

É a versão pré-publicação do seguinte trabalho: **Baleiras, Rui Nuno**, "Que Mudanças na Política de Coesão para o Horizonte 2020?", in José M. Viegas e Tomaz P. Dentinho (coords., 2010), *Desafios Emergentes para o Desenvolvimento Regional*, Cascais: Príncipeia, pp. 349–375.

Que Mudanças na Política de Coesão para o Horizonte 2020?

Rui Nuno Baleiras[‡]

Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão e

Núcleo de Investigação em Políticas Económicas (NIPE)[†]

ABSTRACT

The European debate on the 2014/2020 cohesion policy has evolved around strategy for the last two years (July 2007 through December 2009). Very likely, bargaining over budgetary resources for policies and Member States will dominate the discussion in the next two years. It is therefore important to know what for is money needed in this policy. Written at the end of the strategic debate, the paper presents a number of ideas to motivate the decision-making process. In a manner consistent with the Barca report, we put forward several proposals to improve the contents of cohesion policy in the following domains: time profile of regional transitions across objectives, co-ordination of significant territorial impact policies, strategic dialogue between national and community institutions, output-driven programming instruments and monitoring systems, territorial eligibility rules, efficiency incentives in structural funds management, administrative simplification, and cross-border, transnational and interregional European territorial co-operation.

RESUMO

O debate europeu sobre a política de coesão 2014/2020 centrou-se em questões estratégicas nos dois últimos anos (Julho de 2007 a Dezembro de 2009). A próxima fase desta discussão dedicará muito espaço à disputa de recursos orçamentais pelas várias políticas e Estados-Membros, pelo que é importante saber para que se quer dinheiro na política de coesão até final da próxima década. Este capítulo, escrito no final do período de discussão estratégica, apresenta um conjunto de ideias para motivar esse posicionamento. Concretamente, propõe, de modo consistente com a visão do relatório Barca, um conjunto de melhorias no conteúdo desta política, em vários domínios, a saber: perfis temporais de transição regional entre objetivos, coordenação entre políticas com impacto territorial significativo, diálogo estratégico entre instituições nacionais e comunitárias, orientação para os resultados dos instrumentos de programação e dos sistemas de monitorização, regras de elegibilidade territorial, prémios à eficiência na gestão de fundos estruturais, simplificação dos procedimentos administrativos, e as vertentes transfronteiriça, transnacional e inter-regional da cooperação territorial europeia.

Palavras-chave: política de coesão; estratégia; perspectivas financeiras; futuro; cooperação.

Códigos JEL: O21; R11; R38; R51; R58.

[‡] Correspondência: rnbaleiras@eeg.uminho.pt. Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional no XVII Governo Constitucional de Portugal (14/03/2005 a 26/10/2009). As ideias expostas neste artigo beneficiaram imenso da interação intelectual com o Eng. José Soeiro e o Dr. Duarte Rodrigues no período em que exerci funções governativas mas em nada comprometem os próprios ou as instituições a que pertencem (*Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional* e *Observatório do QREN*, respectivamente).

[†] Campus de Gualtar, P-4710-057 Braga, Portugal.

1.Introdução

Portugal abriu o debate europeu sobre o futuro da política comunitária de coesão no segundo semestre de 2007, aquando do exercício da Presidência do Conselho da União Europeia (UE). Desde então, decorreram dois anos e meio de intensa e rica discussão dentro e entre instituições comunitárias e com os parceiros da política de coesão. Consolidou-se um importante acervo de conhecimento sobre os fundamentos e a pertinência actual e futura desta política, solidificaram-se argumentos acerca dos seus mecanismos de transmissão de efeitos, debateram-se as inter-relações com outras políticas, nacionais e comunitárias, com relevante impacto territorial, consideraram-se contribuições possíveis para os desafios globais que a Europa enfrenta a médio e longo prazo e esclareceu-se a capacidade anti-cíclica da política de coesão para relançar a actividade económica a curto prazo. Três conclusões principais parecem emergir destes dois anos de reflexão.

Em primeiro lugar, **a coesão** económica, social e territorial¹ é **um valor fundamental e um vector político** da UE. Coesão é a expressão mais forte do princípio da solidariedade na construção europeia e a sua prossecução é um objectivo para as várias políticas europeias, e não apenas para a política de coesão. A coesão económica, social e territorial continua a visar o desenvolvimento harmonioso e regionalmente equilibrado de todas as regiões europeias e a redução das assimetrias inter-regionais de desenvolvimento, a prosseguir com particular intensidade nos espaços menos prósperos da União.

Em segundo lugar, a política de coesão é **a política de desenvolvimento económico para os territórios da UE**. Isto significa duas coisas: é uma política estrutural e é uma política baseada nos lugares. Deve, pois, ser concebida para actuar sobre os factores que limitam, a médio e longo prazo, a capacidade de geração de riqueza de cada lugar. Deve, ainda, a cada momento, estimular cada economia a actuar sobre a fronteira da sua capacidade de produção. Sendo uma política disponível para todas as regiões europeias, a sua intervenção deve sentir-se com maior intensidade nos territórios menos desenvolvidos da União.

Como política de desenvolvimento económico, a política de coesão deverá estar alinhada com o paradigma de desenvolvimento da UE. Este é a Estratégia de Lisboa e a política de coesão deverá acompanhar a eventual renovação do paradigma que venha a ser fixada para o próximo ciclo de programação, 2014/2020.

¹ Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, no dia 1 de Dezembro de 2009, a coesão territorial passou a ser um objectivo constitucional da UE.

A actual recessão económica global tem demonstrado a capacidade anti-cíclica da política de coesão; esta tem, igualmente, contribuído para a resposta europeia a outros desafios globais, como as alterações climáticas, o padrão de consumo energético, o envelhecimento populacional ou as migrações. Estas contribuições são possíveis e desejáveis desde que a intervenção nestes desafios também impacte favoravelmente a modernização estrutural da economia. Deverão os decisores políticos ter bem presente a consciência de que não há outra política na Europa com vocação e meios para a mudança estrutural, pelo que é indispensável planear a resposta aos desafios globais em complementaridade com outras políticas e outros orçamentos.

Finalmente, **a política de coesão traz um valor acrescentado** extremamente significativo para a União e cada Estado-membro. No plano mais político, é a melhor expressão do valor constitucional da solidariedade e reconhece-se que, porventura, não existe outra política que confira maior visibilidade à UE junto dos cidadãos, das empresas e das autoridades.

A política de coesão tem um método próprio que é, em si mesmo, um arquétipo cultural de fazer política. Primeiro, sublinha a importância de haver objectivos claros e a ambição de alcançar resultados tangíveis, seja em termos de metas de desenvolvimento e de convergência real ou em planos comuns a outras políticas, como são os casos do alargamento do mercado interno, a provisão de bens públicos, a modernização da administração pública e o aprofundamento da concorrência. Segundo, prossegue uma abordagem holística segundo a qual é no território que se encontram os vários impulsos desencadeados sobre os factores de desenvolvimento. As intervenções políticas sobre os factores de desenvolvimento são tanto mais eficazes quanto mais integradas forem; os factores de desenvolvimento, sejam eles humanos, físicos ou imateriais, estão ligados a um território e é no território que se combinam para produzir uma determinada dinâmica de desenvolvimento económico. Só assim, com sensibilidade geográfica às dotações de recursos, pode a política de coesão almejar libertar a capacidade produtiva de todos os territórios. Terceiro, o método desta política tem um valor acrescentado para a Europa na medida em que envolve os fazedores de desenvolvimento na montagem dos próprios instrumentos de intervenção e não apenas na execução dos mesmos. Em muitos domínios, como é certamente o caso do desenvolvimento económico e, ainda mais, no caso do desenvolvimento económico ancorado nos lugares, a participação dos destinatários da política, em colaboração com os decisores da mesma, na concepção estratégica é uma condição necessária para o sucesso na execução. Por isso, relevam para a Europa em geral os valores da subsidiariedade, da parceria e da governação territorial multi-nível que caracterizam o ADN da política de coesão. Por fim, o seu método é ainda motivador para outras políticas, comunitárias ou nacionais, porquanto é rico e flexível: assenta em programações estratégicas e operacionais multianuais, modelos de gestão orientada para o

cumprimento de resultados e possui um quadro de avaliações sistemáticas à concretização das programações e dos objectivos de gestão.

