

30 ANOS DE FUNDOS ESTRUTURAIIS (1986-2015)

Luís Madureira Pires

A EVOLUÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIIS DESDE 1986

Desde a adesão às Comunidades Europeias, em 1 de janeiro de 1986, Portugal tem tido pleno acesso aos instrumentos financeiros que visam apoiar o desenvolvimento dos países e regiões mais desfavorecidos do território europeu.

Na altura da adesão estavam disponíveis essencialmente três Fundos Estruturais (Fundos): o Fundo Social Europeu (FSE), instrumento da política social e de emprego europeia criado em 1957; o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), instituído em 1962 e cuja secção Orientação viria a apoiar as transformações estruturais na agricultura europeia; e, finalmente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), estabelecido em 1975 para apoiar o desenvolvimento das regiões mais pobres do espaço europeu. Estes três fundos funcionavam de forma isolada, no âmbito das políticas e preocupações que lhes tinham dado origem, sem articulação entre si.

Desde então, as Comunidades Europeias sofreram muitas modificações, com a passagem de 12 a 28 estados-membros e a revisão e aprofundamento dos tratados constitutivos – designadamente com a assinatura do Ato Único Europeu, do Tratado de Maastricht e do Tratado de Lisboa – que lhes atribuíram mesmo uma nova designação – União Europeia (UE).

É exatamente no Ato Único Europeu assinado em 1986 que surgem as bases da atual Política de Coesão Europeia, a qual congrega as vontades e os recursos financeiros dos

RESUMO

Desde a adesão à Comunidade Europeia em 1986 até hoje, Portugal recebeu recursos financeiros dos Fundos Estruturais, na ordem dos 100 mil milhões de euros. Estes montantes destinaram-se a investimento em infraestruturas, competitividade das empresas e capital humano e visavam dar resposta aos princípios da coesão económica e social. O artigo fará um breve balanço da aplicação destes fundos e da sua evolução ao longo de 30 anos, procurando evidenciar para cada um dos cinco períodos de programação da Política de Coesão (três quadros comunitários de apoio, o QREN e o Portugal 2020) quais as prioridades adotadas e os projetos mais emblemáticos financiados.

Palavras-chave: Fundos Estruturais, quadros comunitários de apoio, desenvolvimento económico e integração europeia.

ABSTRACT

THIRTY YEARS OF STRUCTURAL FUNDS IN PORTUGAL (1986-2015)

Since Portugal joined the European Communities in 1986 until today, the country has received around 100



billion financial resources from the Structural Funds. This amount was allocated for investments in infrastructures, business competitiveness and human capital, which aimed to meet the principles of economic and social cohesion. This article will provide a brief overview of the application of these funds and their evolution over the last 30 years, in order to highlight, for each of the five Cohesion Policy programming periods (three Community support frameworks, the NSRF and Portugal 2020), which priorities were established and the most emblematic projects that were funded.

Keywords: Structural Funds, Community support frameworks, economic development, European integration.

diversos Fundos Estruturais existentes na consecução do objetivo comum de promover uma maior coesão económica e social entre as regiões e estados-membros do espaço europeu. A aprovação do Pacote Delors que se lhe seguiu permitiu reforçar substancialmente os meios financeiros ao seu dispor, garantir uma intervenção integrada dos diversos fundos europeus e consagrar os quatro grandes princípios que, até hoje, têm norteado o funcionamento desses instrumentos financeiros: concentração, programação, parceria e adicionalidade.

Em termos operacionais, a Política de Coesão Europeia só viria a entrar em vigor em 1989, num modelo de programação plurianual que permitiria a aprovação e implementação sucessiva de quadros de apoio estrutural comunitário até 2020. Nos primeiros três anos de adesão (1986-1988), portanto, os apoios foram concedidos a projetos individuais apresentados aos três Fundos Estruturais e à Linha Orçamental Específica do Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa – LOE-PEDIP (entretanto obtida no Conselho Europeu de Bruxelas de 1988 pelo primeiro-ministro português), num montante total transferido de cerca de 3580 milhões de euros, a preços de 2014.

Nesse período, foram sobretudo apoiadas estradas e infraestruturas de captação e distribuição de água e saneamento básico, mas igualmente alguns equipamentos educativos, e de apoio à atividade económica como a EXPONOR e o Centro de Congressos de Lisboa.

A partir daí desenrolaram-se cinco períodos de programação plurianual dos Fundos Estruturais: os três quadros comunitários de apoio (QCA I – 1989-1993; QCA II – 1994-1999; QCA III – 2000-2006), o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN – 2007-2013) e o Acordo de Parceria (Portugal 2020 – 2014-2020). A duração dos ciclos de fundos não foi homogénea: cinco anos no QCA I, seis anos no QCA II e sete anos nos restantes.

O quadro I atravessa estes vários períodos e não inclui apenas os Fundos que em cada período foram integrados nos quadros de apoio estrutural da UE, por determinação da regulamentação comunitária aplicável: por razões de comparabilidade, abarca a totalidade dos fundos com finalidade estrutural, independentemente de estes formalmente fazerem ou não parte dos QCA/QREN/Acordo de Parceria. Os Fundos que em cada fase os integraram surgem a cinzento no quadro.

Quadro 1 > Períodos de programação anual dos Fundos Estruturais: comparação entre recursos financeiros alocados a Portugal

(Preços 2014)	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
FEDER	€ 7091 M	€ 14 168 M	€ 18 514 M	€ 13 750 M	€ 10 174 M
FSE	€ 3827 M	€ 5162 M	€ 6574 M	€ 8195 M	€ 7204 M
Fundo de Coesão	–	€ 4120 M	€ 4594 M	€ 3659 M	€ 3102 M
FEOGA-O/FEADER	€ 2214 M	€ 3095 M	€ 3179 M	€ 4274 M	€ 3739 M
IFOP/FEP/FEAMP	€ 27 M	€ 337 M	€ 327 M	€ 294 M	€ 361 M
LOE-PEDIP	€ 774 M	–	–	–	–
Total	€ 13 933 M	€ 26 883 M	€ 33 187 M	€ 30 173 M	€ 24 580 M
Média anual	€ 2787 M	€ 4481 M	€ 4741 M	€ 4310 M	€ 3511 M

Fontes: Agência para o Desenvolvimento e Coesão; Observatório do QREN; cálculos do autor.

Tal como se vê, Portugal recebeu até ao final do QREN (que formalmente terminou em 2013 mas cujas transferências se prolongam até 2015-2016) um montante total de 107,7 mil milhões de euros, a preços de 2014, já incluindo as verbas dos primeiros três anos de adesão.

