



1

PROCESSO DE CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NOS TERRITÓRIOS DA UNIÃO EUROPEIA



1

PROCESSO DE CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NOS TERRITÓRIOS DA UNIÃO EUROPEIA

“A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolve e prossegue a sua ação tendente ao reforço da sua coesão económica e social. Em especial a Comunidade procura reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.”

Artigo 130.º do Ato Único Europeu

Desde a assinatura do Tratado de Roma, que o projeto Europeu sinaliza preocupações com as disparidades regionais. A integração de políticas e a evolução económica e social de um espaço cada vez mais alargado, complexo e supranacional trouxe, no entanto, à evidência, que as respostas aos problemas obrigavam a medidas coordenadas e a opções comuns.

Neste contexto, o domínio da coesão foi ganhando novas dimensões e novos instrumentos no projeto Europeu. Depois do reconhecimento (1964) da necessidade de uma intervenção coordenada para a “correção das disparidades regionais” e da criação de instrumentos mais ajustados a esta preocupação (FSE em 1958 e FEDER em 1975), as bases legais da Política Regional foram finalmente consagradas no Ato Único Europeu, (1986). Desde então, assistiu-se a uma crescente preocupação com as questões da coesão e da convergência, quer pelo nível dos instrumentos disponibilizados, quer pelo peso que a Política de Coesão assume no orçamento global da União.

O Tratado de Maastricht, para além da criação do Fundo de Coesão, reforça no seu artigo 2.º, que a missão da Comunidade passa por “... *promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros*”. Tal como definido no artigo 130.º, a Comunidade “...*desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais*”.

O Tratado de Lisboa acrescentou uma terceira dimensão à missão da União, assumindo que “*A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros*” e reforçando no seu Artigo 174.º a especial “...*atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição*

industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.”, reconhecendo a diversidade e a complexidade dessas regiões no contexto de uma Europa alargada. Esta convicção da importância da política é reforçada no protocolo anexo ao tratado, onde se assume “...que o fomento da coesão económica, social e territorial é vital para o pleno desenvolvimento e o sucesso duradouro da União;” e a “...convicção de que os Fundos Estruturais devem continuar a desempenhar um papel considerável na realização dos objetivos da União no domínio de coesão”.

Afirmação da Política de Coesão

Tendo presente esta missão e o papel crescente das intervenções da Política de Coesão, têm-se multiplicado o interesse e os estudos sobre os resultados e sobre o desempenho dos Estados-Membros e das regiões no contexto da evolução dos seus processos de coesão económica, social e territorial.

Em particular, os processos regulares de avaliação de políticas, e os estudos mais específicos da academia, procuram entender os fatores e os padrões de comportamento da evolução dos países e das regiões, ilustrando caminhos promissores e evidenciando o papel desempenhado pelas políticas públicas na redução das assimetrias. Procuram, ainda, compreender as causas que explicam as diversas situações em que, aplicando 'receitas', estratégias e intensidades de políticas mais ou menos comuns, se produzem resultados díspares em termos de convergência e de coesão. De realçar que, nos seus estudos, relatórios e demais publicações, a União Europeia (UE), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial têm dedicado particular atenção às regiões menos desenvolvidas (*lagging regions*), que tendo vindo a ser apoiadas de forma mais ou menos intensa ao longo de vários ciclos de políticas, não conseguem ver cumprido o desígnio da convergência no seio da União, seja a nível económico, social ou ambiental, seja na coesão dos seus territórios e na qualidade de vida e condições sociais das suas populações.

A informação abundante sobre o tema e a bibliografia de referência têm em comum a falta de consenso nas conclusões das análises, em particular sobre a capacidade de encontrar relações de causa-efeito claras no que diz respeito ao papel das políticas e dos instrumentos de coesão nos resultados dos processos de convergência. Como refere Bachtler *et al.* (2016: ix) “...existe muito pouco consenso entre os investigadores sobre o entendimento da eficácia das políticas de coesão europeias, e os resultados são muito dependentes da metodologia utilizada, do período considerado ou da unidade de análise” sendo (p.1) “surpreendente o reduzido consenso na forma como funciona, e como tem sido eficiente na redução das disparidades regionais e na melhoria da performance no suporte às economias regionais e como tem sido útil no cumprimento dos objetivos a atingir” (tradução AD&C).

Na bibliografia, sobram as tentativas de explicação para a dificuldade em encontrar respostas ou domínios de consenso na identificação dos efeitos proporcionados pelo financiamento da Política de Coesão. Em particular, como é referido ainda por Bachtler *et al.* (2016: 9) “... para muitas regiões que são recetoras de fundos estruturais há muito tempo, o dinheiro que recebem tornou-se a principal componente das suas estratégias de investimento público, e não é fácil definir como teria sido de outra forma” (tradução AD&C). Neste capítulo, a abordagem seguida para tratar o tema da convergência económica regional centrou-se nos processos de convergência dos Estados-Membros (EM) da União

Europeia, designadamente a nível regional, não se debruçando sobre a convergência nominal, conforme é definida nos critérios de Maastricht e da União Económica e Monetária.

Assim, ao longo do capítulo, reflete-se sobre a aproximação do desempenho económico dos países/ regiões (sobretudo as de Portugal) – normalmente medido em termos do Produto Interno Bruto *per capita* em paridades de poder de compra (PIBpc em PPC – *Purchasing Power Standards* na nomenclatura inglesa) – em direção a um nível de referência de outro país/região ou grupo de países – em regra, a média da UE.

Neste contexto, a abordagem seguida centrou-se na análise de uma série temporal longa (2000-2016¹) com base no indicador que, devido à sua robustez e aceitabilidade internacional, manteve um elevado consenso ao longo dos diferentes períodos de programação – o Produto Interno Bruto *per capita* (PIBpc) em PPC – procurando assim encontrar tendências 'pesadas' no desempenho dos EM e das suas regiões.

Mais do que aquilatar o impacto dos fundos europeus no desenvolvimento das condições económicas, sociais e territoriais, inquestionável para a grande maioria dos investigadores e decisores políticos, procuraram-se tendências de evolução e fatores explicativos dos comportamentos dos elementos constituintes do indicador bem como compreender o percurso feito pelas regiões portuguesas face à União Europeia, de forma a aprofundar o diagnóstico e conhecimento sobre processo.

Não se pretende avaliar níveis de bem-estar ou de coesão económica, social e territorial, mas antes identificar e conhecer as trajetórias de convergência e divergência das regiões e procurar alguns dos elementos que permitam apresentar pistas para a explicação desses processos.



1.1 Convergência ao nível dos Estados-Membros

Neste subcapítulo, procede-se a uma análise comparativa da evolução dos PIB *per capita* em PPC dos diversos Estados-Membros face à média da União Europeia e ainda em termos de comportamento de alguns 'clubes'² de países que se conseguem identificar neste processo de convergência/divergência.

Entre 1995 e 2016, Portugal não conseguiu empreender uma trajetória sustentada de convergência com os valores médios da União Europeia³. Embora com um processo não linear, ora de convergência, ora de divergência, desde o início do período que Portugal vinha mantendo uma trajetória de posicionamento face à média da UE sempre acima do valor de referência de 1995. É sobretudo a partir de 2011 que o PIB *per capita* português sofre um decréscimo que o posiciona, desde então, abaixo do valor de 1995.

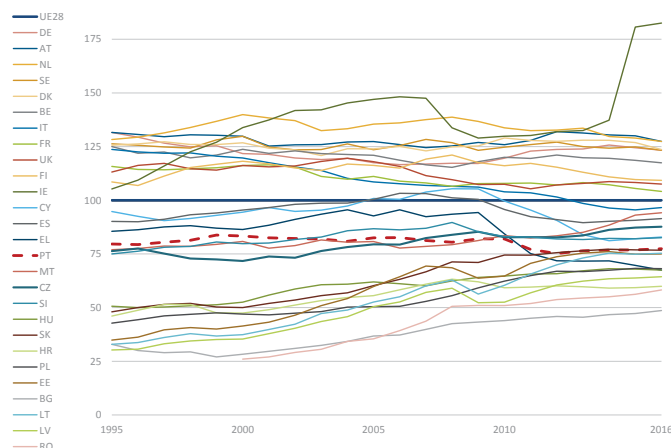
Portugal não conseguiu estabilizar uma trajetória sustentada de convergência

Para além dos problemas estruturais da economia portuguesa, identificados em inúmeros estudos e relatórios nacionais e internacionais (e.g. perfil de especialização da economia e baixos níveis de produtividade e de qualificação dos trabalhadores, défices de capacitação nas instituições, alguma rigidez do mercado laboral público, elevados níveis de endividamento privado e público, debilidade do sistema financeiro, incerteza fiscal, fraca capacidade de investimento e os consequentes desequilíbrios externos e internos), esta evolução 'anémica' do PIBpc português face à média da UE deveu-se também a sucessivos choques externos que o país sofreu desde o início do século XXI. Numa primeira fase, com a implementação da União Económica e Monetária e a introdução do Euro, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio e o alargamento da UE a leste e desde 2008, com as sucessivas crises (financeira, económica e da dívida soberana) que o país enfrentou com particular intensidade entre 2010 e 2013, fez com que Portugal tenha divergido face à média da UE28 a partir de 2011.

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 que aderiram à UE antes de 2004, uma vez que a maioria (com exceção da Alemanha, Irlanda e Luxemburgo⁴) regista, 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 (com a exceção do Chipre). A análise da Figura 1.1 permite verificar um fenómeno de 'afunilamento' que vai encurtando o diferencial entre os diversos Estados-Membros de 2000 até 2016, o que indica que os PIBpc se vão aproximando da média europeia por uma dupla via: aumento do indicador nos países menos desenvolvidos e diminuição do mesmo nos países mais ricos, embora esta menos acentuada que a primeira.

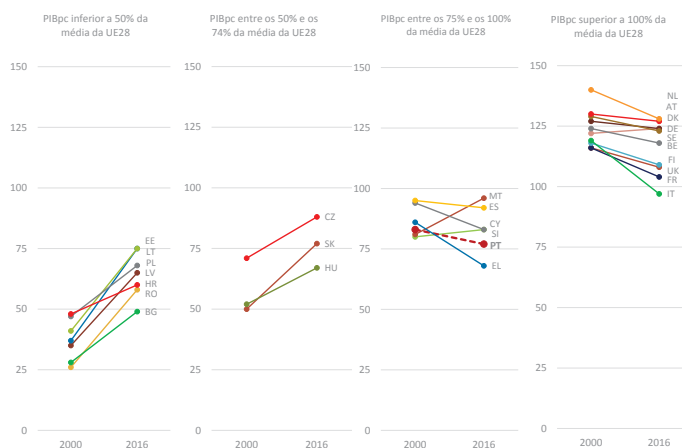
Figura 1.1: Evolução do PIBpc (PPC) dos Estados-Membros, em % da média da UE28, 2000-2016



FONTE: Eurostat

Segmentando os diversos Estados-Membros, e agrupando-os com base nos valores dos seus PIBpc no ano de 2000 (Figura 1.2), verificamos, não apenas o que o gráfico anterior indicava, mas também que os processos de adesão, que numa primeira fase privilegiam investimentos elevados em infraestruturação e criação de acessibilidades (fatores tradicionais de crescimento), contribuem para o crescimento acelerado dos EM com rendimentos abaixo dos 50% da média da União Europeia.

Figura 1.2: PIBpc (PPC) dos Estados-Membros em % da média da UE28, com base no valor de 2000



FONTE: Eurostat

A análise parece ainda confirmar que a referência dos 75% da média da UE (como critério de categorização de tipologia de regiões no contexto das elegibilidades da Política de Coesão) tem aderência à realidade, já que os Estados-Membros (EM) com PIBpc acima desse valor assumem tendencialmente a inversão da trajetória.

A análise da evolução das taxas médias de crescimento anual do PIBpc (Figura 3) torna mais elucidativos os processos de convergência e divergência, assumindo-se assim como referencial das trajetórias de aproximação ou afastamento da média da UE. É relativamente claro que, entre 2000 e 2016, as economias europeias com menores níveis de criação de riqueza cresceram a ritmos mais acelerados que as regiões mais desenvolvidas (Alcidi *et al*, 2018), permitindo um processo de convergência positiva acentuado na maioria desses EM.