O chamado Relatório Barca — Barca (2009) — é, porventura, o documento mais completo e inspirador até à data quanto à racionalidade da política de coesão e às mudanças de direcção a imprimir no ciclo de programação 2014/2020. Analiticamente muito robusto, o relatório propõe a concentração das intervenções em poucos bens públicos e a estruturação mais estratégica da governação, organizada segundo vários pilares. Embora bastante abrangente, a análise de Fabrizio Barca não aborda, pelo menos com suficiente detalhe, alguns aspectos de substância. Por exemplo, o texto é opaco quanto a propostas inovadoras sobre cooperação territorial. O presente capítulo propõe-se colmatar algumas destas áreas.

Em Dezembro de 2009, o comissário Pawel Samecki sugeriu um conjunto de orientações para alterar esta política que decorre, em larga medida, do relatório Barca. A linha programática é consistente com a deste capítulo, embora se encontrem aqui soluções para muitas questões não abordadas em Samecki (2009). Os dois textos são, por isso, complementares.

Até agora, o pós-2013 na política de coesão tem sido, essencialmente, discutido entre *amigos da coesão*. Em 2010, o debate europeu entrará, quase de certeza, numa nova fase, com a apresentação pela Comissão Europeia das suas primeiras propostas acerca da revisão orçamental. A partir de então, o palco político deslocar-se-á para matérias financeiras e entrarão em cena os *adversários da coesão*.

Este parece ser, assim, o momento ideal para propor alguns caminhos de natureza estratégica, isto é, ideias sobre o conteúdo e a forma da política de coesão. É, pois, este, o propósito do capítulo. Ele assume o enquadramento conceptual apresentado nos parágrafos anteriores e toma o Relatório Barca como ponto de partida. Por isso, as propostas de melhoria que se seguem devem ser entendidas como complementares dos seus dez pilares para a reforma da política de coesão.

O texto está organizado segundo os domínios de melhoria que se sugerem para a política de coesão no período de programação 2014/2020. A próxima secção defende a adopção de perfis temporais mais suaves para a transição de uma região entre objectivos. O reforço da eficácia da coordenação entre políticas com forte impacto territorial é discutido na secção 3, a par de medidas concretas para concretizar esse reforço. Na Secção 4, dá-se nota das insuficiências de atenção à concretização das metas estratégica durante o período de execução dos programas operacionais e defende-se o reforço da capacitação analítica da Comissão Europeia para que ela emerja como um centro de competências no diálogo estratégico com os Estados-membros. Este processo passa, ainda, por uma orientação para

os resultados mais vincada nos instrumentos de programação, nas estruturas de gestão e nos sistemas de monitorização. A complexidade dos processos de desenvolvimento económico espacial requer maior flexibilidade nas regras de elegibilidade territorial, sendo várias formas de flexibilização propostas na secção 5. A secção seguinte sugere dois mecanismos concretos para premiar a eficiência na gestão de fundos estruturais, um relacionado com a «regra da guilhotina» e outro com a avaliação de recursos humanos. A identificação de áreas em que se impõe a simplificação dos procedimentos administrativos acontece na secção 7. As três vertentes da cooperação territorial europeia são objecto de sugestões concretas na secção 8. Finalmente, a secção 9 conclui, retomando as três mensagens que o debate europeu sobre o pós-2013 permite extrair neste momento e resumindo os caminhos concretos de reforma que o capítulo propõe para o futuro da política de coesão.

2. Mecanismos de transição suave

A política de coesão no período de programação 2007/2013 classifica as regiões de nível NUTS II segundo o seu grau de desenvolvimento relativo. Os territórios daquele nível cujo produto interno bruto (PIB) por habitante é inferior a 75% da média da UE 25² formam a classe de regiões menos desenvolvidas (designemo-la por classe 1, a título de comodidade de linguagem). Para esta classe, foi concebido o chamado objectivo «Convergência» da política de coesão. As regiões cujo PIB *per capita* excede 75% da média da UE 25 mas não ultrapassa os 75% da média da UE 15 integram a classe de regiões em transição do primeiro tipo (*phasing-out* ou saída progressiva do objectivo Convergência). Chamemos-lhe classe 2. As regiões classificadas no período de programação anterior no objectivo 1 e cujo PIB *per capita* excede os 75% da média da UE 15 constituem a classe 3, o conjunto de regiões em transição do segundo tipo (*phasing-in* ou entrada progressiva no objectivo Competitividade e Emprego Regionais). Finalmente, as demais regiões de nível NUTS II formam a classe de regiões mais desenvolvidas, às quais a política de coesão dedica o seu objectivo Competitividade e Emprego Regionais (classe 4). Em bom rigor, poderíamos acrescentar uma quinta categoria, esta definida ao nível NUTS I (países), constituída pelos Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto é inferior a 90% da média da UE 25.³ As quatro primeiras classes são relevantes para a aplicação dos fundos estruturais — fundo europeu de desenvolvimento regional (FEDER) e fundo social europeu (FSE) — e a quinta para a aplicação do fundo de coesão (FC).

² PIB *per capita* da região e médio da UE medidos em paridades de poder de compra e calculados com base na média do triénio 2000/2002. As mesmas definições foram usadas para identificar as regiões que integram as classes seguintes.

³ Médias do triénio 2001/2003.

Enquanto que as intensidades de subsídio (valor da dotação programada de financiamento comunitário por habitante) são constantes ao longo dos sete anos de programação no caso das classes 1, 4 e 5, elas são decrescentes linearmente nas classes 2 e 3. A queda no primeiro ano (2007) é logo de 20% face à programação de 2006 e o decréscimo continua até a intensidade atingir, em 2013, o valor correspondente à intensidade média nacional de 2013 no objectivo Competitividade e Emprego Regionais. Por exemplo, no caso da região portuguesa do Algarve, a intensidade de FEDER+FSE em 2006 foi de 218,68 euros (€) e em 2013 será de apenas 24,40 €. A queda é proporcionalmente ainda mais abrupta no caso da classe 3: a intensidade em 2007 é 75 por cento da verificada em 2006 e a média nacional para o objectivo Competitividade e Emprego Regionais terá que ser atingida em 2011⁴. A intensidade «FEDER+FSE» da Madeira, por exemplo, passa de 551,03 € em 2006 para 166,77 € em 2011 e 27,55 € em 2013⁵

Parece-nos que estes perfis temporais das regiões em transição de objectivo têm um **declive demasiado acentuado**, devendo no futuro ser criado um **ajustamento mais gradual**. Isto é particularmente necessário no caso de regiões insulares ou regiões rodeadas por outras com intensidades de subsídio substancialmente maiores. A compensação actualmente prevista, em função do desvio da taxa de desemprego face à média das regiões Convergência da UE, não resolve o problema; ameniza-o e apenas para algumas regiões em transição.

3.Coordenação com outras políticas de relevante impacto territorial

Aquando da aprovação das Perspectivas Financeiras 2007/2013, os Chefes de Estado e de Governo subscreveram a emancipação do desenvolvimento rural e das pescas relativamente à política de coesão. Assim, no actual ciclo de programação, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu das Pescas

⁴ Tanto no caso da classe 2 como no da classe 3, acresce à dotação calculada nos termos precedentes o montante equivalente a 600 euros por cada pessoa desempregada acima do número de indivíduos correspondente à aplicação nessa região da taxa média de desemprego em todas as regiões Convergência da UE. Poderão acrescer à dotação assim determinada as majorações que o Conselho atribuiu a regiões particulares. Mais pormenores no artigo 8.º e nos n.º 6 e 12 a 31 do Anexo II do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁵ O valor indicado corresponde à dotação total de FEDER e FSE da Madeira deduzida do valor da chamada «dotação específica» de FEDER atribuída pelo Conselho à Madeira e às demais Regiões Ultra-Periféricas da UE. Incluindo a dotação específica, as intensidades de subsídio da Madeira são de 600,50 €, 206,93 € e 69,37 € em 2006, 2011 e 2013, respectivamente. Nos dois exemplos regionais, a dotação de fundos em 2006 foi apurada pressupondo que a relação entre a dotação de 2007 e a de 2006 é a estabelecida pelas alíneas a) e b) do número 6 do Anexo II constante do Regulamento (CE) n.º 1086/2006. Utilizámos a média da população residente no triénio 2000-2002 para apurar os valores *per capita* em cada um dos anos referidos no texto.

