

ISSN 2183-8992

PUBLIC POLICY PORTUGUESE JOURNAL

Volume 1, Number 1, 2016

Special Issue: Public Policies 2020

Paulo Neto and Maria Manuel Serrano
Editors



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UMPP®
Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

Public Policy Portuguese Journal

Aims and Scope

Public Policy Portuguese Journal aims to publish high-quality theoretical, empirical, applied or policy-oriented research papers on public policy. We will enforce a rigorous, fair and prompt refereeing process. The geographical reference in the name of the journal only means that the journal is an initiative of Portuguese scholars.

Editors

Paulo Neto, Universidade de Évora, Portugal.

Maria Manuel Serrano, Universidade de Évora, Portugal.

Editorial Board

Adriano Pimpão - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Assembleia Intermunicipal do Algarve | Ana Lúcia Sargento - Instituto Politécnico de Leiria, Escola Superior de Tecnologia e Gestão e Centro de Investigação em Gestão para a Sustentabilidade | Annette Bongardt - London School of Economics and Political Science, European Institute, e Academic Steering Committee of the European Studies Centre of St Antony's College, Oxford University | António Ferreira Gomes - Autoridade da Concorrência | António Manuel Figueiredo - Universidade do Porto, Faculdade de Economia e Quaternaire Portugal | António Oliveira das Neves - Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) | Artur Rosa Pires - Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, e Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) | Emília Malcata Rebelo - Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente | Eric Vaz - Ryerson University, Centre for Geocomputation | Eduardo Medeiros - Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos (CEG) e Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) | Francisco Torres - London School of Economics and Political Science, European Institute, e Academic Steering Committee of the European Studies Centre of St Antony's College, Oxford University. | Helena Saraiva - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia | Hugo Pinto - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES) | João Ferrão - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | Joaquim Mourato - Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Tecnologia e Gestão | John Huw Edwards - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | Jorge Miguel Bravo - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora (CEFAGE) e Observatório dos Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Seguradores | José Pires Manso - Universidade da Beira Interior, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | José Reis - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) | Livia Madureira - Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Departamento de Economia e Sociologia, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) | Margarida Queirós - Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e Centro de Estudos Geográficos (CEG) | Maria do Céu Machado - Universidade de Lisboa, Faculdade de Medicina e Departamento de Pediatria do Hospital Santa Maria (CHLN) | Maria Manuela Natário - Instituto Politécnico da Guarda, Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda e Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior | Maria Manuel Serrano - Universidade de Évora, Departamento de Sociologia, Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa (SOCIUS/CSG-ISEG/UL) e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) | Michele Cincera - Université Libre de Bruxelles, International Centre for Innovation,

Technology and Education Studies (iCite) e European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) | Miguel de Castro Neto - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação | Miguel Poiães Maduro - European University Institute, Robert Schuman Centre | Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE) e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) | Pedro Nogueira Ramos - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF) | Raul Lopes - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Regina Salvador - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | Rui Amaro Alves - Direção-Geral do Território | Rui Leão Martinho - Bastonário da Ordem dos Economistas | Rui Nuno Baleiras - Conselho das Finanças Públicas | Rui Santana - Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública | Sérgio Caramelo - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Teresa Noronha - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve (CIEO-UALG) | Vítor Gabriel - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia.

Cover Design

Cristina Brázio, Universidade de Évora

Typesetting

UMPP, Universidade de Évora

Publication Information

Public Policy Portuguese Journal is published online by Universidade de Évora and UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas / Planning and Evaluation Unit for Public Policies, Largo dos Colegiais, 2, 7000-803 Évora, Portugal.

Manuscripts are invited for publication

You can submit your papers via e-mail to umpp@uevora.pt. Submission guidelines are available at <http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>

ISSN 2183-8992

© Universidade de Évora, UMPP, Portugal, 2016. All rights reserved.

Public Policy Portuguese Journal

Volume 1, Number 1, 2016

CONTENTS

Editorial	4
Productivity and employment in firms' access to public funding to support innovation	6
<i>Anabela Santos, Michele Cincera, Paulo Neto and Maria Manuel Serrano</i>	
Bloqueios institucionais e possíveis soluções para a operacionalização de políticas transversais: O caso do desenvolvimento económico em Portugal	28
<i>Rui Nuno Baleiras</i>	
Economic reform under Europe 2020	57
<i>Annette Bongardt and Francisco Torres</i>	
Territorial impact assessment and public policies: The case of Portugal and the EU	68
<i>Eduardo Medeiros</i>	
Reforma da política de ordenamento do território	77
<i>Miguel de Castro Neto, Tiago de Melo Cartaxo, Micaela Giestas Salvador, Teresa Mouro Ferreira, João Sousa Rego e Sofia Correia Pais</i>	
Science, technology and innovation and public policy in Portugal: Trajectories towards 2020	94
<i>Hugo Pinto</i>	

Editorial

The Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) at the University of Évora is a technical and scientific structure devoted to producing knowledge and information about the conception, monitoring and assessment of public policies.

To fulfil the objective of disseminating the scientific knowledge produced, in relation to several scientific domains, about public policies, the UMPP created and publishes the *Public Policy Portuguese Journal*, an online scientific journal dealing with the subject of public policies.

The *Public Policy Portuguese Journal* is now launching its first edition, a Special Issue devoted to Public Policies 2020, which is formed of six articles. Preparing these articles involved fifteen authors from five Portuguese universities, a Belgian university and an English university, as well as the Research Centres to which the authors are connected.

The six articles forming this first edition of the *Public Policy Portuguese Journal* give it coherence in terms of the subject, in the sphere of public policies, and diversity in the approaches taken. Although all the articles concern public policies, as a whole they are seen to form a range of diversified sub-topics, leading to its enhancement. The articles focus on analysis of public policies in various dimensions, such as firms' access to public financing, the operationalization of transversal public policies, economic reform, assessment of the territorial impact of public policies, the reform of policies on land-use planning and public policies on science, technology and innovation.

In order to provide an overall and summarized view of the contents of this first edition of the *Public Policy Portuguese Journal*, the abstracts written by the authors are used, followed by a brief presentation of the articles.

The opening article is entitled "Productivity and employment in firms' access to public funding to support innovation" and is the work of Anabela Santos, Michele Cincera, Paulo Neto and Maria Manuel Serrano. This article aims to assess how the expected impact on firm productivity and employment is taken into account, when firms apply for public funding for innovation. The analysis is based on the case study of the Portuguese Innovation Incentive System in the Alentejo region. In order to understand which factors influence the public decision to financially support private investment, a *logit* model was estimated based on firms' and applications' characteristics, controlling for the macroeconomic environment. The results indicate that government preferences for promoting exports, exploiting firms' R&D results and stimulating the level of qualified employment are more relevant than the impact on firm productivity. Furthermore, the cost to the government of new jobs created, measured at least by exemption of interest and financial charges on the loan, is almost twice as much for non-SMEs as for SMEs.

The article by Rui Nuno Baleiras, "Bloqueios institucionais e possíveis soluções para a operacionalização de políticas transversais: o caso do desenvolvimento económico em Portugal", analyses the effect of the institutional process upon the effectiveness of horizontal public policies. Economic development is the focus of the article. Public action effectiveness hinges critically on how policies get together to mobilize drivers of regional development. Transporting lessons from scientific knowledge and international empirical evidence to Portugal allows us to identify a number of flaws in the Portuguese institutional architecture and to recommend solution avenues to make the economic development of Portuguese territories more inclusive and sustainable. These recommendations concentrate on place-based sectorally-integrated approaches which lead to a significant improvement in horizontal and vertical governance mechanisms, and the adoption of policy tools with a view to the internalization of association economies between the three territorial layers of government and society's actors in regional development.

In the third article, "Economic reform under Europe 2020", Annette Bongardt and Francisco Torres ask what is the state of, and what are the prospects for, economic reform under the Europe 2020 strategy and the European semester, within the context of economic policy coordination in the European Union (EU) and in the Eurozone. After briefly setting out the framework for economic policy coordination established since Maastricht, it sheds light on the Lisbon strategy's problem-laden legacy for the Europe 2020 strategy (2011-2020): the issues of non-binding member-state commitment to an EU-wide reform agenda, and of member-state failure to create sufficient ownership of reform. The article then examines the workings of the Europe 2020 strategy – the EU's economic and institutional modernisation strategy for the current decade – with regard to structural

reform especially in the Eurozone. It addresses the question of the effectiveness of the European semester process in light of the sovereign debt crisis. The article concludes that the Europe 2020 strategy continues to be valid in the EU context, but that for the strategy to deliver, member-states must get their act together and create ownership of reform for national adjustment capacity.

In the article “Territorial impact assessment and public policies: the case of Portugal and EU”, Eduardo Medeiros seeks to summarize the developments occurring in the implementation of Territorial Impact Assessment procedures, both in the European Union and in Portugal. Briefly, the critical analysis is focused on the growing importance of the use of a more holistic and ‘territorial’ perspective in evaluating the impacts of public policies. Yet, despite all the positive steps taken in the implementation of Territorial Impact Assessment procedures, particularly by some European Institutions, there is still a long way to go before solid ground in its full exploitation is established. At the same time, the Policy Impact Assessment procedures in Portugal merely follow the EU orientations and legislation, with the exception of the Environmental Impacts Assessment procedures. Similarly, the Territorial Impact Assessment procedures are not yet implemented in the existing legislation, and are mostly disregarded by the existing National and Regional National Spatial Policy Programmes, with some honourable exceptions.

The article “Reforma da política de ordenamento do território” is approached by Miguel de Castro Neto, Tiago de Melo Cartaxo, Micaela Giestas Salvador, Teresa Mouro Ferreira, João Sousa Rego and Sofia Correia Pais. Land-use is a subject involving many interests and various protagonists, from Public Administration to investors, and including the residents of the cities, towns and villages in Portugal. In recent decades, there has been varied criticism of the path followed by national policies in this area. Nevertheless, few alterations have been implemented and few measures have since been developed to change the state-of-the-art. Only with the reform approved in 2014 was the paradigm of the Portuguese system changed. This article aims to identify the starting points and analyse the route taken throughout the implementation of this land-use reform, stimulated by the approval and publication of new general bases of public policy for soil, land-use and town-planning. Finally, an attempt is made to leave some perspectives about future challenges for both the public and private sectors, without forgetting the concerns and well-being of citizens, who are the main protagonists in the land that is to be organized.

The article by Hugo Pinto, “Science, technology and innovation and public policy in Portugal: trajectories towards 2020”, closes this first edition of the *Public Policy Portuguese Journal*. Setting out from the assumption that science, technology and innovation are of crucial relevance for socio-economic development, this article presents a perspective of the institutional change in Portugal in this domain, between 2000 and 2014, with the identification of policies, key actors and incentives for stimulating the emergence of innovation. It presents a chronology of policies on science, technology and innovation that changed the landscape of innovation in Portugal. The article presents the context and policy-orientations for policy-making towards 2020, in particular the impacts of economic crisis on the Portuguese STI system and the Europe 2020 guidelines for smart specialisation. The article concludes with considerations about the evolution of the innovation landscape in Portugal and the relevance of these changes for public policy implementation in the period up to 2020.

Paulo Neto
Maria Manuel Serrano



Productivity and employment in firms' access to public funding to support innovation^{1, 2}

Anabela Santos

Université Libre de Bruxelles, iCite
asantos@ulb.ac.be (corresponding author)

Michele Cincera

Université Libre de Bruxelles, iCite and ECARES
mcincera@ulb.ac.be

Paulo Neto

Universidade de Évora, UMPP, CEFAGE-UÉ and CIEO-UALG
neto@uevora.pt

Maria Manuel Serrano

Universidade de Évora, UMPP and SOCIUS-CSG/ISEG-UL
mariaserrano@uevora.pt

ABSTRACT

Innovation is at the heart of the Europe 2020 Strategy, in order to promote higher levels of employment and productivity. Special attention is given to increasing the effectiveness of innovation policy instruments, mainly as some authors found evidence that productivity could be negatively affected by subsidies.

The aim of the study is to assess how the expected impact on firm productivity and employment is taken into account, when firms apply for public funding for innovation. The analysis is based on the case study of the Portuguese Innovation Incentive System in the Alentejo region. In order to understand which factors influence the public decision to financially support private investment, we estimated a logit model based on firms' and applications' characteristics, controlling for the macroeconomic environment. The results indicate that government preferences for promoting exports, exploiting firms R&D results and stimulating the level of qualified employment are shown to be more relevant than the impact on firm productivity. Furthermore, the cost to the government of new jobs created, measured at least by exemption of interest and financial charges on the loan, is almost twice as much for non-SMEs as for SMEs.

Keywords: Public funding, Innovation, Productivity, Employment

JEL classification: L53, O31, O38, D24.

¹ This work was supported by the Portuguese national funding agency for science, research and technology (FCT), under the Project UID/SOC/04521/2013.

² The present article is an extended and significantly improved version of the papers presented to the 24th APDR Workshop "Entrepreneurship and Performance in a Regional Context" held in Lisbon, on March 17 2016 (Santos, Cincera, Neto and Serrano, 2016a) and the RSA Workshop "Learning from Implementation and Evaluation of the EU Cohesion Policy" held in Brussels, on June 13 2016 (Santos, Cincera, Neto and Serrano, 2016b).

INTRODUCTION

Increasing employment, productivity and social cohesion are the main targets of the Europe 2020 Strategy, and innovation plays an important role in this. Two ways to increase firm competitiveness or productivity is through a more qualified workforce or through innovative investment (e.g. introducing new technologies or developing new working processes).

Under the Community Support Frameworks 2007 – 2013, Portugal received around €21.5 billion from the European Commission in order to promote jobs, innovation, competitiveness and productivity (Observatório do QCA III, 2007). Nevertheless, the country's performance is still far below the EU average. For the period 2014 - 2020, Portugal will receive around €25 billion, to stimulate growth and create jobs.

One justification of public support for Research & Development & Innovation (RDI) is due to the presence of market failings. Public intervention aims to fill the financial gap, in order to improve knowledge production and come as close as possible to the socially optimal level. To achieve this goal, governments give special attention to increasing the effectiveness and efficiency of innovation policy instruments.

The paper focuses on understanding how the expected impact on firm productivity and employment is taken into account, when firms apply for public funding for innovation. More precisely, the study intends to answer the following research questions: *i) Is improved productivity and the creation of new jobs contemplated in all the applications submitted and selected? ii) How have these objectives been taken into account in the selection process? iii) How much has each new job created cost?*

The analysis is based on the case study of *Portuguese Innovation Incentive System* (SI Innovation) and on the applications submitted between 2007 and 2013 by firms intending to implement an investment project in Alentejo. The dataset was built with cross-information from Information System of the National Strategic Reference Framework (NSRF) Incentive Scheme and statistical data from official entities (e.g. Statistics Portugal and Bank of Portugal).

The methodological approach combines several techniques such as descriptive statistics, mean differences, binary logit model and cost-effectiveness indicators. Explanatory variables are connected to firms' characteristics (namely, size, activity sector, financial performance and risk level), applications' characteristics and expected impact on applicant firms, and

macroeconomic factors (such as, interest rate in the Portuguese capital market, regional GDP variation and regional concentration of skilled workers).

The paper is structured as follows. After this introduction, Section 1 explains how the EU 2020 Strategy is implemented in the Portuguese Alentejo Region and discusses the background theory about the determinants of receiving public support, considering productivity, innovation and employment. Section 2 presents data collection and the methodological approach implemented. Section 3 presents the results and their discussion, and Section 4 presents the main conclusions and some policy recommendations.

1. BACKGROUND THEORY

1.1. From the Europe 2020 strategy to Regional and Innovation Policy in Portuguese Alentejo Region

The main priorities of the Europe 2020 strategy are smart, sustainable and inclusive growth for the European Union. With these three targets, the European Commission intends to develop an economy based on knowledge and innovation – smart – promoting a more resource-efficient, greener and more competitive economy – sustainable – and fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion – inclusive (European Commission, 2010:4).

To achieve these targets, in March 2010 the European Commission created for the period 2014-2020, seven flagship Initiatives: i) Digital Agenda for Europe; ii) Innovation Union; iii) Youth on the move; iv) Resource-efficient Europe; v) An industrial policy for the globalization era; vi) An Agenda for new skills and jobs; vii) European platform against poverty.

In March 2012, the EU Commission presented the Common Strategic Framework (CSF) in order to help Member States and their regions in programming and setting clear investment priorities for the next financial planning period from 2014 until 2020. The main purpose of the CSF is to provide clearer strategic direction to the programming process at the level of Member States and regions, and is therefore expected to contribute proportionally to the European objectives established by the Europe 2020 Initiative. A central issue of this framework is also to "increase coherence between policy commitments made in the context of Europe 2020 and investment on the ground" (European Commission, 2012).

Under the Common Strategic Framework, considered as a mandatory *ex ante*

conditionality, for member states and their respective regions was the construction of Smart Specialization Strategies. According to the Cohesion Policy 2014-2020, Smart Specialization Strategies (S3) are a prerequisite, but beyond a prerequisite, S3 will be the logical rational framework, both strategic and tactical, forming the basis for the definition of regional/national guidelines on social, economic, technological, scientific, cultural and regional planning. "In the context of Europe 2020, smart specialization emerges therefore as a key element for place based innovation policies" (European Commission, 2012: 8).

Success in achieving Europe 2020 goals will be determined by decisions made at local and regional levels, and Regional policy¹ is vital in mobilizing the full innovation potential of EU regions (European Commission, 2011:2). Regions across Europe have different endowments, capabilities and performance. Therefore, there are potentially major advantages in using strategies that exploit an original and globally competitive specialization niche (European Commission, 2011:2). Smart Specialization Strategies can help regions to concentrate resources on a few key Research and Innovation (R&I) priorities and ensure more effective use of public funds (European Commission, 2011:2).

Through its "Strategy for Research and Innovation for a Smart Specialization 2014-2020", Portugal focuses its national smart specialization strategy on the following economic activities: i) Production technologies and production industries; ii) Automotive, aeronautics and space; iii) Multi-functional forestry; iv) Sustainable fishing; v) Valorization of marine ecosystems and links with renewable energy; vi) Deep sea mining; v) Coastal tourism, culture, sport and leisure; vi) Sustainable exploitation of natural resources, especially water; vii) Health & health tourism; viii) Tourism with a focus on ICTs to create national value chains; ix) Clustering of cultural & creative industries to achieve impact; x) Eco-construction linked to 'habitat' IAPMEI, FCT, ANI and COMPETE (2014). The S3 Strategic Priorities

adopted by the Alentejo are the following: i) Food and forestry; ii) Economy of mineral, natural and environmental resources; iii) Heritage, cultural and creative industries and tourism services; iv) Critical technologies, energy and smart mobility; v) Technologies and specialized services of the social economy CCDRA (2014).

In the Portuguese Alentejo region, Regional Policy instruments, and consequently Smart Specialization Strategy, are managed by the Commission for Coordination and Regional Development of the Alentejo (CCDRA) and financial resources are allocated through the Alentejo Regional Operational Program (PO Alentejo). The present paper focuses on three of the nine priorities of this program, these being i) Competitiveness and SME internationalization; ii) Research, technological development and innovation and iii) Employment and economic enhancement of endogenous resources.

An important instrument under the PO Alentejo is the Portuguese Innovation Incentive System (SI Innovation). At the national level, the SI Innovation is included in the National Strategic Reference Framework (NSRD) 2007 – 2013 and, within this, in the Operational Program for Competitiveness Factors (COMPETE). The budget allocated to SI Innovation, between 2007 and 2013, was close to 2 billion euros, which represents about 10% of the total NSRD budget and 50% of the total COMPETE budget (Comissão de Acompanhamento do POFC, 2015:30).

By assigning subsidized loans², the SI Innovation has the main goal of promoting firm innovation, to boost their internationalization and to stimulate qualified entrepreneurship. Public support for innovation is given in the last phase of the innovation process, when R&D becomes patentable (outcomes) and/or gives rise to a new marketable service or good. This explains why the cost of patent application is an eligible expense and R&D expenditure is not subsidized under SI Innovation³.

The beneficiaries of SI Innovation are companies from the manufacturing industry, commerce, services, tourism, energy, transport and logistics sectors. Public support is distributed by means of calls, whereby firms submit an application and the selection process is based on four main

¹ The EU regional Policy is "a strategic investment policy targeting all EU regions and cities in order to boost their economic growth and improve people's quality of life" (EC, 2014: 1-3). Financial resources are used to support small and medium-sized enterprises (SME) to become more innovative and competitive, to create new and permanent job opportunities, to finance strategic transport and communication infrastructures, to modernize the education system and to promote a more environmentally-friendly economy (EC, 2014: 3).

² A subsidized loan is a repayable subsidy, as a loan, but without any interest and finance charges.

³ Direct public support for R&D is given under the "Incentive System for Technology Research and Development in companies".

criteria: i) Quality of the project; ii) Impact of the project on the company's competitiveness; iii) Contribution of the project to national competitiveness and; iv) Contribution of the project to regional competitiveness and territorial economic cohesion. Within these fields, we can highlight the followings dimensions in the regulation of SI Innovation: i) increased productivity; ii) representativeness in the international market; iii) exploitation of R&D results; and iv) creation of highly-skilled jobs, wealth and employment in the region.

1.2. Productivity, Innovation and Subsidy

Productivity measures the quantity of output per input unit. Capital (K) and Labor (L) are included in inputs and output represents the volume of production obtained from inputs. When productivity involves a measure of value, authors commonly use the labor productivity concept, which corresponds to the added value¹ per employee (Sakamoto, 2010:49).

According to Sakamoto (2010:52-53), a main reason for improving productivity could be a higher standard of living. This author explains that standard of living can be improved by working fewer hours, higher wages, and more and better jobs, and which is possible with an increase in labor productivity. From a government perspective, there is a clear incentive to increase productivity, due to its implications for economic development and growth. Nevertheless, firms' motivation for increasing productivity is essentially associated with competitiveness, because an increase in their productivity could lead to the reduction of output production cost. Therefore, a main question of interest is how firms can improve their productivity?

In order to maximize the impact of inputs on output, firms can use technological advances and/or increase the skills of their workforce. In both cases, they expect a reduction in the time to produce each unit of output. Innovation appears as a means to develop new technologies or processes and is linked to investment (e.g. R&D activities or new equipment).

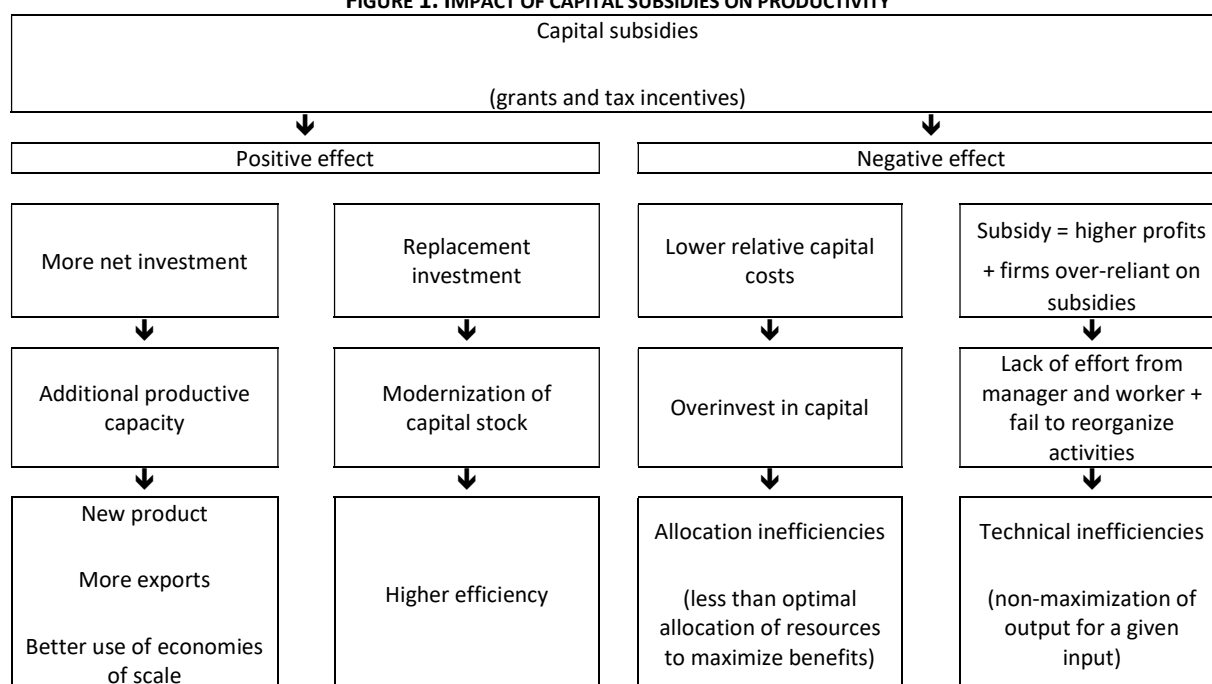
Financing innovation is often an issue (see e.g. Cincera, 2003; Cincera and Ravet, 2010). According to Hözl and Peneder (2013: 734), imperfections in capital markets are the second cause of underinvestment in innovation

activities and firms face financing constraints as a result of asymmetric information. Asymmetric information in the financial markets is due, on one hand, to the risks and uncertainties inherent to R&D activities (Cincera and Ravet, 2010), and on the other hand, to the entrepreneur's difficulty in providing a clear and credible commitment to the investor (Hözl and Peneder, 2013: 734). When the quality of a project is not easily recognized, investors refuse credit or raise the interest rate due to the higher project risk (Hözl and Peneder, 2013: 734).

Public policies to support entrepreneurship and innovation play a vital role when firms have difficulties in accessing finance. Erden & Holcombe (2005) demonstrated that public investment can have a leverage effect on private investment, especially when access to bank credit is limited. Some firms, particularly small and innovative ones, have more constraints and difficulties in accessing finance, since they tend to have riskier projects and business models (Lee, Sameen and Cowling, 2015). In the presence of market failings, public support aims to fill the financial gap in order to promote innovation and competitiveness, through increased productivity. However, public subsidies can not only have a positive effect on firms' productivity but also a negative one (Figure 1).

¹ Added value represents the production factor remuneration (wages, interest and profit) or the revenue less intermediate consumption.

FIGURE 1. IMPACT OF CAPITAL SUBSIDIES ON PRODUCTIVITY



Source: Authors' own elaboration based on Bergström (2000) and Harris and Taylor (2005).

On one hand, if subsidies allow firms to invest in technological development, firms can increase their productive capacity, which combined with a better use of economies of scale lead to productivity increases (Bergström, 2000:184). On the other hand, subsidies can also have a function of investment replacement, allowing firms to make more efficient use of input resources, but without an increase in productive capacity (Harris and Taylor, 2005). However, subsidies can also make firms less productive for at least two reasons: i) first, “because a subsidy gives the recipient firms an incentive to change the mix of capital and labor” (Bergström, 2000: 184), through providing capital at a lower relative cost or as compensation for new job creation. In this case, subsidies can lead to allocation inefficiencies if subsidized firms overinvest in capital (Bergström, 2000: 184) or overshoot the optimal amount of employment in order to gain a subsidy (Bernini and Pellegrini, 2011:264); ii) second, subsidization can also induce technical inefficiencies, if the subsidy is perceived by firms as an additional source of profits and if this potential of new income leads to a lack of effort by managers and workers (Bergström, 2000: 184). In this case, when firms are over-reliant on subsidies, they may also tend to fail in reorganizing their activities (Harris and Taylor, 2005).

One challenge of EU regional and innovation policy is to find a trade-off between employment growth and improved productivity. Indeed, some

authors (Dew-Becker and Gordon, 2012) found a negative correlation between the growth of labor productivity and employment per capita across EU-15. So an increase in employment, through new job creation stimulated by subsidies, can induce a decrease in labor productivity if the employment level grows faster than productive capacity. How can governments manage this trade-off? How is productivity and employment taken into account when governments award a grant? Which factors are determinant in the allocation of firm subsidies?

1.3. Who gets public support? Productivity and employment in the selection process

The scientific literature on regional, industrial and innovation policies identifies the following main characteristics for firms receiving subsidies: age, employment level (firm size), productivity, previous experience of receiving subsidies, the qualification of human capital, patent stock, past R&D activities and export intensity. On average, government tends to have two main behaviors in the selection process: i) selecting firms that are already best performers (e.g. with higher levels of exports, patent stock, skilled jobs and R&D activities or productivity), based on the “picking the winner” principle and ii) financially supporting firms characterized by greater financial constraints, for instance, smaller firms or firms located in the poorest regions.

As regards the main target of the paper - productivity and employment in the selection process - some authors (see e.g. Bergström, 2000; Bernini and Pellegrini, 2011) found that firms selected for grants tend to be less labour productive in the pre-intervention period, which could be in line with the principle that governments choose to help firms with more needs, i.e. with a previous lower performance. Nevertheless, for other authors, selected firms have higher productivity (e.g. Harris and Taylor, 2005; Sissoko, 2011) or higher productivity growth in the year before the subsidy is awarded (Karhunen and Huovari, 2015). For those cases, one possible explanation could be that more productive firms submit better projects.

Employment level, used to measure firm size, could have a positive or negative impact on the likelihood of receiving some public support (Table 1). Large firms benefit from greater innovation and management capacity, which means greater potential to reach positive economic outcomes (Hud and Hussinger, 2015), but typically, policy instruments are more focused on providing support to small and medium-sized firms (Czarnitzki and Lopes Bento, 2011). Indeed, small firms may be more credit-constrained (Cincera, 2003; Lee *et al.*, 2015), and the public agency may be willing to favor small firms for this reason (Busom, 2000).

TABLE 1. PRODUCTIVITY AND EMPLOYMENT LEVEL IN A FIRM'S PROBABILITY OF GETTING A SUBSIDY

Authors	Country, policy orientation and model	Impact of explanatory variables
Bergström (2000)	- Sweden - Industrial Policy - Logit model	(+) Value added (Y) (+) Capital Stock (K = Total assets) (+) Number of employees (L) (+) Age (= Year firm was founded) (-) Productivity (Y/L) (+) Capital intensity (K/L)
Harris and Taylor (2005)	- Ireland - Industrial Policy - Probit model	(-) N.º of employees (+) Productivity (K/L) (+) Age
Bernini and Pellegrini (2011)	- Italy - Regional Policy - Logit model	(-) Productivity (= output per employee) (+) and (-) Employment (squared) (+) and (-) own Capital (cubed) (+) Large firm
Sissoko (2011)	- France - Innovation Policy - Logit model	(+) Age (+) N.º of employees (+) Productivity (= TFP) (+) Export intensity (+) Growth rate of capital investment
Karhunen and Huovari (2015)	- Finland - Innovation Policy - Probit model	(+) Turnover (+) N.º of employees (+) Labor productivity growth (= value added per employee) (+) Export experience (-) Foreign capital ownership (+) Share of skilled workers (+) Subsidy history

Source: Authors' own elaboration based on Bergström (2000), Harris and Taylor (2005), Bernini and Pellegrini (2011), Sissoko (2011) and Karhunen and Huovari (2015).

Turning to the other characteristics of firms getting subsidies, young firms also have more limited access to the capital market and insufficient financial resources to invest in innovative projects (Aschhoff, 2009). In order to fill the market gap, innovation policy usually gives special attention to start-up companies (Czarnitzki and Lopes Bento, 2011). However, "more experienced firms are more aware of the value of innovation and may present better proposals, becoming thus more likely to be selected by the agency" (Busom, 2000:126). According to Busom (2000: 126), "the fact that

experience related variables are significant suggests that subsidies might not be the best policy to induce firms that did not have previous R&D activities to get them started".

Previous experience in innovation projects, measured by past R&D activities or in other funding programs, could have a positive impact on the probability of receiving (new) public support, because public authorities tend to follow the "pick the winner" principle, with the aim of minimizing the risk of failure (Czarnitzki and Fier 2002; Aerts and Thorwarth, 2008; Aschhoff, 2009; Czarnitzki and Lopes Bento,

2011). Firms' patent stock is another indicator of successful R&D activities with an expected positive impact on the probability of getting a subsidy (Aerts and Thorwarth, 2008).

An additional indicator of the quality of the firm's innovative capacity is the presence of highly qualified personnel. Indeed, the ability to develop and implement an R&D project is strongly related to the skills of the firm's human capital (Blanes and Busom, 2004).

Firms that are part of an enterprise group are more likely to benefit from potential spillover effects as a result of network linkages (Czarnitzki and Lopes Bento, 2011), which could also influence government evaluators to select this kind of firm (Hud and Hussinger, 2015). However, firms with foreign capital ownership are found to be less likely to obtain an innovation subsidy (Karhunen and Huovari, 2015). According to Busom (2000:126), one possible explanation could be that core R&D activities may be located in another country, and those carried out in the country giving the subsidy may be mostly focused on development, with little innovative content.

Firms more active in foreign markets, measured by export intensity, may also be more innovative than others (Aerts and Thorwarth, 2008; Czarnitzki and Lopes Bento, 2011; Sissoko (2011); Karhunen and Huovari (2015), Hud and Hussinger, 2015) and are consequently more likely to achieve higher performance and more successful projects.

In the analysis and model developed in sections 3 and 4, we include firms' characteristics in the year before submitting the application, such as their size, innovative capacity and foreign trade experience. Other indicators used by banks when assessing credit risk, namely the return on equity and the solvency ratio of applicant firms (see e.g. Louizis *et al.*, 2012; Chaibi and Ftihi, 2015), are also included in order to control for the effectiveness of SI Innovation in counteracting debt and equity financing constraints. Indeed, firms with historically lower levels of these indicators are less attractive for new investors or banks, because they show lower performance and more financial vulnerability. Macroeconomic factors in the year of submitting the application, measured by the interest rate in the Portuguese debt capital market, regional¹GDP variation and the concentration of skilled employees are also taken into account with the aim of controlling

for external factors which affect SMEs' access to finance and growth.

A novelty introduced in the present paper is to include in the analysis the investment project characteristics, namely the expected impact on firm productivity and employment. Indeed, in the studies cited above, authors only assess the probability of getting a subsidy taking into account firms' characteristics in the year before receiving the grant, with few authors providing a precise analysis of the process of selecting applicants for public support.

2. DATA AND METHODOLOGY

The analysis is based on the case study of *Portuguese Innovation Incentive System* (SI Innovation) and on applications submitted between 2007 and 2013 by firms intending to implement an investment project in the Alentejo region. The sample includes both applications evaluated and managed at the regional (450 observations)² and national level (177 observations).

The dataset was built with cross-information extracted from the Information System of the NSRF Incentive Scheme, Statistics Portugal (INE) and the Bank of Portugal. The first data source provided information about firm and application characteristics, the second source provided information on regional macroeconomic conditions and the third source provided information concerning the cost of external financing in Portugal.

The methodological approach adopted combines several techniques such as descriptive statistics, mean differences in a binary choice model and cost-effectiveness indicators. Each of these techniques plays a specific role in answering the research questions initially set.

Sample description and the *t* tests on the equality of means - between approved and non-approved applications - are used to answer the first research question: *Is improved productivity and the creation of new jobs contemplated in all the applications submitted and selected?*

A binary logit model is used to understand which factors influence the probability of having an application approved, therefore allowing a response to the second research question: *How have improved productivity and the creation of*

¹ In Alentejo sub-region NUTS level 3.

² Previous studies (Santos, Cincera, Neto and Serrano, 2016a; Santos, Cincera, Neto and Serrano, 2016b) only focus on applications evaluated and managed in Alentejo at the regional level.

new jobs been taken into account in the selection process?

This analysis is based on binary choice models because y_i has only two possible values, coded as 1 if the application is approved and 0 if not. The model (1) describes the probability of receiving public support taking into account the individual characteristics of each application (x_i). Explanatory variables belong to four groups: i) firm characteristics; ii) application characteristics; iii) foreseen impact of the

investment project and iv) macroeconomic conditions (for more details see Table 2).

$$P\{y_i = 1|x_i\} = G(x_i, \beta) \quad (1)$$

The cost-effectiveness indicator, which represent the ratio between outcomes (e.g. new expected jobs created) and inputs (e.g. subsidized loan), lets us estimate the *cost associated with the creation of new jobs* – the third research question initially set.

TABLE 2. VARIABLE NAME AND DESCRIPTION

	Variable name	Variable description
Firms' characteristics	job_pre	Number of employees in the firms in the year before submitting the application.
	firm size	Micro, small and medium firms and non-SMEs. Dummy variable. Micro-firms are the omitted reference category.
	nr_partner	Number of firm partners.
	solvability_pre	Solvability ratio (equity/debt) in the year before submitting the application
	roe_pre	Return on Equity ratio (net income/equity) in the year before submitting the application.
	rd_pre_yes	<i>Has the company a history of R&D activities in the year before submitting the application?</i> Dummy variable, where Yes = 1 and No = 0.
	patent_pre_yes	<i>Has the company already a patent stock in the year before submitting the application?</i> Dummy variable, where Yes = 1 and No = 0.
	export_pre_yes	<i>Has the company a history of R&D activities in the year before submitting the application?</i> Dummy variable, where Yes = 1 and No = 0.
	submit_before	<i>Has the company submitted an application to the Innovation Incentive System before this one?</i> Dummy variable, where Yes = 1 and No = 0.
Project characteristics	activity sector	Activity sector of the application: manufacturing industry, tourism activities, service sector and other. Dummy variable. <i>Other_sectors</i> is the omitted reference category.
	ln_investment	Total amount of investment foreseen by the company on the application form. Variable expressed as a logarithm.
	Network	<i>Is the project included in the networking project?</i> Dummy variable, where Yes = 1 and No = 0.
Project impact (foreseen)	Productivity	Variation of labor productivity (difference between gross added value per employee after and before project implementation) foreseen as result of the investment project. Values expressed in millions of euros.
	skill_job	Variation of skilled jobs (number) foreseen by the applicant as the result of investment project. Under the program regulation, a highly qualified worker is a person with at least a post-secondary pre-tertiary level of education.
	no_skill_job	Variation in non-skilled jobs (number) foreseen by the applicant as the result of investment project.
	Export	Variation in export intensity (ratio between international turnover and total turnover) foreseen by the applicant as the result of investment project.
	Rd	Variation in R&D intensity (ratio between R&D expenditure and turnover) foreseen by the applicant as the result of investment project.
	Patent	Variation in patent stock per employee foreseen by the applicant as the result of investment project.
Macroeconomic conditions	interest_r	Average interest rate in Portugal in the year of submitting the application.
	gdp_var	Variation in regional GDP at NUTS 3 level in Alentejo in the year of submitting the application.
	reg_skill_job	Share of skilled jobs (proportion of employed population with higher education) at NUTS 3 level in Alentejo in the year of submitting the application.
	Time fixed effect	Year of submitting the application. Dummy variable. The year 2008 is the omitted reference category.

Source: Authors' own elaboration.

Note: All monetary variables are at constant price (base 2006).

3. RESULTS AND DISCUSSION

3.1. Data description

The sample has 627 observations – 450 applications evaluated and managed at the regional level plus 177 applications evaluated and managed at the national level - which correspond to the number of applications submitted to the Portuguese Innovation Incentive System, between 2007 and 2013, for investment projects located in the Portuguese Alentejo region NUTS 2 (Appendix 1). The approval rate of applications submitted was 52%.

Concerning firms' characteristics, it appears that 539 applications were submitted by SMEs, representing 86% of all applications submitted (50% are micro, 26% are small and 10% are medium-sized firms) and 88 applications were submitted by non-SMEs, representing 14% of applications submitted in the period of observation. It seems that applicants are private firms, with an average number of three partners and nine years of activity. New firms, with no activity in the pre-intervention period, submitted more than 53% of applications in the Alentejo region. About 20% of applications were made by firms that had submitted another application to the same program previously, which means that some firms¹ (103 firms in 504 applicants) have submitted more than one application.

Concerning the activity sector, applications submitted by firms were distributed as follows: manufacturing industry (43%), service sector (18%) and tourism activities (31%). Those three sectors account for around 92% of the 627 applications submitted. Only 10% of the applications presented by firms are incorporated in a networking project.

The investment considered in the application is on average €4.1 million and the subsidized loan near to 50% of investment in approved applications. Aspirants to public support contemplate an increase of 17.6 jobs per application and 45% of these new jobs will be occupied by skilled workers.

Regarding innovation indicators, only 3% of applicants have a patent portfolio and 10% a past of R&D. Only 28% of financial requests are submitted by firms with internationalization experience.

The 627 projects in the sample foresaw on average an increase in innovation (measured by the rise of R&D expenditure and patent stock)

and competitiveness capacity (regarding export intensity and labor productivity growth). Firms expect to increase their patent stock by 462.5%, R&D activities by 272.6%, export intensity by 318.2% and labor productivity by 561.5%.

3.2. Productivity and employment in application submission

Almost all the applications submitted (94%) predicted an increase in labor productivity and the creation of new jobs (Appendix 1). Investment projects forecasting an increase in skilled jobs are slightly fewer (89%). Excluding micro-firms, the number and share of approved applications with an increase in labor productivity (53% versus 47%) and jobs are higher (52% versus 48%)(Appendix 1).

On average, applicants expect an increase of €87.6 thousand in their labor productivity (Table 3). There is no statistical difference between approved and non-approved applications, except for medium-sized firms, where the increase in labor productivity is expected to be €43.1 thousand higher.

¹ The total number of applications submitted is 627 and the number of firms applying is 504.

TABLE 3. VARIATION IN LABOR PRODUCTIVITY, EMPLOYMENT LEVEL AND SKILLED JOBS FORESEEN IN SUBMITTED APPLICATIONS, BY FIRM SIZE AND STATUS IN SELECTION PROCESS

	All submitted applications		Approved Applications		Non-approved Applications		Mean diff	p-value	
	Obs.	Mean	Obs.	Mean	Obs.	Mean			
△ Productivity (x€1.000)									
Micro	311	90.3	139	104.9	172	78.5	26.4	0.182	
Small	163	111.0	92	88.6	71	139.9	-51.3	0.293	
Medium	63	59.3	33	79.9	30	36.7	43.1	0.095	*
Non-SMEs	90	55.9	26	60.3	26	44.9	15.4	0.611	
Total firms	627	87.6	328	89.1	299	86.0	3.1	0.850	
△ Jobs (n.º)									
Micro	311	10.1	139	12.5	172	8.2	4.3	0.004	***
Small	163	15.1	92	16.6	71	13.1	3.5	0.249	
Medium	63	21.2	33	29.5	30	12.1	17.4	0.046	**
Non-SMEs	90	45.6	26	65.8	26	37.4	28.4	0.110	
Total firms	627	17.6	328	20.2	299	14.8	5.5	0.0551	*
△ Skilled jobs (n.º)									
Micro	311	4.9	139	6.3	172	3.8	2.5	0.000	***
Small	163	6.5	92	6.7	71	6.2	0.5	0.754	
Medium	63	6.1	33	8.2	30	3.7	4.5	0.026	**
Non-SMEs	90	22.3	26	20.7	26	26.0	-5.3	0.749	
Total firms	627	7.9	328	9.4	299	6.3	3.1	0.169	

Source: Authors' own elaboration based on data extracted from Information System of the NSRF Incentive Scheme.

Note: ***, **, * indicate if the means are significantly different between "approved" and "non-approved" applications at the level of 1%, 5% and 10% respectively, based on t-Test.

The increase in labor productivity is higher for micro and small firms compared to medium-sized firms and non-SMEs and this result is statistically significant for all submitted

applications (€97.4 versus €57.3 thousand) and for approved ones (€98.4 versus €66.9 thousand) (Table 4).

TABLE 4. DIFFERENCES IN PRODUCTIVITY VARIATION BETWEEN FIRM SIZES

	TABLE 4. DIFFERENCES IN PRODUCTIVITY VARIATION BETWEEN FIRM SIZES											
	All submitted applications						Approved applications					
	Micro micro & small SMEs		Comparison group		Diff Mean		Micro micro & small SMEs		Comparison group		Diff Mean	
Obs.	Mean	Obs.	Mean	Obs.			Mean	Obs.	Mean			
△ Productivity (x€1.000)												
Micro vs small and medium	311	90.3	226	96.6	-6.3		139	104.9	125	86.3	18.6	
Micro vs non-micro	311	90.3	316	85.0	5.3		139	104.9	189	77.5	27.4	
Micro and small vs Medium and non-SME	474	97.4	153	57.3	40.1	**	231	98.4	97	66.9	31.5	*
SME vs non-SME	537	92.9	90	55.9	37.1		264	96.1	64	60.3	35.8	*

Source: Authors' own elaboration based on data extracted from Information System of the NSRF Incentive Scheme.

Note: ***, **, * indicate if the means are significantly different between "approved" and "non-approved" applications at the level of 1%, 5% and 10% respectively, based on t-Test.

Concerning increased employment (Tables 3 and 5), this is on average proportional to firm size, bigger firms foreseeing a greater increase in jobs and vice-versa (e.g. an average increase of 12.9 new jobs for SMEs compared to 45.6 new jobs for non-SMEs). Applications approved for micro and medium-sized firms envisage a statistically significant greater increase of jobs (total and skilled workers) than those non-approved,

representing the mean difference of 4.3 and 2.5 for micro firms and 17.4 and 4.5 for medium-sized firms.

On average, around 45% of new jobs created will be filled by skilled workers. Micro-firms, compared to small and medium-sized firms, foresee hiring a higher proportion of skilled workers (48.6% versus 37.8%, respectively) and this difference is statistically significant.

However, when analysing approved applications this trend is not statistically significant, which means that in the end (after the selection

process) the increase in the proportion of skilled workers is greater in bigger firms (Table 5).

TABLE 5. DIFFERENCES IN EMPLOYMENT VARIATION BETWEEN FIRM SIZES

	All submitted applications						Approved applications					
	Micro micro & small SMEs		Comparison group		Diff Mean		Micro micro & small SMEs		Comparison group		Diff Mean	
	Obs.	Mean	Obs.	Mean			Obs.	Mean	Obs.	Mean		
△ Jobs (n.º)												
Micro vs small and medium	311	10.1	226	16.8	-6.7	***	139	12.5	125	20.0	7.5	***
Micro vs non-micro	311	10.1	316	25.0	-14.9	***	139	12.5	189	25.9	-13.4	***
Micro and small vs medium and non-SME	474	11.8	153	35.6	-23.8	***	231	14.1	97	34.7	-20.6	***
SME vs non-SME	537	12.9	90	45.6	-32.7	***	264	16.0	64	37.4	-21.4	***
△ Skilled jobs (n.º)												
Micro vs small and medium	311	4.9	226	6.3	-1.4	**	139	6.3	125	7.1	0.4	
Micro vs non-micro	311	4.9	316	10.9	-6.0	***	139	3.3	189	11.7	-8.4	*
Micro and small vs medium and non-SME	474	5.4	153	15.6	-10.1	***	231	6.4	97	16.5	-10.0	***
SME vs non-SME	537	5.5	90	22.3	-16.7	***	264	6.7	64	20.7	-14.1	***
△ Share skilled jobs (%) = △ skilled jobs / △ jobs												
Micro vs small and medium	311	48.6%	226	37.8%	10.8%	**	139	50.3%	125	35.4%	14.9%	
Micro vs non-micro	311	48.6%	316	43.5%	5.1%	***	139	26.3%	189	45.2%	-18.8%	*
Micro and small vs medium and non-SME	474	46.1%	153	43.8%	2.3%	***	231	45.6%	97	47.4%	-1.8%	***
SME vs non-SME	537	42.7%	90	48.8%	-6.0%	***	264	41.5%	64	55.3%	-13.8%	***

Source: Authors' own elaboration based on data extracted from "Information System of the NSRF Incentive Scheme".

Note: ***, **, * indicate if the means are significantly different between 'approved' and 'non-approved' applications at the level of 1%, 5% and 10% respectively, based on t-Test.

