AD&C
Agência para o Desenvolvimento e Coesão

Relatório do

Desenvolvimento & Coesão

AGRADECIMENTOS

Este trabalho, como referido na nota de abertura, só foi possível por via dos contributos formais e informais de um vasto conjunto de entidades e de individualidades que permitiu enriquecer o debate e o relatório apresentado. Naturalmente, que eventuais erros e omissões são da exclusiva responsabilidade da Agência para o Desenvolvimento & Coesão.

Este exercício ativo e empenhado de colaboração e participação merece, em nosso entender, uma referência expressa, tendo em conta a disponibilidade dos participantes nos seminários internacionais organizados e nas reuniões internas de partilha de reflexão, bem como um conjunto de entidades que, em função das matérias em análise, nos receberam para trocas de ideias e aprofundamento de alguns temas.

Desde logo, uma referência aos nossos parceiros da Rede das Dinâmicas Regionais (Órgãos de Acompanhamento das Dinâmicas Regionais, ancorados nas CCDR, Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais do Continente e das Regiões Autónomas), às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, à Direção-Geral do Território, aos Gabinetes de Estudos de diversos Ministérios (e.g. Agricultura, Finanças, Economia) e ao INE, pelo apoio, partilha, debate e incentivo.

Também uma palavra de reconhecimento aos oradores e individualidades convidados para animar os debates de reflexão nos seminários internacionais e em encontros de reflexão interna na AD&C: Andrés Rodríguez-Pose (London School of Economics); António Figueiredo (Quaternaire Portugal); António Machado (ADRAT); Carlos Pina (CCDR LVT); Claire Charbit (OCDE); Daniel Rauhut (Karelian Institute); Dorothée Allain-Dupré (OCDE); Eduarda Marques da Costa (IGOT); Eduardo Diniz (GPP–Ministério da Agricultura); Erik GlØersen (Universidade Genebra); Fernanda do Carmo (DGT); Fabrizio Barca (Perito internacional, Itália); Georg Schadt (Federal Chancellery, Áustria); João Teixeira (CCDR LVT); Joaquim Oliveira Martins (OCDE); João Ferrão (ICS); John Bachtler (EPRC); Jorge Brito (CIM Coimbra); José Manuel Martins (Universidade de Aveiro); José Robalo (ARS Alentejo); Luiz de Melo (OCDE); Paulo André (DG Educação); Paulo Feliciano (IEFP); Paulo Madruga (EY/Augusto Mateus & Associados); Pedro Calado (ACM); Pedro Ramos (Universidade de Coimbra); Pedro Ribeiro (CM Almeirim); Peter Wostner (Government Office for Development and European Cohesion Policy, Eslovénia); Piotr Zuber (Ministry of Economic Development, Polónia); Ribau Esteves (CIM Aveiro); Rui Monteiro (CCDR Norte); Sabrina Lucatelli (Governo de Itália); Sérgio Barroso (CEDRU); Vítor Escária (ISEG, Universidade de Lisboa).

Cabe ainda um agradecimento a instituições, que nos receberam no contexto de troca de reflexões: Associação Minha Terra; CIM Alto Alentejo; A. M. Porto; CIM Beira Baixa; CIM Lezíria do Tejo; CIM Oeste; e GAL ADREPES.

Por fim, uma referência à tutela da Agência para o Desenvolvimento & Coesão – Ministro do Planeamento e Infraestruturas/Secretário de Estado do Desenvolvimento e Coesão – quer pela disponibilidade para participar nos seminários internacionais, quer pelas sessões de reflexão e debate dedicados a estes temas.

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.

Coesão interna acentuada pelo menor dinamismo da Área Metropolitana de Lisboa

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.

Provisão de Serviços Sociais de Interesse Geral essencial à coesão territorial

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.

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

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 expetativas 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.

Investimentos nas redes de equipamentos alteraram o perfil do país

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.

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 societais, 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.

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

Neste contexto, justifica-se medir a desigualdade na criação de riqueza utilizando um instrumento que torne possível avaliar o nível de disparidades de uma variável entre regiões ou territórios. Neste sentido, optou-se por analisar o Índice de Theil uma vez que tem sido um indicador frequentemente utilizado na literatura para analisar distribuições espaciais de uma dada variável devido à sua capacidade de ponderação e de decomposição. O Índice de Theil é uma medida de assimetria face a uma distribuição perfeita da variável em análise, em que o valor zero indica uma distribuição igualitária, e em que quanto maior for o valor do índice maior serão as desigualdades. A sua natureza aditiva permite a decomposição deste indicador em duas componentes: i) a que expressa o nível de desigualdade entre Estados-Membros e; ii) a componente que revela a desigualdade entre regiões em cada um dos Estados-Membros (Tvrdon, 2012; Villaverde e Maza, 2009).

Nas Figura 1.10 e Figura 1.11, apresenta-se a decomposição deste Índice nas duas componentes identificadas: inter Estados-Membros e intra Estados-Membros, bem como o Índice global.

Constata-se que, globalmente, as disparidades ao nível da União Europeia diminuíram no período em análise, com uma diminuição em contínuo até 2011 e pese embora uma inversão desta trajetória em 2014 e 2015. A redução do Índice de Theil manifesta-se de forma mais notória até 2008, período a partir do qual deixa de ser tão expressiva.

Até 2007 esta trajetória deve-se sobretudo a um processo de diminuição contínua das assimetrias entre os países da União Europeia que ocorre em simultâneo com a manutenção das disparidades intra Estado-Membro. Em 2000, 65% do Índice de Theil global ao nível da União Europeia devia-se às disparidades entre Estados-Membros. Esta componente foi progressivamente deixando de ser preponderante, sendo que em 2007 a componente relativa às disparidades intra Estado-Membro igualou a relativa às disparidades inter Estados-Membros. De 2007 para o presente as disparidades intra Estados-Membros têm ganhado peso, sendo em 2016 responsáveis por 64% do índice global.

Os dados sugerem por isso que, até 2006, a diminuição das disparidades entre EM se fazia sem impactar grandemente nas desigualdades internas, mas que a partir 2007 os processos de convergência externa surgem associados a um aumento das disparidades internas.

Entre os anos de 2000 e de 2016, Portugal registou a segunda maior redução de disparidades intra Estado Membro da UE sendo apenas acompanhado pela Áustria, o país que maior redução registou, e pela Alemanha, Finlândia, Bélgica, Croácia e Hungria (Figura 1.12). As reduções das assimetrias entre as regiões portuguesas aconteceram essencialmente entre 2008 e 2016, período de maior divergência face à media da UE, uma vez que no período anterior tinha sido registado um aumento, embora marginal.

Relação entre crescimento do PIB acima da média Europeia e aumento de disparidades internas no contexto da UE

É possível também verificar que os países onde o crescimento do PIB foi superior à média europeia (com convergência positiva) observaram, tendencialmente, aumentos das disparidades internas. Já nos países da convergência e divergência negativa o Índice de Theil não tem um comportamento homogéneo sendo, no entanto, possível verificar que entre 2000 e 2008 a maioria destes Estados (sete em 11) registou um decréscimo de assimetrias, processo que se alterou entre 2008 e 2016.