

TOMADA DE POSIÇÃO SOBRE O PORTUGAL 2020

- ANMP | Coimbra, abril de 2014 -



A. APRESENTAÇÃO DE INTENÇÕES

A ANMP tem vindo a desenvolver, nos últimos meses, uma análise aprofundada e consolidada da informação disponível sobre o PORTUGAL 2020, nomeadamente (1) iniciativas legislativas nacionais sobre o novo quadro, (2) regulamentos gerais dos fundos, (3) Acordo de Parceria apresentado pelo Governo à Comissão Europeia, (4) versões preliminares dos Programas Operacionais, (5) Planos Estratégicos elaborados pelas entidades intermunicipais, (6) documentação sobre o modelo de governação, (7) desenvolvimentos quanto ao processo de simplificação e desburocratização no acesso aos fundos e (8) informação vária transmitida por membros do Governo, publicamente ou em reuniões próprias.

Além deste trabalho, a ANMP ouviu os seus associados e respetivas entidades intermunicipais, assim como os seus representantes executivos e não executivos nas Comissões Diretivas dos Programas Operacionais do Continente.

É com base nesta análise e recolha consolidadas que a ANMP vem, pelo presente documento, apresentar a sua posição face ao PORTUGAL 2020, acreditando que será acolhida, por parte do Governo, com a melhor atenção e espírito de parceria.

B. TÓPICOS DE DISCUSSÃO

Os principais aspetos alvo de tomada de posição da ANMP estão organizados em quatro grandes grupos: (1) A estratégia do PORTUGAL 2020 e a condução do processo, (2) A integração das estratégias territoriais, (3) As prioridades de investimento municipal e (4) O modelo de governação.

(1) A estratégia do PORTUGAL 2020 e a condução do processo

O princípio da parceria

O princípio da parceria é uma das grandes novidades e pilares do processo de programação do próximo quadro de apoio. Nesse sentido, o Acordo de Parceria é apresentado pelo Governo, tanto publicamente como perante a Comissão Europeia, como sendo resultado de um trabalho amplamente consensualizado, por via da audição alargada de vários parceiros sociais relevantes, incluindo da ANMP.

No entanto, a ANMP não pode deixar de questionar esta posição, visto que, apesar de ter vindo a ser institucionalmente ouvida, tal consulta não se tem traduzido no acolhimento das suas principais preocupações, muitas delas demasiado graves para poderem ser negligenciadas. As linhas de orientação atualmente apresentadas sobre o PORTUGAL 2020 estão muito aquém do necessário e das expectativas, traduzindo-se em várias inconsistências e contradições que a ANMP não pode aceitar.

Adicionalmente, e apesar da fase adiantada de negociação em que o Acordo de Parceria e os Programas Operacionais se encontram, a ANMP tem acesso a muito pouca informação clara e definitiva sobre matérias fundamentais do novo quadro como sejam: as questões relacionadas com os Instrumentos Territoriais Integrados (funcionamento, dotações, tipologias de investimento, beneficiários potenciais, governação, ...), a forma de coordenação dos diversos instrumentos de gestão territorial, o papel dos municípios na gestão dos fundos e o financiamento de determinados investimentos essenciais para a dinamização das economias locais, como a regeneração/ requalificação urbana.

A força da discussão política

Em paralelo, é necessário, perante a Comissão Europeia, apresentar propostas concretas de aplicação dos fundos, que demonstrem um conhecimento adequado da realidade do território e da situação das populações portuguesas e que defendam os melhores interesses do país. O país deve empenhar todas as suas forças (técnicas e políticas) na defesa destes interesses e na reflexão sobre as prioridades estratégicas nacionais e a sua disposição territorial.

A maioria das propostas apresentadas pela ANMP, com aquele desígnio, poderão ser certamente acolhidas pela Comissão Europeia, desde que adequadamente enquadradas, tanto em termos estruturais como contextuais. A ANMP está totalmente disponível para colaborar com o Governo na elaboração e sustentação destas propostas e posterior defesa perante a Comissão Europeia.

