

TRÊS DÉCADAS DE FUNDOS COMUNITÁRIOS EM PORTUGAL COMPETITIVIDADE: AS OPORTUNIDADES PERDIDAS

Alfredo Marques

INTRODUÇÃO

Antes de os problemas orçamentais, dos desequilíbrios externos e do sistema bancário terem passado a estar na ribalta, os Fundos Estruturais¹ (Fundos) eram o alfa e o ómega da política portuguesa. Se, entretanto, deixaram de ocupar o primeiro plano das agendas política e mediática, a sua importância não diminuiu. Pelo contrário, as acrescidas restrições na despesa pública agora existentes em Portugal, conjugadas com as maiores dificuldades de acesso ao mercado financeiro europeu, tornam-nos ainda mais necessários e potencialmente úteis do que antes.

Os Fundos, como instrumento central da principal política de acompanhamento do mercado único (a política de coesão), têm, desde a sua refundação operada com a reforma destes Fundos efetuada em 1988, por vocação ajudar as economias (regionais e nacionais) menos desenvolvidas a dotarem-se de condições para poderem vir a competir com as economias à partida mais desenvolvidas, permitindo, assim, aos países em causa tirar partido, tal como os restantes, das vantagens potenciais deste mercado. Daí resultaria uma aceleração do crescimento económico e um maior bem-estar social. Na base da adoção da política de coesão a nível comunitário encontra-se a assunção de que o mercado único era (é) potencialmente destruidor de atividades produtivas preexistentes nas economias menos desenvolvidas, e inibidor do lançamento de novas atividades nestas economias, em que existe uma menor densidade e qualidade de recursos produtivos (materiais e imateriais).

RESUMO

Impõe-se avaliar os efeitos dos Fundos Estruturais (Fundos) na evolução económica e social que Portugal tem registado, mesmo sabendo que este tipo de exercício produz sempre resultados limitados. Apesar disso, é possível obter uma perceção razoável de aspetos importantes desses efeitos através da análise de alguns indicadores relevantes da aplicação dos Fundos, acompanhada da observação do desempenho global da economia. Essa abordagem, para a qual se procura aqui dar uma pequena contribuição na perspetiva da eficiência e da competitividade, permitirá pôr à prova o comportamento do proclamado «bom aluno» da «escola europeia». A análise mostra resultados muito insuficientes neste domínio.

Palavras-chave: Fundos Estruturais, avaliação, eficiência, competitividade.

ABSTRACT

**THIRTY YEARS OF EU
STRUCTURAL FUNDS
IN PORTUGAL.
COMPETITIVENESS:
THE LOST OPPORTUNITIES**

There is a need to evaluate the effects of EU Structural Funds in



Portugal. The findings of such exercise are always limited, but it is possible to get a reasonable perception of some important aspects of these effects, through the analysis of relevant indicators of the Funds use, combined with the assessment of the overall performance of the national economy. This approach, for which this paper aims to contribute, from the efficiency and competitiveness viewpoint, offers the possibility of testing the behavior of the trumped “first row student” of the “European school”. The study shows very insufficient results in this field.

Keywords: Structural Funds, evaluation, efficiency, competitiveness.

Após três décadas de aplicação dos Fundos em Portugal, num montante total de mais de 90 mil milhões de euros (a que acresce a contrapartida nacional), o reforço da competitividade e o crescimento e a convergência da economia para o nível dos países mais avançados são muito modestos. Não é fácil estabelecer uma relação de causa e efeito entre a utilização que foi efetuada dos Fundos e este desempenho económico, pois todos os métodos de avaliação do impacto daqueles são imperfeitos e apresentam as suas limitações. As análises de impacto realizadas (a não confundir com as da execução dos programas) indicam que as intervenções realizadas deram um contributo significativo para o desenvolvimento do país em termos de inclusão social. Sugerem também, contudo,

ter existido um insuficiente aproveitamento desta assistência financeira para melhorar significativamente a competitividade e o crescimento.

A inédita e súbita abundância de recursos financeiros que os Fundos representaram para o país trouxe consigo um enorme desafio: o da absorção eficaz e eficiente destes recursos nos prazos limitados impostos pela sua regulamentação. Tal implicava a existência de capacidade institucional, a diferentes níveis territoriais, para a conceção, a gestão política e técnica, a monitorização e a avaliação, que, na verdade, não se verificava. Para colmatar essa lacuna, foram criadas estruturas de gestão, assim como de monitorização e avaliação, fora da Administração Pública. Estas estruturas, se podiam permitir criar mais rapidamente condições para lidar com os problemas a nível técnico, não substituíam, contudo, a gestão política, a qual, para poder enquadrar a atividade dessas estruturas (como era suposto que acontecesse), deveria desenvolver-se qualitativamente ainda mais rapidamente do que elas. Essa absorção implicava ainda a existência de agentes económicos qualificados e ativos, com bons projetos de investimento, assim como de centros de conhecimento que lhes pudessem dar apoio. Estas condições também escasseavam, só lentamente se foram reunindo e ainda hoje são insuficientes.

O objetivo deste artigo é o de procurar contribuir para a avaliação dos efeitos dos Fundos em Portugal na perspetiva da eficiência e da competitividade. A sua ambição é, necessariamente, modesta, já que, para além de se debruçar apenas sobre esta parte da realidade e das limitações inerentes a este tipo de exercício, a análise do impacto dos Fundos, mesmo apenas nesta perspetiva, constitui uma tarefa de grande dimensão, que exige meios de que o autor destas linhas não dispõe. Mesmo assim, julgamos que da abordagem aqui realizada é possível retirar algumas ilações importantes sobre o desempenho verificado.

PROBLEMAS DE PROGRAMAÇÃO E AVALIAÇÃO

A avaliação criteriosa do impacto dos Fundos obriga necessariamente a ter em conta a programação das intervenções efetuadas com base neste instrumento. De facto, é a este nível que tudo começa, ou seja, que ficam predeterminados os efeitos dos Fundos, já que estes últimos vão depender dos objetivos fixados para as intervenções e do modo como se visa atingi-los.

