

NOTA INTRODUTÓRIA

A FACE VISÍVEL DA EUROPA.

OS FUNDOS EUROPEUS EM PORTUGAL

Alice Cunha

Uma das faces mais visíveis da Europa é a implementação dos fundos europeus nos estados-membros.

Em 2016 assinalaram-se os 30 anos da adesão de Portugal à União Europeia (UE), o que confere, de certo modo, o estatuto de «maioridade» ao país no que respeita à sua participação no projeto de construção europeia. A investigação sobre a aproximação do país à Europa na segunda metade do século XX e a adesão à Europa comunitária já está bastante aprofundada, pelo que a partir de agora se prevê que a agenda científica neste âmbito seja orientada para a investigação acerca dos impactos e das consequências advenientes da adesão do país à CEE/UE ao longo dos últimos 30 anos, e de que modo tem decorrido a europeização de Portugal.

A europeização é um processo que tem vindo a verificar-se na e/ou pela Europa desde o século XX. Num sentido maximalista, a mudança estrutural envolvente deve sobretudo ser a de um fenómeno que exhibe atributos similares àqueles que predominam ou são estreitamente identificáveis com a Europa; numa perspetiva minimalista, envolve uma resposta às políticas e ao modo de funcionar da UE.

A nível internacional, e sobretudo desde 2000, que a questão da europeização, sobretudo dos novos estados-membros, tem sido aprofundada com a publicação de vários trabalhos académicos, de grande impacto e saliência, dos quais destacamos os que se focam na formação do próprio conceito de europeização e seu desenvolvimento¹; na resposta dos estados-membros à europeização²; na adaptação e nas mudanças internas ocorridas³; e inclusive no conceito de europeização na perspetiva do fenómeno histórico⁴. Os académicos portugueses também têm participado nesta discussão e aplicado o conceito⁵, nuns casos de maneira mais aprofundada, noutros mais abrangente. Em falta permanece um trabalho que se dedique exclusivamente à análise da gestão, aplicação e resultados dos fundos europeus no contexto da europeização do país. Este número temático da revista *R: I* parte do pressuposto que os fundos europeus são uma força motriz e um elemento-chave da europeização, e torna-se, assim, num contributo para a história da aplicação dos fundos europeus no país desde a adesão.

A história da concessão de fundos europeus (ou, também com propriedade, fundos comunitários) não começa, porém, com a adesão, mas antes dela, com a concessão das ajudas de pré-adesão⁶.

As ajudas de pré-adesão são o lado prático da estratégia da política de alargamento da UE, e delas dependia, em larga medida, o êxito futuro de uma integração harmoniosa de Portugal enquanto Estado-Membro. A ideia de lançar uma ação de ajuda para promover o desenvolvimento económico português, e facilitar a sua integração futura na CEE, foi lançada logo em abril de 1978 pela Comissão Europeia e tinha como premissas que o país teria não só de se modernizar, mas também de ultrapassar limitações económicas e sociais, assim como efetuar mudanças estruturais e preparar-se para a concorrência. Essa ideia seria concretizada com a celebração de um acordo relativo à criação de ajudas de pré-adesão a favor de Portugal, para reforçar a situação económica e o progresso social nos setores industrial, regional, agrícola e formação profissional, datado de 3 de dezembro de 1980.

Num contexto em que o conceito de estratégia de pré-adesão não existia formalmente enquanto tal, estava-se já então a lançar as bases para os futuros instrumentos de assistência de pré-adesão, com o mesmo intuito de preparar os países candidatos para o cumprimento das obrigações inerentes à adesão. Nesse aspeto, no que diz respeito à CEE/UE, o processo de europeização começa logo aquando das negociações de adesão, dado que os candidatos a estados-membros passam por um processo de transformação interna, através do qual adaptam as suas políticas e instituições aos requisitos da adesão.

A aplicação destas ajudas de pré-adesão no país conheceu, todavia, as suas peripécias e apenas foi concluída oito anos após a adesão, em 1993. Conforme relata Amílcar Theias, no início as ajudas de pré-adesão «não estavam a ser um sucesso por falta de projetos» e ainda que «antes da adesão, sempre que se falava nestas ajudas referia-se ironicamente a notável construção de um troço de via rápida de cinco quilómetros à entrada de Bragança»⁷. Porém, a sua implementação efetivamente vingou com a execução de aproximadamente meia centena de projetos⁸, que contemplaram nomeadamente a construção de loteamentos industriais, de navios de pesca, de centros de formação profissional e de laboratórios, estando ainda por determinar os seus resultados globais e setoriais.