3.3. Determinants of selection process

Regarding the correlation matrix (Appendix 2), we can identify a moderate to high correlation between some variables. Firm age is positively correlated with firm size, measured by the number of employees (corr = 0.4) and with previous experience in foreign trade (corr = 0.6). Firm size is also highly correlated with the number of skilled workers (corr = 0.9) and with the expected impact on total new job creation (corr = 0.6) and new skilled jobs (corr = 0.8). A high correlation also exists between the number

of skilled jobs and the foreseen increase in this workforce (corr = 0.9). Patent stock per employee is negatively correlated with the foreseen increase in patent stock (corr = - 0.5). R&D intensity is very highly correlated with the foreseen increase in R&D intensity (corr = -0.9). To sum up, this means that older firms are bigger and are also more likely to sell in foreign markets. Bigger firms have a higher number of skilled employees and foresee a greater increase in the total number of new workers. Firms with a higher number of skilled jobs forecast a greater rise in this category of workforce. Entities with a

higher patent stock per employee predict a lower increase and similarly firms with lower R&D intensity predict a higher increase.

In order to avoid potential problems of multicollinearity, the number of employees in the year before submitting an application was not included in the model and firm size was transformed in a categorical variable, according to the EC recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises. Firms' age and the number of skilled employees in the pre-intervention period were also not included in the model, due to their moderate-high correlation with other variables. The characterization of firm patent stock and R&D intensity before a subsidized loan were transformed in a binary

variable, which assumes a value of 1 if firms have a patent stock or R&D intensity and 0 otherwise.

The final model (2) used to assess which factors influence the decision to approve an application, under the SI Innovation in Alentejo region, takes into account the two main dimensions in analysis – increased productivity and employment level – and also other selection criteria mentioned in the program regulation, such as representation in the international market and exploitation of R&D results. As mentioned previously in section 3, firm and investment project characteristics, as well as macroeconomic factors, were also included in the model.

$$\begin{aligned} \text{Pr(Approved application} = 1 | \dots) &= G(\beta_0 + \beta_1 \text{small} + \beta_2 \text{medium} + \beta_3 \text{no sme} + \beta_4 \text{partner} + \beta_5 \text{roe} + \beta_6 \text{solv} \\ &+ \beta_7 \text{expSI} + \beta_8 \text{exportPre} + \beta_9 \text{r\&dPre} + \beta_{10} \text{patentPre} + \beta_{11} \text{networking} \\ &+ \beta_{12} \ln \text{invest} + \beta_{13} \Delta \text{skill job} + \beta_{14} \Delta \text{skill job}^2 + \beta_{15} \Delta \text{no skill job} \\ &+ \beta_{16} \Delta \text{exportation} + \beta_{17} \Delta \text{productivity} + \beta_{18} \Delta \text{rd intensity} + \beta_{19} \Delta \text{patent} \\ &+ \beta_{20} \text{sector}_i + \beta_{21} \text{Year}_i) \end{aligned} \quad (2)$$

Table 6 shows the coefficients and marginal effects of Logit estimations. Model 1 includes time and sector fixed effects. Model 2 contains independent variables linked with macroeconomic conditions and sector fixed effects. Due to the moderate-high correlation between macroeconomic variables and time fixed effects, these were not included in Model 2.

The result of the Ramsey test, for omitted variables, and of the Hosmer-Lemeshow test illustrate that the models are correctly specified and the functional forms are correct (Table 7). No problem of heteroscedasticity and multicollinearity was detected, based on the White Test and on the results of variance inflation factors (VIF) for the independent variables. So the coefficients and marginal effect can be interpreted correctly.

Assessment of the results starts with the impact of productivity and employment variation on the probability of having an application approved. The variation in skilled jobs, as a result of the

investment project, shows an inverted U-shaped relationship with the probability of receiving the public incentive. This means that increasing the number of skilled jobs has a positive effect on the decision to fund an investment project, but at a higher level the effect tends to inverse and the probability of having an application selected decreases. In contrast, the variation in non-skilled jobs shows a small but significant negative impact on the outcome variable, but only when time fixed effects are used in the model. This difference between both variables (skilled and non-skilled worker variation) could reveal a government preference for increasing only qualified employment. However, the preference for funding projects which foresee a greater increase of this workforce has its limits, perhaps because hiring a higher number of new skilled workers could be riskier due to requiring a larger additional income to justify this and to make new jobs profitable.

TABLE 6. LOGIT ESTIMATION RESULTS

Variables	Model 1				Model 2			
	Coef.		St. Error	dy/dx	Coef.		St. Error	dy/dx
Small	0.057		0.257	0.011	0.116		0.259	0.021
Medium	-0.869	**	0.390	-0.159	-0.734	*	0.387	-0.134
no_sme	0.414		0.379	0.076	0.441		0.378	0.081
nr_partner	0.144	***	0.050	0.026	0.142	***	0.050	0.026
roe_pre	-0.047		0.129	-0.009	-0.040		0.128	-0.007
solv_pre	-0.002		0.003	0.000	-0.002		0.003	0.000
exp_si	0.546	**	0.253	0.100	0.574	**	0.251	0.105
export_pre_yes	0.966	***	0.296	0.177	0.836	***	0.292	0.153
rd_pre_yes	0.612		0.390	0.112	0.685	*	0.387	0.125
pat_pre_yes	-0.265		0.742	-0.049	-0.222		0.750	-0.041
Networking	1.715	***	0.389	0.315	1.787	***	0.374	0.327
ln_invest	0.363	***	0.091	0.067	0.336	***	0.090	0.061
var_skill_job	0.035	***	0.016	0.006	0.035	**	0.016	0.006
var_skill_job2	-8.39E-05	**	3.44E-05	0.000	-8.32E-05	**	3.45E-05	0.000
var_no_skill_job	-0.008	*	0.004	-0.001	-0.007		0.004	-0.001
diff_export	1.714	***	0.406	0.314	1.542	***	0.398	0.282
diff_gav_job	-0.752		0.477	-0.138	-0.627		0.466	-0.115
diff_rd_intensity	0.086		0.067	0.016	0.069		0.055	0.013
diff_patent_stock	2.020	**	0.959	0.371	2.213	**	0.979	0.405
interest_r	-		-	-	-0.479	***	0.156	-0.088
reg_job_skill	-		-	-	-0.289	***	0.075	-0.053
gdp_var	-		-	-	6.231	**	2.699	1.140
Constant	-4.326	***	0.719		2.380		1.513	
Observations	622				622			
Time fixed effects	YES				NO			
Sector fixed effects	YES				YES			
Pseudo R2	0.2140				0.2157			
Log likelihood	-338.12				-337.41			

Source: Authors' own elaboration based on STATA output.

Note: ***, **, * significance level at 1%, 5% and 10% respectively.

TABLE 7. RESULTS OF SPECIFICATION TEST

	Model 1	Model 2
% Correctly classified	74.1%	73.2%
Mean VIF	1.47	1.37
Ramsey Test	0.41	0.11
Hosmer–Lemeshow test	0.72	0.58
White Test	0.07	0.15

Source: Authors' own elaboration based on STATA output.

The impact of investment projects on firm productivity in Model 1 and Model 2 is not a determinant factor in the selection process (not significant variable). However, as we saw in section 4.2, it is possible to have different behavior according to firm size. When interaction terms are introduced (see estimations in Appendix 3), the results show that in applications submitted by SME, the foreseen variation in firms' productivity has a negative impact on the likelihood of receiving public

support¹. One possible explanation could be that in the selection process, new job creation has greater priority than increased labor productivity.

¹ In the presence of interaction terms, the coefficient *no_sme* is conditional to *var_gav_job* equaling zero and, in the same way, the coefficient *var_gav_job* is conditional to *no_sme* being equal to zero. In turn, the interaction term coefficient estimates the difference between the effect of *var_gav_job* when firms are *no_sme* and the effect of *var_gav_job* when firms are not *no_sme*. In Model 10 the interaction term and *no_sme* categories are both non-significant variables so interpretation only concerns the coefficient of *var_gav_job*, which represents the effect when *no_sme* = 0 (or *sme* = 1).

Different behavior according to firms' size, concerning the impact of skilled jobs on outcome, can also be seen in the logit estimation in Appendix 3. The effect of this explanatory variable is negative for small firms and positive for medium firms, compared to the reference category (other firms). A minor non-linear relationship, similar to Model 1 and Model 2, was found for SMEs compared to non-SMEs in Model 9. These results could suggest two things. First, the increase in skilled jobs is only a relevant criterion for SMEs, because in the pre-intervention period they are less performing in terms of a qualified workforce¹. Second, within the SME category, the impact of skilled jobs on the likelihood of being funded is higher for medium-sized than for micro and small-firms, perhaps because despite micro and small-firms being most in need they do not have the structural capacity to increase skilled jobs at the same level as medium-sized ones.

Regarding the other firm and application characteristics in the selection process, firm size, measured by categorical variables, is not always significant. Only medium-sized firms are less likely to get a subsidy than micro-firms. The number of firm partners, which in our sample is linked with smaller firms, also has a positive impact. So on average, the neediest firms are more likely to obtain public support, which reveals, as Busom (2000) highlighted, that public agencies favor small firms, because they are more financially constrained (effective selection process).

Previous experience in the SI Innovation procedure increases the probability of having an application approved by 10%. The positive relationship between experience of subsidies and being a funded firm was demonstrated by other authors, such as Aerts and Thorwarth (2008), Aschhoff (2009) and Hud and Hussinger (2015), based on the "pick the winner" principle. Nevertheless, in our model this conclusion is not necessarily good news. On one hand, this could reveal that the public incentive goes more to the same companies, and that firms could receive more than one subvention under the SI Innovation. Or it could reveal that firms familiar with the application process could have easier access to public support because they know which factors to emphasize on the application form.

¹ Bigger firms, measured by the number of employees, are those with a higher number of skilled workers (corr = 0.9).

The amount of investment has a positive impact on the probability of being funded. If we take into account that, firstly, the amount of investment represents the sum of public incentive (percentage of the eligible investment) and private expenditure (equal to the remainder), and secondly, the aim of the program is to stimulate innovative investment, it is expected that government will tend to approve applications with a higher amount of expenditure because this implies a greater private effort. This conclusion is also in line with Aerts and Thorwarth (2008:13), who found that receiving a subsidy has a positive impact on R&D efforts because funded companies show higher R&D expenditure than non-funded ones. Similarly, Santos, Serrano and Neto (2015) also find that the amount of funded investment has a positive impact on the probability of firm survival, because higher investments tend to be better planned. Because they are more risky, they need a higher additional cash-flow to be economically viable. So when governments choose to fund projects with a higher amount of investment, this tends to maximize the outcome: greater private effort and a low failure rate.

Firms' innovative capacity is assessed by R&D intensity in the pre-intervention period and by the foreseen increase in patent stock per employee. In turn, having a patent portfolio before submitting an application and foreseeing an increase in R&D activities are not taken into account in the selection process (not significant variables). These results are line with the objective of the program to support innovation in the last phase of the process, when R&D becomes patentable and/or gives rise to a new marketable service or good.

Previous experience in foreign trade increases the probability of having an application approved, as also found by Aerts and Thorwarth (2008) and Czarnitzki and Lopes Bento (2011). Parallel to this, the foreseen difference in export intensity also shows, as expected, a positive impact on that likelihood. Indeed, one goal of the program is to boost firms' presence in international markets, and in order to ensure this, selection is based on a "pick the winner" principle, those already best performing are the ones most likely to achieve this goal.

Factors that influence the credit risk and the decision to give a bank loan, such as solvability ratio and return on equity, seem not to influence the government evaluator in funding projects.

Finally, introducing regional macroeconomic characteristics in the analysis, the results of Model 2 show that when the Portuguese

financial market has a lower interest rate and when the regional economy shows a growth in GDP, the probability of having an application approved increases. This could suggest a complementary effect of the public instrument in order to accelerate growth in periods when capital is available at a lower price. On the other hand, investment projects located in regions with a lower share of skilled workers are less likely to be financially supported by the program, which reveals an effective selection process because the neediest regions are helped most.

3.4. Distribution of subsidized loans and cost of new jobs

Concerning the distribution of subsidized loans by firm size, Table 8 shows that within SME categories the amount of public support per employee decreases when firm size increases and this is also the case for the average amount of investment per employee. The share of subsidized loans is also greater for smaller firms, which means it decreases when firm size increases.

TABLE 8. INVESTMENT, SUBSIDIZED LOAN AND COST OF NEW JOBS, BY FIRM SIZE AND ACTIVITY SECTOR, IN APPROVED APPLICATIONS

Categories	Investment by job [1]		Subsidized loan by jobs [1]		Share of subsidized loan			loan/new jobs [2]	
	Obs	Mean	Obs	Mean	Obs	Mean	Max	Obs	Mean
Average (all firms)	324	157,525 €	324	71,601 €	328	50%	75%	307	135,670 €
Firm size									
Micro	139	174,694 €	139	93,197 €	139	56%	75%	136	109,509 €
Small	91	131,555 €	91	62,983 €	92	51%	75%	86	126,946 €
Medium	33	73,539 €	33	35,863 €	33	48%	65%	30	123,609 €
Non SMEs	61	202,580 €	61	54,581 €	64	37%	60%	55	220,579 €

Source: Authors' own elaboration based on data extracted from Information System of the NSRF Incentive Scheme.

Note: [1] Ratio between investment (or subsidized loan) by employment level in post-intervention period.[2] Only estimated for firms predicting an increase in employment.

Subsidized firms take financial advantage of the public support twice. Firstly, subsidized loans have no cost (loan without any interest and finance charges). Secondly, if firms meet the financial targets planned in the application, up to 75% of the subsidized loan could be transformed in a grant. The cost-effectiveness ratio between the amount of subsidized loan (input) and new

jobs created (outcome) gives a proxy variable for the cost of new jobs. Tables 8 and 9 show that the amount of subsidized loan granted per new job created is surprisingly higher for bigger firms and especially for non-SMEs than for SMEs. On average, non-SMEs received a lower amount of subsidy by employment level (Table 8), but they are awarded more per new job created (Table 9).

TABLE 9. DIFFERENCE IN SUBSIDIZED LOAN PER NEW JOB BETWEEN FIRM SIZES

	Micro micro & small SMEs		Comparison group		Diff mean	
	Obs	Mean	Obs	Mean		
Micro vs small	136	109,509 €	86	126,946 €	-17,437 €	
Micro vs small & medium	136	109,509 €	116	126,083 €	-16,574 €	
Micro vs non-micro	136	109,509 €	171	156,477 €	-46,968 €	**
Micro & small vs medium & non-SME	222	116,264 €	85	186,355 €	-70,091 €	***
SME vs non-SME	252	117,138 €	55	220,579 €	-103,441 €	**

Source: Authors' own elaboration based on data extracted from Information System of the NSRF Incentive Scheme.

Note: Only estimated for those foreseeing increased employment.***, **, * indicate if the means are significantly different between groups at the level of 1%, 5% and 10% respectively, based on t-Test.

4. CONCLUSION

The Portuguese Innovation Incentive System was an important instrument of the Portuguese National Strategic Reference Framework 2007-2013, developed with the aim of stimulating innovation and promoting competitiveness.

Between 2007 and 2013, 627 applications to SI Innovation were submitted for investment projects in Alentejo region. Almost all the

applications (94%) foresaw an increase in labour productivity and the creation of new jobs. The 328 applications approved foresaw an investment of €1.837 million, at constant price (base = 2006), and the creation of more than 6.600 new jobs in the region.

The selection process seems to focus more on increasing the international competitiveness of Alentejo firms, measured by improved export

intensity, and by the foreseen innovative capacity of applicants in transforming R&D results into patentable products. Surprisingly, the expected project impact on productivity has a negative effect on SMEs' probability of being funded by the program. This means that firms which forecast a lower increase in productivity are those most likely to have an application approved. On the other hand, the project's estimated effect on employment has a different impact on the probability of having an application selected depending on qualifications and on firm size. On average, hiring new skilled employees has a positive effect on the likelihood of having an application approved, whereas increasing the number of non-skilled jobs has a negative one. The qualifications of the new workforce is only a relevant criterion for SMEs.

Government evaluators adopt a "picking the winner principle" regarding foreign trade experience and the amount of investment in the project, which means they are cautious and select projects with a potentially low risk of failure in order to maximize the expected outcome. Nonetheless, entities in charge of evaluating applications prefer to finance the neediest firms and projects implemented in the neediest regions. Smaller firms (micro *versus* medium firms) and projects implemented in more disadvantaged regions for a qualified workforce are more likely to have an application approved. Firm characteristics influencing credit risk, such as profitability and solvency ratio, are not relevant factors in being selected for innovation subsidies, which means that firms' financial performance in the pre-intervention period is not relevant.

Public support for innovation in the Portuguese Alentejo region seems to be complementary to macroeconomic trends, when the cost of capital in the market is lower and the regional economy is growing, the probability of having an application approved increases.

The cost of new jobs created, measured by the amount of subsidized loan per new job, is surprisingly higher for bigger firms. For example, comparing non-SMEs (220.579€) with SMEs (117.138€), we can see that the former has a significantly higher cost (almost double) for the government, measured at least by exemption from interest and financial charges on the loan. This result suggests that the share of subsidized loans awarded to non-SMEs is not the most effective, because they are less financially constrained than smaller firms.

To sum up, the paper makes an assessment of how the expected impact on firm productivity

and employment is taken into account, when firms apply for public funding for innovation, controlling for other factors. Regarding the main dimension analysed, we can conclude that a trade-off between higher levels of employment and productivity is necessary, in order to achieve growth and competitiveness in the region.

Future research should attempt to expand the present analysis to all applications submitted to SI Innovation between 2007 and 2013 in Portugal, in order to assess if some differences exist between Portuguese regions.

ACKNOWLEDGEMENTS

The authors are grateful to the Management Authority of the Alentejo Regional Operational Program 2007-2013 for the information and data provided about the Portuguese Innovation Incentive System. Special thanks go to Peter Berkowitz (DG-Regio), Wolfgang Petzold (Committee of the Regions), Nicola Francesco Dotti (Université Catholique de Louvain and Vrije Universiteit Brussel), Frank Crowley (University College Cork) and Oto Potluka (University of Basel) for valuable comments and suggestions on the earlier version.

REFERENCES

- Aerts, K. and Thorwarth, S. (2008). "Additional effects of public R&D funding: "R" versus "D", FBE Research Report MSI_0811, K. U. Leuven - Faculty of Business and Economics, pp. 1-19.
- Aschhoff, B. (2009). "Who Gets the Money? The Dynamics of R&D Project Subsidies in Germany", *ZEW Discussion Papers*, No. 08-018 [rev.], p. 37.
- Bergström, F. (2000). "Capital Subsidies and the Performance of Firms", *Small Business Economics*, Vol. 14(3), pp. 183-193. doi: 10.1023/A:1008133217594.
- Bernini, C.; Pellegrini, G. (2011). "How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 41(3), pp. 253-265, doi:10.1016/j.regsciurbeco.2011.01.005.
- Blanes, J. V. and Busom, I. (2004). "Who participates in R&D subsidy programs?: The case of Spanish manufacturing firms", *Research Policy*, 33(10), pp. 1459-1476, doi:10.1016/j.respol.2004.07.006.
- Busom, I. (2000). "An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies", *Economics of Innovation and New Technology*, Vol. 9, pp. 111-148, doi:10.1080/10438590000000006.
- CCDRA (2014). *Uma Estratégia Inteligente para a Região Alentejo*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, Évora.

- <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/regions/PT18/tags/PT18?s3pv=1>).
- CCDRA (2015). Os Fundos Comunitários na Região do Alentejo no período 2007/2014 – Alguns resultados e impactos, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, Évora. http://webb.ccdra.gov.pt/docs/ccdra/gestao/Funds_Comun_Alentej_2007_2014.pdf (Accessed on 24th February 2016).
- Cerqua, A.; Pellegrini, G. (2014). "Do subsidies to private capital boost firms' growth? A multiple regression discontinuity design approach", *Journal of Public Economics*, 109, pp. 114-126, doi:10.1016/j.jpubeco.2013.11.005.
- Cincera, M. (2003). "Financing constraints, fixed capital and R&D investment decisions of Belgian firms". In P. Butzen, and C. Fuss, *Firms' Investment and Finance Decisions: Theory and Empirical Methodology*, Cheltenham, Edward Elgar, UK, pp.129-147.
- Cincera, M.; Ravet, J. (2010). "Financing constraints and R&D investments of large corporations in Europe and the US", *Science and Public Policy*, Vol. 37(6), pp. 455-466, doi: 10.3152/030234210X508642.
- Chaïbi, H.; Ftiti, Z. (2015). "Credit risk determinants: Evidence from a cross-country study", *Research in International Business and Finance*, Vol. 33, pp. 1-16, doi:10.1016/j.ribaf.2014.06.001.
- Comissão de Acompanhamento do POFC (2015). Relatório de Execução 2014 do COMPETE, POFC - Programa Operacional Fatores de Competitividade, 304 p.
- COMPETE Website: <http://www.pofc.qren.pt/areas/incentives-to-companies/innovation> (accessed on 15th February 2016).
- Criscuolo, C.; Martin, R.; Overman, H. G.; Van Reenen, J. (2016). "The Causal Effects of an Industrial Policy", *CEP Discussion Paper N.º 1113*, Centre for Economic Performance - London School of Economics and Political Science, pp. 63.
- Czarnitzki, D. and Fier, A. (2002). "Do Innovation Subsidies Crowd Out Private Investment? Evidence from the German Service Sector", *Applied Economics Quarterly*, Vol. 48 (1), pp. 1-25.
- Czarnitzki, D. and Lopes Bento, C. (2011). "Innovation subsidies: Does the funding source matter for innovation intensity and performance? Empirical evidence from Germany", *LISER Working Paper Series*, 2011-42, 43 p.
- Dew-Becker, I.; Gordon, R. J. (2012). "The Role of Labor-Market Changes in the Slowdown of European Productivity", *Review of Economics and Institutions*, vol. 3(2), Article 1, p. 1-45, doi: 10.5202/rei.v3i2.74.
- Erden, L.; Holcombe, R. G. (2005). "The effects of Public Investment on private investment in developing economies", *Public Finance Review*, Vol. 33 nº 5, September 2005, p.p. 575-602.
- European Commission (2010). "Europe 2020 - A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication from the Commission", Communication from the Commission, Brussels 3th March 2010.
- European Commission (2011). "Regional Policy for Smart growth in Europe 2020", European Commission, Directorate-General for Regional Policy, Brussels, pp. 32.
- European Commission (2012). "Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation", Regional Policy, May. Brussels: European Commission.
- European Commission (2014). "The European Union Explain: Regional Policy", European Commission, Luxembourg.
- European Commission, COM (2012) 496 final. Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006.
- González, X. and Pazó, C. (2008). "Do public subsidies stimulate private R&D spending?", *Research Policy*, Vol. 37, pp. 371-389, dx.doi.org/10.1016/j.respol.2007.10.009.
- Hölzl, W. and Peneder, M. (2013). "Financing innovation", *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship*, Springer New York, pp. 734-738, doi: 10.1007/978-1-4614-3858-8_487.
- Hud, M. and Hussinger, K. (2015). "The impact of R&D subsidies during the crisis", *Research Policy*, 44(10), pp. 1844-1855, doi:10.1016/j.respol.2015.06.003.
- IAPMEI, FCT, ANI and COMPETE (2014). *Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente 2014-2020*, Instituto Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais, Fundação para a Ciência e Tecnologia, Agência Nacional de Inovação e Programa Operacional Fatores de Competitividade. Lisboa, e <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/regions/PT?s3pv=1>).
- INE (2009). *Statistical Yearbook of Alentejo Region 2008*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2015). *Statistical Yearbook of Alentejo Region 2014*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

- INE (Statistics Portugal) website: <http://www.ine.pt> (accessed on 29th January 2016).
- Jorge, J.; Suárez, C. (2011). "Influence of R&D subsidies on efficiency: the case of Spanish manufacturing firms", *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, Vol. 14, pp. 185-193, doi:10.1016/j.cede.2010.11.001.
- Karhunen, H. and Huovari, J. (2015). "R&D Subsidies and productivity in SMEs", *Small Business Economics*, Vol. 45 (4), p. 805-823, doi:10.1007/s11187-015-9658-9.
- Lee, N; Sameen, H. and Cowling, M. (2015). "Access to finance for innovative SMEs since the financial crisis", *Research Policy*, 44(2), pp. 370-380, doi:10.1016/j.respol.2014.09.008.
- Louzis, D.; Vouldis, A.; Metaxas, V. (2012). "Macroeconomic and bank-specific determinants of non-performing loans in Greece: a Comparative study of mortgage, business and consumer loan portfolios", *Journal of Banking & Finance*, Vol. 36(4), pp. 1012-1027, doi:10.1016/j.jbankfin.2011.10.012.
- Paunov, C. (2012). "The global crisis and firm' investments in innovation", *Research Policy*, vol 41 (1), pp. 24-35.
- PORDATA website (Database of Contemporary Portugal): <http://www.pordata.pt>(accessed on 29th January 2016).
- Powers, D. A.; Xie, Y. (2008). *Statistical Methods for Categorical Data Analysis*, 2nd Edition, Emerald Group Publishing Ltd, 200 p.
- Sakamoto, A. (2010). "Definition of Productivity/Requirements for Improving It", *Beyond world-class Productivity - Industrial engineering practice and theory*, Springer London, pp 49-64, doi: 10.1007/978-1-84996-269-8_4.
- Santos, A.; Serrano, M. M. and Neto, P. (2015). "A long-term mortality analysis of subsidized firms in rural areas: an empirical study in the Portuguese Alentejo region", *Eurasian Economic Review*, 6 (1), pp. 125 -151, doi: 10.1007/s40822-015-0035-4.
- Santos, A.; Cincera, M.; Neto, P. & Serrano, M. M. (2016a). "The Selection Process of Applications to the Portuguese Innovation Incentive System: Who Gets Financial Support?". In Proceedings of 24th Workshop APDR – Entrepreneurship and Performance in Regional Context. Lisboa, Universidade Lusófona, 17 March, pp. 212-225. [<http://www.apdr.pt/publicacoes/atas-proceedings/>].
- Santos, A.; Cincera, M.; Neto, P. & Serrano, M. M. (2016b). "Who Gets Public Support to Innovation? Evidence from the Portuguese Alentejo Region". In Nicola Francesco Dotti (Editor). *Learning from implementation and evaluation of the EU Cohesion Policy: Lessons from a research-policy dialogue* (pp. 60-76). Brussels: RSA Research Network on Cohesion Policy (www.regionalstudies.org) [ISBN 978-2-9601879-0-8].

APPENDIX

Appendix 1. Descriptive statistics

TABLE I. DESCRIPTIVE STATISTICS

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Micro	627	0.50	0.50	0	1
Small	627	0.26	0.44	0	1
Medium	627	0.10	0.30	0	1
no_sme	627	0.14	0.35	0	1
nr_partner	627	2.93	2.13	1	13
Age	627	9.09	14.14	0	101.6
nat_cap	627	0.90	0.27	0	1
job_pre	627	44.11	227.09	0	3475
var_job	627	17.62	35.62	-31	399
var_no_skill_job	627	9.70	27.61	-118	400
skill_job_pre	627	6.21	39.56	0	670
var_skill_job	627	7.92	28.31	-2	480
gav_job_pre	627	15.59	59.21	-476.0	1089.5
diff_gav_job_pre	627	0.09	0.21	-1.1	3.6
roe_pre	627	0.02	0.68	-12.5	4.2
solv_pre	627	3.90	45.86	-0.8	1102.9
rd_int_pre	625	0.14	2.09	0	47.1
diff_rd_int	625	-0.13	2.08	-47.1	0.1
rd_pre_yes	627	0.10	0.31	0	1
export_int_pre	627	0.11	0.25	0	1.0
diff_export	627	0.35	0.31	-0.4	1.0
export_pre_yes	627	0.28	0.45	0	1
patent_stock_pre	625	0.01	0.09	0	2
diff_patent_stock	624	0.02	0.14	-1.9	1.5
pat_pre_yes	627	0.03	0.16	0	1
Invest	627	4167.44	12306.40	9.03	199815
industry_g	627	0.43	0.50	0	1
service_g	627	0.18	0.39	0	1
trade_g	627	0.04	0.18	0	1
tourism_g	627	0.31	0.46	0	1
all_other_sector_g	627	0.04	0.19	0	1
interest_rate	627	6.67	0.70	5.4	7.6
reg_job_skill	627	11.52	1.41	8.6	13.1
gdp_var	627	-0.02	0.04	-0.16	0.14
y_2007	627	0.00	0.06	0	1
y_2008	627	0.17	0.38	0	1
y_2009	627	0.10	0.31	0	1
y_2010	627	0.11	0.31	0	1
y_2011	627	0.19	0.39	0	1
y_2012	627	0.20	0.40	0	1
y_2013	627	0.23	0.42	0	1

Source: Authors' own elaboration based on data extracted from "Information System of the NSRF Incentive Scheme".

TABLE II. APPLICATIONS (N. ° AND %) WITH A FORESEEN INCREASE IN LABOR PRODUCTIVITY, EMPLOYMENT LEVEL AND SKILLED JOBS, BY FIRM SIZE AND STATUS IN SELECTION PROCESS

	All submitted applications		Approved applications		Non-approved applications	
	N. ° applications	% Total [1]	N. ° applications	% Total [2]	N. ° applications	% Total [2]
ΔProductivity> 0						
Micro	297	95%	133	45%	164	55%
Small	156	96%	91	58%	65	42%
Medium	62	98%	33	53%	29	47%
Non-SME	76	84%	57	75%	19	25%
Total firms	591	94%	314	53%	277	47%
New jobs						
Micro	304	98%	136	45%	168	55%
Small	152	93%	86	57%	66	43%
Medium	56	89%	30	54%	26	46%
Non-SME	79	88%	55	70%	24	30%
Total firms	591	94%	307	52%	284	48%
New skilled jobs						
Micro	284	91%	128	45%	156	55%
Small	144	88%	85	59%	59	41%
Medium	54	86%	28	52%	26	48%
Non-SME	78	87%	56	72%	22	28%
Total firms	560	89%	297	53%	263	47%

Source: Authors' own elaboration based on data extracted from "Information System of the NSRF Incentive Scheme".

Note: [1] Share compared to all submitted applications by firm size. [2] Share compared to all submitted applications with a foreseen increase in productivity or new jobs or new skilled jobs by firm size.

Appendix 2. Correlation matrix

TABLE III. CORRELATION MATRIX

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	
1	=	Micro	1.00																																			
2	=	Small	-0.59	1.00																																		
3	=	medium	-0.33	-0.20	1.00																																	
4	=	no_sme	-0.41	-0.24	-0.14	1.00																																
5	=	Age	-0.39	0.02	0.19	0.37	1.00																															
6	=	nr_partner	-0.16	0.27	0.11	-0.22	0.03	1.00																														
7	=	exp_si	-0.03	-0.06	0.06	0.07	0.11	0.07	1.00																													
8	=	networking	0.09	-0.04	-0.04	-0.04	-0.02	0.04	0.08	1.00																												
9	=	Invest	-0.16	-0.07	-0.04	0.35	0.01	-0.04	-0.02	-0.03	1.00																											
10	=	roe_pre	-0.01	0.01	-0.08	0.07	0.04	-0.04	0.04	0.01	0.03	1.00																										
11	=	solv_pre	-0.01	0.05	-0.02	-0.03	-0.03	0.04	-0.02	0.01	0.00	-0.01	1.00																									
12	=	job_pre	-0.19	-0.09	0.03	0.35	0.39	-0.09	0.14	-0.02	0.06	0.03	-0.01	1.00																								
13	=	var_job	-0.21	-0.04	0.03	0.32	0.11	-0.02	0.08	0.01	0.21	0.02	0.00	0.56	1.00																							
14	=	skill_job_pre	-0.14	-0.06	0.01	0.27	0.34	-0.07	0.12	-0.03	0.02	0.02	-0.01	0.94	0.52	1.00																						
15	=	var_skill_job	-0.11	-0.03	-0.02	0.21	0.19	-0.04	0.10	-0.02	0.10	0.01	-0.01	0.81	0.65	0.90	1.00																					
16	=	gav_job_pre	-0.14	-0.01	0.06	0.16	0.22	0.04	0.04	-0.04	0.01	0.02	-0.02	0.15	0.22	0.07	0.05	1.00																				
17	=	diff_gav_job_pre	0.01	0.07	-0.04	-0.06	-0.18	0.04	-0.05	-0.05	0.15	-0.01	0.01	-0.07	-0.01	-0.04	0.05	-0.31	1.00																			
18	=	rd_pre	-0.13	-0.06	0.01	0.25	0.18	-0.08	0.11	-0.02	0.03	0.01	-0.01	0.28	0.17	0.22	0.11	0.14	-0.06	1.00																		
19	=	diff_rd	-0.08	-0.01	0.01	0.11	0.03	-0.02	-0.01	-0.03	0.14	0.02	0.00	0.15	0.43	0.02	0.03	0.25	-0.03	0.11	1.00																	
20	=	rd_pre_yes	-0.21	-0.07	0.13	0.28	0.31	-0.03	0.09	0.01	0.01	-0.07	-0.02	0.30	0.17	0.26	0.16	0.15	-0.07	0.43	0.13	1.00																
21	=	patent_stock_pre	0.03	0.00	-0.01	-0.03	-0.03	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	0.01	0.00	-0.01	-0.01	-0.01	0.00	0.00	0.00	-0.01	0.06	1.00																
22	=	diff_patent_stock	0.07	-0.02	-0.03	-0.05	-0.07	-0.07	0.07	-0.02	-0.03	0.01	-0.01	-0.02	-0.04	-0.01	-0.01	-0.03	0.01	0.00	-0.01	-0.01	-0.49	1.00														
23	=	pat_pre_yes	-0.09	-0.04	0.09	0.09	0.06	-0.04	0.03	-0.01	-0.02	0.02	-0.01	0.07	0.01	0.05	-0.01	0.04	-0.04	0.49	-0.02	0.23	0.47	-0.09	1.00													
24	=	export_int_pre	-0.28	-0.02	0.24	0.22	0.32	-0.02	0.13	0.00	0.03	0.02	-0.03	0.21	0.12	0.17	0.06	0.15	-0.08	0.30	0.09	0.35	0.01	0.03	0.17	1.00												
25	=	diff_export	0.15	0.05	-0.07	-0.22	-0.36	0.09	-0.06	0.03	0.02	-0.04	-0.01	-0.21	0.02	-0.19	-0.03	-0.15	0.28	-0.14	-0.01	-0.17	-0.01	0.00	-0.09	-0.42	1.00											
26	=	export_pre_yes	-0.42	0.06	0.31	0.25	0.57	0.04	0.11	0.02	-0.03	-0.01	-0.04	0.26	0.05	0.20	0.06	0.20	-0.15	0.23	0.04	0.39	-0.02	-0.02	0.15	0.69	-0.44	1.00										
27	=	y_2007	-0.06	0.10	-0.02	-0.02	0.02	-0.01	-0.03	-0.02	-0.01	0.01	0.00	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.02	0.00	-0.01	-0.01	-0.02	0.04	0.03	1.00										
28	=	y_2008	-0.09	0.00	0.03	0.10	0.09	-0.03	-0.14	-0.15	0.12	0.01	0.09	0.05	-0.01	0.01	-0.02	0.04	-0.08	0.03	0.11	0.08	-0.03	0.03	0.05	0.02	-0.21	0.04	-0.03	1.00								
29	=	y_2009	0.05	-0.07	0.06	-0.03	0.03	-0.06	0.01	-0.04	0.00	0.02	0.00	-0.03	-0.01	-0.02	-0.03	-0.06	-0.05	-0.03	0.00	0.02	-0.02	0.01	-0.02	-0.06	-0.11	-0.05	-0.02	-0.15	1.00							
30	=	y_2010	-0.03	-0.08	0.04	0.11	0.07	-0.08	-0.01	0.01	0.00	0.04	-0.02	0.17	0.08	0.18	0.15	0.02	-0.04	0.14	-0.03	0.04	0.11	-0.01	0.09	0.02	-0.11	0.06	-0.02	-0.16	-0.12	1.00						
31	=	y_2011	0.05	-0.02	-0.03	-0.02	-0.09	-0.09	-0.05	0.09	-0.05	-0.03	-0.03	-0.05	0.04	-0.04	-0.02	-0.04	0.01	-0.04	-0.02	-0.02	-0.03	0.00	-0.02	0.00	0.07	-0.03	-0.03	-0.22	-0.16	-0.17	1.00					
32	=	y_2012	0.03	0.03	-0.01	-0.08	0.01	0.10	0.09	0.28	-0.08	-0.05	-0.03	-0.07	-0.07	-0.06	-0.05	0.06	0.07	-0.06	-0.04	-0.04	0.03	0.01	-0.02	0.03	0.03	0.02	-0.03	-0.23	-0.17	-0.17	-0.24	1.00				
33	=	y_2013	0.00	0.09	-0.07	-0.05	-0.09	0.12	0.10	-0.18	0.01	0.02	-0.01	-0.03	-0.01	-0.03	-0.01	-0.03	0.06	-0.02	-0.02	-0.06	-0.04	-0.05	-0.06	-0.02	0.24	-0.04	-0.03	-0.25	-0.18	-0.19	-0.26	-0.27	1.00			
34	=	interest_rate	-0.04	0.07	-0.03	-0.01	0.00	0.05	-0.07	0.04	0.04	-0.05	0.04	-0.07	-0.06	-0.09	-0.09	0.05	0.01	-0.06	0.06	0.01	-0.06	0.03	-0.02	0.04	-0.03	0.01	0.03	0.64	-0.47	-0.61	0.16	0.29	-0.22	1.00		
35	=	gdp_var	0.01	-0.06	-0.01	0.06	0.01	0.01	-0.06	-0.15	0.08	0.04	0.01	0.02	-0.01	0.03	0.02	-0.05	-0.03	0.05	-0.09	-0.04	-0.01	-0.04	0.00	-0.01	0.05	0.00	0.05	0.02	0.03	0.40	-0.36	-0.33	0.31	-0.40	1.00	
36	=	reg_job_skill	0.05	0.05	-0.05	-0.10	-0.10	0.13	0.12	0.10	-0.08	0.00	-0.06	-0.06	-0.02	-0.04	0.00	0.00	0.13	-0.04	-0.07	-0.09	0.01	-0.04	-0.06	0.00	0.27	-0.04	-0.12	-0.69	-0.33	-0.08	0.01	0.44	0.51	-0.16	-0.02	1.00

Source: Authors' own elaboration based on data extracted from "Information System of the NSRF Incentive Scheme".

Note: Observation = 624.

Appendix 3. Robustness test with interaction terms

TABLE IV. LOGIT RESULTS WITH INTERACTION TERMS BY FIRM SIZE

Variables	Model 5 Small		Model 7 Medium		Model 9 Non SMEs		Model 6 Small		Model 8 Medium		MODEL 10 Non SMEs	
	Coef	St. Error	Coef	St. Error	Coef	St. Error	Coef	St. Error	Coef	St. Error	Coef	St. Error
Small	0.374	(0.293)	0.0653	(0.257)	0.0572	(0.257)	0.190	(0.284)	0.0524	(0.257)	0.0601	(0.258)
Médium	-0.853**	(0.393)	-1.466***	(0.493)	-0.865**	(0.389)	-0.826**	(0.392)	-1.091**	(0.468)	-0.894**	(0.391)
no_sme	0.398	(0.382)	0.499	(0.381)	0.298	(0.441)	0.445	(0.380)	0.408	(0.379)	0.249	(0.409)
nr_partner	0.142***	(0.0503)	0.151***	(0.0507)	0.145***	(0.0502)	0.142***	(0.0504)	0.145***	(0.0503)	0.142***	(0.0503)
roe_pre	-0.0589	(0.130)	-0.0672	(0.129)	-0.0444	(0.129)	-0.0467	(0.129)	-0.0354	(0.131)	-0.0519	(0.130)
solv_pre	-0.00224	(0.00270)	-0.00232	(0.00274)	-0.00227	(0.00270)	-0.00222	(0.00269)	-0.00226	(0.00269)	-0.00223	(0.00269)
exp_si	0.541**	(0.254)	0.531**	(0.254)	0.547**	(0.253)	0.535**	(0.253)	0.550**	(0.253)	0.551**	(0.253)
export_pre_yes	0.958***	(0.297)	0.970***	(0.298)	0.965***	(0.296)	0.948***	(0.296)	0.976***	(0.296)	0.995***	(0.298)
rd_pre_yes	0.630	(0.393)	0.634	(0.398)	0.620	(0.391)	0.631	(0.391)	0.611	(0.391)	0.637	(0.391)
pat_pre_yes	-0.272	(0.741)	-0.237	(0.751)	-0.267	(0.741)	-0.243	(0.743)	-0.210	(0.748)	-0.247	(0.742)
Eec	1.717***	(0.391)	1.769***	(0.393)	1.718***	(0.389)	1.706***	(0.389)	1.720***	(0.389)	1.711***	(0.390)
ln_invest	0.342***	(0.0922)	0.374***	(0.0918)	0.363***	(0.0911)	0.353***	(0.0922)	0.363***	(0.0912)	0.354***	(0.0914)
small_var_skill_job	-0.0540**	(0.0237)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
medium_var_skill_job	-	-	0.110*	(0.0576)	-	-	-	-	-	-	-	-
no_sme_var_skill_job	-	-	-	-	0.0153	(0.0300)	-	-	-	-	-	-
var_skill_job	0.0612***	(0.0210)	0.0257	(0.0158)	0.0314*	(0.0174)	0.0369**	(0.0162)	0.0337**	(0.0161)	0.0359**	(0.0161)
var_skill_job2	-0.000137***	(4.46e-05)	-6.56e-05*	(3.39e-05)	-0.000107*	(5.90e-05)	-8.70e-05**	(3.47e-05)	-8.08e-05**	(3.46e-05)	-8.43e-05**	(3.44e-05)
var_no_skill_job	-0.00867*	(0.00448)	-0.0101**	(0.00469)	-0.00766*	(0.00413)	-0.00731*	(0.00410)	-0.00791*	(0.00410)	-0.00634	(0.00430)
diff_export	1.721***	(0.407)	1.720***	(0.407)	1.716***	(0.406)	1.689***	(0.407)	1.672***	(0.409)	1.743***	(0.408)
small_diff_gav_job_post	-	-	-	-	-	-	-0.00122	(0.00119)	-	-	-	-
medium_diff_gav_job_post	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00422	(0.00528)	-	-
no_sme_diff_gav_job_post	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00282	(0.00266)
diff_gav_job_1000	-0.583	(0.495)	-0.753	(0.489)	-0.719	(0.480)	-0.107	(0.777)	-0.779	(0.486)	-0.828*	(0.495)
diff_rd_intensity	0.0870	(0.0678)	0.0866	(0.0688)	0.0858	(0.0669)	0.0871	(0.0668)	0.0848	(0.0673)	0.0868	(0.0671)
diff_patent_stock	2.049**	(0.959)	2.025**	(0.957)	2.020**	(0.960)	2.022**	(0.962)	2.008**	(0.963)	2.061**	(0.974)
industry_g	0.492*	(0.270)	0.492*	(0.270)	0.515*	(0.269)	0.478*	(0.271)	0.507*	(0.269)	0.498*	(0.269)
service_g	0.851***	(0.301)	0.856***	(0.299)	0.886***	(0.300)	0.837***	(0.301)	0.872***	(0.299)	0.874***	(0.299)
trade_g	0.250	(0.566)	0.265	(0.570)	0.284	(0.567)	0.245	(0.567)	0.284	(0.567)	0.256	(0.568)
all_other_sector_g	-2.085***	(0.711)	-1.997***	(0.703)	-2.046***	(0.707)	-2.079***	(0.707)	-2.022***	(0.703)	-2.193***	(0.738)
y_2009	1.174***	(0.403)	1.167***	(0.400)	1.137***	(0.400)	1.157***	(0.400)	1.134***	(0.399)	1.139***	(0.400)
y_2010	0.651*	(0.383)	0.677*	(0.383)	0.661*	(0.381)	0.672*	(0.381)	0.655*	(0.381)	0.673*	(0.381)
y_2011	-0.397	(0.325)	-0.404	(0.325)	-0.398	(0.322)	-0.394	(0.323)	-0.400	(0.323)	-0.404	(0.323)
y_2012	-0.828**	(0.346)	-0.821**	(0.346)	-0.803**	(0.344)	-0.780**	(0.344)	-0.796**	(0.344)	-0.808**	(0.344)
y_2013	-0.378	(0.320)	-0.388	(0.320)	-0.386	(0.319)	-0.389	(0.319)	-0.372	(0.318)	-0.380	(0.318)
Constant	-4.302***	(0.724)	-4.355***	(0.723)	-4.318***	(0.720)	-4.294***	(0.723)	-4.306***	(0.719)	-4.275***	(0.722)
Observations	622		622		622		622		622		622	
Pseudo R2	0.2198		0.2196		0.2144		0.2156		0.2151		0.2154	
Log likelihood	-335.65489		-335.75314		-337.99009		-337.45229		-337.67704		-337.56096	
% Correctly classified	73.31%		73.15%		74.12%		74.12%		74.44%		74.28%	
Ramsey test	0.963		0.6869		0.5633		0.5184		0.3911		0.4478	
White test	0.4356		0.2992		0.5635		0.1081		0.1051		0.1227	

Source: Authors' own elaboration based on STATA output.
Note: ***, **, * significance level at 1%, 5% and 10% respectively.



Bloqueios institucionais e possíveis soluções para a operacionalização de políticas transversais: O caso do desenvolvimento económico em Portugal¹

Rui Nuno Baleiras

Conselho das Finanças Públicas (CFP), Escola de Economia e Gestão na Universidade do Minho, Núcleo de Investigação em Políticas Públicas (NIPE)

rnbaileiras@gmail.com

ABSTRACT

This paper analyses the effect of the institutional process upon the effectiveness of horizontal public policies. Economic development is the focus of the article. Public action effectiveness hinges critically on how policies get together to mobilise regional development drivers. Translating lessons from scientific knowledge and international empirical evidence to Portugal allows us to identify a number of flaws in the Portuguese institutional architecture and to recommend solution avenues to make the economic development of Portuguese territories more inclusive and sustainable. These recommendations bet on place-based sectorally integrated approaches which go through a significant improvement in horizontal and vertical governance mechanisms, and the adoption of policy tools headed towards the internalisation of association economies between the three territorial layers of government and the regional development actors in civil society.

Keywords: Institutional process, Horizontal public policies, Economic development

JEL classification: H11, O12, O21, O43, R11 e R58

RESUMO

Este documento incide sobre o efeito do processo institucional na eficácia das políticas públicas com dimensão transversal. O desenvolvimento económico em Portugal é o foco do artigo. A eficácia da ação pública depende, neste caso, crucialmente do modo como as políticas se articulam para mobilizar as forças motrizes do desenvolvimento regional. Transpondo ilações do conhecimento científico e da evidência empírica internacional para Portugal, são identificadas várias fragilidades na arquitetura institucional portuguesa e recomendadas vias de solução capazes de tornar o desenvolvimento económico dos territórios portugueses mais inclusivo e sustentável. São soluções que apostam em abordagens sectorialmente integradas e sensíveis aos contextos territoriais a que se destinam e que passam pela melhoria significativa nos mecanismos de governança horizontal e vertical e pela adoção de instrumentos de política ancorados na dinamização de

¹ Versão revista e atualizada do artigo Baleiras (2014b), realizado no âmbito da iniciativa *Sextas da Reforma*. O livro dela resultante reúne as contribuições de muitos autores que refletiram e propuseram medidas para melhorar o sector público em Portugal, fechando um conjunto de eventos coorganizado entre janeiro de 2013 e dezembro de 2014 para e com a sociedade civil pelo Banco de Portugal, pelo Conselho das Finanças Públicas (CFP) e pela Fundação Calouste Gulbenkian. O presente artigo remete nos locais assinalados para a análise mais detalhada presente em Baleiras (2014a), disponível no portal Internet do CFP (www.cfp.pt).

O conteúdo deste capítulo apenas compromete o autor, não devendo ser lido como a opinião de alguma das instituições em que está afiliado. Naturalmente, assume a responsabilidade exclusiva por qualquer erro que possa subsistir no texto.

economias de associação entre os três níveis territoriais da administração pública e os atores do desenvolvimento regional na sociedade civil.