(FEP) deram origem, em cada Estado-membro, a programas operacionais próprios que são geridos, técnica e politicamente, de forma autónoma e independente dos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QREN) que orientam, em cada país, a utilização do FEDER, do FSE e do FC.

Se bem que a legislação europeia estabeleça a obrigação de coordenação na programação das intervenções co-financiadas por uns e outros fundos, a verdade é que tal está longe de acontecer. As administrações públicas e os governos nacionais estão organizados por sectores e convivem mal com a transversalidade. A lógica dos silos impera ainda em muitos Estados-membros. Por isso, na prática, pouca concertação e fraca complementaridade existiram na construção dos instrumentos de programação e, menos ainda, na concepção de instrumentos de política que utilizem recursos financeiros de vários fundos europeus.

Ora esta realidade é um erro político que deve ser corrigido. Com efeito, que é o desenvolvimento rural se não desenvolvimento regional em territórios de baixa densidade? A separação de elegibilidades entre, por exemplo, FEADER e FEDER não é artificial e arbitrária? Apenas existe para satisfazer a vontade política de conservar um recurso financeiro adicional nas mãos dos ministros e do comissário responsáveis pela agricultura e de manter a visibilidade de um *lobby* sectorial poderoso na carteira de instrumentos de política comunitária e nacional. Ora, cada vez mais, a economia dos espaços de baixa densidade na Europa é menos agrícola, pelo que a dinamização da actividade económica nos mesmos carece de uma visão integrada e multi-sectorial que apenas existe na política de desenvolvimento regional.

Tanto o desenvolvimento rural como o urbano deve ser reconhecido politicamente como parte do desenvolvimento territorial ou regional. A gestão independente daqueles mina a eficácia de uma política de desenvolvimento verdadeiramente estrutural. Só uma abordagem integrada ao desenvolvimento regional pode promover a implantação eficaz da dimensão territorial prevista explicitamente no Tratado de Lisboa. Assim, uma **coordenação mais forte das várias políticas, europeias e nacionais, que lidam com activos territoriais** tem que fazer parte dessa abordagem integrada. Esta abordagem integrada é uma condição necessária para que se possam construir instrumentos de política eficazes para promover as inter-relações urbano-rurais.

A emancipação do FEADER e do FEP foi um erro para o desenvolvimento económico dos territórios de baixa densidade e dos espaços ligados às pescas mas está também a dar ânimo àqueles que defendem a emancipação ou, no mínimo, uma maior autonomia do FSE face ao FEDER e ao FC. Avançar neste sentido seria um segundo erro de política económica na medida em que corresponderia a negar a imensa evidência teórica e empírica segundo a qual o desenvolvimento é um processo dinâmico, integrado e transversal através

do qual as competências dos recursos humanos devem ser estimuladas em consonância com as intervenções sobre a produtividade dos outros recursos que se combinam com as pessoas no território. Por exemplo, não faz sentido planejar ofertas formativas para as quais não exista nem venha a existir em tempo útil procura empresarial no território relevante. Ora, seguramente que o território relevante para a esmagadora maioria das formações profissionais não é o mundo nem sequer a totalidade do território nacional. Se estivermos preocupados com o valor do dinheiro dos contribuintes, então os estímulos que as autoridades disponibilizarem para a acumulação de capital humano têm que ser concebidos e geridos a par dos incentivos que lançarem para a acumulação de capital físico.

Uma vez que, como acima referido, as administrações públicas e os governos nacionais estão organizados por sectores, a evolução natural na governação dos fundos europeus é no sentido da sua progressiva «sectorialização» e do encerramento de pontes entre sectores, o que é absolutamente contrário ao magno objectivo da coesão⁶. Se a legislação europeia não introduzir travões, isto acabará por acontecer em cada país. É, pois, necessário que a moldura legal para o período 2014/2020 trave a onda secessionista. Pode fazê-lo de vários modos: mexendo nos **domínios de elegibilidade dos fundos**⁷, atribuindo a **coordenação política efectiva de todos os fundos** aos membros do governo responsáveis pela área do desenvolvimento regional ou do planeamento económico (embora tendo em atenção as diferenças de organização político-administrativa dos vários Estados-membros), **casando dois ou mais fundos** ou **combinando os três modos anteriores**. Em qualquer um dos modos, estamos a defender um reforço da coordenação de políticas com impactos territoriais relevantes sob a abordagem estratégica da política de coesão. Estas decisões devem ser reflectidas na decisão do Conselho sobre as próximas perspectivas financeiras mas também no regulamento geral de fundos e nas orientações estratégicas comunitárias para a política de coesão.

⁶ O Tratado continua a estabelecer a coesão económica, social (e territorial a partir da adopção do Tratado de Lisboa) como missão da União (cf. número 4 do artigo 3.º da versão consolidada do Tratado da União Europeia). A coesão económica, social (e territorial) é definida como o desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, com especial atenção à redução das disparidades inter-regionais de desenvolvimento (cf. artigo 174.º da versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Para a concretização deste objectivo, devem concorrer os fundos com finalidade estrutural mas também outras acções e políticas da União e a coordenação das políticas económicas dos Estados-membros (cf. artigo 175.º da versão consolidada do Tratado da União Europeia). As duas versões consolidadas estão disponíveis em Tratados (2008).

⁷ Exemplos: i) passagem do actual eixo 3 do FEADER para o domínio do FEDER; ii) aumento da percentagem de flexibilidade inter-fundos que actualmente existe entre o FEDER e o FSE [artigo 34.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006]; iii) passagem para o FEDER das elegibilidades do FSE respeitantes a acções de qualificação do factor trabalho complementares de operações de investimento material, com o concomitante acerto de programações financeiras e de regulamentos de forma a evitar concorrência entre fundos (i.e., transformação da actual aplicação facultativa da flexibilidade interfundos em aplicação obrigatória).

4. Diálogo estratégico e orientação para os resultados

A política de coesão é a política europeia de desenvolvimento económico, já o escrevemos. Como tal, tem de actuar sobre a estrutura da economia visando o aproveitamento integral da capacidade de gerar riqueza presente em cada território.

Ora estimular os agentes económicos a adoptarem comportamentos mais amigos do desenvolvimento não passa por, simplesmente, distribuir dinheiro. O dinheiro dos contribuintes apenas deve ser passado a trabalhadores, empresas, administrações públicas e outros beneficiários dos fundos europeus na justa medida em que mudem a atitude destes agentes levando-os a buscar resultados que aumentem o bem-estar social. O ganho para a sociedade tem que superar o ganho privado do agente que recebe o subsídio, ainda que apenas no médio e longo prazo. É por isso que gostamos de considerar as subvenções comunitárias como «estímulos» ou «incentivos» (à mudança de comportamento) em vez de «apoios» ou, simplesmente, «financiamentos».

Para obter mais eficácia nesta orientação, a concessão de estímulos deverá ser condicionada na obtenção de resultados por parte dos beneficiários. E resultados, neste contexto, significam impactos na economia e não meras realizações físicas ou financeiras. Por exemplo, um resultado ou impacto económico da construção de uma ponte numa área metropolitana será a redução no tempo médio de travessia, enquanto que a realização física (financeira) será o número de quilómetros (custo) da ponte. No caso de uma acção de formação profissional, um indicador de resultado será a percentagem de indivíduos que, no prazo de seis meses após a frequência da acção, tiver obtido um posto de trabalho (se antes estivesse desempregado) ou melhorado a sua situação profissional (no caso contrário).

Se faz sentido incorporar **metas de eficiência** para os agentes económicos beneficiários, por maioria de razão fará sentido introduzi-las para os Estados-membros. Em bom rigor, já hoje os programas operacionais têm alguns indicadores de resultado com metas quantificadas. Porém, de uma maneira geral, eles existem com duas fragilidades: não têm consequências em caso de incumprimento ou superação e são tecnicamente difíceis de conceber. Ora nenhuma destas dificuldades é inultrapassável, basta haver vontade política e capacidade técnica nas administrações.

A vontade política é importante, quanto mais não seja para retirar o argumento da falta de resultados aos adversários da política de coesão. Mas essa vontade política é determinante se os Estados-membros estiverem, verdadeiramente, empenhados na concretização das estratégias de desenvolvimento económico que subscreveram para a Europa através da Estratégia de Lisboa e para cada um deles através dos respectivos QREN. Não há estratégia que valha no terreno sem **indicadores de progresso verificáveis**

nem **consequências em caso de incumprimento ou superação de metas** (quanto mais não seja a revisão justificada da própria estratégia).

