



SUMÁRIO EXECUTIVO

O *Relatório do Desenvolvimento & Coesão* aborda três temáticas centrais na compreensão da evolução da Política Regional em Portugal: os processos de convergência regional, a provisão de serviços sociais de interesse geral e a governança multinível.

Apresentam-se abordagens, necessariamente não exaustivas, mas que refletem uma análise e debate que contou com contributos de peritos nacionais e internacionais, para além de uma profícua colaboração com agências responsáveis pelas políticas públicas em Portugal. Procura-se contribuir, de forma ativa, para o enriquecimento da reflexão em torno dos resultados alcançados nos últimos anos e dos desafios para a próxima década, num contexto de relevantes mutações económicas e sociais, matéria de elevada oportunidade no suporte a decisões num horizonte de preparação da estratégia Portugal 2030, do próximo período de programação 2021-2027 e de novas abordagens de políticas públicas.

Apesar de nas últimas décadas se ter assistido a uma evolução importante em termos de coesão interna com a aproximação dos níveis de PIB *per capita* (PIBpc) das regiões portuguesas, o país não conseguiu empreender uma convergência sustentada com os valores médios da União Europeia em termos de PIBpc, tendo alternado períodos de convergência com outros de divergência.

Desde 2000, muito exposto a significativos choques externos (introdução da moeda única, adesão de países com economias emergentes à Organização Mundial do Comércio) e a variações de conjuntura económica, Portugal viu agravada a sua capacidade de reagir a crises devido à existência de relevantes constrangimentos estruturais, nomeadamente: o perfil de especialização da economia, níveis de produtividade e de qualificação dos trabalhadores, capacitação nas instituições, níveis de endividamento privado e público, sistema financeiro, capacidade de investimento e desequilíbrios externos e internos, áreas onde a Política de Coesão tem dado contributos relevantes para a respetiva superação.

No entanto, e apesar de referenciais de partida distintos, em termos comparativos, a evolução do PIBpc verificada em Portugal não é substancialmente diferente da que sucedeu com os Estados-Membros (EM) que aderiram à UE antes de 2004, uma vez que a maioria (com exceção da Alemanha, Irlanda e Luxemburgo) registaram, entre 2000 e 2016, taxas médias de crescimento do PIBpc inferiores às da UE28. Por sua vez, os Estados-Membros que aderiram à UE após 2004 registaram uma dinâmica inversa, crescendo acima da média e fazendo um percurso de convergência de então para cá, similar ao que Portugal conseguiu na primeira década após a adesão à então CEE.

A este processo não será estranho o papel desempenhado pelos fundos europeus no suporte a investimentos de carácter estrutural, que induzem, numa primeira fase, processos mais acelerados de convergência ao nível do PIBpc. No entanto, ao longo do tempo, esse impacto parece perder efeito, reduzindo progressivamente a intensidade da convergência, conduzindo estes países e regiões para uma situação de armadilha de rendimento médio.

Portugal: Coesão Interna com divergência face à média da UE

Estrangulamentos estruturais dificultaram reação à crise

Percurso de convergência em linha com os Estados-Membros que aderiram antes de 2004

Convergência de Estados Membros que aderiram após 2004, também devido a redução de população

Coesão interna acentuada pelo menor dinamismo da Área Metropolitana de Lisboa

A intensidade de convergência dos EM com adesão após 2004 beneficiou de um duplo efeito sobre o PIBpc: taxas de variação do PIB bastante superiores à do PIB europeu com decréscimos significativos de população, o que aponta para que o processo de convergência europeia seja feito não apenas pelo efeito do PIB mas também por um efeito migratório.

As regiões Portuguesas (NUTS II) registaram entre 2000 e 2016 um processo de coesão interna, que teve como resultado uma aproximação dos níveis de criação de riqueza regionais, embora ancorado na significativa diminuição do PIBpc da Área Metropolitana de Lisboa (o denominado processo de convergência negativa).

