

“Portugal 2030”: Que Papel para os Atores Territoriais?

Sete Propostas Transversais da CIM Alto Minho

Proposta Chave # 1 – Dimensão Financeira e Elegibilidade de Determinadas Tipologias de Operação Chaves das Políticas de Coesão da União Europeia. Neste âmbito, *torna-se fundamental, junto dos atores chave políticos e técnicos da Comissão Europeia e dos principais Países contribuintes líquidos, sistematizar e divulgar evidências (na lógica do “ver para crer”) quer da boa aplicação e resultados das Políticas de Coesão em Portugal, quer de carências estruturais ainda existentes que fundamentam a necessidade da continuidade das Políticas de Coesão pós 2020 no mínimo com dimensão e níveis de financiamento semelhantes ao do ciclo de programação 2014-2020.*

Meramente a título de exemplo, o documento do Programa Nacional de Investimento – PNI 2030 relativo à “Mobilidade e Transportes – Rodovia”, em vez de discorrer abundantemente sobre a excelência da rede rodoviária nacional, deveria enfatizar, perante a Comissão Europeia, a existência ainda de diversos pontos críticos, por exemplo, no que respeita à qualificação de determinadas vias críticas para a competitividade / coesão territorial, bem como à eliminação de pontos negros de segurança rodoviária (exemplificando, sempre que necessário, com as correspondentes evidências).

Como é natural, os diversos atores regionais de Portugal devem estar – e estarão certamente - disponíveis (quer em termos individuais, quer nas diversas parcerias, órgãos, ou organismos onde intervêm à escala europeia) para participar neste tipo de iniciativas de sensibilização da Comissão Europeia e dos principais Países contribuintes líquidos, quer para a importância decisiva de continuação das Políticas de Coesão pós 2020 com essa dimensão e nível de financiamento no mínimo semelhante ao do ciclo de programação 2014-2020, quer para a relevância de manutenção de apoio comunitário a determinadas tipologias de operação cruciais para se ultrapassar carências estruturais ainda existentes (enquanto forma de reforçar a coesão territorial à escala europeia e de solidificar o próprio projeto europeu);

- Proposta Chave # 2 – Limites ao peso de investimento FEDER em domínios chave para a coesão territorial nas regiões mais desfavorecidas (nomeadamente, nas áreas do Europa + Verde, Europa + Conectada, Europa + Social e Europa + Próxima). Neste âmbito, *torna-se fundamental que o Estado Português defenda junto da Comissão Europeia a necessidade de alteração da atual proposta de Regulamento FEDER no que respeita à obrigatoriedade de aferição do nível de concentração temática à escala nacional. Com efeito, a ser assim, face ao PIB per Capita de Portugal, todas as Regiões NUTS II terão que concentrar pelo menos 45 % dos seus recursos FEDER na Prioridade «uma Europa mais inteligente, promovendo uma transformação económica inovadora e inteligente», o que nos parece manifestamente excessivo no caso das Regiões mais desfavorecidas, atento o elevado nível de carências de natureza estrutural ainda existentes potencialmente enquadráveis nas Prioridades 2, 3, 4 e 5 (respetivamente, Europa + Verde, Europa + Conectada, Europa + Social e Europa + Próxima). Nesse sentido, propõe-se que o Estado Português defenda junto da Comissão Europeia que a referida aferição do nível de concentração temática seja efetuada à escala das NUTS II e não*

à escala nacional, evitando assim as situações (como é o caso de Portugal) em que a circunstância de existir uma região substancialmente mais rica do que as restantes (no caso, a NUTS II da Área Metropolitana de Lisboa), implica que as Regiões mais desfavorecidas venham a ter, muito provavelmente, um volume de recursos FEDER claramente insuficientes para fazer face ao elevado nível de carências nelas existente potencialmente enquadráveis nas Prioridades 2, 3, 4 e 5;

- Proposta Chave # 3 – Desafio central da Estratégia “Portugal 2030” – A Retenção, Retorno e Atração de Talentos. Em relação àquele que constitui, na nossa perspetiva, **o desafio central da Estratégia “Portugal 2030” – a Retenção, Retorno e Atração de Talentos** – começaríamos por recordar uma alegoria de um dos textos de Fernando Pessoa sobre economia, onde este afirmava que “há três tipos de energia - a do trabalhador, a do homem ativo e a do organizador. O trabalhador exerce regularmente um mister ou um cargo segundo as normas desse mesmo cargo ou mister. Corre numa calha indefinidamente e com grande utilidade social. O homem ativo nunca tem mister próprio; a simples atividade é indisciplinada por natureza. Exerce ele sempre um cargo ocasional e temporário, uma espécie de molde em que vasa num momento a sua energia constante. Esse momento pode durar toda a vida: esse molde pode nunca quebrar-se. O organizador trabalha pouco: faz só calhas e moldes” ...

