

# O financiamento das políticas regionais

Paulo Feliciano

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

## Prioridades e financiamento: as fragilidades das políticas regionais

As políticas regionais têm em consideração a especificidade dos territórios nos objetivos que escolhem e nos investimentos que privilegiam. Fazem parte dessa especificidade os recursos existentes, o grau de desenvolvimento atingido e a visão de futuro. O seu objetivo é promover o desenvolvimento sustentável das regiões através do reforço do crescimento económico e da qualidade de vida dos cidadãos, promovendo a igualdade de condições de vida entre as regiões a nível nacional e europeu.

Uma política regional deve integrar uma visão para o desenvolvimento do seu território, a mobilização de instrumentos de política e agentes que a servem e recursos financeiros que assegurem a sua implementação. A despesa pública associada a políticas de âmbito nacional e setorial, em grande medida indexadas à provisão de serviços públicos, raramente traduz escolhas com especificidade estratégica para as regiões. Nesta medida, a despesa geral do Estado e aquela que é consignada à descentralização de competências<sup>1</sup> - subtrai-se ao que aqui consideramos como financiamento à política regional.

Desde a adesão à União Europeia (UE), as políticas regionais em Portugal têm estado significativamente dependentes do financiamento dos fundos europeus e, por essa via, indexadas à Política de Coesão. A Política de Coesão agrega a iniciativa política da UE para promover o desenvolvimento económico e social dos diferentes Estados-Membros e das regiões que os integram e compreende investimentos ao nível do emprego, da formação, da reabilitação urbana, da investigação e desenvolvimento, dos transportes, da inovação empresarial, do ambiente e energia.

Para além da Política de Coesão, assumem relevo para a abordagem regional os programas nacionais de investimento que, embora com planeamento nacional, expressam opções vinculadas a necessidades com especificidade regional. Em ambos os casos, os fundos europeus têm representado a principal fonte de financiamento. Estes têm sido programados através de sucessivos Quadros Comunitários de Apoio, sendo o último dos quais o PT 2030. É neles que focaremos a nossa atenção.

<sup>1</sup> Contemplada na Lei n.º 50/2018

## Os dados de Lisboa, Algarve e Madeira mostram que, quando a intensidade do financiamento se reduz, os níveis de desenvolvimento de partida não são sustentados

Desde o primeiro Quadro Comunitário de Apoio que os ciclos de programação contemplam a existência de programas regionais em todo o território. Os programas de âmbito regional são aqueles que promovem a territorialização do financiamento, ou seja, procuram incorporar na decisão de aprovação de projetos as especificidades dos territórios. A sua relevância tem vindo a crescer, tendo representado 18% no QCA I, 15% no QCA II, 47% no QCAIII, 29% no QREN, 38% no PT2020 e 42% no PT2030.<sup>2</sup>

Esta leitura não exclui da política de coesão o financiamento canalizado pelos programas temáticos que aprovam projetos a executar nas diferentes regiões abrangidas e contribuem para o seu desenvolvimento. Contudo, nestes casos, os critérios de financiamento têm uma aplicação suprarregional, apoiando projetos incluídos nos domínios setoriais de intervenção e em tipologias de ação relativas à Administração Central. Esta abordagem não corresponde a uma genuína ótica regional. O problema tem, aliás, uma expressão mais ampla porque uma parte do financiamento inscrito nos programas regionais tem correspondido a prioridades e tipologias de intervenção ligadas à Administração Central. Em parte, esta estratégia de programação explica o peso da dotação regionalizada num contexto em que a definição e implementação das políticas públicas está muito indexada às políticas e agências públicas setoriais.

É útil analisar a distribuição regional do financiamento associado aos programas regionais. A fim de garantir alguma perspetiva temporal, mobilizamos informação com o mesmo âmbito relativa à programação dos últimos três ciclos de programação: o PT2030 em vigor, o PT 2020, que vigorou entre 2014 e 2020 e o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) que vigorou entre 2007 e 2013. Os ciclos de programação considerados correspondem ao período em que se verificou uma redução do financiamento atribuído às regiões de Lisboa, Algarve e Madeira pelo facto de, no caso de Lisboa, o PIB ser superior à média da UE e, no caso do Algarve e Madeira, se situar acima do limiar dos 75%.

