

Distribuir-se aos Senhores Deputados
de Comissões.

03/05/2018



Resposta ao email de 5 de abril de 2018

Exmo. Senhor

Dr. João Paulo Correia

Presidente da Comissão Eventual de Acompanhamento do
Processo de Definição da «Estratégia Portugal 2030» no Âmbito
do Quadro Financeiro Plurianual Pós-2020

Assunto:

Audição por escrito sobre o processo de definição da «Estratégia Portugal 2030» no âmbito do
Quadro Financeiro Plurianual Pós-2020

Em resposta à solicitação para participação por escrito na consulta relativa ao Processo de Definição da «Estratégia Portugal 2030» no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual Pós-2020, cabe informar que este processo envolve em nosso entender duas dimensões, a dimensão de decisão política e a dimensão da informação e conhecimento estratégico de suporte às opções e decisões políticas, nomeadamente em matéria da escolha de prioridades estratégicas.

Esta Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), não se pronunciando sobre as prioridades políticas ao nível da estratégia a prosseguir, procura corresponder ao solicitado no âmbito da presente audição, salientando alguns aspetos que consideramos pertinentes para a formulação informada da estratégia. Esses aspetos resultam do nosso conhecimento próximo de aplicação dos fundos estruturais e das políticas públicas; do nosso acompanhamento dos debates internacionais sobre as políticas de desenvolvimento regional e do debate europeu sobre o futuro da Política de Coesão no quadro das prioridades e orçamento da UE para o ciclo pós 2020¹.

1. Principais desafios no horizonte 2030:

i. A Aposta na Competitividade assente na Inovação

Num mercado global e num contexto de reforço da convergência da nossa economia, importa manter e consolidar a aposta na competitividade económica, suportada e impulsionada pela inovação e pela incorporação de conhecimento.

Esta aposta constitui-se como fator essencial para assegurar o desenvolvimento económico sustentado, indispensável à promoção de coesão duradoura, ao emprego, e a uma trajetória de convergência real com a média europeia persistente.

¹ No site da AD&C (www.adcoesao.pt) e do Portugal 2020 (www.portugal2020.pt) encontra-se disponível todo o acervo que conhecimento acumulado ao longo de anos e que sustenta as ideias transmitidas neste documento, nomeadamente: boletins informativos dos fundos da União Europeia; Relatórios anuais de aplicação dos fundos da União Europeia; Relatórios estratégicos do QREN e do Portugal 2020; acervo de avaliações realizadas no âmbito da aplicação dos fundos; documentos e apresentações efetuadas no âmbito de seminários dinamizados pela AD&C, entre os quais de destaca pela realização recente, o ciclo de três seminários internacionais sobre desenvolvimento e Coesão; e *working papers* sobre estas temáticas.

Ents. 600232 - 59 - CEP 2030 - 02 - 05 - 2018

Neste processo de desenvolvimento competitivo da economia, deve reconhecer-se a necessidade de ter em atenção dois processos de desenvolvimento económico distintos e que devem estar articulados:

- Uma **política geral de desenvolvimento económico**, alicerçada na promoção de processos inovadores e de acumulação de conhecimento e no aproveitamento dos resultados desses processos, de modo a potenciar a criação de valor acrescentado, o que reforça a necessidade de um esforço de formação e qualificação dos trabalhadores dos diversos escalões etários e da ligação entre as empresas e as instituições de conhecimento;
- O **desenvolvimento territorial assente no aproveitamento dos recursos endógenos** e na construção de dinâmicas internas fixação de atividade económica com uma escala urbana e rural e, por vezes, à escala sub-regional, em que o principal móbil é a criação de dinâmica económica regional/local e a criação de emprego que, por essa via, potenciem a coesão social, económica e territorial.

O sucesso da aposta na Competitividade assente na inovação tende a depender da concentração seletiva e do foco nos resultados. Neste sentido, no período 2020, com suporte em instrumentos desenhados pela Comissão, iniciou uma mobilização dos Estados Membros e das Regiões para a definição de Estratégias de Especialização Inteligentes (RIS3).

