

A AVALIAÇÃO TEMÁTICA DA IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA EM PORTUGAL E CONTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS – O CASO DA REGIÃO NORTE

Raquel Santos (raquel@dao.ua.pt) & Gonçalo Santinha (goncalo@dao.ua.pt)

CEIDET, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro, +351 234 370005

RESUMO

O crescente e agitado debate actual na sociedade portuguesa em torno dos problemas económicos existentes, quer de *carácter geral* – deterioração da conjuntura externa –, quer de *carácter específico da nossa economia* – desaceleração da convergência face à União Europeia e deterioração da competitividade da nossa economia em relação ao exterior –, associados à questão do *alargamento a Leste da União Europeia*, coloca na centralidade do tema a seguinte questão: *que reformas estruturais se revelam essenciais para melhorar a situação económica nacional e o contexto português face ao exterior?* Assumindo a *Estratégia de Lisboa* como um instrumento fundamental para este salto qualitativo de Portugal face aos restantes Estados Membros, procura-se no presente artigo perceber qual tem sido o seu impacto e influência ao nível da definição de estratégias e medidas de desenvolvimento para o nosso País e, em particular, para a Região Norte. Esta avaliação terá por base a aplicação dos Fundos Estruturais na concretização dos objectivos directamente definidos nesta Estratégia. Pretende-se, assim, gerar uma discussão em torno das estratégias de desenvolvimento existentes em Portugal, directa ou indirectamente associadas à estratégia de Lisboa, de forma a desenhar o quadro operacional actualmente existente, bem como definir um conjunto de medidas de reorientação para o futuro.

1. Introdução

Decorridos cinco anos da definição da estratégia de desenvolvimento para a União Europeia – *Estratégia de Lisboa* –, são vários os acontecimentos que, directa ou indirectamente, têm contribuído para o (in)sucesso dos resultados da sua implementação em Portugal. Importa apenas destacar pela sua relevância: i) o clima de instabilidade económica global dos últimos anos; e ii) o alargamento a Leste da União Europeia.

No actual quadro de evolução estratégica da União Europeia, novos desafios colocam-se a Portugal, nomeadamente no que concerne, por um lado, à definição de mecanismos de compensação financeira (de forma a colmatar a redução significativa de investimento comunitário por consequência do Alargamento) e, por outro, ao reforço de medidas de política que projectem Portugal para níveis satisfatórios de desempenho face ao conjunto de indicadores estruturais. Urge, nesta fase, uma reflexão cuidada sobre as políticas e os instrumentos existentes no sentido de repensar as estratégias e as medidas de desenvolvimento para o futuro.

Neste contexto, constituindo a *Estratégia de Lisboa* o actual compromisso colectivo para o desenvolvimento sócio-económico comunitário, interessa perceber qual tem sido o seu impacto e influência ao nível da definição de estratégias e medidas de desenvolvimento para o nosso País, e particularmente para a Região do Norte.

O presente artigo pretende explorar esta temática, assumindo como principal objectivo a avaliação da implementação da Estratégia de Lisboa no contexto nacional e da Região Norte. Esta avaliação terá por base a aplicação dos Fundos Estruturais na concretização dos objectivos directamente definidos nesta Estratégia. Pretende-se, assim, gerar uma discussão em torno das estratégias de desenvolvimento existentes em Portugal, directa ou indirectamente associadas à estratégia de Lisboa, de forma a redesenhar o quadro operacional actualmente existente, bem como definir um conjunto de medidas de reorientação para o futuro.

O presente artigo decorre de um estudo realizado em 2004 para a Comissão Europeia pelo Centro de Estudos em Inovação e Dinâmicas Económicas e Territoriais (CEIDET), grupo de investigação da Universidade de Aveiro, no qual os autores participaram. O estudo de avaliação temática da contribuição dos Fundos Estruturais para a estratégia de Lisboa e suas implicações regionais – *Thematic Evaluation of the Structural Funds Contribution to the Lisbon Strategy and its Implications for the Regions* – teve como

objectivos fundamentais i) avaliar a implementação da estratégia de Lisboa ao nível nacional, ii) avaliar a implementação da estratégia de Lisboa ao nível da Região Norte (região Objectivo 1) e iii) avaliar a contribuição dos vários fundos estruturais para a implementação dos objectivos de Lisboa, ao nível da região.

O artigo encontra-se dividido em duas secções principais: uma primeira dedicada à implementação da Estratégia de Lisboa a nível nacional, e uma segunda dedicada à implementação da estratégia ao nível da Região Norte.