Numerosos estudos têm sido realizados sobre estas duas dimensões da aplicação dos Fundos, quer no âmbito das próprias instâncias responsáveis por esta aplicação (Comissão Europeia e estados-membros), quer na esfera académica. Os primeiros subdividem-se ainda em dois grupos: as análises obrigatórias efetuadas com base no modelo intrínseco aos Fundos, e as abordagens contratadas a peritos que realizam esses exercícios segundo a sua própria visão, distanciando-se daquele modelo. Os estudos académicos, pela sua própria natureza, refletem também, em regra, uma visão independente. Indicar-se-ão aqui alguns dos principais problemas de programação e avaliação.

Um dos grandes problemas da programação encontra-se no seu défice de dimensão estratégica², do qual decorrem consequências negativas para o impacto dos Fundos. É necessário que existam, à partida, opções políticas claras e precisas sobre os objetivos prioritários das intervenções, e tomadas para um horizonte temporal adequado. Esta condição requer uma identificação rigorosa das necessidades, a sua hierarquização, assim como o conhecimento das melhores práticas internacionais. O apoio na teoria e nas recomendações das organizações internacionais é aqui essencial.

É certo que as orientações comunitárias para cada período de intervenção dos Fundos foram sendo afinadas neste aspeto ao longo do tempo (era suposto terem melhorado, sobretudo, a partir do período de 2007-2013), mas sempre se caracterizaram pela existência de uma multiplicidade e dispersão de objetivos e pela sua definição em termos difusos (por exemplo: reforço da competitividade, sem ser dado um conteúdo preciso a esta noção). No caso português, a regra tem sido a elaboração de estratégias apenas na fase de preparação dos diversos documentos (incluindo os PO – Programas Operacionais) que são obrigatórios para que a transferência para o país dos pacotes financeiros previamente decididos se realize efetivamente. Assim, quando estes recursos chegam ao país e são aplicados, não vêm cofinanciar a política estrutural nacional (como está previsto que aconteça desde a reforma dos Fundos realizada em 1988), porque esta política (própria e prévia), com exceção de alguns elementos dispersos, na verdade, nunca existiu.

É necessário ainda que a política em causa tenha por foco resultados diretos e concretos a obter, em vez da simples criação de condições gerais que se supõe gerarem, de um modo mais ou menos automático, os resultados finais esperados, a saber, a redução das disparidades de nível de vida, através da convergência das regiões mais pobres. A experiência mostra que esta presunção de automaticidade não tem fundamento, acabando por se traduzir pelo desperdício de recursos.

Note-se, a propósito, que existe uma inconsistência no facto de a política de coesão ser oficialmente assumida como *alocativa*, quando os envelopes financeiros são decididos a nível da União Europeia (UE) antes de existirem estratégias, planos e programas (isto é, sem se saber exatamente qual o destino que será dado aos Fundos). O mesmo tem acontecido, pelo menos no caso português, com a atribuição inicial de quotas nos envelopes recebidos pelo país a certos tipos de beneficiários (associações empresariais, autarquias locais, grupos de intervenção em áreas rurais, e outros), antes de existirem projetos³. Em vez de *alocativa*, esta política tem tido, assim, uma forte dimensão puramente redistributiva, reforçada pela preocupação de maximização do número de beneficiários.

Fabrizio Barca⁴ mostra que o défice de dimensão estratégica se encontra relacionado, em grande parte, com a falta de territorialização da política de coesão. Como cada território, para além dos traços comuns com outros, possui características próprias, a ancoragem regional (ou sub-regional) das intervenções permite mobilizar o conjunto dos recursos existentes (maximização da sua utilização), e fazê-lo de um modo coerente. Sem esta territorialização, os países ficam com uma boa parte dos seus recursos subutilizados, o que se traduz por uma taxa de crescimento abaixo daquela que poderiam atingir.

Portugal sofreu ao longo do último meio século um processo de despovoamento e de empobrecimento das zonas do interior que foi dos mais profundos e mais desestruturantes em termos económicos e sociais que os países europeus conheceram. Ao mesmo tempo, no conjunto dos municípios que compõem a área metropolitana de Lisboa (AML), a população aumentou 87 por cento neste mesmo período. Desde a adesão à CEE, este processo, apesar de já ter ido tão longe, não só não foi estancado como, embora a um ritmo mais lento, prosseguiu: a população da AML cresceu ainda 12 por cento desde 1990 até hoje.

É claro que este processo teve algumas causas comuns a outros países da Europa, em particular, a terciarização da economia. Teve contudo também, e em grande medida, causas próprias, que explicam a sua particular intensidade em Portugal⁵. Dir-se-á, e é verdade, que houve uma significativa canalização de Fundos para estas zonas. Esse facto leva-nos a um outro problema central da programação dos Fundos no país: a falta de articulação/combinção entre as intervenções efetuadas.

O único meio suscetível de garantir a fixação duradoura da população nas zonas em causa (ou em qualquer outra) é o da existência de atividade económica. Nos períodos de 1989-1993 e 1994-1999, nos sistemas de incentivos (SI) às empresas (de que o investimento produtivo tem dependido fortemente no conjunto da economia), o interior beneficiava de discriminação positiva, através de um SI específico: o SIBR – Sistema de Incentivos de Base Regional). Posteriormente, pela via do POE/PRIME⁶ e do COMPETE⁷ (este último em articulação com os PO regionais, que também passaram a incorporar estes incentivos a partir do período de 2007-2013), continuou a existir essa discriminação positiva (majoração das taxas de incentivo para o interior). O fundo aqui utilizado para tal efeito foi o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional). Paralelamente, através do FEOGA/O (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção

«Orientação») e do FSE (Fundo Social Europeu), a que importa acrescentar o Fundo de Coesão, realizaram-se múltiplas intervenções nessas zonas.