Se a estes montantes juntarmos os relativos ao Portugal 2020, que agora começam a ser despendidos mas que se prolongarão até 2020, obtemos então um valor global de 132,3 mil milhões de euros num período total de 35 anos, ou seja, 3780 milhões de euros em média anual. No final desse período, Portugal terá então beneficiado de apoios estruturais em valor correspondente a cerca de 76 por cento do PIB de 2014; em valores anuais, o peso dos Fundos Estruturais oscilou ao longo do período, tendo-se situado acima dos três por cento em vários daqueles anos, com um contributo notável para o investimento público e privado realizado.

A comparação entre médias anuais dos diferentes quadros de apoio mostra a chamada (quase) duplicação dos Fundos Estruturais entre 1989-1993 e 1994-1999 (aprovada na Cimeira de Edimburgo em 1992), a qual é em parte obtida pela criação de um novo Fundo com finalidade estrutural: o Fundo de Coesão. Revela também que 2000-2006 foi o período de programação em que foram atribuídos mais recursos a Portugal, em termos reais e anuais – até lá cresceram todos os anos; a partir de 2007-2013 (o primeiro período em que nas negociações dos montantes

já intervieram os 10 países do Centro e Leste europeus que aderiram em 2004 e também, de forma indireta, a Roménia e a Bulgária que se juntaram à União em 2007) os apoios iniciaram uma tendência de queda.

A análise por Fundos fornece algumas indicações interessantes: o FEDER tem uma subida fulgurante até 2006 para depois descer para pouco mais de metade em 2014-2020; o Fundo Social Europeu, o FEADER e o Fundo das Pescas (IFOP/FEP/FEAMP) apresentam ainda em 2014-2020 valores superiores aos de 2000-2006, significando portanto um reforçado peso relativo no total.

Uma outra dimensão de análise que tradicionalmente é efetuada neste contexto é o da relação entre FEDER + Fundo de Coesão e o Fundo Social Europeu. Trata-se de um indicador que pretende medir de uma forma relativamente grosseira o chamado «investimento em betão» por comparação com o «investimento em capital humano». Ou, dito de outra maneira (simplificadora), a relação entre estradas e outras infraestruturas e equipamentos e as despesas em educação e formação. O quadro 1 revela que a relação existente em 1989-1993 (65 por cento para o FEDER+FC) só viria a ser igualada em 2014-2020, sendo que nos períodos intermédios foi sempre superior, com os QCA II e III a atingirem o pico de 78 por cento.

Nas páginas seguintes examinam-se as prioridades a que obedeceu cada um dos cinco quadros de apoio estrutural da UE até ao momento presente, identificando-se igualmente alguns dos projetos mais emblemáticos que os marcaram.

Um elemento inovador deste exercício tem a ver com a repartição percentual dos apoios por área de atuação, com âmbito mais abrangente do que os quadros de apoio formais: os gráficos apresentados incluem a totalidade dos Fundos do quadro 1, ou seja, abrangem, em cada período, todos os instrumentos financeiros europeus de apoio às políticas regional, social, agrícola e de pesca. As seis áreas de investimento identificadas tentam pois cobrir, de forma integrada, as intervenções dos cinco fundos (e LOE-PEDIP), embora tenham obrigado a alguma simplificação de conceitos, face às distintas tipologias de atuação de cada um deles.

Esta análise socorreu-se, designadamente, de dados do estudo publicado em 2013 com coordenação de Augusto Mateus – *25 Anos de Portugal Europeu* – e apenas abrange os quatro primeiros períodos de programação dos Fundos Estruturais; o Portugal 2020, por ainda se encontrar em início de implementação, não permite fazer o mesmo tipo de análise, com base em valores efetivamente realizados.

O QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO 1989-1993

O QCA I afirmava como grandes objetivos a convergência real com a Europa (redução dos desníveis de desenvolvimento da economia portuguesa face à média comunitária) e a coesão económica e social no plano interno (correção dos desequilíbrios regionais internos).

Este primeiro quadro comunitário foi estruturado em seis eixos prioritários de intervenção:

- criação de infraestruturas económicas com impacto direto sobre o crescimento económico equilibrado;
- apoio ao investimento produtivo e às infraestruturas diretamente ligadas a este investimento;
- desenvolvimento dos recursos humanos;
- promoção da competitividade da agricultura e desenvolvimento rural;
- reconversão e reestruturação industriais;
- desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local.

No último eixo, relativo especificamente ao desenvolvimento regional e local, foram concentrados em programas operacionais regionais todos os financiamentos dirigidos às regiões autónomas dos Açores e da Madeira e às autarquias locais. Este eixo correspondeu a 18 por cento do total, sendo que os restantes eixos concentravam os recursos para as políticas públicas implementadas diretamente pela Administração Central, a que, no essencial, tinham acesso os departamentos do Estado e as empresas públicas. Ainda que este primeiro Quadro Comunitário de Apoio seja normalmente associado

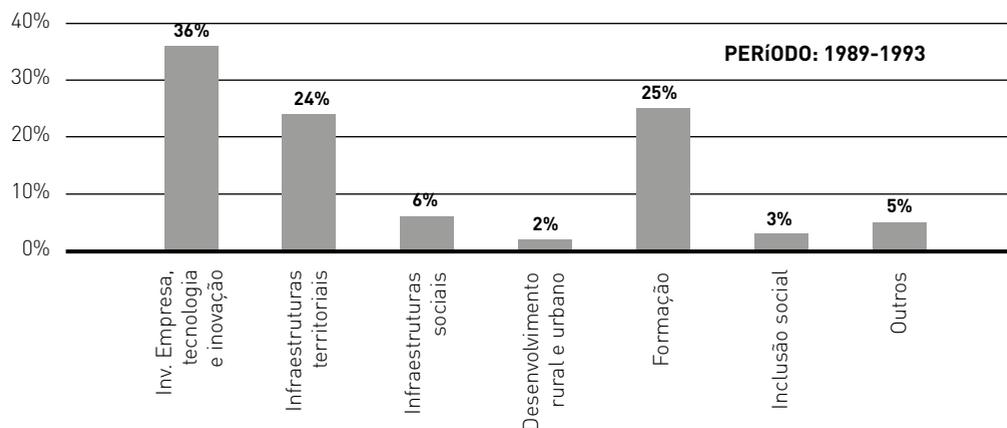
a uma «chuva de milhões» e à «aposta no betão», os números não confirmam tal imagem: tratou-se do período de programação em que Portugal recebeu de longe menos dinheiro europeu, mesmo em média anual, mas em que se assistiu a um surto de obras públicas extraordinário, comparativamente às décadas anteriores. Se a isso juntarmos a atenção que a comunicação social e o público em geral devotaram a esses investimentos (face ao que se passou posteriormente, em que o assunto se banalizou) temos os ingredientes para a criação de uma imagem pouco rigorosa.