Nas análises seguintes, identificam-se três grandes grupos ou ‘clubes de convergência’: i) o dos Estados-Membros que registavam em 2000 um nível de PIBpc superior à média da União Europeia e que, *grossa modo*, correspondem aos países que aderiram à União antes de 2004 (identificados a azul e castanho na Figura 3 e nos gráficos subsequentes)⁵; ii) o grupo de países que apresentando PIBpc inferior à média da UE em 2000 registaram um crescimento médio anual do PIBpc superior ao da UE no período entre 2000 e 2016 (convergência positiva e identificados a verde), e que integram todos os Estados-Membros cuja adesão ocorreu após 2004 (com exceção de Chipre)⁶; iii) o conjunto de países que, apresentando igualmente um PIBpc inferior ao da UE em 2000, viram esse indicador crescer a uma taxa média anual inferior à registada pelo PIBpc da UE (divergência negativa) e que se destacam pela semelhança dos seus processos de convergência com o caso português (e.g. Grécia, Espanha e Chipre).

De facto, a injeção maciça de fundos por via de investimento material (infraestruturação de redes – transportes, água, resíduos, digital, etc. – e criação de acessibilidades) em economias que apresentam grandes diferenciais de desenvolvimento ao nível económico, infraestrutural, ambiental e social, como é o caso dos novos Estados-Membros, parece induzir, numa primeira fase, a um processo acelerado de convergência ao nível do PIB *per capita*. No entanto, ao longo do tempo, esse impacto inicial tende a reduzir-se, refletindo-se progressivamente na intensidade da convergência.

Por outro lado, os Estados-Membros cujo PIBpc em 2000 se situava acima da média da UE (mais propriamente acima do índice 100 – ‘clube’ dos EM com adesão pré 2004) fizeram um percurso de convergência negativa, aproximando-se da média da União pelas menores taxas de crescimento dos respetivos PIBpc. São exceções a este comportamento a Alemanha, a Irlanda e o Luxemburgo, que crescem acima da média da União Europeia.

Os Estados-Membros que se situam no quadrante da divergência negativa têm em comum o facto de em 2000 registarem um PIBpc entre os 75 e os 100 (face à UE28), enfrentando um problema sistematizado por autores como Gönenç (2017) por *middle income trap* (armadilha do rendimento médio), também refletido na figura anterior.

Figura 1.3: Processo de convergência do PIBpc (PPC) dos Estados-Membros, 2000-2016

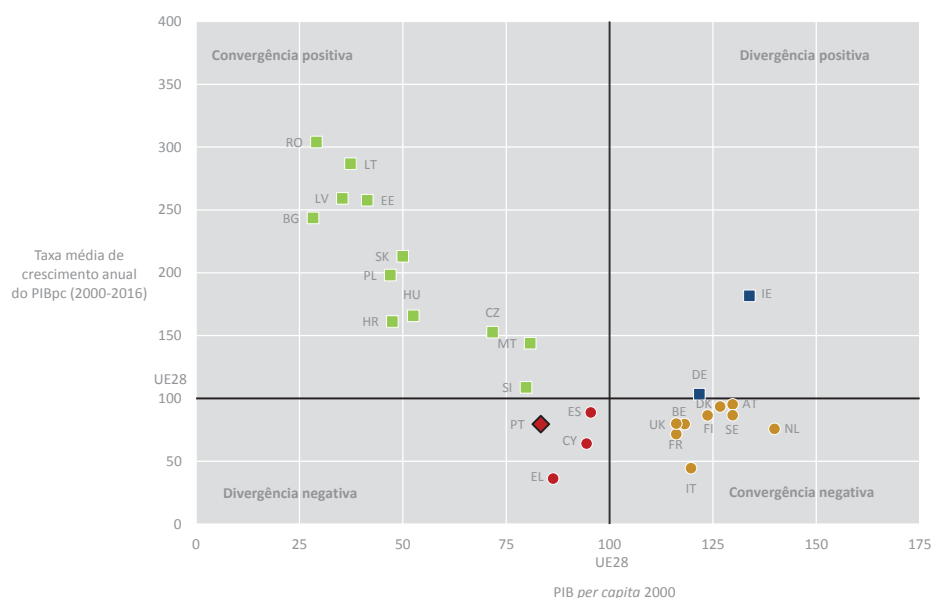
Os seguintes conceitos aplicam-se ao longo deste capítulo:

Convergência positiva – EM que em 2000 tinha um PIBpc abaixo do europeu e entre 2000 e 2016 cresceu acima do valor europeu.

Divergência negativa – EM que em 2000 tinha um PIBpc abaixo do europeu e entre 2000 e 2016 cresceu abaixo do valor europeu.

Divergência positiva – EM que em 2000 tinha um PIBpc acima do europeu e entre 2000 e 2016 cresceu acima do valor europeu.

Convergência negativa – EM que em 2000 tinha um PIBpc acima do europeu e entre 2000 e 2016 cresceu abaixo do valor europeu.



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

NOTA: Nos gráficos e análises seguintes as cores relativas aos EM e às suas regiões mantêm a cor deste gráfico, permitindo assim identificar diferentes trajetórias de países ou regiões que pertencem aos mesmos 'clubes'.

A crise influenciou o desempenho dos Estados-Membros

Os processos de convergência e divergência não foram constantes ao longo do período em apreço.

Assim, considerando dois ciclos temporais, entre 2000 e 2008 e entre 2008 e 2016, a análise da Figura 1.4 e Figura 1.5 sugere que o contexto económico e financeiro europeu e mundial teve influência nos comportamentos das economias dos Estados-Membros.

- Entre 2000 e 2008, os países do alargamento registavam uma convergência positiva, aos quais se juntavam também a Espanha, Chipre e a Grécia. A quase totalidade dos países cuja média do PIBpc superava o da UE28 convergia negativamente, com exceção da Finlândia, o único país que divergia positivamente. Neste período, Portugal já registava um processo de divergência negativa, embora não acentuado.

- No subperíodo seguinte (2008–2016), os países do alargamento registaram uma diminuição das disparidades das taxas de crescimento entre si, sendo que dois membros desse 'clube' começaram a divergir negativamente: a Eslovénia e a Croácia⁷. Por outro lado, há quatro EM que em 2000 superavam a média europeia e que neste período passaram a crescer a um ritmo superior a esse referencial: Bélgica, Áustria, Alemanha e Irlanda que assim retomam o processo de enriquecimento face aos seus congéneres. No entanto, as alterações mais substanciais, face ao anterior período, dão-se nas taxas de crescimento dos três países

que, tal como Portugal, divergem no conjunto dos 16 anos em análise. Espanha, Chipre e Grécia, com uma dimensão muito superior às restantes, registando decréscimos que os ‘empurraram’ para o quadrante dos países com divergência negativa. Neste período, Portugal divergiu mais significativamente que no período anterior.

Sendo o PIB *per capita* o resultado do quociente entre o Produto Interno Bruto e a população, procede-se na Figura 6 a uma análise com o intuito de aferir qual destes elementos teve mais impacto no comportamento do indicador em cada um dos Estados-Membros da União Europeia.

Identifica-se claramente que, na sua maioria, os Estados-Membros do ‘clube’ convergência positiva beneficiaram de um duplo efeito no crescimento do PIBpc, associando taxas de variação do PIB (em PPC) bastante superiores à da média da UE 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, fruto da liberdade de circulação de pessoas.

Apenas a Irlanda (e em menor escala Malta) conjuga taxas de variação positivas do PIB e da população bastante superiores à média, o que sugere um processo de convergência sustentado. Por seu lado, a Alemanha aparenta beneficiar mais de um aumento populacional abaixo da média europeia, já que no PIB o crescimento é ligeiramente inferior.

No clube de países de divergência negativa, as tendências são bastante díspares. Chipre e Espanha têm uma variação do PIB ligeiramente acima do verificado na média da UE28, mas crescimentos populacionais bastante superiores. Entre 2000 e 2016 é o crescimento populacional que marca a divergência negativa destes países face à UE. Já Portugal e a Grécia, ambos com um crescimento populacional praticamente nulo, logo relativamente mais baixo que os 5% registados na União Europeia,

Figura 1.4: Processo de convergência do PIBpc (PPC) dos Estados-Membros, 2000-2008

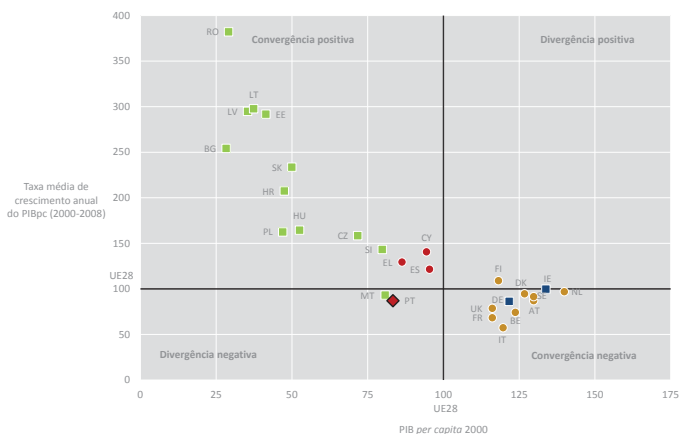
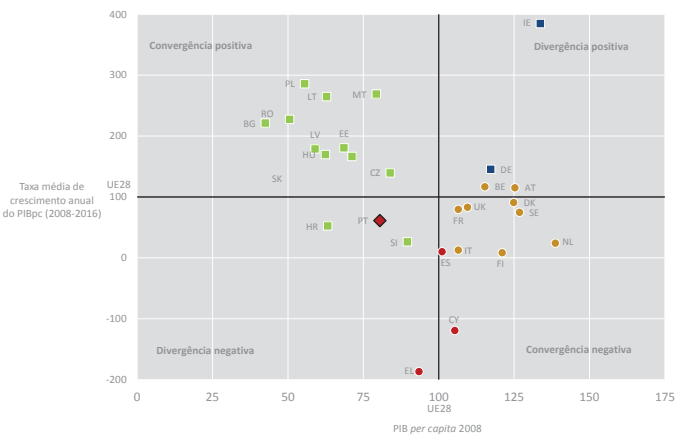


Figura 1.5: Processo de convergência do PIBpc (PPC), dos Estados-Membros, 2008-2016

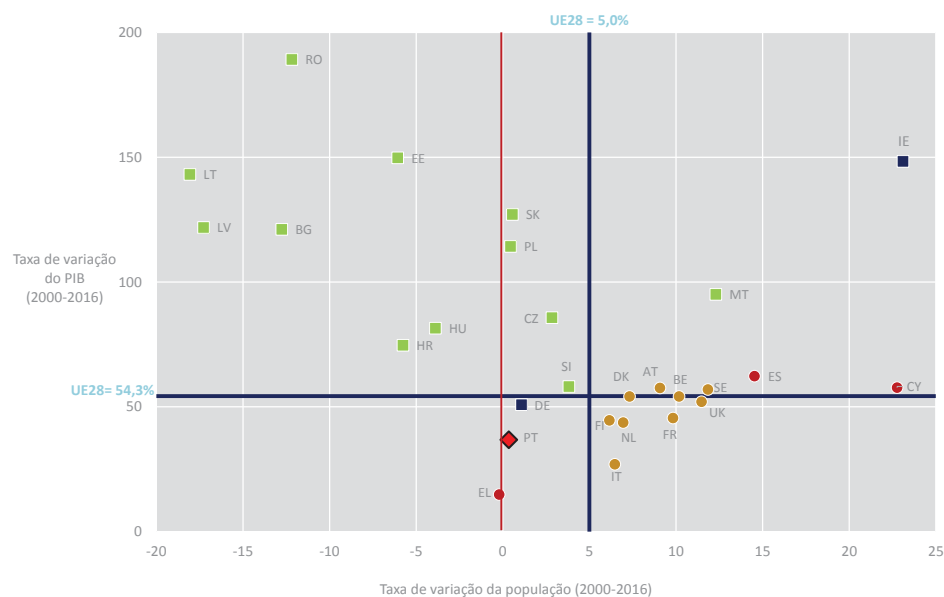


FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

são mais severamente afetados pela taxa de variação do PIB. Caso a população crescesse ao ritmo da média da Europa, o impacto negativo no PIBpc seria mais ainda notório.

Figura 1.6: Evolução do PIB (PPC) e da população, 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Apresentando mais uma vez a decomposição desta evolução considerando os dois períodos distintos (isolando o eventual efeito de crise), a análise da Figura 1.7 e Figura 1.8 revela que a alteração mais visível é o 'achatamento' da dispersão dos valores das taxas de crescimento do PIBpc em PPC. A dispersão das taxas de crescimento do PIB, que entre 2000 e 2008 alcançava os 113 p.p., diminui para os 38 p.p. entre 2008 e 2016.

No clube dos países de divergência negativa, de registrar que o Chipre é o único país em que a população continua a aumentar apesar da quebra no PIB, sendo o processo de divergência mais afetado pelo aumento populacional do que pelo crescimento negativo do PIB. No caso de Espanha, mas essencialmente de Portugal e da Grécia, os processos de divergência teriam sido mais acentuados, caso a população não tivesse registado uma variação negativa entre 2008 e 2016, que compensou parcialmente a evolução negativa do PIB.