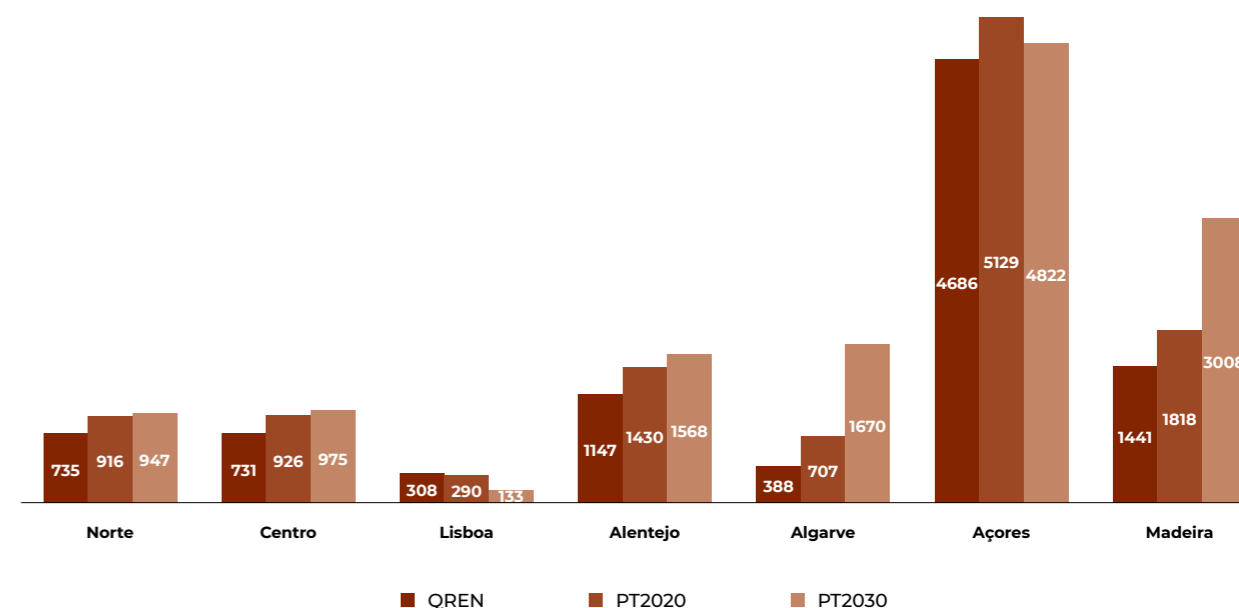
A dotação programada no PT2030 para os programas de âmbito regional totaliza cerca de 9,7 mil milhões de euros. Se analisarmos a dotação regionalizada do QREN e do PT2030 verificamos que ela teve um crescimento sensível entre o QREN e o PT2020 – mais 1,6 mil milhões de euros, mas manteve-se estável entre o PT2020 e o PT2030. Em percentagem, contudo, o financiamento regionalizado da política de coesão reforçou-se significativamente no período em causa.

Na figura seguinte apresenta-se a distribuição do investimento por região, considerando como indicador o financiamento *per capita* correspondente à dotação incluída em programas regionais.<sup>3</sup>

O indicador calculado permite sublinhar que é significativamente desigual a dotação afeta ao financiamento das políticas regionais se considerarmos o seu peso em relação à população residente em cada região. Nessa desigualdade identificam-se os seguintes traços: paridade no nível de financiamento das regiões Norte e Centro, com reforço gradual no período

## Financiamento da política de coesão por regiões (euros/per capita)

Fonte: Portal da Transparência, QREN e PT2020



observado; continuada redução do financiamento na Região de Lisboa, que atinge no último período de programação um valor *per capita* mais de sete vezes inferior ao das regiões Norte e Centro; uma equiparação das regiões do Alentejo e Algarve no PT2030 depois do Algarve ter captado um adicional de 300 milhões de euros para apoiar a diversificação da sua base económica. Contudo, nos ciclos de programação anteriores, o Algarve obteve o segundo financiamento *per capita* mais baixo.