A concentração temática na competitividade e internacionalização

A dinamização económica e internacionalização é um dos objetivos centrais do Acordo de Parceria, estando-lhe consignada a grande parcela dos fundos disponíveis para Portugal. Não contestando a prioridade destes investimentos e a importância da dinamização da economia e do emprego, a ANMP entende que o Governo foi longe demais na concentração temática, ultrapassando os 50% exigidos pela Comissão Europeia para as Regiões de Convergência, atingindo valores perto dos 70% em alguns programas regionais.

Por outro lado, sendo este um pilar do novo quadro, é indispensável que as Pequenas e Médias Empresas sejam alvo de um tratamento diferenciado face às restantes empresas, visto que caracterizam a grande maioria do tecido económico português e são decisivas na coesão local e territorial. Estas empresas não estão naturalmente vocacionadas para a exportação, o que não implica que tenham um papel menor na dinamização da economia portuguesa e até no equilíbrio da Balança Comercial, estimulando o comércio interno e contribuindo para a diminuição das importações.

Acrescenta-se ainda que a dinamização económica não se faz apenas através de incentivos diretos às empresas, mas também por via da contratação pública, nomeadamente através de investimentos na regeneração/ requalificação urbana, com forte efeito de alavanca nas economias locais.

Assumindo este desígnio nacional, os municípios portugueses querem ter um papel ativo na utilização destes fundos, entendendo que são elementos cruciais na avaliação e dinamização dos investimentos efetuados nos seus territórios, contribuindo para a aplicação territorialmente integrada dos fundos comunitários.

(2) A integração das estratégias territoriais

Instrumentos Territoriais Integrados - ITI

A utilização de estratégias territoriais integradas é outro dos grandes pilares do Acordo de Parceria, desde sempre presente no discurso do Governo e na documentação produzida pela União Europeia. Pretende-se o desenvolvimento de estratégias territoriais que envolvam todos os parceiros locais relevantes (autarquias, sistema de ensino, sistema empresarial, entidades associativas, etc.) e que, à luz das orientações europeias, nacionais e regionais, estabeleçam prioridades de investimento que produzam a maior eficácia, devido à sua sustentação em rede e com base em consensos estratégicos.

Interiorizando esta lógica de planeamento, as entidades intermunicipais dinamizaram processos complexos de auscultação dos seus parceiros territoriais e desenvolveram os seus planos estratégicos integrados, visando um aumento da eficácia e eficiência na utilização dos fundos públicos comunitários, sempre na expectativa de que seriam alimentados pelos ITI.

Depois de um trabalho sério (e dispendioso) desenvolvido pelas entidades intermunicipais (e respetivos parceiros), está-se atualmente perante um cenário de total incógnita sobre a sua aplicabilidade. Que dotações estarão disponíveis para os ITI? Que tipologias de investimentos serão acolhidas nestes instrumentos? Como se irão operacionalizar? Como será feito o processo de seleção dos ITI? Como se irão articular com o objetivo da competitividade? Que beneficiários poderão aceder-lhe? Como se tratarão planos estratégicos que serão seguramente muito diferentes entre si? Como se lidará com as diferentes necessidades de dotações e prioridades? Como se fará a “negociação” com os diferentes Programas Operacionais financiadores?

É absolutamente prioritário estabelecer as regras a aplicar aos ITI, assim como esclarecer e informar os agentes envolvidos, de forma a não frustrar as suas expectativas e a não deitar por terra o princípio - na nossa opinião, estruturante - de uma verdadeira estratégia integrada.

Torna-se também essencial definir com nitidez qual será o papel das entidades intermunicipais na coordenação dos ITI, antecipando-se que serão estas a liderá-los. As entidades intermunicipais, consoante as suas possibilidades, adquiriram um capital de experiência e técnico considerável, que não pode agora ser desperdiçado.