Palavras-Chave: Processo institucional, Políticas públicas transversais, Desenvolvimento económico

Classificação JEL: H11, O12, O21, O43, R11 e R58

1. INTRODUÇÃO

A capacidade de uma política pública produzir os resultados planeados depende, entre outros fatores, do processo institucional em que a política é concebida, executada e avaliada. Por processo institucional designamos o enquadramento em que se formam e materializam as escolhas coletivas sobre a afectação de recursos da sociedade às finalidades da política. Adaptando a noção de processo institucional originalmente definida por Cangiano *et al.* (2013, p. 6) no contexto das finanças públicas ao caso de uma qualquer política pública, diremos que o respetivo processo integra “as leis, os procedimentos, as regras e as convenções, incluindo as organizações definidas por aqueles elementos, que influenciam a orientação e a gestão da política orçamental”.

O processo institucional é particularmente crítico para o sucesso das políticas no caso das que têm âmbito transversal, *i.e.*, daquelas que apenas existem na medida em que consigam mobilizar a determinação, os recursos e os destinatários de várias políticas de cariz sectorial. O meio ambiente, o ordenamento do território, a modernização administrativa e o desenvolvimento económico exemplificam áreas de governação pública cuja eficácia depende de instrumentos próprios mas também da qualidade da coordenação de instrumentos das políticas sectoriais com maior capacidade de intervenção ou influência sobre o objeto da política transversal em causa. Concretizando para o caso do desenvolvimento económico que, neste texto, servirá de exposição para as propostas de reforma apresentadas, diríamos que o nível de desenvolvimento em determinado território é certamente impactável por instrumentos de política nas mãos do ministro com a tutela desta área; porém, a obtenção de resultados duradouros em matéria de desenvolvimento económico requer a contribuição articulada, complementar e territorialmente adaptada de impulsos por parte das políticas com maior efeito no nível de bem-estar da população desse território, tais como a educação, a formação profissional, a mobilidade e a atração de investimento direto privado.

Ora a coordenação, a articulação, a complementaridade e a territorialização das intervenções públicas são tudo menos um dado adquirido no processo institucional português. Há muito que muitos autores vêm alertando para estas pechas verdadeiramente estruturais da política de desenvolvimento económico. Em Portugal, podemos, por exemplo, citar A. Simões Lopes, por muitos justamente considerado o pai da Economia Regional, quando no seu conhecido manual afirmava: nunca houve uma política regional em Portugal, embora de há muito se fale dos desequilíbrios regionais e da necessidade de os corrigir” — Lopes (1984, p. 331). Figueiredo *et al.* (2010) revê o interesse e, ao mesmo tempo, as fragilidades em muitas experiências de territorialização de políticas ocorridas entre 1986 e 2006, análise retomada em Figueiredo e Babo (2015) no contexto das áreas da inovação e da cultura. A dependência excessiva das políticas sectoriais em relação aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e os abusos da lógica financeira, em detrimento da económica, na gestão destes recursos são apontados em Baleiras (2011a, pp. 57–61) como prejudiciais para a transversalização dos objetivos de desenvolvimento económico. Mas aquelas pechas na concretização de políticas transversais não são um atributo exclusivamente português, com frequência até são identificadas e discutidas numa perspetiva multi-países, como recentemente em Organização das Nações Unidas (2015) e Berger e Steurer (2009). Esta problemática é há muito acompanhada pela OCDE, designadamente através de iniciativas no âmbito da Direção de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial.

A experiência profissional entretanto acumulada¹ deu-nos o atrevimento de escrever em 2014 um conjunto de textos de reflexão sobre o que entendemos serem os principais bloqueios no processo institucional da política transversal de desenvolvimento económico - Baleiras (2014a,b). O presente artigo atualiza e

¹ Primeiramente como investigador e docente no domínio das políticas públicas, com destaque para as áreas das finanças públicas e da economia e política do desenvolvimento regional, depois como consultor e decisor político nessas áreas e, mais recentemente, como analista da política orçamental.

condensa as nossas ideias sobre este assunto. Identifica uma série de falhas institucionais no país que bloqueiam a eficácia das políticas públicas na promoção do desenvolvimento e deixa pistas concretas para reduzir substancialmente a ação atrofiadora do processo institucional. Estamos convencidos que boa parte das dificuldades e das possibilidades de melhoria que identificaremos ao longo do artigo é comum a outras políticas públicas de âmbito transversal, pelo que algumas conclusões extraídas no final serão eventualmente transportáveis para outras áreas da governação pública.

Para além de pretender deixar pistas de reflexão sobre como melhorar o contexto institucional da política de desenvolvimento económico, com inspiração para outras políticas transversais, o artigo tem uma segunda finalidade. Pretende também ser um contributo para esclarecer junto de um público não especialista em economia espacial ou questões de desenvolvimento que o desenvolvimento económico tem muito a ver com o estado da economia e a orientação da estratégia económica nacional. Esta ligação passa pela consideração do território. Com efeito, três ideias fortes perpassam transversalmente por este trabalho: i) não há economia sem território; ii) todos os territórios contribuem para o crescimento; iii) território é o local onde as pessoas e as políticas se encontram.

Pode parecer um lugar-comum afirmar que não há atividade económica sem território. Porém, vale a pena começar por realçar esta noção fundamental pois ela condiciona sobremaneira a capacidade de diferentes territórios contribuírem para a produção de bens e serviços, o emprego, o investimento ou qualquer outra forma de atividade económica. Quando uma empresa escolhe onde localizar, expandir ou contrair a sua atividade, tem em conta a localização dos fornecedores e dos consumidores. Ilustrações: na localização de um parque eólico contam a intensidade e a duração dos fluxos de ar; a produção de um bem intensivo em conhecimentos ou saberes específicos deverá ponderar a abundância relativa de localizações alternativas em mão-de-obra qualificada na medida em que essa disponibilidade afeta a produtividade e o custo de formação; para produtos cujo transporte tenha um peso significativo na estrutura de custos, importa escolher o local de produção em função da distância e da massa de consumidores, variáveis decisivas para definir a área de mercado da empresa. Uma empresa

cujo negócio seja altamente especializado e dependente de contactos face-a-face, como é a banca de investimento, tende a localizar-se em cidades grandes, pois é aí que se concentram os departamentos financeiros dos clientes potenciais. Também as pessoas singulares, quando escolhem onde consumir e trabalhar, são sensíveis à localização das oportunidades de consumo e à distribuição espacial das remunerações adequadas às suas competências.

Ora os territórios diferem uns dos outros na dotação de características como as acima referidas. Essa diversidade não é neutra para a atividade económica nem para a localização de empregos e consumidores. De igual modo, o resultado da atividade económica também não é neutro para os territórios, para a capacidade de cada um ser competitivo e atraente para os fatores de produção e consumo.

A segunda ideia importante neste artigo é a de que todas as regiões contribuem para o crescimento económico. Há, com certeza, territórios que, em determinado momento, são mais competitivos do que outros, territórios que contribuem mais para o PIB do que os demais. Porém, é essencial ter presente que todos os territórios, mesmo os menos favorecidos em termos de atração económica, podem e devem contribuir para o PIB nacional. Há dois trabalhos recentes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE) bastante elucidativos a este propósito. Ambos recorrem a dados em painel referentes ao período 1995 a 2007, sendo distinto o grau de desagregação territorial de cada um. OCDE (2012) observa que as regiões de nível territorial 2¹ com PIB por habitante inferior à média nacional em 1995 explicaram 43% do crescimento agregado do PIB da OCDE. No caso de Portugal, cerca de 54% do crescimento do PIB nacional veio dessas regiões². Com uma desagregação mais fina, o nível 3 da OCDE, Garcilazo e Martins (2013)

¹ Correspondem a grandes unidades subnacionais em termos de superfície; no caso dos países da União Europeia (UE), equivalem às unidades NUTS II. Há 362 regiões deste nível na OCDE e sete em Portugal. O nível territorial 3 conta 1794 unidades na OCDE e 30 em Portugal. A classificação NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) é usada para organizar na EU de modo harmonizado a recolha e divulgação de informação estatística regional. É instrumental na determinação da elegibilidade territorial das regiões à política europeia de coesão e, nalguns Estados-Membros, está na base do planeamento espacializado de políticas públicas ou da organização político-administrativa do território nacional.

² Essas regiões foram Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira.

concluíram que as grandes metrópoles, que constituem 2,4% dos territórios desse nível, explicaram apenas 27% do crescimento do PIB da OCDE. Dito de outro modo, os restantes 97,6% contribuíram com 73% para esse crescimento. A maior concentração de taxas de crescimento regional acima da média da OCDE encontra-se em regiões de dimensão intermédia. Estes números mostram que há um papel para os territórios menos desenvolvidos na geração de crescimento nacional e que esse papel não é despendido.

Duas ilações para a política económica em geral importa extrair destes números. Primeira, os decisores fazem bem em se preocupar com o desempenho dos grandes “hubs” regionais: é neles que se encontram os motores mais potentes do desempenho nacional e, se eles falharem, o efeito no PIB nacional será significativo. Segunda, se negligenciarem as regiões não-“hub”, perdem uma oportunidade crucial de melhorar o desempenho nacional. Portanto, a ação política para as regiões não-“hub” não tem que ser assistencialista; pode e deve ser um elemento indutor de crescimento num pacote de políticas estruturais. Há racionalidade económica em procurar mais rendimento gerado fora dos territórios líder; é bom para esses territórios e bom para o país como um todo.

O crescimento do PIB é importante mas a competitividade e a atração da economia portuguesa também se jogam noutras dimensões do bem-estar. Há cada vez mais informação disponível publicamente sobre amenidades das várias regiões, a que investidores e trabalhadores mais móveis (tipicamente, mais qualificados) são sensíveis nas suas decisões de localização. A OCDE volta ser um bom exemplo. Através do portal com informação georreferenciada OECD Regional Well-Being, qualquer internauta pode comparar

uma região de nível 2 com qualquer outra em termos de nove indicadores de bem-estar. A Figura 1 mostra a posição das regiões portuguesas na distribuição regional da OCDE. Têm melhor desempenho do que a média da OCDE exceto nos indicadores taxa de desemprego, taxa de participação na última eleição legislativa, rendimento disponível das famílias e proporção da força de trabalho com, pelo menos, o ensino secundário completo. Neste último caso, as posições portuguesas são particularmente desfavoráveis: enquanto a média da OCDE é 75%, em Portugal é 41%, com os territórios portugueses a situarem-se entre 31% (Açores) e 52% (Lisboa).

Fazer de um território um local melhor para viver ou trabalhar é certamente o caminho para ele crescer e contribuir para o bem-estar do todo nacional. Por isso, as políticas que tomem as diferenças regionais em conta, e não apenas as médias nacionais, podem ter um maior impacto no crescimento e na melhoria do bem-estar nacional.

Surge assim a terceira ideia forte deste artigo. Território é o local onde as pessoas e as políticas se encontram. As pessoas são as destinatárias das políticas públicas, é para elas que os governos trabalham. Ora as políticas chegam às pessoas via território e são fruídas em função de condições específicas no local em que são prestadas. Neste sentido, as políticas públicas, embora possam ser decididas a nível regional ou nacional, são bens públicos locais. Por exemplo, os benefícios da política de saúde são apreendidos através da forma concreta como os cidadãos recebem os cuidados de saúde. Os tempos de acesso e a qualidade do atendimento são inevitavelmente diferentes ao longo do território nacional e isso explica que os utentes formem as suas perceções acerca dos benefícios dessa política em função do local onde residem ou trabalham.

FIGURA 1. AS REGIÕES NUTS II PORTUGUESAS FACE ÀS CONGÉNERES DA OCDE, POR DIMENSÕES DO BEM-ESTAR



Fonte: OCDE (2014b, p. 160).

O texto está organizado da seguinte forma. Começamos com a evidência internacional e nacional sobre indicadores de desenvolvimento; os números motivam uma maior preocupação territorial, nos dias de hoje, com a competitividade relativamente à equidade ou, dito de outro modo, sobre o que deve ser feito para que a competitividade permita sustentar maiores ganhos de equidade. A Secção 3 expõe brevemente as forças que, numa economia de mercado, influenciam a evolução do crescimento e do desenvolvimento económicos. O resto do artigo centra-se na atuação que o sector público tem exercido com a intenção de superar as limitações do mercado quanto a crescimento e desenvolvimento em todos os territórios. Assim, a Secção 4 dá conta de um novo paradigma das políticas de desenvolvimento regional a emergir entre as economias desenvolvidas. A Secção 5 identifica uma série de equívocos e desafios que permanecem na sociedade portuguesa como entraves institucionais, pelo que a Secção 6 oferece à discussão pública um conjunto de pistas para remover esses obstáculos institucionais e tornar as políticas públicas mais amigas do crescimento e do desenvolvimento económicos de todos os territórios portugueses. Finalmente, a Secção 7 conclui.

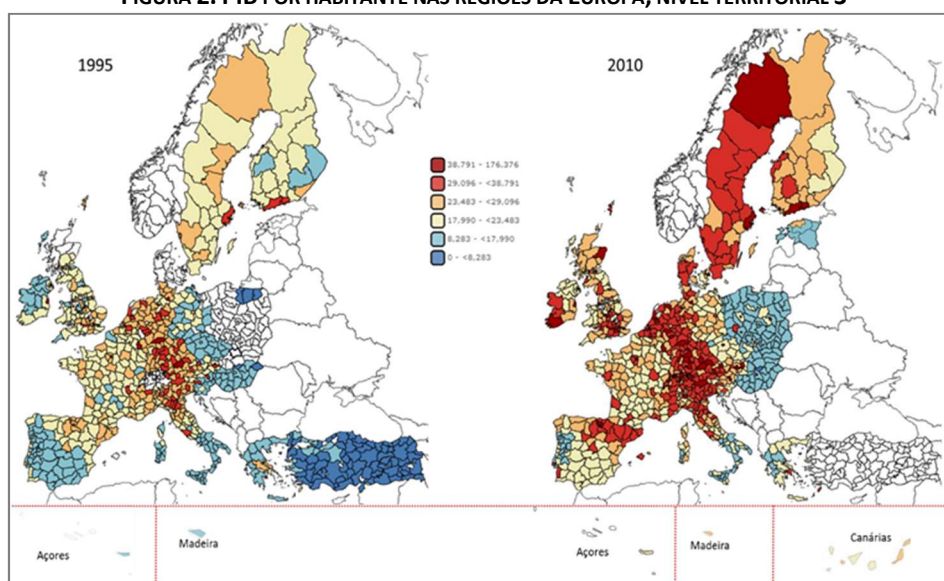
Este artigo foi escrito no contexto de uma investigação mais extensa. Por limitações de espaço, o conteúdo do artigo está concentrado no diagnóstico e na terapia para as falhas institucionais portuguesas na promoção do desenvolvimento económico. Os resultados da investigação completa foram publicados em

português e inglês pelo Conselho das Finanças Públicas — Baleiras (2014a). Quando apropriado, o texto remete para esta publicação. O material adicional constante da mesma é o seguinte. A seguir à Introdução, há uma secção que faz uma distinção terminológica entre crescimento económico, desenvolvimento económico e desenvolvimento regional. As causas do crescimento e do desenvolvimento são explicadas com maior profundidade do que aqui, através de uma breve visita guiada às teorias económicas surgidas entre os anos 40 do século passado e a atualidade (pensamento neoclássico, modelos de raiz keynesiana, explicações baseadas em interações não-pecuniárias entre agentes, escola dos polos de crescimento, papel do conhecimento, nova economia geográfica e fatores intangíveis do desenvolvimento). Há uma secção com evidência empírica sobre os fatores de crescimento no espaço da OCDE e um maior desenvolvimento (do que na Secção 6 abaixo) sobre a mudança em curso na natureza das políticas de desenvolvimento regional.

2. ALGUNS NÚMEROS

Em jeito de motivação, atente-se nas representações cartográficas desta secção. Pretendem dar uma ideia da diversidade territorial em matéria de PIB e desenvolvimento regional. A Figura 2 exhibe o estado do PIB *per capita* nas regiões de nível 3 da OCDE, em dois momentos diferentes.

FIGURA 2. PIB POR HABITANTE NAS REGIÕES DA EUROPA, NÍVEL TERRITORIAL 3



Notas: preços constantes de 2005, dólares norte-americanos em paridade de poderes de compra. Arquipélagos ibéricos em escala ampliada.

Fonte: ferramenta interativa Regional eXplorer e dados em OCDE (2016); configuração do autor.

De 1995 para 2010 a dispersão aumentou. Isso é visível a olho nu e confirmado pelo coeficiente de variação, que passa de 2,2 para 2,5 (cálculos do autor). As regiões portuguesas parecem ter-se afastado das mais prósperas na Europa em termos deste indicador. Trata-se de uma evolução que não surpreende a quem acompanha as estatísticas do PIB a nível agregado, a nível das nações. Aquela ferramenta interativa permite ao utilizador correr a linha do tempo sobre o período de dados disponível (1995 a 2010 no momento em que este manuscrito foi fechado) para, de modo visualmente impressionante, se aperceber do aumento na desigualdade territorial deste indicador à escala do continente.

E que informação existe sobre o estado de desenvolvimento regional em Portugal? O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) fornece uma imagem rápida e sugestiva. Ele é a média de três índices compósitos. Cada um deles tenta representar o desempenho da região numa dimensão de desenvolvimento económico relativamente ao desempenho médio nacional. As dimensões consideradas são: coesão, competitividade e qualidade ambiental. A média dos três índices exprime a posição global da região relativamente ao país. O Anexo A de Baleiras (2014a) dá uma explicação sumária sobre a natureza e as variáveis por detrás desta medida. A Figura 3 cartografa a edição do ISDR, publicada em abril de 2014. É o retrato do país no ano de 2011.¹

Dos dados, resultam as seguintes mensagens. Primeira, Portugal é mais desigual em indicadores de competitividade do que de coesão. O desvio-padrão da distribuição constituída pela média dos primeiros excede o da segunda em 22%. Apenas cinco regiões, num total de 30, surgem mais competitivas do que a média nacional, todas junto ao litoral: por ordem decrescente, Grande Lisboa, Grande Porto, Baixo Vouga, Ave e Entre Douro e Vouga. Já quanto à coesão, 16 regiões superam o desempenho nacional. O espaço mais coeso está na faixa central do Continente. A Madeira, o Tâmega e os Açores fecham a tabela, embora com desempenhos que distam menos de 20 pontos percentuais da média nacional. Segunda, a fotografia territorial da qualidade ambiental

assemelha-se à imagem negativa da competitividade. O respetivo coeficiente de correlação é negativo (-0,6) e os territórios com melhor ambiente estão primordialmente localizados na faixa oriental: Serra da Estrela, Alto Alentejo, Beira Interior Norte, Pinhal Interior Sul e Cova da Beira lideram a lista. Apenas dez regiões têm desempenho ambiental abaixo da média nacional.

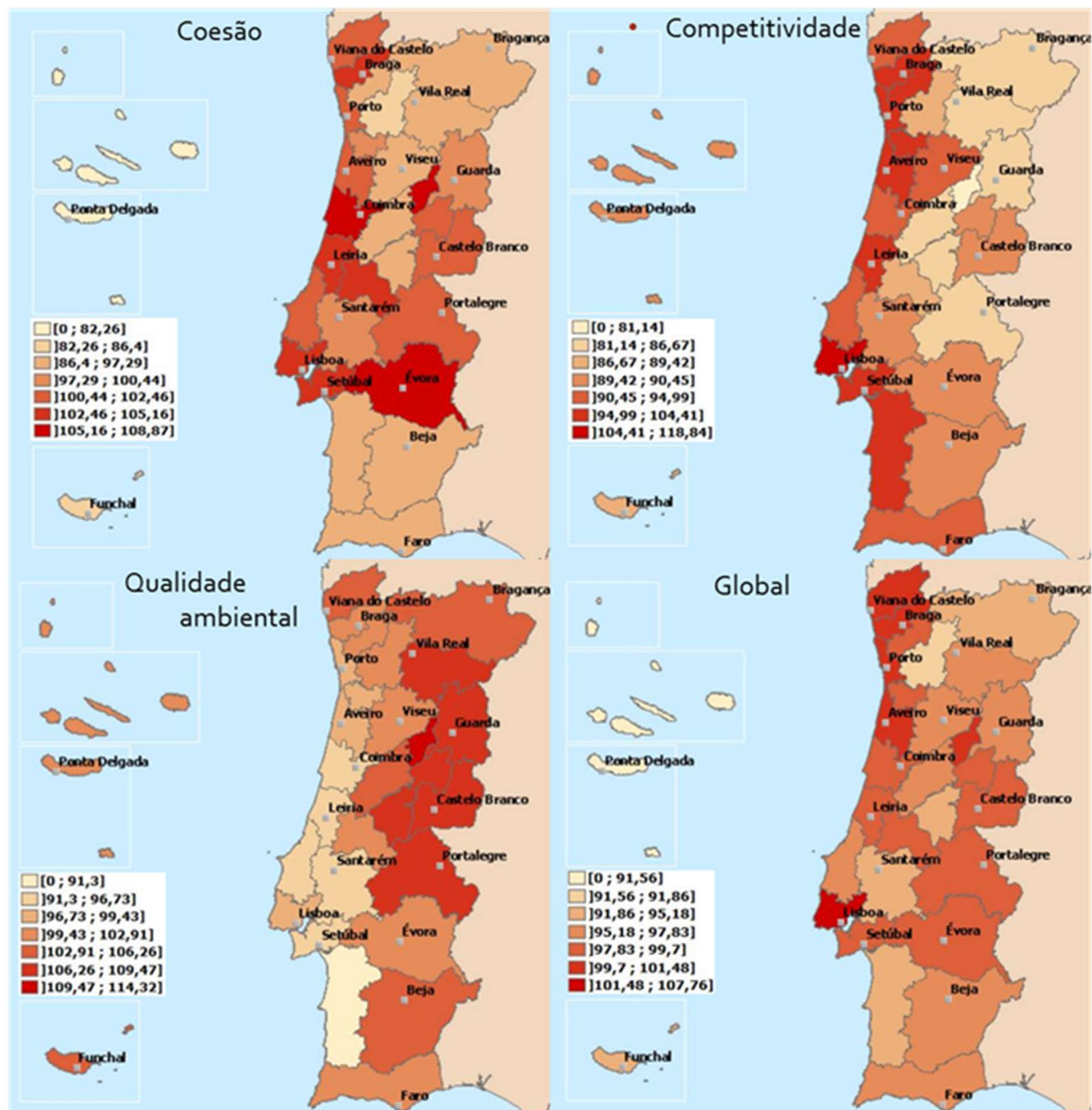
Uma terceira mensagem é importante, embora não possa ser extraída do retrato estático que a Figura 3 é. Trata-se da evolução que o país tem registado nas dimensões do desenvolvimento regional. Com base na evidência adicional referida no Anexo A de Baleiras (2014a), conclui-se que: 1) quase todas as regiões progrediram em termos absolutos nas dimensões coesão e qualidade ambiental; 2) as diferenças inter-regionais nestas dimensões têm vindo a diminuir; 3) é na dimensão competitividade que o progresso absoluto tem sido menos vincado e é cada vez mais assimétrico.

3. CAUSAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O funcionamento espontâneo da economia impacta no estado de desenvolvimento regional. Se as forças do mercado forem suficientemente amigas do desenvolvimento razoável de todos os territórios e se, em particular, não provocarem movimentos assimétricos prolongados, o desenvolvimento económico não é um problema político significativo. Contudo, se o mercado falhar na provisão daquelas condições, há razões para a sociedade se questionar sobre a capacidade de o Estado fazer melhor. A eventual margem para atuação pública sobre as causas do desenvolvimento económico dependerá sempre dos mecanismos de mercado. Por estas razões, não podemos avaliar a qualidade das políticas públicas em Portugal para o desenvolvimento sem antes termos uma boa ideia sobre o que explica o estado de desenvolvimento dos territórios numa economia de mercado. Em Baleiras (2014a) faz-se uma revisão do pensamento económico relevante, remetendo-se para esta fonte o leitor interessado na fundamentação teórica do diagnóstico e das sugestões de política adiante expostas. Naquele trabalho são resumidas as explicações para o estado de desenvolvimento económico e a sua evolução propostas pelas seguintes teorias: pensamento neoclássico, modelos de raiz *keynesiana*, explicações baseadas em interações não-pecuniárias entre agentes, escola dos polos de crescimento, papel do conhecimento, nova economia geográfica, e fatores intangíveis do desenvolvimento.

¹ À data de fecho do manuscrito, o ano de 2011 é o mais recente para o qual o portal do INE permite ao utilizador construir mapas personalizados para o ISDR. A edição mais recente do ISDR, cujo destaque foi publicado em 15/06/2015 (INE, 2015), tem os números referentes a 2013 e à classificação NUTS III de 2013, adotada no Regulamento (UE) n.º 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto.

FIGURA 3. ÍNDICE SINTÉTICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, NUTS III (PORTUGAL = 100), 2011



Notas: classificação NUTS III de 2002 (Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro). Valores expressos em relação à média nacional (100).

Fonte: mapas temáticos e dados em INE (2014a); configuração do autor.

As teorias do desenvolvimento económico relevantes para economia maduras permitem-nos afirmar que:

- o bem-estar de quem vive em determinado lugar é o resultado de uma interação complexa entre fatores intrínsecos ao local e fatores exógenos, fatores que vão muito além dos tradicionais “stocks” de trabalho e capital nas análises macroeconómicas do lado da oferta.
- “Onde estão” (dotação) e “para onde vão” (mobilidade no espaço, acumulação no tempo) os recursos são questões muito importantes.

- O funcionamento espontâneo dos mercados gera resultados contraditórios. Não assegura necessariamente o progresso duradouro de nenhum território nem, ao contrário do que os neoclássicos acreditavam, uma tendência de longo prazo para a convergência real. Dito de outro modo, o mercado pode falhar na provisão de desenvolvimento sustentável.

Destas conclusões não se pode inferir que o Estado fará necessariamente melhor ou que, intervindo sobre os fatores de desenvolvimento, não haja falhas nessa intervenção.

A lista de fatores com impacto no crescimento e no desenvolvimento é muito diversificada. A responsabilidade pelos níveis de cada fator está pulverizada por uma enorme plêiade de atores, dentro e fora do território em apreço. Na ausência de coordenação entre eles, a nova economia geográfica e a teoria dos fatores intangíveis alertam-nos para o risco de efeitos contraditórios. Daqui decorre uma possível implicação de política. Uma atuação coletiva inteligente em prol do desenvolvimento territorial há-de decorrer da mobilização deliberada e concertada de vontades. Isso não se faz de cima para baixo nem sem colaboração e liderança. A querer-se considerar uma intervenção coletiva com estas características, ela deverá assentar num modelo organizativo matricial. Para que os vários tipos de recursos sejam eficazmente mobilizados, são essenciais boas soluções de cooperação tanto a nível horizontal como a nível vertical. No primeiro caso, falamos de cooperação dentro de cada categoria de agentes: ministérios, municípios, empresas, associações empresariais, centros de I&DT, agências de desenvolvimento regional, associações de desenvolvimento local. No segundo, falamos de cooperação entre agentes de diferentes categorias. Retomaremos esta ilação quando apresentarmos as nossas recomendações na Secção 0 para mitigar os bloqueios institucionais das políticas públicas à indução de desenvolvimento regional.

4. PARADIGMAS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Em larga medida, as intervenções públicas em prol do desenvolvimento regional acompanharam os desenvolvimentos no conhecimento científico. Não se estranha, por isso, que a política regional da União Europeia não tenha nascido com a fundação das Comunidades nos anos 50,¹ o otimismo neoclássico descrito em Baleiras (2014a) acerca da capacidade dos mercados para promoverem

a convergência real imperava então nos círculos internacionais da política económica. É nos anos 60 que várias economias avançadas começam a implementar políticas orientadas para os territórios, muito influenciadas pelas implicações políticas dos modelos de raiz *keynesiana* e da escola dos polos de crescimento. Foram décadas de crescimento nacional assinalável, o que ajudou a financiar políticas de desenvolvimento assentes em mecanismos de redistribuição e investimento exógeno nos territórios menos prósperos.

Na década passada, o pensamento sobre o papel dos fatores endógenos no crescimento e no desenvolvimento começa a influenciar o discurso político e o desenho de instrumentos de política assentes na sua dinamização. A relevância do conhecimento, das economias de aglomeração, do papel ambivalente da redução de custos de transporte sobre o consumo e o emprego, bem como dos elementos imateriais, começa a fazer caminho nas políticas de desenvolvimento regional. No espaço europeu, são marcos importantes algumas experiências nacionais² e, em termos da década em curso, o relatório Barca (2009) sobre a política de coesão bem como a estratégia de desenvolvimento da União Europeia até 2020 “Europa 2020”. Em Baleiras (2011a, pp. 51–56) há uma exposição desenvolvida sobre as ilações da teoria económica para o papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional.

As experiências com fatores endógenos que se vêm acentuando desde o ano 2000 são de tal modo significativas face ao passado que muitos especialistas nesta área se reveem na afirmação que a OCDE vem fazendo há vários anos — OCDE (2009, 2010, 2011) — de que está em curso uma mudança de paradigma nas políticas de desenvolvimento regional.

¹ A DG Regio (Direção-Geral da Política Regional) é criada somente em 1968 mas podemos dizer que uma política estrutural comum orientada para os territórios começa apenas quando o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional é criado, em 1975. A esta evolução não é estranha a evolução da própria integração europeia, na medida em que os aprofundamentos sucessivos (união aduaneira, alargamentos, mercado comum, sistema monetário europeu, liberalização financeira, e finalmente a união cambial e monetária), se bem que globalmente positivos, criaram desequilíbrios territoriais dentro e entre Estados-Membros, tornando esses desequilíbrios numa preocupação comum.

² No domínio das economias de aglomeração, a iniciativa “Centre of Expertise Programme” na Finlândia, orientada para a endogeneização de processos de inovação em pequenas e médias empresas, e as “Estratégias de Eficiência Coletiva”, iniciativa em Portugal para fazer face a quatro tipos de desafios de competitividade. No domínio da coordenação de políticas sectoriais visando uma abordagem integrada para o desenvolvimento de territórios rurais, considere-se a iniciativa canadiana “Rural Partnership”.

O Quadro 1 ajuda a perceber as diferenças e, sobretudo, a discernir as tendências atuais. Em resumo, a mudança de paradigma em curso caracteriza-se, no fundo, pelo abandono de:

- subsídios independentes dos resultados, baseados em assimetrias inter-regionais, para se passar a privilegiar transferências norteadas para o desempenho, transferências que induzam comportamentos orientados para a melhoria da competitividade territorial;
- abordagens sectorialmente separadas e independentes umas das outras para se passar a privilegiar soluções integradas e multisectoriais (o que requer boas soluções de governança horizontais e verticais, como exploraremos na Secção 0);
- definição e execução de políticas de cima-para-baixo e tendencialmente uniformizadas em direcção a soluções de governança vertical partilhadas e sensíveis ao contexto dos lugares.

QUADRO 1. PARADIGMAS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

	Antigo paradigma	Novo paradigma
Problema reconhecido	Disparidades regionais em rendimento, nível de infraestruturas e emprego	Défi de competitividade regional e capacidade de crescimento por explorar
Objectivos	Equidade através de desenvolvimento regional equilibrado	Competitividade e equidade
Perspectiva geral das políticas públicas	Reactiva (a problemas) e baseada em projectos: compensações temporárias para desvantagens físicas (exs: regiões de bx densid, regiões ultra-periféricas) ou choques estruturais adversos (exs. regiões em declínio industrial)	Proactiva (a oportunidades), estratégica e programática: aproveitamento da capacidade regional por utilizar através de programas regionalizados
Amplitude temática	Estreita e sectorial, com um número reduzido de sectores	Larga e integrada, com programas de desenvolvimento globais cobrindo vários temas
Orientação territorial	Regiões desfavorecidas	Todas as regiões
Unidade territorial de intervenção das políticas	Áreas administrativas	Áreas funcionais
Dimensão temporal	Curto prazo (essencialmente, busca efeitos sobre procura agregada em territórios alvo)	Longo prazo (orientação para efeitos sobre a oferta em todos os territórios)
Abordagem	Abordagem de tamanho único	Abordagem sensível ao contexto (baseada nos lugares)
Foco	Investimentos exógenos e transferências públicas	Activos locais endógenos e conhecimento
Instrumentos	Subsídios e ajudas de Estado (a iniciativas individuais, avulsas)	Facilitação de acções colectivas, tanto tangíveis como imateriais (capacitação institucional, ambiente de negócios, mercado de trabalho, infraestruturas)
Metodologia	Baseada em projectos concretos	Estratégica e programática
Actores	Governo central	Múltiplos parceiros (vários níveis de governo, privados, ONGs)

Fonte: adaptação própria de OCDE (2010).

5. BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS EM PORTUGAL

A secção anterior permitiu-nos perceber quais são as tendências nas melhores práticas internacionais em matéria de políticas de desenvolvimento regional. E como é que Portugal se situa neste contexto?

Diremos que o país se encontra em transição entre o antigo e o novo paradigmas. Até à adesão às Comunidades Europeias em 1986, não se pode falar propriamente em política de

desenvolvimento regional.¹ De então para cá, surgiram instituições públicas vocacionadas para pensar, planear e até executar medidas de desenvolvimento baseado nos territórios (comissões de coordenação regional, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional...) e apareceu dinheiro dos contribuintes, os fundos estruturais e de coesão da então política regional europeia.

Entre 1989 e 2009, foram aplicados na economia portuguesa cerca de 48 mil milhões de euros

¹ “Nunca houve política regional em Portugal embora de há muito se fale dos desequilíbrios regionais e da necessidade de os corrigir” Lopes (1984, p. 331).

(mM€) de fundos europeus, a que se terão somado 26,9 mM€ dos contribuintes portugueses e 17,8 mM€ das empresas residentes — conforme Baleiras (2011a, p. 60). A utilização destas verbas exigiu uma verdadeira mudança cultural na gestão de instrumentos de política que acabou por extravasar para outros domínios da ação do Estado: programação orçamental plurianual, fundamentação estratégica, predomínio de regras sobre discricionariedade e avaliação (prévia, contemporânea e posterior à execução) foram valores novos na gestão pública portuguesa importados largamente pela política regional. Amplamente inspirados pelas implicações de política dos modelos de raiz *keynesiana* e da escola dos polos de crescimento, predominaram os incentivos ao crescimento por causas exógenas (provisão de infraestruturas a cargo do Estado, subsídio a projetos privados de investimento isolados do meio económico envolvente, ao fim ao cabo, o território, e instrumentos de política com fraca participação dos atores na sua construção) e a visão da política de desenvolvimento regional como uma política assistencialista à “Robin dos Bosques”, como se só houvesse problemas de desenvolvimento nos espaços pobres ou se a redistribuição não fosse uma questão interpessoal (em vez de ser erradamente, em nossa opinião, tratada como inter-regional).

O país deu entretanto passos de gigante em inúmeros domínios, da redução extraordinária da mortalidade infantil (para níveis inferiores aos da maioria das nações desenvolvidas) à compressão das distâncias no território.¹ Estudos vários² comprovam a melhoria significativa em todo o território nacional do acesso dos cidadãos a bens e serviços coletivos, como mobilidade, tratamento de águas residuais, saúde e educação. Designando por coesão territorial as taxas de cobertura da população servida por redes de equipamentos e infraestruturas que asseguram o fornecimento deste tipo de bens, os referidos estudos convergem ainda na conclusão de que o país se tornou menos assimétrico na coesão territorial. Já o mesmo não afirmam em relação à competitividade territorial, medida através de indicadores a nível subnacional como peso de sectores transaccionáveis no VAB, percentagem da população ativa com ensino secundário

completo ou superior, número de patentes industriais, e evolução da quota nos mercados externo e interno das empresas residentes. A competitividade territorial progrediu menos que a coesão territorial, um resultado em linha com indicadores macroeconómicos que comparam a competitividade do país com outras economias nacionais. Ao contrário do que sucedeu com os indicadores de coesão, as assimetrias competitivas entre territórios de nível NUTS III não cessaram de aumentar desde os anos 70 — conforme indicadores quantitativos em Baleiras (2014a, Anexo A).

A partir do 3.º Quadro Comunitário de Apoio (QCA) e, com mais profundidade, a partir do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), surgem várias inovações no esteio do novo paradigma. Não só a competitividade é assumida no QREN, a par da coesão, como os objetivos políticos a prosseguir com o concurso financeiros dos fundos europeus, como se adotaram soluções de governança visando uma melhor integração territorial das política sectoriais — pormenores em Baleiras (2011a, pp. 61–69). O quadro de programação seguinte, Portugal 2020, aprofunda este rumo.

Para os propósitos deste artigo, mais do que explicar os passos dados em direção ao novo paradigma, importa refletir sobre uma série de equívocos e desafios que permanecem na sociedade portuguesa como entraves institucionais à sua plena adoção. A exposição seguinte prepara o terreno para a apresentação de propostas de solução na próxima secção.

5.1. Dificuldades na compreensão pública de questões transversais

Uma das razões por que é difícil os políticos se interessarem por políticas ou questões transversais é o facto de os cidadãos não sentirem que elas existem. O que eles veem são falhas da política sectorial. Dois exemplos. Se uma maternidade é fechada, o que as famílias veem é uma unidade de saúde que desapareceu e queixam-se do hospital local ou da política de saúde. Se um troço de via-férrea é encerrado, o que os utentes veem é que os comboios deixaram de lhes passar à porta e queixam-se então da CP ou da política de transporte ferroviário. O que eles veem são as causas próximas do descontentamento mas as verdadeiras causas são outras — são questões de desenvolvimento (têm a ver com a perda de mulheres em idade fértil e o desaparecimento de empregos e oportunidades sub-regionais de tráfego e, portanto, de massa crítica de parturientes e passageiros).

¹ OCDE (2008, p. 102) dá conta de uma diminuição em cerca de 50% nos tempos de percurso entre as capitais de distrito e Lisboa ocorrida entre 1986 e 2006 em virtude da melhoria da rede rodoviária nacional.

² Mateus (2005), DPP (2006) e Mateus (2015).

As questões de desenvolvimento estão demasiado distantes do seu quotidiano e as pessoas não conseguem identificar claramente um governante a quem pedir responsabilidade por elas. Portanto, as pessoas sentem o efeito de falhas de transversalização como consequência de políticas sectoriais e não tanto como ausência de qualquer política transversal ou de coordenação de políticas sectoriais. Nem fazem ideia do que isso seja ou que deverá existir transversalidade e coordenação na ação política. Ora esta é uma primeira dificuldade para interessar os governos centrais por políticas transversais orientadas para o desenvolvimento territorial.

5.2. Problemas transversais e governança vertical

Uma segunda dificuldade reside no facto de a administração pública e a própria composição do Governo estarem organizadas verticalmente, *i.e.*, em sectores: saúde, transportes, ambiente, educação, comércio, indústria... Uma estrutura assim não ajuda a conceber respostas para problemas transversais. Antes favorece a gestação de silos ou *quintas* que não comunicam uns com os outros e veem com desconfiança qualquer tentativa de aproximação por parte de outras áreas.

Isto não significa que se defenda o fim das pastas e dos departamentos sectoriais. Há com certeza razões de especialização e eficácia a recomendar a sua manutenção. O que faz falta no país é a compatibilização da estrutura vertical com mecanismos ágeis e eficazes de coordenação horizontal para lidar com desafios multidisciplinares que exijam respostas sectorialmente compatíveis umas com as outras. São claramente os casos do desenvolvimento económico e até do crescimento económico, bem como das áreas de ambiente, ordenamento do território e modernização administrativa.

5.3. Desarticulação territorial das políticas públicas

As políticas sectoriais com maior impacto no desenvolvimento raramente têm objetivos e estratégias territorializadas e, quando possuem alguma preocupação de declinação territorial, não estão alinhadas umas com as outras nem com uma estratégia e objetivos assumidos pelo Governo como um todo.

Os instrumentos de planeamento territorial até contam com a participação dos ministérios responsáveis por aquelas políticas na sua fase de conceção. Falamos dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). Os ministérios contribuem com as suas ideias e

intenções de investimento para o planeamento das redes de equipamentos coletivos. Conhecer que equipamentos serão construídos ou remodelados, com que valências, quando e aonde certamente ajuda a integrar externalidades entre redes sectoriais e a promover a racionalização das redes em linha com a estratégia de desenvolvimento de cada PROT. O problema é que os PROT não vinculam ninguém com a sua concretização. As intenções de investimento são isso mesmo; por isso, nem sequer há o cuidado de verificar se existe a indispensável cobertura orçamental para as financiar.

Qualquer revisão de uma rede sectorial é normalmente um exercício de “equilíbrio parcial”. Decorre à margem da estratégia consensualizada em cada PROT e não são ponderados os efeitos de refluxo sobre a atividade económica e a utilidade social das outras redes. Um bom exemplo deste modo de atuação foram as iniciativas de compressão das redes de equipamentos concretizadas nas legislaturas de 2005–2009 e 2011–2015. Não se discute a evidente racionalidade económica de cada sector para reduzir a sua presença física em territórios de menor capilaridade. O problema de desenvolvimento está em que a solução ideal na perspetiva individual da Saúde, da Educação, da Justiça, da Administração Interna, etc. é fechar estabelecimentos e dispensar ou retirar recursos humanos dos mesmos sítios. Há um impacto negativo inegável nestas pequenas economias locais com o desaparecimento de consumidores e postos de trabalho diretos, indiretos e induzidos. Há também um impacto negativo na coesão territorial, na medida em que diminuem as capacidades de acesso a serviços públicos em territórios já de si dominados por uma população envelhecida e com limitações de mobilidade. Sem coordenação e na ausência de uma iniciativa política abrangente em prol do desenvolvimento nos territórios de baixa densidade, um conjunto de boas soluções parciais não é necessariamente uma boa solução geral. Como afirmava recentemente o Prof. João Ferrão, “(...) para cada um dos sectores pode ter sentido, com os seus critérios estritamente sectoriais, a forma como racionalizam as suas redes, mas, se ninguém tem uma visão de conjunto, o resultado é transformar Portugal num *queijo Gruyère*, cheio de buracos que resultam de decisões tomadas separadamente.” — Ferrão (2014).

5.4. Estratégia

Já foi referida a importância da estratégia na formulação das modernas políticas de desenvolvimento regional. Impactar variáveis estruturais do desenvolvimento requer estratégia pois é ela que dá o conhecimento sobre a situação de partida, habilita a formulação da visão de médio e longo prazo, inspira os programas de ação (com suas metas e recursos), mobiliza os parceiros, convoca a participação destes nos modelos de governança, legitima a liderança, enforma a coerência na aplicação dos instrumentos e projetos, alimenta a resiliência necessária para persuadir os outros a vencer as dificuldades de percurso e não dispensa a avaliação crítica antes, durante e após a execução como condição de validade e ajustamento à evolução do enquadramento.

Ora em Portugal fazem-se belíssimos exercícios de planeamento estratégico. A capacidade de pensar *ex ante* e planejar não é um problema no país. As verdadeiras dificuldades surgem quando se começa a executar. Não raras vezes, a estratégia vai para a gaveta nesse momento e o que era planeado dá lugar à implementação improvisada e circunstancial. A *roda é descoberta* inúmeras vezes quase sem sair do mesmo sítio. A avaliação não é levada suficientemente a sério na condução das políticas públicas e as frequentes mudanças de rumo, quando não mesmo a sua ausência, acabam por fatigar os destinatários e executores descentralizados das políticas, os agentes económicos cuja mobilização e participação deveria ser o primeiro ativo a construir e sedimentar. As fragilidades que ainda apresentamos na execução de estratégias são uma barreira à eficácia das políticas estruturais que urge ultrapassar.

5.5. Política de desenvolvimento regional e utilização de fundos estruturais

Encontram-se aqui dois equívocos graves que o país vem cometendo há muitos anos. Os fundos estruturais disponibilizados pela política de coesão da União Europeia, com os seus objetivos, regras de elegibilidade e envelopes financeiros, estão, sem dúvida, vocacionados para alavancar as políticas nacionais de desenvolvimento regional. Um equívoco é a confusão entre política de desenvolvimento regional e execução financeira de fundos estruturais.¹ O segundo engano é julgar que

todas as utilizações desses fundos em projetos sectoriais fazem a política de desenvolvimento regional.

Uma política de desenvolvimento regional, como a que se defende neste artigo e está em linha com o novo paradigma das práticas internacionais, não se pode confundir com a execução financeira de fundos estruturais. Em primeiro lugar, por que esta não pode ser um objetivo em si mesma, sob pena de hipotecarmos a capacidade transformadora da economia e da sociedade portuguesas que os fundos comportam. Eles são um instrumento financeiro para cuja mobilização os contribuintes portugueses concorrem marginalmente através da dotação europeia mas com significado através da chamada contrapartida pública nacional. Os beneficiários privados também têm que contribuir com a contrapartida privada. Mesmo que se tratasse de *maná divino*, haveria sempre que considerar o custo de oportunidade das afetações escolhidas. Gastar por gastar não é um bom critério. Sendo um meio e não um fim, espanta e bloqueia o desenvolvimento que o debate político sobre a utilização de fundos estruturais em Portugal resvale, quase sempre, para a taxa de dispêndio dos mesmos e quase nunca para os impactos, os resultados que estes recursos devem ajudar a criar na competitividade e na coesão territoriais. Em segundo lugar, uma boa política de desenvolvimento regional envolve muito mais do que dinheiro. Aliás, essa é uma marca que distingue bem os dois paradigmas acima expostos. Mais do que ser financiador, espera-se do Estado o papel de motivador, facilitador e agilizador de vontades dos atores. Há muita imaterialidade extremamente valiosa nesse papel. Pode não ser mediática, é certamente trabalhosa mas é indispensável para transformar Portugal.

O segundo equívoco decorre, em larga medida, do peso muito expressivo que a dotação de fundos estruturais tem tido na despesa pública nacional. Estima-se — Baleiras (2011a) — que sensivelmente a meio do 3.º QCA o investimento

juridicamente rigorosa) de todos os instrumentos financeiros do orçamento da UE com finalidade estrutural integrados nas políticas de coesão, de desenvolvimento rural e na componente estrutural das de pescas e do mar. No período de programação 2014/2020 são globalmente conhecidos como Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e integram os seguintes instrumentos: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca.

¹ Para os efeitos desta subsecção, devemos entender os “fundos estruturais” na aceção lata (que não é

das administrações públicas alavancado por fundos estruturais representaria cerca de metade do investimento total destas entidades. Sendo certo que as áreas de soberania nacional não são elegíveis, a taxa de alavancagem efetiva era bem superior a 50%. Nas empresas públicas, a taxa não seria menor. Os governos central, regionais e locais tornaram-se *super-dependentes* dos fundos europeus, a tal ponto que quase todos os ministérios se habituaram a ter um segundo orçamento: ao lado das fontes nacionais do então PIDDAC, tinham um programa operacional do QCA sob tutela direta do membro do governo do sector. Ao fim de 20 anos de sectorialização dos fundos europeus, estes serviam para praticamente tudo o que era política vertical, dos transportes ao ambiente, da educação à formação profissional, da energia à agricultura, mesmo que pouco tivesse a ver com preocupações de longo prazo. Tornou-se extremamente difícil o exercício de abordagens transversais e integradas, orientadas para o lado da oferta. Não é difícil perceber que este é o quadro político ideal para proliferarem os investimentos infraestruturais, avulsos e exógenos relativamente ao território.

Com um peso tão grande na despesa pública e tamanha captura sectorial dos fundos, instalou-se entre políticos e criadores de opinião a ideia que fazer política de desenvolvimento regional consistia tão-somente na gestão financeira dos fundos estruturais, cabendo aos sectores decidir o que investir, quanto, aonde, com quem e com que finalidades. Nesta perspetiva, é impossível haver uma dimensão de desenvolvimento ou até mesmo de competitividade na aplicação dos fundos estruturais.¹ A resenha da literatura económica e da evidência sobre boas práticas internacionais em Baleiras (2014a) e aqui sintetizada demonstra quão ignorante será persistir, com o conhecimento atual, nesta visão. A política de desenvolvimento regional pode, e provavelmente, deve ser ela a coordenar, com poder político forte, a estratégia dos fundos em Portugal; contudo, política de desenvolvimento regional é muito mais que isso, como o novo paradigma indica.

