéria, na medida em que os níveis de escolaridade da população são um dos mais importantes fatores (senão o mais importante) para potenciar o crescimento económico e dessa forma gerar efeitos positivos na produtividade regional, nacional e comunitária. Só através da potenciação do ensino e educação são adquiridas *skills* e *know-how* para que haja uma mão-de-obra qualificada que dessa forma irá ajudar à expansão económica das regiões onde estes indivíduos se encontram inseridos (ou para onde emigrem como se tem visto). As regiões recetoras de emigrantes valorizam o nível de ensino por forma a estas continuarem mais competitivas. Este dado mostra-nos mesmo assim que subsistem ainda grandes assimetrias nos níveis de escolaridade relativamente aos trabalhadores comunitários. Estas verificam-se tanto no número de pessoas que possuem pelo menos o Ensino Secundário, como no número daquelas que dispõem de habilitações superiores universitárias ou equivalentes⁴⁶. Podemos observar esse facto no quadro seguinte:

⁴⁴ CE, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento: Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão*, Bruxelas, 2010, p. 6.

⁴⁵ CUADRADO-ROURA, Juan R.; CALVO, Miguel A. Marcos, “Disparidades Regionales en la Unión Europea. Una aproximación a la cuantificación de la cohesión económica y social”, *Investigaciones Regionales*, 6, Universidad de Alcalá, 2005, p. 67.

⁴⁶ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, maio, 2007, p. 81.

Quadro 1.1: 10 Regiões com maior % de População (30-34 anos) com 3.º Ciclo Ensino Básico concluído (2007-2010)

MS	Region	tertiary education %
ES	País Vasco	60
UK	Inner London	59
DK	Hovedstaden	56
BE	Prov. Brabant Wallon	56
BE	Prov. Vlaams-Brabant	55
FR	Île de France	52
SE	Stockholm	51
NL	Utrecht	51
UK	North Eastern Scotland	51
ES	Comunidad de Madrid	49

Fonte: CE, *Seventh Progress Report on economic, social and territorial cohesion* (working-paper parte 1), Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 2.

Assim, nestes últimos anos tem-se assistido a um cada vez maior incentivo nas políticas públicas do ensino e da redução do abandono escolar em idades muito jovens por parte dos EM. Estes apostam na escolaridade obrigatória com cada vez mais níveis de ensino, o que também demonstra a preocupação destes na “criação de cérebros”. Relativamente a 2010 a percentagem de população entre os 30 e os 34 anos com Ensino Secundário completo situou-se nos 34% da população⁴⁷, sendo que as regiões mais afastadas deste patamar estão situadas na República Checa, Roménia, Portugal e Itália (apesar de tudo, os países do Leste europeu apresentavam taxas relativamente aceitáveis no que toca ao ensino secundário). Esta preocupação está assim latente na medida em que a baixa escolaridade da população e os baixos níveis de ensino não vão ajudar de todo à criação e fixação riqueza nos territórios, sendo de facto um entrave à modernização. Nessa medida foi definido como objetivo reduzir o abandono escolar para menos de 10%, uma vez que entre 2008 e 2010 essa percentagem se situou nos 14,5%.

2. Empregabilidade: A problemática da empregabilidade tem, nos últimos anos, sido alvo das preocupações comunitárias, uma vez que a taxa de desemprego tem vindo a aumentar de forma galopante. Esta situação também não é benéfica para a competitividade e coesão da UE, porque as altas taxas de desemprego impossibilitam a economia de crescer, aliado ao facto de o Estado se ver obrigado a incrementar políticas de apoio aos desempregados. Assim para obtermos um cálculo fiel temos então que, a

⁴⁷ CE, *Seventh Progress Report on economic, social and territorial cohesion* (working paper-parte 1), Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 2.

Taxa de Empregabilidade é o resultado da divisão do número de pessoas entre os 20 e os 64 anos de idade empregados, pelo total de população da mesma faixa etária. Durante o período 1995-2004, o crescimento do emprego foi, em média, ligeiramente inferior a 1% ao ano na UE a 27. No entanto dá-se um crescimento do emprego em Espanha (3,3% ao ano), tendo também sido superior à média da UE em Itália, França e Reino Unido. Já na Alemanha, o crescimento foi inferior à média sofrendo uma queda significativa após 2001. Em Portugal, o emprego aumentou quase 2% ao ano até 2001, estagnando desde então⁴⁸. Para um melhor entendimento ver o Quadro seguinte:

Quadro 1.2: 10 Regiões com maior % de Pessoas Empregadas (entre os 20 e 64 anos de idade) (2010)

MS	Region	Employment rate age group 20-64 in %, 2010
FI	Åland	83.6
SE	Stockholm	81.7
DE	Freiburg	80.2
UK	North Eastern Scotland	80.1
NL	Utrecht	79.7
DE	Schwaben	79.5
SE	Småland med öarna	79.5
UK	Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire	79.4
SE	Västsverige	79.1
DE	Oberbayern	79.0

Fonte: CE, *Seventh Progress Report on economic, social and territorial cohesion* (working-paper parte 2), Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 14.

Sendo que esta faixa da população é a que se encontra mais apta e ativa para o trabalho e por isso é a que de facto contribui para o balanço positivo nas receitas de determinado EM e assim para a coesão regional. As regiões da convergência são as que ainda apresentam as mais baixas taxas de empregabilidade, sendo estas apenas de 63% quando comparadas com as regiões mais competitivas onde essa taxa chega aos 72%⁴⁹.

3. **Desemprego:** Este é de todos os indicadores, aquele que mais preocupação levanta à UE, uma vez que ainda não se encontrou uma “cura” para este efeito. Tudo o que se tem feito tem conseguido apenas atenuar esta situação. Assim, este indicador mede a percentagem de população entre os 15 e os 64 anos de idade que se encontra

⁴⁸ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, Bruxelas, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, maio, 2007, p. 19.

⁴⁹ CE, *Seventh Progress Report on economic, social and territorial cohesion* (working paper-parte 1), Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 14.

desempregada, mas numa procura ativa de emprego dividido pelo número total de pessoas da mesma faixa etária. As regiões Objetivo Convergência são as que apresentam mais altas taxas de desemprego e por isso mais baixos níveis económicos, também por serem regiões com um setor agrícola muito vasto. Ainda nesta matéria o pior caso situa-se nos Departamentos Ultramarinos de França, onde o desemprego é forte e a agricultura o único meio de subsistência. Por seu turno, os países situados no Norte da Europa apresentam baixíssimas taxas de desemprego, sendo inferiores a 5%⁵⁰.

Nessa medida, a 3 de julho de 2013 os Chefes de Estado e de Governo encontraram-se na Alemanha, numa iniciativa convocada pela própria *Chanceler* Angela Merkel a fim de se encontrarem soluções eficazes que façam frente à problemática das altas taxas de desemprego jovem, também numa forma de assim se poder dar um novo rumo à UE de maneira a que seja criada riqueza.

4. Investigação & Desenvolvimento (I&D): A política comunitária relativamente a esta matéria é pensada e implementada através dos sucessivos PQ, que têm vindo a ser alvo de um apoio financeiro crescente desde a sua criação, ainda na década de oitenta. Assim, em 2013, prevê-se que esse apoio tenha atingido os quase 9 mil milhões de euros (ou seja 75% mais do que no último ano do período do PQ anterior, 2000-2006)⁵¹. A I&D é deveras importante e estruturante para a UE, na medida em que as novas ideias e tecnologias abrem caminho à evolução científica e de certa forma captam IDE para que seja criada tecnologia (ver **Gráfico 1A** em anexo). Existem também cálculos que medem o PIB regional que é investido em I&D na área das ciências e tecnologias, seja por iniciativa privada ou estatal. Este investimento indica que recursos são desenvolvidos quer seja pelo Estado (que ainda detém uma grande parte do investimento nesta área), quer pelo setor privado (ainda com algumas barreiras) e também em termos de desenvolvimento e inovação e a transformação destas inovações em ideias práticas para o mercado de trabalho com a finalidade de o desenvolver e potenciar a nível mundial.

Contudo este desenvolvimento tem-se verificado unicamente nas regiões mais centrais com grandes investimentos em I&D relativamente ao PIB, como no caso da Alemanha e Finlândia deixando mais para trás as regiões periféricas, como a Bulgária e

⁵⁰ CE, *Seventh Progress Report on economic, social and territorial cohesion* (working paper-parte 2), Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 2.

⁵¹ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, Bruxelas, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, maio, 2007, p. 157.

Roménia que apresentam valores de I&D inferiores a 0,5% relativamente ao PIB⁵², ou mesmo Portugal, onde o investimento nesta área é sobretudo Estatal.

1. 3. b) *Principais Resultados*

Os ganhos obtidos são em grande parte devidos ao investimento feito quer pelos EM, na medida em que este deve aplicar políticas nacionais específicas na coesão do território a fim de também potenciar a competitividade, quer pela CE através dos FE específicos para cada programa de ação.

Dessa forma, o PIB *per capita* investido pelo Estado nas várias áreas é medido de forma a averiguar os potenciais ganhos tirados a partir dele. Temos então este indicador para averiguar o nível de saúde económica de determinada região porque quanto mais alto o PIB *per capita* investido, mais desenvolvido será o país. Utiliza-se também as PPC (por norma em associação com o PIB) para assim se poderem fazer comparações regionais, nomeadamente ao nível dos preços dos bens consumíveis⁵³, apesar de este ser algo falível na medida em que as regiões não têm o mesmo grau de desenvolvimento, e por isso os preços praticados em determinado bem serão sempre diferenciados de região para região. Um dos impactos dos FE é a redução do investimento público em detrimento destas dotações, dando azo a que a economia cresça menos que o desejado⁵⁴ apesar da CE afirmar que os FE não podem, nem devem substituir o investimento nacional.

Também as sucessivas reformas da estrutura da UE contribuem para uma maior união. E é nessa linha que esta se tem mantido na medida em que a distribuição dos custos/benefícios finais depende muito do nível de ligação entre os membros. Caso haja grande união entre os Estados/Regiões a convergência tende a ser maior que naquelas com um baixo nível de ligação⁵⁵.

1. 4. Coesão no Contexto da Atual Crise/Alargamentos (2004-2013)

A política de coesão contribuiu significativamente para o crescimento e a

⁵² CE, *Seventh Progress Report on economic, social and territorial cohesion* (working paper-parte 1), Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 6

⁵³ CE, *Seventh Progress Report on economic, social and territorial cohesion* (working paper-parte 2), Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 7.

⁵⁴ CONSTANTIN, Daniela; GOSCHIN, Zizi; DRAGAN, Gabriela, *Ob. Cit.*, p. 199.

⁵⁵ MOLLE, Willem, *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, England, Ashgate, 2006, p. 17.

prosperidade na UE. Em simultâneo, veio a reduzir as disparidades económicas, sociais e territoriais existentes. Dessa forma, as políticas implementadas até agora permitiram criar novos empregos, desenvolver o capital humano, construir infraestruturas fundamentais e melhorar a proteção ambiental, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas⁵⁶. Assim, os processos de coesão económica e social devem ser encarados como extensos, na medida em que não se trata só da qualificação do emprego ou criação de recursos. Esta deve, portanto, mobilizar um sem número de recursos para um melhor crescimento. No Conselho Europeu de Nice, a 7 e 8 de dezembro de 2000 (cujas decisões se tomaram por força do cansaço e já de madrugada) discutiram-se os possíveis cenários para o futuro da UE nos 10 anos seguintes (2000-2010). Este teve como objetivos concretos as questões relativas aos próximos alargamentos a Leste (o maior desde a sua criação) e um maior aprofundamento das políticas da UE decorrentes do Tratado de Amesterdão⁵⁷, uma vez que este alargamento sendo o maior trouxe maiores desigualdades, assim colocaram-se várias hipóteses no que toca às políticas de alargamento/aprofundamento.

Como tal, há a recorrente necessidade de se averiguar o real estado das medidas implementadas até aqui. Assim, no *Artigo 159.º* do Tratado está previsto que, de três em três anos, seja apresentado um relatório pela CE ao Parlamento Europeu (PE), ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre os progressos da coesão económica e social e de que forma as políticas desenvolvidas pelos EM também contribuíram para a coesão⁵⁸.

Ao falar-se em coesão devemos abordar também a questão da convergência. Esta encontra-se dividida em Convergência Sigma (σ) que implica que os países, ou regiões mais pobres cresçam a um ritmo superior que os mais ricos, na medida em que há um maior investimento a fazer em todas as áreas e daí seja natural haver um maior crescimento. Uma vez que passam de 0 para x. Seguidamente deparamo-nos com a Convergência Beta (β), esta implica a existência de dois subtipos de convergência: a Convergência Absoluta e a Convergência Condicional⁵⁹. Da mesma opinião é Elias

⁵⁶ CE, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento: Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão*, Bruxelas, 2010, p. 2.

⁵⁷ FONTELLES, José Borel, “Europa: Los futuros posibles”, *Cuadernos Europeus de Deusto*, 27, Editorial Mensajero, Bilbao, 2002, p. 81.

⁵⁸ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, maio, 2007, p. vii.

⁵⁹ MARTÍN, Carmela; MULAS-GRANADOS, Carlos; SANZ, Ismael, “Spatial distribution of R&D

Soukiazis ao referir que (na convergência σ) na Teoria Neo-Clássica da convergência os países ou regiões mais pobres onde haja investimento crescem mais rapidamente que as regiões já de si mais ricas, uma vez que os custos de produção são mais baixos e na medida em que tudo por onde possa a região crescer, desenvolver-se-á sempre, sendo assim um crescimento mais notório que numa região que já se encontre com os padrões médios estabelecidos pela CE para as regiões desenvolvidas⁶⁰. Mário e Rui Silva, por seu turno, na questão da Convergência β afirmam que esta é quando a dispersão dos níveis de produto *per capita* de um conjunto de economias tende a diminuir⁶¹.

Como se viu até esta parte, a coesão sempre fez parte do cerne das políticas a desenvolver pela CE em prol das regiões. Assim, o FC também foi aprovado como sendo uma forma da CE apoiar a melhoria do meio ambiente e infraestruturas dos países aderentes em 1982-86, os chamados Países da Coesão. Neste caso são apenas projetos de índole ambiental que tentam fomentar uma boa qualidade ambiental nas regiões onde estão inseridos, por forma a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Já em 1987 o *Relatório Brundtland*⁶² mostrava uma grande preocupação pelo meio-ambiente no desenvolvimento regional. Relativamente a esta matéria inserimos nela a construção das Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR), condutas de água e saneamento, construção ou melhoramentos da via rodo-ferroviária, entre outras infraestruturas⁶³.

A dispersão do PIB *per capita* em PPC no núcleo de países mais avançados da UE (UE a 15 sem contarmos os três “Países da Coesão” da Europa do Sul), revela uma certa tendência para aumentar no período de vigência do QCA III (2000-06)⁶⁴. Esta ideia vai em linha com o facto de haver ainda notórias discrepâncias entre as regiões

expenditure and patent applications across EU regions and its impact on economic cohesion”, *Investigaciones Regionales*, 6, Universidad de Alcalá, 2005, p. 44.

⁶⁰ SOUKIAZIS, Elias, The Cumulative Growth Models as an Alternative Approach to the Convergence Process: some theoretical and empirical considerations, *Notas Económicas*, 15, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, outubro, 2001, p. 20.

⁶¹ SILVA, Mário; RUI, SILVA, Sandra, “Convergência *versus* divergência”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, 2013, p. 250.

⁶² CAPELO, Roberta; NIJKAMP, Peter, “Revisitar teorias de desenvolvimento regional”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, 2013, p. 301.

⁶³ VIÑAS, Verónica E., “El uso de técnicas cualitativas en la evaluación de programas, Los programas de desarrollo regional financiados por la Unión Europea”, *REIS - Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 95, Madrid, CIS, julho/setembro, 2001. p. 156.

⁶⁴ MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global da Economia Portuguesa*, julho, 2005, p. 201.

com PIB mais alto e aquelas cujo PIB é o mais baixo da UE.

Dessa forma, e naquilo que corresponde à questão das infraestruturas (e por via do FC), mantém-se a mesma estrutura utilizada até então, que define como sendo elegíveis a este Fundo apenas os EM cujo Rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita* medido em PPC seja inferior a 90% ao PIB PPC da média comunitária⁶⁵. E por isso, a Política de Coesão tem vindo a contribuir largamente para o crescimento e prosperidade na UE, também tem vindo a reduzir as disparidades económicas, sociais e territoriais entre os vários atores⁶⁶. Sendo que entre 1995 e 2004, se verificou uma redução nas disparidades regionais dentro de cada EM, tendo o rácio entre o nível médio das regiões de topo e o das regiões de base diminuído de 4,1 para 3,4⁶⁷. Para se ter uma perceção maior e uma visão maior sobre resultados concretos podemos recorrer a estudos que apontavam em 2005, a região de *Inner London* como obtendo 303% do PIB comunitário, enquanto *Severozapaden* na Bulgária e *Nordest* na Roménia se ficavam pelos 27% e 34%, respetivamente⁶⁸.

1. 4. a) Estratégia de Lisboa no Campo da Coesão

No que toca à questão do investimento em I&D, os países da UE classificam-se em quatro grupos. Assim, em 2004 temos: os que crescem em investimento (Finlândia, Suécia, Dinamarca e Alemanha); os que crescem com a média da UE, onde se encontram os restantes da UE a 15 exceto Portugal, Espanha e Grécia; em 3.º o grupo daqueles que crescem abaixo da média, mas se encontram a convergir (Portugal, Grécia e alguns dos NEM); e por último o grupo que se encontra ainda afastado da média (Espanha, Estónia Bulgária, Roménia, Polónia e Eslováquia)⁶⁹.

Mas devemos recuar um pouco para reter o processo de incentivo à utilização nas novas tecnologias em larga escala. Já que, ainda em julho de 2000, aquando da assinatura da *Estratégia de Lisboa* esperava-se e tinha-se em mente que a coesão económica e social iria contribuir para fazer da UE um polo atrativo de *know-how* e

⁶⁵ PIRES, Luís Madureira (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 153.

⁶⁶ CE, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento: Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: O futuro da política de coesão*, Bruxelas, 2010, p. 2.

⁶⁷ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, maio, 2007, Bruxelas, p. 7.

⁶⁸ SILVA, Mário Rui, SILVA, Sandra, *Ob. Cit.*, p. 253.

⁶⁹ CE, *Ob. Cit.*, p. 76.

competitividade inter-regional e inovação tecnológica⁷⁰. Esta, aprofundada nas cimeiras subsequentes (Gotemburgo, Barcelona e Bruxelas), define a Sociedade do Conhecimento como sendo a grande alavanca para a transformação da economia europeia numa economia mais competitiva e sustentável baseada e baseando-se na inovação tecnológica⁷¹. Dessa forma o futuro já não passa pelo papel, passa sim pelos computadores e cada vez mais o abandono de informação em dispositivos físicos para se passar a um novo tipo de armazenamento de dados (*cloud*). Esta tinha também uma meta ambiciosa do emprego⁷².

Apesar desta ainda ter mantido a aposta nas infraestruturas, também visou alargar de certa forma às novas prioridades que advieram com a *Estratégia de Lisboa*. Uma vez que esta se pautou por uma grande aposta no domínio das novas tecnologias, inclusão digital, criação de uma Sociedade da Informação e uma aposta de facto extensa no que compete às ciências computacionais. E por isso a Presidência Portuguesa da UE em 2007 sempre se debateu, e teve como paradigmas três grandes eixos: Reforma dos Tratados da UE, Reforço da Europa no mundo e a modernização da economia com o intuito de “Inovar para Competir”.

Mas, o que nos traz aqui é sobretudo a questão relativa ao avanço tecnológico que Lisboa quis imprimir no seio da UE. E assim, a *Estratégia de Lisboa* teve como pilar fundamental a modernização tecnológica por forma a elencar no objetivo: Reforço do papel da Europa no resto do mundo⁷³.

Esta foi assinada em 2008 durante a presidência da Eslovénia, estando a *Estratégia de Lisboa* pensada para a existência do equilíbrio entre a economia, a sociedade e o ambiente, indo desta forma ao encontro dos parâmetros do QREN 2007/13⁷⁴. Exemplo desse facto foi a aposta do Governo português no *Nissan Leaf* (veículo elétrico) e nos pontos de carga para este género de veículos nas principais cidades do país. Também foi nesta sequência que surgiu o plano “*e-Escolas*” e “*e-Escolinhas*” com a atribuição gratuita de computadores portáteis aos alunos mais

⁷⁰ PIRES, Luís Madureira (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 138.

⁷¹ MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 1, Competitividade, Coesão e Convergência: As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, julho, 2005, p. 54.

⁷² CALEIRO, António, “Confidence and Unemployment in the European Union: A Lesson From the 2004 Enlargement”, *Notas Económicas*, 26, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, dezembro, 2007, p. 16.

⁷³ SÓCRATES, José, “Uma União mais forte para um mundo melhor”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 21, Parede, Princípia, 2007, p. 9.

⁷⁴ Idem, *Ibidem*, p. 12.

carenciados, onde formou parcerias com vários fabricantes, para que desta forma, estes não ficassem excluídos por não terem o mesmo tipo de oportunidades. Nota-se pois, a forte aposta da UE no que toca ao Desenvolvimento, Inovação e Conhecimento como paradigmas da nova UE e no novo século.

A *Estratégia de Lisboa* ambicionava para a UE até 2010 um forte polo de atração científica capaz de a relançar nas áreas científicas e do desenvolvimento tecnológico. Na medida em que as novas tecnologias potenciam novos produtos e isso leva ao crescimento económico⁷⁵. Também João Cravinho defende que há profundas diferenças introduzidas por um lado pela globalização e pela revolução tecnológica em curso e, por outro, o alargamento a 27 em conjugação com a ambição consagrada na cimeira de Lisboa, no sentido de fazer da UE, no seu todo, a área mais desenvolvida e competitiva da economia global⁷⁶.

1. 5. Síntese

Como vimos até aqui, a Política de Coesão está na génese da construção europeia. Assim, desde cedo houve a preocupação em fazer com que as regiões crescessem todas uniformemente. Contudo isso não é de todo possível. Para tal agendam-se estratégias e programas que façam frente às várias condicionantes das regiões, uma vez que estas podem ser-nos apresentadas pelas próprias características geográficas ou demográficas que podem muitas das vezes agravar substancialmente os problemas de desenvolvimento já existentes, no caso particular das RUP, regiões com muito baixa densidade populacional, regiões transfronteiriças, montanhosas e ilhas que não estando isoladas necessitam de meios complementares de deslocação⁷⁷. Estas, pela sua especificidade devem ser alvo de uma atenção especial e nessa medida a resposta da UE traduziu-se na adoção dos Programas de Opções Específicas para o Afastamento e Insularidade (POSEI) para um conjunto de territórios com uma configuração espacial e económica única no plano europeu. Houve portanto um compromisso político dos EM

⁷⁵ MARTÍN, Carmela; MULAS-GRANADOS, Carlos; SANZ, Ismael, *Ob. Cit.*, p. 42.

⁷⁶ CRAVINHO, João, “O policentrismo, nova meta da coesão económica, social e territorial da União: Uma Política Regional Europeia Imobilista?”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 12, Parede, Princípia, 2002, p. 27.

⁷⁷ CE, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento: Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão*, Bruxelas, 2010, p. 8.

no sentido de a UE vir dar maior suporte ao desenvolvimento das RUP (*Declaração n.º 263 anexa ao Tratado de Maastricht no n.º 2 do Artigo 299.º do Tratado das Comunidades Europeias que formaliza o estatuto da ultra periferia na linha de orientação da Declaração n.º 26*)⁷⁸. Sendo as RUP das regiões mais carenciadas no atual contexto, não se vê como plausível (devido ao efeito estatístico provocado pela adesão dos países do leste) que estas vejam o nível do apoio comunitário diminuir no contexto do POSEI. Esta medida constitui uma alteração aos pressupostos da coesão e por isso há a necessidade em diferenciar estas regiões das Objetivo 1, na medida em que aquelas sofrem com a insularidade⁷⁹.

Para uma melhor resposta foi-se procedendo a diversas reformas nos vários FE, em particular o FEDER. Aquelas tiveram como objetivo melhorar o apoio regional prestado, já que este é por excelência utilizado em toda a linha e por isso aquele que necessita de um maior cuidado por forma a não deixar de fora qualquer região que dele necessite, mas também tendo em vista as más utilizações e fraudulentas que as entidades recetoras dos FE lhe possam dar.

Aqui, o ponto essencial é o de criar condições nas regiões para a coesão, uma vez que sem coesão não há crescimento e daí não advém a competitividade necessária para que se possa assistir a um aumento da coesão territorial, económica e por sua vez social. Temos então que, a evolução ocorrida entre 1995 e 2002 demonstra a grande preocupação que houve em reformular as Políticas de Coesão por forma a poder desbravar novas formas de apoiar as regiões com maiores problemas nomeadamente aquelas que, por diversas razões estão associadas a problemas já duradouros da fraca qualidade das respetivas estruturas de governação, e/ou de baixo nível da educação e formação de mão-de-obra, e/ou de reduzida adaptabilidade a padrões de especialização produtiva e empresarial, também muito associadas à industrialização cada vez mais decadente⁸⁰. Ainda assim, com os apoios do FEDER e FC foram criados até ao fim do ano de 2011, cerca de 400 mil empregos sobretudo no Reino Unido, Itália, Alemanha, Espanha, Polónia e Hungria⁸¹. Também os sucessivos alargamentos sempre estiveram

⁷⁸ JARDIM, Alberto João, “Ultraperiferia e alargamento realidades irreversíveis e conciliáveis”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 12, Parede, Príncipia, 2002, p. 88.

⁷⁹ LOPES, António Calado, Afirmação da ultraperiféricidade numa União alargada, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 12, Parede, Príncipia, 2002, p. 96.

⁸⁰ MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global da Economia Portuguesa*, julho, 2005, p. 253.

⁸¹ CE, *EU Cohesion Policy Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth in Europe: Joint paper from the Directorates-General for Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs &*

nas preocupações da CE, pese embora os múltiplos cenários possíveis à política encetada quer pelos alargamentos quer pelo aprofundamento das várias políticas.

Relativamente a esta matéria dos alargamentos, José Fontelles, num artigo publicado em 2002 defendia a existência de quatro cenários possíveis na política de alargamento conjugados com as matérias de aprofundamento. Desses, segundo o autor, a UE optou por um cenário onde se conjuga um alargamento rápido aos países do antigo bloco de Leste mas com uma integração mais débil, ou seja, o autor afirma que a UE tem dado preferência a que mais países façam parte deste bloco de integração tendo em vista a posterior coesão⁸². Da mesma forma, o *Artigo 3.º* da proclamada Constituição Europeia afirmava a questão da coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os EM. Além disso, o *Artigo 13.º* na parte 3 referente às Políticas Territoriais e Funcionamento da UE coloca a coesão como competência partilhada entre a UE e os EM. Contudo, estes viriam a ser suprimidos mais tarde⁸³.