As regiões autónomas da Madeira e dos Açores são as que nesta leitura concentram um nível de investimento *per capita* mais elevado, embora com níveis de financiamento desiguais, favorecendo os Açores. À semelhança do que aconteceu com o Algarve, também a Região da Madeira viu aumentar significativamente o volume de financiamento no último ciclo de programação, recuperando da quebra imposta a partir do QREN. Contudo, importa realçar que no caso das regiões dos Açores e Madeira só existe o programa regional e a dotação financeira abrange, também, o financiamento de instrumentos de política que no Continente estão incluídos na programação centralizada. A comparação com as regiões do Continente é, por isso, merecedora de cautela e reserva.

A evolução do PIB *per capita* das várias regiões em percentagem da média da União Europeia (UE) evidencia trajetórias distintas. As regiões Norte e Centro são aquelas em que o progresso foi maior, tendo convergido cerca de 5 pontos percentuais face à média da UE. A Região dos Açores apresenta um ritmo de convergência mais frágil, de apenas 2 pontos percentuais. Ao invés,

<sup>2</sup> Pires, L.M. (2017). 30 Anos de Fundos Estruturais. *Relações Internacionais* (53), pp.19-38

<sup>3</sup> Para o cálculo do indicador "financiamento *per capita*" considerou-se a relação entre o financiamento programado por programa regional e a população residente, considerando os Censos de 2011 para o QREN e os Censos de 2021 para o PT2020 e PT2030

*Nem no plano da competitividade nem no plano da coesão a política regional gerou resultados notáveis, tendo os ganhos em termos de crescimento e coesão sido insuficientes*

as regiões de Lisboa (- 4 p.p), do Alentejo (- 8 p.p), do Algarve (-2 p.p) e da Madeira (-18 p.p) viram o seu PIB *per capita* divergir face à média da UE entre 2007 e 2023.

No Continente, a relação entre o volume de financiamento das políticas regionais e o grau de desenvolvimento alcançado nas várias regiões revela que: as regiões com maior crescimento económico têm níveis de financiamento *per capita* intermédios (Norte e Centro); entre as regiões que não conseguiram travar uma trajetória de divergência económica com a UE encontram-se Lisboa e o Algarve, as duas mais penalizadas em termos de volume de financiamento, e o Alentejo, cujo volume de financiamento *per capita* é o mais elevado do Continente. Nas regiões autónomas regista-se uma convergência reduzida no caso dos Açores e uma divergência acentuada no caso da Madeira, cujo volume de financiamento também foi penalizado pelo nível do PIB regional a partir de 2007.

Os dados mostram que, quando a intensidade do financiamento se reduz, os níveis de desenvolvimento de partida não são sustentados – acontece isso em Lisboa, no Algarve e na Madeira. Acresce que, no caso do Alentejo, mesmo um volume de financiamento elevado no contexto do Continente foi insuficiente para garantir ganhos ao nível da convergência económica.

Completando a análise com o índice sintético de desenvolvimento regional do INE – que combina um índice de competitividade, um índice de coesão e um índice de qualidade ambiental –, observam-se desempenhos pouco animadores. Enquanto nos restantes territórios as variações são pouco expressivas, no Alentejo o índice recuou 6 pontos percentuais, tendo crescido cerca de 2 pontos percentuais na Madeira. Na componente do índice relativa à coesão, verificaram-se progressos positivos ligeiros no Norte e na Região de Lisboa e evoluções negativas com relevância no Alentejo, no Algarve e no Centro. Em síntese, nem no plano da competitividade nem no plano da coesão a política regional gerou resultados notáveis.

Globalmente, os ganhos em termos de crescimento e coesão são insuficientes e evidenciam a necessidade de melhorar o desempenho das políticas regionais enquanto fator de desenvolvimento.