No âmbito do acompanhamento que a AD&C tem feito do debate Europeu, este é um caminho que parece ter feito o seu percurso e posiciona-se como um instrumento a assumir no futuro período.

As RIS3 permitem e alimentam um debate construtivo entre academia, as empresas, o mercado e os cidadãos, no que se refere à seleção de prioridades e domínios com capacidade de incorporar o conhecimento gerado valorizando-o num mercado alargado e reforçando as cadeias de valor da nossa indústria e serviços.

O debate 2030 deverá encontrar referências, linhas de política e objetivos nacionais, para guiar a construção da nova geração de Estratégias de Especialização e de instrumentos, incrementando cadeias de valor relevantes, para a competitividade e afirmação das nossas atividades e recursos territoriais.

ii. A manutenção do reforço da aposta no Capital Humano

Face ao histórico de resultados da política de coesão ao nível do crescimento, da alteração do perfil de especialização produtiva e do maior grau de inovação da economia, torna-se estruturante assegurar o reforço dos níveis de qualificação, a par da melhoria das condições sociais e de infraestruturção.

A aposta na qualificação (de ativos e não ativos) é o caminho para a incorporação de conhecimento nas nossas cadeias de valor e na integração dos nossos recursos de forma mais sustentada no tempo, ultrapassando os constrangimentos estruturais, nomeadamente:

- O fraco crescimento da produtividade;
- Uma população ativa com baixas qualificações, o que reforça a persistência das dificuldades de regresso ao mercado quando desempregada;
- Um défice de competências tecnológicas e digitais;

- Uma limitada especialização em setores de maior valor acrescentado.

A AD&C, nos seus relatórios anuais de acompanhamento da execução dos fundos, tem abordado a importância do financiamento nestes domínios, o debate no horizonte 2030 deve dar particular relevo à consolidação da aposta estratégica na qualificação dos Portugueses, quer como fator crítico de sucesso à competitividade, quer como vetor crucial da igualdade de oportunidades e, por essa via, da estratégia de inclusão social.

iii. Dimensão Territorial (diferenciação que permita combinar convergência externa com convergência interna)

A orientação dos recursos da Política de Coesão para a competitividade da economia, nas suas diversas dimensões (inovação e conhecimento, qualificação, formação e emprego) deve ser articulada com a componente de desenvolvimento territorial e de coesão social que também está inscrita na matriz fundadora da Política, sobretudo num contexto em que as análises internacionais (e.g. da OCDE) apontam para uma dependência do crescimento agregado dos países do crescimento harmonioso de todos os seus territórios, quer pela via do potencial do contributo das regiões menos desenvolvidas para esse crescimento; quer pela via dos constrangimentos que níveis socialmente inaceitáveis de desigualdades tendem a gerar ao nível da eficiência económica, do acentuara de processos de exclusão social ou mesmo desafios ao normal funcionamento dos sistemas políticos.

É nesta perspetiva integrada que devem ser financiados os investimentos necessários ao cumprimento dos objetivos europeus em matéria de competitividade, de energia e clima, bem como na dimensão de inclusão social prevista no Pilar Europeu dos Direitos Sociais, em que importa conceber instrumentos que coloquem as pessoas no centro das preocupações de coesão, atendendo aos contextos socio-territoriais em que as mesmas se inserem.

A Política de Coesão deve ainda posicionar-se, de forma afirmativa, como o instrumento preferencial para responder ao desafio demográfico que a Europa enfrenta. Aliás, o desafio demográfico deve ainda ser tomado numa perspetiva transversal, visto que o desenvolvimento urbano e urbano-rural deve ter em atenção as necessidades atuais das populações, mas também a adaptação dos territórios (e dos serviços neles prestados) às necessidades futuras, tendo em conta a respetiva evolução populacional prevista. Nesta vertente importa que as opções políticas se baseiem em cenários plausíveis, sendo nesta matéria de relevo os debates internacionais, sobretudo europeus, por exemplo, em torno de: estruturação de modelos policêntricos; reforço das articulações urbano-rural; ou novos desafios colocados ao planeamento territorial em cenários de perdas populacionais.

iv. A provisão de serviços públicos de interesse geral com qualidade e acesso, promovendo a inclusão e igualdade de oportunidades

A dimensão territorial e demográfica (com questões assimétricas no território), aliada à necessidade de racionalização das políticas públicas (num contexto de recursos não ilimitados), recomenda a que, a exemplo do que ocorre noutros estados membros, se prossiga a o processo de reflexão sobre a capacidade e as funções do Estado.