Também, a *Estratégia de Lisboa* pressupunha um grande crescimento na área das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e nas áreas ligadas à I&D. Assim, e por forma a alcançar os objetivos propostos relativamente às taxas de emprego, a UE necessita de criar cerca de 23,5 milhões de novos empregos. Destes, 7 milhões devem ser preenchidos por mulheres e outros 7 milhões por trabalhadores cuja idade ronde entre os 55 e os 64 anos⁸⁴, numa forma de se incluírem todas as camadas num “plano tecnológico” por forma a não haver grande taxa de infoexclusão. Temos então que os FE devem atuar como um benefício às regiões menos desenvolvidas para que estas não sofram tanto e possam também beneficiar com a abertura do Mercado Comum⁸⁵. Apesar de tudo e de todos os esforços da CE não existe ainda uma convergência entre os 15, apesar de algumas regiões mais atrasadas terem acelerado o seu crescimento, mas contrabalançado pelo maior crescimento das regiões mais prósperas. Segundo cálculos de Marta Simões para que haja uma coesão a 100% entre todos os EM serão necessários quase 35 anos, caso o crescimento se mantenha nos 2,5% ao ano⁸⁶.

A autora mostra-nos, dessa forma, que há ainda uma grande batalha no que

Inclusion, julho, 2013, p. 9.

⁸² FONTELLES, José Borel, *Ob. Cit.*, p. 86.

⁸³ FALUDI, Andreas, *Ob. Cit.*, pp. 1349 e 1358.

⁸⁴ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, maio, 2007, p. xi.

⁸⁵ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, 2008, p. 26.

⁸⁶ SIMÕES, Marta Cristina Nunes, “A utilização de dados seccionais, cronológicos e mistos no quadro da convergência real da União Europeia”, *Notas Económicas*, 14, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, setembro, 2000, p. 65.

concerne à real coesão entre as regiões, por forma a criar uma UE mais competitiva e coesa.

1. 5. a) *Planeamento EUROPA 2020*

Jacques Delors refere que hoje em dia é essencial dar-se um novo rumo à política de coesão. Refere mesmo, que é necessário uma nova forma de cálculo referente ao bem-estar económico e social dos cidadãos europeus:

“Dans l’Europe d’aujourd’hui, qui compte 27 pays membres, nous ne pouvons pas négliger cette dimension ascendante, qui intègre aussi l’un des principes philosophiques de la construction européenne, la subsidiarité”⁸⁷.

“Na Europa de hoje em dia, que conta com 27 EM não podemos negligenciar esta dimensão ascendente que integra também um princípio filosófico da construção europeia, a subsidiaridade”.

Em junho de 2010, o Conselho aprovou a estratégia: “*Europa 2020*” tendo em vista um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Pois, esta é a chave para propor um crescimento igual em todas as regiões, por forma a diminuir as disparidades que têm vindo a ser criadas até então, ao propor programas regionais de crescimento em parceria com as autoridades locais, nacionais e regionais ao trabalharem todos em rede, contando também com a ajuda dos investidores privados e da própria sociedade civil⁸⁸. Ou seja, propõe-nos a continuidade do que tem sido feito até aqui. Contudo, quer-se uma UE mais forte a nível tecnológico e não pensando somente na questão das infraestruturas. Pensa-se melhor o território. Também Adonis Constantinides, nomeado para a presidência do Conselho no segundo semestre de 2012, sublinhou desde logo as suas prioridades no que concerne ao mandato cipriota. Dessa forma, este debateu-se por promover um crescimento inclusivo e pela criação de emprego, sobretudo nos mais jovens na medida em que estas são altas e o desenvolvimento sustentável, durável e acompanhado de uma melhor qualidade de vida⁸⁹.

⁸⁷ INFOREGIO, *Panorama*, 43, CE, outono, 2012, p. 4.

⁸⁸ CE, *The urban and regional dimension of Europe 2020*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011, p. 6.

⁸⁹ INFOREGIO, *Ob. Cit.*, p. 20.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS EM PORTUGAL

Os Estados Nacionais frequentemente lançam políticas internas por forma a serem alcançados níveis de riqueza, coesão, competitividade e crescimento. Estas devem por isso reger-se sob uma linha, numa forma que seja também criado um paralelismo com as Políticas Comunitárias para o desenvolvimento e competitividade inter-regional. Estas devem por isso ser fomentadas pelos próprios EM, sem necessidade de supervisão por parte da CE. Assim são pensadas as políticas de desenvolvimento regional que nos remetem para o domínio das políticas públicas de coesão e crescimento regional⁹⁰, numa forma de contribuir para a prosperidade do território no global.

No caso de Portugal vemos que esta aplicação das políticas tem estado cada vez mais presente na problemática governativa e com relativa eficácia, perante aquilo que eram os indicadores em 1987 e aquilo que eram vinte anos depois, em 2007. Nessa medida houve desde cedo uma grande preocupação na constituição de um bem-estar geral, contudo o despoletar da crise em 2008 tem feito o Estado retroceder na execução das Políticas Públicas (uma vez que o Estado é ainda o grande investidor nas políticas de coesão), nomeadamente as referentes aos apoios sociais. Mas o que importa sublinhar é o sentido prático destas políticas implementadas em Portugal, de que forma estas têm contribuído para a verdadeira coesão “dentro de portas”, a sua conjugação com os ganhos efetivos dos demais 27 EM e as suas regiões na construção europeia. De que forma as infraestruturas construídas ou melhoradas se refletiram em ganhos ou perdas das regiões, como as remodelações efetuadas no sistema de ensino permitiram ganhos e de que forma a *Estratégia de Lisboa* tem sido implementada, uma vez que houve alterações a nível governamental que se traduziram em mudanças na rota da coesão.

⁹⁰ FIGUEIREDO, António Manuel, “As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, 2013, p. 684.

2. 1. Portugal e a Construção Europeia: Da CEE à UE

Portugal vai receber o *dossiê* da Política Regional a 19 de outubro de 1979 como forma de garantir o apoio do FEDER logo a partir de 1986, sendo que uma das condições de acesso ao FEDER é a elaboração de PDR onde se declare explicitamente quais os eixos e objetivos para determinada região⁹¹. Dessa forma, em 1986 seriam alocados a Portugal 50 milhões de contos (cerca de 250 mil milhões de euros) como forma de se corrigirem os desequilíbrios regionais existentes⁹². Contudo este projeto não poderia abranger a região de Lisboa, assim como no caso da Grécia em que as zonas de Atenas e Piréu também não foram consideradas abrangidas⁹³, na medida em que havia outras consideradas prioritárias no entender da CE. Assim, à data da adesão formal às Comunidades em 1986 juntamente com Espanha, Portugal ainda se apresentava numa posição bastante negativa na quase totalidade dos indicadores relativos à coesão (relativamente à saúde, educação e ensino, além de uma grande ligação ao setor agrícola sem, no entanto, este estar devidamente mecanizado quando comparado com os restantes EM), na medida em que vinha de um atraso estrutural em toda a linha decorrente de 48 anos de ditadura. Além de que a adesão dos Países da Coesão em 1981 e 86 (Irlanda, Grécia, Portugal, e Espanha) vai trazer um novo problema à CEE que é o grande aumento das disparidades entre as várias regiões dos EM. Estas existiam, contudo ainda não eram muito evidentes, na medida em que os ganhos das regiões mais desenvolvidas conseguiam colmatar as falhas existentes. Mais objetivamente: temos que, com a adesão da Grécia e Portugal as disparidades aumentaram de 2,6:1 para 2,8:1. Também o número efetivo de regiões desfavorecidas aumentou de 15 para 21 (sendo este número mais significativo que o referente às disparidades), além do PIB destas regiões ser substancialmente inferior aos 75% no que respeita à média fixada pela Comunidade⁹⁴.

Como forma de minorar esse problema foi então criado em 1993 com o Tratado de Maastricht o FC, como ajuda financeira ao desenvolvimento destes EM tendo já em vista a futura alteração de União Económica para uma UEM. Assim, houve também um

⁹¹ LOPES, A. Simões, *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, p. 363.

⁹² Idem, *Ibidem*, p. 367.

⁹³ PIRES, Luís Madureira, *A Política Regional Europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998, pp. 40 e 41.

⁹⁴ Idem, *Ibidem*, p.22.

longo e intenso caminho a percorrer pelas autoridades por forma a diminuir o *gap* existente entre as várias regiões europeias e sobretudo no que respeitava às portuguesas. Mas nem sempre este crescimento foi homogéneo, uma vez que, tal como hoje, entre 1985 e 1987 Portugal se encontrou sob um rigoroso plano de assistência internacional aplicado pelo Fundo Monetário Internacional que teve como consequência mais visível um grande aumento das divergências⁹⁵. Também o facto de ser um país periférico relativamente ao triângulo (Paris-Londres-Hamburgo) faz com que se demonstrem opiniões divergentes na sociedade nacional, quanto aos possíveis ganhos ou às perdas relativamente ao território. Assim temos que aqueles que defendem que por estarmos longe dos centros decisórios afirmam que essa situação nos deixa em clara desvantagem ao nível das acessibilidades, o que torna um produto mais caro face a outro produzido no centro da Europa. Outros apontam no sentido inverso; pelo facto de termos uma imensa área costeira (discutida na recente viagem de Cavaco Silva enquanto Chefe de Estado de Portugal às ilhas selvagens, numa forma de dar a conhecer a intenção de Portugal aumentar a sua cota da Zona Económica Exclusiva ficando assim com a maior cota de toda a UE) que deveríamos por isso aproveitar para atividades ligadas ao mar. Deveria pois, ser essa a nossa grande aposta por forma a gerar maior riqueza e dessa forma tornando-nos uma potência europeia⁹⁶. Complementando esta ideia de centro-periferia, Willem Molle refere aliás, que o acesso aos mercados é tanto melhor quanto mais perto se está dos centros decisórios. Também a própria construção europeia se tem feito a partir do centro para a periferia, onde se alargou a sul e atualmente a leste. Pois, o facto de se estar na periferia encarece de sobremaneira os bens comercializados na medida em que há maiores gastos com transportes e a logística associada às transações comerciais. Além de que as vias para os espaços secundários nem sempre estão nas melhores condições para que determinado produto seja competitivo.

Contudo, nos anos 80 e na primeira metade da década de noventa, a entrada de IDE em Portugal apresentou bons resultados, justificados pelos atrativos que Portugal detinha enquanto destino de investimento, nomeadamente: estabilidade económica, social e política; reduzido custo da mão-de-obra enquanto fator produtivo, por via de ser um país com uma estrutura económica assente nos preços baixos e mão-de-obra pouco

⁹⁵ SOUKIAZIS, Elias, Elias, *Regional Convergence in Portugal*, Coimbra, Secção de Textos FEUC, (CEUNEUROPE), Discussion paper, 14, 2003, p 5.

⁹⁶ JACINTO, Rui, “Geografias, Assimetrias e Políticas Territoriais em Portugal”, PASSOS, M. M.; CUNHA, Lúcio; JACINTO, Rui (Org.), *As Novas Geografias dos Países de Língua Portuguesa: Paisagens, Territórios, Políticas Públicas*, São Paulo, Outras Expressões, 2012, p. 495.

qualificada, com baixa instrução escolar; benefícios administrativos, financeiros e fiscais para as empresas que se estabelecessem em Portugal. Também as reprivatizações impostas na consequência da entrada para um mercado aberto e concorrencial fizeram com que se assistisse a uma grande entrada de IDE, sobretudo no setor dos serviços⁹⁷. Este veio a ter assim um forte impulso, ao contrário do primário que viu a sua força recuar. Já a indústria manteve uma aparente igualdade, apesar do seu decréscimo nos últimos anos. Nota-se, portanto, esta dualidade entre as cidades desenvolvidas e dominadas sob o setor dos serviços e pelo capital financeiro e no seu redor estruturas fortemente tradicionais de carácter agrícola⁹⁸.

O nível de vida vai por isso sofrer notórias melhorias, em grande medida devido à descida das taxas de juro que fez com que a maioria da população se “encaixasse” numa verdadeira classe média (que ainda não existia de facto), com relativo poder de compra e a concessão de facilidades no acesso ao crédito bancário⁹⁹ como forma mais rápida de se obter financiamento tendo como resultado mais visível a subida do nível de vida pessoal e no apoio dado às empresas. Dessa forma há um grande crescimento da economia nacional comparativamente à Europa dos 15, muito devido ao consumo privado que cresce 2% no período do Primeiro QCA¹⁰⁰. Também o aumento do envelope financeiro para Portugal e com a aprovação em Conselho Europeu extraordinário em fevereiro de 1988 daquele que seria o *Pacote Delors I* (QCA I) vai potenciar essas melhorias na medida em que há uma subida nos apoios que passam assim de 13.1 para 22.6 na ajuda por habitante, e assim também se viria a refletir num aumento de 37.2% para 72% em valores absolutos¹⁰¹ nas ajudas à implementação das políticas. Contudo, este crescimento nem sempre foi linear, de maneira que relativamente à convergência nominal, a economia portuguesa, no final da década de noventa, passou assim a enfrentar, de forma bem visível, sérias dificuldades nomeadamente ao encaminhar-se para uma inflação galopante, de referência superior à média europeia entre os cerca de 1,5% e os 2%¹⁰².

Dessa forma temos então que este é um crescimento em ciclos, ainda assim o

⁹⁷ MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 121.

⁹⁸ JACINTO, Rui, *Ob. Cit.*, p. 509.

⁹⁹ MATEUS, Augusto (Coord.) *Ob. Cit.*, p. 60.

¹⁰⁰ *Idem, Ibidem*, p. 139.

¹⁰¹ MARQUES, Alfredo, “Incentivos Regionais e Coesão, Alcance e Limites da Acção Comunitária”, *Notas Económicas*, 1, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, abril, 1993, p. 28.

¹⁰² MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 160.

grande período de crescimento da economia nacional deu-se ainda na primeira metade da década de noventa. A partir de 1996 há um ligeiro abrandamento relativamente ao crescimento económico alcançado desde 1994, (pós-crise), colmatado por um grande crescimento nos anos seguintes¹⁰³, uma vez que neste ano o PDR apresentado representava 4,5% do PIB em FE¹⁰⁴. Uma grande fatia do PIB nacional era proveniente do investimento comunitário, além de que o FEDER, FSE, FEOGA-Orientação, Instrumento Financeiro de Orientação de Pesca (IFOP) e FC correspondem também a 53% do custo total e 68% das despesas públicas governativas para os anos de 1994-1999¹⁰⁵, uma vez que estes não se podem imiscuir da aposta na coesão deixando estas matérias unicamente nas dotações da CE por via dos FE. Assim, o *Princípio da Adicionalidade*, inscrito no *Artigo 11.º do Regulamento Geral dos Fundos Estruturais*, obriga por isso o EM receptor dos FE à participação nas despesas próprias¹⁰⁶.

Como forma de implementação de boas políticas públicas, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo vai estabelecer os princípios do *Livro Verde para a Coesão Territorial* (da CE). Esta veio a ser adotada ainda em 1998 e tinha então por base a articulação com a Política de Desenvolvimento Económico e Social, mas só viria a entrar em vigor em 2007, no ano anterior à adoção deste Livro pela CE¹⁰⁷. Em 2007 é adotado também o Primeiro Programa de Ação para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia e em 2008 é alargado o âmbito sobre a perspetiva territorial da coesão económica e social com o lançamento do *Livro Verde sobre a Coesão Territorial*¹⁰⁸.

2. 2. Fundo de Coesão na Criação de Infraestruturas

Ainda em 1989, foi criado pela CEE, o programa PHARE que tinha o objetivo de providenciar apoio financeiro aos países que estavam a reformar e a reconstruir as suas economias, um pouco à semelhança dos ISPA usados pelos Países da Coesão¹⁰⁹.

¹⁰³ MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 112.

¹⁰⁴ MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, *Preparar Portugal para o século XXI: Plano de Desenvolvimento Regional 1994-99*, julho, 1993, p. 435.

¹⁰⁵ *Idem, Ibidem*, p. 425.

¹⁰⁶ VIÑAS, Verónica E., *Ob. Cit.*, p. 162.

¹⁰⁷ RAMOS, Isabel Joaquina; CORREIA, Teresa Pinto, “COESÃO TERRITORIAL E DIVERSIDADE: MUDANÇAS EMERGENTES”, VIEGAS, José Manuel; DENTINHO, Tomaz Ponce (Coord.), *Desafios Emergentes para o Desenvolvimento Regional*, Cascais, Princípiã, 2010, p. 319.

¹⁰⁸ *Idem, Ibidem*, p. 313.

¹⁰⁹ MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004, p. 31.

Este visava sobretudo a construção de recursos e infraestruturas que à data de adesão dos Estados se transformassem em mais-valias, para que estes não padecessem de grande atraso estrutural face aos demais. Por essa via, através da ajuda dos vários FE, o FC assume a verdadeira importância naquilo que é o paradigma socioeconómico nacional, onde se assistiu a um crescimento exponencial em todos os sectores sobretudo na construção de infraestruturas e acessos, uma vez que estas são, segundo a CE, premissas fundamentais para o crescimento e uma coesão do território mais forte. Este visa portanto, a potenciação da competitividade territorial, nomeadamente à das regiões mais atrasadas económica e socialmente. Também se tenta perceber qual o real impacto destas medidas nos territórios abrangidos¹¹⁰. Esta forte aposta nas infraestruturas e acessos deveu-se assim em muito à grande quantidade recebida por parte dos FE por três dos chamados “Países da Coesão”: Portugal, Grécia e Irlanda, esta soma era aliás superior à média da Comunidade (contudo a Bélgica e Luxemburgo também receberam somas avultadas ainda que sem razão aparente)¹¹¹, uma vez que o seu PIB é superior ao nacional. Iniciou-se uma mudança radical no panorama económico que levou a profundas alterações na década de noventa¹¹², tendo-se passado desta forma de uma dependência do setor primário para uma explosão, quase desregrada, no terciário. Contudo, foi essa subida no setor terciário que potenciou Portugal a poder-se aproximar dos níveis europeus e dessa feita não ter grandes diferenciais face aos restantes EM.

Para tal é disponibilizado como já se referiu o FC, como forma de um forte contributo em matéria de coesão, nesse capítulo deve ter-se em conta os projetos apresentados pelos EM em prol da convergência social e territorial à CE. Contudo há que assinalar uma maior convergência no início da aplicação dos QCA e daí um maior investimento para o desenvolvimento que comparativamente aos períodos seguintes, quando os Quadros já estão em efetivação e fase de conclusão, ou seja, há uma notória desaceleração no incremento dos projetos¹¹³.

Ainda assim, aprovado no ano 2000, o montante total do apoio comunitário do FC atingiu os 450 771 mil euros, valor que equivale à utilização integral da quota anual

¹¹⁰ RIBEIRO, Anabela, “Indicadores de Acessibilidade”, COSTA, José Silva; DENTINHO, Tomaz Ponce; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. II, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípiã, 2011, p. 227.

¹¹¹ MARQUES, Alfredo, “A política comunitária de auxílios de Estado e a coesão económica e social”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 12, Parede, Princípiã, 2002, p. 20.

¹¹² REIS, José, *Ob. Cit.*, p. 10.

¹¹³ MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global da Economia Portuguesa*, julho, 2005, p. 196.

relativa a Portugal. O referido montante apresenta a seguinte distribuição:

- 272 461 mil euros em projetos de transportes;
- 176 587 mil euros em projetos de ambiente;
- 1723 mil euros relativo a uma ação de assistência técnica ao FC-II¹¹⁴.

Nesta equação temos então quase 500 mil milhões de euros só para a construção de novas infraestruturas essenciais na coesão das regiões e para a criação de externalidades no campo da competitividade regional e emprego. Devemos ter em mente que o FC é atribuído ao país que concorre e não à região¹¹⁵. Assim em 16 de Agosto de 2000 foi publicado o *Decreto-Lei n.º 191/2000*, que aprova o Regulamento de Aplicação do FC a Portugal para o novo período. Em 6 de dezembro, a *Resolução n.º 155/2000* cria a estrutura de apoio à Coordenação Nacional do Fundo na Direção Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR). Dessa forma, o novo enquadramento regulamentar reforça substancialmente a articulação entre a aplicação do FC e a execução daquele que viria a ser o QCA III, fica desde logo patente no facto de a estratégia de intervenção do FC fazer parte integrante dos textos dos Programas Operacionais de Acessibilidades e Transportes e de Ambiente.¹¹⁶ No que respeita à despesa registada na DGDR, esta em 2000 atingiu 363,621 milhões de euros, sendo que a despesa acumulada no final deste ano atingiu os 4113 milhões de euros, representando dessa forma 94% da despesa total aprovada. Assim, já no final desse ano encontravam-se concluídos e pagos pela CE 69 projetos; 34 dos quais relativos aos transportes e 35 à área do ambiente¹¹⁷.

Esta aposta nas redes de transporte e ambiente deve-se essencialmente à ideia de que o meio ambiente interfere diretamente na vida das populações. Daí a construção de ETAR's e a aposta no saneamento básico, para dessa forma contribuir para a melhoria da qualidade ambiental, indo também de certa forma ao encontro das decisões saídas do *Protocolo de Quioto*, no qual, a UE se destaca por estar muito à frente relativamente aos Estados Unidos, Canadá e China. Quanto a esta matéria devemos observar as conclusões do *Quarto Relatório para a Coesão Social* que avaliou as necessidades e as prioridades do investimento ambiental nos 15 países da coesão e concluiu que seria necessário um investimento total aproximado de 100 mil milhões de euros para

¹¹⁴ DGDR, *Relatório do Fundo de Coesão - 2000*, Lisboa, 2001, p. 5.

¹¹⁵ MARQUES, Alfredo, *Economia da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 378.

¹¹⁶ DGDR, *Ob. Cit.*, p. 13.

¹¹⁷ *Idem, Ibidem*, p. 14.

melhorar o abastecimento de água, o tratamento de águas residuais e de resíduos sólidos urbanos¹¹⁸, apesar de na data de apresentação do relatório, “*25 Anos de Portugal Europeu*” coordenado por Augusto Mateus em entrevista à *Antena 1* referir que “*em Portugal nestes últimos anos só se investiu em ETAR's e Autoestradas*”.

2. 2. a) *Indicadores*

No conjunto das infraestruturas temos várias vertentes que nos mostram por onde se pode condicionar ou vir a potenciar a coesão económica e regional. Uma vez que há um leque muito variado destas, havendo por isso crescimentos diferenciados entre as várias regiões.

Na medida em que quanto mais e melhores infraestruturas houver nas regiões tanto mais estas podem contribuir no acelerar da economia local e regional, podendo também potenciar a economia nacional a uma escala europeia. A esse nível destacam-se as *Metropolitan European Growth Areas* (MEGA), que são definidas pelo pentágono Londres, Hamburgo, Munique, Milão e Paris. Esta “região” é então a mais forte da UE e com a maior concentração de riqueza da UE, o que faz com que haja uma grande movimentação de capitais em toda aquela zona geográfica, que se repercute em ganhos de competitividade e emprego. Lisboa, nesse aspeto, apesar de se encontrar na periferia deste grande centro é encarada pela Rede de Observação Europeia para o Desenvolvimento Territorial e Coesão como uma potencial região MEGA¹¹⁹, uma vez que, segundo este organismo, possui algumas das infraestruturas necessárias para a potenciação do território enquanto tal, mas assinala também que ainda lhe falta a aposta noutras áreas. No referente às positivities criadas na região Lisboa, podemos afirmar que a presença da *Autoeuropa* (na altura parceria *Ford/Volkswagen/Seat*) a partir de 1995 em Palmela fez acelerar a economia portuguesa através do mercado exportador¹²⁰. É ainda hoje, quase 20 anos depois, um *case study* na medida em que faz uma abordagem diferente daquilo que deve ser o tecido empresarial português. Também por que é uma empresa com capitais 100% privados, ao contrário de grande parte do investimento efetuado em Portugal. No caso da região do Porto e no mesmo segmento

¹¹⁸ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, Maio, 2007, p. 104.

¹¹⁹ BÖHME, Kai; DI BAGGIO, Sandra, “Portugal in the Light of European Spatial Development”, *Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 40, Porto, Edições Afrontamento, 2007, p. 22.

¹²⁰ MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, *Ob. Cit.*, p. 459.

produtivo temos a *Salvador Caetano* cujos capitais são 100% nacionais.

O facto da construção de infraestruturas estar sujeito à aprovação por referendo faz com que a construção destas seja quase sempre inexistente e por isso acabam por se traduzir em investimentos menores para, de certa forma, tentar agradar na mesma às populações permitindo que a despesa pública não aumente¹²¹. Por essa via, as infraestruturas são sobretudo intervenções a cargo do Estado, na medida em que o mercado *per si* não as consegue concretizar, apesar dos privados poderem assegurar o serviço quando haja exclusão de alguns na utilização da coisa pública, na medida em que os encargos ficam mais reduzidos e o Estado apenas como entidade reguladora¹²², como se verifica com as denominadas Parcerias Público-Privadas. E por essa via continue a existir um diferencial entre as várias regiões.

- Acessibilidade: Este é um conceito deveras importante nos estudos sobre o impacte das infraestruturas relativamente ao desenvolvimento regional. Estas devem ser as melhores possíveis, uma vez que se pode proceder ao escoamento de um produto de forma rápida e fácil. Entendamos também a devida diferenciação entre Acessibilidade e Mobilidade. Este é associado às pessoas, no tempo que estas demoram em trajetos e as idas do ponto A para o ponto B. Neste contexto o termo acessibilidade data da década de setenta do século XX tendo por base a planificação das redes de transporte urbanos de um determinado ponto para outro e por forma a tornar este percurso o mais curto, barato e cómodo possível.

Para se medir a acessibilidade, em primeiro lugar devemos então delimitar uma zona de estudo. Aí serão calculados todos os fatores que contribuam positiva e negativamente. Também o cálculo da função terá que ser diferenciado caso sejam usados diferentes itens na pesquisa¹²³. Para tal, deve-se ter em linha de conta o custo da viagem, a acessibilidade diária e acessibilidade potencial do local a receber determinada infraestrutura¹²⁴.

Reportando-nos aos municípios portugueses vemos que neste tipo de estudos sobre acessibilidade aos grandes centros (nomeadamente o estudo realizado por Anabela Ribeiro) mostram-nos que o município que mais beneficiou com a rede de transportes

¹²¹ COSTA, José da Silva, *Ob. Cit.*, p. 372.

¹²² *Idem, Ibidem*, pp. 355 e 356.

¹²³ RIBEIRO, Anabela, *Ob. Cit.*, pp. 227 a 231.

¹²⁴ *Idem, Ibidem*, p. 238.

foi Vouzela com 43% de redução e o que menos beneficiou foi o Sabugal com apenas 19% de redução.