Figura 1.7: Evolução PIB (PPC) e população, 2000-2008

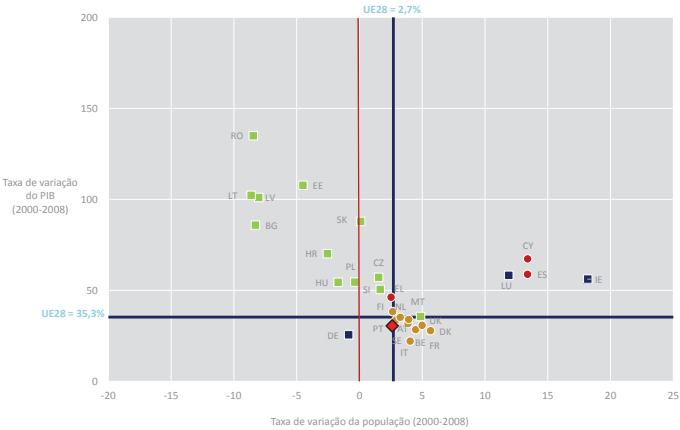
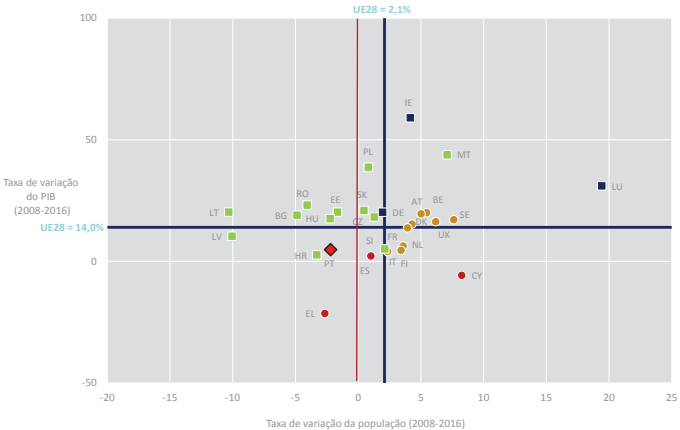


Figura 1.8: Evolução PIB (PPC) e população, 2008-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.
NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.



1.2 Convergência externa vs convergência interna dos Estados-Membros

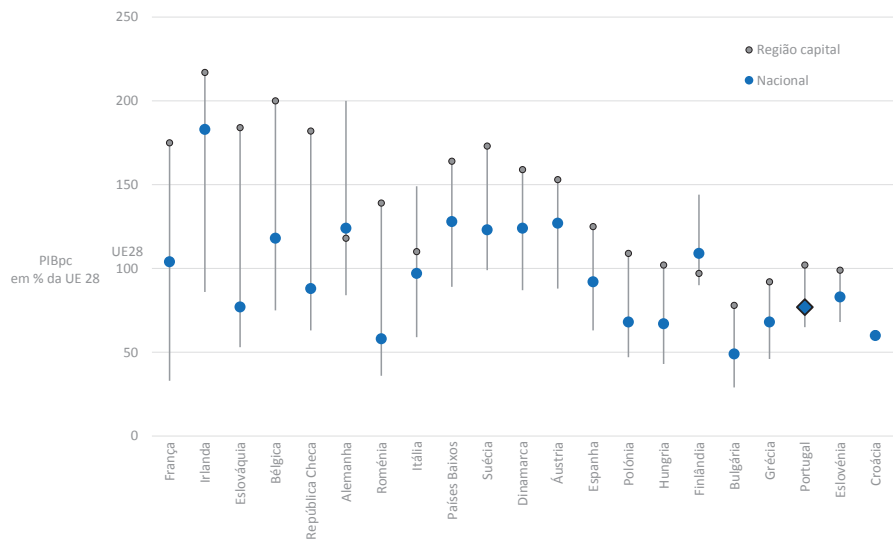
Da análise anterior relativa ao desempenho dos Estados-Membros da União Europeia, verifica-se uma tendência de convergência generalizada do PIBpc ao nível dos países. Importa agora proceder a uma análise regional, ou seja, verificar se também se observam processos de aproximação do desempenho económico das regiões em direção à média europeia.

A Figura 1.9 demonstra que a amplitude de valores dos PIBpc regionais nos diversos Estados-Membros é bastante elevada. É interessante verificar que na maioria dos países, as regiões capital (NUTS II onde se localizam as capitais dos EM) são aquelas que apresentam o valor máximo de PIBpc regional nos respetivos países. Dos 21 EM representados (os que têm mais que uma NUTS II), apenas em três não se verifica esta situação (Alemanha, Itália e Finlândia).

Entre os oito EM que em 2016 apresentavam maior dispersão regional do PIB (diferença entre o valor regional máximo registado e o mínimo), encontram-se os dois EM com processos de divergência positiva entre 2000 e 2016 (Irlanda e Alemanha), três EM em processo de convergência negativa (França, Bélgica e Itália) e três EM em convergência positiva (Eslováquia, República Checa e Roménia). De salientar ainda que em Portugal a amplitude entre os PIBpc regionais é a terceira menor no conjunto dos EM representados.

Portugal apresenta uma das menores amplitudes entre PIB regionais

Figura 1.9: PIBpc (PPC) nacional e dispersão do PIBpc (PPC) regional (NUTS II) em % da média da UE28, 2016



FONTE: Eurostat.

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 média da UE, uma vez que no período anterior tinha sido registado um aumento, embora marginal.

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 homogêneo 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.

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

Figura 1.10: Índice de Theil - global e decomposto por componentes, 2000-2016

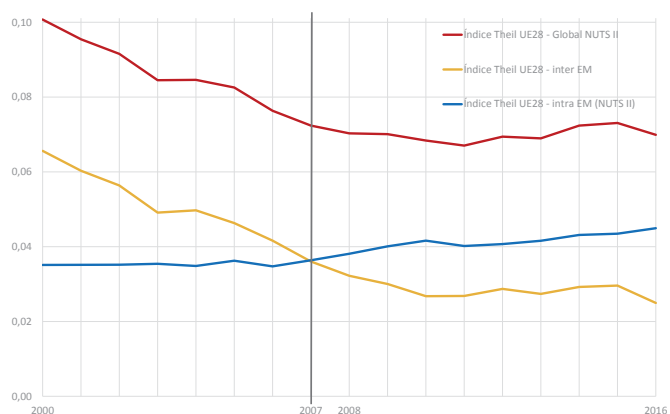
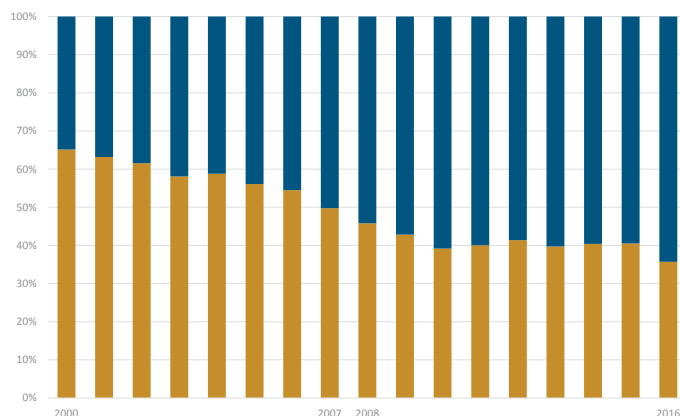
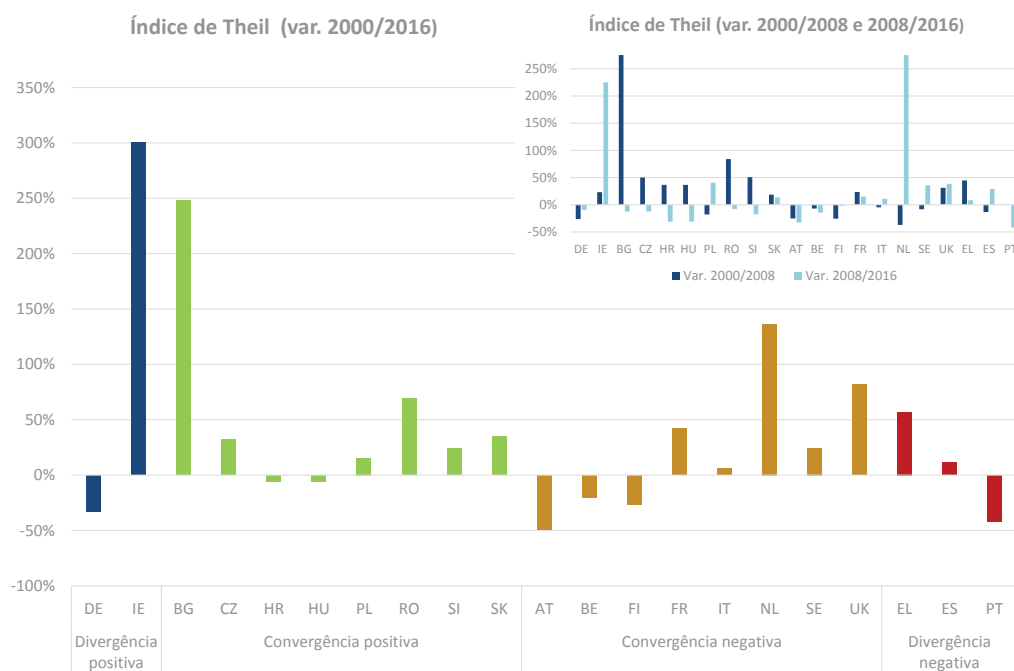


Figura 1.11: Índice de Theil - contributos das componentes inter e intra Estados-Membros, 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Figura 1.12: Índice de Theil - global e por períodos



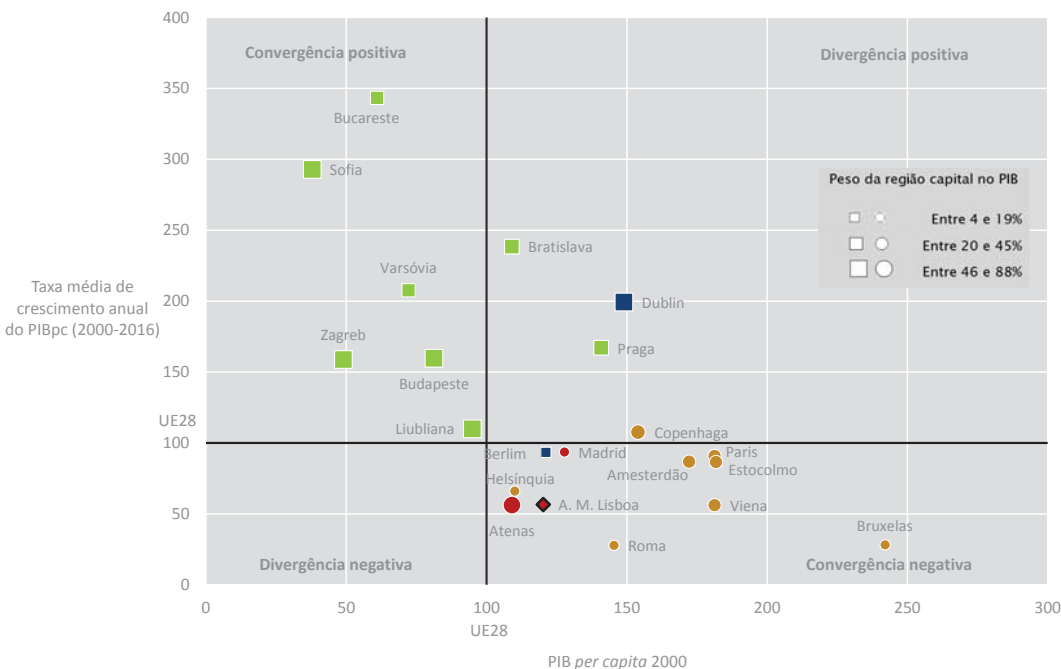
FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.



1.3 Zoom às regiões capital

As regiões capital registam maioritariamente processos de convergência mais significativos que os respetivos países. No período entre 2000 e 2016 (Figura 1.13) a exceção a registar é Berlim, que converge negativamente dentro de um Estado-Membro que realizou um processo de divergência positiva. Assinala-se também que as regiões capital evidenciam ter maior contribuição para o crescimento nos países com menores níveis de desenvolvimento e maiores taxas de crescimento naqueles que registavam níveis de criação de riqueza mais baixos no início do período. Essa contribuição acontece com mais frequência nas regiões cujo peso na economia nacional está entre os 25% e os 28%.

