

Relatório do
Desenvolvimento
& Coesão



Título

Relatório do Desenvolvimento & Coesão

Coordenação

Duarte Rodrigues

António Ramos

Autores

Mafalda Ferreira

Marta Luís

Nuno Romão

Rui Antunes

Susana Monteiro

Vanda Pacheco

Coordenação de edição

Catarina Almeida

Revisão

Helena Gil

Design

Cristina Costa

Edição

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Dezembro de 2018

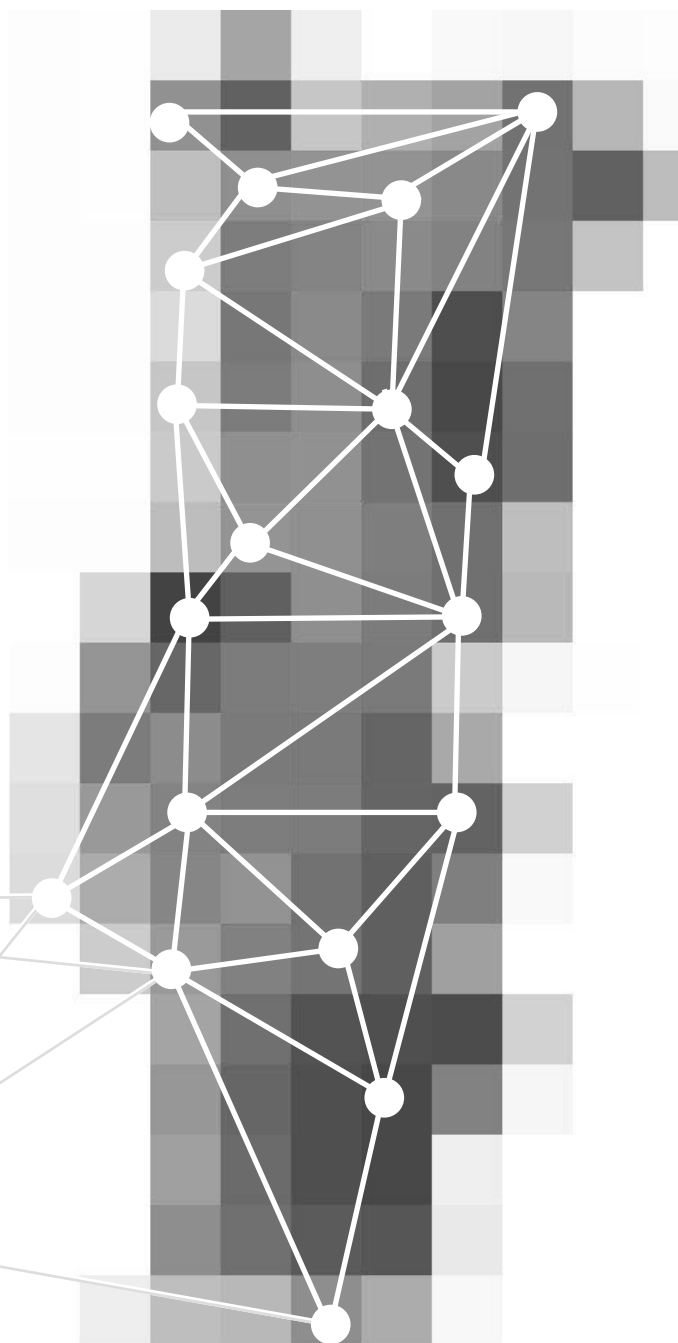
Tiragem: 500 exemplares

ISBN: 978-989-54083-6-8

Depósito legal: 449190/18

Imagens: *www.unsplash.com*

Relatório do
Desenvolvimento
& Coesão





NOTA DE ABERTURA

O primeiro *Relatório do Desenvolvimento & Coesão*, produzido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C), surge na sequência de um participado debate, promovido ao longo de 2017/2018, que contou com atores e instituições nacionais relevantes a várias escalas do território (nacional, regional, sub-regional e local) e diferentes níveis de intervenção (desde a conceção à implementação e avaliação das políticas) e também com peritos estrangeiros de outros Estados-Membros e de reputadas organizações internacionais que partilharam experiências, enriquecendo a reflexão sobre resultados e desafios em matéria de políticas de desenvolvimento regional.

Este processo teve como objetivo aprofundar a discussão e a reflexão conjunta sobre as dinâmicas e desafios do desenvolvimento regional de Portugal e o seu enquadramento no contexto internacional. No âmbito das várias iniciativas, entendeu-se oportuna a focalização em três áreas, que estruturaram, simultaneamente, os temas dos seminários internacionais - “Convergência económica e políticas de desenvolvimento regional”, “Serviços sociais de interesse geral e coesão territorial” e “Território, políticas e governança” -, em face da relevância que possuem tanto para a melhoria das políticas públicas de desenvolvimento do nosso país, como na melhoria do bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos.

Da investigação realizada e beneficiando dos contributos recebidos, quer nos seminários organizados em particular para este fim, quer da regular cooperação entre a AD&C e outras agências e atores responsáveis pelo desenho, implementação e avaliação de políticas públicas, resulta este primeiro Relatório. O mesmo inspira-se e pretende estar em linha com outras publicações temáticas de organizações internacionais como a União Europeia (sete relatórios sobre coesão económica, social e territorial desde 1996), o Banco Mundial (relatórios anuais de desenvolvimento socioeconómico desde 1978) ou a OCDE (com três relatórios baseados nos fatores de competitividade territorial desde 2011).

Tal como estes, o *Relatório do Desenvolvimento & Coesão* que agora se apresenta não pretende ter uma periodicidade fixa. Trata-se de um exercício que tem em consideração os tempos e os temas selecionados em função da sua relevância em cada momento (atual ou futuro), bem como da necessária produção de conhecimento para os momentos de apoio à decisão, apresentando abordagens, não exaustivas, a mobilizar para a reflexão e debate na sociedade.

O *Relatório do Desenvolvimento & Coesão* é parte do trabalho realizado pela AD&C no âmbito da sua missão de coordenação da política de desenvolvimento regional.

Para a sua concretização é fundamental destacar a competência e empenho da Unidade de Política Regional da AD&C, que liderou e desenvolveu este exercício ao longo dos últimos dois anos, sem, contudo, deixar de reconhecer o contributo nuclear e decisivo para o resultado alcançado de diversas entidades e peritos nacionais e internacionais a quem importa expressar os devidos agradecimentos.

Ficamos na expectativa de este primeiro relatório satisfazer os objetivos a que se propõe e ter continuidade oportuna. Para isso, contamos com a leitura, utilização e sugestões por parte de todos os que se interessam por estes temas.

Boa leitura e bom trabalho



António Costa Dieb



AGRADECIMENTOS

Este trabalho, como referido na nota de abertura, só foi possível por via dos contributos formais e informais de um vasto conjunto de entidades e de individualidades que permitiu enriquecer o debate e o relatório apresentado. Naturalmente, que eventuais erros e omissões são da exclusiva responsabilidade da Agência para o Desenvolvimento & Coesão.

Este exercício ativo e empenhado de colaboração e participação merece, em nosso entender, uma referência expressa, tendo em conta a disponibilidade dos participantes nos seminários internacionais organizados e nas reuniões internas de partilha de reflexão, bem como um conjunto de entidades que, em função das matérias em análise, nos receberam para trocas de ideias e aprofundamento de alguns temas.

Desde logo, uma referência aos nossos parceiros da Rede das Dinâmicas Regionais (Órgãos de Acompanhamento das Dinâmicas Regionais, ancorados nas CCDR, Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais do Continente e das Regiões Autónomas), às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, à Direção-Geral do Território, aos Gabinetes de Estudos de diversos Ministérios (e.g. Agricultura, Finanças, Economia) e ao INE, pelo apoio, partilha, debate e incentivo.

Também uma palavra de reconhecimento aos oradores e individualidades convidados para animar os debates de reflexão nos seminários internacionais e em encontros de reflexão interna na AD&C: Andrés Rodríguez-Pose (London School of Economics); António Figueiredo (Quaternaire Portugal); António Machado (ADRAT); Carlos Pina (CCDR LVT); Claire Charbit (OCDE); Daniel Rauhut (Karelían Institute); Dorothée Allain-Dupré (OCDE); Eduarda Marques da Costa (IGOT); Eduardo Diniz (GPP-Ministério da Agricultura); Erik Gløersen (Universidade Genebra); Fernanda do Carmo (DGT); Fabrizio Barca (Perito internacional, Itália); Georg Schadt (Federal Chancellery, Áustria); João Teixeira (CCDR LVT); Joaquim Oliveira Martins (OCDE); João Ferrão (ICS); John Bachtler (EPRC); Jorge Brito (CIM Coimbra); José Manuel Martins (Universidade de Aveiro); José Robalo (ARS Alentejo); Luiz de Melo (OCDE); Paulo André (DG Educação); Paulo Feliciano (IEFP); Paulo Madruga (EY/Augusto Mateus & Associados); Pedro Calado (ACM); Pedro Ramos (Universidade de Coimbra); Pedro Ribeiro (CM Almeirim); Peter Wostner (Government Office for Development and European Cohesion Policy, Eslovénia); Piotr Zuber (Ministry of Economic Development, Polónia); Ribau Esteves (CIM Aveiro); Rui Monteiro (CCDR Norte); Sabrina Lucatelli (Governo de Itália); Sérgio Barroso (CEDRU); Vítor Escária (ISEG, Universidade de Lisboa).

Cabe ainda um agradecimento a instituições, que nos receberam no contexto de troca de reflexões: Associação Minha Terra; CIM Alto Alentejo; A. M. Porto; CIM Beira Baixa; CIM Lezíria do Tejo; CIM Oeste; e GAL ADREPES.

Por fim, uma referência à tutela da Agência para o Desenvolvimento & Coesão – Ministro do Planeamento e Infraestruturas/Secretário de Estado do Desenvolvimento e Coesão – quer pela disponibilidade para participar nos seminários internacionais, quer pelas sessões de reflexão e debate dedicados a estes temas.

SUMÁRIO EXECUTIVO	15
1: PROCESSOS DE CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NOS TERRITÓRIOS DA UNIÃO EUROPEIA	25
1.1 Convergência ao nível dos Estados-Membros	29
1.2 Convergência externa vs convergência interna dos Estados-Membros	37
1.3 Zoom às regiões capital	41
1.4 Trajetórias de convergência regional e sub-regional em Portugal	45
1.5 Descodificando o processo de convergência regional em Portugal	57
1.6 Trajetórias das economias regionais na UE e desafios à dupla convergência (externa e interna)	61
Notas	65
Recursos Bibliográficos	67

2: SERVIÇOS SOCIAIS DE INTERESSE GERAL E COESÃO TERRITORIAL	73	3: GOVERNANÇA MULTINÍVEL	125
2.1 Os serviços de Interesse Geral no contexto europeu	75	3.1 A relevância da governança multinível à escala global	125
2.2 Serviços Sociais de Interesse Geral em Portugal: disponibilidade e acessibilidade em três setores	79	3.2 O modelo de governança multinível português	133
2.2.1 Educação	81	3.3 A contratualização como fator catalisador de um nível sub-regional de governança pública	143
2.2.2 Saúde	91	3.4 Virtudes, disfuncionalidades e desafios futuros à governança multinível em Portugal	149
2.2.3 Emprego	101	Notas	153
2.3 Escalas de Provisão dos Serviços Sociais de Interesse Geral	107	Recursos Bibliográficos	154
2.4 Racionalidade e equidade para maior coesão territorial: desafios e oportunidades	111		
Notas	117		
Recursos Bibliográficos	120		

FIGURAS

Figura 1.1: Evolução do PIBpc (PPC) dos Estados-Membros, em % da média da UE28, 2000-2016	30
Figura 1.2: PIBpc (PPC) dos Estados-Membros em % da média da UE28, com base no valor do ano 2000	30
Figura 1.3: Processo de convergência do PIBpc (PPC) dos Estados-Membros, 2000-2016	32
Figura 1.4: Processo de convergência do PIBpc (PPC) dos Estados-Membros, 2000-2008	33
Figura 1.5: Processo de convergência do PIBpc (PPC), dos Estados-Membros, 2008-2016	33
Figura 1.6: Evolução do PIB (PPC) e da população, 2000-2016	34
Figura 1.7: Evolução PIB (PPC) e população, 2000-2008	35
Figura 1.8: Evolução PIB (PPC) e população, 2008-2016	35
Figura 1.9: PIBpc (PPC) nacional e dispersão do PIBpc (PPC) regional (NUTS II) em % da média da UE28, 2016	37
Figura 1.10: Índice de Theil - global e decomposto por componentes, 2000-2016	39
Figura 1.11: Índice de Theil - contributos das componentes inter e intra Estados-Membros, 2000-2016	39
Figura 1.12: Índice de Theil - global e por períodos	39
Figura 1.13: Processo de convergência do PIBpc (PPC) nas regiões capital, 2000-2016	41
Figura 1.14: Processo de convergência do PIBpc (PPC) nas regiões capital, 2000-2008	42
Figura 1.15: Processo de convergência do PIBpc (PPC) nas regiões capital 2008-2016	42
Figura 1.16: PIBpc (PPC) das regiões (NUTS III) portuguesas em % da média da UE28, 2000-2016	45
Figura 1.17: Processo de convergência regional do PIBpc (PPC) das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2016	46
Figura 1.18: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2008	48
Figura 1.19: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das regiões portuguesas (NUTS II), 2008-2016	48
Figura 1.20: Evolução do PIB (PPC) e da população das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2016	49
Figura 1.21: Evolução PIB (PPC) e população das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2008	50
Figura 1.22: Evolução PIB (PPC) e população das regiões portuguesas (NUTS II), 2008-2016	50
Figura 1.23: PIBpc das NUTS III portuguesas em % da média da UE28	51
Figura 1.24: Processo de convergência regional do PIBpc (PPC), Índice UE28=100	52
Figura 1.25: Processo de convergência regional do PIBpc (Índice PT=100)	53
Figura 1.26: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das NUTS II, 2000-2008	53
Figura 1.27: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das NUTS II, 2008-2016	53
Figura 1.28: Evolução PIB e população, 2000-2016	54
Figura 1.29: Evolução PIB e população, 2000-2008	55
Figura 1.30: Evolução PIB e população, 2008-2016	55
Figura 1.31: PIBpc, produtividade, efeito estrutura setorial e taxa de utilização de recursos humanos, 2000-2016	59

CAIXAS

Caixa 1.1: O <i>Catching-up</i> das Regiões	43
Caixa 1.2: Armadilha do Rendimento Médio - <i>Middle-Income Trap</i>	47
Caixa 1.3: Decomposição da Produtividade – Abordagem metodológica	58

FIGURAS

Figura 2.1: Modelos de bem-estar social da UE	76
Figura 2.2: Níveis de estruturação territorial dos SSIG (no contexto do sub-universo abordado)	81
Figura 2.3: Número de alunos, por nível de ensino, NUTS II, 2003-2004/2015-2016	82
Figura 2.4: N.º de estabelecimentos de ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos), por municípios, 2005-2006	85
Figura 2.5: N.º de estabelecimentos de ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos), por municípios, 2015-2016	85
Figura 2.6: Existência ou proximidade a escolas do 1.º ciclo (Km, freguesia), 2011	86
Figura 2.7: Existência ou proximidade a escolas do 2.º e 3.º ciclos (Km, freguesia), 2011	86
Figura 2.8: N.º de estabelecimentos de ensino secundário, por municípios, 2005-2006	87
Figura 2.9: N.º de estabelecimentos de ensino secundário, por municípios, 2015-2016	87
Figura 2.10: Existência ou proximidade a escolas do ensino secundário (Km, Freguesia), 2011	87
Figura 2.11: Existência ou proximidade a escolas do ensino superior universitário (Km, freguesia), 2011	89
Figura 2.12: Existência ou proximidade a escolas do ensino superior politécnico (Km, freguesia), 2011	89
Figura 2.13: N.º de Centros de saúde, por concelho	93
Figura 2.14: N.º Centros de saúde, segundo a existência de SUB ou SAP, por concelho	93
Figura 2.15: N.º de Unidades de Saúde Familiar (USF), por concelho	93
Figura 2.16: Existência ou proximidade a centros de saúde (km, Freguesia)	94
Figura 2.17: Existência ou proximidade a extensões dos centros de saúde (km, Freguesia)	94
Figura 2.18: Existência ou proximidade aos centros de saúde e extensões dos centros de saúde (km, Freguesia)	94
Figura 2.19: N.º Hospitais segundo a modalidade, geral e especializado (por concelho) 2016	95
Figura 2.20: N.º Hospitais do Serviço Nacional de Saúde com serviço de cardiologia, de acordo com a rede de referência hospitalar, 2016	95
Figura 2.21: N.º Hospitais do Serviço Nacional de Saúde com serviço de radioterapia, de acordo com a rede de referência hospitalar, 2016	95
Figura 2.22: Existência ou proximidade a hospitais gerais (km, concelho), 2016	96
Figura 2.23: Existência ou proximidade a hospitais especializados (km, concelho), 2016	96
Figura 2.24: Existência ou proximidade aos serviços/unidades de radioterapia (km, município), 2016	97
Figura 2.25: Existência ou proximidade aos serviços/unidades de cardiologia (km, município), 2016	97
Figura 2.26: Existência ou proximidade a Unidades de Cuidados Paliativos - RNCCI e SNS (Município), 2018	98
Figura 2.27: Desempregados inscritos nos Centros de Emprego e Formação Profissional, por população residente 15-64 anos (município), 2001	103
Figura 2.28: Desempregados inscritos nos Centros de Emprego e Formação Profissional, por população residente 15-64 anos (município), 2016	103
Figura 2.29: Centros de Emprego e Formação Profissional, 2018	104
Figura 2.30: Gabinetes de Inserção Profissional, 2018	104
Figura 2.31: A acessibilidade aos Serviços Interesse Geral, 2017	111
Figura 2.32: Fatores internos e externos à provisão de SSIG	113

CAIXAS

Caixa 2.1: Pilar Europeu dos Direitos Sociais	77
Caixa 2.2: Expansão da rede nacional de educação pré-escolar	84
Caixa 2.3: Castelo – Unidade de Cuidados Continuados e Paliativos para Crianças	99
Caixa 2.4: <i>One-stop-shop guidance centre for young people</i>	105
Caixa 2.5: Uma abordagem intermunicipal na provisão dos SSIG – o exemplo da Lezíria do Tejo	109

3: GOVERNANÇA MULTINÍVEL 123

FIGURAS

Figura 3.1: <i>The Worldwide Governance Indicators</i> , 2016	127
Figura 3.2: Marcos temporais do municipalismo e do associativismo municipal em Portugal	134
Figura 3.3: Modelo de governança multinível em Portugal	137
Figura 3.4: Política de Coesão e contratualização em Portugal	143
Figura 3.5: A contratualização no Portugal 2020 – montantes alocados por áreas de intervenção (setembro.2018)	146
Figura 3.6: Intervenções territorializadas no Portugal 2020 e a sua relação com a contratualização	147

CAIXAS

Caixa 3.1: Investimento público eficaz nos vários níveis de governo (OCDE)	129
Caixa 3.2: Descentralização assimétrica – o caso sueco	131
Caixa 3.2: Atribuições das entidades intermunicipais	140





SUMÁRIO EXECUTIVO

O *Relatório do Desenvolvimento & Coesão* aborda três temáticas centrais na compreensão da evolução da Política Regional em Portugal: os processos de convergência regional, a provisão de serviços sociais de interesse geral e a governança multinível.

Apresentam-se abordagens, necessariamente não exaustivas, mas que refletem uma análise e debate que contou com contributos de peritos nacionais e internacionais, para além de uma profícua colaboração com agências responsáveis pelas políticas públicas em Portugal. Procura-se contribuir, de forma ativa, para o enriquecimento da reflexão em torno dos resultados alcançados nos últimos anos e dos desafios para a próxima década, num contexto de relevantes mutações económicas e sociais, matéria de elevada oportunidade no suporte a decisões num horizonte de preparação da estratégia Portugal 2030, do próximo período de programação 2021-2027 e de novas abordagens de políticas públicas.

Apesar de nas últimas décadas se ter assistido a uma evolução importante em termos de coesão interna com a aproximação dos níveis de PIB *per capita* (PIBpc) das regiões portuguesas, o país não conseguiu empreender uma convergência sustentada com os valores médios da União Europeia em termos de PIBpc, tendo alternado períodos de convergência com outros de divergência.

Desde 2000, muito exposto a significativos choques externos (introdução da moeda única, adesão de países com economias emergentes à Organização Mundial do Comércio) e a variações de conjuntura económica, Portugal viu agravada a sua capacidade de reagir a crises devido à existência de relevantes constrangimentos estruturais, nomeadamente: o perfil de especialização da economia, níveis de produtividade e de qualificação dos trabalhadores, capacitação nas instituições, níveis de endividamento privado e público, sistema financeiro, capacidade de investimento e desequilíbrios externos e internos, áreas onde a Política de Coesão tem dado contributos relevantes para a respetiva superação.

No entanto, e apesar de referenciais de partida distintos, em termos comparativos, a evolução do PIBpc verificada em Portugal não é substancialmente diferente da que sucedeu com os Estados-Membros (EM) que aderiram à UE antes de 2004, uma vez que a maioria (com exceção da Alemanha, Irlanda e Luxemburgo) registaram, entre 2000 e 2016, taxas médias de crescimento do PIBpc inferiores às da UE28. Por sua vez, os Estados-Membros que aderiram à UE após 2004 registaram uma dinâmica inversa, crescendo acima da média e fazendo um percurso de convergência de então para cá, similar ao que Portugal conseguiu na primeira década após a adesão à então CEE.

A este processo não será estranho o papel desempenhado pelos fundos europeus no suporte a investimentos de carácter estrutural, que induzem, numa primeira fase, processos mais acelerados de convergência ao nível do PIBpc. No entanto, ao longo do tempo, esse impacto parece perder efeito, reduzindo progressivamente a intensidade da convergência, conduzindo estes países e regiões para uma situação de armadilha de rendimento médio.

Portugal: Coesão Interna com divergência face à média da UE

Estrangulamentos estruturais dificultaram reação à crise

Percurso de convergência em linha com os Estados-Membros que aderiram antes de 2004

Convergência de Estados Membros que aderiram após 2004, também devido a redução de população

A intensidade de convergência dos EM com adesão após 2004 beneficiou de um duplo efeito sobre o PIBpc: taxas de variação do PIB bastante superiores à do PIB europeu com decréscimos significativos de população, o que aponta para que o processo de convergência europeia seja feito não apenas pelo efeito do PIB mas também por um efeito migratório.

Coesão interna acentuada pelo menor dinamismo da Área Metropolitana de Lisboa

As regiões Portuguesas (NUTS II) registaram entre 2000 e 2016 um processo de coesão interna, que teve como resultado uma aproximação dos níveis de criação de riqueza regionais, embora ancorado na significativa diminuição do PIBpc da Área Metropolitana de Lisboa (o denominado processo de convergência negativa).

Dos 21 EM que têm mais que uma NUTS II, apenas em três deles a região capital não regista o nível mais elevado de PIBpc (Alemanha, Itália e Finlândia), verificando-se igualmente que os países onde o crescimento do PIB foi superior à média europeia (convergência positiva) observaram, tendencialmente, aumentos das disparidades internas.

Portugal com baixo nível de assimetrias internas de PIBpc no contexto da UE

De realçar que Portugal é um dos Estados-Membros que tem a menor disparidade entre os PIBpc regionais, ou seja, dos menores níveis de assimetrias regionais internas neste indicador, um dos poucos (cinco) em que estas assimetrias se reduziram entre 2000 e 2016.

As diferenças de PIBpc em Portugal e nas suas regiões face à média da UE28 são maioritariamente explicadas pelo efeito da estrutura setorial, ou seja, pelos seus perfis de especialização produtiva. Tendo as regiões portuguesas, com exceção da Área Metropolitana de Lisboa, por norma uma especialização produtiva em ramos que, no quadro europeu, apresentam endogenamente menor produtividade.

Grande maioria das NUTS III registou um processo de convergência positiva entre 2000 e 2016

Ao nível das NUTS III nacionais, verifica-se que cerca de metade (12) regista em 2015 um PIBpc superior ao que tinha em 2000. Na maioria dos casos tratavam-se de sub-regiões que apresentavam (no início do período) os níveis mais baixos de riqueza (demonstrando que também a este nível, o investimento inicial em infraestruturas consegue uma aceleração do crescimento permitindo crescer a ritmos mais rápidos que as regiões mais ricas).

Neste sentido, importa assegurar que os desempenhos induzidos pelas regiões mais dinâmicas, como é o caso das áreas metropolitanas, garantam mecanismos para manter a mobilização dos recursos para o reforço da competitividade externa e a capacidade de alavancar o arrastamento qualitativo e quantitativo dos recursos humanos, dos processos de inovação e dos sistemas socioeconómicos e do potencial de crescimento do país, em paralelo com a exploração do potencial de crescimento das restantes regiões, muito suportado nos seus ativos específicos e em processos de inovação que os rentabilizem no contexto cada vez mais global.

Relevância das Estratégias de Desenvolvimento Regional no quadro das políticas nacionais e Europeias

Por outro lado, e parecendo ganhar alguma evidência que os Estados-Membros da UE com adesão após 2004 estão a mimetizar as trajetórias de convergência de países com adesão anterior a 2004 (e.g. Portugal, Grécia e Espanha) seria desejável abrir uma avaliação e discussão sobre o papel que as políticas públicas europeias e nacionais (e não apenas a Política de Coesão) têm desempenhado nos processos convergência em diferentes etapas de desenvolvimento dos Estados-Membros. A

coesão económica, social e territorial da União Europeia é um objetivo de desenvolvimento inscrito no Tratado e não apenas uma política com reflexo no orçamento da União – a Política de Coesão, que tem sucessivamente, ao longo dos diversos ciclos de programação assumido uma multiplicidade de objetivos.

Para assegurar estes níveis de desempenho e a melhoria dos fatores de coesão e qualidade de vida das populações, importa, no contexto de planeamento de políticas públicas, ter em conta as assimetrias territoriais e demográficas e encontrar novas formas de resposta para os novos desafios.

Neste contexto, merecem atenção, os Serviços Sociais de Interesse Geral (SSIG) enquanto fator de equidade e coesão territorial, devendo ser definidas formas de provisão capazes de satisfazer as necessidades fundamentais dos cidadãos, no seu acesso (com qualidade e a preços acessíveis, independentemente das condições socioeconómicas, geográficas e populacionais das regiões). A necessidade de consolidação e sustentabilidade orçamental e a importância que assumem na produção de outros bens e serviços fazem com que a sua eficácia e qualidade constituam fatores essenciais para a competitividade e para a coesão, especialmente nas regiões mais desfavorecidas.

A promoção de um desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado, o estímulo ao desenvolvimento integrado nas cidades e no meio rural, ou a integração territorial de regiões funcionais transfronteiriças, constituem caminhos para o reforço da coesão territorial que requerem modelos de governança que permitam assegurar a universalidade da provisão dos serviços gerais, num quadro de crescente pressão sobre o uso eficiente dos recursos públicos.

Não obstante os progressos verificados ao longo das últimas décadas ao nível da universalização da provisão dos SSIG em Portugal e na União Europeia, com contributo relevante da Política de Coesão da UE e a emergência de realidades socioeconómicas cada vez mais heterogêneas, os desafios demográficos e o ajustamento entre as expectativas de populações cada vez mais exigentes e a disponibilidade da sociedade para suportar financeiramente a provisão, coloca grande pressão na definição de novas formas, mais eficientes e mais ajustadas a necessidades específicas de grupos sociais e territórios.

Este relatório, no contexto da abordagem dos SIGG debruça-se especificamente sobre o acesso em três setores - Educação, Saúde (incluindo cuidados continuados) e Emprego – cuja escolha se baseou, essencialmente, em quatro critérios: a centralidade destes setores no quadro das políticas públicas estruturais (e.g. Portugal 2020), onde assumem um papel relevante na concretização dos objetivos europeus (e.g. Estratégia Europeia 2020, Pilar Europeu dos Direitos Sociais); a forte participação do Estado na provisão destes serviços; a complexidade da estruturação territorial, uma vez que qualquer um destes setores apresenta uma organização de provisão definida por escalas (nacional, regional e local); e a vulnerabilidade às dinâmicas socioeconómicas.

A análise efetuada para estes três setores centra-se nas dimensões da disponibilidade e da acessibilidade, tendo em conta a evolução e transformação de cada um deles.

De um modo geral, a evolução registada e os impactos induzidos pelas redes de equipamentos e valências associadas não deixam de constituir uma história de sucesso no contexto da implementação de políticas de coesão em grande parte suportadas em investimentos com apoio de fundos europeus.

Provisão de Serviços Sociais de Interesse Geral essencial à coesão territorial

Importância da definição de novas formas de provisão, mais eficientes e mais ajustadas às necessidades específicas de grupos sociais e dos territórios

Investimentos nas redes de equipamentos alteraram o perfil do país

Novas respostas exigem um modelo territorial flexível e clareza no papel dos atores e dos níveis de governança

A evolução de indicadores e taxas de cobertura e a melhoria da qualidade e intensidade dos serviços prestados é incontornável, tendo-se reduzido o quadro de assimetrias de acesso e de iniquidade da população, em particular, com melhoria nas regiões mais desfavorecidas ou afastadas de centros urbanos de primeiro nível.

Mas o desenho e a implementação de respostas novas e/ou ajustadas às necessidades específicas de grupos e territórios tem que se enquadrar num quadro de sustentabilidade e garantia de equidade. Neste contexto, a provisão dos SSIG é indissociável da necessidade de criar condições para desenvolver um modelo territorial flexível, capaz de agir à escala adequada e de se adaptar às mudanças e aos novos desafios, sendo promotor e beneficiário de inovação, mobilizador dos vários atores sociais e do trabalho em rede assente numa abordagem multisetorial.

Neste contexto, a definição de novas configurações de provisão dos SSIG constitui um desafio, não só no seu desenho, menos padronizado e mais customizado, mas também nas formas de governança, crescentemente descentralizadas e suportadas em abordagens mais integradas e holísticas – ao nível horizontal e vertical.

Se à escala nacional as estruturas e serviços da Administração Central continuam a assegurar a provisão de serviços com maior grau de especialização que podem, em alguns casos, ter uma incidência regional, ao nível local (serviços de proximidade), verifica-se um crescente protagonismo dos municípios, em resultado de processos de descentralização de competências, em que lhes são atribuídas novas responsabilidades na provisão, em particular na gestão de infraestruturas e de equipamentos.

O processo de descentralização, com o inerente debate e revisão das competências locais (municipais e intermunicipais), constitui uma oportunidade de melhorar a eficiência da prestação de serviços num quadro de universalidade de acesso, nomeadamente clarificando o nível territorial mais adequado e permitindo encontrar soluções de âmbito intermunicipal preferencialmente desenhadas em função de cada realidade concreta.

Num contexto marcado por mudanças céleres e profundas, pretende-se contribuir para o processo de reflexão e debate sobre os desafios que se colocam aos sistemas de saúde, educação e emprego em Portugal, e que encerram, em si, ameaças e/ou oportunidades.

Desafios à provisão

O Serviço Nacional de Saúde, a Escola Pública ou o Serviço Público de Emprego são instrumentos fundamentais para garantir a equidade, o bem-estar e a qualificação necessárias ao desenvolvimento do país e à convergência com a Europa. Mas, perante novos e renovados desafios sociais, impõem-se interpelações crescentes sobre o papel das iniciativas privadas e sociais na provisão destes serviços, a escala a que devem os serviços ser organizados e as respostas necessárias para colmatar as necessidades de grupos e territórios (atuais e emergentes). No cruzamento entre a visão setorial e a visão territorial, e na articulação entre os princípios da equidade e da eficiência, encontram-se um conjunto de questões internas à provisão dos SSIG, que devem procurar antecipar e responder aos fatores externos, e que passam pela responsabilidade pela prestação dos serviços, pela discussão sobre os modelos de gestão mais eficientes e eficazes, pelo papel regulador do Estado, pelas opções de financiamento possíveis, pela escala adequada ou, ainda, pelos modos de governança.

Para que estes modelos de policentrismo possam promover a Coesão Territorial, torna-se indispensável que

- (i) as escalas de organização da provisão facilitem a organização ao nível intermunicipal;
- (ii) os atores locais estejam presentes, disponíveis e capacitados para modelos de cooperação;
- (iii) os sistemas de mobilidade e acessibilidade o permitam e existam condições efetivas de integração entre centros urbanos e entre estes e as áreas rurais envolventes.

Os progressos significativos que se verificaram na provisão de SSIG nas últimas décadas, sobretudo devido ao investimento público, com reflexos no aumento da esperança de vida à nascença ou no aumento da escolarização da população, são fatores positivos para enfrentar os grandes desafios e as novas realidades que se colocam a diferentes níveis como o demográfico, o socioeconómico, o tecnológico ou o ambiental.

Fica claro desta análise, que a escala e o nível de organização territorial é fundamental para a eficiência das políticas e para a superação dos estrangulamentos. Não é neutro o nível de entrega e de gestão das políticas, não é irrelevante o modelo, nem a densidade de atores e as competências por eles exercidas ou neles delegadas.

As estruturas e os mecanismos através dos quais se estabelecem as relações interorganizacionais estão na agenda pública e política, sob o chapéu teórico e concetual da governança pública. Existe hoje um entendimento comum, na academia e nas organizações internacionais, de que a qualidade da governança pública é um fator determinante do desenvolvimento económico, da qualidade de vida e da legitimidade política e que é, igualmente, uma pré-condição para políticas públicas mais eficazes e eficientes.

Segundo os dados mais recentes do *The Worldwide Governance Indicators*, Portugal encontra-se numa situação globalmente percecionada como favorável quando comparada com o grupo dos países mais desenvolvidos da OCDE, ainda que com claras oportunidades de melhoria e margens de progressão em todas as dimensões analisadas. Uma das dimensões onde o desempenho do país é mais positivo diz respeito à eficácia governativa, matéria particularmente relevante para os propósitos do presente Relatório.

A eficácia governativa não diz apenas respeito aos governos centrais e às respetivas administrações públicas. Ela deve ser entendida como uma dimensão transversal aos vários níveis de governo (central, regional e local), tal como preconizado no conceito de governança multinível.

Neste contexto, existe hoje uma tendência generalizada de descentralização na maioria dos países europeus, sobretudo através do reforço da autonomia local (municípios) e regional.

Portugal não constitui exceção a esta tendência internacional, tendo vindo a adotar, sobretudo na última década, mecanismos legais e estratégicos que procuram reforçar o papel dos governos infranacionais (municípios), das suas estruturas administrativas e das entidades intermunicipais na implementação de políticas e serviços públicos. Recentemente, este percurso descentralizado conheceu um novo

Centralidade da governança multinível no desempenho dos países

Tendência de descentralização na maioria dos países Europeus

Entidades intermunicipais com crescentes atribuições e responsabilidades

impulso com a aprovação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Considerando o plano nacional, no modelo de governança multinível português identificam-se três níveis: o central, o sub-regional e o local. No caso das Regiões Autónomas existe o nível regional, não existindo o nível sub-regional.

Evolução do modelo de governança multinível em Portugal Continental

Atendendo ao nível sub-regional, é hoje claro que a consagração deste terceiro nível administrativo no território Continental decorre do reconhecimento da complexidade e natureza supramunicipal dos problemas com que os municípios têm que lidar, bem como das limitações de recursos locais para fazer face a esses mesmos problemas. Por conseguinte, a criação de um nível de governança supramunicipal constitui uma alternativa para fazer face à necessidade de colmatar as limitações de escala existentes ao nível dos municípios considerados singularmente, reconhecendo que só a partir de uma determinada escala começa a haver condições para o desenvolvimento de determinadas políticas e a provisão de determinados serviços públicos.

Fundos da Política de Coesão como catalisador de um nível sub-regional de governança pública

A par deste reconhecimento, é de considerar ainda a pressão e os estímulos externos induzidos pela adesão à União Europeia, pelas políticas comunitárias e respetivas fontes de financiamento no sentido de repensar as funções do Estado e o papel dos vários intervenientes na provisão de políticas e serviços públicos e, por conseguinte, para o desenvolvimento da cooperação e articulação intermunicipal.

A contratualização de intervenções sub-regionais apoiadas pelos fundos da Política de Coesão tem constituído um motor da maior relevância para a assunção deste papel central, quer por via do financiamento quer por via da indução de processos de planeamento estratégico.

A evolução que se registou nos processos de contratualização ancorados nos fundos da Política de Coesão, desde o final da década de 1980 até ao presente, indicia um alargamento da experiência de governança multinível em Portugal que permitiu:

- consolidar a escala sub-regional enquanto interlocutor privilegiado;
- alargar o âmbito temático das intervenções contratualizadas;
- integrar novos atores públicos, associativos e privados.

Contratualização entre níveis de governo evolui e densificou-se ao longo de sucessivos períodos de governação

Ainda assim, e atendendo a que este é um processo contínuo, existe margem de progressão futura, quer em termos temáticos, quer em termos territoriais.

Parece hoje evidente que o processo de consolidação de um terceiro nível de administração sub-regional em Portugal Continental é um fator relevante na governança multinível. No entanto, a sua completude depende de atender a um conjunto de preocupações e desafios, nomeadamente:

- a ponderação do melhor modelo que permita complementar abordagens administrativas e funcionais;
- o reforço da capacitação e da sensibilização dos atores envolvidos nos processos de governança multinível;
- o reforço da implementação de sistemas de monitorização e avaliação dos modelos de

governança e dos mecanismos que os sustentam;

- a crescente legitimação e reconhecimento público do modelo como um todo;
- a governabilidade do modelo na sua interface com outras formas de atuação pública.

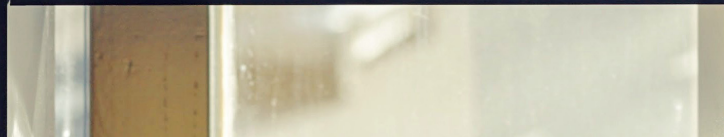
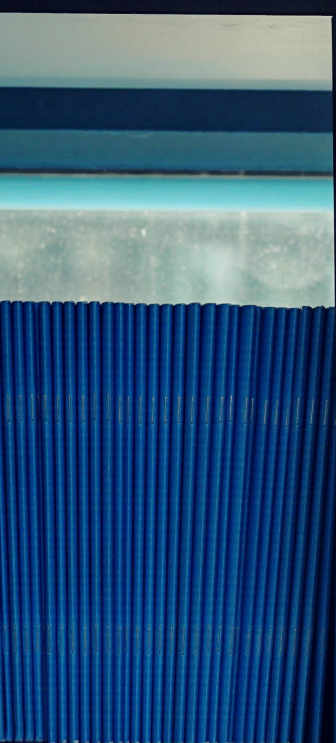
O processo de reflexão no contexto das políticas públicas coloca em evidência que alterações estruturais exigem conhecimento, capacidade de explicação e longos processos de aprendizagem, exigindo capacitação de atores e de instituições e processos permanentes de participação pública responsável.

Apesar do caminho percorrido, permanecem desafios que importa refletir e ponderar



1

PROCESSO DE CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NOS TERRITÓRIOS DA UNIÃO EUROPEIA



PROCESSO DE CONVERGÊNCIA ECONÓMICA NOS TERRITÓRIOS DA UNIÃO EUROPEIA

“A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolve e prossegue a sua ação tendente ao reforço da sua coesão económica e social. Em especial a Comunidade procura reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.”

Artigo 130.º do Ato Único Europeu

Desde a assinatura do Tratado de Roma, que o projeto Europeu sinaliza preocupações com as disparidades regionais. A integração de políticas e a evolução económica e social de um espaço cada vez mais alargado, complexo e supranacional trouxe, no entanto, à evidência, que as respostas aos problemas obrigavam a medidas coordenadas e a opções comuns.

Neste contexto, o domínio da coesão foi ganhando novas dimensões e novos instrumentos no projeto Europeu. Depois do reconhecimento (1964) da necessidade de uma intervenção coordenada para a “correção das disparidades regionais” e da criação de instrumentos mais ajustados a esta preocupação (FSE em 1958 e FEDER em 1975), as bases legais da Política Regional foram finalmente consagradas no Ato Único Europeu, (1986). Desde então, assistiu-se a uma crescente preocupação com as questões da coesão e da convergência, quer pelo nível dos instrumentos disponibilizados, quer pelo peso que a Política de Coesão assume no orçamento global da União.

O Tratado de Maastricht, para além da criação do Fundo de Coesão, reforça no seu artigo 2.º, que a missão da Comunidade passa por “... *promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros*”. Tal como definido no artigo 130.º, a Comunidade “...*desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais*”.

O Tratado de Lisboa acrescentou uma terceira dimensão à missão da União, assumindo que “*A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros*” e reforçando no seu Artigo 174.º a especial “...*atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição*”.

industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.”, reconhecendo a diversidade e a complexidade dessas regiões no contexto de uma Europa alargada. Esta convicção da importância da política é reforçada no protocolo anexo ao tratado, onde se assume “...que o fomento da coesão económica, social e territorial é vital para o pleno desenvolvimento e o sucesso duradouro da União;” e a “...convicção de que os Fundos Estruturais devem continuar a desempenhar um papel considerável na realização dos objetivos da União no domínio de coesão”.

Afirmação da Política de Coesão

Tendo presente esta missão e o papel crescente das intervenções da Política de Coesão, têm-se multiplicado o interesse e os estudos sobre os resultados e sobre o desempenho dos Estados-Membros e das regiões no contexto da evolução dos seus processos de coesão económica, social e territorial.

Em particular, os processos regulares de avaliação de políticas, e os estudos mais específicos da academia, procuram entender os fatores e os padrões de comportamento da evolução dos países e das regiões, ilustrando caminhos promissores e evidenciando o papel desempenhado pelas políticas públicas na redução das assimetrias. Procuram, ainda, compreender as causas que explicam as diversas situações em que, aplicando 'receitas', estratégias e intensidades de políticas mais ou menos comuns, se produzem resultados díspares em termos de convergência e de coesão. De realçar que, nos seus estudos, relatórios e demais publicações, a União Europeia (UE), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial têm dedicado particular atenção às regiões menos desenvolvidas (*lagging regions*), que tendo vindo a ser apoiadas de forma mais ou menos intensa ao longo de vários ciclos de políticas, não conseguem ver cumprido o desígnio da convergência no seio da União, seja a nível económico, social ou ambiental, seja na coesão dos seus territórios e na qualidade de vida e condições sociais das suas populações.

A informação abundante sobre o tema e a bibliografia de referência têm em comum a falta de consenso nas conclusões das análises, em particular sobre a capacidade de encontrar relações de causa-efeito claras no que diz respeito ao papel das políticas e dos instrumentos de coesão nos resultados dos processos de convergência. Como refere Bachtler *et al.* (2016: ix) “...existe muito pouco consenso entre os investigadores sobre o entendimento da eficácia das políticas de coesão europeias, e os resultados são muito dependentes da metodologia utilizada, do período considerado ou da unidade de análise” sendo (p.1) “surpreendente o reduzido consenso na forma como funciona, e como tem sido eficiente na redução das disparidades regionais e na melhoria da performance no suporte às economias regionais e como tem sido útil no cumprimento dos objetivos a atingir” (tradução AD&C).

Na bibliografia, sobram as tentativas de explicação para a dificuldade em encontrar respostas ou domínios de consenso na identificação dos efeitos proporcionados pelo financiamento da Política de Coesão. Em particular, como é referido ainda por Bachtler *et al.* (2016: 9) “... para muitas regiões que são recetoras de fundos estruturais há muito tempo, o dinheiro que recebem tornou-se a principal componente das suas estratégias de investimento público, e não é fácil definir como teria sido de outra forma” (tradução AD&C). Neste capítulo, a abordagem seguida para tratar o tema da convergência económica regional centrou-se nos processos de convergência dos Estados-Membros (EM) da União

Europeia, designadamente a nível regional, não se debruçando sobre a convergência nominal, conforme é definida nos critérios de Maastricht e da União Económica e Monetária.

Assim, ao longo do capítulo, reflete-se sobre a aproximação do desempenho económico dos países/ regiões (sobretudo as de Portugal) – normalmente medido em termos do Produto Interno Bruto *per capita* em paridades de poder de compra (PIBpc em PPC – *Purchasing Power Standards* na nomenclatura inglesa) – em direção a um nível de referência de outro país/região ou grupo de países – em regra, a média da UE.