A nosso ver, é igualmente importante melhorar o diálogo estratégico dentro de cada Estado-membro e entre os Estados-membros e a Comissão Europeia. Isso passa por uma mudança no modo como os serviços deste órgão comunitário acompanham a elaboração e, sobretudo, a execução dos programas operacionais. Ao longo dos anos, a Comissão Europeia foi perdendo capacidade analítica e consumindo cada vez mais energias na monitorização de procedimentos administrativos. Claro que o destaque que o Parlamento Europeu e a opinião publicada dão ao tema das irregularidades financeiras só aumenta a pressão para que as direcções-gerais se foquem nos processos e negligenciem as estratégias de desenvolvimento.

Uma vez mais, é preciso determinação política para modificar esta situação. Como defende Barca (2009), é urgente voltar a ter a DG REGIO e outros serviços como um **centro de competências** disponível para partilhar conhecimento e dialogar com as administrações nacionais na base de estratégias e indicadores de resultado. Naquele relatório encontram-se sugestões metodológicas muito pertinentes sobre como tornar possível o reforço do diálogo estratégico entre a Comissão Europeia e os Estados-membros⁸.

No domínio do diálogo estratégico, muito há a melhorar no sistema de monitorização. Portugal investiu significativamente nesta área durante o actual ciclo de programação e divulga trimestralmente na Internet um boletim com uma vasta bateria de indicadores⁹. O avanço em termos de disponibilidade de informação para os gestores políticos e técnicos ajustarem as suas decisões e em termos de transparência na prestação de contas ao público foi tremendo e, provavelmente, não tem paralelo na UE. Neste boletim trimestral, foi-se bem mais longe em termos de indicadores de desempenho financeiro do que de desempenho estratégico, devendo os relatórios de monitorização anual prestar mais atenção a este último. Em todo o caso, reconhece-se que a avaliação do desempenho estratégico é uma área tecnicamente difícil que muito beneficiaria se houvesse uma conjugação de esforços e competências a nível europeu. A Comissão tem aqui um desafio insubstituível.

O sistema de monitorização da política de coesão pode e deve, pois, **ser melhorado**. Pode e deve ser mais robusto, mais focado em matérias estratégicas e mais coerente a nível

⁸ Ver a Sc. V.2 de Barca (2009).

⁹ Ver http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=408, acessido a 30 de Maio de 2010.

pan-europeu. Para lá chegar é preciso vontade política e investimento intelectual em metodologias de avaliação de impactos.

O sucesso no reforço da abordagem estratégica passa, também por escolhas políticas na concepção dos QREN e dos seus programas operacionais. A probabilidade de êxito será tanto maior quanto **mais focalizada for a utilização dos fundos comunitários e mais exigente a aprovação de financiamentos**. Assim, como resultado do diálogo estratégico que cruze o paradigma europeu de desenvolvimento com os activos territoriais dos Estados-membros, a aplicação da política de coesão tornar-se-á **mais concentrada e selectiva**, condições necessárias para, em última análise, dar mais valor aos cidadãos.

5. Princípio da subsidiariedade e flexibilidade na definição das fronteiras dos territórios elegíveis

Como se sabe, a aplicação da política de coesão é muito condicionada pela definição administrativa de regiões. Ainda na secção 2 se recordou como a classificação NUTS serve para definir o âmbito territorial de aplicação dos objectivos da política; mesmo dentro do mesmo objectivo, há uma segmentação rígida no espaço de intervenção dos programas operacionais regionais, não podendo, em regra, um programa financiar operações com realização física ou benefícios em mais do que uma região NUTS II.

Percebe-se a necessidade de ancorar a aplicação da política a uma escala territorial para a qual exista informação estatística relevante para escudar as estratégias de intervenção e monitorizar a evolução do enquadramento socioeconómico. E é à escala NUTS II que mais informação territorialmente ventilada existe. Também se percebe que a existência nalguns Estados-membros de governos subnacionais cujo território constituinte tem a escala NUTS II facilita aquela ancoragem da política de coesão, neste caso para efeitos de governação da mesma.

Porém, o reconhecimento destes factos tem de ser acompanhado de outro reconhecimento, que é o de que **raramente os processos de desenvolvimento económico se confinam às fronteiras administrativas**. Na verdade, dentro de uma região NUTS II podem subsistir espaços com níveis de desenvolvimento muito diferentes ou espaços cujas dinâmicas de desenvolvimento assentam em combinações de recursos substancialmente diferentes. Os instrumentos da política de desenvolvimento não podem, por isso, oferecer as mesmas respostas a todos os espaços. É preciso haver flexibilidade na aplicação das regras de elegibilidade territorial. É preciso que a geografia de aplicação dos programas operacionais seja adaptável à **variedade dos problemas de desenvolvimento a enfrentar** (por exemplo, envelhecimento vs infância nas políticas sociais), à **variedade das escalas territoriais** (por exemplo, inter-relações urbano-rurais vs áreas metropolitanas ou desafios transfronteiriços vs. redes transnacionais) e à **variedade dos modelos de governação**

territorial existentes na UE. Uma atenção particular justifica-se, a este título, para as regiões insulares e ultra-periféricas com singularidades geográficas que afectam a sua competitividade.

Neste domínio de melhoria da política de coesão, e em linha com os resultados do diálogo estratégico entre Estados-membros e a Comissão Europeia defendido na secção 4 acima, deveríamos considerar a introdução de mecanismos de flexibilidade, em Estados-membros menos desenvolvidos, que incentivem políticas *nacionais* baseadas na população (fundamentalmente, as políticas de educação e formação profissional) ou políticas *nacionais* com efeitos de difusão territorial significativos (por exemplo, as políticas de ciência e tecnologia). Isto pode ser feito alterando regras de elegibilidade territorial nos vários fundos ou passando estas áreas temáticas para o campo de intervenção do FC.

Pode ainda ser interessante estimular a criação de mais **fundos de engenharia financeira** ou **instrumentos de política que utilizem recursos comunitários de vários programas operacionais**. Será também desejável o encorajamento de **intervencções territoriais integradas que cruzem mais do que um objectivo da política de coesão** (por exemplo, investimentos de consórcios público-privados transfronteiriços financiáveis no objectivo Convergência e no objectivo Cooperação Territorial ou concretização de um plano estratégico de inovação promovido por uma rede de cidades de territórios Convergência e não-Convergência).

6.Princípio da subsidiariedade e prémios para a eficiência na gestão de fundos estruturais

Todos os caminhos de flexibilização nas elegibilidades territoriais propostos na secção 5 são o resultado da aplicação do princípio da subsidiariedade à implantação da política de coesão. Vem, a propósito, acrescentar uma outra sugestão resultante da aplicação do princípio da subsidiariedade. Neste caso, não tem a ver com as elegibilidades territoriais mas sim com a adopção de metas financeiras para a gestão dos fundos da política de coesão.

Como se sabe, a gestão financeira desta política assume metas de execução por programa operacional. Não adviria mal nenhum aos contribuintes europeus, e a eficiência económica da aplicação da política de coesão poderia aumentar, se a conhecida “**regra da guilhotina**” **passasse a aplicar-se ao nível do QREN em vez de se aplicar ao nível de cada programa operacional**. Mais, a aplicação desta medida deveria fazer-se a par do reforço da monitorização estratégica defendida na secção 4.

Assim, um programa operacional que, no ano $n+2$, não conseguisse esgotar a dotação programada até ao ano n , contribuiria com a diferença para uma **bolsa**. Esta bolsa

distribuiria no ano $n+3$ os seus recursos pelos programas operacionais sem perdas pela regra da guilhotina e em função do grau de cumprimento das suas metas nos indicadores de resultado nos anos n , $n+1$ e $n+2$. Portanto, o que aqui se está a defender é a liberdade de cada Estado-membro poder **premiar as autoridades de gestão mais eficientes**, tanto no desempenho financeiro quanto no desempenho económico. A atribuição do prémio em função do desempenho observado ao longo de três anos, e não apenas de um, minimizaria consideravelmente o risco de *moral hazard* que caracteriza a gestão das instituições financeiras¹⁰.