Figura 1.13: Processo de convergência do PIBpc (PPC) nas regiões capital, 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Entre 2000 e 2008 (Figura 1.14), destaque-se o comportamento de divergência positiva de quatro regiões capital: duas de EM em processos de convergência positiva (Bratislava e Praga) e as outras duas de EM em processos de divergência negativa (Atenas e Madrid). No polo oposto, deve ser referido o menor dinamismo económico de Bruxelas, Viena e Berlim comparativamente aos seus respetivos países. A Área Metropolitana (A. M.) de Lisboa registou uma evolução do PIBpc em linha com o que se verificou em Portugal, embora esta evolução seja inferior à que se registou para a média da União Europeia.

A Figura 1.15 permite perceber que, com exceção das regiões capital da Croácia (Zagreb), Bulgária (Sofia) e Polónia (Varsóvia), em 2008 todas as outras regiões capital apresentavam um PIB *per capita* superior ao da média da UE28. Neste período pós crise, a A. M. de Lisboa acompanhou a trajetória da maioria das regiões capital, registrando crescimentos do PIB *per capita* abaixo da média europeia, com particular destaque para as regiões onde se localizam as capitais da Grécia (Atenas) e da Itália (Roma). De notar ainda os processos de divergência positiva de Bratislava e Bucareste, bem como de Dublin e Berlim. Destaque também para a convergência negativa das capitais de EM que estão em relevantes processos de convergência positiva na primeira metade do período (e.g. Eslovénia, Hungria e República Checa). Pode ainda ser destacado o caso da Eslovénia, cuja consequência do comportamento da sua capital é inclusivamente a passagem do país como um todo para divergência negativa.

Figura 1.14: Processo de convergência do PIBpc (PPC) nas regiões capital, 2000-2008

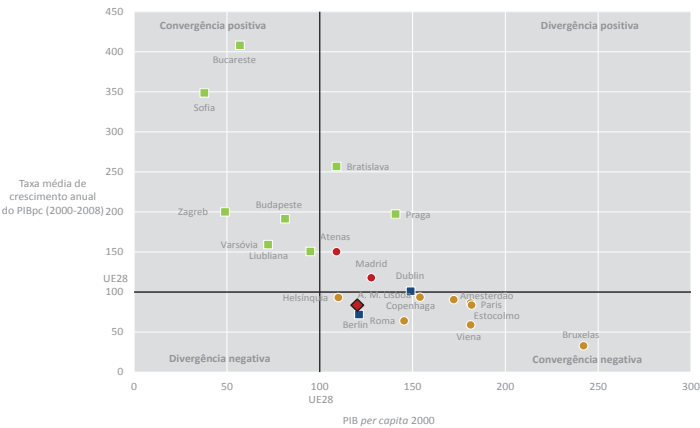
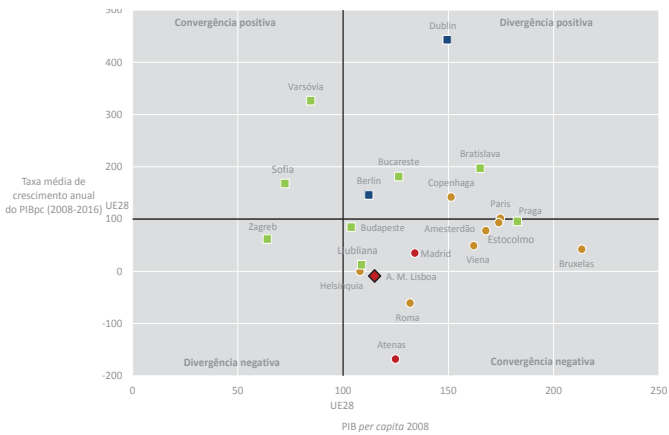


Figura 1.15: Processo de convergência do PIBpc (PPC) nas regiões capital 2008-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Caixa 1.1: O *Catching-Up* das Regiões

Vão existir sempre lacunas inter-regionais, mas as regiões que ficam para trás (*lagging behind*) têm oportunidades de recuperar em termos de desenvolvimento social e económico (...) Ajudando a alimentar a ‘máquina de recuperação’ (*the catching-up machine*), os países podem colher um duplo dividendo: aumentos de produtividade agregada e inclusão.

Adaptação livre de OCDE (*Regional Outlook* 2016)

Tendo como pressuposto que a lei dos rendimentos marginais decrescentes se verifica, as economias mais desenvolvidas crescem mais lentamente e tendem a chegar a um estado estacionário. Em sentido contrário, as economias em desenvolvimento (menos dotadas de capital) tendem a convergir para o nível das economias desenvolvidas, uma vez que apresentaram níveis de produtividade agregada mais elevados.

Imitando as características que levaram à evolução, aqueles atingiram ganhos superiores com menor esforço. Esta teoria tem um lastro de evidências empíricas, e explica em parte o desempenho dos EM que aderiram mais recentemente à União Europeia. No mesmo sentido, quando se analisam processos de convergência regionais, verifica-se que num número muito significativo de casos, as regiões menos desenvolvidas têm conseguido níveis de aceleração de convergência que as aproximam das regiões mais desenvolvidas (com *performances* mais estáveis ou em ligeira divergência).

Os trabalhos desenvolvidos pela OCDE, demonstram, no entanto, que regiões com menor PIB *per capita* nos seus países não estão a beneficiar de todo o seu potencial de convergência (*catching-up*). Esta incapacidade de utilização do potencial de crescimento justifica-se, em parte, pelo seu perfil produtivo. Na verdade, os setores transacionáveis parecem ser um importante fator de produtividade para recuperar regiões (urbanas e rurais), apesar das suas diferentes dinâmicas de crescimento. Regiões com melhor desempenho têm a sua economia suportada nos setores mais dinâmicos (especialmente serviços, indústria transformadora, ou extração de recursos) tendo aumentado a quota dessas atividades ao longo do tempo para quase 50% da sua produção, comparado com regiões divergentes onde a representatividade destes setores é apenas de um terço. [tradução AD&C de OCDE (2016)].

A análise efetuada permite ainda concluir que, “... o crescimento da produtividade em áreas urbanas beneficia de economias de aglomeração (...) baseadas em três fatores (...) proximidade (as empresas podem partilhar fornecedores, eles se especializam e através dessa especialização tornam-se mais produtivos); (...) variedade de trabalhadores (melhor correspondência - a mais produtiva - empregado/posto de trabalho) (...) a interação informal (a aprendizagem dos outros é facilitada por proximidade)(...) esta constatação que representa um sério desafio para as áreas rurais - por definição economias de Baixa densidade”. [tradução AD&C de OCDE (2016)].

Neste contexto, assume particular relevo compreender os desafios que se colocam, por um lado às regiões que partindo de níveis de menor desenvolvimento estão a caminho de uma aparente ‘inevitabilidade’ de abrandamento dos seus ritmos de convergência e, por outro lado, os desafios que se colocam às regiões urbanas que não conseguindo contrariar a sua armadilha de crescimento, perdem capacidade de mobilizar o arrastamento das regiões mais desfavorecidas.

No contexto nacional, geograficamente periférico às economias de aglomeração do centro da Europa, e com parte significativa do seu território associado a economias de baixa densidade, importa assegurar para todas as regiões as estratégias adequadas para a sua convergência externa, bem como para uma maior coesão interna, garantido que as suas áreas metropolitanas mantenham ritmos de inovação e dinâmicas capazes de assegurar a sua competitividade externa e a capacidade de contribuir enquanto catalisadoras do desenvolvimento das restantes regiões.

FONTE: OCDE (2016).



1.4 Trajetórias de convergência regional e sub-regional em Portugal

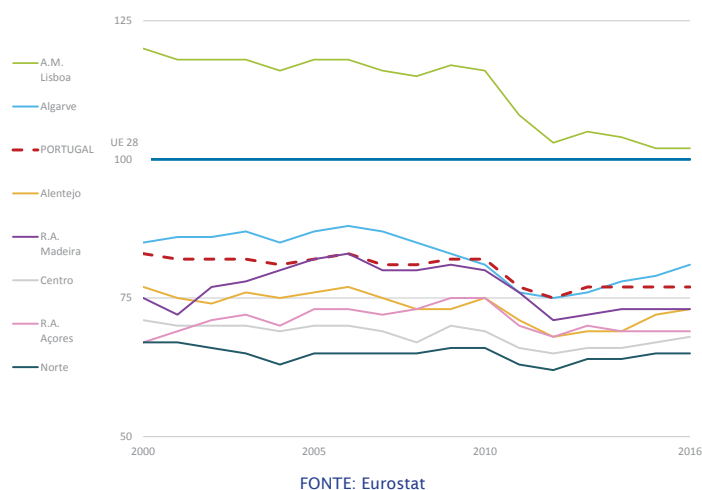
No caso português, a evolução do comportamento do PIB *per capita* regional confirma a tendência de relação entre processos de convergência externa e interna, neste caso, na perspetiva em que a divergência do país em relação à média da União Europeia esteve associada a um período de maior coesão interna pela aproximação dos níveis de criação de riqueza regionais.

Em 2016, seis das sete NUTS II portuguesas (Figura 1.16) apresentavam um índice de PIBpc tendo por referência o valor médio da União Europeia mais baixo do que o registado em 2000. A Região Autónoma (R.A.) dos Açores é a única região onde isso não sucede, pese embora apenas por 2 p.p.. Os níveis de criação de riqueza a nível regional estão mais próximos entre si, registando-se novamente o ‘fenómeno de afunilamento’ anteriormente mencionado, muito ancorado na significativa diminuição do PIB *per capita* da A. M. de Lisboa.

Na realidade regional portuguesa é o empobrecimento e menor dinamismo da região mais desenvolvida que leva a uma maior coesão, ao invés de ser o enriquecimento das regiões menos desenvolvidas. Os dados indiciam que Lisboa, a exemplo das regiões capital nos países do alargamento são em grande parte responsáveis pelos processos de convergência da maioria dos EM e, por efeito de arrastamento, das restantes regiões dos respetivos países.

No entanto, verifica-se que a convergência acelerada destas regiões capital pode ter como consequência uma menor capacidade para absorver investimento, seja por fatores internos seja pelo facto de essa convergência ter implicações nos montantes de fundos da União Europeia de que são beneficiários, com consequências na capacidade de contribuírem para o crescimento agregado dos seus países, quer direta, quer indiretamente.

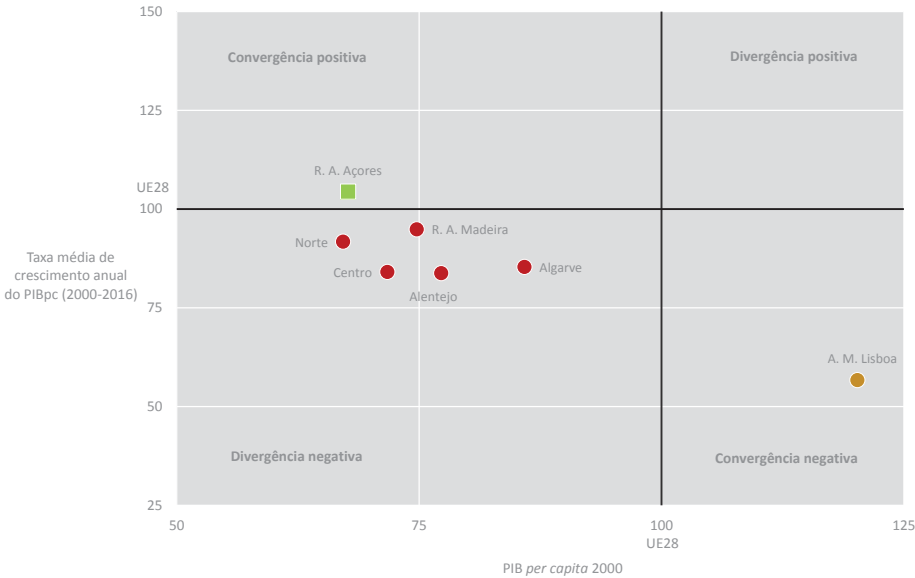
Figura 1.16: PIBpc (PPC) das regiões (NUTS III) portuguesas em % da média da UE28, 2000-2016



A situação atrás referida torna-se mais evidente quando observamos a Figura 1.17. Aqui evidencia-se o comportamento singular da R.A. dos Açores, sendo a única região portuguesa a convergir positivamente desde o início do século. A A. M. de Lisboa, por sua vez, ao crescer a um ritmo quase 50% inferior ao da UE28, tem um acentuado processo de convergência negativa. As restantes cinco regiões nacionais mantêm, ao longo destes 16 anos, um ritmo de crescimento também inferior ao europeu, o que faz aumentar o fosso entre o PIBpc dessas regiões e a média europeia.

