

# A GOVERNANÇA DOS FUNDOS ESTRUTURAIIS EM PORTUGAL

## UM CASO DE EUROPEIZAÇÃO SUPERFICIAL

José M. Magone

### INTRODUÇÃO

Depois de 30 anos de integração europeia é importante fazer um balanço do impacto dos Fundos Estruturais (Fundos) na sociedade e na economia portuguesas. A tese apresentada neste artigo é a de que os Fundos só contribuíram para uma europeização superficial do sistema político, da sociedade e da economia portuguesas. Apesar de a diplomacia portuguesa ser muito bem-sucedida em conseguir o mesmo nível financeiro nas negociações inter-governamentais regulares do quadro financeiro multianual, principalmente no caso dos Fundos, na realidade a estrutura político-administrativa não tem capacidade para absorver de maneira qualitativa e eficiente essas verbas. Este artigo está dividido em quatro partes. Depois desta introdução, é discutido o conceito de europeização e a sua relevância para Portugal. Esta parte é seguida por uma análise crítica da governança semiperiférica portuguesa. Uma discussão sobre a governança dos Fundos é considerada como a parte central da tese. Por fim, encerra-se o artigo com algumas conclusões sobre Portugal.

### EUROPEIZAÇÃO DAS POLÍTICAS NACIONAIS:

#### UM CASO DE RESISTÊNCIA

Depois de 30 anos de adesão à União Europeia (UE), Portugal parece-se cada vez mais com os outros países mais avançados da UE. O salazarismo e o caetanismo foram de certeza fatores que contribuíram para um atraso substancial de Portugal até o 25 de Abril de 1974.

### RESUMO

Depois de 30 anos de integração europeia é importante fazer um balanço do impacto dos Fundos Estruturais (Fundos) na sociedade e na economia portuguesas. A tese apresentada neste trabalho é que os Fundos só contribuíram para uma europeização superficial do sistema político, da sociedade e da economia portuguesas. Apesar de a diplomacia portuguesa ser muito bem-sucedida em conseguir o mesmo nível financeiro nas negociações intergovernamentais regulares de Fundos, o facto fica que a estrutura político-administrativa não permitiu uma mudança muito substancial nos comportamentos como esses Fundos foram implementados, impedindo assim uma transformação estrutural da economia e da sociedade.

*Palavras-chave:* Portugal, integração europeia, Fundos Estruturais, europeização.

### ABSTRACT

THE GOVERNANCE OF THE  
STRUCTURAL FUNDS IN  
PORTUGAL: A CASE OF  
SUPERFICIAL  
EUROPEANIZATION



After 30 years of European integration it is important to assess the impact of the Structural Funds on Portuguese society and economy. Our argument is that the Cohesion Funds contributed only to a superficial Europeanization of the political system, society and economy. Despite of the fact that Portuguese diplomacy was very successful in achieving the same financial ceiling in the regular intergovernmental negotiations of cohesion funds, one cannot deny the fact that the political-administrative structure did not allow a very substantial change in behaviour in the way these Structural Funds were implemented, thus preventing a structural transformation of the economy and society.

*Keywords:* Portugal, European integration, Structural Funds, Europeanization.

A revolução de 25 de Abril foi uma viragem importante para «uma sociedade livre, justa e solidária» (artigo 1.º da presente Constituição).

Durou nove anos até Portugal tornar-se membro da Comunidade Europeia<sup>1</sup>.

Um dos mais famosos intelectuais da esquerda dos anos 1980, João Martins Pereira, sintetiza muito bem o modo como as elites portuguesas viam a importância da adesão à Comunidade Europeia. O autor caracteriza-o como o «mito de salvação nacional»:

«O mito da CEE parte, pois, da total *desconfiança nas energias e capacidades nacionais* – e se por tal se entender as energias e capacidades dos chamados “agentes de decisão económica”, é possível que não se ande longe da verdade [...] É o que significa, de resto, a afirmação tantas vezes feita (na primeira fase de vigência do mito) de que o pedido de adesão à CEE era uma decisão emi-

nentemente política, era uma espécie de “seguro da democracia”. E como tal, estava-se disposto a todas as facilidades e leviandades para o conseguir no mais curto prazo.»<sup>2</sup>

Estes comentários críticos de João Martins Pereira são importantes para a tese deste trabalho, a qual afirma que a Comunidade Europeia/UE era e é vista pelas elites políticas portuguesas como uma salvação nacional, devido ao facto de, pelo menos até 1985, não terem conseguido estabilidade política e económica. Esse mito da salvação nacional pela Comunidade Europeia/UE continua até hoje. É uma característica importante da atitude dos governantes dos dois partidos principais – Partido Socialista (PS) e Partido Social Democrata (PSD) – e também do Centro Democrático Social (CDS-PP) em Portugal.

Esse mito de salvação nacional não é específico do caso português. Como Kenneth Dyson e Kevin Featherstone apresentam na sua análise sobre a entrada da Itália no euro, também a Itália via o assim chamado «vincolo esterno» (ligação externa) com a UE como central para a modernização do país, só assim a Itália seria capaz de superar os vícios negativos do sistema político e económico (corrupção, clientelismo, patronagem). Essa síndrome pode ser alargada a todos os países da Europa do Sul<sup>3</sup>.

Já antes da adesão, a Administração Pública estava pouco preparada para a chuva de dinheiros que vinham de Bruxelas, e teve de reestruturar ministérios e serviços, o que só realmente começou de maneira mais sistemática e a longo termo durante os governos de Aníbal Cavaco Silva entre 1985 e 1995. Um problema importante era a falta de estatísticas a nível regional, dado que o Estado Novo focava-se normalmente a nível de distrito para esses efeitos. Uma política regional coerente era inexistente<sup>4</sup>.

Finalmente, Portugal torna-se membro da Comunidade Europeia em 1 de janeiro de 1986. As elites políticas portuguesas tinham conseguido o principal objetivo. Portugal aderiu à Comunidade Europeia num período no qual Jacques Delors relançava a organização supranacional. A ambição principal era tornar-se numa superpotência económica capaz de competir com os Estados Unidos e, naquela altura, com o Japão. Sob a liderança da Espanha, os países do Sul (incluindo Portugal, Grécia e Itália), também chamados «Club Med», negociaram um eventual apoio ao relançamento do mercado único europeu, conseguindo uma duplicação do orçamento da Comunidade Europeia em 1989. Esse dinheiro adicional seria utilizado principalmente para modernizar e reestruturar as economias da periferia meridional europeia e torná-las mais competitivas no mercado único europeu. Esse «Club Med» conseguiu negociar uma segunda duplicação dos Fundos na cimeira do Conselho de Ministros de 1992 em Edimburgo durante a presidência britânica. Aqui o *quid pro quo* foi o apoio dos países da Europa do Sul à União Económica e Monetária, a qual seria parte do Tratado da União Europeia. Talvez esses tenham sido os melhores anos para Portugal, Espanha e Grécia, os quais contribuíram para uma transformação da integração europeia para objetivos mais ambiciosos<sup>5</sup>. Delors, enquanto presidente da Comissão, transformou a Comunidade Europeia numa UE mais complexa e ambiciosa. Para Portugal, a nova política regional europeia tornou-se um *eldorado*. Em troca, Portugal tinha de internalizar a lógica de política pública europeia, em termos administrativos, e naturalmente a lógica do mercado, a qual devia desmantelar a economia protecionista do antigo Estado Novo. Nessa assim chamada «europeização» numa abordagem de cima para baixo (*top down approach*), Portugal tinha de internalizar a lógica da política pública europeia nas estruturas políticas, económicas e sociais<sup>6</sup>.

A implementação dos Fundos desde 1986 foi um grande desafio para uma Administração Pública que era fechada e ainda caracterizada por reflexos paternalistas e muitas vezes neopatrimonialistas na maneira como geria e distribuía os dinheiros vindos de Bruxelas. Um facto positivo, é que os governos PSD de Aníbal Cavaco Silva entre 1985 e 1995, dois deles com maioria absoluta, contribuíram para mais estabilidade política e económica. Desde 1976 até hoje, só os governos de Aníbal Cavaco Silva foram realmente anos de crescimento económico baseado no setor produtivo do país. De 1986 a 1993 foram também anos de investimento estrangeiro, os quais contribuíram, juntamente com os Fundos, para fortalecer a débil economia portuguesa<sup>7</sup>. Na segunda parte dos anos 1980, Michael Dauderstädt falava de uma integração positiva de Portugal na Comunidade Europeia, apesar de as estruturas do velho regime ainda continuarem a existir. Em vez de mudança, os Fundos Estruturais reforçavam as desigualdades em Portugal. Ele caracterizava a abordagem tecnocrática da UE, a qual era baseada numa análise superficial do caso português, como «comer a sopa com o garfo»<sup>8</sup>.

Mas, em 1993-1994, Portugal entra num novo ciclo económico de recessão e quando os novos Fundos começam a entrar no país a economia inicia novo ciclo de crescimento

entre 1995 até 2000, baseada no setor de investimento em bens não transacionáveis (educação, saúde, construção)<sup>9</sup>. Para além disso, o novo Tratado da União Europeia (Maastricht, TUE) ratificado em 1993, representa um forte constrangimento para os sucessivos governos portugueses. Portugal perde a sua soberania, e terá de a partilhar com os outros estados-membros devido principalmente à União Económica e Monetária (UEM), a qual é parte do TUE. Os critérios de Maastricht forçam Portugal a mudar a lógica nacional de desvalorização da moeda para conseguir mais competitividade internacionalmente. O regime de soberania partilhada (*shared sovereignty*) força os governos portugueses a uma disciplina orçamental rigorosa, senão a Comissão Europeia poderá impor sanções devido a défice excedentário<sup>10</sup>. Partilhando soberania, os problemas económicos e orçamentais portugueses, como nos outros países, podem afetar os outros. Nesse sentido, os governos portugueses têm não só de atuar para o bem do país, mas também para o bem da zona euro, na qual Portugal se integra. Desde 2001 que Portugal não tem crescido, e a períodos de pequeno crescimento seguiram-se períodos de recessão e não crescimento. O impacto da crise financeira e da dívida soberana em Portugal foi realmente um choque assimétrico numa economia, sociedade e sistema político que estão em estagnação desde o princípio do milénio<sup>11</sup>.

Portugal está a ser agora ultrapassado por algumas economias da Europa Central e do Leste. Em 2004, o PIB *per capita* em Portugal era de 76 por cento, subindo em 2009-2010 para 81 por cento e descendo em 2015 para 77 por cento, praticamente uma economia em estagnação. Em comparação, a República Checa tinha em 2004 já 80 por cento, valor que aumentou em 2015 para 85 por cento, a Eslováquia passou de 59 por cento para 77 por cento e a Estónia de 59 por cento para 74 por cento. As condições comparativas de Portugal face a outras economias da UE estão a deteriorar-se consideravelmente<sup>12</sup>.

Em suma, o padrão de europeização é de divergência, baseado na inércia, estagnação e mudança mínima periférica do sistema político e administrativo (seguindo a tipologia de Börzel<sup>13</sup>). O que pode ser bastante perigoso para a qualidade de vida de toda a sociedade a longo prazo.

### **A GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DE COESÃO EM PORTUGAL: UM CASO SEMIPERIFÉRICO**

Um dos grandes problemas da falta de eficiência, talvez falhanço da política de coesão em Portugal, é o sistema de governança (*governance*) praticado no país. Por isso é importante despendar algumas palavras a explicar o que é governança. Portugal tem, em comparação com os países mais avançados da UE, um sistema de governança periférico o qual foi simplesmente importado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). O que é a governança? A definição de governo traça uma linha rígida entre a esfera pública e a esfera privada no estilo de governação weberiano, ou seja, que o governo controla completamente as políticas públicas e implementa-as com os recursos públicos que existem. Esse sistema de governo era dominante até aos anos 70 do século passado para ser depois reconsiderado devido à reduzida eficiência

e eficácia da Administração Pública e respetivas políticas públicas. A razão para essa mudança de lógica de governação era o facto de que os governos tinham de reduzir os custos da Administração Pública. Por isso, princípios da economia privada foram introduzidos na Administração Pública, os quais continuam até hoje. Esses princípios foram definidos na nova filosofia de «nova gestão pública» (*new public management*). «Valor pelo dinheiro gasto» (*value for money*), «serviço orientado para o cliente» (*service oriented customer*), «políticas orientadas para resultados» (*results-oriented policies*) ou «parcerias público-privadas» (*public-private partnerships*) eram alguns dos princípios da nova filosofia. Um fator principal é que essas democracias avançadas dispunham e dispõem ainda hoje de economias fortes e competitivas e sociedades civis dinâmicas<sup>14</sup>. Uma definição de governança predispõe um Estado forte, uma economia forte e uma sociedade civil extensa e dinâmica. Governança é por isso mais do que a soma de todas as interações entre estes três grupos de atores: as instituições públicas, os agentes económicos privados, incluindo as agências de *rating* e as associações e organizações não governamentais da sociedade civil. Nesse modelo de governança o Estado por vezes é central, mas muitas vezes só é *primus inter pares* entre muitos outros atores da economia privada e da sociedade civil. A configuração do sistema de governança consiste em

UMA DEFINIÇÃO DE GOVERNANÇA PREDISPÕE  
UM ESTADO FORTE, UMA ECONOMIA FORTE  
E UMA SOCIEDADE CIVIL EXTENSA E DINÂMICA.  
PORTUGAL TEM UM ESTADO FRACO,  
UMA ECONOMIA DÉBIL E UMA DAS SOCIEDADES  
CIVIS MENOS DINÂMICAS E EXTENSAS DA UE.

redes variáveis integrando um conjunto de diferentes atores segundo a política pública<sup>15</sup>. Assim um modelo das democracias mais avançadas foi importado para Portugal, o qual desde o princípio teve imensas dificuldades a mudar de um sistema de governo fechado para o novo modelo sem nunca ter estabelecido um Estado democrático weberiano. Ainda hoje, governança em Portugal é só uma sombra daquilo que é possível nas democracias mais avançadas. Portugal tem um Estado fraco, uma economia débil e uma das sociedades civis menos dinâmicas e extensas da UE. Portugal é um caso de uma governança semiperiférica<sup>16</sup>. Segundo Immanuel Wallerstein e também Boaventura Sousa Santos, um Estado semiperiférico, em termos de padrões de consumo, é muito parecido aos países com economias mais avançadas, mas é periférico em termos de padrões de produção económica. Portugal realmente enquadra-se nessa realidade semiperiférica. Nem pertence completamente à periferia nem aos países do centro da economia mundial, é um país entre esses dois mundos<sup>17</sup>. A consequência é um modelo de governança dos países avançados que, num país semiperiférico, se torna numa governança semiperiférica.

O Estado fraco pode verificar-se nos indicadores sobre o excesso de funcionários públicos e mal distribuídos, principalmente concentrados nas duas grandes cidades de Lisboa e Porto. Essa centralização asfixia outras partes do país devido à natureza do processo de tomada de decisão. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)

têm sido meras extensões desconcentradas do Governo, com pouco poder de decisão. Os resultados são políticas públicas medíocres na educação, saúde e no apoio à economia. A regionalização teria sido uma oportunidade para democratizar e descentralizar esse processo de decisão, mas em vez disso criaram-se alternativas não eleitas, e por isso não democráticas, como as comunidades intermunicipais ou comunidades urbanas. Principalmente, porque as pressões do modelo europeu de governança multinível forçam o Governo a estabelecer um nível regional intermédio agregando as autarquias locais para a alocação de fundos comunitários. O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), estudado excelentemente por Rosa Maria Ramos Nico, pode ser citado como exemplo desse problema em Portugal<sup>18</sup>. É o caso do novo programa para empreendedorismo a nível local, o qual é alocado pelo CIMT e implementado a nível das autarquias. O programa financia projetos de grandes, médias, pequenas ou microempresas a fundo perdido. Potencialmente uma oportunidade para desvios de fundos comunitários no labirinto local, devido à falta de responsabilidade política<sup>19</sup>.

A economia portuguesa consiste em demasiadas microempresas, as quais têm menos de quatro trabalhadores. Essas microempresas são adversas à cooperação com outras empresas para desenvolver economias de escala. Portugal também tem à volta de mil grandes empresas como as Energias de Portugal ou a Mota-Engil, mas nenhuma dessas companhias está entre as maiores do mundo em termos de volume de negócios. Em 2016, no Global 500 da revista *Fortune* não aparece nem uma empresa portuguesa<sup>20</sup>. Segundo o Instituto Nacional de Estatística, em 2013, no país, 99,9 por cento são micro, pequenas e médias empresas. Problemático é o facto de 96,2 por cento de todas as pequenas e médias empresas serem microempresas com pouco capital e empregando um pequeno número de pessoal. Portugal tem realmente um capitalismo de subsistência, não um competitivo. Isso é um problema para um país, o qual está integrado no mercado único europeu. Tal é reforçado por uma das piores estruturas de qualificações a nível nacional e uma fraca produtividade. As empresas portuguesas têm muito maus sistemas de gestão de recursos humanos. O que se reflete também nas qualificações dos trabalhadores por conta própria<sup>21</sup>. Os portugueses trabalham arduamente e demasiado em termos de tempo, mas não de maneira inteligente (*smart*) baseada em sistemas de gestão de recursos humanos que incentivam os trabalhadores a aumentar a produtividade<sup>22</sup>.

Além do Estado fraco e da economia débil, Portugal tem uma das sociedades civis menos extensas e dinâmicas da Europa. Tanto o voluntariado como o associativismo portugueses têm um baixo nível de participação. Além da falta de tempo para esse tipo de atividades devido ao facto de muitos portugueses viverem em condições precárias de *working poors*, há também pouca confiança interpessoal no país, uma das mais baixas da Europa só comparável à Grécia e a Chipre. Em 2014, 58 por cento dos portugueses desconfiavam da maior parte das pessoas, ou diziam que não se podia ser demasiado cauteloso<sup>23</sup>. Essa desconfiança reflete-se na falta de cooperação ou mesmo fusão de microempresas para crescer em competitividade e aproveitar melhor os fundos comunitários<sup>24</sup>.

## A GOVERNANÇA SEMIPERIFÉRICA DOS FUNDOS ESTRUTURAIS EM PORTUGAL

Mas o que é que isto tem a ver com os Fundos Estruturais? A lição principal que se pode aprender do caso português é que dinheiro em si mesmo não é solução para os problemas de um Estado-Membro integrado na UE. Antes de os Fundos serem distribuídos entre a população o sistema de governança tem de estar genuinamente adaptado às estruturas de governança multinível da UE; e além disso necessita de uma economia forte e de uma sociedade civil extensa, ambos como parceiros das instituições públicas para o bem do país e da UE<sup>25</sup>. Mais do que isso devia ter havido uma reflexão das elites políticas, administrativas e socioeconómicas sobre ter um planeamento estratégico pelo menos para depois de 1992 quando já se tinham adquirido alguns dados importantes sobre os problemas do futuro. Em vez disso, decisões opacas e partidárias dominaram o processo e só aos poucos Portugal está a adotar princípios de transparência e integridade, os quais podem aumentar a eficiência e rentabilidade dos Fundos<sup>26</sup>. Segundo Laura Polverari, Portugal terá recebido 96,4 mil milhões de euros entre 1989 e 2020 em Fundos Estruturais<sup>27</sup>. Isto sem contar com as ajudas de pré-adesão (1,2 mil milhões de euros) para a Política Agrícola Comum, cuja quantia se eleva a mais de 130 mil milhões. Pelos vistos, entre 1986 e 2013, Portugal recebeu nove milhões por dia<sup>28</sup>, cerca de 328,5 euros por pessoa por ano ou 9855 mil por habitante durante os 30 anos. Mas só nos dois últimos períodos é que se tem apos-

tado mais em empreendedorismo e competitividade. Nos períodos anteriores, Portugal concentrou-se em modernizar as suas infraestruturas públicas principalmente nas grandes cidades e a construir autoestradas (como diz Eduardo Medeiros<sup>29</sup>, verdadeiros «elefantes brancos» –

*white elephants*). Entre esses projetos, também os planos megalómanos como a Expo'98 e o Euro 2004 eram desnecessários e podiam ter sido melhor aproveitados investindo em recursos humanos ou nas empresas. Apesar de a diplomacia portuguesa ser bastante eficiente em defender os interesses nacionais na esfera comunitária, não houve nunca um consenso estratégico sobre como utilizar esses fundos a longo prazo. Depois de 30 anos de integração a economia portuguesa deteriorou-se consideravelmente, apesar de tanto dinheiro ter sido investido. É também 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<sup>30</sup>. Eu tentei ao longo dos 30 anos contribuir para combater essa falta de informação<sup>31</sup>, e os seguintes comentários são relacionados com esses estudos. Esses comentários são baseados em entrevistas e em trabalho de campo por todo o Portugal conduzidos desde os anos 1990. Pode-se talvez apresentar pelo menos cinco aspetos que impediram uma melhor governança no país.

APESAR DE A DIPLOMACIA PORTUGUESA SER  
BASTANTE EFICIENTE EM DEFENDER  
OS INTERESSES NACIONAIS NA ESFERA  
COMUNITÁRIA, NÃO HOUVE NUNCA UM CONSENSO  
ESTRATÉGICO SOBRE COMO UTILIZAR ESSES  
FUNDOS A LONGO PRAZO.

Primeiro, devido a uma sociedade civil pouco extensa, principalmente fora das grandes cidades, e a uma economia débil, houve uma governamentalização exagerada das redes de governança dos Fundos. A ideia da governança é que haja uma parceria mais simétrica entre os três grupos de atores. Na realidade, a governança semiperiférica em Portugal, devido ao vácuo deixado pela economia privada e sociedade civil, facilita o Estado a ser hiperativo para que projetos possam ser apresentados à UE. A nível das diferentes cinco regiões desconcentradas de Portugal continental a sociedade civil não é muito extensa, dinâmica e principalmente com capacidade para parcerias. Também os agentes económicos estão particularmente dependentes das autarquias locais, as quais ao longo dos anos criaram verdadeiros impérios de empresas públicas locais, na sua maioria pouco rentáveis e com dívidas. A reforma da Administração Local em 2011-2012 contribuiu principalmente para a redução considerável de empresas públicas locais suscetíveis a clientelismo, patronagem e corrupção, o que foi muito importante durante o período da *troika*. Perto de 200 dessas empresas num universo de 400 foram extintas. Antes desta reforma, o Estado central pouco sabia o que se passava nesses verdadeiros impérios locais. Segundo um livro do então ministro Miguel Relvas com Paulo Júlio, a Direção-Geral da Administração Local tinha oficialmente registadas 208 empresas, das quais só 142 com dados disponíveis, empregando 7736 funcionários, com um passivo de 1,1 milhões de euros, tendo porém um valor patrimonial de 1,5 milhões de euros. Na realidade, havia 408 empresas com cerca de 14 mil funcionários. Era realmente um Estado paralelo a nível local<sup>32</sup>. A falta de transparência das estruturas locais, comissões de coordenação regional pouco responsáveis face à lógica democrática e dependendo de decisões vindas de Lisboa, reforçaram essa governamentalização. Rafaella Nanetti, Helena Rato e Miguel Rodrigues analisaram as redes de capital social na região de Lisboa e Vale do Tejo no princípio do milénio e chegaram à conclusão que as preferências das autoridades públicas são impostas perante associações de empresários, sindicatos de trabalhadores e outras organizações da sociedade civil<sup>33</sup>. Um excelente estudo de Fernando Ruivo, Daniel Francisco e Fernando Gomes, baseado num árduo trabalho de campo e entrevistas qualitativas analisando o impacto da lógica dos fundos europeus na relação entre governo central e local, confirma esta reprodução das estruturas extremamente centralizadas em Portugal, e o desvio de muitas decisões para a rede informal entre esses dois polos<sup>34</sup>.

Segundo, as autoridades centrais de conceção, gestão e implementação mostram uma tendência para atitudes paternalistas de saber de antemão o que é bom para a população. Esse paternalismo consiste principalmente na concentração do investimento em infraestruturas públicas como a Ponte Vasco da Gama em Lisboa, o metro do Porto e a extensão do metro de Lisboa, a Expo'98, os estádios de futebol do Euro 2004, as estações de comboios em várias partes do país e naturalmente as autoestradas. A principal razão é que esses investimentos são visíveis. Em contraste, o resultado do investimento em recursos humanos ou nas empresas é mais difícil de se ver imediatamente,



porque esse aumento de produtividade só se fará sentir ao longo do tempo. Esse erro fatal dominou a lógica dos Fundos até pelo menos 2010. Mas num contexto de estagnação económica, desde pelo menos 2001, a pressão das autoridades europeias para introduzir reformas, particularmente melhorar a estrutura de qualificações, fez com que a lógica tivesse de ser mudada. Um fator decisivo foi a Estratégia de Lisboa (2000-2010) e a sucessora Europa 2020 da UE, à qual os planos de reformas nacionais foram ligados. Devido a essa orientação estratégica europeia o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) (2007-2013) já se orientava mais para os recursos humanos e empresas, mas mesmo assim a governamentalização continua a ser um elemento que reforça o paternalismo. O presente Quadro Estratégico Nacional (QEN) orienta 50 por cento dos Fundos para recursos humanos e empresas. Também parece ter sido elaborado tendo em conta novos princípios de gestão. A nova Agência de Coesão e Desenvolvimento (ACD) pode ser um fator de mais-valia, se realmente for capaz de melhorar a capacidade estratégica entre os níveis macro, meso e micro. A inclusão de planos de gestão de risco e corrupção podem ser bons instrumentos para um melhor uso dos Fundos, desde que não fiquem só na letra da lei.

Terceiro, a lição da Irlanda interessa-nos aqui. A Irlanda, um país centralizado, também já tinha começado a internalizar a lógica da governança multinível antes de receber grandes quantias de fundos europeus a partir de 1989. A europeização foi profunda afastando-se assim da herança administrativa britânica e aproximando-se mais dos exemplos da Holanda e da Alemanha. Ao longo do tempo a consulta pública tornou-se central para a elaboração das necessidades da população<sup>35</sup>. No caso português, a Administração Pública tende a evitar a consulta pública, e só tem de fazê-la porque é parte do processo para a apresentação dos programas. Esse reflexo do paternalismo e governamentalização cria um monopólio total da Administração na elaboração dos programas. Em vez de despender tempo a consultar as populações e a integrar as suas necessidades nos programas, o processo é o inverso. Um programa-projeto é apresentado no último minuto às populações para depois ser apresentado à Comissão Europeia. Relatórios das auscultações com uma análise da viabilidade das propostas nunca são apresentados ao público. Tal tem sido uma queixa em vários pareceres do Conselho Económico e Social<sup>36</sup>. Não é pois nenhuma surpresa que depois de 30 anos de política de coesão, Portugal seja um dos países que menos sabe desses fundos. O Flash Eurobarómetro de junho de 2015, publicado em setembro, mostra isso mesmo. Só 29 por cento dos portugueses têm conhecimento de projetos cofinanciados pela UE na sua região<sup>37</sup>. Ainda pior, só nove por cento da população sentem que houve um melhoramento da sua situação diária devido aos fundos europeus, enquanto 88 por cento não sentiram qualquer mudança<sup>38</sup>.

Quarto, a lógica da absorção dos Fundos a todo custo reforça ainda mais essa governamentalização. Muitas empresas não têm dinheiro para cofinanciar projetos, às associações civis falta-lhes essa capacidade, por isso o Governo português tem tendência

para financiar muitos projetos a fundo perdido<sup>39</sup>. Isso tira a responsabilidade de cofinanciar projetos a empresas e associações civis. Por vezes, seria melhor financiar menos mas bons projetos, do que gastar mal em projetos que só são feitos para a absorção completa dos fundos. Durante o período de ajustamento financeiro, a coparticipação do Governo era só de 15 por cento, a UE dispunha 85 por cento do cofinanciamento.

POR VEZES, SERIA MELHOR FINANCIAR MENOS  
MAS BONS PROJETOS, DO QUE GASTAR MAL  
EM PROJETOS QUE SÓ SÃO FEITOS  
PARA A ABSORÇÃO COMPLETA DOS FUNDOS.

Esse rácio continua também no QEN. A meu ver, isso é muito problemático, porque pode criar demasiadas facilidades para projetos que não criam mais-valia e não têm nada a ver com a lógica do mercado. Apesar de o QEN ter introduzido a ideia de apoios que

devem ser reembolsáveis, a realidade é que as empresas portuguesas têm um alto nível de endividamento e será difícil seguir essa nova lógica.


Por último, há falta de estudos sobre clientelismo, patronagem e corrupção em relação aos Fundos. A administração pública europeia é demasiado pequena para poder controlar o que se passa a nível nacional. O Governo português tem um Estado fraco, o qual também não se empenha em controlar se os projetos resultam em mais-valias ou se os Fundos foram alienados. É suficiente apresentar dois exemplos mais recentes. Em julho de 2015, a Polícia Judiciária investigou dois empresários, um português e outro espanhol, que tinham recebido 15 milhões de euros para projetos de energias alternativas, os quais alegadamente foram desviados para outros fins e branqueamento de capitais<sup>40</sup>. Alegadamente, existiram também muitas irregularidades no valor de 23,4 milhões de euros no Programa para o Desenvolvimento Rural (PRODER) relativos a investimentos relacionados com o programa de sustentabilidade do mundo rural, e formadores fantasmas no Programa Operacional de Potencial Humano (POPH) no valor de 1,5 milhões de euros. No total, são cerca de 25 milhões de euros em questão. Problemático é o facto de ter havido 100 por cento de execução dos fundos deste programa. Potencialmente isso só será o pico do icebergue<sup>41</sup>.

Em suma, governamentalização, excessiva centralização do processo de decisão, paternalismo da Administração Pública e falta de auscultação da sociedade civil e da economia local, a lógica a fundo perdido contra a lógica do mercado, e clientelismo, patronagem e corrupção foram fatores importantes que diminuíram o efeito dos fundos comunitários.

## **CONCLUSÕES: MUDANÇA SUPERFICIAL DE PORTUGAL**

A classe política portuguesa tem a maior responsabilidade pela falta de eficiência da política de coesão. Em vez de desenvolver um consenso estratégico à volta dos Fundos Estruturais, esses foram instrumentalizados pelos dois partidos principais para efeitos eleitorais. Infelizmente, não há estudos sobre essa realidade em Portugal, apesar de o caso da Madeira ser só um entre muitos<sup>42</sup>.

Segundo Isabel Mota, que foi a secretária de Estado responsável pela negociação dos Fundos Estruturais nos governos de Aníbal Cavaco Silva entre 1987 e 1995, Portugal não aproveitou o momento ideal para fazer as reformas necessárias antes da crise financeira<sup>43</sup>. Devido aos constrangimentos orçamentais, a alta dívida portuguesa e a monitorização da Comissão Europeia, Portugal vai ser forçado a fazer essas reformas de maneira acelerada, senão vai continuar a perder competitividade na zona euro, na UE e globalmente.

O grande problema do país é que há hoje uma desigualdade social muito elevada, a qual reproduziu uma sociedade de classes baseada no nível de educação. Um terço dos portugueses vive bastante bem, com altos níveis de educação com bons empregos na Administração Pública ou em grandes empresas privadas, vivendo em Lisboa ou no Porto principalmente, e beneficiou dos Fundos (os resultados do excelente estudo de Medeiros<sup>44</sup> parecem indicar isso). Dois terços vivem precariamente com empregos menos bons ou precários com salários baixos (500-600 euros). Um terço da população vive na pobreza. Joaquim Aguiar bem disse no seu livro de 2005 que a classe política portuguesa estava a aproximar-se do fim das ilusões, do fim de distorcer a realidade e pensar que Portugal é um país ao mesmo nível que os países com economias mais avançadas, e principalmente do fim em que há distribuição sem criar riqueza. Pode-se verificar cada vez mais uma autonomização do discurso político da classe política sobre grande pressão das instituições europeias e da população<sup>45</sup>. O resultado é que, apesar da chuva de fundos europeus, as estruturas socioeconómicas não mudaram em termos de sociedade com classes. Num contexto de acelerada globalização e europeização, a competitividade da economia portuguesa está em perigo de continuar a decrescer, apesar das muitas empresas «gazelas» de empreendedores inovadores (à volta de 343 de 1,1 milhões de empresas em 2014 e decrescendo<sup>46</sup>) que existem em todo o país. 

*Data de receção: 22 de setembro de 2016 | Data de aprovação: 19 de dezembro de 2016*

- 1 Um bom estudo sobre esse processo encontra-se em CUNHA, Alice Monteiro Pita Brito da – *À Descoberta da Europa. A Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*. Lisboa: Instituto Diplomático, 2007.
- 2 PEREIRA, João Martins – *No Reino dos Falsos Avestruzes. Um Olhar sobre a Política*. Lisboa: A Regra do Jogo, 1983, pp. 52-53.
- 3 DYSON, Kenneth, e FEATHERSTONE, Kevin – «Italy and EMU as "Vincolo Esterno": empowering the technocrats and transforming the State». In *South European Society and Politics*. Londres. Vol. 1, N.º 2, 1996, pp. 272-299.
- 4 PIRES, Luís Madureira – *A Política Regional Europeia e Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998, pp. 43-44.
- 5 CLOSA, Carlos, e HEYWOOD, Paul – *Spain and the European Union*. Basingstoke: Palgrave, 2005, pp. 186-192.
- 6 Para a definição de europeização ver: LADRECH, Robert – *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave, 2010; BÖRZEL, Tanja – «Europeanization: how the European Union interacts with its member states». In *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 45-59. Para o caso de Portugal, ver: MAGONE, José M. – «The transformation of the Portuguese political system: European regional policy and democratization in a small EU Member State». In *Europeanization and the Southern Periphery*. Londres: Frank Cass, 2000, pp. 119-140; MAGONE, José M. – *The Developing Place of Portugal in the European Union*. New Brunswick: Transaction, 2004; MAGONE, José M. – «The Europeanization of Portugal (1986-2006): a critical view». In *Nação e Defesa*. Lisboa. N.º 115, 2006, pp. 9-28.
- 7 AMARAL, Luciano – *A Economia Portuguesa: As Últimas Décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010, p. 13.
- 8 DAUDERSTÄDT, Michael – «The EC's pre-accession aid to Portugal. A first appraisal». In *Estudos de Economia*. Lisboa. Vol. 7, N.º 4, 1987, pp. 397-417, p. 410; DAUDERSTÄDT, Michael – «The EC's pre-accession aid to Portugal. A critical look». In *Intereconomics*. Hamburgo. Vol. 21, N.º 2, 1986, pp. 95-100; DAUDERSTÄDT, Michael – «Schwacher Staat und Schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhängigkeit und Modernisierung». In *Politische Vierteljahresschrift*. Cham. Vol. 29, N.º 3, 1988, pp. 433-453; EISFELD, Rainer – «Portugal in the European Community, 1986-1988: the impact of the first half of the transition period». In *Iberian Studies*. Londres. Vol. 18, N.º 2, 1989, pp. 156-165.
- 9 AMARAL, Luciano – *A Economia Portuguesa: As Últimas Décadas*, pp. 11-12, 88-89.
- 10 Sobre o conceito de soberania partilhada ver: WALLACE, William – «The sharing of sovereignty: the European paradox». In *Political Studies*. Londres. Vol. 47, N.º 3, 1999, pp. 503-521; sobre disciplina orçamental até 1998, ver: TORRES, Francisco – «The case for Economic and Monetary Union: Europe and Portugal». In *Nação e Defesa*. Lisboa. N.º 85, 1998, pp. 29-69.
- 11 MAGONE, José M. – «Portugal is not Greece: policy responses to the sovereign debt crisis and the consequences for the Portuguese political economy». In *Perspectives in European Politics and Society*. Londres. Vol. 15, N.º 3, 2014, pp. 346-370; MAGONE, José M. – «Portugal as the "good pupil of the European Union": living under the regime of the troika». In *Core-periphery Relations in the European Union Power and Conflict in a Dualist Political Economy*. Londres: Routledge, 2016, pp. 179-190.
- 12 EUROSTAT – *GDP per capita in PPS*. [Consultado em: 17 de setembro de 2016]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>.
- 13 BÖRZEL, Tanja – «Europeanization: how the European Union interacts with its member states», p. 59.
- 14 PETERS, Guy B. – «Dismantling and rebuilding the Weberian State». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 103-127; CASSESE, Sabino – «The age of administrative reforms». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 130-132.
- 15 Ver RHODES, Rod – «What is new about governance and why does it matter?». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 65-67.
- 16 Para mais informação sobre a tipologia, ver: MAGONE, José M. – *The Politics in Contemporary Portugal. Democracy Evolving*. Boulder, Co: Lynne Rienner, 2014, pp. 38-41.
- 17 WALLERSTEIN, Immanuel – «The relevance of the concept of the semiperiphery to Southern Europe». In *Semiperipheral Development. The Politics of Southern Europe in the Twentieth Century*. Londres: SAGE, 1985, pp. 35-37; SANTOS, Boaventura Sousa – *Portugal: Ensaio contra a Autóflagelação*. Lisboa: Edições Almedina, 2011, p. 21.
- 18 NICO, Rosa Maria Ramos – *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa. O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas, 2013. Dissertação para a obtenção do grau de mestre em Gestão e Políticas Públicas. [Consultado em: 20 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://arquivo.cm-constancia.pt/\\_docs/Publication\\_0033.pdf](http://arquivo.cm-constancia.pt/_docs/Publication_0033.pdf).
- 19 DIÁRIO ECONÓMICO – «Câmaras vão poder dar apoios a fundo perdido às empresas». 31 de março de 2015. [Consultado em: 21 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://economico.sapo.pt/noticias/camaras-vaio-poder-dar-aposios-a-fundo-perdido-as-empresas\\_215099.html](http://economico.sapo.pt/noticias/camaras-vaio-poder-dar-aposios-a-fundo-perdido-as-empresas_215099.html).
- 20 FORTUNE – *Global 500*. 2016. [Consultado em: 20 de setembro de 2016]. Disponível em: <http://beta.fortune.com/global500/>.
- 21 PORDATA – «Trabalhadores por conta de outrem: total, sem e com ensino secundário completo (%)». [Consultado em: 18 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/](http://www.pordata.pt/Europa/Produtividade+do+trabalho+por+hora+de+trabalho+UE28+100-1992;MATEUS, Augusto [coord.] – 25 Anos de Portugal Europeu. A Economia, A Sociedade e os Fundos Estruturais</i>. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013, pp. 57-64; MATEUS, Augusto [coord.] – <i>Três Décadas de Portugal Europeu. Balança e Perspetivas</i>. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015, pp. 47-52.</p>
<p>22 Ver a crítica de REIS, Ricardo – «Solução para Portugal: fazer mais com os portugueses». In <i>Portugal e o Futuro</i>. Lisboa: Vida Económica, 2011, pp. 177-195.</p>
<p>23 EUROPEAN SOCIAL SURVEY (ESS Round 7: European Social Survey Round 7 Data [2014]. Data file edition 2.0. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. ITEM: Most people can be trusted or you can't be too careful, calculated by online analysis. [Consultado em: 26 de novembro de 2016] Disponível em: <a href=). Ver, também, MAGONE, José M. – *The Politics in Contemporary Portugal*, p. 165; VAN DETH, Jan W., e MALONEY, William – «Associations and associational involvement in Europe». In *Routledge Handbook of European Politics*. Londres: Routledge, 2015, pp. 826-842.
- 24 GONÇALVES DE ASSUNÇÃO, Beatriz Monteiro – *A Importância dos Fundos Estruturais no Desenvolvimento Empresarial Português: Uma Visão Prática a partir do IAPMEI*. Relatório de Estágio de Mestrado

- em Economia, na especialidade de Economia Industrial, apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de mestre. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013, p. 18. [Consultado em: 21 de setembro de 2016]. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/25407/3/RE%20Beatriz%20Assun%C3%A7%C3%A3o.pdf>.
- 25** A literatura é vasta: ver, por exemplo, HOOGHE, Liesbet, e MARKS, Gary Marks – *Multilevel Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2001, parte II; BENZ, Arthur – *Politik im Mehrebenensystem*. Lehrbuch. Wiesbaden: Verlag Sozialwissenschaften, 2009, cap. 6; PIATTONI, Simona – «Cohesion policy, multilevel governance and democracy». In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, pp. 231-249.
- 26** TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – *Sistema de Integridade Nacional: Portugal*. Lisboa: Transparência e Integridade Associação Cívica. [Consultado em: 25 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/portugal\\_2012](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/portugal_2012).
- 27** POLVERARI, Laura – «Cohesion policy in the southern periphery». In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, p. 236.
- 28** DIÁRIO DE NOTÍCIAS – «Portugal recebeu 9 milhões por dia em fundos comunitários». 30 de maio de 2013. [Consultado em: 20 de setembro de 2016]. Disponível em: <http://www.dn.pt/economia/interior/portugal-recebeu9-milhoes-por-dia-em-fundos-comunitarios3247131.html>.
- 29** MEDEIROS, Eduardo – «Assessing territorial impacts of the EU cohesion policy. The Portuguese case». In *European Planning Studies*. Londres. Vol. 22, N.º 9, 2014, p. 1869.
- 30** Exceções excelentes: MATEUS, Augusto [coord.] – *25 Anos de Portugal Europeu*; MATEUS, Augusto [coord.] – *Três Décadas de Portugal Europeu*; MEDEIROS, Eduardo – «Assessing territorial impacts of the EU cohesion policy», p. 1960-1988.
- 31** Ver MAGONE, José M. – *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*. Basingstoke: Macmillan, 1997; MAGONE, José M. – «The transformation of the Portuguese political system», pp. 119-140; MAGONE, José M. – *The Developing Place of Portugal in the European Union*; MAGONE, José M. – *The Politics in Contemporary Portugal. Democracy Evolving*. Boulder, Co: Lynne Rienner, 2014.
- 32** MAGONE, José M. – *The Politics in Contemporary Portugal*, p. 187. Para uma discussão mais aprofundada deste exercício ver: RELVAS, Miguel, e JÚLIO, Paulo – *O Outro Lado da Governação. A Reforma da Administração Local*. Porto: Porto Editora, pp. 114, 133-142, 2015.
- 33** NANETTI, Raffaella Y., RATO, Helena, e RODRIGUES, Miguel – «Institutional capacity and reluctant decentralization in Portugal: the Lisbon and Tagus Valley Region». In *Regional & Federal Studies*. Londres. Vol. 14, N.º 3, 2004, pp. 405-429; MAGONE, José M. – *The Developing Place of Portugal in the European Union*, pp. 231-235.
- 34** RUIVO, Fernando, FRANCISCO, Daniel, e Gomes, Catarina – *O Poder Local Português e a Construção Europeia: O Estado Labiríntico Revisitado*. Lisboa: Almedina, 2011, pp. 122, 213.
- 35** ADSHEAD, Maura – «Europeanization and changing patterns of governance in Ireland». In *Public Administration*. Londres. Vol. 83, N.º 1, 2005, p. 171; ADSHEAD, Maura – «EU cohesion policy and multilevel governance outcomes in Ireland: how sustainable is Europeanization?». In *European, Urban and Regional Studies*. Londres. Vol. 21, N.º 4, 2014, pp. 424-425.
- 36** CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (CES) – «Parecer sobre o Plano de Desenvolvimento Regional. 30 de julho de 1993». In *Pareceres do Conselho Económico e Social, setembro 1992 – fevereiro 1996*. Lisboa: Conselho Económico e Social, 1996, pp. 131-146; CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (CES) – «Parecer sobre o Plano de Desenvolvimento Regional». Lisboa: Conselho Económico e Social, 1999. [Consultado em: 21 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://www.ces.pt/download/68/Parecer\\_PDR.pdf](http://www.ces.pt/download/68/Parecer_PDR.pdf); CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (CES) – «Parecer sobre o Quadro Estratégico de Referência Nacional (QREN), 2007-13». Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006. [Consultado em: 21 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://www.ces.pt/download/91/Parecer\\_QREN\\_2007\\_2013.pdf](http://www.ces.pt/download/91/Parecer_QREN_2007_2013.pdf).
- 37** EUROBAROMETER – *Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy. Flash Eurobarometer 423*. Bruxelas: European Commission, 2015, pp. 9-10. Os números eram mais altos e melhores nos inquéritos EUROBAROMETER – *Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy: Flash Barometer 384*. Bruxelas: European Commission, 2013, pp. 9-10, com 51 por cento, e EUROBAROMETER – *Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy: Flash Barometer 298*. Bruxelas: European Commission, 2010, pp. 9-10, com 50 por cento.
- 38** Houve só uma mudança de um por cento de melhoramento em relação aos inquéritos de 2010 e 2013. In EUROBAROMETER – *Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy. Flash Eurobarometer 423*, p. 26.
- 39** MOTA, Isabel – «Application of Structural Funds», p. 149.
- 40** PÚBLICO – «Detido ex-administrador do Grupo Lena em operação contra fraude de 15 milhões». 14 de julho de 2015. [Consultado em: 20 de setembro de 2016]. Disponível em: <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/detido-gerente-de-empresa-do-grupo-lena-em-operacao-contra-fraude-de15-milhoes1701977>.
- 41** PÚBLICO – «25 milhões de fundos comunitários sob suspeita da Judiciária». 10 de novembro de 2015. [Consultado em: 19 de setembro de 2016]. Disponível em: <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/suspeita-de-fraude-de25-milhoes-com-fundos-comunitarios1713960>; DIÁRIO ECONÓMICO – «Desvios de fundos comunitários levam PJ a fazer 22 buscas nacionais». 10 de novembro de 2015. [Consultado em: 19 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://economico.sapo.pt/noticias/desvios-de-fundos-comunitarios-levam-pj-a-fazer-22-buscas-nacionais\\_234297.html](http://economico.sapo.pt/noticias/desvios-de-fundos-comunitarios-levam-pj-a-fazer-22-buscas-nacionais_234297.html).
- 42** BERARDO, R. E. – *Post-1974 Economic Development of the Portuguese Autonomous Region of Madeira: Which Key Opens the Door to Sustainable Development?*. Dissertação de mestrado, policopiada. Londres: London School of Economics and Political Science, 2004; AMORIM, Celeste, et al. – *Regional Convergence in Portugal. The Role of National (and EU) Policies*. INA Papers 12. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2004, pp. 123-127.
- 43** JORNAL DE NOTÍCIAS – «Portugal não aproveitou momento ideal para reformas necessárias». 28 de abril de 2010. [Consultado em: 25 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.jn.pt/economia/interior/portugal-nao-aproveitou-momento-ideal-para-reformas-necessarias1555311.html>.
- 44** MEDEIROS, Eduardo – «Assessing territorial impacts of the EU cohesion policy», p. 1973.
- 45** AGUIAR, Joaquim – *Fim das Ilusões, Ilusões do Fim, 1985-2005*. Lisboa: Aletheia Editores, 2005, p. 38.
- 46** INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE) – *Empresas em 2014*. Lisboa: INE, 2014, p. 34.

## BIBLIOGRAFIA

- ADSHEAD, Maura – «Europeanization and changing patterns of governance in Ireland». In *Public Administration*. Londres. Vol. 83, N.º 1, 2005, pp. 159-178.
- ADSHEAD, Maura – «EU cohesion policy and multilevel governance outcomes in Ireland: how sustainable is Europeanization?». In *European, Urban and Regional Studies*. Londres. Vol. 21, N.º 4, 2014, pp. 416-431.
- AGUIAR, Joaquim – *Fim das Ilusões, Ilusões do Fim, 1985-2005*. Lisboa: Aletheia Editores, 2005.
- AMARAL, Luciano – *A Economia Portuguesa: As Últimas Décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.
- AMORIM, Celeste, et al. – *Regional Convergence in Portugal. The Role of National (and EU) Policies*. INA Papers 12. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2004.
- BENZ, Arthur – *Politik im Mehrebenensystem. Lehrbuch*. Wiesbaden: Verlag Sozialwissenschaften, 2009.
- BERARDO, R. E. – *Post-1974 Economic Development of the Portuguese Autonomous Region of Madeira: Which Key Opens the Door to Sustainable Development?*. Dissertação de mestrado, policopiada. Londres: London School of Economics and Political Science, 2004.
- BÖRZEL, Tanja – «Europeanization: how the European Union interacts with its member states». In *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 45-59.
- CASSESE, Sabino – «The age of administrative reforms». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- CLOSA, Carlos, e HEYWOOD, Paul – *Spain and the European Union*. Basingstoke: Palgrave, 2005.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (CES) – «Parecer sobre o Plano de Desenvolvimento Regional. 30 de julho de 1993». In *Pareceres do Conselho Económico e Social, setembro 1992 – fevereiro 1996*. Lisboa: Conselho Económico e Social, 1996, pp. 131-146.
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (CES) – «Parecer sobre o Plano de Desenvolvimento Regional». Lisboa: Conselho Económico e Social, 1999. [Consultado em: 21 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://www.ces.pt/download/68/Parecer\\_PDR.pdf](http://www.ces.pt/download/68/Parecer_PDR.pdf).
- CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (CES) – «Parecer sobre o Quadro Estratégico de Referência Nacional (QREN), 2007-13». Lisboa: Conselho Económico e Social, 2006. [Consultado em: 21 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://www.ces.pt/download/91/Parecer\\_QREN\\_2007\\_2013.pdf](http://www.ces.pt/download/91/Parecer_QREN_2007_2013.pdf).
- CUNHA, Alice Monteiro Pita Brito da – *Á Descoberta da Europa. A Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*. Lisboa: Instituto Diplomático, 2007.
- DAUDERSTÄDT, Michael – «The EC's pre-accession aid to Portugal. A critical look». In *Intereconomics*. Hamburgo. Vol. 21, N.º 2, 1986, pp. 95-100.
- DAUDERSTÄDT, Michael – «The EC's pre-accession aid to Portugal. A first appraisal». In *Estudos de Economia*. Lisboa. Vol. 7, N.º 4, 1987, pp. 397-417, p. 410.
- DAUDERSTÄDT, Michael – «Schwacher Staat und Schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhängigkeit und Modernisierung». In *Politische Vierteljahresschrift*. Cham. Vol. 29, N.º 3, 1988, pp. 433-453.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS – «Portugal recebeu 9 milhões por dia em fundos comunitários». 30 de maio de 2013. [Consultado em: 20 de setembro de 2016]. Disponível em: <http://www.dn.pt/economia/interior/portugal-recebeu9-milhoes-por-dia-em-fundos-comunitarios3247131.html>.
- DIÁRIO ECONÓMICO – «Câmaras vão poder dar apoios a fundo perdido às empresas». 31 de março de 2015. [Consultado em: 21 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://economico.sapo.pt/noticias/camaras-voao-poder-dar-apoios-a-fundo-perdido-as-empresas\\_215099.html](http://economico.sapo.pt/noticias/camaras-voao-poder-dar-apoios-a-fundo-perdido-as-empresas_215099.html).
- DIÁRIO ECONÓMICO – «Desvios de fundos comunitários levam PJ a fazer 22 buscas nacionais». 10 de novembro de 2015. [Consultado em: 19 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://economico.sapo.pt/noticias/desvios-de-fundos-comunitarios-levam-pj-a-fazer22-buscas-nacionais\\_234297.html](http://economico.sapo.pt/noticias/desvios-de-fundos-comunitarios-levam-pj-a-fazer22-buscas-nacionais_234297.html).
- DYSON, Kenneth, e FEATHERSTONE, Kevin – «Italy and EMU as "Vinculo Esterno": empowering the technocrats and transforming the State». In *South European Society and Politics*. Londres. Vol. 1, N.º 2, 1996, pp. 272-299.
- EISFELD, Rainer – «Portugal in the European Community, 1986-1988: the impact of the first half of the transition period». In *Iberian Studies*. Londres. Vol. 18, N.º 2, 1989, pp. 156-165.
- EUROBAROMETER – *Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy: Flash Barometer 298*. Bruxelas: European Commission, 2010.
- EUROBAROMETER – *Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy: Flash Barometer 384*. Bruxelas: European Commission, 2013.
- EUROBAROMETER – *Citizens' Awareness and Perceptions of EU Regional Policy: Flash Eurobarometer 423*. Bruxelas: European Commission, 2015.
- EUROPEAN SOCIAL SURVEY [ESS Round 7: European Social Survey Round 7 Data [2014]. Data file edition 2.0. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. [Consultado em: 26 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/>.
- EUROSTAT – *GDP per capita in PPS*. [Consultado em: 17 de setembro de 2016]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>.
- FORTUNE – *Global 500*. 2016. [Consultado em: 20 de setembro de 2016]. Disponível em: <http://beta.fortune.com/global500/>.
- GONÇALVES DE ASSUNÇÃO, Beatriz Monteiro – *A Importância dos Fundos Estruturais no Desenvolvimento Empresarial Português: Uma Visão Prática a partir do IAPMEI*. Relatório de Estágio de Mestrado em Economia, na especialidade de Economia Industrial, apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de mestre. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013, p. 18. [Consultado em: 21 de setembro de 2016]. Disponível em: <https://estudodgeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/25407/3/RE%20Beatriz%20Assun%C3%A7%C3%A3o.pdf>.
- HOOGE, Liesbet, e MARKS, Gary Marks – *Multilevel Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE) – *Empresas em 2014*. Lisboa: INE, 2014.
- JORNAL DE NOTÍCIAS – «Portugal não aproveitou "momento ideal para reformas necessárias"». 28 de abril de 2010. [Consultado em: 25 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.jn.pt/economia/interior/portugal-nao-aproveitou-momento-ideal-para-reformas-necessarias1555311.html>.
- LADRECH, Robert – *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave, 2010.
- MAGONE, José M. – *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*. Basingstoke: Macmillan, 1997.
- MAGONE, José M. – «The transformation of the Portuguese political system: European regional policy and democratization in a small EU Member State». In *Europeanization and the Southern Periphery*. Londres: Frank Cass, 2000, pp. 119-140.
- MAGONE, José M. – *The Developing Place of Portugal in the European Union*. New Brunswick: Transaction, 2004.
- MAGONE, José M. – «The Europeanization of Portugal (1986-2006): a critical view». In *Nação e Defesa*. Lisboa. N.º 115, 2006, pp. 9-28.