¹ A programação do QREN pretendeu romper com esta perspetiva através de várias medidas, como a substituição dos programas operacionais sectoriais por programas operacionais transversais e a introdução do princípio da concorrência no acesso público ao financiamento comunitário. Para uma apresentação dos traços gerais do QREN e da política de desenvolvimento regional no período 2005/2009, ver Baleiras (2011a, pp. 61–69). A programação do Portugal 2020 parece consolidar esta inflexão estratégica.

5.6. Hábitos de “rent-seeking”

Não sendo, de modo algum, apanágio exclusivo de Portugal, encontramos na sua sociedade práticas relativamente arreigadas de tentativa de obtenção de tratamentos de favor, privilégio ou exceção no acesso a recursos comuns, aquilo a que em ciência política e na teoria das escolhas públicas se designa como comportamentos de “rent-seeking”. As raízes poderão ser profundas e antigas, remontando à forma de povoamento do território na Baixa Idade Média, aos forais reais e ao corporativismo. Estes comportamentos são um obstáculo a ter em conta em qualquer reforma das políticas económicas e favor do desenvolvimento.

Estes hábitos têm tipicamente uma visão de curto prazo, estão centrados nos interesses de grupos específicos e têm maior capacidade de atrair recursos comuns se as políticas para o desenvolvimento permanecerem fragmentadas e não apostarem resolutamente numa orientação para a competitividade e o crescimento. É por isso que tendem a opor-se tanto à introdução de mecanismos de seletividade e concorrência na atribuição de subsídios como à adoção de estratégias de base territorial assentes em parcerias com atores que representem outros interesses. A montagem e a realização de projetos assentes no princípio da cooperação e de busca deliberada de economias de associação encontram resistência em comportamentos orientados para a busca de rendas económicas.

5.7. Proporcionalidade e representação das minorias

O Quadro 2 revela que os círculos eleitorais para a Assembleia da República nos territórios periféricos da economia portuguesa exigem mais eleitores recenseados para terem direito a cada representante no Parlamento nacional do que os círculos dos territórios mais desenvolvidos. Assim, se a média nacional está nos 43.941 eleitores nas eleições de 2011, os distritos em que são necessários mais eleitores são aqueles onde tipicamente residem menos pessoas e os índices de competitividade são inferiores. Comparando os extremos da lista, são necessários 53.222 eleitores inscritos para Portalegre ter direito a um deputado enquanto que em Lisboa bastam 39.972 para o mesmo efeito. O mesmo padrão assimétrico verificou-se no sufrágio seguinte, em 4 de outubro de 2015, embora o afastamento entre os extremos se tenha reduzido.

QUADRO 2. DISTRIBUIÇÃO POR CÍRCULOS ELEITORAIS DO NÚMERO DE DEPUTADOS ELEGÍVEIS: ELEIÇÕES DE 05/06/2011 E 04/10/2015 PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Círculo	Eleitores		Deputados		Eleitores por deputado	
	05/jun/11	04/out/15	05/jun/11	04/out/15	05/jun/11	04/out/15
Portalegre	106.443	101.246	2	2	53.222	50.623
Bragança	153.902	147.485	3	3	51.301	49.162
Évora	145.894	141.443	3	3	48.631	47.148
Castelo Branco	190.981	181.459	4	4	47.745	45.365
Vila Real	235.536	228.399	5	5	47.107	45.680
Beja	135.724	128.971	3	3	45.241	42.990
Açores	222.095	227.486	5	5	44.419	45.497
Coimbra	395.075	391.029	9	9	43.897	43.448
Guarda	172.391	163.508	4	4	43.098	40.877
Viana do Castelo	257.039	253.271	6	6	42.840	42.212
Madeira	255.867	255.748	6	6	42.645	42.625
Leiria	424.758	423.865	10	10	42.476	42.387
Viseu	381.601	371.991	9	9	42.400	41.332
Setúbal	711.089	725.783	17	18	41.829	40.321
Braga	774.995	787.706	19	19	40.789	41.458
Aveiro	651.230	653.541	16	16	40.702	40.846
Porto	1.570.154	1.591.762	39	39	40.260	40.814
Santarém	402.350	393.387	10	9	40.235	43.710
Faro	360.068	370.882	9	9	40.008	41.209
Lisboa	1.878.702	1.901.335	47	47	39.972	40.454
<i>Média</i>					<i>43.941</i>	<i>43.408</i>

Notas: i) círculos listados por ordem decrescente do rácio “eleitores por deputado” nas eleições de 2011. ii) só são considerados os círculos do território português. Acrescem dois deputados pelo círculo da Europa e dois pelo do Resto do Mundo.

Fonte: CNE (2011, 2015); ordenação própria.

Isto quer dizer que a lei eleitoral e a demografia se conjugam para fazer vingar o interesse próprio imediato dos círculos mais populosos e prósperos. São um exemplo de aplicação *da tirania da maioria*, um conceito há muito trabalhado pelos cientistas políticos e economistas que se interessam pela teoria do voto — ver referências a Alexis de Tocqueville, Gordon Tullock e Richard Musgrave em Cullis e Jones (2009, pp. 117–118). A geografia das eleições nacionais sobre-representa os distritos mais desenvolvidos que, ainda por cima, são aqueles que já têm mais voz junto do poder político através de outros canais. Não nos parece que este facto ajude a promover o reequilíbrio territorial das políticas no sentido preconizado pelo novo paradigma.

5.8. Falta de confiança entre agentes

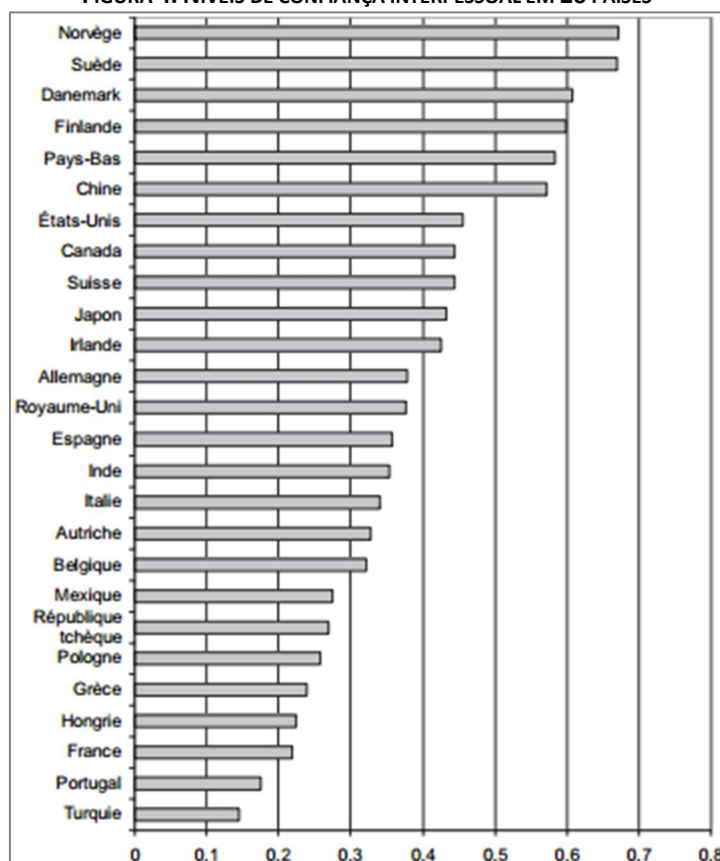
Os Portugueses são um povo algo desconfiado. Desconfiam uns dos outros e das instituições. Há aforismos populares que o indiciam, como “desconfiar de todos e não falar verdade a ninguém”, “na desconfiança é que está a segurança” ou “com um olho no burro e outro no cigano”. Mas há também sondagens que carregam alguma evidência empírica sobre o

fenómeno. Por exemplo, de acordo com estudos citados por Algan e Cahuc (2007), os Portugueses são o 25.º em 26 povos cujos cidadãos menos confiam uns nos outros: menos de 15% dos Portugueses terá respondido que é possível confiar nos outros (Figura 4). Naquele livro há ainda figuras e dados interessantes sobre a confiança dos povos nas suas instituições. Portugal surge quase sempre abaixo da média.

Ora a desconfiança nos outros mina o trabalho em rede e sinaliza indisponibilidade, se não mesmo incapacidade, para entrar em estratégias cooperativas. Não é um comportamento amigo da economia nem um recurso endógeno simpático para as políticas de desenvolvimento regional da nova geração.

Aos decisores políticos e à administração exige-se maior coerência e continuidade nas políticas com finalidade estrutural, aquelas que pela sua natureza mais dependem da adesão entusiástica e comprometida dos agentes económicos. O excesso de reformas e as *frequentes reinvenções da roda* têm que ser evitados pois cansam os agentes e levam-nos a descrer das instituições públicas e, por um argumento de continuidade, a apostar em estratégias individualistas.

FIGURA 4. NÍVEIS DE CONFIANÇA INTERPESSOAL EM 26 PAÍSES



Nota: cada barra representa a fração da amostra nacional que respondeu “É possível confiar nos outros” à pergunta “Por regra, acha que é possível confiar nos outros ou é sempre desconfiado?”

Fonte: inquéritos em 1990 e 2000 da rede World Values Survey, gráfico extraído de Algan e Cahuc (2007).

5.9. Aspirações regionais e estatuto das CCDR

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) são serviços periféricos da administração direta do Estado com competências específicas nas áreas do desenvolvimento regional, do ambiente, do ordenamento do território e das cidades, competindo-lhes ainda apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações. Para além destas atribuições, as sucessivas leis orgânicas atribuíram ainda às CCDR duas tarefas singulares no conjunto da administração central: 1) assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais de âmbito regional; 2) assegurar as responsabilidades de gestão dos programas operacionais regionais da política de coesão da União Europeia. Lendo essas leis com atenção, percebe-se quão transversal é o mandato que lhes tem sido cometido ao longo dos anos, assim como se percebe o papel importante que têm na articulação daquelas políticas nacionais com os atores regionais, públicos e privados.

Estas características tornam as CCDR muito presentes nos processos de desenvolvimento regional. O prestígio social de vários dirigentes que as serviram no passado contribuiu também para essa notoriedade. De tal modo é assim que junto das elites regionais, mormente no Norte, existe tipicamente uma elevada expectativa relativamente à capacidade das CCDR para intervirem no processo político de decisão. Em várias ocasiões as CCDR foram invocadas como embriões de futuros governos regionais no território continental; noutras, já foi equacionada a possibilidade de atribuir um estatuto político aos seus dirigentes máximos, embora não por sufrágio direto e universal. Ora isso gera um equívoco com características de *dissonância cognitiva* porquanto, à face da lei, as CCDR são uma instituição técnica. Os membros das respetivas presidências são nomeados pelos ministros da tutela e pelo Primeiro-Ministro e reportam àqueles em razão das matérias em apreço.

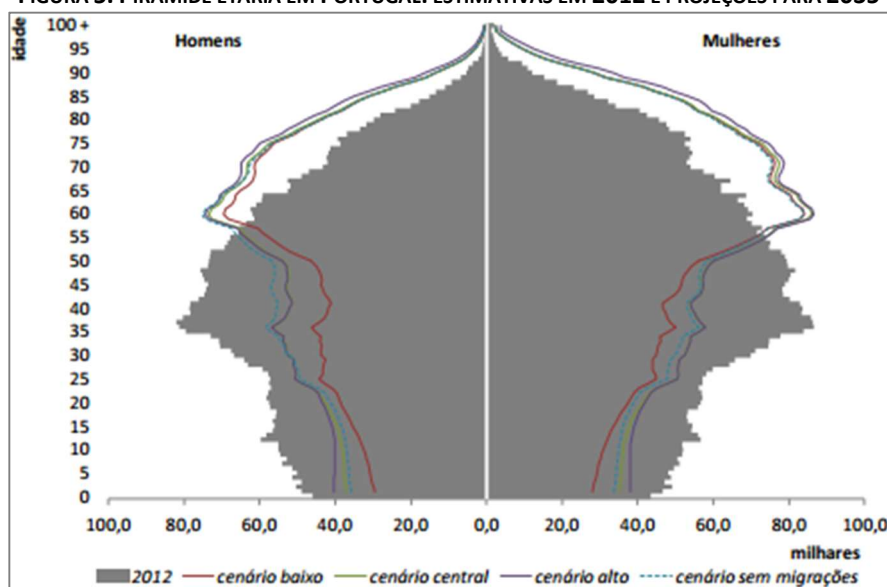
Referimos este aspeto porque o novo paradigma das políticas de desenvolvimento regional faz apelo a soluções de governança vertical dentro do sector público e a soluções de governança horizontal a nível das regiões. Atentas a experiência e a capacidade nelas instalada, as CCDR são candidatas naturais a um lugar privilegiado nessas soluções. O seu estatuto não deixará de ter que ser abordado e o equívoco aqui referido desfeito.

5.10. Demografia, desertificação e desenvolvimento

Portugal enfrenta já uma dura realidade demográfica, caracterizada por natalidade reduzida, envelhecimento progressivo e saldos migratórios negativos. É uma realidade particularmente dolorosa nos territórios a leste e em algumas NUTS III do interior central. Porém, o futuro arrisca-se a ser muito pior. De

acordo com INE (2014b), “a população residente (...) tenderá a diminuir até 2060, em qualquer dos cenários de projeção. No cenário central a população diminui de 10,5 milhões de pessoas, em 2012, para 8,6 milhões de pessoas, em 2060 (...). O índice de envelhecimento aumenta de 131 para 307 idosos por cada 100 jovens, no cenário central. Nesses mesmos período e cenário, o índice de sustentabilidade potencial passa de 340 para 149 pessoas em idade ativa por cada 100 idosos”. A Figura 5 dá conta da inversão em marcha na estrutura etária do país. Se nenhuma alteração substancial acontecer nos fatores de crescimento e rejuvenescimento da população, o despovoamento e o envelhecimento acentuado espalhar-se-ão para oeste e cobrirão todo o território nacional, com progressão “mais acentuada nas regiões que detêm atualmente maiores índices de sustentabilidade potencial.” — INE (2014b, p. 6).

FIGURA 5. PIRÂMIDE ETÁRIA EM PORTUGAL: ESTIMATIVAS EM 2012 E PROJEÇÕES PARA 2035



Fonte: Nota: as linhas representam os contornos da pirâmide em 2035 associados aos cenários estudados pela fonte

Fonte: INE (2014b).

Os efeitos económicos decorrentes das perspetivas demográficas são muito graves e relativamente evidentes, pelo que nos dispensamos de elaborar sobre o assunto. É preciso uma resposta integrada e duradoura ao desafio da desertificação económica, social e ambiental e julgamos que ela deve procurar respaldo numa nova atitude do país perante o desenvolvimento regional. Apostar nos fatores de crescimento de todos os territórios, e não apenas dos “hubs”, como se tem vindo a alertar neste documento, é a orientação que se impõe para conter a progressão dos ventos de desertificação e inverter onde for possível esta

dinâmica destruidora. A implementação das características do novo paradigma das políticas de desenvolvimento regional certamente que ajudará a contrariar o enorme desafio que a demografia e a desertificação estão a colocar aos Portugueses.

6. PISTAS DE SOLUÇÃO

Que fazer? Eis a questão que naturalmente emerge da exposição anterior. Vimos que o mercado tem falhas na provisão de crescimento e desenvolvimento em todos os territórios. Apercebemo-nos que há um espaço para a

intervenção pública melhorante. Contudo, também as políticas públicas podem falhar.

Nesta secção, tomamos em conta o diagnóstico feito e deixamos à reflexão do país um conjunto de tipologias de solução exequíveis capazes de i) tornar as políticas públicas mais amigas do desenvolvimento regional e ii) promover uma política de desenvolvimento regional à altura dos desafios da competitividade e da coesão com que o país está confrontado. Falamos de tipologias e não de soluções fechadas porque a exposição é deliberadamente aberta para suscitar o debate em torno de variantes possíveis para cada tipo de resposta a seguir preconizada.

Por razões de clareza argumentativa, podemos dividir as propostas em três categorias: mecanismos de governança horizontal, instrumentos de política orientados para economias de aglomeração e rede e mecanismos de governança vertical.

6.1. Mecanismos de governança horizontal

Sob esta epígrafe queremos abordar maneiras de melhorar a coordenação nacional de políticas sectoriais.

6.1.1. Visão territorial nacional

Tudo deve começar com a assunção de uma visão territorial do país consensualizada entre um conjunto alargado de partidos políticos e parceiros sociais. A ideia é haver uma estratégia territorializada de desenvolvimento que enforme as políticas públicas e as opções dos agentes económicos num prazo a ponderar, entre o mínimo de uma legislatura e o máximo de duas legislaturas. Há vantagens em a visão ser elaborada para um horizonte superior ao de uma legislatura. A primeira decorre da necessidade de haver estabilidade e persistência nos instrumentos de aplicação para que a estratégia frutifique. A segunda vantagem é o facto de a adoção de uma visão superior a quatro anos convocar a compromissos com a oposição, os parceiros sociais e os representantes dos governos subnacionais. Tais compromissos são desejáveis para que se possa falar de uma visão do país e não da visão de uma maioria política circunstancial. Um prazo de sete anos ofereceria aqueles benefícios e ainda o de facilitar o alinhamento da visão territorial com o modelo de desenvolvimento da UE e o ciclo de sete anos das políticas e do orçamento comunitários. Este caso permitiria integrar a estratégia de aplicação dos fundos estruturais na estratégia nacional de

desenvolvimento regional, em vez de obrigar o país a desenhar duas estratégias separadas para temas afins. Vale a pena informar que foi esta a solução que a Irlanda adotou em 2000.¹ Poder mostrar às instituições europeias que as posições portuguesas quanto aos quadros financeiros plurianuais da UE (que são construídos para períodos de sete anos) emanam de uma visão territorial concertada internamente e que liga as opções políticas sectoriais nacionais constituiria uma vantagem importante na negociação política com essas instituições.

A visão territorial deveria conter os seguintes elementos:

- a) enunciação dos objetivos nacionais de desenvolvimento regional;
- b) indicação das políticas que deverão contribuir para a sua concretização, em linhas gerais;
- c) identificação dos recursos afetos, designadamente orçamentais, para compatibilizar a visão territorial com a estratégia orçamental de médio prazo de que o país tanto necessita;
- d) metas qualitativas e quantitativas e indicadores de acompanhamento;
- e) obrigação dos ministérios sectoriais responsáveis pelas políticas com maior impacto no desenvolvimento regional (educação, emprego, ciência, transportes, ambiente, agricultura, economia) construírem estratégias próprias com declinação regional que contribuam para implementar as metas nacionais de desenvolvimento regional. Esta condição é justificada com a necessidade de compatibilizar os incentivos dos ministros

¹ A Comissão Europeia (2014) atesta que o Plano Nacional de Desenvolvimento 2000/2006 apresentado em 1999 pelo Governo irlandês se distinguia dos dois anteriores por ser mais abrangente que a estratégia de utilização dos fundos da política de coesão. Naquela fonte pode ler-se: “Unlike the two previous Plans, which were drafted exclusively for the purpose of securing EU Structural Funds, the NDP 2000-2006 is broader in its scope and size and is designed to address a wider range of infrastructural, economic and social needs, with Structural Funds accounting for only 10% of planned investment and the bulk of the funding coming from domestic sources. The National Development Plan and the Community Support Framework are, therefore, being implemented as an integrated investment plan and strategy for economic and social development for the period 2000-2006.”

com a vontade do Governo como um todo. Ao assumirem estratégias territorializadas por cuja concretização serão avaliados, aqueles ministros sectoriais passam a partilhar o interesse na visão territorial nacional, em vez de a considerarem uma responsabilidade de outros. É uma maneira, entre outras que se seguem, de materializar a chamada abordagem “whole of Government” preconizada para lidar com políticas transversais.¹

O que aqui se propõe não é radicalmente diferente do que existe nalguns países, como o Japão, a Noruega e a Finlândia. Este último caso é particularmente interessante para pensar a operacionalização da visão territorial nacional em Portugal. Uma decisão do Parlamento aprova o *Regional Development Act*: é uma lei que estabelece o sistema de desenvolvimento regional do país e um conjunto de princípios de organização institucional, nos quais se incluem os elementos a) e d) acima referidos. A versão anterior durou oito anos. Mandata o Governo para especificar os elementos a) a c) e adotar as soluções operacionais que entender mais eficazes para cumprir aqueles princípios. Mais informações na página-e intitulada Desenvolvimento Regional Nacional (uma designação em si esclarecedora acerca da elevada prioridade transversal conferida ao tema).

Cremos que esta visão territorial, com uma duração de, pelo menos, quatro anos, poderia e deveria gerar sinergias para a adoção de estratégias de médio prazo noutras áreas da governação pública nacional. Para além das políticas sectoriais com maior impacto territorial a que o elemento d) se refere, estamos a pensar nas áreas de finanças públicas, captação de investimento direto, licenciamento de atividades económicas e ordenamento do território.

6.1.2. Responsável político de valor reforçado

Tem que haver um membro do Governo ao leme da visão territorial, alguém que assegure a concretização da estratégia, a contribuição dos ministérios sectoriais e a execução de

instrumentos de política próprios, como os que se propõem no Ponto 6.1.3. Há dois sentidos para a política de desenvolvimento regional. Num sentido estrito, esta dispõe de instrumentos de política próprios que pode conceber e executar com níveis mínimos de articulação com outros ministérios. E há um sentido lato que inclui aquele e a coordenação intersectorial de que temos falado.

Ora é precisamente para dar eficácia a esta dimensão horizontal da política de desenvolvimento regional que é indispensável reconhecer-se ao seu responsável político um estatuto próprio. Para poder coordenar a contribuição dos ministros sectoriais tem que estar explícita e claramente mandatado pelo Primeiro-Ministro para “mandar” mais que os outros nessa tarefa. Haver uma disposição habilitante na lei, como acontece no caso finlandês acima citado, ajudará cada governo a escolher a quem atribuir essa tarefa. Há soluções institucionais diferentes e interessantes noutros países, com vantagens e inconvenientes na adaptação a Portugal que merecem ser ponderadas. No Japão, já é normal haver ministros que, para além da sua pasta sectorial, têm ascendente sobre os colegas no exercício da coordenação de uma política transversal. Esse ascendente advém do estatuto de *ministro de Estado* que lhes é conferido exclusivamente para este fim. As designações dos seus cargos são autoesclarecedoras, como se pode ler na página-e que apresenta a composição do Governo em funções. Na Finlândia o já mencionado *Regional Development Act* (do Parlamento) confere esse ascendente ao Ministro do Emprego e da Economia, o que desonera a lei orgânica do governo de ter que fazer a escolha entre os pares. Na Áustria, é o próprio Chanceler federal, que aliás tutela diretamente um serviço especial com responsabilidades parecidas com as que propomos no Ponto 0. Em França, é o Primeiro-Ministro que assegura a coordenação destes assuntos, sendo assistido por um serviço muito reconhecido tecnicamente no país e no estrangeiro em políticas de ordenamento do território e desenvolvimento regional (a DATAR — *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*)².

¹ Simpatizamos com a seguinte definição de *abordagem do Governo como um todo* para estas questões: “Public service agencies working across portfolio boundaries to achieve a shared goal and an integrated response to particular issues.” — citação encontrada no portal de um serviço australiano que corresponde mais ou menos à Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público em Portugal.

² Manteve este acrónimo de 1963 a 2014, ano em que o Serviço foi fundido com dois outros para dar lugar ao *Commissariat général à l'égalité des territoires* (CGET).

6.1.3. Agência especializada

A coordenação intersectorial de políticas baseadas no território, bem como a dinamização de instrumentos de desenvolvimento regional alicerçados em economias de aglomeração, requerem um Serviço dedicado na Administração Central. Devemos capitalizar na experiência acumulada e aproveitar o que existe. Não é necessário criar um novo departamento. A Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC, que resultou da fusão em 2013 de três Serviços) pode desempenhar bem este papel. Atualmente, está centrada no universo dos fundos estruturais, cabendo-lhe responsabilidades de planeamento, coordenação da gestão e avaliação. Tem capital humano habilitado para pensar e dinamizar instrumentos de política de desenvolvimento territorial. O que aqui se propõe concretamente é alargar a abrangência da sua missão para fora daquele universo e atribuir-lhe um papel federador no diálogo com os serviços de outros ministérios responsáveis pelas políticas com maior impacto no desenvolvimento regional. Sob tutela do ministro com valor político reforçado, esta agência deverá zelar tecnicamente pela governança horizontal exercendo as seguintes competências: i) planeamento e avaliação de políticas e instrumentos de base territorial; ii) consultoria junto da administração pública (para promover coerência entre sectores nas suas intervenções territoriais, conforme é explicado abaixo); iii) execução de instrumentos próprios da política de desenvolvimento regional em sentido estrito, como sejam os que se propõem na Subsecção 0, em articulação com as CCDR.

6.1.4. Reforço do peso dos círculos eleitorais sub-representados no Parlamento

Na Subsecção 0 deu-se nota da sub-representação que os distritos com menor densidade populacional têm na Assembleia da República. Já sabemos que há uma associação estreita entre aquela característica demográfica e o PIB *per capita*. Julgamos que *mais voz* destes territórios na casa da democracia é um fator que ajudará o conjunto do Governo a adotar uma postura territorialmente mais equilibrada na área do desenvolvimento regional. Haverá mais pressão para que os ministérios sectoriais sejam sensíveis à contribuição que têm de dar para esta política transversal. Neste sentido, preconizamos uma ligeira alteração na distribuição das quotas de deputados por círculos eleitorais que reforce a representação relativa dos círculos eleitorais com menor

densidade populacional ou menor PIB por habitante.

6.1.5. Dispositivos de conformidade estratégica

Sob esta epígrafe, temos em vista soluções institucionais para monitorizar o impacto territorial das políticas nacionais com finalidade estrutural e, mais importante, prevenir a ocorrência de efeitos prejudiciais no desenvolvimento dos territórios mais vulneráveis. A ideia é influenciar a conceção de instrumentos de política sectoriais desde a sua fase inicial por forma a minimizar aqueles efeitos. Mais genericamente, estes dispositivos podem ser vistos como testes regulares de conformidade das políticas públicas com a estratégia nacional de desenvolvimento regional. Visam garantir que os planos vão para o terreno e de acordo com a visão territorial aprovada. Existem dispositivos com estes fins pelo menos no Reino Unido, na Finlândia, no Canadá e na Coreia do Sul.

Os sectores identificados na visão territorial elaboram estratégias regionalizadas para as suas políticas que demonstrem o contributo das mesmas para as metas da estratégia nacional de desenvolvimento regional. A agência acima proposta avalia regularmente os impactos territoriais das intervenções sectoriais. Esta avaliação vai além do que a ADC realiza para os programas do Portugal 2020.

6.2. Instrumentos de política orientados para economias de aglomeração e rede

Da exposição anterior sobre causas do crescimento e do desenvolvimento e da mudança de paradigma nas políticas de desenvolvimento regional avulta a recomendação de os países apostarem em parcerias com agentes económicos e sociais, incluindo governos subnacionais, capazes de canalizarem energia criativa para programas territorializados de indução de competitividade. Estas parcerias são tanto mais promissoras quanto é certo que elas podem ajudar decisivamente numa tarefa tipicamente difícil na aplicação de abordagens integradas das políticas públicas: coordenação e coerência entre níveis de governo e os vários atores e interesses a operar num determinado território. A ideia é concertar estratégias e planos de ação coletiva e individual para a valorização económica de recursos endógenos. Tal passa pela dinamização de externalidades positivas na interação entre agentes, na linha do que as economias de aglomeração e rede podem oferecer. As

Estratégias de Eficiência Coletiva, lançadas em Portugal em 2008, são um bom ponto de partida. Para a fundamentação teórica e operacional de instrumentos de política deste género, considerem-se Schmitz (1999) e Baleiras (2012).

O Estado tem essencialmente um papel de dinamizador e facilitador nestes instrumentos. Pode-lhe caber i) a definição dos princípios a que as parcerias devem obedecer, ii) participar nalgumas com os serviços da administração que, em razão da matéria, faça sentido tornarem-se parceiros e iii) discriminar positivamente o envolvimento dos parceiros em projetos coletivos face à prossecução alternativa de ações individuais desgarradas e avulsas, seja através de majoração em incentivos financeiros ou da agilização de procedimentos administrativos e de licenciamento. Porém, os outros parceiros têm que ter um papel determinante, tanto na elaboração da estratégia para o seu território como na governação da parceria e na mobilização de recursos próprios para a concretização do programa de ação. O eventual envolvimento do Estado enquanto investidor deve ter uma lógica de complementaridade perante o investimento privado.

Estes instrumentos buscam respostas estruturadas e territorialmente diferenciadas para tipologias de desafios como:

- *Clusterização* sectorial — os objetivos são facilitar a exportação, promover o mercado de conhecimento aplicado (fazendo a ponte entre quem produz conhecimento e quem o aplica em bens e serviços mercantis) e otimizar os benefícios da especialização ao longo da cadeia de valor;
- Complementaridades urbano-rurais — a ideia é reforçar o modelo urbano policêntrico e conter a expansão territorial das perdas demográficas e económicas sentidas nos territórios de menor densidade;
- Regeneração urbana — trata-se de intervenções coordenadas no tempo e no espaço entre as autoridades locais e os proprietários e utilizadores de património privado orientadas para a atratividade económica dos meios urbanos;
- Cooperação transfronteiriça de *segunda geração* — após um ciclo longo dominado pela criação de infraestruturas, é tempo de uma nova orientação para a cooperação territorial nas áreas de fronteira com Espanha. Em Baleiras (2009) preconizam-se três novas

avenidas: i) partilha de procuras e cogestão de equipamentos de oferta de serviços coletivos (em áreas como saúde, educação, cultura, desporto, resíduos sólidos urbanos, ciclo urbano da água, ordenamento do território); ii) programas de ação coletiva para valorização económica de recursos territoriais (no género da iniciativa PROVERE)¹; iii) remoção de custos públicos de contexto transfronteiriço que prejudicam a atividade das empresas e a qualidade de vida dos cidadãos.

A concessão eventual de incentivos públicos a estes consórcios deve emanar de um processo exigente e seletivo, baseado em estratégias e programas de ação propostos pelos consórcios. A condução política destes instrumentos deve estar claramente atribuída.

Estes instrumentos de política são extremamente interessantes para promover o desenvolvimento económico nos termos preconizados neste artigo. Devem ser concebidos e acompanhados por forma a se alcançarem alguns dos seguintes resultados — OCDE (2013):

- facilitar o desenvolvimento de perspetivas transversais e abordagens integradas para problemas coletivos e multidisciplinares, como são seguramente o crescimento e o desenvolvimento económicos;
- aproximar os programas públicos de prioridades identificadas localmente, que ajudarão, por um lado, a identificar e aproveitar oportunidades que combinem e melhorem o impacto de programas públicos e de iniciativas locais, e, por outro, a identificar conflitos e sinergias potenciais entre políticas públicas e a informar os decisores políticos em causa;

¹ PROVERE: acrónimo de Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos. Instrumento da política de desenvolvimento regional lançado em 2008 e ainda em curso dirigido à competitividade em territórios de baixa densidade baseado em redes de cooperação entre agentes económicos visando a criação de valor e emprego a partir de recursos territoriais distintivos. Ancorado no papel explicativo dos fatores endógenos de crescimento, é um dos quatro tipos de Estratégias de Eficiência Coletiva criados na mesma altura. Em Baleiras (2011b) encontra-se a racionalidade económica e política, assim como informações úteis sobre o desenho operacional de instrumentos deste género. A Rota do Românico e as Aldeias do Xisto são duas aplicações da iniciativa PROVERE que já têm projeção nacional e alguma exposição internacional.

- integrar as preocupações e perspetivas da sociedade civil e do sector privado no planeamento estratégico;
- entregar a governação das parcerias aos próprios consortes, assim contribuindo para a autorresponsabilização local e o desenvolvimento de capacidades de governança público-privada nos territórios;
- fortalecer capacidade de liderança local, construir confiança e consensualizar prioridades;
- melhorar os sistemas de informação local e regional através da melhor utilização de dados e indicadores locais, bem como trabalhar com base em competências e conhecimentos locais reconhecidos;
- desenvolver a capacidade estratégica de olhar para além da execução de projetos e programas, estimulando a capacidade das organizações participantes se adaptarem a novos desafios;
- desenvolver a capacidade de antevisão, tomando em conta desafios e oportunidades para atrair novos parceiros e criar os alicerces estratégicos do desenvolvimento a longo prazo.

6.3. Mecanismos de governança vertical

Vimos na digressão teórico-empírica sobre os fatores de crescimento e desenvolvimento que as políticas de desenvolvimento regional têm de se basear nos territórios e tomar em conta a diversidade dos atributos presentes em cada um. Esta conclusão sugere que os níveis de governo mais próximos dos atributos, os governos regionais e locais, deverão ser chamados a intervir e assumir responsabilidades nesta matéria. Esta sugestão carece, no entanto, de uma qualificação para se tornar numa recomendação. Proximidade é condição necessária mas não suficiente para descentralizar. É também necessário que os governos subnacionais disponham de uma vantagem informativa sobre o governo central relativamente à diversidade territorial e que funcionem de acordo com essa vantagem.¹ É,

¹ Ilacção que se retira da chamada teoria da descentralização orçamental segundo a qual a autonomia de decisão orçamental a nível local (na função afetação das finanças públicas) só é eficiente (no sentido de Pareto) se: i) houver heterogeneidade territorial na procura ou na oferta dos bens de interesse coletivo; ii) for mais barato às autoridades locais que ao governo central coligir

pois, muito importante que as respetivas molduras institucionais assegurem voz aos atores (empresas, cidadãos, organizações não-governamentais) locais na formulação das suas decisões políticas.

6.3.1. Intermunicipalidade e reorganizações administrativas

No âmbito do atual quadro político-administrativo do território continental, cremos haver virtualidades por explorar na cooperação intermunicipal. Pensar e agir no território a uma escala superior à dos concelhos é muito importante para, pelo menos, duas finalidades estruturantes: planeamento estratégico do desenvolvimento e provisão de bens e serviços coletivos.

No primeiro caso, julgamos que o planeamento territorial à escala NUTS III não pode deixar de ser feito *com* e *pelas* Comunidades Intermunicipais (CIM) e as Áreas Metropolitanas (AM) mas sempre com incorporação de preferências dos demais agentes do desenvolvimento local. E tem que ser coerente com a visão territorial nacional assumida pela Assembleia da República e pelo Governo, nos termos propostos no Ponto 0.

No que diz respeito ao fornecimento de bens e serviços com benefícios geograficamente delimitados, julgamos que há ganhos de eficiência que se tornarão possíveis através de ajustamentos verticais no sector público. A escala intermunicipal pode ajudar Portugal a melhorar a qualidade e a assegurar a sustentabilidade financeira na oferta de determinados bens e serviços, designadamente os que são prestados através de redes de equipamentos. Economias de escala, internalização de externalidades territoriais (“spillovers”), melhor relação custo-qualidade (“value for money”), são vantagens que a cooperação intermunicipal pode oferecer no exercício das competências municipais. Neste sentido, deverá ser ponderada a passagem para as CIM ou as AM de algumas competências municipais. Em concelhos de baixa densidade populacional e com superfícies grandes, o papel dos custos fixos na oferta sugerem alguns serviços candidatos à supramunicipalização ou, pelo menos, à intermunicipalização: recolha,

informação sobre procuras e ofertas locais; aquelas agirem em conformidade com essa informação na maximização do bem-estar local. Só por si, o argumento da proximidade do decisor aos problemas ou aos cidadãos não justifica a descentralização orçamental — demonstração em Baleiras (2002).

tratamento e valorização de resíduos e vertente em baixa do ciclo urbano da água. A utilidade destas soluções merece ser estudada. Há algumas experiências neste sentido cuja avaliação poderá ser útil para estender a outros territórios. Com interesse também para outras geografias, pode ser interessante pensar na partilha de recursos técnicos e humanos para liquidação e cobrança de taxas e emolumentos. A gestão de equipamentos municipais por parte de estruturas intermunicipais é outra frente potencialmente melhorante na afetação de recursos. Com o tempo e o sucesso que estas experiências possam revelar, poderá tornar-se politicamente mais fácil equacionar a fusão de municípios. No caso dos territórios próximos da fronteira com Espanha, valerá a pena pensar na partilha de serviços com a respetiva administração local.

Mas também poderá haver ganhos de eficiência na passagem de competências da administração central para as CIM e AM. A gestão e a regulação dos transportes públicos são mais ou menos evidentes como áreas de interesse para este rearranjo vertical na governança pública. Porventura, serão equacionáveis descentralizações também na rede de cuidados primários de saúde e nas escolas de 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, mais adiante até na rede do ensino secundário.

A terminar, algumas recomendações sobre o método. Não nos parecem aconselháveis soluções de descentralização ou centralização de competências a *régua e esquadro*. Elas devem acontecer no quadro de uma negociação entre quem cede e quem recebe a competência e os recursos para prover os bens. Julgamos que este processo deve ser concretizado num quadro contratual do tipo *mandante-mandatário*, com incentivos claramente identificados para induzir no mandatário o comportamento esperado pelo mandante. Neste sentido, deverão ser evitadas transferências financeiras baseadas em *inputs*, antes se devendo privilegiar na remuneração do mandatário a obtenção de resultados e o cumprimento das metas contratuais.

Há alguns ensinamentos úteis em países com que às vezes nos gostamos de comparar. Na Dinamarca houve a consciência de que a administração local e a administração regional estavam demasiado fragmentadas para receber novas competências. Numa reforma em 2007, os municípios foram colocados perante a escolha entre cooperarem uns com os outros ou se fundirem de modo a que as competências locais fossem exercidas para um determinado limiar mínimo de beneficiários. O número de

municípios passou de 271 para 98. Tendo sido decidido confiar aos governos regionais a provisão de serviços de saúde, os 16 condados foram substituídos por cinco regiões. Na Finlândia, outro caso interessante. A lei-quadro para a reestruturação dos governos locais de 2006 veio estimular a cooperação numa base voluntária. De acordo com a lei, para que um município pudesse vir a oferecer cuidados básicos de saúde ou formação profissional, deveria ter, pelo menos, 20.000 residentes (50.000 no caso da formação profissional). Os municípios de dimensão inferior poderiam, no entanto, vir a prestar estes serviços se atingissem aqueles patamares através de uma de três possibilidades: i) fusão voluntária com um ou mais municípios vizinhos; ii) criação de uma estrutura partilhada com municípios vizinhos para oferecer aqueles serviços respeitando os limiares mínimos indicados; ou iii) aquisição dos serviços em causa a municípios vizinhos de dimensão superior à mínima. Finalmente, um exemplo norueguês. O país alargou em 2006 o leque de atribuições delegáveis pelos municípios em estruturas intermunicipais ou mesmo noutro município (o município hospedeiro). É importante sublinhar que nos dois últimos casos nórdicos o governo central ofereceu incentivos financeiros para induzir nos municípios a opção pela fusão. Nos três exemplos, a fusão nunca foi imposta, antes foi proposta (eventualmente de modo privilegiado) a par de outras modalidades institucionais para ganhar massa crítica na provisão pública; a palavra final foi dos municípios.

6.3.2. Regionalização

A cooperação com e entre municípios não resolve todos os problemas de escala nem as externalidades negativas urbano-rurais. Em Portugal, mesmas as duas Áreas Metropolitanas são demasiado pequenas para pensar o desenvolvimento. Em OCDE (2014a, pp. 79–89) dá-se conta das dificuldades político-institucionais que associações de municípios criadas para atuar em bacias metropolitanas francamente maiores que as portuguesas têm em afirmar a sua eficácia enquanto instituições indutoras de maiores níveis de desenvolvimento. A legitimação política indireta e o alheamento de atores não-governamentais na sua governança são apontados pelos técnicos da OCDE como fragilidades a ponderar.

Sabemos que a criação de regiões político-administrativas no continente é uma questão controversa na sociedade. No entanto, numa

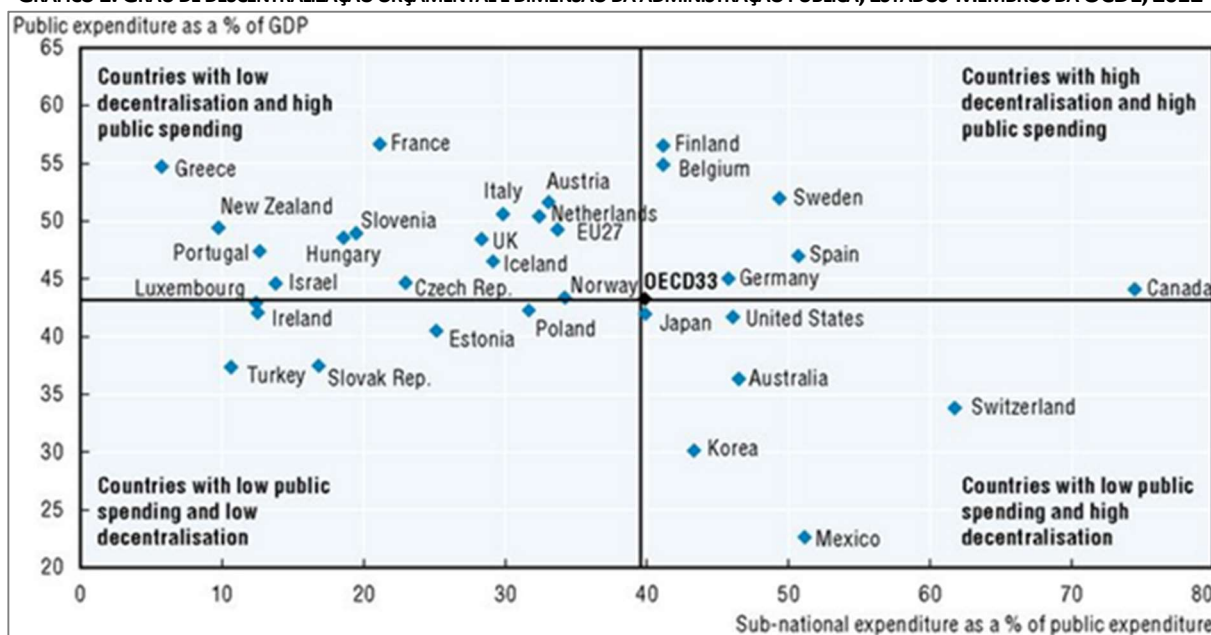
exposição sobre soluções institucionais de governança vertical não seria intelectualmente honesto ignorar esta possibilidade. Vários países recorreram nos últimos 20 anos à instalação ou ao reforço de autoridades regionais com legitimidade política própria no contexto de viragem da política de desenvolvimento regional em direção ao novo paradigma. Também o interesse que a descentralização adquiriu na teoria da administração pública no mesmo período ajudou a este movimento. Como é evidente, cada país é um caso e o que é uma boa solução num determinado contexto histórico, institucional, económico e político pode ser uma má decisão noutro. No Anexo C de Baleiras (2014a) há dois quadros que resumem algumas características deste processo, nomeadamente sobre o modo de escolha dos líderes, as funções e a autonomia orçamental no espaço da OCDE. Curiosamente, há países cujos governos regionais só têm competências na área do desenvolvimento económico. Antes de entrar no caso português, afigura-se útil notar que não parece existir uma associação estatística clara entre a existência de governos regionais e locais,

por um lado, e o peso da despesa pública agregada no PIB, por outro.

O Gráfico 1 mostra que a despesa média do conjunto das administrações públicas em 33 países membros da OCDE representa cerca de 43% do PIB e que aproximadamente 40% dessa despesa é realizada por governos subnacionais. A mancha de observações no gráfico não evidencia uma relação significativa entre grau de descentralização orçamental (assim medido) e dimensão da administração pública.

Os parágrafos seguintes são uma abordagem necessariamente esquemática, pela restrição de espaço e do objeto central do artigo, sobre a natureza e o papel que autoridades politicamente legitimadas à escala regional poderão desempenhar no continente português. Ainda assim, julgamos que vale a pena colocar em discussão pública esta opção no contexto de uma reforma do Estado sobre o desenvolvimento económico. O arquétipo cuja discussão aqui se propõe é um modelo suave de governos com legitimidade política própria à escala regional.

GRÁFICO 1. GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTAL E DIMENSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ESTADOS-MEMBROS DA OCDE, 2012



Fonte: Nota: dados das finanças públicas de 33 Estados-Membros, referentes ao ano de 2010 no caso de um país, a 2011 no caso de nove e a 2012 no caso dos demais 23.

Fonte: OCDE (2014a, p. 32).

Sugerimos que a discussão seja feita com base no algoritmo delineado na Figura 6.

Em primeiro lugar, refletir sobre o que se pretende com a regionalização no continente. De imediato, assumir uma condição de sustentabilidade orçamental. Depois, identificar as atribuições minimamente necessárias para

cumprir aquele objetivo. Em quarto lugar, definir a arquitetura institucional e o modelo de governança mais adequados, numa lógica de custo-benefício, para desempenhar essas competências. Finalmente, e não menos importante, ponderar a natureza e a composição

dos recursos financeiros das autoridades regionais.

FIGURA 6. ALGORITMO PARA PENSAR A CRIAÇÃO DE GOVERNOS REGIONAIS NO TERRITÓRIO CONTINENTAL



Quanto aos objetivos, propomos um único: promoção do desenvolvimento económico à escala da região. Terá que ser uma finalidade ancorada em visão estratégica de médio a longo prazo e articulada com o modelo de desenvolvimento em vigor para os espaços político-administrativos mais vastos com que a região mais interage: o país (a visão territorial preconizada no Ponto 0) e a União Europeia (atualmente, a estratégia Europa 2020).

O cumprimento da missão não pode nunca pôr em causa a sustentabilidade orçamental das administrações públicas. A utilidade de um escalão regional na promoção do desenvolvimento económico exigirá, inexoravelmente, a transferência de responsabilidades dos escalões nacional e local. De acordo com o que se defendeu na introdução à Subsecção 0, a descentralização político-administrativa tem que proceder de uma vantagem de eficiência e materializar-se num ganho para os contribuintes nacionais. Dadas as necessidades de correção das finanças públicas que se manterão por muitos anos, pensamos mesmo que a garantia desta condição de sustentabilidade orçamental é um requisito mínimo de viabilidade política da regionalização suave em Portugal.

Neste enquadramento, devem ser pensados os instrumentos de política mais adequados para cumprir o objetivo. O pensamento estratégico tem que presidir antes e durante a execução dos instrumentos. Adiante salientaremos a indispensabilidade de se assegurar um papel decisivo à voz dos atores políticos, económicos e sociais na definição e no acompanhamento da execução da estratégia e dos seus principais instrumentos de aplicação. Para motivar a discussão, sugerimos algumas áreas de intervenção para os instrumentos de política de

desenvolvimento sob responsabilidade de governos regionais:

- promoção do alinhamento entre as competências da força de trabalho e as necessidades do tecido produtivo (montar modelos e instrumentos de política que promovam a aproximação entre a oferta e a procura de trabalho em linha com a estratégia de desenvolvimento regional);
- promoção da competitividade do tecido empresarial tomando adequadamente em conta a mobilidade do capital. Sistemas de incentivos ao investimento empresarial seriam regionalizados mas em estreita articulação com o governo central; porventura, os incentivos sujeitos a negociação com os beneficiários (o atual regime contratual) apenas seriam possíveis para projetos de investimento acima de determinados limiares tipo PIN¹ e seriam geridos em exclusivo pelo governo central, embora sujeitos a parecer do governo regional antes do compromisso final;
- promoção de equipamentos para utilização coletiva (domínios da mobilidade, do ambiente, da saúde, da educação, do desporto, etc.). Em tese, a posse deveria continuar a ser de quem é atualmente (governo central ou governos locais) e os governos regionais passariam a ter meios sob sua direção política (por exemplo, fundos estruturais) para cofinanciar a expansão, a modernização ou a reconversão de

¹ PIN: Potencial Interesse Nacional. Os projetos de investimento privado enquadráveis nesta categoria são objeto de mecanismos específicos de acompanhamento pela administração central. Informações no sítio do IAPMEI.

equipamentos, em linha, uma vez mais, com a sua estratégia de desenvolvimento económico regional. No fundo, os governos regionais definiriam instrumentos de cofinanciamento para aqueles fins aos quais os proprietários dos equipamentos poderiam aceder em concorrência ou sob negociação;

- Elaboração de planos de ordenamento do território às escalas NUTS II e eventualmente sub-regional em articulação com o governo central, comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas e comunidades autónomas espanholas.