2. A implementação da Estratégia de Lisboa em Portugal

2.1. A Estratégia de Lisboa

Em Março de 2000, no Conselho Europeu de Lisboa, foi definida uma estratégia de desenvolvimento sócio-económico para a União Europeia, a qual ficou vulgarmente conhecida por *Estratégia de Lisboa*. Elegendo como objectivos fundamentais do desenvolvimento sócio-económico comunitário o emprego, as reformas económicas e a coesão social, esta estratégia definiu um conjunto de princípios orientadores e objectivos de desenvolvimento até ao ano 2010. Neste contexto, a Estratégia de Lisboa assumiu o desafio de tornar a União Europeia na economia de conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de gerar crescimento sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social. Esta estratégia traduziu-se num conjunto de medidas concretas nas áreas da ciência e tecnologia, economia e desenvolvimento social, e introduziu o “*Método Aberto de Coordenação*” entre os estados Membros, cujo objectivo é a divulgação de boas práticas e convergência sócio-económica entre os Estados relativamente a um conjunto de indicadores: Sociedade da Informação, I&D, Política de Empresas, Educação e Combate à exclusão social.

Neste contexto, a implementação da Estratégia de Lisboa é da responsabilidade de cada Estado Membro, mediante a definição e prossecução interna de políticas e programas públicos de desenvolvimento.

2.2. O contexto e o estado da arte da implementação da Estratégia de Lisboa em Portugal

A gestão do processo de implementação da estratégia de Lisboa em Portugal tem sofrido alterações significativas nos últimos anos, no sentido da sua desvalorização.

Após a Cimeira de Lisboa, em Março de 2000, o Governo Português constituiu uma Comissão Interministerial com o objectivo de monitorar e supervisionar a implementação dos objectivos de Lisboa em Portugal. Desta Comissão faziam parte elementos dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, das Finanças, do Trabalho e Solidariedade, da Educação, da Ciência e Tecnologia e do Ordenamento e Ambiente.

Em 2002, contudo, com a alteração do quadro político nacional, verificou-se uma mudança significativa na gestão da estratégia. A Comissão Interministerial foi destituída, não tendo lugar a formalização de uma outra estrutura alternativa para levar a cabo os objectivos inicialmente propostos. Actualmente, a gestão e monitorização a estratégia de Lisboa em Portugal é efectuada pela Comissão Ministerial dos Negócios Estrangeiros, que acumula funções relativamente a outros assuntos de génese comunitária. A importância assumida pela estratégia de Lisboa, pós cimeira, foi deste modo enfraquecida pelas alterações políticas que se sucederam.

Actualmente, no que respeita ao quadro evolutivo do processo de implementação da Estratégia de Lisboa em Portugal, importa reter um conjunto de considerações que estiveram (e estão) na base do debate em torno desta temática.

Importa, em primeiro lugar, esclarecer que a Estratégia de Lisboa não foi o principal instrumento político de suporte à definição de prioridades, objectivos e medidas de desenvolvimento em Portugal. As políticas públicas sectoriais actuais foram definidas com base nas directivas de Planos de Desenvolvimento elaborados previamente: o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (1997) e o Plano de Desenvolvimento Regional correspondente ao período 2000-2006. Consequentemente, os objectivos da Estratégia de Lisboa não estão explicitamente associados às principais linhas de orientação das actuais políticas públicas sectoriais.

Apesar das orientações da Estratégia de Lisboa não terem sido formalmente adoptadas, é possível identificar complementaridades e similaridades entre as políticas públicas sectoriais nacionais e as linhas de acção definidas pela Estratégia de Lisboa. A título de exemplo, enumeram-se i) Programa para a Reforma Económica, ii) programas conjuntos entre os Ministérios da Economia e da Ciência, iii) Planos de Acção Nacional

para o Emprego e para a Inclusão Social e, iv) Planos da Acção para a Sociedade da Informação e para a Inovação.

Após análise da informação e auscultação de actores-chave, a principal conclusão a que se chega é a de que Portugal apresenta, ainda, um baixo nível de implementação e execução dos objectivos da Estratégia de Lisboa (cf. Tabela 1).

Tabela 1: Indicadores de Monitorização da implementação da Estratégia de Lisboa nos Estados Membros - Portugal

