

# **QUADRO ESTRATÉGICO DE REFERÊNCIA NACIONAL 2007-2013**

## **Audição Regional**

**5 de Julho de 2006**

---

Acabam de ser aqui apresentadas as principais estratégias nacionais de desenvolvimento, assim como o principal quadro de financiamento de que o país vai dispor no período de 2007-2013 para levar a cabo acções de política estrutural. Embora estas estratégias não se esgotem no QREN e tenham em si mesmas importantes implicações regionais (como ficou aqui demonstrado), é essencialmente sobre o QREN que vou tecer algumas considerações, pois ele é regido por regras próprias e apresenta uma dimensão regional muito vincada.

O QREN 2007-2013 oferece uma nova oportunidade para o país e as suas regiões poderem fazer investimentos e realizar acções de desenvolvimento que, na ausência deste quadro financeiro, ficariam por fazer, ou seriam realizadas em menor grau ou com menor ambição. Importa, por isso, reunir as condições necessárias para aproveitar ao máximo esta oportunidade, pois ela será, em si mesma, irrepetível. De facto, mesmo que o país continue no futuro a beneficiar de Fundos Estruturais a título de assistência para regiões subdesenvolvidas (o que, em si mesmo, não poderá ser um motivo de orgulho), cada oportunidade é única em si mesma, pois, se não for devidamente aproveitada, tal significa juntar ainda mais atraso ao que já existe e que justifica a assistência em causa. Importa ainda ter em conta que uma oportunidade perdida hoje, no início do séc. XXI, não é igual a uma oportunidade não aproveitada nos anos 80 do século passado (quando o país aderiu à Comunidade), pois o mundo conheceu profundas mudanças desde então (num curto espaço de tempo), tornando-se muito mais implacável para quem não sabe adaptar-se no tempo certo.

Sabemos que o QREN 2007-2013 traz novas orientações em matéria de prioridades de investimento, e ainda bem que assim é, pois o período anterior dos Fundos Estruturais

(isto é, o QCA que termina no final deste ano) não foi muito profícuo no que respeita a esta necessária adaptação aos novos ventos que percorrem a cena mundial, e isto, em grande parte, por razões inerentes às próprias regras que comandaram este QCA desde Bruxelas.

De facto, no momento em que as orientações para o QCA III foram definidas, o que aconteceu no final dos anos 90, já se encontrava em curso, e com sinais perfeitamente visíveis, em particular nos EUA, mas também noutros países, a transição para a sociedade do conhecimento e da inovação. Um destes sinais estava bem patente nas estatísticas da produtividade e indicava que, desde meados dos anos 90, os EUA tinham ultrapassado a Europa no crescimento anual da produtividade do trabalho, o que acontecia pela primeira vez desde os anos 60 e se viria a instalar, desde aí, como uma tendência pesada (que se consolidou e continua actualmente a manifestar-se). Também já se tinha compreendido, em finais dos anos 90, que essa ultrapassagem se devia, sobretudo, ao avanço da economia americana em matéria de produção e utilização de TIC.

Ora, estranhamente, não houve praticamente reflexos dessa revolução em curso a nível mundial nas orientações iniciais que vieram a ser adoptadas para os Fundos Estruturais no QCA III, nem sequer, em grau suficiente, na revisão intercalar deste QCA realizada em 2003. É claro que mesmo sem a recomendação ou a imposição da União, Portugal poderia ter actualizado as suas opções estratégicas a meio do percurso. Nada o impedia de o fazer (nem mesmo as dificuldades das finanças públicas entretanto surgidas) e tudo sugeria que o fizesse, em particular a Estratégia de Lisboa, que, em 2000, tinha sido lançada para toda a União durante a presidência portuguesa. É que, como disso estamos hoje aparentemente todos conscientes, não há coesão que seja viável e sustentável sem inovação e competitividade. O país continuou, contudo, placidamente fixado nos objectivos anteriores em matéria de política estrutural, até à chegada do Plano Tecnológico, que veio, finalmente, introduzir na agenda portuguesa as prioridades que se impõem no tempo presente e que constituem já uma antecipação daquilo que são as orientações comunitárias para os Fundos Estruturais no período de 2007-2013.