Neste contexto, a abordagem seguida centrou-se na análise de uma série temporal longa (2000-2016¹) com base no indicador que, devido à sua robustez e aceitabilidade internacional, manteve um elevado consenso ao longo dos diferentes períodos de programação – o Produto Interno Bruto *per capita* (PIBpc) em PPC – procurando assim encontrar tendências 'pesadas' no desempenho dos EM e das suas regiões.

Mais do que aquilatar o impacto dos fundos europeus no desenvolvimento das condições económicas, sociais e territoriais, inquestionável para a grande maioria dos investigadores e decisores políticos, procuraram-se tendências de evolução e fatores explicativos dos comportamentos dos elementos constituintes do indicador bem como compreender o percurso feito pelas regiões portuguesas face à União Europeia, de forma a aprofundar o diagnóstico e conhecimento sobre processo.

Não se pretende avaliar níveis de bem-estar ou de coesão económica, social e territorial, mas antes identificar e conhecer as trajetórias de convergência e divergência das regiões e procurar alguns dos elementos que permitam apresentar pistas para a explicação desses processos.



1.1 Convergência ao nível dos Estados-Membros

Neste subcapítulo, procede-se a uma análise comparativa da evolução dos PIB *per capita* em PPC dos diversos Estados-Membros face à média da União Europeia e ainda em termos de comportamento de alguns ‘clubes’² de países que se conseguem identificar neste processo de convergência/divergência.

Entre 1995 e 2016, Portugal não conseguiu empreender uma trajetória sustentada de convergência com os valores médios da União Europeia³. Embora com um processo não linear, ora de convergência, ora de divergência, desde o início do período que Portugal vinha mantendo uma trajetória de posicionamento face à média da UE sempre acima do valor de referência de 1995. É sobretudo a partir de 2011 que o PIB *per capita* português sofre um decréscimo que o posiciona, desde então, abaixo do valor de 1995.

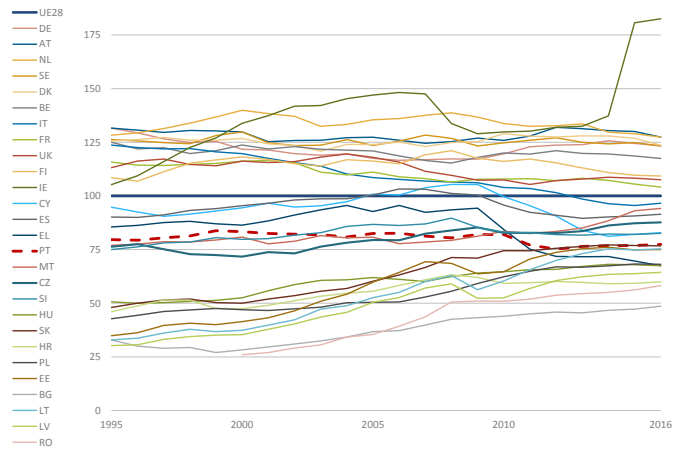
Portugal não conseguiu estabilizar uma trajetória sustentada de convergência

Para além dos problemas estruturais da economia portuguesa, identificados em inúmeros estudos e relatórios nacionais e internacionais (e.g. perfil de especialização da economia e baixos níveis de produtividade e de qualificação dos trabalhadores, défices de capacitação nas instituições, alguma rigidez do mercado laboral público, elevados níveis de endividamento privado e público, debilidade do sistema financeiro, incerteza fiscal, fraca capacidade de investimento e os consequentes desequilíbrios externos e internos), esta evolução ‘anémica’ do PIBpc português face à média da UE deveu-se também a sucessivos choques externos que o país sofreu desde o início do século XXI. Numa primeira fase, com a implementação da União Económica e Monetária e a introdução do Euro, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio e o alargamento da UE a leste e desde 2008, com as sucessivas crises (financeira, económica e da dívida soberana) que o país enfrentou com particular intensidade entre 2010 e 2013, fez com que Portugal tenha divergido face à média da UE28 a partir de 2011.

No entanto, e apesar de referenciais de partida distintos, em termos comparativos, a evolução do PIBpc verificada em Portugal não é substancialmente diferente da que sucedeu com os Estados-Membros que aderiram à UE antes de 2004, uma vez que a maioria (com exceção da Alemanha, Irlanda e Luxemburgo⁴) regista, entre 2000 e 2016, taxas médias de crescimento do PIBpc inferiores às da UE28.

Por sua vez, os Estados-Membros que aderiram à UE após 2004 registaram uma dinâmica inversa, crescendo acima da média e fazendo um percurso de convergência de então para cá (com a exceção do Chipre). A análise da Figura 1.1 permite verificar um fenómeno de ‘afunilamento’ que vai encurtando o diferencial entre os diversos Estados-Membros de 2000 até 2016, o que indica que os PIBpc se vão aproximando da média europeia por uma dupla via: aumento do indicador nos países menos desenvolvidos e diminuição do mesmo nos países mais ricos, embora esta menos acentuada que a primeira.

Figura 1.1: Evolução do PIBpc (PPC) dos Estados-Membros, em % da média da UE28, 2000-2016



FONTE: Eurostat

Segmentando os diversos Estados-Membros, e agrupando-os com base nos valores dos seus PIBpc no ano de 2000 (Figura 1.2), verificamos, não apenas o que o gráfico anterior indicava, mas também que os processos de adesão, que numa primeira fase privilegiam investimentos elevados em infraestruturação e criação de acessibilidades (fatores tradicionais de crescimento), contribuem para o crescimento acelerado dos EM com rendimentos abaixo dos 50% da média da União Europeia.

Figura 1.2: PIBpc (PPC) dos Estados-Membros em % da média da UE28, com base no valor de 2000



FONTE: Eurostat

A análise parece ainda confirmar que a referência dos 75% da média da UE (como critério de categorização de tipologia de regiões no contexto das elegibilidades da Política de Coesão) tem aderência à realidade, já que os Estados-Membros (EM) com PIBpc acima desse valor assumem tendencialmente a inversão da trajetória.

A análise da evolução das taxas médias de crescimento anual do PIBpc (Figura 3) torna mais elucidativos os processos de convergência e divergência, assumindo-se assim como referencial das trajetórias de aproximação ou afastamento da média da UE. É relativamente claro que, entre 2000 e 2016, as economias europeias com menores níveis de criação de riqueza cresceram a ritmos mais acelerados que as regiões mais desenvolvidas (Alcidi *et al*, 2018), permitindo um processo de convergência positiva acentuado na maioria desses EM.

Nas análises seguintes, identificam-se três grandes grupos ou ‘clubes de convergência’: i) o dos Estados-Membros que registavam em 2000 um nível de PIBpc superior à média da União Europeia e que, *grosso modo*, correspondem aos países que aderiram à União antes de 2004 (identificados a azul e castanho na Figura 3 e nos gráficos subsequentes)⁵; ii) o grupo de países que apresentando PIBpc inferior à média da UE em 2000 registaram um crescimento médio anual do PIBpc superior ao da UE no período entre 2000 e 2016 (convergência positiva e identificados a verde), e que integram todos os Estados-Membros cuja adesão ocorreu após 2004 (com exceção de Chipre)⁶; iii) o conjunto de países que, apresentando igualmente um PIBpc inferior ao da UE em 2000, viram esse indicador crescer a uma taxa média anual inferior à registada pelo PIBpc da UE (divergência negativa) e que se destacam pela semelhança dos seus processos de convergência com o caso português (e.g. Grécia, Espanha e Chipre).

De facto, a injeção maciça de fundos por via de investimento material (infraestruturação de redes – transportes, água, resíduos, digital, etc. – e criação de acessibilidades) em economias que apresentam grandes diferenciais de desenvolvimento ao nível económico, infraestrutural, ambiental e social, como é o caso dos novos Estados-Membros, parece induzir, numa primeira fase, a um processo acelerado de convergência ao nível do PIB *per capita*. No entanto, ao longo do tempo, esse impacto inicial tende a reduzir-se, refletindo-se progressivamente na intensidade da convergência.

Por outro lado, os Estados-Membros cujo PIBpc em 2000 se situava acima da média da UE (mais propriamente acima do índice 100 – ‘clube’ dos EM com adesão pré 2004) fizeram um percurso de convergência negativa, aproximando-se da média da União pelas menores taxas de crescimento dos respetivos PIBpc. São exceções a este comportamento a Alemanha, a Irlanda e o Luxemburgo, que crescem acima da média da União Europeia.

Os Estados-Membros que se situam no quadrante da divergência negativa têm em comum o facto de em 2000 registarem um PIBpc entre os 75 e os 100 (face à UE28), enfrentando um problema sistematizado por autores como Gönenç (2017) por *middle income trap* (armadilha do rendimento médio), também refletido na figura anterior.

Figura 1.3: Processo de convergência do PIBpc (PPC) dos Estados-Membros, 2000-2016

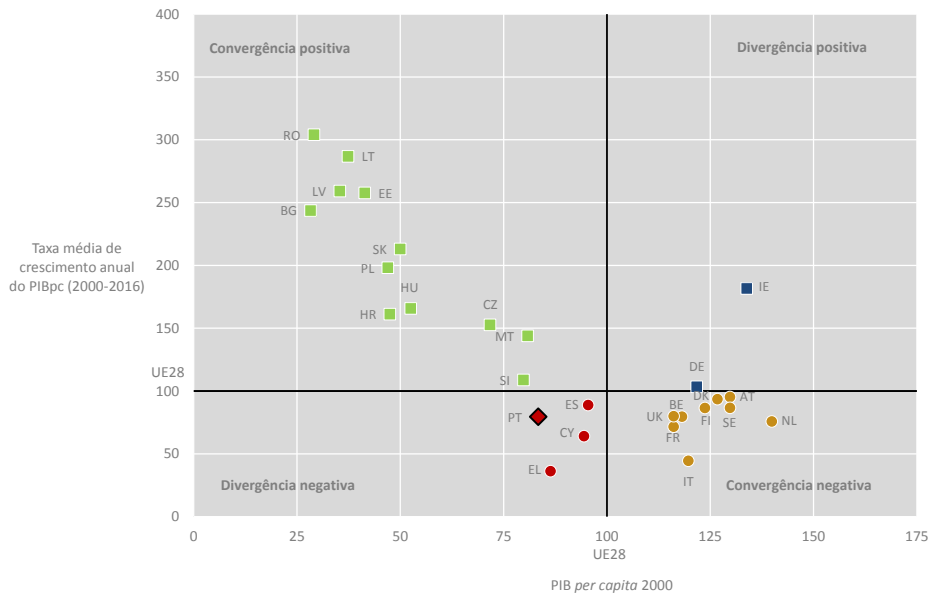
Os seguintes conceitos aplicam-se ao longo deste capítulo:

Convergência positiva – EM que em 2000 tinha um PIBpc abaixo do europeu e entre 2000 e 2016 cresceu acima do valor europeu.

Divergência negativa – EM que em 2000 tinha um PIBpc abaixo do europeu e entre 2000 e 2016 cresceu abaixo do valor europeu.

Divergência positiva – EM que em 2000 tinha um PIBpc acima do europeu e entre 2000 e 2016 cresceu acima do valor europeu.

Convergência negativa – EM que em 2000 tinha um PIBpc acima do europeu e entre 2000 e 2016 cresceu abaixo do valor europeu.



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

NOTA: Nos gráficos e análises seguintes as cores relativas aos EM e às suas regiões mantêm a cor deste gráfico, permitindo assim identificar diferentes trajetórias de países ou regiões que pertencem aos mesmos 'clubes'.

A crise influenciou o desempenho dos Estados-Membros

Os processos de convergência e divergência não foram constantes ao longo do período em apreço.

Assim, considerando dois ciclos temporais, entre 2000 e 2008 e entre 2008 e 2016, a análise da Figura 1.4 e Figura 1.5 sugere que o contexto económico e financeiro europeu e mundial teve influência nos comportamentos das economias dos Estados-Membros.

- Entre 2000 e 2008, os países do alargamento registavam uma convergência positiva, aos quais se juntavam também a Espanha, Chipre e a Grécia. A quase totalidade dos países cuja média do PIBpc superava o da UE28 convergia negativamente, com exceção da Finlândia, o único país que divergia positivamente. Neste período, Portugal já registava um processo de divergência negativa, embora não acentuado.

- No subperíodo seguinte (2008–2016), os países do alargamento registaram uma diminuição das disparidades das taxas de crescimento entre si, sendo que dois membros desse 'clube' começaram a divergir negativamente: a Eslovénia e a Croácia⁷. Por outro lado, há quatro EM que em 2000 superavam a média europeia e que neste período passaram a crescer a um ritmo superior a esse referencial: Bélgica, Áustria, Alemanha e Irlanda que assim retomam o processo de enriquecimento face aos seus congéneres. No entanto, as alterações mais substanciais, face ao anterior período, dão-se nas taxas de crescimento dos três países

que, tal como Portugal, divergem no conjunto dos 16 anos em análise. Espanha, Chipre e Grécia, com uma dimensão muito superior às restantes, registando decréscimos que os ‘empurraram’ para o quadrante dos países com divergência negativa. Neste período, Portugal divergiu mais significativamente que no período anterior.

Sendo o PIB *per capita* o resultado do quociente entre o Produto Interno Bruto e a população, procede-se na Figura 6 a uma análise com o intuito de aferir qual destes elementos teve mais impacto no comportamento do indicador em cada um dos Estados-Membros da União Europeia.

Identifica-se claramente que, na sua maioria, os Estados-Membros do ‘clube’ convergência positiva beneficiaram de um duplo efeito no crescimento do PIBpc, associando taxas de variação do PIB (em PPC) bastante superiores à da média da UE com decréscimos significativos de população, o que aponta para que o processo de convergência europeia seja feito não apenas pelo efeito do PIB mas também por um efeito migratório, fruto da liberdade de circulação de pessoas.

Apenas a Irlanda (e em menor escala Malta) conjuga taxas de variação positivas do PIB e da população bastante superiores à média, o que sugere um processo de convergência sustentado. Por seu lado, a Alemanha aparenta beneficiar mais de um aumento populacional abaixo da média europeia, já que no PIB o crescimento é ligeiramente inferior.

No clube de países de divergência negativa, as tendências são bastante díspares. Chipre e Espanha têm uma variação do PIB ligeiramente acima do verificado na média da UE28, mas crescimentos populacionais bastante superiores. Entre 2000 e 2016 é o crescimento populacional que marca a divergência negativa destes países face à UE. Já Portugal e a Grécia, ambos com um crescimento populacional praticamente nulo, logo relativamente mais baixo que os 5% registados na União Europeia,

Figura 1.4: Processo de convergência do PIBpc (PPC) dos Estados-Membros, 2000-2008

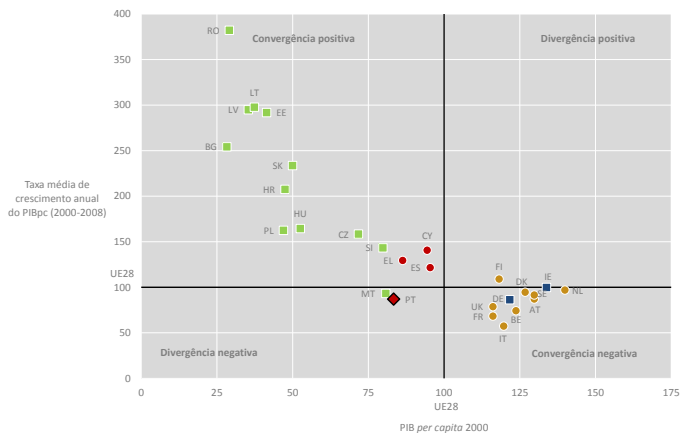
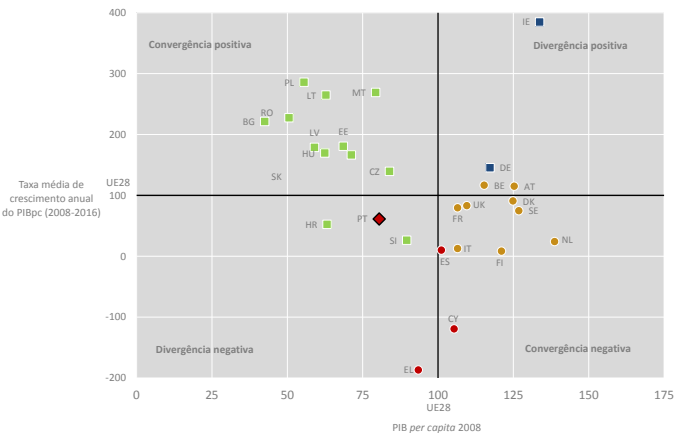


Figura 1.5: Processo de convergência do PIBpc (PPC), dos Estados-Membros, 2008-2016

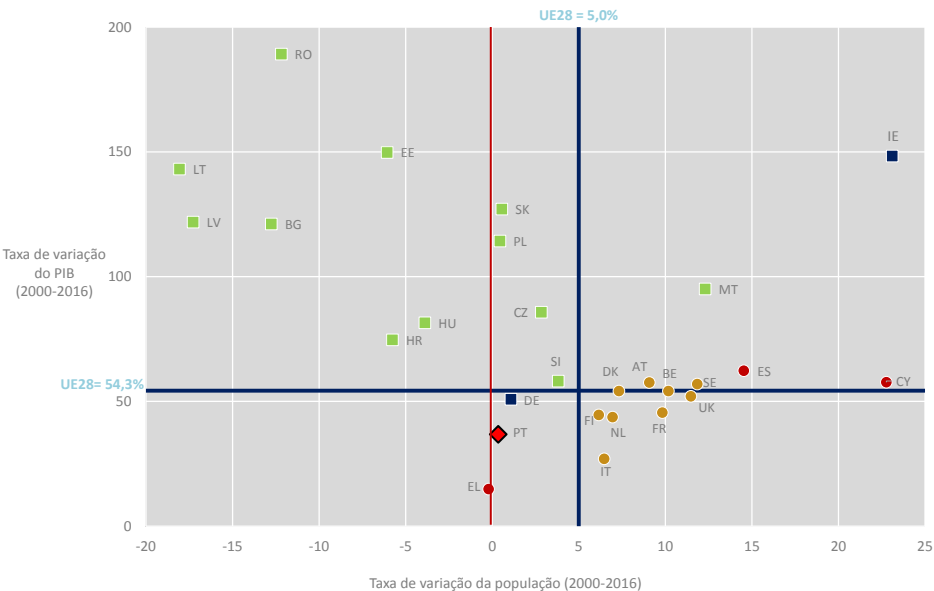


FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

são mais severamente afetados pela taxa de variação do PIB. Caso a população crescesse ao ritmo da média da Europa, o impacto negativo no PIBpc seria mais ainda notório.

Figura 1.6: Evolução do PIB (PPC) e da população, 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Apresentando mais uma vez a decomposição desta evolução considerando os dois períodos distintos (isolando o eventual efeito de crise), a análise da Figura 1.7 e Figura 1.8 revela que a alteração mais visível é o ‘achatamento’ da dispersão dos valores das taxas de crescimento do PIBpc em PPC. A dispersão das taxas de crescimento do PIB, que entre 2000 e 2008 alcançava os 113 p.p., diminui para os 38 p.p. entre 2008 e 2016.

No clube dos países de divergência negativa, de registrar que o Chipre é o único país em que a população continua a aumentar apesar da quebra no PIB, sendo o processo de divergência mais afetado pelo aumento populacional do que pelo crescimento negativo do PIB. No caso de Espanha, mas essencialmente de Portugal e da Grécia, os processos de divergência teriam sido mais acentuados, caso a população não tivesse registado uma variação negativa entre 2008 e 2016, que compensou parcialmente a evolução negativa do PIB.

Figura 1.7: Evolução PIB (PPC) e população, 2000-2008

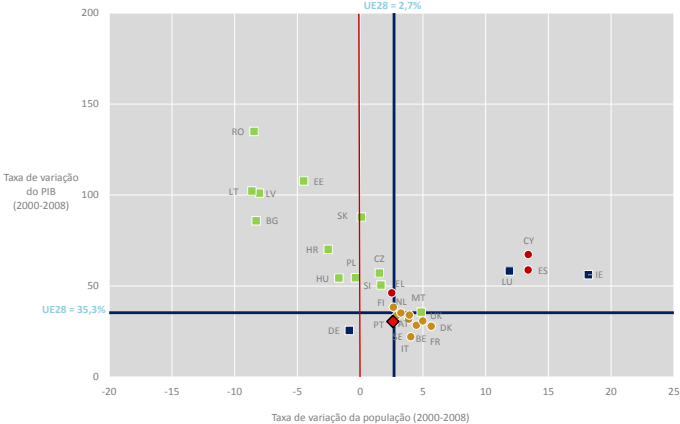
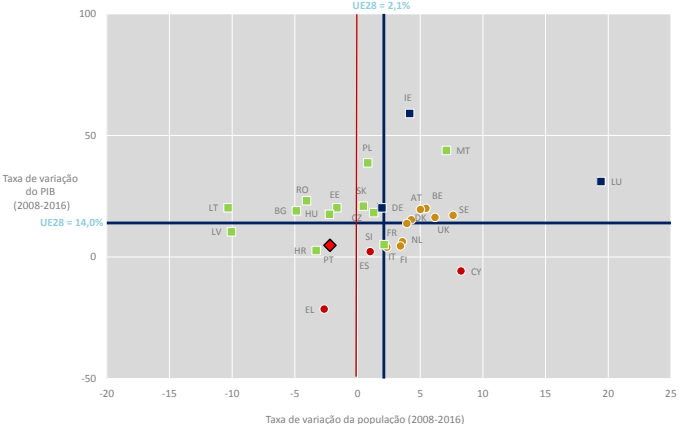


Figura 1.8: Evolução PIB (PPC) e população, 2008-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.
NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.



1.2 Convergência externa vs convergência interna dos Estados-Membros

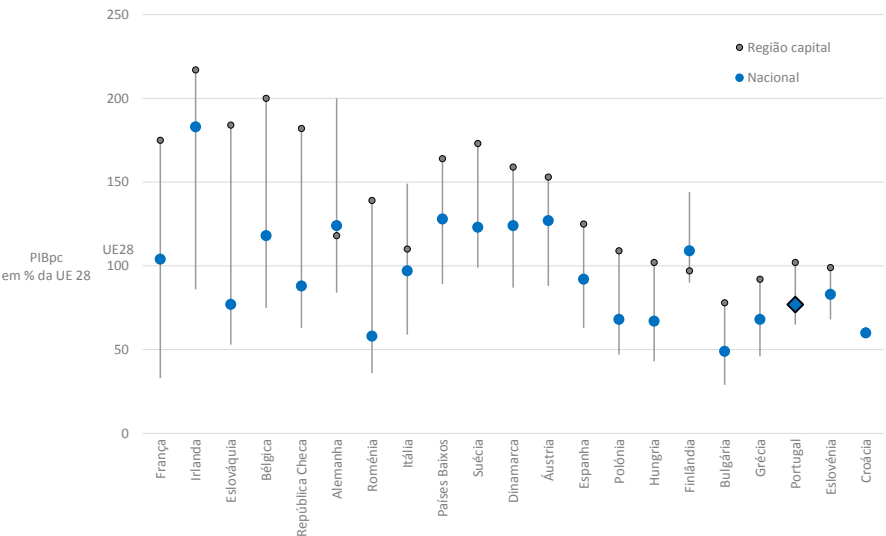
Da análise anterior relativa ao desempenho dos Estados-Membros da União Europeia, verifica-se uma tendência de convergência generalizada do PIBpc ao nível dos países. Importa agora proceder a uma análise regional, ou seja, verificar se também se observam processos de aproximação do desempenho económico das regiões em direção à média europeia.

A Figura 1.9 demonstra que a amplitude de valores dos PIBpc regionais nos diversos Estados-Membros é bastante elevada. É interessante verificar que na maioria dos países, as regiões capital (NUTS II onde se localizam as capitais dos EM) são aquelas que apresentam o valor máximo de PIBpc regional nos respetivos países. Dos 21 EM representados (os que têm mais que uma NUTS II), apenas em três não se verifica esta situação (Alemanha, Itália e Finlândia).

Entre os oito EM que em 2016 apresentavam maior dispersão regional do PIB (diferença entre o valor regional máximo registado e o mínimo), encontram-se os dois EM com processos de divergência positiva entre 2000 e 2016 (Irlanda e Alemanha), três EM em processo de convergência negativa (França, Bélgica e Itália) e três EM em convergência positiva (Eslováquia, República Checa e Roménia). De salientar ainda que em Portugal a amplitude entre os PIBpc regionais é a terceira menor no conjunto dos EM representados.

Portugal apresenta uma das menores amplitudes entre PIB regionais

Figura 1.9: PIBpc (PPC) nacional e dispersão do PIBpc (PPC) regional (NUTS II) em % da média da UE28, 2016



FONTE: Eurostat.

Neste contexto, justifica-se medir a desigualdade na criação de riqueza utilizando um instrumento que torne possível avaliar o nível de disparidades de uma variável entre regiões ou territórios. Neste sentido, optou-se por analisar o Índice de Theil uma vez que tem sido um indicador frequentemente utilizado na literatura para analisar distribuições espaciais de uma dada variável devido à sua capacidade de ponderação e de decomposição. O Índice de Theil é uma medida de assimetria face a uma distribuição perfeita da variável em análise, em que o valor zero indica uma distribuição igualitária, e em que quanto maior for o valor do índice maior serão as desigualdades. A sua natureza aditiva permite a decomposição deste indicador em duas componentes: i) a que expressa o nível de desigualdade entre Estados-Membros e; ii) a componente que revela a desigualdade entre regiões em cada um dos Estados-Membros (Tvrdon, 2012; Villaverde e Maza, 2009).

Nas Figura 1.10 e Figura 1.11, apresenta-se a decomposição deste Índice nas duas componentes identificadas: inter Estados-Membros e intra Estados-Membros, bem como o Índice global.

Constata-se que, globalmente, as disparidades ao nível da União Europeia diminuíram no período em análise, com uma diminuição em contínuo até 2011 e pese embora uma inversão desta trajetória em 2014 e 2015. A redução do Índice de Theil manifesta-se de forma mais notória até 2008, período a partir do qual deixa de ser tão expressiva.

Até 2007 esta trajetória deve-se sobretudo a um processo de diminuição contínua das assimetrias entre os países da União Europeia que ocorre em simultâneo com a manutenção das disparidades intra Estado-Membro. Em 2000, 65% do Índice de Theil global ao nível da União Europeia devia-se às disparidades entre Estados-Membros. Esta componente foi progressivamente deixando de ser preponderante, sendo que em 2007 a componente relativa às disparidades intra Estado-Membro igualou a relativa às disparidades inter Estados-Membros. De 2007 para o presente as disparidades intra Estados-Membros têm ganhado peso, sendo em 2016 responsáveis por 64% do índice global.

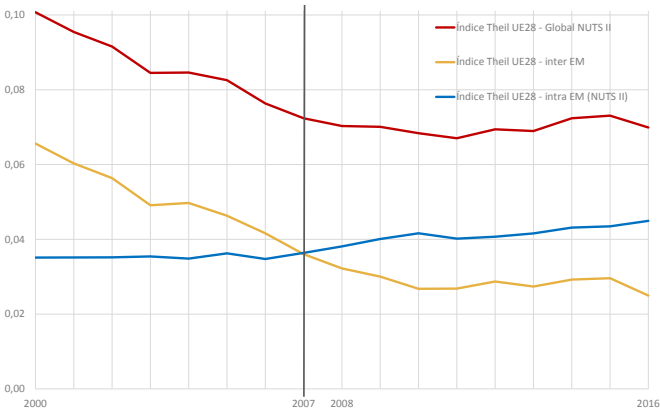
Os dados sugerem por isso que, até 2006, a diminuição das disparidades entre EM se fazia sem impactar grandemente nas desigualdades internas, mas que a partir 2007 os processos de convergência externa surgem associados a um aumento das disparidades internas.

Entre os anos de 2000 e de 2016, Portugal registou a segunda maior redução de disparidades intra Estado Membro da UE sendo apenas acompanhado pela Áustria, o país que maior redução registou, e pela Alemanha, Finlândia, Bélgica, Croácia e Hungria (Figura 1.12). As reduções das assimetrias entre as regiões portuguesas aconteceram essencialmente entre 2008 e 2016, período de maior divergência face à média da UE, uma vez que no período anterior tinha sido registado um aumento, embora marginal.

É possível também verificar que os países onde o crescimento do PIB foi superior à média europeia (com convergência positiva) observaram, tendencialmente, aumentos das disparidades internas. Já nos países da convergência e divergência negativa o Índice de Theil não tem um comportamento homogéneo sendo, no entanto, possível verificar que entre 2000 e 2008 a maioria destes Estados (sete em 11) registou um decréscimo de assimetrias, processo que se alterou entre 2008 e 2016.

Relação entre
crescimento do PIB
acima da média
Europeia e aumento
de disparidades
internas no contexto
da UE

Figura 1.10: Índice de Theil - global e decomposto por componentes, 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Figura 1.11: Índice de Theil - contributos das componentes inter e intra Estados-Membros, 2000-2016

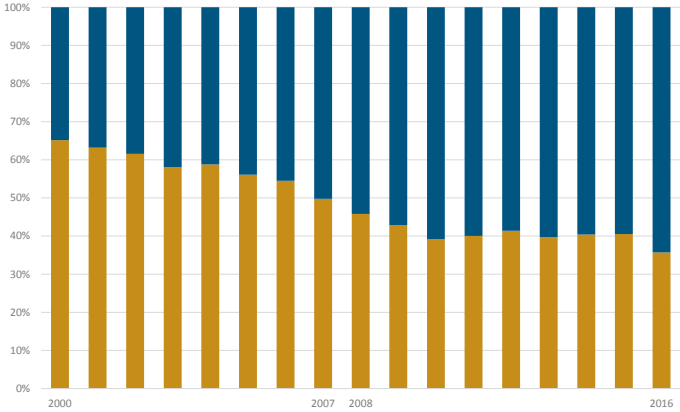
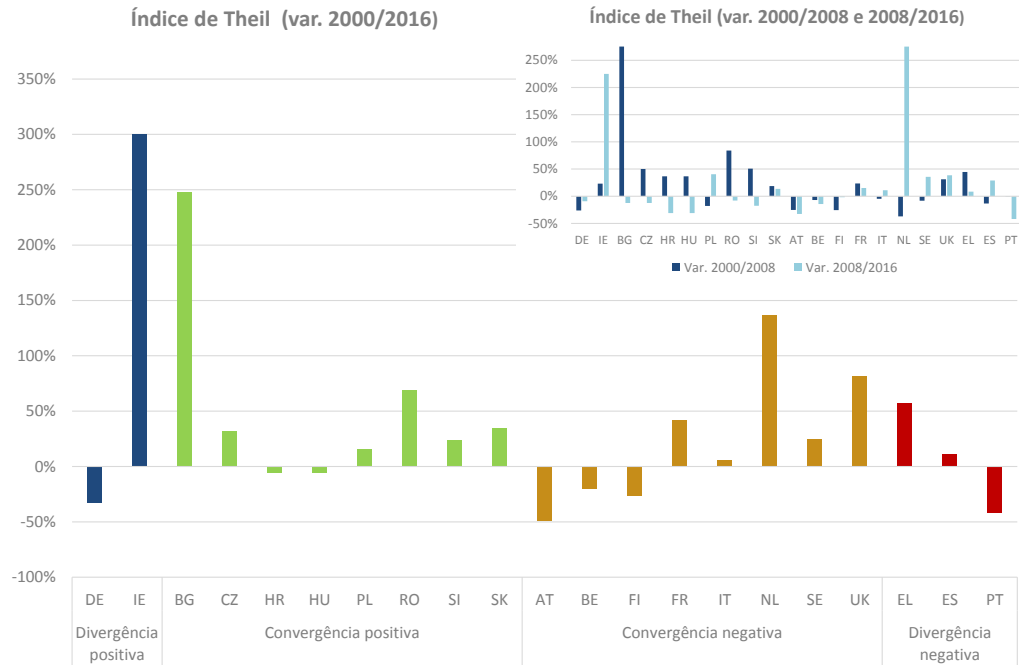


Figura 1.12: Índice de Theil - global e por períodos



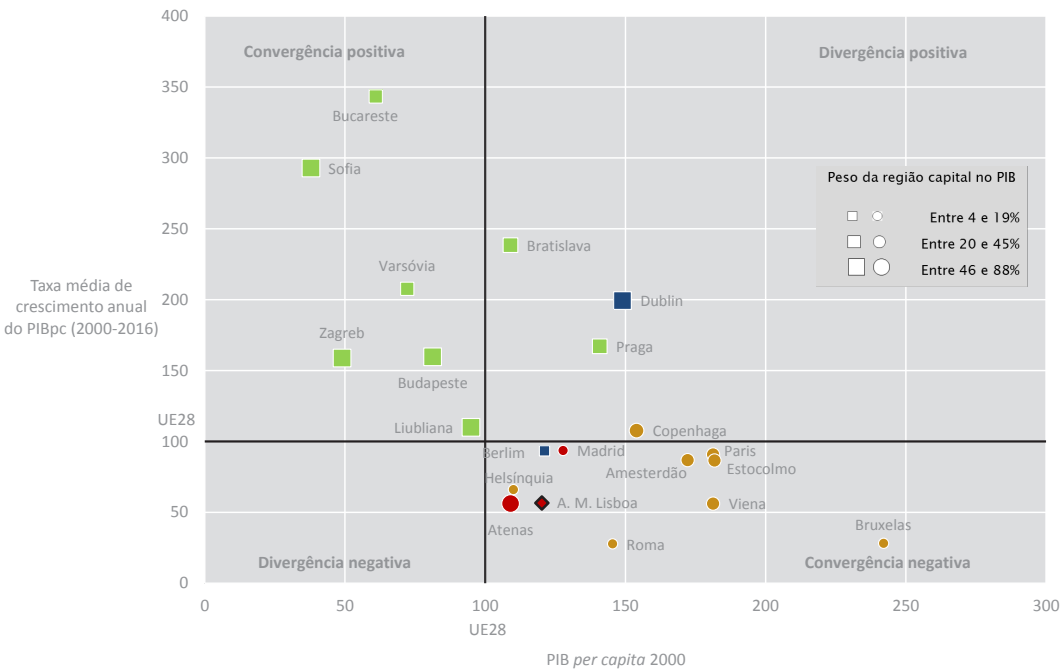
FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.



1.3 Zoom às regiões capital

As regiões capital registam maioritariamente processos de convergência mais significativos que os respetivos países. No período entre 2000 e 2016 (Figura 1.13) a exceção a registar é Berlim, que converge negativamente dentro de um Estado-Membro que realizou um processo de divergência positiva. Assinala-se também que as regiões capital evidenciam ter maior contribuição para o crescimento nos países com menores níveis de desenvolvimento e maiores taxas de crescimento naqueles que registavam níveis de criação de riqueza mais baixos no início do período. Essa contribuição acontece com mais frequência nas regiões cujo peso na economia nacional está entre os 25% e os 28%.

Figura 1.13: Processo de convergência do PIBpc (PPC) nas regiões capital, 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Entre 2000 e 2008 (Figura 1.14), destaque-se o comportamento de divergência positiva de quatro regiões capital: duas de EM em processos de convergência positiva (Bratislava e Praga) e as outras duas de EM em processos de divergência negativa (Atenas e Madrid). No polo oposto, deve ser referido o menor dinamismo económico de Bruxelas, Viena e Berlim comparativamente aos seus respetivos países. A Área Metropolitana (A. M.) de Lisboa registou uma evolução do PIBpc em linha com o que se verificou em Portugal, embora esta evolução seja inferior à que se registou para a média da União Europeia.

A Figura 1.15 permite perceber que, com exceção das regiões capital da Croácia (Zagreb), Bulgária (Sofia) e Polónia (Varsóvia), em 2008 todas as outras regiões capital apresentavam um PIB *per capita* superior ao da média da UE28. Neste período pós crise, a A. M. de Lisboa acompanhou a trajetória da maioria das regiões capital, registrando crescimentos do PIB *per capita* abaixo da média europeia, com particular destaque para as regiões onde se localizam as capitais da Grécia (Atenas) e da Itália (Roma). De notar ainda os processos de divergência positiva de Bratislava e Bucareste, bem como de Dublin e Berlim. Destaque também para a convergência negativa das capitais de EM que estão em relevantes processos de convergência positiva na primeira metade do período (e.g. Eslovénia, Hungria e República Checa). Pode ainda ser destacado o caso da Eslovénia, cuja consequência do comportamento da sua capital é inclusivamente a passagem do país como um todo para divergência negativa.

Figura 1.14: Processo de convergência do PIBpc (PPC) nas regiões capital, 2000-2008

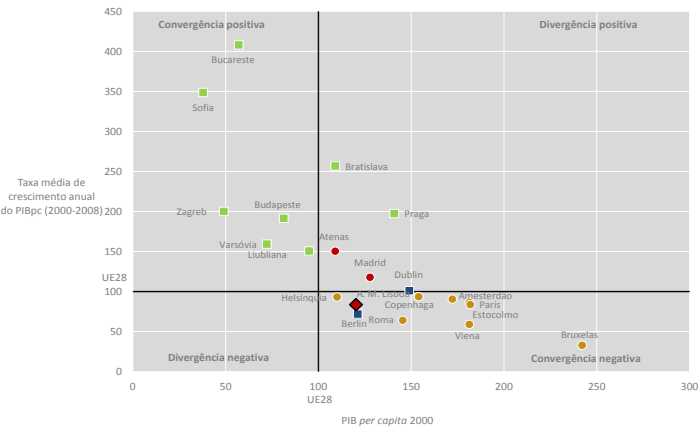


Figura 1.15: Processo de convergência do PIBpc (PPC) nas regiões capital 2008-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Caixa 1.1: O *Catching-Up* das Regiões

Vão existir sempre lacunas inter-regionais, mas as regiões que ficam para trás (*lagging behind*) têm oportunidades de recuperar em termos de desenvolvimento social e económico (...) Ajudando a alimentar a ‘máquina de recuperação’ (*the catching-up machine*), os países podem colher um duplo dividendo: aumentos de produtividade agregada e inclusão.

Adaptação livre de OCDE (*Regional Outlook* 2016)

Tendo como pressuposto que a lei dos rendimentos marginais decrescentes se verifica, as economias mais desenvolvidas crescem mais lentamente e tendem a chegar a um estado estacionário. Em sentido contrário, as economias em desenvolvimento (menos dotadas de capital) tendem a convergir para o nível das economias desenvolvidas, uma vez que apresentaram níveis de produtividade agregada mais elevados.

Imitando as características que levaram à evolução, aqueles atingiram ganhos superiores com menor esforço. Esta teoria tem um lastro de evidências empíricas, e explica em parte o desempenho dos EM que aderiram mais recentemente à União Europeia. No mesmo sentido, quando se analisam processos de convergência regionais, verifica-se que num número muito significativo de casos, as regiões menos desenvolvidas têm conseguido níveis de aceleração de convergência que as aproximam das regiões mais desenvolvidas (com *performances* mais estáveis ou em ligeira divergência).

Os trabalhos desenvolvidos pela OCDE, demonstram, no entanto, que regiões com menor PIB *per capita* nos seus países não estão a beneficiar de todo o seu potencial de convergência (*catching-up*). Esta incapacidade de utilização do potencial de crescimento justifica-se, em parte, pelo seu perfil produtivo. Na verdade, os setores transacionáveis parecem ser um importante fator de produtividade para recuperar regiões (urbanas e rurais), apesar das suas diferentes dinâmicas de crescimento. Regiões com melhor desempenho têm a sua economia suportada nos setores mais dinâmicos (especialmente serviços, indústria transformadora, ou extração de recursos) tendo aumentado a quota dessas atividades ao longo do tempo para quase 50% da sua produção, comparado com regiões divergentes onde a representatividades destes setores é apenas de um terço. [tradução AD&C de OCDE (2016)].

A análise efetuada permite ainda concluir que, “... o crescimento da produtividade em áreas urbanas beneficia de economias de aglomeração (...) baseadas em três fatores (...) proximidade (as empresas podem partilhar fornecedores, eles se especializam e através dessa especialização tornam-se mais produtivos); (...) variedade de trabalhadores (melhor correspondência - a mais produtiva - empregado/posto de trabalho) (...) a interação informal (a aprendizagem dos outros é facilitada por proximidade)(...) esta constatação que representa um sério desafio para as áreas rurais - por definição economias de Baixa densidade”. [tradução AD&C de OCDE (2016)].

Neste contexto, assume particular relevo compreender os desafios que se colocam, por um lado às regiões que partindo de níveis de menor desenvolvimento estão a caminho de uma aparente ‘inevitabilidade’ de abrandamento dos seus ritmos de convergência e, por outro lado, os desafios que se colocam às regiões urbanas que não conseguindo contrariar a sua armadilha de crescimento, perdem capacidade de mobilizar o arrastamento das regiões mais desfavorecidas.

No contexto nacional, geograficamente periférico às economias de aglomeração do centro da Europa, e com parte significativa do seu território associado a economias de baixa densidade, importa assegurar para todas as regiões as estratégias adequadas para a sua convergência externa, bem como para uma maior coesão interna, garantido que as suas áreas metropolitanas mantenham ritmos de inovação e dinâmicas capazes de assegurar a sua competitividade externa e a capacidade de contribuir enquanto catalisadoras do desenvolvimento das restantes regiões.

FONTE: OCDE (2016).



1.4 Trajetórias de convergência regional e sub-regional em Portugal

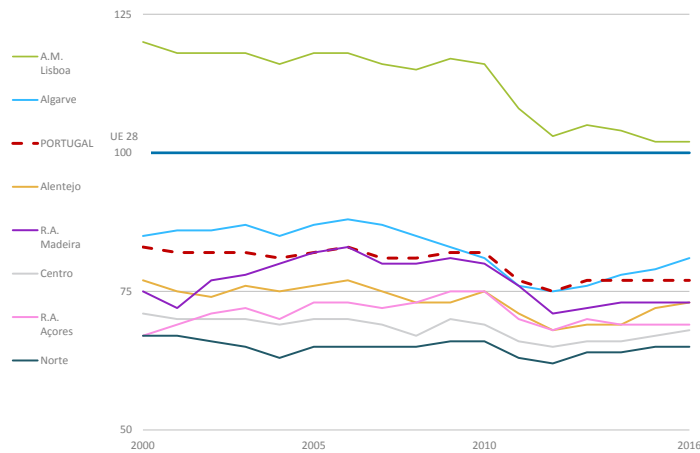
No caso português, a evolução do comportamento do PIB *per capita* regional confirma a tendência de relação entre processos de convergência externa e interna, neste caso, na perspetiva em que a divergência do país em relação à média da União Europeia esteve associada a um período de maior coesão interna pela aproximação dos níveis de criação de riqueza regionais.

Em 2016, seis das sete NUTS II portuguesas (Figura 1.16) apresentavam um índice de PIBpc tendo por referência o valor médio da União Europeia mais baixo do que o registado em 2000. A Região Autónoma (R.A.) dos Açores é a única região onde isso não sucede, pese embora apenas por 2 p.p.. Os níveis de criação de riqueza a nível regional estão mais próximos entre si, registando-se novamente o ‘fenómeno de afunilamento’ anteriormente mencionado, muito ancorado na significativa diminuição do PIB *per capita* da A. M. de Lisboa.

Na realidade regional portuguesa é o empobrecimento e menor dinamismo da região mais desenvolvida que leva a uma maior coesão, ao invés de ser o enriquecimento das regiões menos desenvolvidas. Os dados indiciam que Lisboa, a exemplo das regiões capital nos países do alargamento são em grande parte responsáveis pelos processos de convergência da maioria dos EM e, por efeito de arrastamento, das restantes regiões dos respetivos países.

No entanto, verifica-se que a convergência acelerada destas regiões capital pode ter como consequência uma menor capacidade para absorver investimento, seja por fatores internos seja pelo facto de essa convergência ter implicações nos montantes de fundos da União Europeia de que são beneficiários, com consequências na capacidade de contribuírem para o crescimento agregado dos seus países, quer direta, quer indiretamente.

