

PESSOAS E IDEIAS EM TRÂNSITO

PERCURSOS E IMAGINÁRIOS

RITA BASÍLIO DE SIMÕES
CLARA SERRANO
SÉRGIO NETO
JOÃO MIRANDA
(ORGS.)



IMPrensa DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

**OS DESAFIOS DA POLÍTICA DE COESÃO
NO PRÓXIMO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO
2014-2020**

Sofia Alexandra Andrade Pinto Lopes Félix

Município de Tábua

ORCID 0000-0002-3807-4924

Resumo: O Acordo de Parceria que o Governo de Portugal celebrou com a Comissão Europeia, estabeleceu as bases para a aplicação dos fundos estruturais, ao abrigo das orientações do Quadro Estratégico Comum (QEC), e deverá permitir o alcance dos objetivos da Estratégia Europa 2020, para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Nesse sentido, visa-se analisar se os modelos de governação propostos favorecem o desenvolvimento de uma nova cultura de parcerias para os resultados, suportada no planeamento e na assunção plena de responsabilidades contratuais, quer seja no âmbito de intervenções de cariz temático, quer seja de cariz territorial.

Palavras-chave: Política de Coesão; Quadro de Referência Estratégico Nacional; Quadro Estratégico Comum; Acordo de Parceria e objetivos temáticos.

Abstract: The Partnership Agreement that the Government of Portugal celebrated with the European Commission, laid the

foundations for implementing the Structural Funds, under the guidelines of the Common Strategic Framework (CSF), and should allow the achievement of the Europe 2020 objectives, to smart, sustainable and inclusive growth. Becomes thus essential to analyze whether the proposed governance models favour the development of a new culture of partnership for results, supported in planning and full assumption of contractual responsibilities, whether within assistance themed nature, whether territorial impact.

Key words: Cohesion Policy; National Strategic Reference Framework; Common Strategic Framework; Partnership Agreement and thematic objectives.

Introdução

A adesão de Portugal à Comunidade Europeia em 1986 permitiu criar um novo horizonte político, económico e cultural. Portugal transitou de um País de pendor colonial, para um País de pendor Europeísta. Decorridos 27 anos de integração Europeia urge refletir sobre quais as causas que desviaram Portugal do crescimento e da convergência, desígnio maior de qualquer política que vise uma coesão económica, social e territorial.

A comunicação procura dar um contributo para a compreensão do que serão os desafios da Política de Coesão num contexto Nacional e Regional, no âmbito do amplo debate que foi promovido pelos diferentes organismos governamentais na definição das linhas estratégicas do próximo quadro financeiro para 2014-2020, o Quadro Estratégico Comum (QEC) e que foi negociado pelo Governo de Portugal num contexto de inúmeros constrangimentos, tais como a consolidação das contas públicas, a estagnação económica e o desemprego. Uma reflexão sobre onde e como utilizar os novos financiamentos estruturais e sobre como deverão ser geridos e governados assume especial relevância no atual cenário de crise.

A análise crítica em torno de quais serão os desafios da Política de Coesão para o período de 2014-2020 faz-se a partir de informação constante de documentos técnicos, mas também através do contributo de um olhar de quem é cidadão da Região de Coimbra e tem vindo a acumular experiência na implementação dos próprios fundos, seja enquanto decisor, seja enquanto utilizador. Definiram-se, assim, três momentos de análise, um primeiro momento sobre o enquadramento da Política de Coesão para o período de 2014-2020 e um segundo momento que irá caracterizar o desempenho do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), a nível do Programa Operacional da Região Centro e, por último, um exer-

cício crítico sobre a estratégia de desenvolvimento regional para a Região Centro, resultante das propostas de agentes corporativos e não corporativos, promovido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR).

A Política de Coesão da União Europeia 2014-2020

A Política de Coesão da União Europeia 2014-2020 é um dos pilares de uma moldura política mais abrangente que visa superar a crise económica e social, estimulando a produtividade e a competitividade na União Europeia (UE). Deste modo, a Estratégia Europa 2020 define as prioridades e objetivos da UE até 2020 e será condicionadora dos próximos fundos, programas e instrumentos financeiros, coincidindo com o Quadro Financeiro Plurianual (Fernandes, 2013).