O gráfico seguinte revela que embora tenha havido um esforço significativo na realização de infraestruturas, sobretudo na área dos transportes e comunicações mas igualmente na da distribuição de água e saneamento básico (setores em que Portugal apresentava atrasos substanciais face às médias europeias), a verdade é que o equilíbrio entre áreas só encontrará paralelo muitos anos mais tarde, no âmbito do Portugal 2020.

Com efeito, as intervenções em favor do setor empresarial (incentivos a 7500 projetos de investimento, equipamentos de suporte ao desenvolvimento empresarial, apoios à ciência e tecnologia) no âmbito do FEDER e PEDIP e as de apoio às explorações agrícolas (FEOGA-Orientação) e à racionalização da frota e transformação dos produtos da pesca (IFOP) acabaram por tornar esta área na mais privilegiada do QCA I.

EMBORA TENHA HAVIDO UM ESFORÇO SIGNIFICATIVO NA REALIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS, A VERDADE É QUE O EQUILÍBRIO ENTRE ÁREAS SÓ ENCONTRARÁ PARALELO MUITOS ANOS MAIS TARDE.

Gráfico 1 > Repartição percentual dos apoios por áreas de atuação



O QCA I consagraria também o primeiro Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal (PRODEP), como exceção às regras comunitárias vigentes na altura, com 44 por cento das suas verbas a serem destinadas à formação de professores e o resto à construção de novas escolas (nomeadamente para substituir escolas muito degradadas ou que até aí funcionavam em contentores).

A listagem de alguns investimentos emblemáticos realizados com apoio comunitário no período 1989-1993 (alguns dos quais se prolongaram até 1995, ano dos últimos pagamentos do QCA I) ilustra o peso relativo das infraestruturas económicas e sociais mas igualmente o lugar que a educação e a formação tiveram neste primeiro quadro de apoio.

QCA I (1989-1993)	
Autoeuropa – investimento direto estrangeiro em Palmela	Zona Franca do Caniçal na Madeira
Autoestrada do Estoril	Hospitais distritais de Leiria, Matosinhos e Ponta Delgada
Via do Infante, no Sotavento Algarvio	662 novos estabelecimentos escolares construídos
Conclusão da A1 – Autoestrada do Norte	120 ETAR construídas

Prolongamento da A2 – Autoestrada do Sul até à Marateca	1600 km de redes de esgotos instaladas
Aeroporto de Ponta Delgada	2300 bolsas de formação avançada
Saneamento da Costa do Estoril	Formação de 1,25 milhões de formandos
Despoluição do Vale do Ave	Despesas de I&D no PIB passam de 0,45% para 0,55% em 1993

O QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO 1994-1999

O QCA II manteve os dois grandes objetivos do QCA I – convergência real com a Europa e reforço da coesão interna – e foi estruturado em função de quatro eixos prioritários de intervenção:

- qualificar os recursos humanos e o emprego;
- reforçar os fatores de competitividade da economia;
- promover a qualidade de vida e a coesão social;
- fortalecer a base económica regional.

A lógica de organização das intervenções públicas financiadas pelos Fundos manteve-se – agora com o IFOP integrado no QCA mas já sem a linha específica do PEDIP, que terminou – com as intervenções em favor das administrações regionais e locais (programas operacionais regionais) a serem concentradas no último eixo e a representarem cerca de 15 por cento do total dos Fundos. A quebra aparente do peso das «regiões» tem sobretudo a ver com a criação do Fundo de Coesão, «não regionalizável».

Com efeito, a principal novidade do QCA II foi a inclusão do novo fundo criado pelo Tratado de Maastricht – o Fundo de Coesão (FC), cujos financiamentos se deveriam estatutariamente distribuir de forma equilibrada por dois setores apenas: transportes e ambiente.

O FC – com uma dotação equivalente a cerca de 15 por cento do total dos Fundos – viria a desequilibrar decisivamente a balança em favor das infraestruturas territoriais, ainda que numa análise inicial do QCA tal não ficasse patente: o FC foi regulamentarmente integrado no documento em modo «pró-memória» sem integração na estratégia de intervenção do QCA nem repartição por setores.

Apesar de o primeiro eixo prioritário do QCA II se dirigir à qualificação e ao emprego dos portugueses e de o novo governo saído das eleições de outubro de 1995 eleger a educação como paixão, a relação entre infraestruturas e formação nunca foi tão dese-

quilibrada como neste período de programação: o gráfico 2 revela o crescimento substancial das infraestruturas territoriais face ao período anterior, bem como a redução do peso da formação no total dos Fundos. Mesmo tendo em consideração que todos os valores aumentaram muito (face à duplicação das dotações disponíveis), não deixa de ser irónico que o peso relativo das intervenções em favor dos recursos humanos tenha decrescido, e isto em virtude da vocação do FC.

Pelas mesmas razões, e porque a linha do PEDIP expressamente dirigida para o efeito não teve continuidade no orçamento comunitário, o investimento na competitividade

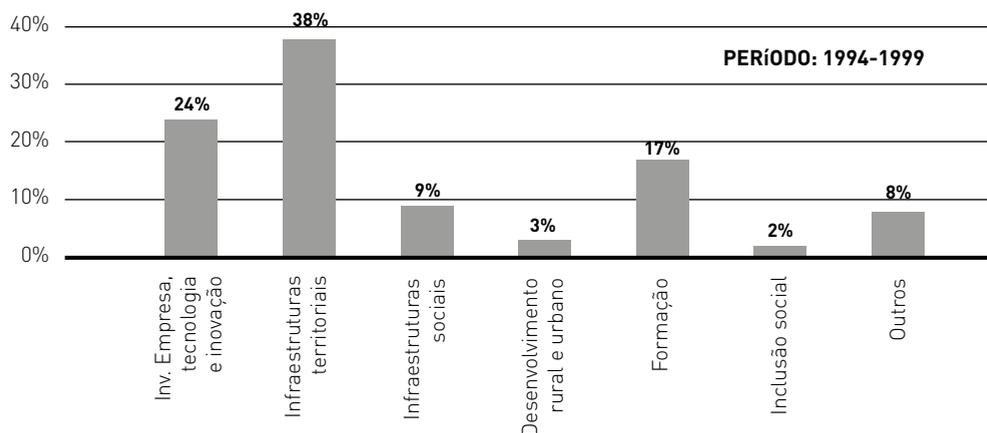
empresarial teve um decréscimo relativo manifesto em relação ao QCA I. Há contudo em paralelo algum reforço das infraestruturas sociais e das ações de desenvolvimento rural.