Articulação entre abordagens territoriais

Outra questão essencial, ainda por definir, é a forma de articulação entre os diferentes instrumentos territoriais, nomeadamente, ITI, Desenvolvimentos Locais de Base Comunitária (DLBC), Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS+), entre outros. E ainda, entre estes instrumentos de planeamento e os planos de outros setores, como o sistema de ensino, o setor empresarial, terceiro setor, etc.

Se se pretende que o planeamento seja eficaz, é necessário hierarquizar e estabelecer as formas de articulação dos diferentes planos (novos e já existentes), para que os de nível inferior obedeçam obrigatoriamente aos de nível superior.

Além dos referidos, urge também definir a articulação de todos estes planos com outros programas, como o Programa de Desenvolvimento Rural, das Pescas e de Cooperação Transfronteiriça. É urgente conhecer quais os objetivos de cada um destes planos e qual o papel esperado para os municípios, por forma a articular as diferentes estratégias.

(3) As prioridades de investimento municipal

A regeneração/ requalificação urbana

Quanto às tipologias de investimento previstas no Acordo de Parceria e Programas Operacionais, a ANMP não pode deixar de defender, de forma incansável, o financiamento da regeneração/ requalificação urbana, como um instrumento robusto e integrado de desenvolvimento local.

Tendo em consideração a situação dos centros históricos da grande maioria dos municípios portugueses (degradação e abandono) e os incentivos dados pelo Governo nos últimos anos (tanto a entidades públicas como privadas), a ANMP reforça em absoluto a importância estratégica deste setor, defendendo que não pode ser negligenciado e compartimentado, como se propõe no Acordo de Parceria. A regeneração urbana é totalmente decisiva na coesão local e social, na dinamização económica, no combate à desertificação do interior, na conservação do património histórico e cultural e no combate ao desemprego. Não se pode admitir a sua ausência quase total no próximo quadro de programação comunitário.

A ANMP rejeita, em absoluto, a “Regeneração Urbana às peças” proposta pelo Governo, defendendo que se deve apostar, pelo contrário, num “*Polis de Nova Geração*”, um instrumento consistente, que envolva e combine as várias dimensões do território (administração local, sistema de ensino, empresas, economia social...), num novo paradigma de desenvolvimento territorial. Os municípios querem continuar o trabalho precursor iniciado no QREN, com a Política de Cidades, participando, enquanto órgãos diretamente eleitos pelas comunidades, na definição e acompanhamento de uma estratégia de cidades, que envolva em rede os vários parceiros e os vários setores de atividade relevantes.

Numa leitura coerente, os municípios portugueses ambicionam a utilização da regeneração urbana como conceito integrado, em termos de território, de tipologias de operações incluídas e de articulação dos diferentes parceiros. A visão compartimentada e dispersa da regeneração urbana é um retrocesso no caminho de utilização dos fundos comunitários e uma incoerência flagrante face aos princípios básicos perspetivados para o novo quadro, principalmente de parceria e gestão integrada.

Além disso, a implementação da regeneração urbana, nos moldes propostos no Acordo de Parceria, pode vir a acarretar efeitos indesejados e perversos (imaginemos centros históricos destinados quase em exclusivo à habitação social...), além de implicar certamente constrangimentos posteriores ao nível da auditoria.

As designadas “prioridades negativas”

Os documentos até agora conhecidos desta Associação continuam a apontar como prioridades negativas as escolas, as infraestruturas rodoviárias, as infraestruturas de acolhimento empresarial, de banda larga e os equipamentos coletivos.

Apesar de muito ter sido já desenvolvido em quadros anteriores, o país não é feito de médias, existindo ainda muitas situações de escassez nestas matérias e muitas realidades escondidas pelas médias. É fundamental que seja salvaguardado o financiamento destas infraestruturas, ainda que exigindo sempre fundamentação e enquadramento adequados.

