



**BANCO DE
PORTUGAL**
EUROSISTEMA



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council



**FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN**



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Território, desenvolvimento económico e instituições

Rui Nuno Baleiras
Vogal Executivo

Sextas da Reforma

Fundação Calouste Gulbenkian, 24 de Outubro de 2014, 16h00m



1. Introdução

1. Tema da intervenção

- Organização do sector público e políticas públicas: em foco na Iniciativa *Sextas da Reforma*
- Objecto da apresentação: capacidade do foco para melhorar o desenvolvimento económico da sociedade portuguesa

2. Pano de fundo

- 1.ª ideia forte: todos os territórios contribuem para o crescimento
- 2.ª ideia forte: território é o local onde as pessoas e as políticas se encontram



2. Sobrevoos

Todos os territórios contribuem para o crescimento

- Garcilazo e Martins (2013), OCDE (2012)
 - Resultados empíricos (universo de territórios de nível 3 da OCDE, 1995-2007)
 - 2,4% das regiões TL3 (grandes metrópoles) explica 27% do crescimento do PIB na OCDE
 - Taxas de crescimento regional acima da média concentram-se em regiões de dimensão intermédia
 - Há muitas áreas urbanas grandes com contribuição nula ou negativa para o crescimento agregado
 - Ilações
 - Decisores fazem bem em se preocupar com o desempenho dos grandes “hubs” regionais: motores mais potentes do desempenho nacional
 - Porém, se negligenciam as regiões não-“core”, perdem uma oportunidade crucial de melhorar o desempenho nacional
- Acção política para regiões não-“core” não tem que ser assistencialista; pode e deve ser um elemento indutor de crescimento num pacote de políticas estruturais

2. Sobrevoos

- Crescimento do PIB é importante mas... a competitividade e a atracção da economia portuguesa também se jogam noutras dimensões do bem-estar

Relative performance of Portuguese regions by well-being dimensions



Fonte: OCDE (2014).

- Fazer de um território um local melhor para viver ou trabalhar certamente que o prepara para crescer e contribuir para o bem-estar do todo nacional



2. Sobrevoos

- As políticas que tomam as diferenças regionais em conta, para além das médias nacionais, podem ter um maior impacto na melhoria do bem-estar nacional
- Daí, a 2.^a ideia forte: território é o local onde as pessoas e as políticas se encontram
- Resto da apresentação



3. Conceitos

1. Crescimento económico

- Crescimento e macroeconomia
- Limitações como medida de bem-estar

2. Desenvolvimento económico

- Noção
- Variável compósita
- Simões Lopes (1984): *"considera-se que ao desenvolvimento (...) interessa o crescimento; mas ter-se-á sempre presente que este apenas interessa como meio ou instrumento ao serviço daquele e não como objectivo em si"*
- Observações