No cerne da Estratégia Europa 2020 estão três prioridades de crescimento, que se pretende que seja inteligente, através do desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação e, nesse mesmo sentido, defende Porto, Costa & Nijkamp, (2013) que devem ser potenciadas as ciências, as tecnologias e a inovação como fatores de crescimento global. Mas também, um crescimento sustentável, favorecendo uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva e inclusiva, favorecendo uma economia com níveis elevados de emprego que asseguram a coesão económica, social e territorial e concretizáveis na assunção de 11 objetivos temáticos (Mateus, 2013).

A nível de Portugal, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio encontrava-se já delineado que a estruturação operacional do Acordo de Parceria entre o Governo de Portugal e a Comissão Europeia iria respeitar quatro domínios temáticos, ou seja, competitividade e internacionalização; inclusão social e

emprego; capital humano; sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, bem como dois domínios transversais relativos à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções.

Portugal assumiu, ainda, compromissos no âmbito do Programa Nacional de Reformas, alinhados com a Estratégia Europa 2020, onde se pressupõe que sejam alcançados os seguintes indicadores até 2020: investimento entre 2,7% e 3,3%, do PIB em investigação, desenvolvimento e inovação; taxa de abandono escolar precoce de 10,0%; 40,0% da população com ensino superior ou equiparado entre 30-34 anos; redução de 1,0% nas emissões de gases de efeito de estufa; 31,0% do consumo de energia efetuado a partir de energias renováveis; eficiência energética na ordem dos 20%; 75% de taxa de emprego para a população entre os 20 e os 64 anos e menos 200 mil pessoas em risco de pobreza/exclusão social.

Para maximizar o impacto dos fundos na concretização das prioridades e dos objetivos da Estratégia Europa 2020, propôs-se um Quadro Estratégico Comum (QEC) que pretende promover a coordenação e criar sinergias através da complementaridade de fundos, que desenvolvem a Política de Coesão, a nível Europeu, nomeadamente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Uma análise às dinâmicas de execução dos anteriores quadros comunitários de apoio permitiu concluir que a aplicação dos fundos se fez através de uma lógica fragmentária, individualista e difusa, gerando redundância e desperdício, não favorecendo o equilíbrio expectável entre coesão e competitividade. Com efeito, a operacionalização dos fundos produziu mais uma disputa concorrencial de recursos do que propriamente o fomento de uma cultura de parcerias entre agentes económicos e institucionais (Mateus, 2013). Assim sendo, as principais alterações da Política de Coesão para

2014-2020 assentam em reforçar a eficácia e o desempenho e promover a utilização mais coerente dos fundos disponíveis da UE, concentrando recursos para maximizar o impacto. Defende-se, ainda, a simplificação de acesso aos programas de financiamento e a cooperação territorial. Em termos de coesão territorial os principais vetores de atuação visam uma focalização num desenvolvimento urbano sustentável, com a alocação de um mínimo de 5% de recursos do FEDER e a criação de uma plataforma de desenvolvimento urbano, através da criação de redes entre cidades e intercâmbio de políticas urbanas. As ações inovadoras para um desenvolvimento urbano sustentável estarão sujeitas a um limite máximo de 0,2% do financiamento anual, enquanto que regiões ultraperiféricas e com baixa densidade populacional terão dotações suplementares (Pires, 2012). A Política de Coesão da UE para o período 2014-2020 continuará, então, a aposta na diminuição das assimetrias regionais, considerando que uma em cada quatro regiões da União tem um Produto Interno Bruto (PIB) per capita inferior a 75% da média da UE, caso da Região Centro de Portugal (Fernandes, 2012).