Isto indica que as regiões portuguesas têm um comportamento similar ao das suas congéneres europeias, já que “Várias regiões com um PIB *per capita* próximo da média da UE parecem, no entanto, presas na ‘armadilha do rendimento médio’. Em média, o PIB *per capita* diminuiu entre 2000 e 2015 em relação à média da UE em muitas dessas regiões.” (European Commission, 2017).

Figura 1.17: Processo de convergência regional do PIBpc (PPC) das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Caixa 1.2: Armadilha do Rendimento Médio - *Middle-Income Trap*

"Os países de rendimento médio são aqueles que fizeram progressos substanciais nos resultados sociais e económicos, mas ainda estão muito atrás dos países ricos na maioria dos indicadores sociais e económicos." Im e Rosenblatt (2013: 3)

O conceito de Armadilha do Rendimento Médio surge no final do século XX quando, após a crise financeira asiática de 1997, se começou a perceber que as receitas e os modelos económicos aplicados até aí não permitiam que os países evidenciassem alterações significativas na sua estrutura económica e na sua produtividade.

Esta constatação gerou uma vasta investigação, com particular destaque para os trabalhos conduzidos ou suscitados pelo Banco Mundial e pela OCDE. Estas investigações, suportadas em casos práticos (análise de séries longas de dados e indicadores), procuravam encontrar fatores explicativos e soluções para contrariar os ciclos, mais ou menos longos e dolorosos, de evolução de baixos (pobreza) para altos (riqueza) níveis de rendimento.

Sendo o desenvolvimento entendido como um processo de evolução contínua desde um nível de baixos rendimentos (normalmente associados a economias agrárias) até níveis de alto rendimento (associados a economias industriais e de serviços), ele não pode ser visto como uma dicotomia ou mesmo como um processo que ocorre em saltos discretos. Pode então argumentar-se que o facto de um país/região ficar ou não 'preso' na armadilha do rendimento médio é simplesmente um problema de crescimento ou de interrupção desse processo. Importa por isso entender, porque é que alguns países ou regiões crescem mais rápido do que outros?

Estudos da OCDE e do Banco Mundial identificaram algumas questões que facilitam e ajudam a explicar ritmos de sucesso mais significativos nalguns países em relação a outros. Uma maior diversificação da base económica, *clusters* de especialização exportadora e cadeias de valor mais alargadas, qualificação de recursos humanos e a capacidade de mobilizar investimentos externos transformadores, são algumas dos fatores para receitas de sucesso.

No entanto, a maioria dos países e regiões apanhados por esta armadilha, enfrenta a síndrome do 'ovo e da galinha': (i) não podem produzir novos produtos porque não possuem os recursos nem as competências necessários; (ii) não podem acumular recursos porque os produtos que os geram não estão a ser produzidos (devido a outras capacidades ausentes); (iii) os investimentos produtivos necessários para gerar novos recursos não se fixam porque não existem recursos humanos qualificados; (iv) os recursos qualificados não se fixam porque não têm uma oferta estimulante.

Conclui-se assim que será muito difícil para os países e/ou regiões 'presos' na armadilha de rendimento médio tornarem-se países de alto rendimento sem desenvolver vantagens comparativas e redes para produções especializadas. No entanto, na maioria das vezes, esses produtos exigem recursos que o país/região não tem e é nesse sentido que os esforços das políticas e as opções estratégicas dos governos se devem direccionar.

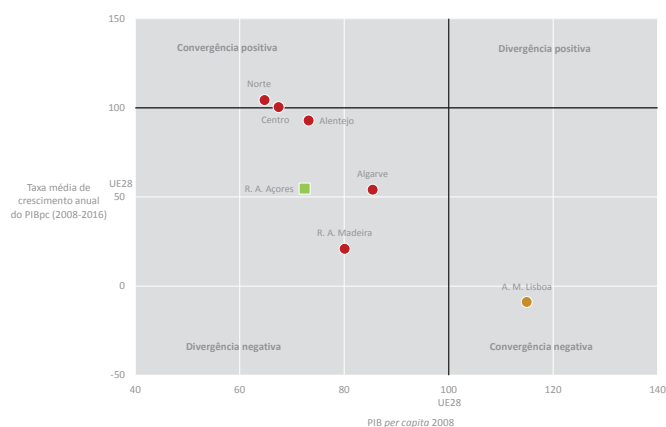
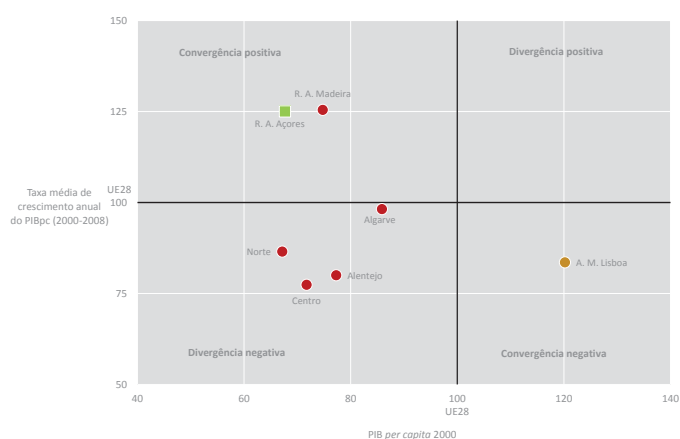
FONTE: Felipe, Abdon e Kumar (2012); Im e Rosenblatt (2013); Gill e Kharas (2015); Gönenç (2017); Pruchnik e Zowczak (2017). Tradução AD&C.

Segmentando de novo este processo em dois períodos (pré e pós crise) - Figura 1.18 e Figura 1.19, verifica-se que, entre 2000 e 2008, não só o processo de convergência da R.A. dos Açores se revelava mais acentuado, como também a R.A. da Madeira convergia significativamente para a média da UE. O Algarve, embora marginalmente, registava um processo de divergência negativa enquanto a convergência negativa da A. M. de Lisboa era menos significativa do que se viria a verificar no período seguinte.

A R.A. da Madeira e A. M. de Lisboa são as regiões onde a crise se fez sentir com maior impacto entre 2008 e 2016. Ainda neste período, as regiões autónomas alteram o seu processo de convergência positiva para passar a crescer abaixo da média da UE. Por outro lado, neste período o Centro (marginalmente) e o Norte registaram taxas médias de crescimento superiores às da UE, tendo aparentemente resistido melhor ao período de crise. O Alentejo e o Algarve são as NUTS II que, independentemente do período temporal em análise, apresentam sempre um processo de divergência negativa.

Figura 1.18: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2008

Figura 1.19: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das regiões portuguesas (NUTS II), 2008-2016



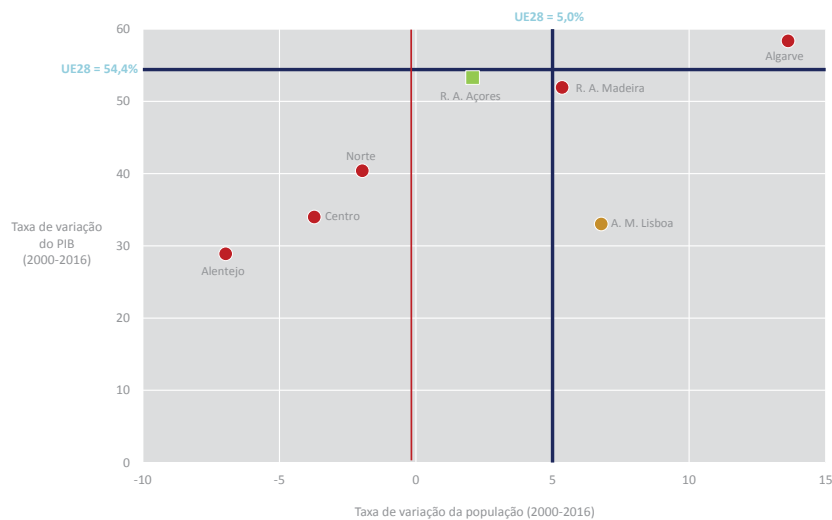
FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto de os valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

Ao nível regional importa, igualmente, aferir o contributo das respetivas taxas de crescimento do PIB e da população para os processos de convergência/divergência das regiões de Portugal (Figura 1.20). Desde o início do século que quatro regiões portuguesas observam um crescimento populacional inferior ao registado na UE28 (5%). O Norte, o Centro e o Alentejo não crescem apenas abaixo da média europeia como registam mesmo perdas de população, sendo que na R.A. dos Açores tal não sucede (crescimento de 2,1%).

Nas três regiões com decréscimo populacional constata-se que, caso a população não tivesse diminuído, a divergência negativa seria ainda mais significativa. Na R.A. dos Açores, verifica-se que é a diminuição da componente população que contribui para a convergência registada uma vez que a evolução registada ao nível do PIB se situa próxima da média da UE28.

Figura 1.20: Evolução do PIB (PPC) e da população das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

No início do século, a convergência positiva da R.A. dos Açores face à UE indiciava um processo sustentável resultando essencialmente de uma taxa de crescimento do PIB claramente superior à média da UE enquanto a população crescia marginalmente, embora abaixo da média europeia. Neste período (2000-2008), o Algarve e a R.A. da Madeira registaram crescimentos do PIB e da população bastante acima da União Europeia (Figura 1.21).

No período pós crise, todas as regiões portuguesas registaram taxas de variação da população abaixo da média europeia. Na verdade, a maioria das regiões registou perdas populacionais, excetuando-se o Algarve e a A. M. de Lisboa. Um facto que se destaca é que, atendendo à análise realizada, a convergência positiva marginal que se regista no Norte e no Centro entre 2008 e 2016 se deve sobretudo à perda de população verificada (Figura 1.22).

Figura 1.21: Evolução PIB (PPC) e população das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2008

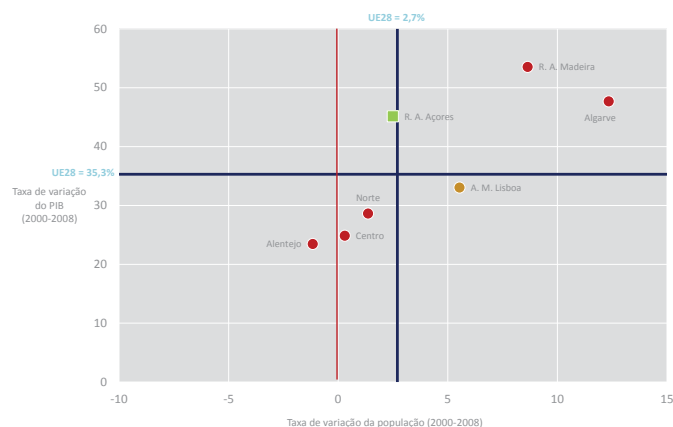
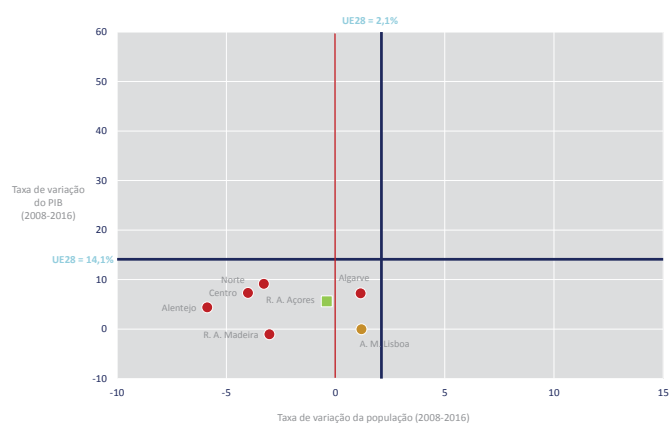


Figura 1.22: Evolução PIB (PPC) e população das regiões portuguesas (NUTS II), 2008-2016



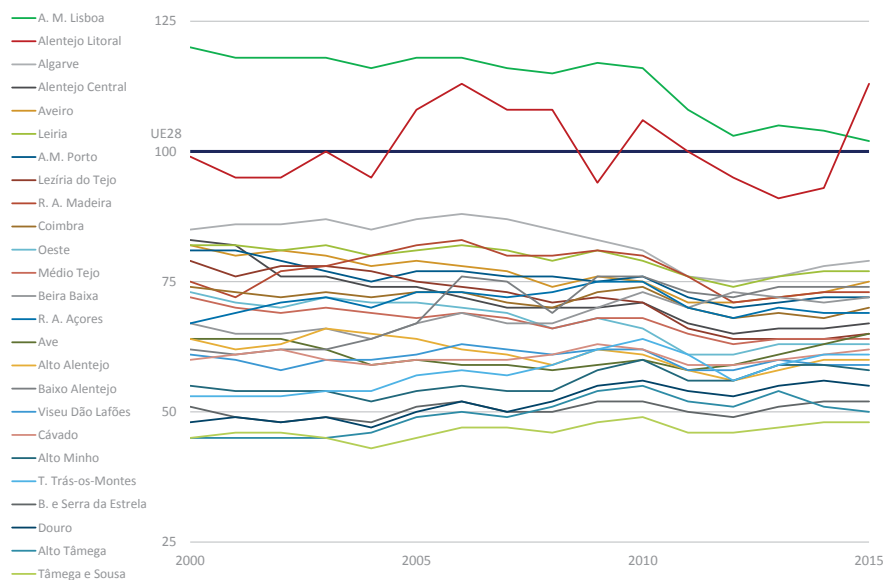
FONTE: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da AD&C.

NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

Em toda a Europa, o nível das NUTS II é pautado por alguma coerência nas suas realidades socioeconómicas e até territoriais permitindo, por conseguinte, uma análise comparativa dessas unidades estatísticas. Em contrapartida, a realidade intra-NUTS II, ou seja, ao nível das NUTS III, é bastante distinta e a diversidade existente, bem como a limitação de indicadores para este nível territorial, não permitem comparações nem interpretações aprofundadas. Ainda assim, será feita uma breve abordagem às NUTS III portuguesas face às suas congéneres europeias.

Tomando como termo de referência a média da UE28, verifica-se que menos de metade das NUTS III portuguesas (12 de 25) registam, em 2015⁸, um índice de PIB *per capita* face à média da UE superior ao registado em 2000⁹. Com exceção do Alentejo Litoral, foram as NUTS III com valores mais baixos no ano 2000 que conseguiram um melhor desempenho. Nas restantes 13 NUTS III verificou-se uma degradação da sua posição relativa. Em virtude dos seus desempenhos se destacarem comparativamente às restantes sub-regiões NUTS III, tem de se referenciar as trajetórias da A. M. de Lisboa e do Alentejo Litoral. Enquanto a primeira evidencia um padrão constante de degradação do seu desempenho, o que face ao seu peso na economia portuguesa tem vindo a condicionar o processo de convergência nacional, o Alentejo Litoral, apesar de uma trajetória mais oscilante, conseguiu pela primeira vez em 2015 ultrapassar a A. M. de Lisboa no nível do PIBpc. (Figura 1.23).

Figura 1.23: PIBpc das NUTS III portuguesas em % da média da UE28

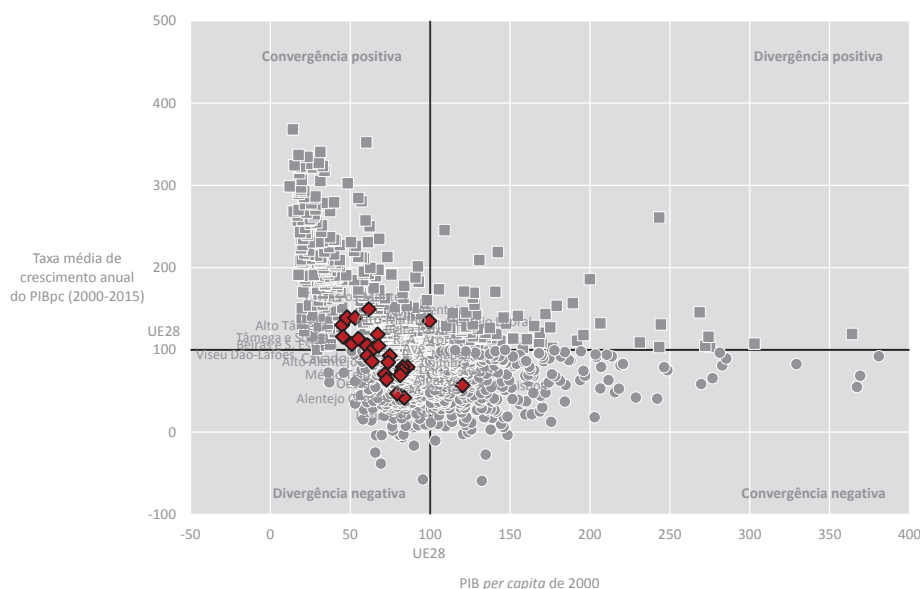


FONTE: Eurostat.

No contexto de convergência/divergência do conjunto das NUTS III europeias (Figura 1.24), é possível identificar os comportamentos das 12 sub-regiões que convergem positivamente. Neste grupo é de salientar o comportamento do Alentejo Litoral que, sendo a segunda sub-região portuguesa com melhor desempenho no ano 2000, conseguiu um ritmo de crescimento superior à média europeia entre 2000 e 2015. Ao invés, a A. M. de Lisboa, cujo PIB *per capita* em 2000 era superior à média europeia, convergiu negativamente fruto de um crescimento médio no período analisado inferior ao da UE. Estes dois projetos tiveram como consequência o facto do PIBpc da Alentejo Litoral ter ultrapassado pela primeira vez o da A. M. de Lisboa em 2015.

Assim, também no caso português, existe um padrão que vai ao encontro daquilo que a literatura tem vindo a verificar: são, maioritariamente (11 em 13) as regiões que apresentavam em 2000 um PIB *per capita* inferior (abaixo dos 70% da média europeia) que crescem a ritmos mais rápidos superando os ritmos das mais ricas. Por oposição, as NUTS III com um PIBpc acima dos 70%, fazem maioritariamente um processo de divergência negativa.

Figura 1.24: Processo de convergência regional do PIBpc (PPC), Índice UE28=100



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

A grande maioria das NUTS III regista convergência positiva

Passando agora a analisar o processo de convergência/divergência das NUTS III no contexto nacional (Figura 1.25), verifica-se que a grande maioria das sub-regiões (16) registou um processo de convergência positiva entre 2000 e 2016, aproximando-se assim da média nacional. São, mais uma vez, e maioritariamente, as regiões que em 2000 registavam um PIB *per capita* inferior que fazem um caminho de convergência beta, ou seja, crescem a ritmos mais rápidos que as mais ricas. Das 16 regiões que convergem positivamente, 13 eram as regiões que tinham os PIB *per capita* mais baixos em 2000.

Das quatro regiões com um nível de PIBpc acima do valor nacional em 2000, duas, a A. M. de Lisboa e o Alentejo Central, cresceram abaixo da taxa média de Portugal (convergência negativa), aproximando-se assim do valor de referência nacional. As outras duas regiões, o Alentejo Litoral e o Algarve continuaram a crescer acima da média, divergindo positivamente. Mais uma vez os comportamentos regionais não foram constantes em todo o período como se pode observar na Figura 1.26 e na Figura 1.27.

Das regiões que não convergiram positivamente entre 2000 e 2016, apenas três mantiveram o processo de convergência/divergência nos dois subperíodos: a A. M. de Lisboa (convergiu negativamente), a Lezíria do Tejo (divergiu negativamente) e o Alentejo Litoral (divergiu positivamente). Estes dados parecem indicar que, nestas NUTS III, o processo de convergência ou divergência face à média do país terá sido menos afetado pelo contexto económico nacional e internacional, uma vez que, ao manterem o seu padrão de desempenho não parecem ter reagido a estímulos externos (positivos ou negativos).

Figura 1.25: Processo de convergência regional do PIBpc (Índice PT=100)



FONTE: Instituto Nacional de Estatística; cálculos AD&C.

Figura 1.26: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das NUTS II, 2000-2008



Figura 1.27: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das NUTS II, 2008-2016



FONTE: Instituto Nacional de Estatística; cálculos AD&C.
NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto de os valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

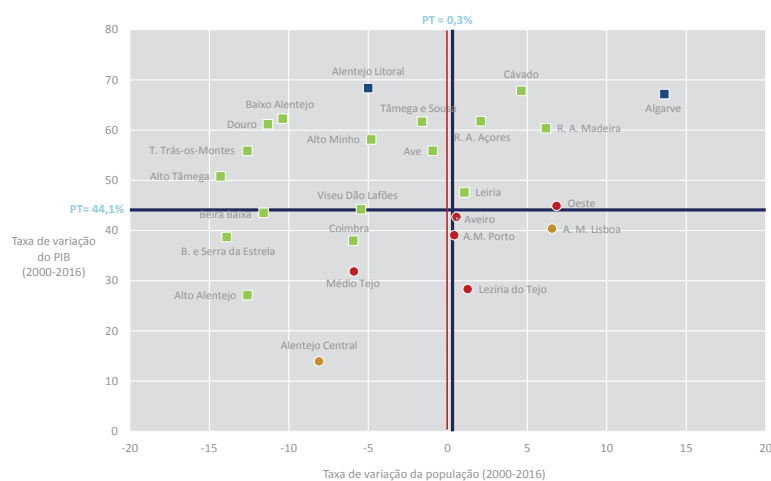
A grande maioria das sub-regiões que convergiu positivamente entre 2000 e 2016 (Figura 1.28), fê-lo perdendo população, sendo que dessas 12 regiões, sete sofreram perdas populacionais acima dos 10%. Há, no entanto, regiões que conseguem um aumento do PIBpc mais sustentado, ou seja, conjugando um aumento do PIB regional com um aumento ou manutenção da sua população: Cávado, Leiria, Oeste, Algarve, R.A. dos Açores e R.A. da Madeira.

Verifica-se também que a evolução da sub-região do Oeste (divergência negativa) bem como da A. M. de Lisboa (convergência negativa) parecem justificar-se sobretudo pelos ganhos populacionais. O Oeste, inclusive, tem um crescimento do PIB acima da média nacional, embora de forma marginal, que, no entanto, não colmatou o crescimento populacional significativo que registou.

Aveiro, região em divergência negativa, regista um duplo efeito de população e PIB, embora com diferenças marginais face às médias nacionais (ligeiramente superior na população e ligeiramente inferior no PIB). As restantes regiões de divergência negativa, A. M. do Porto, Lezíria do Tejo e Médio Tejo, divergem essencialmente devido à evolução negativa do seu PIB. De referir a particularidade do Médio Tejo que regista uma variação negativa na população, o que indica que o processo de divergência seria mais acentuado caso tal não sucedesse.

No Alentejo Litoral o processo de divergência positiva acontece também com uma dupla contribuição dos dois indicadores. A uma perda populacional, associa-se o efeito do crescimento do PIB regional contribuindo ambos para consolidar o processo de divergência positiva.

Figura 1.28: Evolução PIB e população, 2000-2016

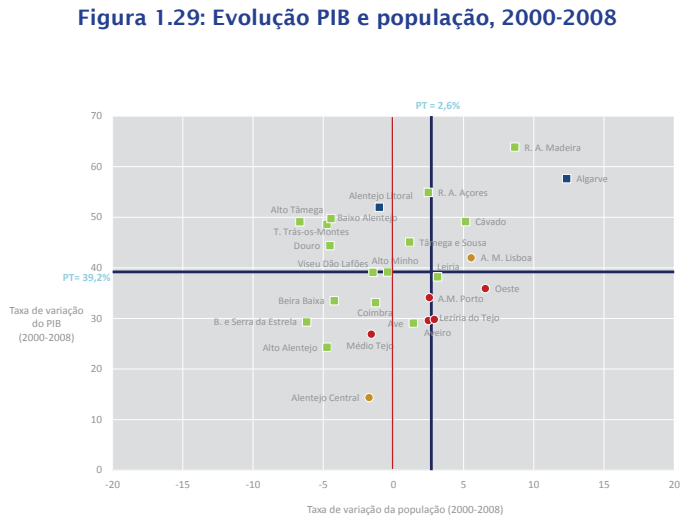


FONTE: Instituto Nacional de Estatística; cálculos AD&C.

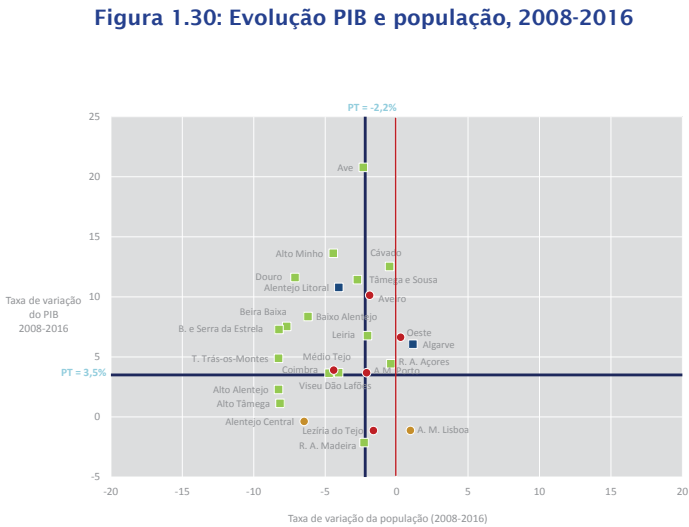
Pese embora a contração do crescimento populacional não fosse, entre 2000 e 2008, um fator estranho à maioria das NUTS III nacionais (13 já registavam perda de população neste período), esta tendência agudizou-se substancialmente entre 2008 e 2016. Nestes últimos 8 anos, apenas três regiões não perderam população, registando, ainda assim, crescimentos pouco significativos: Oeste, A. M. de Lisboa e Algarve viram a população aumentar 0,3%, 1% e 1,1 %, respetivamente.