Este começo difícil – ao qual estava subjacente alguma dose de desconfiança⁹ – foi rapidamente ultrapassado com «os milhões de Bruxelas», que começaram a chegar ao país após a adesão. Na realidade, a aplicação dos fundos comunitários no país contribuiu muito para o seu desenvolvimento económico e social, facto que é reconhecido pelas diferentes entidades político-partidárias, agentes económicos e sociais, mas menos pela população, sobretudo no que diz respeito ao seu conhecimento.

Se os primeiros anos de implementação dos fundos são normalmente associados a uma «chuva de milhões» – à qual comunicação social e público em geral dedicaram grande atenção –, posteriormente o assunto banalizou-se¹⁰. Um artigo de dezembro de 2015

da revista *Exame* tinha, sobre este ponto de vista, o título esclarecedor de «Ninguém sabe dos fundos europeus»¹¹, referindo que 91 por cento dos inquiridos (de um estudo de opinião do Eurobarómetro) não conseguiram identificar um único projeto do qual o país tenha beneficiado após a adesão à UE. De facto, embora o país tenha recebido milhões destinados às regiões, ao emprego, à educação, à cultura, ao ambiente, os dados nos quais o artigo se baseia demonstram que apenas 29 por cento dos portugueses¹² tomaram conhecimento de projetos apoiados pela UE na área onde residem. Isto apesar de o país ter recebido nove milhões de euros por dia em fundos comunitários¹³.

Apesar de estar disponível muita informação sobre os fundos europeus existentes e as potencialidades do seu financiamento – em particular no caso do atual quadro de financiamento, o Portugal 2020 –, no campo da investigação há muito pouca análise acerca da implementação e do impacto desses mesmos fundos europeus ao longo do tempo. Na realidade, o estado da arte sobre esta questão é algo árido. Embora possamos partir da assumpção geral que, após a adesão, os fundos europeus são os que mais têm contribuído para a europeização do país, as agendas de investigação não têm prestado particular atenção regular a esta temática. Como assinala – e bem – um dos contribuidores deste número temático, é «notável que, em 30 anos, muito poucos estudos aprofundados tenham sido publicados em Portugal ou em revistas estrangeiras, ou incentivados pelo Governo. Só nos últimos anos têm aparecido estudos mais sérios»¹⁴. Está por elaborar, sem dúvida, a história dos fundos europeus no país, se é que tal é possível. O exemplo mais próximo – embora ainda assim afastado – dessa «história» foi o trabalho conduzido por Augusto Mateus, e publicado com o título *25 Anos de Portugal Europeu. A Economia, A Sociedade e os Fundos Estruturais* – posteriormente reproduzido na sua essência em *Três Décadas de Portugal Europeu: Balanço e Perspetivas* –, no qual se dedica uma secção à evolução do financiamento estrutural da UE a Portugal, mas centrando-se sobretudo na aplicação dos Fundos Estruturais e de coesão entre 2007 e 2013. O mesmo acaba por ser, assim, uma fonte, rica e de muito interesse, para futuros trabalhos mais focados. Essa história não se pode, contudo, restringir aos montantes recebidos ou aos saldos das transferências: tem de diagnosticar e comparar pormenorizadamente o «antes» e o «depois»; os constrangimentos (físicos, humanos, tecnológicos) existentes; o envolvimento dos agentes públicos e privados, locais, regionais e nacionais; os resultados obtidos e os impactos gerados – com as dificuldades que tal tarefa acarreta e cientes das suas limitações, pois, como bem frisa Alfredo Marques no seu artigo, não é fácil estabelecer uma relação de causa e efeito entre a utilização efetuada dos Fundos Estruturais e o desempenho económico, «pois todos os métodos de avaliação do impacto dos Fundos são imperfeitos e apresentam as suas limitações»¹⁵. Mesmo assim, estas são algumas das questões de pesquisa que deixamos para estudos futuros.

Precisamente em termos financeiros, Portugal, de facto, tem sempre recebido mais através dos fundos europeus do que aquilo que tem contribuído para o orçamento comunitário. Ora, apesar da história da aplicação dos fundos europeus em Portugal

nestes últimos 30 anos se ter traduzido num saldo positivo em termos de montantes recebidos e de concretizações, não é um caso pleno de êxitos, uma vez que constam do seu historial exemplos de uso indevido de fundos, de gestão ineficiente, de devolução de verbas, de dificuldades de programação com uma definição clara de objetivos e de prioridades.

O presente número temático contribui para o desenvolvimento desta nova agenda de investigação com três estudos concretos – um balanço da aplicação dos Fundos Estruturais no país ao longo de 30 anos; a sua avaliação no que diz respeito à eficiência e à competitividade; a governação dos fundos de coesão – e um testemunho.