3. Desenvolvimento regional

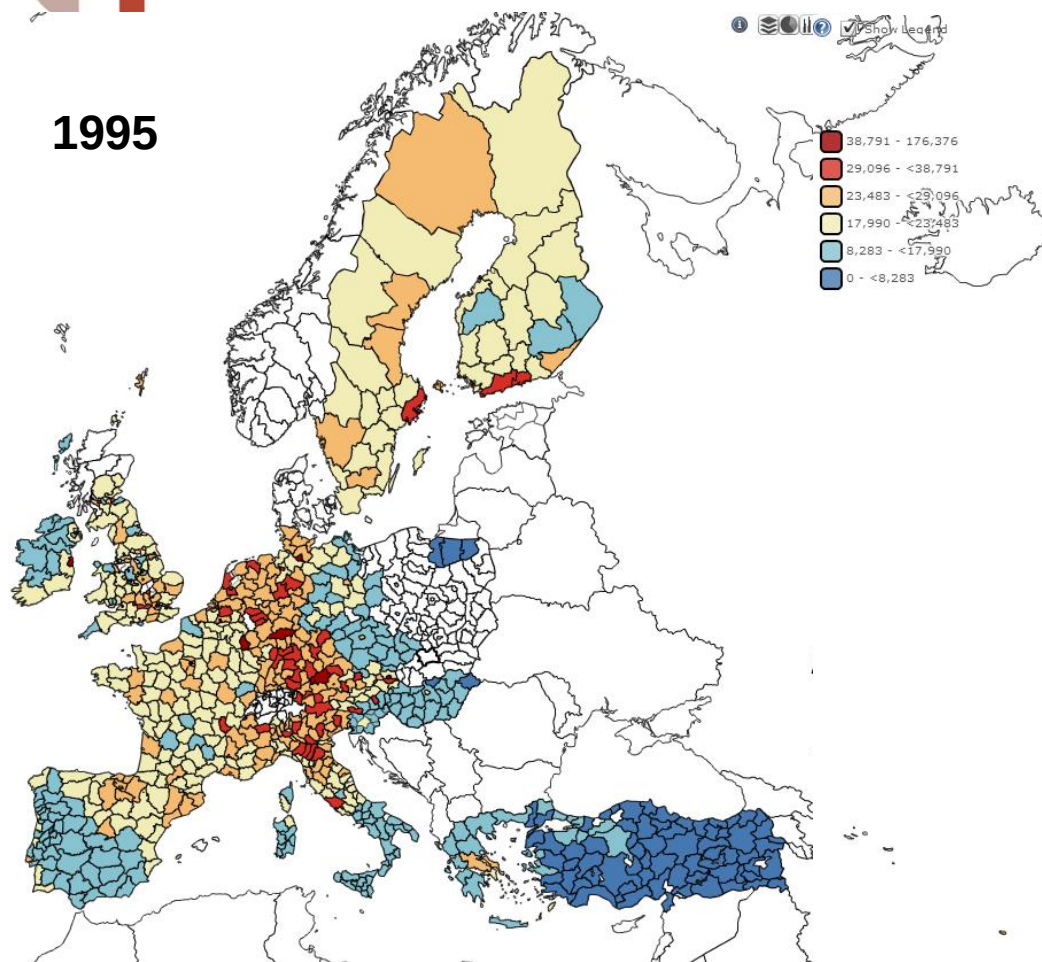
- Processo de base territorial
- Responsabilidade de todos

4. Alguns números

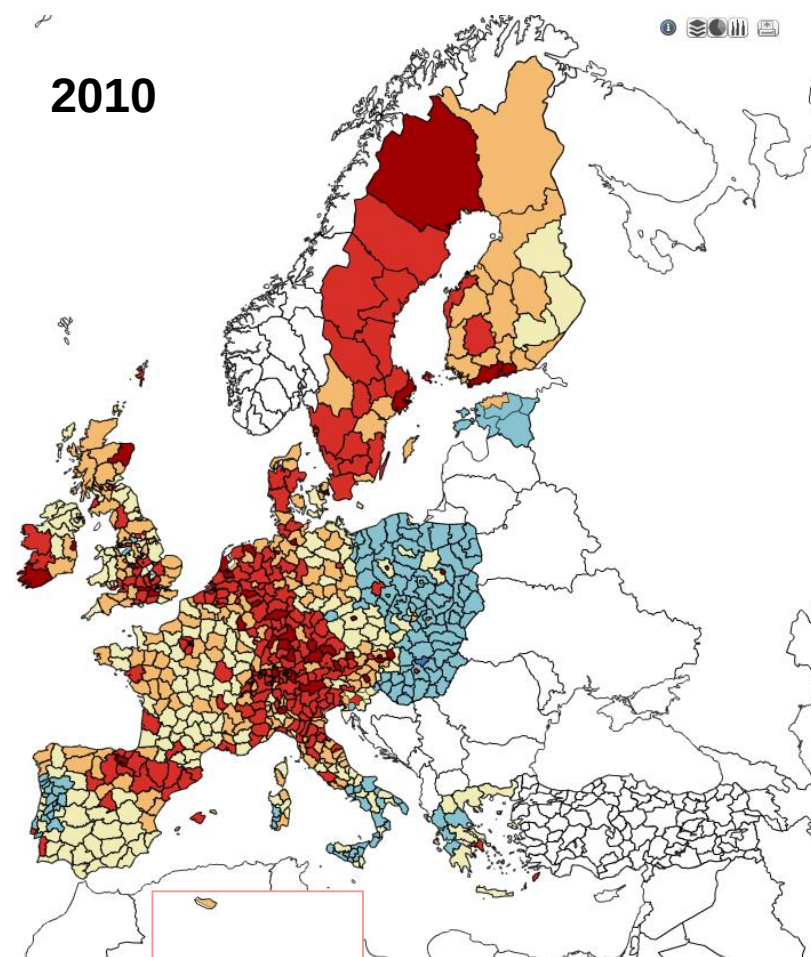
PIB por hab, Europa

Fonte: OCDE (2014)

1995



2010



Açores

Madeira

Açores

Madeira &
Canárias

4. Alguns números



Índice Sintético de
Desenvolvimento Regional
Ano de referência: 2011

Fonte: INE (2014).
Metodologia: Vala e Pinho (2011).