Bragança apesar de se localizar mais longe face a Lisboa também foi beneficiada com a rede de estradas¹²⁵, contudo nem sempre estes ganhos se refletem em positivities, já que no caso da acessibilidade diária (calculados em 60 minutos), os Distritos com maiores ganhos situavam-se no Litoral, enquanto Bragança fica com uma taxa inferior à média, apesar de em termos de acessibilidade relativa se encontrar numa posição de ganhos¹²⁶.

Desta análise podemos observar que as zonas do litoral têm mais e melhores acessos, o que faz com que haja um crescente despovoamento do interior. Note-se também que, até 1996 a mobilidade europeia era relativamente baixa, daí alguns autores, nomeadamente Roberto Ezcurra afirmarem a necessidade de haver medidas de coesão mais fortes, que promovam a mobilidade regional de facto e dessa forma se possa potenciar o crescimento das regiões¹²⁷.

- Qualidade das Infraestruturas: Este é outro indicador que se encontra associado à acessibilidade. É tida como sendo um fator preponderante na capacidade de absorção de determinada região e na competitividade assente, uma vez que as melhores infraestruturas possibilitam a que haja um maior investimento externo potenciando dessa forma o crescimento da região¹²⁸. A saída e entrada de capitais; produtos e pessoas far-se-á mais rapidamente, uma vez que um potencial investidor não vai querer apostar numa região que não lhe garanta boas acessibilidades e bem estruturadas por forma a este obter maiores lucros nas transações efetuadas.

Um relatório da *Analysis for Economic Decisions* (ADE) de 2011, a pedido da CE, dá como exemplo a Serra da Estrela como região que sofre ainda com a falta de acessos e acessibilidade, além do baixo desenvolvimento socioeconómico e das taxas demográficas constantemente negativas¹²⁹, aliado a ser uma zona essencialmente de

¹²⁵ RIBEIRO, Anabela, *Ob. Cit.*, p. 247.

¹²⁶ *Idem, Ibidem*, p. 251.

¹²⁷ EZCURRA, Roberto; PASCUAL, Pedro; RAPÚN, Manuel, “Movilidad y desigualdad regional en la Unión Europea”, *Investigaciones Regionales*, 2, Universidad de Alcalá, 2003, p. 21.

¹²⁸ BÖHME, Kai; DI BAGGIO, Sandra, *Ob. Cit.*, p. 27.

¹²⁹ ADE (Coord.), *Study on the relevance and the effectiveness of ERDF and Cohesion Fund support to Regions with Specific Geographical Features - Islands, Mountainous and Sparsely Populated areas Second Intermediate Report*, junho, 2011, p. 18.

montanha prejudica de sobremaneira o seu desenvolvimento e a coesão entre os municípios da Serra da Estrela.

Os indicadores de acessibilidade regional são desta forma instrumentos mais capazes de refletir as mudanças ocorridas num determinado território¹³⁰, uma vez que sem uma política de incremento a coesão territorial seria mais dificultada.

- IDE: Este indicador elenca nos primeiros na medida em que um Estado deve saber como melhor captar o investimento externo. Para tal é necessário criar estruturas que sejam do agrado dos investidores, por forma a apostarem nas diversas regiões nacionais. Assim, ainda que nem sempre tenham sido abertas ao capital estrangeiro, as privatizações tiveram um importante papel na captação de IDE para Portugal, uma vez que grande parte do capital das empresas privatizadas foi adquirido por empresas estrangeiras¹³¹, o que fez de Portugal um destino atrativo para este tipo de investimentos. Podemos dar o exemplo do ex-Ministro da Economia Manuel Pinho quando lançou a plataforma “*Allgarve*”. Relativamente às privatizações podemos reter a entrada da *China Three Gorges* no mercado nacional, assim como a francesa *Vinci*, bem como, os correios que se encontram na eminência de ficarem em mãos internacionais.

No relatório “*A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*” apresentado pela consultora *Augusto Mateus & Associados*, em 2004 refere-se o facto dos países da UE com investimento nos NEM se encontrar disperso, na medida em que os países exportadores de IDE não o fazem só para um em conjunto. Cada um tem a sua preferência, sendo que a Alemanha dá preferência à Bulgária em vez da Polónia, o Reino Unido evita a Hungria enquanto a França investe na Polónia¹³².

- Indústria: Nesta matéria, as regiões portuguesas nos anos 90 conheceram um retrocesso que já se vinha a adivinhar à muito. Há portanto, um crescente número de pessoas que este empregava e que passam a ocupar outras funções noutros setores de atividade, onde por seu turno há um crescimento. É disso exemplo o aumento no setor dos serviços (sobretudo no sector Estado) decorrente da diminuição do anterior. Esta situação faz com que as regiões onde havia alguma indústria comecem a entrar em colapso ao não conseguirem captar

¹³⁰ RIBEIRO, Anabela, *Ob. Cit.*, p. 254.

¹³¹ MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004, p. 219.

¹³² *Idem, Ibidem*, pp. 228 e 229.

mão-de-obra, mesmo a baixo custo¹³³. Uma vez que este se foi tornando pouco atrativo.

Dessa forma, as mudanças levadas a cabo pela deslocalização das fábricas a fim de irem ao encontro de outros mercados mais baratos que o português tiveram também (se não o maior) impacto no que toca ao desenvolvimento regional¹³⁴. Fazendo com que as taxas de desemprego aumentassem e por sua vez muitos optassem pela emigração em busca de melhores condições de vida acabando por deixar as regiões, quer sejam do interior deixando-as assim ainda mais despovoadas e sem capacidade de atração de investimentos, quer sejam pertencentes a centros urbanos. Por essa via, a localização das indústrias nas regiões assume grande importância, onde também depende de inúmeros fatores. Tenta-se conjugar a minimização de custos com as políticas públicas existentes para o território, além da criação de parcerias e sinergias entre o setor público e o privado por forma a se poder rentabilizar o espaço¹³⁵.

Estas medidas para terem uma eficaz potenciação devem ser acompanhadas das políticas públicas necessárias ao desbloqueio de eventuais problemas. Para tal, o Estado recorre à legislação para poder concretizar determinadas obras, ao publicar Decretos-Lei ou Portarias que visem o interesse comunitário, nacional e regional, sobretudo nas ligadas às estradas e ambiente. Esta questão sempre assumiu uma preocupação crescente na UE, além de serem obras de grande envergadura (o que faz com que movam milhões de euros em participações diretas e indiretas). Dessa forma tem-se pensado bem na localização das indústrias em conjunto com as várias autoridades por forma a escolher sítios que pela sua localização estratégica e de uma forma eficaz, introduzam externalidades nos territórios e também ajudem a diminuir o impacto ambiental destas¹³⁶.

- **I&D**: Esta matéria foi a bandeira política da presidência portuguesa da UE como já referenciámos. Ainda assim, devemos reter que esta visava sobretudo o enfoque nas questões relativas à competitividade, coesão e sustentabilidade do

¹³³ MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global da Economia Portuguesa*, julho, 2005, pp 170 a 175.

¹³⁴ ADE (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 19.

¹³⁵ CAPELO, Roberta; NIJKAMP, Peter, *Ob. Cit.*, p. 302.

¹³⁶ CAPELO, Roberta; NIJKAMP, Peter, “Regional growth and development theories revisited“, STIMSON, Robert; STOUGH, Roger R.; NIJKAMP, Peter (ed.), *Endogenous Regional Development, Perspectives, Measurement and Empirical Investigation*, Cheltenham, UK, Edward Elgar publishing Limited, 2011. pp. 312 e 313.

território¹³⁷ viradas para a educação, ciência e tecnologia e I&D como sendo os pilares estruturantes da UE¹³⁸, com a finalidade desta se tornar um polo atrativo nas áreas do conhecimento, do saber e da investigação científica. No conjunto dos 13 NEM existem capacidades e desempenhos diversificados no que toca à captação de IDE¹³⁹. Nota-se, dessa forma, que nem todos têm as mesmas estruturas ou a mesma capacidade de captação destes investimentos.

Relativamente a esta matéria, determinados autores, entre eles Carmela Martín e outros pensam se de facto deve haver uma maior aposta dos FE nas áreas ligadas à I&D, uma vez que já se começava a pensar os modelos de atuação do QREN para 2007-2013. Apesar disso, estes autores mostram-nos resultados que revelam ter sido uma boa aposta, a realizada nesta área¹⁴⁰. Daí que Portugal ainda hoje é tido como referência relativamente à aposta feita pela UE no campo da inovação tecnológica. Na medida em que esta estratégia obriga a repensar a estrutura de ensino, tendo em vista um cada vez maior número de graus de escolaridade e o lançamento de políticas de combate ao abandono escolar, além da criação de polos de inovação tecnológica. Estabelecem-se, para tal, parcerias e fomenta-se a dinamização de *clusters* de atividade, reforçando a sua competitividade internacional¹⁴¹. Aliada a esta matéria temos também a construção de *i-Parques*. O grande investimento feito na área das TIC em Portugal, nos últimos anos, conseguiu catapultar a região de Lisboa e restantes centros tecnológicos criados no resto do país para um patamar único de excelência¹⁴². Como exemplo temos a recente inauguração, em Setembro de 2013 na cidade de Castelo Branco do *Data Center da Portugal Telecom* que, além da criação de postos de trabalho prevê a criação de riqueza bruta, ou ainda em Cantanhede o *Biocant* e o *Instituto Pedro Nunes* em Coimbra. Sendo que estes *clusters* se encontram inseridos no interior do país e portanto à partida mais afastados dos grandes centros urbanos (Lisboa e Porto) conseguiram gerar dinâmicas positivas nas regiões onde estes se inserem.

¹³⁷ ZORRINHO, Carlos, “Inovação - Uma prioridade para o novo ciclo da Agenda de Lisboa em Portugal e na União Europeia”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, Parede, Princípiã, 2007, p. 53.

¹³⁸ STIMSON, Robert; STOUGH, Roger; NIJKAMP, Peter, *Ob. Cit.*, p. 8.

¹³⁹ MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004, p. 222.

¹⁴⁰ MARTÍN, Carmela; MULAS-GRANADOS, Carlos; SANZ, Ismael, *Ob. Cit.*, p. 43.

¹⁴¹ *ESTRATÉGIA DE LISBOA - Portugal de Novo, Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008*, outubro, 2005, p. 18.

¹⁴² BÖHME, Kai; DI BAGGIO, *Ob. Cit.*, p. 29.

2. 3. Políticas Nacionais e Regionais

Como assistimos todos os países vão interferindo nas economias nacionais, porventura com o intuito de a dinamizar e potenciar as regiões a nível nacional, seja pela implementação de Regiões de facto, ou pela criação de estruturas e organismos que auxiliem as zonas menos competitivas por forma a crescerem e se tornarem mais competitivas, além de mais coesas entre si. Dessa forma, cada Estado faz uma abordagem diferenciada (uma vez que cada um saberá quais as suas maiores limitações e daí poder intervir nelas). Também porque cada EM tem as suas próprias instituições e também diferentes organismos e instrumentos de regulamentação e supervisão deste setor como pudemos assistir no passado dia 10 de julho de 2013 à notícia da criação de um departamento exclusivamente para a regulação bancária pelo Banco de Portugal. De igual forma, os pedidos e a adesão de NEM à UE também são sempre pensados levando em linha de conta a relação custo/benefício dessa futura integração¹⁴³, de modo a que haja ganhos para ambos os lados. Estas políticas interligadas vão desembocar naquilo a que apelidamos de Políticas Públicas Nacionais. De que forma o ensino, a escolaridade; a saúde; o I&D; a criação de *clusters*, centros tecnológicos e polos industriais especializados ou não contribuem para a coesão regional em Portugal. Os pressupostos desta estratégia (I&D, Inovação; acesso à educação, educação ao longo da vida, entre outros) devem nesse sentido ser as bases de relançamento da economia nacional e europeia como forma de combate à crise¹⁴⁴.

2. 3. 1. Concretização das Políticas Públicas em Portugal

A questão da coesão em Portugal tem vindo a ser pensada ao longo do tempo pelos vários autores. Em 1980 é publicado o “*Livro Branco*” com as várias alternativas para a regionalização em Portugal que fez com que fossem criadas as NUT¹⁴⁵ para dessa forma haver uma melhor compreensão do efeito das Políticas Públicas. Para tal subdividiu-se o território nacional em regiões e sub-regiões com fim meramente estatístico relativamente ao desenvolvimento regional e o efeito das políticas públicas

¹⁴³ MOLLE, Willem, *Ob. Cit.*, p. 24.

¹⁴⁴ ANDRÉ, Maria Helena, “Proteção social, regulação do mercado e criação de emprego”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (Org.), *Políticas públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 180.

¹⁴⁵ OLIVEIRA, Luís, Valente de, “A regionalização em Portugal”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Príncipeia, 2013, p. 789.

de coesão no território nacional¹⁴⁶: País (NUT I), Distritos (NUT II) e sub-regiões com algumas características em comum (NUT III), sem no entanto esquecer as ilhas dos Açores e Madeira que contam como NUT II, vindo assim, de certa forma, fazer também coincidir estas Unidades às Regiões às quais seriam alocados os FE. Uma vez que ainda se pensava na “*Política Regional como política da ausência de política*”.

Ainda no decorrer dos anos 80, Jorge Gaspar vai intercalar os mapas já existentes relativos às NUT com novos paradigmas que se colocavam então, nomeadamente a rede viária e urbana para deste modo se conhecer melhor cada região *per si* e os possíveis ganhos de cada uma relativamente ao conjunto. Seria assim um passo gigante, na medida em que estes mapas vieram a servir de base à implementação das políticas dos QCA II e III.

Já na segunda metade dos anos 90, haverá um grande debate sobre os novos caminhos a seguir pela política regional¹⁴⁷ e de que maneira esta poderá ser um contributo decisivo para o desenvolvimento nacional e a coesão regional. Dessa forma, Joel Serrão dá o seu contributo e mais recentemente elaborou um plano dividido em três partes: Norte/Sul, Litoral/Interior e Território Arquipélago¹⁴⁸ como forma de agrupar o território e verificar potenciais ganhos. Nessa medida tem havido uma certa evolução nas políticas regionais demonstrando que já não se está muito ligado à ideia de política sem política, apesar de em Portugal não existir ainda uma regionalização de facto¹⁴⁹, o que em certa medida condiciona a aplicação destes Fundos.

Por isso, em Portugal têm sido lançadas várias políticas por forma a criar benefícios à população, nomeadamente nos que se referem à escolaridade e ensino, com o sucessivo aumento do grau de escolaridade obrigatória, combate ao abandono escolar; combate à exclusão social e pobreza, com a criação do Rendimento Mínimo Garantido (atual Rendimento Social de Inserção) e Complementos Solidário Idoso; melhoria das condições de saúde; apoio à Segurança Social, entre outras mais direcionadas. A isso chama-se coordenação vertical, uma vez que não é necessária a averiguação por parte da UE na aplicação destas políticas. Esta verticalidade é necessária para um melhor ajustamento com a UE¹⁵⁰ face às novas exigências deste novo milénio nas várias áreas, permitindo uma maior coordenação entre os vários patamares decisórios. Porém, ainda

¹⁴⁶ JACINTO, Rui, *Ob. Cit.*, p. 501.

¹⁴⁷ FIGUEIREDO, António Manuel, *Ob. Cit.*, p. 715.

¹⁴⁸ JACINTO, Rui, *Ob. Cit.*, p. 502.

¹⁴⁹ FIGUEIREDO, António Manuel, *Ob. Cit.*, p. 702.

¹⁵⁰ MOLLE, Willem, *European Cohesion Policy*, London, Routledge, 2007, p. 162.

em 1999, um estudo do PE demonstrava haver várias falhas na coordenação horizontal. É portanto delineado um plano de ação que tem por base a Avaliação Estratégica de Impactos Espaciais, com a elaboração de relatórios periódicos sobre a coerência das políticas comunitárias, um Comité de Coordenação Interinstitucional e uma Rede de Informação e Observação¹⁵¹, tendo em vista a obtenção de resultados sobre os impactos causados pela Política de Coesão.

José Pedro Pontes discrimina várias equações usadas pela economia regional por forma a verificar se há verdadeira convergência, uma vez que há inúmeros fatores que fazem com que as muitas contas feitas pelos diversos autores divirjam – na medida em que cada autor utiliza as ferramentas que acha mais adequadas – e por isso se estudam as múltiplas variações existentes entre os vários modelos usados¹⁵². Estas irão dessa forma complementar as políticas comunitárias. Assumem grande importância as políticas direcionadas às regiões numa perspetiva de apoio mais focalizado nas pessoas, deixando para um segundo plano o nível nacional. Assim, a Política Regional Comunitária deve ser sobretudo vista como um meio de cooperação e integração num território alargado¹⁵³, uma vez que aqui o que se debate é sobretudo a criação de condições e políticas favoráveis à coesão regional nas vertentes da coesão económica, social e territorial, competitividade inter-regional por forma à obtenção de emprego e a procura de soluções no âmbito da cooperação transfronteiriça. Estes três parâmetros estão portanto correlacionados e não podem funcionar em pleno caso haja falha de algum. Uma vez que *“A teoria do crescimento económico regional apoia-se sobre elementos de políticas de crescimento macroeconómico e de teorias do bem-estar individual”*¹⁵⁴.

Dessa forma e para não haver desperdício de recursos financeiros, as regiões tendem a trabalhar em conjunto com o Estado Central por forma a evitar-se a duplicação de verbas e a evasão fiscal. No caso português ao verificar-se a regionalização devemos também verificar a articulação existente entre o Estado Central e as Regiões, por forma

¹⁵¹ PIRES, Luís Madureira, *Estudo Sobre a Próxima Reforma das Políticas Estruturais*, Lisboa, Observatório do QCA III, 2004, p. 158.

¹⁵² PONTES, José Pedro, “Sources of Regional Convergence: Theory and European Evidence”, *Notas Económicas*, 16, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, (pp. 16-26), novembro, 2002, p. 6 e seguintes.

¹⁵³ FALUDI, Andreas, *Ob. Cit.*, p. 1357.

¹⁵⁴ CAPELO, Roberta; NIJKAMP, Peter, “Revisitar teorias de desenvolvimento regional”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, 2013, p. 288.

a ninguém sair prejudicado¹⁵⁵. Tendo como meta uma maior consolidação da região e por essa via, uma melhor efetivação das Políticas Públicas.

2. 3. 1. a) *Indicadores*

No grupo dos 13 NEM com um índice de desenvolvimento equiparado a Portugal, encontramos com mais frequência: República Checa, Hungria e ainda a Eslovénia. A Polónia e a Eslováquia, apesar de englobados no grupo anterior ao de Portugal apresentam também valores idênticos ao caso português¹⁵⁶. Assim, quer Portugal, quer a grande maioria dos NEM encontram-se longe do nível médio de desenvolvimento europeu. Mesmo assim Chipre, Portugal e Eslovénia são o grupo de países que mais se aproxima desse nível médio de desenvolvimento. Todos os restantes rondam os 50% desse nível ou ficam ainda bastante aquém das metas fixadas. Isto demonstra-nos que existe ainda um largo caminho a percorrer pela convergência real¹⁵⁷. Desde 2011 que Portugal tenta investir na educação de forma a aumentar o nível de escolaridade e assim ir de encontro às metas europeias; em I&D para exportação e investimento em políticas energéticas¹⁵⁸.

1. EDUCAÇÃO: O capital humano é extremamente importante no contributo para a potenciação de um território, na medida em que é dele a força do trabalho. Daí a educação ser vista como um fator valorativo do capital humano, uma vez que um nível de ensino mais elevado dará maiores conhecimentos, logo o potencial humano de desenvolvimento aumenta drasticamente e permite dessa forma uma maior rapidez na difusão de ideias, técnicas e instrumentos de captação de riqueza. Daí, ter-se assistido nos últimos anos ao aumento no número de graus do ensino escolar obrigatório, por forma a criar condições a uma investigação:

“The regions eligible under the RCE objective score the best with... the transition regions score average, while the convergence regions score poorly... The distance to the national target is significant for many regions in Portugal, Slovakia and Germany. Europe 2020 aims to reduce the share of early school leavers to less than 10 %”¹⁵⁹.

¹⁵⁵ FERNANDES, Abel, *Ob. Cit.*, p. 27.

¹⁵⁶ MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 79.

¹⁵⁷ *Idem, Ibidem*, p. 79.

¹⁵⁸ EQUIPA DO FÓRUM DE POLÍTICAS PÚBLICAS, “Políticas europeias”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (Org.), *Políticas públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 412.

¹⁵⁹ CE, *The urban and regional dimension of Europe 2020*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011, p. 7.

“As regiões elegíveis para o Objetivo CRE obtêm melhores resultados que as regiões de convergência... A distância para a meta nacional é significativa para a maioria das regiões de Portugal, Eslováquia e Alemanha. A Estratégia “*Europa2020*” tem por isso como objetivo reduzir a taxa de abandono escolar precoce para menos de 10%”.

Em 2001, em Portugal, 80,2% da população dos 25 aos 64 anos apenas tinha completado o nível mais baixo do Ensino Secundário, enquanto nos 11 países candidatos o valor médio desse rácio era de 22,6%. Este facto provoca grandes discrepâncias entre Portugal e os NEM, que mesmo já antes da adesão se pautavam por números de ocupação do Ensino Secundário bastante superiores à média nacional¹⁶⁰. O sucessivo aumento das Taxas de Escolaridade das camadas jovens, quer do nível de escolaridade no nosso país, nestes últimos anos, levará a que Portugal venha a médio prazo apresentar uma estrutura habilitacional dos seus recursos humanos bastante mais favorável. Em contrapartida, as taxas de escolaridade atuais observadas nos NEM têm vindo a decrescer relativamente à média europeia e comparativamente à portuguesa (ver **Quadro 2.1**), o que poderão indiciar uma certa regressão na situação destes países¹⁶¹.

Quadro 2.1: 10 Regiões com maior % de Abandono Escolar precoce (18-24 anos) (2008-10)

MS	Region	% of early school leavers
SK	Bratislavský kraj	2
CZ	Jihovýchod	3
CZ	Praha	3
SK	Západné Slovensko	3
PL	Małopolskie	3
PL	Podkarpackie	4
CZ	Střední Morava	4
PL	Świętokrzyskie	4
PL	Podlaskie	4
PL	Wielkopolskie	4

Fonte: CE, *Seventh Progress Report on economic, social and territorial cohesion*, (working-paper parte 1), Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 4.

¹⁶⁰ MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 82.

¹⁶¹ *Idem, Ibidem*, p. 330.

A escola pública portuguesa é vista como um fator de coesão social, territorial e de crescimento¹⁶², uma vez que se tem privilegiado este tipo de ensino como garante de bons progressos na carreira. A esse nível, a UE publica todos os anos a “*Innovation Scoreboard*” onde se apresentam os vários indicadores de relevo utilizados por quem incrementa as diversas políticas públicas para a ciência e inovação¹⁶³.

Pelo facto da população estar a envelhecer cada vez mais, em Espanha também se abordam novas formas de melhorar o sistema de ensino e educação, ao proporcionar às escolas a criação de turmas cada vez mais pequenas¹⁶⁴ contrariamente à política portuguesa na mesma matéria que visa aumentar o número de alunos por turma. A situação seguida em Espanha tem como resposta uma maior disponibilidade do docente para ajudar os alunos e uma maior concentração nas atividades letivas por parte destes.

Relativamente a esta matéria devemos também fazer a divisão do ensino obrigatório, atualmente até ao 12.º ano de escolaridade e o Ensino Superior, na medida em que vai ser este nível a potenciar de sobremaneira a I&D e a Ciência. Com a Reforma do Ensino Superior operada em 1973 procedeu-se à criação de Universidades e Institutos Politécnicos fora de Lisboa, Porto e Coimbra, que até então eram as únicas cidades dotadas destes equipamentos. Esta medida teve em vista o desenvolvimento das regiões onde estes iriam ser inseridos. Sendo que em Portugal existiam em 2004, 301 estabelecimentos de Ensino Superior, dos quais 167 são públicos e 134 pertencem a privados¹⁶⁵.

Há uma utilização do espaço urbano como potenciador da competitividade territorial, apesar do investimento a realizar não ter que ser necessariamente feito nas capitais de Distrito. Uma vez que se pode criar uma triangulação, ou outro tipo de ligação entre cidades/regiões por forma a potenciar determinado espaço¹⁶⁶. É disso exemplo o caso da Escola Superior de Tecnologias e Gestão de Oliveira do Hospital que consegue captar para o interior jovens e empresas fazendo com que a região da Serra da

¹⁶² ANDRÉ, Maria Helena, *Ob. Cit.*, p. 177.

¹⁶³ CARVALHO, Maria da Graça, “Ciência e inovação no espaço europeu”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (Org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 395.

¹⁶⁴ URQUIJO, Laura Gómez, “La contribución de la universidad en la cohesión de la sociedad europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 26, Editorial Mensajero, Bilbao, 2002. p. 109.

¹⁶⁵ MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004, p. 397.

¹⁶⁶ FIGUEIREDO, António Manuel, “Coesão e competitividade do território nacional à luz da problemática do EDEC - Implicações em termos de políticas públicas e de programação 2007.2013”, *Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 40, Porto, Edições Afrontamento, 2007, p. 47.

Estrela obtenha alguns ganhos relativos, apesar das decisões governamentais apontarem mais para o seu encerramento, mesmo contra a vontade da Comissão Parlamentar que rege esta matéria (onde no dia 24 de julho de 2013, na *Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura* se debateu esta questão), do Presidente da Câmara de Oliveira do Hospital e dos Presidentes do Instituto Politécnico de Coimbra e da referida Escola. Apesar de todo o investimento feito até aqui, este ainda apresenta uma reduzida percentagem de população estudantil, apesar da existência de potencialidades associadas ao elevado nível de qualidade, cobertura geográfica e de opções de formação oferecidas, o que se traduz num sistema de Ensino Superior com grande capacidade de adaptação às novas necessidades e desafios atuais impostas pela UE¹⁶⁷, mas sem conseguir captar alunos. Ainda assim Portugal consegue um aumento de 26 vezes no número de doutorados. Uma vez que em 1970 eram apenas 60 e em 2009, o número já se situava nos 1569 alunos doutorados¹⁶⁸.

2. I&D: Esta é deveras importante e está de sobremaneira encadeada no patamar relativo à escolaridade obrigatória, em que para o desenvolvimento de ideias é necessário um bom capital humano e este só é possível através de um bom sistema de ensino, além de que deve ser uma preocupação central das regiões para o seu desenvolvimento. De facto o mundo global exige que as sociedades estejam preparadas informaticamente para a inovação:

“is typically concentrated in core area such as capital and metropolitan regions. In 2008, expenditure exceeded the Europe 2020 target in 24 out of 159 RCE regions”¹⁶⁹.

“Normalmente está concentrado em áreas centrais, nomeadamente na capital ou nas regiões metropolitanas. Em 2008, as despesas excederam as metas para a EUROPA2020 em 24 das 159 regiões CRE”.