Existiu, contudo, uma falha capital no modo de utilização destes instrumentos: a falta da sua articulação/integração em programas ou ações conjuntos, mobilizando, ao mesmo tempo, agentes públicos, agentes privados (individuais e coletivos) e centros de conhecimento. Deste modo, os volumosos financiamentos de infraestruturas e de equipamentos coletivos aí realizados, se é verdade que melhoraram a qualidade de vida das populações que aí foram permanecendo, não criaram condições suficientes para evitar o despovoamento. Por outras palavras, como é demonstrado em *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social*⁸, as intervenções em causa traduziram-se pelo reforço da coesão social, mas não da competitividade. Para Barca⁹, uma das grandes debilidades da política de coesão, em geral, tem sido a falta de distinção entre as intervenções destinadas a reduzir as desigualdades (inclusão social) e as que visam o crescimento económico e o aumento do rendimento (eficiência).

Note-se que a reforma dos Fundos realizada em 1988 tinha implícita a ideia de que os diferentes Fundos deveriam atuar em conjunto, de forma articulada e coerente, de modo a maximizar os seus efeitos. Havia, assim, uma preocupação de eficácia e de eficiência. Nesta perspetiva, foi criada na Comissão Europeia uma nova direção-geral, especificamente dedicada à *coordenação* dos Fundos Estruturais.

Esta tentativa de combinação dos Fundos em ações conjuntas teve alguns reflexos positivos, dando lugar a programas integrados de desenvolvimento em algumas regiões¹⁰. A integração envolvia não apenas diferentes Fundos, mas, ao mesmo tempo, diferentes tipos de atores. Deste modo, era possível mobilizar de forma coerente o conjunto dos recursos de um território, de modo a reconvertê-lo economicamente se fosse necessário (por perda de atividades produtivas preexistentes) e a dinamizá-lo em qualquer caso. A referida direção-geral veio, porém, a ser extinta pouco tempo depois de ter sido criada, devido à resistência dos outros setores da Comissão que, tradicionalmente, geriam o «seu» fundo próprio.

Assim, em vez da desejada integração, subsistiu a fragmentação. Embora nada impedisse os estados-membros de fazerem melhor do que a Comissão, adotando a nível doméstico programas integrados de desenvolvimento, com recurso, se necessário fosse, a diferentes programas operacionais aprovados pela Comissão, o (mau) exemplo vindo de Bruxelas mais não fez do que servir de conforto à dispersão da aplicação dos Fundos a nível nacional.

Em Portugal, a inédita e súbita afluência de Fundos, aliada à facilidade com que eram obtidos, traduziu-se pela ausência de pressão para a sua utilização racional (problema típico do financiamento a custo excessivamente baixo). Até ao QREN (2007-2013),

EMBORA NADA IMPEDISSE OS ESTADOS-MEMBROS DE FAZEREM MELHOR DO QUE A COMISSÃO, ADOTANDO A NÍVEL DOMÉSTICO PROGRAMAS INTEGRADOS DE DESENVOLVIMENTO, O (MAU) EXEMPLO VINDO DE BRUXELAS MAIS NÃO FEZ DO QUE SERVIR DE CONFORTO À DISPERSÃO DA APLICAÇÃO DOS FUNDOS A NÍVEL NACIONAL.

e mesmo ainda em grande parte durante este período, os Fundos foram sistematicamente repartidos por vários ministérios, dando lugar a uma proliferação de programas, sem coerência entre si e, por vezes, sobrepondo-se mesmo uns aos outros em matéria de objetivos, de despesas elegíveis e de beneficiários.

Este modo de gestão política mostra-nos um problema de fundo da programação, que explica os anteriores: o da falta de capacidade institucional para a absorção eficaz e eficiente dos recursos em causa. Note-se, contudo, que não se trata de um problema verificado apenas em Portugal. Como foi sublinhado no Relatório Sapir¹¹, num balanço da aplicação dos Fundos durante os primeiros cerca de 15 anos, a diferente capacidade institucional dos estados-membros revelava-se decisiva para facilitar o crescimento. Daí os autores deste relatório defenderem como prioritário na programação o reforço da capacitação institucional dos estados-membros.

Saliente-se, a este propósito, que, no âmbito do modelo de análise da competitividade de Sala-i-Martin¹² (utilizado pelo Fórum Económico Mundial para a construção do índice de competitividade das nações publicado regularmente por este organismo), a competitividade assenta em 12 pilares, sendo o primeiro deles constituído pelas instituições. Trata-se da capacidade, transparência e eficiência da governação quer ao nível das instâncias públicas, quer das organizações privadas. A capacidade institucional constitui, assim, um aspeto verdadeiramente crítico da programação e do impacto dos Fundos.

Sem querer alongar-nos excessivamente sobre este tema, mas dada a sua importância crucial, não se pode deixar de realçar a grande oportunidade perdida em 2000 para melhorar a programação. Neste ano, a União adotou duas agendas de política estrutural: a dos Fundos Estruturais para o período de 2000-2006 (QCA III) e a Estratégia de Lisboa.

Nesta estratégia, cuja aplicação cabia essencialmente aos estados-membros, visava-se transformar a UE, numa década, no espaço do mundo mais inovador e mais competitivo.

COM BASE NAS MESMAS ORIENTAÇÕES GERAIS DOS FUNDOS DEFINIDAS PELA UE, HOUVE OPÇÕES SIGNIFICATIVAMENTE DIFERENTES A NÍVEL NACIONAL NA APLICAÇÃO DESTES FUNDOS.

Nas orientações comunitárias para o QCA III foi proclamado, entre outros, o objetivo de reforço da competitividade, mas não foi adotado qualquer mecanismo que levasse a que os Fundos fossem necessariamente canalizados em larga escala, ou primordialmente, para o cumprimento deste objetivo.