A região Centro e a Política de Coesão

Segundo a CCDRC (2012), até final do ano de 2012 tinham sido aprovadas 14897 operações na Região Centro, no âmbito do Quadro Estratégico de Referência Nacional (QREN), envolvendo um investimento total de 9,2 mil milhões de euros e uma comparticipação de fundos comunitários FEDER, FSE e Fundo de Coesão de 5,4 mil milhões de euros. Foram ainda celebrados 1274 contratos de financiamento com empresas nos sistemas de incentivo; 283 projetos na área da investigação e desenvolvimento; 184 projetos que desenvolveram atividade na área da energia e eficiência energética; 22 projetos aprovados na área da saúde e 210 centros escolares

construídos e/ou remodelados no ensino pré-escolar, 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico com o apoio a 2.056 salas de aulas, beneficiando 51.898 alunos.

Apesar de não se escamotear o peso dos números de execução do Programa Operacional Regional do Centro, um balanço crítico do mesmo não poderá deixar de relevar as profundas alterações imprimidas ao modelo de implementação durante o período de vigência do atual quadro.

O principal beneficiário líquido com aproximadamente 567 milhões de euros, são as Autarquias Locais, ultrapassando largamente a Administração Pública Central e os agentes económicos privados, facto ao qual não será alheia a realização de dois memorandos de entendimento entre o Governo de Portugal e a Associação Nacional de Municípios (ANMP), visando acelerar a execução dos fundos, com a simplificação de procedimentos e o aumento das taxas de participação dos projetos.

Numa abordagem meramente empírica poderá defender-se que os Programas Nacionais e os Regionais careciam de execução que as Autarquias prontamente se encarregaram de facultar. Por cumprir no âmbito do memorando de entendimento entre o Governo de Portugal e os Municípios ficou, contudo, a criação de uma bolsa de mérito para financiamento de projetos dos Municípios que apresentassem melhores taxas de execução e a apresentação de candidaturas numa lógica de continuidade, que a criação de um “balcão permanente” deveria genuinamente promover.

Operou-se ainda um alargamento do espectro de atuação das Comunidades Intermunicipais, que geriam um envelope financeiro, a nível das NUTS¹ III, consubstanciado na contratualização de projetos estratégicos definidos pelas Autarquias, assumindo mais

¹ Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos.

responsabilidades de apoio à CCDRC, em particular no encerramento das candidaturas.

O Programa Operacional Regional do Centro foi, também, alvo de duas reprogramações estratégicas, com mudanças significativas nos regulamentos que definiam as regras de acesso aos concursos, bem como assistiu-se a uma concentração em 4 prioridades estratégicas para a Região, nomeadamente a competitividade, a inovação e o conhecimento; a valorização do espaço regional; a coesão local e urbana e a assistência técnica de suporte ao Programa. Não obstante ter-se verificado uma diminuição de eixos de 6 para 4, é ainda significativo o número de regulamentos, elaborados numa linguagem tecnicista e concorrendo para os mesmos resultados, com implicações a nível das próprias elegibilidades dos investimentos realizados pelos beneficiários, sendo unicamente detetadas estas situações em sede de verificação procedimental e de controlo e não em sede de análise, como seria desejável. Houve, de igual modo, a transição de projetos entre Programas Nacionais/Regionais inerente à própria reprogramação estratégica do QREN.

Quanto aos procedimentos de análise das candidaturas submetidas pelos beneficiários, de registar uma crescente desburocratização no envio da documentação solicitada, através da utilização de plataformas informáticas, contudo, o recurso a organismos intermédios (dos quais fazem parte as Comunidades Intermunicipais) para a avaliação técnica das mesmas, conduziu a circuitos mais longos e complexos na tomada de decisão.

Em termos de política de comunicação assistiu-se a uma progressiva abertura ao exterior, sendo de evidenciar ações inovadoras, tais como os “roteiros Mais Centro” que visavam apresentar os projetos apoiados pelo Mais Centro. Verificou-se, também, um incremento das sessões de divulgação, decorrente dos nem sempre perceptíveis objetivos inerentes aos regulamentos e da necessidade de simplificar procedimentos.