Figura 1.16: PIBpc (PPC) das regiões (NUTS III) portuguesas em % da média da UE28, 2000-2016

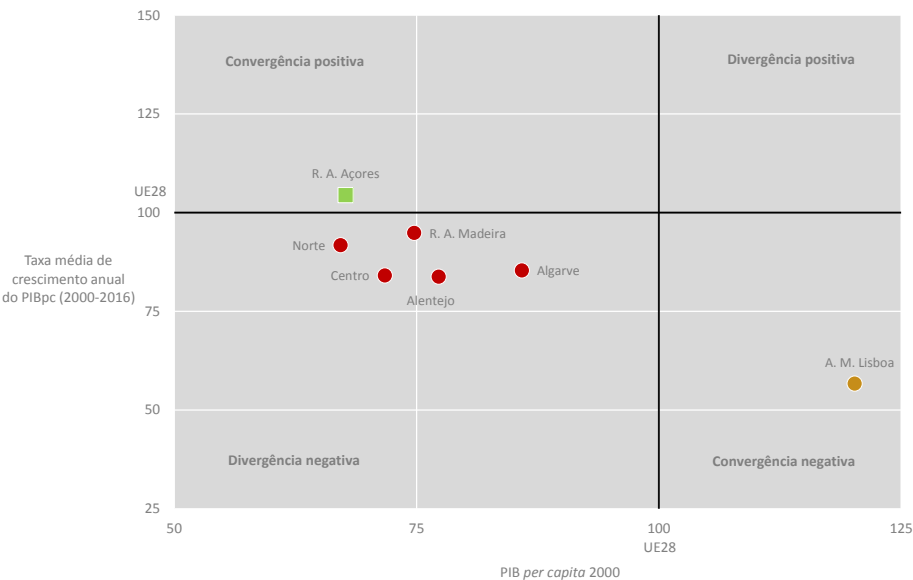


FONTE: Eurostat

A situação atrás referida torna-se mais evidente quando observamos a Figura 1.17. Aqui evidencia-se o comportamento singular da R.A. dos Açores, sendo a única região portuguesa a convergir positivamente desde o início do século. A A. M. de Lisboa, por sua vez, ao crescer a um ritmo quase 50% inferior ao da UE28, tem um acentuado processo de convergência negativa. As restantes cinco regiões nacionais mantêm, ao longo destes 16 anos, um ritmo de crescimento também inferior ao europeu, o que faz aumentar o fosso entre o PIBpc dessas regiões e a média europeia.

Isto indica que as regiões portuguesas têm um comportamento similar ao das suas congéneres europeias, já que “Várias regiões com um PIB *per capita* próximo da média da UE parecem, no entanto, presas na ‘armadilha do rendimento médio’. Em média, o PIB *per capita* diminuiu entre 2000 e 2015 em relação à média da UE em muitas dessas regiões.” (European Commission, 2017).

Figura 1.17: Processo de convergência regional do PIBpc (PPC) das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

Caixa 1.2: Armadilha do Rendimento Médio - *Middle-Income Trap*

"Os países de rendimento médio são aqueles que fizeram progressos substanciais nos resultados sociais e económicos, mas ainda estão muito atrás dos países ricos na maioria dos indicadores sociais e económicos." Im e Rosenblatt (2013: 3)

O conceito de Armadilha do Rendimento Médio surge no final do século XX quando, após a crise financeira asiática de 1997, se começou a perceber que as receitas e os modelos económicos aplicados até aí não permitiam que os países evidenciassem alterações significativas na sua estrutura económica e na sua produtividade.

Esta constatação gerou uma vasta investigação, com particular destaque para os trabalhos conduzidos ou suscitados pelo Banco Mundial e pela OCDE. Estas investigações, suportadas em casos práticos (análise de séries longas de dados e indicadores), procuravam encontrar fatores explicativos e soluções para contrariar os ciclos, mais ou menos longos e dolorosos, de evolução de baixos (pobreza) para altos (riqueza) níveis de rendimento.

Sendo o desenvolvimento entendido como um processo de evolução contínua desde um nível de baixos rendimentos (normalmente associados a economias agrárias) até níveis de alto rendimento (associados a economias industriais e de serviços), ele não pode ser visto como uma dicotomia ou mesmo como um processo que ocorre em saltos discretos. Pode então argumentar-se que o facto de um país/região ficar ou não 'preso' na armadilha do rendimento médio é simplesmente um problema de crescimento ou de interrupção desse processo. Importa por isso entender, porque é que alguns países ou regiões crescem mais rápido do que outros?

Estudos da OCDE e do Banco Mundial identificaram algumas questões que facilitam e ajudam a explicar ritmos de sucesso mais significativos nalguns países em relação a outros. Uma maior diversificação da base económica, *clusters* de especialização exportadora e cadeias de valor mais alargadas, qualificação de recursos humanos e a capacidade de mobilizar investimentos externos transformadores, são algumas dos fatores para receitas de sucesso.

No entanto, a maioria dos países e regiões apanhados por esta armadilha, enfrenta a síndrome do 'ovo e da galinha': (i) não podem produzir novos produtos porque não possuem os recursos nem as competências necessários; (ii) não podem acumular recursos porque os produtos que os geram não estão a ser produzidos (devido a outras capacidades ausentes); (iii) os investimentos produtivos necessários para gerar novos recursos não se fixam porque não existem recursos humanos qualificados; (iv) os recursos qualificados não se fixam porque não têm uma oferta estimulante.

Conclui-se assim que será muito difícil para os países e/ou regiões 'presos' na armadilha de rendimento médio tornarem-se países de alto rendimento sem desenvolver vantagens comparativas e redes para produções especializadas. No entanto, na maioria das vezes, esses produtos exigem recursos que o país/região não tem e é nesse sentido que os esforços das políticas e as opções estratégicas dos governos se devem direcionar.

FONTE: Felipe, Abdon e Kumar (2012); Im e Rosenblatt (2013); Gill e Kharas (2015); Gönenç (2017); Pruchnik e Zowczak (2017). Tradução AD&C.

Segmentando de novo este processo em dois períodos (pré e pós crise) - Figura 1.18 e Figura 1.19, verifica-se que, entre 2000 e 2008, não só o processo de convergência da R.A. dos Açores se revelava mais acentuado, como também a R.A. da Madeira convergia significativamente para a média da UE. O Algarve, embora marginalmente, registava um processo de divergência negativa enquanto a convergência negativa da A. M. de Lisboa era menos significativa do que se viria a verificar no período seguinte.

A R.A. da Madeira e A. M. de Lisboa são as regiões onde a crise se fez sentir com maior impacto entre 2008 e 2016. Ainda neste período, as regiões autónomas alteram o seu processo de convergência positiva para passar a crescer abaixo da média da UE. Por outro lado, neste período o Centro (marginalmente) e o Norte registaram taxas médias de crescimento superiores às da UE, tendo aparentemente resistido melhor ao período de crise. O Alentejo e o Algarve são as NUTS II que, independentemente do período temporal em análise, apresentam sempre um processo de divergência negativa.

Figura 1.18: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2008

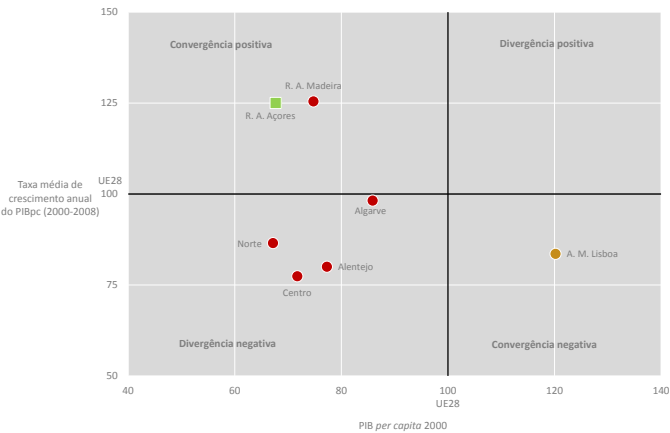
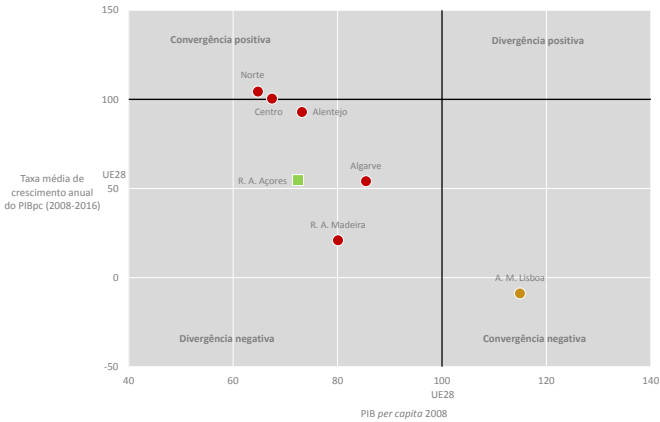


Figura 1.19: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das regiões portuguesas (NUTS II), 2008-2016



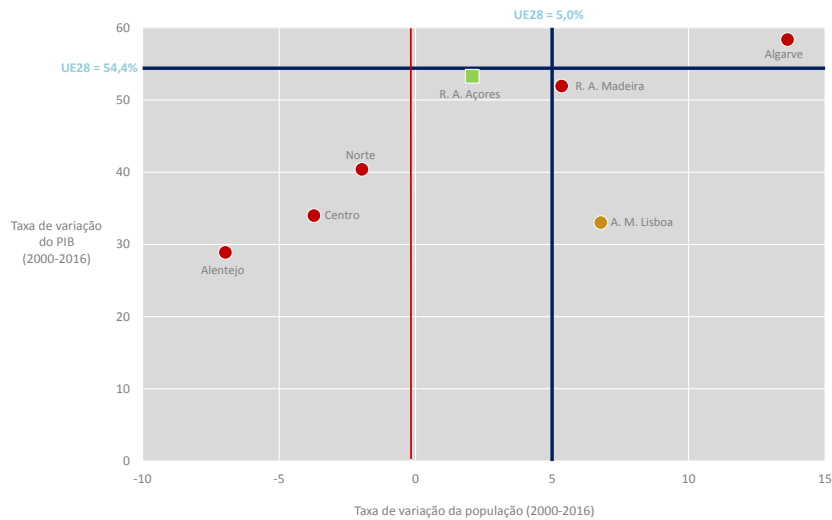
FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto de os valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

Ao nível regional importa, igualmente, aferir o contributo das respetivas taxas de crescimento do PIB e da população para os processos de convergência/divergência das regiões de Portugal (Figura 1.20). Desde o início do século que quatro regiões portuguesas observam um crescimento populacional inferior ao registado na UE28 (5%). O Norte, o Centro e o Alentejo não crescem apenas abaixo da média europeia como registam mesmo perdas de população, sendo que na R.A. dos Açores tal não sucede (crescimento de 2,1%).

Nas três regiões com decréscimo populacional constata-se que, caso a população não tivesse diminuído, a divergência negativa seria ainda mais significativa. Na R.A. dos Açores, verifica-se que é a diminuição da componente população que contribui para a convergência registada uma vez que a evolução registada ao nível do PIB se situa próxima da média da UE28.

Figura 1.20: Evolução do PIB (PPC) e da população das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2016



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

No início do século, a convergência positiva da R.A. dos Açores face à UE indiciava um processo sustentável resultando essencialmente de uma taxa de crescimento do PIB claramente superior à média da UE enquanto a população crescia marginalmente, embora abaixo da média europeia. Neste período (2000-2008), o Algarve e a R.A. da Madeira registaram crescimentos do PIB e da população bastante acima da União Europeia (Figura 1.21).

No período pós crise, todas as regiões portuguesas registaram taxas de variação da população abaixo da média europeia. Na verdade, a maioria das regiões registou perdas populacionais, excetuando-se o Algarve e a A. M. de Lisboa. Um facto que se destaca é que, atendendo à análise realizada, a convergência positiva marginal que se regista no Norte e no Centro entre 2008 e 2016 se deve sobretudo à perda de população verificada (Figura 1.22).

Figura 1.21: Evolução PIB (PPC) e população das regiões portuguesas (NUTS II), 2000-2008

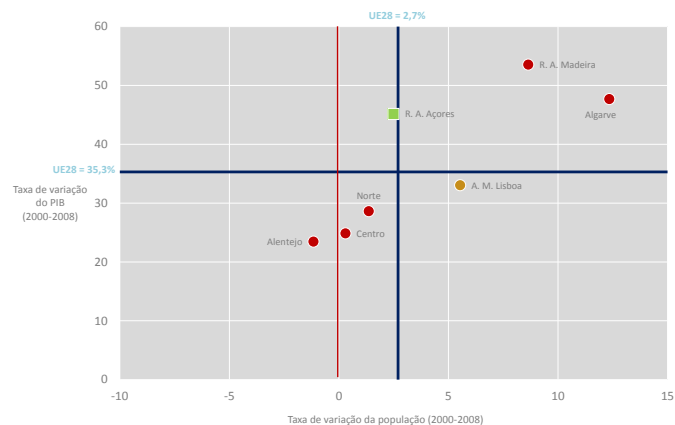
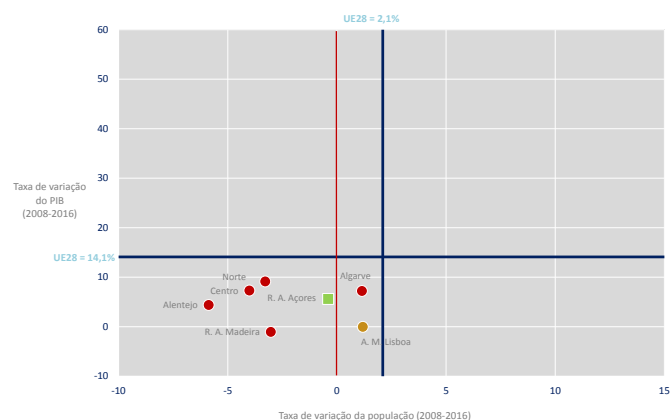


Figura 1.22: Evolução PIB (PPC) e população das regiões portuguesas (NUTS II), 2008-2016



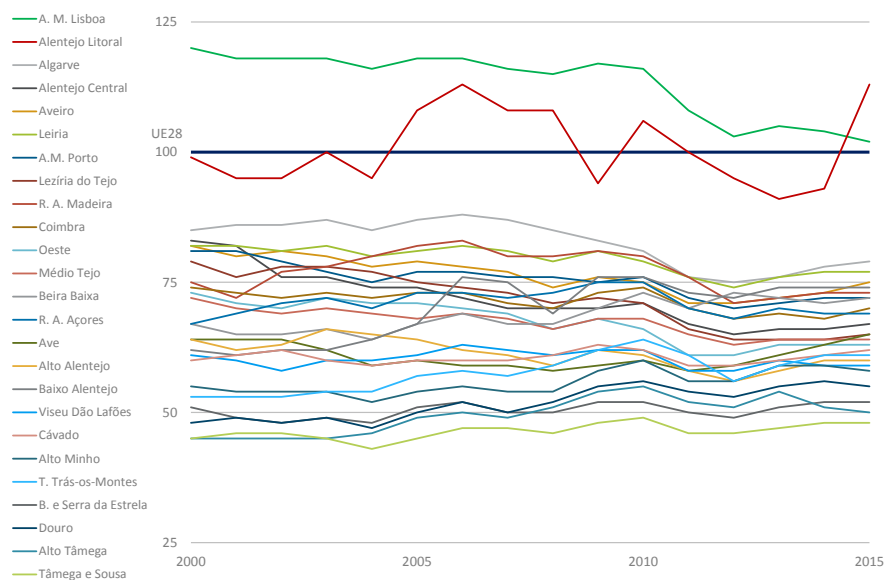
FONTE: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da AD&C.

NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

Em toda a Europa, o nível das NUTS II é pautado por alguma coerência nas suas realidades socioeconómicas e até territoriais permitindo, por conseguinte, uma análise comparativa dessas unidades estatísticas. Em contrapartida, a realidade intra-NUTS II, ou seja, ao nível das NUTS III, é bastante distinta e a diversidade existente, bem como a limitação de indicadores para este nível territorial, não permitem comparações nem interpretações aprofundadas. Ainda assim, será feita uma breve abordagem às NUTS III portuguesas face às suas congéneres europeias.

Tomando como termo de referência a média da UE28, verifica-se que menos de metade das NUTS III portuguesas (12 de 25) registam, em 2015⁸, um índice de PIB *per capita* face à média da UE superior ao registado em 2000⁹. Com exceção do Alentejo Litoral, foram as NUTS III com valores mais baixos no ano 2000 que conseguiram um melhor desempenho. Nas restantes 13 NUTS III verificou-se uma degradação da sua posição relativa. Em virtude dos seus desempenhos se destacarem comparativamente às restantes sub-regiões NUTS III, tem de se referenciar as trajetórias da A. M. de Lisboa e do Alentejo Litoral. Enquanto a primeira evidencia um padrão constante de degradação do seu desempenho, o que face ao seu peso na economia portuguesa tem vindo a condicionar o processo de convergência nacional, o Alentejo Litoral, apesar de uma trajetória mais oscilante, conseguiu pela primeira vez em 2015 ultrapassar a A. M. de Lisboa no nível do PIBpc. (Figura 1.23).

Figura 1.23: PIBpc das NUTS III portuguesas em % da média da UE28

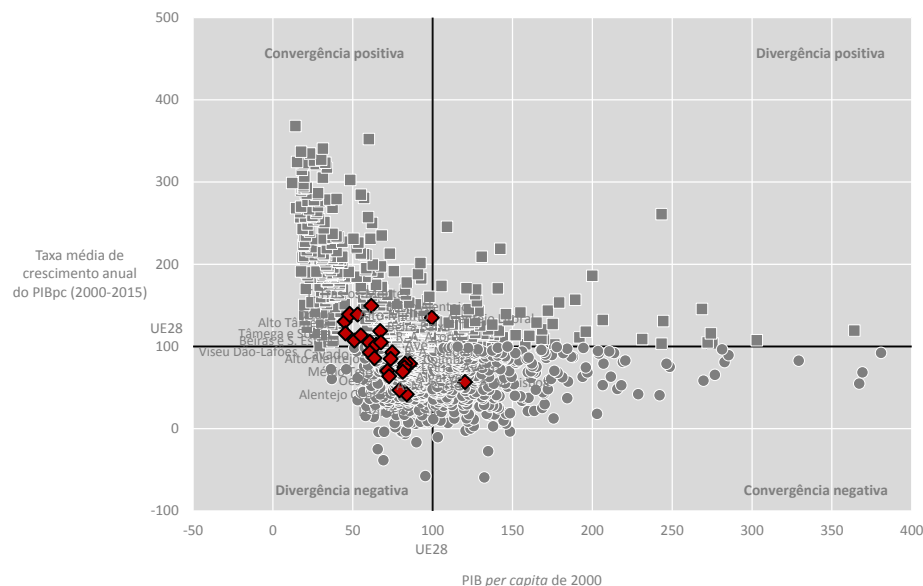


FONTE: Eurostat.

No contexto de convergência/divergência do conjunto das NUTS III europeias (Figura 1.24), é possível identificar os comportamentos das 12 sub-regiões que convergem positivamente. Neste grupo é de salientar o comportamento do Alentejo Litoral que, sendo a segunda sub-região portuguesa com melhor desempenho no ano 2000, conseguiu um ritmo de crescimento superior à média europeia entre 2000 e 2015. Ao invés, a A. M. de Lisboa, cujo PIB *per capita* em 2000 era superior à média europeia, convergiu negativamente fruto de um crescimento médio no período analisado inferior ao da UE. Estes dois projetos tiveram como consequência o facto do PIBpc da Alentejo Litoral ter ultrapassado pela primeira vez o da A. M. de Lisboa em 2015.

Assim, também no caso português, existe um padrão que vai ao encontro daquilo que a literatura tem vindo a verificar: são, maioritariamente (11 em 13) as regiões que apresentavam em 2000 um PIB *per capita* inferior (abaixo dos 70% da média europeia) que crescem a ritmos mais rápidos superando os ritmos das mais ricas. Por oposição, as NUTS III com um PIBpc acima dos 70%, fazem maioritariamente um processo de divergência negativa.

Figura 1.24: Processo de convergência regional do PIBpc (PPC), Índice UE28=100



FONTE: Eurostat; cálculos AD&C.

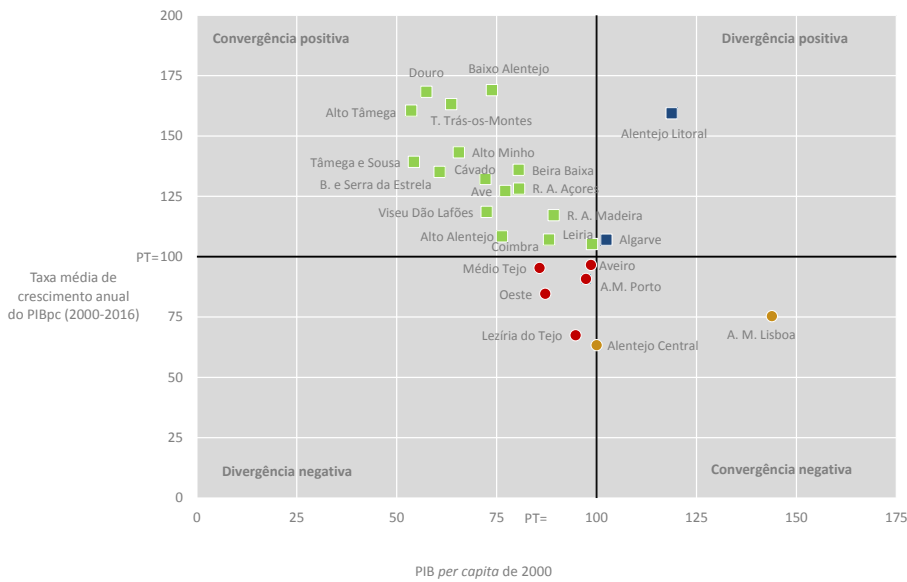
A grande maioria das NUTS III regista convergência positiva

Passando agora a analisar o processo de convergência/divergência das NUTS III no contexto nacional (Figura 1.25), verifica-se que a grande maioria das sub-regiões (16) registou um processo de convergência positiva entre 2000 e 2016, aproximando-se assim da média nacional. São, mais uma vez, e maioritariamente, as regiões que em 2000 registavam um PIB *per capita* inferior que fazem um caminho de convergência beta, ou seja, crescem a ritmos mais rápidos que as mais ricas. Das 16 regiões que convergem positivamente, 13 eram as regiões que tinham os PIB *per capita* mais baixos em 2000.

Das quatro regiões com um nível de PIBpc acima do valor nacional em 2000, duas, a A. M. de Lisboa e o Alentejo Central, cresceram abaixo da taxa média de Portugal (convergência negativa), aproximando-se assim do valor de referência nacional. As outras duas regiões, o Alentejo Litoral e o Algarve continuaram a crescer acima da média, divergindo positivamente. Mais uma vez os comportamentos regionais não foram constantes em todo o período como se pode observar na Figura 1.26 e na Figura 1.27.

Das regiões que não convergiram positivamente entre 2000 e 2016, apenas três mantiveram o processo de convergência/divergência nos dois subperíodos: a A. M. de Lisboa (convergiu negativamente), a Lezíria do Tejo (divergiu negativamente) e o Alentejo Litoral (divergiu positivamente). Estes dados parecem indicar que, nestas NUTS III, o processo de convergência ou divergência face à média do país terá sido menos afetado pelo contexto económico nacional e internacional, uma vez que, ao manterem o seu padrão de desempenho não parecem ter reagido a estímulos externos (positivos ou negativos).

Figura 1.25: Processo de convergência regional do PIBpc (Índice PT=100)



FONTE: Instituto Nacional de Estatística; cálculos AD&C.

Figura 1.26: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das NUTS II, 2000-2008

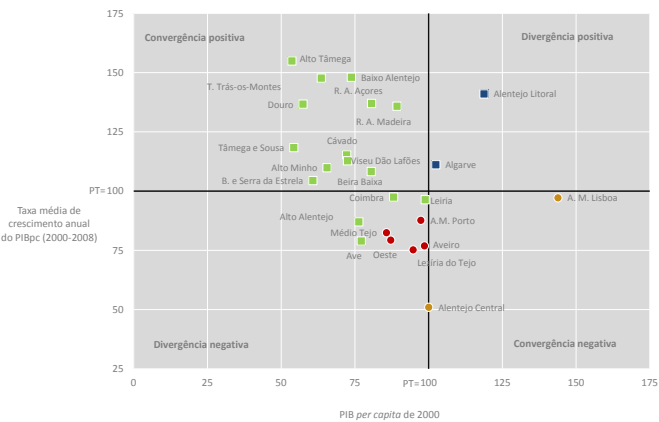


Figura 1.27: Processo de convergência do PIBpc (PPC) das NUTS II, 2008-2016



FONTE: Instituto Nacional de Estatística; cálculos AD&C.

NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto de os valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

Verifica-se também que a evolução da sub-região do Oeste (divergência negativa) bem como da A. M. de Lisboa (convergência negativa) parecem justificar-se sobretudo pelos ganhos populacionais. O Oeste, inclusive, tem um crescimento do PIB acima da média nacional, embora de forma marginal, que, no entanto, não colmatou o crescimento populacional significativo que registou.

No Alentejo Litoral o processo de divergência positiva acontece também com uma dupla contribuição dos dois indicadores. A uma perda populacional, associa-se o efeito do crescimento do PIB regional contribuindo ambos para consolidar o processo de divergência positiva.

PT = 0,3%

PT = 44,1%

Taxa de variação do PIB (2000-2016)

Taxa de variação da população (2000-2016)

Região	Taxa de variação da população (2000-2016)	Taxa de variação do PIB (2000-2016)
Alentejo Litoral	-5.5	68
Baixo Alentejo	-12.5	62
Douro	-11.5	60
T. Trás-os-Montes	-13.5	55
Alto Tâmega	-14.5	50
Alto Minho	-6.5	58
Ave	-2.5	55
R. A. Açores	3.5	61
R. A. Madeira	6.5	60
Algarve	13.5	67
Viseu Dão Lafões	-4.5	45
Leiria	1.5	48
Beira Baixa	-13.5	43
B. e Serra da Estrela	-14.5	38
Alto Alentejo	-13.5	27
Colimbra	-6.5	38
Médio Tejo	-7.5	32
Alentejo Central	-8.5	14
Avelro	0.5	42
A.M. Porto	0.5	39
Oeste	6.5	45
A. M. Lisboa	7.5	40
Lezíria do Tejo	2.5	28

54

Pese embora a contração do crescimento populacional não fosse, entre 2000 e 2008, um fator estranho à maioria das NUTS III nacionais (13 já registavam perda de população neste período), esta tendência agudizou-se substancialmente entre 2008 e 2016. Nestes últimos 8 anos, apenas três regiões não perderam população, registando, ainda assim, crescimentos pouco significativos: Oeste, A. M. de Lisboa e Algarve viram a população aumentar 0,3%, 1% e 1,1 %, respetivamente.

Existindo uma perda populacional generalizada e não se verificando a necessária compensação, total ou parcial, no crescimento das sub-regiões onde a população aumenta, esta diminuição parece ficar a dever-se sobretudo a dois fatores: quebras acentuadas nas taxas de natalidade e/ou deterioração dos saldos migratórios, estes particularmente sentidos entre 2008 e 2016.

Ao nível do PIB, as regiões que demonstraram maior sensibilidade à crise económica foram a R.A. da Madeira e a A. M. de Lisboa. Estas NUTS III, que haviam registado taxas de crescimento superiores à média de Portugal entre 2000 e 2008, apresentaram, no período seguinte, taxas de crescimento inferiores à evolução do PIB nacional. Comportamento inverso registou-se nas sub-regiões do Ave, Aveiro, Beiras e Serra da Estrela e da Beira Baixa. Por sua vez, o Algarve, a R.A. dos Açores e o Cávado observaram crescimentos nos dois períodos em análise e, ao mesmo tempo, conseguem também obter melhores resultados no que diz respeito à taxa de variação da população.

Figura 1.29: Evolução PIB e população, 2000-2008

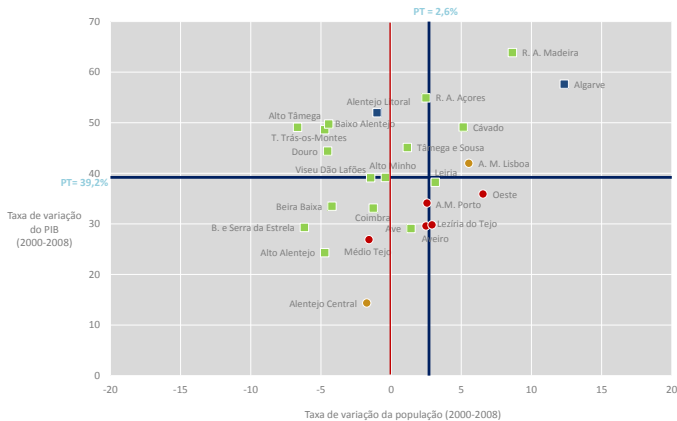
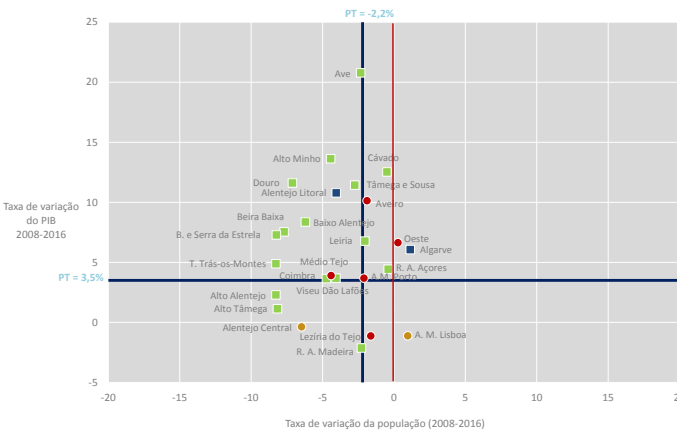
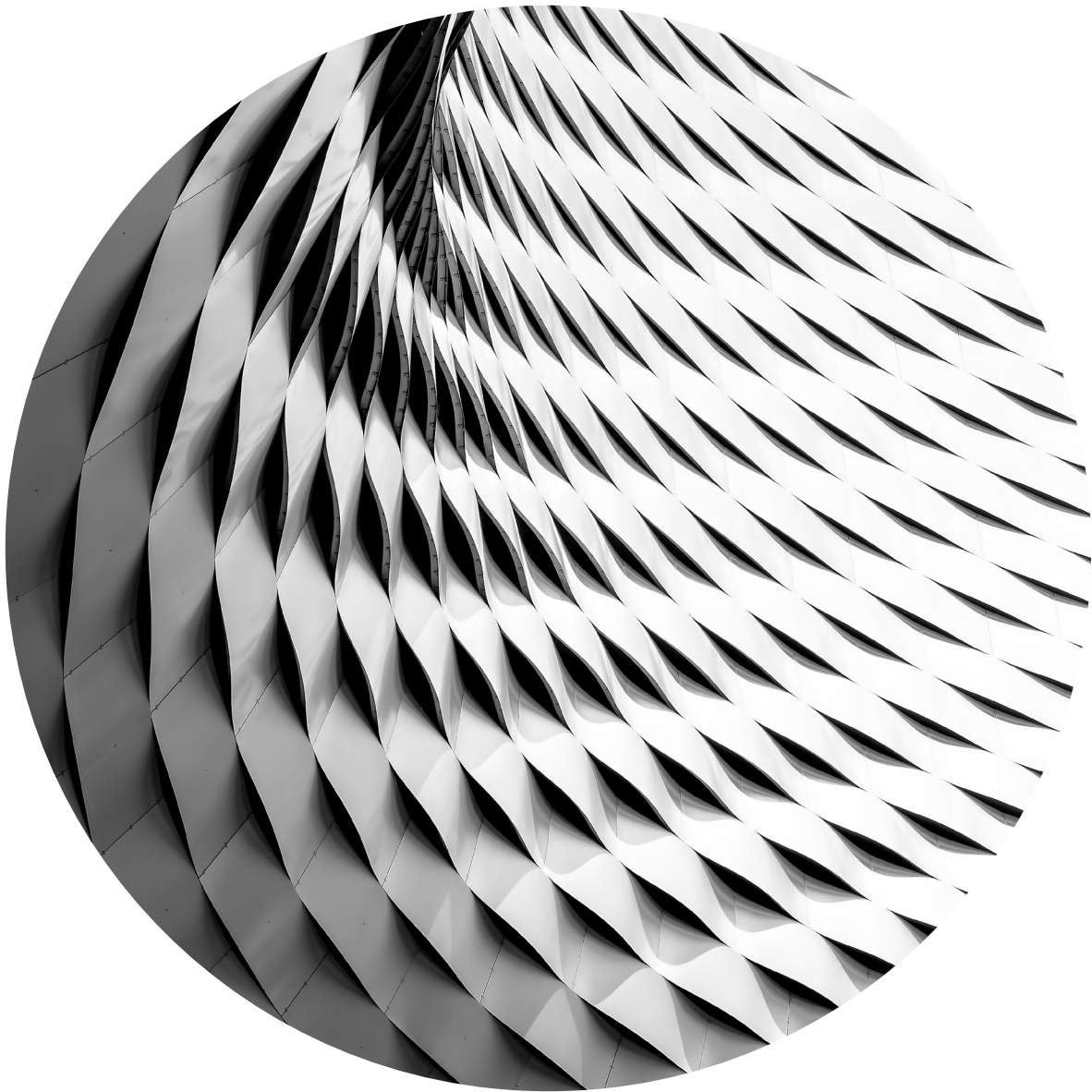


Figura 1.30: Evolução PIB e população, 2008-2016



FONTE: Instituto Nacional de Estatística; cálculos AD&C.

NOTA: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.



1.5 Descodificando os processos de convergência regional em Portugal

Verificado o comportamento da variável PIB *per capita* nas regiões, importa aprofundar a sua análise através da sua decomposição em algumas das suas possíveis componentes¹⁰ numa tentativa de encontrar aquelas que mais condicionam o desempenho das regiões portuguesas nos seus trajetos de convergência/divergência com a UE.

O aspeto que mais se salienta é que as assimetrias do PIB *per capita* em Portugal e nas suas regiões face à média da UE28 são maioritariamente explicadas pelo efeito estrutura setorial, ou seja, pela sua especialização produtiva (representada pelo peso do emprego nos diferentes ramos de atividade numa região) (Ramos e Rodrigues, 2001). As regiões portuguesas, com exceção da A. M. de Lisboa, têm por norma uma especialização produtiva em ramos que, no quadro europeu, apresentam endogenamente menor produtividade.

A R.A. dos Açores é, isoladamente, aquela região que apresenta uma eficiência produtiva mais próxima da média europeia comparativamente com as restantes NUTS II de Portugal. De facto, a R.A. dos Açores são a região que apresenta a mais elevada produtividade corrigida no conjunto das regiões portuguesas, embora o seu PIBpc não reflita essa realidade. Os dados indicam então que será o efeito estrutura setorial, ou seja, o seu perfil de especialização que condiciona o diferencial do PIBpc na R.A. dos Açores face à UE28 bem como, em menor escala, a taxa de utilização de recursos humanos.

A região com o segundo PIBpc mais elevado em Portugal, o Algarve, pese embora o facto de ter valores muito modestos na produtividade corrigida, é altamente beneficiado pela sua especialização produtiva. Características similares verificam-se na R.A. da Madeira.

O terceiro PIBpc regional mais elevado de Portugal, o Alentejo, apresenta também um nível de eficiência dos processos produtivos bastante superior ao do seu PIBpc regional. A divergência entre os valores da produtividade corrigida e o PIB parece ser explicada maioritariamente pela baixa utilização de recursos humanos. É ainda de salientar que o Alentejo é a única NUTS II portuguesa em que se regista uma troca de posicionamento dos índices de produtividade e de especialização: em 2000 o perfil produtivo tinha maior relevância e em 2016 passou a ser a produtividade corrigida.

O Norte e o Centro, as duas regiões com o PIBpc mais baixo em Portugal, são NUTS II onde a especialização produtiva e a eficiência produtiva concorrem ambas com muita relevância para esses baixos valores do PIB.

A A. M. de Lisboa continua a ser a única região do país com um PIBpc acima da média da UE, não obstante o significativo decréscimo ocorrido ao longo dos 16 anos em análise. Este PIBpc só parcialmente pode ser explicado pela produtividade corrigida, que é mais baixa que a média europeia e similar à R.A. dos Açores e Alentejo. O valor do PIBpc da A. M. de Lisboa bem como a sua evolução nos últimos anos justifica-se sobretudo pela utilização de recursos humanos e pelo efeito estrutura setorial.

Assimetrias do PIB maioritariamente explicadas pela especialização produtiva

Caixa 1.3: Decomposição da Produtividade – Abordagem metodológica

A abordagem seguida de decomposição do PIB nalgumas das suas componentes apela a conceitos que passamos a sintetizar:

Produtividade regional (PR): Em linha com o conceito tradicional de produtividade, a PR é o rácio entre o Valor Acrescentado Bruto Regional, e o Volume de Emprego Regional.

$$PR = \frac{VAB^R}{Vol. Emprego^R}$$

Produtividade Corrigida (PC): Por forma a permitir refletir as diferenças nos níveis de eficiência económica das regiões, o conceito de Produtividade Corrigida expurga do indicador da produtividade o efeito das diferentes estruturas de emprego.

A metodologia prosseguida no cálculo desta produtividade corrigida consiste em substituir os ponderadores de emprego e de emprego por ramos de atividade (que à partida diferem de região para região refletindo diferentes estruturas produtivas dessas regiões), por um vetor de ponderadores comum a todas as regiões, no caso a estrutura do emprego por ramos de atividade ao nível nacional.

$$PC = \sum_i \frac{VAB_i^R}{Vol. Emp_i^R} \times \frac{Vol. Emp_i^N}{Vol. Emp_t^N}$$

Esta equação torna evidente que a produtividade média do trabalho depende das produtividades observadas nos diferentes ramos de atividade, ao mesmo tempo que é igualmente influenciada, pela estrutura sectorial do emprego nas diferentes regiões. Assim, define-se como:

Efeito estrutura setorial (EES): as eventuais disparidades regionais na produtividade média do trabalho que podem derivar de uma diferente especialização produtiva traduzida por diferentes pesos de emprego nos diferentes ramos de atividade nas regiões.

$$EES = \frac{Produtividade regional}{Produtividade corrigida}$$

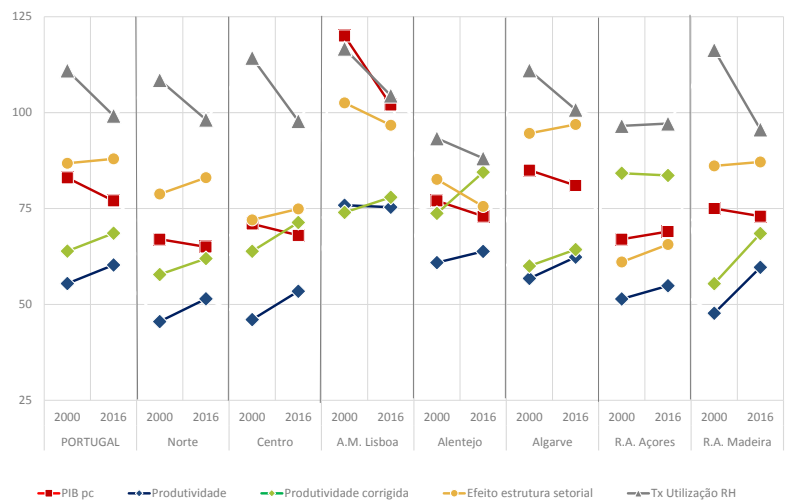
Finalmente, a Taxa de utilização de recursos humanos (TURH) resultado do rácio entre os empregados residentes na Região e a população média e explica as variações da produtividade em conjugação com a maior ou menor especialização da estrutura setorial.

$$TURH = \frac{Emp. Residentes na Região}{Pop. Média}$$

FONTE: Ramos e Coimbra (2000) e Ramos e Rodrigues (2001).

De salientar ainda que, no início do século, quase todas as regiões de Portugal apresentavam uma maior utilização de recursos humanos que a média da UE28, com exceção da R.A. dos Açores (embora muito próxima, 97%) e o Alentejo. No entanto, ao longo dos 16 anos analisados, apenas a A. M. de Lisboa e o Algarve mantiveram um valor acima da média europeia.

Figura 1.31: PIBpc, produtividade, efeito estrutura setorial e taxa de utilização de recursos humanos, 2000-2016 (UE28=100)



FONTE: Eurostat



1.6 Trajetórias das economias regionais na UE e desafios à dupla convergência (externa e interna)

Desde o início do século que o processo de maior coesão interna de Portugal (aferido pela redução das disparidades regionais o PIB *per capita*), se conjugou com um processo de divergência externa com a União Europeia, invertendo a dinâmica de convergência externa que se seguiram aos anos após a adesão. De facto, apesar de nas últimas décadas se ter assistido a uma evolução importante em termos de coesão interna com o desenvolvimento de regiões que apresentavam menores níveis de desenvolvimento, Portugal não conseguiu empreender uma estratégia de convergência sustentada com os valores médios da União Europeia em termos de PIBpc, tendo alternado períodos de convergência com outros de divergência.

Muito exposto a significativos choques externos desde 2000 (introdução do Euro, alargamento da UE e adesão de países emergentes à Organização Mundial do Comércio) e continuando a revelar significativos problemas estruturais, Portugal enfrentou fortes constrangimentos nas respostas a variações de conjuntura económica, sentindo por isso com particular intensidade entre 2010 e 2013 os efeitos das sucessivas crises ocorridas a partir de 2008.

No entanto, e apesar de referenciais de partida distintos, a evolução do PIBpc verificada em Portugal não é substancialmente diferente da que sucedeu com os Estados-Membros (EM) que aderiram à UE antes de 2004, uma vez que a maioria (com exceção da Alemanha, Irlanda e Luxemburgo) registou, entre 2000 e 2016, taxas médias de crescimento do PIBpc inferiores às da UE28. Por sua vez, os Estados-Membros que aderiram à UE após 2004 registaram um melhor desempenho económico, crescendo acima da média e encetando um percurso de convergência.

A este processo de desempenho não será estranho o papel dos fundos europeus no suporte a investimentos de carácter estrutural, que induzem, numa primeira fase, a processos mais acelerados de convergência ao nível do PIBpc. No entanto, ao longo do tempo, esse forte impacto inicial tende a reduzir-se, refletindo-se progressivamente na intensidade da convergência. Por sua vez, os EM que, como Portugal, registam processos de divergência negativa face à média europeia têm em comum o facto de em 2000 registarem um PIBpc entre os 75% e os 100% do PIBpc da UE28, indo ao encontro do que a literatura designa como enfrentando uma *middle income trap* (armadilha do rendimento médio).

A intensidade de convergência dos EM com adesão após 2004 beneficiou de um duplo efeito sobre o PIBpc: taxas de variação do PIB bastante superiores à do PIB europeu com decréscimos significativos de população, o que aponta para que o processo de convergência europeia seja feito não apenas pelo efeito do PIB mas também por um efeito migratório.

A amplitude de valores dos PIBpc regionais nos diversos Estados-Membros é bastante elevada. Entre os oito EM que em 2016 apresentavam maiores níveis de dispersão, encontram-se os dois EM com processos de divergência positiva entre 2000 e 2016 (Irlanda e Alemanha), três EM em processo de convergência negativa (França, Bélgica e Itália) e três EM em convergência positiva (Eslováquia,

Coesão interna com divergência face à média da UE

Percurso de convergência em linha com Estados-Membros que aderiram antes de 2004

Portugal com baixo nível de assimetrias internas de PIBpc no contexto da UE

República Checa e Roménia). De salientar ainda que Portugal regista a terceira menor amplitude entre os PIBpc regionais no conjunto dos EM representados.

Dos 21 EM que têm mais que uma NUTS II, apenas em três deles a região capital não regista o nível mais elevado de PIBpc (Alemanha, Itália e Finlândia), verificando-se igualmente que os países onde o crescimento do PIB foi superior à média europeia (convergência positiva) observaram, tendencialmente, aumentos das disparidades internas.

Entre os anos de 2000 e de 2016, Portugal registou a segunda maior redução de disparidades intra Estado Membro da UE sendo apenas acompanhado pela Áustria, o país que maior redução registou, e pela Alemanha, Finlândia, Bélgica, Croácia e Hungria. As reduções das assimetrias entre as regiões portuguesas aconteceram essencialmente entre 2008 e 2016, período de maior divergência face à média da UE.

Em termos gerais, as regiões capital registaram processos de convergência mais significativos que os respetivos países (a exceção é Berlim). Assinala-se também que as regiões capitais evidenciam ter maior contribuição para o crescimento nos países com menores níveis de desenvolvimento. Em 2008 todas as regiões capital (com exceção de Zagreb, Sofia e Varsóvia) apresentavam um PIB *per capita* superior ao da média da UE28.