Para desempenhar estas atribuições, julgamos que uma estrutura institucional leve e tendencialmente horizontal é suficiente. A capacidade instalada nas CCDR e em serviços regionais de outros ministérios deverá ser a base administrativa sobre a qual repousará a governação política. Chama-se a atenção para se evitar o mais possível a tentação de replicar nas regiões a estrutura vertical, sectorial, que caracteriza o Governo nacional e a administração central. Como amplamente se justificou neste artigo, a promoção dos fatores de crescimento e desenvolvimento, nomeadamente os endógenos, dispensa abertamente os silos que aquela arquitetura institucional potencia.

A natureza dos recursos financeiros que a administração regional poderá mobilizar tem que ser bem pensada. A legitimidade política própria convida, e bem, à atribuição de ónus político aos governos regionais na captação de recursos. A melhor forma de autoconter a expansão da restrição orçamental é precisamente responsabilizando os governos regionais pela mobilização das suas receitas. Neste sentido, para além de se assegurar na instituição em concreto de regiões político-administrativas a condição de sustentabilidade orçamental acima referida, recomendamos a centralidade do princípio do beneficiário-pagador (ónus fiscal) e a ponderação de uma proibição de endividamento. Com efeito, se os governos regionais não forem proprietários de equipamentos e outras infraestruturas de utilização coletiva, desaparece o argumento de eficiência (alinhamento intertemporal entre custos e benefícios da provisão pública) a favor da emissão de dívida para financiar despesas de capital. Em função das competências da administração central e das autarquias locais que forem passadas para as administrações regionais, podem fazer sentido transferências orçamentais intergovernamentais a favor das

regiões. A gestão de programas operacionais regionais, incluindo a responsabilidade pela afetação dos competentes envelopes de fundos estruturais, deve caber aos governos regionais. Neste quadro, em que os governos regionais têm competências essencialmente imateriais, não nos parece que venham a existir desequilíbrios orçamentais verticais ou externalidades interjurisdicionais na captação de recursos, que são as razões principais apontadas na literatura económica para a existência de transferências do governo central.

A terminar, algumas palavras adicionais sobre geografia e governança dos governos e das administrações regionais. Acerca de geografia, queremos deixar claro que a jurisdição territorial destas instituições deve corresponder aos espaços NUTS II. Quando a regionalização foi discutida em décadas anteriores, todos os processos caíram, em boa medida, porque as propostas políticas em competição se dividiram quanto às fronteiras geográficas. É certo que então a administração central possuía múltiplos mapas de presença desconcentrada, levando ao desencontro dos ministérios no território. Também a cooperação intermunicipal era muito menos madura e territorialmente mais diversificada do que é hoje em dia. Porém, nos últimos dez anos este panorama mudou substancialmente. Os ministérios convergiram para o mapa das NUTS II e, nos casos em que as competências requerem uma presença mais capilar nos territórios, os espaços NUTS III passaram a dominar essa organização. As associações de municípios de fins gerais estão hoje consagradas sobre a malha NUTS III. Deste modo, não nos parece fazer sentido ponderar a regionalização suave numa geografia que não seja a dos territórios NUTS II. Note-se que tanto a natureza das competências como a natureza das receitas dependem crucialmente da dimensão das regiões e da mobilidade das bases fiscais. O consenso sobre a geografia das jurisdições facilita o debate das questões essenciais e essas, são, em nossa opinião, as que constam da Figura 6.

Dito isto, é muito importante percebermos que uma coisa são as fronteiras político-administrativas e outra coisa são as fronteiras funcionais. As primeiras devem ser estáveis porque são a base em que o poder político e as atribuições administrativas são exercidos. As segundas são fluidas e naturalmente mutáveis pois são determinadas pela vida própria dos processos económicos. A consciência desta distinção é fundamental para operacionalizar políticas de desenvolvimento regional com

eficácia. A atividades das empresas e dos cidadãos certamente que não para nem deve ser obstruída pelas fronteiras político-administrativas. Daí que os instrumentos de política regional devam ser articulados nos espaços transfronteiriços entre as jurisdições vizinhas, sejam elas portuguesas ou espanholas. No passado, as regras de elegibilidade territorial dos fundos estruturais foram um problema nesta matéria.

Quanto a governança, o que pretendemos é sublinhar a conveniência de as regiões manterem sempre uma cooperação vertical saudável e um diálogo horizontal construtivo. No primeiro caso, estão as relações com os níveis central e local. O objetivo aqui proposto para futuros governos regionais não se cumpre eficazmente apenas com a ação dos próprios. Haverá com certeza necessidade de negociar e contratar o exercício partilhado de algumas responsabilidades. No segundo caso, importa ter presente o valor insubstituível que os parceiros políticos (autarquias e suas associações), económicos e sociais presentes na região devem aportar à governança dos instrumentos de política dos governos regionais. Eles devem ser associados à definição das estratégias e das metas de médio prazo a alcançar e participar no acompanhamento e na avaliação dos instrumentos de política. Os processos de desenvolvimento tendem a ser tanto mais sustentáveis quanto mais os atores puderem sentir-se envolvidos na governança dos mesmos.

No caso de o país avançar para um projeto de regionalização como o aqui esboçado, isso terá que ter consequências nas competências do governo central sobre desenvolvimento regional. As regiões deverão ter um papel importante na definição da visão nacional do desenvolvimento e a própria articulação horizontal de políticas públicas deverá ser repensada à luz das atribuições que as regiões vierem a ter.

7. CONCLUSÕES

O crescimento do PIB e do emprego é uma aspiração coletiva de primeira grandeza pelo impacto positivo significativo que tem no bem-estar dos cidadãos. Há outras dimensões do desenvolvimento económico que contribuem para esse bem-estar e são igualmente aspirações partilhadas por muitos, como são o acesso à educação, a cuidados de saúde e à mobilidade ou ainda o nível de coesão social e a qualidade do meio ambiente. É no território que todas estas variáveis interagem e se conjugam para evoluir num sentido favorável ou desfavorável à qualidade de vida das pessoas. Este trabalho

tomou em conta as explicações na literatura económica para o crescimento, em particular, e o desenvolvimento, em geral, para se centrar na identificação de bloqueios que a arquitetura institucional das políticas públicas em Portugal coloca à satisfação daquelas aspirações.

Julgamos ter deixado claro que todos os territórios têm uma contribuição a dar para o crescimento, a competitividade e o desenvolvimento em sentido lato. Territórios mais desenvolvidos ficam mais atraentes para neles se residir, trabalhar e investir. O desenvolvimento regional não é, portanto, um conceito assistencialista, embora integre uma dimensão de coesão territorial. Fazer de um território um local melhor para viver, trabalhar ou investir certamente que o prepara melhor para crescer e contribuir para o bem-estar do todo nacional.

Os mercados combinam trabalho e capital para produzir bens e serviços que geram desenvolvimento. Porém, há outros fatores que intervêm no processo de desenvolvimento e que se designam como endógenos, seja por que se incorporam no trabalho ou no capital, seja por que são imateriais e intrínsecos a cada território: conhecimento, meios de transporte de pessoas e bens, externalidades positivas decorrentes da interação entre agentes económicos por força da sua concentração geográfica (economias de aglomeração) ou de atitudes deliberadas de cooperação (externalidades de rede), espessura institucional, governança e capacidade de inovação das organizações, bem como características individuais das pessoas — empreendedorismo, sociabilidade, liderança, criatividade e confiabilidade.

Há falhas de mercado no aproveitamento das capacidades endógenas dos territórios para crescer e se desenvolver, mormente dos que possuem menores índices de urbanização. Porém, verificámos, com referência ao caso português, que o Estado, em sentido lato, também falha naquele desiderato. Assim sendo, o que fazer?

Com base no conhecimento científico e nas práticas internacionais, o artigo lança para o debate público algumas recomendações sobre como tornar em Portugal a arquitetura institucional do sector público mais amiga do crescimento e do desenvolvimento de todas as regiões. Sugeriram-se mecanismos de governança horizontal na administração central, escorados numa visão nacional do desenvolvimento regional, e orientados para a construção e a execução de abordagens setorialmente integradas. Sugeriram-se

instrumentos de política vocacionados para convocar e tirar partido de economias de associação entre agentes económicos, privados e públicos. Sugeriram-se ainda mecanismos de governança vertical, com destaque para o reforço da intermunicipalidade e uma eventual regionalização suave no continente, que cruzem adequadamente diferentes níveis jurisdicionais da administração pública e mobilizem os atores do desenvolvimento presentes nos territórios. Os três tipos de solução aqui propostos não são independentes uns dos outros, devendo ser devidamente articulados em função da decisão política que vier a ser tomada sobre a aceitação de cada um.

Espera-se que este texto possa contribuir para um debate nacional sobre o que Portugal quer ser no médio e no longo prazos e como se deve organizar para lá chegar. Preocuparmo-nos enquanto comunidade em melhorar as perspetivas de desenvolvimento em todos os territórios é racional do ponto de vista económico, dada a capacidade subaproveitada que neles se encontra para contribuírem para o progresso do todo nacional. Porém, enquanto cidadão, o autor destas linhas não quer esquecer uma outra racionalidade, tão ou mais importante que aquela. Trata-se da racionalidade social. Estimular as regiões menos desenvolvidas a aproximarem-se dos patamares das mais prósperas não só beneficia a economia nacional como “contribui para um modelo mais inclusivo e sustentável do crescimento. Ajuda a construir uma sociedade mais justa, em que nenhum território nem as pessoas que nele vivem são deixados para trás.”¹

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- Algan, Yann e Cahuc, Pierre (2007), *La Société de Défiance: Comment le Modèle Social Français s'Autodétruit*, Collection du Centre Pour la Recherche Economique et ses Applications (Cepremap), n.º 9, Paris: Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École Normale Supérieure. Consult. 19 nov 2014 em <http://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS09.pdf>.
- Baleiras, Rui Nuno (2002), *The Economics of Multilevel Governance*, mimeo, aceite para publicação por Edward Elgar, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia.
- Baleiras, Rui Nuno (2009), “Caminhos para a Política de Coesão 2014/2020”, *Eixo Atlântico — Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 16, julho-dezembro, pp. 17–46. Consult. 20 nov 2014, http://www.eixoatlantico.com/sites/default/files/Eixo_16_web.pdf.
- Baleiras, Rui Nuno (2011a), “Introdução: Economia e Política do Desenvolvimento Regional”, in Rui Nuno Baleiras (coord.), *Casos de Desenvolvimento Regional*, Cascais: Príncipe, pp. 13–81.
- Baleiras, Rui Nuno (2011b), “How to Boost Competitiveness in Low Density Territories? The PROVERE Initiative Case”, in Rui Nuno Baleiras (coord.), *Casos de Desenvolvimento Regional*, Cascais: Príncipe, pp. 325–365.
- Baleiras, Rui Nuno (2012), “Collective Efficiency Strategies: a Regional Development Policy Contribution for Competitiveness Enhancement”, in Roberta Capello e Tomaz Ponce Dentinho (coords.), *Networks, Space and Competitiveness: Evolving Challenges for Sustainable Growth*, Cheltenham (RU): Edward Elgar, pp. 207–247.
- Baleiras, Rui Nuno (2014a), *Território e desenvolvimento económico: falhas institucionais*, Conselho das Finanças Públicas, Publicação Ocasional n.º 3/2014 (dezembro), disponível nas línguas portuguesa e inglesa. Consult. 9 mai 2016 em <http://www.cfp.pt/publications/territorio-e-desenvolvimento-economico-falhas-institucionais/#.VzBxGoQrKUK>.
- Baleiras, Rui Nuno (2014b), “Território e Desenvolvimento Económico: Falhas Institucionais”, in Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian (coords., 2014), *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público: Comunicações e Comentários*, Lisboa: Banco de Portugal, pp. 413–448. Consult. 9 mai 2016 em http://www.cfp.pt/?post_type=publications&publicationcategories=proceedings&lang=pt-pt#.VzBxGoQrKUK.
- Barca, Fabrizio (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: a Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Relatório independente solicitado por Danuta Hübner, Comissão Europeia da Política Regional, abril. Consult. 16 nov 2014 em http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.
- Berger, Gerald e Steurer, Reinhard (2009), *Horizontal Policy Integration and Sustainable Development: Conceptual Remarks and Governance Examples*, European Sustainable Development Network (ESDN) Quarterly Report, junho. Consult. 11 mai 2016 em http://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2009-June-Horizontal_Policy_Integration_and_Sustainable_Development.pdf.

¹ OCDE (2012, p. 16).

- Cangiano, Marco, Curristine, Teresa & Lazare, Michel (2013), *The Emerging Architecture of Public Financial Management*, in Marco Cangiano, Teresa Curristine e Michel Lazare (coords.), *Public financial management and its emerging architecture*, Washington (D.C.): Fundo Monetário Internacional, pp. 1–17.
- CNE (2011), “Mapa Oficial n.º 4/2011”, in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 71, 11 de abril, Lisboa: Comissão Nacional de Eleições. Consult. 18 nov 2014 em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/md_ar2011_dr.pdf.
- CNE (2015), “Mapa Oficial n.º 2-A/2015”, in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 154, 10 de agosto, Lisboa: Comissão Nacional de Eleições. Consult. 18 mai 2016 em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/ar-2015_mapa_deputados_dr.pdf.
- Comissão Europeia (2014), *National Development Plan 2000–2006*, Policy Documents, Erawatch—Platform on Research and Innovation policies and systems, página-e. Consult. 19 nov 2014 em http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/information/country_pages/ie/policydocument/policydoc_mig_0003.
- Cullis, John e Jones, Philip (2009), *Public Finance & Public Choice: Analytical Perspectives*, terceira edição, Nova Iorque: Oxford University Press.
- DPP (2006), “Evolução das Assimetrias Regionais”, *Prospectiva & Planeamento*, vol. 13, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento.
- Ferrão, João (2014), Entrevista ao jornal “Público”, edição de 22 de setembro, p. 6. Consult. 7 set 2014, <http://www.pt.cision.com/cp2013/ClippingDetails.aspx?id=a2f22c28-8fc0-4e4c-b193-e94b87ba1aa1&analises=1>
- Figueiredo, António Manuel; Leal, Isabel and Meireles, Rodrigo (2010), *The Territorialisation of Public Policies in Portugal*, a revised and updated version of the Background Report of the 2008 OECD Territorial Review on Portugal, Lisbon: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional.
- Figueiredo, António Manuel e Babo, Elisa Pérez (2015), “Territorialização das Políticas Públicas: Inovação e Cultura”, in Viriato Soromenho Marques e Paulo Trigo Pereira (coords.), *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal*, Vol. II: Desenvolvimento Sustentável, Economia, Território e Ambiente, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 234–263.
- Garcilazo, Enrique e Martins, Joaquim Oliveira (2013), *The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD*, OECD Regional Development Working Papers, n.º 2013/28, 24 de dezembro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 16 set 2014 em DOI:10.1787/5k3tt0zzp932-en.
- INE (2014a), *portal Internet do Instituto Nacional de Estatística*, Base de dados — indicadores de condições de vida, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Consult. 21 out 2014 em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados.
- INE (2014b), *Projeções de População Residente: 2012–2060*, Destaque: informação à comunicação social, 28 de março. Consult. 19 nov 2014 em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destques&DESTAQUESdest_boui=208819970&DESTAQUESmodo=2.
- INE (2015), *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional: 2013*, Destaque: informação à comunicação social, 15 de junho. Consult. 13 mai 2016 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destques&DESTAQUESdest_boui=224529339&DESTAQUESmodo=2.
- Lopes, António Simões (1984), *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, segunda edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Mateus, Augusto (coord., 2005), *Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social*, vol. I: as Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas, estudo realizado para o *Observatório do Terceiro Quadro Comunitário de Apoio*, Julho, Lisboa: consórcio liderado por Augusto Mateus & Associados e que integra CIRIUS, Geoldeia e CEPREDE. Consult. 10 nov 2014 em <http://www.qren.pt/np4/documentos?tema=66>
- Mateus, Augusto (coord., 2015), *Três Décadas de Portugal Europeu: Balanço e Perspetivas*, estudo realizado para a Fundação Francisco Manuel dos Santos, Julho, Lisboa: Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (AM&A). Consult. 18 mai 2016 em <https://www.ffms.pt/area-cientifica/detalhe/1113/tres-decadas-de-portugal-europeu#page-documents-1113>.
- OCDE (2008), *Estudos Territoriais da OCDE — Portugal*, tradução portuguesa promovida pelo *Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional* a partir do original em língua inglesa, *OECD Territorial Reviews: Portugal 2008*, 29 de setembro, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 5 Mai 2011 em DOI: 10.1787/9789264008977-en.
- OCDE (2009), *Background Report to the TDPC Meeting at the Ministerial Level* (31 March 2009), Reference GOV/TDPC/MIN(2009)2/REV1, 13 de março, Comité da Política de Desenvolvimento Territorial, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 16 nov 2014 em

- [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/TDPC/MIN\(2009\)2/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/TDPC/MIN(2009)2/REV1&docLanguage=En).
- OCDE (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, 25 de outubro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 16 nov 2014 em http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries_9789264087255-en#page1. DOI = 10.1787/9789264087255-en.
- OCDE (2011), *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, 6 de outubro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 16 nov 2014 em http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2011_9789264120983-en#page3. DOI = 10.1787/9789264120983-en.
- OCDE (2012), *Promoting Growth in all Regions*, 6 de dezembro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 16 set 2014 em DOI:10.1787/9789264174634-en.
- OCDE (2013), *Rural-Urban Partnerships: an Integrated Approach to Economic Development*, 24 de outubro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 20 nov 2014 em DOI:10.1787/9789264204812-en.
- OCDE (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, 6 de outubro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 20 nov 2014 em DOI:10.1787/9789264201415-en.
- OCDE (2014b), *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, 6 de outubro, OECD Publishing, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 20 nov 2014 em DOI: 10.1787/9789264217416-39-en.
- OCDE (2016), *Regional eXplorer*, ferramenta interativa para criação de objetos gráficos com dados territoriais, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Consult. 13 Mai 2016 em <http://stats.oecd.org/OECDregionalstatistics/#story=0>.
- Organização das Nações Unidas (2015), *Policy Integration in Government in Pursuit of the Sustainable Development Goals*, Relatório da reunião do Grupo de Peritos havida em 28 e 29 de janeiro de 2015 na sede da ONU, Nova Iorque: Department of Economic and Social Affairs. Consult. 11 mai 2015 em <http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2016/egmr-report-policyintegrationjan2015.pdf>.
- Schmitz, Hubert (1999), "Collective Efficiency and Increasing Returns", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, n.º. 4, pp. 465-483.



Economic reform under Europe 2020

Annette Bongardt

European Institute, London School of Economics and Political Science, INA and CICIP
a.bongardt@lse.ac.uk

Francisco Torres

European Institute, London School of Economics and Political Science, INA and CICIP
f.torres@lse.ac.uk

ABSTRACT

The article asks what is the state of and prospects for economic reform under the Europe 2020 strategy and the European semester, within the context of economic policy coordination in the European Union (EU) and in the Eurozone. After briefly setting out the framework for economic policy coordination established since Maastricht, it sheds light on the Lisbon strategy's problem-laden legacy for the Europe 2020 strategy (2011-2020): the issues of non-binding member state commitment to an EU-wide reform agenda, and of member state failure to create sufficient ownership of reform. The article then examines the workings of the Europe 2020 strategy – the EU's economic and institutional modernisation strategy for the current decade – with regard to structural reform especially in the Eurozone. It addresses the question of the effectiveness of the European semester process in light of the sovereign debt crisis. The article concludes that the Europe 2020 strategy's approach continues to be valid in the EU context, but that for the strategy to deliver member states must get their act together and create ownership of reform for national adjustment capacity.

Keywords: Europe 2020 strategy, EMU, structural reforms, institutional modernisation, sustainable growth

JEL classification: E42, E61, E65, F60, O40

1. INTRODUCTION

The Europe 2020 strategy (2011-2020) is the EU's economic and institutional modernisation strategy for the decade. Its good functioning has become ever more important since the sovereign debt crisis – a Eurozone crisis – erupted in 2010, lending urgency to structural reform as to ensure the good functioning and indeed survival of the EU's monetary union. Yet, already more than half through its term, the strategy has chronically failed to even gain visibility in national economic policy discourses.

This article asks what is the state of and prospects for economic reform under the Europe 2020 strategy and the European semester, within the context of economic policy coordination in the European Union (EU) and in the Eurozone. It is organised as follows. Section

2 sets the stage by setting out the framework for economic policy coordination established since Maastricht. Section 3 sheds light on the Lisbon strategy's problem-laden legacy for the Europe 2020 strategy (2011-2020): the issues of non-binding member state commitment to an EU-wide reform agenda, and of member state failure to create sufficient ownership of reform. Section 4 examines the workings of the Europe 2020 strategy – the EU's economic and institutional modernisation strategy for the current decade – with regard to structural reform in particular in the Eurozone. Section 5 addresses the question of the effectiveness of the European semester process in light of the sovereign debt crisis. Section 6 concludes.

2. ECONOMIC POLICY COORDINATION: RISING COORDINATION NEEDS WITH ECONOMIC AND MONETARY UNION (EMU)

Under the Maastricht treaty of 1992, the European Union (EU) elevated its level of ambition with respect to its economic integration objective, from a customs union and a common market (since the 1957 Rome Treaty) to Economic and Monetary Union (EMU). While this higher stage of European economic integration is associated with significant economic benefits (which were set out in the report by the Delors Committee, 1989), it brings about substantially increased coordination needs between the member states that are part of the monetary union.

EMU is of course composed of two – the economic and monetary union – spheres, which are also interdependent. The governance – and hence coordination mode – of those two parts differs, as a result of the existence (or inexistence) of a necessary consensus across member states at Maastricht: In the monetary union domain there was a consensus that allowed for sovereignty sharing but the same did not hold true for the economic union part. The difficulty to start with was that, in contrast to a monetary union, neither the concept of an economic union nor its significance with respect to the EU was well defined (Pelkmans 2006). Essentially, an economic union could mean a stand-alone construct, or one designed to meet (at least essential) requirements for the functioning of the monetary union. The resulting EU concept of economic union that was set out in the Maastricht treaty did imply some coordination of economic policies but was left incomplete with respect to the requirements of monetary union. As a consequence, coordination in the economic union assumed the character of an open compromise (Torres 2008), with posterior governance advances being left conditional upon sufficient preference convergence to occur.

The economic union sphere was developed later, notably on the fiscal side through the 1997 Stability and Growth Pact (SGP) and with regard to economic reform through the 2000 Lisbon strategy. Both of those became only weakly coordinated, relying on non-binding member state commitments; there were no sanctions for non-compliance in the case of the Lisbon strategy and ineffective sanctions in case of the SGP. Different governance and coordination modes in the economic and monetary union spheres of EMU have persisted up to the present. As Bini-Smaghi (2016) put it, Eurozone

governance is characterized by a combination of centralization of competences in policy areas like monetary policy and subsequently also banking supervision (the responsibility of the European Central Bank, the ECB) as well as of competition policy, state aid and external trade (the responsibility of the European Commission), with a form of “constrained” decentralization in other areas, such as fiscal and structural policies.

The sovereign debt crisis has come to illustrate higher economic coordination needs between members of the Eurozone in the face of increased interdependencies, and the need to deal with them for the sake of the good functioning and indeed sustainability of the currency union. Economic reform, which is the object of this article, is a case in point. However, not all EU member states are members of the currency union (Eurozone). All EU member states – present and future – are to join the single currency at some time, after complying with the established prerequisites, the only two exceptions being the United Kingdom (UK) and Denmark, which obtained derogations at Maastricht.¹ Currently nineteen out of the present twenty-eight member states are members of the Eurozone. Perceptions on the desirability or urgency of advances in economic coordination may thus vary across EU member states. The issue of economic reform bears witness to the difficulties of internalising spillovers in the EU and in the Eurozone.

3. THE LISBON STRATEGY’S LEGACY FOR THE EUROPE 2020 STRATEGY

It is important to understand the Lisbon legacy for the Europe 2020 strategy, considering that the Europe 2020 built on the objectives and toolbox of the revised Lisbon strategy of 2005, which had in turn focused the EU’s economic reform strategy on deliverables (growth and employment).

At the Lisbon European Council in 2000 all EU member states had agreed on reinforcing EU economic policy coordination by committing to a common economic reform agenda. The so-called Lisbon strategy (2000-2010), which was developed at subsequent meetings of the European Council and which became also known

¹ After the negative referendum outcome on EU membership on 23 June 2016, the United Kingdom (UK) is expected to invoke article 50 TEU in the near future as to voluntarily exit the EU. This would leave Denmark as the only EU country with a derogation from monetary union. Denmark, however, shadows the Eurozone. See Bongardt and Torres (2016b).

as the agenda for growth and jobs after its mid-term refocus on deliverables (growth and employment) in 2005, was above all motivated by the need to address the challenges associated with world-wide competition (globalisation). The strategy did not feature any specific Eurozone dimension to economic reforms.

Rather, the Lisbon strategy defined an institutional modernisation and structural reform agenda for the ensuing decade that was EU-wide, meant to counter the EU's productivity slowdown and thereby promote growth. It was an encompassing and ambitious reform strategy, which was based on three – economic, social and environmental – pillars.¹ The strategy came to outline more than a mere common economic and social and subsequently also environmental modernisation strategy, giving rise to an emerging European model of society.²

The very fact that the Lisbon strategy came into existence testifies to a consensus across European varieties of capitalism on the need for structural reform and institutional modernisation. It was the competitiveness rationale, that is, the felt external pressure at the time of its enactment, which promoted the consensus across member states on an EU-wide strategy: only reforming could the EU and its member states hope to improve living standards and preserve the European social model.³ In the reality of European varieties of capitalism, mere market liberalisation could not do away with all kinds of market distortions created by member states at the national level that were understood

to hold back productivity and growth⁴; the Lisbon strategy supplemented single market supply-side liberalisation by economic and institutional reform to make the European single market deliver on economic (competitiveness, growth, employment) and also societal (social, environmental) objectives.⁵ The prospect was to transform common challenges to member states – of globalisation and the information society, but also of demographic ageing, climate change and successive enlargements of the Union – into economic opportunities and growth through economic reform and institutional modernisation at the national level. The consensus embodied in the Lisbon strategy reflected member states' recognition that it was also in their individual interest to improve national economic performance and growth potential in this light, while the economic case for having EU-wide coordination was based on the additional gains associated with positive spillovers from trade. The political economy argument was that peer pressure would help implementation across member states.

3.1. An EU-wide economic reform agenda but with national policy competences

Member states did recognise the need for EU-level coordination in the reality of European varieties of capitalism but they were not prepared to abdicate of/or share competences. Rather than pooling sovereignty along the lines of single market governance instruments (the Community method) they agreed on the Open Method of Coordination (OMC) to implement the common economic reform agenda. The OMC allows member states to preserve national competences in areas of reform while trying to coordinate reforms at the EU-level.⁶ Nevertheless, soft coordination looked promising at the outset: the OMC permits taking into account member state differences in their preferences regarding the state / market equilibrium as well as different traditions and path-dependency of national institutions.

What stands out as the central idea – and chief Lisbon legacy to the Europe 2020 strategy – was to thereby foster reforms that could be tailored

¹ The economic pillar was to create the basis for the transition to a competitive, dynamic knowledge-based economy, with emphasis put on the need to adapt constantly to changes in the information society and to increase research and development. The social pillar was to modernise the European social model, through investment in human resources and combating social exclusion. The environmental pillar, added at the Gothenburg European Council meeting in June 2001, called attention for the need to decouple economic growth from natural resource utilisation for sustainable development. The strategy thereby aimed at creating the bases for re-launching the EU within the decade in the changed context of globalisation, but also the paradigm shift to a knowledge economy and to an innovation-based model of growth (Bongardt and Torres 2012).

² Bongardt and Torres (2009) set out what a 'European model' means under the EU's economic reform agendas.

³ Although, following Sapir (2006), there are four different categories of European social models, classified in function of their efficiency (the capacity to integrate persons in the labour market) and equity (low probability of poverty) properties. Equity is a function of societal preferences while efficiency (financial sustainability) is not.

⁴ Member state intervention in the economy can give rise to non-tariff ('frictional') barriers to trade in the European single market, which are cost increasing. For a comparison of the governance of the single market and the Lisbon strategy, see Sapir et al. (2005).

⁵ A more complete analysis of the evolution of the single market of the EU can be found in Bongardt (2015).

⁶ For a discussion of the OMC see Radaelli (2003).

to both member states' heterogeneous situations and preferences. The OMC permits consensus seeking on values and institutions and the Lisbon strategy (like its successor, the Europe 2020 strategy) was also given an adequately long (10 year) timeframe, which in turn ought to be conducive to preference convergence as a gradual, learning process towards best practice (Bongardt and Torres 2013b). By allowing for a slow-moving convergence process of preferences on institutions (Roland 2004), the chosen governance mode also reflects a perceived need for creating ownership of reforms at the national level.

Critically however, the convergence of preferences on institutions would rely on member states' willingness – since policy instruments had remained in the national domain – and capacity – very much shaped by formal and informal institutions – of putting best practice and mutual learning to good use. Moreover, and given the absence of sanctions, enforcement of EU common goals was to hinge on public and peer pressure, to be exerted with recourse to benchmarking and ranking of member states' performance (Bongardt and Torres, 2012). Those factors were to prove the Achilles heel of the strategy.

With hindsight, had Eurozone members delivered on their commitments EMU would have been more crisis-resilient. The Lisbon strategy was thought to be a one-off strategy and to have produced the desired results – institutional modernisation and structural reform – by the end of the first decade of 2000, which incidentally coincided with the eruption of the sovereign debt crisis. Instead, progress on agreed targets by the EU as a whole and its member states – an indicator of convergence to the ultimate goal of creating the basis for competitiveness and sustainable growth – was mixed at best towards the end of the Lisbon strategy's term. The EU as such had failed to implement the Lisbon agenda with regard to agreed goals in the areas of innovation, liberalisation, entrepreneurship, employment and social inclusion, and sustainable development and the environment. Tilford and Whyte's (2010) analysis of member state and EU progress per policy area and overall shows that large differences had remained between policy areas and also between member states; with respect to Eurozone members the low ranking of most of the cohesion countries, notably of Greece, Italy, Spain and, to a lesser extent, Portugal stands out.

The findings suggest that it was those member states that failed to achieve good results on the Lisbon reform goals – after all, any member state scoring poorly would be less competitive and have (a) lower growth (potential) – that are the ones that had started or continued to diverge (Bongardt and Torres, 2016a). Large competitiveness differentials and macroeconomic disequilibria built up in the Eurozone during EMU's first decade but were not tackled.

In the sovereign debt crisis large negative spillovers ran from EMU's insufficiently coordinated economic sphere into its monetary sphere. The sovereign debt crisis was also a watershed with regard to the behaviour of financial markets. Markets now started to look at countries' growth potential, and thereby at individual member states' performance on Lisbon targets, for debt sustainability reasons, penalising those that had not made sufficient progress on economic modernisation (and hence not improved their growth potential), through high risk premiums. Now driven by market pressure, economic reforms gained urgency to ensure the good functioning and indeed survival of EMU.

Underlying the Lisbon strategy had been the idea that it would be easier to conduct reforms in favourable economic conditions. Somewhat tragically, however, EU member states largely failed to make use of EMU's first rather tranquil decade to find the most consensual national paths to common goals and implement the reform objectives they had committed to at Lisbon. As Wyplosz (2009) points out, for political economy reasons labour market reforms are easier in a growth environment while other structural reforms are easier to implement under pressure. Yet, reforming under financial and time pressure leaves member states with if at all limited capacity of compensating losers, while the need for urgent actions hardly allows for lengthy public discussions on the most consensual paths to reform to create ownership of reform.

3.2. Ownership of reform and national adjustment capacity

There are various reasons why the Lisbon strategy's reliance on non-binding member state commitments had failed to deliver on EU-wide institutional modernisation and economic reform. For once, the transmission mechanism, by means of which single market regulation would spur economic reform under the Lisbon

strategy (and also its successor, the Europe 2020 strategy), largely failed to materialize (Schäffer and Baumann 2011). Perhaps even more crucially though, by and large, public opinion in member states failed to take ownership of reforms and exert pressure with a view to the implementation of the economic reform agenda that the member states had committed to. On top of that, peer pressure was largely ineffectual and official ranking abandoned. The fact that spillovers (from trade) were presumed to be positive and small can be reasonably expected to have diminished the perception of urgency of reform.

The Lisbon strategy also suffered from national governments not taking ownership of reform. Regardless of the fact that member state political systems (governments, oppositions and even social partners) may have agreed to EMU-sustaining reforms in the 1990s and made commitments to them under the Lisbon strategy during EMU's first decade, they did not feel thereby constrained to implement policies that were inconsistent with the stated objectives. Many member states largely wasted the opportunity to make use of the OMC's potential to find their own, most consensual path to EU-wide reform targets and create ownership of reforms. The fact that globalisation called for institutional modernisation and economic reforms at the national level as a precondition for maintaining living standards and indeed the European model has tended to remain somewhat opaque for the public.

The announced objectives (various times voted in national and European elections) to which various governments and political parties had subscribed were also poorly implemented. The combination of the absence of market pressure during EMU's first decade, when financial markets failed to differentiate between the sustainability of public debt and external imbalances among participants (Jones and Torres, 2015), and non-binding and not enforceable commitments in the case of the Lisbon strategy (and binding but not enforceable rules in the case of the SGP) contributed to the procrastination of some of those economic and institutional reforms. It was the lack of national reforms in some member states, in conjunction with the incapacity of financial markets to distinguish between Eurozone sovereigns, which paved the way for increasing intra-EMU macroeconomic imbalances. Beside its weak enforcement, the Lisbon strategy also lacked any specific EMU dimension to address the increased

interdependencies between the members of the monetary union.¹

Considering its perceived failure in terms of economic policy coordination, the discussion whether the EU's economic reform strategy ought to be continued at all could then hardly come as a surprise. However, the advent of the 2008/9 global financial and economic crisis made the necessity rather plain to put the Union back on a higher growth trajectory in order to recover from the (symmetric) shock, and thereby conferred renewed importance on the Lisbon goals of higher growth and employment. In the event, the Lisbon strategy was continued by the Europe 2020 strategy for the ensuing decade. Again, however, whereas all member states recognized the need for more economic coordination at the EU level and defined a new common EU-wide reform agenda for the decade, they were unwilling to concede more competences to the Union. As a consequence, the implementation of their reform commitments under the Europe 2020 strategy continues to depend on soft coordination. The creation of national ownership of reform and of national adjustment capacity continues to be critical for the success of the current EU economic reform agenda.

4. THE EUROPE 2020 STRATEGY AND THE SOVEREIGN DEBT CRISIS

Very much along the lines of the Lisbon strategy, the Europe 2020 strategy (European Commission, 2010) set out a renewed vision of a social market economy for Europe in the 21st century, aimed at transforming the EU within the present decade into a smart (digital), sustainable (green) and inclusive (social) economy with high levels of employment, productivity and social cohesion and at reinforcing the EU as an actor in global governance. The headline targets agreed for the EU to achieve by the end of 2020 include employment, research and development, climate/energy, education, and social inclusion and poverty reduction. The framework for the Europe 2020 strategy and reforms at the member state level is set out in the Europe 2020

¹ With regard to those interdependencies, Mongelli et al. (2016) show that, with the preparatory work for the launch of the euro in the mid-1990s (more precisely with the launch of EMU's second phase in 1994), the nature of European integration changed, as developments in any member state could have a much greater impact on the others. The crises have been illustrative in this regard.

Integrated Guidelines.¹ Progress towards the Europe 2020 strategy targets is promoted and monitored throughout the European Semester which designates the EU's yearly cycle of economic and budgetary coordination.

The Europe 2020 strategy (2011-2020) was presented as an EU-wide exit strategy from the global economic and financial crisis of 2008/09, meant to put the EU back on a higher, quality growth path. However, at the time it was enacted – it received the go-ahead from the Spring European council of 2010 – the sovereign debt crisis began (with the Greek crisis) and it was late in the process to take in any lessons (for the Eurozone or other). The sovereign debt crisis was a Eurozone crisis but the Europe 2020 strategy had not been equipped with any specific Eurozone dimension tailored to address increased interdependencies between its members. That notwithstanding, if reforms under the Europe 2020 strategy were effective in promoting price and wage flexibility, thereby pushing the Eurozone more towards an optimum currency area, the Eurozone would become more resilient to shocks. The Europe 2020 strategy provides instruments to address competitiveness problems – rooted in factors like inflexible labour markets, uncompetitive wage developments, inflated public sectors, unsustainable social systems – and the consequent low growth potential of certain member states. It also enshrines an adequate competitiveness notion that is wide and future-oriented, in that it captures essential drivers of future competitiveness such as institution building (Gros and Roth 2012). It is important how the EU restores competitiveness.² Cutting wages offers a more immediate solution but is a zero-sum game in the Eurozone, while improving competitiveness is not but takes longer.

Compared to the Lisbon strategy, the Europe 2020 strategy features a stronger recognition of interdependencies between national budgetary policies and national reform programmes (competitiveness and growth potential) and the attempt to somewhat increase pressure on bad performers. Yet, with continued reliance on non-binding member state commitments to

economic reform and no substantive innovation in terms of instruments, the strategy limits itself to strengthening supervision within the existing framework. The Commission is to elaborate, in a synchronised way, reports on member states' progress on increasing their competitiveness and growth potential with specific recommendations. Those country-specific reports and recommendations should make member states' non-compliance more visible and make it more difficult for the Council to merely congratulate itself. Under the European Semester process, member states' stability and growth programmes and their national simplified reform programmes are henceforth evaluated together, which goes towards reinforcing the cohesion of economic policy coordination between the national budgetary policies and growth-relevant policies.

In essence, the Europe 2020 strategy's innovations compared to the Lisbon strategy did little to help address the fundamental problem of insufficient convergence of preferences and institutions in EMU, with the result that the very issue that held back economic reform under the Lisbon strategy – creating sufficient ownership (capacity and willingness) of reform at the national level – has remained essentially open.

The eruption of the sovereign debt crisis focused attention on the interdependencies that exist between economic and monetary policy in the Eurozone by exposing important spillovers between economic policy coordination (under the Lisbon strategy/Europe 2020 strategy and the SGP) and monetary policy (underlying the need for increased flexibility of wages and sustainable public finances). The joint impact of the economic and financial crisis and the sovereign debt crisis made it plain that member states had insufficiently accounted for negative spillovers that were running from the uncoordinated economic part of the union to the monetary side (Torres, 2015).

At the same time, the sovereign debt crisis however de facto came to provide two additional enforcement mechanisms for economic reform, as market pressure and subsequently conditionality for countries under adjustment programmes made an appearance. Economic reform in laggard countries has since accelerated somewhat, albeit often from a very low level (OECD 2015). Still, progress on the Europe 2020 targets has been mixed overall, and results and forecasts also vary significantly across member states (European Commission 2014). While the EU is on course (or comes close) to achieve its targets on education and on

¹ The Treaty on the Functioning of the EU provides for the coordination of member states' economic and employment policies within the Council as matters of common concern. For a further discussion see Bongardt and Torres (2010).

² On the other hand, the Euro Plus Pact of 2011 was given a Eurozone dimension, which the Europe 2020 strategy lacks. It however enshrines a more narrow, cost competitiveness notion, whereas the Europe 2020 strategy's notion is more in line with long-term competitiveness factors.

climate and energy, this does not apply to employment, research and development or poverty reduction (goals that the scale of the crisis made more difficult to achieve).

There are also two related issues that deserve to be mentioned, as they reinforce the case for creating national adjustment capacity. First, economic reforms that are perceived as imposed – i.e. lacking ownership at the national level – might not be politically sustainable. Second, the ECB's policy of 'buying time' for member states to implement structural reforms also has the side-effect of taking away pressure for reform and of making national reforms look less urgent.

5. THE EFFECTIVENESS OF THE EUROPEAN SEMESTER PROCESS

While the sovereign debt crisis highlighted the shortcomings of existing economic policy coordination, largely effected through the Europe 2020 strategy, and has increased pressure for structural reform, it has not proven to be a game changer. This is despite the fact that the sovereign debt crisis forged a general agreement to address competitiveness issues (structural reform) in light of the built-up macroeconomic imbalances and the need to justify the emergency coordination measures adopted to avoid the insolvency or illiquidity of member states. It gave rise to the Euro Plus Pact (2011). However, as Mongelli et al. (2016) show, while the EU did respond to the crisis by building up governance in its economic union part – with and beyond the community framework and through a variety of mechanisms¹ – with significant advances in some relevant areas (notably banking union), since 2012 least progress has been made with regard to economic coordination, especially so in the area of structural policies. Against this background the question of the effectiveness of the European Semester process, meant to make the Europe 2020 strategy more effective and strategic, became particularly relevant.

The semester process comprises an annual growth survey, country-specific recommendations (CSR) and the comparison of member state performance in key areas. Each European Semester concludes with recommendations for each EU (not only Eurozone) member state and for the Eurozone as a whole. Under the Semester process the

Europe 2020 strategy and its targets are brought together into a wider coordination process that also includes the overhauled SGP and the new macroeconomic imbalances rules. However, the Semester process was also set up in 2011 with the consent of all EU member states and presents the same governance shortcomings as the Europe 2020 strategy (and the Euro Plus Pact).

According to Darvas and Leandro (2015) the European Semester process has proven rather ineffective due to the fundamental problem of policy coordination in the EU, namely that it is based on unanimity. Policy coordination with an EU rationale is held back by national competences to the extent that national policy makers focus on the national interest (being accountable to their national parliaments) and do not take into due account interdependencies and spillovers. The authors show that while implementation under the European Semester was already poor at its beginning in 2011, it has hence not improved but on the contrary deteriorated.

In Begg's (2016) view, the semester process is a case in point for compliance and implementation being the continued weak links also in the reformed areas of economic governance. He argues that delivery of results of the semester process – which was to bring about a simplification of economic policy monitoring and coordination at the EU level to make it more strategic – continues to be held back by a lack of visibility in national economic policy discourses.

One may add that the European Semester and notably CSR are also allegedly perceived as 'invasive' in member state affairs and as bringing about a short-term (annual) focus on targets, rather than promoting long-term goals.

On a more positive note, the Europe 2020 strategy does define a common European development model compatible with the competitiveness rationale (Pasimeni 2011), which continues to be recognized as potentially useful for economic reform if it could only be made to function at the member state level. The Europe 2020 strategy captures the fundamental and long-term issues for economic development and competitiveness, among which institution building.² Gros and Roth (2012) and Pasimeni and Pasimeni (2016) call attention for the importance of formal and informal institutions for successful economic reform. In the latter's analysis (2016), institutional variables (like good

¹ More integration has come under differentiated integration (Koenig 2015), with different configurations of member states and different governance mechanisms both within and beyond the Community framework.

² For a favourable comparison of the EU case with the US, see Sachs (2012).

governance and social capital) have the strongest estimated effects on countries' performance. It is also the opinion of the ECB (Draghi 2016) that the Europe 2020 strategy addresses the right issues, of which it highlights productivity and labour, among others. Monetary policy, by definition, is unable to address structural problems but is affected by them. Structural reform assumes importance with a view to the good functioning of the monetary transmission mechanism, for successful crisis exit (dealing with crisis legacy costs, i.e. debt) and for EMU's resilience to shocks.¹ In the ECB's assessment, Eurozone countries have implemented many structural reforms, especially those that were worst affected by the crisis, and with crisis-induced (market and other) conditionality playing a role in accelerating reforms in some adjustment countries. The problem remains that this did neither happen in a balanced way nor with the desirable scope.²

Soskice and Hope (2016) shed light on why external pressure might – and indeed often has – failed to foster structural reform at the member state level. Their argument goes that external pressure works better with respect to austerity – seen as preferable to transfers, which are politically difficult – than to reforms of institutions.³ The reason is that austerity is a more immediate concern in contrast to reforming institutions (which takes longer to produce results), so that preference is more easily given to the former. The authors attribute

the difficulties underlying reforms to different member state preferences, which are in turn rooted in countries' different growth models.⁴ They argue that in the Eurozone the two pre-existing growth models have ceased to function in symbiosis since the crisis, and that the lack of reform has in turn put strain on EMU. Put differently, Eurozone countries had failed to internalise the constraints associated with being members of a monetary union. As for the issue of convergence to a compatible and consensual growth model, one may note that the Europe 2020 strategy has come to outline such a European model of development, which needs to be further fleshed out.

At present there is a conspicuous silence with regard to the announced mid-term review to the Europe 2020 strategy that, one would have expected, would have aimed at remedying its shortcomings. While there has been a preparatory public consultation, so far there has been no attempt to re-launch the Europe 2020 strategy as happened in the case of the refocused Lisbon strategy of 2005 to enhance its effectiveness. Instead, the 2015 Five Presidents' report⁵ (European Commission 2015a) had launched the idea of setting up national competitiveness councils at the member state level in a quest to create ownership and promote reforms at the member state level within the 'Genuine EMU' initiative. Incidentally the report made reference to the Euro Plus Pact rather than the Europe 2020 strategy. In June 2016 the Council put forward a draft recommendation for productivity boards (rather than competitiveness councils) for Eurozone member states (encouraging other member states to do likewise), which are to analyse productivity and competitiveness and whose output could feed back into EU governance processes, among which the European semester process. Agreement on the recommendation, envisaged for the 12 July 2016 Ecofin Council,

¹ As ECB President Draghi (2016,) put it, "it matters for monetary policy whether the right structural policies are in place. Structural reforms can help limit the depth and duration of shocks, which in turn supports the anchoring of inflation expectations and keeps real interest rates low. Such reforms can also reduce the transmission lag of our measures, since a more flexible, more responsive economy is likely to transmit monetary policy impulses faster. And they produce higher potential growth, which leads to higher investment and hence a higher equilibrium real rate. That creates the conditions for the central bank to return to conventional interest rate policy as the means to deliver price stability."

² This is also the view of the European Commission (2014). However, while the ECB urges rapid advances on structural reforms with a view to EMU's sustainability, the Commission tends to be more lenient on the timing of structural reforms.

³ The comparative political economy literature goes beyond OCA theory, which suggests in which areas reforms should take place to make a currency union like the Eurozone function well. The contribution of the comparative political economy literature on the Eurozone is that it adds insights as to why reforms (especially in the labour market, but not only) might have been stalling despite external pressure.

⁴ In the Eurozone Soskice and Hope (2016) distinguish an export-led north, characterized as traditionally harbouring preferences for fiscal discipline, monetary stability, and wage coordination, from a demand-led south, which they qualify as more inflation-prone, with strong public sector unions and low wage coordination.

⁵ The Five Presidents' Report advocated the completion of EMU ('a genuine EMU') to ensure its sustainability. Yet, Gros (2015) shows that even in a genuine economic and monetary union like the United States a state can fail (Puerto Rico). According to Buiter (2015), allowing for the possibility of bankruptcy (of a state), a country is free to choose its model of development, without putting at risk the monetary union and other member states. See Bongardt and Torres (2016a).

seemingly failed to materialize (Begg 2016). In addition to the CSR, the European Commission has also produced thematic files linked to the long-term growth objectives of the Europe 2020 strategy, on the main policy areas that are likely to be part of national reform programmes. In Begg's view, they not only evidence the Commission's disappointment with the lack of progress in many of the twenty-eight policy areas but also suggest that the low visibility of the Europe 2020 strategy in economic governance is having adverse effects.

With a view to promoting structural reform in the EU, the European Commission (2015b) has also launched a proposal for a regulation on a structural reform support programme, under which the EU provides technical assistance for all member states upon request. The proposal would generalize the availability of structural reform support (formerly only to Greece and Cyprus) and allow for addressing reform gaps as recommended by CSR in the context of the European Semester.