5. Causas de desenvolvimento regional

1. Explicações internas a cada empresa

- a) Primórdios neoclássicos do crescimento do PIB potencial – Harrod (1939), Domar (1946), Solow (1956)

$$y = A(t)f(k)$$

- b) Modelos de raiz *keynesiana* – Kaldor (1970), Dixon e Thirlwall (1975)

- Base de exportação
- Economias de escala no sector exportador (ef. de Verdoorn)

2. Explicações baseadas em interações (não-pecuniárias) entre agentes

- a) Economias de aglomeração – Marshall (1920), Ohlin (1933), Porter (1990) e Krugman (1995)

- b) Economias de rede

- c) Custos de transporte

Forças
centrípetas

Forças
centrífugas



5. Causas de desenvolvimento regional

3. Conhecimento

- a) Incorporado no capital – Romer (1986)
- b) Incorporado no trabalho – Lucas (1988), Florida (2002)
 - Educação
 - Aprendizagem através da prática



5. Causas de desenvolvimento regional

- 4. Economia geográfica — Krugman e Venables (1995), Puga e Venables (1996), Fujita, Venables e Krugman (1999)
- 5. Factores intangíveis de desenvolvimento — Stimson, Stough e Nijkamp (coords, 2011)

Síntese

6. Evidência empírica na OCDE

- Algumas conclusões — OCDE (2012), Garcilazo e Martins (2013)
 - Políticas e instituições desempenham papel tão importante quanto o capital humano, as infra-estruturas e a inovação
 - Entre as regiões mais dinâmicas, as políticas e os factores institucionais estão no *top 3* dos factores de crescimento mais recorrentes
 - Entre as regiões com menor desempenho, aqueles estão entre as três principais causas de estrangulamento
 - Crescimento de uma região (face à média nacional) tende a seguir os ganhos **simultâneos** em vários factores de desenvolvimento, em vez de apenas num
- Algumas implicações
 - Desenvolvimento é um assunto multidimensional
 - Abordagem política deve ser transversal (em vez de sectorializada)
 - Pacotes de políticas em vez de medidas avulsas
 - Integração territorial de políticas (território, o grande sintetizador)
 - Abordagem baseada nos lugares

7. Paradigmas na política de desenvolvimento regional

	Antigo paradigma	Novo paradigma
Problema reconhecido	Disparidades regionais em rendimento, nível de infraestruturas e emprego	Défice 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: OCDE (2010), com adaptações.



8. Bloqueios institucionais em Portugal

Equívocos e desafios

- Dificuldades na compreensão pública de questões transversais
- Governação vertical e problemas transversais
- Desarticulação territorial das políticas públicas
- Política de desenvolvimento regional e utilização de fundos estruturais
- Hábitos de “rent-seeking”
- Proporcionalidade e representação das minorias ([próx. diapos.](#))
- Falta de confiança entre agentes
- Aspirações regionais e estatuto das CCDR
- Demografia, desertificação e desenvolvimento



**Distribuição por círculos eleitorais do n.º de deputados elegíveis
Eleições de 05/06/2011 para a Assembleia da República**

	Eleitores	Deputados	Eleitores por deputado
Portalegre	106.443	2	53.222
Bragança	153.902	3	51.301
Évora	145.894	3	48.631
Castelo Branco	190.981	4	47.745
Vila Real	235.536	5	47.107
Beja	135.724	3	45.241
Açores	222.095	5	44.419
Coimbra	395.075	9	43.897
Guarda	172.391	4	43.098
Viana do Castelo	257.039	6	42.840
Madeira	255.867	6	42.645
Leiria	424.758	10	42.476
Viseu	381.601	9	42.400
Setúbal	711.089	17	41.829
Braga	774.995	19	40.789
Aveiro	651.230	16	40.702
Porto	1.570.154	39	40.260
Santarém	402.350	10	40.235
Faro	360.068	9	40.008
Lisboa	1.878.702	47	39.972

Média = 43.941

Nota: só são considerados os círculos do território português. Acrescem 2 deputados pelo círculo da Europa e 2 pelo do Resto do Mundo.