Por norma as empresas tendem a produzir determinados produtos e a incrementa-lo nas regiões mais desenvolvidas por forma a este se massificar. Porém, quando passa a ser uma tecnologia ultrapassada por norma é exportado para as regiões

¹⁶⁷ MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global da Economia Portuguesa*, julho, 2005, p. 101.

¹⁶⁸ GOMES, Maria do Carmo, “Políticas públicas para o desenvolvimento da ciência e inovação”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (Org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 387.

¹⁶⁹ CE, *Ob. Cit.*, p. 8.

menos desenvolvidas, porque este se torna um produto mais barato face a outro mais recente e porventura mais complexo. Em 2003, a despesa em I&D representou, em média, 1,9% do PIB da média da UE a 27¹⁷⁰. Estas atividades são mais desenvolvidas ao nível do Estado e do Ensino Superior nos países da UE com menor esforço nesta matéria, sobretudo em Portugal e na Grécia, uma vez que não há grande participação dos privados e daí ser o Estado através das Universidades que investe em I&D. Já na Suécia e Finlândia sendo países com maior intensidade em I&D são as empresas que asseguram a execução de 78% e 71% das despesas, respetivamente, e o Ensino Superior cerca de 20%¹⁷¹. Na década de noventa assistiu-se a um crescimento relativamente ao desenvolvimento científico, tecnológico e inovação, além de que é assinalável o aumento visível relativamente ao esforço em I&D (afetação de recursos humanos e de despesas em I&D em % do PIB)¹⁷². Em Aveiro, é da criação da própria Universidade o motor de busca: *Sapo*, sendo hoje em dia uma referência.

3. CENTROS TECNOLÓGICOS E DE *CLUSTERS*: Relativamente à existência de Plataformas Logísticas, Parques de Ciência e Tecnologia e Centros Tecnológicos e de Inovação integrados nos Parques Industriais é de notar que a Hungria é o país com o maior número de infraestruturas associadas a estes parques¹⁷³. Quer a Polónia, quer a Roménia são os únicos que não apresentam qualquer plataforma desta área inserida numa NUT II. Grandes lacunas no que concerne aos Parques tecnológicos e de ciência, fazem com que Portugal já não seja destino atrativo para a indústria deste setor¹⁷⁴. O peso excessivo dos financiamentos públicos nesta área traduziu incapacidade de orientação efetiva destas atividades para as necessidades do tecido empresarial, além de demonstrar a deficiente perceção, por parte das empresas, no aproveitamento das diversas potencialidades que estes financiamentos acarretam¹⁷⁵. Assim, só em 2006 foi possível alcançar 1% de investimento em I&D, apesar de a meta definida pela

¹⁷⁰ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, Bruxelas, maio, 2007, p. 76.

¹⁷¹ MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004, p. 316.

¹⁷² MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global da Economia Portuguesa*, julho, 2005, p. 64.

¹⁷³ MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004, pp. 372 e 374.

¹⁷⁴ MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global da Economia Portuguesa*, julho, 2005, pp. 99 a 101.

¹⁷⁵ *Idem, Ibidem*, p. 425.

“*Estratégia de Lisboa*” apontar para 3% da média europeia¹⁷⁶.

4. EMPREGO/DESEMPREGO: A Taxa de Emprego nas regiões de convergência situava-se em 2010 apenas nos 63%. Só duas dessas regiões conseguiram atingir o patamar de 75% da Taxa de Empregabilidade¹⁷⁷, o que representa que há ainda muito por fazer no que compete ao emprego de longa duração. Em Janeiro de 2007, dados do “*Relatório Global de Emprego*” mostram que 200 milhões de pessoas estavam desempregadas, além de que este número estaria a crescer 6% ao ano¹⁷⁸ sendo esta uma taxa preocupante, na medida em que essas pessoas não têm qualquer rendimento. Estas ao não produzirem fontes de riqueza puxam o crescimento da UE para baixo e daí que se torne menos competitiva. Ainda assim, entre 2000 e 2005 houve uma ligeira tendência da diminuição das disparidades regionais relativamente às Taxas de Emprego na UE. Esta redução teve uma grande expressão na Bulgária, Espanha, Itália, Suécia e Reino Unido. Já nos casos da Áustria, Bélgica, Eslováquia e Hungria as disparidades aumentaram¹⁷⁹.

De acordo com dados de 2005 (relativos aos rendimentos de 2004), a proporção da população em situação de risco de pobreza definida em termos relativos varia entre os 21% na Lituânia e na Polónia e 20% na Irlanda, na Grécia, em Espanha e em Portugal e os 11% nos Países Baixos, 10% na República Checa e 9% na Suécia. Considerando estes valores, nesta data, uma média de 16% da população da UE, ou seja cerca de 75 milhões de pessoas, encontravam-se em risco de pobreza em 2004. Os jovens eram aqueles que apresentam a taxa de risco de pobreza mais elevada, sendo de 19% para as crianças com menos de 18 anos de idade e de 18% para o grupo etário dos 18 aos 24 anos¹⁸⁰. Até 2008 o mercado de trabalho traduzia-se por ser mais favorável em Portugal, país onde as altas taxas de atividade e emprego e as baixas taxas de desemprego têm poucas semelhanças com as observadas em alguns dos NEM¹⁸¹. Por sua vez, a regulação do mercado de trabalho e a proteção social não podem só ser vistos como entraves à criação de emprego em Portugal. Estes devem ser vistos como um fator

¹⁷⁶ GOMES, Maria do Carmo, *Ob. Cit.*, p. 386.

¹⁷⁷ CE, *The urban and regional dimension of Europe 2020*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011, p. 13.

¹⁷⁸ HOLLAND, Stuart, *Economic Cohesion in a Global Context: A Three Dimensional Growth and Distribution Model*, Coimbra, Secção de Textos FEUC, (CEUNEUROPE), Discussion paper, 43, junho, 2007, p. 4.

¹⁷⁹ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, maio, 2007, p. 24.

¹⁸⁰ *Idem, Ibidem*, p. 29.

¹⁸¹ MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004, p. 81.

de relativa segurança laboral, na medida em que o PIB *per capita* aumentou e a taxa de risco de pobreza diminuiu de 19,4% em 2004 para 17,9 em 2009. No entanto, também aumentou a despesa estatal em proteção social por habitante até 2009, ainda assim de forma controlada (ver **Gráfico 2A** em anexo).

Estávamos assim numa real convergência com a restante UE, porém a crise veio agravar todos os indicadores¹⁸². Aqui devemos também tomar em conta a chamada *Flexisegurança* na prossecução de um emprego assente em normas que ajudem a mão-de-obra a não se sentir minimizada¹⁸³. Já que em 2012, o Algarve, foi a região portuguesa em NUT II onde se registou a maior taxa de desemprego¹⁸⁴. Em contraste, Portugal no início de 1990 apresentava uma taxa de emprego superior à média dos 15 EM. Hoje em dia excede apenas 0,2% da média a 15. Já a questão do desemprego devemos reter que entre 1992 e 2000 foi crescendo mais de 1% ao ano até 1996 onde foi reduzindo (ver **Quadro 2A** em anexo) contudo, esta passou para uma das mais altas taxas relativamente à média dos 27 EM¹⁸⁵.

5. POBREZA: A questão da pobreza é deveras pertinente uma vez que esta não deixa que sejam criadas as condições para a coesão e competitividade. Pois, os baixos salários e mesmo o nível de desemprego não permitem que haja a disseminação de bons empregos e, por isso, verifica-se uma barreira no que compete à pesquisa e inovação. Esta situação faz com que o mercado de trabalho esteja desta forma condicionado ao que tem e não possa procurar novas estratégias de inovação. O facto de haver uma grande disparidade no que toca ao rendimento real entre os NEM e a UE, em associação à proximidade geográfica da Áustria e da Alemanha, aliado a já não existirem fronteiras físicas, constituem um incentivo enorme para uma forte emigração para estes países, sobretudo de mão-de-obra não qualificada¹⁸⁶. Dessa forma, Portugal ao apostar na política redistributiva dos rendimentos fez com que se diminuísse em 32,2% a taxa de risco de pobreza após transferências, apesar de ainda assim ser uma taxa alta comparativamente à média comunitária¹⁸⁷. Relativamente ao nível de vida, a Eslováquia

¹⁸² ANDRÉ, Maria Helena, *Ob. Cit.*, pp. 175 e 176.

¹⁸³ ANDRÉ, Maria Helena, *Ob. Cit.*, p. 182.

¹⁸⁴ CARMO, Renato; CANTANTE, Frederico; CARVALHO, Margarida, “Políticas públicas para a redução das desigualdades”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (Org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 325.

¹⁸⁵ DORNELAS, António; SILVA, Mariana Vieira da, “Políticas públicas de regulação do mercado de trabalho”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (Org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, pp. 155 e 156.

¹⁸⁶ MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004, p. 276.

¹⁸⁷ CARMO, Renato; CANTANTE, Frederico; CARVALHO, Margarida, *Ob. Cit.*, p. 319.

apresenta melhores resultados que Portugal e as perspetivas apontam para que a Polónia também ultrapasse Portugal a curto/médio prazo¹⁸⁸.

6. EMIGRAÇÃO: Esta matéria está intimamente ligada à questão do desemprego e da pobreza. Uma vez que numa situação de desemprego prolongado é sempre equacionada a saída de cérebros, ou mesmo da mão-de-obra menos qualificada de uma região afetada por esta problemática. Deste modo, entre 2000 e 2005, os EM onde se verificava a maior Taxa Líquida de Imigração (imigração menos emigração) foram os três Países da Coesão no Sul da Europa, Espanha, Grécia e Portugal, além da Itália, países onde a imigração, anteriormente, tinha sido relativamente baixa¹⁸⁹. Sendo que em quatro de cada cinco EM, os habitantes nascidos no estrangeiro representavam, no ano 2000, entre 5% e 15% da população¹⁹⁰ já que atualmente quando se coloca em vista um destino estrangeiro são poucos os que pensam num regresso próximo pese embora que nem todos saem do país.

Assim, podemos também contar a migração para outras cidades ou regiões dentro do mesmo Estado que estejam a conseguir captar investimentos. Reportando-nos aos cálculos de Augusto Mateus, em 2001, mais de metade da população vivia em áreas urbanas, onde dominavam claramente as áreas geográficas de Lisboa e Porto¹⁹¹.

7. RECURSOS HUMANOS: Até 2004 os recursos humanos dos NEM apresentavam-se ligeiramente mais jovens que os portugueses, além do nível educacional bastante mais elevado comparativamente ao nível médio de ensino detido em Portugal, constituindo este aspeto a principal debilidade estrutural do nosso país¹⁹². Nessa medida estes últimos anos temos assistido a um sério debate sobre os moldes da educação para assim ser conseguido o objetivo de criar bons recursos humanos que consigam trabalhos melhor remunerados e criar condições no que respeita à coesão social.

8. IDE: Como se tem notado, Portugal tem vindo a perder capacidades de atração deste tipo de investimentos (ver **Gráfico 2B** em anexo). Essa situação revela um

¹⁸⁸ FRASQUILHO, Miguel, “Redesenhar o estado social para o tornar sustentável”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (Org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2012, p. 328.

¹⁸⁹ CE, *Ob. Cit.*, p. 43.

¹⁹⁰ *Idem, Ibidem*, p. 44.

¹⁹¹ MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global da Economia Portuguesa*, Julho, 2005, p 176.

¹⁹² MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004, p. 329.

grande impacto tanto nas contas públicas como na balança comercial. Uma vez que são capitais que deixam de entrar¹⁹³. Na medida em que os NEM atualmente oferecem condições muito mais atrativas à fixação de capitais estrangeiros já que o custo de mão-de-obra é substancialmente mais barato e aliado ao facto de estarem mais próximos do “coração” da Europa o que se traduz num lucro para o investidor. Portugal, apesar de preterido em relação aos NEM pode e deve aproveitar a sua localização costeira para a atração de filiais de grandes empresas que procedam à exportação, nomeadamente para os Estados Unidos, Canadá e América do Sul (podendo o exportador aproveitar as boas relações entre Portugal-Brasil), potenciando dessa forma a abertura de novos mercados às empresas cá estabelecidas. Na medida em que excetuando alguns dos NEM com igual localização costeira (apesar dessa localização só poder servir África e o Próximo Oriente), todos os restantes estão no centro da Europa¹⁹⁴.

Já o IDE português no estrangeiro está sobretudo focalizado nos setores do imobiliário e serviços e setor financeiro (totalizando 78%) sendo que a percentagem ligada à indústria e comércio têm uma expressão bastante reduzidas, não ultrapassando os 15%¹⁹⁵ onde Espanha e Brasil são os principais destinos deste investimento. Mas mesmo assim, os NEM de certa maneira são vistos como um desafio (por serem países concorrenciais na captação de IDE), e também como uma excelente oportunidade de investimento para as empresas portuguesas¹⁹⁶. Vejam-se os casos da *Jerónimo Martins* e a *Sonae* com lojas na Polónia. Noutro patamar, também a recém-lançada *Nutri Ventures* que de uma forma inteligente conseguiu alcançar o mercado norte-americano através dos desenhos animados.

2. 4. Síntese

A Política Regional da UE é antes de mais um garante para as regiões mais desfavorecidas, ou seja, das que se encontram abaixo do limiar mínimo do aceitável proposto pela UE como um mínimo da sobrevivência. Desincentivando-se de certa forma a aposta única das economias nas regiões mais ricas (que já não têm muito por onde crescer, o que pelo contrário só aumentaria as disparidades já existentes), devendo-se por outro lado potenciar as ciências, tecnologias e inovação como fator de

¹⁹³ MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 232.

¹⁹⁴ *Idem, Ibidem*, p. 256.

¹⁹⁵ *Idem, Ibidem*, p. 211.

¹⁹⁶ *Idem, Ibidem*, p. 198.

crescimento global¹⁹⁷. Podemos afirmar que Portugal foi mesmo o país da coesão que mais veio a beneficiar dos FE relativamente ao PIB em percentagem comparativamente com a Irlanda, Espanha e Grécia¹⁹⁸, além de que em 1993, os Açores eram a região mais pobre de Portugal com apenas 49% do PIB face à UE a 15. Já em 2004, a região mais pobre era o Norte com apenas 58,8%¹⁹⁹. O desafio da UE consiste nessa medida em assegurar um regresso rápido a uma forte trajetória de crescimento, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, uma vez que atualmente mais de metade deste conjunto é oriundo do antigo bloco de Leste e por isso com economias mais frágeis que as verificadas nos Países da Coesão²⁰⁰. Por essa via, a integração económica pressupõe exposição a economias de escalas diferentes e assim mais possantes a nível internacional, além do aumento de modelos de retorno económico²⁰¹. Assim Portugal interage no campo económico em rede com a restante UE, devido a haver diferenciação nas escalas das economias é por demais evidente a necessidade de haver políticas públicas que complementem as políticas comunitárias. Os programas comunitários para uma melhor efetivação foram divididos por períodos, por forma a cimentar de facto a coesão e permitir que se pudessem corrigir eventuais erros. Dessa forma, o primeiro período foi de 1989-93 (Pacote Delors I - QCA I), o segundo de 1994-99 (Pacote Delors II - QCA II), o terceiro funcionou de 2000 a 2006 (AGENDA 2000 - QCA III). O atual (QREN) vigora entre 2007 e 2013²⁰².

Dessa forma deve haver uma convergência de esforços em toda a linha para fazer das regiões polos atrativos de investimento, por isso quando os indicadores nos mostram sinais de convergência conclui-se que se entrou num estado de desenvolvimento²⁰³. Esta é uma premissa fundamental para a UE como ator global. Porém devemos ser pragmáticos e perceber que muitas das vezes as disparidades entre as regiões de um país por vezes são mais acentuadas que entre EM, na medida em que são medidas com escalas diferentes de análise²⁰⁴. À data de adesão foram criados os

¹⁹⁷ PORTO, Manuel, “A política regional na União Europeia”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, 2013, p. 796.

¹⁹⁸ *Idem, Ibidem*, p. 809.

¹⁹⁹ *Idem, Ibidem*, p. 808.

²⁰⁰ CE, *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Oitavo relatório intercalar sobre a coesão económica, social e territorial, A dimensão regional e urbana da crise*, Bruxelas, 26 de junho de 2013, p. 3.

²⁰¹ MOLLE, Willem, *Ob. Cit.*, p. 20.

²⁰² MARQUES, Alfredo, *Ob. Cit.*, pp. 375 e 376.

²⁰³ MOLLE, Willem, *Ob. Cit.*, p. 21.

²⁰⁴ *Idem, Ibidem*, p. 31.

Programas Integrados do Mediterrâneo em 1985 (ver **Quadro 2.2**) como forma de precaver eventuais problemas nas regiões de Itália e França devido à adesão de Portugal e Espanha às Comunidades²⁰⁵.

Quadro 2.2: Programas de Âmbito Regional

1975	Planos de Desenvolvimento Regional anuais
1979	Programas Comunitários/ Programas Nacionais de Interesse Comunitário
1985	Programas Integrados do Mediterrâneo

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de PELAN, Pierre, *Les founds structurels de l'Union européenne, Principes et bonnes pratiques*, France, Gualino lextensio éditions, 2008, p. 20

Para tal criou-se o FC por forma a ser investido na construção de novas infraestruturas e assim ser potenciada a competitividade inter-regional. À data as infraestruturas existentes eram ainda escassas e serviam mal as regiões cujo *deficit* de coesão já se apresentava algo complexo, além de que a escolha de um território para a fixação de uma empresa é tida também como forma de avaliação positiva em conforme o local é adequado à criação de externalidades que farão potenciar o território²⁰⁶. Por isso é necessário ter em atenção o particular sem esquecer o geral. Daí que a atuação a nível estatal deve centrar-se primeiramente no conhecimento real do território onde se vai apostar, conhecendo os seus pontos fracos e também os pontos fortes. Dessa forma, devem ser sobretudo políticas locais de desenvolvimento do território, pois as políticas nacionais são demasiado amplas para se poderem aplicar num pequeno território²⁰⁷. Porém, o excesso de oferta de infraestruturas nem sempre é benéfico já que no caso português tem-se assistido a uma cada vez maior saída das populações do interior, o que faz com que os projetos que lá se encontrem acabem invariavelmente por dar prejuízo a médio/longo prazo²⁰⁸.

Dessa forma os acessos a determinado território ou região tornam-se deveras importantes e significativos na potenciação do território, uma vez que quanto melhores forem os acessos do ponto A até B maiores possibilidades há para que haja investimento. Traduzindo: os acessos sendo construídos tendo em base o custo total,

²⁰⁵ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 23.

²⁰⁶ MELO, João Paulo Barbosa de, “A Problemática e as políticas de desenvolvimento local”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Príncipia, p. 501.

²⁰⁷ *Idem, Ibidem*, p. 506.

²⁰⁸ COSTA, José da Silva, *Ob. Cit.*, p. 366.

custo ao utilizador e tempo de deslocação fazem com que se possa optar pela melhor via a servir determinada região. Para tal, é necessário que estas infraestruturas sejam de boa qualidade, na medida em que quanto melhor forem mais baratas se tornam a longo prazo (recuperando dessa forma o investimento inicial efetuado). Sendo que a região do Interior de Portugal continua com maus acessos e isso reflete-se de sobremaneira na economia local. Veja-se o caso do Itinerário Complementar (IC) n.º 6 que acaba em Tábua fazendo que quem queira ir para a Serra da Estrela tenha que se deslocar pela Estrada Nacional n.º 17 (Estrada da Beira), o que aumenta em muito a distância e o tempo despendidos. Além de que ainda está por cumprir a construção daqueles que viriam a ser os IC7 e IC37. Esta problemática elenca assim, grosso modo, na questão do IDE que condicionado por estes ou outros entraves, opta por outros destinos com menos burocracia e custo de mão-de-obra barato. Desta forma, ao analisarmos os custos de produção veremos que estes são mais baixos nas periferias devido ao custo da mão-de-obra ser reduzido. Contudo em relação à distribuição do produto os custos são sempre superiores, na medida em que há a soma do transporte até aos grandes centros para daí despachar para os outros locais a fim de serem escoados²⁰⁹. No que toca à indústria conseguiu-se aumentar e inovar na competitividade da economia sem esquecer a sustentabilidade ambiental²¹⁰, cuja problemática é tema de debate sério no seio da UE. Naquilo que concerne à I&D, vemos que é nos países mais desenvolvidos que há um maior crescimento. Esta situação faz com que as disparidades inter-regionais acabem por aumentar em vez de diminuírem²¹¹, na medida em que nesta área se verifica a criação de *clusters* e centros tecnológicos dentro de uma dada área geográfica que não se expande para as periferias dada a sua especialização nas novas tecnologias. Contudo esta deveria ser mais expressiva na medida em que é intenção da CE o aumento da investigação tecnológica e desenvolvimento de novas plataformas informáticas.

Para conseguir cumprir tais metas é de todo necessário haver uma grande aposta dos EM nas suas políticas internas, por forma a criar as externalidades necessárias à aposta de privados nas regiões menos competitivas. Em Portugal, essa questão viu-se na criação das NUT e das Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional por forma a poderem ser canalizados de melhor forma os FE destinados à coesão do território. Dessa forma, os órgãos de Administração Pública e de gestão autárquica

²⁰⁹ MARQUES, Alfredo, *Ob. Cit.*, p. 362.

²¹⁰ ANDRÉ, Maria Helena, *Ob. Cit.*, p. 177.

²¹¹ MARQUES, Alfredo, *Ob. Cit.*, p. 356.

devem olhar para a questão regional com a seriedade a que ela obriga, na medida em que se houver uma deficiente promoção do desenvolvimento local estes serão os maiores travões a esse desenvolvimento uma vez que são estes órgãos enquanto representação do Estado que mais próxima está da população²¹². Também as atividades económicas têm diferentes performances e isso faz com que se criem diferentes padrões e, por isso, a localização dos investimentos é também ela diferenciada. Dessa forma há estudos e variáveis que analisam a concentração das firmas no território²¹³. Temos então que a política regional é um elo de ligações que não podem quebrar, assim incumbe ao Estado providenciar determinadas políticas por forma a obter positividade. As Políticas Públicas nesta área devem ser vistas como a garantia da coesão económica, social e territorial, na medida em que estas estimulam as políticas industriais de forma a consolidar a melhoria dos recursos humanos na relação com o trabalho²¹⁴. Há neste campo também uma cada vez maior participação das Universidades nas questões diretamente ligadas ao crescimento, competitividade e emprego²¹⁵. Estas são assim vistas como sendo motores essenciais da economia regional e local ao criarem parcerias estratégicas com o setor empresarial (basta ver a parceria existente entre o Instituto Superior de Engenharia do Porto e a *Salvador Caetano*), porque conseguem captar para a região/localidade os alunos e isso atrai bens e serviços, havendo dessa forma um crescimento que se poderá traduzir em coesão. Dessa forma, as universidades servem como polos de dinamização das TIC e I&D de forma a catapultar as Universidades portuguesas para parcerias estratégicas com empresas líderes de mercado. E dessa maneira diminuir as taxas de desemprego jovem, aumentar o número de doutorados pelas universidades criando uma verdadeira sociedade da informação.

Portugal apresentava assim algumas semelhanças com os NEM na medida em que possui estruturas limitadas e insuficientemente desenvolvidas de PIB, emprego e exportações, além dos níveis de produtividade próximos de potenciais concorrentes. Esta situação poderá levar a uma eventual redução do PIB *per capita* da nova UE e dessa forma posicionar Portugal numa situação muito difícil relativamente ao QREN. Com efeito, o PIB *per capita* português poderá representar, assim, 85% e 91% da média

²¹² MELO, João Paulo Barbosa de, *Ob. Cit.*, p. 511.

²¹³ DELGADO, Paula; GODINHO, Isabel Maria, “Medidas de Localização das Actividades e de Especialização Regional”, COSTA, José Silva; DENTINHO; Tomaz Ponce; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. II, métodos e técnicas de análise regional*, Cascais, Príncipia, 2011, p. 15.

²¹⁴ ANDRÉ, Maria Helena, *Ob. Cit.*, p. 179.

²¹⁵ URQUIJO, Laura Gómez, *Ob. Cit.*, pp. 111 e 123.

comunitária, respetivamente, da UE25 e UE27²¹⁶. Esta situação ao não ser revista neste próximo quadro comunitário (14-20) poderá tornar-se ainda mais penalizador para Portugal, na medida em que aos poucos este está a ser ultrapassado pelos NEM, pois estes estão ainda a apostar nas suas infraestruturas.

²¹⁶ MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 83.

3. QREN E COESÃO EM PORTUGAL

Os Programas Plurianuais elaborados pela CE têm por finalidade última a coesão económica, social e territorial de toda a UE. Assim, os apoios às regiões obedecem a planos rigorosos de várias ordens, que foram reformulados com a entrada em vigor do QREN em 2007 (ver **Quadro 3A** em anexo). Apesar de àquela data ainda se encontrar em execução o anterior PQ – QCA III – devido à execução dos projetos de maior envergadura e por isso vigorou até meados de 2009. Assim, a Proposta dos Regulamentos daquilo que viria a ser o QREN foi submetida pela CE ao Conselho ainda em julho de 2004 e formalmente adotada em 12 de julho de 2007. Esta pressupunha: Convergência significativa dos países beneficiários do FC; crescimento geral do PIB, emprego e produtividade; modernização das estruturas económicas; melhor governança regional, entre outros parâmetros²¹⁷, nomeadamente a prossecução da *Estratégia de Lisboa* como motor do crescimento científico e tecnológico da UE nos mercados internacionais. É nesse sentido, que os programas de coesão desempenham um papel crucial no sentido de facilitar a criação de laços intra-regionais e de ligar os intervenientes regionais a redes de conhecimento mais avançadas.

Contudo, devemos ter presente que a implementação destes PQ nos EM e nas regiões não se faz unicamente através da UE, por isso os EM devem coordenar as suas políticas por forma a estas serem coincidentes com os parâmetros exigidos pela CE nos seus “cadernos de encargos”. Uma vez que a falha de um dado pressuposto poderá vir a criar outras questões e dessa forma, a crise de 2008 foi deveras penalizadora nas metas colocadas pela CE. Esta obrigou a uma profunda redefinição de estratégias a adotar por parte da CE e sobretudo por parte dos EM, nomeadamente Portugal que veio a sofrer graves consequências com esta crise (nomeadamente ao nível económico, social e político). Para o período que agora analisamos (2007-2013) previu-se que 60% das despesas do Objetivo Convergência e 75% relativas ao Objetivo CRE continuassem a ser dadas como prioritárias, uma vez que ainda há um largo caminho a percorrer nestes

²¹⁷ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 29.

campos Também o disposto no *Anexo IV* do *Regulamento-Quadro* define como estratégias fundamentais: Desenvolvimento tecnológico, sociedade da informação; transportes, energia, proteção ambiental e dos riscos naturais; emprego durável, integração social dos mais desfavorecidos, aposta no capital humano²¹⁸, numa forma de se conseguir de facto uma efetivação das “Agendas de Lisboa e Gotemburgo”. Em 2004, numa Comunicação da CE ao Conselho e ao PE, aquela afirmava que “a inovação e a tecnologia não constituírem ainda os motores do crescimento das economias europeias”²¹⁹, já que afirmava não existirem ainda soluções de facto que servissem para a criação do pleno emprego e alcance do crescimento. E é nessa linha que, desde o Conselho de Lisboa, a UE tem vindo a encetar esforços no sentido de transformar a UE numa economia dinâmica, cada vez mais baseada na verdadeira sociedade do conhecimento e da informação com uma base industrial e tecnológica sólida. Desde essa altura, muito já se alterou e hoje em dia a UE é tida como um polo de inovação tecnológica.