No caso nacional, e sobretudo no período pós crise, a Área Metropolitana de Lisboa acompanhou a trajetória da maioria das regiões capital, registando crescimentos do PIB *per capita* abaixo da média europeia, com particular destaque para as regiões onde se localizam as capitais da Grécia (Atenas) e da Itália (Roma).

A evolução do comportamento dos PIB *per capita* regionais em Portugal confirma a tendência de relação entre processos de convergência externa e interna. Assim, a divergência do país em relação à média da União Europeia esteve associada a um período de maior coesão interna pela aproximação dos níveis de criação de riqueza regionais.

Coesão Interna acentuada pelo menor dinamismo da Área Metropolitana de Lisboa

Em 2016, os níveis de criação de riqueza a nível regional estavam mais próximos entre si, apesar de seis das sete NUTS II portuguesas apresentarem um índice de PIBpc, tendo por referência o valor médio da União Europeia, mais baixo do que o registado em 2000 (exceção é a R.A. dos Açores). A realidade regional portuguesa é marcada pelo 'empobrecimento' e menor dinamismo da região mais desenvolvida que leva a uma maior coesão, ao invés de essa coesão ser por via do enriquecimento das regiões menos desenvolvidas.

A Área Metropolitana de Lisboa cresceu a um ritmo quase 50% inferior ao da UE28, tendo um acentuado processo de convergência negativa. As restantes cinco regiões nacionais (exceção dos Açores) mantêm, ao longo destes 16 anos, um ritmo de crescimento também inferior ao europeu, o que faz aumentar o fosso entre o PIBpc dessas regiões e a média europeia. Para este processo, muito tem contribuído o perfil de especialização produtiva do país que é constituído, predominantemente, por ramos de atividade que, pela sua própria natureza, têm menores índices de produtividade.

Desde o início do século que quatro regiões portuguesas observaram um crescimento populacional inferior ao registado na UE28 (5%). O Norte, o Centro e o Alentejo não crescem apenas abaixo da média europeia (5%) como registam mesmo perdas de população, sendo que na R.A. dos Açores tal não sucede (crescimento de 2,1%). Assim, nas três regiões com decréscimo populacional constata-se que, caso a população não tivesse diminuído, a divergência negativa seria ainda mais significativa. Na R.A. dos Açores, verifica-se que é sobretudo a diminuição da componente população que contribui para a convergência registada.

Ao nível das NUTS III nacionais, verifica-se que menos de metade dessas sub-regiões portuguesas (12 de 25) registavam em 2015, um índice de PIB *per capita* face à média da UE superior ao registado em 2000 (demonstrando que também a este nível, o investimento inicial em infraestruturas consegue uma aceleração do crescimento permitindo crescer a ritmos mais rápidos que as regiões mais ricas).

As duas NUTS III com melhor nível de desempenho (Área Metropolitana de Lisboa e Alentejo Litoral) observaram evoluções distintas entre 2000 e 2015: a Área Metropolitana de Lisboa cujo PIB *per capita* em 2000 era superior à média europeia convergiu negativamente fruto de um crescimento médio no período analisado inferior ao da UE, enquanto o Alentejo Litoral conseguiu um ritmo de crescimento superior à média europeia entre 2000 e 2015, ultrapassando inclusivamente o PIBpc da Área Metropolitana Lisboa em 2015, sendo que a maioria das sub-regiões que convergiu positivamente entre 2000 e 2016 fê-lo perdendo população.

Assim, existindo uma perda populacional generalizada e não se verificando a necessária compensação, total ou parcial, no crescimento das sub-regiões onde a população aumenta, esta diminuição parece ficar a dever-se sobretudo a dois fatores: quebras acentuadas nas taxas de natalidade e/ou deterioração dos saldos migratórios, estes particularmente sentidos entre 2008 e 2016.

O aspeto que mais se salienta é que as assimetrias do PIB *per capita* em Portugal e nas suas regiões face à média da UE28 são maioritariamente explicadas pelo efeito estrutura setorial, ou seja, pela sua especialização produtiva (representada pelo peso do emprego nos diferentes ramos de atividade numa região). As regiões portuguesas, com exceção da Área Metropolitana de Lisboa, têm por norma uma especialização produtiva em ramos que, no quadro europeu, apresentam endogenamente menor produtividade.

A R.A. dos Açores é, isoladamente, aquela região que apresenta uma eficiência produtiva mais próxima da média europeia. De facto, a R.A. dos Açores é a região que apresenta a mais elevada produtividade corrigida no conjunto das regiões portuguesas, sendo que os dados indicam então que será o efeito estrutura setorial, ou seja, o seu perfil de especialização que condiciona o diferencial do PIBpc na R.A. dos Açores face à UE28 bem como, em menor escala, a taxa de utilização de recursos humanos.

Neste sentido importa assegurar que as trajetórias induzidas pelas regiões mais dinâmicas, como é o caso das áreas metropolitanas, garanta mecanismos para manter a mobilização dos recursos para o reforço da competitividade externa e a capacidade de alavancar o arrastamento qualitativo e quantitativos dos recursos humanos, dos processos de inovação e dos sistemas socioeconómicos e do potencial de crescimento do país, em paralelo com a exploração do potencial de crescimento

**Assimetrias do PIB
maioritariamente
explicadas pela
especialização
produtiva**

das restantes regiões, muito suportado nos seus ativos específicos e em processos de inovação que os rentabilizem no contexto cada vez mais global. Para este processo poder ocorrer com eficiência e eficácia, torna-se fundamental encontrar mecanismos de governança multinível ajustados, com instituições devidamente capacitadas e com reduzidos custos de transação e de contexto.

Por outro lado, e parecendo ganhar alguma evidência que os Estados-Membros da UE com adesão pós 2004 estão a mimetizar as trajetórias de convergência de países com adesão anterior a 2004 (e.g. Portugal, Grécia e também Espanha) seria desejável abrir uma avaliação e discussão sobre o papel que as políticas públicas europeias e nacionais (e não apenas a Política de Coesão) têm desempenhado nos processos convergência em diferentes etapas de desenvolvimento dos EM.

A coesão económica, social e territorial da União Europeia é um objetivo de desenvolvimento inscrito no Tratado e não apenas uma política com reflexo no orçamento da União – a Política de Coesão, que tem sucessivamente ao longo dos diversos ciclos de programação assumido uma multiplicidade de objetivos.

NOTAS

1 | Em alguns casos foi possível recuar a 1995, noutros casos (dados sub-regionais – NUTS III) apenas foi possível obter dados até 2015.

2 | Numa aproximação aos 'clubes de convergência', conforme identificados em *Convergence clubs and diverging economies* (Ben-David, 1997).

3 | Exceto nos casos expressamente indicados, assumiu-se a média da União Europeia na sua configuração à data de setembro de 2018 (UE28).

4 | Para facilitar a sua visualização, em alguns gráficos não se incluiu o Luxemburgo por constituir um *outlier*.

5 | Neste 'clube' consideram-se os Estados-Membros que integram os quadrantes de divergência positiva e convergência negativa.

6 | Em 2004 verifica-se o alargamento da União Europeia a Leste (incluindo Chipre e Malta) passando a União Europeia de 15 para 25 Estados-Membros. Posteriormente, registou-se a adesão de outros três países: Bulgária e Roménia (2007) e Croácia (2013).

7 | A Croácia deverá ser considerada de forma autónoma uma vez que a sua adesão ocorreu no auge das crises financeira, económica e das dívidas soberanas.

8 | Para a comparação europeia ao nível de NUTS III e à data da produção deste relatório os dados mais recentes disponíveis reportavam a 2015.

9 | Foram elas: Alto Minho, Alto Tâmega, Ave, Cávado, Douro, Tâmega e Sousa e Terras de Trás-os-Montes (Norte); Beira Baixa, Beiras e Serra da Estrela (Centro), Alentejo Litoral e Baixo Alentejo (Alentejo); e R.A. dos Açores.

10 | A metodologia adotada foi a utilizada em Ramos e Rodrigues (2001), com as devidas adaptações necessárias para a comparabilidade com a UE28, nomeadamente a existência de dados regionais que permitissem a construção dos índices.



RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

Alcidi, C., Ferrer, J.N., Di Salvo, M., Musmeci, R., Pilati, M. (2018). *Income convergence in the EU: a tale of two speeds*. CEPS Commentary. <http://aei.pitt.edu/93160/1/ConvergencePDF.pdf>

Ato Único Europeu. 17 de fevereiro de 1986 (Luxemburgo)/28 de fevereiro de 1986 (Haia). https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf

Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., Polverari, L. (2016). *EU Cohesion Policy in Practice: What Does it Achieve?*, London: Rowman & Littlefield.

Ben-David, D. (1997). *Convergence clubs and diverging economies*, Tel Aviv University, NBER and CEPR. <https://www.tau.ac.il/~danib/trade-growth/convclub.pdf>

European Commission (2017). *Economic Challenges of Lagging Regions*, Brussels: European Commission. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/economic-challenges-of-lagging-regions

European Commission (2017). *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, Brussels, European Commission. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/

Felipe, J., Abdon, A., Kumar, U. (2012). *Tracking the middle-income trap: what is it, who is in it, and why?*. Levy Economics Institute, Working Paper nº 715, NY, USA. http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_715.pdf

Gill, I. S., Kharas, H. (2015). *The middle-income trap turns ten*. WBG Policy Research Working Paper nº 7403, World Bank Group, Washington DC, USA. <http://documents.worldbank.org/curated/en/291521468179640202/pdf/WPS7403.pdf>

Gönenç, R. (2017), *The middle income plateau: Trap or springboard?*. OECD Economics Department Working Papers, nº. 1446, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9cba114b-en>

Im, F. G., Rosenblatt, D. (2013). *Middle-income traps. A conceptual na empirical survey*. WB Policy Research Working Paper nº 6594, The World Bank, Washington DC, USA. <http://documents.worldbank.org/curated/en/969991468339571076/pdf/WPS6594.pdf>

Notermans, T., (2016). *Does Cohesion policy lead to economic convergence?*. Piattoni, S., Polverari, L. (ed.). Handbook on Chesion Policy in the EU, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

OCDE (2016). *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>

Pruchnik, K., Zowczak, J. (2017). *Middle-income trap review of the conceptual framework*. ADBI Working Paper Series nº 760, Asian Development Bank Institute, Tokyo, Japan. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/329201/adbi-wp760.pdf>

Ramos, P., Coimbra, C. (2000). Notas sobre o cálculo da produtividade média das Regiões NUTS II e NUTS III Portuguesas. Cadernos Regionais - Região Centro nº 12. INE-DRC, 101-104. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_estudos&ESTUDOSest_boui=106048&ESTUDOSmodo=2&xlang=pt

Ramos, P., Rodrigues, A. (2001). Porque é diferente o PIB *per capita* das regiões Portuguesas?. Cadernos Regionais - Região Centro nº 13. INE-DRC, 5-14. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_estudos&ESTUDOSest_boui=106481&ESTUDOSstema=Qualquer&ESTUDOSmodo=2&xlang=pt

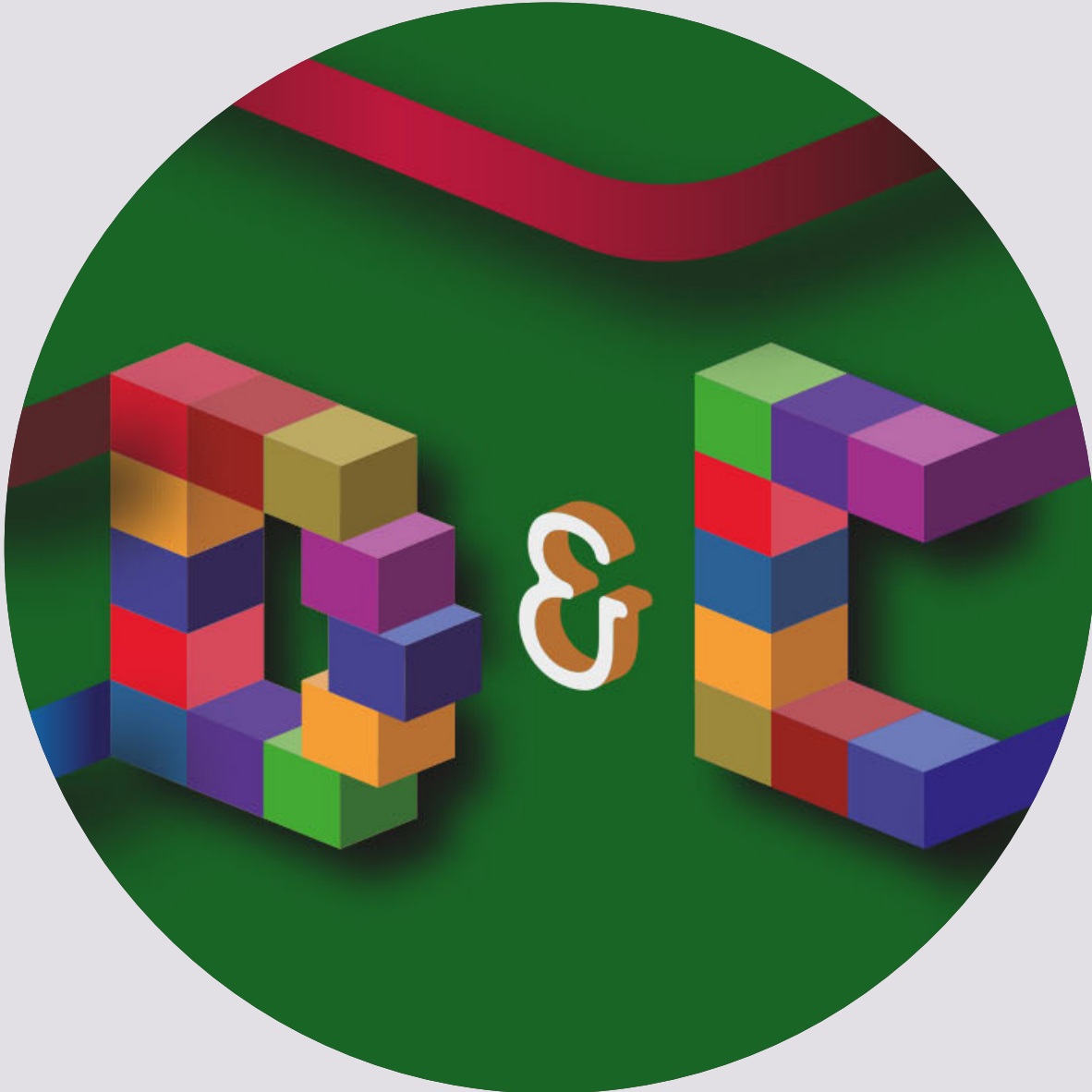
TRATADO de Roma, Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia. 25 de março de 1957. https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt

TRATADO de Maastricht, Tratado da União Europeia. 7 de fevereiro de 1992.
https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

TRATADO de Lisboa. 13 de dezembro de 2007.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=PT>

Tvrdoň, Michal (2012). *Cohesion Policy, convergence and regional disparities: the case of the European Union*. WSEAS TRANSACTIONS on BUSINESS and ECONOMICS, 9(2), 89-99. <http://wseas.org/multimedia/journals/economics/2012/53-827.pdf>

Villaverde J., Maza, A. (2009). *Measurement of regional economic disparities*. UNU-CRIS Working Papers W-2009/12, United Nations University - Comparative Regional Integration Studies, Brugge, Belgium.
<http://cris.unu.edu/measurement-regional-economic-disparities>



2

**SERVIÇOS SOCIAIS DE INTERESSE GERAL
E COESÃO TERRITORIAL**



SERVIÇOS SOCIAIS DE INTERESSE GERAL E COESÃO TERRITORIAL

Ao longo das últimas décadas, a dimensão territorial tem ganho uma crescente centralidade na formulação das políticas públicas, incluindo no seio da UE que adotou o princípio da coesão territorial como paradigma de desenvolvimento. Sendo certo que o conceito de coesão, emergido formalmente em 1986 no Ato Único Europeu, sempre teve subjacente uma forte preocupação com a redução das disparidades regionais, as interrupções no processo de convergência, e o reconhecimento da necessidade em dar um novo ímpeto ao espaço europeu, conduziram ao reconhecimento da coesão territorial enquanto terceiro pilar de atuação, a par da coesão económica e da coesão social (Comissão, 2007).

Para além da importância que este conceito confere à equidade territorial, atribui, ainda, idêntico destaque à valorização da qualidade e da identidade dos territórios, enquanto indutores de desenvolvimento, capazes de promover a atratividade e de gerar condições favoráveis à fixação de empresas e pessoas.

Neste contexto, pretende-se agora analisar o contributo dos Serviços Sociais de Interesse Geral (SSIG), subgrupo dos Serviços de Interesse Geral (SIG), para a coesão social, económica e territorial em Portugal. Se por um lado a sua universalização se afigura indispensável para a prossecução do princípio da equidade, por outro, a sua adequada provisão é decisiva para uma coesão territorial capaz de gerar prosperidade.

Partindo de uma análise evolutiva da disponibilidade e acessibilidade destes serviços em três setores, e sem a pretensão de fazer análises determinísticas sobre esta evolução no futuro, sobretudo num quadro marcado por mudanças céleres e complexas, procura-se contribuir para o processo de reflexão e debate sobre os desafios que se colocam aos sistemas de educação, saúde (incluindo aqui os cuidados continuados) e emprego em Portugal, desafios estes que encerram um conjunto de ameaças e oportunidades.

**Provisão de SSIG
como indutor da
coesão territorial**



2.1 Os serviços de Interesse Geral no contexto europeu

"Cada país europeu procura, em última instância, trabalhar para o mesmo objetivo: criar uma sociedade mais justa, baseada na igualdade de oportunidades. O género, local de nascimento, meio familiar ou situação económica em que nascemos não devem determinar o nível de acesso à educação, serviços ou oportunidades".

(Documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa, Comissão Europeia, 2017: 32)

Uma vez que a provisão dos SIG visa satisfazer necessidades fundamentais dos cidadãos, o seu acesso (com qualidade e a preços acessíveis, independentemente das condições socioeconómicas, geográficas e populacionais das regiões) é condição essencial para garantir aos territórios maior equilíbrio na criação de oportunidades e no gozo de direitos das populações.

A partir dos estudos realizados no âmbito do Programa ESPON¹ (UE, 2012, 2013, 2016 e 2017) e de outros trabalhos produzidos na última década na procura de uma definição operacional e mensurável de coesão territorial (e.g. Traversi, C. Camagni, R., & Nijkamp, P., 2010), é possível estruturar este conceito a partir de três dimensões fundamentais: (i) eficiência territorial (acessibilidade interna e externa, uso eficiente dos recursos e da energia, competitividade e atratividade do território); (ii) qualidade territorial (bons níveis de qualidade de vida, equidade entre os territórios, acesso a Serviços de Interesse Geral e ao conhecimento); e, (iii) identidade territorial (capital social, património natural, imaterial e cultural, criatividade).

É neste contexto que os princípios de abordagem integrada assumem uma importância acrescida, obrigando à adequação dos modelos de provisão dos SIG. A promoção de um desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado, o estímulo ao desenvolvimento integrado nas cidades e no meio rural, ou a integração territorial de regiões funcionais transfronteiriças, constituem caminhos para o reforço da coesão territorial que requer modelos de governação que permitam assegurar a universalidade da provisão dos serviços gerais, num quadro de crescente pressão sobre o uso eficiente dos recursos públicos.

Em termos internacionais, a definição destes serviços varia em função dos modelos políticos e de bem-estar social vigentes (Figura 2.1), bem como das tradições, geografia e cultura que justificam os níveis de investimento, de participação (público/privado) e de escalas de intervenção (modelos de governação). Também a oferta pode ser de natureza económica, ao abrigo das regras de mercado e da livre circulação de bens e serviços (e.g. água, energia, comunicações, serviços postais) ou não económica e, neste caso, não sujeita às regras de concorrência (e.g. polícia, justiça, segurança social).

Modelos de provisão influenciados por contextos territoriais, políticos e administrativos

Figura 2.1: Modelos de bem-estar social na UE

Modelo social	Países (28 Estados-Membros)	Participação do Estado (Despesa em % PIBpc)
Escandinavo/Nórdico	DK, FI, SE, NL, NO	++++
Anglo-saxónico e Continental	IE, UK, AT, BE, FR, DE, LU, IS	+++
Mediterrâneo/Sul	GR, PT, ES, IT	++
Em recuperação/Novos EM	CZ, HU, CY, EE, LV, LT, MT, PL, SK, SI, BG	+

FONTE: Adaptado de Humer, A et al, 2015 e Marques da Costa, E. et al, 2015

Porém, o debate recente nesta matéria tem vindo a evidenciar grande diversidade na efetivação dos direitos sociais dentro de cada um destes *clusters* sociais tipificados, revelando diferentes e complexas combinações nas formas de organização e provisão dos serviços considerados de interesse público.

A evolução da situação económica e financeira na UE, em particular na última década, a par com outros desafios como a globalização, o progresso tecnológico, a evolução demográfica, entre outros, têm vindo a colocar em evidência a importância dos SIG no modelo social europeu, nomeadamente na promoção da coesão social e territorial. Importa sublinhar o papel que a saúde e os cuidados continuados, ou o apoio a crianças, idosos e pessoas com deficiência, entre outros grupos vulneráveis, desempenham no sentido de assegurar uma rede de segurança essencial aos cidadãos e o impacto dos domínios da educação, formação e emprego na agenda do crescimento e emprego e na economia do conhecimento, contribuindo também para uma maior coesão.

Ao mesmo tempo, a necessidade de consolidação e sustentabilidade orçamental desafia a tomada de decisão política a garantir a equidade e a qualidade dos serviços, fazendo-o de forma eficiente na utilização racional dos recursos, definindo prioridades e formas de provisão ajustadas.

Durante a recente crise económica e financeira, foram evidentes as dificuldades enfrentadas pelos vários Estados-Membros em dispor de condições para manterem níveis adequados de provisão de SSIG. As restrições financeiras do setor público, a par da quebra significativa do rendimento disponível das famílias (que contribuiu, também, para um recuo da iniciativa privada, nomeadamente nos territórios mais vulneráveis), deixaram ao terceiro setor, e às entidades privadas, o papel de encontrar respostas para algumas das áreas mais fragilizadas (apesar de uma limitada capacidade de atuação).

SSIG dão forte contributo para a concretização do Pilar Europeu dos Direitos Sociais

No quadro da política europeia, realça-se ainda o papel dos SSIG para a concretização de alguns dos vinte princípios estabelecidos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais (Caixa 2.1). Todavia, a garantia de serviços acessíveis, disponíveis e de qualidade para todos os cidadãos requer adequada organização, financiamento e entrega, tendo como condição prévia uma reflexão aprofundada sobre o modelo territorial a prosseguir.

Caixa 2.1: Pilar Europeu dos Direitos Sociais

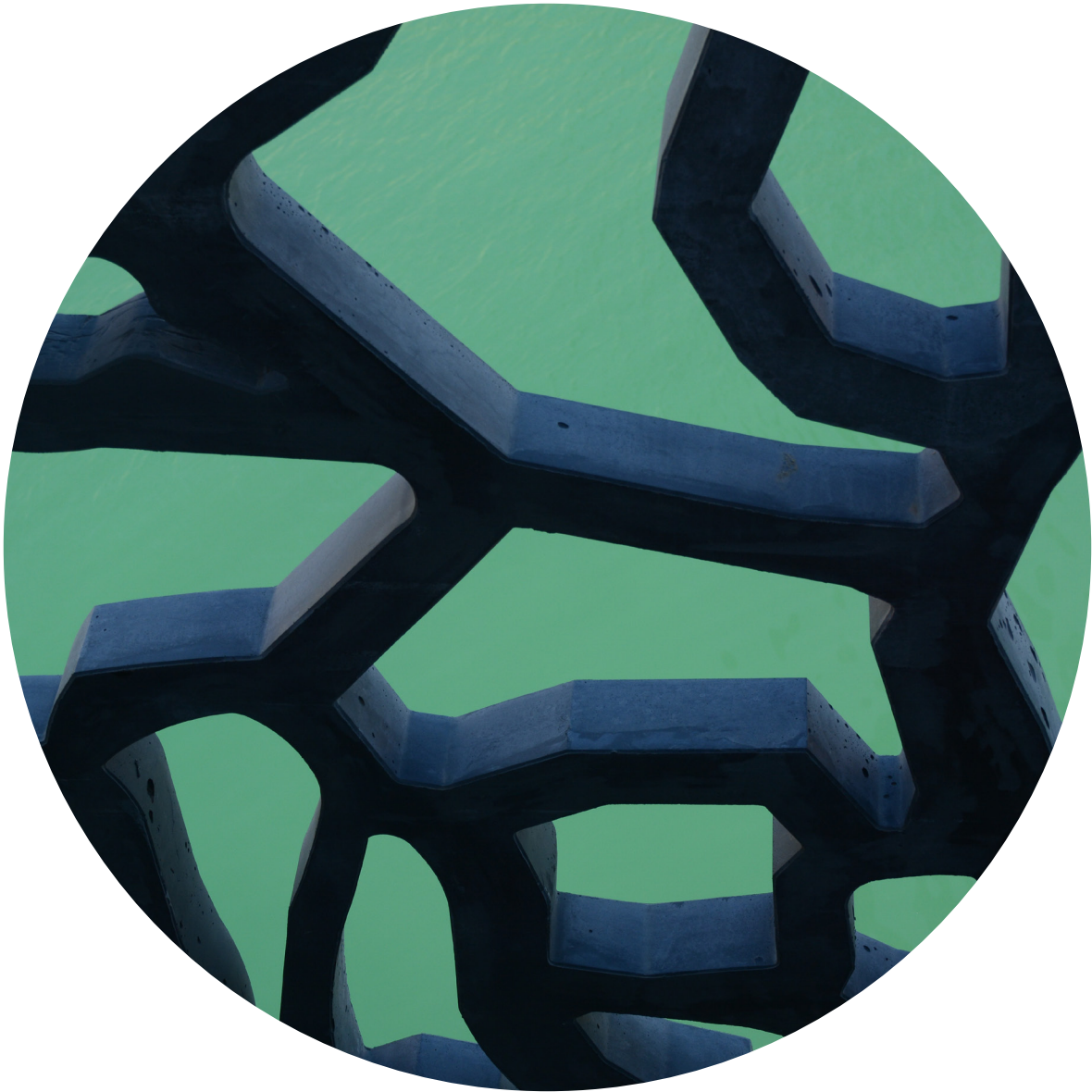
A 17 de novembro de 2017, em Gotemburgo, foi assinada a proclamação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, conjunto de vinte princípios e direitos fundamentais para apoiar mercados de trabalho e sistemas de proteção mais justos e funcionais, com vista a promover um processo renovado de convergência que conduza a melhores condições de trabalho e de vida na Europa. Partindo do acervo social já existente, procura trazer uma nova visibilidade a um conjunto de direitos e princípios já consagrados e acrescentar novos elementos em alguns domínios específicos, tendo como destinatários os cidadãos em geral, mas também os poderes públicos e os parceiros sociais, aos vários níveis.

Estes princípios e direitos encontram-se organizados em três domínios: Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho: 1. Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida; 2. Igualdade de género; 3. Igualdade de oportunidades; 4. Apoio ativo ao emprego. Condições de trabalho justas: 5. Emprego seguro e adaptável; 6. Salários; 7. Informações sobre as condições de emprego e proteção em caso de despedimento; 8. Diálogo social e participação dos trabalhadores; 9. Equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada; 10. Ambiente de trabalho são, seguro e bem adaptado. Proteção social e inclusão social: 11. Acolhimento e apoio a crianças; 12. Proteção social; 13. Prestações de desemprego; 14. Rendimento mínimo; 15. Prestações e pensões de velhice; 16. Cuidados de saúde; 17. Inclusão das pessoas com deficiência; 18. Cuidados de longa duração; 19. Habitação e assistência para os sem-abrigo; 20. Acesso aos serviços essenciais.

Ainda que a responsabilidade principal pela efetivação do Pilar caiba aos Estados-Membros e parceiros sociais, as instituições europeias estão empenhadas em desenvolver ações que contribuam para esse efeito. Assim, é esperado que, tanto o acervo legislativo europeu como os fundos europeus e o Semestre Europeu, venham a ter um papel fundamental na implementação e acompanhamento deste instrumento.

A Comissão propõe-se, por um lado, atualizar e completar a legislação existente, procurando melhorar a aplicação do direito da União nos Estados-Membros e a fomentar o diálogo social e, por outro, propõe um apoio financeiro, em particular no Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027, que reflita as prioridades do Pilar. Também no âmbito do Semestre Europeu, a Comissão propôs o reforço do acompanhamento através: da integração das prioridades do Pilar na análise aos Estados-Membros; da prestação de assistência técnica e promoção de avaliações comparativas e intercâmbio de boas práticas; da avaliação e monitorização de desempenho com recurso ao novo painel de indicadores sociais.

Nas áreas de intervenção do Pilar, sobretudo aquelas que se cruzam com os SSIG, importa fomentar o diálogo entre os decisores políticos e as várias partes interessadas (na realidade portuguesa destacam-se os prestadores de cuidados sociais e de saúde sem fins lucrativos), sobre o papel dos serviços sociais na implementação efetiva do Pilar, seja enquanto prestadores, seja como facilitadores, promotores e disseminadores.



2.2 Os Serviços Sociais de Interesse Geral em Portugal: disponibilidade e acessibilidade em três setores

Não obstante os progressos verificados ao longo das últimas décadas ao nível da universalização da provisão dos SSIG em Portugal e na União Europeia, a manutenção das disparidades regionais e a emergência de realidades socioeconómicas cada vez mais heterogéneas, colocam grande pressão na definição de novas formas de provisão, mais eficientes e mais ajustadas a necessidades específicas de grupos sociais e territórios. Neste contexto, a definição de novas configurações de provisão dos SSIG constitui um desafio, não só no seu desenho, menos padronizado e mais customizado, mas também nas formas de governança, crescentemente descentralizadas e suportadas em abordagens mais integradas e holísticas – ao nível horizontal e vertical.

Novas formas de provisão de SSIG passam por menor padronização

Sem prejuízo da relevância da globalidade dos SSIG para a coesão social, económica e territorial do país, este capítulo debruça-se especificamente sobre o acesso em três setores - Educação, Saúde e Emprego – cuja escolha se baseia, essencialmente, em quatro critérios:

- A centralidade destes setores no quadro das políticas públicas estruturais (e.g. Portugal 2020), onde assumem um papel relevante na concretização dos objetivos europeus (e.g. Estratégia Europa 2020, Pilar Europeu dos Direitos Sociais);
- A forte participação do Estado na provisão destes serviços, até por força dos preceitos constitucionais², e ainda na articulação das complementaridades com o setor privado e com o terceiro setor;
- A complexidade da estruturação territorial, uma vez que qualquer um destes setores apresenta uma organização de provisão definida por escalas (nacional, regional e local), o que permite, por um lado, observar a acessibilidade a serviços de grande centralidade (universidades, hospitais ou centros de formação) e a serviços de proximidade (escolas no 1.º ciclo, centros de saúde, serviços de emprego) e, ao mesmo tempo, refletir sobre a relação entre a provisão destes serviços e o modelo policêntrico que concretiza espacialmente o princípio da coesão territorial;
- A vulnerabilidade às dinâmicas socioeconómicas das regiões e municípios, onde as especificidades demográficas têm, e continuarão a ter, impactes significativos nestes setores, acentuando as tendências de aumento ou redução da procura e alterando os perfis de necessidade e expectativas.

Num quadro marcado por mudanças céleres e profundas, pretende-se, com este capítulo, contribuir para o processo de reflexão e debate dos desafios que se colocam aos sistemas de saúde, educação e emprego em Portugal, e que encerram, em si, ameaças e/ou oportunidades.

Esta análise tem por base um estudo mais vasto desenvolvido pelo Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano (CEDRU), elaborado por contratação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, intitulado “Diagnóstico prospetivo sobre os Serviços Sociais de Interesse Geral, a sua lógica de implementação territorial e as análises dos seus contributos para a coesão territorial”.

Para a medição do acesso aos SSIG, tomou-se por base as cinco dimensões de análise consideradas em outros estudos similares (Penchansky, R., Thomas, J., 1981; Humer H. et al. 2015; Palma, P. et al. 2017), designadamente relacionados com o acesso a serviços de assistência médica:

- Disponibilidade: existência de instalações de serviço em quantidade, diversidade e dimensionamento capaz de poder satisfazer as necessidades dos utilizadores;
- Acessibilidade: capacidade dos utilizadores superarem a distância para disporem do serviço;
- Custo: valor despendido pelos utilizadores para poderem beneficiar do serviço e a sua aceitabilidade, podendo constituir um fator de exclusão por incapacidade económica;
- Comodidade: organização, variedade, tempos de espera ou adequação dos horários de funcionamento dos serviços;
- Aceitação: associado à qualidade, conforto, confiança, satisfação do utilizador com o prestador e vice-versa.

Na impossibilidade de se recolherem dados para as cinco dimensões, e tendo como certo que todas interagem entre si e são importantes para retratar a provisão dos SSIG, centra-se a análise nas dimensões espaciais que melhor permitem refletir a coesão e equidade territorial: a disponibilidade e a acessibilidade (Palma, P., et al. 2017: 468).

Cada um dos três setores retratados apresenta uma organização da provisão definida por escalas – nacional, regional e local - que refletem a hierarquia da rede, com diferentes tipos de oferta, emergindo no topo os serviços/equipamentos de grande centralidade e forte especialização, de âmbito nacional ou regional (universidades, hospitais especializados ou centros de formação) e na base os serviços de proximidade de âmbito local (escolas no 1.º ciclo, centros de saúde, gabinetes de inserção profissional). É portanto visível um forte alinhamento entre este modelo de escalas e a organização administrativa do Estado, embora a situação seja bastante mais complexa ao nível local, onde se verifica uma coexistência de papéis entre os vários níveis da administração (Figura 2.2).

Figura 2.2: Níveis de estruturação territorial dos SSIG (no contexto do sub-universo abordado)

Setores	Níveis de estruturação territorial		
	Rede nacional	Rede regional	Rede local
Educação	• Universidades • Institutos Politécnicos	• Cursos de Especialização Tecnológica	• Pré-primária • Escolas do 1º, 2º e 3º ciclo • Escolas Secundárias
Saúde	• Hospitais gerais e especializados • Unidades de Cuidados Paliativos	• Unidades de Convalescença • Unidades de Internamento de Cuidados Integrados Pediátricos de Nível 1	• Unidades de Média e Longa Duração e Manutenção • Centros de Saúde • Extensões dos Centros de Saúde • Unidades de Saúde Familiar
Emprego	• Serviços centrais (IEFP) • Centro de Formação e Reabilitação Profissional	• Delegações regionais (IEFP) • Centros de Emprego e Formação Profissional – serviços de formação	• Centros de Emprego e Formação Profissional – serviços de emprego • Gabinetes de inserção profissional

FONTE: Adaptado de CEDRU

2.2.1 Educação

“A educação é uma pré-condição fundamental. Em Portugal, cerca de um terço da população em idade ativa tem um grau de ensino superior, mas as diferenças territoriais são significativas. As regiões apresentam diferentes desempenhos em matéria de inovação, refletindo os desequilíbrios em termos de educação, formação, qualificações e capacidade de produção de conhecimento.”
(DGT, 2018a: 29).

A União Europeia assume a política da educação como um domínio-chave e, nesse sentido, a Estratégia Europa 2020 (Conselho Europeu, 2010) definiu metas a alcançar até 2020, quer para o conjunto da União quer para cada Estado-Membro: a) Reduzir as taxas de abandono escolar para níveis abaixo dos 10% e b) Aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui um diploma do ensino superior.

Portugal regista evolução favorável nas metas da Estratégia Europa 2020

Nos últimos 15 anos, a evolução nestes indicadores foi positiva, tanto na UE28 como em Portugal. A taxa de abandono escolar diminuiu significativamente em Portugal (23,3 p.p.), enquanto na UE28 essa redução foi de 4,3 p.p., embora em Portugal, para 2017, continue a ser superior (12,6% face a 10,6% na UE28). Também na percentagem de adultos dos 30-34 anos com diploma universitário, o aumento em Portugal foi superior ao da UE28 (22,6 p.p. e 16,1 p.p., respetivamente), até porque tem um ponto de partida inferior, mas em 2017 continua inferior à média europeia (36,5% face a 39,7%).

Por sua vez, os indicadores da OCDE para as qualificações e empregabilidade³ em Portugal (2016), evidenciam que as pessoas em idade ativa (25-64 anos) que não concluíram o ensino secundário apresentam taxas de emprego de 65,5%, ou seja, inferiores às que concluíram o ensino secundário (79,4%) e muito inferiores às pessoas com ensino superior (85,1%).

Os diversos instrumentos de política pública focados no ordenamento do território e na política educativa procuraram assegurar a universalidade no acesso a serviços educativos com qualidade. A reorganização do sistema educativo local foi acompanhada pelo surgimento e afirmação dos Agrupamentos de Escolas, com a finalidade de criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento de centros de excelência e de competências educativas, bem como uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos, o que implicou um aumento dos agrupamentos escolares (de 667 para 713) e uma redução significativa das escolas agrupadas (de 8.275 para 4.919) e não agrupadas (4.811 para 95), entre os anos letivos de 2001-2002 e 2015-2016.

O Programa de Modernização do Parque Escolar (para o ensino secundário) desenvolvido, sobretudo, no período 2007-2013, e a continuação dos Planos de Ação Estratégica das escolas, no âmbito do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar em curso, destacaram a necessidade de requalificar/ampliar a oferta instalada como condição para qualificar as condições de aprendizagem.

O Programa Nacional de Reformas (PNR), atualizado em abril de 2018, reforça as prioridades da política educativa através da promoção do sucesso educativo, em todos os níveis de ensino, e do combate ao

abandono escolar (assumindo-se a conclusão do ensino secundário como patamar mínimo de qualificação). Adicionalmente, fortalece a valorização do pré-escolar (a alargar às crianças de 3 anos em 2019) como a primeira etapa da educação básica, uma vez que permite, a prazo, melhores resultados escolares, ao mesmo tempo que cria as condições para a integração plena das mulheres no mercado de trabalho. Adota, ainda, medidas que privilegiam uma gestão mais racional e eficiente da rede escolar, estando nesta linha a revisão de contratos de associação nas regiões onde existe capacidade de oferta da rede pública ou o esforço de racionalização na constituição de turmas, de modo a evitar redundâncias ou turmas com um número muito reduzido de alunos (PNR, 2018: 64).

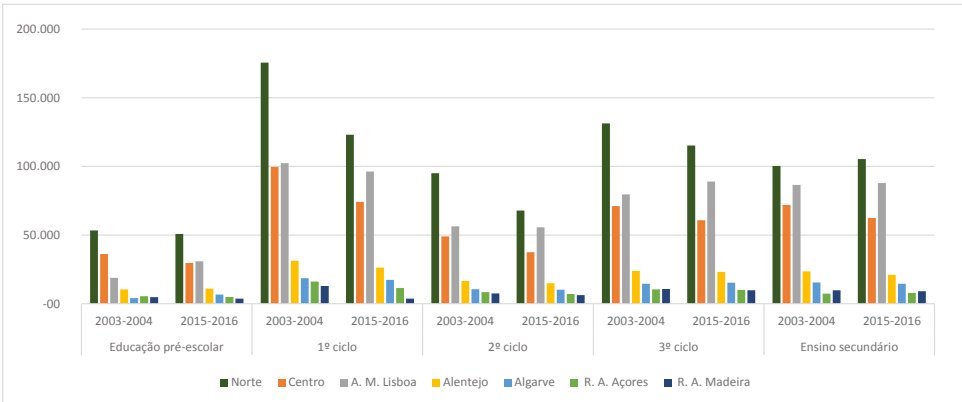
Também o Programa Nacional da Coesão Territorial (UMVT, 2016) define, no âmbito do *Eixo 1. Um Território do Interior + Coeso*, diversas medidas centradas na educação e formação, que concorrem para “construir sistemas capazes de promover a inclusão social e a equidade através de uma maior igualdade de competências territoriais, promovendo uma melhor articulação entre a oferta de serviços urbanos e rurais”.

Redução do número de alunos exige adequação dos equipamentos educativos

Em termos evolutivos, a redução da procura educativa nas últimas décadas⁴ e a crescente transferência de competências da Administração Central para os municípios, exigiram o reordenamento da rede educativa de forma a ajustar a oferta à procura e a garantir maior qualidade de ensino através da melhoria das condições infraestruturais. A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 janeiro, que, entre outros aspetos enquadra o instrumento de planeamento e ordenamento setorial local (carta educativa), foi determinante neste processo.

Esta redução traduziu-se, na última década, num decréscimo do número de alunos inscritos nos estabelecimentos de ensino da rede pública de 149 mil alunos do pré-escolar ao ensino secundário (-10,7 %), especialmente no 1.º e 2.º ciclo (-90 mil e -41 mil alunos, respetivamente). Apenas no pré-escolar não diminuiu o número de alunos, fruto da expansão da rede pública de jardins de infância explicada com a progressiva universalização da entrada no sistema educativo de crianças com 4 e 5 anos.

Figura 2.3: Número de alunos, por nível de ensino, NUTS II, 2003-2004/2015-2016



FONTE: CEDRU, com base em Anuários Estatísticos Regionais (2005 e 2016)

Em termos regionais, a redução mais significativa ocorreu na NUTS II Norte (-39 mil alunos, entre os anos letivos de 2003-2004 e 2015-2016), região que apresentou também a maior redução em termos relativos (-29,9%).

A adequação dos equipamentos educativos locais a esta realidade teve um impacto muito significativo na redefinição da rede escolar, nomeadamente no encerramento de estabelecimentos com menos alunos, na construção de novos centros escolares (integrando diversos níveis de ensino) e na ampliação da oferta pública pré-escolar. Esta mudança traduziu-se numa redução em mais de 3 mil estabelecimentos (da pré-primária até ao 12.º ano), entre 2005-2006 e 2015-2016, com o ensino básico a sofrer a maior diminuição, tendo como consequência uma concentração dos alunos num número menor de escolas do 1.º ciclo e um acréscimo do número médio de alunos por estabelecimento⁵.

A educação pré-escolar tem vindo a assumir protagonismo em termos da expansão da rede, realçado pelo desafio de garantir, a partir de 2019, a universalização do acesso às crianças a partir dos três anos⁶. No ano letivo de 2005-2006 existiam no Continente 6.381 estabelecimentos que, em 2015-2016 passaram para 5.670, com a oferta da rede pública a representar apenas 61% do total. Esta diminuição do número de equipamentos, inversamente proporcional à procura (que aumentou 3,2%, no mesmo período), não prejudicou, contudo, a concretização da meta prevista pela OCDE para 2020 de existirem vagas no ensino pré-escolar para, pelo menos, 95% das crianças entre 4 e 6 anos. Desde 2012 que Portugal satisfaz esta condição, tendo, em 2015-2016, aumentado o número de vagas para 129 mil (mais 6 mil face a 2012-2013), devido, fundamentalmente, à melhoria das condições infraestruturais dos equipamentos públicos existentes, o que permitiu aumentar o número de salas e o número crianças por sala (cumprindo os requisitos legais) mas, também, pela cobertura da rede privada/solidária. Esta combinação permite que em quase todas as regiões se chegue aos 100% de cobertura, com exceção de algumas NUTS, como a Área Metropolitana de Lisboa, onde a cobertura é de cerca de 80%.

Expansão da rede do pré-escolar

No ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos) registaram-se grandes melhorias. Até 1974, o modelo de oferta de ensino primário centrou-se na expansão territorial da rede escolar, sobretudo numa lógica quantitativa e de facilitação do acesso pela proximidade da população em idade escolar aos estabelecimentos⁷. Como consequência, a rede de escolas do 1.º ciclo do ensino básico até meados da primeira década do atual milénio foi constituída, em grande parte, por edifícios pouco articulados com outros graus de ensino. A necessidade de reconverter e adaptar o parque escolar às novas exigências do Sistema Educativo e a progressiva descentralização de competências para os municípios (sobretudo ao nível da gestão do parque) levou, numa primeira fase (anos 80 e 90), à redefinição de critérios de planeamento. Os princípios orientadores passaram a assentar na diversidade, na complementaridade e na flexibilidade dos equipamentos, alargando-se a oferta de tipologias e respondendo-se de forma mais adequada às realidades territoriais (demográficas e socioeconómicas), mas foi igualmente resultado da priorização da qualidade das condições de aprendizagem e da socialização das crianças, em detrimento da proximidade ao estabelecimento.