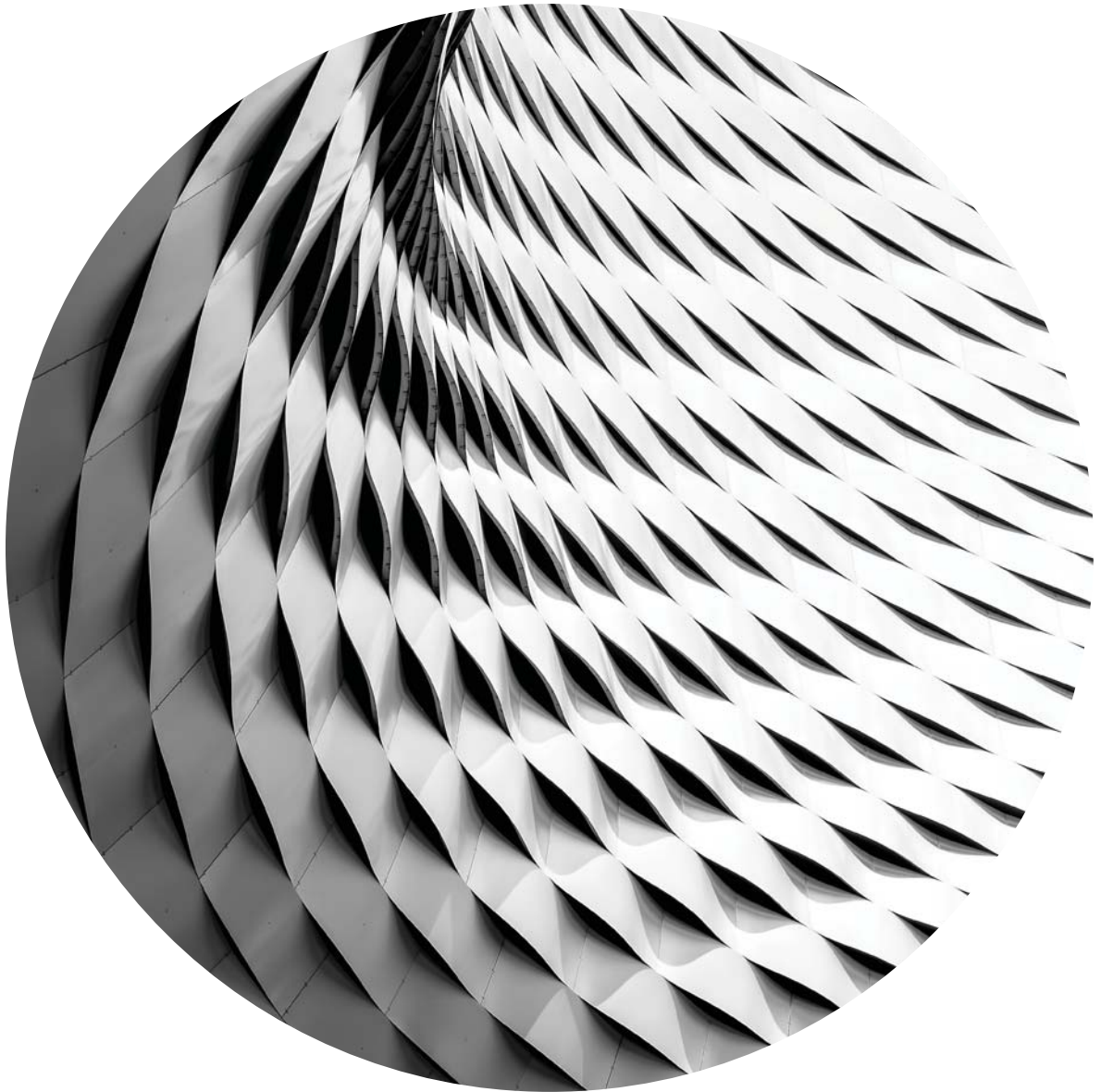
Existindo uma perda populacional generalizada e não se verificando a necessária compensação, total ou parcial, no crescimento das sub-regiões onde a população aumenta, esta diminuição parece ficar a dever-se sobretudo a dois fatores: quebras acentuadas nas taxas de natalidade e/ou deterioração dos saldos migratórios, estes particularmente sentidos entre 2008 e 2016.

Ao nível do PIB, as regiões que demonstraram maior sensibilidade à crise económica foram a R.A. da Madeira e a A. M. de Lisboa. Estas NUTS III, que haviam registado taxas de crescimento superiores à média de Portugal entre 2000 e 2008, apresentaram, no período seguinte, taxas de crescimento inferiores à evolução do PIB nacional. Comportamento inverso registou-se nas sub-regiões do Ave, Aveiro, Beiras e Serra da Estrela e da Beira Baixa. Por sua vez, o Algarve, a R.A. dos Açores e o Cávado observaram crescimentos nos dois períodos em análise e, ao mesmo tempo, conseguem também obter melhores resultados no que diz respeito à taxa de variação da população.



FONTE: Instituto Nacional de Estatística; cálculos AD&C.
NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.





1.5 Descodificando os processos de convergência regional em Portugal

Verificado o comportamento da variável PIB *per capita* nas regiões, importa aprofundar a sua análise através da sua decomposição em algumas das suas possíveis componentes¹⁰ numa tentativa de encontrar aquelas que mais condicionam o desempenho das regiões portuguesas nos seus trajetos de convergência/divergência com a UE.

O aspeto que mais se salienta é que as assimetrias do PIB *per capita* em Portugal e nas suas regiões face à média da UE28 são maioritariamente explicadas pelo efeito estrutura setorial, ou seja, pela sua especialização produtiva (representada pelo peso do emprego nos diferentes ramos de atividade numa região) (Ramos e Rodrigues, 2001). As regiões portuguesas, com exceção da A. M. de Lisboa, têm por norma uma especialização produtiva em ramos que, no quadro europeu, apresentam endogenamente menor produtividade.

Assimetrias do PIB maioritariamente explicadas pela especialização produtiva

A R.A. dos Açores é, isoladamente, aquela região que apresenta uma eficiência produtiva mais próxima da média europeia comparativamente com as restantes NUTS II de Portugal. De facto, a R.A. dos Açores são a região que apresenta a mais elevada produtividade corrigida no conjunto das regiões portuguesas, embora o seu PIBpc não reflita essa realidade. Os dados indicam então que será o efeito estrutura setorial, ou seja, o seu perfil de especialização que condiciona o diferencial do PIBpc na R.A. dos Açores face à UE28 bem como, em menor escala, a taxa de utilização de recursos humanos.

A região com o segundo PIBpc mais elevado em Portugal, o Algarve, pese embora o facto de ter valores muito modestos na produtividade corrigida, é altamente beneficiado pela sua especialização produtiva. Características similares verificam-se na R.A. da Madeira.

O terceiro PIBpc regional mais elevado de Portugal, o Alentejo, apresenta também um nível de eficiência dos processos produtivos bastante superior ao do seu PIBpc regional. A divergência entre os valores da produtividade corrigida e o PIB parece ser explicada maioritariamente pela baixa utilização de recursos humanos. É ainda de salientar que o Alentejo é a única NUTS II portuguesa em que se regista uma troca de posicionamento dos índices de produtividade e de especialização: em 2000 o perfil produtivo tinha maior relevância e em 2016 passou a ser a produtividade corrigida.

O Norte e o Centro, as duas regiões com o PIBpc mais baixo em Portugal, são NUTS II onde a especialização produtiva e a eficiência produtiva concorrem ambas com muita relevância para esses baixos valores do PIB.

A A. M. de Lisboa continua a ser a única região do país com um PIBpc acima da média da UE, não obstante o significativo decréscimo ocorrido ao longo dos 16 anos em análise. Este PIBpc só parcialmente pode ser explicado pela produtividade corrigida, que é mais baixa que a média europeia e similar à R.A. dos Açores e Alentejo. O valor do PIBpc da A. M. de Lisboa bem como a sua evolução nos últimos anos justifica-se sobretudo pela utilização de recursos humanos e pelo efeito estrutura setorial.

Caixa 1.3: Decomposição da Produtividade – Abordagem metodológica

A abordagem seguida de decomposição do PIB nalgumas das suas componentes apela a conceitos que passamos a sintetizar:

Produtividade regional (PR): Em linha com o conceito tradicional de produtividade, a PR é o rácio entre o Valor Acrescentado Bruto Regional, e o Volume de Emprego Regional.

$$PR = \frac{VAB^R}{Vol. Emprego^R}$$

Produtividade Corrigida (PC): Por forma a permitir refletir as diferenças nos níveis de eficiência económica das regiões, o conceito de Produtividade Corrigida expurga do indicador da produtividade o efeito das diferentes estruturas de emprego.

A metodologia prosseguida no cálculo desta produtividade corrigida consiste em substituir os ponderadores de emprego e de emprego por ramos de atividade (que à partida diferem de região para região refletindo diferentes estruturas produtivas dessas regiões), por um vetor de ponderadores comum a todas as regiões, no caso a estrutura do emprego por ramos de atividade ao nível nacional.

$$PC = \sum_i \frac{VAB_i^R}{Vol. Emp_i^R} \times \frac{Vol. Emp_i^N}{Vol. Emp_t^N}$$

Esta equação torna evidente que a produtividade média do trabalho depende das produtividades observadas nos diferentes ramos de atividade, ao mesmo tempo que é igualmente influenciada, pela estrutura sectorial do emprego nas diferentes regiões. Assim, define-se como:

Efeito estrutura setorial (EES): as eventuais disparidades regionais na produtividade média do trabalho que podem derivar de uma diferente especialização produtiva traduzida por diferentes pesos de emprego nos diferentes ramos de atividade nas regiões.

$$EES = \frac{Produtividade regional}{Produtividade corrigida}$$

Finalmente, a Taxa de utilização de recursos humanos (TURH) resultado do rácio entre os empregados residentes na Região e a população média e explica as variações da produtividade em conjugação com a maior ou menor especialização da estrutura setorial.

$$TURH = \frac{Emp. Residentes na Região}{Pop. Média}$$

FONTE: Ramos e Coimbra (2000) e Ramos e Rodrigues (2001).

De salientar ainda que, no início do século, quase todas as regiões de Portugal apresentavam uma maior utilização de recursos humanos que a média da UE28, com exceção da R.A. dos Açores (embora muito próxima, 97%) e o Alentejo. No entanto, ao longo dos 16 anos analisados, apenas a A. M. de Lisboa e o Algarve mantiveram um valor acima da média europeia.

Figura 1.31: PIBpc, produtividade, efeito estrutura setorial e taxa de utilização de recursos humanos, 2000-2016 (UE28=100)



FONTE: Eurostat



1.6 Trajetórias das economias regionais na UE e desafios à dupla convergência (externa e interna)

Desde o início do século que o processo de maior coesão interna de Portugal (aferido pela redução das disparidades regionais o PIB *per capita*), se conjugou com um processo de divergência externa com a União Europeia, invertendo a dinâmica de convergência externa que se seguiram aos anos após a adesão. De facto, apesar de nas últimas décadas se ter assistido a uma evolução importante em termos de coesão interna com o desenvolvimento de regiões que apresentavam menores níveis de desenvolvimento, Portugal não conseguiu empreender uma estratégia de convergência sustentada com os valores médios da União Europeia em termos de PIBpc, tendo alternado períodos de convergência com outros de divergência.

Muito exposto a significativos choques externos desde 2000 (introdução do Euro, alargamento da UE e adesão de países emergentes à Organização Mundial do Comércio) e continuando a revelar significativos problemas estruturais, Portugal enfrentou fortes constrangimentos nas respostas a variações de conjuntura económica, sentindo por isso com particular intensidade entre 2010 e 2013 os efeitos das sucessivas crises ocorridas a partir de 2008.

No entanto, e apesar de referenciais de partida distintos, 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) registou, 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 um melhor desempenho económico, crescendo acima da média e encetando um percurso de convergência.