Como dizia João Pinto e Castro, a inspiração para uma estratégia económica de sucesso poderá ser baseada nesta alegoria de Fernando Pessoa. Nos próximos anos, marcarão a diferença os territórios com maior capacidade para atrair e/ou dar condições para a formação e desenvolvimento de talentos do conhecimento e da criatividade. A questão central é, pois, a seguinte – que condições têm Portugal e as suas distintas Regiões para conseguirem ser competitivas nesta Liga dos Campeões da formação, desenvolvimento e/ou da atração de novos talentos da criatividade e do conhecimento? Na nossa perspetiva, a concertação territorial e interinstitucional entre poder local e central, empresas, entidades do sistema científico e tecnológico foi e continuará a ser, cada vez mais, na nossa perspetiva, o elemento central para assegurar essa valorização, retorno e atração de talentos aos distintos territórios. A dinamização de programas integrados de base territorial orientados quer para a empregabilidade, quer para a valorização, retorno e atração de talentos, deve assim constituir, na nossa perspetiva, uma das iniciativas prioritárias do Portugal 2030;

- Proposta Chave # 4 – Modelo Territorial de aplicação das Políticas de Coesão em Portugal. Neste âmbito, **defendemos a continuação das atuais NUTS II (Norte, Centro, Alentejo, AML e Algarve) do Continente para efeitos de elegibilidade territorial das Políticas de Coesão**, enquanto forma quer de reforçar a integração das dinâmicas litoral-interior, quer de maximizar os recursos financeiros atribuídos a Portugal no período de programação 2020-2030. Na nossa perspetiva, **devem assim ser evitadas potenciais situações fraturantes das atuais NUTS II em novas NUTS II litoral-interior, as quais, a serem adotadas, determinariam certamente uma redução significativa das verbas a receber por Portugal (uma vez que, como se sabe, quer a população quer o nível de desemprego das NUTS II são fatores chave para determinar o volume global de fundos comunitários a atribuir a cada NUTS II / "Região menos desenvolvida")**;

- Proposta Chave # 5 – Modelo de governação do Portugal 2030. Neste âmbito, torna-se fundamental evitar repetir a tradicional abordagem do Estado centralista que, enquanto solicita às Regiões uma épica sucessão de exercícios de planeamento regional, sub-regional e local, aproveita para ir impondo, unilateral e furtivamente, mecanismos centralistas de decisão e/ou soluções do tipo “one size fits all” em sede de estruturação do “Acordo de Parceria” e seus PO, de regulamentos específicos, da programação financeira das tipologias de operações dos PO, ou mesmo dos próprios sistemas de informação.

Ou seja, o processo de planeamento e, sobretudo, de programação e de gestão dos fundos comunitários no pós 2020 será, pois, o chamado “teste do algodão” para avaliar em que medida o Estado Português quer ou não assumir, em definitivo, um efetivo – e não apenas um retórico – compromisso político que dê prioridade inequívoca à descentralização das políticas públicas de promoção do desenvolvimento territorial nas cinco regiões plano de Portugal continental e nos seus distintos subespaços intermunicipais NUTS III. Neste contexto e tendo em consideração inclusivamente os riscos associados à recente decisão do Governo relativa à eventual futura centralização na Agência de Desenvolvimento e Coesão de cerca de 1/3 dos técnicos superiores contratados dos PO Regionais, afigura-se fundamental que o modelo de governação e organização do “Portugal 2030” assuma desde já os seguintes pressupostos enquanto sinais decisivos para o ambicionado processo de descentralização territorial:

(i) Reforçar a autonomia da decisão regional NUTS II no planeamento e aprovação de financiamentos, aproximando a estrutura de gestão dos instrumentos de financiamento 2014-2020 em relação aos seus principais destinatários finais em cada uma das cinco Regiões do Continente e potenciando ao máximo as capacidades e recursos instalados na administração pública, nomeadamente, através da internalização, em organismos da administração direta do Estado (as CCDR), das funções que são atualmente exercidas por “estruturas paralelas” de gestão centralizada dos POs Temáticos/ PRODER e PO Pesca;

(ii) Promover a efetiva territorialização dos Programas Operacionais Temáticos e dos Programas de Desenvolvimento Rural e das Pescas 2014-2020 (geridos a nível nacional), com a inclusão de eixos correspondentes a cada uma das regiões NUTS II e a constituição de organismos públicos regionais de base NUTS II enquanto organismos intermédios (nomeadamente, as CCDR);

(iii) Constituir uma Comissão de Acompanhamento Regional Plurifundos para cada Região NUTS II, incumbida da monitorização simultânea de todos os fundos (FEDER, FSE, Fundo de Coesão, FEADER e FEAMP), onde as Autoridades de Gestão desses Fundos possam prestar contas, de forma integrada, aos principais atores de cada Região;

(iv) Integrar as CCDR na Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, tal como sucede com os representantes dos Governos das Regiões Autónomas;

(v) Reorganizar os serviços desconcentrados do Estado das cinco NUTS II do Continente em torno das CCDR (que, quer por integração de serviços, quer por reforço dos mecanismos de articulação e coordenação regional, se deverão constituir como o principal interlocutor dos serviços desconcentrados da Administração Central), não apenas na perspetiva de modernização e da integração da ação do Estado ao nível regional, mas também da melhoria da eficácia e da coerência de aplicação regional dos distintos fundos comunitários;

(vi) Constituir Unidades de Gestão nos PO Regionais, nos POs Temáticos e nos Programas de Desenvolvimento Rural e das Pescas 2014-2020, devidamente participadas por parte dos atores territoriais públicos da Administração Central e Administração Local e por parte de entidades associativas pertinentes, melhorando por essa via a capacidade de concertação interinstitucional e o próprio escrutínio público desses instrumentos de financiamento;

(vii) Ao nível sub-regional, generalizar de processos de contratualização de programas de ação de desenvolvimento territorial assentes em parcerias de nível NUTS III (através de ITI – Programas de Investimentos Territorialmente Integrados), valorizando o papel das CIM e Áreas Metropolitanas, das Associações Empresariais e das entidades do sistema científico e tecnológico como protagonistas de desenvolvimento;

(viii) Reforço da dimensão financeira e da autonomia de gestão dos futuros PO Regionais (os quais deverão continuar a ter uma natureza plurifundos, adotando também uma estrutura multissetorial semelhante à do QCA III), cuja gestão deverá continuar a ser liderada pelas CCDR na qualidade de Autoridade de Gestão, em articulação com os serviços regionais desconcentrados e Entidades Intermunicipais, limitando assim os tradicionais riscos da inadequada aplicação das Políticas de Coesão em Portugal, quer no que se refere a equívocos ou conflitos em temas como os “spillover” ou os projetos multi-regionais (no caso do FEDER e FSE), quer, sobretudo, à natural dificuldade ou incapacidade de gestão centralizada por parte de quem decide à distância sobre o que não conhece;

(ix) Reforço da dimensão financeira da contratualização com as Entidades Intermunicipais, concentrando os futuros Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) em tipologias de investimento associadas às principais políticas públicas da competência ou que se pretende que contem com a intervenção direta das Entidades Intermunicipais e/ou Municípios (evitando assim alguns fenómenos tipo barriga de aluguer de políticas públicas setoriais que subverteram a lógica dos PDCT 2014-2020);

(x) Solicitar à Agência de Modernização Administrativa (AMA) que apresente ao Governo uma proposta de “Simplex Portugal 2030” para simplificação administrativa dos procedimentos de gestão e controlo do próximo período de programação pós 2020, tendo em vista melhorar a eficiência, a transparência, a acessibilidade e a eficácia da aplicação dos fundos estruturais.