Para além desta sugestão, permitimo-nos avançar com outra proposta que visa, igualmente, incentivar as estruturas técnicas a serem mais eficientes. Referimo-nos, concretamente, à **avaliação do desempenho dos recursos humanos**. Julgamos que, em cada ano, as pessoas que trabalham nos órgãos técnicos nacionais da política de coesão deverão estar abrangidas por contratos de objectivos e sujeitas a avaliação quanto ao cumprimento dos mesmos. É possível definir, para cada estrutura, para cada dirigente e, no limite, para cada trabalhador, objectivos que estejam em linha com as finalidades estratégicas estabelecidas para o QREN. A avaliação anual tem que ter consequências e motivar adequadamente as pessoas e as organizações para as metas de desempenho operacional, físico, financeiro e estratégico ou de resultados fixadas para os instrumentos de programação. A atribuição de prémios individuais e colectivos em caso de superação de objectivos deve ser seriamente ponderada. Naturalmente, o desenho em concreto deste **sistema de avaliação e retribuição do desempenho** deverá ser deixado a cada Estado-membro, no absoluto respeito pelo princípio da subsidiariedade.

7. Simplificação nos procedimentos administrativos

A aplicação da política de coesão debate-se com um dilema, cada vez mais agudo: eficácia na concretização dos seus objectivos e defesa dos interesses do contribuinte. Normalmente, um movimento a favor de mais eficácia na concretização é um movimento que diminui aquela defesa. Um exemplo óbvio é a velocidade na execução de um projecto de investimento público. A aquisição de serviços por ajuste directo é, tipicamente, o método mais expedito de aquisição e aquele que possibilita o arranque mais célere da execução física e financeira do projecto. Porém, o ajuste directo também é o método que dispensa a consulta ao mercado para verificação dos termos de eventuais ofertas concorrentes, pelo que o recurso ao mesmo é o que mais potencia a aquisição de serviços em condições menos favoráveis para o comprador. Deste ponto de vista, o ajuste directo é, teoricamente, o método de aquisição que oferece menos garantias ao contribuinte. Por esta

¹⁰ Pelo menos até ao dealbar da presente crise económica global.

razão, o direito europeu da concorrência limita seriamente a utilização desta figura nas compras públicas.

Ao longo dos anos, a utilização de fundos estruturais tornou-se em muitos Estados-membros a área da despesa pública mais escrutinada em acções de controlo. Para cada um dos processos de aquisição, é obrigatório para o beneficiário e para a autoridade de gestão o cumprimento de uma teia cada vez mais densa e complexa de procedimentos administrativos, antes e depois da aquisição dos bens ou serviços, o que onera significativamente o custo económico das operações co-financiadas. A verificação do cumprimento destes procedimentos é exercida por múltiplas entidades. Em Portugal, por exemplo, o beneficiário e a autoridade de gestão estão sujeitos a acções de controlo por parte de seis instituições, a saber: a própria autoridade de gestão, a autoridade de certificação, a autoridade de auditoria, o serviço de controlo da DG REGIO ou da DG EMPLOI na Comissão Europeia, o Tribunal de Contas português e o Tribunal de Contas Europeu. As autoridades de certificação são auditadas regularmente por elas próprias e pelas entidades que lhes estão acima na escala hierárquica do sistema de controlo. Os serviços da Comissão Europeia são auditados por eles próprios e pelo Tribunal de Contas Europeu. Tipicamente, não há coordenação entre as várias entidades auditoras; é frequente o mesmo sujeito ser auditado sobre a mesma operação por várias entidades de controlo, em momentos diferentes, sem que as entidades auditoras partilhem informação, o que leva o sujeito auditado a ter que prestar os mesmos dados várias vezes.

É evidente que a regularidade financeira das operações deve continuar a merecer a atenção das autoridades; porém, tem que haver proporcionalidade entre as exigências legais e a dimensão das operações e dos operadores envolvidos. O excesso de segurança nas regras administrativas prejudica a eficácia da própria política, isto é, a concretização dos seus objectivos. O estado actual induz a percepção errada no público de que a qualidade da política de coesão se limita aos ritmos de execução financeira (ainda por cima medida apenas na óptica da contabilidade pública) e ao número de irregularidades administrativas.

Ora há muito mais para além de taxas de execução financeira e de irregularidades administrativas. É preciso **mudar o foco da discussão pública para as questões estratégicas**. Para isso, precisamos de mais debate estratégico entre as instituições (secção 4) e de mais e melhores indicadores de desempenho económico ou estratégico, com metas verificáveis. Deste modo, será possível levar as próprias instituições do sistema de controlo e o público em geral a interessarem-se pela concretização dos resultados estratégicos.

O enquadramento da gestão e do controlo da política de coesão tem que ser **consistente com a complexidade da promoção do desenvolvimento territorial** e, conseqüentemente, com a necessidade de introdução de instrumentos de política mais flexíveis. Com efeito, e

pelas razões explanadas nas secções anteriores, precisamos de mais instrumentos de política que: i) sejam ajustáveis à multiplicidade de parceiros necessários para promover desenvolvimento sustentável; ii) incentivem a descoberta do melhor modelo de governação para cada território (o *pronto-a-vestir* não serve a todos); iii) dinamizem actividades de risco ligadas à inovação; iv) favoreçam a emergência de parcerias público-público e público-privadas eficazes.

A simplificação que defendemos para as regras administrativas e para a verificação do seu cumprimento deverá passar pela revisão de alguns dos princípios do sistema de controlo, como são o modelo de controlo único, a gestão partilhada entre várias entidades auditoras, a proporcionalidade das exigências legais e das correcções financeiras, e os contratos de confiança entre a Comissão Europeia e as autoridades de controlo dos Estados-membros. Nestes vários domínios, é preciso ter a coragem de **questionar o valor acrescentado por cada uma das regras à qualidade da decisão colectiva** e ter a coragem de **suprimir aquelas que não passem numa análise sensata de custo-benefício**.

O processo de simplificação a empreender deverá tomar em conta a experiência recente (2008/2009) de alterações aos regulamentos, incluindo os seus resultados práticos, de forma a dotar o edifício regulamentar de melhor capacidade de adaptação a choques externos à política de coesão. Mais, têm que ser encontradas soluções para **acelerar o processo de decisão nas instituições europeias** relevantes (Comissão, Conselho e Parlamento). Ao contrário do que sucedeu na resposta à crise global que vivemos, a economia não pode esperar seis meses para que a mudança num artigo legal entre em vigor.

8. Cooperação territorial europeia

A Cooperação Territorial Europeia é o terceiro objectivo da política de coesão. Todas as regiões NUTS II da União Europeia (e de países terceiros) podem participar, segundo os modelos de geografia variável associados aos vários programas operacionais de cada uma das vertentes da cooperação, a saber: transfronteiriça, transnacional e inter-regional. Em nossa opinião, é desejável que o próximo ciclo de programação traga **maior especialização e mais focalização** a cada uma das vertentes, ao mesmo tempo que **melhore a complementaridade entre este objectivo e os objectivos Convergência e Competitividade e Emprego Regionais**.

A cooperação transfronteiriça deverá evoluir no sentido de estimular a emergência de autênticos instrumentos de desenvolvimento estrutural, a cooperação transnacional deverá orientar-se para a provisão de bens públicos macro-regionais ou para novos (e mais eficientes) modelos de gestão dos mesmos, enquanto que a cooperação inter-regional se deverá especializar na experimentação de instrumentos de intervenção estrutural inovadores e na difusão de boas práticas.

A Cooperação Territorial deve ter uma programação temática e financeira que lhe permita dar uma contribuição efectiva para o aprofundamento da integração europeia e a percepção pública da cidadania europeia. Esta ambição deverá ser prosseguida nas três vertentes e em moldes que produzam mais e melhor articulação com os outros objectivos da política de coesão. No que se segue, apresentaremos propostas comuns às três vertentes e propostas específicas para cada uma delas. Começemos pelas **propostas comuns às três vertentes da cooperação territorial**.

Primeira, **as dotações financeiras devem passar a ser definidas por espaço territorial e finalidade de cooperação**. Até ao presente, os envelopes de fundos são definidos por Estado-Membro. Esta mudança nas regras de afectação de recursos impõe-se, pois estamos a falar de dinheiro comunitário para promover acções conjuntas, em cooperação. Cremos que a sua pertinência se justifica nas três vertentes. A cooperação transfronteiriça pode ser empregue para ilustrar o argumento. Se os envelopes são atribuídos por Estado-membro, é natural que resultem montantes diferentes para dois países vizinhos. Como uma operação elegível requer sempre a participação de beneficiários dos dois lados da fronteira, uma desigualdade excessiva pode resultar num subaproveitamento dos recursos disponíveis. Basta que o país com menos recursos esgote a sua dotação antes do outro para que o Estado-membro com maior dotação não consiga aproveitar plenamente a sua quota. Quer dizer, com atribuições por Estado-membro, a dotação menor tende a ser uma restrição activa à concretização do objectivo nos dois lados da fronteira. Ora se os fundos passarem a ser atribuídos para o conjunto do território elegível destes Estados-membros, teremos, em princípio, mais acções de cooperação financiáveis com o mesmo valor de recursos comunitários. Esta mudança seria um passo importante em direcção a uma gestão conjunta genuína de propósitos e recursos.

Segunda, **a fórmula de cálculo dos envelopes financeiros** para as vertentes transfronteiriça e transnacional deve passar a **contar com o nível de desenvolvimento relativo** dos territórios elegíveis. Recordamos que no ciclo de programação actual a distribuição do FEDER (por Estados-membros) em cada vertente foi feita tendo exclusivamente em conta a quota de população de cada país na população total da UE residente nos territórios elegíveis: quanto maior for a quota nacional, maior é o envelope do Estado-membro.¹¹

¹¹ Número 5 do Anexo II do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho. Em rigor, esta disposição legal estabelece uma pequena diferença na fórmula das quotas nacionais entre as duas vertentes de cooperação. No caso da transfronteiriça, relevam as populações dos territórios elegíveis (no Estado-membro em causa e na UE) para esta vertente. Já no caso da cooperação transnacional, relevam as populações de todos os territórios (do Estado-membro e da UE).

Não se entende a lógica deste critério, por duas razões. Em primeiro lugar, se o PIB *per capita* é utilizado nos demais objectivos da política de coesão, e com peso dominante, para encontrar as dotações nacionais de fundos comunitários, por que é que não há-de também ser utilizado no objectivo Cooperação? Em segundo lugar, muitos bens e serviços elegíveis nas duas vertentes em causa do objectivo Cooperação têm custos que não são proporcionais à população servida, quanto mais à população residente. Há inúmeros exemplos com custos fixos (programação cultural conjunta, tratamento de efluentes, etc.) e estes, por definição, têm que ser financiados independentemente da quantidade provida. Mais, para uma mesma população, quanto maior for a superfície do território elegível, mais elevados tendem a ser os custos médios (tanto os fixos como os operacionais) e marginais da provisão de bens e serviços. Por outras palavras, quanto menor é a densidade populacional, mais cara é a provisão de muitos bens colectivos. Portanto, o critério população residente tem, definitivamente, que ser combinado com outros, como a **densidade populacional** e o **desvio do PIB *per capita* do espaço de cooperação face à média da UE**.

8.1. Cooperação transfronteiriça

A vertente transfronteiriça da cooperação territorial europeia deverá focalizar-se na promoção do crescimento e do emprego nos territórios adjacentes às fronteiras internas da UE. A concentração temática que defendemos para esta vertente da cooperação deverá tomar, em boa conta, a geografia económica dos territórios elegíveis: pugnamos por uma política única com instrumentos ajustados à diversidade dos activos territoriais. Nalguns *fora*, esta abordagem tem sido designada por *cooperação transfronteiriça de segunda geração*¹².

Basicamente, há dois tipos de geografia económica nos espaços transfronteiriços da UE: áreas altamente urbanizadas e áreas de baixa densidade. As primeiras apresentam índices elevados de concentração geográfica de pessoas, equipamentos colectivos e actividades económicas. As segundas, ao invés, caracterizam-se por elevados níveis de dispersão geográfica de pessoas, equipamentos colectivos e actividades económicas, ao mesmo tempo que, de uma maneira geral, apresentam população mais envelhecida e menores índices de espessura institucional e empreendedorismo. As economias de aglomeração tendem a beneficiar os agentes económicos localizados em áreas urbanas relativamente aos que residem em áreas de baixa densidade.

¹² É o caso, por exemplo, da Conferência com este título que o *Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular* e o *Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional* de Portugal promoveram em Guimarães nos dias 4 e 5 de Fevereiro de 2009, com a participação dos Governos espanhol e português, da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu. A própria Cimeira Ibérica de 2009 (Zamora) valorizou o tema.

Temos **três sugestões de reforma** a fazer no domínio da cooperação transfronteiriça. A primeira dirige-se aos territórios mais urbanizados, a segunda aos territórios de baixa densidade e a terceira a qualquer tipo de território transfronteiriço.

Para os territórios mais urbanizados, a cooperação transfronteiriça deverá orientar-se no sentido de **oferecer a fruição de bens colectivos a todo o espaço transfronteiriço**. A **partilha de procuras** e a **co-gestão da oferta de equipamentos colectivos**, como cineteatros ou estações de tratamento de águas residuais, têm muito valor a oferecer aos cidadãos face à situação de partida que se caracteriza, globalmente, por uma excessiva autarcia nesta matéria. Mais e melhores serviços, e a preços mais baixos, podem ser fornecidos à população dos dois lados da fronteira se passar a haver partilha de procura e oferta de bens colectivos tipicamente presentes num meio urbano.

No caso das áreas de baixa densidade, que, com frequência, são também territórios remotos (i.e., distantes dos centros de decisão colectiva e dos centros de produção de bens e serviços públicos e privados), é necessária uma abordagem diferente. Claramente, as **economias de aglomeração** para o desenvolvimento económico **têm de ser estimuladas**, substituindo a distância física entre agentes pelo trabalho em rede, em cooperação, desses mesmos agentes e em prol da competitividade territorial. Sabemos que esta substituição não é natural, não acontece de forma espontânea e generalizada. A economia dos espaços rurais falha, nomeadamente, na articulação de acções individuais. Por isso, é legítimo perguntar que resposta podem as políticas públicas dar para superar ou, pelo menos, minimizar significativamente esta falha de mercado.

A política de coesão tem aqui uma oportunidade soberana para afirmar o seu valor acrescentado. O seu método moderno, como se defende neste artigo, é particularmente adequado para responder àquela questão¹³. A próxima geração de programas operacionais, tanto os de cooperação transfronteiriça como os dedicados aos dois outros objectivos (Convergência e Competitividade e Emprego Regionais) deverá ser instruída para encorajar fortemente a emergência de **programas de acção colectiva** robustos e elaborados pelos actores do desenvolvimento (empresas, governos locais, centros de investigação, agências de desenvolvimento regional, associações de desenvolvimento local, etc.). Estes programas de acção deverão estar ancorados numa estratégia sólida para gerar **valor económico a partir do aproveitamento sustentável de um recurso endógeno** relativamente único e inimitável em torno do qual faça sentido construir uma rede de negócios e empregos. Entre os activos territoriais com capacidade para ancorar

¹³ Esta ideia foi recentemente apresentada em Bruxelas durante o ciclo de conferências integrado na *Semana Europeia das Regiões e Cidades*. Ver Baleiras (2009b).

uma estratégia económica deste tipo figuram áreas protegidas, rede de palácios, castelos ou outro património com valor histórico, locais de excepcional beleza cénica ou artes e saberes tradicionais muitas vezes ligados à indústria agro-alimentar. As empresas são a categoria indispensável nestes consórcios pois a **criação de empregos e o reforço da competitividade territorial** constituem a razão de ser destes programas de acção colectiva; sem empresas, não há criação duradoura de empregos nem aumento da atractividade económica destes espaços. Deste modo, os Estados-membros deverão considerar a possibilidade de os programas operacionais de cooperação transfronteiriça concederem **auxílios de Estado**. Algumas referências a esta abordagem nas orientações comunitárias para a política de coesão 2014/2020 e nos próprios regulamentos é altamente recomendável^{14,15}.

Finalmente, para qualquer tipo de geografia económica nas zonas transfronteiriças, sugerimos a terceira dimensão política do conceito de cooperação transfronteiriça de segunda geração que apresentámos na referida conferência de Guimarães — Baleiras (2009a): **eliminação dos obstáculos intangíveis à finalização do mercado único** na vizinhança das fronteiras internas da UE. De facto, quase 20 anos após a Comissão Delors ter proposto a iniciativa «mercado único», ainda subsistem impedimentos dentro do espaço europeu, precisamente nos territórios transfronteiriços. A fronteira interna ainda é uma barreira para as carreiras de transporte público de passageiros, para as comunicações telefónicas móveis, para o cadastro de propriedades, para operações de socorro e protecção civil (combate a incêndios, auxílio a sinistros rodoviários, etc.), para a prestação de cuidados de saúde, etc.. Muitas destas barreiras intangíveis à integração de mercados podem ser removidas sem a utilização de FEDER, embora algumas intervenções financeiras de pequena escala possam ajudar. Estas barreiras são, em larga medida, **custos públicos de contexto transfronteiriço** que prejudicam a actividade das empresas e a

¹⁴ Com efeito, do ponto de vista formal e europeu, nada obsta a que já no actual período de programação esta abordagem possa aplicada. Porém, os programas operacionais de cooperação não previram a atribuição de auxílios de Estado, não contêm orientações para a focalização dos agentes em acções colectivas do tipo indicado nem estão minimamente articulados com os programas operacionais dos outros objectivos. A abordagem proposta, sendo inovadora, precisa ser induzida para ter exequibilidade. Mais, é preciso fazer essa indução nos dois lados da fronteira. Daí, a vantagem de uma iniciativa normativa a nível europeu.

¹⁵ A exequibilidade desta proposta é comprovável pela iniciativa PROVERE (Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos) que está no terreno. Trata-se de um instrumento de política que segue as linhas gerais acima expostas. Foi desenvolvido pelo Governo português para estimular a competitividade nos territórios de baixa densidade de Portugal Continental. Mais de 4.000 actores, com empresas de todas as dimensões, estão a executar 25 programas de acção no período 2009/2014, compreendendo um investimento total de 5,6 mil milhões de euros, desdobrado por 740 milhões de euros em projectos-âncora e 4800 milhões em projectos complementares. De algum modo, esta iniciativa pode ser vista como uma experiência-piloto para a proposta de refundação da cooperação transfronteiriça em territórios de baixa densidade que aqui se apresenta. No portal do QREN português existe informação adicional sobre a iniciativa PROVERE: http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=384. Em Martins *et al.* (2008), encontra-se uma apresentação da metodologia PROVERE.

qualidade de vida dos cidadãos. A próxima geração dos programas de cooperação transfronteiriça deverá, pois, dedicar alguma atenção a esta matéria e contribuir com um impulso político para completar o mercado único junto às fronteiras internas¹⁶.

8.2. Cooperação transnacional

Como defendemos anteriormente, a política de coesão a nível europeu carece de maior concentração temática. Tal como Barca (2009) preconiza, faz sentido que o Conselho Europeu identifique umas quantas prioridades europeias para o próximo ciclo de programação.

A cooperação transnacional é um palco particularmente adequado para estimular a **provisão de bens públicos com incidência em vários países**. Cada espaço geográfico desta vertente da cooperação territorial deverá especializar-se na prossecução de um ou dois grandes temas importantes para a modernização estrutural desse espaço. A ideia é que as regiões NUTS II (porventura NUTS I) se **agrupem em territórios de grande escala (macro-regiões)** com um modelo de governação próprio e que junte recursos financeiros de diferentes origens (não apenas o FEDER da cooperação transnacional e as correspondentes contrapartidas nacionais mas igualmente outras fontes nacionais, públicas e privadas). A experiência em curso na macro-região do Báltico poderá servir de inspiração a esta reorientação da cooperação transnacional. **Países terceiros poderão ser integrados** nestas macro-regiões na medida em que a solução para o(s) problema(s) de desenvolvimento que os Estados-membros em causa queiram enfrentar dependa de medidas a tomar nesses países vizinhos. Em princípio, os Estados-membros não devem ser impedidos de integrar mais do que uma macro-região.

8.3. Cooperação inter-regional

A eficácia na acção pública exige uma atenção continuada à inovação nas próprias políticas públicas. Há aqui um paralelismo importante com a inovação em contexto empresarial. No universo dos bens e serviços, a inovação tem custos e é preciso correr riscos para haver sucesso na criação de novos produtos ou novos processos de produção e distribuição. Essa criação passa por um processo de experimentação durante o qual há, inevitavelmente, uma percentagem elevada de experiências que correm mal para que outras

¹⁶ Entre Portugal e Espanha há trabalho de casa neste domínio. Na sequência da Cimeira Ibérica de Janeiro último, tivemos oportunidade de solicitar à Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça que identificasse os custos públicos de contexto transfronteiriço e propusesse aos dois Governos centrais e às autoridades regionais soluções mitigadoras ou mesmo eliminadoras desses custos. A Comissão criou um Comité Sectorial para o efeito e o trabalho está, julgamos saber, em curso. O objectivo imediato é apresentar um primeiro conjunto de propostas para deliberação política na Cimeira Ibérica de 2010.

dêem certo. Por estas razões, o mundo empresarial há muito descobriu as vantagens da cooperação nas actividades de I&DT.

Ora faz sentido estimular a mesma atitude entre os planeadores e os utilizadores do desenvolvimento regional. As regiões europeias em geral têm muito a ganhar com a experimentação de novas práticas em territórios particulares. Estas novas práticas tanto podem ser modelos de governação como instrumentos de política dirigidos para promover determinados temas de desenvolvimento ligados ao território. Assim, a inovação e a partilha das melhores práticas devem constituir a base do enquadramento para a cooperação inter-regional no período de programação 2014/2020.

A nosso ver, a **Comissão Europeia** está em situação privilegiada para **desempenhar o papel liderante** num importante **programa operacional dedicado à criação e difusão de conhecimento** para todas as regiões europeias, de forma a superar as limitações da proximidade geográfica nas experiências cooperativas.

9. Conclusão

O final de 2009 é um momento particularmente adequado para se fazer um balanço do debate estratégico ocorrido na Europa ao longo dos dois últimos anos e para assentar ideias sobre o que os Europeus querem como política de desenvolvimento estrutural até ao final da próxima década. Neste artigo, procurámos motivar o leitor para o assunto. Nesse sentido, oferecemos uma síntese das grandes conclusões que, em nossa opinião, emergem neste momento da discussão internacional e propomos alguns caminhos para a política de coesão trilhar no próximo ciclo de programação, a decorrer entre 2014 e 2020.

O debate ocorrido até agora permitiu estruturar **três mensagens**. Primeira, a coesão é um valor e um vector político da UE. Segunda, a política de coesão é a política orientada para o desenvolvimento económico dos territórios europeus. Terceira, a política de coesão gera valor para a Europa que não existiria de outro modo. De seguida, resumimos as nossas **sugestões de reforma**.

A transição de regiões entre objectivos da política de coesão deve ser mais gradual, com declives menos pronunciados que no ciclo actual de programação.

É necessária uma coordenação mais eficaz, com resultados, das políticas europeias e nacionais de maior impacto territorial. No mínimo, devemos olhar para as políticas de coesão, de desenvolvimento rural e de emprego e formação profissional. A coordenação mais eficaz pode ser conseguida através de vários meios ou pela combinação dos mesmos, tais como: alteração dos domínios de elegibilidade dos fundos especializados (FEDER, FC, FEADER, FEP, FSE), comando político pelas áreas de governação responsáveis pelo

planeamento ou desenvolvimento regional (atendendo às diferenças de organização político-administrativa entre os Estados-membros), e fusão de fundos especializados.

A Europa precisa reforçar a sua capacidade de diálogo e reflexão estratégica durante a execução de cada ciclo de programação e não apenas aquando da sua concepção. Os próximos instrumentos de programação deverão promover a utilização dos recursos comuns de modo mais focalizado nos factores que induzem desenvolvimento sustentável e possuir mecanismos mais selectivos de escolha das operações a financiar. Estes princípios de governação requerem melhores sistemas de monitorização do que os actualmente disponíveis. Para tal, os programas operacionais necessitam dispor de mais e melhores indicadores de impacto, com metas quantificadas e verificáveis ao longo do período de execução, e com consequências em função dos resultados obtidos. Os Estados-membros precisam de uma Comissão Europeia que actue ao seu lado como um centro de competências para partilha de conhecimento e diálogo na base de estratégias e indicadores de impacto.

Os processos de desenvolvimento económico espalham-se no território atendendo relativamente pouco às fronteiras administrativas. Por isso, a política de coesão, sendo a política de desenvolvimento da UE, deve adquirir maior flexibilidade no modo como lida com as regiões. As regras de elegibilidade territorial dos programas operacionais precisam dar resposta à diversidade dos desafios de desenvolvimento, das escalas territoriais e dos modelos de governação territorial existentes na Europa. Merecem particular reflexão, neste contexto, as condições de elegibilidade necessárias para promover com eficácia certas políticas de dimensão nacional, como são as de educação e formação profissional ou as de ciência e tecnologia, bem como as condições de elegibilidade relevantes para viabilizar intervenções territoriais integradas que mobilizem mais do que um objectivo da política de coesão.

Com um enquadramento estratégico mais sólido, incluindo metas de desempenho operacional, físico, financeiro e de resultados ou impactos quantificadas e verificáveis, faz sentido estimular as autoridades de gestão e as respectivas tutelas políticas a serem mais pró-activas na busca de eficiência. Uma maneira de o conseguir é através da criação de uma bolsa de eficiência que premeie os programas operacionais que superem as suas metas de desempenho e seja alimentada em cada ano pelos fundos não utilizados pelos demais programas operacionais. Ainda com a finalidade de encorajar a procura da excelência nas organizações que asseguram a aplicação da política de coesão, propomos a instituição nas mesmas de modelos de avaliação e retribuição do desempenho dos recursos humanos.

A política de coesão promove a acumulação de capital, material e imaterial, através do co-financiamento das despesas elegíveis. O mecanismo essencial da política é, pois, o reembolso dos custos elegíveis. Ano após ano, a percepção pública sobre a qualidade desta

política tem sido dirigido cada vez mais para questões processuais ligadas à regularidade dos reembolsos. Ora há uma pergunta importante a fazer que precisa de uma resposta política inequivocamente assumida, o que ainda não aconteceu: qual é a métrica através da qual queremos medir o sucesso da política de coesão: redução nos erros de reembolso do custo dos bens co-financiáveis ou promoção do desenvolvimento económico dos territórios? Até aqui, a resposta, ainda que não assumida, tem sido a primeira; doravante, precisamos decididamente da segunda sem negligenciar a primeira. É preciso mudar o foco de discussão em direcção às questões estratégicas e tornar o enquadramento das actividades de gestão e controlo da política de coesão consistente com a complexidade da promoção do desenvolvimento territorial. Sem descurar, como é evidente, a investigação e a penalização de comportamentos irregulares e, sobretudo, fraudulentos, é preciso discutir o *status quo* do controlo de fundos comunitários na UE e em cada Estado-membro. As regras dos sistemas de auditoria e controlo que não passarem numa análise sensata de custo-benefício social deverão, pura e simplesmente, ser eliminadas. Ao mesmo tempo, embora se reconheça que a solução está fora do domínio estrito de aplicação da política de coesão, é igualmente importante a Europa conseguir reduzir substancialmente os prazos que consome para tomar as suas decisões.

A cooperação territorial europeia necessita ser mais focalizada e mais amiga do crescimento e do emprego. Os envelopes financeiros devem passar a ser definidos por espaço de cooperação em vez de serem pré-atribuídos a cada Estado-membro. Para além de dependerem positivamente da população residente em cada espaço, estes envelopes deverão ser crescentes com o inverso da densidade populacional do espaço e a diferença relativa, em termos de PIB *per capita*, entre a UE27 e o espaço de cooperação.

A cooperação transfronteiriça deve ser a vertente a assumir com maior frontalidade o desígnio da competitividade territorial, condição necessária para o alargamento dos níveis de satisfação da população relativamente a bens colectivos. Um caminho a percorrer neste sentido é a eliminação dos custos públicos de contexto transfronteiriço que impendem sobre a actividade das empresas e o bem-estar das pessoas. Outro caminho, no caso das regiões mais urbanizadas, passa pelo desenvolvimento de mecanismos de partilha de procura e oferta de bens colectivos tipicamente presentes em meio urbano. Já no caso dos territórios caracterizados por menor densidade populacional e económica, com frequência bastante débeis em termos de competitividade, o caminho passa pela indução da cooperação entre actores públicos e privados. Cooperação para gerar economias de aglomeração que reforcem as rentabilidades privada e social dos investimentos individuais. A ideia é levar os agentes económicos a conceber e executar programas de acção colectiva que concretizem uma estratégia de valorização económica de activos territoriais tendencialmente inimitáveis presentes em cada espaço, activos em torno dos quais faça sentido criar uma rede de negócios e empregos. Isto requer uma cadeia articulada de

efeitos de cima para baixo e vice-versa, envolvendo os níveis europeu, nacional, regional e local. Todos os programas operacionais da política de coesão (e estrutural das pescas e de desenvolvimento rural) necessitam ser envolvidos no financiamento destes programas de acção colectiva.

A cooperação transnacional pode organizar-se em torno de macro-regiões para promover a provisão de bens públicos ou novos métodos, mais eficientes, de gerir a provisão de bens públicos à escala das macro-regiões. A experiência em curso para a macro-região báltica poderá fornecer ilações interessantes para esta vertente da cooperação.

Finalmente, julgamos que a cooperação inter-regional deve vincar o seu papel de laboratório de experiências inovadoras de governação e instrumentação para o desenvolvimento económico ligado ao território. Todas as regiões europeias deverão beneficiar de um programa operacional dedicado à geração e divulgação de novas soluções institucionais liderado pela Comissão Europeia.

Este capítulo pretendeu ser um contributo, necessariamente modesto, para a importante discussão sobre meios e formas da política de coesão que, seguramente, a Europa irá realizar até 2012. É quase certo, no momento em que este texto é finalizado (Dezembro de 2009), que o debate político sobre a revisão orçamental na UE começará em 2010. As incertezas que ainda pairam sobre a saída da crise económica em que o continente e o mundo mergulharam não permitem prever se a Comissão apresentará as suas primeiras propostas nos primeiros ou nos últimos meses do ano. Em todo o caso, a questão orçamental, incluindo um novo envelope plurianual de tectos de despesa comunitária, bem como as demais regras do jogo da política de coesão no período 2014/2020 deverão ficar decididas até final de 2012. De agora até esse momento, ficarão, pois, definidas as travessuras da política mais amiga da modernização estrutural das suas economias que a Europa tem. Oxalá as economias possam contar com ela, a bem dos cidadãos!

Bibliografia

BALEIRAS, Rui N., *Intervenção do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional no painel O futuro da política de coesão*, conferência «Cooperação Transfronteiriça de Segunda Geração», 4 e 5 de Fevereiro, Guimarães: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, 2009a.

BALEIRAS, Rui Nuno, *Cohesion Policy in Low-Density Cross-Border Territories*, apresentação realizada na conferência «Territorial Co-operation: Working Together Across Borders» integrada nos Open Days do Desenvolvimento Regional — European Week of

Regions and Cities, 6 de Outubro, Bruxelas: Comissão Europeia e Comité das Regiões, 2009b; acessível em http://www.eixoatlantico.com/eixo_2009/subido/Destacados_derecha/Ponencia_Rui_Baleiras_open_days_09.pdf.

BARCA, Fabrizio, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: a Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, relatório independente preparado para a Comissária da Política Regional, Abril, s/ local, 2009; igualmente acessível em http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.

MARTINS, Natalino, FIGUEIREDO, Carlos, PROENÇA, Manuela e RIBEIRO, José F., *PROVERE, das Ideias à Acção: Visão e Parcerias*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Abril, Lisboa, Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, 2008; igualmente acessível em <http://www.dpp.pt/pages/files/PROVERE.pdf> (versão em língua portuguesa) e http://www.dpp.pt/pages/files/PROVERE_EN.pdf (versão em língua inglesa).

REGULAMENTO (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que *estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999*, Jornal Oficial da União Europeia, série L, n.º 210, de 31 de Julho de 2006, pp. 25–78, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 284/2009 do Conselho, de 7 de Abril, Jornal Oficial da União Europeia, série L, n.º 94, de 8 de Abril de 2009, p. 10–12; igualmente acessível em [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/ce_1083\(2006\)_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/ce_1083(2006)_pt.pdf).

SAMECKI, Pawel, *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*, Dezembro, 2009, mimeo, acessível em http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf.

TRATADOS, *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, Jornal Oficial da União Europeia, série C, n.º 115, de 9 de Maio, 2008; igualmente acessíveis em <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:PT:HTML>.