A este processo de desempenho não será estranho o papel dos fundos europeus no suporte a investimentos de carácter estrutural, que induzem, numa primeira fase, a processos mais acelerados de convergência ao nível do PIBpc. No entanto, ao longo do tempo, esse forte impacto inicial tende a reduzir-se, refletindo-se progressivamente na intensidade da convergência. Por sua vez, os EM que, como Portugal, registam processos de divergência negativa face à média europeia têm em comum o facto de em 2000 registarem um PIBpc entre os 75% e os 100% do PIBpc da UE28, indo ao encontro do que a literatura designa como enfrentando uma *middle income trap* (armadilha do rendimento médio).

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.

A amplitude de valores dos PIBpc regionais nos diversos Estados-Membros é bastante elevada. Entre os oito EM que em 2016 apresentavam maiores níveis de dispersão, encontram-se os dois EM com processos de divergência positiva entre 2000 e 2016 (Irlanda e Alemanha), três EM em processo de convergência negativa (França, Bélgica e Itália) e três EM em convergência positiva (Eslováquia,

Coesão interna com divergência face à média da UE

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

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

República Checa e Roménia). De salientar ainda que Portugal regista a terceira menor amplitude entre os PIBpc regionais no conjunto dos EM representados.

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.

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. As reduções das assimetrias entre as regiões portuguesas aconteceram essencialmente entre 2008 e 2016, período de maior divergência face à média da UE.

Em termos gerais, as regiões capital registaram processos de convergência mais significativos que os respetivos países (a exceção é Berlim). Assinala-se também que as regiões capitais evidenciam ter maior contribuição para o crescimento nos países com menores níveis de desenvolvimento. Em 2008 todas as regiões capital (com exceção de Zagreb, Sofia e Varsóvia) apresentavam um PIB *per capita* superior ao da média da UE28.

No caso nacional, e sobretudo no período pós crise, a Área Metropolitana de Lisboa acompanhou a trajetória da maioria das regiões capital, registando crescimentos do PIB *per capita* abaixo da média europeia, com particular destaque para as regiões onde se localizam as capitais da Grécia (Atenas) e da Itália (Roma).

A evolução do comportamento dos PIB *per capita* regionais em Portugal confirma a tendência de relação entre processos de convergência externa e interna. Assim, a divergência do país em relação à média da União Europeia esteve associada a um período de maior coesão interna pela aproximação dos níveis de criação de riqueza regionais.

Em 2016, os níveis de criação de riqueza a nível regional estavam mais próximos entre si, apesar de seis das sete NUTS II portuguesas apresentarem um índice de PIBpc, tendo por referência o valor médio da União Europeia, mais baixo do que o registado em 2000 (exceção é a R.A. dos Açores). A realidade regional portuguesa é marcada pelo 'empobrecimento' e menor dinamismo da região mais desenvolvida que leva a uma maior coesão, ao invés de essa coesão ser por via do enriquecimento das regiões menos desenvolvidas.

A Área Metropolitana de Lisboa cresceu a um ritmo quase 50% inferior ao da UE28, tendo um acentuado processo de convergência negativa. As restantes cinco regiões nacionais (exceção dos Açores) mantêm, ao longo destes 16 anos, um ritmo de crescimento também inferior ao europeu, o que faz aumentar o fosso entre o PIBpc dessas regiões e a média europeia. Para este processo, muito tem contribuído o perfil de especialização produtiva do país que é constituído, predominantemente, por ramos de atividade que, pela sua própria natureza, têm menores índices de produtividade.

**Coesão Interna
acentuada pelo menor
dinamismo da Área
Metropolitana de
Lisboa**

Desde o início do século que quatro regiões portuguesas observaram um crescimento populacional inferior ao registado na UE28 (5%). O Norte, o Centro e o Alentejo não crescem apenas abaixo da média europeia (5%) como registam mesmo perdas de população, sendo que na R.A. dos Açores tal não sucede (crescimento de 2,1%). Assim, nas três regiões com decréscimo populacional constata-se que, caso a população não tivesse diminuído, a divergência negativa seria ainda mais significativa. Na R.A. dos Açores, verifica-se que é sobretudo a diminuição da componente população que contribui para a convergência registada.

Ao nível das NUTS III nacionais, verifica-se que menos de metade dessas sub-regiões portuguesas (12 de 25) registavam em 2015, um índice de PIB *per capita* face à média da UE superior ao registado em 2000 (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).

As duas NUTS III com melhor nível de desempenho (Área Metropolitana de Lisboa e Alentejo Litoral) observaram evoluções distintas entre 2000 e 2015: a Área Metropolitana de Lisboa cujo PIB *per capita* em 2000 era superior à média europeia convergiu negativamente fruto de um crescimento médio no período analisado inferior ao da UE, enquanto o Alentejo Litoral conseguiu um ritmo de crescimento superior à média europeia entre 2000 e 2015, ultrapassando inclusivamente o PIBpc da Área Metropolitana Lisboa em 2015, sendo que a maioria das sub-regiões que convergiu positivamente entre 2000 e 2016 fê-lo perdendo população.

Assim, existindo uma perda populacional generalizada e não se verificando a necessária compensação, total ou parcial, no crescimento das sub-regiões onde a população aumenta, esta diminuição parece ficar a dever-se sobretudo a dois fatores: quebras acentuadas nas taxas de natalidade e/ou deterioração dos saldos migratórios, estes particularmente sentidos entre 2008 e 2016.

O aspeto que mais se salienta é que as assimetrias do PIB *per capita* em Portugal e nas suas regiões face à média da UE28 são maioritariamente explicadas pelo efeito estrutura setorial, ou seja, pela sua especialização produtiva (representada pelo peso do emprego nos diferentes ramos de atividade numa região). As regiões portuguesas, com exceção da Área Metropolitana de Lisboa, têm por norma uma especialização produtiva em ramos que, no quadro europeu, apresentam endogenamente menor produtividade.

Assimetrias do PIB maioritariamente explicadas pela especialização produtiva

A R.A. dos Açores é, isoladamente, aquela região que apresenta uma eficiência produtiva mais próxima da média europeia. De facto, a R.A. dos Açores é a região que apresenta a mais elevada produtividade corrigida no conjunto das regiões portuguesas, sendo que os dados indicam então que será o efeito estrutura setorial, ou seja, o seu perfil de especialização que condiciona o diferencial do PIBpc na R.A. dos Açores face à UE28 bem como, em menor escala, a taxa de utilização de recursos humanos.

Neste sentido importa assegurar que as trajetórias induzidas pelas regiões mais dinâmicas, como é o caso das áreas metropolitanas, garanta mecanismos para manter a mobilização dos recursos para o reforço da competitividade externa e a capacidade de alavancar o arrastamento qualitativo e quantitativos 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. Para este processo poder ocorrer com eficiência e eficácia, torna-se fundamental encontrar mecanismos de governança multinível ajustados, com instituições devidamente capacitadas e com reduzidos custos de transação e de contexto.

Por outro lado, e parecendo ganhar alguma evidência que os Estados-Membros da UE com adesão pós 2004 estão a mimetizar as trajetórias de convergência de países com adesão anterior a 2004 (e.g. Portugal, Grécia e também 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 EM.

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.

NOTAS

1 | Em alguns casos foi possível recuar a 1995, noutros casos (dados sub-regionais – NUTS III) apenas foi possível obter dados até 2015.

2 | Numa aproximação aos ‘clubes de convergência’, conforme identificados em *Convergence clubs and diverging economies* (Ben-David, 1997).

3 | Exceto nos casos expressamente indicados, assumiu-se a média da União Europeia na sua configuração à data de setembro de 2018 (UE28).

4 | Para facilitar a sua visualização, em alguns gráficos não se incluiu o Luxemburgo por constituir um *outlier*.

5 | Neste ‘clube’ consideram-se os Estados-Membros que integram os quadrantes de divergência positiva e convergência negativa.

6 | Em 2004 verifica-se o alargamento da União Europeia a Leste (incluindo Chipre e Malta) passando a União Europeia de 15 para 25 Estados-Membros. Posteriormente, registou-se a adesão de outros três países: Bulgária e Roménia (2007) e Croácia (2013).

7 | A Croácia deverá ser considerada de forma autónoma uma vez que a sua adesão ocorreu no auge das crises financeira, económica e das dívidas soberanas.

8 | Para a comparação europeia ao nível de NUTS III e à data da produção deste relatório os dados mais recentes disponíveis reportavam a 2015.

9 | Foram elas: Alto Minho, Alto Tâmega, Ave, Cávado, Douro, Tâmega e Sousa e Terras de Trás-os-Montes (Norte); Beira Baixa, Beiras e Serra da Estrela (Centro), Alentejo Litoral e Baixo Alentejo (Alentejo); e R.A. dos Açores.

10 | A metodologia adotada foi a utilizada em Ramos e Rodrigues (2001), com as devidas adaptações necessárias para a comparabilidade com a UE28, nomeadamente a existência de dados regionais que permitissem a construção dos índices.



RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

Alcidi, C., Ferrer, J.N., Di Salvo, M., Musmeci, R., Pilati, M. (2018). *Income convergence in the EU: a tale of two speeds*. CEPS Commentary. <http://aei.pitt.edu/93160/1/ConvergencePDF.pdf>

Ato Único Europeu. 17 de fevereiro de 1986 (Luxemburgo)/28 de fevereiro de 1986 (Haia). https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf

Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., Polverari, L. (2016). *EU Cohesion Policy in Practice: What Does it Achieve?*, London: Rowman & Littlefield.

Ben-David, D. (1997). *Convergence clubs and diverging economies*, Tel Aviv University, NBER and CEPR. <https://www.tau.ac.il/~danib/trade-growth/convclub.pdf>

European Commission (2017). *Economic Challenges of Lagging Regions*, Brussels: European Commission. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/economic-challenges-of-lagging-regions

European Commission (2017). *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, Brussels, European Commission. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/

Felipe, J., Abdon, A., Kumar, U. (2012). *Tracking the middle-income trap: what is it, who is in it, and why?*. Levy Economics Institute, Working Paper nº 715, NY, USA. http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_715.pdf

Gill, I. S., Kharas, H. (2015). *The middle-income trap turns ten*. WBG Policy Research Working Paper nº 7403, World Bank Group, Washington DC, USA. <http://documents.worldbank.org/curated/en/291521468179640202/pdf/WPS7403.pdf>

Gönenç, R. (2017), *The middle income plateau: Trap or springboard?*. OECD Economics Department Working Papers, nº. 1446, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9cba114b-en>

Im, F. G., Rosenblatt, D. (2013). *Middle-income traps. A conceptual na empirical survey*. WB Policy Research Working Paper nº 6594, The World Bank, Washington DC, USA. <http://documents.worldbank.org/curated/en/969991468339571076/pdf/WPS6594.pdf>

Notermans, T., (2016). *Does Cohesion policy lead to economic convergence?*. Piattoni, S., Polverari, L. (ed.). Handbook on Cohesion Policy in the EU, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

OCDE (2016). *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>

Pruchnik, K., Zowczak, J. (2017). *Middle-income trap review of the conceptual framework*. ADBI Working Paper Series nº 760, Asian Development Bank Institute, Tokyo, Japan. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/329201/adbi-wp760.pdf>

Ramos, P., Coimbra, C. (2000). Notas sobre o cálculo da produtividade média das Regiões NUTS II e NUTS III Portuguesas. Cadernos Regionais – Região Centro nº 12. INE-DRC, 101-104. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_estudos&ESTUDOSest_boui=106048&ESTUDOSmodo=2&xlang=pt

Ramos, P., Rodrigues, A. (2001). Porque é diferente o PIB *per capita* das regiões Portuguesas?. Cadernos Regionais - Região Centro nº 13. INE-DRC, 5-14. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_estudos&ESTUDOSest_boui=106481&ESTUDOSstema=Qualquer&ESTUDOSmodo=2&xlang=pt

TRATADO de Roma, Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia. 25 de março de 1957. https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt

TRATADO de Maastricht, Tratado da União Europeia. 7 de fevereiro de 1992.
https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

TRATADO de Lisboa. 13 de dezembro de 2007.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT>

Tvrdoň, Michal (2012). *Cohesion Policy, convergence and regional disparities: the case of the European Union*. WSEAS TRANSACTIONS on BUSINESS and ECONOMICS, 9(2), 89-99. <http://wseas.org/multimedia/journals/economics/2012/53-827.pdf>

Villaverde J., Maza, A. (2009). *Measurement of regional economic disparities*. UNU-CRIS Working Papers W-2009/12, United Nations University - Comparative Regional Integration Studies, Brugge, Belgium.
<http://cris.unu.edu/measurement-regional-economic-disparities>