O testemunho de Vítor Martins – o primeiro a desempenhar o cargo de secretário de Estado dos Assuntos Europeus (designado então da «Integração Europeia») – recorda-nos a elaboração do conceito de coesão económica e social que, curiosamente, foi no contexto do alargamento ibérico que «ganhou “foral”»¹⁶. Portugal, de resto, além de beneficiário, está também ligado à criação do Fundo de Coesão, cuja proposta apresentou e em cuja capital foi acordada a sua constituição, acrescenta. Mas também alerta para o facto (e o perigo) de, em anos recentes, a coesão económica e social ter deixado de ter a importância devida.

Luís Madureira Pires sumariza a evolução dos fundos europeus; traça um balanço da aplicação dos quatro períodos de programação plurianual, reportando-se às suas prioridades e aos seus objetivos, e obras mais emblemáticas; e antevê algumas alterações no atual quadro de financiamento, o Portugal 2020, em comparação com os períodos anteriores. O autor termina com uma nota positiva acerca dos efeitos que a aplicação dos Fundos – e escolhas políticas inerentes quanto à sua utilização – tiveram para as condições de vida da população e o acesso a bens e serviços públicos essenciais, se bem que também admita que se executaram investimentos dispensáveis e se sobredimensionaram outros. Por sua vez, Alfredo Marques centra-se na avaliação dos efeitos dos fundos europeus na perspetiva da eficiência e da competitividade no país, e conclui que, três décadas depois, o reforço da competitividade, o crescimento e a convergência da economia portuguesa para o nível dos estados-membros economicamente mais desenvolvidos são, na realidade, muito modestos. Não existiu a capacidade institucional para a conceção, a gestão política e técnica, a monitorização e a avaliação para que os Fundos fossem absorvidos de forma eficaz e eficiente – em vez de seguirem uma lógica redistributiva com a maximização do número de beneficiários –, além da sua efetiva e profícua articulação com agentes económicos capazes e com centros de conhecimento, condições essas que foram sendo reunidas ao longo do tempo, embora ainda sejam insuficientes na atualidade.

Finalmente, José Magone sustenta que os Fundos Estruturais apenas contribuíram para uma europeização superficial do sistema político, da sociedade e da economia nacional, dado que a estrutura político-administrativa, pela forma como esses fundos foram implementados, não permitiu uma mudança substancial nos comportamentos – o que

está relacionado com a governança do país –, mas que é a classe política portuguesa quem tem a maior responsabilidade pela falta de eficiência da política de coesão. Além disso, o autor refere ainda a falta de um consenso partidário estratégico sobre como utilizar os Fundos a longo prazo e a aposta, até recentemente, na modernização das infraestruturas públicas em detrimento do empreendedorismo e da competitividade. Em comum, os três artigos concluem que a implementação dos fundos comunitários tem sido um grande desafio para a Administração Pública portuguesa e para os agentes económicos em geral, e tem refletido as opções político-partidárias do Governo, as quais, por sua vez, estão condicionadas a compromissos políticos, prioridades diversas e constrangimentos orçamentais. A história da integração europeia do país – e, decorrente, do seu desenvolvimento económico, social e societal – não se traduz somente em ECU, escudos e euros, mas grande parte dela tem sido influenciada pela aplicação dos fundos europeus. Se a europeização do país não se vislumbra, desde logo, através da aplicação dos fundos europeus, então apresenta-se em quê? **RJ**

NOTAS

1 FEATHERSTONE, Kevin, e RADAELLI, Claudio M. (eds.) – *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press, 2003; OLSEN, Johan – «The many faces of Europeanization». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, N.º 5, 2002, pp. 921-952.

2 BÖRZEL, Tanja A. – «Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: member state responses to Europeanization». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, N.º 2, 2002, pp. 193-214.

3 LADRECH, Robert – *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010; COWLES, Maria Green, CAPORASO, James, e RISSE, Thomas (eds.) – *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University, 2001.

4 CONWAY, Martin, e PATEL, Kiran Klaus (eds.) – *Europeanization in the Twentieth Century: Historical Approaches*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010.

5 Ver, nomeadamente: PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *The Europeanization of Portuguese Democracy*. Nova York: Columbia University Press, 2012; RAIMUNDO, António Joaquim – *The Europeanisation of National Foreign Policy: Portuguese Foreign Policy towards Angola and Mozambique, 1978-2010*. PhD thesis. Londres: The London School of Economics and Political Science, 2012; MAGONE, José M. – «The difficult transformation of state and public administration

in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism». In *Public Administration*. Vol. 89, N.º 3, 2011, pp. 756-782; SOARES, António Goucha – «The Europeanization of Portugal». In *European Societies*. Vol. 12, N.º 3, 2010, pp. 317-337; MAGONE, José – «The Europeanization of Portugal (1986-2006). A critical view». In *Nação e Defesa*. N.º 115, 2006, pp. 9-28.

6 Anteriormente, o país havia beneficiado, por parte da CEE, de uma ajuda financeira de emergência em 1975 e de um protocolo financeiro em 1978. Estes, contudo, não se enquadraram na nomenclatura de Fundos, mas na de empréstimos.