Portugal				
	Meta 2010	Ponto da situação em 2003	Diferença 2010/2003 (%)	Evolução 2000/2003 (%)
Emprego				
Taxa de Emprego, Total	70%	67.1 (*)	- 2.9	- 1.3
Mulheres	60%	60.6 (*)	+ 0.6	+ 0.1
Homens	Sem meta	73.9 (*)	-	- 2.7
Escalaão etário 55-64	50%	51.1 (*)	+ 1.1	+ 0.3
Taxa de Desemprego	baixa	6.4	Evolução negativa	+ 2.3
Dispersão do emprego regional	baixa	2.3 (a)	Evolução Positiva	- 0.7
Idade media de saída para o Mercado de trabalho	Superior à verificada para o ano 2000	62.9 (a)	Evolução positiva	+ 1.1
Investimento Infraestrutural				
Nível de Acesso à Internet	Acesso generalizado	21.7 (famílias a) 70 (empresas, *)	Evolução positiva	+ 13.3 (famílias) + 15 (empresas)
Investigação e Desenvolvimento				
Despesa total em I&D	3% do PIB	0.85 (b)	- 2.15	+ 0.1 (1999-2001)
Despesa privada em I&D	2% do PIB	0.27(2001) (**)	- 1.83	+ 0.1 (1999-2001)
Investimento em capital Humano				
Despesa Pública em educação (% PIB)	Aumento anual significativo	5.89 (b)	Evolução positiva	+ 0.15 (2000-2001)
Abandono escolar precoce	Metade do valor verificado no ano 2000	41.1	Evolução positiva	- 1.8
% de adultos (25-64) a participar em programas de educação ou formação	Maior percentagem do que a verificada no ano 2000	3.6	Evolução positiva	+ 0.2
Investimento no Desenvolvimento Empresarial				
Capital de risco: fase inicial	Aumento	0.008 (a)	Evolução	

	significativo relativamente a 2000		negativa	-0.019 (2000-2002)
Capital de risco: expansão e substituição	Aumento significativo relativamente a 2000	0.040 (a)	Evolução negativa	-0.053 (2000-2002)
Inclusão Social				
Diferencial de rendimento por hora entre o homem e a mulher	Decréscimo significativo desde 2000	10 (b)	Evolução negativa	+ 2 (2000-2001)
Limiar da pobreza depois de transferências sociais (%)		20 (b)		-1(2000-2001)
Risco persistente de pobreza (%)		15 (b)		+1 (2000-2001)
Desenvolvimento Sustentável				
Consumo de energia em relação ao PIB	Drecrecscimo significativo desde 2000	238 (b)		- 3 (2000-2001)
Emissões de gases com efeito de estufa	Objectivos de Kyoto para Portugal (127)	136 (b)	+ 9	+2.1 (2000-2001)
% dos veículos automóveis privados relativamente ao total de transportes públicos (rodoviários e ferroviários)	Decréscimo substancial, % em 2010 não superior à obtida em 1998	Not available	-	-
Fontes de energia renováveis	22% da electricidade em média	34.2 (b)	+ 12.2	+ 4.8 (2000-2001)

Fonte:

(*) INE, Inquérito ao Emprego, 2003

(**)European Innovation Soreboard, Comissão europeia, 2002/2003

(a) Eurostat – Indicadores Estruturais, 2002

(b) Eurostat – Indicadores Estruturais, 2001

São apontadas duas razões principais que justificam este fraco desempenho, nomeadamente razões de índole cultural e conjuntural.

No que diz respeito às questões culturais, importa realçar dois factores:

- Por um lado, a análise dos investimentos feitos no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA) evidencia a (ainda) predominância de um padrão de investimento particularmente direccionado para as infraestruturas físicas. Este tipo de investimento reflecte, não só as necessidades, ainda básicas, do País, como também o próprio perfil educacional da população: o baixo nível de qualificações e habilitações existente repercute-se no sector empresarial e, consequentemente, na tendência para investir mais em bens materiais em detrimento de sectores com forte investigação e desenvolvimento (I&D) e inovação.

- Por outro lado, observa-se uma quase total ausência de capacidade de gestão e organização por parte das instituições portuguesas, isto é, falta de cooperação e coordenação horizontal entre instituições. O que se verifica é uma sobreposição de funções e poderes e a ausência total de mecanismos de coordenação de acções no terreno, gerando duplicação de esforços e financiamento desnecessários. Esta ausência de coordenação e cooperação é visível, por exemplo, ao nível de Ministérios, o que acarreta implicações negativas na implementação das Políticas Sectoriais Públicas e, conseqüentemente, na competitividade e no desenvolvimento económico do País.

Relativamente às questões conjunturais, importa mencionar que o contexto económico crítico verificado nos últimos anos, que se deve em grande parte ao défice orçamental existente e ao esforço efectuado pelo Governo na tentativa de o reduzir, provocou alguma instabilidade sócio-económica e gerou novas questões e problemas que carecem de rápida resolução. Como consequência, as prioridades nas tomadas de decisão políticas têm sido reajustadas pelo Governo, induzindo um adiamento de certas reformas que visam explicitamente os objectivos da Estratégia de Lisboa.