No que se refere às escolas, existem ainda situações de forte degradação, principalmente na Região Centro, sendo urgente a sua requalificação. O próprio Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional tomou conta destas situações, aquando da sua visita a cada uma das entidades intermunicipais, concordando com a necessidade de tais investimentos.

No que se refere às infraestruturas rodoviárias, a ANMP está de acordo com a Comissão Europeia e com o Governo, no que respeita às preocupações relativas a autoestradas. No entanto, no que se refere às vias municipais, estas necessitam de requalificação, em consequência das intervenções no âmbito do Ciclo Urbano da Água. Adicionalmente, as redes viárias contribuem de forma decisiva para a competitividade, pelo são indissociáveis dos financiamentos dedicados aos respetivos objetivos temáticos.

As obras suspensas

Por todo o território nacional, existem várias situações de obras físicas cuja construção foi iniciada, tendo sido posteriormente suspensa pelo Governo. Esta realidade implica, para os territórios em causa, dois problemas graves: o desaparecimento da alternativa existente antes do início da obra e a destruição paisagística, em alguns casos muito profunda.

É posição da ANMP que os fundos do próximo quadro devem ser canalizados para a conclusão destas obras, evitando os problemas identificados para as populações e o desperdício do investimento já

efetuado, por vezes muito significativo. A ANMP fez um levantamento das obras que se encontram nestas situações, que poderá disponibilizar e discutir.

No que diz respeito a este tipo de obras, cuja execução física foi suspensa, são de destacar as obras da Parque Escolar.

O papel do Fundo Social Europeu (FSE) e a proposta de mudança de paradigma

Outro dos pilares do novo quadro é a aposta na inclusão social, no emprego e no capital humano, por via de um reforço do FSE nos Programas Operacionais Regionais (até aqui inexistente) e da criação de um novo Programa Temático, dedicado em exclusivo à inclusão social e emprego. Os municípios são chamados a envolverem-se nestas matérias, enquanto beneficiários diretos ou indiretos.

Decorre desta abordagem, a emergência de um “novo paradigma” para a Administração Local, mais focado nas questões imateriais e sociais e mais interveniente na formação e no emprego. Apesar de estarmos perante competências que são essencialmente da Administração Central, os municípios não rejeitam esta mudança de paradigma, estando empenhados, pelo interesse das suas populações, em envolverem-se nestas novas formas de intervenção.

Relativamente a esta matéria, cabe no entanto salvaguardar três questões importantes. Em primeiro lugar, a necessidade de capacitação institucional dos municípios na utilização do FSE, devido à sua reduzida vocação e experiência no que diz respeito a estas tipologias de investimento. Relativamente a esta questão, o Governo tem demonstrado disponibilidade e abertura.

Em segundo lugar, a necessidade de que haja um enfoque descentralizado e territorializado da formação, não se concordando que a gestão do FSE alocado aos Programas Operacionais Regionais seja feita por organismos centrais, o que negaria toda a lógica de descentralização subjacente à dispersão dos fundos.

Por último, esta “mudança de paradigma” proposta pelo Governo aos municípios tem necessariamente que vir acompanhada por uma maior flexibilização da gestão financeira e de recursos humanos das autarquias, sob pena de, apesar da vontade política forte de implementar novas estratégias, a sua capacidade de atuação ser bloqueada por regras estabelecidas centralmente. Referimo-nos a normas como a lei dos compromissos ou a limitação de cargos dirigentes e redução de trabalhadores, entre muitas outras restrições ao nível da gestão de recursos humanos e financeiros.

Não pode haver “mudança de paradigma” quando é sucessivamente reduzida a autonomia de gestão municipal, impedindo a adoção das medidas de gestão que seriam adequadas para sustentar uma tal mudança.