Pelo contrário, mantiveram-se praticamente as mesmas orientações e os mesmos mecanismos de controlo presentes nos dois QCA anteriores. Verificou-se, por conseguinte, uma total falta de coordenação entre as duas agendas.

É claro que o que se disse atrás sobre a fragmentação da gestão dos Fundos a nível comunitário e a nível dos estados-membros também é aqui aplicável. Ou seja, as inconsistências na governação da UE não absolvem os governos nacionais das suas próprias responsabilidades. De facto, como se verá à frente, com base nas mesmas orientações gerais dos Fundos definidas pela UE, houve opções significativamente diferentes a nível

nacional na aplicação destes Fundos. Também no que concerne à Estratégia de Lisboa, a sua aplicação foi muito variável de país para país e, em alguns casos, a assunção de tal agenda a nível da UE nem foi necessária para que as suas orientações tivessem começado a ser adotadas anteriormente por alguns governos¹³.

Passando da programação dos Fundos à avaliação do seu impacto, os ensinamentos obtidos a este segundo nível encontram-se liminarmente descritos na seguinte asserção de Fabrizio Barca:

«A evidência empírica sobre o desempenho da política de coesão é muito insatisfatória. A revisão da investigação existente e dos documentos de política, efetuada na preparação deste relatório, sugere, em primeiro lugar, que os estudos econométricos baseados em dados macroeconómicos sobre crescimento e transferências financeiras, embora forneçam sugestões específicas, não oferecem qualquer resposta geral conclusiva sobre a eficácia desta política. Isso deve-se, por um lado, aos sérios problemas que qualquer tentativa para isolar a nível macroeconómico os efeitos da política de coesão dos de uma diversidade de outros fatores encontra e, por outro, ao facto de que os estudos existentes têm em grande medida analisado os efeitos na convergência, o que não constitui uma boa abordagem dos objetivos desta política. Essa revisão mostra também, ao mesmo tempo, a ausência de qualquer tentativa sistemática, tanto a nível da UE como a nível nacional ou regional, para aferir, através de métodos avançados de avaliação de impacto, se as intervenções “funcionam” efetivamente, e uma utilização muito pobre do sistema de indicadores de resultado e de metas formalmente construído para esta política.»¹⁴

A necessidade da avaliação do impacto, em detrimento de outros aspetos dos resultados, é sublinhada em múltiplos estudos neste domínio. O modelo de avaliação intrínseco aos Fundos privilegia, contudo, claramente a execução e, em particular, a sua dimensão financeira. Como é óbvio, de pouco (ou nada) serve executar rápida e totalmente uma política se esta não estiver bem concebida e não for adequada. Como, porém, os custos políticos são elevados para os governos nacionais e, também, para os serviços da Comissão responsáveis pela gestão dos Fundos se os recursos disponibilizados não forem absorvidos nos prazos estabelecidos, a execução acaba por primar sobre as outras dimensões da aplicação dos Fundos.

DADOS COMPARATIVOS SOBRE A APLICAÇÃO DOS FUNDOS

Embora as regras que presidem à aplicação dos Fundos nos países beneficiários tenham um carácter vinculativo, estas regras, nos seus aspetos estratégicos e na definição dos objetivos, como foi sublinhado no ponto anterior, sempre foram suficientemente vagas para deixar aos estados-membros uma larga margem para opções individuais. Por isso mesmo, na afetação dos Fundos a nível doméstico se encontram desde o início, de uns países para outros, distribuições muito desiguais entre tipos de projetos ou de ativos.

Considerando os quatro «países da coesão» (Portugal, Grécia, Espanha e Irlanda), que eram os principais beneficiários antes das novas adesões de 2004, uma das principais diferenças que salta à vista, como se verifica no quadro 1 para os três primeiros períodos de programação (até 2006), é a da preferência pela qualificação dos recursos humanos (que inclui a educação e a formação profissional) e pela promoção da atividade produtiva na Irlanda, em detrimento das infraestruturas, que foram o domínio privilegiado na Grécia e em Espanha. Este último domínio também absorveu uma percentagem muito elevada dos Fundos em Portugal, embora a prioridade tenha sido a atividade produtiva, enquanto a qualificação dos recursos humanos foi relegada para um plano secundário, tal como na Grécia.

Quadro 1 > Repartição dos Fundos por grandes domínios de intervenção nos «países da coesão» entre 1989 e 2006*

Domínios	Grécia	Irlanda	Espanha	Portugal
Infraestruturas	41,6	21,7	37,6	28,9
Recursos humanos	24,4	35,7	31,7	26,8
Atividade produtiva	33,1	39,1	27,5	39,8
Outros	0,9	3,5	3,2	4,5

* Média simples dos períodos 1989-1993, 1994-1999 e 2000-2006.

Fonte: CE, relatórios sobre a coesão (diversos).

No caso português, em contraste com a Irlanda, é, porém, notória a falta de correspondência entre o destaque com que aparece a atividade produtiva e o baixo peso dos

NÃO SE COMPREENDE COMO PODERIAM ESSES NOVOS INVESTIMENTOS, NUMA ECONOMIA ATRASADA E COM RECURSOS HUMANOS POUCO QUALIFICADOS, PRODUZIR EFEITOS POSITIVOS SIGNIFICATIVOS NA COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS E NO CRESCIMENTO DA ECONOMIA NA AUSÊNCIA DE UMA MELHORIA DA QUALIFICAÇÃO DESSES RECURSOS.

recursos humanos. De facto, tratando-se, na atividade produtiva, essencialmente de incentivos concedidos às empresas para a realização de novos investimentos, não se compreende como poderiam esses novos investimentos, numa economia atrasada e com recursos humanos pouco qualificados, produzir efeitos positivos significativos na competitividade das empresas e no crescimento da economia na ausência de uma

melhoria da qualificação desses recursos. Não foi, por conseguinte, devido à «falta de soberania» que foram feitas as opções que o quadro 1 exprime e que não existiu em Portugal uma política estrutural própria. Aliás, como foi referido no ponto anterior,

um dos princípios orientadores dos Fundos desde o início tem sido o da «adicionalidade», significando que a assistência financeira da UE serve para reforçar (e não substituir) os recursos de cada país afetados à sua política estrutural (pressupondo-se, assim, que esta política existe).