Regardless of the continuing weaknesses of the EU's economic reform agenda and the as yet uncertain outcome of suggested improvements, paying attention to the timing and mix of structural reforms can help ease acceptance of structural reforms at the member state level. The fact that structural policies may often produce results with a time lag or have costs in the shorter run, makes it politically important to get the timing right, for instance by anticipating those reforms that are already beneficial in the short-run (Pisani-Ferry 2014, de Grauwe and Ji 2016) and to achieve the right mix (Caldera et al. 2016). In our view, those structural policies need to be geared to delivering a sustainable European model, adopting structural reforms that put the EU economy not only on an economically but also environmentally and socially sustainable path, in short, deliver on the Europe 2020 growth objectives. As discussed elsewhere in more detail (Begg et al. 2015), they can be implemented even under the crisis-induced constraints.¹

¹ So far the more immediate concerns with economic results have somewhat eclipsed long-term sustainability concerns and their implications for future growth in the EU policy discussion (Bongardt and Torres 2013a). This was even more the case since the crisis, when many economists and politicians proposed purely Keynesian expansions, which risk perpetuating unsustainable consumption and production patterns. However, sustainable development has become better integrated in the Europe 2020 strategy than in the Lisbon strategy (Pasimeni 2011). In our view, the need to stimulate domestic demand in surplus countries –

In the face of the difficulties associated with structural reform in the EU and the Eurozone, one might ask what were the implications if a member state chose not to comply with their commitments. By not modernizing, those member states put at risk their respective national welfare states as well as the quality of life of current and future generations. Euro member states also put at stake the functioning of the economic and monetary union (EMU), as the Euro crisis has illustrated. If member states opted not to sufficiently reform EMU would most probably not be sustainable.

6. CONCLUSION

To make the European model sustainable and to ensure the sustainability of EMU calls for responding to the challenges of globalization by putting in place the structural reforms that are necessary to deliver monetary and financial stability, higher quality growth, social inclusion and environmental sustainability. This implies completing the economic part of Economic and Monetary Union (EMU) and making the necessary structural reforms to ensure national adjustment capacity.

This article concludes that economic and institutional reform under the Europe 2020 strategy is held back by member states' unwillingness to concede more competences to the EU. Still, the strategy tackles the right issues, with a governance mode that has the potential – if properly applied at the member state level – of creating ownership of structural reform. Given different traditions and the path-dependency of institutions, each member state needs to find its own, most consensual way to a sustainable development model (like the one agreed under the Europe 2020 strategy). Capacity building of formal and informal institutions emerges as a critical factor of success of structural reform. For that, a country's willingness to put available instruments to good use – such as learning through feedback – and national economic policy discussion of options are vital. In the end, member states have to ask themselves – also independently of Eurozone requirements – whether their development model is desirable in

which is not irrespective of the composition of expenditure and taxation, rather the opposite – goes hand-in-hand with the need to implement structural reforms in order to reduce built-up disequilibria in deficit countries. Structural reforms that modernize the economy are a precondition for a shift to sustainable growth in all member states and for a sustainable EMU. And they can be implemented under the present constraints.

a globalized world and sustainable in the European context. A country may of course opt not to modernize institutions but in that case it should be prepared to pay the price for it (lower living standards, notably). Given the interdependencies in the monetary union, for Eurozone members that would mean exiting the Eurozone.

REFERENCES

- Begg, Iain (2016), "Evolution of EU Economic Governance. Digest of recent developments: 1st semester 2016", blog LSE / UK in a Changing Europe (<http://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2016/07/Evolution-of-EU-economic-governance-Iain-Begg.pdf>).
- Begg, Iain, Annette Bongardt, Kalypso Nicolaïdis and Francisco Torres (2015), "EMU and Sustainable Integration", *Journal of European Integration*, 37, 7, pp. 803-816.
- Bini-Smaghi (2016), "Governance and Conditionality: Towards a Sustainable Framework?", ch. 4 in Erik Jones and Francisco Torres (eds), *Governance of the European Monetary Union. Recasting political, fiscal and financial integration*, Abingdon and New York: Routledge, pp.43-56.
- Bongardt, Annette (2015), "The Transformation of the Single European Market: from the Lisbon Strategy to Europe 2020", chapter 40 in J. Magone (ed.), *Handbook on European Politics*, London and New York: Routledge, 746-763.
- Bongardt, Annette And Francisco Torres (2009), "Is the EU model viable in a globalized world?", ch.12 in Pompeo della Posta, Amy Verdun and Milica Uvalic (eds), *Globalization, Development and Integration – a European Perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 215-231.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2010), "The Competitiveness Rationale, Sustainable Growth and the Need for Enhanced Economic Coordination", *Intereconomics – Review of European Economic Policy*, vol. 45, no. 3, pp. 136-141.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2012), "The Lisbon Strategy", chapter 33 in Erik Jones, Anand Menon, Stephen Weatherill (eds), *The Handbook on the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 469-483.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2013), "Forging sustainable growth: The issue of convergence of preferences and institutions in EMU", *Intereconomics – Review of European Economic Policy*, vol. 48, no. 2, pp.72-77.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2016a), "EMU and Structural Reform", Chapter 3 in Leila Simona Talani (ed.), *Europe in Crisis*, Palgrave, pp. 37-64.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2016b), "The Political Economy of Brexit: Why making it easier to leave the club can allow for a better functioning EU", *Review of European Economic Policy*, Vol. 51, No. 4, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, Springer, pp. 214-19.
- Buiter, Willem (2015), "There is a way past the Insanity over Greece", *Financial Times*, 21 June.
- Caldera, Alda, de Serres, Alain, and Yashiro Naomitsu (2016), "Structural reforms in difficult time: The priorities", Voxeu.org, 4 September (<http://voxeu.org/article/structural-reforms-difficult-times>)
- De Grauwe, Paul and Yuemei Ji (2016), "Correcting for the Eurozone Design Failures: The Role of the ECB", ch. 3 in Erik Jones and Francisco Torres (eds), *Governance of the European Monetary Union. Recasting political, fiscal and financial integration*, Abingdon and New York: Routledge, pp. 27-42.
- Darvas, Zolt and Álvaro Leandro (2015), "The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester ", Bruegel Policy Contribution, Issue 2015/19, Brussels: Bruegel, November.
- Delors Committee – Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989), *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* ('Delors Report'), Luxembourg: EC Publications Office.
- Draghi, Mario (2016), "On the importance of policy alignment to fulfil our economic potential", 5th Annual Tommaso Padoa-Schioppa lecture at the Brussels Economic Forum 2016, Brussels, 9 June (<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160609.en.html>)
- European Central Bank (2015), "Progress with structural reforms across the Euro Area and their possible impacts", *Economic Bulletin* 2. Frankfurt: ECB, pp.59-71.
- European Commission (2010), *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020 final, Brussels: 3 March.
- European Commission (2014), *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Annexes to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels: European Commission, COM(2014) 130 final/2, 19 March.
- European Commission (2015a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank on steps towards Completing Economic and Monetary Union*, Brussels, COM (2015), 600 final, 21 October.

- European Commission (2015b), Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the establishment of the Structural Reform Support Programme for the period 2017 to 2020 and amending Regulations (EU) No 1305/2013 (SWD(2015) 750 final, Brussels, 26 November, COM (2015) 701 final, 2015/0263 (COD) (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2_016_structural_reform_support_programme.pdf)
- Gros, Daniel (2015), "Puerto Rico and Greece: A Tale of Two Defaults in a Monetary Union", CEPS High-Level Brief, Brussels: CEPS, 18 June (updated 30 June 2015).
- Gros, Daniel and Felix Roth (2012), *The Europe 2020 Strategy. Can it maintain the EU's competitiveness in the world?*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Jones, Erik and Francisco Torres (2015), "Using Interdisciplinary Analysis to Shape a Policy Agenda", *Journal of European Integration*, 37, 7, 875-880.
- Koenig, Nicole (2015), "A Differentiated View of Differentiated Integration", *Policy paper* 140, Berlin: Jacques Delors Institut.
- Mongelli, Francesco, Ettore Dorrucci, Demosthenes Ioannou and Alessio Terzi (2016), "Responses to the Euro Area Crisis: Measuring the path of European Institutional Integration", in Erik Jones and Francisco Torres (eds), *Governance of the European Monetary Union. Recasting political, fiscal and financial integration*, Abingdon and New York: Routledge, pp.57-74.
- OECD (2015), *Economic policy reforms 2015: Going for growth*, Paris: OECD.
- Pasimeni, Paulo (2011), "The Europe 2020 index", *Social Indicators Research*, 110 (2), pp. 613-635, Springer Netherlands.
- Pasimeni, Francesco and Paulo Pasimeni (2016), "An Institutional Analysis of the Europe 2020 Strategy", *Social Indicators Research*, Volume 127 (3) (July), pp. 1021-1038, Springer Netherlands.
- Pelkmans, Jacques (2006), *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Essex: Prentice Hall, 3rd ed.
- Pisani-Ferry, Jean (2014), "How to climb a mountain with both hands tied", VoxEU.org. 7 November.
- Radaelli, Claudio M. (2003), "The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?", *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report No. 1, March.
- Roland, Gerard (2004), "Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions", *Studies in Comparative International Development* 38 (4), pp. 109-131.
- Sachs, Jeffrey (2012), *The price of civilization*. London: Vintage.
- Sapir, André (2006), "Globalization and the reform of European social models", *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), pp. 369-390.
- Sapir, André., Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz. Rosati, José Viñals and Helen Wallace (2005), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Oxford: Oxford University Press.
- Schäffer, Sebastian and Florian Baumann (2011), "Single Market Act – Single Act for the Internal Market or Revitalisation for the Whole Project?", *CAP perspectives* 1 (March), Munich: Center for Applied Policy Research.
- Soskice, David and David Hope (2016), "The Eurozone and Political Economic Institutions", *Annual Review of Political Science*, Vol. 19, pp.163-185.
- Tilford, Simon and Philip Whyte (2010), *The Lisbon Scorecard X. The Road to 2020*, London: Centre for European Reform.
- Torres, Francisco (2008), "The long road to EMU", Ch 9 in S. Baroncelli, C. Spagnolo and S. Talani (eds), *Back to Maastricht. Obstacles to constitutional reform within the EU Treaty (1991-2007)*, Newcastle: Cambridge Scholars Publishers, 196-220.
- Torres, Francisco (2015), "Political Economic and Monetary Union: EU and Domestic Constraints", chapter 41 in J. Magone (ed.), *Handbook on European Politics*, London and New York: Routledge, 764-777.
- Wyplosz, Charles (2009), "Réformes structurelles e politiques macroéconomiques", *Travail e Emploi*, no 118 (April-June), pp. 43-47.



Territorial impact assessment and public policies: The case of Portugal and the EU

Eduardo Medeiros

Centro de Estudos Geográficos (CEG) – Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT)
emedeiros@campus.ul.pt

ABSTRACT

This article tries to summarize the developments that occurred in the implementation of Territorial Impact Assessment procedures, both in the European Union, and in Portugal. Briefly, our critical analysis is focused on the growing importance of the use of a more holistic and ‘territorial’ perspective in evaluating the impacts of public policies. Yet, despite all the positive steps given in the implementation of Territorial Impact Assessment procedures, namely by some European Institutions, there is still a long way to go in order to establish a solid ground in its full exploitation. At the same time, the Policy Impact Assessment procedures in Portugal merely follow the EU orientations and legislation, with the exception of the Environmental Impacts Assessment procedures. In a similar way, the Territorial Impact Assessment procedures are not yet implemented in the existing legislation, and are mostly disregarded by the existing National and Regional National Spatial Policy Programmes, with some honourable exceptions.

Keywords: Territorial Impact Assessment, Public Policies, Territorial Development, ESDP, ESPON

JEL Classification: R50, R53, R58.

1. INTRODUCTION

It goes without saying that public financed policies should be subject to sound and continuous public scrutiny, namely on the value added of the associated investments. Such claim becomes even more evident when such investments are expected to produce not only immediate results, but mainly medium and long-term impacts, in one or more dimensions of territorial development. Indeed, in our view, the general and mainstream vision that policies should contribute to economic development, should be replaced by a more holistic approach, which takes into account several other dimensions of development, such as: (i) social cohesion; (ii) environmental sustainability; (iii) territorial governance, and (iv) spatial planning. Under this view, the use of Territorial Impact Assessment (TIA) procedures presents a major advantage to assess projects/programmes/policies, which are

expected to create potential impacts in several of the previously mentioned dimensions.

At the same time, the inclusion of the goal to achieve ‘territorial cohesion’, in the Lisbon Treaty, in 2010 (see EC, 2010), alongside the long-standing goals of ‘economic cohesion’ and ‘social cohesion’, opened a new window of opportunity to place the territorialisation of policies in the political agenda, both in the EU institutions and in some Member-States (see Figueiredo, 2010). Moreover, the increasing levels of globalization and economic interconnections between territories present new challenges to the EU, national, regional, and local institutions, which have been augmenting the sophistication levels of territorial planning and development strategies (see Neto, 2006). Consequently, the assessment of Policies should make use of more complete, holistic and relevant evaluation techniques and tools, like the TIA procedures.

Concomitantly, and to better understand how TIA procedures have gained ground against the existing impact assessment (IA) tools, both within the European Union (EU) and Portugal, our article is organized in four different topics and a conclusion. Synthetically, the first topic presents a brief historical narrative on the affirmation of IA procedures in the process of evaluation of the EU structural and cohesion policies. The second topic addresses the genesis of the TIA procedures within the EU institutions, and mainly through the support given by the ESPON Programme. Subsequently, a third topic is then dedicated to explore the rise of such TIA procedures and the existing barriers in implementing them in the EU space. Finally, a last topic covers the Portuguese case, namely in the adoption of TIA procedures by the national legislation, and by the Spatial Planning Strategic Instruments, at both national and regional administrative levels.

2. PUBLIC POLICIES AND IMPACT ASSESSMENT: FROM A SOCIOECONOMIC TO TERRITORIAL PERSPECTIVE?

There is an increasing awareness that public investments need to be better scrutinized, in order to evaluate their relevance, effectiveness and efficiency. Within the EU, the Directorate General for Regional Policy has made the process of policy evaluation an integral part of each stage of the operationalization of the EU structural funds, since 1988. This recognition of the importance of evaluation process by the European Commission (EC) triggered the development of evaluation methodologies, which were published in the MEANS Programme six volumes, in 1999 (see EC, 1999).

Throughout the text of these published MEANS volumes the policy evaluation notions of 'results' and 'impacts' are clearly distinguished, while there is a recognition that both are necessary to provide sound feedbacks arising from actions underway, in order to: (i) verify the degree of satisfaction of public needs; (ii) improve interventions; and (iii) provide support to accountability, liability and responsibility processes. Yet, while 'results' can be related to the direct consequences of policy interventions (for example the amount of road kilometres built), the notion of 'impacts' is associated with the observed change, over a certain period of time, that is imputable to a given policy intervention, which can also be called net effect, or additional effect. (EC, 1999: 110).

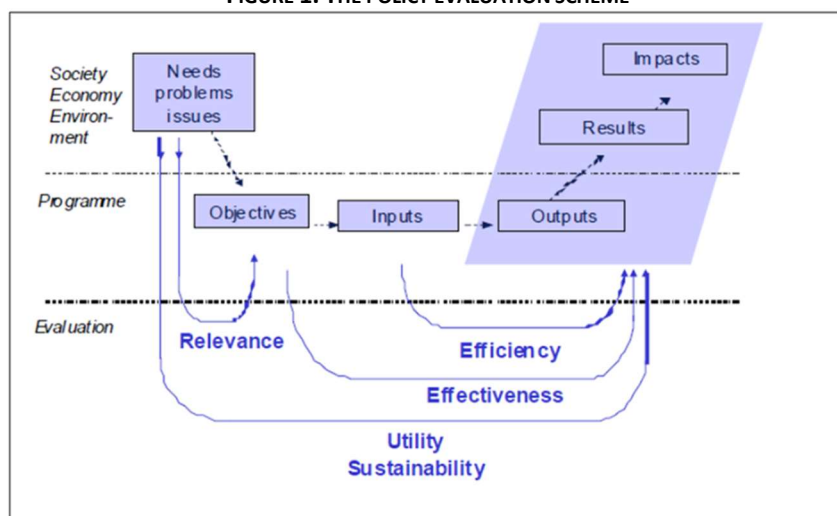
The MEANS volume 3 is then dedicated to presenting a selection of 23 evaluation techniques and tools, applicable to the evaluation of socioeconomic programmes. As expected, most of them can be used to estimate the impacts of policy interventions, directly or indirectly, through the collection of qualitative data or the treatment of quantitative information. Nevertheless, few are specifically made to measure its impacts. An exception is the HERMIN model, which was specially constructed to estimate the macro-economic impacts of Structural Funds (EC, 1999b: 29).

Additionally, two additional tools are mentioned, which are able to detect policy impacts. Firstly, the 'concept mapping of impacts' technique is explained as a tool which is "used to define the effects that are to be evaluated and, in cases where there are multiple objectives and where these have not yet been firmly established overtime". Secondly, the 'impact matrix' is presented as a tool which provides a simplified overview of a complex programme. It basically consists "of grouping together the different components of the programme into between ten and twenty sub-sets (the lines of the matrix) and of clarifying the main expected impacts (the columns of the matrix)" (see EC, 1999b: 39).

The second milestone in the production of similar mainstream studies, on policies and programmes evaluation by the EC, came with the release of the EVALSED set of documents, in 2008, as a major resource for the evaluation of EU funding policies for socioeconomic development (see EC, 2008). Yet, once again, from the myriad (33) of proposed evaluation tools and techniques, only a handful was centred in assessing the 'impacts' of policies. These include the: (i) environmental impact assessment; (ii) the gender impact assessment; and (iii) the introduction to impact assessment 1 and 2.

Going back to the EVALSED main guide report, the notion of 'impact' is, once again, clearly separated from the notions of 'outputs' and 'results', as did the MEANS study (Fig. 1). In short, 'impacts' represent the consequences of the policy or programme beyond its direct and immediate interaction with the beneficiaries, and the produced changes in some dimensions of development. In other words, impacts can be seen as the effects of a policy/programme/project intervention in a medium-long term period of time, which can go from three to more years, depending on the type of policy intervention.

FIGURE 1. THE POLICY EVALUATION SCHEME



Source: EC, 2008:42

More recently, in 2013, this (EVALSED) study was updated, and proposed a renovated approach to the notion of 'impact'. More precisely, it suggests that 'impact' should no longer be regarded "as the long-term evolution of a statistic which may or may not have been influenced by policy, but the contribution of the policy to change" (EC, 2013: 12). As such, the notion of 'impact' is now defined by the EC as 'the change that can be credibly attributed to an intervention' (EC, 2013: 103). Needless to say that this clarification in the understanding of the term 'impact' is a minor issue in its conceptual discussion, as the change attributed to a policy intervention requires time (some years at least). Hence, both views (results in the longer term and the change due to an intervention) are both related and appropriate, in our view.

In the meantime, and amongst many other documents produced by the EC on impact assessment (see EC, 2012; Mouqué, 2012; EC, 2009b; EC, 2006), a set of IA guidelines were presented in a first version document, in 2005 (EC, 2005), which was updated in 2009 (EC, 2009). These guidelines intend to ensure consistency in making use of the IA procedures across the EU institutions and Member-States. In simple terms, they propose following a set of normative steps, from consultation of interested parties, to problem definition, objectives and policy options identification, and the analysis of the policy impacts. However, as observed in the MEANS and EVALSED studies, the impact analysis is always associated with the need to assess the likely economic, social and environmental impacts, and the term 'territorial

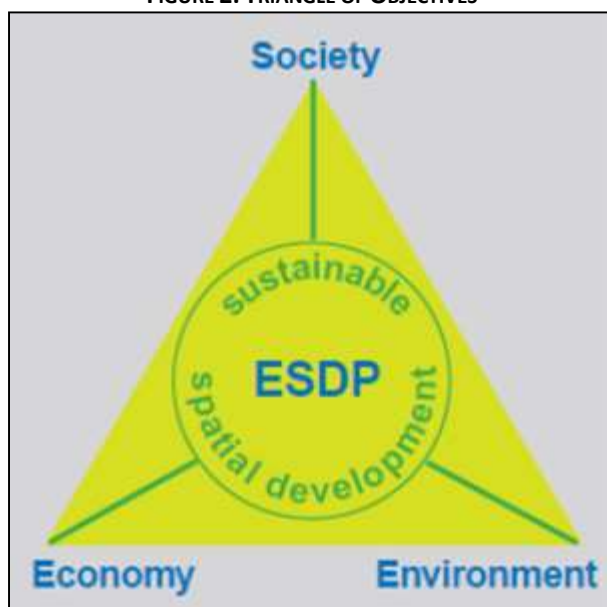
impact assessment' is never mentioned along the text.

3. TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT (TIA): THE NEW KID ON THE BLOCK IN POLICY EVALUATION?

As seen in the previous topic, the territorial dimension was mostly absent from the mainstream EC documents on policy evaluation. Indeed, while the MEANS and the EVALSED put emphasis in the socioeconomic aspects of development, the EC guidelines on impact assessment added the environmental dimension to the mix. Fundamentally, the presented rationale follows the EC 'politically correct triangle' of the European Spatial Development Perspective (ESDP) towards a more balanced and sustainable spatial development (Fig. 2). Nevertheless, and unlike what this latter document (ESDP) proposes, namely in establishing territorial impact assessment (TIA) procedures as an instrument for spatial assessment of large infrastructure projects (see EC, 1999c: 28), the EC guidelines on impact assessment are vague in the need to make use of TIA tools to assess EU financed policies.

Pragmatically, the ESDP can be regarded as the first milestone to establish a solid foundation in the need to make use of TIA procedures, not only when evaluating the implementation of large infrastructural projects, but also when evaluating transport, cross-border, and water-management projects. Also, this document suggests that "Member-States should intensify the exchange of experience on territorial impact assessments and further develop national regulations and instruments" (EC, 1999c: 45).

FIGURE 2. TRIANGLE OF OBJECTIVES



Source: EC, 1999c:10

Notwithstanding, the ESPON Programme, established in 2002, can be seen as the major pillar in putting the TIA procedures on the process of the EU Policies evaluation map. Indeed, right from the first ESPON Programme, several TIA tools were produced, like the TEQUILA and the STEMA, while the following Programme (2007-2014) saw the production of the TEQUILA2, the EATIA and the ARTS methodologies. Along this path, many other ESPON studies were published with the goal of evaluating the effects and/or the impacts of several EU financed policies (see Medeiros, 2013, 2014, 2014b). Yet, most of them did not make any substantial methodological breakthroughs.

Following from all the gathered experience in elaborating and experimenting with TIA tools and procedures, in 2012, the ESPON Programme released a practical guidance for policymakers and practitioners based on the contributions from ESPON projects and the EC experiences on policy evaluation (see ESPON, 2012). However, as can be seen in the tile of this report, the main attention of the analysis was put on the ex-ante evaluation of EU directives. Even so, the release of such a document is, in our perspective, a fundamental step to solidify the position of the TIA procedures within the accepted policy evaluation procedures by the EC. In the following year, this entity released an operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System. In this document, TIA is projected as a technique which uses a more

spatial approach to analyse impacts, namely by taking into account different: (i) administrative or political levels (macro-regional, national, regional or local level); (ii) types of regions (border regions, rural areas, coastal areas) and (iii) functional areas (river basins, labour market areas, service areas) (EC, 2013b:2).

However, in our view, this document has a poor rationale and basically follows the conclusion from two recent ESPON reports: the ESPON ARTS (2012) and the ESPON EATIA (2013). Fundamentally, our major concern in both reports is the lack of vision on what is in fact the territorial dimension of policies. More specifically, the EATIA proposes the focus on four major analytic dimensions (economy, society, environment, and administration), while the ARTS is mostly centred on three: natural environment, regional economy, and society and people.

Conversely, to our mind, although a TIA should adapt to the specificities and idiosyncrasies of the evaluated policy/programme/project, the general approach should take into account five main dimensions of territorial development: (i) economic competitiveness, (ii) social cohesion, (iii) environmental sustainability, (iv) territorial governance, and (v) spatial articulation (see Medeiros, 2014). Yet, when considering the evaluation of the EU Cohesion Policy, the analytic dimensions should be related with the concept of territorial cohesion (see Medeiros, 2014b), whilst, the assessment of territorial impact of cross-border cooperation programmes

should be based on the five main dimensions of the barrier effect concept (see Medeiros, 2015).

To conclude, the consolidation of the TIA procedures within the EU has come a long way since the ESDP, and is still on a process of cementation since, in our view, the existing official EU documents on this subject show several weaknesses. Here, the lack of knowledge on the meaning of the notion of 'territory' has provoked a myriad of different views and approaches in the use of TIA tools and procedures. For one, the proliferation of the use of the Anglo-Saxon term 'spatial' instead of 'territory' brings some turbulence to this discussion. Furthermore, the lack of available statistics associated with some crucial dimensions of the territorial development concept, namely in the environmental sustainability and the territorial governance ones, deters their selection as major analytic components on the existing TIA tools.

4. THE RISE OF TIA: FROM A DIRTY TO A RELEVANT POLICY EVALUATION PROCEDURE WITHIN THE EU?

The two previous topics opened a window to the rise of the TIA procedures in the process of policies/programmes evaluation, mainly within the EU context. In concrete terms, it was possible to conclude that such procedures are recent and are still running in experimental waters. However, they are also rapidly emerging amongst the overall EC IA procedures. Regarding the latter, the EC clarifies that they should be applied when Commission Initiatives (legislative proposals, non-legislative initiatives that define future of policies, and implementing and delegated acts) are expected to have significant economic, social and environmental impacts¹.

Once again, this perennial triangle (economy, society and environment) guides the rationale of the EC evaluation interventions, which also oriented the 'Common Approach' set of basic principles for impact assessment throughout the legislative process, agreed in November 2005, by three EU institutions (European Parliament, the Council and the Commission)². Additionally, the Committee of the Regions (CoR) initially took responsibility to help the EC in improving the subsidiarity and proportionality in IA procedures, and also to reinforce the analysis of its regional

and local aspects. More recently, the CoR (see COR, 2013) reinforced the cooperation with the European Commission on making use of TIA, by dedicating three administrators of the Unit E2 (Subsidiarity Network, Europe 2020 Platform, Covenant of Mayors, European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC) to assess the impacts of EU directives, mainly at the ex-ante phase of evaluation.

It is due to this CoR initiative in assessing territorial impacts that we were called to present the TARGET_TIA tool (see Medeiros, 2014), which was built to be both simple to use and relevant, unlike the initial TIA technique adopted by the CoR (the Quick Check TIA). As the present ESPON director (Peter Mehlbye) said in a CoR workshop³, this Quick Check TIA tool is basically a 'dirty' TIA, which has the main advantage of being quick and simple to use in ex-ante impact analysis. But as one Deputy Head of the Analysis Unit in the Directorate-General for Regional Policy of the EC (Lewis Dijkstra) put it, in the same workshop, the ex-post TIA requires a more relevant and robust tool.

Besides the EC and the CoR, the European Economic and Social Committee (EESC) is also in the process of establishing a Policy Evaluation Unit, where the TIA procedures are supposed to have a central role. Conversely, the European Parliament (EP) has risen the interest in promoting ex-ante and ex-post evaluation procedures of EU investments. Indeed, the EP has several officials working in such processes. Briefly, "in June 2011, the EP adopted an own-initiative report (Niebler report) on 'guaranteeing independent impact assessment', which welcomed the on-going development of the impact assessment process within the EU institutions, as an important aid to better law-making during the whole policy cycle. The following year, with a view to strengthen the capacity of the parliamentary committees to engage in ex-ante work of various kinds, the Parliament's Bureau established a dedicated Directorate for Impact Assessment and European Added Value" (EP, 2015:3).

In synthesis, there is a wide and increasing interest by the IA procedure within the EU institutions. Yet, the EC still leads the way in this process. Indeed, it is estimated that between 25 and 135 ex-ante impact assessments have been examined by the EC each year since 2007, with a bit more than 700 in all produced since then. For instance, in 2013, the EC examined 97 IAs, while

¹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_in_other/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf

³ Taking stock of the Territorial Impact Assessment in the Committee of the Regions - 18 June 2015.

in 2014 only 25 were examined. These IAs should follow a standard format in analysing the likely economic, social and environmental impacts of what is being evaluated, following the existing IA guidelines, which have been in the process of revision since 2014 (EP, 2015).

In parallel, the EP has been arguing for a continuous improvement process of IA, as can be seen in the annual resolution on Better Law-Making, adopted in February 2014. Amongst others, the EP calls for a wider inclusion of the territorial dimension of proposals, a wider and comprehensive range of potential impacts, and the improvement of the consistency between impact assessment published by the EC and the contents of the legislative proposal as adopted by the College of Commissioners (EP, 2015). In view of all these trends, we would find it illogical that the revision of the EC IA guidelines would erase the presently rationale and perspective of the IA implementation, namely by replacing the long invoked dimensional triad (economy, society, environment) with the more holistic perspective associated with the TIA procedures, which not only invoke those three mainstream dimensions of development, but also include two other fundamental dimensions: territorial governance and spatial articulation.

5. TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT: A HIDDEN PROCEDURE OF PUBLIC POLICIES IN PORTUGAL?

When it comes to the IA of policies and programmes procedures, Portugal, as a EU Member-State, closely follows the EU legislation and directives, namely when it comes the operationalization of the EU structural and cohesion funds. As such, the extinct national EU Cohesion Policy observatory (Observatório do QREN) provided a Portuguese translation to all the EVALSED documents in its Web Page. Apart from these mandatory processes, and the legislation related to the application of the Environmental Impact Assessment (EIA) (Law nº151-B/2013) - which is based on the EEC Directive nº85/337 (Council of 27 June of 1985), and which aims to evaluate the effects of certain

public and private projects in the environment dimension - no additional legislation enforces the use of IA procedures in Portugal.

Accordingly, there is not a single piece of national legislation focused in forcing the use of TIA procedures when evaluating policies, programmes and projects. In effect, there is not a tradition in policy impact evaluation in Portugal, which only recently devoted the independent practice of evaluation in the budget policy, in its short-term and medium-term macroeconomic dimension. As one report concludes, the Portuguese economic panorama does not favour the implementation of such evaluation processes (CFP, 2015).

Moreover, the National Spatial Policy Programme (NSPP – or Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOP in Portuguese), which was designed to analyse the national territory and to be a spatial planning, and territorial development tool (see OECD, 2008), makes use of the term ‘territorial impacts’ just once, along its 234 pages, and does not even mention the notion of ‘impact evaluation’. On the other hand, the continental Regional Spatial Policy Programmes - PROTs (North - Norte, Centre - Centro, Lisbon Metropolitan Area - Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo, and Algarve - NUTE2) make use of these terms in a varied way.

In synthesis, all Portuguese PROTs make predominantly use of the term ‘environmental impacts’ and most neglect the use of ‘territorial impact assessment’ procedures in their text. The exception here are the PROT Centro and the PROT Alentejo, which make several references to the need to promote TIA processes, and in particular studies which cover the impacts of the regional spatial planning, and the territorial dynamics (Table 1). On the opposite side, the remaining PROTs have no clear mention to the concept of TIA, which might suggest that such evaluation procedures are still unknown to many key regional development administrative structures in Portugal.

TABLE 1. MAIN REFERENCES OF IMPACT ASSESSMENT ON CONTINENTAL PORTUGUESE REGIONAL SPATIAL POLICY PROGRAMMES

NUTE2	Impact Assessment (IA)	Territorial Impact Assessment (TIA)
North	- Mentions several times the need for Environmental (pollution, coastal areas, landscape, climate change) IA namely related with diffuse urbanization and urban traffic - Mentions a few times the need for assessing economic, social, and globalization impacts	- No specific references to TIA
Centre	- Mentions several times the need for environmental IA procedures, namely when there are construction of transport and energy infra-structures, in the Agriculture activity, and on climate change - Mentions a few times the notion of economic and social impacts in local communities	- Makes reference (more than once) to the need for territorial impact procedures - Mentions several times the need to study policy impacts on spatial planning and territorial dynamics
Lisbon MA	- Mentions several times the notion of Environmental IA (energy use, quality of life, transports, pollution, and industry) - Mentions a few times the need to assess economic and urban impacts of Policies	- No specific references to TIA - Mentions the need to promote spatial planning to reduce the negative impacts of urban sprawl
Alentejo	- Mentions several times the need to promote environmental IA (protecting nature, ecosystems, water, soil, climate change, pollution, landscape, traffic, heritage, health and desertification) procedures - Mentions a few times the need to study impacts on energy supply, the functioning of the Alqueva dam, the economic and social impacts of large scale infrastructural and touristic projects	- Uses the term 'territorial impacts' several times with the need to promote integrated sectoral policies - Mentions the need to improve administrative decisions which have direct impact in the regional spatial planning process and its dynamics - Mentions the need to study the impacts of policies in generating a more balanced territory and the emergence of cities and main urban centres - Mentions the need to study the impacts on spatial planning and landscape of the implementation of wine and olive production - Mentions the need to assess the potential impacts associated with the construction of the new Lisbon airport
Algarve	- Mentions several times the need to promote environmental IA (landscape, ecosystems, wind farms, noise from quarries, industrial areas, historical heritage)procedures - Mentions a few times the need to promote social and economic IA studies on the EU enlargement and globalization processes	- No specific references to TIA - Mentions the need to assess impacts related with spatial planning related processes (execution of municipal regional, and integrated plans)

Source: Author compilation (Data: CCDRALG, 2007; CCDRALE, 2010; CCDRNOR, 2009; CCDRCEN, 2011; CCDRAML, 2002)

6. CONCLUSION

As observed in the article, TIA procedures are relatively recent evaluation tools within the vast spectrum of evaluation tools and techniques, used to evaluate the relevance, effectiveness, efficiency, and ultimately the impacts of Public Policies on the territorial development. They are recent because the economic dimension of policy evaluation was always omnipresent, not only because of data availability, but also because of the strong position of the economists in this particular scientific field of policy evaluation.

Notwithstanding, the recognition of the territorial dimension as a key element of policy

intervention, within some EU mainstream strategic documents, as the ESDP, opened the way to the elaboration of more complete and holistic IA tools, at least at the theoretical arena. Indeed, it was only after the establishment of the first ESPON Programme, in 2002, that the first robust and tested TIA procedures were presented to the general public. Yet, in our perspective, all of them present substantial shortcomings, which have been 'polished' overtime by some recent TIA tools, elaborated in the second ESPON Programme.

The main problem, in our view, is that, after this maturity process, the ESPON related TIA procedures do not yet include crucial analytic dimensions of territorial development, such as

territorial governance and territorial articulation. Yes, it is true that a shortage of statistical data related to such dimensions greatly constrains this approach. However, our own personal experience in using a more complete and relevant TIA tool (TARGET_TIA), in assessing the territorial impacts of the EU Cohesion Policy in Iberian Peninsula, showed that it is possible to give this decisive step in transforming 'press-of-a-button yet irrelevant' ESPON TIA tools into more complete, useful and relevant ones.

In accepting all this, though, it is worth raising two points in response to existing barriers in elevating the TIA procedures to their own right position as the 'Queens of Impact Assessment' procedures: for one, EU, national and regional Politicians and Officials need to bear in mind that there is not such a thing as 'pain-free' or simple to use TIAs, and that relevant results require the use and treatment of a vast and complete set of qualitative and quantitative information. Secondly, the academic community, which is strongly related with territorial analysis, has to make additional efforts to educate those politicians and officials on the notion of territory, which is not this simplified triangle of 'economy + society + environment', as many EU mainstream documents try to sell us.

Finally, the review of the Portuguese case leads us to conclude that, with some honourable exceptions, TIA procedures are still very much an unknown concept by the national and regional authorities responsible by the elaboration and the monitoring of Spatial Planning Strategic Programmes. Here, a more challenging approach would probably require the existence of a legislative vein in the mandatory use of TIA procedures, at the national and regional levels, when implementing public policies with potential territorial impacts. Yes, it is true that, by being a EU Member-State, Portugal needs to implement the Strategic Environmental Assessment (SEA 2001/42/EC), the Environmental Impact Assessment (EIA - 85/337/EEC) directives, and also to follow Impact Assessment procedures. However, in our view, the simple implementation of a relevant TIA procedure could replace all these instruments as the TIA encompasses the main dimensions of territorial development.

In conclusion, it is with enormous expectations that we will follow the next phase through which the TIA procedures will inevitably have to pass through: the crystallization phase. Here, we look forward to see a production of more robust and relevant TIA tools (the role of the scientific community), and to verifying a better awareness

from all interested stakeholders (the role of policymakers) that TIA tools are not only necessary, but need time and resources to produce relevant results, which could have tangible effects in improving the elaboration and the implementation of sound public policies. As anticipated, this scenario still requires a long period of time to be consolidated, and a consistent and patient educational path, which is not an easy task, in a context where policymakers are pressured to summon for quick results.

ACKNOWLEDGEMENTS

The authors wish to thank Graça Rønning for an English revision and the DG Território for providing us with some information regarding the existing legislation on impact assessment procedures in Portugal.

REFERENCES

- CCDRAL (2010) *Plano Regional de Ordenamento do Território - PROT Alentejo*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, [online]. URL http://webb.ccdra-a.gov.pt/docs/ordenamento/RCM_53-2010_2Ago.pdf [accessed 23 September 2015].
- CCDRALG (2007) *Plano Regional de Ordenamento do Território - PROT Algarve – Um território com futuro*, Volume I - Plano, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Faro.
- CCDRAML (2002) *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa - PROT AML*, Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, Lisboa.
- CCDRCCN (2011) *Plano Regional de Ordenamento do Território - PROT da Região Norte*, Proposta de Plano, Comissão de Coordenação da Região do Centro, Coimbra.
- CCDRNOR (2009) *Plano Regional de Ordenamento do Território - PROT do Centro*, Proposta de Plano, Comissão de Coordenação da Região do Norte, Porto.
- CFP (2015) *Avaliação dos impactos de programas de política económica*. Apontamento do Conselho das Finanças Públicas n.º 1/2015, Maio de 2015, Conselho das Finanças Públicas, [online]. URL <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2015/05/Apontamento-1-2015.pdf> [accessed 23 September 2015].
- COR (2013) *Assessment on territorial impacts*, CDR834-2013_00_00_TRA_INFO, Committee of the Regions, Brussels.
- DGOTDU (2007) *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)*, Relatório final - 07-09-2007, DGOTDU, Lisboa.

- EC (1999) *MEANS – Evaluation socio-economic programmes – Evaluating Design and Management*, Volume 1 – European Commission, Luxembourg.
- EC (1999b) *MEANS – Evaluation socio-economic programmes – Principal evaluation techniques and tools*, Volume 3 – European Commission, Luxembourg.
- EC (1999c) *ESDP - European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Luxembourg.
- EC (2005) *Impact Assessment Guidelines*, European Commission, Brussels.
- EC (2006) *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*. Working Document No. 2, August 2006, European Commission, Brussels.
- EC (2008) *EVALSED - The resource for the Evaluation for Socio-Economic Development*, European Commission, Brussels.
- EC (2009) *Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009, European Commission, Brussels.
- EC (2009b) *Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system*, Ref. Ares(2009)326974, 17 November 2009, European Commission, Brussels.
- EC (2010) *Lisbon Treaty*. Official Journal of the European Union C83, Volume 53, 30 March, Brussels.
- EC (2012) *Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)*, July 2012, European Commission, Brussels.
- EC (2013) *EVALSED - The resource for the Evaluation for Socio-Economic Development*, September 2013, European Commission, Brussels.
- EC (2013b) *Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System*, Commission Staff Working Document, 17.1.2013 SWD 3 Final, European Commission, Brussels.
- EP (2015) *How does ex-ante Impact Assessment work in the EU?, Briefing - Better Law-Making in Action*, February, 2015 European Parliament, Brussels, [online].
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI\(2015\)528809_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI(2015)528809_EN.pdf) [accessed 23 September 2015].
- ESPON (2012) *Territorial Impact Assessment of Policies and EU Directives. A practical guidance for policymakers and practitioners based on contributions from ESPON projects and the European Commission*, ESPON, Luxembourg.
- ESPON ARTS (2012) *Assessment of Regional and Territorial Sensitivity*, Applied Research 2013/1/17, Final Report, Version 30/07/2012, Luxembourg.
- ESPON EATIA (2013) *ESPON and Territorial Impact Assessment, Targeted Analysis*, 2013/2/9, Final Report, Version 29/06/2012, Luxembourg.
- Figueiredo, A. M. (Coord.) (2010) *A Territorialização de Políticas Públicas em Portugal*, Relatório de Base, Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, Lisboa
- Medeiros, E. (2013) Assessing territorial impacts of the EU Cohesion Policy: the Portuguese case, *European Planning Studies*, 22 (9): 1960-1988.
- Medeiros, E. (2014) *Territorial Impact Assessment (TIA). The process, Methods and Techniques*, (ed.) Centro de Estudos Geográficos, ZOE, Lisbon, 126p. (ISBN - 978-972-636-246-3).
- Medeiros, E. (2014b) Assessing Territorial Impacts of the EU Cohesion Policy at the Regional Level: the Case of Algarve, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(3), 198–212.
- Medeiros, E. (2015) Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation, *Regional Studies, Regional Science*, 2(1): 95-115.
- Mouqué, D. (2012) *What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support?*, DG for Regional and Urban Policy Evaluation and European Semester Unit, European Commission, Brussels.
- Neto, P. (2006) *Território e Desenvolvimento Económico*, Instituto Piaget, Coleção Economia e Política, Lisboa.
- OECD (2008) *OECD Territorial Reviews - Portugal*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.



Reforma da política de ordenamento do território

Miguel de Castro Neto

NOVA Information Management School, Universidade Nova de Lisboa
mneto@novaims.unl.pt

Tiago de Melo Cartaxo

Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa (Bolsheiro de Investigação da Fundação para a
Ciência e a Tecnologia, I.P.)
004403@fd.unl.pt

Micaela Giestas Salvador

M. Rodrigues & Associados – Sociedade de Advogados RL
mg@mrodriguesassociados.pt

Teresa Mouro Ferreira

tmouroferreira@gmail.com

João Sousa Rego

Parques de Sintra – Monte da Lua, E.M.
joao.rego@parquesdesintra.pt

Sofia Correia Pais

sofiacorreiapais@gmail.com

ABSTRACT

Land-use is a subject involving many interests and various protagonists, from Public Administration to investors, and including the residents of the cities, towns and villages in Portugal. In recent decades, there has been varied criticism of the path followed by national policies in this area. Nevertheless, few alterations have been implemented and few measures have since been developed to change the state-of-the-art. Only with the reform approved in 2014 was the paradigm of the Portuguese system changed. This article aims to identify the starting points and analyse the route taken throughout the implementation of this land-use reform, stimulated by the approval and publication of new general bases of public policy for soil, land-use and town-planning. Finally, an attempt is made to leave some perspectives about future challenges for both the public and private sectors, without forgetting the concerns and well-being of citizens, who are the main protagonists in the land that is to be organized.

Keywords: Land-use, Planning, Urbanism, Territorial governance, State reform

RESUMO

O ordenamento do território é uma disciplina que envolve muitos interesses e diversos protagonistas, desde a Administração Pública aos investidores, passando pelos cidadãos que habitam as cidades, as vilas e as aldeias de Portugal. Nas últimas décadas, diversas foram as críticas feitas ao caminho seguido pelas políticas nacionais nesta matéria. Em todo o caso, poucas foram as alterações implementadas e medidas entretanto desenvolvidas para mudar o estado da arte. Apenas com a reforma aprovada em 2014 foi alterado o paradigma do sistema português. O presente artigo pretende identificar os pontos de partida e analisar o caminho que foi traçado ao longo da implementação desta reforma do ordenamento do território, impulsionada pela aprovação e publicação das novas bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Por fim, procurar-se-á deixar algumas perspetivas sobre os desafios futuros, tanto para o sector público como para o sector privado, sem esquecer as preocupações e o bem-estar dos cidadãos, que são os principais protagonistas no território que se procura ordenar.

Palavras-chave: Ordenamento do território, Planeamento, Urbanismo, Governança territorial, Reforma do Estado.

I. ENQUADRAMENTO

O correto desenvolvimento territorial associado a um planeamento proactivo, flexível e capaz de se adequar às dinâmicas sociais, económicas e ambientais, constitui, sem dúvida, uma relevante mais-valia de qualquer modelo de planeamento do território. Neste sentido, poderá dizer-se que a reforma do ordenamento do território que foi desenvolvida nos últimos anos em Portugal se assume como um fator determinante para a implementação de uma nova e mais forte política de competitividade do país e, bem assim, para a própria e tão almejada reforma do Estado.

A Lei de Bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, foi o primeiro passo da reforma que definiu as pedras basilares do novo modelo de planeamento, assente, antes de mais, no princípio de que os planos municipais passarão a ser os únicos instrumentos de gestão territorial diretamente vinculativos dos particulares.

Este novo modelo implica, necessariamente, um período transitório alargado, destinado a fazer incluir no Plano Diretor Municipal (PDM) os vários planos especiais e setoriais com incidência territorial. A centralização nos PDM e a integração de todas as normas vinculativas dos particulares naquele instrumento poderá, agora, permitir que os valores a salvaguardar pela administração central sejam incluídos nas estratégias municipais, assegurando-se uma maior coerência do planeamento e mais simplicidade nos procedimentos. Tais princípios de coerência e simplicidade nortearam também a elaboração dos regimes de desenvolvimento da Lei de Bases, designadamente o regime

jurídico dos instrumentos de gestão territorial¹ e o regime jurídico da urbanização e da edificação.²

A reforma do ordenamento do território representou ainda uma marcada aposta na implementação de uma visão de desenvolvimento urbano sustentável, assente na contenção dos perímetros urbanos, na opção pela regeneração urbana e reabilitação do edificado, bem como numa estratégia de cidades sustentáveis.³

Tendo por base a aposta numa melhor vivência dos aglomerados urbanos e na sua sustentabilidade, a singularidade do aglomerado urbano, traduzida em elementos históricos únicos, *clusters* de investigação ou produtos únicos, são fatores de valor acrescentado importantes para o desenvolvimento económico.

Alicerçado no mais recente quadro de financiamento europeu “Portugal 2020”, o

¹ Cujá revisão foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

² A décima terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, tendo ainda sido dada nova redação pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

³ A Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 16 de julho, publicada no *Diário da República* n.º 155/2015, Série I, de 11 de agosto, e procura reforçar a dimensão estratégica do papel das cidades em vários domínios, como o desenvolvimento económico, a inclusão social, a educação, a participação e a proteção do ambiente. Para mais informação sobre a matéria, cfr. Cristina Cavaco (Ed.) (2015), *Cidades Sustentáveis 2020*, Lisboa: Direção-Geral do Território, também disponível na página da internet da Direção-Geral do Território (DGT), em: http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/cidades/cidades_sustentaveis_2020/.

futuro das áreas urbanas passará, portanto, por soluções integradas de revitalização, através de equipas pluridisciplinares, devendo as intervenções ter em consideração as realidades do espaço público, da geração de emprego e da criação de valor acrescentado.

O maior desafio estará, a partir de agora, na implementação desta reforma por parte dos verdadeiros protagonistas do planeamento e do desenvolvimento dos territórios: desde as entidades públicas aos investidores, passando necessariamente pelos cidadãos, que são, na verdade, os principais destinatários de todas as políticas públicas.

II. PONTOS DE PARTIDA DA REFORMA

O ordenamento do território, enquanto expressão espacial e integrada das diferentes políticas sectoriais, constitui o instrumento fundamental para a coesão territorial. Indissociável do planeamento, o ordenamento do território assume uma natureza simultaneamente prospetiva e dinâmica, capaz de manter a estabilidade ao nível do modelo de organização territorial e de assegurar a flexibilidade, de incentivar o investimento económico e, simultaneamente, de garantir a revitalização dos tecidos urbanos e salvaguarda da respetiva identidade.