Fonte: Diário da República (2011).



9. Pistas de solução

1. Mecanismos de governação horizontal
2. Instrumentos de política orientados para economias de associação
3. Mecanismos de governação vertical



9. Pistas de solução

Mecanismos de governação horizontal (coordenação nacional de políticas sectoriais)

- Visão territorial do Governo (“the whole of Government”)
- Responsável político de valor reforçado
- Agência para favorecer a coordenação intersectorial de políticas baseadas no território
 - Há uma boa base de partida (não precisa ser serviço novo)
 - Capacidade de
 - Planeamento e avaliação
 - Consultoria (para promover coerência entre sectores nas suas intervenções territoriais)
 - Execução (da política de economias de associação)
 - Tutela política de valor reforçado
- Reforço do peso dos círculos eleitorais para a AR com menor densidade populacional ou PIB *per capita*
- Dispositivos de conformidade estratégica

9. Pistas de solução

Instrumentos de política orientados para economias de associação: parcerias territoriais para o desenvolvimento económico

- Instrumentos exequíveis para praticar a articulação de políticas sectoriais e a integração horizontal e vertical de actores, públicos e privados
- Aposta na inteligência dos territórios e nas externalidades de aglomeração
- *Estratégias de Eficiência Colectiva* são um bom ponto de partida
- Construção *top-down* e *bottom-up* para fazer face a desafios de competitividade
 - Estado, papel de facilitador e só complementarmente como parceiro e co-financiador
 - Empresas, ensino superior, centros de formação, municípios, agências de desenvolvimento regional, ADLs...
- Respostas estruturadas, territorialmente diferenciadas, a tipos de desafios, como
 - *Clusterização* sectorial
 - Complementaridades urbano-rurais
 - Regeneração urbana
 - Cooperação transfronteiriça de segunda geração (acesso partilhado a equipamentos, como saúde, educação e cultura)
- Processo selectivo, baseado em estratégias propostas pelos consórcios
- Condução política claramente atribuída
- Resultados esperados