O contraste entre Portugal e a Irlanda no que respeita ao grau de prioridade atribuído à qualificação dos recursos humanos na afetação dos Fundos (respeitante quer a investimentos físicos, quer imateriais), encontra, no campo específico da educação, uma perfeita correspondência nos níveis máximos de escolaridade da população e na sua evolução nos dois países (o que não depende apenas de investimentos, mas também de outras opções políticas). Como mostra o quadro 2, a diferença entre os dois países na percentagem da população dos 25 aos 64 anos que apenas possui o ensino básico é enorme em 1995, e atinge um nível ainda mais elevado em 2015. No que respeita ao ensino secundário, a diferença é gigantesca em 1995; torna-se menor em 2015, mas, mesmo assim, a percentagem verificada em Portugal neste ano ainda se encontra em apenas 60 por cento do nível registado na Irlanda. Por último, no que concerne ao ensino superior (incluindo os três ciclos deste nível de ensino), a percentagem registada em Portugal em 1995 é de 55 por cento da verificada na Irlanda, mantendo-se esta diferença em 2015. Note-se que, no que respeita a este último nível de escolaridade, a Irlanda se encontra desde o início deste século num patamar superior ao da média europeia, com um diferencial que tem aumentado fortemente desde aí.

Quadro 2 > População dos 25 aos 64 anos por nível máximo de escolaridade (%)

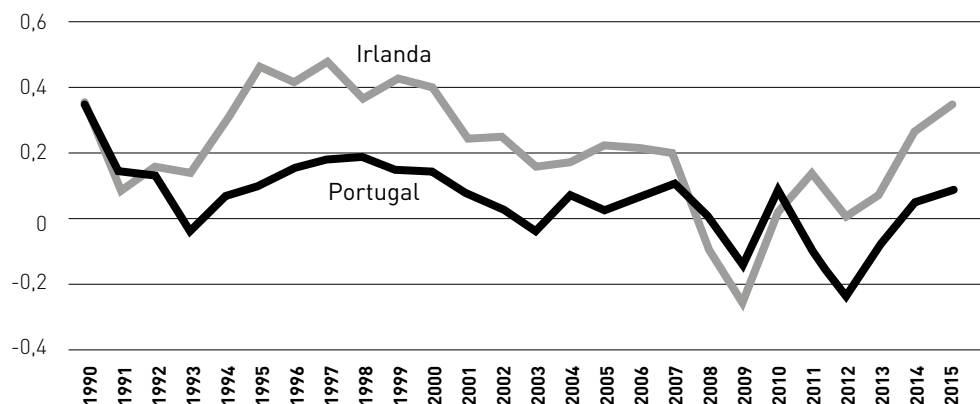
	Básico*				Secundário				Superior			
	1995	2000	2010	2015	1995	2000	2010	2015	1995	2000	2010	2015
Portugal	78	81	68	55	11	11	16	22	11	9	16	23
Irlanda	53	42	27	20	27	36	35	37	20	22	38	43
UE-15	45	39	30	26	38	40	42	43	18	21	28	32

* Primeiro, segundo e terceiro ciclos.

Fonte: Eurostat Database.

Como não podia deixar de ser, os factos descritos têm a sua repercussão na produtividade dos fatores de produção. O gráfico 1 mostra a eficiência (ou produtividade) marginal do capital, ou seja, a variação do produto resultante de uma unidade adicional de capital, para o período de 1990-2015. Vê-se que, ao longo deste período, com exceção de dois pequenos subperíodos (1990-1991 e 2008-2010), esta produtividade foi, na Irlanda, muito superior à de Portugal.

Gráfico 1 > Eficiência marginal do capital (*)

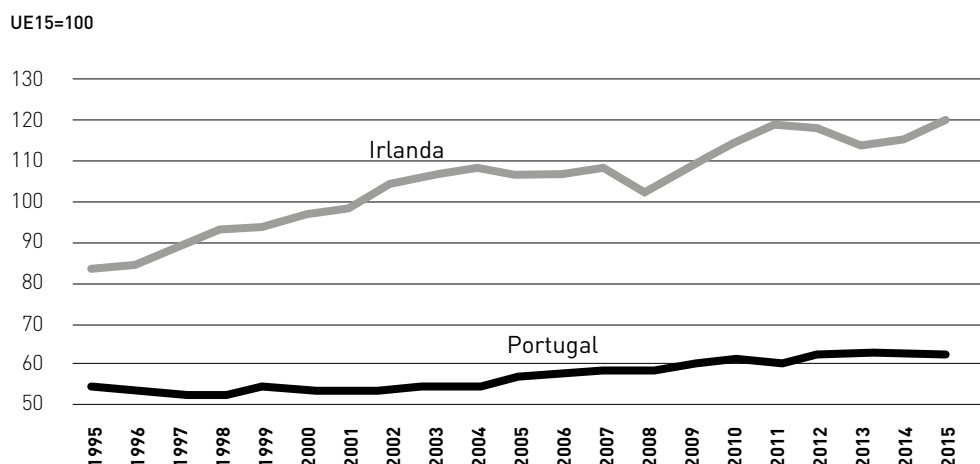


(*) Variação do produto no ano t por unidade de FCBF no ano t-0,5.

Fonte: AMECO Database.