Em 2015-2016, existiam 6.614 estabelecimentos que ministravam o ensino básico⁸ (nos 3 níveis de ensino – 1.º, 2.º e 3.º ciclos), o que significa uma redução de 2.940 estabelecimentos face a 2005-2006. A redução foi particularmente expressiva no 1.º ciclo, sobretudo em territórios de baixa densidade,

Caixa 2.2: Expansão da rede nacional de educação pré-escolar

A participação na educação pré-escolar e cuidados de infância tem comprovadamente um papel crucial na promoção da inclusão social das crianças e da igualdade de oportunidades no acesso à escola e no sucesso da aprendizagem, potenciando a taxa de retorno do investimento em capital humano, isto é, quanto mais cedo se investe maior será o retorno no futuro. Por conseguinte, e em concordância com o 11.º princípio do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, definiu-se como objetivo comunitário proporcionar a todas as crianças o acesso e a possibilidade de beneficiar de uma educação e acolhimento de qualidade.

Focando aqui em particular a educação pré-escolar, em Portugal esta abrange as crianças dos 3 anos até à idade de ingresso na escolaridade obrigatória, sendo a rede nacional de educação pré-escolar constituída pela rede pública (os estabelecimentos de educação pré-escolar do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) e pela rede privada (estabelecimentos com e sem fins lucrativos – instituições do ensino particular e cooperativo e IPSS).

No início da década de 90, a taxa de pré-escolarização era ainda incipiente e assegurada, essencialmente, pelo setor privado e pelo sistema solidário. Com o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho, lançaram-se as bases para a expansão da rede nacional de educação pré-escolar, onde prevalecia o público, ainda que permanecessem os setores particular, cooperativo e solidário. Com uma evolução bastante positiva desde então, situa-se, em 2016/2017, nos 95,4% nos 5 anos, 92,7% nos 4 anos e 83,4% nos 3 anos, quando em 2000/2001 foi de 83,3%, 78,4% e 62,8%, respetivamente.

Apesar da educação pré-escolar não ser obrigatória, reconhecendo-se à família o primeiro papel na educação dos filhos, consagrou-se a sua universalidade para as crianças a partir dos 5 anos de idade (Lei n.º 85/ 2009, de 27 de agosto) e está prevista a sua extensão a todas as crianças a partir dos 3 anos até 2019 (cf. PNR 2016). Ao estipular a universalidade deste nível de ensino, o Estado fica obrigado a garantir a existência de uma rede de educação pré-escolar que permita a inscrição de todas as crianças abrangidas e de assegurar que essa frequência se efetue em regime de gratuidade.

Entre 2015 e início de 2018, foram criadas 193 novas salas em jardins de infância e o objetivo da universalização da educação pré-escolar a partir dos 3 anos de idade já foi alcançado em mais de 95% dos municípios (Fonte: Rede Eurydice).

Este trabalho resulta da articulação entre os Ministérios da Educação e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e inclui uma melhoria dos sistemas de monitorização e análise prospetiva, bem como um trabalho conjunto com os municípios onde se observa escassez, de modo a possibilitar soluções concertadas, territorializadas e sustentáveis.

A tutela pedagógica é da responsabilidade do Ministério da Educação, competindo-lhe assegurar a qualidade da educação nos estabelecimentos da rede de educação pré-escolar. Para o efeito, tem vindo a implementar diversas medidas, como as oficinas de formação com vista a apoiar os educadores de infância na implementação das Orientações Curriculares publicadas em 2016, entre outras.

uma vez que do total de escolas, cerca de 61,3% pertenciam a este nível de ensino (redução para metade numa década, sobretudo no interior Norte e Centro). O reordenamento da rede do 1.º ciclo teve como racional o encerramento de escolas com um número reduzido de alunos (inicialmente com menos de 10 alunos e depois dos estabelecimentos com menos de 21 alunos), decisão que gerou que apenas existissem, em 2015-2016, 189 escolas do 1.º ciclo com menos de 21 alunos (em 2005-2006, contabilizavam-se 1.632 escolas com menos de 10 alunos, principalmente nas NUTS II Norte e Centro). Esta concentração conduziu a um acréscimo significativo do número médio de alunos/estabelecimento (de 58,7 para 94,8 em 10 anos), com diferenças significativas em termos territoriais. Por exemplo, em 2015-2016, na Área Metropolitana de Lisboa, este rácio aproximava-se dos 140, enquanto na NUTS III Beira e Serras era de apenas 49,9 alunos/estabelecimento.

Esta opção teve como consequência que algumas freguesias deixassem de dispor de qualquer estabelecimento de ensino e que fosse valorizado o transporte escolar como uma importante dimensão da política pública educativa, para garantir o acesso ao ensino obrigatório (12.º ano), independentemente do local de residência).

Figura 2.4: N.º de estabelecimentos de ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos), por municípios, 2005-2006

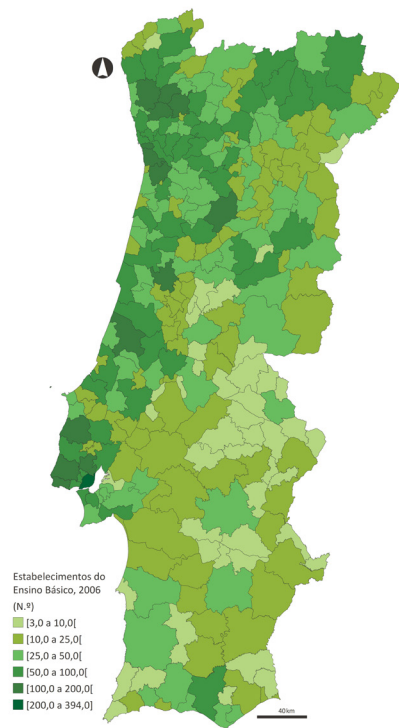
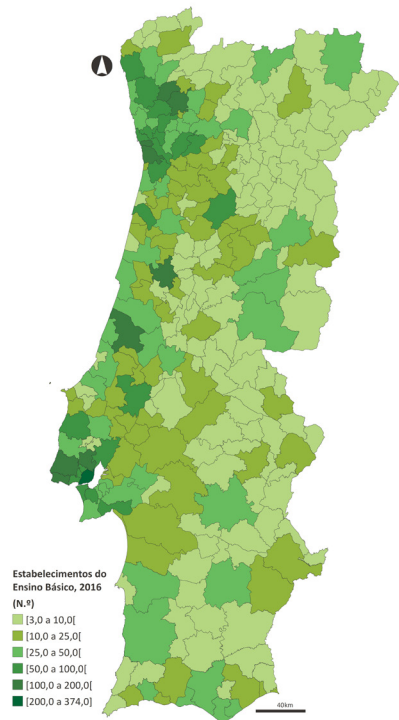


Figura 2.5: N.º de estabelecimentos de ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos), por municípios, 2015-2016



FONTE: CEDRU, com base em INE, Anuários Estatísticos Regionais (2006 e 2016)

Reordenamento do ensino básico

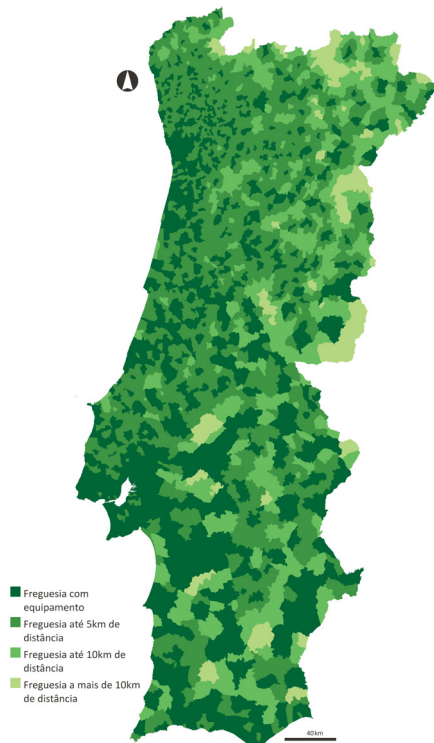
No âmbito da ação social escolar (Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março) deve relevar-se que é facultado um serviço adequado de transportes escolares para os alunos que frequentam estabelecimentos dos ensinos básico e secundário que não sejam acessíveis a pé a partir do lugar da sua residência, e que não possam utilizar transportes públicos coletivos na deslocação para a escola⁹. Dado que a proximidade aos estabelecimentos de ensino é um facilitador do garante da equidade da oferta e de um sistema universal, a existência de uma rede de transportes escolares adequada e eficaz permite atenuar potenciais constrangimentos resultantes de modelos de provisão mais centralizados à escala municipal.

Figura 2.6: Existência ou proximidade a escolas do 1.º ciclo (Km, freguesia), 2011



FONTE: CEDRU, com base em DGEEC-MEC

Figura 2.7: Existência ou proximidade a escolas do 2.º e 3.º ciclos (Km, freguesia), 2011

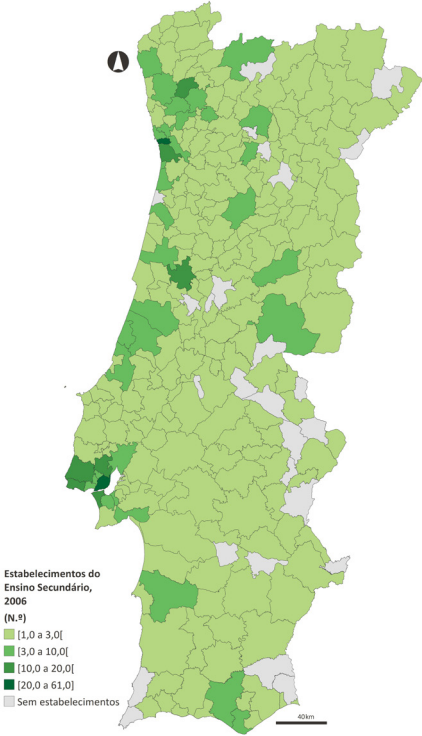


Durante o Estado Novo, o prolongamento dos estudos para o ensino secundário era muito insipiente. A fraca disponibilidade fruto da existência de uma rede de escolas secundárias muito deficitária gerava deslocações longas que, associada a outros fatores socioeconómicos, foi uma condicionante à procura por este nível de ensino.

O crescimento exponencial da procura deste nível de ensino (unificado) durante as décadas de 80 e 90 gerou uma expansão e qualificação do parque edificado e passaram a ser consideradas como elementos da atratividade e de desenvolvimento local, dando origem a que os municípios reivindicassem a instalação destes equipamentos no seu território. Em muitos casos, dada a incapacidade de resposta pública e a rendibilidade do investimento, a iniciativa privada avançou com a construção de equipamentos, sobretudo nas grandes cidades e nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. Este aspeto aliado à extensão da escolaridade obrigatória até aos 18 anos a partir de 2009 (Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto) explica que a taxa bruta de escolarização seja já de 100% em todas as regiões, com exceção das NUTS III do Tâmega e Sousa e Lezíria do Tejo, com a particularidade da taxa de transição/conclusão ter aumentado de 66,4% em 2003-2004 para 84,5% em 2015-2016.

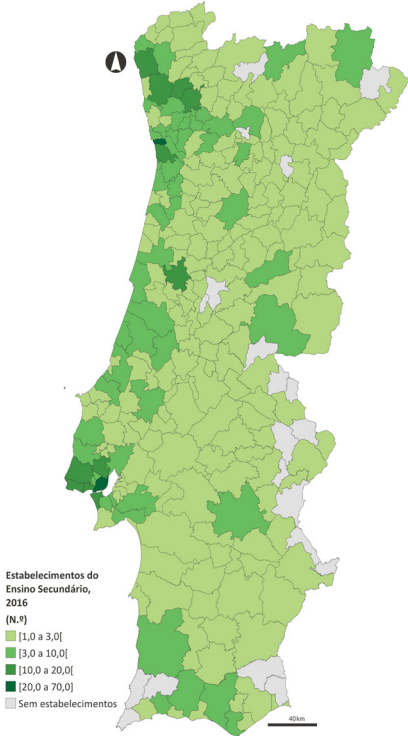
**Alargamento da rede
do ensino secundário,
em particular a
privada**

**Figura 2.8: N.º de estabelecimentos
de ensino secundário,
por municípios, 2005-2006**

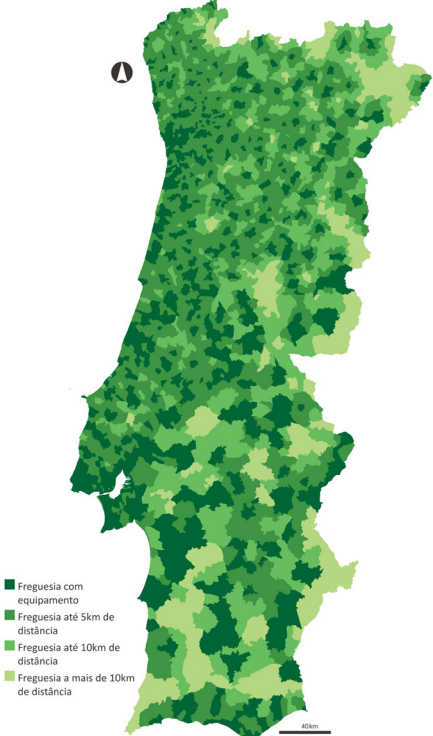


FONTE: CEDRU, com base em INE, Anuários Estatísticos Regionais (2006 e 2016)

**Figura 2.9: N.º de estabelecimento
de ensino secundário,
por municípios, 2015-2016**



**Figura 2.10: Existência ou proximidade
a escolas do ensino secundário
(Km, Freguesia), 2011**



FONTE: CEDRU, com base em DGEEC-MEC

Em 2015-2016, contabilizavam-se 896 estabelecimentos de ensino secundário em Portugal Continental, mais 229 em 10 anos (mais 34%, essencialmente justificado pela expansão da rede privada que passou de 151 para 354 estabelecimentos¹⁰ o que representa 39,5% do total das escolas). Apesar deste aumento, registou-se, em muitos municípios, o encerramento de escolas da rede pública, devido à redução da procura, o que fez com que os alunos residentes passassem a frequentar estabelecimentos localizados em concelhos limítrofes ou do ensino privado.

Relativamente aos Cursos de Especialização Tecnológica (CET) existem atualmente no continente 326 estabelecimentos¹¹, apesar de nem todos funcionarem em todos os anos letivos. Desde 2017 que são ministrados apenas pelas instituições de ensino não superior, havendo 93 instituições autorizadas (destaque para os 26 Centros de Emprego e Formação Profissional).

Apesar do número de alunos inscritos ter aumentado 23,6%, entre 2012 e 2015, para 8.792 alunos, estes últimos continuam a privilegiar as vias orientadas para a continuação de estudos em áreas científico-humanísticas nas Universidades, em detrimento de cursos de maior orientação tecnológica. A distribuição territorial evidencia uma forte concentração nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, circunscrevendo-se, no Interior, às sedes de concelho/distrito onde existe oferta de formação profissional do IEPF¹².

Reforço da rede de ensino superior ao longo das últimas décadas

O sistema de ensino superior conheceu ao longo das últimas décadas profundas transformações. Após 1974 registou-se um significativo alargamento e diversificação na oferta de estabelecimentos, a partir do aumento do número de universidades públicas, da criação de um subsistema politécnico público e do forte envolvimento do setor privado. Este crescimento (297 mil alunos inscritos em 2016 face a 276 mil em 2005), com evidente expressão territorial, traduz também um reconhecimento da importância do ensino superior para o desenvolvimento regional, quer pelo seu papel na qualificação do capital humano, quer pelo contributo para a modernização do tecido produtivo e aproveitamento do potencial endógeno. Contudo, nos anos mais recentes tem-se assistido a uma redução do número de estabelecimentos (273 em 2016 face a 314 em 2005), devido ao menor envolvimento do setor privado (que em 2005 representava 46% e em 2016 passou para 38%), com forte concentração da oferta nas áreas metropolitanas, ao que não é também alheia a dimensão demográfica.

O resultado deste processo é uma espacialização fortemente litoralizada das Universidades, com forte concentração no litoral Norte-Centro e na Área Metropolitana de Lisboa, existindo apenas três exceções com dinâmicas de procura relevantes (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, a Universidade da Beira Interior e a Universidade de Évora) e uma maior abrangência territorial dos Politécnicos distribuídos, sobretudo, pelas diversas capitais de distrito do interior português, facilitando o acesso dos residentes nestes territórios ao sistema de ensino superior.

Figura 2.11: Existência ou proximidade a
escolas do ensino superior universitário
(Km, freguesia), 2011

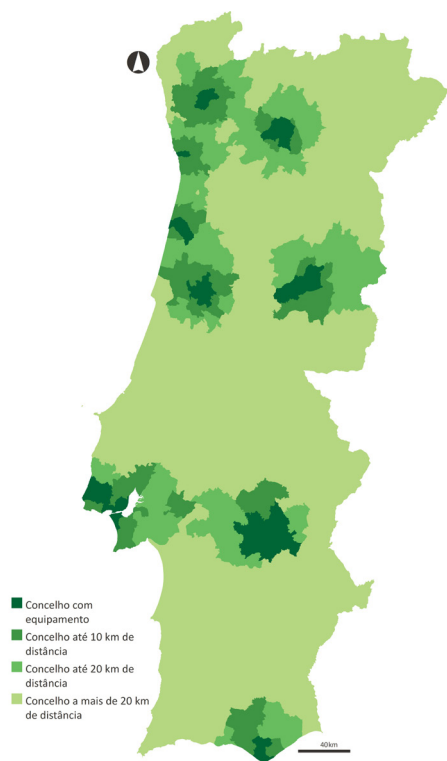
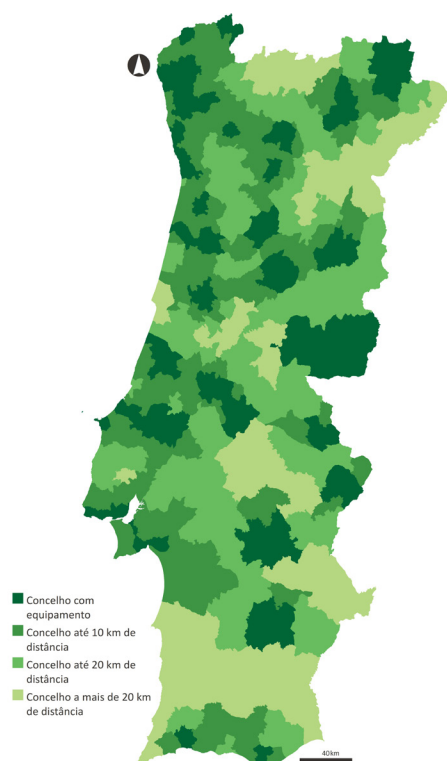


Figura 2.12: Existência ou proximidade a
escolas do ensino superior politécnico
(Km, freguesia), 2011



FONTE: CEDRU, com base em DGES



2.2.2 Saúde

“Os serviços de saúde e de apoio social tendem a ser fortemente pressionados por uma população cada vez mais idosa. No futuro, são as áreas urbanas periféricas que vão exigir uma oferta de serviços mais densa, tendo em consideração os atuais modelos de povoamento.”

(DGT, 2018b: 98)

As políticas de saúde à escala europeia procuram não só proteger e melhorar a saúde dos cidadãos europeus (e.g. apoiando a modernização das infraestruturas ou melhorando a eficácia dos sistemas), como promover maior equidade no acesso aos sistemas de saúde. A Comissão procura responder aos desafios da sustentabilidade e da promoção da saúde, bem como do acesso universal a cuidados de elevada qualidade, apontando este desafio como fundamental para reduzir as desigualdades e combater a exclusão social (Comissão Europeia, 2013). Neste contexto, a Política de Coesão assume-se como ativo essencial procurando mitigar as disparidades económicas e sociais, através do investimento em infraestruturas, cobertura sanitária, cuidados de saúde, etc. A importância do acesso aos cuidados de saúde está também presente na Agenda 2030, em particular nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável *Saúde de qualidade* (ODS3) e *Reduzir as desigualdades* (ODS10).

Ao longo da última década registou-se uma trajetória pouco favorável, tanto em Portugal como na UE, no rácio camas de hospital por 100.000 habitantes, um dos indicadores historicamente mais utilizados para aferir a capacidade de resposta dos sistemas de saúde. Enquanto em 2004 este rácio era de 358,3 para Portugal e 595,2, na UE28, em 2015 reduziu-se para 340,0 e 514,5, respetivamente, continuando Portugal abaixo da média europeia. Contudo, importa sublinhar que os indicadores devem ter em conta as especificidades de cada país, em particular as restrições orçamentais e os processos de transição demográfica que os afetam de forma distinta. Assim, no contexto dos países do Sul mais severamente atingidos com a recente crise e com sistemas de saúde com maior similaridade entre si, Portugal apresentava uma oferta idêntica, encontrando-se numa posição intermédia (acima de Espanha 299,3 e de Itália 319,5 e ligeiramente abaixo de Chipre 341,5, da Grécia 424,6 e de Malta 472,5). De salientar que esta dinâmica não tem de ser necessariamente negativa, dado que a diminuição deste indicador pode resultar de outras formas de provisão, como é o caso do aumento das cirurgias ambulatoriais ou do reforço da rede de cuidados continuados.

Outro indicador relevante que compara o desempenho dos sistemas de saúde de 35 países da Europa na perspetiva do consumidor/utente (os UE28 mais 7 países) é o Índice do Consumidor Europeu de Saúde. Portugal ocupava, em 2017, uma posição intermédia (14.º lugar), à frente do Reino Unido, da Espanha e da Itália, num *ranking* liderado pela Holanda. A avaliação é feita em seis áreas distintas através da análise de 46 indicadores. As áreas em que Portugal apresentava melhor pontuação eram a taxa de mortalidade infantil, a taxa de vacinação, a realização de atividades físicas, o rácio de cirurgias às cataratas na população idosa (65 ou mais anos), a prevenção do tabaco, os anos potenciais de vida perdidos, entre outros. Em sentido contrário, obtém pior desempenho em áreas como o acesso direto a consultas com médicos especialistas, a realização de exames de diagnóstico em situações não agudas, a alta prevalência de infeções hospitalares e a elevada percentagem de cesarianas realizadas.

A nível nacional, o Programa Nacional de Reformas (PNR, 2018: 65) identifica para este setor a necessidade de prosseguir a reforma do Serviço Nacional de Saúde, visando garantir uma integração dos cuidados de saúde assente no utente e destaca a necessidade de reforçar a articulação entre Cuidados de Saúde Primários, Cuidados de Saúde Hospitalares e Cuidados Continuados Integrados como sendo um dos principais desafios.

Por sua vez, o Plano Nacional de Saúde: Revisão e Extensão a 2020 (DGS, 2015) refere que “os ganhos em saúde resultarão da melhor adequação entre necessidades de saúde e serviços, e da melhor relação entre recursos e resultados”. Um dos quatro eixos de intervenção é centrado nas dimensões da equidade e do acesso aos cuidados de saúde em todas as ações e intervenções do Sistema de Saúde, bem como em todos os setores com impacto na saúde. Este eixo em particular pretende promover os “equilíbrios entre a proximidade de serviços e a gestão racional de recursos limitados, entre a redundância e complementaridade de serviços oferecidos pelo setor público, privado e social e entre uma resposta compreensiva e uma resposta especializada às necessidades de saúde da população”.

A importância do acesso à saúde como uma das dimensões chave da coesão territorial é também evidenciado pelo Programa Nacional da Coesão Territorial (UMVT, 2016), nomeadamente no Eixo 5, *Um Território do Interior + Colaborativo*, que considera as “Redes para a Saúde” uma das suas principais medidas, com especial destaque para a importância de “promover a cooperação entre as comunidades intermunicipais e os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, por forma a garantir uma maior aproximação às comunidades, intensificando o relacionamento institucional”. Por outro lado, no âmbito do envelhecimento com qualidade, este Programa identifica, como um dos principais desafios, a necessidade de promover uma oferta de serviços básicos de proximidade, nomeadamente em matéria de saúde primária, mas também de comércio e outros serviços, visando prosseguir com a criação de redes de apoio domiciliário aos idosos (serviços de saúde e sociais).

Os progressos verificados nas últimas décadas, decorrentes da melhoria das condições de vida e de rendimento da população e dos investimentos efetuados, conduziram a um aumento médio da esperança de vida aos 65 anos em mais de 2 anos, tendo passado de 17,1 anos, entre 2000-2002, para 19,3, entre 2014-2016. Também a elevada taxa de cobertura vacinal nas crianças até aos 12 meses evidencia as melhores condições globais de saúde, uma vez que contribui para a ampla erradicação de diversas patologias. De notar que, entre 2003 e 2016, a totalidade das Administrações Regionais de Saúde (ARS) do Continente apresentaram uma cobertura para crianças com 1 ano de idade superior a 90%.

Decorridos quase cinquenta anos desde o aparecimento dos cuidados de saúde primários enquanto rede prestadora de cuidados de saúde (Decreto-Lei nº. 413/71, de 27 de setembro) e que antecedeu o Serviço Nacional de Saúde (1979), estes constituem hoje o pilar central do sistema de saúde e o primeiro contacto com os serviços públicos, já que visam promover a saúde e a prevenção da doença, assim como assegurar a gestão dos problemas de saúde, agudos e crónicos.

Boa cobertura nacional de cuidados de saúde primários

Uma análise à escala concelhia evidencia a excelente cobertura do território nacional de cuidados de saúde primários e a não existência de áreas a descoberto. As duas áreas metropolitanas e o litoral centro continuam a destacar-se pela maior concentração da oferta, em coerência com a distribuição espacial da população, tendo a oferta de centros de saúde conhecido um investimento assinalável

no decurso das últimas quase duas décadas. Entre 2000 e 2018, foram criados 46 novos centros de saúde em Portugal Continental, que corresponde a um acréscimo de 13%.

Importa sublinhar as discrepâncias entre as regiões, sendo de assinalar que é no Norte que se concentra a maior oferta (32,4%). Ao longo do período, registaram-se acréscimos do número de equipamentos no Norte, na Área Metropolitana de Lisboa e no Algarve, enquanto no Centro e Alentejo assistiu-se ao encerramento de centros de saúde.

Figura 2.13: N.º de Centros de saúde, por concelho

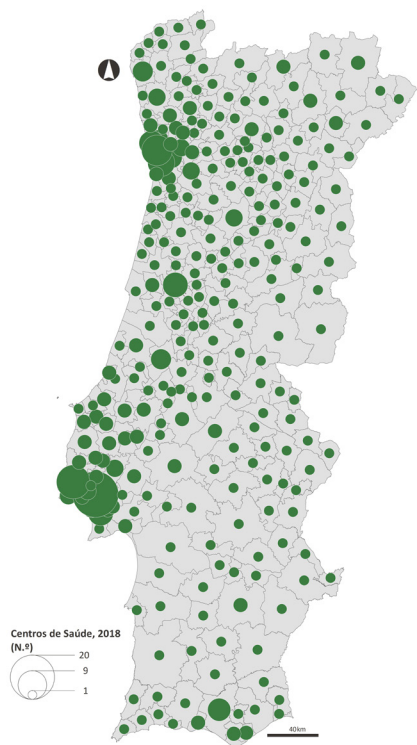


Figura 2.14: N.º Centros de saúde, segundo a existência de SUB ou SAP, por concelho

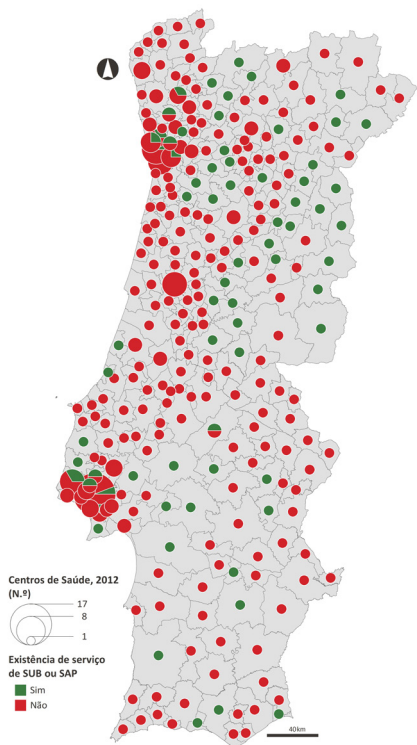
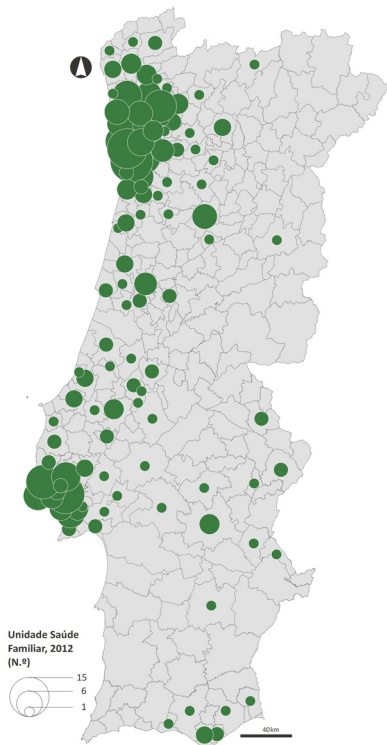


Figura 2.15: N.º de Unidades de Saúde Familiar (USF), por concelho



FONTE: CEDRU, com base em SNS, extraído em novembro de 2018

A análise da acessibilidade geográfica aos cuidados de saúde primários assenta num modelo de localização espacial dos equipamentos de saúde à escala da freguesia, a que se afetam áreas de influência assentes em distâncias de até 5km, até 10km e mais de 10km. O efeito distância assume um papel nevrálgico, na medida em que a proximidade a estes serviços constitui um fator relevante para garantir a equidade da oferta, num sistema que se pretende universal.

Na avaliação da proximidade aos cuidados de saúde primários considerou-se também a rede de extensões dos centros de saúde, na medida em que desempenham um papel crucial na aproximação da prestação destes cuidados de saúde às populações. A análise conjunta da disponibilidade e proximidade destes dois tipos de serviços revela, em geral, uma maior intensidade da oferta da rede precisamente nos territórios com baixa proximidade aos centros de saúde, permitindo assim assegurar que esta tipologia de cuidados chegam o mais próximo possível a todos os cidadãos, tornando esta oferta mais equitativa em todo o território nacional.

Figura 2.16: Existência ou proximidade a centros de saúde (km, Freguesia)

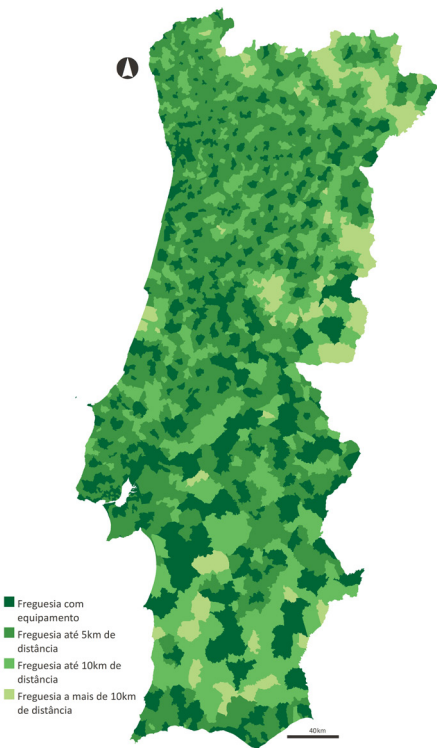


Figura 2.17: Existência ou proximidade a extensões dos centros de saúde (km, Freguesia)

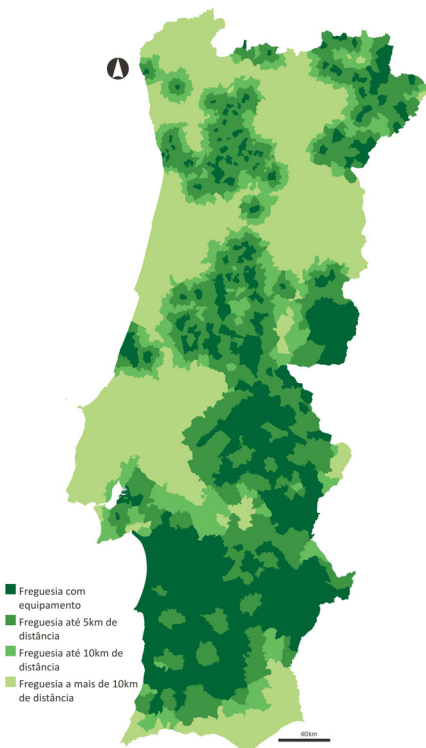
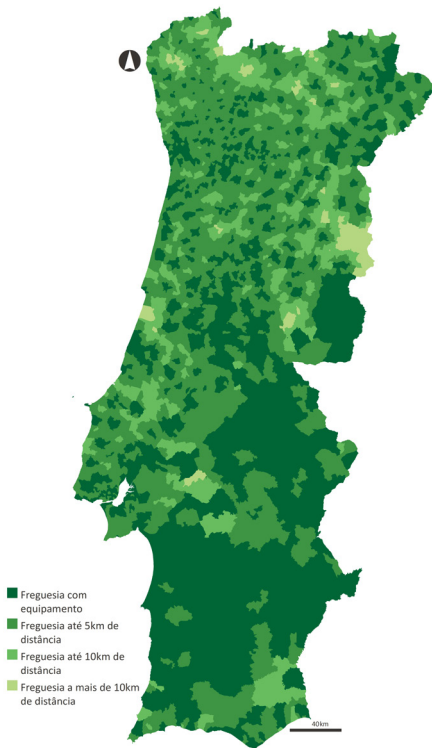


Figura 2.18: Existência ou proximidade aos centros de saúde e extensões dos centros de saúde (km, Freguesia)



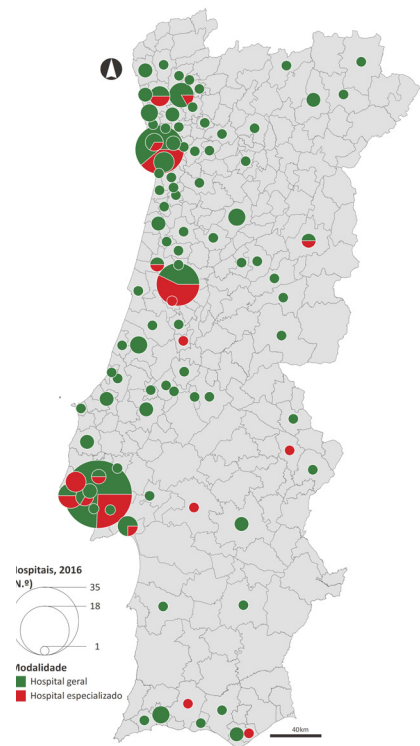
FONTE: CEDRU, com base em SNS, extraído em novembro de 2018

Em Portugal, os cuidados de saúde diferenciados são prestados, essencialmente, pela rede hospitalar que, nos últimos anos tem sido caracterizada por uma reorganização, em resposta aos desafios

de racionalização da oferta e garantia de equidade territorial. Em 2016, existiam 208 hospitais, com uma repartição em duas modalidades: hospitais gerais (162) e hospitais especializados (46).

Dando enfoque às duas principais causas de morte em Portugal (as doenças do aparelho circulatório e tumores malignos) regista-se, na generalidade do território, uma escassez de oferta de cuidados de saúde especializados, acompanhada de uma forte concentração nas principais centralidades urbanas.

Figura 2.19: N.º Hospitais segundo a modalidade (geral e especializado), por concelho, 2016



FONTE: CEDRU, com base em INE

Figura 2.20: N.º Hospitais do Serviço Nacional de Saúde com serviço de cardiologia, de acordo com a rede de referência hospitalar, 2016

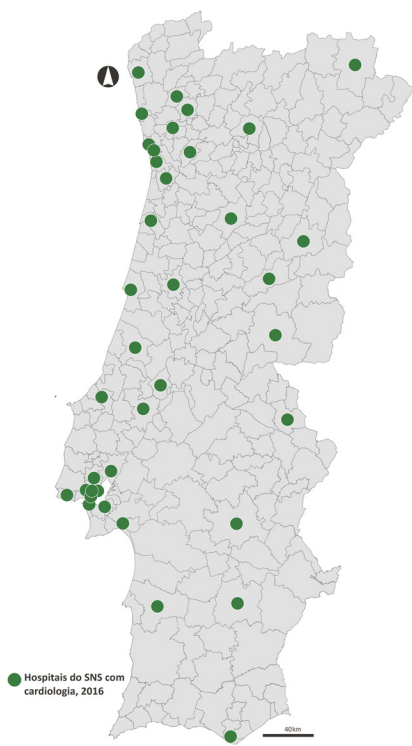
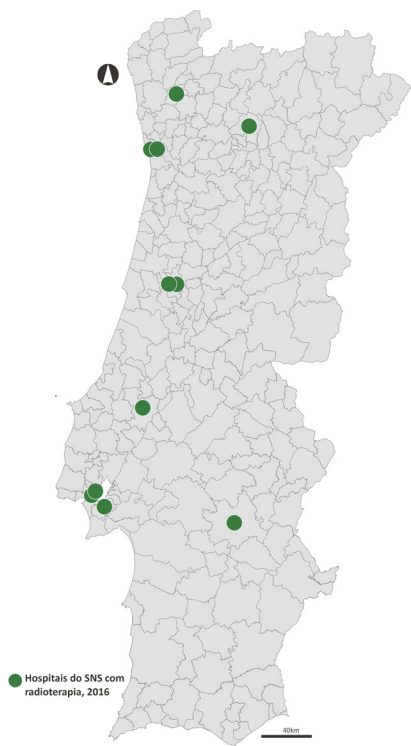


Figura 2.21: N.º Hospitais do Serviço Nacional de Saúde com serviço de radioterapia, de acordo com a rede de referência hospitalar, 2016



A importância do efeito da distância é amplamente reconhecido nos estudos sobre o acesso da população aos equipamentos face ao seu papel no estado de saúde das populações, mas no que trata aos equipamentos de nível superior, como é o caso dos hospitais, por razões de racionalidade

e eficiência a sua oferta é, necessariamente, mais diminuta do que nos cuidados primários. A análise espacial da proximidade de equipamentos hospitalares gerais por concelho evidencia o inevitável contraste entre áreas urbanas mais populosas, bem dotadas e com elevada proximidade à oferta de hospitais gerais, e áreas menos populosas, onde prevalece uma rarefação desta rede de equipamentos, tendo como consequência uma maior distância (superior a 20km).

Figura 2.22: Existência ou proximidade a hospitais gerais (km, concelho), 2016

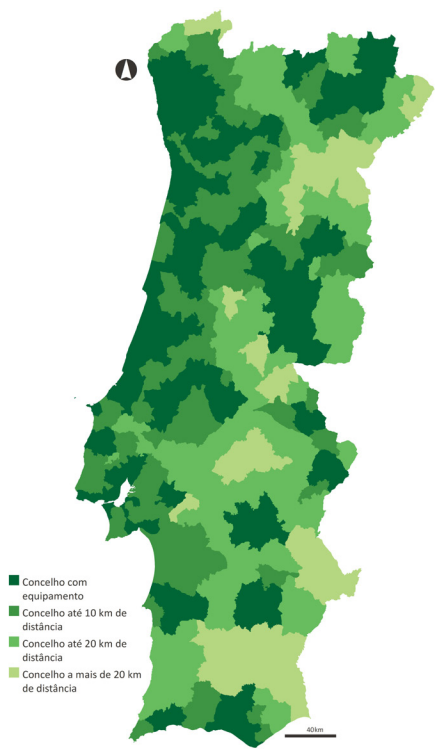
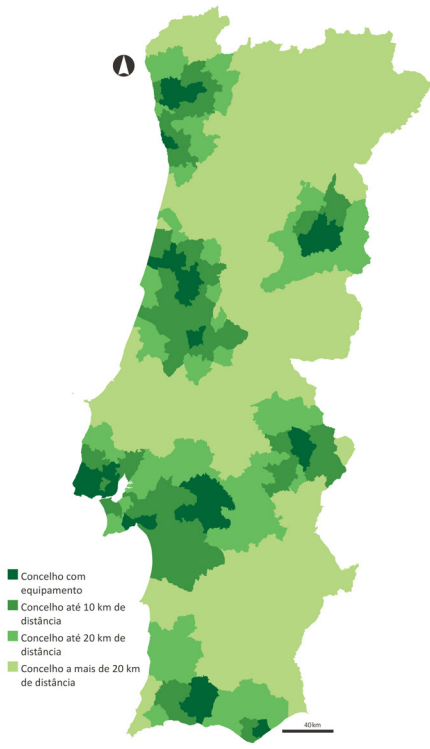


Figura 2.23: Existência ou proximidade a hospitais especializados (km, concelho), 2016



FONTE: CEDRU, com base em INE

A análise espacial mostra que quanto mais especializados são os serviços hospitalares, menor a disponibilidade dos mesmos, sendo esta realidade bem evidente, por exemplo, ao nível dos serviços/unidades de radioterapia (onde extensas áreas do território encontram-se a descoberto, em particular o interior, o Baixo Alentejo e o Algarve) e de cardiologia (ainda que com uma melhor cobertura), serviços que permitem efetivar um tratamento de doenças com elevadas taxas de mortalidade associadas (e.g. tumores malignos ou as doenças cardiovasculares¹³) de forma mais precoce.

Figura 2.24: Existência ou proximidade aos serviços/unidades de radioterapia (km, município), 2016

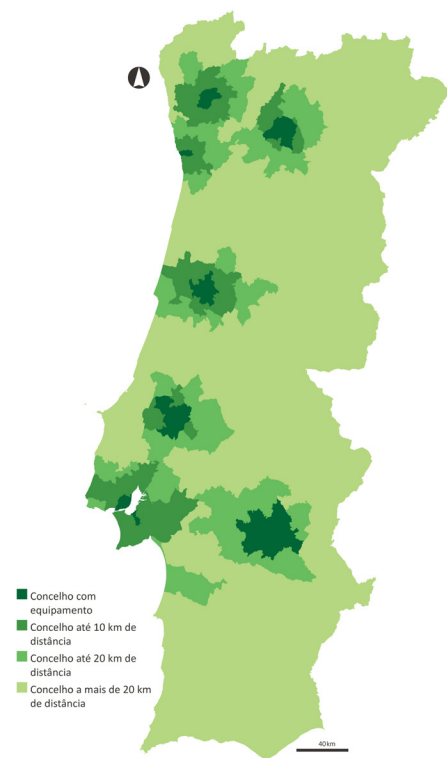
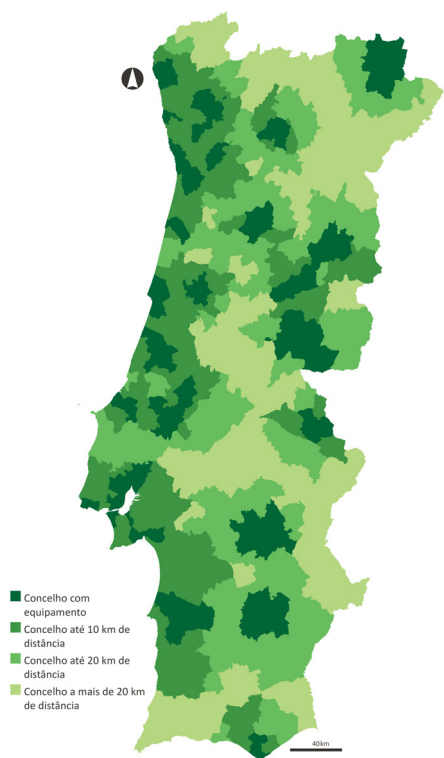


Figura 2.25: Existência ou proximidade aos serviços/unidades de cardiologia (km, município), 2016



FONTE: CEDRU, com base em INE

O acentuado afastamento a estes cuidados hospitalares especializados assume-se como substancialmente crítico pelo facto dos doentes se encontrarem em situações de elevada debilidade física e psicológica, e por isso ser da máxima importância minimizar as distâncias a percorrer, para evitar que os mesmos abandonem as consultas e os tratamentos por razões de incapacidade financeira para suportar as deslocações. Por conseguinte, considera-se necessário mitigar o efeito de distância das populações aos cuidados de saúde hospitalares especializados, seja pelo investimento na oferta em áreas territoriais atualmente penalizadas, seja pelo apoio a deslocações, através de ligações próprias ou por comparticipações financeiras¹⁴.