3. 1. Metodologias

Ao avaliarmos a implementação do QREN devemos antes de tudo, ter presente que este Quadro, assim como os que o precederam está desenhado em vários parâmetros e cada um deles encerra vários objetivos. Essa implementação deve estar assente no cruzamento das políticas comunitárias com os programas nacionais de investimento que cada EM desenvolve. A lista dos EM e Regiões elegíveis para o Objetivo Convergência foi adotada pela CE através da *Decisão de 4 de agosto de 2006*, estando esta em vigor a partir do dia 1 de janeiro de 2007 até ao dia 31 de dezembro de 2013²²⁰. Dessa forma, a CE avaliou os Programas Nacionais de Reforma (PNR) dos EM ainda no decorrer de 2006, no seu primeiro relatório intercalar anual dedicado a esta matéria. As principais conclusões saídas desse documento pautaram-se por evidenciar diferenças importantes nos conteúdos dos programas de cada EM devido às suas diferentes posições de partida, a integração das dimensões macroeconómica, microeconómica e do Emprego deve ser reforçada. Também os PNR são ferramentas essenciais para o desenvolvimento de uma

²¹⁸ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, pp. 59 e 60.

²¹⁹ CE, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Construir o nosso futuro em comum, Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013*, Bruxelas, 10 de fevereiro de 2004. pp. 4 e 5.

²²⁰ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 55.

abordagem que se diga coerente, são também necessários esforços para assegurar que as despesas efetuadas ao abrigo da Política de Coesão contribuem para apoiar a *Estratégia de Lisboa* no seu conjunto. As políticas comunitárias devem por isso ser programadas de forma a apoiarem diretamente os PNR, sendo por isso necessário intensificar esforços para aumentar a sensibilização e o empenho geral no respeitante à *Estratégia de Lisboa*, uma vez que a “apropriação” desta relativamente ao crescimento e o emprego por parte da opinião pública se revela inadequada²²¹.

Assim, no seguimento do acordo sobre as Perspetivas Financeiras para o período de execução de 2007-2013, foram introduzidas várias melhorias neste 7.º PQ que contaram com uma dotação financeira global de 53,2 mil milhões de euros. Esta incluía vários instrumentos destinados a reforçar a dimensão regional. Na última das suas quatro vertentes (“Cooperação”, “Ideias”, “Pessoas” e “Capacidades”), integra vários objetivos específicos com um manifesto impacto regional: Apoiar a criação de novas infraestruturas de interesse europeu e otimizar o uso das existentes, das quais a comunidade científica necessita para se manter na vanguarda do conhecimento (adjudicados 1,8 mil milhões de euros); Ajudar as Pequenas e Médias Empresas (PME) a externalizar as atividades de I&D mediante o alargamento das suas redes, a explorar melhor os resultados da I&D, a desenvolver soluções técnicas comuns para grupos de PME com problemas idênticos e a adquirir *know-how* tecnológico (1,3 mil milhões de euros); Reforçar o potencial de I&D das regiões europeias, incentivando, através da iniciativa “*Regiões do Conhecimento*”, o desenvolvimento de “agregados centrados na investigação” a nível regional que associem universidades, centros de investigação, empresas e autoridades regionais, além da criação de *clusters* (com a atribuição de 126 milhões de euros); Libertar e desenvolver o potencial de investigação nas regiões da Convergência e RUP (com 370 milhões de euros), apoiando o destacamento transnacional de pessoal de investigação entre organizações nessas regiões e outras em regiões mais avançadas, a aquisição de equipamento de I&D, a organização de *workshops* e conferências a fim de facilitar a transferência de conhecimentos e o acesso dos centros de investigação à avaliação independente do seu potencial²²².

Como tal, para os “antigos” 15 EM o QREN tem reservada uma percentagem de 74% para o Objetivo Convergência e 83% destinados ao Objetivo CRE. Já os 12 NEM

²²¹ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, maio, 2007, p. 136.

²²² *Idem, Ibidem*, p. 160 e 161.

têm alocada uma percentagem de 59% para o Objetivo Convergência e em percentagem semelhante também para o Objetivo CRE, que nestes casos é ainda bastante limitado devido aos graves atrasos nas suas infraestruturas²²³. Pretende-se neste Quadro também incentivar ao desenvolvimento de novos métodos de produção e materiais que exijam menos energia (ou energia mais limpa), como materiais compósitos numa forma de se substituir o aço²²⁴ e por essa via tornar a economia da UE uma economia “mais amiga do ambiente”. Na sequência dos resultados apresentados pelo QCA III (2000-2006), a maior parte dos PQ para este período apresenta referências concretas a medidas de desenvolvimento urbano sustentável em consonância com o modelo URBAN²²⁵, numa forma de tornar a UE num espaço mais sustentável (basta vermos as medidas apresentadas dia 5 de novembro de 2013 por forma a reduzir-se o número de sacos de plástico, onde ficou demonstrado que Portugal tem ainda um largo caminho a percorrer) e amiga do ambiente, para chegar ao “carbono zero”. Também para uma melhor implementação deste PQ (que se revelava novo na questão metodológica da aplicação) – a explicar melhor no ponto 3. 1. a) – foram implementadas regras novas. A CE vai operar o QREN em 3 grandes Agendas Temáticas asseguradas pelo apoio dos FE e do FC em estreita ligação com os Programas Operacionais Regionais (POR), no período de vigência:

- Agenda para o Potencial Humano. Esta congrega o conjunto das intervenções que visam a promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses, além da promoção do emprego e da inclusão social. Tem também como finalidade criar e potenciar as condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena.
- Agenda para os Fatores de Competitividade. Esta abrange as intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo; além da melhoria das diversas componentes da envolvente da atividade empresarial, com especial relevo para a redução dos custos públicos de contexto.
- Agenda para a Valorização do Território. Esta pretende dotar o país e as suas regiões e sub-regiões de melhores condições de atratividade para o investimento produtivo e de condições de vida para as populações. Abrange portanto, as

²²³ CE, *Cohesion Policy 2007-13: National Strategic Reference Frameworks*, Luxemburgo, 2007, p. 6.

²²⁴ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, maio, 2007, p. 40.

²²⁵ *Idem, Ibidem*, p. 120.

intervenções de natureza infraestrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e territorial.

Estas Agendas são assim bastante amplas para permitir uma maior aplicação dos FE em toda a UE, numa forma de aposta centrada na coesão dos territórios. Temos então a concretização destas três Agendas Temática operacionalizada, no pleno respeito pelos princípios orientadores da concentração, da seletividade, da viabilidade económica e sustentabilidade financeira, da coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica, pelos seguintes Programas Operacionais (PO):

- PO Temáticos: Potencial Humano (POPH); Fatores de Competitividade (POFC); Valorização do Território (POVT): São cofinanciados respetivamente pelo FSE e FEDER; FEDER; FC;
- Regionais (POR) do Continente: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve - cofinanciados pelo FEDER;
- PO Regiões Autónomas: Açores e Madeira: Cofinanciados pelo FEDER e FSE;
- Cooperação Territorial Europeia (CTE): a) Transfronteiriça (Portugal-Espanha e Bacia do Mediterrâneo); b) Transnacional (Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu, Mediterrâneo e Madeira-Açores-Canárias); c) Inter-regional e de Redes de Cooperação Inter-regional, cofinanciados pelo FEDER;
- Assistência Técnica: São cofinanciados pelo FEDER e FSE²²⁶. Estes têm como função apoiar os estudos e relatórios de monitorização das atividades ligadas à implementação do QREN nos respetivos EM e das boas práticas.

Estes PO não podem, contudo, ser aplicados e fomentados sem que haja comissões de acompanhamento. Assim, para a monitorização dos projetos aprovados há que distinguir as várias autoridades criadas e suas competências tendo em vista a execução das boas práticas. A Autoridade de Gestão (AG) está encarregue da execução dos PO e intervém em três níveis: projetos, transações financeiras e execução do Programa. Quanto à Autoridade de Certificação está incumbida de transmitir à CE os gastos e despesas exatas, na medida em que estas se devem encontrar dentro do que foi estabelecido. A Autoridade de Auditoria deve enviar um relatório anual de controlo onde

²²⁶ OBSERVATÓRIO DO QCA III, *Quadro de Referência Estratégico Nacional - Portugal 2007-2013*, Lisboa, 2007, p. 5.

verifica se as operações são realizadas apropriadamente²²⁷. Há que, no entanto, levar em conta que nos casos de projetos em cujas despesas se fiquem por menos de 750 milhões de euros e a comparticipação comunitária não exceda os 40%, o próprio EM pode exercer as funções de controlo e auditoria conforme as regras nacionais a aplicar²²⁸. Nesta matéria, podemos referir que nos NEM, as autoridades de certificação e pagamento são as mesmas, sendo representadas pelo Ministério das Finanças local²²⁹. É também esta uma forma de simplificar as regras para não haver uma pesada burocracia quando os projetos são “relativamente pequenos”.

Relativamente ao caso de Portugal e no respeitante às dotações financeiras, este deve dar uma contribuição anual com a finalidade de complementar o investimento da UE. Assim, para o QREN ficou acordado que Portugal pagaria uma soma de 3,9 mil milhões de euros, de acordo com o estipulado no “*Princípio da Adicionalidade*”²³⁰.

3. 1. a) *Novas Regras para 2007-2013*

A partir de 2006 houve a obrigação de adotar novas perspetivas financeiras no referente ao apoio plurianual. Esta constituiu portanto uma oportunidade para conferir à UE alargada um sentido de vocação política, bem como os recursos que lhe permitam concretizar as suas ambições, através de ações empreendidas em conjunto a nível europeu e nacional²³¹. Em 2007 o QREN apresentava-se como uma novidade, mas a sua abordagem é sucessora dos anteriores QCA e vai por isso complementar as políticas nacionais dos EM, na medida em que estas abordam a mesma temática nos seus Programas de Ação²³². Este consigna várias novidades face aos anteriores PQ, havendo, portanto a necessidade de um bom enquadramento e por isso serem feitos certos ajustes. Esta situação, aliás, fez com que por vezes fossem cometidos alguns erros, porque as regras de períodos de programação anteriores são alteradas, mas as AG dos PO ou os próprios beneficiários continuam a aplicar as regras antigas neste novo período de programação. Dessa forma os EM e as regiões têm encetado esforços para uma maior simplificação e criação das boas práticas no que concerne aos FE, o que faz com que a

²²⁷ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, pp. 157 e 158.

²²⁸ *Idem, Ibidem*, p. 160.

²²⁹ *Idem, Ibidem*, p. 161.

²³⁰ INFOREGIO, *National Strategic Reference Framework*, p. 57.

²³¹ CE, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Construir o nosso futuro em comum, Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013*, Bruxelas, 10 de fevereiro de 2004. p. 3.

²³² PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 120.

CE apoie e incentive essa continuidade²³³.

Para o período 2007-2013, o *Regulamento 1828/06*, adotado é mais detalhado relativamente às modalidades de execução: Informação e Publicidade, de maneira a que um maior número de cidadãos saiba o que é e para que servem os FE alocados ao QREN; Informação geral relativa à utilização dos FE; Sistemas de Gestão e Controlo a fim de evitar duplas tributações; maior controlo em caso de irregularidades; Consignadas as doações a carácter pessoal; Correção financeira por desrespeito ao *Princípio da Adicionalidade*; Incentivo das trocas por via eletrónica; *Instrumentos de engenharia financeira*; Elegibilidade dos PO primordiais para o Objetivo CTE²³⁴. Com esta alteração criou-se também uma lista de cinco novos princípios: Campo de intervenção; Intervenção proporcional; Gestão repartida; Igualdade e não discriminação; Desenvolvimento durável²³⁵ (estes dois últimos pontos estão subjacentes à Política de Coesão) tendo em vista uma maior coesão dos territórios e a coesão económica e social. Apesar desta pequena alteração, devemos ter em conta que nem todos poderem ser alvo da mesma dimensão estratégica. Uma vez que isso iria pesar ainda mais a estrutura já de si complexa.

Numa forma de monitorizar as ações implementadas pelo QREN, a Comissão Técnica de Coordenação (CTC) do QREN elabora relatórios anuais de acompanhamento dos trabalhos por forma a dar conta da prossecução das boas práticas, além de que elabora um relatório estratégico de três em três anos. O campo de ação deste tem uma dimensão urbana assinalável no campo da reabilitação do meio-ambiente, reconversão das zonas industriais e na preservação do património histórico e cultural devendo estimular o emprego local e o acesso de serviços à população. Para tal acontecer dividiu-se esta matéria em três dimensões de atuação cujas características são diferenciadas:

- Dimensão rural: Os objetivos passam por melhorar as acessibilidades, desenvolvimento das telecomunicações nestas zonas, desenvolvimento de outras atividades para lá da agricultura e pescas;
- Zonas com *handicap* naturais: Para esta dimensão serão apoiados objetivos que tenham em linha de conta as atividades ligadas ao turismo, património cultural e melhores acessos;

²³³ CE, *Simplificação da Política de Coesão para 2014-2020*, fevereiro, 2012, p. 4.

²³⁴ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 82.

²³⁵ *Idem, Ibidem*, p. 36.

- RUP: Estas necessitam de apoio devido ao fator insularidade. São apoiadas sobretudo ao nível da rede de transportes²³⁶;

Com estas alterações aparecem também três novos instrumentos de apoio à política regional, que desta forma ajudarão os EM e as Regiões a estabelecerem uma gestão mais sólida e eficaz dos FE, numa melhor utilização dos instrumentos de engenharia financeira. Para tal haverá uma cooperação mais estreita entre a CE, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e em conjunto com outras instituições financeiras que assim irá incentivar o desenvolvimento de capacidades a nível das instituições nacionais e regionais. Temos então:

- JASPERS - (do inglês: *Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*) Pauta-se pela assistência conjunta de apoio a projetos nas regiões europeias. É uma iniciativa que visa desenvolver a cooperação entre a CE, o BEI e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, a fim de reunir conhecimentos especializados e de apoiar os EM e as regiões na preparação dos projetos mais importantes.
- JEREMIE - (do inglês: *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) São recursos europeus conjuntos de apoio para as microempresas e PME. É uma iniciativa da CE, em conjunto com o BEI e o Fundo Europeu de Investimento. Este tem como objetivo aumentar o acesso ao financiamento e permitir o desenvolvimento das microempresas, assim como de PME nas regiões da UE.
- JESSICA - (do inglês: *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) Este caracteriza-se pelo apoio europeu conjunto para o investimento sustentável em áreas urbanas. É uma iniciativa da CE, em colaboração com o BEI e Banco de Desenvolvimento do Conselho para promover o investimento sustentável em zonas urbanas²³⁷.

Como percebemos, estas novas regras mostram-se um pouco mais complexas que as anteriores. Daí que a maioria das regras sobre elegibilidade é estabelecida a nível nacional. Isto significa que os EM deverão então zelar para que estas sejam o mais claras possível, tenham simples aplicação e também sejam facilmente compreendidas

²³⁶ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, pp. 100 e 101.

²³⁷ INFOREGIO, *Ficha de Síntese*, 2006, p. 4.

por todos os beneficiários.

Dessa forma, a CE em estreita colaboração com peritos nacionais, procedeu a uma profunda revisão da legislação no sentido de identificar as possíveis “simplificações” desta matéria por forma a tornar-se mais clara²³⁸. Assim a CE enceta uma redução no número de Objetivos (Objetivo 1, Objetivo 2, Objetivo 3, Objetivo 4, Objetivo 5a e 5b; Iniciativas Comunitárias e “medidas transitórias”), passando para somente três, tendo sido suprimidos os Objetivos 4, 5a e 5b. Pierre Pelan, à nossa semelhança, afirma que esta redução no número de Objetivos por parte da CE aquando da reestruturação para operacionalizar o QREN fez com que passasse a haver uma maior concentração dos Objetivos no que concerne à Política de Coesão²³⁹. Como existe uma maior concentração dos FE e dos PO nesta matéria fez com que se pensasse a matéria da Agricultura e Pescas como sendo um bloco à parte. Dessa forma, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Regional (FEADER) e o Fundo Europeu das Pescas (FEP) passaram a ser autónomos relativamente ao QREN²⁴⁰ excluindo todas as ações que nas zonas rurais e piscatórias concorram a: Competitividade no setor agrícola; Ações de desenvolvimento rural apoiadas pelo NATURA 2000; Promoção da diversificação das atividades económicas; Reestruturação das pescas, tendo estas até aqui sido financiadas pelo FEOGA-Orientação e IFOP para o Objetivo 1 e FEOGA-Garantia no que diz respeito ao Objetivo 2²⁴¹. Também o *Quinto Relatório sobre a Coesão* da parte da CE, afirma a necessidade de se apostar de novo na coesão das regiões, na linha do *Quarto Relatório da Coesão*, mas afirma ainda que isso não implica que todas elas possam ou devam atingir todos os seus objetivos nacionais ou os estipulados pela UE. Relembrando que em relação a algumas regiões, a distância destas para o objetivo estabelecido é ainda demasiado grande. Dessa forma também os investimentos em I&D estão concentrados em polos de investimento²⁴².

²³⁸ GOULET, Raphaël, CE, Direção-geral da Política Regional, *Sistema de controlo da Política de Coesão, Funcionamento durante o período de programação 2007-13*, Serviço Das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2009, p. 7.

²³⁹ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 57.

²⁴⁰ BALEIRAS, Rui Nuno, “QUE MUDANÇAS NA POLÍTICA DE COESÃO PARA O HORIZONTE 2020?”, VIEGAS, José Manuel; DENTINHO, Tomaz Ponce (Coord.), *Desafios emergentes para o Desenvolvimento Regional*, Cascais, Príncipeia, 2010, p. 355.

²⁴¹ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 96.

²⁴² CE, *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Sétimo relatório intercalar sobre a coesão económica, social e territorial, {SEC (2011) 1372 final}*, Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 4.

3. 2. Aplicação do QREN em 2007-2013

O acordo relativo às perspetivas financeiras alcançado em maio de 2006 e a entrada em vigor do novo quadro regulamentar em agosto do mesmo ano, abriram caminho à nova geração de programas que são apoiados pela Política de Coesão durante o período 2007-2013²⁴³. Dessa forma, no respeitante às Perspetivas Financeiras do QREN, os EM têm à sua disposição 347 410 mil milhões de euros em FE. Por outras palavras, cerca de 50 mil milhões de euros por ano, um terço do orçamento da UE para reduzir disparidades em matéria de desenvolvimento regional e social²⁴⁴. Sendo que esta comparticipação se divide em FE e Financiamento Público (ver **Figura 3A** em anexo).

Também a CE propôs combinarem-se instrumentos já existentes nos anteriores períodos e substituir o atual “*Instrumento de Flexibilidade*”. Esta alteração permite à CE ou à autoridade orçamental respetiva, reafetar dotações para os projetos, com exceção das afetas à coesão e desenvolvimento rural para os programas plurianuais, uma vez que estes últimos devem, necessariamente, ser pré-afetados entre os EM logo no início do período de execução²⁴⁵. Estes projetos são muito específicos e por isso devem merecer determinado tipo de atenção e dessa forma, a afetação dos FE aos EM e às regiões. Para este período foi decidida pelo Conselho de dezembro de 2005 com base em estatísticas objetivas e aplicando o chamado “*Método de Berlim*” (em que o “bolo” dos recursos da CE se concentra nas regiões e EM menos desenvolvidos), criado em 1999, aquando da preparação da *Agenda 2000*²⁴⁶. Para uma eficaz governança do QREN, de forma a assegurar a prossecução eficiente das prioridades estratégicas e operacionais estabelecidas foi criada a seguinte estrutura orgânica: Um órgão de direção política que é a Comissão Ministerial de Coordenação do QREN; um órgão técnico responsável pela respetiva coordenação e monitorização estratégica; dois órgãos técnicos de coordenação e monitorização financeira do FC e FE (FSE e FEDER) que, juntamente com a Inspeção Geral de Finanças exercem também responsabilidades de controlo e auditoria²⁴⁷.

Estes órgãos são portanto responsáveis por toda a arquitetura do QREN e

²⁴³ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, maio, 2007, p. 125.

²⁴⁴ GOULET, Raphaël, CE, Direção-geral da Política Regional, *Ob. Cit.*, p. 5.

²⁴⁵ CE, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Construir o nosso futuro em comum, Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013*, Bruxelas, 10 de fevereiro de 2004. p. 40.

²⁴⁶ CE, *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, maio, 2007, pp. 173 e 174.

²⁴⁷ OBSERVATÓRIO DO QCA III, *Ob. Cit.*, p. 6.

coordenação no que concerne às boas práticas nos EM. Estas mudanças visam também poder a dado momento alterar a extensão do PQ (que atualmente é de 7 anos) para coincidir com os mandatos da CE e PE, que são de 5 anos e assim poderem conjuntamente encetar melhor as políticas da UE. Ainda assim, só a partir de 2020 essa situação poderá ser possível alterar, apesar desta ser já uma ideia antiga que deveria ter entrado em vigor neste PQ (2007-2013). Devido à burocracia que a questão envolve não foi ainda possível tal arquitetura nas políticas da UE estando previsto, na melhor das hipóteses para o período posterior a 2020.

Relativamente às prioridades assumidas pelo QREN, este tem cinco pontos estratégicos assentes em: Desenvolvimento das capacidades de homens/mulheres, promover também o crescimento sustentável, garantir a coesão, assegurar o desenvolvimento do território e promover a eficiência da governança²⁴⁸. Desta forma, os POR devem atualmente conseguir absorver cerca de 50% do apoio total dos FE ao abrigo do Objetivo Convergência e mais de 75% do apoio ao abrigo do Objetivo CRE²⁴⁹. Com esta reforma do sistema de auxílios, os EM têm uma maior margem de manobra para concentrarem as dotações do Orçamento de Estado consignadas às Políticas Públicas numa estratégia integrada do desenvolvimento regional.

Para analisarmos as boas práticas devemos seguir uma lógica de raciocínio que nos leve pelos elementos preponderantes para a CE na condução para uma UE mais coesa e desenvolvida. Estes são o verdadeiro paradigma desde o início dos anos 2000, assentes na *Estratégia de Lisboa*, apesar da aplicação concreta desta, implicar uma preservação e a melhoria da competitividade da indústria e tem como finalidade gerar um crescimento da produção mais elevado melhorando a competitividade internacional. Este inclui, portanto, uma nova abordagem à legislação comunitária e nacional através da iniciativa “*Legislar Melhor*”²⁵⁰.

Este PQ pressupõe por isso melhorias nos três Objetivos: Relativamente à Convergência a CE afirma que deve haver um esforço maior no apoio aos EM e às regiões menos desenvolvidas da UE, incluindo as regiões que não tenham ainda concluído o processo de convergência mas não sejam já elegíveis para este tipo de apoio por o seu nível de rendimento *per capita* ser superior (denominadas de Regiões em

²⁴⁸ INFOREGIO, *National Strategic Reference Framework*, p. 57.

²⁴⁹ CE, *Ob. Cit.*, p. 175.

²⁵⁰ CE, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Construir o nosso futuro em comum, Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013*, Bruxelas, 10 de fevereiro de 2004, p. 8.

phasing out), em termos relativos, ao PIB da UE alargada (o denominado “efeito estatístico”).

Já no que toca ao Objetivo Crescimento/CRE, a CE refere que estes programas devem então abranger os restantes EM e regiões, dado que ainda irão persistir na UE necessidades consideráveis devido a reestruturações económicas e sociais e a outros fatores de desvantagem.

Relativamente à CTE, há uma clara aposta sob a forma de programas transfronteiriços e transnacionais, sendo que estes programas devem então abordar os problemas específicos que se colocam à realização de uma economia competitiva e sustentável nas regiões dos EM separadas por fronteiras nacionais²⁵¹. Contudo, estas políticas devem ser inseridas no apoio ao capital humano que é um dos mais determinantes fatores relativos ao crescimento.

3. 2. a) *Indicadores*

A reforma dos auxílios regionais neste novo PQ apresenta três objetivos que passam por: Dar continuidade à progressiva redução da intensidade dos apoios estatais, concentrar intervenções nas regiões menos favorecidas, garantir a competitividade de todas as regiões da UE. Assim e de acordo com o modelo HERMIN é espectável que a continuidade da Política de Coesão venha aumentar o nível do PIB na maioria dos EM beneficiários em 1,2% ao ano entre 2007 e 2016, enquanto que relativamente aos países da coesão da UE (12 NEM, Grécia, Espanha, Portugal, o *Mezzogiorno* Italiano e os *Länders* da Alemanha de Leste) se acredita num aumento para o mesmo período em 2,4% ao ano²⁵², apesar dos recuos verificados entre 2008 e 2013 muito devidos à conjuntura económica internacional. Dessa forma e depois de uma subida ligeira do PIB em 2010, este recuou novamente no período de 2011.

Tendo em vista esse crescimento, a UE necessita de uma economia dinâmica baseada no conhecimento e orientada para o crescimento, perseguindo uma maior coesão no contexto de uma UE alargada. Assim, e até ao final de dezembro de 2008, (logo no primeiro ano de execução do QREN) em Portugal foram abertos 453 processos de seleção, por concurso ou períodos contínuos, que correspondem à disponibilização de 6,5 mil milhões de euros, representando 48% da dotação total dos PO onde a

²⁵¹ CE, *Ob. Cit.*, p. 18.