Por outro lado, no que respeita à produtividade do trabalho, como mostra o gráfico 2, o seu nível era, na Irlanda, já superior a 80 por cento da média da UE15 em 1995 e atinge 120 por cento em 2015. Em Portugal, era de 54 por cento em 1995 e sobe apenas para 62 por cento em 2015. Assim, situava-se em 64 por cento do valor da Irlanda no início do período e desce para 52 por cento em 2015. Trata-se, por conseguinte, de um desempenho bastante medíocre¹⁵.

Gráfico 2 > Produtividade do trabalho (*)



(*) PIB por pessoa empregada.

Fonte: AMECO Database.

O CONTRIBUTO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS EM PORTUGAL

Tendo em conta a grande dependência do investimento empresarial que tem existido em Portugal do apoio dado pelos sistemas de incentivos (SI) a este investimento, aos dados que se acabam de observar não é, seguramente, alheia a configuração que tem presidido à oferta destes incentivos. Por definição, o objetivo da política industrial (em que os incentivos em causa se inscrevem) é o de influenciar a afetação de recursos, levando os agentes económicos a canalizarem os investimentos para os ativos ou fatores de produção que, comprovadamente, são mais fortemente potenciadores da competitividade e do crescimento. É, assim, muito esclarecedor observar o lugar e o peso relativo que têm tido os incentivos a estes ativos/fatores no total dos incentivos atribuídos. Neste sentido, é particularmente relevante ter em conta os incentivos à I&D (investigação e desenvolvimento) realizada pelas empresas, ou seja, à produção interna de conhecimento como fonte básica de inovação, de crescimento da produtividade e de reforço da competitividade¹⁶.

Desde o início da adesão até ao QREN (2007-2013), os incentivos aos projetos empresariais de I&D encontravam-se diluídos nos sistemas gerais de incentivos às empresas, como uma simples componente destes sistemas. Esta estrutura da oferta traduzia a assunção de que o conhecimento, e os fatores imateriais de produção que nele assentam, não possuíam qualquer papel particular em comparação com os ativos físicos¹⁷. Dado o estado de obsolescência em que se encontravam as máquinas e os equipamentos na generalidade da economia portuguesa aquando da adesão e durante muito tempo após a sua ocorrência, aliado à impreparação profissional e cultural da generalidade da classe empresarial para enfrentar os desafios da integração na Comunidade e, através desta, no mercado mundial, a «preferência» dos investidores dirigia-se para a substituição desses ativos obsoletos, certamente convictos de que isso bastava para responder a tais desafios. Os fatores imateriais em geral, e a I&D em particular, não faziam parte das prioridades. Havia, por isso, sintonia entre o pensamento dos decisores políticos e as opções dos empresários no que respeita ao desconhecimento ou subestimação das forças que tinham passado a comandar o progresso económico, pelo menos, desde os anos 1980: os fatores em causa, a par de uma nova divisão internacional do trabalho, baseada na fragmentação internacional das cadeias de valor e impondo novas estratégias empresariais¹⁸.

O quadro 3 mostra o peso relativo dos projetos empresariais de I&D nos SI, em três dimensões: número de projetos, investimento envolvido e auxílio financeiro recebido. Os números comparam apenas o QCA III (2000-2006) com o QREN (2007-2013). É claro que remontar ao início da adesão teria sido ainda mais esclarecedor (reforçando as conclusões), mas a comparação destes dois períodos já é relevante.

Como se pode ver, no QCA III, o investimento apoiado e o montante de incentivos atribuído têm um peso praticamente negligenciável nos totais respetivos. O valor relativo ao número de projetos é um pouco superior, mostrando que se tratou de projetos

de uma dimensão relativamente pequena. No período do QREN, o peso desses projetos, nas três dimensões referidas, aumentou fortemente, passando a ter já uma expressão significativa. Vejamos o que pode explicar essa evolução.

Pode começar-se por admitir que, mesmo com a estrutura da oferta que vigorava anteriormente, o peso relativo desses projetos talvez tivesse aumentado, por efeito de uma melhor informação dos dirigentes das empresas, resultante, nomeadamente, do rejuvenescimento da classe empresarial. O ritmo crescente de criação de empresas de base tecnológica que se verificou entretanto milita a favor desta tese. Estas empresas possuem uma propensão para a inovação, e para o investimento em I&D em particular, muito superior à das empresas da «velha» economia (o que não significa setores ultrapassados).

Quadro 3 > Peso dos projetos empresariais de I&D nos sistemas de incentivos
(% do total – ótica da execução)*

	2000-2006	2007-2013
Número de projetos	6,9	17,8
Investimento	3,5	13,3
Montante FEDER	4,4	15,9

* Nem todos os projetos aprovados são realizados e, nos projetos realizados, nem todo o investimento previsto é efetuado, nem, conseqüentemente, o montante total de financiamento aprovado é atribuído.

Fontes: PRIME, Relatório Final de Execução, Lisboa, 2010; SI QREN.

Houve também, porém, uma alteração profunda nos SI, através de uma reconfiguração da oferta. Os projetos de I&D passaram a beneficiar de um SI específico, funcionando em paralelo mais dois instrumentos desta natureza: o SI Inovação (destinado ao investimento produtivo – máquinas e equipamentos – e sucessor natural dos principais SI dos períodos anteriores) e o SI Qualificação de PME (restrito a esta categoria de empresas e destinado a fatores imateriais de produção – I&D excluída – e à internacionalização).

Por outro lado, o sistema de concursos periódicos para receção de candidaturas passou a constituir a regra de acesso ao financiamento, em vez das candidaturas em contínuo. Como em cada concurso havia um orçamento para cada SI, tal permitia optar por orçamentos relativamente elevados para um determinado SI, tornando possível discriminar positivamente o tipo de investimento a que esse SI se destinava.

Estas duas características da oferta – SI específico para a I&D e orçamento próprio – poderão ter contribuído decisivamente para a evolução estatística verificada no quadro 3. Trata-se aqui de uma ilustração clara de como o modo de programação se repercute – positiva ou negativamente – nos resultados.