É, neste contexto, interessante verificar como uma estratégia que no essencial se mantém inalterada, com os mesmos objetivos e um rearranjo formal das prioridades de intervenção, conduz a resultados de rea-

À MEDIDA QUE OS QCA FORAM SENDO IMPLEMENTADOS FOI FICANDO MAIS CLARA A IDEIA DE QUE É MENOS NA AFIRMAÇÃO DOS OBJETIVOS E PRIORIDADES POLÍTICAS E MAIS NA SELEÇÃO TÉCNICA DOS PROJETOS CONCRETOS A IMPLEMENTAR QUE SE JOGA A ORIENTAÇÃO E ESTÍMULO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO.

lização tão diferentes: à medida que os QCA foram sendo implementados foi ficando mais clara a ideia de que é menos na afirmação dos objetivos e prioridades políticas e mais na seleção técnica dos projetos concretos a implementar que se joga a orientação e estímulo do processo de desenvolvimento.

Gráfico 2 > Repartição percentual dos apoios por áreas de atuação



As grandes obras de infraestruturização do território estão bem patentes na listagem de projetos emblemáticos do QCA II. Dada a duplicação dos Fundos, houve um reforço em termos absolutos da intervenção em todos os setores, designadamente nas infraestruturas culturais, da educação e da saúde. Nas autarquias locais, para além de museus municipais, assiste-se à construção de um conjunto alargado de infraestruturas desportivas (pavilhões gimnodesportivos e piscinas), que se vêm juntar às tradicionais prioridades de investimento dos municípios: estradas e água e saneamento.

QCA II (1994-1999)	
Reabilitação da zona oriental de Lisboa e construção das infraestruturas para a Expo'98	Aproveitamento hidráulico Odeleite-Beliche
Ponte Vasco da Gama em Lisboa	Sistema de abastecimento de água ao Grande Porto
Modernização da Linha do Norte para introdução dos comboios pendulares Lisboa-Porto	Recuperação ambiental do rio Trancão e ETAR de São João da Talha
Modernização e eletrificação da Linha da Beira Alta	Hospitais distritais de Elvas, Viseu, Barlavento Algarvio, Cova da Beira, Torres Novas e Santa Maria da Feira
Introdução do gás natural em Portugal (construção do gasoduto)	Construção do museu e auditório de Serralves, no Porto
Modernização dos portos comerciais de Leixões, Aveiro, Lisboa, Sines e Setúbal	Valorização turística de 10 aldeias históricas do Centro de Portugal
Prolongamento da A2 até Grândola, da A3 até Ponte de Lima, da A4 até Amarante, da A6 até Évora	245 escolas construídas
Extensão do IP3 e IP6 (A23)	309 infraestruturas desportivas construídas
Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL-A9)	9600 bolsas de formação avançada
Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL): Algés-Buraca	1920 escolas ligadas à internet
Ponte do Freixo no Porto	Formação de 1,57 milhões de formandos
Ampliação do Aeroporto de Santa Catarina, no Funchal	Despesas de I&D no PIB passam para 0,71% em 1999

O QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO 2000-2006

O QCA III afirmava, como objetivo genérico, superar, no quadro de uma geração, os atrasos estruturais que separam Portugal dos países europeus mais desenvolvidos e, no horizonte 2006, foi estruturado em função de quatro eixos prioritários de intervenção:

- elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social;
- alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro;
- afirmar a valia do território e a posição geoeconómica do país;
- promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.

Ao contrário dos anteriores QCA, o QCA III assumiu uma regionalização expressiva das intervenções financiadas pelos Fundos: quase 47 por cento dos montantes alocados foram inseridos no último eixo prioritário de intervenção, aquele que se destinava especificamente ao desenvolvimento das regiões e que foi implementado através de programas operacionais regionais, geridos pelos órgãos das regiões autónomas e pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) nas cinco regiões do continente. A intenção seria de reforçar o peso dos agentes económicos e sociais regionais na escolha de projetos de todos os setores a implementar na sua região.

Esta descentralização teórica para os programas regionais foi acompanhada de uma nova configuração dos programas operacionais regionais do continente: em vez de se limitarem a utilizar recursos do FEDER para financiar projetos de iniciativa local ou intermunicipal, estes programas passaram a incluir investimentos dos vários setores de intervenção do governo central, a realizar pelos ministérios e por empresas públicas. Naturalmente que num país centralizado como o português, em que o poder de decisão continua concentrado em Lisboa, dificilmente tal medida poderia ter os efeitos desejados, sem que simultaneamente se procedesse a uma reforma institucional que permitisse reequilibrar os poderes central e regional. Como tal não aconteceu, a nova estrutura do QCA implicou mais burocracia e maiores prazos e custos de transação dentro da Administração, sem que se observasse uma alteração do paradigma de decisão nos apoios comunitários.

Uma outra novidade do QCA III foi a consagração de duas reservas de dotações financeiras, a afetar apenas a meio do período de programação, em função do surgimento de novos problemas ou prioridades e da evolução da implementação dos programas operacionais; foram assim atribuídos à reserva de eficiência (regulamentar) e à reserva de programação (de iniciativa do Governo português) um montante global de 6,6 por cento das verbas alocadas a Portugal, para afetação posterior.