Estas orientações, em matéria de prioridades nos investimentos, apontam claramente para os factores susceptíveis de introduzir conhecimento e inovação em todos os domínios da economia e da sociedade, no plano das empresas e das administrações públicas, de modo a dotar as regiões e os países beneficiários dos Fundos Estruturais de recursos materiais e imateriais que lhes garantam maiores níveis de eficiência e de competitividade. É por aqui que passa o caminho para a coesão, entendida não como um simples enriquecimento, ou aumento do nível de vida, das regiões subdesenvolvidas em termos absolutos (isto é, em comparação consigo próprias) - continuando estas regiões eventualmente a empobrecer em termos relativos (isto é, a afastar-se das regiões mais avançadas, como tem acontecido, em parte, com a coesão nas regiões portuguesas), mas como a melhoria continuada e sustentável das condições económicas e sociais, de modo a garantir-lhes convergência para a média europeia, ou, melhor ainda, para o nível de rendimento das regiões mais ricas.

A Região Centro reconhece-se plenamente nestas prioridades, como ficou patente no diálogo que a CCDRC travou ao longo dos últimos meses com todos os agentes representativos da Região, a propósito do QREN. É consensual que a primeira prioridade da Região Centro, que condiciona tudo o resto, reside na formação dos recursos humanos. Por isso, os agentes da Região têm a expectativa de que os recursos do FSE, que serão aplicados na Região Centro através de um programa de âmbito pluri-regional, sejam focalizados nas verdadeiras necessidades da Região, e não aplicados de acordo com critérios genéricos ou importados mecanicamente de outros contextos. Para garantir esta correspondência entre oferta de formação e necessidades efectivas é indispensável que os objectivos do FSE a realizar na Região Centro tenham em conta a estratégia regional de desenvolvimento no seu todo e, na operacionalização destes objectivos, exista articulação com a intervenção do FEDER e dos outros instrumentos financeiros na Região.

A meu ver, como participante no exercício de preparação do QREN, a definição dos mecanismos para garantir esta correspondência e esta articulação encontra-se atrasada em relação a outras frentes deste exercício. Importa, por isso, dirigir uma atenção muito especial para este campo.

Um outro domínio para a intervenção do QREN que é prioritário para a Região é o da competitividade das empresas e do território. A Região Centro precisa de empresas inovadoras para garantir competitividade, o que passa, por um lado, pela criação de novas empresas que tragam novos produtos ou novos processos e, por outro lado, pela incorporação de mais conhecimento nas empresas existentes. O território da Região oferece uma constelação de recursos, naturais e construídos, que podem constituir uma base económica sólida para as suas empresas ganharem ou reforçarem vantagens competitivas não só no mercado doméstico, mas também (e é sobretudo aqui que importa apostar) no mercado internacional. Por outro lado, a Região dispõe de centros de investigação e de transferência de conhecimento que podem dar resposta a uma boa parte das necessidades de inovação das suas empresas em praticamente todas as áreas do saber.

Um terceiro campo de prioridades para a Região encontra-se na integração e na valorização do território. A Região Centro dispõe de um território relativamente diversificado em matéria de recursos naturais, arquitectónicos e paisagísticos, mas fragmentado em matéria de estrutura económica e de estrutura urbana. Os seus recursos encerram um elevado potencial de criação de riqueza, mas a falta de integração constitui um sério obstáculo à transformação destes factores em riqueza efectiva e, mesmo, à sua simples preservação. O QREN oferece aqui oportunidades que importa saber aproveitar.

Assim, é uma prioridade para a Região o desenvolvimento e a interligação dos seus sistemas urbanos. Na situação actual, as suas cidades e outros centros urbanos tendem a estabelecer relações cada vez mais estreitas com as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto em detrimento das outras cidades ou sistemas urbanos da Região. Estas forças potencialmente desintegradoras têm a sua origem, no essencial, no sistema de vias de comunicação existente, o qual torna mais fácil e mais rápido ligar-se ao Norte e ao Sul, e mesmo até a Espanha, do que ligar-se a outros pontos do território da Região, sobretudo em sentido transversal. Este sistema de mobilidade, apesar de trazer, em alguns aspectos, benefícios para a Região Centro, acaba, contudo, por contribuir para o seu esvaziamento demográfico e económico e por provocar um efeito de empobrecimento do próprio país.

De facto, o que as áreas de Lisboa e do Porto ganham com o desvio dos fluxos de mercadorias e de pessoas dos seus tradicionais movimentos no interior da Região Centro para esses locais é menos do que aquilo que a Região Centro perde com esse desvio, pois esses fluxos vão fazer aumentar a pressão sobre os recursos existentes nesses locais (traduzindo-se por rendimentos marginais decrescentes), enquanto na Região Centro ficam recursos subaproveitados, com elevados rendimentos marginais. Estas forças centrífugas, desencadeadas ou reforçadas pelo sistema de vias de comunicação, provocam, assim, uma perda líquida para o país no seu todo.