Atendendo a que a cooperação entre as empresas e os centros de investigação é suscetível de potenciar fortemente a atividade de I&D das primeiras, e constitui uma prática que se tornou rotineira nos países mais avançados, é útil saber o que se passou neste domínio neste último período, em que tal atividade registou o aumento observado através dos SI. Como mostra o quadro 4, apesar deste aumento, Portugal é, em termos comparativos, o país onde os Fundos menos contribuíram para esta cooperação, apresentando resultados inexpressivos. Tal significa que existe um grande potencial para explorar no sentido do reforço do investimento em I&D por parte das empresas por esta via.

PORTUGAL É, EM TERMOS COMPARATIVOS, O PAÍS ONDE OS FUNDOS MENOS CONTRIBUÍRAM PARA A COOPERAÇÃO ENTRE AS EMPRESAS E OS CENTROS DE INVESTIGAÇÃO, APRESENTANDO RESULTADOS INEXPRESSIVOS.

Quadro 4 > Período de 2007-2013

Número de projetos de cooperação entre empresas e centros de I&D financiados pelos Fundos até final de 2013

	Número de projetos	Número de empresas → 10 trabalhadores		N.º de projetos por 1000 empresas → 10 trabalhadores*
		Total	Por 1000 habitantes	
Bélgica	52	30 163	2,702	1,7
República Checa	514	41 723	3,970	12,3
Alemanha	2594	270 467	3,354	9,6
Espanha	6826	108 740	2,334	62,8
França	5084	179 604	2,726	28,3
Itália	2230	159 241	2,626	14,0
Chipre	218	3276	3,801	66,5
Letónia	46	8903	4,423	5,2
Lituânia	32	16 038	5,422	2
Luxemburgo	12	4277	7,843	2,8
Hungria	623	27 959	2,826	22,3

[cont.]

Holanda	412	59 386	3,535	6,9
Áustria	89	39 645	4,677	2,2
Polónia	790	95 301	2,475	8,3
Portugal	9	36 254	3,467	0,2
Roménia	44	52 961	2,650	0,8
Eslovénia	5350	198 280	3,360	43,9
Eslováquia	262	15 296	2,826	17,1
Finlândia	268	18 059	3,320	14,8
Suécia	304	37 549	3,911	8,1
Reino Unido	5350	198 280	3,093	27
MÉDIA	-	-	3,588	17

* O estudo que serve de fonte para os dados do quadro não indica a dimensão das empresas que realizaram os projetos de cooperação em causa. Alguns destes projetos podem dizer respeito a empresas até 10 trabalhadores.

Fontes: ÖIR – *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013*, p. 38; Eurostat Database.

CONCLUSÃO

Os resultados da análise aqui efetuada, apesar das limitações do seu âmbito, sugerem que Portugal, ao longo dos quase 30 anos de aplicação dos Fundos, não aproveitou suficientemente bem estes recursos para melhorar a eficiência da economia e obter competitividade no contexto do mercado aberto em que passou a estar inserido. A causa principal deste insucesso parece residir no défice institucional, consistindo na falta de experiência anterior em matéria de política estrutural e na ausência de opções políticas consistentes para programar e aplicar os Fundos naquele sentido.

No que respeita às opções tomadas, existe uma responsabilidade partilhada entre as autoridades nacionais e as instâncias da UE. As orientações para a aplicação dos Fundos em matéria de objetivos, bem como os exemplos de organização e programação, emanados de Bruxelas, não incentivaram (pelo contrário) boas práticas ao nível dos estados-membros. Essas orientações evoluíram no bom sentido ao longo do tempo, em particular a partir do período de 2007-2013, mas as melhorias foram tardias e continuaram a não eliminar deficiências anteriores¹⁹.

A falta de boas orientações provenientes de Bruxelas não impediu, contudo, outros países, beneficiários em maior ou menor grau dos Fundos, de adotarem a nível nacional as políticas adequadas para reforçar a competitividade (estrutural) das suas economias.

Tem existido, assim, claramente, um problema interno para a tomada de medidas equivalentes. Deste modo, se é indiscutível que há que melhorar a governação da UE no que à aplicação dos Fundos diz respeito, também é evidente que importa que Portugal se dote de uma maior capacidade para, dentro da margem de liberdade de que dispõe neste domínio (e que é muito superior à que existe no âmbito da união monetária), definir as políticas que correspondem efetivamente às necessidades da economia nacional e que são adequadas ao contexto comunitário e internacional em que o país se encontra inserido. **RJ**

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

NOTAS

1 Designaremos neste texto por «Fundos Estruturais», ou «Fundos Comunitários», todos os fundos que sustentam a política de coesão da UE.

2 BARCA, Fabrizio – *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Relatório para a Comissão Europeia. Bruxelas: CE, 2009, cap. 5; BACHTLER, John, MENDEZ, Carlos, e KAH, Stefan – «Reflections on the performance of cohesion policy». In *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs: Institute for Regional Studies – Centre for Economic and Regional Studies, 2013, pp. 46-58. Encontram-se no trabalho *Territorial Cohesion in Europe*, editado por Ilona Pálné Kovács, James Scott e Zoltán Gál, em 2013, diversas contribuições para a demonstração da importância do planeamento estratégico. Na nota de apresentação de um seminário realizado pelo BEI em 1 de dezembro de 2015 [EIB INSTITUTE – *Research Findings on the Effectiveness of EU Cohesion Policy*. [Consultado em: 16 de setembro de 2016]. Disponível em: <http://institute.eib.org/wp-content/uploads/2015/11/Invitation-Bachtler-01122015.pdf>] sobre a eficácia dos Fundos nos primeiros 25 anos da sua aplicação, abrangendo o conjunto dos países beneficiários, escreve-se: «Até que ponto é aceitável que montantes substanciais de recursos da política de coesão tenham sido gastos sem uma adequada justificação estratégica? Por que aconteceu isso? E poderá a nova reforma fazer a diferença?».