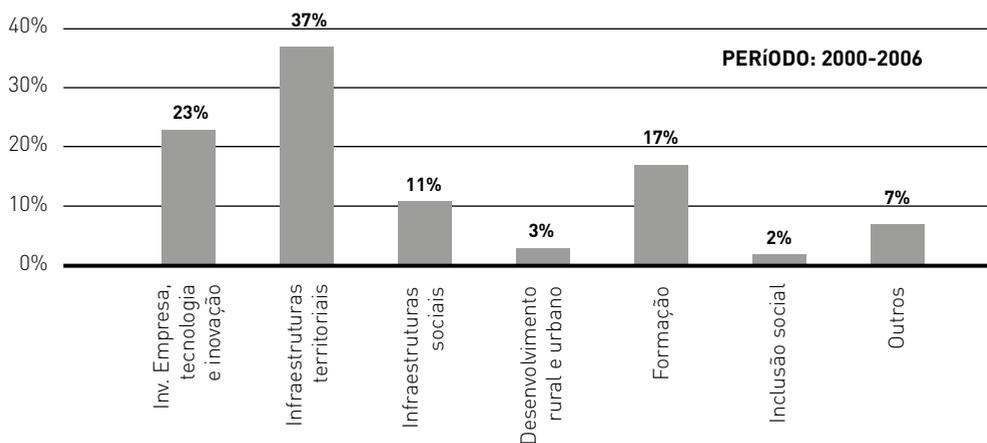
Tal obrigou a um exercício de avaliação intercalar e de reprogramação do QCA em 2004 para integrar os montantes em reserva mas que em nada mudou a repartição relativa entre Fundos; ajustaram-se diversos programas e medidas, criou-se um novo programa

direcionado para a modernização da Administração Pública mas, sobretudo, despendeu-se mais de um ano em negociações com os serviços da Comissão Europeia sobre onde alocar as verbas, tudo isto numa altura em que o foco deveria estar na implementação dos programas e dos projetos neles inseridos.

A repartição por áreas de atuação não se alterou grandemente com este processo e, como se pode observar no gráfico 3, o peso relativo das várias áreas manteve-se praticamente inalterado relativamente ao QCA II. Há um pequeno acréscimo da fatia afeta a infraestruturas sociais, em detrimento dos apoios às empresas e às infraestruturas territoriais, que sofrem ambas uma redução relativa marginal.

O aspeto mais saliente do QCA III foi porventura a manutenção do nível de esforço infraestrutural, após o substancial aumento verificado no período anterior. E tudo isto acontece quando há um novo reforço dos Fundos Estruturais atribuídos a Portugal – o QCA III corresponde ao pico de apoios da UE ao nosso país – e quando o Governo decide avançar para as novas autoestradas sem custos para o utilizador (SCUT), as quais a partir de 1999 passam a ser construídas em paralelo e adicionalmente ao esforço de investimento do QCA, mas sem o seu financiamento.

Gráfico 3 > Repartição percentual dos apoios por áreas de atuação



As infraestruturas de transportes, de energia e de gestão do ambiente acabam por ter, mais uma vez, um peso determinante no conjunto das afetações de verbas para investimento. O reforço das despesas em C&T, o acesso da tecnologia aos jovens e às escolas e os centros de novas oportunidades acabaram por marcar também este novo ciclo, juntamente com o acréscimo significativo de formandos dos cursos de formação e dos estágios de inserção profissional.

QCA III (2000-2006)	
Eixo viário norte/sul, em Lisboa	Barragem e central hidroelétrica do Alqueva
Troços do IP2, IP3 e IP6 (A23)	Sistemas multimunicipais de abastecimento de água e saneamento
Ponte Salgueiro Maia (IC10), em Santarém	Central de Resíduos Sólidos Urbanos da LIPOR
Modernização de troços ferroviários das linhas do Norte e do Algarve	Aquisição de 118 mil computadores para distribuição pelas escolas do ensino básico e secundário
Metro do Porto (2.ª fase)	156 escolas do ensino básico e jardins de infância intervencionados
Expansão do Metropolitano de Lisboa para Odivelas, para a Baixa e para o Aeroporto	280 intervenções de construção, remodelação e adequação de hospitais e centros de saúde
Metropolitano Ligeiro do Sul do Tejo (1.ª fase)	Criação de 20 centros de Ciência Viva
Expansão dos aeroportos do Porto e de Faro	Formação de 4,5 milhões de formandos
Terminal de Regaseificação de Gás Natural Liquefeito de Sines	Criação de 196 Centros Novas Oportunidades
Armazenagem subterrânea de gás natural em Carriço-Pombal	122 500 estágios de inserção
Parques eólicos da Gardunha, Caramulo, Pinhal Interior e Pampilhosa da Serra	Despesas de I&D no PIB passam para 1,02% em 2006

O QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL 2007-2013

O QREN afirmava como objetivo estratégico a qualificação dos portugueses bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e socio-cultural e de qualificação territorial.

O Quadro 2007-2013 definiu em seguida cinco prioridades estratégicas, a saber:

- promover a qualificação dos portugueses e das portuguesas;
- promover o crescimento sustentado, através do aumento da competitividade;
- garantir a coesão social;
- assegurar a qualificação do território e das cidades;
- aumentar a eficiência da governação.

A estrutura operacional do quadro de intervenção, ao invés de acompanhar as prioridades estratégicas (como aconteceu nos três QCA), foi antes desenhada em função de três agendas temáticas:

- agenda para o potencial humano;
- agenda para os fatores de competitividade;
- agenda para a valorização do território.

A opção pelas agendas temáticas foi inovadora e visou sobretudo criar novas racionalidades na seleção dos projetos a financiar pelos Fundos Estruturais. Pretendeu-se que todos os programas operacionais – quer de âmbito nacional, quer regional – fossem organizados de acordo com estas três agendas que atravessaram todo o QREN.

Dado que complementarmente foi organizado um modelo regulamentar a nível nacional com mais de 100 regulamentos, por tipologias de projetos e ações, que regiam o acesso e seleção da totalidade das operações financiáveis pelo QREN, atingiu-se um nível de uniformização nunca visto entre programas. Com efeito, tais regulamentos eram transversais aos vários programas operacionais e continham uma limitada capacidade de adaptação às realidades socioeconómicas e objetivos de desenvolvimento de cada região do país; nesse sentido, os programas operacionais acabaram por constituir sobretudo instrumentos financeiros de uma estratégia definida e conduzida a nível nacional.

O QREN, de acordo com a regulamentação comunitária, integrava formalmente apenas o FEDER, o FSE e o FC, no conceito mais limitado de política de coesão desde que esta se iniciou em 1989. Tal significa que os programas operacionais, quer temáticos quer regionais, que o compunham apenas eram financiados por aqueles três fundos, sendo que tanto o FEADER (política agrícola) como o FEP (política de pescas) financiavam programas próprios, exteriores ao QREN.

Em termos de regionalização operacional dos recursos postos à disposição de Portugal, e por forma a manter a comparabilidade dos dados entre períodos de programação, o conjunto dos programas operacionais regionais deve ser comparado com a totalidade dos cinco fundos de finalidade estrutural, dado que tanto o FEADER como o FEP têm, no essencial, gestão nacional: a parcela dos programas operacionais regionais (continente e regiões autónomas) desce assim para 28,7 por cento do total.