Importa, por isso, melhorar o sistema de mobilidade da Região, criando ligações rápidas entre todas as suas cidades e os seus centros urbanos, que possam competir, para as mesmas distâncias a percorrer, com as ligações ao exterior da Região. É uma condição *sine qua non* não só para explorar novos recursos regionais, mas também para rentabilizar os investimentos já realizados com fundos públicos (em infraestruturas, equipamentos, requalificação urbana, etc.), nomeadamente através dos três QCA anteriores.

Para além da estruturação do território com base e em torno dos centros urbanos, a Região precisa também de cuidar dos seus espaços de baixa densidade populacional e económica. De facto, estes espaços compõem uma parcela muito significativa da Região Centro e dispõem de recursos que precisam de ser protegidos, seja por razões ambientais e de ordenamento do território, seja porque constituem elementos importantes do património histórico ou paisagístico do país. Importa, assim, preservar esses recursos pela sua valia intrínseca e tirar deles partido em termos económicos, de modo a fixar as populações a esses espaços, pois é esta a via mais segura e mais económica para essa preservação. Não estamos aqui no domínio da competitividade pura, mas é uma causa de uma importância capital para o equilíbrio e para a própria dignidade do país.

A Região Centro tem, assim, problemas, mas tem também consciência das soluções. As prioridades estratégicas que acabo de referir encontram-se já traduzidas pela CCDR num vasto conjunto de medidas, ou quase-medidas operacionais, que foram propostas para serem incorporadas seja no PO da Região, seja nos programas temáticos nacionais. A

expectativa da Região é, assim, a de que o QREN contribua efectivamente para a resolução dos seus problemas, seja em termos quantitativos, através de uma afectação suficiente de recursos financeiros à Região Centro, seja em termos qualitativos, através da implementação na Região de medidas que correspondam efectivamente aos seus problemas e necessidades.

No plano quantitativo, sabemos que a União atribuiu a Portugal, para os 7 anos do QREN, 15 mil milhões de euros para as quatro regiões Convergência em regime pleno (Norte, Centro, Alentejo e Açores), a repartir pelo FEDER e pelo FSE. Uma parte deste FEDER será, por sua vez, repartida pelo Governo português pelos PO regionais e pelos dois PO temáticos onde este Fundo intervém. O FSE ficará, contudo, totalmente concentrado no programa temático, pois os PO regionais destas regiões Convergência serão mono-Fundo (o que, na circunstância, significa só FEDER). Desta engenharia resulta que, se não houver uma repartição prévia indicativa por regiões do FEDER e do FSE afectado aos programas temáticos, só no final do QREN se virá a saber, no total (isto é, para além do FEDER que será afectado ao PO regional), qual a parte dos 15 mil milhões de euros que reverterá para cada região. Se desta verba global viesse a resultar uma repartição puramente proporcional à população, tal significaria um pouco mais de 5 mil milhões de euros para Região Centro. Se essa repartição vier a ser proporcional aos problemas existentes na Região e às soluções propostas pela CCDR para lhes fazer face, esse montante revelar-se-á escasso.

No plano qualitativo, por sua vez, o desafio é complexo e envolve todos os tipos de agentes. Envolve os agentes económicos, que precisam de fazer as opções de investimento certas, que lhes garantam sucesso nos mercados em que operam. Aos poderes públicos cabe aqui, antes de mais, emitir sinais e exercer regulação. Supletivamente, cabe-lhes dar impulsos através de instrumentos mais pesados, mas também mais arriscados, como é o caso dos sistemas de incentivos. A CCDR propõe a utilização pelo PO regional de instrumentos desta natureza (sistemas de incentivos) para estimular a actividade económica inovadora na Região por duas vias distintas: pelo empreendedorismo e pelo apoio a clusters com elevado potencial competitivo na Região.

Nos dois casos, aquilo que é proposto para o PO regional não se sobrepõe ao que cabe fazer ao PO temático “Factores de Competitividade”, pois trata-se de uma actuação de proximidade e baseada na pró-actividade que um PO de âmbito regional pode fazer com melhores resultados.

O desafio qualitativo envolve, por outro lado, e de um modo muito particular, as instituições de ensino superior e as entidades do Sistema Científico e Tecnológico, pois o seu contributo para a concepção e para a realização de projectos inovadores na Região, nomeadamente os da esfera económica, é insubstituível e pode ser decisivo.