3 Note-se que, no que respeita aos municípios, houve uma alteração no modo de acesso destes beneficiários aos fundos dos PO regionais no período de 2007-2013, mas o sistema de quotas manteve-se, passando

apenas de direto a indireto [por intermediação das comunidades intermunicipais].

4 BARCA, Fabrizio – *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*.

5 Uma das causas próprias mais importantes foi a emigração em massa dos anos 1960. Focar-nos-emos aqui, contudo, apenas nos anos posteriores à adesão.

6 Programa Operacional de Economia, posteriormente designado por PRIME.

7 Programa Operacional Competitividade.

8 MATEUS, Augusto [coord.] – *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social*. Lisboa: Observatório do QCA III, 2005.

9 BARCA, Fabrizio – *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, p. VIII.

10 São exemplos, em Portugal, os programas integrados do Vale do Ave e da Península de Setúbal.

11 SAPIR, André – *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Relatório elaborado para a Comissão Europeia. Bruxelas: CE, 2003, p. 2.

12 SALA-I-MARTIN, Xavier – «The economics behind the World Economic Forum's global competitiveness index». In *Dimensions of Competitiveness*. Massachusetts: The MIT Press, 2010, pp. 1-18.

13 Para mais detalhes sobre este tema, e incluindo o período de 2007-2013, veja-se: MARQUES, Alfredo – *A Competitividade das Economias da Zona Euro. O Caso Português*. Coimbra: Atual/Almedina, 2015, pp. 211-214.

14 BARCA, Fabrizio – *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, p. XV.

15 Para uma análise detalhada do desempenho competitivo da economia portuguesa desde os anos 1990, ver MARQUES, Alfredo – *A Competitividade das Economias da Zona Euro*.

16 É claro que a inovação é multifacetada e tanto pode resultar de conhecimento produzido internamente nas empresas (I&D ou processo de aprendizagem) como de conhecimento importado do exterior (de centros de conhecimento ou de outras empresas). Como, porém, a I&D realizada pelas empresas acaba por ser fortemente representativa da sua capacidade de inovação, a observação desta atividade constituiu uma boa aproximação ao tema.

17 Note-se que, no período de 2002-2005, os incentivos aos projetos empresariais de I&D foram autonomizados, aparentemente para lhes dar mais visibilidade e estimular a procura. Como, porém, a forma dos incentivos foi alterada e veio a traduzir-se pela redução do seu nível (auxílio em percentagem do investimento em equivalente de subsídio a fundo perdido), a ideia, que era boa em si mesma, acabou por ter efeitos contraproducentes, pois a procura, que já era incipiente, ainda diminuiu.

18 Veja-se, a este propósito, MARQUES, Alfredo – *A Competitividade das Economias da Zona Euro*.

19 Não se teceram aqui considerações sobre o período de 2014-2020, porque, na fase atual, não se podem ainda tirar conclusões consistentes nem sobre a programação nem sobre os resultados da aplicação dos Fundos.

BIBLIOGRAFIA

APPLICA – *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions*. Synthesis Report. Bruxelas: CE, 2010.

BACHTLER, John, MENDEZ, Carlos, e KAH, Stefan – «Reflections on the performance of cohesion policy». In *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs: Institute for Regional Studies – Centre for Economic and Regional Studies, 2013, pp. 46-58.

BACHTLER, John *et al.* – *Strategic Coherence of Cohesion Policy: Comparison of the 2007-13 and 2014-2020 Programming Periods*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2015.

BARCA, Fabrizio – *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Relatório para a Comissão Europeia. Bruxelas: CE, 2009.

CE – *Cohesion Policy: Strategic Report 2013 on Programme Implementation 2007-2013*. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 18.4.2013, COM(2013) 210 final, Bruxelas, 2013.

CE – *Sexto Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial – Promover o Desenvolvimento e a Boa Governação nas Regiões e Cidades da EU*. Bruxelas: CE, 2014.

EIB INSTITUTE – *Research Findings on the Effectiveness of EU Cohesion Policy*. [Consultado em: 16 de setembro de 2016]. Disponível em: <http://institute.eib.org/wp-content/uploads/2015/11/Invitation-Bachtler-01122015.pdf>.

KOVÁCS, Ilona Pálné, SCOTT, James, e GÁL, Zoltán (eds.) – *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs: Institute for Regional Studies – Centre for Economic and Regional Studies, 2013.

MARQUES, Alfredo – *Economia da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2006.

MARQUES, Alfredo – *A Competitividade das Economias da Zona Euro. O Caso Português*. Coimbra: Atual/Almedina, 2015.

MATEUS, Augusto (coord.) – *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social*. Lisboa: Observatório do QCA III, 2005.

MATEUS, Augusto (coord.) – *Três Décadas de Portugal Europeu: Balanço e Perspetivas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

ÖIR – AUSTRIAN INSTITUTE FOR REGIONAL STUDIES AND SPATIAL PLANNING – *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013, Focusing on the European Regional Fund and the Cohesion Fund – Work Package Zero: Data Collection and Quality Assessment*. Final Report. Bruxelas: CE, 2015.

POLVERARI, Laura, BACHTLER, John, e VAN DER ZWET, Arno – «Evaluating the effectiveness of regional policy». In *EoRPA*. Vol. 14, N.º 6. Glasgow: European Policies Research Centre, 2015.

SALA-I-MARTIN, Xavier – «The economics behind the World Economic Forum's global competitiveness index». In *Dimensions of Competitiveness*. Massachusetts: The MIT Press, 2010, pp. 1-18.

SAPIR, André – *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Relatório elaborado para a Comissão Europeia. Bruxelas: CE, 2003.

WOSTNER, Peter, e SLANDER, Sonja – «The effectiveness of EU cohesion policy revisited: are EU funds really additional?». In *European Policy Research Paper*. N.º 69. Glasgow: European Policies Research Centre, 2009.