Em parte esta redução abrupta tem a ver com o facto de os programas regionais do continente terem voltado ao figurino dos dois primeiros QCA: apenas foram financiados pelo FEDER.

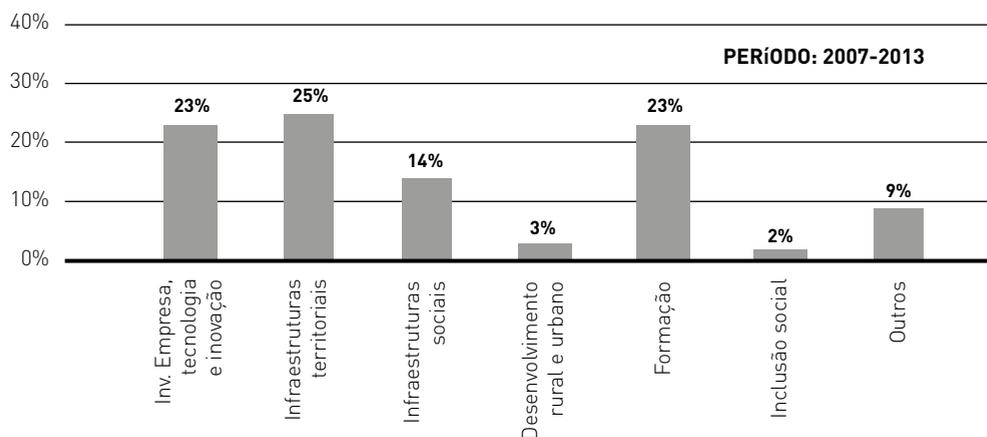
Ainda assim, esta percentagem é superior ao dos dois primeiros QCA mas tal deve ser matizado pelo facto de, ao contrário daqueles, os programas regionais do QREN incluírem tipologias de ações viradas para o setor privado (projetos de micro e pequenas empresas) e da iniciativa da Administração Central (designadamente saúde e cultura) e de empresas públicas tuteladas pelo Estado.

O QREN adotou pois um modelo de organização e de regulamentação conducente a níveis elevados de centralização, reduzindo de forma significativa a capacidade de as regiões escolherem o caminho do seu desenvolvimento no que toca à fatia cofinanciada pela UE. Pretendeu-se com isso, designadamente, reforçar a coerência dos projetos apoiados com a estratégia definida a nível nacional.

A estratégia de desenvolvimento posta em prática no QREN traduziu-se de facto por alterações significativas nas prioridades dos Fundos correspondentes aos dois períodos de programação anteriores: o peso da infraestruturização do território, por muitos considerado já excessivo, esbateu-se, passando para 25 por cento do total dos Fundos; em compensação, assiste-se a um forte crescimento do investimento em formação e em infraestruturas sociais. Estes ajustamentos de trajetória têm lugar já numa fase descendente dos Fundos (que se inicia no QREN), o que tornou a decisão politicamente mais complexa.

De notar que o QREN atravessa o período agudo da crise económica e financeira em Portugal, o que não deixou de ter repercussões na programação, obrigando a uma revisão intermédia conducente ao aumento generalizado das taxas de financiamento dos Fundos (para reduzir a contrapartida necessária dos projetos apoiados) e à orientação de canalizar recursos comunitários substanciais para o financiamento dos grandes sistemas públicos de educação, ciência e formação profissional.

Gráfico 4 > Repartição percentual dos apoios por áreas de atuação



No conjunto dos projetos mais relevantes financiados pelo QREN destacam-se as ações de formação, que atingem um valor recorde, mas também o reduzido número de estradas com significado nacional. As despesas de I&D no PIB dão um novo salto, com forte peso das bolsas da Fundação de Ciência e Tecnologia, mantendo-se investimentos elevados em ambiente e em educação.

É nesta fase que se assiste, no nível municipal e local, à nova aposta nas infraestruturas sociais e, sobretudo, nas ações de renovação e reabilitação de muitos centros urbanos e históricos do país.

QREN (2007-2013)	
Autoestrada Transmontana até Quintanilha (A4)	Novo hospital pediátrico de Coimbra
Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL): Buraca-Pontinha	Infraestruturas hidráulicas do Alqueva
Túnel do Marão	Intervenções em 3000 km de rede de abastecimento de água e em 6000 km de coletores de drenagem de águas residuais
Ligação ferroviária Sines-Elvas	Intervenção em 724 estabelecimentos de educação do ensino básico e pré-escolar e em 26 universidades
Modernização da Linha da Beira Baixa	Intervenção em 79 equipamentos desportivos
Ligação do Metropolitano de Lisboa à Reboleira e do Metro do Porto à Venda Nova	Formação de 4,9 milhões de formandos
Alargamento do sistema de saneamento do Vale do Ave	Despesas de I&D no PIB passam para 1,29% em 2014

O ACORDO DE PARCERIA 2014-2020 (PORTUGAL 2020)

O Acordo de Parceria surge muito condicionado pelo novo alinhamento da Política de Coesão Europeia com a Estratégia Europa 2020 – estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. O propósito de transformar os Fundos Estruturais nos principais instrumentos financeiros da Europa 2020 e de assegurar o seu contributo para a consecução das metas quantificadas europeias conduziu à criação de menus de objetivos temáticos e de prioridades de investimento a nível europeu, a partir dos quais cada Estado-Membro teve de selecionar aqueles que melhor se adequavam às suas debilidades estruturais e à sua estratégia de desenvolvimento.

Como resultado, tem-se um documento estruturado em função dos objetivos e prioridades escolhidas e onde o objetivo último é contribuir para a estratégia europeia de desenvolvimento.

De qualquer modo, o Acordo de Parceria, designado por Portugal 2020, acabou por adotar quatro prioridades de intervenção, na base das quais todo o texto está organizado, a saber:

- competitividade e internacionalização;
- inclusão social e emprego;
- capital humano;
- sustentabilidade e eficiência no uso de recursos.

Para cada uma destas prioridades, são definidos objetivos e metas, para os quais todos os programas operacionais devem contribuir. Tal significa que, a exemplo do que já tinha sucedido no QREN, cada uma das quatro prioridades é concretizada através de um programa operacional temático, gerido a nível central, e de componentes dos programas operacionais regionais; cria-se, assim, um modelo bastante centralizado que é ainda completado pela regulamentação interna, por tipologia de ações, transversal aos vários programas.