²⁵² CE, *EU Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth In Europe: Joint paper from the Directorates-General for Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs & Inclusion*, julho, 2013, p. 8.

modalidade de concurso ou período contínuo com envelope financeiro específico é aplicável (POFC, POVT e POR do Continente)²⁵³. Ou seja, no âmbito do QREN foram aprovadas 10,6 mil candidaturas que envolveram mais de 8,2 mil milhões de euros em investimento na economia portuguesa. Temos então que, contrariamente aos PQ anteriores, neste o número relativo às aprovações foi aumentando como podemos observar no gráfico seguinte:

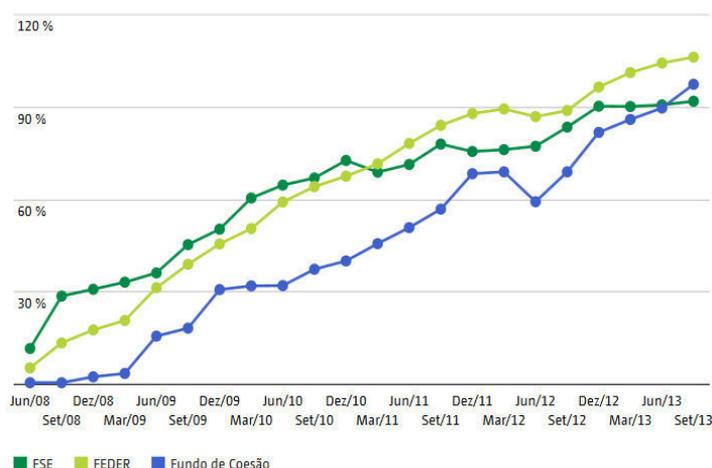


Gráfico 3.1: Evolução Trimestral por Fundo aprovado
Fonte: QREN

Este volume de aprovações concentra-se maioritariamente no POPH (7,9 mil candidaturas) na medida em que incentiva a educação, escolaridade; combate à pobreza, exclusão e integração de minorias. Nessa medida, este proporciona o apoio mais direto e visível na prossecução da coesão económica, social e regional. Particularizando, o PO Norte surgia à data (2008) como o segundo maior em termos de número de candidaturas aprovadas (690), seguido do POFC (550) e do PO Centro (438), refletindo estas posições o peso das candidaturas aprovadas no âmbito dos Sistemas de Incentivos (SI) às empresas²⁵⁴.

Nestes termos, o QREN para Portugal, no global dos POT e POR assume as seguintes prioridades estratégicas:

- Qualificação dos portugueses: Ao desenvolver e estimular as TIC e I&D, além da educação e cultura como principais garantias do desenvolvimento e do aumento da competitividade.
- Crescimento sustentado: Aumento da competitividade dos territórios e empresas,

²⁵³ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN I - 2008*, outubro, 2009, pp. 56 e 57.

²⁵⁴ *Idem, Ibidem*, p. 58.

redução dos custos públicos de contexto, qualificação do emprego e melhoria da produtividade e da atração e estímulo ao investimento empresarial qualificante.

- Coesão social: Aumento do emprego e reforço da empregabilidade e empreendedorismo, melhorar a qualificação escolar e profissional assegurando a inclusão social, desenvolver o carácter inclusivo do mercado de trabalho, promover a igualdade de oportunidades para todos e a igualdade de género, práticas de cidadania inclusiva, reabilitação e reinserção social e a valorização da saúde como fator de produtividade e medida de inclusão social.
- Qualificação do território e das cidades: Assegurar ganhos ambientais, promover um melhor ordenamento do território, estimular a descentralização regional das atividades de I&D, prevenir riscos naturais e tecnológicos e consolidar o reforço do sistema urbano, tendo presente a redução das assimetrias regionais de desenvolvimento.
- Eficiência da governação: Modernizar as instituições públicas e a eficiência e qualidade dos grandes sistemas sociais e coletivos, com reforço da sociedade civil e melhoria da regulação²⁵⁵.

Devemos ter em consideração que estes indicadores estão interligados. Nessa medida, naquele que se refere à qualificação dos portugueses devemos ter em atenção o impacto gerado pelas políticas respeitantes à educação e de combate ao abandono escolar precoce.

EDUCAÇÃO: Diversos estudos apontam que ao introduzir-se um ano suplementar de escolaridade, poderá haver um reflexo no aumento de 6,2% no número total de alunos com maiores qualificações (ainda que somente ao nível do Ensino Secundário). No entanto, entre 1995 e 2000, o investimento público no que toca ao setor da educação e formação enquanto percentagem do PIB diminuiu na maior parte dos EM, estando dessa forma a UE aquém dos seus concorrentes no respeitante ao número de licenciados²⁵⁶. Este indicador assume preocupação nos NEM em que no período comunista se pautavam por boas taxas de escolaridade e altos níveis de ensino mas atualmente esses números têm vindo a recuar para números alarmantes. Tem-se por isso tentado aumentar a taxa de alunos com a escolaridade obrigatória concluída (12º. Ano

²⁵⁵ OBSERVATÓRIO DO QCA III, *Ob. Cit.*, pp. 56 e 57.

²⁵⁶ CE, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Construir o nosso futuro em comum, Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013*, Bruxelas, 10 de fevereiro de 2004. p. 13.

de escolaridade) no grupo dos maiores de 18 anos (que era de apenas 30% em 2005) para 50%.

Com o QREN há uma forte mobilização para o desenvolvimento do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e para a formação de adultos no âmbito dos cursos de Educação e Formação de Adultos²⁵⁷. Ou seja, há uma concentração dos FE nas iniciativas desenvolvidas para incrementar a escolaridade e info-inclusão nas camadas adultas da população, numa forma de também adquirirem novas capacidades para fazerem frente a uma possível situação de desemprego (por regra mais prolongado nestas camadas da população). Estas medidas são apoiadas pelo FSE, sendo o Norte a região que tem um maior peso relativo nas respeitantes a este objetivo. O POPH, apoiou também a modernização e requalificação das infraestruturas da rede escolar, que no final de 2009 representava cerca de 19% do total de apoios concedidos pelo FEDER. Já no ano de 2010, há um grande aumento comparativamente ao ano anterior em que foram apoiados 158 projetos nos POR, sobretudo nos estabelecimentos pré-escolar e de 1.º Ciclo de Ensino Básico²⁵⁸.

Quanto ao Ensino Superior, este abriu-se a novos públicos, através da criação de um regime especial de acesso para maiores de 23 anos, e do desenvolvimento do ensino pós-secundário naquelas instituições através de um novo regime jurídico para os Cursos de Especialização Tecnológica (CET)²⁵⁹, cuja criação se situa em 2002. Esta metodologia tem sido aliás bem aproveitada pelos Institutos Politécnicos nacionais por forma a captar mais alunos (sobretudo nas regiões do interior). Esta aposta no ensino vai-se refletir tendencialmente no incremento das TIC e Investigação, já que neste ponto a CE pretende que seja criada uma verdadeira Sociedade da Informação, porquanto uma geração com um maior nível de escolaridade poderá ter mais e melhores oportunidades de conseguir um emprego bem remunerado. Na razão de que estes CET, por regra estão ligados à área da I&D (mecânica e automatismos entre outros) e se destinam a quem já concluiu o 12.º ano de escolaridade (tenha ou não curso superior), podendo desta forma seguir uma outra vertente. Estas medidas vão no sentido de aumentar a coesão territorial e combater o desemprego, sobretudo nas camadas mais jovens. Por isso há uma grande aposta da CE na criação do emprego próprio tendo em vista o aumento das taxas de empregabilidade até 75% no “*horizonte 2020*”. Contudo essas metas só são realizáveis

²⁵⁷ CTC QREN, *Ob. Cit.*, p. 64.

²⁵⁸ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN III - 2010*, novembro, 2011, p. 49.

²⁵⁹ OBSERVATÓRIO DO QCA III, *Ob. Cit.*, p. 28.

havendo uma grande aposta na melhoria do sistema de ensino cativando o aluno a prosseguir, apesar das taxas de pobreza extremamente altas contribuírem de sobremaneira para a baixa escolaridade e como consequência empregos precários, de baixa especialização e por isso baixa remuneração. A aposta na I&D surge como a melhor resposta a este fenómeno.

TIC e I&D: Nesta matéria deu-se uma clara aposta na criação de programas de apoio com o objetivo de estimular as TIC, numa forma de se construírem redes de banda larga nas regiões mais desfavorecidas e por isso menos capazes de conseguir boas redes de *Wi-Fi*²⁶⁰. Nesse sentido observamos o exemplo paradigmático (porventura único no país) da aldeia de Cabeça, no concelho de Seia que dispõe de cobertura de banda larga *Wi-Fi* grátis em toda a freguesia.

Esta passa, ainda assim, por promover a transferência de tecnologia através de conhecimento e redes de inovação. Essa situação trará benefícios para as empresas com recurso a um SI, sobretudo para as inovadoras criando-se portanto as incubadoras de empresas onde atualmente nascem dezenas de “*start-ups*”. Nos dados da CE de 2004, a UE tinha apenas 2% do seu PIB dedicado à I&D, por oposição a 2,7% nos Estados Unidos e a mais de 3% no Japão²⁶¹. Ainda assim, até ao fim de 2011, foram criados 400 mil novos postos de trabalho na UE com a intervenção direta dos projetos apoiados pelo FEDER enquanto o FSE se pautou pelas estratégias de inclusão²⁶². Foram dessa forma previstos cerca de 26,3 mil milhões de euros, o que corresponde a 7,7% do total da Política de Coesão apoiada sobretudo através FEDER e o FSE no apoio às *start-ups*²⁶³. Assim, em 2007/08 no PO Norte, 68 empresas de base tecnológica tiveram projetos aprovados ao nível das PME enquadradas no contexto do objetivo. Também nesse ano se procedeu à contratação do incentivo a 183 empresas, valor que superou a meta prevista para 2010 (130). O POFC também em 2011 apoiou mais de 7 mil empresas (7322 no total) através dos SI, sobretudo naquilo que concerne à I&D e no apoio às PME inovadoras. Esta agenda promoveu também a melhoria no que respeita à Administração Pública, tendo em vista o aperfeiçoamento dos seus recursos e a agilização de processos²⁶⁴. No PO Centro destaca-se a antevisão do incentivo a 273

²⁶⁰ FIGUEIREDO, António Manuel, *Ob. Cit.*, p. 45.

²⁶¹ CE, *Ob. Cit.*, pp. 8 e 9.

²⁶² CE, *EU Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth In Europe: Joint paper from the Directorates-General for Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs & Inclusion*, julho, 2013, p. 6.

²⁶³ CE, *Ob. Cit.*, p. 7.

²⁶⁴ OBSERVATÓRIO DO QREN, *Relatório Estratégico 2012*, dezembro, 2012, pp. 20 e 21.

empresas. Das 24 candidaturas aprovadas no SI do PO Algarve, 5 destinaram-se a projetos no setor do Turismo²⁶⁵.

Devemos por isso ter na ideia que o desenvolvimento das TIC e da I&D faz com que o tecido industrial e empresarial se desenvolva e crie externalidades, saindo assim o setor secundário reforçado. Interessa ressaltar também a importância dos SI, os quais assentes em 3 bases: SI I&D assente na promoção do investimento empresarial em I&D; SI Inovação assente na promoção da inovação no tecido empresarial, pela via da produção de novos bens, serviços e processos que suportem a sua progressão na cadeia de valor; SI PME assente na promoção da competitividade das empresas através do aumento da produtividade, da flexibilidade e da capacidade de resposta e forte presença das PME no mercado global²⁶⁶. Ainda assim, os montantes disponibilizados por estes programas são de certa forma reduzidos, na medida em que apoiam também setores muito específicos da nossa economia.

INDÚSTRIA: O QREN tem em vista também o aumento da tecnologia relativamente a este setor que é de apenas 3,4% para os 6,2%²⁶⁷. E por isso é necessária a aposta na formação de recursos humanos e I&D²⁶⁸ para dessa forma tentar combater os Estados Unidos em relação ao princípio do conhecimento tecnológico e fazer da UE o líder tecnológico no setor industrial. Contudo, as áreas de localização industrial da Região Centro não apresentam ainda um padrão de especialização produtiva. Não se potencia a cooperação tecnológica nem as alianças estratégicas entre empresas e dificulta a criação de serviços técnicos especializados (I&D, informação, formação, logística, resíduos industriais), capazes de gerar positivities²⁶⁹. Mas ainda dentro deste capítulo, a CE incentiva também à criação de *clusters* de empresas por forma a conseguirem suprir as necessidades de mercado, uma vez que este segmento é ainda pouco explorado, apesar dos benefícios globais gerados, uma vez que potenciam a região onde se inserem. Sendo que o apoio à *clusterização* beneficia também os programas de desenvolvimento rural e pescas²⁷⁰. Relativamente a este é a Região Centro aquela que tem captado mais apoios para os setores industriais (nomeadamente os

²⁶⁵ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN I - 2008*, outubro, 2009, p. 79.

²⁶⁶ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN IV - 2011*, novembro, 2012, p. 138.

²⁶⁷ INFOREGIO, *Ob. Cit.*, p. 57.

²⁶⁸ MARQUES, Alfredo, *Ob. Cit.*, p. 387.

²⁶⁹ *PROPOSTA DE PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO CENTRO 2007-2013 [FEDER]*, setembro, 2007, p. 34.

²⁷⁰ MEDINA, Augusto (Coord.) et al., *Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva - Tipologia Clusters*, Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e Observatório do QREN, abril, 2013, p. ix.

ligados a maior intensidade tecnológica), enquanto a Região Norte atrai mais apoios dirigidos aos setores de serviços²⁷¹.

No decurso do POPH, o QREN também financia programas de formação-ação nas PME, tendo por objetivo desenvolver práticas de organização, gestão e qualificação, na medida em que o tecido empresarial é dominado por empregadores e empregados cujas habilitações estão somente ao nível do Ensino Básico, sendo que até ao fim de 2010 foram apoiadas cerca de 9 mil empresas²⁷².

O POFC por seu turno, apoia a modernização do tecido produtivo e a sua internacionalização potenciando também o *marketing* e investimentos na eficiência energética, apoiando as PME ligadas aos serviços, apesar de também apoiar a indústria na sua viragem para os mercados internacionais²⁷³. Ainda em 2008, deu-se início a este processo de promoção dos *clusters*: Polos de Competitividade e Tecnologia – tipologia de incentivo à criação de redes de inovação – traduzidos em parcerias integradas por empresas e instituições de suporte relevantes, nomeadamente entre instituições de I&D, de Ensino Superior e de formação profissional, entidades do sistema financeiro, autarquias, associações de municípios ou outras relevantes²⁷⁴ que partilhem uma visão estratégica baseada em atividades inovadoras e direcionada para o desenvolvimento de projetos de elevada intensidade tecnológica, inovação e com forte orientação e projeção internacional.

Estas apostas devem também ter em conta o apoio dado à criação e melhoria das infraestruturas que potenciem a região e consigam gerar benefícios, seja pela melhoria da rede rodo-ferroviária, seja pelo incremento de políticas ambientais que tornem a UE uma “economia verde”. Contudo, estas devem ter sempre por base a competitividade inter-regional. Reportando-nos novamente ao caso nacional, em 2008 notou-se uma melhoria da componente da competitividade nas sub-regiões do Grande Porto e do Baixo Mondego, além dos Açores, e pela negativa, destacam-se a Península de Setúbal e o Médio Tejo²⁷⁵, com resultados inferiores ao espectável na medida em que se esperaria que a Região de Lisboa e Vale do Tejo conseguisse produzir positividade nestes territórios. Além de que os Açores, no contexto do objetivo Convergência registou o valor mais elevado no que respeita à intensidade de apoio inerente ao volume

²⁷¹ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN II - 2009*, setembro, 2010, p. 98.

²⁷² CTC QREN, *Relatório Anual do QREN III - 2010*, novembro, 2011, p. 117.

²⁷³ *Idem, Ibidem*, pp. 118 e 119.

²⁷⁴ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN I - 2008*, outubro, 2009, p. 139.

²⁷⁵ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN II - 2009*, setembro, 2010, p. 56.

de aprovações. Por sua vez o Alentejo é a Região que regista o maior volume de FE aprovados *per capita*, o que deriva, sobretudo, da concentração de grandes projetos de investimento público, como a Barragem do Alqueva e todos os projetos turísticos a ela ligados.

INFRAESTRUTURAS: Os FE estão a contribuir para a requalificação das infraestruturas na área da saúde, na medida em que o Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, o Centro Hospitalar do Porto, o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro e o novo Hospital Pediátrico de Coimbra consomem mais de 50% do Fundo aprovado em equipamentos de saúde²⁷⁶. A eficaz aposta nesta matéria traduz-se também, nas infraestruturas de abastecimento de água e drenagem e ETAR's; num aumento da cobertura e da qualidade dos sistemas públicos de abastecimento domiciliário de água e na elevação das taxas de atendimento das redes de drenagem de águas residuais.

O “combate à erosão costeira” é contemplado no POVT através de intervenções de defesa ativa do litoral, de medidas corretivas de erosão da superfície, de estabilização de arribas, de alimentação artificial de praias, de proteção e recuperação de dunas e arribas e de reordenamento de zonas ribeirinhas²⁷⁷ em que são disso exemplo as recentes obras de aplicação de mais areia nas praias portuguesas. Verificou-se uma grande aposta nas redes rodo-ferroviárias (apesar do impasse na alta velocidade ferroviária) até final de 2010 com a requalificação de 2313 km de estradas, além da contratação para intervenções no metro do Porto e da ligação em ferrovia de Sines/Elvas-Espanha variante de Alcácer²⁷⁸. No Programa POLIS existia uma parceria entre o Estado (60%) e o Município (40%) baseada numa sociedade anónima de capitais públicos. Mais recentemente, nas Parcerias para a Regeneração Urbana (antigo Programa POLIS), estas devem corresponder a um processo estruturado e formal de cooperação entre diversas entidades, que se comprometem com um programa de ação comum, sendo responsabilidade do Município fazer a interligação com os restantes atores urbanos²⁷⁹.

Assim, das 5478 operações contratadas até finais de dezembro de 2009, cerca de 55% eram relativas a ações de natureza imaterial, sobretudo no POVT, tendo em vista a melhoria e construção de ETAR's, controlo da erosão costeira e sobretudo em matéria

²⁷⁶ CTC QREN, *Ob. Cit.*, pp. 119 e 120.

²⁷⁷ *Idem, Ibidem*, 125 e 128.

²⁷⁸ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN III - 2010*, novembro, 2011, p. 55.

²⁷⁹ *Idem, Ibidem*, p. 138.

relativa à iluminação. Neste último ponto, a CE adianta que a gestão da iluminação pública é da total responsabilidade dos Municípios. Por essa razão, estes devem ter uma enorme sensibilização na adoção de soluções para a maior eficiência energética, permitindo dessa forma uma redução substancial neste tipo de consumos²⁸⁰. Atualmente na aldeia de Cabeça a iluminação pública do centro histórico é totalmente feita a partir de luzes *light-emitting diode* (LED) sendo conhecida como a 1.^a aldeia LED de Portugal, o que fez reduzir de sobremaneira o orçamento do Município de Seia no respeitante a esta matéria, estando também previsto um projeto no mesmo sentido para Coimbra e desta forma dar mais um passo nas metas estimadas para a “*Europa 2020*” no que toca a este parâmetro.

Até ao final de 2011, os FE concentram-se fortemente no POPH com 57% do total dos fundos QREN executados. A Agenda FC teve no mesmo período temporal 20% do total de fundos executados do QREN, com 22% no final de setembro de 2012 destinados sobretudo ao apoio às empresas e PME ligadas à I&D. Ao POVT ficaram adstritos 23% do total do total executado na área da mobilidade e valorização do ambiente²⁸¹. Esta aposta manteve-se até ao final de 2013 tanto no Fundo aprovado, como no executado, com 40% e 50% respetivamente (ver **Figura 3B** em anexo). No âmbito do QREN, a territorialização dos investimentos apoiados é efetuada muito em função da localização dos investimentos, da localização da entidade beneficiária, ou seja, apoia-se um projeto de uma entidade da zona A que implemente um projeto nessa zona. Contudo há exceções, em que os beneficiários não precisam de ser do território onde o investimento terá lugar, nomeadamente nas operações com efeito de difusão *spill-over effects* que apoiam somente consórcios de I&D; Melhoria na eficiência da Administração Pública e Inovação na Administração Pública²⁸².

Tendo em vista o próximo PQ que entra já em exercício em janeiro de 2014, a adoção, em 9 de março de 2010 do Memorando entre o Ministério da Economia e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), vai no sentido da implementação de um conjunto de medidas que visam acelerar a execução dos projetos de iniciativa municipal no QREN²⁸³ por forma estes se tornarem parceiros estratégicos na adoção de políticas de desenvolvimento e coesão territorial. Porém devemos

²⁸⁰ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN IV - 2011*, novembro, 2012, p. 153.

²⁸¹ Observatório do QREN, *Relatório Estratégico 2012*, dezembro, 2012, p. 14.

²⁸² CTC QREN, *Quadro de Referência Estratégico Nacional: Portugal 2007 - 2013, Indicadores Conjunturais de Monitorização*, Boletim Informativo n.º 20, julho, 2013, p. 11.

²⁸³ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN II - 2009*, setembro, 2010, p. 69.

ressalvar a importância da assinatura do segundo Memorando de entendimento entre o Governo e a ANMP, onde se procedeu à revisão de 25 regulamentos específicos, por forma a permitir o aumento das taxas de cofinanciamento para 80%, no âmbito dos PO das regiões Convergência²⁸⁴, numa forma de encerrar os objetivos previstos com a finalização do QREN e consequente passagem para a estratégia “*Europa 2020*”.

3. 3. Portugal 2020

Para uma boa programação dos Quadros, estes devem ser estruturados com a devida antecipação. Nessa medida o denominado *Relatório Barca*, de 2009 é tido como o documento mais completo e que dessa forma possivelmente estará no arquétipo do programa de ação da política de coesão para 2014-2020²⁸⁵. Assim, pensa-se a política para o Quadro seguinte tendo por base os relatórios anuais dos vários EM sobre a execução dos vários PO. Esta antecipação deve também levar em conta a política e economia internacional, de forma a avaliar eventuais períodos de crise.

Em junho de 2010, o Conselho aprovou a estratégia “*Europa 2020*” tendo em vista o paradigma para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo²⁸⁶. Também se pretende reforçar as principais políticas e instrumentos, para dessa forma os colocar ao serviço dos objetivos da estratégia “*Europa 2020*”. Há a necessidade efetiva de se constituir um verdadeiro mercado único comum do século XXI, com regras mais simplificadas de forma a potenciar as transações entre EM sem estar dependente das várias ordens jurídicas dos diferentes EM²⁸⁷. Desta forma há uma manutenção dos pressupostos existentes para a aplicação do QREN que termina a 31 de dezembro de 2013 (apesar do *terminus* formal ser em meados de 2015 com os pagamentos de soldo e finalização das obras que ainda decorrem).

A revisão do orçamento da UE propõe-nos uma nova abordagem estratégica dos programas previstos para a Política de Coesão, tendo em vista uma maior articulação das políticas da UE e à eficaz realização dos objetivos estabelecidos para a estratégia EUROPA 2020 e das Orientações Integradas. Dessa forma, a abordagem consistiria em:

²⁸⁴ CTC QREN, *Relatório Anual do QREN IV - 2011*, novembro, 2012, p. 196.

²⁸⁵ BALEIRAS, Rui Nuno, *Ob. Cit.*, p. 351.

²⁸⁶ CE *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Sétimo relatório intercalar sobre a coesão económica, social e territorial, {SEC (2011) 1372 final}*, Bruxelas, 24 de novembro de 2011, p. 3.

²⁸⁷ CE, *Comunicação da Comissão: Europa 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Bruxelas, 3 de março de 2010, pp. 23 e 24.

- Quadro Estratégico Comum (QEC) adotado pela CE, que traduzisse os objetivos e as metas desta nova Estratégia EUROPA 2020 em prioridades de investimento. Este abrangeria o FC, o FEDER, o FSE, o FEADER e o FEP;
- Contrato de parceria para o desenvolvimento e o investimento que, baseado no QEC, determinasse a estratégia de desenvolvimento, a afetação dos recursos nacionais e da UE entre as áreas prioritárias e os programas, as condições acordadas e os objetivos a alcançar. Este abrangeria então a Política de Coesão. Para se promover a coesão económica, social e territorial de um modo integrado e mais coerente. Nessa medida seria então útil poder-se alargar o seu âmbito a um maior leque de políticas e instrumentos de financiamento da UE. Este contrato seria o fruto das discussões entre os EM e a CE sobre a estratégia de desenvolvimento apresentada nos seus programas nacionais de reforma. Descreveria igualmente a coordenação dos Fundos da UE à escala nacional;
- PO que, como até agora, seriam o principal instrumento de gestão e dessa maneira traduziriam os documentos estratégicos em prioridades de investimento concretas, acompanhadas de objetivos claros e mensuráveis, que deveriam contribuir para alcançar os também os propostos ao nível nacional fixados no âmbito desta estratégia²⁸⁸.

O próximo período de execução (2014-20) assentará então ainda no investimento em infraestruturas consideradas como “urgentes” no contexto das prioridades identificadas no contexto do *Semestre Europeu*, aplicadas sobretudo nos NEM e a real necessidade de promover o crescimento e emprego (nos restantes EM) como paradigmas para a “*Europa 2020*”²⁸⁹. Sendo que as propostas estão já finalizadas. Nessa medida incumbe aos EM cumprir *ex-ante* as condições para otimizar os resultados e daí criar condições para potenciar a coesão e economia europeia. Esta aceleração no que concerne a fechar já os *dossiês* relativos às propostas para financiamento deve-se sobretudo para que haja uma melhor preparação dos planos a efetivar. No respeitante às dotações orçamentais, o proposto para o período de 2014-

²⁸⁸ CE, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento: Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão*, Bruxelas, 2010, pp. 3 e 4.

²⁸⁹ CE, *EU Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth In Europe: Joint paper from the Directorates-General for Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs & Inclusion*, julho, 2013, p. 3.

2020 é de 376 mil milhões de euros. Aqui inclui-se o financiamento do novo Mecanismo “*Interligar a Europa*”, que foi elaborado para apoiar projetos transfronteiriços na área da energia, transportes e TIC (uma vez que é esta ainda a grande aposta da CE). Também deverá ser destinado, no mínimo 20% do FSE para a promoção da inclusão social e o combate à pobreza²⁹⁰.

No respeitante aos EM, os diversos PNR devem ser elaborados em articulação com o Plano de Estabilidade e Crescimento tendo em vista a boa execução e coerência entre eles. Sendo que este incidirá sobretudo nas exportações, para que em 2020 o diferencial de Portugal face à UE seja quase nulo comparativamente ao estado atual²⁹¹. Para tal, as medidas a tomar para o período de 2014/20 foram aprovadas no Conselho de Ministros de 12 de novembro de 2010 e assim remetido para apreciação da CE²⁹². Nesta reunião ficou também decidido que tendo como ponto de partida um de diferentes cenários macroeconómicos (necessidade da adoção de medidas que levem à redução das disparidades macroeconómicas e por sua vez criar um ambiente propício à criação de emprego e por isso gerador de riqueza), Portugal irá apostar na internacionalização e competitividade produtiva como ponto de saída para alavancar os outros compromissos assumidos ao nível do I&D, redução da taxa de abandono escolar, aumentar a taxa de emprego para 75% e reduzir os níveis de pobreza (antes e depois de transferências)²⁹³.