Ainda a respeito destas competências, refira-se que, por estarem cometidas essencialmente à Administração Central, deveriam criar-se protocolos de descentralização de competências que permitam aos municípios executá-las em conformidade legal e com o respetivo pacote financeiro, sendo verdade que, na prática, muitos municípios estão já a colmatar as lacunas identificadas, através de recursos próprios.

(4) O modelo de governação

Por fim, mas não menos importante, a ANMP demonstra uma forte preocupação quanto ao modelo de governação do novo quadro e, principalmente, quanto à falta de informação atualmente existente no que se refere a um conjunto de aspetos fundamentais.

Centralização da gestão

A ANMP não pode permitir que a regionalização dos fundos nos Programas Operacionais Temáticos seja definida ao nível central. Para tal, a ANMP sugere que se encontre uma forma institucional de articular as Comissões Diretivas dos Programas Operacionais Temáticos com os Regionais, para além de os Programas Regionais poderem estar representados nas Comissões de Acompanhamento dos Temáticos e de as sedes das estruturas de missão dos Programas Operacionais Temáticos se situarem fora de Lisboa, de forma descentralizada.

A proposta de Acordo de Parceria traduz-se num esvaziamento dos Programas Operacionais Regionais e numa centralização forte da gestão e alocação dos fundos, ignorando em absoluto (na prática e no detalhe) questões fundamentais como a coesão territorial e o desenvolvimento urbano. Esta centralização percebe-se com clareza, se considerarmos que a grande parcela das dotações dos programas regionais (cerca de 80%, em média) se dedica a tipologias no âmbito da competitividade, emprego, inclusão social e formação, que serão geridas por organismos intermédios da Administração Central. Esta centralização “disfarçada” é totalmente inaceitável por parte da ANMP.

O papel dos municípios na gestão

Independentemente do que está ainda em aberto, a ANMP não pode deixar de bater-se pela presença dos municípios nas Comissões Diretivas dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos. O papel dos municípios e dos seus representantes tem sido fundamental na execução do QREN, o que se prova facilmente pelas taxas de execução municipais e pela qualidade e boas práticas com que foram executados.

A ANMP pretende participar, enquanto executivos, nas Comissões Diretivas dos Programas Operacionais, à semelhança do que acontece no atual QREN, tendo o Governo demonstrado abertura para que tal aconteça.

O argumento do conflito de interesses é tão válido para os municípios como para os representantes nomeados pelo Governo nos Programas Regionais e Temáticos, incluindo o próprio presidente, que aprovam projetos em proveito próprio, de que é beneficiária a Administração Central ou a própria CCDR. A ANMP não pode aceitar este argumento e esta distinção.

C. TOMADA DE POSIÇÃO PELA ANMP

Perante as incoerências e incompatibilidades expressas anteriormente, e face ao estado avançado das negociações do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais, a ANMP demonstra uma preocupação muito acentuada com o estabelecido nestes documentos e com a estratégia seguida pelo Governo.

Neste contexto, não reconhece ter sido entendida como “parceira” neste processo, negando em absoluto o consenso quanto às questões que ficaram referidas. O conceito de parceria implica negociação e cedências mútuas, sendo inadequadas a falta de informação, à data, sobre assuntos essenciais para o sucesso do novo quadro.

A ANMP está disponível para defender os interesses de Portugal e das suas populações, na utilização dos fundos comunitários, recusando-se a aceitar uma aplicação cega de regras pré estabelecidas e desadequadas face realidade nacional, dispondo-se a apresentar e sustentar a sua posição perante a própria Comissão Europeia.

Deste modo, na sequência do exposto, a ANMP decide solicitar o agendamento urgente de uma audiência com Sua Excelência, o Ministro-adjunto e do Desenvolvimento Regional, visto necessitar de

respostas conclusivas relativamente às preocupações demonstradas e à falta de informação sobre a situação atual das negociações com a Comissão Europeia, desconhecendo inclusivamente o conteúdo das versões finais dos Programas Operacionais entregues à Comissão.

Conselho Diretivo - Coimbra, 08 de abril de 2014