Os programas operacionais regionais (incluindo o FEADER gerido pelas regiões autónomas) representam todavia 37,9 por cento do total dos Fundos, ou seja, registam um crescimento significativo do seu peso face ao QREN. Há, todavia, que referir que tal peso resulta sobretudo da divisão de tipologia de ações da Administração Central entre os programas temáticos e os programas regionais, não significando portanto qualquer avanço sensível na descentralização.

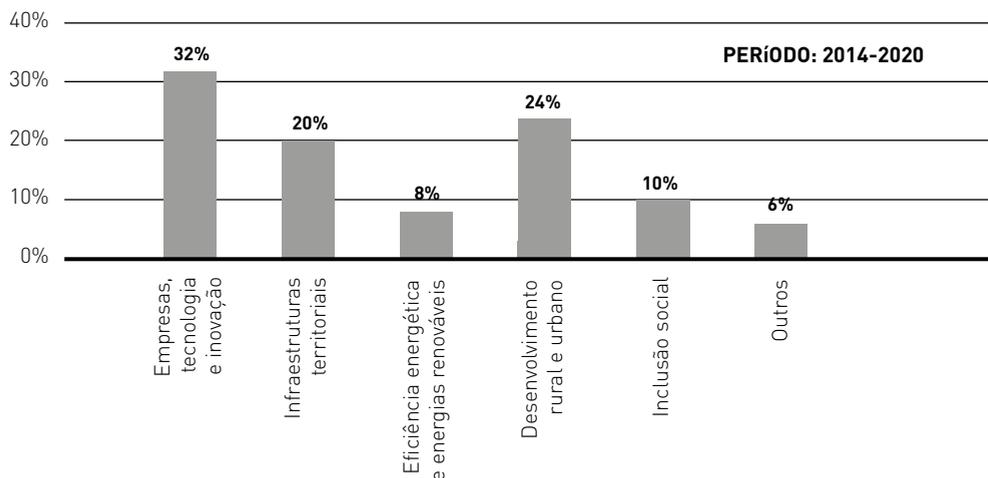
A programação das ações a apoiar pelo Portugal 2020 foi objeto de negociações intensas com a Comissão Europeia, a qual impediu o financiamento de infraestruturas desportivas e reduziu de forma substancial os apoios às infraestruturas territoriais, designadamente estradas. O propósito foi de reforçar o apoio ao investimento produtivo e acréscimo de produtividade, tornando a economia mais competitiva e mais internacionalizada, para além de atender, de forma mais focada, às questões ligadas às mudanças climáticas e à redução do teor de carbono.

O resultado de tais negociações foi um reequilíbrio significativo entre a componente «infraestruturas e equipamentos» e as que mais diretamente relevam da Estratégia Europa 2020: o apoio às empresas e à inovação, à eficiência energética e energias renováveis e à prevenção dos riscos da mudança climática. Também nas infraestruturas de transportes, a prioridade passou a ser dada aos transportes limpos, com relevo para o modo ferroviário.

Embora não seja ainda possível desenhar os gráficos de repartição pelas principais áreas de atuação do Portugal 2020, semelhantes aos dos períodos de programação anteriores – a sua implementação está em fase inicial –, é útil, com base nas intenções expressas no documento, efetuar uma análise genérica do que é proposto fazer-se por domínios ou setores.

O gráfico seguinte pretende, ainda que de forma simplificada, fornecer alguma luz relativamente às alterações de equilíbrios no Portugal 2020, quando comparado com os períodos anteriores.

Gráfico 5 > Repartição percentual dos apoios por áreas temáticas



Se bem que na base de conceitos e conteúdos não totalmente comparáveis (por exemplo, na área da educação, formação e emprego estão incluídas as infraestruturas sociais a elas relativas, ao contrário do que acontecia no QCA I) e num contexto económico e de desafios sociais e ambientais muito diferentes, verifica-se uma aproximação muito forte dos equilíbrios do Portugal 2020 aos do QCA I: a parcela das empresas, tecnologia e inovação atinge os 32 por cento (contra 35 por cento no QCA I) enquanto a valorização dos recursos humanos e emprego alcança 24 por cento (contra 25 por cento no QCA I).

O Portugal 2020 surge pois como uma rotura relativamente aos três períodos anteriores, favorecendo claramente o investimento produtivo, as qualificações e o emprego, em detrimento do chamado «investimento em betão» (as infraestruturas territoriais descem pela primeira vez para os 20 por cento).

CONCLUSÕES

Portugal beneficiou, nos últimos 30 anos, de 107,7 mil milhões de euros de apoio estrutural comunitário, a preços de 2014, preparando-se agora para utilizar mais cerca de 24,6 mil milhões de euros até 2020, caso o Brexit não venha a impor a revisão em baixa das perspectivas financeiras europeias, com repercussões nos Fundos Estruturais. Trata-se de valores muito substanciais que representaram em regra entre dois e três por cento do PIB português ao longo destes anos.

Face ao atraso estrutural do país na altura da adesão – designadamente em matéria de transportes e comunicações, saneamento básico, educação e formação profissional – e à debilidade do nosso tecido produtivo, nos primeiros anos houve que atender ao óbvio: desde a construção da autoestrada Lisboa-Porto e outros meios de comunicação à ligação à rede de abastecimento de água e de tratamento de esgotos de muitas povoações em todo o país, passando pela substituição de escolas em condições físicas inaceitáveis e pela criação de modalidades de apoio ao investimento empresarial através dos primeiros sistemas de incentivo a fundo perdido, foram dados os passos iniciais para a criação de

FACE AO ATRASO ESTRUTURAL DO PAÍS
NA ALTURA DA ADESÃO E À DEBILIDADE
DO NOSSO TECIDO PRODUTIVO,
NOS PRIMEIROS ANOS HOUVE QUE ATENDER
AO ÓBVIO: FORAM DADOS OS PASSOS INICIAIS
PARA A CRIAÇÃO DE CONDIÇÕES
DE APROXIMAÇÃO ÀS MÉDIAS EUROPEIAS.

condições de aproximação às médias europeias, utilizando boas práticas e técnicas em vigor nos nossos parceiros. A criação do sistema público de formação profissional data também dessa altura, a par de investimentos na saúde, em novos hospitais.

Em 1994 ocorrem duas alterações significativas nas políticas estruturais europeias: por um lado, a criação do Fundo de Coesão

que implicou o acréscimo de investimento em infraestruturas de transporte e de ambiente e, por outro, a duplicação dos recursos financeiros à disposição de Portugal que colocou novos desafios, designadamente em termos de absorção.