7 A este respeito, Amílcar Theias continua o seu relato afirmando que, mesmo após a adesão, alguns altos responsáveis portugueses fizeram declarações em reuniões de instâncias comunitárias, no sentido de serem desfavoráveis ao desenvolvimento dos Fundos Estruturais (THEIAS, Amílcar – «As questões financeiras e a política regional». In *Memórias da Adesão. À Mesa das Negociações*. Santa Cruz: Bookbuilders, 2016, p. 127).

8 Dados provisórios do estudo que está a ser realizado pela autora.

9 THEIAS, Amílcar – «As questões financeiras e a política regional», p. 127.

10 PIRES, Luís Madureira – «30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015)». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, p. 23.

11 EXAME – «Ninguém sabe dos fundos europeus». [Consultado em: 15 de fevereiro de 2017]. Disponível em: <http://exp.resso.sapo.pt/economia/exame/2015-12-09-Ninguem-sabe-dos-fundos-europeus>.

12 EUROPEAN COMMISSION – *Flash Eurobarometer 423 – Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy*. Bruxelas: European Commission, 2015, p. 6.

13 DIÁRIO DE NOTÍCIAS – «Portugal recebeu 9 milhões por dia em fundos comunitários». 30 de maio de 2013. [Consultado em: 15 de fevereiro de 2017]. Disponível em: <http://www.dn.pt/economia/interior/portugal-recebeu9-milhoes-por-dia-em-fundos-comunitarios3247131.html>.

14 MAGONE, José M. – «A governança dos Fundos Estruturais em Portugal: um caso de europeização superficial». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, p. 61.

15 MARQUES, Alfredo – «Três décadas de fundos comunitários em Portugal. Competitividade: as oportunidades perdidas». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, p. 40.

16 MARTINS, Vítor – «Coesão económica e social: do apogeu ao crepúsculo?». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, p. 12.

BIBLIOGRAFIA

BÖRZEL, Tanja A. – «Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: member state responses to Europeanization». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, N.º 2, 2002, pp. 193-214.

CONWAY, Martin, e PATEL, Kiran Klaus (eds.) – *Europeanization in the Twentieth Century: Historical Approaches*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010.

COWLES, Maria Green, CAPORASO, James, e RISSE, Thomas (eds.) – *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University, 2001.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS – «Portugal recebeu 9 milhões por dia em fundos comunitários». 30 de maio de 2013. [Consultado em: 15 de fevereiro de 2017]. Disponível em: <http://www.dn.pt/economia/interior/portugal-recebeu9-milhoes-por-dia-em-fundos-comunitarios3247131.html>.

EUROPEAN COMMISSION – *Flash Eurobarometer 423 – Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy*. Bruxelas: European Commission, 2015.

EXAME – «Ninguém sabe dos fundos europeus». [Consultado em: 15 de fevereiro de 2017]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/economia/exame/2015-12->

-09-Ninguem-sabe-dos-fundos-euro-peus.

FEATHERSTONE, Kevin, e RADAELLI, Claudio M. (eds.) – *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

LADRECH, Robert – *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

MAGONE, José – «The Europeanization of Portugal (1986-2006). A critical view». In *Nação e Defesa*. N.º 115, 2006, pp. 9-28.

MAGONE, José M. – «A governança dos Fundos Estruturais em Portugal: um caso de europeização superficial». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, pp. 55-69.

MAGONE, José M. – «The difficult transformation of state and public administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism». In *Public Administration*. Vol. 89, N.º 3, 2011, pp. 756-782.

MARQUES, Alfredo – «Três décadas de fundos comunitários em Portugal. Competitividade: as oportunidades perdidas». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, pp. 39-54.

MARTINS, Vítor – «Coesão económica e social: do apogeu ao crepúsculo?». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, pp. 11-18.

OLSEN, Johan – «The many faces of Europeanization». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, N.º 5, 2002, pp. 921-952. PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *The Europeanization of Portuguese Democracy*. Nova York: Columbia University Press, 2012.

PIRES, Luís Madureira – «30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015)». In *Relações Internacionais*. N.º 53, 2017, pp. 19-38.

RAIMUNDO, António Joaquim – *The Europeanisation of National Foreign Policy: Portuguese Foreign Policy towards Angola and Mozambique, 1978-2010*. PhD thesis. Londres: The London School of Economics and Political Science, 2012.

SOARES, António Goucha – «The Europeanization of Portugal». In *European Societies*. Vol. 12, N.º 3, 2010, pp. 317-337.

THEIAS, Amílcar – «As questões financeiras e a política regional». In *Memórias da Adesão. À Mesa das Negociações*. Santa Cruz: Bookbuilders, 2016.