A análise da tabela 1 permite constatar que os objectivos de Lisboa estão longe de alcançar, em Portugal, as metas estabelecidas para 2010. Os domínios mais problemáticos, ou seja, aqueles que ainda se encontram longe de alcançar as metas estabelecidas para 2010 são: o investimento em I&D e o investimento no desenvolvimento empresarial. Para fazer face aos actuais estrangimentos organizacionais, relacionais e financeiros, o actual período de reprogramação das intenções de desenvolvimento, no âmbito do futuro Quadro Comunitário de Apoio – *Quadro Estratégico de Referência Nacional (QERN)* – revela-se como a grande oportunidade na aproximação das políticas públicas de desenvolvimento nacional aos objectivos de Lisboa, pelo que particular atenção devem ser dada a esta problemática.

3. A implementação regional da Estratégia de Lisboa – o caso da região Norte

À semelhança do que acontece para o País, a Estratégia de Lisboa não constitui a referência política de suporte à discussão das principais linhas estratégicas regionais,

pelo que não é possível identificar uma integração directa entre os instrumentos de política regional e a estratégia de Lisboa. No entanto, é possível encontrar linhas de orientação estratégicas comuns, particularmente no respeito às áreas da coesão social, da competitividade económica, do desenvolvimento territorial sustentável, da qualificação dos recursos humanos e do emprego.

A análise da performance regional do Norte face a estas orientações, e a respectiva contribuição dos Fundos estruturais foram alvo de discussão nos sub-capítulos que se seguem.

3.1. Breve descrição sócio-económica da Região Norte

A Região Norte, à semelhança do resto do território nacional, é caracterizada por níveis assimétricos de desenvolvimento, nomeadamente pelas já clássicas características contrastantes entre o interior e o litoral: isolamento vs. acessibilidade, densidade populacional vs. desertificação, envelhecimento vs. juventude, declínio vs. dinamismo económico, etc..

A sua localização geográfica, de acesso privilegiado à Europa (via fronteira de Chaves e Valença do Minho) e, em particular, à zona economicamente dinâmica da Região espanhola da Galiza, confere a este território uma posição geo-estratégica de excelência face aos padrões actuais de exigência do desenvolvimento regional.

Do ponto de vista económico, é uma das regiões mais dinâmicas do País, representando 43.5% do volume de exportação nacional. Apesar do seu dinamismo, o seu tecido económico é maioritariamente constituído por indústria tradicional, caracterizada por baixos níveis tecnológicos e uma produção intensiva baseada nos baixos salários e numa relativa desqualificação profissional. A Região Norte goza ainda da presença de recursos florestais, fluviais, marítimos e patrimoniais de grande qualidade e susceptíveis de serem utilizados como fortes potencialidades para os mais diversos fins (e.g, recursos económicos, turismo).

É também na Região Norte que se localizam três importantes estabelecimentos de ensino superior – Universidade do Porto, Universidade do Minho e Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro – que se constituem como importantes pólos de atracção de pessoas e saber para a região.

Apesar de todas as potencialidades enumeradas, ainda subsistem algumas dificuldades para o desenvolvimento regional, destacando-se como as mais pertinentes: i) a presença de uma estrutura empresarial marcada pela predominância de sectores de actividade tradicionais, de baixo nível tecnológico, ii) a grande vulnerabilidade dos recursos humanos existentes aos actuais desafios da competitividade económica, iii) a debilidade da estrutura de emprego regional (muito caracterizada pela desqualificação de mão-de-obra e pelos baixos salários), e iv) o processo de envelhecimento populacional em curso, sobretudo nas zonas mais rurais do interior, e a consequente desertificação destas.

A actuação da Estratégia de Lisboa, por via de programas e políticas regionais de desenvolvimento, e da respectiva contribuição financeira pelos Fundos Estruturais, faz toda a diferença no que concerne ao aumento dos níveis de desenvolvimento regional. Interessa, pois, perceber de que forma estão a ser implementadas essas políticas e utilizados esses recursos na construção do processo de desenvolvimento delineado. Este assunto irá ser abordado adiante.

3.2. Principais instrumentos de política e de financiamento estrutural existentes na Região Norte

No quadro de desenvolvimento estratégico regional do Norte, existe, actualmente, um conjunto de programas e iniciativas nacionais e comunitárias que enquadram e implementam o processo de desenvolvimento regional. São eles:

- *Programa Operacional do Norte: ON – Operação Norte* – tem como principal objectivo o desenvolvimento competitivo da região. Está organizado em três eixos principais e centra-se sobretudo nas questões de qualificação do tecido empresarial tradicional existente, de promoção da inovação e do uso de novas tecnologias.

- *Programa Regional das Acções Inovadoras do Norte de Portugal: NORTINOV* – visa dinamizar o empreendedorismo de base tecnológica através duma interacção empresarial procura/oferta.