É no seguimento destes reforços da Política de Coesão que se inicia um verdadeiro ciclo de edificação de infraestruturas e equipamentos físicos, em praticamente todas as áreas das políticas públicas, com um desenvolvimento inédito da construção civil em Portugal e o investimento público – da Administração Central, administrações regionais, autarquias locais e empresas públicas – a atingir parcelas muito elevadas do PIB. Ainda que o acréscimo da despesa em matéria de apoio ao investimento privado, à ciência ou à educação/formação também se tenha feito sentir, não atingiu a progressão verificada nas obras públicas.

Esta explosão de investimento infraestrutural acabou por ter continuidade nos períodos seguintes, muito em particular no QCA III em que os equilíbrios entre grandes áreas de atuação das políticas públicas se mantiveram praticamente inalterados. No QREN já se assiste contudo a uma quebra substancial do peso das infraestruturas territoriais, ainda que com alguma compensação nas infraestruturas sociais.

É, aliás, curioso verificar que o investimento físico no sistema educativo, designadamente em escolas, se iniciou em 1989 e atravessou todos os quadros de apoio estrutural com valores significativos, tendo o QREN ainda apoiado mais 724 estabelecimentos do ensino básico e pré-escolar e 26 universidades. E isto tudo num período de estabilização da população escolar.

São visíveis os efeitos deste surto de investimento público por todo o país: na melhoria das condições de vida das aldeias, vilas e cidades portuguesas, no acesso à fruição de

bens e serviços públicos e na mudança radical do conceito de tempo proporcionada pelos rápidos transportes e comunicações; há no entanto que reconhecer que, na ausência de análises rigorosas prévias aos investimentos e beneficiando de cofinanciamentos elevados a fundo perdido, se realizaram investimentos dispensáveis ou de prioridade duvidosa e se superdimensionaram outros, face à procura expectável.

A curva descendente inicia-se no QREN – em que a Comissão Europeia começa a impor restrições a algumas infraestruturas, como, por exemplo, as desportivas – mas o salto decisivo deverá ter sido dado no Portugal 2020, com a prática exclusão das estradas e autoestradas da panóplia de tipos de projetos elegíveis aos Fundos Estruturais em Portugal.

Esta imposição de Bruxelas juntamente com outras limitações decorrentes do próprio figurino estratégico desenhado pela Comissão para a Política de Coesão 2014-2020, veio conduzir a um reequilíbrio dos financiamentos europeus para as áreas que de forma mais direta possam contribuir para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – com relevo para o apoio às pequenas e médias empresas, à ciência e tecnologia, à inovação, a projetos que conduzam a uma economia de baixo teor de carbono, a medidas de melhoria da educação, formação e empregabilidade e a ações de inclusão social.

É reconhecida a pressão sobre as finanças públicas que os custos de manutenção e reparação de todas as infraestruturas territoriais e sociais realizadas ao longo dos últimos 30 anos estão a ditar. Esses custos vão-se prolongar por gerações e será necessário que as finanças públicas as possam acomodar, eventualmente com prejuízo de outras prioridades de política.

Ainda que tarde e largamente em resultado do forte empenho da Comissão Europeia, é de assinalar a mudança no sentido de um crescimento mais sustentável e mais orientado para o retorno dos investimentos, mesmo que isso se venha eventualmente a traduzir nalguma degradação das taxas de absorção financeira dos Fundos Estruturais, indicador em que Portugal sempre ocupou, desde 1989, um lugar cimeiro entre os parceiros europeus.

A modernização do país resultante de 30 anos de apoios estruturais comunitários – a que se juntam ainda as ajudas de pré-adesão na primeira metade dos anos 1980 – traduziu-se em progressos económicos e sociais notáveis. Independentemente das debilidades que o sistema revelou, tal não teria sido possível sem uma nova cultura e formas de trabalho na Administração Pública, centradas numa gestão por objetivos, alicerçada em novos processos de coordenação intersectorial e de programação, monitorização e avaliação de programas, medidas e projetos. **RI**

Data de receção: 22 de setembro de 2016 | Data de aprovação: 16 de dezembro de 2016

BIBLIOGRAFIA

COMISSÃO EUROPEIA – Decisão da Comissão C(2014)2082 final, de 3 de abril de 2014, que estabelece a repartição por Fundos, anos e estados-membros dos recursos financeiros para 2014-2020. [Consultado em: 7 de julho de 2016]. Disponível em: <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Legislacao/Comunitaria/Decisao%20de%20Execucao%20da%20Comissao%20de%203%20de%20abril%20de%202014.pdf>.

CORDOVIL, Francisca (coord.) – *Fundo de Coesão: Relatório 1999: Balanço 1993/99*. Lisboa: DGDR, 2000.

CORDOVIL, Francisca (coord.) – *Execução Financeira do Fundo de Coesão – Ponto de Situação Reportado a 31 de Dezembro de 2008*. Lisboa: IFDR, 2009.

DGDR – *Quadro Comunitário de Apoio III: Portugal 2000-2006*. Lisboa: DGDR, 2000.

DGDR – *Um Olhar sobre o QCA II: Encerramento do Período de Programação 1994-1999*. Lisboa: DGDR, 2000.

DGDR – *Quadro Comunitário de Apoio III: Portugal 2000-2006 – Revisão Intercalar 2004*. Lisboa: DGDR, 2004.

DGDR – *O QCA III e a Reprogramação Intercalar*. Lisboa: DGDR, 2005.

DGDR – *Atualização da Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio III*. Lisboa: DGDR, 2006.

IFDR – *Relatório Anual 2006: Quadro Comunitário de Apoio III*. Lisboa: IFDR, 2007.

IFDR – *Relatório Anual do QREN V – 2012*. Lisboa: IFDR, 2013.

OBSERVATÓRIO DO QCA – *Quadro de Referência Estratégico Nacional, Portugal 2007-13*. Lisboa: Observatório do QCA, 2007.

PIRES, Luís Madureira – *A Política Regional Europeia e Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

PORTUGAL – *Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-20*. [Consultado em: 7 de julho de 2016]. Disponível em: https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.%20AP_Portugal%202020_28julho.pdf.

RODRIGUES, Duarte – *A Incidência em Portugal da Política de Coesão da UE: Balanço e Perspetivas* [Consultado em: 7 de julho de 2016]. Disponível em: www.observatorio.pt/download.php?id=899.