No que se refere a Cuidados Continuados, área que ganhou relevo com a criação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) pelo Decreto-Lei n.º 101/2006, de 6 de junho, no âmbito dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde e que consiste num conjunto estruturado

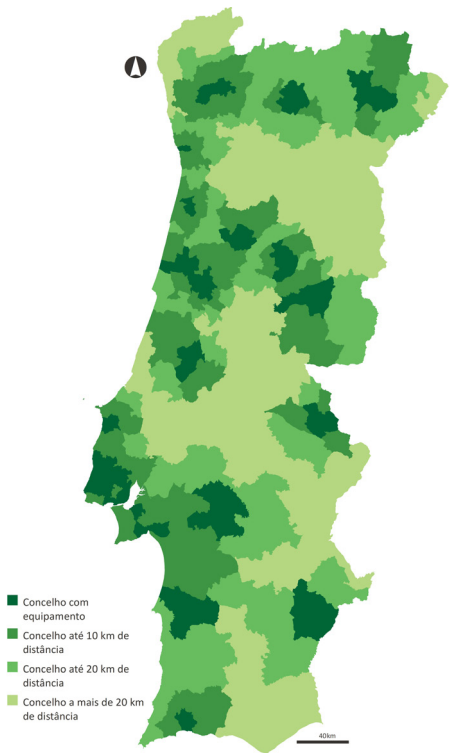
Hospitais
especializados:
concentração nos
principais
centros urbanos

de unidades (internamento e ambulatório) públicas (sobretudo hospitais) e privadas (maioritariamente sem fins lucrativos: IPSS e Misericórdias), que prestam cuidados continuados de saúde e de apoio social a pessoas em situação de dependência, tanto na sua casa como em instalações próprias, com o objetivo de ajudar a pessoa a recuperar ou manter a sua autonomia e maximizar a sua qualidade de vida.

Em 2017, registavam-se 8.406 camas em todo o país (internamento), num total de 14.292 lugares (internamento e ambulatório), o que constitui uma disponibilidade incipiente. Não obstante o investimento realizado na última década, parece incontornável o crescente envelhecimento da população portuguesa, com impactes esperados nos cuidados de saúde e de apoio social. O PNPOT antecipa, mesmo que *“no futuro, são as áreas urbanas periféricas que vão exigir uma oferta de serviços mais densa, tendo em consideração os atuais modelos de povoamento”* (DGT, 2018b: 98).

Na oferta de Cuidados Continuados Integrados, a que mais se distancia das metas estabelecidas na RNCCI são as Unidades de Cuidados Paliativos (UCP) que, de acordo com estudos recentes, verifica uma cobertura ainda insuficiente.

Figura 2.26: Existência ou proximidade a Unidades de Cuidados Paliativos-RNCCI e SNS (município), 2018



FONTE: CEDRU, com base em ACSS

Tratando-se de unidades de internamento, com espaço físico próprio, preferencialmente localizadas num hospital, a proximidade às redes familiares assume-se como fundamental, não sendo desejável que, em contextos de vulnerabilidade, os indivíduos fiquem em situação de isolamento familiar devido a barreiras custo/tempo associadas às distâncias com que as famílias se confrontam.

Assim, assume-se como essencial a articulação entre os prestadores de cuidados, designadamente, entre as equipas de Cuidados Paliativos e as outras equipas do SNS, de forma a garantir uma rápida e fácil transferência para locais próximos das suas áreas de residência e contextos familiares, tal como estabelecido no Plano Estratégico para o Desenvolvimento dos Cuidados Paliativos, Biénio 2017-2018.

Rede de cuidados continuados escassa e fortemente desafiada pela evolução demográfica

Caixa 2.3: Castelo - Unidade de Cuidados Continuados e Paliativos para Crianças

A Unidade “Castelo” destaca-se pelo acompanhamento de crianças com doenças graves e seus familiares, assegurado pela associação sem fins lucrativos Nomeiodonada, com sede em Matosinhos. É constituída por uma equipa multidisciplinar e é a primeira Unidade Pediátrica de Cuidados Continuados e Cuidados Paliativos da Península Ibérica e distingue-se pelo facto de permitir reduzir o tempo de internamento hospitalar, facilitando ainda à criança e sua família o acesso a diferentes recursos nas diferentes fases da doença.

Constituída por uma equipa multidisciplinar, dispõe de dez camas para internamento e dez na unidade de ambulatório, há ainda espaço (dentro e fora da Instituição) para acolher familiares.

Este projeto foi distinguido em 2017 com o Prémio “O Norte Somos Nós”, na categoria NORTE Inclusão, pela humanização do serviço prestado e capacidade de assegurar conforto e qualidade de vida aos seus utentes, a maioria em estado terminal. Foi ainda um dos 21 projetos finalistas ao Prémio Europeu RegioStars 2018, na categoria “Criar um melhor acesso aos serviços públicos”.



2.2.3 Emprego

“Ao proporcionar-se uma maior equidade de oportunidades de acesso a equipamentos e serviços e aos locais de emprego contribui-se para a competitividade e a coesão dos territórios.” (DGT, 2018a: 98)

As questões do emprego são essenciais na abordagem da Estratégia Europa 2020, tendo sido definido para Portugal o objetivo de garantir uma taxa de emprego de 75% na faixa etária entre os 20 e os 64 anos. Paralelamente, no quadro da OCDE, foram estabelecidos outros dois indicadores de referência para 2020: pelo menos 82% das pessoas diplomadas entre os 20 e os 34 anos (no mínimo, com um diploma do ensino secundário) encontrarem emprego no período de um a três anos após concluírem os estudos; e pelo menos 15% de adultos participarem em ações de aprendizagem ao longo da vida.

O emprego assume igualmente um papel de relevo nos princípios e direitos fundamentais do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, nomeadamente naqueles que estão direcionados para igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho (a necessidade de garantir que todos os cidadãos tenham apoio ativo ao emprego) e nos que apontam para as condições de trabalho justas (garantir o acesso a um emprego seguro e adaptável, a um salário justo, a informações sobre as condições de emprego e proteção em caso de despedimento, ao equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada e a um ambiente de trabalho são, seguro e bem adaptado e proteção de dados).

Nos últimos anos, as políticas ativas de emprego têm vindo a adaptar-se aos diferentes impactes que as condicionantes socioeconómicas têm tido no mercado de trabalho. Nesta medida, realçam-se algumas iniciativas políticas:

- A Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020 (RCM n.º 91/2013, de 23 de dezembro) que releva o reforço de ações dirigidas à empregabilidade e à dinamização destas políticas focando-as no setor industrial que, em articulação com outras iniciativas, procura potenciar sinergias com diferentes áreas como o turismo, a agricultura, as florestas, o fomento mineiro e o comércio;
- A implementação de uma “Garantia Jovem” (RCM n.º 104/2013, de 31 de dezembro) que promove medidas que visam aumentar as qualificações, facilitar a transição para o mercado de trabalho e reduzir o desemprego jovem (até aos 29 anos de idade, inclusive);
- O foco do PNR 2018-2022 (atualização de abril 2018) na promoção do emprego e no combate à precariedade;
- O Programa Nacional de Coesão Territorial (UMVT, 2016) que apresenta no âmbito do *Eixo 2. Um Território do Interior + Competitivo* várias medidas de estímulo à contratação, em particular dos desempregados jovens e desempregados de longa duração.

A análise da provisão de serviços de emprego passa pela organização do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P. (IEFP, IP) que tem uma estrutura organizacional desconcentrada e de proximidade que integra: Serviços Centrais; 5 Delegações Regionais (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve); 30 Centros de Emprego e Formação Profissional; 23 Centros de Emprego; e,

Um Centro de Formação e Reabilitação Profissional. Os Centros de Emprego e Formação Profissional e os Centros de Emprego apresentam uma rede de serviços com abrangência nacional de acordo com uma organização definida em portaria (Portaria n.º 319/2012, de 12 de outubro, alterada pela Portaria n.º 191/2015, de 29 de junho).

Uma análise da distribuição territorial dos desempregados inscritos nos Centros de Emprego no total da população residente com 15 a 64 anos, em 2016, permite concluir que a proporção de desempregados é genericamente superior nos municípios do interior, em particular nas regiões do Norte a Alentejo; as NUTS III Douro e Área Metropolitana do Porto registam os valores mais elevados, sendo as únicas a superar os 10%, refletindo o maior impacto da crise económico-financeira na sua estrutura empresarial (aumento significativo entre 2008 e 2013, diminuindo posteriormente); as diferenças na percentagem de desempregados ao nível municipal oscilavam entre os 4,1% (Arruda dos Vinhos, Ferreira do Zêzere e Ourém) e os 18,7% (Barrancos), relevando profundos contrastes associados às suas bases económicas.

Da leitura das principais características dos desempregados inscritos nos Centros de Emprego, em 2016, destacam-se as seguintes conclusões que terão impacto nas necessidades de resposta dos centros de emprego:

- Os desempregados à procura de novo emprego representavam cerca de 90% do total, com padrões diferenciados entre o litoral e o interior, onde a procura do primeiro emprego é superior;
- Observou-se uma redução do desemprego nos níveis mais baixos de escolaridade, até ao 2.º ciclo do ensino básico de 63,8% para 41,0% e um aumento dos restantes (básico 3.º ciclo e secundário de 29,2% para 44,8% e com o ensino superior de 7% para 14,2%). Estas mudanças parecem estar mais associadas à alteração do padrão da escolaridade dos portugueses, do que à empregabilidade associada a cada nível de ensino;
- As mulheres desempregadas são em número superior, sem um padrão territorial definido. Ainda assim, a redução registada entre 2001 e 2016 (de 60,9% para 54,1%) parece refletir o ajustamento das mulheres às necessidades do mercado de trabalho;
- Entre 2001 e 2016 houve um claro crescimento dos desempregados de longa duração existindo diferenças entre o litoral e o interior, com maior relevância no interior do país;
- A maioria dos desempregados é do setor terciário, concentrados sobretudo no litoral.

Em abril de 2018, existiam no Continente 84 Serviços de Emprego com uma abrangência territorial estruturada por freguesia e cobrindo todo o território nacional, revelando uma maior concentração no litoral, principalmente nas áreas metropolitanas de Lisboa (15,5%) e Porto (9,5%).

Releve-se que, 195 dos 278 municípios do Continente não têm este serviço no seu território, pelo que a acessibilidade ao equipamento é assimétrica, existindo melhor cobertura no litoral, com a exceção da costa atlântica a sul de Sines.

As áreas metropolitanas (onde se concentra perto de metade da população do Continente) destacam-se pela elevada acessibilidade aos serviços de emprego. Pelo contrário, a acessibilidade nas NUTS III de Terras de Trás-os-Montes, Ave, Alto Tâmega e Douro (Norte), Beiras e Serra da Estrela e Beira

**Acessibilidade aos
serviços de emprego
fortemente
concentrada nas
zonas mais populosas**

Figura 2.27: Desempregados inscritos nos Centros de Emprego e Formação Profissional, por população residente 15-64 anos (município), 2001

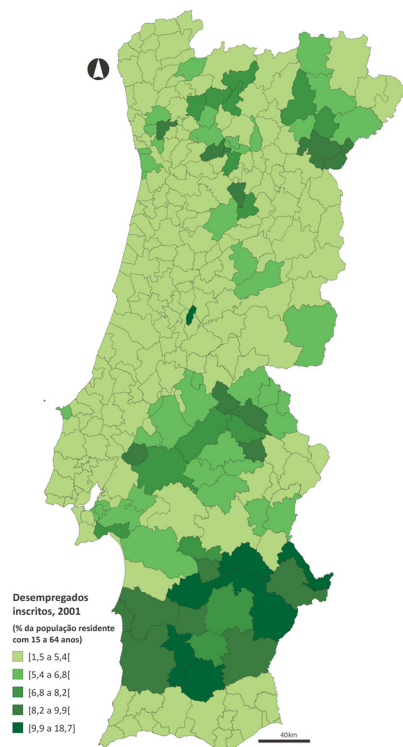
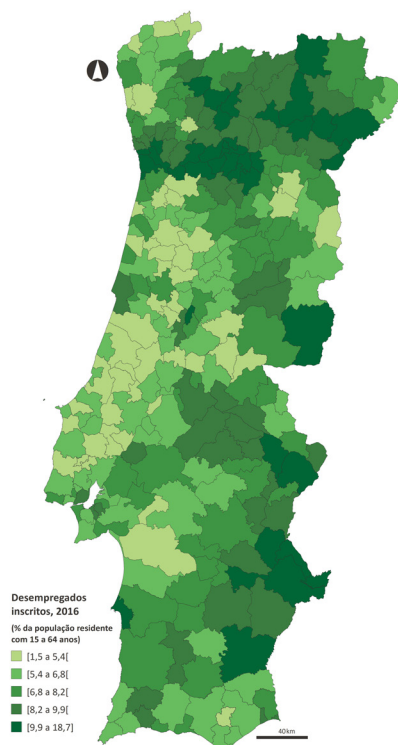


Figura 2.28: Desempregados inscritos nos Centros de Emprego e Formação Profissional, por população residente 15-64 anos (município), 2016



FONTE: CEDRU, com base em IEFP/MTSSS, INE

Baixa (Centro), e em todas no Alentejo, é reduzida. A maioria dos equipamentos está localizada nas freguesias sede de concelho, questão relevante para a acessibilidade nos municípios do interior, pois é geralmente nestas, ou na sua proximidade, que se encontra o quantitativo populacional mais elevado.

O IEFP, IP dispõe de uma rede de Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) promovidos por entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, credenciadas para prestar apoio a jovens e adultos desempregados no seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Os GIP, em estreita articulação com os serviços de emprego, desenvolvem as atividades definidas na Portaria n.º 140/2015, de 20 de maio. No total, existem 467 GIP no Continente, distribuídos por 453 GIP da rede geral que abrangem quase todos os concelhos. O único GIP RLIS (serviço integrado numa entidade da Rede Local de Intervenção Social (RLIS) para promover uma intervenção integrada) existente atualmente encontra-se no concelho de Borba, no Alentejo. Os três GIP Inclusivo (destinados a apoiar a inserção de pessoas com deficiência e incapacidade) estão instalados em Cascais, Sintra e Évora.

Os 10 GIP Imigrante¹⁵ (vocacionados para o apoio à inserção profissional de imigrantes) localizam-se em territórios onde a imigração é mais significativa, designadamente na Área Metropolitana de Lisboa (Amadora, Cascais, Lisboa e Setúbal) e no Porto, Coimbra, Aveiro e Loulé. Tal como nos Centros de Emprego, é a faixa litoral que apresenta uma maior densidade da oferta, em particular nas duas áreas metropolitanas, onde quase todas as freguesias têm equipamento ou estão a uma distância máxima de 5 km.

Figura 2.29: Centros de Emprego e Formação Profissional, 2018

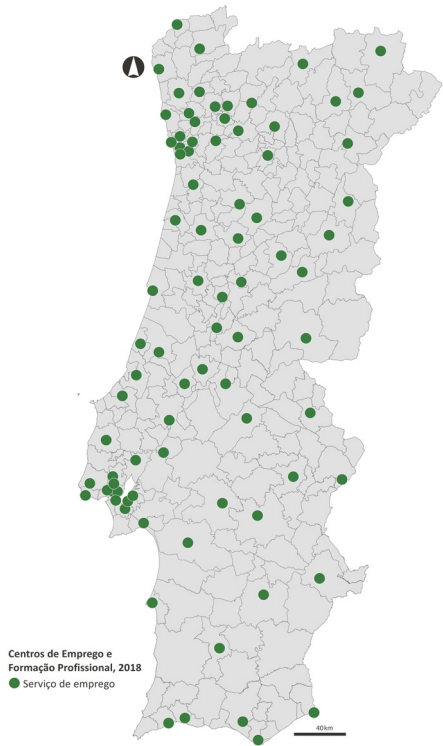
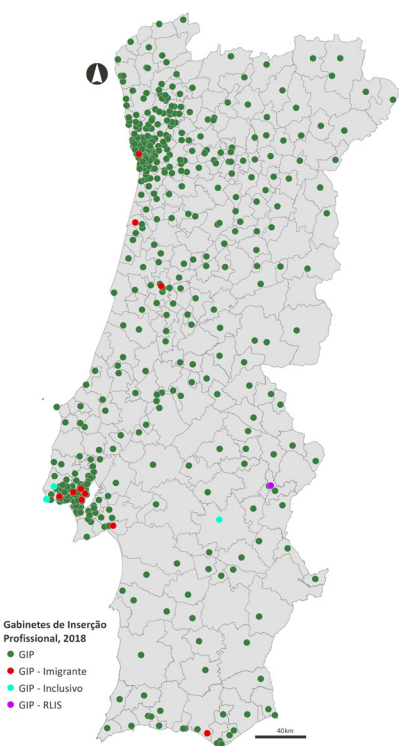


Figura 2.30: Gabinetes de Inserção Profissional, 2018



FONTE: CEDRU, com base em IEFP

Caixa 2.4: *One-stop-shop guidance centre for young people*

Medida de emprego inovadora, foi desenvolvida na Finlândia onde o modelo social é distinto do português mas a realidade tem algumas similitudes, designadamente na vulnerabilidade acrescida da população jovem, mais afetada pelas dificuldades inerentes ao mercado de trabalho como a precariedade e o desemprego.

A solução encontrada passa por criar “Balcões Únicos de Orientação para Jovens” que encerram uma abordagem integrada e multissetorial. A criação desta resposta partiu de estudos que indicavam que, em determinadas situações, os jovens valorizam o contacto presencial em detrimento de outros (e.g. *online*), assumindo também como desafio superar a provisão fragmentada de serviços como os de emprego, sociais e de saúde. Estes balcões únicos materializam uma abordagem holística, com diferentes prestadores (público, privado e não lucrativo) a partilhar o mesmo espaço, de forma a tornar mais eficaz a intervenção com os jovens afastados do mercado de trabalho e do sistema educativo. Têm como grupo-alvo jovens com idade inferior a 30 anos que se encontrem na transição do sistema educativo para o mercado de trabalho. Futuramente, poder-se-á vir a adotar esta metodologia a toda a população em idade ativa.

Apesar de ser uma experiência-piloto recente, o Governo finlandês tem vindo a assumir este projeto como relevante, com a rede de balcões e a variedade de serviços prestados em constante crescimento. Foram notadas as alterações nos métodos de trabalho, uma vez que o grande desafio era ultrapassar os obstáculos administrativos e o trabalho compartimentado que habitualmente impede os principais agentes de trabalharem de forma conjunta. Nesta ação estão envolvidas a Comissão Europeia (que financiou através do Fundo Social Europeu), vários ministérios (Economia e Emprego; Educação e Cultura; Assuntos Sociais e Saúde); serviços públicos de emprego e municípios (que asseguram os serviços sociais e de saúde); profissionais de serviços privados de emprego (que recrutam diretamente nos centros); e organizações do terceiro setor (que disponibilizam os mais variados serviços e apoios no reforço das competências dos jovens). O entendimento entre todas as entidades parceiras sobre as formas de colaboração e ação tem sido peça fundamental no sucesso da iniciativa.



2.3 Escalas de provisão dos Serviços Sociais de Interesse Geral

A provisão dos SSIG indissocia-se da necessidade de criar condições para desenvolver um modelo territorial flexível, capaz de agir à escala adequada e de se adaptar às mudanças e aos novos riscos, promotor e beneficiário de inovação, mobilizador dos vários atores sociais e do trabalho em rede assente numa abordagem multissetorial.

Não obstante nas últimas décadas existirem crescentes dinâmicas de privatização, o Estado desempenha um papel determinante na configuração e administração de sistemas sociais, educativos e de saúde, ainda que a sua forma de atuação seja variável. Assim, são vários os papéis que assume na provisão dos SSIG, seja como prestador direto ou garante da provisão, seja enquanto regulador, ou ainda no papel de dinamizador dos vários agentes sociais e económicos, no sentido de assegurar o interesse público. Cabe-lhe, por isso, a responsabilidade de garantir que os territórios possuem os equipamentos e os serviços necessários, com limiares mínimos de acesso ao nível da disponibilidade, acessibilidade, preço, qualidade e variedade.

Se à escala nacional as Estruturas e Serviços da Administração Central continuam a assegurar a provisão de serviços com maior grau de especialização que podem, em alguns casos, ter uma incidência regional, ao nível local (serviços de proximidade) verifica-se um crescente protagonismo dos municípios, em resultado de processos de descentralização de competências, em que lhes são atribuídas novas responsabilidades na provisão, em particular na gestão de infraestruturas e de equipamentos.

Por sua vez, a escala intermunicipal é, ainda, incipiente, o que é coerente com o enquadramento regulamentar deste nível. Somente com o aprofundamento das competências locais se poderá encontrar soluções de âmbito intermunicipal preferencialmente desenhadas em função de cada realidade concreta e de necessidades de otimização da provisão que permitam assegurar uma maior eficiência da prestação de serviços num quadro de universalidade de acesso.

Das evidências empíricas verifica-se que, apenas pontualmente, existem experiências de equipamentos ou serviços de proximidade, cuja abrangência geográfica ultrapassa os limites administrativos do concelho (equipamentos e serviços supramunicipais). Isto decorre de vários fatores, seja pela necessidade de garantir níveis mínimos de procura/massa crítica, seja pelos contextos geográficos específicos em presença (proximidade da população ao equipamento/serviço; menores custos de deslocação), seja pela densidade e capacidade dos atores.

Os resultados anteriormente apresentados evidenciam que, em geral, ao longo das últimas décadas, as redes de SSIG experimentaram um desenvolvimento muito assinalável. Esta situação é fruto dos investimentos efetuados pela administração central e local e por atores privados, beneficiando também de significativos apoios europeus. Neste último caso, nas duas últimas décadas foram apoiadas quase 2.400 infraestruturas de educação e saúde, representando as primeiras a maioria (64% em

**Expansão de SSIG:
tributária do
Investimento (público
e privado) e dos
apoios europeus**

escolas do ensino básico e secundário e 2% em universidades) e a área da saúde cerca de 34% (entre unidades de saúde e hospitais).

Esta expansão revela paradoxos de escassez e sobreoferta ditados, não só por falhas de cobertura, como pelas dinâmicas demográficas regressivas numa parte importante do território continental. Acresce que, em alguns setores, se verifica uma crescente obsolescência da oferta ou um desajustamento funcional face às atuais necessidades e padrões de qualidade de prestação.

Verifica-se, igualmente, que a prevalência de racionalidades de provisão exclusivamente setorializadas, num quadro de maior pressão orçamental e de melhoria muito significativa da rede de acessibilidades, tem conduzido a uma crescente desarticulação entre o sistema urbano policêntrico¹⁶ e as redes de provisão dos serviços. Em certos casos, estas alterações tornam-se menos evidentes porque apesar do equipamento/infraestrutura permanecer, a oferta de serviços fica mais reduzida.

Importância dos SSIG nas dinâmicas de desenvolvimento territorial

Os SSIG constituem elementos estruturadores do território e a sua espacialização não é indissociável dos sistemas urbanos, às mais diversas escalas, conforme prevê a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio). Se, por um lado, estes serviços são determinantes para a qualidade de vida das populações e para a criação de condições favoráveis para a competitividade económica, por outro, são decisivos para a atratividade dos centros urbanos e para a projeção da sua imagem, tornando-se causa e consequência das dinâmicas de desenvolvimento regional e urbano.

A sua localização depende, essencialmente, dos limiares populacionais indispensáveis ao seu funcionamento e do nível de especialização do serviço que é prestado. Serviços com maiores níveis de especialização têm, em geral, uma procura potencial mais reduzida e comportam maiores custos de funcionamento e tendem, por isso, a localizar-se em centros urbanos com maior massa crítica, por questões de procura e pelas relações que estabelecem com outros serviços. Privilegiam também o nível de topo da rede urbana, por terem áreas de influência maiores, facilitadas por uma boa rede de acessibilidades.

A espacialização dos SSIG está assim fortemente articulada com rede urbana, fazendo com que os centros urbanos funcionem como bases de oferta que asseguram o acesso aos serviços, à população que aí reside, bem como à população que se localiza na sua área de influência, que pode estar noutras aglomerações da rede ou em espaços de baixa densidade.

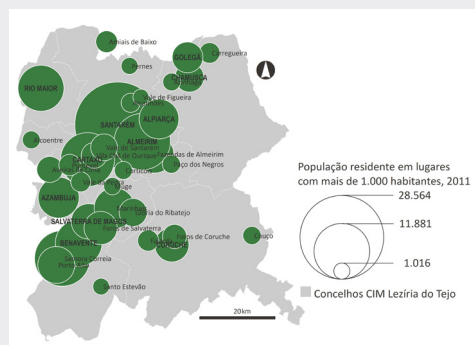
Caixa 2.5: Uma abordagem intermunicipal na provisão dos SSIG – O exemplo da Lezíria do Tejo

A Lezíria do Tejo é um sistema urbano marcadamente policêntrico, com grande abertura e articulação com outros sistemas urbanos, como o do Oeste, da Área Metropolitana de Lisboa e do Alentejo. Com cerca de 247 mil habitantes, é dominada por Santarém e constitui uma sub-região de média dimensão no contexto nacional e regional, onde a concentração de equipamentos e serviços lhe conferem o desenvolvimento de funções centrais de nível superior com um largo espectro territorial. O nível intermédio do Sistema Urbano Local é desempenhado pelas cidades de Almeirim, Cartaxo, Rio Maior e pelas vilas de Benavente e Coruche, que conseguem desenvolver algumas funções supralocais. O subsistema Santarém/Cartaxo/Almeirim/Alpiarça, com cerca de 118 mil habitantes, esboça um quadrilátero com uma localização central no contexto regional, cuja dinâmica está, maioritariamente, associada ao processo de terciarização da capital de distrito e também polarizados pela Área Metropolitana de Lisboa. A forte integração territorial, potenciada pela proximidade geográfica e boa rede de acessibilidades, permite fluxos pendulares internos relevantes, que têm sobretudo como destino Santarém (principal empregadora).

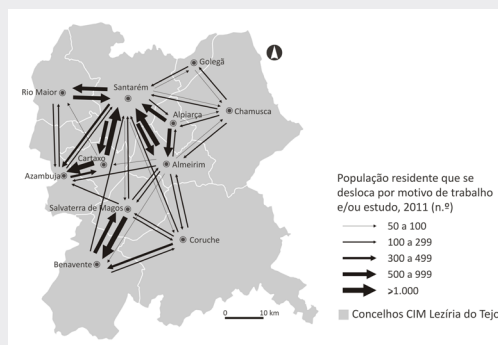
Este fenómeno de polarização urbana, comum em outras partes do território nacional, traduz o crescente protagonismo das cidades médias, nas quais Santarém se insere, gerando uma concentração assinalável de equipamentos de âmbito supralocal (e.g. hospital, instituto politécnico).

Os níveis elevados de integração territorial desta sub-região, potenciados pela proximidade geográfica e densidade da rede de acessibilidades, garantem satisfatoriamente as condições de equidade territorial em termos de cobertura e acessibilidade aos equipamentos e serviços, de nível superior (sedeados em Santarém). As restantes redes, sobretudo suportadas na proximidade, têm um espectro de incidência local, devendo progressivamente assentar em sistemas de articulação e de complementaridade. Neste quadro, seria importante estabelecer níveis de cooperação funcional e territorial entre os municípios, que permitissem partilhar equipamentos e serviços, gerando maior massa crítica e níveis de procura satisfatórios.

População, por lugar (2011)



Fluxos Pendulares (2011)



FONTE: INE

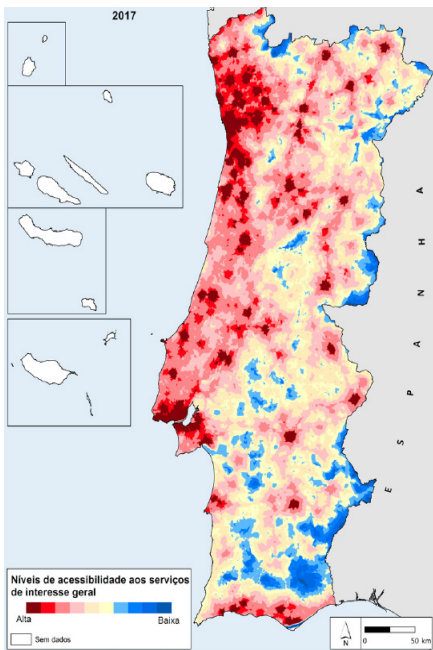


2.4 Racionalidade e equidade para maior coesão territorial: desafios e oportunidades

“Em Portugal as redes de equipamentos e serviços de interesse geral tiveram um desenvolvimento assinalável nas últimas décadas, fruto dos investimentos realizados pela administração central e local e dos apoios financeiros disponibilizados pelos diferentes Quadros Comunitários de Apoio. Isto significa que genericamente avançou-se muito em matéria de coesão social e equidade territorial na saúde, na educação, no apoio social, na cultura, no desporto e nos serviços administrativos. Apesar disso, persistem ainda algumas carências, desfasamentos nas redes ou na qualidade dos serviços, face às estruturas demográficas, sociais e económicas e de povoamento do território.” (PNPOT, 2018b:87).

O acesso aos Serviços de Interesse Geral é marcado por uma realidade que observa duas velocidades: a faixa litoral (noroeste, oeste e sul) a beneficiar de maior disponibilidade e acessibilidade e o restante território onde é possível percecionar as dificuldades no acesso aos serviços.

Figura 2.31: A acessibilidade aos Serviços de Interesse Geral, 2017



FONTE: DGT (2018a)

Enquadrado no debate dos desafios que se colocam aos três setores em análise, os intervenientes do Seminário Internacional “Serviços Sociais de Interesse Geral e Coesão Territorial: experiências e desafios”, promovido pela AD&C, IP, deixaram várias recomendações para uma maior racionalidade e equidade na provisão dos SSIG, com destaque para:

- Desenvolver abordagens integradas – ao nível horizontal e vertical – e holísticas, imprimindo clareza nos papéis que os vários atores devem desempenhar, para que a conceção de sistemas de governança multinível e multiescala dos serviços sociais permitam ganhos de eficácia e de eficiência, ultrapassando dificuldades de articulação entre atores;
- Exigir liderança na implementação das políticas e diagnósticos atualizados que fundamentem opções, objetivos estratégicos e um planeamento territorial articulado com a organização setorial;
- Reforçar o papel do nível intermunicipal, exigindo simultaneamente universalidade de acesso e diversidade de respostas, ajustadas a realidades específicas;
- Articular a territorialização da provisão de serviços com os sistemas urbanos – nacional, regional e local – concorrendo para definição de redes que permitam, simultaneamente, consolidar a estruturação territorial e garantir igualdade de oportunidades no acesso aos bens e serviços públicos.

Desafios à provisão

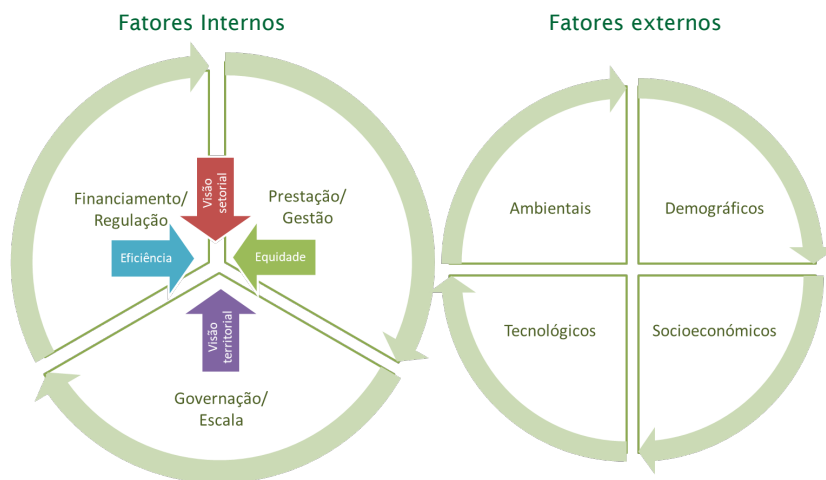
O Serviço Nacional de Saúde, a Escola Pública ou o Serviço Público de Emprego são instrumentos fundamentais para garantir a equidade, o bem-estar e a qualificação necessários ao desenvolvimento do país e à convergência com a Europa, mas, perante novos e renovados desafios sociais, impõem-se interpelações crescentes sobre o papel das iniciativas privadas e sociais na provisão destes serviços, a escala a que devem os serviços ser organizados e as respostas necessárias para colmatar as necessidades, atuais e emergentes, de grupos e territórios.

No cruzamento entre a visão setorial e a visão territorial, e na articulação entre os princípios da equidade e da eficiência, encontram-se um conjunto de questões internas à provisão dos SSIG, que devem procurar antecipar e responder aos fatores externos, e que passam pela responsabilidade pela prestação dos serviços, pela discussão sobre os modelos de gestão mais eficientes e eficazes, pelo papel regulador do Estado, pelas opções de financiamento possíveis, pela escala adequada ou, ainda, pelos modos de governação, tal como sintetizado na Figura 2.32.

Os instrumentos de gestão territorial de escala nacional, como o PNPOT, enfatizam a importância dos subsistemas urbanos, sobretudo por articularem relacionamentos de proximidade e por se assumirem como o suporte da equidade territorial na prestação de serviços de interesse geral. Em coerência com fundamentos teóricos do policentrismo, a intervenção intermunicipal à escala da NUTS III tem sido vista como o nível adequado para promover a cooperação territorial, corrigir enviesamentos de sobreoferta de provisão de serviços de interesse geral, sobretudo de âmbito local, e aumentar a racionalidade e a eficiência dessa mesma oferta.

Num contexto atual e futuro de persistência e/ou agravamento das dinâmicas demográficas recessivas, que reduzem a massa crítica necessária para disponibilização de determinados SSIG, esta escala de

Figura 2.32: Fatores internos e externos à provisão de SSIG



articulação surge como uma oportunidade para mitigar os impactos sobre a equidade e a universalização do acesso resultantes do despovoamento, permitindo assegurar assim níveis adequados de satisfação e de provisão (como é exemplo o caso da NUTS III Lezíria do Tejo, Caixa 2.5).

Também a Política de Coesão tem procurado reforçar a escala intermunicipal, estimulando o aparecimento e priorizando intervenções supramunicipais que concorram para uma maior racionalidade da provisão, por via da cooperação territorial. A integração nos Pactos para o Desenvolvimento da Coesão Territorial das comunidades intermunicipais, de algumas Prioridades de Investimento que financiam intervenções no domínio da rede educativa, da rede social e, de alguma forma, da rede de saúde, são disso exemplo.

Contudo, para que estes modelos de policentrismo possam promover a Coesão Territorial, torna-se indispensável que:

- as escalas de organização da provisão facilitem a organização ao nível intermunicipal;
- os atores locais estejam presentes, disponíveis e capacitados para modelos de cooperação;
- os sistemas de mobilidade e acessibilidade o permitam e existam condições efetivas de integração entre centros urbanos e entre estes e as áreas rurais envolventes.

Os progressos significativos que se verificaram na provisão de SSIG nas últimas décadas, são fatores positivos para enfrentar os grandes desafios e as novas realidades que se colocam, em particular, a nível demográfico e tecnológico.

No domínio demográfico, o atual modelo de provisão já está a ser desafiado, em resultado da distribuição desequilibrada da população no território. Por um lado, a perda populacional, sobretudo em territórios de baixa densidade, tem impactos ao nível da redução da procura, questionando a racionalidade da oferta e a eficiência económica do serviço.

Distribuição desequilibrada da população exige racionalidade na oferta de serviços

Por outro, as regiões mais densamente povoadas registam fluxos migratórios que colocam pressão acrescida na provisão e exigem mais investimento social. A este quadro acresce o envelhecimento da população, em que o aumento absoluto e relativo de pessoas mais idosas na estrutura etária traz consigo uma necessidade de cuidados de saúde e cuidados de longa duração. Também a capacidade instalada no sistema educativo e na rede de serviços de apoio à infância é desafiada pela redução da população infantil e juvenil.

As projeções demográficas existentes (INE 2017; Universidade de Aveiro, 2017) apontam para a perda de população nas próximas décadas nos vários cenários ensaiados (genericamente, a população jovem e a população em idade ativa decrescerão e a população idosa aumentará, com impactes no aumento substancial do índice de envelhecimento e na quebra do índice de sustentabilidade, sendo estas tendências transversais a todas as regiões). Assim, adensa-se a ameaça do surgimento de arquipélagos urbanos, a par com o crescente envelhecimento da população. Será necessário, por isso, desenvolver uma estratégia de renovação demográfica, que consiga ainda atrair quadros qualificados e ventilar essa massa crítica pelo território.

Acresce a necessidade de repensar e promover novas respostas, sobretudo em territórios de baixa densidade. É o caso da otimização da rede existente ou a criação de respostas à medida, ou ainda o desenvolvimento de políticas de cooperação adequadas nos territórios transfronteiriços, procurando dessa forma colmatar as necessidades de uma população cada vez mais escolarizada e exigente ou de realidades emergentes como o despovoamento, as migrações, a '4.ª idade', as demências precoces, epidemias, entre outras.

FORÇAS

- ✓ Aumento da esperança de vida à nascença.
- ✓ Potencial do país para atrair imigrantes (segurança, clima, recursos naturais, dinâmica empresarial, etc.).
- ✓ Progressos significativos na provisão de SSIG nas últimas décadas.

FRAQUEZAS

- ✓ Perda de população jovem e em idade ativa (e mais qualificada) e envelhecimento da população.
- ✓ Reduções assimétricas de população. Na baixa densidade, esta perda populacional reduz procura e questiona racionalidade da oferta, dificulta eficiência económica (redução de custos financiamento) e modelo de gestão. Nas regiões densamente povoadas, os fluxos migratórios colocam pressão na provisão, com impacte também na qualidade.

OPORTUNIDADES

- ✓ Desenvolver estratégia de renovação demográfica (assente em políticas de atração de imigrantes e de retorno da emigração recente ou ainda no incremento das políticas de promoção da natalidade, conciliação trabalho/família) orientada para distribuição mais equilibrada de população no país.
- ✓ Desenvolver respostas que permitam garantir sustentabilidade e adequação da rede de SSIG, sobretudo em territórios de baixa densidade (otimização de respostas existentes, criação de respostas à medida, etc.) e que respondam a necessidades de população cada vez mais escolarizada e exigente.
- ✓ Áreas sociais (saúde, cuidados continuados apoio a idosos) como grandes empregadoras.

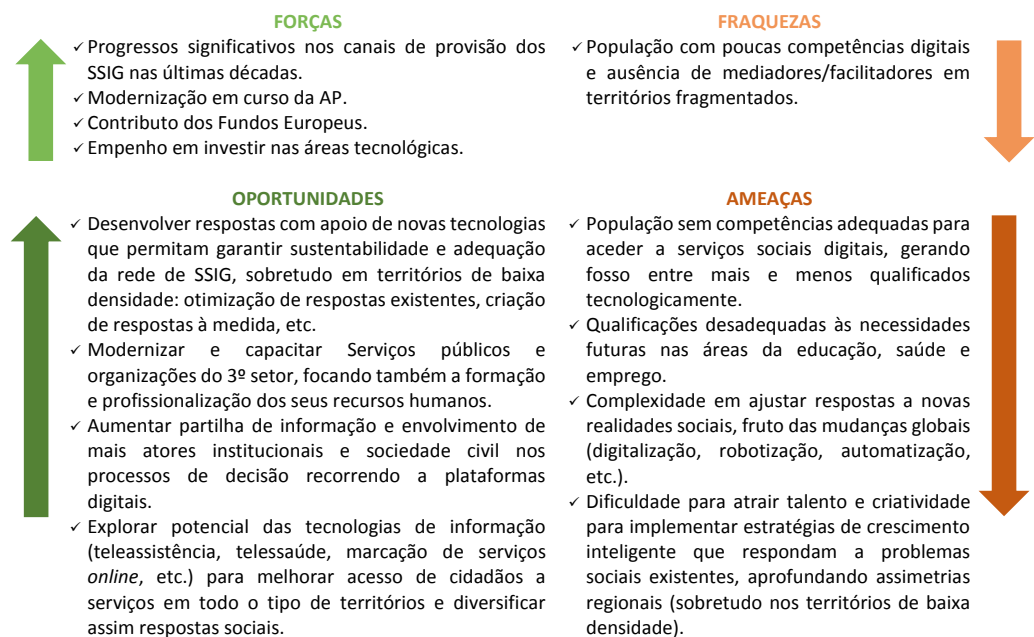
AMEAÇAS

- ✓ Aprofundamento dos desequilíbrios na distribuição da população, por exemplo, surgimento de arquipélagos urbanos.
- ✓ Aumento de custos de serviços sociais em territórios de baixa densidade, facilitando encerramento de serviços ou privatização de funções sociais, podendo gerar iniquidade e injustiça social no acesso a estes serviços.
- ✓ Procura elevada de SSIG em territórios densamente povoados pode ter impacte negativo na qualidade dos serviços prestados.
- ✓ Dificuldade em ajustar respostas existentes ou criar novas respostas para realidades emergentes como migrações, refugiados, 4ª idade, demências precoces, etc.

Tecnologias de informação com contributo relevante para a melhoria do acesso aos serviços em todo o território

No domínio da revolução tecnológica e digital, Portugal está fortemente comprometido com o investimento em áreas tecnológicas e na promoção das competências digitais. Esta é uma oportunidade para colocar as novas tecnologias ao serviço da promoção da sustentabilidade e acessibilidade dos SSIG, seja pela criação de modelos de avaliação de impactes sociais e territoriais, por exemplo, ou pela exploração do potencial das tecnologias de informação (teleassistência, telessaúde, marcação de serviços *online*, etc...) na melhoria do acesso a serviços em todo o território. Acresce, ainda, a dimensão relacionada com o papel dos avanços científicos e tecnológicos no prolongamento da vida humana ou no tratamento de doenças, sendo expectável o crescimento de custos inerentes a novas tecnologias necessárias e à adaptação das organizações de saúde a essas novas técnicas e formas de tratamento. As novas tecnologias podem ainda facilitar a rápida disponibilização de informação e partilha de conhecimento e envolvimento de mais atores institucionais e sociedade civil nos processos de decisão recorrendo a plataformas digitais, além de melhorar a coordenação entre setores ou entre organizações do mesmo setor, o que exige mais formação e capacidade para gerir algumas especificidades, como por exemplo as relativas à confidencialidade de informação individual.

Mas estas oportunidades exigem de toda a população competências adequadas para aceder a serviços sociais digitais. Esta poderá, ainda, ser uma oportunidade para que o país promova algum investimento tecnológico em áreas que atraiam talento e criatividade para implementar estratégias de crescimento que respondam aos problemas sociais, económicos e territoriais.



Adicionalmente, também a evolução socioeconómica e ambiental questionam a provisão dos SSIG. Em termos socioeconómicos, a par dos níveis de desigualdade, pobreza e exclusão estruturalmente elevados, Portugal regista ainda níveis de qualificação da população baixos e um mercado de trabalho caracterizado por questões de segmentação e precariedade. Perante este cenário, não só é fundamental garantir a adequação e eficiência da rede de SSIG, como esse caminho terá de passar pela consolidação de um quadro de profissionais qualificados e com boas condições de trabalho, cujas competências devem estar ainda alinhadas com as necessidades futuras das áreas em análise. A capacitação da Administração Pública, a par dos atores locais, é crucial para fazer face a desafios e riscos emergentes, sem esquecer igualmente a capacitação das organizações do 3.º Setor, importante parceiro do Estado na provisão dos SSIG. É também importante a existência de uma política pública de transportes que ofereça um nível satisfatório de prestação de serviços nos territórios mais distantes dos SSIG. Neste caso, todavia, *“a despesa tem que ser cuidadosamente ponderada em relação aos potenciais ganhos de qualidade de vida ou atratividade residencial”* (DGT, 218a: 94).

Por sua vez, em termos ambientais, o agravamento de riscos ambientais e escassez de recursos surge como uma ameaça que pode intensificar os fluxos migratórios e contribuir para o despovoamento de territórios de baixa densidade, exigindo respostas por parte dos SSIG, em particular uma eventual adaptação das infraestruturas e dos serviços sociais e de saúde, de forma a contrariar impactos negativos na saúde e no bem-estar, ou a integração de medidas de adaptação e de mitigação nas infraestruturas sociais como parte do exercício de planeamento e (re)construção urbana.

Em suma, Portugal tem procurado responder aos desafios territoriais que se colocam nos vários domínios, reajustando e modernizando a oferta de equipamentos e serviços, ainda que *“(…) No global, exist[a]m ainda insuficiências nas articulações intersectorial, nomeadamente em matéria de serviços sociais e cuidados de saúde dirigidos aos idosos, tendo em vista uma maior equidade social no acesso aos serviços de interesse geral”* (DGT, 2018b: 98).