Neste sentido, constitui “a” política por excelência, visando o desenvolvimento sustentável, de forma a permitir o equilíbrio entre o meio ambiente e as atividades humanas, respeitando a vocação própria de cada território, compatibilizando o desenvolvimento socioeconómico com a gestão eficiente dos recursos naturais, em que o todo existente no território representa mais do que a soma das partes. Deste modo, a função da política de ordenamento do território assenta sobretudo na capacidade de harmonizar e coordenar as demais políticas sectoriais, evitando problemas e constrangimentos futuros e compreendendo os diferentes tipos de ocupações, a sua diversidade, as suas interações, a complexidade das suas relações e o potencial do aproveitamento dos recursos naturais. Em resumo, nas palavras de Eugène Claudius-Petit, «o ordenamento do território é na realidade o ordenamento da nossa sociedade».¹

As dinâmicas de ocupação do território português têm sido, ao longo dos anos, caracterizadas, em consonância com as

tendências de fundo europeias e mundiais - na União Europeia, mais de dois terços da população vive em áreas urbanas e 67% do Produto Interno Bruto (PIB) europeu é gerado em “regiões metropolitanas” - por uma contínua e intensa atração pelos territórios urbanos, em particular os metropolitanos e costeiros. Na faixa costeira que se estende desde a Área Metropolitana de Lisboa até ao noroeste espanhol e ao longo dos territórios algarvios, reside mais de metade da população do território continental.²

Embora se reconheça o papel das grandes cidades enquanto centros de desenvolvimento, importa assegurar que esta concentração não fica refém da exploração desmedida dos recursos naturais, devendo beneficiar os territórios circundantes, criando sinergias com as áreas urbanas de menor dimensão. De facto, mais do que centros de desenvolvimento, as cidades devem assumir-se como motores dinâmicos de economia, conectividade e inovação.

Portugal detém cerca de 22% do seu território classificado e integrado no Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC)³, pelo que a valorização e proteção do património natural deve assumir-se como instrumento fundamental para um desenvolvimento económico capaz de reequilibrar as assimetrias regionais, tornando mais atrativos, não apenas os territórios com áreas classificadas, como os demais territórios de baixa densidade. Os instrumentos de gestão das áreas classificadas apresentam-se, pois, como um dos principais instrumentos de proteção dos valores ambientais e da biodiversidade, e, também, como veículo de promoção e valorização das atividades económicas que, com base no uso sustentável dos recursos, contribuem para o desenvolvimento local. O desafio é conciliar o que apenas de modo aparente se apresenta como inconciliável: a conservação da natureza e o desenvolvimento dos territórios.

Por outro lado, a verdade é que as relações de interdependência que as cidades criam com os territórios periféricos revelam-se críticas, quer no que concerne ao aproveitamento de recursos

¹ Cfr. Massé, P. (1967). *O Plano, aventura calculada*, Paris, Lisboa: Livraria Moraes, p. 98.

² Instituto Nacional de Estatística, I.P. (2011). *Sistema Urbano, Transformações Familiares, Reabilitação e Arrendamento Habitacionais: uma perspetiva territorial. Retrato Territorial de Portugal*, disponível em www.ine.pt.

³ Cfr. Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (2010). *Reflexão do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável sobre a Revisão da Lei de Bases do Ambiente*, disponível em www.cnads.pt.

e infraestruturas existentes, mas também à sustentabilidade das cidades, quando em si mesmas consideradas.

Mais acresce que o crescimento da população é inversamente proporcional ao crescimento e expansão das cidades. Desde meados da década de 50, as cidades europeias têm, em média, registado expansões de aproximadamente 78%, enquanto a população cresceu apenas cerca de 33%.¹ Em Portugal, verifica-se uma situação de recessão demográfica com um saldo natural² de 87,6% em 1970 evoluindo para um saldo negativo em 2011 de 6% (PORDATA, 2016)³, enquanto o número de alojamentos familiares clássicos⁴ passou de 2.702.215 para 5.859.540, representando um crescimento de 116,8% (INE, 2012).

A Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e o anterior regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que a regulamentou, consagravam já o *princípio de sustentabilidade e solidariedade intergeracional*, bem como o da utilização ponderada e parcimoniosa dos recursos naturais e culturais.

Contudo, em 1990 registava-se cerca de 2,8% de solo artificializado no território continental, em 2007 cerca de 4,1 % e, em 2012, o solo urbano (incluindo o urbanizável) ocupava cerca de 5% do território continental (fonte DGT, 2013).

Na avaliação de 2013 sobre a execução do sistema de gestão territorial⁵ realizada pela Direção-Geral do Território (DGT), encontravam-se em vigor 1508 instrumentos de gestão territorial (IGT), sendo que: 9 eram instrumentos

de desenvolvimento territorial⁶; 45 eram instrumentos de política sectorial⁷; 76 eram instrumentos de natureza especial⁸; e 1378 eram instrumentos de planeamento territorial.⁹ No que concerne ao estado da vigência dos PDM aquando da referida avaliação, verificava-se que a vigência média daqueles IGT era superior a 15 anos, sendo que o mais antigo (PDM Sines) tinha 23 anos. E apenas 63 PDM tinham sido sujeitos a procedimento de revisão, já em vigor.

Numa visão global do território, 78% dos 277 PDM em vigor em 2013 vigoravam há mais de 10 anos, sem que tivessem sido submetidos a qualquer procedimento de revisão. Outro caso paradigmático era o do concelho de Lagos, no Algarve, que subsistia ainda sem PDM.¹⁰ Também o concelho de Odivelas carecia ainda de um PDM próprio, uma vez que, embora se tivesse autonomizado do concelho de Loures em 19 de novembro de 1999, o PDM que se encontrava em vigor era ainda o de Loures.¹¹

A mesma avaliação efetuada pela DGT em 2103 demonstrava que, dos 218 PDM com mais de 10 anos, em 29 casos ainda não tinha sido dado início ao respetivo procedimento de revisão. Assim, no cômputo geral dos 277 PDM em vigor em 2013, 31 concelhos aguardavam por procedimento de revisão, 182 haviam já dado início à revisão, mas ainda não a tinham concluído, sendo que 2 concelhos se encontravam ainda em fase de elaboração do primeiro PDM.

¹ Agência Europeia do Ambiente (2006). *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*, EEA Report No. 10/2006, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

² Diferença entre o número de nados-vivos e o número de óbitos num dado período de tempo (metainformação – INE).

³ Informação disponível sobre *SalDOS populacionais anuais: total, natural e migratório – Portugal*, disponível em: www.pordata.pt.

⁴ Alojamento familiar constituído por uma divisão ou conjunto de divisões e seus anexos num edifício de caráter permanente ou numa parte estruturalmente distinta do edifício, devendo ter uma entrada independente que dê acesso direto ou através de um jardim ou terreno a uma via ou a uma passagem comum no interior do edifício (escada, corredor ou galeria, entre outros) (metainformação – INE).

⁵ Avaliação da execução do sistema de gestão territorial: instrumentos de gestão territorial em vigor; usos do solo e evolução do solo urbano (2013). Documentação disponível na página internet da DGT, em: <http://www.dgterritorio.pt/>.

⁶ Compostos por 1 Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), 6 planos regionais de ordenamento do território (PROT) e 2 planos Intermunicipais de ordenamento do território (PIOT).

⁷ 21 planos regionais de ordenamento florestal, 9 planos de gestão de bacias hidrográficas e 15 planos de bacia hidrográfica.

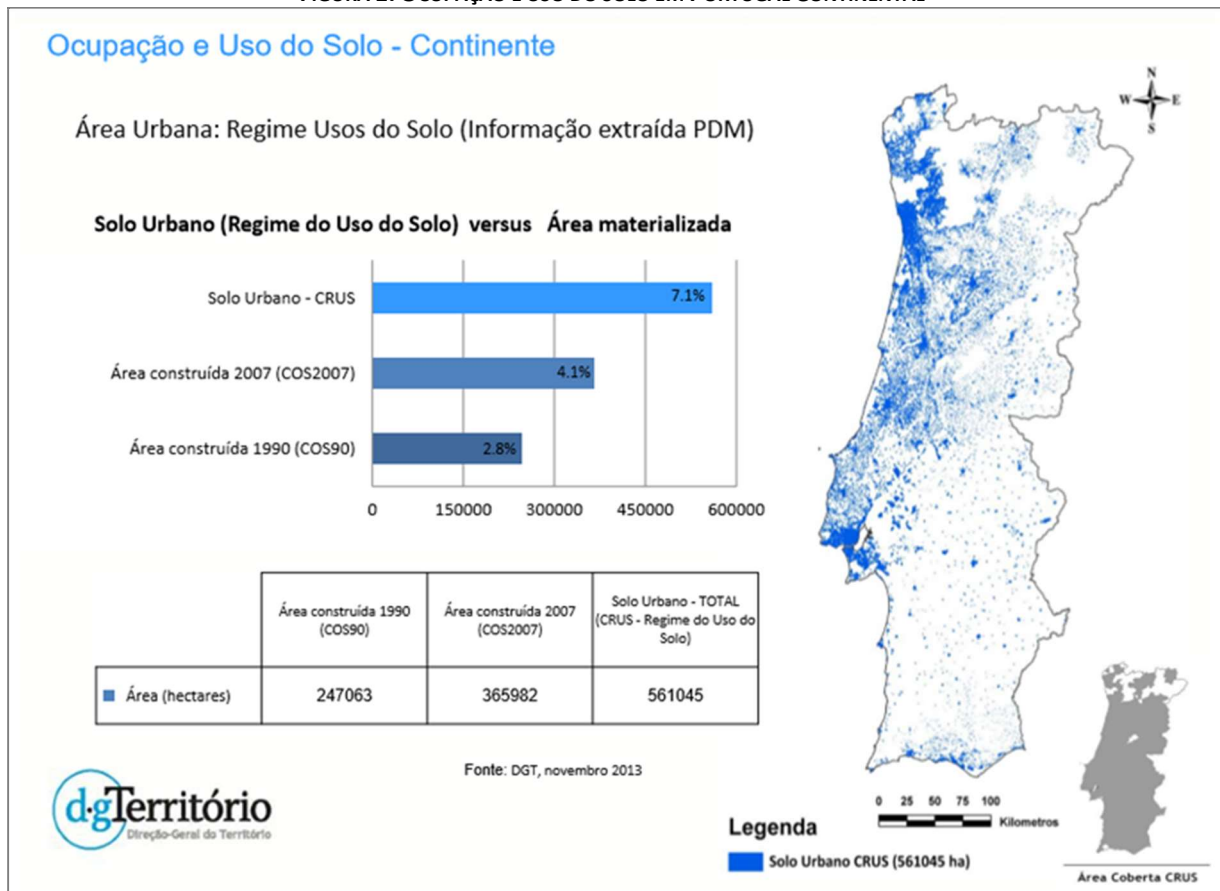
⁸ 25 planos de ordenamento de áreas protegidas (POAP), 42 planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas (POAAP) ou planos de ordenamento das bacias hidrográficas de lagoas (POBHL) e 9 planos de ordenamento de orla costeira (POOC).

⁹ 277 planos diretores municipais (PDM), 248 planos de urbanização (PU) e 853 planos de pormenor (PP).

¹⁰ Foi, entretanto, publicada no *Diário da República*, n.º 169, 2.ª Série, de 31 de agosto, através do Aviso n.º 9904/2015, a deliberação municipal que aprovou o Plano Diretor Municipal de Lagos, incluindo os seus elementos constituintes.

¹¹ Atualmente, o concelho de Odivelas já viu também ser publicada no *Diário da República*, n.º 171, 2.ª Série, de 2 de setembro de 2015, através do Aviso n.º 10014/2015, a deliberação municipal que aprovou o Plano Diretor Municipal de Odivelas, incluindo os seus elementos constituintes.

FIGURA 1. OCUPAÇÃO E USO DO SOLO EM PORTUGAL CONTINENTAL



Fonte: DGT (2013)

Mas já no que respeita à forte expansão do solo urbano, esta refletiu-se também ao nível do planeamento, conforme se constata da análise da variação do solo urbano, entre a primeira geração de PDM e a sua revisão, por densidade populacional, tendo sido reconhecida como um dos principais problemas para o ordenamento do território (Programa de Ação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, 2006).

A expansão das áreas urbanizadas, acarretando movimentos pendulares significativos entre o local de residência e o local de trabalho, traduziu-se num consumo elevado e pouco otimizado de recursos, desde o solo, à água e à energia, assim como das infraestruturas de transporte e distribuição.

Não obstante a contribuição de algumas medidas e iniciativas para a mitigação deste problema, a promoção de uma ocupação urbana sustentável do território ficou aquém do desejado e necessário, tendo sido adiada pela ausência de uma revisão legislativa que demovesse o investimento massivo em novas urbanizações. A primeira metade do período de 2007-2013 ficou, portanto, marcada por uma

forte expansão da oferta habitacional que já vinha da década anterior, assente nas condições favoráveis de financiamento para aquisição de casa própria. O contexto de crise económico-financeira acabou por ditar a desaceleração da expansão urbana nos últimos anos.

Por outro lado, o crescimento de urbanizações isoladas, excêntricas à cidade, e a sua segmentação em espaços monofuncionais de fins industriais, comerciais ou habitacionais, tornaram os espaços públicos desvitalizados, transformando-se em lugares desqualificados e pouco valorizados.

O sobredimensionamento do sistema urbano nacional face às necessidades habitacionais permite compreender que em 2011 existiam 735.128 habitações vagas, sendo que apenas 15% dos alojamentos familiares não ocupados estavam disponíveis para arrendamento. Este é o retrato de um país de proprietários, no qual cerca de um 1 milhão de edifícios carece de obras de reparação, dos quais cerca de 400.000

edifícios necessitam de intervenções significativas (INE, 2012).¹

A sustentabilidade das cidades passa, por isso, não apenas pela eficiência no uso dos recursos naturais e regulação dos espaços rurais adjacentes, mas também pela recuperação das áreas degradadas, de que são exemplo alguns bairros históricos e zonas industriais hoje desativadas.

Neste contexto, a reabilitação urbana apresenta-se como um instrumento essencial para um desenvolvimento urbano sustentável cujo objetivo último é, sem dúvida, o de trazer de volta os moradores para os centros das cidades.

Foi, exatamente, neste enquadramento que se desenvolveu a reforma do ordenamento do território, assente no princípio do equilíbrio dinâmico entre a sociedade, a cidade e a natureza. A Lei de Bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBPPSOTU), aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, apresentou, neste sentido, dois grandes desígnios: o primeiro de reorganização eficiente do sistema de gestão territorial e o segundo voltado para a promoção da regeneração urbana, contrariando a especulação imobiliária e os terrenos expectantes.

Para tanto, tinham sido identificados pela DGT, em sede de avaliação da revogada Lei dos Solos, os seguintes constrangimentos a superar:

- a) Sobreposição e incoerência das diferentes estratégias de desenvolvimento do território formuladas pelos diferentes níveis da administração;
- b) Rigidez e complexidade do sistema de gestão territorial;
- c) Planos diretores municipais com uma vigência média superior a 10 anos, desligados da estratégia municipal;
- d) Expansão desordenada das áreas urbanas, com efeito de fragmentação do território e de aumento de movimentações pendulares;
- e) Subaproveitamento das infraestruturas existentes e localização periférica de novos equipamentos urbanos, por procura de terrenos de preço inferior;
- f) Estagnação na implementação da execução programada;
- g) Ineficácia das medidas de reabilitação urbana e de política da habitação;
- h) Ausência de monitorização e partilha de informação sobre o território e das cidades.

Importava, portanto, criar um sistema harmonioso, em que os instrumentos de planeamento permitissem desenvolver uma correta distribuição do solo rústico e urbano, invertendo a tendência das últimas décadas, de aumento excessivo dos perímetros urbanos, e assegurando a salvaguarda dos valores naturais, sem que, contudo, perdessem a flexibilidade necessária para fazer face aos diferentes desafios dos novos ciclos económicos.

Tal reforma exigiu – e continuará a exigir – uma vinculada articulação entre os diversos organismos da Administração Pública Central e Local, quer ao nível dos procedimentos, quer também no que se refere ao domínio da informação, que se pretende mais integrado, fomentando-se a partilha de dados, essenciais à elaboração de diagnósticos objetivos e englobadores, que melhor possam fundamentar as opções de planeamento. Importa, assim, garantir a existência de ferramentas que permitam monitorizar o estado do ordenamento do território, bem como um envolvimento mais efetivo e regular das diversas entidades envolvidas. Também ao nível do cidadão, a partilha de informação revela-se essencial, permitindo um investimento esclarecido ou simplesmente o exercício da sua cidadania. Por isso, a reforma do ordenamento é indissociável da partilha de informação.

II. PARTICULARIDADES DA REFORMA

II.1. Os planos territoriais

Estes planos desenvolvem e executam a estratégia de desenvolvimento local, designadamente os objetivos de desenvolvimento económico e social, as medidas de intervenção no mercado dos solos, os critérios de sustentabilidade a adotar no uso e ocupação do território, bem como os princípios e as regras de localização e de distribuição dos diferentes tipos de atividades, as políticas de reabilitação e regeneração urbanas e de habitação. Os planos territoriais constituem, desta forma, um instrumento integrado da sua área de intervenção, na medida em que devem ter em consideração todos os interesses que confluem naquela área e estabelecerem métodos de harmonização e compatibilização entre eles.

O plano territorial deve ser um reflexo da estratégia municipal, uma visão para o futuro do desenvolvimento do concelho e da região, e, por isso, as opções que lhe estão subjacentes devem estar fundamentadas, assim como integrar orientações para a sua execução, a inscrever nos

¹ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, que aprovou a Estratégia Nacional para a Habitação para o período de 2015-2031.

planos de atividades e nos orçamentos, que contêm, designadamente:

- a) A identificação e a programação das intervenções consideradas estratégicas ou estruturantes, por prioridades, a explicitação dos objetivos e a descrição e estimativa dos custos individuais e da globalidade das ações previstas no plano, e os respetivos prazos de execução.
- b) A ponderação da viabilidade jurídico-fundiária e da sustentabilidade económico-financeira das respetivas propostas;
- c) A definição dos meios, dos sujeitos responsáveis pelo financiamento da execução e dos demais agentes a envolver;
- d) A estimativa da capacidade de investimento público relativa às propostas do plano territorial em questão, a médio e a longo prazo, tendo em conta os custos da sua execução.

Por outro lado, os planos dotados de eficácia direta sobre os particulares, por definirem a forma de ocupação, utilização e transformação dos solos, são os instrumentos que servem de fundamento à prática de atos administrativos de gestão urbanística pelos órgãos municipais. Deste modo, todas as normas relativas à ocupação, uso e transformação dos solos, para poderem ser determinadas aos particulares, devem estar consagradas em plano territorial.

Daqui resulta que as normas dos programas nacionais e regionais que condicionam o uso, ocupação e transformação do solo, ou seja, aquelas que têm impacto direto nas competências municipais na gestão do seu território, devem ser integradas nos planos diretores intermunicipais ou municipais (e, quando existam, nos planos hierarquicamente inferiores, como o plano de urbanização e o plano de pormenor). Este princípio encontra-se, agora, desenvolvido no n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprovou a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (NRJIGT).

De facto, a sobreposição e a complexidade dos planos de ordenamento têm vindo a prejudicar a transparência e o conhecimento das regras, tanto por parte dos particulares como da própria Administração Pública. Por isso, o objetivo fundamental da reforma do ordenamento do território foi o de garantir a compatibilização das normas dos diferentes programas e planos num único nível: o municipal, mais próximo do cidadão. Garante-se, assim, uma visão de conjunto do território, ao contrário do que sucedia anteriormente, em que se verificava uma remissão para diferentes níveis de

planeamento e regulamentos dispersos. Os planos especiais passaram a integrar a categoria dos programas e são agora constituídos por normas de execução, estabelecendo ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos regimes de proteção e valorização dos recursos naturais, compatível com a utilização sustentável do território.

II.2. Integração de normas urbanísticas nos planos territoriais

A concretização destes princípios exigia o estabelecimento de um regime transitório, com vista à integração das normas dos instrumentos que condicionam a atividade e gestão urbanística nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, tendo sido consagrado um prazo de três anos para o efeito (artigo 78º nº 1 da LBPPSOTU).

Às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), em articulação com as entidades sectoriais responsáveis, incumbiu a tarefa de identificação dessas normas, no prazo apertado de um ano.

Este levamento foi efetuado com o esforço significativo dos organismos da administração pública envolvidos. Agora, entramos numa nova fase: compete a cada um dos municípios abrangidos planos especiais, adaptar, até 29 de junho de 2017, os respetivos regulamentos e representação geoespacial, ao conteúdo daqueles instrumentos, tendo em conta as normas que foram identificadas.

Haverá casos, não obstante, em que poderão ocorrer desconformidades entre os diversos IGT. Para estas situações, a LBPPSOTU veio consagrar a figura da ratificação dos planos municipais, regulamentada nos termos do artigo 91º do NRJIGT, abrangendo a possibilidade de, neste âmbito, serem reapreciadas as exigências de proteção dos interesses nacionais em causa. Este é um regime excecional que deve ser utilizado com prudência, mas que poderá ser determinante para garantir a compatibilização e coerência dos diversos IGT.

O NRJIGT, no seu artigo 198.º, n.º 3, veio alargar a adoção deste mecanismo neste processo de transição, podendo também ser ponderada esta possibilidade nos casos em que se verifique incompatibilidade entre os planos municipais e os planos especiais.

Esta hipótese poderá também ser útil para assegurar a articulação do processo de integração das normas dos planos especiais, quando os mesmos estejam em processo de

alteração, revisão ou mesmo recondução à categoria de programa.

Nestes casos, sempre que o processo de revisão ou alteração não esteja concluído, findos os 3 anos que a LBPPSOTU concedeu para a transposição, a ratificação permitirá que os planos territoriais consagrem já algumas disposições que serão alteradas ou revogadas por via do processo de revisão dos atuais planos especiais e respetiva recondução em programas especiais. De facto, manifesta-se algo contraditório transpor para os planos territoriais normas que, à partida, a entidade responsável pelo (ainda) plano especial de ordenamento do território considera desatualizadas.

Sublinhe-se que, em qualquer caso, não deverão ser integradas as normas de carácter estratégico de gestão, que não têm qualquer correspondência com o conteúdo material dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, pois, se assim não fosse, estes últimos corriam o risco de se transformar numa mera compilação de uma multiplicidade de regras dissociadas da respetiva estratégia.

Este esforço terá a virtualidade de, através de um único procedimento, obter dois resultados: por um lado, assegurar a revisão dos atuais planos especiais e a sua recondução a programas, e, por outro lado, garantir a transposição de normas atuais. Em suma, assegura-se a visão de conjunto dos diferentes instrumentos de gestão e planeamento.

Este procedimento de recondução dos planos especiais em programas e de assimilação de algumas das suas regras pelos programas territoriais, é um exercício bastante exigente em termos conceptuais e institucionais, requerendo um forte compromisso entre os intervenientes e uma decisiva liderança no processo, por forma a garantir a coerência de abordagens e de metodologias.

Conscientes deste desafio, os organismos da Administração Pública, com atribuições em matérias de ordenamento do território, elaboraram um Guia Metodológico de Integração do conteúdo dos planos especiais, que foi aprovado pelo Grupo de Trabalho para o Território.¹

¹ Colaboraram no mencionado Guia a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, do Algarve, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte, a Direção-Geral do Território e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.. O documento intitulado *Integração do conteúdo dos Planos Especiais - Guia*

Cumprir ainda referir que, no âmbito da reforma do modelo de gestão territorial, para garantir a efetividade da medida de compatibilização num único plano das regras relativas à gestão urbanística, a LBPPSOTU veio estabelecer no seu artigo 46.º, um conjunto de sanções para o incumprimento do dever de atualização dos planos, cujo regime se encontra desenvolvido no NRJIGT, nos seus artigos 28.º e 29 e que inclui, nomeadamente, a suspensão do direito de candidatura a fundos comunitários e nacionais.

Não obstante, considerando que, por vezes, estes atrasos se podem dever a razões alheias à vontade dos municípios, nos termos do artigo 29.º do NRJIGT, é consagrada a possibilidade de serem apresentadas provas de que o atraso não é da sua responsabilidade, caso em que a suspensão daquele direito não opera. Nessa situação, as normas do plano territorial são suspensas, mas não existe qualquer impedimento ao acesso de fundos comunitários e nacionais ou de celebração de contratos programa.

O fim do solo urbanizável

A reforma do ordenamento do território teve também como grande objetivo tornar o planeamento municipal mais estratégico e programático, permitindo um processo de transformação do solo adequado às necessidades do ciclo económico.

O fim do solo urbanizável, ou solo urbano com execução programada, permite privilegiar a reabilitação urbana, em detrimento da construção nova, contrariando a tendência de crescimento excessivo dos perímetros urbanos e o aumento especulativo dos preços do imobiliário², designadamente através da alteração do estatuto jurídico do solo.

De acordo com o artigo 71.º, do NRJIGT, o solo urbano passa a corresponder ao solo que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal à urbanização e edificação. Por contraposição, o solo rústico é aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destina ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos

Metodológico encontra-se disponível na página internet da DGT, em: www.dgterritorio.pt.

² Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira, visou-se “evitar que, por via do plano, se concedesse uma renda monopolista ao proprietário que nada investe para a obter.” Cfr. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado (2016). Coimbra: Almedina, pág. 481.

geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e, residualmente, todo aquele que não seja classificado como urbano.

A classificação do solo como urbano visa a sustentabilidade e a valorização das áreas urbanas, no respeito pelos imperativos de economia do solo e dos demais recursos territoriais e, por isso, foi eliminada a possibilidade de serem classificados como urbanos solos não urbanizados.

Na verdade, os solos urbanizáveis constituíam uma categoria operativa de solo urbano, destinada à expansão urbana. Tendo sido alterada a noção de solo urbano, agora restringido ao urbanizado e edificado, os solos que tinham esta categoria operativa, mas que até à data não tenham sido urbanizados, devem agora ser reconduzidos a solo rústico. Esta medida, para além de se afirmar como uma medida de estímulo à reabilitação urbana, pretende contrariar as tendências especulativas em função do planeamento, reforçando a redistribuição justa e equilibrada das rendas fundiárias.

A reclassificação do solo como urbano deve ser, portanto, limitada aos casos de inexistência de áreas urbanas disponíveis e comprovadamente necessárias ao desenvolvimento económico e social.

Assim, nos termos do artigo 72.º do NRJGT, a reclassificação depende da demonstração:

- a) Da indisponibilidade de solo urbano na área urbana existente para a finalidade em concreto, designadamente através dos níveis de oferta e procura de solo urbano, com diferenciação tipológica quanto ao uso, e dos fluxos demográficos;
- b) Do impacto da carga urbanística proposta no sistema de infraestruturas existentes e a previsão dos encargos necessários ao seu reforço, execução de novas infraestruturas e respetiva manutenção;
- c) Da demonstração da viabilidade económico-financeira da proposta, incluindo a identificação dos sujeitos responsáveis pelo financiamento e a demonstração das fontes de financiamento.

Por outro lado, esta possibilidade apenas pode ser operada mediante a elaboração de planos de pormenor com efeitos registais, mais vocacionados para a concretização das operações urbanísticas e para responder aos desafios socioeconómicos. O plano de pormenor que procede à reclassificação do solo para

urbano deve delimitar a área objeto de reclassificação e definir o prazo para execução das obras de urbanização e obras de edificação, o qual deve constar expressamente da certidão do plano a emitir para efeitos de inscrição no registo predial.

Este plano é acompanhado pela celebração de um contrato de urbanização, enquanto garantia de que o particular vai executar as operações urbanísticas e suportar os encargos financeiros, devendo nele estar consagradas as obrigações das partes contratantes relativamente à execução das obras de urbanização e da operação urbanística, as respetivas responsabilidades a que ficam sujeitas, as formas de financiamento bem como o prazo para cumprimento daquelas, sob pena da reserva de solo caducar.

Regime transitório de classificação do solo

Tendo sido alterada a noção de solo urbano, restringindo-se apenas ao urbanizado e edificado, os solos que tinham esta categoria operativa, mas que até à data não tenham sido urbanizados, devem agora ser reconduzidos a solo rústico.

Justamente por se reconhecer que as regras de classificação e qualificação do uso do solo são as matérias que maior impacto assumem no âmbito da reforma operada, o legislador estabeleceu um regime transitório com um período temporal dilatado e no respeito pelo direito dos particulares.

Nos termos do artigo 82.º da LBPPSOTU, devem consagrar as novas regras de classificação dos solos:

- a) As alterações ou revisões dos planos municipais que foram iniciadas após a entrada em vigor daquela lei, ou seja, de 29 de junho de 2014;
- b) Os processos de alteração ou revisão dos planos municipais que não sejam concluídos até 29 junho de 2015.

A eliminação desta categoria de solo urbano e dos fenómenos de edificação dispersa não pode colocar em causa direitos adquiridos e legítimas expectativas dos proprietários e investidores. Deste modo, estabelece o n.º 3 do artigo 82.º do NRJGT, um regime excecional para os solos que estejam classificados como urbanizáveis ou como solo urbano com urbanização programada, permitindo que o particular possa, ainda, urbanizar e construir de acordo com as regras estabelecidas para estas áreas, desde que tenha um título que o legitime para o efeito: contrato

ou ato administrativo (licença, comunicação prévia, informação prévia).

Sublinhe-se que o particular se encontra obrigado a promover a operação urbanística no prazo definido no contrato ou no título, sob pena de o mesmo caducar e de os solos reverterem para a classificação como rústicos, perdendo a edificabilidade e a oportunidade de realizar os respetivos projetos.

A eliminação dos solos urbanizáveis consagra assim, a importante vantagem de não estagnar as opções de planeamento, sendo possível adaptar o planeamento às necessidades económicas de cada ciclo de investimento, através da elaboração de um plano de pormenor com efeitos registais, que preveja a adaptação ao projeto do particular e, ao mesmo tempo, salvedor o interesse público.

Planeamento subregional

Como forma de criar maiores sinergias e uma mais estreita cooperação entre municípios, foi estabelecida a possibilidade de aprovação (conjunta) de programas e planos de índole intermunicipal, para definirem, de modo coordenado, a estratégia de desenvolvimento e o modelo territorial *subregional*, as opções de localização e gestão de equipamentos públicos e infraestruturas.

Deste modo, o âmbito intermunicipal foi alargado através:

- i. da aplicação das mesmas regras no que respeita ao regime do uso do solo e à vinculação de particulares;
- ii. da criação das figuras de plano diretor intermunicipal, plano de urbanização intermunicipal e plano de pormenor intermunicipal;
- iii. da possibilidade de plano diretor intermunicipal se fazer substituir ao plano diretor municipal.

A elaboração de planos intermunicipais é uma faculdade dos municípios que pretendam associar-se para este efeito, ou seja, não são instrumentos de elaboração obrigatória. Todavia, enquanto instrumento de gestão colaborativa são um mecanismo poderoso que assim é disponibilizado, em particular quando a gestão e o planeamento territorial devem ponderar a existências de ativos e necessidades numa perspetiva interterritorial e já não apenas municipal.

No caso de um dos municípios associados não se rever na estratégia definida, é admitida a possibilidade de revisão parcial destes planos, sem prejuízo das obrigações contratualmente

assumidas (execução de infraestruturas de iniciativa conjunta).

A coordenação intermunicipal potencia, não apenas uma gestão mais eficiente dos ativos, mas também a atração de projetos, de talentos e de recursos aos territórios que apresentarem melhores soluções de planeamento, aliadas a estratégias de maior inovação e sustentabilidade.

Acompanhamento da elaboração e revisão dos planos diretores municipais

Ao nível de acompanhamento da elaboração e revisão dos planos diretores municipais, o parecer final da comissão de acompanhamento concentra-se na conformidade com os planos superiores e sobre o cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor, deixando a administração central de se pronunciar sobre a estratégia municipal, em estrito respeito pelo princípio da autonomia local.

Em linha com as últimas alterações legislativas este parecer é proferido pela CCDDR territorialmente competente, o qual traduz uma decisão global definitiva e vinculativa para toda a Administração Pública.

Pretende-se, assim, terminar com a prática instituída, de o parecer daquela comissão corresponder a um somatório de pareceres, competindo agora a uma única entidade elaborar o parecer que vincula toda Administração sobre a proposta de plano. Ou seja, ainda que cada entidade tenha as suas atribuições, as quais devem ser desempenhadas naquela sede, o parecer é um. Por outro lado, é dada a possibilidade às entidades que constituem aquela comissão de declarar, expressamente, não existir fundamento para a sua representação na comissão consultiva.

Foi também eliminado o parecer exigido após a fase de discussão pública, assumindo o município a inteira responsabilidade de elaborar a versão final da proposta de plano para aprovação. Significa que, após a ponderação dos resultados da discussão pública e da elaboração do relatório, a câmara municipal apresenta a proposta à assembleia municipal, para aprovação.

Alteração por adaptação

A reformulação da alteração por adaptação, veio simplificar o procedimento de dinâmica dos instrumentos de gestão territorial.

Nos termos do artigo 121.º do NRJGT, sempre que a alteração decorra da entrada em vigor de

leis ou regulamentos ou de outros programas e planos territoriais com que devam ser compatíveis ou conformes, deve ser adotado o procedimento de alteração por adaptação.

Não estando em causa uma decisão autónoma de planeamento, mas o cumprimento de uma imposição legal, esta alteração depende de mera declaração da entidade responsável pela elaboração do plano, a qual deve ser emitida, no prazo de 60 dias, através da alteração dos elementos que integram ou acompanham o instrumento de gestão territorial a alterar, na parte ou partes relevantes.

Reduziu-se, deste modo, o prazo e simplificou-se a forma.

A declaração é transmitida à comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente e remetida para publicação e depósito.

Correções materiais

O procedimento das correções materiais e retificações foi também alterado. O artigo 122.º do NRJGT deixa agora de fazer a distinção entre correções e retificações.

As correções materiais passam a poder ser efetuadas a todo o tempo, por comunicação da entidade responsável pela elaboração dos programas ou dos planos, e são publicadas na mesma série do *Diário da República* em que foi publicado o programa ou plano objeto de correção.

Ainda no plano da dinâmica, destaca-se a possibilidade de serem adotadas normas provisórias, que definam de forma positiva o regime transitoriamente aplicável a uma determinada área do território.

Medidas cautelares

À semelhança das medidas preventivas, as normas provisórias têm natureza regulamentar e podem ser adotadas desde que, nos termos do artigo 135.º do NRJGT, se verifiquem cumulativamente as seguintes situações:

- a) Existam opções de planeamento suficientemente densificadas e documentadas no âmbito do procedimento de elaboração, revisão ou alteração do plano territorial em causa;
- b) Necessidade de tais medidas para a salvaguarda de interesses públicos inerentes à elaboração, revisão ou alteração do plano em causa.

A adoção de normas provisórias é precedida de pareceres das entidades que devam pronunciar-

se em função da matéria e de discussão pública, nos termos aplicáveis ao plano territorial intermunicipal ou municipal a que respeitam (cfr. artigo 138.º do NRJGT).

Criação da Comissão Nacional do Território

A coordenação dos diferentes sectores do Estado foi também um dos grandes pilares que orientou a reforma do ordenamento do território. Foi, por isso, criada a Comissão Nacional do Território, constituída por representantes das entidades com competências específicas nas áreas do ordenamento do território, designadamente a Direção-Geral do Território, o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P., a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., as CCDR e ainda a Associação Nacional de Municípios Portugueses.¹

A experiência da última década tem evidenciado como é importante que as decisões em matéria de planeamento se articulem e coordenem.

Deste modo compete à CNT, designadamente, nos termos do artigo 184.º do NRJGT:

- a) O acompanhamento da execução da política nacional do ordenamento do território, sustentada em indicadores qualitativos e quantitativos dos IGT, restrições de utilidade pública e servidões administrativas;
- b) Emitir pareceres e recomendações sobre questões relativas ao ordenamento do território, por sua iniciativa ou a solicitação do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território;
- c) Apresentar à Direção-Geral do Território propostas de elaboração de normas técnicas e procedimentos uniformes para todo o território nacional a aplicar pelos organismos com responsabilidades e competências em matéria de ordenamento do território;

A Comissão Nacional do Território sucede nas atribuições da Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional, bem como em todas as posições jurídicas assumidas por esta.

O funcionamento da CNT é equivalente a um órgão colegial, sendo os seus pareceres vinculativos em matéria de elaboração, alteração ou revisão dos programas de âmbito nacional e regional.

A CNT pode constituir uma oportunidade de alcançar vários objetivos há muito pretendidos: uma administração eficiente, forte envolvimento de todos os organismos, estreita articulação com

¹ A informação relevante sobre a atividade da Comissão Nacional do Território encontra-se disponível em: <http://cnt.dgterritorio.pt/>.

os municípios, transparência e segurança para os cidadãos.

Reforço das garantias dos particulares

As garantias para os particulares são reforçadas com o NRJIGT, que clarifica os casos em que deve existir expropriação por sacrifício, quando a perequação não seja possível.

Assim, passam a ser indemnizáveis:

- a) Os direitos preexistentes e juridicamente consolidados, através de título de execução da operação urbanística;
- b) As restrições ao aproveitamento urbanístico constante da certidão do plano de pormenor com efeitos registais, determinada pela sua alteração, revisão ou suspensão, durante o prazo de execução previsto no plano;
- c) As restrições das possibilidades objetivas de aproveitamento do solo, quando a alteração do plano ocorra no prazo de 3 anos.

A nova disciplina do artigo 171.º do NRJIGT veio resolver, assim, o problema que era colocado pelo regime então em vigor, consagrando que independentemente do momento que ocorra devem ser indemnizadas as restrições resultantes das alterações, revisões ou suspensão dos planos que impliquem a revogação ou alteração de licenças, comunicações prévias ou informações prévias¹.

Esta questão é também salvaguardada nos mesmos termos, no artigo 48.º do regime jurídico da urbanização e edificação.

Mais complexa se assume a configuração do direito de indemnização quando em causa estão restrições singulares de aproveitamento urbanístico não tituladas. A nossa jurisprudência é unânime em reconhecer que o “*ius aedificandi*” não integra o direito de propriedade e que, em matéria de urbanismo, os interesses de ordem pública prevalecem sobre as expectativas individuais².

¹ De notar que em qualquer caso “[a] compensação ou indemnização (...) é prevista, obrigatoriamente e de forma expressa, no plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal que fundamenta a imposição de sacrifício, nomeadamente através de definição de mecanismos de perequação deles resultante”. Cfr. Isabel Moraes Cardoso, “Restrições ao direito de propriedade e demais direitos relativos ao solo e indemnização”, in Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda (Ed.) (2016), *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Coimbra: Almedina, pág. 117 e ss.

² O direito de propriedade não é absoluto, devendo ser enquadrado e condicionado em nome da função social do solo e do interesse público. Cfr. a título de exemplo o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de

Assim, a atribuição de um direito de indemnização pelas restrições objetivas ao aproveitamento do solo não tituladas tem o seu fundamento no princípio da tutela da confiança, de quem confiou na estabilidade da norma de planeamento e fez investimentos com base nessa norma (equivalente ao prejuízo) – limitada temporalmente.

Daí que se estabeleça no n.º 4 do artigo 171.º que: “de acordo com o princípio da proteção da confiança, são, ainda, indemnizáveis as restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo impostas aos proprietários, resultantes da alteração, revisão ou suspensão de planos territoriais, que comportem um encargo ou um dano anormal, desde que ocorram no decurso do período de três anos a contar da data da sua entrada em vigor”.

Terminando com as querelas doutrinárias e jurisprudenciais sobre esta matéria, o legislador veio estabelecer concretamente que é necessário que exista um encargo ou dano anormal, estabelecendo a equiparação destes casos ao previsto no artigo 16.º regime de responsabilidade civil de extracontratual do Estado, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.

De notar, todavia, que em qualquer caso, estão excluídas as restrições determinadas pelas características físicas e naturais, existência de riscos para as pessoas e bens; ou falta de vocação do solo para o processo de urbanização e edificação.

Avaliação

A par da implementação de um sistema de ordenamento do território mais ágil e flexível, foi também definida uma avaliação permanente dos planos e que pode fundamentar ulteriores propostas de alteração, nomeadamente com vista a assegurar a concretização dos fins do respetivo plano, corrigir distorções de oferta no mercado imobiliário, entre outras matérias.

Verdadeiramente importante para o processo de planeamento é a compreensão das dinâmicas territoriais e ao aperfeiçoamento da política de gestão territorial, pelo que a monitorização e avaliação de execução dos programas e planos deve assumir um papel central na reforma do ordenamento do território.

outubro de 2002, proc. nº 0912/02, e o acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 26 de setembro de 2013, proc. nº 09663/13, ambos disponíveis in www.dgsi.pt.

Assim, o NRJIGT estabeleceu a obrigatoriedade dos programas e planos territoriais fixarem indicadores destinados a sustentar a avaliação e monitorização da execução, os quais fazem parte do conteúdo documental daqueles instrumentos: cfr. entre outros artigo 41.º, n.º 5.

II.3. Licenciamento urbanístico

A LBPPSOTU, que, como referido, deu início à reforma do ordenamento do território, veio consagrar que, a par do desenvolvimento dos mecanismos de execução dos planos territoriais e das formas de contratualização, constitui objetivo essencial da reforma melhorar a capacidade de resposta, a segurança e a previsibilidade dos processos de urbanização e edificação. Para o efeito, devem ser estabelecidas condições para a adoção de procedimentos de controlo prévio expeditos, sempre que as condições de realização da operação urbanística se encontrem suficientemente definidas, e a par da desmaterialização dos procedimentos, devem ser reforçados os mecanismos de responsabilização e de controlo sucessivo.

É, assim, que o artigo 58.º daquela lei consagra que “[...] o controlo administrativo das operações urbanísticas destina-se a assegurar a conformidade das operações urbanísticas com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e a prevenir os perigos ou danos que da sua realização possam resultar para a saúde pública e segurança de pessoas e bens, bem como a garantir uma efetiva responsabilização dos técnicos legalmente qualificados e dos particulares responsáveis pelos eventuais prejuízos causados por tais operações [...]” e que “[...] a realização de operações urbanísticas depende, em regra, de controlo prévio vinculado à salvaguarda dos interesses públicos em presença e à definição estável e inequívoca da situação jurídica dos interessados”.

No desenvolvimento desses princípios, a alteração ao regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE) – plasmado no Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro - apresenta um conjunto de novidades tendentes à simplificação dos procedimentos.

Relevância da figura da comunicação prévia

A principal medida respeita, naturalmente, à redefinição do instrumento da comunicação prévia, que o novo RJUE também denomina de “*comunicação prévia com prazo*”.

A figura da comunicação prévia que até agora vigorou, embora aparentemente correspondesse

a um procedimento mais simples e célere, era, em muito, semelhante ao procedimento de licenciamento, nomeadamente ao exigir as consultas de entidades externas aos municípios, ao obrigar à apresentação, com o pedido, de todos os projetos (de arquitetura e de especialidades) e ao envolver uma análise e verificação de mérito por parte dos municípios (a não rejeição equivalia a uma admissão).

Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, consagra-se uma efetiva comunicação prévia, assente no princípio de que, estando suficientemente definidas as condições da realização de determinadas operações urbanísticas, a apreciação substantiva pelo município não se justifica.

Assim sucede, nomeadamente no caso de “obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor” ou de “operações urbanísticas precedidas de informação prévia favorável”.

Nesses casos, estando a comunicação prévia corretamente instruída, o controlo prévio assume uma natureza meramente formal, sendo dispensada a prática de atos permissivos, podendo os interessados, logo após o pagamento das taxas, dar início à execução da operação.

Com esta configuração da comunicação prévia aposta-se num sistema assente numa relação de confiança entre a Administração e os cidadãos.

Assim, sempre que se encontrem suficientemente definidas as regras de ocupação do solo, a realização das operações urbanísticas deixa de estar dependente de decisão favorável prévia por parte do município, reforçando-se o controlo sucessivo e a responsabilidade dos técnicos autores do projeto e dos demais intervenientes nas operações urbanísticas. Não obstante, nessas situações, os particulares têm a possibilidade de optar pelo licenciamento, escolhendo o procedimento que melhor se adequa à operação urbanística a promover.

Por fim, cumprirá salientar que o Decreto-Lei n.º 136/2014 procedeu à revisão do conceito de “*reconstrução*”, passando esta a considerar-se como “as obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas”, ou seja, as obras de reabilitação e regeneração urbana que não oferecem alterações da imagem urbana e do espaço público.

Fica, assim, mais claro o regime de controlo a que estão sujeitas estas operações,

incentivando-se, por essa via, a reabilitação e a regeneração como fatores de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão territorial.

Consequentemente, as intervenções de reabilitação que não alterem a estrutura das fachadas, nem constituam uma sobrecarga urbana, devem estar apenas dependentes de comunicação prévia.

Desta forma, privilegiam-se as obras de reabilitação urbana, que não ofereçam alterações da imagem urbana, do espaço público e consequentemente à cidade, o conceito de reconstrução é reajustado às obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição do volume original e da estrutura das fachadas.

Outras inovações

No domínio do licenciamento, embora pontuais, as alterações introduzidas constituem importantes fatores de simplificação, sendo de salientar a redução dos prazos das consultas externas para metade, fixando-se, como regra, o prazo único de 20 dias para as consultas externas.

Ainda, a limitação do âmbito de apreciação do município aos impactos urbanísticos da operação, pela exclusão, em determinadas circunstâncias, da apreciação dos aspetos interiores das edificações, passando as declarações de responsabilidade dos autores dos projetos de arquitetura (no que respeita aos aspetos interiores das edificações), bem como dos autores dos projetos das especialidades, a ser garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis. Concentra-se, assim, a atividade dos municípios na apreciação dos aspetos relativos à defesa dos interesses públicos refletidos nos planos de ordenamento e na fiscalização sucessiva.

Outra novidade é a que respeita à consagração da participação do interessado nas conferências decisórias quando existam pareceres negativos das entidades consultadas. Esta é, sem dúvida, uma medida inovadora, que permite conferir uma maior transparência ao processo de licenciamento e que em muito contribui para a aproximação entre os cidadãos e a Administração.

Como contrapeso dessas medidas de simplificação, em particular no que se refere à nova configuração da comunicação prévia, o novo art.º 100.º-A vem proceder à clarificação e reforço da responsabilização dos intervenientes

nas operações urbanísticas, indicando, de modo expresso e em função das diferentes situações, os diversos responsáveis, nomeadamente nos casos de violação de deveres inerentes ao exercício de uma determinada atividade ou das condições da licença, comunicação prévia ou autorização, ou da realização de operações urbanísticas sem o necessário controlo prévio.

IV. Reabilitação urbana

Regime Excecional para a Reabilitação Urbana (RERU)

Promover a revitalização das cidades, tanto do ponto de vista do crescimento de serviços e do comércio local, como do setor imobiliário, assumiu-se como uma medida essencial para democratizar o acesso à habitação e ao desenvolvimento das atividades económicas nos centros urbanos, devolvendo-os à classe média, às famílias e às populações mais jovens.

Assim, a par com a simplificação no processo de licenciamento urbanístico, e em complemento à reforma dos IGT e de forma a garantir a sua aplicabilidade, o Conselho de Ministros aprovou o Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, estabelecendo um Regime Excecional para a Reabilitação Urbana (RERU) que vigora por um período de sete anos.

Num diploma proposto por uma comissão redatora composta por representantes de entidades relevantes na matéria, entre as quais o Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI, I.P.), o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (LNEC, I.P.), o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU, I.P.) e as sociedades de reabilitação urbana de “*Lisboa Ocidental*” e “*Porto Vivo*”, estabeleceram-se, deste modo, a «*Exigências Técnicas Mínimas para a Reabilitação de Edifícios Antigos*», que permitissem adequar à realidade da reabilitação urbana as regras até agora em vigor.¹

Direcionado para a reabilitação do património edificado, prevê-se a dispensa da observância de algumas disposições técnicas que com aquela se demonstram incompatíveis.

Na nova reabilitação, os edifícios concluídos há mais de 30 anos, ou em áreas de reabilitação urbana (ARU), encontram-se agora dispensados, entre outros, aspetos relacionados com áreas mínimas de habitação, altura do pé-direito,

¹ Estas mesmas entidades promoveram ainda a publicação de um *Guia Prático do Regime Excecional de Reabilitação Urbana*, disponível na página internet do IHRU em: http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/RERU/RERU_0_Indexe.pdf.

instalação de ascensores – exigências nem sempre compatíveis com o estado e a envolvente das edificações a reabilitar. Em simultâneo, reforçou-se a salvaguarda da estrutura do edificado, garantindo-se a segurança de pessoas e bens e as condições de habitabilidade do edificado.