- MAGONE, José M. – «The difficult transformation of State And Public Administration in Portugal. Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism». In *Public Administration*. Londres. Vol. 89, N.º 3, 2011, pp. 756-782.
- MAGONE, José M. – «Portugal is not Greece: policy responses to the sovereign debt crisis and the consequences for the Portuguese political economy». In *Perspectives in European Politics and Society*. Londres. Vol. 15, N.º 3, 2014, pp. 346-370.
- MAGONE, José M. – *The Politics in Contemporary Portugal. Democracy Evolving*. Boulder, Co: Lynne Rienner, 2014.
- MAGONE, José M. – «Portugal as the "good pupil of the European Union": living under the regime of the troika». In *Core-periphery Relations in the European Union Power and Conflict in a Dualist Political Economy*. Londres: Routledge, 2016, pp. 179-190.
- MATEUS, Augusto [coord.] – *25 Anos de Portugal Europeu. A Economia, A Sociedade e os Fundos Estruturais*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.
- MATEUS, Augusto [coord.] – *Três Décadas de Portugal Europeu. Balanço e Perspetivas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.
- MEDEIROS, Eduardo – «Assessing territorial impacts of the EU cohesion policy. The Portuguese case». In *European Planning Studies*. Londres. Vol. 22, N.º 9, 2014, pp. 1960-1988.
- MOTA, Isabel – «Application of Structural Funds». In *Portugal. A European Story*. Cascais: Principia, 2000.
- NANETTI, Raffaella Y., RATO, Helena, e RODRIGUES, Miguel – «Institutional capacity and reluctant decentralization in Portugal: the Lisbon and Tagus Valley Region». In *Regional & Federal Studies*. Londres. Vol. 14, N.º 3, 2004, pp. 405-429.
- NICO, Rosa Maria Ramos – *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa. O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas, 2013. Dissertação para a obtenção do grau de mestre em Gestão e Políticas Públicas.
- [Consultado em: 20 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://arquivo.cm-constancia.pt/\\_docs/Publication\\_0033.pdf](http://arquivo.cm-constancia.pt/_docs/Publication_0033.pdf).
- PEREIRA, João Martins – *No Reino dos Falsos Avestruzes. Um Olhar sobre a Política*. Lisboa: A Regra do Jogo, 1983.
- PETERS, Guy B. – «Dismantling and rebuilding the Weberian State». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 103-127.
- PIATTONI, Simona – «Cohesion policy, multilevel governance and democracy». In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, pp. 231-249.
- PIRES, Luís Madureira – *A Política Regional Europeia e Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.
- POLVERARI, Laura – «Cohesion policy in the southern periphery». In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, pp. 231-249.
- PORDATA – «Trabalhadores por conta de outrem: total, sem e com ensino secundário completo (%)». [Consultado em: 18 de setembro de 2016]. Disponível em: <http://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>.
- PORDATA – «Trabalhadores por conta própria como empregadores: total, sem e com ensino secundário completo (%)». [Consultado em: 18 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://www.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+por+conta+pr%C3%B3pria+como+empregadores+total+sem+e+com+ensino+secund%C3%A1rio+completo+\(percentagem\)-3017](http://www.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+por+conta+pr%C3%B3pria+como+empregadores+total+sem+e+com+ensino+secund%C3%A1rio+completo+(percentagem)-3017).
- PORDATA – «Produtividade do trabalho, por hora de trabalho [UE28=100] na Europa. Que países criam mais e menos riqueza por hora de trabalho face à média da União Europeia?». [Consultado em: 19 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://www.pordata.pt/Europa/Produtividade+do+trabalho+por+hora+de+trabalho+\[UE28+100\]-1992](http://www.pordata.pt/Europa/Produtividade+do+trabalho+por+hora+de+trabalho+[UE28+100]-1992).
- PÚBLICO – «Detido ex-administrador do Grupo Lena em operação contra fraude de 15 milhões». 14 de julho de 2015. [Consultado em: 20 de setembro de 2016]. Disponível em: <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/detido-gerente-de-empresa-do-grupo-lena-em-operacao-contra-fraude-de15-milhoes1701977>.
- PÚBLICO – «25 milhões de fundos comunitários sob suspeita da Judiciária». 10 de novembro de 2015. [Consultado em: 19 de setembro de 2016]. Disponível em: <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/suspeita-de-fraude-de25-milhoes-com-fundos-comunitarios1713960>.
- REIS, Ricardo – «Solução para Portugal: fazer mais com os portugueses». In *Portugal e o Futuro*. Lisboa: Vida Económica, 2011, pp. 177-195.
- RELVAS, Miguel, e JÚLIO, Paulo – *O Outro Lado da Governação. A Reforma da Administração Local*. Porto: Porto Editora, 2015.
- RHODES, Rod – «What is new about governance and why does it matter?». In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 61-73.
- RUIVO, Fernando, FRANCISCO, Daniel, e Gomes, Catarina – *O Poder Local Português e a Construção Europeia: O Estado Labiríntico Revisitado*. Lisboa: Almedina, 2011.
- SANTOS, Boaventura Sousa – *Portugal: Ensaio contra a Autoflagelação*. Lisboa: Edições Almedina, 2011.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – *Sistema de Integridade Nacional: Portugal*. Lisboa: Transparência e Integridade Associação Cívica.
- TORRES, Francisco – «The case for Economic and Monetary Union: Europe and Portugal». In *Nação e Defesa*. Lisboa. N.º 85, 1998, pp. 29-69.
- VAN DETH, Jan W., e MALONEY, William – «Associations and associational involvement in Europe». In *Routledge Handbook of European Politics*. Londres: Routledge, 2015, pp. 826-842.
- WALLACE, William – «The sharing of sovereignty: the European paradox». In *Political Studies*. Londres. Vol. 47, N.º 3, 1999, pp. 503-521.
- WALLERSTEIN, Immanuel – «The relevance of the concept of the semiperiphery to Southern Europe». In *Semiperipheral Development. The Politics of Southern Europe in the Twentieth Century*. Londres: SAGE, 1985, pp. 35-37.