Modelo territorial flexível: uma necessidade para responder aos desafios na provisão dos SSIG

Na resposta a estes desafios, impõe-se a necessidade de criar condições para desenvolver um modelo territorial flexível, capaz de agir à escala adequada e de se adaptar rapidamente às mudanças e aos novos riscos. Para o efeito, é necessário mobilizar os vários agentes sociais e económicos e consolidar o trabalho em rede e a multissetorialidade, de forma a garantir a resposta necessária aos vários grupos sociais e territórios, balizada por um quadro de sustentabilidade e garantia de equidade.

NOTAS

1 | Este Programa apoia o reforço da eficácia da Política de Coesão da UE e de outras políticas e programas setoriais no âmbito dos Fundos Estruturais Europeus, bem como de políticas de desenvolvimento territorial nacionais e regionais, através da produção, difusão e promoção de análises territoriais abrangendo a UE28 e 4 Parceiros (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça).

2 | A Constituição da República Portuguesa define no seu texto que todas as pessoas têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar (n.º 1, artigo 74.º), todas têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover (n.º 1, artigo 64.º) e todas têm direito ao trabalho (n.º 1, artigo 58.º).

3 | <https://data.oecd.org/emp/employment-by-education-level.htm#indicator-chart>.

4 | Esta redução da procura está muito relacionada com a evolução das variáveis demográficas mais impactantes como a redução das taxas de fertilidade e natalidade, a diminuição das correntes migratórias e o progressivo acréscimo da emigração de jovens ativos em idade fértil.

5 | O PNR (atualizado em abril de 2018) prevê uma medida que pretende contrariar esta tendência, designadamente a redução gradual do número de alunos por turma em todas as escolas do país, de 26 para 24 alunos, no 1.º ciclo, e de 26-30 para 24-28, no 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, a começar nos anos iniciais de cada ciclo.

6 | Ainda no PNR atualizado em 2018, prevê-se a prossecução da expansão da rede do pré-escolar, com a abertura de 150 novas salas em 2018, que se somam às 170 salas criadas nos dois anos anteriores, tendo em vista o objetivo programático de universalização do acesso a partir dos 3 anos até ao final da legislatura.

7 | Não obstante, verificaram-se alguns desequilíbrios na expansão territorial da rede, privilegiando-se as cidades de Lisboa e Porto (onde o crescimento populacional era mais significativo) e os distritos do norte litoral do país.

8 | A maioria destes estabelecimentos pertence à rede pública, com a rede privada a representar cerca de 16,5%.

9 | A atribuição destes serviços de transporte depende do plano municipal de cada região escolar e não abrange os alunos do ensino básico que residam nas áreas servidas por transportes urbanos e suburbanos nas regiões de Lisboa e Porto. Para estes, existe a possibilidade de aquisição de bilhetes com descontos (para beneficiários do escalão A ou B da Ação Social Escolar ou inseridos em agregados familiares que auferem rendimentos reduzidos). No caso de Lisboa, por exemplo, desde fevereiro de 2017 que todas as crianças dos 4 até aos 12 anos (inclusive) têm direito a transporte gratuito (carris, metro e comboio suburbano).

10 | A distância pode ser atenuada nas regiões de baixa densidade pelo apoio ao transporte escolar, sendo as condições de benefício, em particular as regras sobre eventual comparticipação, definidas por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação, publicado no Diário da República.

11 | Formação pós-secundária não superior que visa conferir qualificação do nível 5 do Quadro Nacional de Qualificações.

12 | Sendo o principal serviço público de emprego nacional e possuindo como missão promover a criação e a qualidade do emprego, através da execução das políticas ativas de emprego e formação profissional, os Centros de Emprego, do IEPF, possuem um peso muito relevante na oferta de cursos de especialização tecnológica, atribuindo-lhes um nível elevado de prioridade, no âmbito das ofertas que disponibilizam.

13 | Em 2014, as mortes por cancro eram não só mais frequentes nos homens, como representavam a principal causa de morte (29%), em Portugal, seguida das doenças cardiovasculares (27%). No caso das mulheres, embora as doenças cardiovasculares assumissem a maior importância (34%), as mortes por cancro representavam o segundo fator mais significativo (20%).

14 | Exemplo desta prática, é a Portaria n.º 142-B/2012 de 15 de maio que define as condições em que o SNS assegura os encargos com o transporte não urgente de doentes, cuja origem ou destino sejam os estabelecimentos e serviços que integram o SNS, ou as

entidades de natureza privada ou social com acordo, contrato ou convenção para a prestação de cuidados de saúde, nas seguintes situações: a) Transporte para consulta, internamento, cirurgia de ambulatório, tratamentos e ou exames complementares de diagnóstico e terapêutica; b) Transporte para a residência do utente após alta de internamento ou da urgência.

15 | A Constituição da República Portuguesa define no seu texto que todas as pessoas têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar (n.º 1, artigo 74.º), todas têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover (n.º 1, artigo 64.º) e todas têm direito ao trabalho (n.º 1, artigo 58.º).

16 | O sistema urbano policêntrico deriva do conceito de policentrismo (i.e. a forma de organização do espaço, estruturada a partir de diferentes centros de decisão que estabelecem relações de complementaridade entre várias unidades). A proposta de modelo territorial resultante da alteração do PNPOT (em discussão pública) organiza o sistema urbano nacional em torno de duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), dos centros urbanos regionais e dos denominados subsistemas de cooperação territorial (que estabelecem relações interurbanas e urbano-rurais), abandonando a dicotomia litoral/interior e privilegiando uma abordagem multiterritorial centrada nas vulnerabilidades críticas e oportunidades existentes/emergentes em territórios específicos.



RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

Comissão Europeia (2013), *Investing in Health, Commission Staff Working Document Social Investment Package*, February 2013

Comissão Europeia (2017), *Pilar Europeu dos Direitos Sociais, Cimeira Social*, Gotemburgo

Conselho Europeu (2000), *Conclusões da Presidência*, Conselho Europeu, Bruxelas

Conselho Europeu (2007), *Tratado de Lisboa*, Jornal Oficial da União Europeia, C 326, 26 de outubro de 2012 (versão consolidada), Luxemburgo

Conselho Europeu (2008), *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia Tirar Partido da Diversidade Territorial*, Bruxelas, (COM (2008) 616 final)

Conselho Europeu (2010), *Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Bruxelas, (Com (2010) 2020 final)

DGT- Direção-Geral do Território (2018a), *Documento da proposta de alteração do PNPOT relativo à Estratégia e Modelo Territorial - versão para Discussão Pública*, 30 de abril de 2018, Lisboa

DGT- Direção-Geral do Território (2018b), *Documento da proposta de alteração do PNPOT relativo ao Diagnóstico - versão para Discussão Pública*, 30 de abril de 2018, Lisboa

Direção-Geral de Saúde (2015), *Plano Nacional de Saúde: Revisão e Extensão a 2020*, Lisboa

Humer, A.; Rauhut, D.; Fassmann, H. (2015), *Drivers of the provision of SGI*. In: Fassmann, H. et al., *Services of general interest: European Perspectives and National Insights*, Viena: V&R Verlag

Marques da Costa, E., Palma P. Marques da Costa N. (2015), *Regional Disparities of SGI Provision*, in: *Services of General Interest - European Perspectives and National Insights*, ed. In: Fassmann, H et al, Vienna: V&R Verlag

Palma P, Marques da Costa, E. e Marques da Costa, N. (2017), *Acesso aos serviços de saúde em territórios de baixa densidade: Os casos do Alentejo (Portugal) e Navarra (Espanha)*, Assis Editora Lda, pp.457-483

Penchansky R, Thomas JW. (1981), *The concept of access: definition and relationship to consumer satisfaction*.

Travisi, C. M., Camagni, R., & Nijkamp, P. (2010), *Impacts of urban sprawl and commuting: A modelling study for Italy*. Journal of Transport Geography, Volume18. 383-392. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2009.08.008. Amesterdão

União Europeia (2012), *GEOSPECS - Geographic Specificities and Development Potentials in Europe*, Programa ESPON 2020, Bruxelas

União Europeia (2013), *SeGI - Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development*, Programa ESPON 2020, Bruxelas

União Europeia (2016), *SeGI Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development*, Programa ESPON 2020, Bruxelas

União Europeia (2017), *European Territorial Review: Territorial Cooperation for the future of Europe*. Programa ESPON 2020, Bruxelas

UMVT - Unidade de Missão para a Valorização do Interior (2016), *Programa Nacional da Coesão Territorial*, Lisboa

XXI Governo da República Portuguesa (2018), *Programa Nacional de Reformas 2018-2022*, Lisboa



3

GOVERNANÇA MULTINÍVEL



3.1 A relevância da governança multinível à escala global

Os Estados ocidentais atuam hoje num contexto social, político, económico e demográfico manifestamente diverso daquele em que nasceram e se consolidaram. O contexto demográfico marcado pelo envelhecimento da população, a volatilidade das economias e a globalização dos mercados e dos padrões de consumo colocam desafios sem precedentes aos Estados, invocando a sua capacidade de adaptação a novos desafios externos e a problemas progressivamente mais complexos. Paralelamente, assiste-se a um elevar das expectativas dos cidadãos sobre os padrões mínimos de qualidade de vida e de qualidade dos serviços públicos, estes últimos cada vez mais sob escrutínio público. A crise económica e financeira iniciada em 2008 agudizou a turbulência do contexto socioeconómico e voltou a colocar na agenda pública a discussão sobre o papel do Estado e das administrações públicas. Os instrumentos tradicionais de gestão e controlo dos assuntos coletivos apresentam dificuldades evidentes de ajuste a este novo contexto, onde o tempo e o espaço são relativizados pelas tecnologias de informação e comunicação, pelos novos meios de comunicação e transporte, pelos mercados únicos e pela abertura de fronteiras.

Por conseguinte, têm sido criadas novas dinâmicas e estruturas institucionais que acomodam um quadro organizacional fragmentado, povoado por múltiplos atores (públicos e privados, com e sem fins lucrativos) que desempenham papéis cada vez mais significativos no ciclo da política pública, ainda que diferenciados em função dos seus objetivos, estratégias e capacidades de atuação. Destas estruturas esperam-se ganhos de eficácia e de eficiência em matéria de implementação das políticas e de provisão dos serviços públicos, a par do aprofundamento do processo democrático.

As estruturas e os mecanismos através dos quais se estabelecem as relações inter-organizacionais estão na agenda pública e política, sob o chapéu teórico e concetual da governança pública¹. Existe hoje um entendimento comum, na academia e nas organizações internacionais (e.g. UE, OCDE, Banco Mundial), de que a qualidade da governança pública é um determinante do desenvolvimento económico, da qualidade de vida e da legitimidade política (Dijkstra, 2017) e que é, igualmente, uma pré-condição para políticas públicas mais eficazes e eficientes.

Vários estudos apontam neste sentido, ainda que o seu foco permaneça, em larga medida, na análise da qualidade dos governos e das administrações públicas, e não na análise da governança enquanto processo que envolve as interações entre organizações públicas e privadas. Baseiam-se, assim, num

Qualidade da governança como condição necessária para políticas públicas mais eficazes e eficientes

conceito restrito de governança pública. Não obstante, revelam-se da maior utilidade para os propósitos do presente capítulo, atendendo a que se debruçam sobre uma componente institucional fundamental da governança e que constitui o objeto da presente reflexão: a estrutura governativa e administrativa dos Estados e as relações entre diferentes níveis de governo.

Sublinha-se, desde logo, o trabalho desenvolvido no âmbito do Banco Mundial através do projeto *The Worldwide Governance Indicators* (WGI). Trata-se de um projeto de larga escala que recolhe e analisa indicadores compósitos² sobre seis dimensões da governança:

- 1) Voz e prestação de contas;
- 2) Estabilidade política e ausência de violência;
- 3) Eficácia governativa;
- 4) Qualidade regulatória;
- 5) Estado de direito;
- 6) Controle da corrupção.

**Portugal:
desempenho
favorável nos
indicadores
internacionais sobre
governança pública**

Este projeto tem acompanhado a evolução destas dimensões para mais de 200 territórios, entre os quais se encontra Portugal. Tem demonstrado, igualmente, a existência de uma forte associação entre variáveis de âmbito institucional e variáveis que medem os níveis de desenvolvimento socioeconómico dos territórios estudados justificando, por esta via, uma maior aposta dos governos nacionais e dos grandes financiadores (e.g. na área da cooperação) na qualificação das instituições públicas.

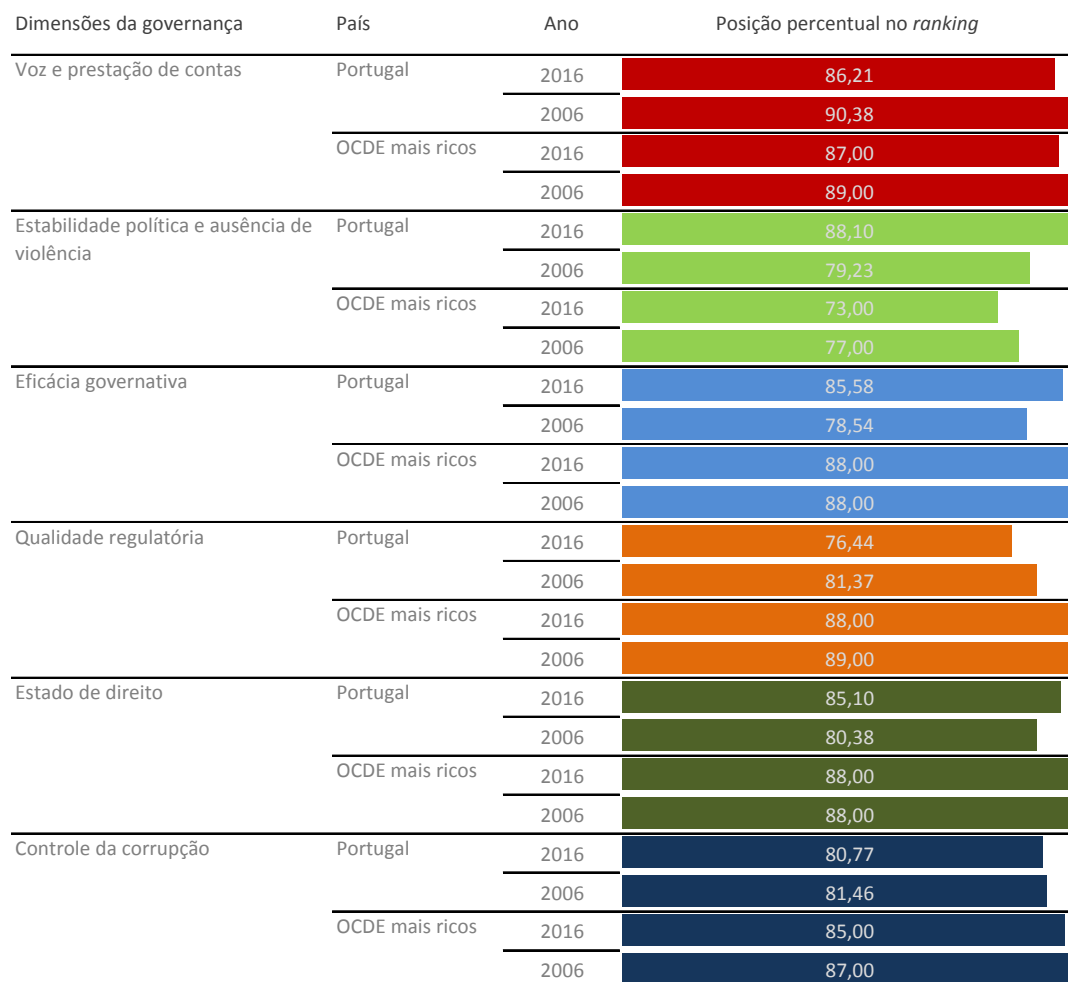
Segundo os dados mais recentes do WGI, Portugal encontra-se numa situação globalmente perçecionada como favorável quando comparada com o grupo dos países mais desenvolvidos da OCDE (Figura 3.1), ainda que com claras oportunidades de melhoria e margens de progressão em todas as dimensões analisadas.

A dimensão onde o país está melhor posicionado, do ponto de vista relativo, diz respeito à estabilidade política e à ausência de violência/terrorismo (PT 2016=88; OCDE países mais ricos 2016=73), matéria onde Portugal registou uma evolução francamente positiva quando comparada com os dados de 2006. Os dados disponíveis apontam para um desempenho igualmente positivo da dimensão referente à eficácia governativa, com uma evolução positiva desta dimensão face a 2006 (PT 2006=79; PT 2016=86). Nesta matéria o país está praticamente alinhado com os países mais desenvolvidos da OCDE (OCDE países mais ricos 2016=88).

Em sentido contrário, estão os indicadores relativos à qualidade regulatória (PT 2016=76; OCDE países mais ricos 2016=88), área onde se têm verificado mais constrangimentos e onde a evolução tem sido negativa atendendo aos dados disponibilizados pelo WGI (PT 2006=81). Não obstante, tem-se registado nos anos mais recentes um esforço por parte das instâncias nacionais em apostar numa reversão desta tendência, eliminando legislação obsoleta e introduzindo reformas que vão ao encontro da necessidade de ajustar o quadro legal do país.

Os indicadores referentes às dimensões da prestação de contas e do controlo da corrupção também têm encontrado, segundo o WGI, algumas resistências, quer em matéria de evolução temporal, quer no que diz respeito ao posicionamento de Portugal face aos países mais desenvolvidos da OCDE.

Figura 3.1: The Worldwide Governance Indicators, 2016



Dimensões da governança	N.º de fontes	Pontuação (-2,5 a +2,5)	Posição percentual no ranking	Desvio padrão
Voz e prestação de contas	11	1,17	86,21	0,13
Estabilidade política e ausência de violência	9	1,02	88,10	0,21
Eficácia governativa	7	1,22	85,58	0,22
Qualidade regulatória	8	0,84	76,44	0,23
Estado de direito	10	1,13	85,10	0,17
Controle da corrupção	10	0,96	80,77	0,15

FONTE: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. Informação extraída a 5.7.2018.

Paralelamente aos esforços desenvolvidos no âmbito do Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) tem produzido vários estudos de grande relevância em matéria de governança pública, com particular destaque para a qualidade das relações entre diferentes níveis de governo e para a forma como esta relação influencia a eficácia e eficiência das políticas, dos serviços e dos investimentos públicos.

O trabalho de Charbit e Michalun (2009) intitulado *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government* constitui uma referência nesta matéria. Neste estudo (que foi posteriormente aprofundado e testado em várias realidades nacionais) as autoras chamam a atenção para a relevância da qualidade das relações institucionais entre governos centrais e governos locais/regionais e para a necessidade de superar várias lacunas (*gaps*) existentes nesta relação. Neste contexto, e atendendo à revisão e aprofundamento do estudo realizado em 2011 e intitulado *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, Charbit propõe a análise de assimetrias de informação (quantidade, qualidade, tipo) entre diferentes atores, bem como o teste à sua capacidade de atuação (científica, técnica e infraestrutural), em particular na conceção de estratégias de intervenção pública adequadas.

Considera, igualmente, relevante analisar a estabilidade e suficiência das fontes de financiamento, nomeadamente na sua relação com as competências e responsabilidades acometidas a cada ator. A fragmentação setorial das políticas públicas, o ajuste territorial das mesmas face às delimitações administrativas previamente definidas e a compreensão das diferentes racionalidades envolvidas no ciclo da política pública e a forma como originam ou bloqueiam objetivos convergentes, constituem outros aspetos relevantes no modelo de Charbit. Por último, a autora chama a atenção para a necessidade de se ter sempre em linha de conta a análise da transparência das práticas de governança segundo uma lógica de prestação de contas que, tal como muitos autores apontam, constitui recorrentemente uma fragilidade das novas estruturas de governança pública em geral.

Também Dorothée Allain-Dupré, e a sua equipa da Unidade de Descentralização, Investimento Público e Financiamento Subnacional da OCDE, têm proporcionado contributos relevantes para a análise das relações intergovernamentais, nomeadamente ao nível da implementação dos investimentos públicos. A publicação *Investing Together: Working Effectively Across Levels of Government*, de 2013, constitui um marco relevante sobre a necessidade de uma maior coordenação intergovernamental, concluindo que a qualidade desta coordenação tem uma forte influência na eficácia do investimento público. Trata-se de um relatório que lançou as bases para os 12 princípios do investimento público adotados em 2014 pelos Estados-Membros da OCDE e que incidem sobretudo sobre três grandes dimensões – coordenar, capacitar e facilitar –, tal como descrito na Caixa 3.1.

Caixa 3.1: Investimento público eficaz nos vários níveis de governo (OCDE)

A – Coordenar o investimento público entre níveis de governo e entre políticas

1. Investir através de uma estratégia integrada ajustada a diferentes realidades locais.
2. Adotar instrumentos eficazes para coordenar a relação entre os diferentes níveis de governo.
3. Promover a coordenação horizontal entre os governos subnacionais, de modo a investir na escala relevante.

B – Fortalecer as capacidades de investimento público e promover a aprendizagem de políticas em todos os níveis de governo

4. Avaliar antecipadamente os impactos a longo prazo e os riscos do investimento público.
5. Envolver as partes interessadas ao longo do ciclo de investimento.
6. Mobilizar atores privados e instituições de financiamento de modo a diversificar as fontes de financiamento e fortalecer as capacidades institucionais.
7. Reforçar as competências de funcionários públicos e instituições envolvidas no investimento público.
8. Focar nos resultados e promover a aprendizagem a partir da experiência.

C – Assegurar as condições adequadas para o investimento público em todos os níveis de governo

9. Desenvolver um quadro fiscal adaptado aos objetivos de investimento.
10. Exigir uma gestão financeira sólida e transparente em todos os níveis de governo.
11. Promover a transparência e o uso estratégico da contratação pública em todos os níveis de governo.
12. Pugnar pela qualidade e consistência dos sistemas regulatórios entre os níveis de governo.

FONTE: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>.

Os trabalhos desenvolvidos no âmbito da OCDE abrem espaço para uma nova linha de investigação, já não centrada na análise dos governos nacionais, mas antes na análise da qualidade dos governos infranacionais e da relação que se estabelece entre ambos os níveis de governo.

Nesta senda têm surgido vários estudos com uma clara perspetiva regional, que procuram aferir a qualidade dos governos regionais, nomeadamente na Europa. Existem, atualmente, evidências robustas de que as diferenças na qualidade dos governos regionais estão intimamente ligadas às diferenças socioeconómicas entre as regiões da União Europeia (*Mapping the Quality of Government*

in Europe: An analysis at the national and regional level within the EU Member States) e de que a melhoria na qualidade das instituições constitui um dos fatores mais consistentes que justificam o crescimento económico e a resiliência das economias em períodos de crise. O estudo recente sobre os determinantes do desenvolvimento regional coordenado por Rodriguez-Pose e Ketterer (2016) e intitulado *Institutional change and the development of lagging regions in Europe* é claro quanto ao efeito da qualidade dos governos regionais no crescimento económico das regiões dos seus países e, nomeadamente, das regiões menos desenvolvidas. O estudo chegou a conclusões que reforçam o papel das instituições no crescimento económico, atendendo a que encontrou correlações positivas e estatisticamente significativas entre ambas as variáveis.

O *Sétimo Relatório da Coesão* da Comissão Europeia, inspirado nos resultados daqueles estudos, dedicou um dos seus capítulos (*Improving institutions*) precisamente ao papel das instituições na implementação da Política de Coesão, lançando assim as bases para o aprofundamento do debate europeu sobre estas matérias. Neste ponto não pode deixar de ser mencionada a criação de um programa de gestão centralizada da Comissão Europeia específico para o período 2021-2027 que visa alargar a experiência do programa de apoio às reformas estruturais (PARE) e reforçar a resposta às necessidades de qualificação e de inovação da estrutura institucional dos Estados-Membros enquanto condição necessária para um maior impacto das políticas públicas, incluindo as financiadas pelo orçamento da União Europeia (nomeadamente através da Política de Coesão) e para uma maior eficácia e eficiência das políticas públicas domésticas por esta apoiadas.

Inspiraram, igualmente, vários governos nacionais que têm mostrado um particular interesse tanto:

1. no reforço das iniciativas de capacitação institucional, não apenas da estrutura governativa e administrativa, mas também dos parceiros sociais e de um conjunto mais abrangente de organizações privadas com as quais os governos intensificaram as suas interações; como,
2. na criação e/ou consolidação de novos níveis de governo e/ou de administração pública que viabilizam a transferência de competências, segundo o princípio da subsidiariedade³, para os níveis territoriais considerados mais adequados.

As experiências nacionais, captadas pelo conceito de governança multinível (c.f. Working paper n.º 3 *Governança Multinível em Portugal. Fundamentos teórico-concetuais*, Coleção Políticas e Territórios, Lisboa: AD&C) são múltiplas e com contornos muito variados. De facto, os Estados europeus estão longe de ter uma estrutura unificada de organização territorial e de modelo institucional. Ambas as dimensões variam substancialmente em função, não só do tipo de Estado (unitário ou federal), mas sobretudo em função dos percursos históricos, das matrizes culturais, do grau de desenvolvimento de cada país e da maturidade da sua sociedade civil e do setor privado.

Tendência de descentralização na maioria dos países europeus

Não obstante esta diversidade de modelos de governança multinível, é hoje claro que existe uma tendência de descentralização na maioria dos países Europeus, sobretudo através do reforço da autonomia local (municípios) e das regiões, com os países a criarem novas regiões ou a reforçarem as já existentes. A lógica da descentralização tende a assentar, não numa clara divisão de funções e responsabilidades, mas antes na sua partilha entre níveis de governo (Allain-Dupré, 2018). Uma outra

tendência internacional radica na descentralização assimétrica ou diferenciada, tal como ilustrado no caso sueco (Caixa 3.2).

Portugal não constitui exceção a esta tendência internacional, tendo vindo a adotar, sobretudo na última década, mecanismos legais e estratégicos que procuram reforçar o papel dos governos infranacionais (municípios), das suas estruturas administrativas e das entidades intermunicipais na implementação de políticas e provisão de serviços públicos. A próxima secção visa precisamente dar conta da experiência nacional em matéria de governança multinível.

Caixa 3.2: Descentralização assimétrica – o caso sueco

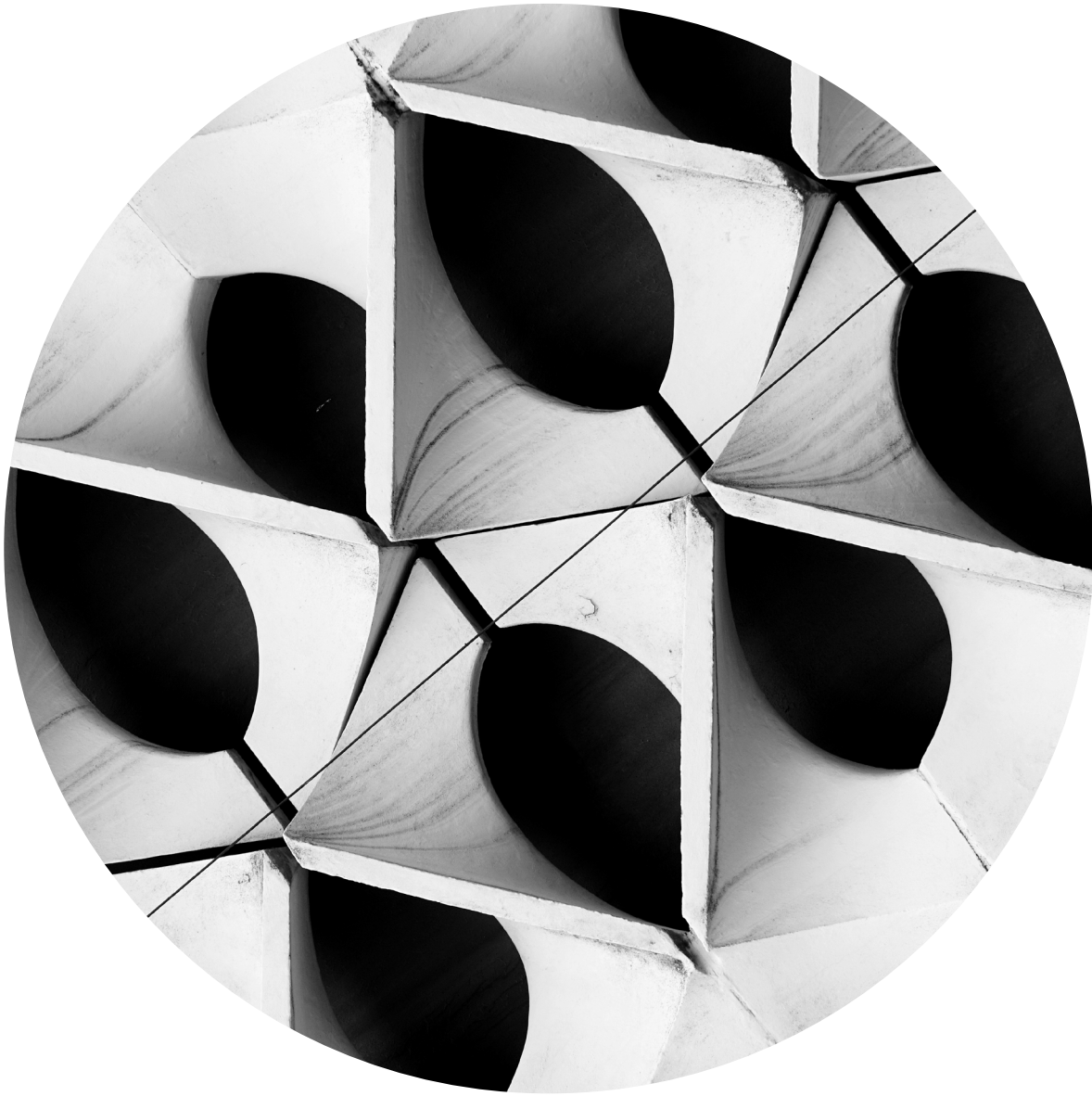
A Suécia é um país unitário com uma área de 407 340 Km² e uma população total de 9 696 milhões de habitantes (2014).

O país tem implementado uma regionalização experimental desde 1999 (com Skåne e Västra-Götaland) que tem sido gradualmente ampliada desde 2011. Atualmente, o modelo de organização territorial é composto por 21 conselhos distritais (*county councils*) e 290 municípios sem ligações hierárquicas entre eles. Em 2017, entre os 21 conselhos distritais, 14 tinham responsabilidades adicionais, em particular na área do desenvolvimento regional. No resto do país, a responsabilidade pelo desenvolvimento regional recai sobre os Conselhos Administrativos Distritais ou sobre os Conselhos de Desenvolvimento Regional eleitos indiretamente. Além disso, foi criada uma comissão sobre reformas regionais com o objetivo de propor fusões de municípios, com a possibilidade de implementação em 2019 e 2023⁴.

Os municípios têm responsabilidades acrescidas, devolvidas por lei, e responsabilidade geral pelos assuntos locais. Os municípios são responsáveis pela proteção social (família, criança, idosos e deficientes), educação (educação pré-escolar, primária e secundária) e formação profissional, planeamento e construção, saúde (prevenção), proteção ambiental, serviços públicos, água e saneamento, estradas locais e transporte público, lazer e cultura, habitação, etc.

As responsabilidades dos conselhos distritais incluem assistência médica (atenção primária, hospitais, atendimento ambulatorio, atendimento odontológico, serviços médicos) e transporte público regional. Alguns conselhos municipais também têm responsabilidades em relação ao desenvolvimento regional.

FONTE: OECD & UCLG (2016), *Sweden*.



3.2 O modelo de governança multinível português

A Constituição da República Portuguesa estabelece que o *“Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”* (artigo 6.º, n.º 1) e que *“a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes”* (artigo 267.º, n.º 2). O desígnio da descentralização assenta na convicção de que, por esta via, é possível garantir a melhoria da qualidade, eficácia e eficiência dos serviços públicos através da aproximação dos níveis de decisão à escala dos problemas, da adaptação das respostas às especificidades locais e, ainda, da responsabilização política mais imediata (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro).

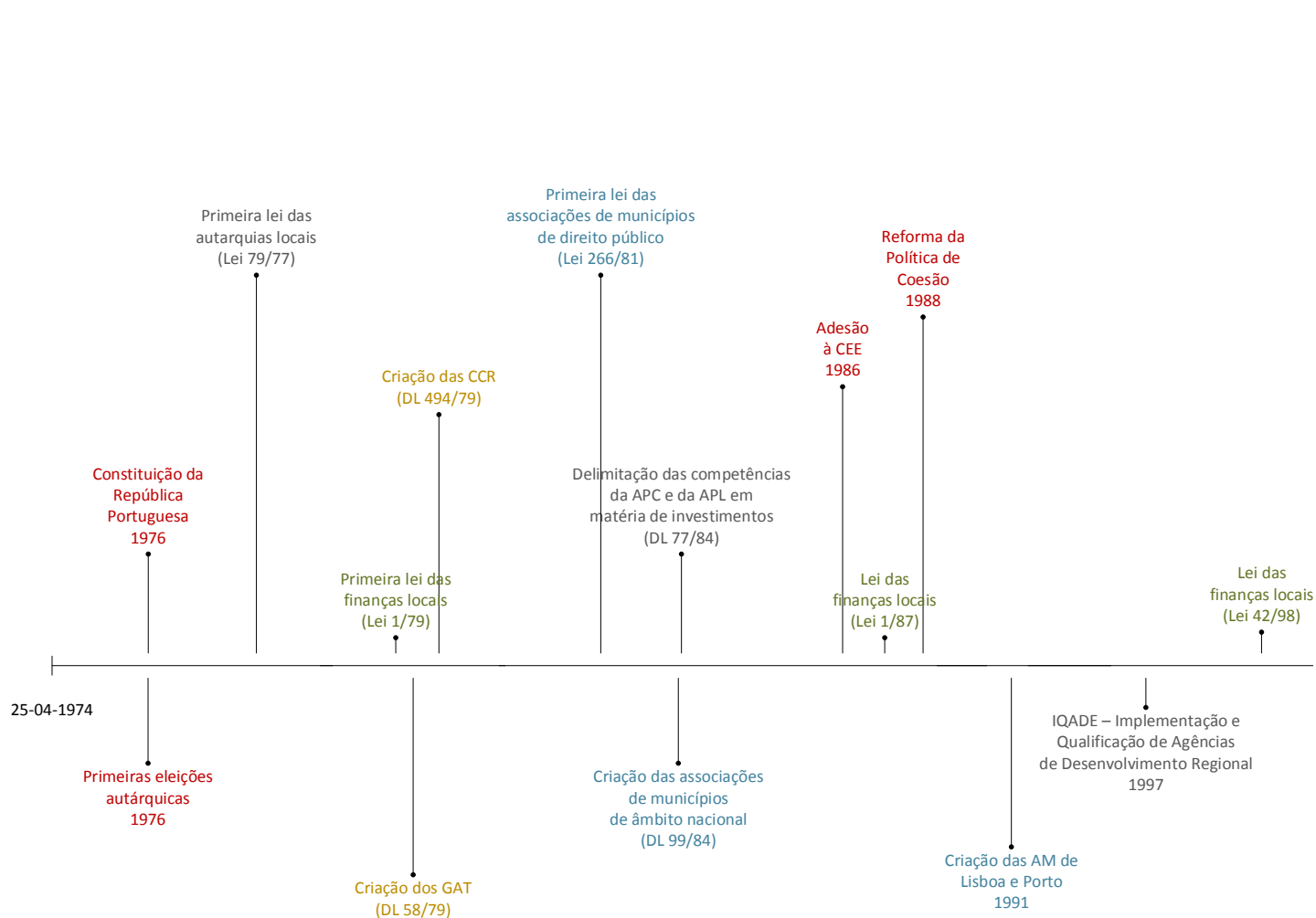
A análise do atual modelo em vigor em Portugal Continental implica, antes de mais, não perder de vista a tradição municipalista portuguesa que remonta ao período medieval e às cartas de foral e as vagas sucessivas de centralização e descentralização a que o país assistiu, sobretudo no período pré-democrático. Não constituindo objetivo do presente capítulo proceder a uma revisão histórica do processo de relação entre municípios e governo central, recorda-se a turbulência histórica do processo de relação entre ambos os níveis de governo marcada, por exemplo, pelos sucessivos Códigos Administrativos do liberalismo (uns mais centralizadores que outros), pelo período áureo da 1.ª República onde a Constituição Republicana de 1911 se mostrou particularmente descentralizadora face aos poderes locais e pelo período do Estado Novo, onde os municípios se tornaram em administrações indiretas do Estado central (Oliveira, 1996).

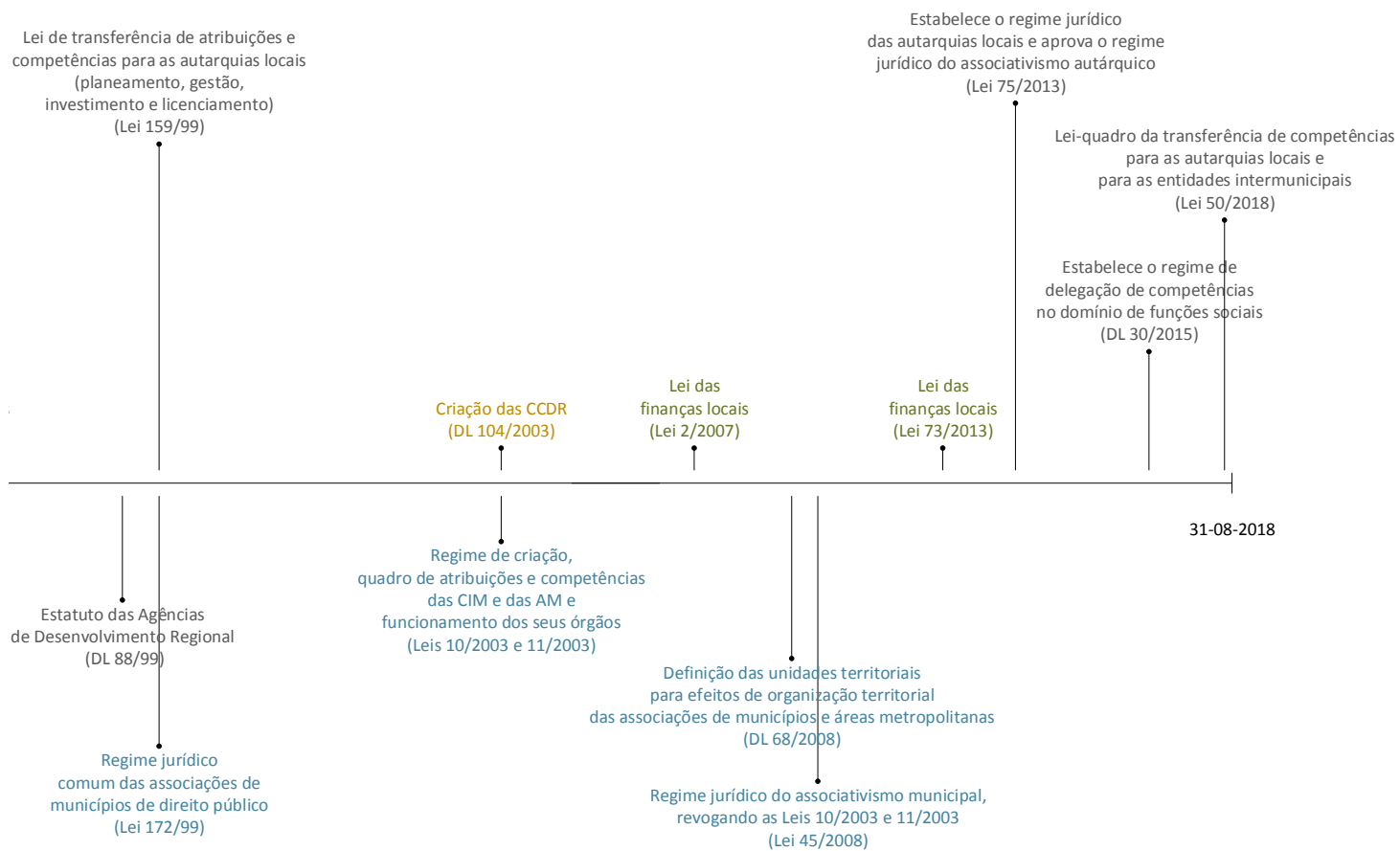
Com o advento do regime democrático em 1974 e com a Constituição da República Portuguesa – CPR (de 1976) surgiram as noções de poder local e de autonomia local, dando-se assim início a um processo de reforço do papel das autarquias locais no desenvolvimento socioeconómico dos seus territórios e do país como um todo (Figura 3.2). A CPR passou a conceder autonomia político-administrativa às autarquias locais, deslocando-as de meras instâncias administrativas para o plano político e para a direta subordinação às regras constitucionais. As primeiras eleições autárquicas tiveram lugar em 1976. No ano seguinte, foi aprovada a primeira Lei das autarquias locais (Lei n.º 79/77, de 25 de outubro).

Na década seguinte surgiu a primeira Lei das associações de municípios de direito público (Lei 266/8, de 15 de setembro), iniciando-se, assim, um processo evolutivo de promoção do associativismo municipal que encontrou na adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 1986 e na posterior reforma dos fundos da Política de Coesão em 1988, uma fonte de estímulo, tanto estratégico como financeiro. Esta influência tem sido objetivada através de estímulos financeiros vários, dos quais se destacam a contratualização com as entidades intermunicipais (Secção 3.3) e outros cofinanciamentos europeus, os quais constituem um mecanismo privilegiado de financiamento das entidades intermunicipais (artigo 68.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

**Entidades
intermunicipais e
municípios com
crescentes atribuições
e responsabilidades**

Figura 3.2: Marcos temporais do municipalismo e do associativismo municipal em Portugal





FONTE: Legislação diversa.

Neste processo de mais de quarenta anos releva, ainda, a experiência de criação das Agências de Desenvolvimento Regional no final da década de 1990. Releva, igualmente, o quadro legislativo criado em 2008 (Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto e Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril) que redesenhou o âmbito territorial das entidades intermunicipais e estabeleceu o atual quadro institucional que compõe o modelo de governança multinível em Portugal Continental⁵.

A concretização do processo de descentralização conheceu, em 2013, um novo passo legislativo fundamental com a aprovação dos seguintes diplomas legais (atualmente em vigor):

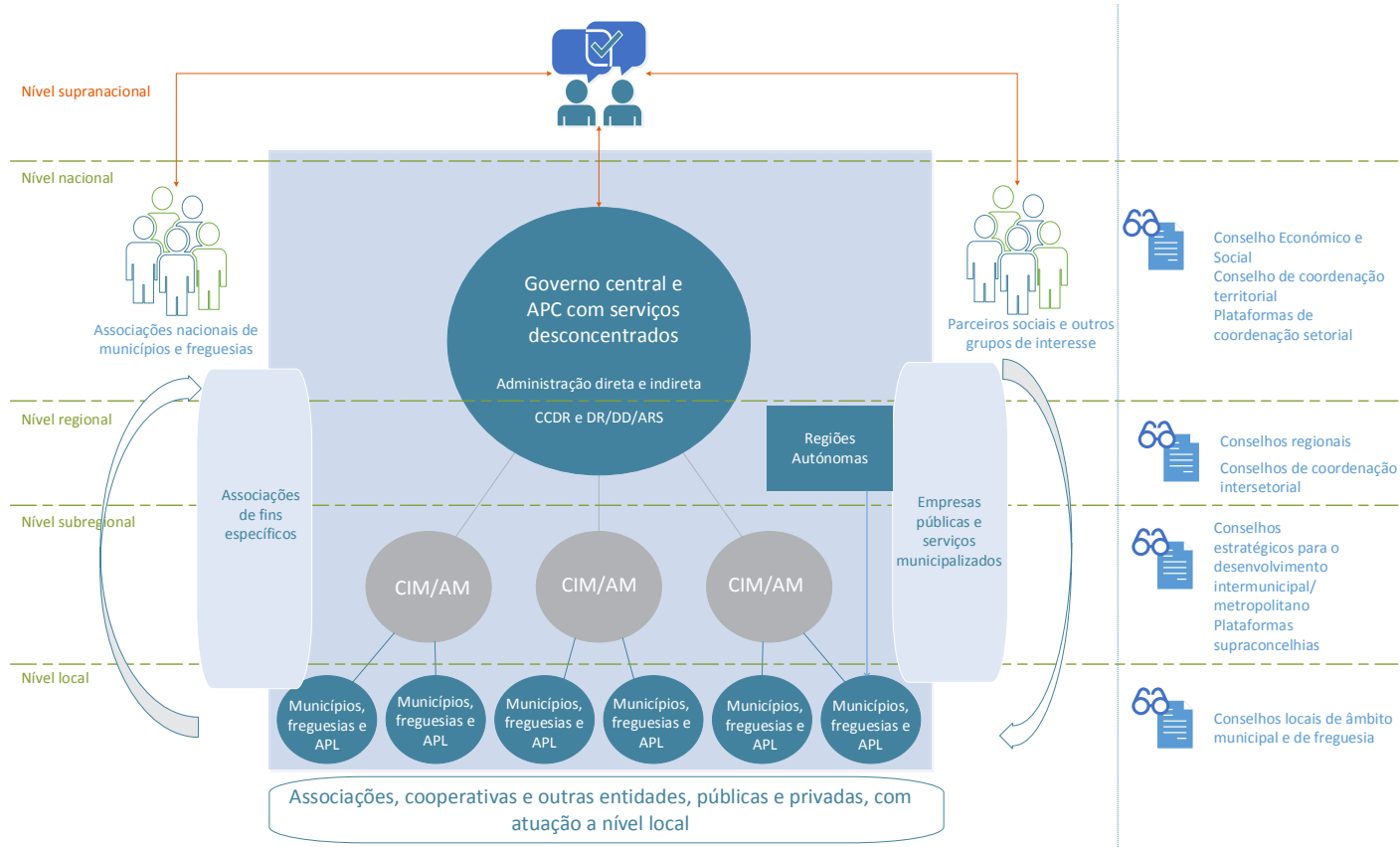
- A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais;
- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Portugal reforça em 2018 o seu modelo de descentralização

Este processo conhece, atualmente, novos desenvolvimentos com a publicação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Trata-se de uma transferência com carácter universal, a decorrer de forma gradual até 1 de janeiro de 2021. Segundo o artigo 4.º do referido diploma legal, *“a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizadas através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado”*.