Em apreço estão exigências técnicas previstas nas disposições do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38.382, de 7 de agosto de 1951, bem como em matéria de eficiência energética, infraestruturas de telecomunicações em edifícios ou acessibilidades, para a requalificação do edificado já existente

O regime excecional vem assim identificar, com força de lei, as normas técnicas que não podem ser exigíveis às obras de reabilitação urbana, garantindo que existe um regime igual para todo o país e que é interpretado da mesma forma pelos diferentes municípios, através do qual todos os particulares que pretendam reabilitar edifícios são tratados de maneira igual em todo o território.

Após um momento em que, não apenas o País, mas também os agentes económicos, enfrentaram fortes restrições em termos de financiamento, o RERU apresentou-se como um dos instrumentos legislativos mais determinantes para uma nova aposta no sector imobiliário, de forma estruturada e sustentável, abrindo as portas à reabilitação urbana e à democratização do acesso aos centros urbanos.

O Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020)

Conscientes que as alterações ao nível legislativo não bastam, a reforma do ordenamento do território foi acompanhada pela definição de fontes de financiamento capazes de atrair investimento no desenvolvimento urbano sustentável e, assim, revitalizar as cidades.

Foi, assim, desenvolvido, no âmbito do Acordo de Parceria Portugal 2020, um instrumento financeiro (o IFRRU 2020) de apoio à reabilitação física do edificado destinado a habitação, comércio ou serviços, bem como do espaço público envolvente. Ainda, e uma vez que a melhoria da habitabilidade e a redução da fatura energética é, também, um objetivo prioritário, estando previstos apoios para ações que visem aumentar a eficiência energética e a utilização de energias renováveis para autoconsumo na habitação particular.

Aliando as verbas provenientes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a outras

verbas concedidas, designadamente, pelo Banco Europeu de Investimento, estes fundos serão disponibilizados aos intermediários financeiros, de forma a assegurar a alavancagem dos apoios concedidos.

Uma vez que se trata de um instrumento financeiro de apoio à revitalização das cidades, compete exclusivamente aos municípios definir, no seu planeamento, quais os territórios e prioridades de investimento sobre os quais devem incidir esses apoios. Este processo de definição é realizado através dos Planos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PEDU) e Planos de Ação de Reabilitação Urbana (PARU) ou instrumentos equivalentes, no caso das Regiões Autónomas, no âmbito dos quais os municípios têm oportunidade de identificar, para os investidores privados, os territórios prioritários.

Gestão de Informação

Transversalmente a todas as ações envolvidas na reforma do ordenamento do território houve uma aposta clara na gestão de informação, pois apenas com acesso a esta é possível planear, executar e monitorizar. Assim, nas várias dimensões da reforma foram sempre desenvolvidas ações, quer por via legislativa quer através da administração, visando promover a recolha, integração e disponibilização de informação numa estratégia de dados públicos abertos.

Neste sentido, a aposta numa política de dados abertos, iniciada através da plataforma iGEO que lançamos (<http://www.igeo.pt>) que disponibiliza dados de referência de informação geográfica, gerada e gerida pela administração, nas áreas do ordenamento do território, ambiente, património arquitetónico e conservação da natureza, passível de ser alargado a outras áreas e entidades, públicas e privadas.

Efetivamente os dados e o conhecimento gerado e gerido pela Administração têm forçosamente de ser disponibilizados, não apenas às demais entidades públicas, numa lógica de interoperabilidade, mas também – e principalmente – à academia, às empresas e aos cidadãos, garantindo que o conhecimento produzido possa criar mais emprego e inúmeras oportunidades de negócio.

Mas importa ir mais longe e adotar uma política generalizada de dados públicos abertos, hoje no panorama internacional motores de maior transparência, ganhos de eficiência, cidadania mais participada e promotores de desenvolvimento económico.

III. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS FUTURAS

A reforma levada a cabo veio modificar o modelo de planeamento e lançar os alicerces fundamentais para a construção de novos programas e planos, mais próximos dos cidadãos e dos agentes económicos e mais respeitadores do meio ambiente.

Uma reforma desta amplitude exige uma consciencialização progressiva que não se alcança apenas por medidas legislativas. Importa, agora, deixar sedimentar o modelo de gestão integrado e, no tempo, melhor aproveitar as suas dinâmicas únicas.

Nesse sentido, eliminado o solo urbanizável e reduzidos os custos de contexto das obras de reabilitação, importa agora acompanhar o trabalho dos municípios na implementação de medidas de planeamento voltadas para a revitalização dos seus centros urbanos e para a garantia do uso eficiente dos recursos.

Mas a reforma não se esgota nas tarefas já desenvolvidas, antes sendo um desígnio a perseguir de modo constante. Todos os atores presentes no território partilham, sem dúvida alguma, o desejo de um País mais competitivo, apostado na economia verde, com aptidão para gerar produtos e serviços inovadores, onde o planeamento territorial seja a chave para um efetivo desenvolvimento sustentável, capaz de resistir às dificuldades dos diferentes ciclos económicos e de promover um crescimento baseado na valorização daqueles que são os pilares fundamentais do nosso país: o capital humano e o capital natural.

A administração central, agora liberta das matérias de natureza urbanística, ganha novo fôlego para as matérias que são da sua competência: a regulação, a monitorização e a fiscalização. Neste contexto assume particular importância a alteração do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, que define o modelo territorial que traduz espacialmente as orientações estratégicas em matéria de sistema urbano e acessibilidades e estabelece os objetivos estratégicos para Portugal. Em consequência terão também de ser revistos ou elaborados os Programas Regionais de Ordenamento do Território.

A administração deverá assim, focar-se nas grandes propostas de desenvolvimento territorial, capacitando as regiões e os concelhos a um desenvolvimento estratégico consolidado, assumindo claramente o planeamento territorial como a base para o crescimento económico sustentável. Não menos importante, importa

concretizar aquele que, a par do NRJIT e do RJUE, constitui um dos pilares fundamentais da reforma: o novo regime jurídico do cadastro predial. Através da integração, em um único sistema, do cadastro predial, do cadastro geométrico da propriedade rústica e da informação de natureza cadastral, pretende-se com este novo regime alcançar dois objetivos primordiais: a) assegurar a identificação unívoca dos prédios, promovendo um maior rigor na informação sobre o imóvel e, consequentemente, maior segurança nos negócios jurídicos que sobre o mesmo incidam, bem como uma justa tributação, em especial dos prédios rústicos; b) incentivar o acesso generalizado à informação cadastral pela Administração Pública, pelos cidadãos e pelas empresas, designadamente por via eletrónica, garantindo a proteção dos dados pessoais envolvidos e o dever de sigilo.

Por último, apenas o conhecimento rigoroso e atualizado do território permite uma gestão mais eficiente dos recursos. Neste contexto, importa fomentar uma nova cultura de gestão e partilha de informação, cujas sementes de reforma, numa verdadeira estratégia de dados públicos abertos, lançámos com a iniciativa iGEO.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Europeia do Ambiente (2006). *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*, EEA Report No. 10/2006, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Cardoso, I., (2016). “Restrições ao direito de propriedade e demais direitos relativos ao solo e indemnização”, in MONTEIRO, C.; VALLE, J.; MIRANDA, J. (Ed.), *O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Coimbra: Almedina.
- Cavaco, C. (Ed.) (2015), *Cidades Sustentáveis 2020*, Lisboa: Direção-Geral do Território, também disponível na página da internet da Direção-Geral do Território, em: http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/cidades/cidades_sustentaveis_2020/.
- Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (2010). *Reflexão do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável sobre a Revisão da Lei de Bases do Ambiente*, disponível em www.cnads.pt.
- Dijkstra, L. (2009). *Regional Policy, 01/2009*. De Michelis, N. (Ed.), Comissão Europeia, disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2009_01_metropolitan.pdf.

Grupo de Trabalho para o Território (2015). *Integração do conteúdo dos Planos Especiais - Guia Metodológico* encontra-se disponível na página internet da DGT, em: www.dgterritorio.pt.

Instituto Nacional de Estatística, I.P. (2011). *Sistema Urbano, Transformações Familiares, Reabilitação e Arrendamento Habitacionais: uma perspetiva territorial. Retrato Territorial de Portugal*, disponível em www.ine.pt.

Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Instituto da Construção e do Imobiliário, Autoridade Nacional de Comunicações, Agência Portuguesa do Ambiente (2014). *Regime Excecional de Reabilitação Urbana-Guia Prático*, disponível em http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/reabilitacao/RERU/RERU_0_Indexe.pdf.

Massé, P. (1967). *O Plano, aventura calculada*, Paris, Lisboa: Livraria Moraes.

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2006). *Programa de Ação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, disponível em www.dgterritorio.pt.

Neto, M. (Ed.) (2015). *Uma visão integrada para o território*, Lisboa: Direção-Geral do Território, disponível na página da internet da Direção-Geral do Território, em www.dgterritorio.pt.

Oliveira, F. P. (2016). *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra: Almedina.

anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional.

Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, procede à décima terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação.

Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, aprova a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, aprova as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, aprova a Estratégia Nacional para a Habitação para o período de 2015-2031.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 16 de julho, aprova a estratégia Cidades Sustentáveis 2020.

REFERÊNCIAS ELETRÓNICAS

Comissão Europeia – Política Regional: http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/.

Comissão Nacional do Território: <http://cnt.dgterritorio.pt/>.

Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável: www.cnads.pt.

Direção-Geral do Território: www.dgterritorio.pt.

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.: www.portaldahabitacao.pt.

Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. - Bases Jurídico-Documentais: www.dgsi.pt.

Instituto Nacional de Estatística, I.P.: www.ine.pt.

Instituto Nacional de Estatística, I.P. – Sistema Integrado de Metainformação: <http://smi.ine.pt/>.

PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo: www.pordata.pt.

LEGISLAÇÃO RELEVANTE

Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, estabelece um regime excecional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30



Science, technology and innovation and public policy in Portugal: Trajectories towards 2020

Hugo Pinto

Researcher, Centre for Social Studies, University of Coimbra
Assistant Professor, Faculty of Economics, University of Algarve
hpinto@ces.uc.pt

ABSTRACT

Science, technology and innovation are of crucial relevance for socio-economic development. This article presents a perspective of the institutional change in Portugal in this domain, between 2000 and 2014, with the identification of policies, key actors and incentives for stimulating the emergence of innovation. It presents a chronology of policies on science, technology and innovation that changed the landscape of innovation in Portugal. The article presents the context and the policy-orientations for policy-making towards 2020, in particular the impacts of economic crisis in the Portuguese STI system and the guidelines of Europe 2020 for a smart specialisation. The article concludes with considerations in the evolution of the innovation landscape in Portugal and the relevance of these changes to public policy implementation in the period 2020.

Keywords: Innovation, Institutional change, Innovation system, Policy.

JEL Classification: L52, O31, O32, O38.

1. INTRODUCTION

The importance of innovation to economic performance and growth was underlined in the last decades by the emergence of a systemic vision of innovation, as a multi-dimensional, multi-scale, multi-actor phenomenon (Asheim, Smith & Oughton, 2011). Innovation systems, whatever the scale and focus, are constituted by actors that stabilize networks with the goal to innovate. Innovation is institutionally embedded, meaning that the relationships of actors do not happen in a context free of informal and formal constraints and enablers of individual action. Innovation process is institutionally embedded; depend from public policies, from supportive actors and from the socially accepted behaviours (Cooke, 2001). Particularly important to innovation are the linkages between knowledge producers, commonly seen as the universities and other public research organizations, and knowledge users, firms and other entities

applying accumulated knowledge to solve particular technical problems (Pinto & Fernández-Esquinas, 2013).

Public policies are particularly relevant for science technology and innovation because innovation processes are plagued with market, and specially, by systemic failures that create barriers for the adequate allocation of resources and effectiveness of innovation (Weber & Rohrer, 2012).

Portugal is a country that lies between the group of most developed countries and those in development process. It is usually considered a member-state of European Union in a moderate position in terms of innovation when compared with other European countries (European Commission, 2015). This situation was observed both at national level in several studies and at regional level.

The study of the Portuguese case shows that science, technology and innovation (STI) suffered huge pressures and change was happening at a very fast pace in the last decades. This article

gives attention to the innovative profile of Portugal, analysing the chronology of institutional change in terms of STI policy in Portugal. For this, the text is organized as follows. The next section presents a chronology of policies on S&T and instruments for the emergence and consolidation of innovative dynamics. A second part presents changes for the new programming period 2014-2020. The new programmes are debated with particular emphasis in the impacts of economic crisis in STI and the emergence of the smart specialisation rationale in innovation policy.

2. CHANGE IN THE PORTUGUESE SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION POLICIES

STI policies in Portugal had a late entry, a slow evolution and implementation with limited results. These are corollaries of several analyzes that focus on the evolution of government intervention in this area (e.g., Caraça, 1999; Bonfim & Viseu, 2005; Laranja, 2007). Based on these analyzes it is possible to systematize the evolution of public policies in STI that set the pace of institutional change regarding the generation and consolidation of innovation routines in Portugal.

First generation: grassroots of S&T policy

STI policy in Portugal dates back to the 1970s with the participation of national teams in work promoted by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). This participation has contributed in 1967 to the creation of the National Board of Scientific and Technological Research (JNICT) with the mission of coordinating inter-sector public intervention in this field. In the 1970s, Portugal pursued a path connected to the emergence of State large laboratories with thematic scope, a logic inspired by public intervention resulting from a linear model of innovation. By the early '80s the governance of STI in Portugal was based on a highly vertical structure in which it was assumed that the benefits from scientific research came mechanically and sequentially to companies. This period was marked by the birth of several public universities in Portugal, some with regional scope, and marking the end of the concentration of higher education in Coimbra, Lisbon and Porto (Malcata, 2001).

In the '80s, back in the pre-accession period to the European Economic Community (EEC) and the instability after the change of political regime dilute, comes the first National Technology Plan which aimed to strengthen the

technological infrastructure, new and more flexible institutions, launching programs to support R&D and industrial potential. There was an obvious fragmentation between ministries, with the responsibility of JNICT, linked to science, and with the tutelage of the industry-based Plan. The beginning of this decade was marked by this disjointed and compartmentalized approach that would restrict the STI in Portugal for several years.

In the second half of the 1980s Portugal enters the EEC. There is a new momentum in this area, with a specific budget for Science and Technology and the first Mobilisation Programme for Science and Technology intending to achieve the target of 1% of GDP of expenditure on R&D, something that only came to realize after more twenty years in 2007.

Second generation: new actors and infrastructural investment

The first Community Support Framework (CSF I - 1988-1992) helped to provide the country of physical infrastructure base for STI. In this context programs PEDIP (Specific Programme for the Development of Portuguese Industry) and SCIENCE (Creation of Infrastructure for Science, Research and Development) took over as central instruments but with a lesser degree of articulation.

In 1991 appears the program STRIDE Portugal, which results in an application for a Community initiative of the same name (STRIDE - Science and Technology for Regional Innovation and Development in Europe) and sought to encourage the development of S&T community in the regions. From the use of STRIDE funds stands out the creation of the Innovation Agency (AdI). AdI had the ambition to strengthen the mechanisms of interaction between the scientific and technological enterprises, valuing the results of scientific research and promoting technology transfer, diffusion and innovation. According to Laranja (2007) AdI was never able to completely fulfil this role fruit of tensions that stemmed from his dual ministerial supervision.

In parallel, there were a number of public institutes such as the Institute for Support to Small and Medium Industrial Enterprises (IAPMEI¹) and the National Institute of Industrial Property (INPI), created in that period, who came to play an important role in the implementation of instruments to promote STI.

¹ Today renamed as Agency for Competitiveness and Innovation.

In the context of PEDIP it is defined a set of infrastructures, technological centres, institutes of technology and new centres of technology transfer, built in the geographical areas of industrial relevance. Although, as mentioned by Laranja (2007: 143-144), the creation of these interface bodies seem appropriate, these infrastructures, many of which were coordinated by university professors, overly focused its assistance for R&D and academic international relations and less to local collaboration with business, as was the original plan.

With a new government in 1995, there were significant changes. The CSF II (1994-99) had been prepared by the previous government, maintained the same focus on human resources and infrastructure but emerged with concerns about sustainability of infrastructure created though. It appears for the first time a Ministry of Science and Technology, which divides JNICT into three bodies, the Foundation for Science and Technology (FCT), the Institute for International Scientific and Technological Cooperation (ICCTI) and the Centre for Science and Technology (OCT). At this stage, the agency *Ciência Viva* was created, concerned with communication and public understanding of science, focused mainly on younger audiences.

The FCT has become particularly relevant as the main management agency funding of S&T in the country. It consolidates itself as the entity responsible for the evaluation of science based in regular and independent panels. Associated laboratories inspired by the CNRS - *Centre National de la Recherche Scientifique* in France are created to pursue research objectives according to public science policy and meeting minimum structure, size and excellence requirements.

AdI operated as a driving force of business R&D in the Ministry with the responsibility of S&T. The PRAXIS II-PEDIP focused on consolidation, financing and implementation of projects but maintained the tradition of separation between programs on the side of science and the business side, even when complementarities were already at the time, evidenced.

Third generation: consolidation of STI dynamics

The design of the National Economic and Social Development Programme (PNDES) for the implementation of the CSF III (2000-2006) was inspired by the Lisbon Strategy that stated that the transformative potential of S&T for a more cohesive and competitive European Union based on knowledge and innovation (IFDR, S/D). In

terms of operational programs, this view was not stabilized, because the Operational Programme for Science, Technology and Innovation (POCTI), which replaced the PRAXIS and the Economy Operational Programme (POE) that replaced PEDIP II, held the same logic of distance. The lack of proximity between operational programs and ministries and the influence of the Lisbon Strategy underpinned the launch of the Integrated Support Innovation, the PROINOV (Rodrigues, Neves & Godinho, 2003). This program proposed to explicitly streamline the national innovation system in Portugal, promoting business R&D, strengthening the population qualification and a more favourable environment for innovation. The program ended to be short-lived and confined to an implementation and reflection workshops early due to the resignation of the XIV Government of Portugal, in December 2001. The PROINOV had the merit of giving innovation a policy dimension that was absent, endowing an institutional and evolutionist rationale of intervention. The PROINOV also gave attention to the importance of the private sector in the dynamics of science and relevance of clusters, trying to bring together various stakeholders for the creation of innovation networks.

This phase coincides with the recovery of a regional dimension of STI policies. Influenced by Article 10 of the European Regional Development Fund (ERDF) Technical Assistance, CCDRs (regional development coordination commissions) created a regional dynamics of reflection on the STI system, with dialogue between actors, strategies and promoting regional consensus. Following these strategies, the Programme of Innovative Actions secured additional funding for the implementation process of innovative projects and a bottom-up approach of STI heavily influenced by the paradigm of regional innovation systems (Uyarra & Flanagan, 2012).

Even with short duration, the PROINOV influenced the creation of the Agency for the Knowledge Society (UMIC) with the aim of promoting the Portuguese national innovation system. However, this entity has not assumed its original role, focusing excessively measures for inclusion in the Information Society and technological modernization and management of public administration. The rationale of the new government came to show up with a more utilitarian concept of innovation focused on business (Laranja, 2007). This view is evident in the proposal for financing the R&D units based on quantitative indicators of scientific

production and in designing outreach activities focused on collaboration with industry through licensing of IPRs, contract research and spinning-off (Pereira, 2004a).

Another novelty was the promotion of a revision of the Code of Industrial Property in 2003, under the Ministry of Economy. The implementation of this new framework, followed by a revision to the decree-law n. 143/2008 of 25 July, sought to promote the use of intellectual property (IP) with simplified procedures. The reforms of 2003/2008 in the field of industrial property coincide with the implementation of a large group of incentives for effective protection of IPRs. Several STI entities, fruit of protocols with the INPI, were exempted from payments in cases of national registry, removing a major barrier to patents, its cost. IPR liaison offices spread a network of small operating units in universities, science parks and technology, the GAPIs. On the other hand, financial incentives promoted the inventive efforts, creativity and innovation of businesses, inventors, independent designers, entrepreneurs and organizations working in research through co-financing of expenditure relating to the protection of IPRs. The paradigmatic example is the creation of the Incentive Scheme for Use of Industrial Property (SIUPI) within the POE. This initiative, launched in 2001, was open until the end of 2006 and in 2005 had about eighty projects in execution (Laranja, 2007: 210), focused primarily on international patenting. Along with all these changes, INPI was introducing new price lists, simpler and less expensive. These changes were reflected in the STI system with a expansion of patent numbers, in particular, the national patent requests (Pinto, 2014).

By the end of the CSF III, the POE becomes PRIME - Incentives Programme for the Modernisation of the Economy (PRIME, 2010), emerging a wide range of initiatives managed by ADI that focused explicitly knowledge transfer activities: NITEC, IDEA, DEMTEC, among others. Under POS_C, two specific initiatives were launched creating important seeds for structuring the transfer of knowledge in Portuguese universities, NEOTEC and OTIC, designed and accompanied by UMIC, and executed by ADI. The initiative NEOTEC - New Technology Based Companies sought to monitor the launching of business projects from the proof of concept to the first year of activity of the new firm. In this program, 220 applications were submitted with 116 business projects approved. The NEOTEC also included a line of "Valuing Entrepreneurial Potential" which

sought to stimulate activity in support of innovative ideas by funding S&T entities in promoting entrepreneurship. The initiative OTIC - Offices for Technology Transfer and Knowledge promoted a network of centres of research commercialization results and the transfer of ideas and innovative concepts to the business. These offices operated in institutions of higher education, universities and polytechnics, and strengthened cooperation between universities and firms, identifying opportunities for commercial exploitation of knowledge and technology to strengthen university-industry relations. In 2006, 22 OTICs had been approved, involving all Portuguese public universities except the University of the Azores (POS_C, 2010).

The launch of these two initiatives, in 2005, coincided with the formation of a new socialist government, the XVII Constitutional Government of Portugal, which assumed the target of technological advancement. The Technological Plan emerged in this context as an agenda for change to meet the challenges of modernization in Portuguese society mobilizing public administration, businesses, families and other institutions in a combined effort. The Technological Plan led the implementation around three central themes: knowledge, fostering structural measures aimed at raising the educational levels of the population, technology, investing in strengthening national scientific and technological skills, and innovation, facilitating the modernization of companies and innovative capacity (UCPT, 2006). This plan, which recovered the spirit of PROINOV, was assumed to be a priority for public policy and constitutes itself as a key part of the National Action Programme for Growth and Jobs (PNACE), which reflected the implementation of Lisbon Strategy priorities in Portugal.

This period was marked by the acceleration of scientific and technological system, mainly stimulated by government spending, the change of knowledge institutions and the institutionalization of assessment practices and participation in science and internationalization of the actors of the system (Pereira, 2004b).

Fourth generation: times of turbulence and austerity

With the NSRF - National Strategic Reference Framework (CSF III Observatory, 2007) that came to structure the application of funds from the Cohesion Policy of the European Union for the period 2007-2013, some of the problems of

distance between the operational programs were mitigated. The NSRF was divided into three main strategic areas that embody the three thematic operational programs that articulate with the Technological Plan and the goals of the Lisbon Strategy: the Operational Programme for Competitiveness Factors (POFC), the Operational Programme for Human Potential (POPH) and the Operational Programme for Territorial Development (POVT). The aim of this article is not to evaluate the programs of the NSRF. However, today it is clear that its success has been conditioned by the economic turmoil (QREN Observatory, 2011).

The POFC, later baptized as COMPETE, focused on the support they sought to stimulate sustainable growth potential of the Portuguese economy (POFC, S/D). The incentive systems under this program focused the substantial portion of support related to STI as the POPH gets a role, also relevant, but restricted to issues of human resources development. Another measure to stimulate innovation in this period was the creation of UTEN - University Technology Enterprise Network. This network, launched in March 2007 by the FCT with the support of INPI, explored a five-year program based on a set of partnerships with American universities, subsequently extended to other European scientific and technological entities with which the Portuguese government decided to collaborate with view the absorption of good practices in different domains (UTEN, S/D). The program assumed that the technology transfer offices in Portugal were already in a stabilized phase and that lacked in this moment of greater professionalism. The US practices were presented as a benchmark to follow in the process of knowledge transfer. Network activities focused training of human resources, through international workshops, internships in foreign partner entities and attempts to evaluate the initial performance of national transfer activities.

Through its activities the UTEN proposed not only to equip intermediation actors in Portugal for more professional and systematic processes of knowledge transfer in university-industry relations, but also to strengthen the network of the various partner organizations (UTEN, 2010, 2011).

3. EMERGENCE OF ACTORS AND BEHAVIOURS IN THE PORTUGUESE STI SYSTEM

The impacts of the CSF III policies were reflected in the emergence of new actors in brokering national public science and the technological

system. Infrastructure built in the 1980s and 1990s was added, with programs GAPI, NEOTEC and OTIC, of a number of organizations, which explicitly focused its activity on the relationship between universities and business, through the transfer of knowledge in an attempt to marketing research with economic potential. These programs have allowed the existence of such entities more evenly distributed throughout the territory, created in proximity to S&T entities.

In parallel, the Portuguese universities faced the international trend of a wider role for higher education institutions (HEIs). This change is institutionalized with Law n.º 62/2007 of 10 September which embodies the new legal regime of higher education institutions (RJIES). This law created a new framework for HEIs, its constitution, function, organization, functioning and powers, the authority and supervision of the State and the relationship with their autonomy. In addition to educational activities and scientific research that these entities should develop, this statute refers, in Article 2, paragraph 4 that HEIs have the right and duty to participate, individually or through their units, in activities in connection with the society, namely diffusion and knowledge transfer, as well as the economic value of scientific knowledge.

This trend, which had been ongoing since the beginning of the decade, was accelerated by this legal framework, creating the landscape to Portuguese HEIs reflect on their functions, reorganization of the governance system and an increased interest in connection with the society in general and firms in particular.

The implementation of RJIES originated the formalization process of knowledge transfer activity in the organic structures of many entities. In most cases, these new structures were based on a complete transition and utilization of skills and human resources involved with the installation of OTICs and GAPIs in universities. OTICs had a strong mobilizing effect and allowed some internal dynamics in universities and polytechnics, particularly in gauging the potential for commercialization of research, but the short duration of the program led to the dissolution of the network that was beginning to glimpse. The role of GAPIs was particularly important in the promotion of IPR, facilitating information and support in the process of registration. The various GAPIs structured a network that was consolidated and retained some dynamic interaction between the various members, even with the end of funding of INPI.

Even if, as reported by Laranja (2007: 209), the GAPIs installed in academia had almost insignificant results, coupled with a static view of the valorisation of IPRs, its operating logic was crucial to give visibility on the issue of patents and trademarks, that had limited attention by potential users in Portugal (Pereira et al., 2004).

The set of policy changes and the emergence of new actors have resulted in a change of behaviours in university-industry behaviours. The second half of the 2000s is marked by an increase in attempts at commercialization of science in the Portuguese university. These changes are evidenced in reports by UTEN (2010, 2011) particularly with regard to the growing number of registered patents and the creation of spin-offs. These areas are the channels that Portuguese technology transfer offices regarded as essential to their evaluation.

Despite the merits of the various programs, the lack of continuity and dependence of the European structural funds of GAPIs and OTICs, and the focus of UTEN on experiences difficult to adapt to the Portuguese context, limited the impact of these initiatives. Notwithstanding substantial improvements of technology transfer offices in Portugal, they continue to lack critical mass and resources (Teixeira, 2011). The behaviour of actors has changed substantially by

paying greater attention to technology transfer outputs, which not only sets up a change of behaviour towards the use of these interaction channels as an instrument of transfer, but that seems to include a change in the shared meaning of innovation.

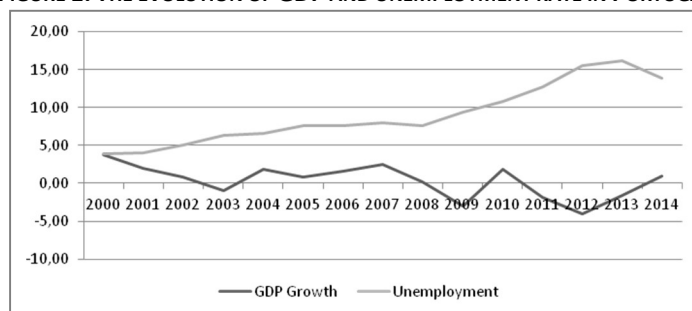
4. STI CHANGE FOR THE PERIOD 2014-2020

The preparation and launching of the programmes for 2014-2020 is clearly marked by two contradictory tensions. One is the economic crisis that had strong impacts in the Portuguese STI system. The other is the discourse that was consolidated about the centrality of innovation to economic growth.

The economic crisis and impacts in the STI system

Following the external intervention by the Troika (European Commission, International Monetary Fund and European Central Bank) started in 2011, several austerity measures to control public expenditures, and public debt, and to restructure labour laws, with the reduction of wages and employment costs, were implemented. These policies led to a strong economic recession and rise of unemployment (EC, 2014) (Figure 1).

FIGURE 1. THE EVOLUTION OF GDP AND UNEMPLOYMENT RATE IN PORTUGAL



Source: Pordata (INE | BP - Contas Nacionais Anuais (Base 2011) & INE - Inquérito ao Emprego)

The impact of the economic crisis rapidly has contaminated to the STI system. Below we can see Table 1 with the evolution of numbers regarding R&D total expenditures, R&D public expenditures, and the number of researchers. It can be noticed that in the peak of the crisis the R&D investment followed a pro-cyclical pattern, following the path defined by the economic downturn.

The impact of the economic crisis in the research system has also been reflected more intensively in the number of innovative enterprises in Portugal when compared to the average of EU

(with 28 member-states). Community Innovation Survey (CIS) data reported a decreased of 9.45% of innovative companies between 2010 and 2012 in Portugal, higher than the average variation in European countries (-7.39%) (Table 2).

TABLE 1. THE EVOLUTION OF R&D IN PORTUGAL (M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Expenditures for research and development (R&D) as % of GDP	1,1	1,4	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
R&D Expenditures (Total)	1.973	2.585	2.772	2.758	2.567	2.320	2.322
Government budget expenditures for research and development (R&D)	1.272	1.572	1.753	1.768	1.754	1.555	1.579
R&D executed by Companies	1.011	1.295	1.311	1.266	1.216	1.153	1.104
R&D executed by State	184	188	202	196	189	124	135
R&D executed by Higher Education	587	891	1.014	1.017	934	846	879
R&D executed by Non profit private organisations	191	210	244	278	227	197	204
Total staff and researchers in R&D: full-time equivalent by 1000 active population	6,4	8,7	8,6	8,7	9,1	8,8	9,1

Source: Pordata (INE | BP - Contas Nacionais Anuais (Base 2011) & INE - Inquérito ao Emprego)

TABLE 2. INNOVATIVE FIRMS (CIS DATA) [% FROM TOTAL NUMBER OF FIRMS]

Member-States	2006-08	2008-10	2010-12
EU28	51.5	52.8	48.9
Belgium	58.1	60.9	55.6
Bulgaria	30.8	27.1	27.4
Czech Republic	56.0	51.7	43.9
Denmark	51.9	54.7	51.1
Germany	79.9	79.3	66.9
Estonia	56.4	56.8	47.6
Ireland	56.5	59.5	58.7
Greece	:	:	52.3
Spain	43.5	41.4	33.6
France	50.2	53.5	53.4
Croatia	44.2	42.4	37.9
Italy	53.2	56.3	56.1
Cyprus	56.1	46.2	42.1
Latvia	24.3	29.9	30.4
Lithuania	30.3	34.5	32.9
Luxembourg	64.7	68.1	66.1
Hungary	28.9	31.1	32.5
Malta	37.4	41.5	51.4
Netherlands	44.9	56.7	51.4
Austria	56.2	56.5	54.4
Poland	27.9	28.1	23.0
Portugal	57.8	60.3	54.6
Romania	33.3	30.8	20.7
Slovenia	50.3	49.4	46.5
Slovakia	36.1	35.6	34.0
Finland	52.2	56.2	52.6
Sweden	53.7	59.6	55.9
United Kingdom	45.6	44.3	50.3
Iceland	74.8	63.8	:
Norway	49.2	43.5	44.7
Serbia	:	51.7	47.5
Turkey	:	51.4	48.5

Source: Eurostat newsrelease 15/2015

This period was also characterized by a massive emigration, with a higher relative weight of qualified human resources when compared with the traditional emigration profile in Portugal

(Diogo, 2014). At the same time, several controversies regarding the STI system entered the public attention. Examples regard the constraints to the daily routines of public research originated by new laws (namely the

*“Lei dos Compromissos”*¹), the reduction of the number of fellowships by the FCT, the difficulties in the evaluation of the research units, and the financing of public universities.

A fifth generation of innovation policies? Re-igniting the economy 2020

On the other hand, the new policy agenda for 2020 is clearly supportive of the design of new instruments oriented towards innovation. The European Union strategic documents underline the determination to overcome the economic turmoil and create conditions for a more competitive economy with higher employment in 2014-2020. After a broad-spectrum Lisbon Strategy, and its re-launching, that failed the ambition to transform EU in “the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion” (Presidency conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000), the EU gave extraordinary emphasis to selectiveness and focus of policy objectives. Europe 2020 strategy (European Commission, 2010) is thus a strategy to achieve smart, sustainable and inclusive growth. Smart growth means improving the EU’s performance in education, encouraging people to learn, to study and to update skills, in research and innovation, by creating new products and services that generate growth and jobs and help address social challenges, and with a full integration in digital society, using information and communication technologies. Sustainable growth regards moving towards a low-carbon economy, while Inclusive growth emphasises job creation and poverty reduction.

The Partnership Agreement for the new framework Portugal 2020 was signed in July 2014 between Portugal and the European Commission. Portugal 2020 brings together the support of five structural and investment European funds - ERDF, Cohesion Fund, European Social Fund (ESF), European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) - which define the programming principles for the economic development policy, social and territorial cohesion to promote in Portugal. The programming principles are in line with smart, sustainable and inclusive growth

principles, indicated by the Europe 2020. Portugal will receive 25 billion Euros by 2020 to support the achievement of the defined priorities:

- production of tradable goods and services and increasing exports,
- transfer STI system results to the industrial fabric,
- participation in education and reduction of early school leavers,
- integration of people at risk of poverty and combating social exclusion,
- promotion of sustainable development, with a focus in the efficient use of resources, strengthening territorial cohesion, particularly in cities and low density areas, and;
- rationalization, modernization and capacity building of public administration.

Portugal 2020 is organised in four thematic operational programmes on the Continent: competitiveness and internationalization, social inclusion and employment, human capital, and sustainability and efficiency use of resources.

During the preparation of the framework it was evident the need of new actors. In particular AdI was renamed for a new strategic repositioning as ANI – National Agency for Innovation. The general coordination of regional policy and management of European structural and investment funds (ESIF) were centralised in a new entity, the AD_Coesao – Agency for Development and Cohesion. The creation of this entity results from the fusion of three other public entities: IFDR – Financial Institute for Regional Development, IGFSE – European Social Fund Management Institute, and the NSRF mission structure and observatory.

Another noteworthy characteristic of Portugal 2020 is the inclusion of ‘smart specialisation’ rationale (Foray, David, & Hall, 2011) in the strategy for Research and Innovation at national and regional levels. The regional OPs (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores, and Madeira) identified the major strategic goals, which are themes where the regions have scientific, technological and economic expertise, in which Portugal and its regions hold comparative and competitive advantages or latent potential.

‘Smart specialisation’ concept is built on academic contributions from the evolutionary economic geography and institutional economics that underline the importance of innovation systems and networks to the regional

¹ A national law created a series of restrictions for the acquisition of goods and services in the sub-sectors of the State.

development (Foray, 2015). As a policy notion it emerged from the knowledge accumulated by several European Commission bodies, namely the DG Research and Innovation, DG Enterprise & Industry, and DG Regional and Urban Policy, especially with the programmes related with the regional innovation strategies (RIS) and the regional innovation and technology transfer strategies and infrastructures (RITTS) (Sörvik & Kleibrink, 2015). It results directly from the verification that STI investments in Europe were fragmented, with lack of critical mass, and that regions adopted mimetic policies towards fashionable S&T areas, such as ICT or biotechnology, without consideration for their specific capacities. The report “An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations”, known as the Barca report (Barca, 2009), is often considered a key milestone to the development of the concept by adding to this notion a place-based dimension focused in the need of priority-setting capable of generation relevant economies of agglomeration and knowledge spillovers. Because smart specialisation is a new policy concept, the ESIF, DG Regio and Joint Research Centre created a Smart Specialisation Platform (S3) at Seville to help the member-states and their regions in the development of their Research and innovation strategies for smart specialisation (RIS3).

RIS3 are evidence-based strategies on what regions can realistically achieve building on their strengths and existing assets. They should focus and concentrate resources on certain domains of expertise, where R&D and innovation will complement other regional productive assets, avoiding fragmentation and duplication. A ‘smart specialisation’ approach should promote the generation of regional ideas, maximising both intra-regional and inter-regional spillovers benefiting from embeddedness and relatedness (Foray, 2015). Smart specialisation requires developing a vision, identifying the competitive advantages, setting strategic priorities and making use of policies to maximise the knowledge-based development potential of a region, whether strong or weak, high-tech or low-tech.

RIS3 are integrated, place-based economic transformation agendas developed at the national and regional levels that address five domains (Foray et al., 2011):

- Provide focus for policy support and investments on selected key national and regional priorities, challenges and needs for knowledge-based development;

- Build on each territory’s strengths, competitive advantages and potential for excellence;
- Support technological as well as practice-based innovation and aim to stimulate private sector investment;
- Involve stakeholders encouraging innovation and experimentation;
- Evidence-based, including monitoring and evaluation mechanisms.

The preparation of a national RIS3 (ENEI – Estratégia Nacional de Especialização Inteligente) was instigated by IAPMEI, FCT, AdI and COMPETE (Competitiveness Factors OP structure). But simultaneously all Portuguese regions were engaged in developing specific regional RIS3. It was not an easy task with a process involving several actors with different types of tensions. The strategic design was in general much more participatory that it is common in Portugal and in this way several problems were present during public interventions and even between the national and regional levels. The alignment of the OPs with these strategies is mandatory in achieving the 2020 Portugal’s investments in Research, Technological Development and Innovation (Thematic Objective 1) and other priority cases, such as in the context of support for the competitiveness of SMEs (Thematic Objective 3). In the end of the design process, the ANI guaranteed the supervision of the ENEI, assuming the presidency of the Coordination Council and responsible for the technical secretariat. The CCDRs also obtained new relevance in the selection of STI proposals aligned with the regional development plans and regional RIS3 priorities.

RIS3 were not absent from criticisms from the scientific community and economic actors. One of the most audible criticisms came from Social Sciences and Humanities that referred that these RIS3 strategies focused a limited group of priorities, directly connected to market valorisation of knowledge, and would have a negative impact in basic research, particularly in SSH. Contrary to expected, Social Sciences are not emerging in these conditions as the relevant mediators. The new transversal role of SSH is seen as a subaltern position to other fashionable areas, endangering the knowledge production. The public position from several relevant members of the scientific community, for example, the FCT Scientific Council for the Social Sciences and the Humanities (cf. the review of February 2015), showed disapproval regarding the reduction of support to SSH research but

also demonstrates limited attention to emerging concerns such as responsible research and innovation, interdisciplinarity or thematic works.

At the present moment it is yet very difficult to comprehend to true impact of the RIS3. Nonetheless it is clear that RIS3 helped to define a more limited number of policy intervention priorities and a larger consensus among the national and regional stakeholders in the pathway to innovation. But the challenge is huge to implement such an ambitious agenda articulating conveniently the different national and regional capabilities, the selected priorities, and the interests and agenda of specific innovation actors.

5. CONCLUSIVE REMARKS

This article summarized the chronology of events of policy change, identifying some consequences in terms of the emergence of new actors and modifications of behaviours that impacted in the STI system in Portugal.

The institutional change in Portugal was evidenced by the emergence of different policies and instruments to support the strategic direction of policy-makers for a more integrated view of innovation. The implementation of these policies provided stimulus for the emergence of several players brokering the connection between science and business. Technology transfer offices in Portuguese universities emerged in the last decade, benefiting from the initial stimulus of GAPI and OTIC programmes, and secondly, with attempts to professionalize this type of activity involving the UTEN. University-industry relations are in an intermediate phase, when habituation and legitimacy, new practices, routines, professions emerge but in a limited threshold.

A central question in this debate is how to take a decisive step towards the institutionalization of cooperative innovation relations in Portugal and the consolidation of innovation routines. At the same time that the policy design focus was gaining emphasis on innovation, Portugal was one of the countries that suffered deeper impacts with the economic downturn generated by the financial crisis. Institutional change is not always abrupt (Streeck & Thelen, 2005), it is important to ensure that, after all the efforts and improvements in the last decades, because of short term constraints like the ones resulting from the economic slowdown and the austerity measures, the Portuguese STI system is not affected by an institutional drift, or even exhaustion, with unpredictable results.

While new topics are emerging in the new international policy agenda as 'societal challenges' and 'responsible research and innovation', as noticeable in EU Programmes such as Horizon 2020, in Portugal the recent debates remain centred in "old" topics such as science funding, excellence, the industrial application of knowledge, and the strengthening of firm innovation and entrepreneurship. Some emphasis is given to communication and popularisation of science, seeing science as a cultural pre-condition for modernity, a necessary step (but often too expensive) for innovation. Nonetheless a worrying lack of engagement and collaborative initiatives persists in the Portuguese STI system today. Can in this context RIS3 be an opportunity for the development and consolidation of national and regional STI systems?

ACKNOWLEDGMENTS

Hugo Pinto gratefully acknowledges the financial support from FCT - *Fundação para a Ciência e a Tecnologia* to his post-doctoral research (SFRH/BPD/84038/2012). This article updates a chapter previously published in the book "Innovation for Sustainability and Networking" edited in 2013 by Teresa de Noronha and Jorge Gomes (University of Algarve). The article benefits from the comments of Tiago Santos Pereira (CES-UC) and participants in the Conference "Problems of early-stage science-based firms" (Kavala, Greece) and the Seminar "Fostering an Entrepreneurship and Innovation Ecosystem in Tunisia through the Effective Use of TTOs" (Faro, Portugal) both held in June 2015.

BIBLIOGRAPHY

- Asheim, B. T., Smith, H. L., & Oughton, C. (2011). Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy. *Regional Studies*, 45(7), 875–891.
- Barca, F. (2009). "An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, European Commission, Brussels.
- Bonfim, D. & Viseu, H. (2005). "Políticas de Fomento da Inovação Tecnológica" in Lança, Isabel S. and Valente, Ana C. (eds.) *Inovação Tecnológica e o Emprego – O Caso Português*. Coleção Estudos Temáticos – 2, Lisboa: Instituto para a Qualidade na Formação, 289-306.
- Caraça, J. (1999). "A prática de políticas de ciência e tecnologia em Portugal" in Godinho, M. M. and Caraça, J. (eds.) *O Futuro Tecnológico:*

- Perspectivas para a Inovação em Portugal. Oeiras: Celta, 7-18.
- Cooke, P. (2001). From Technopoles to Regional Innovation Systems: The Evolution of Localised Technology Development Policy. *Canadian Journal of Regional Science/Revue Canadienne Des Sciences Régionales*, XXIV(1), 21–40.
- Diogo, H. (2014). Geodinâmicas contemporâneas na diáspora portuguesa, *População e Sociedade CEPESE- Edições Afrontamento*, 22, 3 - 55.
- European Commission (2010). EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission Communication (March 2010).
- European Commission (2015). Innovation Union Scoreboard 2015. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Foray, D. (2015). Smart specialisation: opportunities and challenges for regional innovation policy, Routledge: Abingdon.
- Foray, D., David, P. A., & Hall, B. H. (2011). Smart specialization From academic idea to political instrument , the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation (No. 2011-001).
- Foray, D., David, P. A., & Hall, B. H. (2011). Smart specialization From academic idea to political instrument , the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation (No. 2011-001).
- Foray, D., Goddard, J., Beldarrain, X. G., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C. & Raquel Ortega-Argilés (2012). Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3). Available online: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>
- IFDR: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (S/D). “Quadro Comunitário de Apoio III - Portugal 2000-2006” <http://www.qca.pt> [04 December 2015].
- Laranja, M. D. (2007). Uma Nova Política de Inovação em Portugal? A Justificação, o Modelo e os Instrumentos. II Série, Nº2, Coleção Económicas, Coimbra: Almedina.
- Malcata, F. X. (2001). A Universidade e a Empresa - Exercício de diagnóstico e prospectiva. Lisboa: Principia.
- Pereira, T. S. (2004a). “Processos de governação da ciência: O debate em torno do modelo de financiamento das unidades de investigação em Portugal” *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 70, 5-32.
- Pereira, T. S. (2004b). “Science policy-making, democracy and changing knowledge institutions” *International Social Science Journal*. 180, 245-256.
- Pereira, T. S.; Mendonça, S. & Godinho, M. M. (2004). “A comercialização da investigação científica na periferia: Desafios na utilização do patenteamento por instituições de investigação em Portugal” in V Congresso Português de Sociologia, atelier “Ciência e Conhecimento”. Universidade do Minho, Braga, Portugal 12-15 May 2004.
- Pinto, H. (2014). Means becoming ends? Recent evidence from patent registration in Portugal. *International Journal of Technology Transfer and Commercialisation*, 12(1,2,3), 121–138.
- Pinto, H., & Fernández-Esquinas, M. (2013). Exploring knowledge-transfer dynamics in a South European region: breadth, intensity and informality of university-industry interactions in Andalusia: Knowledge Commercialization and Valorization in Regional Economic Development. In T. Baycan (Ed.), Knowledge Commercialization and Valorization in Regional Economic Development. Edward Elgar.
- POFC: Programa Operacional Factores de Competitividade (S/D). “COMPETE – Programa Operacional Factores de Competitividade” <http://www.pofc.qren.pt> [04 December 2015].
- POS_C: Programa Operacional da Sociedade do Conhecimento (2010). “Relatório Final de Execução do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento” <http://www.qca.pt> [04 December 2015].
- QREN Observatory (2011) Follow-up da avaliação global de implementação do QREN 2007-2013, Observatório do QREN. http://www.qren.pt/np4/file/1389/1_Follow_up_da_Avalia_o_Global_de_Imple.pdf [04 February 2016].
- Rodrigues, M. J.; Neves, A. and Godinho, M. M. (eds.) (2003). Para uma Política de Inovação em Portugal. Lisboa: Dom Quixote.
- Sörvik, J. & Kleibrink, A. (2015). Mapping Innovation Priorities and Specialisation Patterns in Europe, S3 Working Paper Series nº08/2015–January 2015 S3 Platform, JRC-IPTS. Available online: https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/JRC95_227_Mapping%20Smart%20Specialisation%20Priorities.pdf [04 December 2015]
- Streeck, W. & Thelen, K. (2009[2005]). “Institutional Change in Advanced Political Economies” in Hancké, B. (ed.). *Debating the Varieties of Capitalism – A Reader*. Oxford: Oxford University Press, 95-131.
- Teixeira, A. (2011). “Knowledge transfer and IP management at Universities and PROs: Current situation, good-practices and challenges” in Knowledge Transfer Study 2010-12 Iberian Workshop, UTEN Final Conference, Universidade do Porto, Porto, Portugal 14 November 2011.
- UCPT (2006). Plano Tecnológico: Uma Estratégia de Crescimento com base no Conhecimento, Tecnologia e Inovação.

- <http://www.planotecnologico.pt> [04 December 2015].
- UTEN (2010). UTEN Portugal – University Technology Enterprise Network, Report 2009-10. <http://utenportugal.org/assessment/> [04 December 2015].
- UTEN (2011). UTEN Portugal – University Technology Enterprise Network, Report 2011. <http://utenportugal.org/assessment/> [04 December 2015].
- UTEN (S/D). UTEN: The University Technology Enterprise Network – Professionalizing and Advancing S&T Commercialization in Portugal. <http://www.utenportugal.org> [04 December 2015].
- Uyarra, E., & Flanagan, K. (2012). Reframing regional innovation systems: evolution, complexity and public policy. In P. Cooke (Ed.), *Re-framing Regional Development* (pp. 146–163), Routledge.
- Weber, K. M., & Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change. *Research Policy*, 41(6), 1037–1047.