- *Iniciativa Comunitária INTERREG A, B e C* – objectiva a promoção do desenvolvimento da cooperação transfronteiriça e interregional.

- *Iniciativa Comunitária URBAN II: Porto/Gondomar* – visa contrariar o crescente desenvolvimento de problemas sociais e urbanos nesta zona da Área Metropolitana do Porto.

O investimento financeiro global afecto ao desempenho deste conjunto de programas e iniciativas ronda os 4640.6 milhões € por sua vez distribuído por diversas fontes de financiamento:

- Fundos estruturais (58.5% do financiamento, apx. 2717.6 milhões de €)
- Contribuição Pública Nacional (34.7%, apx. 1609.7 milhões de €)
- Banco de Investimento Europeu (4.7%, apx. 217.7 milhões de €)
- Investimento privado (2%, apx. 94 milhões de €)
- outras fontes (0.03%, apx. 1.5 milhões de €)

Do ponto de vista do financiamento estrutural, as principais contribuições vêm do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER), com aproximadamente 75% da contribuição estrutural global, e do Fundo Social Europeu (FSE), com uma contribuição de 16.7%. Com menos relevância destacam-se as contribuições do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e do Instrumento Financeiro da orientação da Pesca (IFOP), com respectivamente 8.2% e 0.06% da contribuição global.

3.3. Análise do desempenho dos programas e iniciativas regionais na concretização dos objectivos de Lisboa e a respectiva contribuição financeira estrutural

A análise dos vários programas e políticas de desenvolvimento permitiu compilar um conjunto de informação referente ao desempenho regional na concretização dos objectivos de Lisboa, bem como perceber o peso do investimento comunitário em cada um deles (cf. Tabela 2). Esta análise permitiu a definição de um conjunto de considerações e recomendações para o futuro no que respeita, por um lado, ao desenho e à definição destes programas de desenvolvimento regional e, por outro, à afectação dos recursos financeiros comunitários.

Tabela 2: Desempenho face ao conjunto de Indicadores e Distribuição do investimento Infraestrutural

Objectivos de Lisboa	Desempenho face ao conjunto de Indicadores			Contribuição dos Fundos estruturais (€)	% da Contribuição dos Fundos Estruturais
	Negativo (≤0% cumprimento da meta estabelecida)	Relativamente baixo (<50% cumprimento da meta estabelecida)	Relativamente alto (>50% cumprimento da meta estabelecida)		
Emprego <i>Taxa de Emprego Total</i> <i>Taxa de Emprego Feminina</i> <i>Taxa de Emprego Masculina</i> <i>Taxa de Emprego escalão etário 55-64 anos</i> <i>Taxa de Desemprego</i> <i>Dispersão do Emprego Regional</i> <i>Idade média de saída do mercados de trabalho</i>	-	-	-	-	-
Investimento Infraestrutural <i>Nível de Acesso à Internet</i>			X	26881733	1.8
Investimento em I&D <i>Despesa total em I&D</i> <i>Despesa privada em I&D</i>		X		125079007	8.4
Investimento em Capital Humano/Desenvolvimento de Recursos Humanos <i>Despesa Pública em Educação</i> <i>Abandono escolar precoce</i> <i>% de adultos (25-64 anos) a participar em programas de formação</i>		X		457956575	30.9
Investimento em Desenvolvimento Empresarial <i>Capital de risco: fase inicial</i> <i>Capital de risco: expansão e substituição</i>			X	140195034	10.9
Inclusão Social <i>Diferencial de rendimento por hora entre o homem e a mulher</i> <i>Limiar da pobreza depois de transferências sociais (%)</i> <i>Risco persistente de pobreza (%)</i>	-	-	-	-	-
Desenvolvimento sustentável <i>Consumo de energia em relação ao PIB</i> <i>Emissões de gases com efeito de estufa</i> <i>% dos veículos automóveis relativamente ao total de transportes (rodoviários e ferroviários)</i> <i>Fontes de energia renováveis</i>		X		712358000 (84% desta contribuição é gasta na melhoria da rede de infraestruturas de transporte, nomeadamente de em estruturas ferroviárias)	48.0

Fontes:

PONorte, 2000; Avaliação intercalar do PONorte, 2003; Relatórios de execução URBAN II; Entrevistas com actores chave

A análise da tabela permite concluir que as áreas de desenvolvimento que mais investimento estrutural absorveram no triénio 2000-2003 estão longe de ser as áreas com melhor desempenho ao nível das metas de Lisboa. Com efeito, aos domínios do Desenvolvimento Sustentável e do Investimento em Capital humano estão simultaneamente associadas as maiores contribuições estruturais e os índices mais baixos de concretização de objectivos. A acrescentar a este grupo de baixa performance é de destacar o investimento em I&D. Contrariamente, é aos domínios do investimento em Infraestruturas e Investimento Empresarial que estão associados os melhores níveis de desempenho.