- Proposta Chave # 6 – Especificidades económicas, sociais e territoriais da Região do Norte. Neste âmbito, torna-se, de igual modo, essencial que o Estado Português, na estruturação do Portugal 2030, tenha em consideração, de uma vez por todas, as especificidades da Região do Norte que, apesar de ser a Região mais exportadora do País e a que apresenta de longe o maior superavit positivo anual, continua a ser a Região mais pobre de Portugal (com um PIB per capita de 65,3% do valor médio da UE 28), sendo também a única Região em que todas as suas NUTS III (incluindo portanto também a própria Área Metropolitana do Porto com os seus 72,8%) registam PIB per capita inferiores ao valor limiar de 75% da média da UE 28 (limiar esse que, recorde-se, de acordo com os critérios vigentes das Políticas de Coesão Europeia, delimita as "Regiões menos Desenvolvidas").

Importa, assim, que *esta situação distintiva da Região do Norte seja tida em consideração, antes de mais, na indispensável autonomia e flexibilidade de gestão que as CCDR e seus parceiros regionais devem ter para poderem adaptar os instrumentos de financiamento disponíveis às realidades específicas do seu território.* Neste âmbito, torna-se, também, fundamental que a dotação financeira global de fundos estruturais a atribuir a cada NUTS II seja igual ao respetivo contributo para a definição dos recursos financeiros atribuídos a Portugal no período pós 2020, evitando, por essa via, a repetição do (comprovado) subfinanciamento crónico de fundos comunitários que tem vindo a penalizar gravemente a Região do Norte ao longo dos sucessivos períodos de programação a Portugal;

- Proposta Chave # 7 – Processo de construção do “Portugal pós 2020” e da Estratégia Integrada de Desenvolvimento da Região do Norte pós 2020. Neste âmbito, torna-se também essencial sustentar este exercício de construção do “Portugal 2030” e, naturalmente, também da estratégia de desenvolvimento da Região do Norte pós 2020:

(i) *Em verdadeiras estratégias de base regional – os Planos de Ação Regionais de âmbito NUTS II (estritamente articuladas com as Estratégias NUTS III) e não nas habituais linhas setoriais nacionais verticalizadas sem qualquer adesão às realidades específicas e distintivas de cada território* (como parece ser a tentação mais uma vez enunciada no documento preliminar de apresentação do “Portugal 2030”);

(ii) *Num balanço preliminar detalhado e num debate regional à escala da NUTS II (e suas distintas sub-regiões NUTS III) sobre a aplicação do Acordo de Parceria “Portugal 2020” e dos diversos PO (incluindo PDR 2020 e PO Mar 2020) na Região do Norte e no restante País,* avaliando, de forma específica, os principais aspetos chave da montagem e operacionalização do “Portugal 2020”, quer no sentido de aproveitar algumas das suas boas práticas, quer para no “Portugal 2030” não se voltar a incorrer em determinados erros gravemente penalizadores para a adequada eficácia e eficiência de aplicação dos referidos instrumentos de financiamento;

(iii) *Na análise do impacto potencial na Região do Norte (e suas NUTS III) das propostas pós 2020 da Comissão Europeia em domínios chave para a competitividade e coesão para o nosso território, como por exemplo as Políticas Agrícolas, as Pescas e Assuntos Marítimos, a Inovação, I & D, ou os Transportes ou Energia;*

(iv) *Na necessidade de se adotar uma abordagem bastante mais focada nas especificidades económicas, sociais e ambientais dos distintos subespaços regionais*

(nomeadamente, à escala das NUTS III), quer no que se refere aos territórios de baixa densidade, quer nos territórios transfronteiriços, quer ainda na agenda urbana, equacionando para esse efeito a possibilidade de recurso à figura das Abordagens Territoriais prevista no quinto Objetivo Temático previsto nas propostas dos novos Regulamentos Comunitários;

(v) Na necessidade de se assegurar a urgente estruturação das referidas Estratégias e Planos de Ação Regionais NUTS II e NUTS III e da subsequente operacionalização do próximo período de programação (considerando inclusivamente que os regulamentos preveem a adoção da regra n+2 e não n+3), começando desde já a promover o apoio do “Portugal 2020” quer a exercícios de atualização das estratégias de base territorial NUTS II e NUTS III 2020-2030, quer à própria construção de planos de ação territoriais NUTS III em dimensões chave do próximo ciclo de programação (por exemplo, transição energética; economia circular), quer ainda o apoio complementar a projetos piloto de especialização inteligente regionais (por exemplo, no caso da Região do Norte, Energias Renováveis marinhas, Impressão 3D e Economia Circular);