Vários países da UE têm vindo a introduzir inovações na prestação e na governança de serviços sociais nos últimos anos, seja porque pretendem alargar o leque de opções de escolha dos destinatários (visando aumentar a diversificação e qualidade das respostas e satisfazer necessidades

emergentes), seja para garantir simultaneamente a qualidade e a contenção de custos, mantendo a equidade no acesso aos serviços em questão.

São várias as abordagens na provisão, financiamento, regulação e gestão de serviços sociais, assentes em novos modelos de governança que devem definir a forma como os diferentes níveis de decisão e agentes partilham responsabilidades pela prestação de um serviço, interligando a visão setorial com a territorial. Assim, a dimensão territorial assume, na formulação de políticas no âmbito dos serviços de interesse geral, uma relevância incontornável, seja pelas especificidades locais (sociais e económicas) que lhe estão associadas, seja por constituírem níveis de intervenção diferenciados com estruturas institucionais específicos que exigem necessidade de articulação das políticas setoriais com as de base territorial.

A AD&C promoveu no âmbito das suas competências debate sobre a temática, nomeadamente organizando um seminário internacional para o efeito, do debate gerado, podemos afirmar que a política de desenvolvimento regional e as diferentes políticas de base territorial constituem estratégias de longo prazo para reforçar a coesão económica e reduzir a exclusão social, pelo que estas questões devem ser tratadas à luz da política da coesão enquanto pilar fundamental para a promoção do crescimento e coesão entre as regiões. Alguns dos fatores mais relevantes para garantir a redução das disparidades regionais, estão ligados às características e dinâmicas dos territórios, mas também ao poder de compra das populações ou, até mesmo, aos diferentes modelos de organização político-administrativa de prestação de serviços.

Sendo os serviços sociais de interesse geral da responsabilidade dos Estados-Membros, cabe-lhes estabelecer os limiares para a prestação destes serviços e a sua acessibilidade, bem como definir as ações para promover a coesão territorial garantindo, de forma eficiente, simultaneamente, o respeito pelo princípio da equidade e da acessibilidade aos serviços de interesse geral: saúde e cuidados continuados, emprego e formação, educação, serviços e equipamentos sociais. Nesta temática, importa igualmente atender aos desafios específicos e mais exigentes dos públicos com maiores graus de vulnerabilidade (e.g. DLD ou migrantes).

Novas sinergias, novos atores, novas escalas e novas formas de provisão, novas abordagens às funções do Estado, devem motivar uma reflexão nacional no âmbito do horizonte estratégico 2030.

2. Dimensões operacionais relevantes para a definição de prioridades e do quadro de operacionalização

Tendo em conta o enquadramento anterior, considera-se que a definição de prioridades e, sobretudo, a configuração do quadro de aplicação dos fundos Europeus no período pós 2020 devem atender às seguintes questões:

- **Modelo Territorial**

O País encontra-se em plena discussão da reavaliação do Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do território (PNPOT) – documento central da opção nacional em matéria de modelo territorial de desenvolvimento. Esta é uma oportunidade para articular as políticas públicas e a reforma da estrutura organizativa do Estado, com o seu modelo territorial.

A definição de uma hierarquia urbana e as suas funções de organização do território, as políticas integradas de cidade envolvendo respostas para as situações de exclusão social, ou a estruturação de provisão de serviços essenciais, são, em nosso entender, temáticas incontornáveis.