O modelo de governança multinível em Portugal Continental (Figura 3.3) encontra neste percurso histórico as suas bases, incluindo três níveis territoriais de administração, para além da relação que qualquer um deles mantém com entidades organizacionais de âmbito europeu ou internacional e que formatam um nível supranacional de governança da maior relevância para o desenvolvimento das políticas públicas domésticas.

Figura 3.3: Modelo de governança multinível em Portugal



LEGENDA:

AM - Área Metropolitana
ARS - Administração Regional de Saúde
DR - Delegação Distrital

APC - Administração Pública Central
CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
DR - Delegação Regional

APL - Administração Pública Local
CIM - Comunidade Intermunicipal

Iniciando a análise do modelo português pelo nível supranacional importa sublinhar, desde logo, a centralidade da União Europeia e das suas instituições (Conselho Europeu, Comissão Europeia e Parlamento Europeu). Desde 1986, data em que Portugal aderiu à então denominada Comunidade Económica Europeia, as instituições europeias têm constituído fonte de indução de profundas alterações nas políticas domésticas, nos mais diversos setores da ação governativa. Tal indução conduziu a um claro processo de europeização das políticas públicas portuguesas, tanto na sua componente substantiva como nas geometrias institucionais encontradas para a sua operacionalização. É, segundo

este argumento, que se reconhece o papel crucial dos fundos da Política de Coesão na criação de um terceiro nível de administração em Portugal Continental como ficará claro nos parágrafos seguintes.

Portugal é, ainda, membro de outras organizações internacionais cujo papel releva para o desenvolvimento económico e social do país, bem como para a sua afirmação no plano da política externa, como por exemplo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, as Nações Unidas ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Considerando agora o plano nacional, no modelo de governança multinível português⁶ identificam-se três níveis: o central, o sub-regional e o local. O nível central é constituído por um governo, os serviços da Administração Pública Central (APC) e as respetivas estruturas desconcentradas. O âmbito territorial destas estruturas varia setorialmente sem um racional único, apesar do esforço que tem vindo a ser desenvolvido, nomeadamente desde 2008, no sentido de harmonizar as diferentes geografias setoriais. Para ilustrar o argumento sinalizam-se as experiências de desconcentração administrativa em áreas tão distintas como a segurança social, o ambiente e a mobilidade e transportes. Os serviços desconcentrados da:

1. Segurança social estão organizados em centros distritais e em serviços locais organizados em função da dimensão dos municípios (Estatutos do ISS, I.P., aprovados pela Portaria n.º 102/2017, de 8 de março);
2. Agência Portuguesa do Ambiente em regiões hidrográficas (Estatutos da APA, I.P., aprovados pela Portaria n.º 108/2013, de 15 de março);
3. Mobilidade e transportes em regiões plano e delegações distritais quando necessário (Estatutos do IMT, I.P., aprovados pela Portaria n.º 209/2015, de 16 de julho).

O nível sub-regional é assegurado por entidades intermunicipais (duas áreas metropolitanas e 21 comunidades intermunicipais)⁷ e associações de freguesias e de municípios de fins específicos. Estas entidades constituem o universo do associativismo autárquico, cuja disciplina legal consta do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (título III - artigos 63.º a 110.º). Estas entidades têm a natureza de associações públicas de autarquias locais.

A consagração deste terceiro nível administrativo no território Continental decorre do reconhecimento da complexidade e natureza supramunicipal dos problemas com que os municípios têm que lidar, bem como das limitações de recursos locais para fazer face a esses mesmos problemas. Por conseguinte, a criação de um nível de governança supramunicipal constitui uma alternativa para fazer face à necessidade de colmatar as limitações de escala existentes ao nível dos municípios considerados singularmente, reconhecendo que só a partir de uma determinada escala começa a haver condições para o desenvolvimento de determinadas políticas e a provisão de determinados serviços públicos. A par deste reconhecimento, é de considerar ainda a pressão e os estímulos externos induzidos pela adesão à União Europeia, pelas políticas comunitárias e respetivas fontes de financiamento no sentido de repensar as funções do Estado e o papel dos vários intervenientes na provisão de políticas e serviços públicos e, por conseguinte, para o desenvolvimento do associativismo intermunicipal.

O articulado do Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril é claro quanto a esta matéria, considerando prioritário a construção de “... *uma estrutura coerente de governabilidade das várias escalas territoriais [e a clarificação do respetivo quadro institucional e dos] fundamentos da sua legitimidade e as respetivas competências e responsabilidades*”. O diploma continua reconhecendo a importância do associativismo municipal “*para que possam ser enfrentados, à escala adequada, problemas comuns a diferentes autarquias. Assim sendo [...] o associativismo municipal deverá ter sempre um papel muito relevante na desejável articulação de políticas e ações ao nível supramunicipal*”.

Assumindo uma perspetiva territorial, o nível sub-regional de provisão de serviços públicos e de implementação de políticas públicas é bastante heterogéneo, podendo assumir os limites das NUTS III, como é o caso das entidades intermunicipais, ou qualquer outro limite funcional dependendo do tipo de problemas que se pretende endereçar ou dos recursos que se pretendem mobilizar. Um exemplo claro desta realidade são as associações de freguesias e de municípios de fins específicos, que assumem geometrias muito diversas extravasando mesmo, em vários casos, os limites das NUTS III. Não pretendo apresentar uma lista exaustiva das associações em causa, sinalizam-se alguns exemplos que permitem ilustrar o argumento da diversidade temática e da plasticidade territorial destas estruturas:

- Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal constituída pelos municípios de Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal (concelhos da AML, NUTS III) tem desenvolvido atividade em matéria captação, transporte adutor e abastecimento de água “em alta”.
- Associação de Municípios de Fins Específicos Quadrilátero Urbano constituída pelos municípios de Barcelos, Braga, Vila Nova de Famalicão e Guimarães (concelhos da NUTS III do Cávado e do Ave) tem desenvolvido atividade nas áreas da mobilidade, do desenvolvimento urbano, da cultura e criatividade e da dinâmica empresarial.
- Associação de Municípios da Região Planalto Beirão, constituída por dezanove municípios das NUTS III Beiras e Serra da Estrela, Viseu Dão Lafões e Coimbra, tem desenvolvido atividade em matéria de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

Não retirando a relevância de estruturas deste tipo que não estão limitadas a fronteiras administrativas, é facto que, em matéria de modelo de governança multinível, são as comunidades intermunicipais (CIM) e as áreas metropolitanas, estruturas que operam ao nível das NUTS III⁸ as entidades que têm assumido um papel cada vez mais relevante no modelo português concentrando um número crescente de atribuições transferidas pela administração central e de competências delegadas pelos municípios que as integram (Caixa 3.2).

Caixa 3.3: Atribuições das entidades intermunicipais

As entidades intermunicipais visam a prossecução dos seguintes fins públicos (os primeiros três apenas se aplicam às áreas metropolitanas):

- Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana;
- Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;
- Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos;
- Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano/intermunicipal;
- Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;
- Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano/intermunicipal.

Cabe igualmente às entidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas:

- Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos (apenas para as áreas metropolitanas);
- Rede de equipamentos de saúde;
- Rede educativa e de formação profissional;
- Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- Segurança e proteção civil;
- Mobilidade e transportes;
- Redes de equipamentos públicos;
- Promoção do desenvolvimento económico e social;
- Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Cabe ainda às entidades intermunicipais exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.

Cabe igualmente às entidades intermunicipais designar os representantes municipais em entidades públicas ou entidades empresariais sempre que tenham natureza metropolitana/intermunicipal.

FONTE: Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (arts. 67.º e 81.º).

Uma análise mais detalhada das práticas de algumas CIM permite concluir por uma heterogeneidade de atribuições, designadamente daquelas que decorrem das competências delegadas pelos municípios. Tal heterogeneidade resulta de fatores diversos, dos quais se destacam, desde logo, a o tempo de

maturação da própria CIM, o qual impacta diretamente na consolidação do capital relacional (liderança e confiança) entre os atores que compõem a estrutura e entre estes e os demais *stakeholders*, públicos e privados, de âmbito central ou regional. A par desta consolidação, as CIM têm vindo a alargar o leque de serviços que disponibilizam aos seus associados e às demais entidades presentes no território NUTS III, o que por sua vez tem consequências no reforço das suas estruturas técnicas e administrativas. No entanto, este é um processo moroso que necessita de horizonte temporal para que se possa afirmar na sua plenitude.

Nesta matéria, sinaliza-se como um exemplo do caminho percorrido e dos resultados a que uma estrutura deste tipo pode chegar, a experiência da CIM da Lezíria do Tejo (CIMLT), constituída em 2008. Esta associação de municípios surge na sequência do trabalho iniciado em 1987 pela Associação de Municípios da Lezíria do Tejo, a que se seguiu o trabalho desenvolvido pela Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo (associação criada em 2004). Segundo informação recolhida junto da CIMLT, a estrutura atual (assegurada por 29 postos de trabalho) disponibiliza um leque bastante diversificado de serviços que contribui, em boa medida, para a sustentabilidade da estrutura e para a afirmação do seu papel no desenvolvimento socioeconómico do território da Lezíria do Tejo (www.cimlt.eu).

Estes serviços vão desde a gestão do processo de contratualização no âmbito do PT2020 (Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial) à assunção das responsabilidades inerentes ao facto de ser uma Autoridade de Transportes (definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade e planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados). Concomitantemente são desenvolvidas outras iniciativas como:

- 1) a elaboração de candidaturas a programas nacionais ou europeus de incentivo ou apoio financeiro, na área da sustentabilidade energética e ambiental;
- 2) a realização de avaliações acústicas de ruído ambiente;
- 3) o fornecimento de aconselhamento técnico, na componente da energia e ambiente, aos municípios da Lezíria do Tejo;
- 4) a gestão das inspeções aos elevadores dos municípios da Lezíria do Tejo;
- 5) a coordenação de segurança nas empreitadas, cujos donos de obra são os municípios;
- 6) a gestão da Central de Compras Eletrónicas da CIMLT;
- 7) a implementação do MAIS Lezíria (promoção da saúde, de uma prática desportiva de qualidade, da integração social e do bem-estar, a formação para a cidadania e a melhoria da qualidade de vida da população); entre outras iniciativas.

Do modelo faz ainda parte o nível local, composto por dois níveis de governo – os municípios e as freguesias – e as respetivas Administrações Públicas Locais (APL). Ambos os níveis de governo têm poderes políticos autónomos e competências próprias, de acordo com o articulado da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. A delegação de competências entre municípios e freguesias está prevista no referido diploma legal, nomeadamente nos artigos 132.º (Delegação legal) e 133.º (Acordos de execução). Concomitantemente podem, ainda, ser delegadas competências através da celebração de contratos interadministrativos.

Atualmente, existem no Continente 278 municípios e 2.882 freguesias⁹. A esfera municipal inclui, ainda, empresas locais (que atuam nos mais diversos setores, desde a habitação ao ensino profissional, passando pelas águas, resíduos sólidos, estacionamento, animação cultural e desportiva, entre muitos outros) e serviços municipalizados (particularmente ativos no setor da água, saneamento e resíduos sólidos).

Neste universo regista-se, ainda, o recurso a modelos de financiamento e de gestão privados, sob a forma de parcerias público-privadas de natureza contratual e institucional (e.g. concessões e sociedades). Tal como já ficou explicitado em parágrafos anteriores, com o advento do regime democrático em Portugal, as autarquias locais viram o seu papel reforçado, enquanto entidades políticas autónomas com atribuições e competências próprias. Desde então, e em termos gerais, estas entidades têm vindo a reforçar o seu leque de competências, partindo de entidades essencialmente centradas em funções de investimento e infraestruturação do território para entidades que atualmente assumem um papel central na provisão de serviços e políticas sociais.

O Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, regula estas novas funções, nomeadamente nos domínios da educação, saúde, segurança social e cultura.

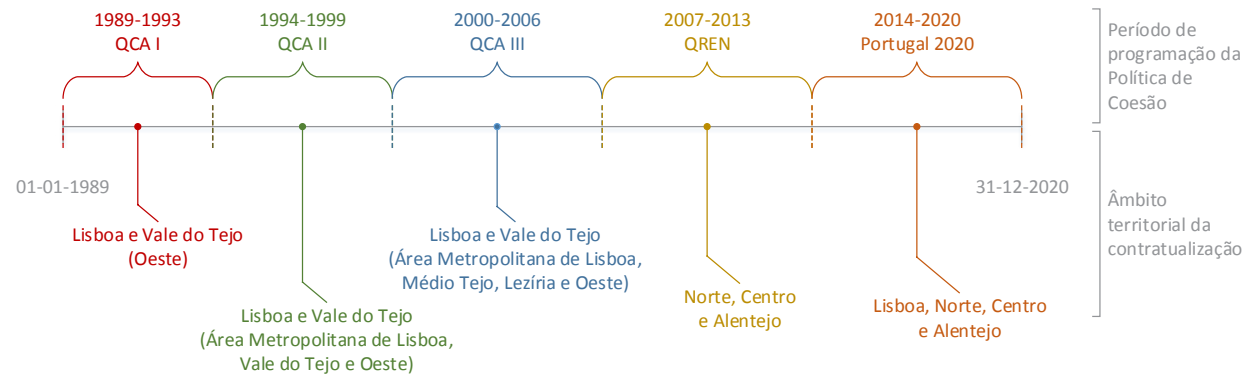
3.3 A contratualização como fator catalisador de um nível sub-regional de governança pública

É hoje claro e inequívoco o papel dos municípios e das suas associações no desenvolvimento do país, segundo um processo de interação permanente com as estruturas do Governo e da Administração Pública Central (APC). De facto, o modelo atual é caracterizado por uma crescente importância das entidades intermunicipais, sendo a contratualização de intervenções sub-regionais apoiadas pelos fundos da Política de Coesão um motor da maior relevância para a assunção deste papel central, quer por via do financiamento quer por via da indução de processos de planeamento estratégico. Nesta matéria é de relevar o papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ¹⁰ enquanto estruturas desconcentradas da APC que acompanham e apoiam tecnicamente as CIM/AM e dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos que financiam parte da atividade das CIM/AM através de processos de contratualização.

Acompanhando as tendências de cada época, o processo de contratualização evoluiu (Figura 3.4) e densificou-se ao longo dos sucessivos períodos de programação de contratos simples entre dois níveis de governo para contratos mais complexos, não só pelo seu caráter multisetorial como, principalmente, pelo maior envolvimento de atores tanto de natureza pública como privada.

Contratualização entre níveis de governo evoluiu e densificou-se ao longo dos sucessivos períodos de programação

Figura 3.4: Política de Coesão e contratualização em Portugal



A primeira experiência de contratualização ocorreu no QCA I (1989-1993) entre o Governo Central, através da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), e a Associação de Municípios do Oeste.

No período seguinte, QCA II (1994-1999), a experiência inicial foi alargada a toda a região LVT através da contratualização da gestão do subprograma A – Reforço da Coesão do Território Regional e Melhoria da Qualidade de Vida – do Programa Operacional Regional (POR) LVT (POR-LVT/CCR LVT, 2002). Este subprograma foi estruturado em três unidades territoriais (Área Metropolitana de Lisboa, Vale do

Tejo e Oeste), tendo sido contratualizada a sua implementação (através de contratos-programa) com as respetivas associações de municípios. Este subprograma integrava cinco domínios essenciais de atuação da esfera municipal: 1) acessibilidades e transportes; 2) saneamento básico e aproveitamento hidráulico; 3) valorização do património; 4) equipamentos sociais; 5) infraestruturas de apoio à atividade produtiva.

No QCA III (2000-2006), tendo-se mantido o âmbito territorial (LVT), a experiência de contratualização foi continuada permitindo financiar projetos de investimento de escala municipal e intermunicipal nomeadamente nas seguintes medidas: 1) acessibilidades e equipamentos; 2) valorização ambiental e patrimonial; 3) capacidade institucional regional. A contratualização no âmbito do POR LVT incidiu sobre o seu Eixo 1 – Apoio ao investimento de interesse municipal e intermunicipal – e já não sobre um subprograma (POR LVT, 2010). De modo a operacionalizar o processo de contratualização daquelas medidas, cada uma das associações de municípios (Junta Metropolitana de Lisboa, Comunidade Urbana do Médio Tejo, Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo e Associação de Municípios do Oeste) apresentou um plano de ação, integrando um programa estratégico e operacional (que incluía a lista de projetos de cada autarquia), que demonstrasse a sua contribuição para a prossecução dos objetivos definidos para região LVT. Estes planos foram discutidos e negociados com a Autoridade de Gestão do POR/Presidência da CCDR-LVT e, posteriormente, sujeitos a homologação pelos ministros do Planeamento e do Ambiente e do Ordenamento do Território (Quatenaire, CEDRU & TIS, 2005). As duas grandes inovações deste período foram, por um lado, a divisão da contratualização em duas fases sequenciais (2000-2002 e 2003-2006), às quais corresponderam dois contratos-programa e dois planos de investimentos.

Esta divisão visou garantir um maior rigor no processo de contratualização por via da introdução de mecanismos de avaliação a meio do percurso. Por outro lado, verificou-se pela primeira vez a delegação das tarefas de acompanhamento físico e financeiro dos projetos para as quatro associações de municípios e a criação de subunidades de gestão para cada um dos planos de ação compostas por eleitos locais.

No QREN (2007-2013), a contratualização foi alargada a todas as CIM (ou agrupamentos de CIM) das regiões Norte, Centro e Alentejo (Lisboa e Algarve não são alvo de contratualização no âmbito do QREN). No entanto, fruto da alteração da configuração das NUTS II do Continente (em 2002) que fez transitar as NUTS III do Oeste e do Médio Tejo para a Região Centro e a da Lezíria do Tejo para o Alentejo, foi possível manter a contratualização destas CIM com as Autoridades de Gestão (AG) dos respetivos POR. Neste período verificou-se o aprofundamento não só das tipologias de projetos como também do modelo de gestão dos fundos estruturais. Estes contratos entre as CIM e as AG dos POR tinham associado um Programa Territorial de Desenvolvimento (PTD) que se queria completo e abrangente, extravasando o objetivo da contratualização que se cingia a investimentos da esfera municipal [Deliberação (CMC dos PO Regionais), 2008].

Com este modelo pretendia-se, por um lado, uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, apelando à cooperação entre municípios, enquanto atores chave dos processos de desenvolvimento e a sua participação ativa na concretização dos objetivos estratégicos e programáticos estabelecidos no QREN. Por outro lado, pretendia-se obter uma dimensão

supramunicipal, não só das intervenções (evitando-se o atomismo das mesmas) mas também de uma lógica de planeamento harmonizado em termos de estratégia, prioridades e objetivos e a consolidação de uma malha institucional sub-regional a par da adoção de um quadro financeiro plurianual estável para os investimentos municipais. Os contratos assinados, mediante aprovação prévia dos PTD, identificavam as tipologias das operações objeto do contrato bem como os compromissos assumidos pelas CIM em matéria de execução financeira, realizações, resultados e a delegação de competências das AG dos POR. Estes contratos deveriam vigorar até final de 2013, embora contemplando uma cláusula de revisão até final de 2010 (momento de avaliação de desempenho que poderia condicionar a aplicação da segunda fase). Distribuído pelos diversos eixos dos POR do Norte, Centro e Alentejo, os contratos identificavam as seguintes áreas de elegibilidade:

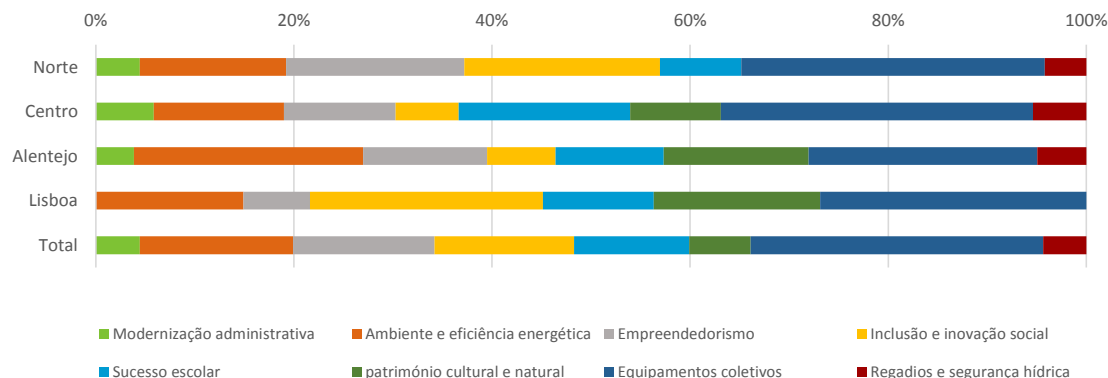
1. Apoio a áreas de acolhimento empresarial e logística;
2. Economia digital e sociedade do conhecimento;
3. Ambiente;
4. Requalificação da rede escolar, da educação pré-escolar, dos equipamentos sociais, culturais, desportivos e de saúde;
5. Mobilidade territorial;
6. Promoção e capacitação institucional;
7. Apoio à modernização administrativa.

Dando continuidade à experiência do QREN, no Portugal 2020 (2014-2020) o instrumento regulamentar Investimento Territorial Integrado (ITI)¹¹ foi operacionalizado, por opção do Estado-Membro, através da concretização dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), ancorados em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) dinamizadas pelas CIM/AM ao nível das NUTS III, e cobrindo a totalidade do território de Portugal Continental (excetuando o Algarve).

Para além de acompanhar as grandes linhas propostas pela Comissão Europeia ao nível do planeamento integrado, da orientação para os resultados e de uma clara definição de indicadores e metas, as duas grandes inovações deste instrumento são: 1) o facto de contemplar a possibilidade de outros promotores (e.g. administração central, associações, IPSS) poderem beneficiar das verbas alocadas a estes instrumentos desde que devidamente alinhados com a EIDT; 2) a possibilidade de financiamento plurifundo das estratégias (para além do FEDER, puderam integrar FSE, Fundo de Coesão e FEADER) e, por isso, passarem a ser financiados por outros Programas que não apenas o POR respetivo.

Assim, os PDCT abrangem as intervenções de entidades municipais, intermunicipais e outras não municipais, necessárias para a prossecução da estratégia definida, com particular incidência em áreas específicas - modernização administrativa, ambiente e eficiência energética, empreendedorismo, inclusão e inovação social, sucesso escolar, património cultural e natural, equipamentos coletivos nas áreas da proteção social, da saúde e da educação e, ainda, regadios e segurança hídrica. No entanto, as estratégias assumidas pelas CIM/AM em cada região não foram coincidentes, mobilizando áreas de intervenção distintas e com proporções orçamentais também elas distintas (Figura 3.5).

Figura 3.5: A contratualização no Portugal 2020 – montantes alocados por áreas de intervenção (setembro.2018)



A evolução que se registou nos processos de contratualização ancorados nos fundos da Política de Coesão, desde o final da década de 1980 até ao presente, indicia um alargamento da experiência de governança multinível em Portugal que permitiu:

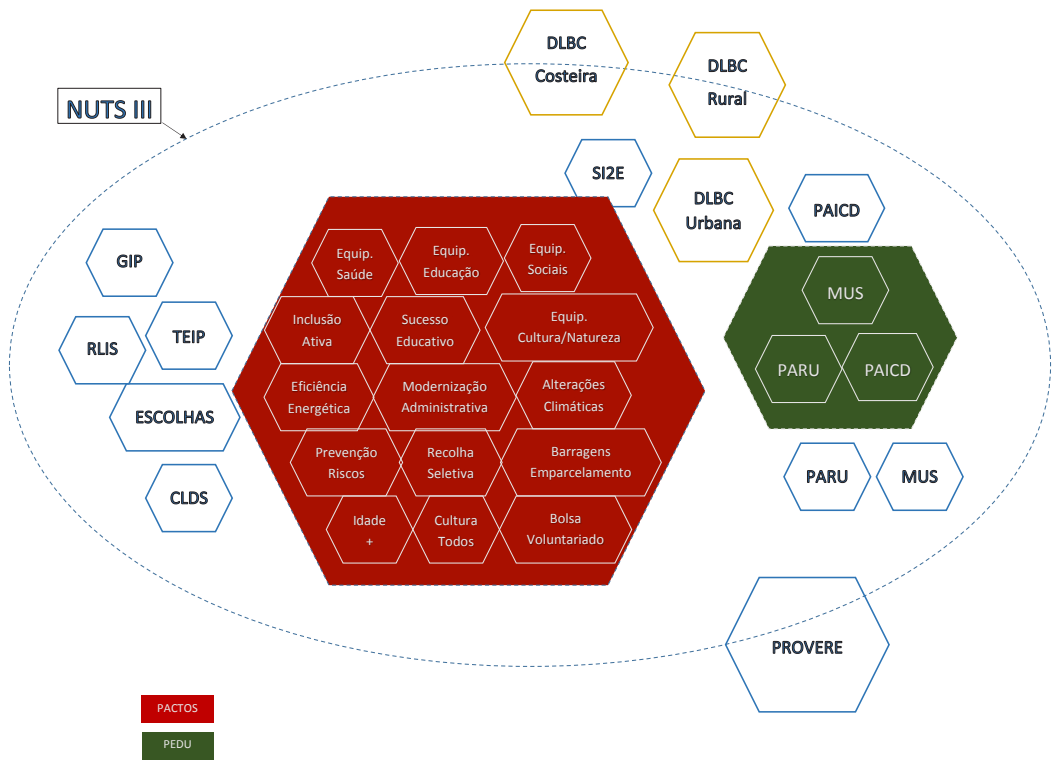
1. consolidar o nível sub-regional de governo (CIM e AM) enquanto interlocutor privilegiado no processo de governança multinível em Portugal;
2. alargar o âmbito temático das intervenções contratualizadas para além das áreas tradicionais de intervenção municipal; e ainda,
3. integrar novos atores (públicos, associativos e privados) no processo de contratualização, tanto no momento de definição dos contratos como no da sua operacionalização. Estes novos atores, pelo seu conhecimento (dos territórios e dos setores em que atuam) e pela sua capacidade de atuação, têm potencial para constituir um inequívoco valor acrescentado ao processo. A experiência de contratualização no Portugal 2020 acolheu, de forma inequívoca, esta matriz expansionista e integradora de políticas, de serviços e de atores. Ainda assim, e atendendo a que este é um processo em contínuo, existe margem de progressão futura, quer em termos temáticos quer em termos territoriais.

Como é possível concluir a partir da análise da Figura 3.6, existem vários instrumentos de política pública com sensibilidade territorial e cofinanciados pelos fundos europeus que não foram integrados no atual modelo de contratualização. São exemplo desta realidade, o Programa Contratos Locais para o Desenvolvimento Social (CLDS), o Programa Escolhas e os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP). Surge, assim, como relevante ponderar a acomodação de um maior número de instrumentos de política pública com sensibilidade territorial, assumindo-se a contratualização como uma verdadeira âncora do desenvolvimento sub-regional em Portugal.

No que diz respeito à questão territorial, no atual período de programação foi opção nacional

implementar PDCT alinhados com a delimitação administrativa do Continente ao nível das NUTS III. No entanto, outras experiências (e.g. DLBC e PROVERE) demonstram que é possível acolher outras territorialidades no processo de contratualização, nomeadamente unidades territoriais funcionais. Afigura-se, assim, importante não perder de vista esta dupla possibilidade, ponderando a melhor forma de combinar no processo de contratualização territorialidades distintas (administrativas e funcionais), respondendo à constatação de que os problemas, as necessidades e os recursos das comunidades locais nem sempre coincidem com a delimitação administrativa do país. Tal ponderação tenderá a facilitar a seleção da melhor escala de intervenção pública.

Figura 3.6: Intervenções territorializadas no Portugal 2020 e a sua relação com a contratualização



CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social
GIP – Gabinete de Inserção Profissional
PAICD – Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas
PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano
PROVERE – Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos
SIZE – Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego

DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária
MUS – Mobilidade Urbana Sustentável
PARU – Plano de Ação de Regeneração Urbana
RLIS – Rede Local de Intervenção Social
TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária



3.4 Virtudes, disfuncionalidades e desafios futuros à governança multinível em Portugal

Um dos principais ganhos que o processo de governança multinível trouxe à realidade portuguesa prende-se com a consolidação de novas arenas de política pública e esferas de autoridade administrativamente construídas de nível sub-regional. As associações de municípios, das quais se destacam as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas, são hoje atores incontornáveis no ciclo da política pública em Portugal, a par das autarquias locais e do governo central, com funções e responsabilidades legalmente atribuídas. Da análise da literatura nacional e internacional sobre o tema, bem como da informação recolhida a partir de um conjunto de informadores privilegiados sobre o processo de governança multinível em Portugal, resulta um amplo consenso em torno das vantagens que os modelos de governança multinível trazem à esfera pública e à forma como se estabelece o processo de conceção, implementação e avaliação de políticas e serviços públicos.

O principal ponto forte da governança multinível em Portugal reside na plasticidade das combinações institucionais e territoriais que possibilita. As soluções encontradas no atual período de programação de fundos europeus constituem um passo em frente no sentido de sustentar este argumento. Pela primeira vez, foi possível abrir a contratualização a novos atores que não apenas aqueles que compõem a esfera municipal. De facto, as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) e os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) mobilizaram uma vasta constelação de atores detentores de recursos estratégicos e disponíveis para participar ativamente na implementação das políticas e serviços públicos, independentemente da sua personalidade jurídica. O envolvimento destes atores permite alargar o leque de recursos disponíveis para a ação, contribuindo ainda para a inversão da tendência de declínio da participação pública no sistema político (e.g. evolução da participação em atos eleitorais). Concretizando, os PDCT são operacionalizados por autarquias locais, entidades da administração central e, ainda, atores regionais e locais privados com particular vocação para operacionalizar as iniciativas de política pública contempladas tanto na Estratégia como no Pacto.

A mobilização destes atores decorreu sob a forma de um trabalho em rede, recuperando e reforçando assim muita da experiência passada consubstanciada em iniciativas como os Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (2009) ou das Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (2009). As redes são a morfologia, por excelência, do século XXI, onde se reconhece o imperativo da colaboração interorganizacional enquanto meio para endereçar problemas sociais de complexidade crescente.

Do ponto de vista territorial, a afirmação de soluções integradas de âmbito NUTS III favoreceu a afirmação de um novo espaço geográfico, administrativamente delimitado, para a implementação de políticas e provisão de serviços públicos que permite aos municípios ganharem escala para intervir em questões supramunicipais e ao governo central encontrar uma nova possibilidade de chegar aos cidadãos. A emergência deste novo espaço foi favorecida com o processo de planeamento estratégico associado às EIDT, o qual possibilitou uma nova dinâmica de planeamento a um nível sub-regional, conferindo por esta via um racional estratégico às intervenções previstas nestes territórios que deveria ir para além do âmbito do financiamento europeu.

Entidades intermunicipais relevantes no ciclo da política pública em Portugal

Porém, este modelo multinível não está isento de disfuncionalidades e desafios decorrentes da própria natureza deste tipo de governança pública.

Persistência de modelos territoriais de desconcentração diferenciados

A primeira disfuncionalidade surge da não existência de um racional territorial único, tal como já ficou claro nas secções anteriores. De facto, e pese embora o esforço de harmonização das escalas territoriais de entrega de políticas e de provisão de serviços públicos, persistem modelos de desconcentração diferenciados, com geometrias territoriais ainda alicerçadas nos distritos, nas regiões plano e noutros territórios funcionais que por vezes não coincidem com organização geográfica para fins estatísticos. Tal descoincidência levanta disfuncionalidades que tendem a limitar a eficácia e eficiência das intervenções públicas.

Estratégias de desenvolvimento limitadas ao financiamento comunitário

Outra disfuncionalidade prende-se com a tendência de ancorar os processos de planeamento estratégico aos períodos de programação de fundos europeus, e aos processos e montantes de financiamento deles decorrentes, o que limita o alcance das estratégias gizadas. Sendo certo que parte da operacionalização das estratégias delineadas depende do financiamento europeu, também é certo que o seu financiamento não se deve esgotar neste tipo de fonte.

Uma terceira disfuncionalidade remete para o facto de o atual modelo de governança multinível ser pouco sensível aos recursos institucionais (diversidade e capacidade de atuação) existentes em cada território. Nem todos os territórios reúnem os requisitos necessários para a conceção e implementação de uma estratégia territorial completa. Há territórios onde existem poucos atores relevantes, outros há que tendo os atores não reúnem as competências técnicas exigidas.

Uma última disfuncionalidade prende-se com a não existência de uma plataforma de coordenação onde a Administração Pública Central (APC) se faça representar de forma articulada, de modo a poder negociar e cooperar com os níveis sub-regional e local de forma integrada. Fruto da forma como está organizada, o racional setorial da APC apresenta ainda dificuldades em integrar a dimensão território nas suas estratégias setoriais (quando relevante naturalmente) o que constrange o seu envolvimento na elaboração das estratégias e dos planos sub-regionais e, em última instância, limita a operacionalização do modelo multinível.

Complementaridade entre abordagens administrativas e funcionais

Estas e outras disfuncionalidades levantam desafios para um futuro próximo. Parece hoje evidente que o processo de consolidação de um terceiro nível de administração subregional em Portugal Continental é um fator relevante para a governança multinível. No entanto, a sua completude depende de atender a um conjunto de preocupações e desafios, dos quais se destacam cinco para efeitos da presente reflexão:

- O primeiro desafio diz respeito à questão territorial, sendo de ponderar o melhor modelo que permita complementar abordagens administrativas e funcionais. O equilíbrio virtuoso entre estas duas abordagens implica o reconhecimento da natureza não territorializada de muitos dos atores envolvidos nos processos de governança, bem como da multiplicidade de lógicas que determinam a estruturação socio-espacial dos territórios e que extrapolam os seus limites administrativos. Tal não é advogar a erosão dos vários níveis de governo e/ou administração; é antes reconhecer, integrar e racionalizar a diversidade de escalas de atuação pública dentro

de cada nível de governo e/ou administração. Este desafio é particularmente relevante no contexto atual, de aprofundamento do processo de descentralização político-administrativa em Portugal.

- Outro desafio prende-se com o reforço da capacitação e da sensibilização dos atores envolvidos nos processos de governança multinível em Portugal. Estes são processos relativamente recentes que exigem toda uma nova estrutura de competências, sobretudo, competências transversais que viabilizem a sua operacionalização e agilização. Em causa estão competências ao nível da gestão de contratos (e.g. estruturas de incentivos e modelos de aferição do desempenho), da animação de redes interorganizacionais e de formas de acompanhamento e controlo que assegurem a operacionalização dos mecanismos de governança. Concomitantemente, importa dar continuidade ao trabalho já em curso junto de várias estruturas setoriais da Administração Pública Central, no sentido de aprofundar a sua participação nos processos de planeamento estratégico de base territorial, reconhecendo a dimensão territorial de muitas das políticas públicas que implementam.

- Face à diversidade de atores, competências e recursos presentes em cada território, torna-se hoje relevante ponderar a operacionalização de modelos diferenciados e assimétricos de descentralização, sensíveis às diferentes realidades sub-regionais.

- Torna-se, igualmente, fundamental reforçar a implementação de sistemas de monitorização e avaliação dos modelos de governança e dos mecanismos que os sustentam (e.g. contratualização). Também nesta matéria o país tem feito progressos, nomeadamente ao nível do acompanhamento das políticas públicas. Torna-se, no entanto, necessário continuar a apostar na consolidação de uma cultura de avaliação em Portugal que permita compreender o sucesso (medido em termos de resultados), não só das políticas, mas também das geometrias institucionais para a sua operacionalização. É preciso estarmos seguros sobre quais os mecanismos mais eficazes e eficientes na entrega e provisão de políticas públicas, de modo a maximizar os resultados que se pretendem atingir. Para além de compreender os benefícios dos processos de governança multinível, particularmente evidentes ao nível do processo de negociação e envolvimento de novos atores, é fundamental compreender a eficácia e a relação custo-beneficiário destes modelos emergentes.

- A concretização destes desafios concorrerá para uma crescente legitimação e reconhecimento público do modelo como um todo. É hoje certo que ainda existe um longo caminho a percorrer nesta matéria, no sentido de as populações locais e regionais compreenderem a mais-valia das entidades intermunicipais e reconhecerem o seu papel de ator chave no processo de desenvolvimento dos seus territórios. O modelo atual não prevê uma legitimidade democrática direta destas estruturas; no entanto, o seu reconhecimento público poderá decorrer de outros fatores como, por exemplo, a excelência técnica, os ganhos de eficácia e eficiência (tão relevantes num tempo de recursos escassos e dispersos) e a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Este reconhecimento público, será ainda, favorecido com o aprofundamento das práticas de transparência e de prestação de contas,

Capacitação dos atores

Monitorização e avaliação dos mecanismos de governança

Legitimação e reconhecimento público

Governabilidade do modelo na sua interface com outras formas de atuação pública

indo assim ao encontro dos princípios da boa governança pública, tal como definida pela OCDE e pela União Europeia.

- Por último, sublinha-se o desafio da governabilidade do modelo na sua interface com outras formas de atuação pública. O atual modelo de governança multinível convive com outras formas de implementação de políticas e provisão de serviços, designadamente aquelas que decorrem da atuação direta da APC e aquelas que acontecem por via da criação de mercados e quase-mercados de serviços públicos nos quais participam entidades privadas com e sem fins lucrativos, por via de contratos de prestação de serviços. Ora, estas combinações híbridas levantam claras dificuldades de gestão e de articulação entre setores e atores institucionais. A governabilidade destes modelos é ainda afetada pelo défice de coerência global das políticas públicas atendendo ao seu âmbito, sobretudo, setorial. Este défice traduz-se em contradições, sobreposições e lacunas cuja superação implica, por um lado, a revisitação das atribuições e responsabilidades de cada agência pública e, por outro lado, uma forte cooperação entre as diversas agências, políticas, programas e serviços.

Estes desafios remetem para processos de governança pública exigentes que requerem tempo para que os diferentes agentes envolvidos se adaptem a uma nova realidade mais colaborativa e interativa, gerando competências internas de comunicação, de planeamento estratégico, de regulação e facilitação de processos e equipas, de orientação para resultados e de monitorização e avaliação. Em suma, competências que facilitem a inovação na gestão pública (procedimentos, produtos e serviços), a flexibilidade nas intervenções e a corresponsabilização sobre os resultados obtidos, com o objetivo último de melhorar a qualidade de vida das comunidades, das famílias e dos indivíduos.

NOTAS

1 | A OCDE definiu governança como o exercício da autoridade política, económica e administrativa necessária para gerir os assuntos de uma nação. Esta definição foi posteriormente clarificada, entendendo-se por governança pública as combinações formais ou informais que determinam o modo como as decisões públicas são tomadas e as ações públicas implementadas, no quadro dos valores constitucionais de um país e com o objetivo de dar resposta a problemas e ambientes em mudança (OECD, 2007; 2011). Esta definição é, ainda, complementada com a de 'boa governança' (versão normativa do conceito) que remete para a qualidade do exercício da autoridade, designadamente em matéria de participação, transparência, prestação de contas, eficácia, equidade, etc..

2 | Estes indicadores combinam as opiniões de um grande número de empresas, cidadãos e especialistas de vários países. Decorrem de mais de 30 fontes de informação produzidas por uma variedade de centros de investigação, think tanks, organizações não-governamentais, organizações internacionais e empresas do setor privado. Estas fontes de informação são calibradas e combinadas para criar os seis indicadores agregados usando uma metodologia estatística conhecida como modelo de componentes não observados.

3 | Em termos gerais, a subsidiariedade implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que encontra nos processos de descentralização administrativa em Estados Unitários (como é o caso português) um dos seus exemplos mais comuns. FONTE: Fichas técnicas sobre a União Europeia, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.2.2.html

4 | Para exemplos referentes a outros países consultar o estudo conjunto entre a OCDE e UCLG (2016), *Subnational Governments Around the World* disponível em <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

5 | Este quadro legislativo representa o aprofundamento de duas iniciativas legislativas prévias. As Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de maio que previam a criação voluntária de associações de municípios de nível sub-regional com fins gerais e que foram, globalmente, uma experiência com pouca expressão prática.

6 | O presente capítulo não aprofunda as especificidades do modelo aplicado às regiões autónomas dos Açores e da Madeira que têm um regime político-administrativo próprio, fundamentado nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares (Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional, artigo 225.º).

7 | Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e comunidades intermunicipais do Alto Minho, do Cávado, do Ave, do Alto Tâmega, do Tâmega e Sousa, do Douro, das Terras de Trás-os-Montes, da Região de Aveiro, da Região de Coimbra, da Região de Leiria, da Região de Viseu Dão Lafões, das Beiras e Serra da Estrela, da Beira Baixa, do Oeste, do Médio Tejo, da Lezíria do Tejo, do Alentejo Litoral, do Alto Alentejo, do Alentejo Central, do Baixo Alentejo e do Algarve.

8 | A definição do âmbito territorial das entidades intermunicipais está plasmada na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sucedendo às Unidades Territoriais QREN, conforme definidas no Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril (que estabeleceu a definição das unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e áreas metropolitanas, para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013).

9 | Fonte: Portal Autárquico (<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>). Informação acedida a 07.05.2018.

10 | As CCDR são estruturas criadas pelo Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio, na sequência da extinção das Comissões de Coordenação Regional e das Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território.

11 | Artigo 36.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17/12/2013.

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

The Worldwide Governance Indicators (WGI). <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

Charbit, C., Michalun, M. (2009). *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, Paris, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/gov/43832931.pdf>

Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, Paris, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/governance/regional-policy/48724565.pdf>

Charron, N., Lapuente, V., Rothstein, B. (2018). *Mapping the Quality of Government in Europe An analysis at the national and regional level within the EU member states*. Sweden, SIEPS. http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2018/sieps-2018_2-web.pdf

Dijkstra, L. (Ed.) (2017). *Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. Brussels, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf

Monteiro, S., Horta, A. (2018). Governança Multinível em Portugal. Fundamentos teórico-concetuais. Working paper n.º 3, Coleção Políticas e Territórios, Lisboa, AD&C. <http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers>

Monteiro, S., Romão, N. (2018). Governança Multinível em Portugal. Descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus. Working paper n.º 4, Coleção Políticas e Territórios, Lisboa, AD&C. <http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers>

OECD (2007). *Linking Regions and Central Governments*. Contracts for regional development. Paris, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/gov/linkingregionsandcentralgovernmentscontractsforregionaldevelopment.htm>

OECD (2011). *Policy framework for investment user's toolkit*. Chapter 10. Public Governance. Paris, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>

OECD (2013). *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264197022-en>

Oliveira, C. (1996). História dos municípios e do poder local : dos finais da Idade Média à União Europeia. Lisboa, Círculo de Leitores.

Romão, N., Monteiro, S. (2017). Política de coesão e governança multi-escala: para além da armadilha territorial. Comunicação no 24th APDR Congress "Intellectual Capital and Regional Development: new landscapes and challenges for planning the space", Covilhã, Portugal. http://apdr.pt/data/documents/Proceedings_APDRCongress2017.pdf