A dotação de competências-chave para a população portuguesa até 2020 terá também que ser muito superior à atual, uma vez que há uma maior diferenciação no mercado internacional. Por isso torna-se necessário uma maior qualificação da população a fim de poder haver uma resposta concertada às exigências para que Portugal fique enquadrado na média da UE a 28²⁹⁴.

Apesar desta aposta os montantes destinados a Portugal para este período sofrem algumas mudanças na estratégia a seguir. Pois, segundo o *Negócios*, de 14 de outubro de 2013 as grandes empresas correm o risco de não ter acesso aos FE destinados ao novo PQ. Uma vez que há maiores limites para os investimentos a realizar em zonas de convergência, além da redução da cota de *minimis* (norma para o limite de apoios

²⁹⁰ CE, *Política de Coesão 2014 - 2020: Investir no crescimento e em empregos*, 2011, pp. 1 a 9.

²⁹¹ *LINHAS DE ORIENTAÇÃO PARA O PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS '2020*, Portugal, 12 de novembro de 2010, p. 2.

²⁹² CONSELHO DE MINISTROS, *Portugal 2020 | Programa Nacional de Reformas*, março, 2011 (Documento Aprovado em Conselho de Ministros de 20 de Março de 2011), p. 5.

²⁹³ *Idem, Ibidem*, p. 6.

²⁹⁴ CARNEIRO, Roberto (Coord.), *Portugal 2020: Antecipação de Necessidades de Qualificação e Competências*, Lisboa, Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Católica Portuguesa, 16 de dezembro de 2011, p. 164.

estatais às empresas) pela razão de Portugal ter atingido também já um nível (ainda que baixo) aceitável relativamente à questão da coesão e por isso, em entrevista ao *Negócios*, especialistas da consultora *Deloitte* assumem que esta nova posição será prejudicial para as empresas nacionais. Já que na sua opinião, a CE só aprova as verbas no caso destas se destinarem a novas atividades deixando assim de apoiar as empresas do Norte, Centro, Alentejo e Açores que estejam a desenvolver algum produto de interesse²⁹⁵. Esta situação pode fazer com que sejam criados pontos de clivagem no que assiste às ideias. Também num apontamento do Jornal *Público* de 14 de outubro de 2013, há a referência ao PQ 2014/20. Afirma o jornal que ainda existe um impasse para os pagamentos ainda relativos ao ano de 2012. Afirma ainda faltarem diversas *tranches* relativas ao FC e FSE na abordagem ao emprego²⁹⁶.

Dessa forma e para evitar eventuais erros, a CE para esta estratégia vai adotar um esquema de maior simplificação, na medida em que os processos nalguns dos EM têm um elevado grau de burocratização e nessa linha é proposto pela CE a tentativa de os aligeirar. Dessa forma há que tentar garantir a eficaz execução tendo em vista a redução de eventuais erros²⁹⁷. Pois, devido à burocracia enorme há os normais atrasos que fazem por isso derrapar orçamentos pré-estabelecidos. Sendo aposta da CE na maior difusão das TIC para uma maior agilização dos processos administrativos. Além de que esta propõe uma secção independente sobre instrumentos financeiros. Assim, no *Título IV*, dos *Artigos 32.º a 40.º* estão adstritos aos instrumentos financeiros. Uma vez que com o novo Quadro estes irão pertencer a uma categoria especial de despesa e por isso o êxito da sua concessão e implementação depende em muito de uma avaliação correta das lacunas e das necessidades dos mercados²⁹⁸. Nesse seguimento 25 dos 28 EM da UE chegaram a acordo quanto a um novo tratado intergovernamental, conhecido como o “Pacto Orçamental” que tem por finalidade aumentar a disciplina e a convergência em matéria orçamental²⁹⁹, para desta forma haver então um maior controlo e união entre todos os EM tendo em vista a coesão.

²⁹⁵ *NEGÓCIOS*, 14 de outubro de 2013, p. 12.

²⁹⁶ *PÚBLICO*, 14 de outubro de 2013, p. 44.

²⁹⁷ CE, *Simplificação da Política de Coesão para 2014-2020*, fevereiro, 2012, p. 3.

²⁹⁸ CE, *Instrumentos Financeiros na Política de Coesão 2014-2020*, p. 3.

²⁹⁹ CE, *Compreender as políticas da União Europeia, «Europa 2020»: a estratégia europeia de crescimento*, Bruxelas, Bélgica, Direção-Geral da Comunicação, 2013, p. 7.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O nosso principal objetivo no início pautou-se sobretudo por fazer um balanço geral da atuação das Políticas Públicas Comunitárias e os seus efeitos na coesão territorial. Saber de que forma estas políticas interligadas com as nacionais permitiram que houvesse ganhos não só nas regiões, mas também na criação de *spill over effects* no restante território nacional, ou pelas regiões vizinhas que se traduzem em ganhos para a UE. Também nos propusemos a ver de que forma a execução dos PQ se tem concretizado em boas práticas no território, nomeadamente os efeitos do QREN na criação de positivities na coesão das regiões em Portugal.

Verificamos, por isso, que a UE tem-se tornado cada vez mais coesa nestes últimos cinquenta anos, apesar deste não ter sido um crescimento regular até aqui como já nos demos conta. Uma vez que os sucessivos alargamentos conjuntamente com os períodos de crise económica fazem retroceder os ganhos conseguidos na efetivação da coesão, competitividade e crescimento, também houve a necessidade de reforma nos FE, iniciada ainda na década de oitenta do século XX com a reforma do FEDER. Por isso, a verdadeira aposta para a coesão dos territórios por parte da CE é tida nos PQ (o pacote financeiro para 2014/20 foi aprovado no passado dia 19 de novembro pelo PE, faltando a aprovação por parte do Conselho). Estas dotações têm servido para a prossecução da *Estratégia de Lisboa* na criação de uma verdadeira sociedade da informação, já que segundo a CE são as TC e a I&D os motores do desenvolvimento e crescimento económicos da UE para 2020. Existem determinadas forças centrífugas que tendem a alargar a economia às regiões inicialmente pobres. Por outro; as forças centrípetas que tendem a fazer o oposto, dinamizar as regiões economicamente mais ricas criando uma maior divergência³⁰⁰. Também devemos ter presente que da UE a 15 para 25 as disparidades aumentaram para o dobro. Além de que a Coesão é um termo muito complexo como definição daquilo que a UE pretende³⁰¹. Willem Molle e nós próprios somos da opinião que há vários tipos de coesão, mas para esta ser viável há que

³⁰⁰ MOLLE, Willem, *Ob. Cit.*, p. 22.

³⁰¹ *Idem, Ibidem*, p. 5.

levar em conta o estado de desenvolvimento dos NEM já que muitos deles mostram ser ainda mais pobres que os países do Mediterrâneo à data da sua adesão³⁰². Por isso há uma grande aposta sempre na criação de infraestruturas, mesmo antes da adesão formal (com a alocação do ISPA); para que a essa data o EM tenha já condições suficientes para competir com os demais EM e regiões.

A CE, em 1994 considerou que não era possível haver no espaço da UE competitividade e crescimento sem incluir o conceito de coesão³⁰³ numa tentativa de que se apostasse na coesão inter-regional por forma a serem criadas positivities nos campos do crescimento económico, competitividade e emprego. Ou seja criação de externalidades por forma as regiões menos desenvolvidas conseguirem competir com as mais evoluídas e com isso gerar maiores fontes de riqueza, uma vez que as regiões sendo coesas produzem benefícios e quanto maior a coesão entre elas mais ganhos potenciam.

Os vários estudos realizados englobam diversos indicadores, nomeadamente: económicos, sociais e geográficos para dessa forma averiguar se ocorreram ou não divergências. Fica então assente que as disparidades na Europa a 28 são muito notórias, além de que têm vindo a aumentar substancialmente, uma vez que as regiões mais competitivas continuam a crescer e as outras não conseguem acompanhar esse ritmo de crescimento. Desta forma podemos dividi-las em 3 grandes grupos: Países acima da média que são sobretudo os do Noroeste europeu, com poucas diferenças entre eles; Países abaixo da média que são os países mediterrânicos e a Irlanda; Países muito abaixo da média, que são os NEM, nomeadamente a Bulgária e Roménia cujo PIB *per capita* é inferior a todos os demais³⁰⁴. Esta divisão não nos causa estranheza se tivermos em mente que em 2008 os NEM tinham 92% dos seus territórios consignado às Regiões Objetivo 1, ou seja: Estas tinham um PIB *per capita* inferior a 75% da média da UE a 25³⁰⁵. Devemos também ter em mente que existem trajectórias que revelam que as regiões onde existe uma maior coesão têm maior tendência para a competitividade, sobretudo porque estas conseguem captar grandes quantidades de IDE ligado à I&D; enquanto as regiões onde a coesão é menor (nomeadamente aquelas que se situam nas zonas mais periféricas) têm menos apetência para a competitividade³⁰⁶.

³⁰² MOLLE, Willem, *Ob. Cit.*, p. 24.

³⁰³ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 31.

³⁰⁴ MOLLE, Willem, *Ob. Cit.*, p. 26.

³⁰⁵ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, p. 30.

³⁰⁶ MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 317.

Em Portugal o QCA II terá sido responsável por um aumento das necessidades de financiamento da economia (avaliadas em 0,45 % do PIB, em relação ao cenário base em 1994, em 0,5% do PIB em 1999, e em 0,26% do PIB em 2010), acompanhado de um aumento do défice da Balança Comercial (avaliado em -1,9% do PIB em 1994, em -1,27% do PIB em 1999 e em -0,45% do PIB em 2010)³⁰⁷.

Foram também criados os Programas Integrados do Mediterrâneo em 1985, como forma de precaver eventuais problemas nas regiões de Itália e França devido à adesão de Portugal e Espanha às Comunidades³⁰⁸. Uma vez que aquelas regiões denotavam menores potencialidades face ao conjunto e numa forma de prevenir eventuais contágios procedeu-se à criação destes Programas. Assim, damos conta de que a evolução global da economia portuguesa ao longo da década de noventa revela a existência de um modelo de crescimento muito específico assente em altos e baixos e não numa linha de continuidade. Este é ancorado num crescimento conjuntural do emprego; procura interna em detrimento da procura externa; dificuldade em conciliar prazos entre o real consumo e os investimentos que levaram a essa maior procura do consumo³⁰⁹. Apesar da entrada para a CEE e dos resultados favoráveis demonstrados pelo QCA I, essa conjuntura não se manteve estável na medida em que na passagem do QCA II para o QCA III viu-se uma clara manifestação de dificuldades, quer a nível da convergência nominal (com uma alta inflação), quer na convergência real (onde a aproximação à UE em PPC ficou mais distante)³¹⁰. Mostrando assim a fraca capacidade de Portugal para atrair IDE e permitir a sua fixação no território a longo prazo.

Apesar das contrariedades observadas, Portugal aposta fortemente na construção de infraestruturas de base para o crescimento económico. Pautou-se sobretudo por um grande incremento da rede viária fundamental (Itinerários Principais e IC's que servem de ligação às principais Autoestradas tendo havido uma grande aposta nestas, já que somos o país da UE com maior densidade deste tipo de vias na UE), além da construção de ETAR's; infraestruturas empresariais para o aparecimento de *clusters* e polos de desenvolvimento tecnológico e I&D para atração de IDE, também de salientar a aposta nas infraestruturas dedicadas à educação.

Houve também uma clara aposta no respeitante à qualificação dos Recursos Humanos (ainda assim mantém-se em valores considerados baixos no que respeita às

³⁰⁷ MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, p. 386.

³⁰⁸ PELAN, Pierre, *Ob. Cit.*, 2008, p. 23.

³⁰⁹ MATEUS, Augusto (Coord.), *Ob. Cit.*, pp. 140 e 141.

³¹⁰ *Idem, Ibidem*, p. 153.

metas estipuladas para o ensino superior) para assim qualificar o setor dos serviços, na medida em que este veio a ter uma cada vez maior expressão comparativamente aos setores primário e secundário. Relativamente a esta matéria, podemos afirmar que Portugal é o país da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico com a mais alta taxa de gastos públicos com a educação³¹¹ apesar dos resultados serem ainda muito fracos comparativamente aos restantes. Vemos portanto, que a aposta feita na educação pelos sucessivos Governos tem um saldo global deficitário provocado pelo abandono escolar e conseqüente reduzido número de jovens que terminam o ensino obrigatório, ou continuam os estudos para um nível superior. Nesse sentido, com a aposta dos FE por um lado e com a implementação de Políticas Públicas Nacionais por outro procedeu-se à criação de Institutos Politécnicos nas capitais de Distrito em Portugal. Esta foi também uma forma de se investir no desenvolvimento regional e de implementação efetiva das políticas públicas nacionais. Por forma haver aí transferência de conhecimento para o mercado³¹² com grande expressão local e porventura nacional. Esta aposta tem servido sobretudo para potenciar o Ensino Superior nas várias vertentes e por essa via qualificar melhor os jovens que concluem o Ensino Secundário, uma vez que atualmente estes não ministram somente Licenciaturas e Mestrados. Como vimos há uma cada vez mais forte aposta destas instituições nos CET, por forma a quem frequenta estes módulos obter as necessárias *skills* sem necessariamente ter que frequentar um curso superior. É também na área do ensino que reside um dos principais *handicap* de Portugal, pela razão de termos baixas taxas de escolaridade inferiores às dos NEM e altas taxas de abandono escolar como já demos conta, daí o aumento para os 12 anos de ensino obrigatório numa forma de manter os jovens mais tempo na escola por forma a ganharem melhores competências.

Contudo, demos também a indicação que esta problemática se deve às altas taxas de pobreza verificadas no país (mesmo após-transferências) e exclusão social. Esta situação *per se* faz com que haja (por parte de quem termina o ensino obrigatório, ou simplesmente abandona) uma maior preocupação em ingressar o mais rapidamente possível no mundo do trabalho. Essa entrada faz-se a partir da baixa escolaridade o que resulta em baixos ordenados e pouca especialização para a inovação, formando assim um contraciclo em que como podemos observar: No Litoral há grandes polos

³¹¹ PORTO, Manuel, *Ob. Cit.*, p. 811.

³¹² ARROTEIA, Jorge Carvalho; LOPES, Ermelinda; LONGHI, Simonetta, “Recursos humanos e desenvolvimento regional”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Príncipeia, 2013, p. 429.

tecnológicos dedicados à I&D, *clusters* industriais e existe cooperação em várias áreas entre os vários atores. Enquanto no Interior existe uma clara predominância de um setor industrial pouco desenvolvido e incapaz de atrair investimento. Daí a aposta que tem havido na redução da pobreza, da exclusão social e no apoio à integração das minorias étnicas, já que uma fatia importante desta população se encontra em situação de pobreza. As recentes políticas públicas relativamente a esta área e a da saúde têm, no entanto revelado um retrocesso no apoio estatal, nomeadamente nas reduções ao abono escolar, o que faz com que menos casais tenham intenção de criar um filho, ou aquando do aumento das taxas moderadoras para mais do dobro.

Iniciado em 2007, o QREN pautou-se pelo seguimento das mesmas ideias dos PQ anteriores como pudemos ver. Contudo, apresentou-nos relativas melhorias face aos antecessores para além da implementação de novas metodologias, uma vez que teve como grande aposta a I&D, prossecução de uma verdadeira sociedade da informação baseada nas TIC e inclusão digital de todas as camadas etárias. Esta aposta aplicou-se também na própria estrutura do QREN, em que houve uma grande preocupação na inclusão do digital nas candidaturas. Dessa forma, os EM foram obrigados a publicar na *internet* informação periódica sobre a utilização e resultados obtidos a partir da aplicação dos FE/FC³¹³.

No caso português vemos que a ideia da *Estratégia de Lisboa* foi amplamente conseguida, pelo facto de todas as crianças e jovens em idade escolar poderem ter acesso a computadores portáteis. No programa “*e-Escolinhas*”, os computadores trazem dois sistemas operativos, um em *open source*, para que desde cedo estes se habituem a lidar com as diferentes tecnologias. Além de que segue a ideia do combate à pobreza e exclusão social pelo incentivo à continuidade dos estudos e incentivos à inovação tecnológica. Contudo, o QREN não se ficou somente pelo apoio às TIC. Este refletiu-se de sobremaneira no apoio às empresas, sobretudo às PME e à internacionalização destas. Este, também se refletiu nos apoios ao emprego e criação do próprio emprego para dessa forma se reduzir a taxa de desemprego da UE. Estas medidas também visavam tentar minorar as situações de desemprego de longa duração que atingem sobretudo os recém-licenciados e adultos que tenham perdido o emprego.

A divisão em vários POT e POR permitiu também um apoio mais centrado nos verdadeiros problemas regionais, para além do fato de haver uma nova preocupação

³¹³ BALEIRAS, Rui Nuno, *Ob. Cit.*, p. 359.

com o território (que já existia nos anteriores QCA) e colocando as regiões no centro da questão, ao olhar-se mais para estas em detrimento do todo.

Assim prosseguiu-se uma política de valorização do território focada na melhoria das acessibilidades existentes; fomento e melhoria das ETAR's (sobretudo nos NEM), havendo também uma clara aposta na redução da pegada ecológica da UE, com o fim da produção de lâmpadas incandescentes e substituídas por lâmpadas de baixo consumo e também LED, seguindo assim com o *Protocolo de Quioto*. Ora, é também preocupação da CE a área costeira e por isso há a atribuição de FE para o combate à erosão costeira, numa tentativa de travar o avanço do mar. E assim preservar o território.

Quanto às dotações do próximo PQ, Rui Baleiras apresenta-nos uma ideia que poderá evitar o desperdício (ter que devolver os montantes não utilizados) dos FE. Este afirma que se deveria dar a possibilidade dos EM poderem alocar os FE não usados a uma bolsa que seria a atribuir às autoridades mais eficientes³¹⁴. Desta forma seria dado um benefício aos executores das boas práticas.

A estratégia “*Europa 2020*” mantém a mesma linha de orientações seguida até aqui pelo QREN. No caso do Portugal 2020 há uma aposta na internacionalização das empresas, dedicando menos à aposta nas infraestruturas. Também podemos observar que estas já se encontram distribuídas por todas as regiões, ainda que nalguns casos há falhas a registar. Vai continuar-se a perspetivar a *Estratégia de Lisboa*:

*“It shows that significant efforts and investments are needed in all Europe’s regions to achieve the smart, sustainable and inclusive growth objectives. The convergence regions score poorly on the smart growth front with low levels of R&D, low shares of higher educated and low productivity”*³¹⁵.

“Vêm-se os esforços significativos necessários nas regiões da Europa para alcançar os objetivos do crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. As regiões da Convergência são marcadamente mais pobres no respeitante ao crescimento inteligente com baixos níveis de I&D e baixos *rácios* relativamente à educação e produtividade”.

Além da continuidade das políticas de apoio ao pleno emprego e empreendedorismo. Esta política visa assim também combater o risco de pobreza e exclusão ao ter como

³¹⁴ BALEIRAS, Rui Nuno, *Ob. Cit.*, p. 361.

³¹⁵ CE, *The urban and regional dimension of Europe 2020*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011, p. 17.

objetivo reduzir estes indicadores de 23% para 19% da população³¹⁶. Contudo, a manter-se o cenário atual de crise profunda esta meta poderá não estar acessível já em 2020, pelo facto de ter que se redirecionar ou reprogramar (como aconteceu com o QREN, com duas reprogramações) o apoio no combate à pobreza e exclusão social. Para que dessa forma se consigam empregos melhores e com melhores ordenados.

³¹⁶ *CE, Ob. Cit.*, p. 13.

BIBLIOGRAFIA

Livros

- FERNANDES, Abel, *Fundamentos, Competências e Financiamentos das Regiões na Europa: Uma perspectiva comparada*, Lisboa, Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território, 1998.
- LOPES, A. Simões, *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.
- MARQUES, Alfredo, *Economia da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2006.
- MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, *Preparar Portugal para o século XXI: Plano de Desenvolvimento Regional 1994-99*, julho, 1993.
- MOLLE, Willem, *European Cohesion Policy*, Londres, Routledge, 2007.
- MOLLE, Willem, *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, England, Ashgate, 2006.
- PELAN, Pierre, *Les founds structurels de l'Union européenne, Principes et bonnes pratiques*, France, Gualino lextenso éditions, 2008.
- PIRES, Luís Madureira, *A Política Regional Europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.
- REBOUD, Louis, *Economie européenne, Du Marché commun aux politiques communes, Livre II: Les conditions de l'integration*, Grenoble, Presses Universitaires, 1996.
- REIGADO, Felisberto Marques, *Desenvolvimento e Planeamento Regional: Uma abordagem sistémica*, Lisboa, Editorial Estampa, 2000.
- REIS, Romeu; REIS, Fátima, *A Política Regional na Comunidade Económica Europeia*, Lisboa, Serviços de Informação para o Planeamento do Departamento Central de Planeamento, 1985.

Artigos

- ALVES, Manuel Brandão, "POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL", ROMÃO, António, (org.) *Economia Europeia*, Oeiras, Celta Editora, (pp. 183-213), 2004.
- ALVES, Rui Manuel Amaro, "SIG e Desenvolvimento Regional: Conceitos", COSTA, José Silva, DENTINHO, Tomaz Ponce, NIJKAMP, Peter (Coord.) *Compêndio de Economia Regional, vol. II, métodos e técnicas de análise regional*, Príncipeia, Lisboa, (pp. 199-225), 2011.
- ANDRÉ, Maria Helena, "Proteção social, regulação do mercado e criação de emprego", RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, (175-184), 2012.
- ARROTEIA, Jorge Carvalho; LOPES, Ermelinda; LONGHI, Simonetta, "Recursos humanos e desenvolvimento regional", COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Príncipeia, (pp. 425-475), 2013.

- BALEIRAS, Rui Nuno, “QUE MUDANÇAS NA POLÍTICA DE COESÃO PARA O HORIZONTE 2020?”, VIEGAS, José Manuel; DENTINHO, Tomaz Ponce (coord.), *Desafios Emergentes para o Desenvolvimento Regional*, Cascais, Príncipeia, (pp. 349-374), 2010.
- BÖHME, Kai; DI BAGGIO, Sandra, “Portugal in the Ligth of European Spatial Development”, *Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 40, Porto, Edições Afrontamento, (pp. 20-33), 2007.
- CALEIRO, António, “Confidence and Unemployment in the European Union: A Lesson From the 2004 Enlargement”, *Notas Económicas*, 26, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, dezembro, (pp. 16-26), 2007.
- CAPELLO, Roberta; NIJKAMP, Peter, “Regional growth and development theories revisited“, STIMSON, Robert; STOUGH, Roger R.; NIJKAMP, Peter (ed.), *Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurment and Empirical Investigation*, Cheltenham, UK, Edward Helgar publishing Limited, (pp. 301-324), 2011.
- CAPELO, Roberta; NIJKAMP, Peter, “Revisitar teorias de desenvolvimento regional”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Príncipeia, (pp.287-317), 2013.
- CARMO, Renato; CANTANTE, Frederico; CARVALHO, Margarida, “Políticas públicas para a diminuição das desigualdades”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, (pp. 313-326), 2012.
- CARVALHO, Maria da Graça, “Ciência e inovação no espaço europeu”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, (pp. 393-402), 2012.
- CONSTANTIN, Daniela; GOSCHIN, Zizi; DRAGAN, Gabriela, “Implications of European Union structural assistance to new member states on regional dispiraties: the question of absorption capacity“, STIMSON, Robert; STOUGH, Roger R.; NIJKAMP, Peter (ed.), *Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurment and Empirical Investigation*, Cheltenham, UK, Edward Helgar publishing Limited, (pp. 182-203), 2011.
- COSTA, José da Silva, “As infra-estruturas colectivas e o desenvolvimento regional”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Príncipeia, (pp. 353-388), 2013.
- CRAVINHO, João, “O policentrismo, nova meta da coesão económica, social e territorial da União: Uma Política Regional Europeia Imobilista?”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 12, Parede, Príncipeia, (pp. 1-30), 2002.
- CUADRADO-ROURA, Juan R.; CALVO, Miguel A. Marcos, “Disparidades Regionales en la Unión Europea. Una aproximación a la cuantificación de la cohesión económica y social”, *Investigaciones Regionales*, 6, Universidad de Alcalá, (pp. 63-89), 2005.
- DELGADO, Paula; GODINHO, Isabel Maria, “Medidas de Localização das Actividades e de Especialização Regional”, COSTA, José Silva; DENTINHO, Tomaz Ponce; NIJKAMP, Peter (coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. II, métodos e técnicas de análise regional*, Cascais, Príncipeia, (pp. 15-35), 2011.
- DORNELAS, António; SILVA, Mariana Vieira da, “Políticas públicas de regulação do mercado de trabalho”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, (pp. 155-165), 2012.
- EQUIPA DO FÓRUM DE POLÍTICAS PÚBLICAS, “Políticas europeias”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, (pp. 405-417), 2012.

- EZCURRA, Roberto; PASCUAL, Pedro; RAPÚN, Manuel, “Movilidad y desigualdad regional en la Unión Europea”, *Investigaciones Regionales*, 2, Universidad de Alcalá, (pp. 5-30), 2003.
- FIGUEIREDO, António Manuel, “As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, (pp. 681-721), 2013.
- FIGUEIREDO, António Manuel, “Coesão e competitividade do território nacional à luz da problemática do EDEC - Implicações em termos de políticas públicas e de programação 2007.2013”, *Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 40, Porto, Edições Afrontamento, (pp. 34-42), 2007.
- FONTELLES, José Borel, “Europa: Los futuros posibles”, *Cuadernos Europeus de Deusto*, 27, Editorial Mensajero, Bilbao, (pp.81-89), 2002.
- FRASQUILHO, Miguel, “Redesenhar o estado social para o tornar sustentável”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, (pp. 327-336), 2012.
- GIL, Fabíola; GUIMARÃES, Maria Helena, “Avaliação de Atitudes e Valores de Agentes de Desenvolvimento Regional. Metodologia Q”, COSTA, José Silva; DENTINHO, Tomaz Ponce; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. II, métodos e técnicas de análise regional*, Cascais, Princípia, (pp.411-436), 2011.
- GOMES, Maria do Carmo, “Políticas públicas para o desenvolvimento da ciência e inovação”, RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, (pp. 383-391), 2012.
- HOLLAND, Stuart, *Economic Cohesion in a Global Context: A Three Dimensional Growth and Distribution Model*, Coimbra, Secção de Textos FEUC (CEUNEUROPE), Discussion paper, 43, junho, 2007.
- JACINTO, Rui, “Geografias, Assimetrias e Políticas Territoriais em Portugal”, PASSOS, M. M.; CUNHA, Lúcio; JACINTO, Rui (org.), *As Novas Geografias dos Países de Língua Portuguesa: Paisagens, Territórios, Políticas Públicas*, São Paulo, Outras Expressões, (pp. 493-533), 2012.
- JARDIM, Alberto João, “Ultraperiferia e alargamento realidades irreversíveis e conciliáveis”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 12, Parede, Princípia, (pp. 87-92), 2002.
- LOPES, António Calado, “Afirmção da ultraperificidade numa União alargada”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 12, Parede, Princípia, (pp. 93-97), 2002.
- MARQUES, Alfredo, “A política comunitária de auxílios de Estado e a coesão económica e social”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 12, Parede, Princípia, (pp. 17-22), 2002.
- MARQUES, Alfredo, “Incentivos Regionais e Coesão, Alcance e Limites da Acção Comunitária”, *Notas Económicas*, 1, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, (pp. 24-38), abril, 1993.
- MARTÍN, Carmela; MULAS-GRANADOS, Carlos; SANZ, Ismael, “Spatial distribution of R&D expenditure and patent applications across EU regions and its impact on economic cohesion”, *Investigaciones Regionales*, 6, Universidad de Alcalá, (pp. 41-61), 2005.
- MELO, João Paulo Barbosa de, “A Problemática e as políticas de desenvolvimento local”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, (pp. 499-517), 2013.
- OLIVEIRA, Luís, Valente de, “A regionalização em Portugal”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, (pp. 779-793), 2013.