Da mesma forma, um modelo territorial tem que assumir estratégias para o *hinterland* não urbano na proximidade das cidades (indispensável ao suporte das funções urbanas) e para os territórios de menor densidade.

Estas diferentes realidades necessitam de políticas e instrumentos adequados às suas respetivas escalas e dimensões de estrangulamentos.

O debate em torno do suporte à estruturação de equipamentos, não pode estar dissociado das opções territoriais e deve ter uma referência prévia à negociação e à programação, pelo que o seu debate é relevante para os diferentes níveis da administração.

Em síntese, um modelo territorial coletivamente construído e assumido pode assumir-se como a melhor âncora da concentração, racionalização e seletividade na operacionalização de políticas públicas de cariz estrutural como as que são financiadas pelos fundos europeus da Política de Coesão.

- **Modelo de Governança**

A boa governança, ajustando políticas e instrumentos a cada escala, á densidade de atores e redes, deve permitir uma entrega e uma proximidade da política pública aos cidadãos. Para tal, é fundamental a capacitação dos atores, o reforço dos diferentes níveis de governo e o trabalho em rede, ajustando as competências, responsabilidades e atribuições a cada território e aos diferentes níveis de governo.

Os estrangulamentos no entanto envolvem não só a consolidação e a afirmação das capacidades e dos atores, mas a necessidade de encontrar a escala mais adequada para a sua superação. Neste contexto, abordagens multinível para integrar soluções para escalas com níveis informais de gestão, são desafios que devem ser tidos em consideração. Na dimensão operacional, devemos procurar assegurar um alimento das dimensões de intervenção entre territórios e níveis de atuação.

O sucesso das políticas estruturais nos mais diversos países desenvolvidos tende a depender fortemente da eficiência e eficácia do modelo de governança, matéria, onde a clara definição das competências formais (ou descentralizadas/desconcentradas ou delegadas) dos responsáveis às diferentes escalas territoriais é fator crítico de sucesso, conjuntamente com os indispensáveis mecanismos de cooperação horizontal e vertical entre os diferentes atores.

- **Orientação para resultados (com suporte a monitorização e avaliação)**

O próximo período de apoio de fundos estruturais deverá manter, ou mesmo reforçar, o foco nos resultados. Este exercício obriga a ciclos de melhoria contínua, suportados em boas ferramentas de monitorização e de apoio à decisão e na aprendizagem e incorporação dos resultados e recomendações dos exercícios de avaliação. A AD&C tem promovido no âmbito regulamentar, exercícios de monitorização e avaliação relevantes para este debate.

- **Concentração e seletividade**

Num cenário de recursos que não se preveem crescentes, e com foco em resultados, o debate estratégico, deve concentrar as intervenções e fazer incidir os apoios estruturais em dimensões de mudança relevantes. Neste particular, para além de tudo o anteriormente referido em matéria de condições necessárias à uma efetiva concentração e seletividade, importa adicionar neste debate da utilização dos fundos europeus a dimensão do valor acrescentado Europeu das intervenções, matéria que de antevê como crítica na dimensão europeia da programação e aplicação destes fundos oriundos do orçamento da União.

- **Simplificação**

Os mecanismos de operacionalização e acompanhamento da implementação dos fundos, devem procurar, em função da proporcionalidade da intervenção e do histórico de desempenho, aliviar os procedimentos e reforçar a responsabilidade e contratos de confiança da relação com os atores.

Esta relação deve ser estendida a todo o sistema, sem que isso coloque em causa a boa gestão do processo, permitindo premiar bons projetos e boa execução.

- **Capacitação Institucional**

Um bom debate, e uma cuidada reflexão estratégica, conducente a uma definição clara do quadro de intervenção estratégico e dos objetivos do país a médio e longo prazo, obriga a atores capacitados e empenhados nas suas áreas de intervenção. A capacitação de todos os níveis da administração e da rede de atores, nas escalas apropriadas de intervenção, é de primordial necessidade para assegurar uma intervenção articulada, eficiente e eficaz, que se reforce ao longo do tempo e que garanta a equidade das políticas junto dos cidadãos.