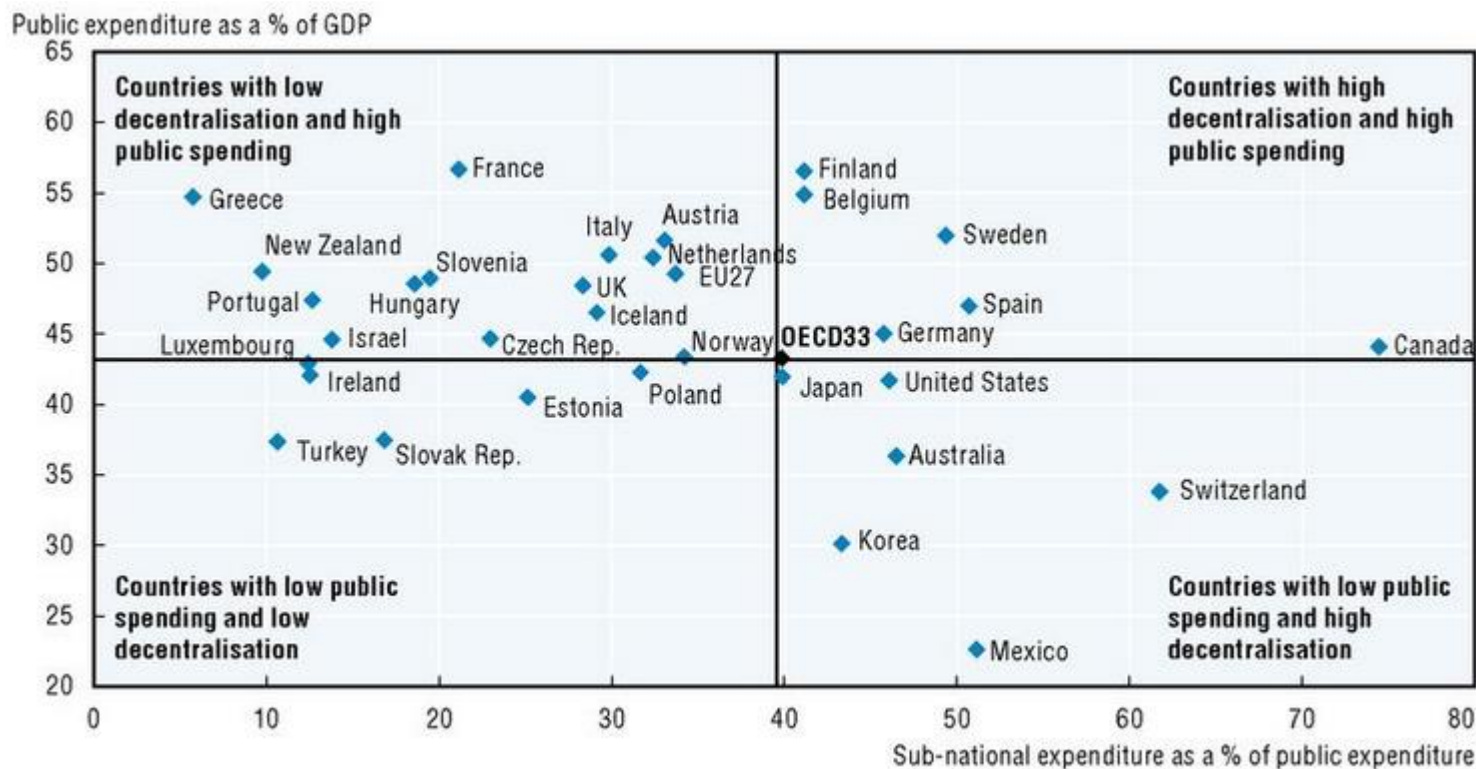
9. Pistas de solução

Mecanismos de governação vertical

- Novo paradigma não dispensa formas de governo subnacionais
- Proximidade é condição necessária mas não suficiente para descentralizar (lições da teoria da descentralização orçamental)
- Como?
 - Intermunicipalidade
 - Regionalização suave (próximo diapositivo)



Peso da despesa pública e grau de descentralização nos EM da OCDE

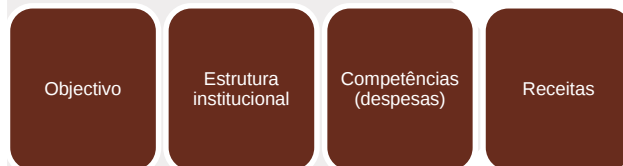


Fonte: OCDE (2014, p. 32)

9. Pistas de solução

Regionalização suave

- Cooperação com e entre municípios não resolve problemas de escala nem externalidades negativas urbano-rurais
- Algoritmo para pensar a eventual criação de governos regionais



- Objectivo: promoção do desenvolvimento regional
- Estrutura institucional: leve e horizontal. CCDRs são uma boa base de partida
- Competências
 - Planeamento do desenvolvimento regional a médio prazo (em linha com o modelo de desenvolvimento da UE e as prioridades estratégicas nacionais)
 - Concepção e execução de instrumentos de política adequados para implantar com sucesso a estratégia de desenvolvimento regional. Exemplos
- Receitas: sujeição aos princípios de suficiência de meios, beneficiário-pagador (ónus fiscal) e de não-crescimento das AP; eventualmente de endividamento-zero se não for proprietário de equipamentos
- Geografia: NUTS II
- Soluções para tensões entre fronteiras administrativas e as áreas funcionais em que os processos económicos se desenvolvem
- Articulação vertical (com AC e com municípios e entidades intermunicipais)
- Articulação horizontal (com sociedade civil, os actores do desenvolvimento regional)



10. Conclusões

- Desenvolvimento regional não é um objectivo assistencialista
- Todas as regiões podem dar uma contribuição para o crescimento, a competitividade e o desenvolvimento económico
- Territórios mais desenvolvidos ficam mais atraentes para investimento, povoamento e crescimento
- Há falhas de mercado no aproveitamento das capacidades endógenas dos territórios, mormente dos que apresentam menores índices de urbanização
- Políticas públicas dirigidas aos factores de crescimento e desenvolvimento podem fazer a diferença – novo paradigma
- Necessidade de combater bloqueios institucionais em Portugal
- Pistas de solução



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Obrigado pela vossa
atenção!