- PONTES, José Pedro, “Sources of Regional Convergence: Theory and European Evidence”, *Notas Económicas*, 16, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, (pp. 16-26), novembro, 2002.
- PORTO, Manuel, “A política regional na União Europeia”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípiã, (pp. 795-818), 2013.
- RAMOS, Isabel Joaquina; CORREIA, Teresa Pinto, “COESÃO TERRITORIAL E DIVERSIDADE: MUDANÇAS EMERGENTES”, VIEGAS, José Manuel; DENTINHO, Tomaz Ponce (Coord.), *Desafios Emergentes para o Desenvolvimento Regional*, Cascais, Princípiã, (pp. 307.329), 2010.
- RAMOS, Pedro Nogueira; SARMENTO, Ana Lúcia, “Modelos regionais de *Input-Output*”, COSTA, José Silva; DENTINHO, Tomaz Ponce; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. II, métodos e técnicas de análise regional*, Cascais, Princípiã, (pp.411-436), 2011.
- REIS, José, *As Territorializações do Desenvolvimento: Qual é a Escala de Observação Adequada?*, Coimbra, Oficinas do CES, janeiro, 1996.
- RIBEIRO, Anabela, “Indicadores de Acessibilidade”, COSTA, José Silva; DENTINHO, Tomaz Ponce; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. II, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípiã, (pp. 227-257), 2011.
- SILVA, Mário; Rui, SILVA, Sandra, “Convergência versus divergência”, COSTA, José Silva; NIJKAMP, Peter (Coord.), *Compêndio de Economia Regional, vol. I, teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípiã, (pp. 237-268), 2013.
- SIMÕES, Marta Cristina Nunes, “A utilização de dados seccionais, cronológicos e mistos no quadro da convergência real da União Europeia”, *Notas Económicas*, 14, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, setembro, (pp. 51-66), 2000.
- SÓCRATES, José, “Uma União mais forte para um mundo melhor”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 21, Parede, Princípiã, (pp. 9-14), 2007.
- SOUKIAZIS, Elias, *Regional Convergence in Portugal*, Coimbra, Secção de Textos FEUC, (CEUNEUROPE), Discussion paper, 14, 2003.
- SOUKIAZIS, Elias, The Cumulative Growth Models as an Alternative Approach to the Convergence Process: some theoretical and empirical considerations, *Notas Económicas*, 15, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, outubro, (pp. 19-39), 2001.
- STIMSON, Robert; STOUGH, Roger; NIJKAMP, Peter, “Endogenous regional development”, STIMSON, Robert; STOUGH, Roger R.; NIJKAMP, Peter (ed.), *Endogenous Regional Development, Perspectives, Measurement and Empirical Investigation*, Cheltenham, UK, Edward Elgar publishing Limited, (pp. 1-19), 2011.
- URQUIJO, Laura Gómez, “La contribución de la Universidad en la cohesión de la sociedad europea”, *Cuadernos Europeus de Deusto*, 26, Editorial Mensajero, Bilbao, (pp.197-130), 2002.
- VIÑAS, Veronica E., “El uso de técnicas cualitativas en la evaluación de programas, Los programas de desarrollo regional financiados por la Unión Europea”, *REIS - Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 95, Madrid, CIS, julho/setembro, (pp. 155-177), 2001.
- ZORRINHO, Carlos, “Inovação - Uma prioridade para o novo ciclo da Agenda de Lisboa em Portugal e na União Europeia”, *EUROPA - Novas Fronteiras*, 21, Parede, Princípiã, (pp. 51-56), 2007.

Periódicos

NEGÓCIOS, 14 de outubro de 2013.

PÚBLICO, 14 de outubro de 2013.

Sítios consultados

Artigos e Relatórios

ADE (Coord.), *Study on the relevance and the effectiveness of ERDF and Cohesion Fund support to Regions with Specific Geographical Features - Islands, Mountainous and Sparsely Populated areas, Second Intermediate Report*, junho, 2011:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/geographical_2nd_int_rep_sterea_ellada.pdf (última consulta em 1 de outubro de 2013).

CAMAGNI, Roberto, “On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Mislanning?”, *Urban Studies*, Vol. 39, 13, 2002:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.8510&rep=rep1&type=pdf> (última consulta em 21 de março de 2013).

CARNEIRO, Roberto (Coord.), *Portugal 2020: Antecipação de Necessidades de Qualificação e Competências*, Lisboa, Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Católica Portuguesa, 16 de dezembro de 2011:

<http://www.igfse.pt/upload/docs/2013/EstudoPortugal2020.pdf> (última consulta em 29 de setembro de 2013).

FALUDI, Andreas, “Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?”, *Urban Studies*, Vol. 41, 7, 2004:

http://homepage.univie.ac.at/andreas.faludi/6_2%20Territorial%20cohesion_Old%20French%20wine.pdf (última consulta em 3 de março de 2013).

GOULET, Raphaël, CE, Direcção-Geral da Política Regional, *Sistema de controlo da Política de Coesão, Funcionamento durante o período de programação 2007-13*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2009:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_pt.pdf (última consulta em 2 de novembro de 2013).

MATEUS, Augusto (Coord.), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia*, 2004.

http://www.qren.pt/np4/file/1478/1_A_Economia_Portuguesa_e_o_Alargamento_.pdf (última consulta em 4 de maio de 2013).

MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 1, As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas*, julho, 2005:

http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2011_Documentos/Monitorizacao/Estudos/CompetitividadeTerritorial_Vol_I.pdf (última consulta em 22 de maio de 2013).

MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global da Economia Portuguesa*, julho, 2005:

http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2011_Documentos/Monitorizacao/Estudos/CompetitividadeTerritorial_Vol_II.pdf (última consulta em 3 de junho de 2013).

MEDINA, Augusto (Coord.), *Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva - Tipologia Clusters*, Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e Observatório do QREN, abril, 2013:

<http://www.qren.pt/np4/file/3414/file905.pdf> (última consulta em 1 de agosto de 2013).

PIRES, Luís Madureira (Coord.), *Estudo Sobre a Próxima Reforma das Políticas Estruturais*, Lisboa, Observatório do QCA III, 2004:

<http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/Centro%20Informacao/Biblioteca/Estudos/file2.pdf> (última consulta em 24 de setembro de 2013).

INFOREGIO, *Panorama*, 43, CE, outono, 2012:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag43/mag43_pt.pdf (última consulta em 2 de outubro de 2013).

INFOREGIO, *Ficha de Síntese*, 2006:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/memo_pt.pdf (última consulta a 5 de novembro de 2013).

INFOREGIO, *National Strategic Reference Framework*:

http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/pt_en.pdf (Consultado a 11 de outubro de 2013).

Documentação Oficial

CE, *A Política de Coesão 2007-2013, Comentários e textos oficiais*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_pt.pdf (última consulta em 5 de abril de 2013).

CE, *Cohesion Policy 2007-13: National Strategic Reference Frameworks*, Luxemburgo, 2007:
http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/nsrf.pdf (última consulta a 15 de outubro de 2013).

CE, *Com. (2008) 616 final, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu: Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia, Tirar Partido da Diversidade Territorial*, Bruxelas, 6 de outubro de 2008:

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf (última consulta em 1 de julho de 2013).

CE, *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Construir o nosso futuro em comum, Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013*, Bruxelas, 10 de fevereiro de 2004:

<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000037001-000038000/000037697.pdf> (última consulta em 3 de julho de 2013).

CE, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento: Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão*, Bruxelas, 2010:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_pt.pdf (última consulta em 28 de julho de 2013).

CE, *Comunicação da Comissão: EUROPA 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Bruxelas, 3 de março de 2010:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:pt:PDF> (última consulta em 12 de setembro de 2013).

CE, *EU Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth in Europe: Joint paper from the Directorates-General for Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs & Inclusion*, julho de 2013:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cp_employ_growth_en.pdf (última consulta em 6 de novembro de 2013).

CE, *Compreender as políticas da União Europeia, «Europa 2020»: a estratégia europeia de crescimento*, Bruxelas, Bélgica, Direção-Geral da Comunicação, 2013:

<http://www.igfse.pt/upload/docs/2013/Europa2020futurosustentavel.pdf> (última consulta em 29 de outubro de 2013).

CE, *Instrumentos Financeiros na Política de Coesão 2014-2020*:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_pt.pdf (última consulta em 4 de setembro de 2013).

CE, *Política de Coesão 2014 -2020: Investir no crescimento e em empregos*, 2011:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-446_pt.htm?locale=FR (última consulta em 2 de novembro de 2013).

CE, *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Sétimo relatório intercalar sobre a coesão económica, social e territorial, {SEC (2011) 1372 final}*, Bruxelas, 24 de novembro de 2011:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0776:FIN:PT:PDF> ((última consulta em 1 de julho de 2013).

CE, *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Oitavo relatório intercalar sobre a coesão económica, social e territorial, A dimensão regional e urbana da crise*, Bruxelas, 26 de junho de 2013:

<http://www.igfse.pt/upload/docs/2013/oitavorelatoriointercalarsobreacoesao.pdf> (última consulta em 7 de outubro de 2013).

CE *Regiões em Crescimento, Europa em Crescimento: Quarto Relatório da Coesão Económica e Social*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, maio, 2007:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_pt.pdf (última consulta em 24 de junho de 2013).

CE, *Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho* de 5 de julho de 2006 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999:

http://www.poatfse.qren.pt/upload/docs/legislacao/comunitaria/006_1080_REGFEDER.pdf (última consulta em 6 de julho de 2013).

CE, *Seventh Progress Report on economic, social and territorial cohesion* (working paper), Bruxelas, 24 de novembro de 2011:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim7/interim7_annex_en.pdf (última consulta em 1 de março de 2013).

CE, *Simplificação da Política de Coesão para 2014-2020*, fevereiro, 2012:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_pt.pdf (última consulta em 8 de março de 2013).

CE, *The urban and regional dimension of Europe 2020*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim7/interim7_en.pdf (última consulta em 7 de abril de 2013).

CONSELHO DE MINISTROS, *Portugal 2020 | Programa Nacional de Reformas*, Março, 2011
(Documento Aprovado em Conselho de Ministros de 20 de março de 2011):

<http://www.igfse.pt/upload/docs/2011/Portugal2020.pdf> (última consulta em 14 de março de 2013).

CTC QREN, *Quadro de Referência Estratégico Nacional: Portugal 2007 - 20013, Indicadores Conjunturais de Monitorização*, Boletim Informativo n.º 20, julho, 2013:

http://www.qren.pt/np4/file/3677/boletim_informativo_n20_v06.pdf (última consulta em 30 de outubro de 2013).

CTC QREN, *Relatório Anual do QREN I - 2008*, outubro, 2009:

http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2011_Documentos/Monitorizacao/RelatorioQREN2008.pdf (última consulta em 25 de março de 2013).

CTC QREN, *Relatório Anual do QREN II - 2009*, setembro, 2010:

http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2011_Documentos/Monitorizacao/RelatorioQREN2009.pdf (última consulta em 28 de março de 2013).

CTC QREN, *Relatório Anual do QREN III - 2010*, novembro, 2011:

http://www.qren.pt/np4/file/1362/1_Relat_rio_Anuar_do_QREN_III___2010.pdf (última consulta em 30 de março de 2013).

CTC QREN, *Relatório Anual do QREN IV - 2011*, novembro, 2012:

http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=3047&fileName=id3047_1.pdf (última consulta em 3 de março de 2013).

DGDR, *Relatório do Fundo de Coesão - 2000*, Lisboa, 2001:

<http://www.qca.pt/publicacoes/download/BrochQCA.pdf> (última consulta em 8 de maio de 2013).

ESTRATÉGIA DE LISBOA - Portugal de Novo: Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008, outubro, 2005:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6176&langId=pt> (última consulta em 4 de maio de 2013).

LINHAS DE ORIENTAÇÃO PARA O PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS '2020, Portugal, 12 de novembro de 2010:

<http://www.observatorio.pt/download.php?id=377> (última consulta em 22 de maio de 2013).

OBSERVATÓRIO DO QCA III, *Quadro de Referência Estratégico Nacional - Portugal 2007-2013*, Lisboa, 2007:

http://www.qren.pt/np4/file/663/1_QREN_Quadro_de_Refer_ncia_Estrat_gico_.pdf (última consulta em 29 de maio de 2013).

OBSERVATÓRIO DO QREN, *Relatório Estratégico 2012*, dezembro, 2012:

http://www.qren.pt/np4/file/3137/Relat_rio_Estrat_gico_QREN_2012.pdf (última consulta em 12 de julho de 2013).

PROPOSTA DE PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO CENTRO 2007-2013 [FEDER], setembro, 2007:

https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000037986&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA (última consulta em 3 de julho de 2013)

QREN:

<https://www.qren.pt/np4/numeros> (última consulta em 2 de outubro de 2013).

Anexos

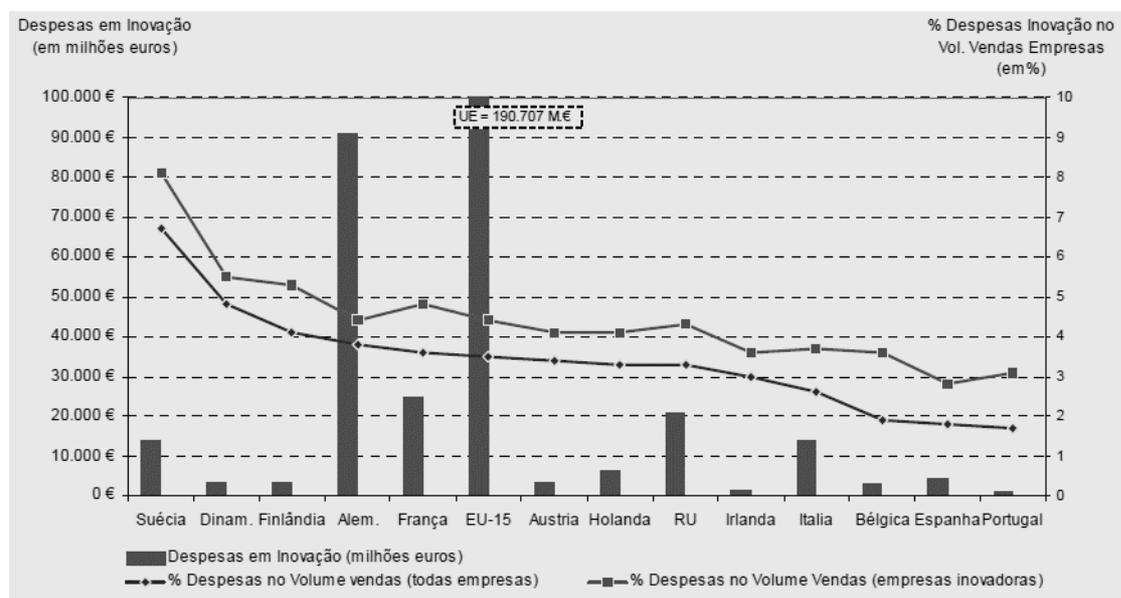


Gráfico 1A: Despesas com Inovação em empresas na UE em 1996

Fonte: MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global Da Economia Portuguesa*, julho, 2005, p. 66.

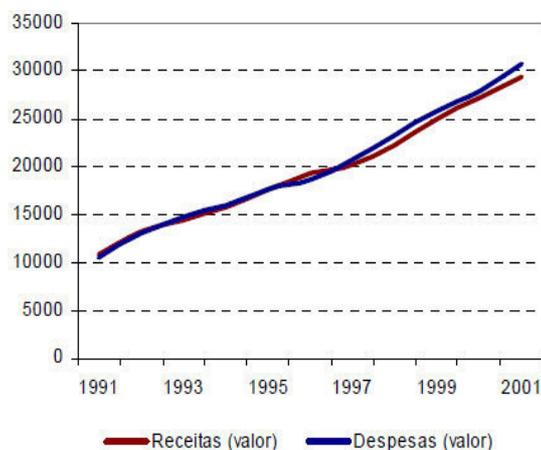
Quadro 2A: Taxa de Desemprego por NUT II (%)

Taxa de desemprego	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Portugal	4,1	5,5	6,8	7,1	7,2	6,7	5,0	4,4	4,0
Norte	3,6	4,8	6,0	6,3	6,9	6,8	4,9	4,4	4,1
Centro	2,7	3,7	4,1	4,0	3,6	3,5	2,5	2,1	2,0
LVT	5,0	6,5	8,5	9,1	8,9	7,8	6,1	5,6	5,0
Alentejo	7,7	9,6	11,1	11,8	11,5	11,0	8,1	6,7	5,7
Algarve	2,9	5,7	7,0	6,6	9,0	7,8	6,1	4,8	3,6
R.A. Açores	3,7	4,8	6,6	7,9	6,3	5,3	4,5	3,3	3,0
R.A. Madeira	3,3	3,9	4,7	5,0	5,0	5,2	3,5	2,8	2,5

Nota: Nova série do Inquérito ao emprego a partir de 1998.

Fonte: MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global Da Economia Portuguesa*, julho, 2005, p. 29.

Em Valor (Milhões de Euros)



Em % do PIB

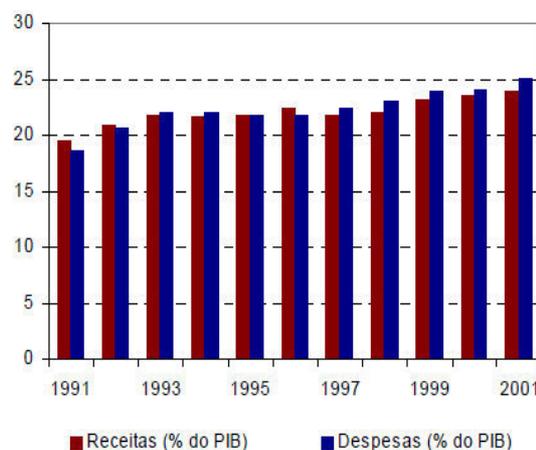
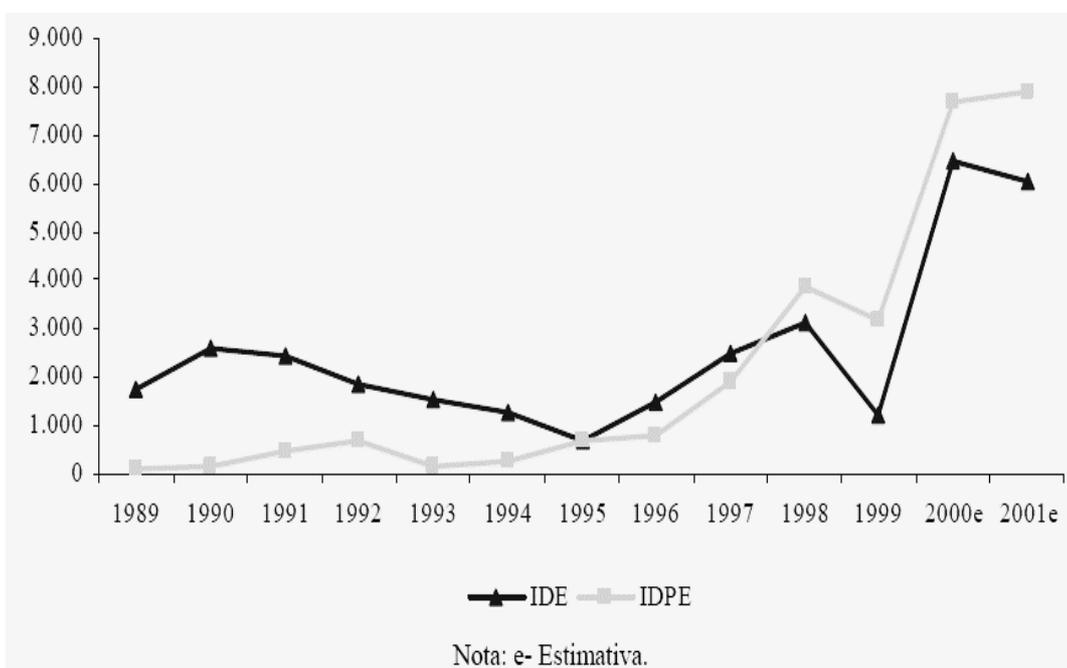


Gráfico 2A: Receitas vs Despesas referentes à Proteção Social

Fonte: MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global Da Economia Portuguesa*, julho, 2005, p. 93.



Nota: e- Estimativa.

Gráfico 2B: Fluxos de IDE em Milhões de Dólares

Fonte: MATEUS, Augusto (Coord.), *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, Volume 2, Competitividade, Coesão e Convergência: A Óptica Global Da Economia Portuguesa*, julho, 2005, p. 122.

Quadro 3A: Panorâmica do QREN

Milhões de € a preços de 2004

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1. Crescimento sustentável	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785	
1a. Competitividade para o crescimento e o emprego	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825	
1b. Coesão para o crescimento e o emprego (b)	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960	
2. Gestão sustentável e protecção dos recursos naturais	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805	
dos quais: Agricultura - Despesas ligadas ao mercado e pagamentos directos	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	
3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620	
4. A UE enquanto parceiro mundial (c)	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740	
5. Administração (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500	
Compensações	1.041								
Total dotações para autorizações	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450	
Total dotações para pagamentos (b)(c)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	Média
Dotações de pagamento em percentagem do RNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Margem disponível	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Tecto de recursos próprios em percentagem do RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) As despesas de 2006 no âmbito das actuais perspectivas financeiras foram discriminadas de acordo com a nova nomenclatura proposta para referência e para facilitar as comparações.

(b) Inclui as despesas para o Fundo de Solidariedade (mil milhões de euros em 2004 a preços correntes) a partir de 2006. No entanto, os pagamentos correspondentes são calculados apenas a partir de 2007.

(c) Parte-se do princípio que a integração do FED no orçamento da UE terá efeito em 2008. As autorizações para 2006 e 2007 são incluídas apenas para efeitos de comparação. Os pagamentos relativos a autorizações anteriores a 2008 não são tidos em conta nos números relativos ao pagamento.

(d) Inclui as despesas administrativas para outras instituições que não a Comissão, pensões e escolas europeias. As despesas administrativas da Comissão estão integradas nas primeiras quatro rubricas de despesas.

Fonte: CE, *Construir o nosso futuro em comum*

Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013, Bruxelas, 10 de fevereiro de 2004 COM(2004), p. 33.

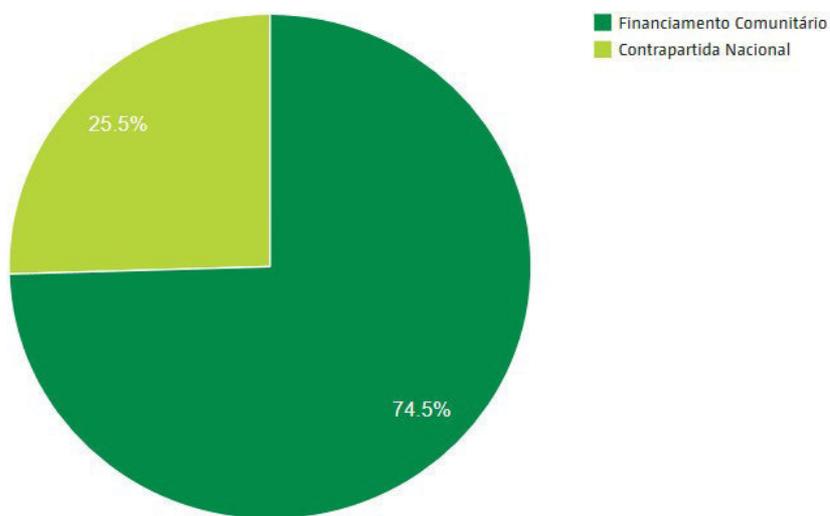


Figura 3A: Percentagem de Financiamento público e Financiamento Comunitário
 Fonte: QREN

Fundo Executado

Potencial Humano 50%	Fatores de Competitividade 22%	Valorização do Território 28%
Iguald. Género 1%	Val.Econ.Territ. 3%	Sobr.Cst.Ultrap. 3%
Aperf. Profiss. 4%	Soc.Informação 4%	Preven. Riscos 4%
Apoio Empreend. 5%	InfrComp.Reg. 5%	Equipamentos para a Coesão
Desenv. Social 6%	Ctos.Púb.Const. 6%	15%
Form. Avanç. 10%	Ações Colet. 6%	Política de Cidades 19%
Aprend. Longo Vida 21%	Eng. Finan. 6%	Proteção e Valorização do Ambiente 24%
Qualificação Inicial 26%	Desenv. Tecn. 8%	Acessibilidades e Mobilidade 35%
Infraestruturas da Rede Escolar 27%	Inovação e Renovação do Modelo Empresarial 62%	

Fundo Aprovado

Potencial Humano 40%	Fatores de Competitividade 32%	Valorização do Território 28%
Iguald. Género 1%	Val.Econ.Territ. 3%	Sobr.Cst.Ultrap. 2%
Aperf. Profiss. 5%	Soc.Informação 3%	Preven. Riscos 7%
Apoio Empreend. 5%	Ações Coletivas 5%	Equipamentos para a Coesão 14%
Desenvolv. Social 7%	Infraest. Comp.Reg. 5%	7%
Formação Avançada 10%	Custos Contexto 7%	Política de Cidades 18%
Aprend. Longo Vida 21%	Eng. Financeira 7%	Proteção e Valorização do Ambiente 28%
Qualificação Inicial 24%	Desenv. Tecnol. 9%	Acessibilidades e Mobilidade 31%
Infraestruturas da Rede Escolar 27%	Inovação Renovação do Modelo Empresarial 61%	

Figura 3B: Fundo Executado e Aprovado por Agenda Temática (até 30 de Junho de 2013)
 Fonte: CTC QREN, *Quadro de Referência Estratégico Nacional, Portugal 2007-2013, Indicadores Conjunturais de Monitorização*, Boletim Informativo n.º 20, julho, 2013, p. 7.