Relativamente ao Emprego e à inclusão social, a análise efectuada não revelou a existência de nenhuma medida concreta para a realização dos objectivos identificados.

A análise do conjunto de documentos disponíveis, bem como a auscultação de actores regionais chave, permitiu elencar um conjunto de considerações sobre os diversos domínios de desenvolvimento veiculados pela implementação da estratégia de Lisboa.

- *Crescimento Económico*

O fraco crescimento económico observado em Portugal nos últimos anos enquadra-se numa tendência global a nível europeu. As razões prendem-se, essencialmente, com factores ligados ao emprego e produtividade. Apesar da taxa de emprego da Região Norte ser superior à média Europeia (61% e 54,9%, respectivamente), os trabalhadores empregados apresentam, na sua maioria, níveis de qualificação reduzidos, facto que se encontra usualmente associado a uma produtividade baixa. Apesar do bom desempenho relativamente ao emprego, não se identificaram nos Fundos Estruturais medidas específicas no sentido da implementação desses objectivos.

- *Investimento Empresarial, I&D e Educação*

O abrandamento verificado ao nível do investimento público devido à quebra económica registada em Portugal, as necessidades básicas que ainda persistem em algumas partes da Região Norte e a existência de alguma cultura *pre-activa* poderão constituir motivos para não se ir de encontro às áreas identificadas como prioritárias pela Estratégia de Lisboa. É necessário, portanto, que se proceda a uma reorientação das prioridades, assim como à promoção do

investimento pelo sector empresarial. Relativamente ao tema *Desenvolvimento Empresarial*, este tem merecido alguns apoios dos Fundos Estruturais, revelando que, apesar dos problemas existentes, este tópico não tem sido descurado. Contudo, no que diz respeito ao investimento em áreas como a *Investigação e Desenvolvimento*, a Região Norte encontra-se ainda muito longe da média Europeia ao nível de vários indicadores (12,3 em 100 = EU15). Embora exista algum apoio proveniente dos Fundos Estruturais, é importante salientar que a maior parte dos investimentos ainda se destina a questões mais básicas, como o desenvolvimento de infraestruturas científicas e tecnológicas. A *Educação e Formação* têm sido das áreas que mais apoios têm recebido dos Fundos Estruturais no que respeita aos objectivos da Estratégia de Lisboa. No entanto, ainda existem áreas que carecem de especial atenção, nomeadamente a educação básica e pós-secundária, a qual é fundamental, não só para o Norte de Portugal, mas para todo o País em geral. Torna-se, portanto, necessário investir de um modo mais eficaz ao nível da identificação de áreas prioritárias dentro deste tema em particular.

- *Coesão Social e Estratégia de Desenvolvimento Sustentável*

A Estratégia de Lisboa promove um modelo de desenvolvimento que consiste em melhorar, de uma forma sustentável, a qualidade de vida dos cidadãos europeus por meio de um forte crescimento económico associado a um elevado nível de coesão social e protecção ambiental. Quanto à *Coesão Social*, a Região Norte apresenta um bom desempenho, nomeadamente no que concerne à proporção entre a taxa de emprego feminino e a taxa de emprego masculino (superior à média Europeia). Apesar deste desempenho positivo, não foram identificadas medidas específicas destinadas à implementação deste objectivo nos Programas dos Fundos Estruturais. Relativamente ao *Desenvolvimento Sustentável*, através da observação da informação recolhida poderá, numa primeira leitura, concluir-se que a importância atribuída a este tópico é elevada. No entanto, uma análise mais cuidada revela que 84% do financiamento é gasta na melhoria de infraestruturas físicas.

Para complementar a informação acima retratada, uma análise mais fina dos investimentos estruturais feitos no âmbito do programa Operacional do Norte (não levando apenas em consideração os indicadores especificamente estabelecidos para a implementação da estratégia de Lisboa em Portugal) evidencia a clara predominância do investimento em infraestruturas físicas (principalmente transportes e acessibilidades, mas também abastecimento de água e saneamento), indiciando, uma vez mais, uma situação de desenvolvimento regional primário (ainda) muito assente na necessidade de colmatação de necessidades básicas (cf. Tabela 3). Este padrão de investimento reflecte os constrangimentos estruturais que ainda persistem na Região Norte, constatando-se que a capacidade de investimento em áreas inovadoras e tecnológicas é muito limitada. Isto induz a ideia de que o desenvolvimento económico e sustentável da região pode vir a ser comprometido a médio e longo prazo.