#### Sustentar o nível de financiamento

Para isso é fundamental, em primeiro lugar, sustentar o nível de financiamento atribuído às várias regiões. Na ausência de estratégias de financiamento apoiadas por recursos nacionais, a progressiva redução do financiamento da política regional nas regiões mais desenvolvidas estrangula o apoio aos fatores de competitividade regional e tenderá a dificultar a reversão do percurso de divergência económica com a UE. Destaca-se como aspeto crítico a situação da Região de Lisboa, que concentrou 30% dos apoios no QCA I e apenas

3,9% do financiamento regionalizado no PT2030, quando representa cerca de um terço do PIB total.

A progressiva redução do investimento da política de coesão na Região de Lisboa deve ser compensada com outras fontes de financiamento que permitam dar alguma suficiência de meios à estratégia regional de desenvolvimento. De outro modo, será de esperar uma continuada erosão dos fatores de competitividade regional.

O empobrecimento das regiões com o PIB mais elevado não promove a coesão, antes dificultando o desenvolvimento global do país. No caso da Região de Lisboa acresce a existência de elevadas assimetrias internas que fragilizam muito a coesão do território e acentuam o risco de abrandamento duradouro do crescimento económico. A insuficiente capacidade de investimento da estratégia regional de desenvolvimento de Lisboa, cujos termos são amplos e ambiciosos, gera uma contradição entre propósitos e meios que tem grande potencial para dissolver a eficácia da política regional.

A Região do Algarve, penalizada pelo recuo do financiamento da política regional no QREN e no PT2020, percorreu um caminho similar, ou seja, alinhada redução do financiamento *per capita* no QREN e PT2020 com um crescimento económico incapaz de assegurar a convergência com a UE entre 2007 e 2023. A recuperação do nível de financiamento verificado no PT2030 abre melhores perspetivas de reforço do contributo da política regional no futuro próximo, mas requer eficácia acrescida.

O Alentejo, por sua vez, combina um nível comparativamente elevado de investimento *per capita* com uma intensidade de crescimento incapaz de assegurar a convergência no plano europeu. Neste caso são diferentes os termos do problema e situam a dificuldade em potenciar dinâmicas económicas capazes de aumentar o nível de crescimento.

As regiões autónomas apresentam uma intensidade de financiamento *per capita* comparativamente muito elevada mas o retorno em termos de crescimento fica claramente aquém do que seria expectável e questiona a eficácia das estratégias suportadas na política regional e as escolhas feitas.

#### Melhorar a eficácia das políticas

Assim, em segundo lugar, é necessário melhorar a eficácia das políticas e dar atenção às áreas de investimento. Atualmente, a política de coesão cujo financiamento se encontra regionalizado distribui-se por um conjunto de objetivos de nível europeu que visam alcançar uma Europa mais competitiva e mais inteligente, mais verde e resiliente, mais conectada através do reforço da mobilidade, mais social e inclusiva, mais próxima dos cidadãos com uma abordagem de base local, e empenhada numa transição justa para alcançar as metas da União para 2030 em matéria de energia e clima. Em que medida este corpo comum é capaz de dar visibilidade a escolhas regionais?

*O Alentejo combina um nível comparativamente elevado de investimento per capita com uma intensidade de crescimento incapaz de assegurar a convergência no plano europeu*

*O reforço da integração territorial, através de redes de transporte, de cooperação institucional e do digital é essencial para conseguir uma abordagem diferente na fixação de recursos*

É possível olhar para as prioridades que guiam o financiamento em cada uma das regiões no PT2030 como referência para refletir sobre as escolhas que guiam a política regional?

Estas prioridades têm tradução em dezenas de objetivos específicos que se aplicam a todas as regiões e não facilitam a legibilidade da estratégia regional. Cerca de 30% do financiamento regionalizado está concentrado em dois objetivos específicos: desenvolvimento integrado das zonas urbanas e crescimento e competitividade das PME. No primeiro caso, apoiam-se, nomeadamente, equipamentos associados à provisão de serviços públicos, projetos de regeneração urbana, a valorização do património cultural e a conectividade ecológica. No segundo destes objetivos, apoia-se a inovação produtiva, a capacitação e internacionalização de PME. Estes investimentos são importantes para as regiões, mas limitam o protagonismo de outros, como a inovação, as redes colaborativas para a especialização económica, a eficiência energética e os transportes, com potencial para acrescentar mais valor ao retorno do investimento e impulsionar o crescimento económico.