No que diz respeito ao quadro comunitário de apoio que irá vigorar até 2020, a CCDRC elaborou um Plano de Ação Regional, no sentido de preparar uma estratégia de desenvolvimento regional para o futuro da Região Centro. O Plano foi elaborado tendo em conta a mobilização ativa dos cidadãos e dos agentes locais, sub-regionais e regionais, representando um envolvimento ativo de mais de 300 entidades e 700 pessoas. Nessa aceção é defensável que a CCDRC visou a promoção da territorialização e da transversalização das políticas públicas, conceitos que importa explicitar, por estarem fortemente presentes nas linhas estratégicas da Política de Coesão para 2014-2020.

De acordo com Figueiredo (2010, p. 5-6), a territorialização das políticas públicas é a conceção e implementação de programas e projetos com impacto territorial relevante, cujas prioridades de intervenção são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração de instituições e atores identificados com tal território. Enquanto que a transversalização de políticas públicas é a integração concertada de atuações da administração pública aos seus vários níveis, seja através do reforço de parcerias institucionais, seja através da geração de projetos complementares e sinérgicos ou em cogestão.

No contexto Nacional, a Região Centro incorpora 100 Concelhos, com diferentes níveis de desenvolvimento (38 de competitividade, 18 de transição e 44 de coesão), a que corresponde uma área de 28.199 km², a segunda maior ao nível das NUTS II de Portugal.

No que se refere à organização da Região Centro, em termos sub-regionais, importa sublinhar a reconfiguração geográfica, dando origem a um novo retrato de espaços e dinâmicas sub-regionais, com a redução de 12 para 8 NUTS III. Paralelamente, a Comunidade Intermunicipal (CIM) com menor número de Municípios associados é a CIM da Beira Baixa, contando com 89 mil habitantes; diver-

samente, a CIM Região de Coimbra congrega o maior número de Concelhos (19) e é a mais populosa, no contexto Nacional com aproximadamente 460 mil habitantes.

Do Plano de Ação Regional consta a estratégia assumida para o período de 2014-2020, pela aplicação de um modelo assente em pressupostos de uma Competitividade Responsável, Estruturante e Resiliente (CRER). Representam prioridades nucleares da estratégia Regional: sustentar e aumentar a criação de valor; estruturar uma rede policêntrica de cidades de média dimensão; gerar, captar, e reter talento; reforçar a coesão territorial; dar vida e sustentabilidade às infraestruturas existentes e consolidar a capacitação institucional. Pretende-se que estas prioridades venham a ser alcançadas através de 5 eixos de atuação: promoção da internacionalização da economia regional e a afirmação de um tecido económico resiliente, industrializado, inovador e qualificado; reforço do potencial humano e da capacitação institucional das entidades Regionais; fortalecimento da coesão social e territorial, potenciando a diversidade e os recursos endógenos; consolidação da atratividade e a qualidade de vida nos territórios e afirmação da sustentabilidade dos recursos e a descarbonização (CCDRC, 2013).

Um olhar crítico sobre o Plano de Ação Regional e sobre quais serão os desafios da Política de Coesão para 2014-2020 pressupõe uma reflexão sobre se a recomposição geográfica de algumas Comunidades Intermunicipais irá produzir a consistência necessária para a criação de verdadeiras dinâmicas sub-regionais, numa ótica de territorialização de políticas públicas, uma vez que a ação das comunidades no QREN resultou mais num somatório de projetos de índole municipal do que propriamente na assunção de uma estratégia de cariz supramunicipal, pautando-se pela fraca coesão intra regional e reduzida autonomia de atuação das Comunidades face à CCDRC. Simultaneamente, ganha relevância avaliar se o processo de reorganização do território que permitiu a criação

da maior Comunidade Intermunicipal, em termos populacionais, a nível Nacional, a Região de Coimbra que congrega territórios com características tão difusas e com níveis de desenvolvimento heterogéneos, irá permitir alavancar positivamente os municípios integrantes e atenuar as assimetrias interconcelhias.

Não obstante o Plano contemplar um diagnóstico e a identificação dos principais constrangimentos da Região Centro, ficou por apresentar de forma mais sólida, sistemática e consistente os resultados do atual quadro comunitário. Com efeito, não se articula tão intensamente quanto necessário de que forma se pretende dar sustentabilidade e dinamização a uma orientação marcada excessivamente na expansão de infraestruturas.

De realçar, contudo, o destaque à valorização do princípio da diferenciação territorial, designadamente a valorização dos recursos endógenos, especialmente relevantes nos territórios de baixa densidade e que têm permitido alcançar uma maior competitividade de base local.

A elaboração do Plano de Ação Regional favoreceu a criação de sinergias entre diversos agentes da Região, muitos deles de cariz público, imprimindo transversalização no desenho do programa estratégico. Contudo, para que as prioridades nucleares do Plano sejam alcançadas, as Administrações Públicas terão de abandonar a fragmentação de estratégias e deverão ser lançadas as bases de um debate em torno de um processo de regionalização inerente à concretização de um Plano de âmbito tão abrangente e multidisciplinar.

Conclusões

A Política de Coesão para o período de 2014-2020 lançou indiscutivelmente para o debate público novas abordagens na aplicação dos fundos comunitários, nomeadamente a concentração de recursos, a monitorização e avaliação do impacto e o reforço da coesão territorial.

A Política de Coesão terá um cariz marcadamente territorial e transversal de aplicação das políticas públicas para alcançar os objetivos da Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

A nível da Região Centro (NUTS II), a CCDRC, enquanto entidade responsável pela gestão do Programa Operacional a nível Regional, visou criar uma dinâmica de reflexão mobilizando diversos agentes regionais a dar contributos para a criação de um Plano de Ação Regional.

Se por um lado o Plano de Ação Regional 2014-2020 favoreceu a territorialização das políticas públicas ao envolver um conjunto alargado de entidades e de personalidades na conceção de uma estratégia para o território-alvo da Região Centro, é extemporânea a análise da transversalidade das políticas públicas, não sendo possível avaliar o grau de integração da atuação dos organismos públicos, uma vez que a recolha de contributos ultrapassou largamente a esfera das atribuições e competências da entidade que promoveu a elaboração deste Plano.

Referências bibliográficas

- Mateus A. e Associados, Sociedade de Consultores, L.da (2013). *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região de Coimbra (2014-2020)*. Coimbra.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2013). *Competitividade Responsável, Estruturante e Resiliente (CRER 2020), Plano de Ação Regional 2014-2020 (Versão de trabalho)*. Coimbra.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2012). *Mais Centro. Programa Operacional do Centro. Relatório Anual de Execução 2012*. Coimbra.
- Comissão Europeia (2013). *Avaliação do Programa Nacional de Reformas de 2013 e do Programa de Estabilidade de Portugal, Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão*.
- European Commission (2013). *The Programming Period 2014-2020, Guidance Document on Monitoring and Evaluation - European Regional Development Fund And Cohesion Fund, Concepts and Recommendations*.

- Figueiredo, A. (2010). *Territorialização de Políticas Públicas e Monitorização Estratégica do QREN*. Quaternaire Portugal.
- Pires, Luís (2013). *Política de Coesão da UE 2014 – 2020. Propostas da Comissão Europeia*.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 96, de 20 de maio de 2013.
- Fernandes, J. M. F. (2013). *Fundos Europeus 2014/2020, IFSC/Manual do Autarca*.
- Mateus, A. (2013). *A economia, a sociedade e os fundos estruturais – 25 Anos de Portugal Europeu*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Porto, M. (2001). *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*. 3.ª ed. Coimbra: Almedina.
- Porto, M., & Costa, J., & Nijkamp, P. (2013). *A política regional na União Europeia. Compêndio de Economia Regional*. Vol. I, teoria, temáticas e políticas. Cascais: Princípia.