Tabela 3: Investimentos região Norte

<i>Áreas de Desenvolvimento</i>	<i>%do Investimento aprovado</i>
Transportes e acessibilidades	45.9
Infraestruturas Sociais e de Saude	13.2
Requalificação Urbana	11.6
Infraestruturas ambientais (abastecimento de água e saneamento)	7.5
Educação e Formação Profissional	7.4
Empregabilidade	4.1
Desenvolvimento rural	3.8
Turismo	1.9
Sector energético	1.2
Investimento empresarial	1.1

Fonte: Relatório de Avaliação Intercalar do PONorte, 2003

4. Síntese Final e Recomendações

Do ponto de vista da implementação da Estratégia de Lisboa em Portugal importa reter um conjunto de considerações que estiveram (e estão) na base do debate em torno desta temática.

Importa, em primeiro lugar, esclarecer que a Estratégia de Lisboa não foi o principal instrumento político de suporte à definição de prioridades, objectivos e medidas de desenvolvimento em Portugal, não o sendo consequentemente no plano de desenvolvimento da Região Norte. A estratégia de desenvolvimento regional foi desenhada com base no Plano Nacional para o Desenvolvimento Económico e Social

(1997) e, posteriormente, no Plano de Desenvolvimento Regional correspondente ao período 2000-2006. No âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), a estratégia de desenvolvimento regional foi formalmente e politicamente integrada como um Programa Operacional Regional.

Apesar da estratégia de desenvolvimento regional não ter por base as orientações da Estratégia de Lisboa, é possível identificar complementaridades e similaridades entre ambas, nomeadamente no que concerne à adopção de estratégias de acção nos domínios da coesão social, da competitividade económica, do desenvolvimento territorial sustentável, da qualificação dos recursos humanos e da formação e emprego. Estas áreas comuns de desenvolvimento são implementadas por intermédio de um conjunto de medidas de nível regional, como por exemplo: i) melhoria da educação e da qualificação profissional; ii) promoção da empregabilidade e do emprego local; iii) promoção da inovação e duma cultura científica e tecnológica; iv) implementação da Sociedade da Informação; v) promoção das habilitações no que respeita às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs); vi) promoção da competitividade económica regional e; vii) promoção de sistemas ambientais locais e regionais.

No que concerne especificamente aos Fundos Estruturais, a sua contribuição para a implementação dos objectivos da Estratégia de Lisboa na Região Norte resulta principalmente dos seguintes programas/iniciativas:

- Programa Operacional da Região Norte, incluído no QCA III e estruturado segundo três eixos prioritários;
- NORTINOV – Programa Regional de Acções Inovadoras do Norte de Portugal, que visa dinamizar o empreendedorismo de base tecnológica através duma interacção empresarial procura/oferta;
- URBAN II Porto-Gondomar, que visa contrariar o crescente desenvolvimento de problemas sociais e urbanos nesta zona da Área Metropolitana do Porto.

Apesar do consenso existente quanto à importância dos Programas dos Fundos Estruturais para a implementação dos objectivos da Estratégia de Lisboa, a realidade, corroborada, quer pela análise da informação existente, quer pela auscultação de actores-chave, é a de que a Região Norte ainda apresenta um baixo nível de implementação e execução dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

São vários os factores que estão na base destes atrasos. Em primeiro lugar, a região não fica à margem da grave conjuntura económica verificada no País, o que se repercute no número e no tipo de investimentos verificados. Em segundo lugar, denota-se uma inexistência de cooperação institucional nos processos de tomada de decisão e uma liderança pouco focada na inovação e nas novas áreas tecnológicas. Um terceiro argumento sustenta-se no facto de que a região ainda apresenta algum atraso relacionado com as necessidades básicas, mormente no que concerne à rede de infraestruturas físicas. Um quarto nível de necessidades diz respeito ao baixo nível cultural e educacional da população regional, com fortes implicações no modelo operacional das empresas. Finalmente, o modelo económico da região ainda se baseia em factores relacionados com *modelos de competitividade fraca*, isto é, factores que privilegiam a mão-de-obra intensiva e baixos níveis de qualificação.

A resolução dos problemas mencionados deverá passar pelo desenho de um novo modelo de liderança baseado na definição de novas capacidades e de uma massa crítica orientada para a implementação dos objectivos da Estratégia de Lisboa. A título de exemplo, a criação e implementação de centros de investigação, desenvolvimento e inovação (I&D&I) para empresas regionais pode contribuir fortemente para induzir algumas mudanças positivas. Por outro lado, o desenvolvimento de acções específicas que visem uma melhoria da relação entre o meio empresarial, os sistemas regionais Científicos e Tecnológicos e as entidades governamentais (locais e regionais) pode também contribuir para ultrapassar alguns dos problemas existentes.