Dos 21 EM que têm mais que uma NUTS II, apenas em três deles a região capital não regista o nível mais elevado de PIBpc (Alemanha, Itália e Finlândia), verificando-se igualmente que os países onde o crescimento do PIB foi superior à média europeia (convergência positiva) observaram, tendencialmente, aumentos das disparidades internas.

Portugal com baixo nível de assimetrias internas de PIBpc no contexto da UE

De realçar que Portugal é um dos Estados-Membros que tem a menor disparidade entre os PIBpc regionais, ou seja, dos menores níveis de assimetrias regionais internas neste indicador, um dos poucos (cinco) em que estas assimetrias se reduziram entre 2000 e 2016.

As diferenças de PIBpc em Portugal e nas suas regiões face à média da UE28 são maioritariamente explicadas pelo efeito da estrutura setorial, ou seja, pelos seus perfis de especialização produtiva. Tendo as regiões portuguesas, com exceção da Área Metropolitana de Lisboa, por norma uma especialização produtiva em ramos que, no quadro europeu, apresentam endogenamente menor produtividade.

Grande maioria das NUTS III registou um processo de convergência positiva entre 2000 e 2016

Ao nível das NUTS III nacionais, verifica-se que cerca de metade (12) regista em 2015 um PIBpc superior ao que tinha em 2000. Na maioria dos casos tratavam-se de sub-regiões que apresentavam (no início do período) os níveis mais baixos de riqueza (demonstrando que também a este nível, o investimento inicial em infraestruturas consegue uma aceleração do crescimento permitindo crescer a ritmos mais rápidos que as regiões mais ricas).

Neste sentido, importa assegurar que os desempenhos induzidos pelas regiões mais dinâmicas, como é o caso das áreas metropolitanas, garantam mecanismos para manter a mobilização dos recursos para o reforço da competitividade externa e a capacidade de alavancar o arrastamento qualitativo e quantitativo dos recursos humanos, dos processos de inovação e dos sistemas socioeconómicos e do potencial de crescimento do país, em paralelo com a exploração do potencial de crescimento das restantes regiões, muito suportado nos seus ativos específicos e em processos de inovação que os rentabilizem no contexto cada vez mais global.

Relevância das Estratégias de Desenvolvimento Regional no quadro das políticas nacionais e Europeias

Por outro lado, e parecendo ganhar alguma evidência que os Estados-Membros da UE com adesão após 2004 estão a mimetizar as trajetórias de convergência de países com adesão anterior a 2004 (e.g. Portugal, Grécia e Espanha) seria desejável abrir uma avaliação e discussão sobre o papel que as políticas públicas europeias e nacionais (e não apenas a Política de Coesão) têm desempenhado nos processos convergência em diferentes etapas de desenvolvimento dos Estados-Membros. A

coesão económica, social e territorial da União Europeia é um objetivo de desenvolvimento inscrito no Tratado e não apenas uma política com reflexo no orçamento da União – a Política de Coesão, que tem sucessivamente, ao longo dos diversos ciclos de programação assumido uma multiplicidade de objetivos.

Para assegurar estes níveis de desempenho e a melhoria dos fatores de coesão e qualidade de vida das populações, importa, no contexto de planeamento de políticas públicas, ter em conta as assimetrias territoriais e demográficas e encontrar novas formas de resposta para os novos desafios.

Neste contexto, merecem atenção, os Serviços Sociais de Interesse Geral (SSIG) enquanto fator de equidade e coesão territorial, devendo ser definidas formas de provisão capazes de satisfazer as necessidades fundamentais dos cidadãos, no seu acesso (com qualidade e a preços acessíveis, independentemente das condições socioeconómicas, geográficas e populacionais das regiões). A necessidade de consolidação e sustentabilidade orçamental e a importância que assumem na produção de outros bens e serviços fazem com que a sua eficácia e qualidade constituam fatores essenciais para a competitividade e para a coesão, especialmente nas regiões mais desfavorecidas.

A promoção de um desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado, o estímulo ao desenvolvimento integrado nas cidades e no meio rural, ou a integração territorial de regiões funcionais transfronteiriças, constituem caminhos para o reforço da coesão territorial que requerem modelos de governança que permitam assegurar a universalidade da provisão dos serviços gerais, num quadro de crescente pressão sobre o uso eficiente dos recursos públicos.

Não obstante os progressos verificados ao longo das últimas décadas ao nível da universalização da provisão dos SSIG em Portugal e na União Europeia, com contributo relevante da Política de Coesão da UE e a emergência de realidades socioeconómicas cada vez mais heterogéneas, os desafios demográficos e o ajustamento entre as expectativas de populações cada vez mais exigentes e a disponibilidade da sociedade para suportar financeiramente a provisão, coloca grande pressão na definição de novas formas, mais eficientes e mais ajustadas a necessidades específicas de grupos sociais e territórios.

Este relatório, no contexto da abordagem dos SIGG debruça-se especificamente sobre o acesso em três setores - Educação, Saúde (incluindo cuidados continuados) e Emprego – cuja escolha se baseou, essencialmente, em quatro critérios: a centralidade destes setores no quadro das políticas públicas estruturais (e.g. Portugal 2020), onde assumem um papel relevante na concretização dos objetivos europeus (e.g. Estratégia Europeia 2020, Pilar Europeu dos Direitos Sociais); a forte participação do Estado na provisão destes serviços; a complexidade da estruturação territorial, uma vez que qualquer um destes setores apresenta uma organização de provisão definida por escalas (nacional, regional e local); e a vulnerabilidade às dinâmicas socioeconómicas.

A análise efetuada para estes três setores centra-se nas dimensões da disponibilidade e da acessibilidade, tendo em conta a evolução e transformação de cada um deles.

De um modo geral, a evolução registada e os impactos induzidos pelas redes de equipamentos e valências associadas não deixam de constituir uma história de sucesso no contexto da implementação de políticas de coesão em grande parte suportadas em investimentos com apoio de fundos europeus.

Provisão de Serviços Sociais de Interesse Geral essencial à coesão territorial

Importância da definição de novas formas de provisão, mais eficientes e mais ajustadas às necessidades específicas de grupos sociais e dos territórios

Investimentos nas redes de equipamentos alteraram o perfil do país

A evolução de indicadores e taxas de cobertura e a melhoria da qualidade e intensidade dos serviços prestados é incontornável, tendo-se reduzido o quadro de assimetrias de acesso e de iniquidade da população, em particular, com melhoria nas regiões mais desfavorecidas ou afastadas de centros urbanos de primeiro nível.

Novas respostas exigem um modelo territorial flexível e clareza no papel dos atores e dos níveis de governança

Mas o desenho e a implementação de respostas novas e/ou ajustadas às necessidades específicas de grupos e territórios tem que se enquadrar num quadro de sustentabilidade e garantia de equidade. Neste contexto, a provisão dos SSIG é indissociável da necessidade de criar condições para desenvolver um modelo territorial flexível, capaz de agir à escala adequada e de se adaptar às mudanças e aos novos desafios, sendo promotor e beneficiário de inovação, mobilizador dos vários atores sociais e do trabalho em rede assente numa abordagem multissetorial.

Neste contexto, a definição de novas configurações de provisão dos SSIG constitui um desafio, não só no seu desenho, menos padronizado e mais customizado, mas também nas formas de governança, crescentemente descentralizadas e suportadas em abordagens mais integradas e holísticas – ao nível horizontal e vertical.

Se à escala nacional as estruturas e serviços da Administração Central continuam a assegurar a provisão de serviços com maior grau de especialização que podem, em alguns casos, ter uma incidência regional, ao nível local (serviços de proximidade), verifica-se um crescente protagonismo dos municípios, em resultado de processos de descentralização de competências, em que lhes são atribuídas novas responsabilidades na provisão, em particular na gestão de infraestruturas e de equipamentos.

O processo de descentralização, com o inerente debate e revisão das competências locais (municipais e intermunicipais), constitui uma oportunidade de melhorar a eficiência da prestação de serviços num quadro de universalidade de acesso, nomeadamente clarificando o nível territorial mais adequado e permitindo encontrar soluções de âmbito intermunicipal preferencialmente desenhadas em função de cada realidade concreta.

Num contexto marcado por mudanças céleres e profundas, pretende-se contribuir para o processo de reflexão e debate sobre os desafios que se colocam aos sistemas de saúde, educação e emprego em Portugal, e que encerram, em si, ameaças e/ou oportunidades.

Desafios à provisão

O Serviço Nacional de Saúde, a Escola Pública ou o Serviço Público de Emprego são instrumentos fundamentais para garantir a equidade, o bem-estar e a qualificação necessárias ao desenvolvimento do país e à convergência com a Europa. Mas, perante novos e renovados desafios sociais, impõem-se interpelações crescentes sobre o papel das iniciativas privadas e sociais na provisão destes serviços, a escala a que devem os serviços ser organizados e as respostas necessárias para colmatar as necessidades de grupos e territórios (atuais e emergentes). No cruzamento entre a visão setorial e a visão territorial, e na articulação entre os princípios da equidade e da eficiência, encontram-se um conjunto de questões internas à provisão dos SSIG, que devem procurar antecipar e responder aos fatores externos, e que passam pela responsabilidade pela prestação dos serviços, pela discussão sobre os modelos de gestão mais eficientes e eficazes, pelo papel regulador do Estado, pelas opções de financiamento possíveis, pela escala adequada ou, ainda, pelos modos de governança.

Para que estes modelos de policentrismo possam promover a Coesão Territorial, torna-se indispensável que

- (i) as escalas de organização da provisão facilitem a organização ao nível intermunicipal;
- (ii) os atores locais estejam presentes, disponíveis e capacitados para modelos de cooperação;
- (iii) os sistemas de mobilidade e acessibilidade o permitam e existam condições efetivas de integração entre centros urbanos e entre estes e as áreas rurais envolventes.

Os progressos significativos que se verificaram na provisão de SSIG nas últimas décadas, sobretudo devido ao investimento público, com reflexos no aumento da esperança de vida à nascença ou no aumento da escolarização da população, são fatores positivos para enfrentar os grandes desafios e as novas realidades que se colocam a diferentes níveis como o demográfico, o socioeconómico, o tecnológico ou o ambiental.

Fica claro desta análise, que a escala e o nível de organização territorial é fundamental para a eficiência das políticas e para a superação dos estrangulamentos. Não é neutro o nível de entrega e de gestão das políticas, não é irrelevante o modelo, nem a densidade de atores e as competências por eles exercidas ou neles delegadas.

As estruturas e os mecanismos através dos quais se estabelecem as relações interorganizacionais estão na agenda pública e política, sob o chapéu teórico e concetual da governança pública. Existe hoje um entendimento comum, na academia e nas organizações internacionais, de que a qualidade da governança pública é um fator determinante do desenvolvimento económico, da qualidade de vida e da legitimidade política e que é, igualmente, uma pré-condição para políticas públicas mais eficazes e eficientes.

Segundo os dados mais recentes do *The Worldwide Governance Indicators*, Portugal encontra-se numa situação globalmente percecionada como favorável quando comparada com o grupo dos países mais desenvolvidos da OCDE, ainda que com claras oportunidades de melhoria e margens de progressão em todas as dimensões analisadas. Uma das dimensões onde o desempenho do país é mais positivo diz respeito à eficácia governativa, matéria particularmente relevante para os propósitos do presente Relatório.

A eficácia governativa não diz apenas respeito aos governos centrais e às respetivas administrações públicas. Ela deve ser entendida como uma dimensão transversal aos vários níveis de governo (central, regional e local), tal como preconizado no conceito de governança multinível.

Neste contexto, existe hoje uma tendência generalizada de descentralização na maioria dos países europeus, sobretudo através do reforço da autonomia local (municípios) e regional.

Portugal não constitui exceção a esta tendência internacional, tendo vindo a adotar, sobretudo na última década, mecanismos legais e estratégicos que procuram reforçar o papel dos governos infranacionais (municípios), das suas estruturas administrativas e das entidades intermunicipais na implementação de políticas e serviços públicos. Recentemente, este percurso descentralizado conheceu um novo

Centralidade da governança multinível no desempenho dos países

Tendência de descentralização na maioria dos países Europeus

Entidades intermunicipais com crescentes atribuições e responsabilidades

impulso com a aprovação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Considerando o plano nacional, no modelo de governança multinível português identificam-se três níveis: o central, o sub-regional e o local. No caso das Regiões Autónomas existe o nível regional, não existindo o nível sub-regional.

Evolução do modelo de governança multinível em Portugal Continental

Atendendo ao nível sub-regional, é hoje claro que a consagração deste terceiro nível administrativo no território Continental decorre do reconhecimento da complexidade e natureza supramunicipal dos problemas com que os municípios têm que lidar, bem como das limitações de recursos locais para fazer face a esses mesmos problemas. Por conseguinte, a criação de um nível de governança supramunicipal constitui uma alternativa para fazer face à necessidade de colmatar as limitações de escala existentes ao nível dos municípios considerados singularmente, reconhecendo que só a partir de uma determinada escala começa a haver condições para o desenvolvimento de determinadas políticas e a provisão de determinados serviços públicos.

Fundos da Política de Coesão como catalisador de um nível sub-regional de governança pública

A par deste reconhecimento, é de considerar ainda a pressão e os estímulos externos induzidos pela adesão à União Europeia, pelas políticas comunitárias e respetivas fontes de financiamento no sentido de repensar as funções do Estado e o papel dos vários intervenientes na provisão de políticas e serviços públicos e, por conseguinte, para o desenvolvimento da cooperação e articulação intermunicipal.

A contratualização de intervenções sub-regionais apoiadas pelos fundos da Política de Coesão tem constituído um motor da maior relevância para a assunção deste papel central, quer por via do financiamento quer por via da indução de processos de planeamento estratégico.

A evolução que se registou nos processos de contratualização ancorados nos fundos da Política de Coesão, desde o final da década de 1980 até ao presente, indicia um alargamento da experiência de governança multinível em Portugal que permitiu:

- consolidar a escala sub-regional enquanto interlocutor privilegiado;
- alargar o âmbito temático das intervenções contratualizadas;
- integrar novos atores públicos, associativos e privados.

Contratualização entre níveis de governo evolui e densificou-se ao longo de sucessivos períodos de governação

Ainda assim, e atendendo a que este é um processo contínuo, existe margem de progressão futura, quer em termos temáticos, quer em termos territoriais.

Parece hoje evidente que o processo de consolidação de um terceiro nível de administração sub-regional em Portugal Continental é um fator relevante na governança multinível. No entanto, a sua completude depende de atender a um conjunto de preocupações e desafios, nomeadamente:

- a ponderação do melhor modelo que permita complementar abordagens administrativas e funcionais;
- o reforço da capacitação e da sensibilização dos atores envolvidos nos processos de governança multinível;
- o reforço da implementação de sistemas de monitorização e avaliação dos modelos de

governança e dos mecanismos que os sustentam;

- a crescente legitimação e reconhecimento público do modelo como um todo;
- a governabilidade do modelo na sua interface com outras formas de atuação pública.

O processo de reflexão no contexto das políticas públicas coloca em evidência que alterações estruturais exigem conhecimento, capacidade de explicação e longos processos de aprendizagem, exigindo capacitação de atores e de instituições e processos permanentes de participação pública responsável.

Apesar do caminho percorrido, permanecem desafios que importa refletir e ponderar