Este desafio passa também, e de um modo essencial, pelas opções estratégicas das autarquias. Depois de três QCA dedicados, sobretudo, a resolver problemas básicos das populações (em matéria de infraestruturas, de equipamentos, de requalificação de espaços e de outras obras de carácter predominantemente material), os responsáveis autárquicos estão agora empenhados, em sintonia com as orientações que presidem ao QREN, em reorientar as suas prioridades para outros objectivos, definindo projectos de uma natureza diferente ou concebendo os investimentos de um modo novo. Pude verificar, ao longo dos últimos meses, que os autarcas desejam completar a resolução desses problemas básicos, mas desejam também envolver-se mais directamente nos problemas relacionados com as actividades económicas e em tudo o que possa contribuir para a elevação do nível de qualificação dos recursos humanos e para a criação de riqueza nos seus municípios. Pude também verificar a sua vontade de desenvolver a cooperação intermunicipal, fazendo, assim, vingar na Região uma cultura que é, sem dúvida, promissora.

Mas ligados ao território existem ainda outros agentes que podem dar um grande contributo para vencer a batalha da qualidade nos investimentos a realizar. Refiro-me, nomeadamente (até porque pude também verificar ao longo dos últimos meses o seu empenhamento em contribuir para o sucesso do QREN), aos agentes do turismo e às associações de desenvolvimento regional e local.

Cabe sublinhar, por último, o papel da Administração Central no contributo que o QREN pode dar para a resolução dos problemas da Região, no plano qualitativo. Trata-se aqui, nomeadamente, das opções a fazer no âmbito dos PO temáticos no que se refere aos tipos de investimentos a financiar na Região Centro. Insisto a este respeito, em primeiro lugar, na necessidade (que já referi há instantes) de assegurar uma intervenção do FSE na Região Centro que seja coerente e articulada com a intervenção do FEDER e, concretamente, com o PO regional. O mesmo problema se coloca, e a mesma necessidade se manifesta, no que respeita à intervenção do FEADER (no mundo rural) e à do FEP (nas pescas e zonas costeiras). O mesmo se aplica ainda, evidentemente, aos investimentos na esfera económica que vierem a receber incentivos através do PO temático “Factores de Competitividade” e aos projectos nos domínios do Ambiente e da Mobilidade a financiar pelo PO temático “Valorização do Território”.

Em todos os casos, incluindo naturalmente o PO regional, os investimentos a financiar na Região têm de obedecer a uma lógica comum, isto é, têm de se inscrever numa estratégia global. A estratégia para a Região Centro encontra-se, actualmente, definida nos seus traços essenciais (que foram debatidos e consensualizados entre a CCDR e os agentes da Região ao longo dos últimos meses, como há pouco referi), mas é necessário que os responsáveis por todos estes instrumentos financeiros a queiram conhecer e a reconheçam como o quadro de referência para a Região. Julgo que uma solução natural para assegurar esta necessária articulação territorial dos diferentes instrumentos financeiros residiria na participação da CCDR (das CCDR’s) no processo de decisão dos investimentos a financiar por estes diferentes instrumentos.

Não será assim, seguramente, por falta de consciência dos problemas existentes e por falta de ideias e de soluções para os resolver que a Região Centro deixará de beneficiar plenamente do QREN. Muitos projectos de qualidade para os próximos anos já se encontram definidos ou esboçados e muitos outros surgirão ou se completarão rapidamente a partir do momento em que os programas operacionais se encontrarem configurados. As estratégias nacionais hoje aqui apresentadas constituem, a par do QREN, quadros de referência para estes projectos que, mesmo que não fossem

obrigatórios, seriam, sem dúvida, incontornáveis, pela sua riqueza intrínseca e pela sua actualidade. Também não faltam, por isso, fontes de inspiração, já que, para além destas estratégias, dispomos ainda, no domínio do ordenamento do território, do quadro de referência constituído pelo PNPOT, que foi recentemente aprovado pelo Governo na sua versão preliminar e se encontra actualmente em discussão pública.

O que nos falta é, assim, apenas completar a arquitectura do QREN, deitar mãos à obra e começar a sua implementação. Do meu ângulo de observação, julgo que a Região Centro se está a preparar para este empreendimento como deve. Julgo também que a CCDR, pelo seu lado, está a fazer o trabalho de casa que lhe compete e que vai continuar.

Muito obrigado pela vossa atenção.