Entre o conjunto de prioridades contempladas, verificamos que a eficiência energética (3,1%), a conectividade digital (1,6%) a especialização inteligente (0,8%), a investigação e inovação (7,8%), a rede transeuropeia de transportes (0,2%) e a rede nacional de transportes (4,3%), que se constituem como domínios privilegiados para a competitividade, captam apenas 17,8% do financiamento regionalizado.

Se a singularidade das escolhas é um ativo da individualização das estratégias regionais de desenvolvimento, a escolha da combinação de prioridades é fundamental para o sucesso dessas estratégias. A intensidade do financiamento em domínios relevantes para a competitividade regional é reduzida e justifica ponderação. A insuficiente massa crítica que existirá ao nível dos atores regionais que podem transformar os apoios às políticas de inovação e competitividade em bons projetos é um argumento válido. Contudo, reconhecê-lo não reduz a necessidade de aproximar as escolhas das prioridades certas e dos territórios. Pelo contrário, reforça-a. Só uma maior responsabilização pela estratégia e as escolhas que lhe são inerentes poderá levar a um gradual reforço da capacitação institucional que deve passar pela intensificação das dinâmicas colaborativas e pela criação de massa crítica entre aqueles que melhor provarem.

#### **Desenvolver os recursos relevantes para a competitividade**

Em terceiro lugar, deve considerar-se a forma como afetamos os recursos ao território. O incentivo ao desenvolvimento de serviços de baixo valor acrescentado não permite impulsionar os ritmos de crescimento da economia para o patamar desejado. Os territórios com menor dinamismo económico são disso exemplo. A dispersão de recursos sem escala

para produzir impacto não é opção. Porém, sem se fixarem recursos de apoio à competitividade que se alinhem com a vocação económica das regiões – a que existe e a que se pretende criar –, não é possível contrariar nos territórios menos dinâmicos a ancoragem em serviços de baixo valor que asseguram a criação de emprego, mas limitam o crescimento do rendimento.

A localização de recursos relevantes para a competitividade, onde se incluem atividades de inovação empresarial avançadas, de digitalização, de cooperação, constitui um fator relevante para promover um maior equilíbrio no desenvolvimento territorial e combater o efeito de travagem do crescimento dos territórios periféricos. Esta orientação é válida tanto na perspetiva do território nacional como de cada um dos espaços regionais e das suas assimetrias. O reforço da integração territorial, através de redes de transporte, de cooperação institucional e do digital é essencial para conseguir uma abordagem diferente na fixação de recursos.

#### **Financiar projetos transformadores**

A seleção de projetos baseados no impacto é a quarta prioridade a considerar. As estratégias por si não mudam nada. É fundamental que a materialização das escolhas traduza o que é estratégico e prioritário em cada região. Dito de outro modo, é crítico financiar o que tem potencial transformador. Para que isso aconteça não é indiferente onde e como são decididos os investimentos financiados.

A articulação com a estratégia depende de uma adequada definição e aplicação de critérios de seleção dos investimentos a financiar e esta beneficia com uma maior identificação com os desafios e com a flexibilidade ao nível das intervenções. O nível de decisão regional deve ser capaz de proporcionar esta maior proximidade.

Nos programas regionais que canalizam o financiamento da política de coesão importa reforçar o papel do nível sub-regional nas escolhas que são feitas. A persistência da atomização das escolhas no plano municipal ou o financiamento de investimentos que são decididos centralmente não favorece a vinculação do financiamento à estratégia. Tem sido limitada a capacidade de financiar escolhas municipais que se alinhem com políticas regionais integradas. Do mesmo modo, o financiamento de investimentos decididos nas agências públicas centrais ou de instrumentos públicos fortemente regulados centralmente, mais dificilmente garantem a vinculação às estratégias regionais.

Também a capacidade de avaliar o contributo potencial dos projetos e de escolher com base no impacto precisa de ser reforçada. Fragilizar a capacidade de financiamento de políticas e projetos essenciais para conseguir chegar a mais domínios de intervenção e mais operadores reparte, mas não garante que se protejam as escolhas transformadoras. ▶