O impacto dos Fundos Estruturais no crescimento económico e social da Região Norte depende em grande parte da eficiência da sua utilização e da política envolvente em que são aplicados. Só assim se poderá efectivamente procurar ultrapassar os problemas existentes na conjuntura económica hostil que actualmente se verifica. O período 2007-2013 torna-se, pois, crucial para uma reorientação de objectivos e uma redefinição de prioridades, visando uma maior aproximação entre objectivos definidos pelo Programa Operacional da Região Norte e as linhas de orientação definidas na Estratégia de Lisboa. Neste sentido, torna-se fulcral avaliar a curto prazo, quer a exequibilidade dos objectivos da Estratégia de Lisboa, quer a contribuição dos Fundos Estruturais para a sua implementação.

Referências Bibliográficas

Buck, P. (2004) **Lisbon Strategy Implementation: A European Perspective**, Seminário “As Empresas Portuguesas e a Estratégia de Lisboa”, Lisboa, AIP/CIP

Cadeiras, P (2003) **GOVECOR: Fourth National Report on Portugal**, Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

CEDRU, TIS.pt & Quaternaire Portugal (2003) **Avaliação Intercalar do III Quadro Comunitário de Apoio, Portugal**.

CEDRU & Quaternaire Portugal (2003) Avaliação intercalar do Programa Operacional da Região Norte, Portugal. Comissão Europeia (2004)

Relatório Anual do Fundo de Coesão, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

Comissão Europeia (2000) **Acções Estruturais 2000-2006 – Comentários e Regulamentos**, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

Courela, P (2002) **GOVECOR: First National Report on Portugal**, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa.

Courela, P (2002) **GOVECOR: Second National Report on Portugal**, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa.

Courela, P (2003) **GOVECOR: Third National Report on Portugal**, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa.

Delloite (2003) **Estudo de Avaliação Intercalar da Iniciativa Comunitária URBAN II de Porto-Gondomar**, Portugal.

Esteves, J.G. (2004) **A avaliação da implementação da Estratégia de Lisboa**, Seminário “As Empresas Portuguesas e a Estratégia de Lisboa”, Lisboa, AIP/CIP.

European Commission (2004) **Communication from the Commission on the implementation of the 2003-05 broad economic policy guidelines**, Brussels.

European Commission (2003) **European Commission Scoreboard: Technical Paper N° 2 Analysis of national performance**, November 2003.

Ministério da Ciência e Ensino Superior (2004) **Sistema Científico, Tecnológico e de Inovação – Modelo de Financiamento**, Portugal.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho & Departamento Estudos Estatísticos e Prospectiva (2001) **Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Portugal 2001-2003**, Portugal

Ministério da Segurança Social e do Trabalho & Departamento Estudos Estatísticos e Prospectiva (2003) **Plano Nacional de Acção para a Inclusão – Portugal 2003-2005**, Portugal.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002) **Plano de Acção Nacional do Emprego 2002**, Portugal.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002) **Plano de Acção Nacional do Emprego 2003-2006**, Portugal.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2000) **Plano de Acção Nacional do Emprego 2000**, Portugal.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2001) **Plano de Acção Nacional do Emprego 2001**, Portugal.

Quadro Comunitário de Apoio III (2000) **Plano Operacional da Região Norte**, Portugal.

Rodrigues, M.J. (2003) **A Agenda Económica e Social da União Europeia – A Estratégia de Lisboa**, Publicações D. Quixote, Lisboa.

Strube, J. (2004) **Realizar todos os objectivos da estratégia de Lisboa em 2010: Prioridade principal dos empresários europeus representados pela UNICE**, Seminário “As Empresas Portuguesas e a Estratégia de Lisboa”, Lisboa, AIP/CIP.

Tavares, C. (2003) **Economic Reform in Portugal and the Lisbon Strategy**, World Economic Forum, Davos.

Van Zeller, F (2004) **A competitividade das empresas portuguesas e a Estratégia de Lisboa**, Seminário “As Empresas Portuguesas e a Estratégia de Lisboa”, Lisboa, AIP/CIP.

Sites relevantes

<http://ccr-n.pt>

<http://www.qca.pt>

<http://www.equal.pt>

<http://europa.eu.int/comm/eurostst/public/datashop>

<http://www.govector.org/home/welcome.asp>

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en>

<http://www.diarieconomico.com/edicion/noticia/>

<http://dn.sapo.pt/noticia.asp>

<http://jornal.publico.pt/2004/04/15/Economia>

http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais