



PROPOSTA TEMÁTICA



**LIDERAR A MUDANÇA
MAIS DESENVOLVIMENTO,
MAIS COESÃO**

1º SUBSCRITOR:

ASSEMBLEIA DISTRITAL LISBOA AM



42.º CONGRESSO NACIONAL DO PSD

PROPOSTA TEMÁTICA

LIDERAR A MUDANÇA

MAIS DESENVOLVIMENTO, MAIS COESÃO

PRIMEIRO SUBSCRITOR

Comissão Política Distrital de Lisboa do PSD

Setembro de 2024



Procuramos, acima de tudo, defender os interesses de Portugal e dos portugueses, lutando por mais liberdade, mais justiça social e mais igualdade para todos.

Francisco Sá Carneiro, 1978

(Discurso de encerramento do VI Congresso Nacional)



ÍNDICE

1. Introdução	4
2. Liderar a Mudança para uma nova geração de Políticas de Desenvolvimento Territorial 12	
3. Um novo quadro normativo para uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial.....	15
4. Novos instrumentos para uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial 18	
5. Conclusões.....	24



1. Introdução

Portugal tem vindo a registar uma evolução importante em termos de coesão interna com a aproximação dos níveis de PIB per capita (PIBpc) das suas regiões. No entanto, esta diminuição da amplitude dos níveis de PIBpc regionais não tem tido correspondência no processo de *catching up* ao nível europeu.

Como refere o relatório Desenvolvimento e Coesão - 2018 desenvolvido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), Portugal não conseguiu estabilizar uma trajetória sustentada de convergência para os valores médios da União Europeia em termos de PIBpc, tendo alternado períodos de convergência com outros de divergência. De facto, Portugal regista na atualidade um processo de coesão interna em simultâneo com uma trajetória de divergência face à média UE.

Esta realidade preocupante e prejudicial aos interesses nacionais e à qualidade de vida dos portugueses em comparação com os restantes cidadãos europeus tem especial expressão no menor dinamismo da Área Metropolitana de Lisboa, tendo esta degradado a sua posição relativa face à média do PIBpc da União Europeia nas últimas duas décadas. A expressão



e escala desta região impacta no todo nacional e deve ser objeto de correção por parte dos poderes públicos, em especial num referencial de articulação de políticas e de instrumentos de financiamento capazes de catapultar e de criar sinergias com o todo nacional.

Como refere o Programa Eleitoral da AD 2024, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) salienta a existência de uma realidade regional nacional que ultrapassa as clássicas grelhas de leitura norte/sul, interior/litoral e urbano/rural.

Esta realidade é extremamente complexa, multinível, multiatores e intersectorial, convergindo em dinâmicas territoriais que os governos do PS não souberam antecipar e corrigir. Destacamos aqui as dinâmicas demográficas que resultaram dos Censos 2021, com variações de população 2011-2021 a registar taxas negativas em quase todo o país, com incidência particular nos territórios do interior, mas denotando já dinâmicas de variação negativa no território litoral, inclusive em alguns territórios metropolitanos.

Esta realidade preocupante para Portugal existe num contexto de mais de três décadas de execução de fundos provenientes da União Europeia. Neste



contexto não podemos deixar de salientar que o “Oitavo relatório sobre a coesão económica, social e territorial – A coesão na Europa no horizonte de 2050”, ao analisar as dotações do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão (FC) face ao investimento público, nos períodos de 2007-2013 e de 2014-2020, identifica o nosso país como o Estado-membro com uma taxa de dependência na ordem dos 88%!!!

Um país que depende neste grau da União Europeia para o seu investimento público não pode continuar a ter a mesma lógica de desenvolvimento.

Acresce a esta realidade a existência de estrangulamentos estruturais como uma insuficiente cobertura territorial de infraestruturas de suporte à competitividade, entre as quais se incluem as da conectividade digital, de incubação e de aceleração de empresas de base tecnológica, alinhadas com as Estratégias de Especialização Inteligente, as de acolhimento empresarial, como elementos de atração de investimento, e as redes físicas de suporte à economia digital, tal como identificado no Acordo de Parceria Portugal 2030.



Ao focarmos na região metropolitana de Lisboa verificamos que estamos, desde o início do século, numa trajetória descendente. Se no ano 2000, o PIBpc regional representava quase 125% do PIB da EU, na atualidade estamos pouco acima da média comunitária.

A questão dos níveis de desenvolvimento da região metropolitana de Lisboa é fundamental para quem aqui trabalha, mas também para o próprio processo de convergência nacional face à média da União Europeia. De acordo com o próprio texto do Acordo de Parceria Portugal 2030, estamos perante uma trajetória de divergência com a EU dado que a “...grande maioria das NUTS II portuguesas, com exceção do Algarve (no Continente) e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, registarem uma taxa média de crescimento do PIB per capita entre 2000 e 2018 inferior à média de crescimento da UE27.” A nossa região está a empobrecer desde o início do século XXI. Esta realidade lesiva dos cidadãos e doas agentes institucionais, económicos e sociais da região, implica uma resposta pública robusta.

Esta resposta dos poderes públicos deve focar nos seguintes processos:



- Reorganização do ciclo de políticas públicas, europeu e nacional, reforçando os mecanismos de coordenação intersectorial e territorial
- Reorganização das estruturas da administração pública para processo de territorialização de políticas públicas
- Reforço da capacidade de inovação nacional e regional, apostando no desenvolvimento tecnológico como forma de alavancar as transições
- Reforço do processo de digitalização da economia e da administração pública
- Reforço da articulação entre os diversos setores que enfocam com particular relevância no seu território e nos seus atores (Coesão, Agricultura, Ambiente e Infraestruturas).

A referenciação de políticas de desenvolvimento territorial muitas vezes ignora uma dimensão estruturante do nosso desenvolvimento como é a área setorial da agricultura.

Nos últimos anos, o sector primário foi alvo de um abandono por parte dos governos socialistas. As políticas para este setor foram definidas de costas para os seus destinatários, os programas de apoio ao sector não trouxeram



as ferramentas financeiras fundamentais para os desafios que se colocavam e os constrangimentos ao desenvolvimento e a burocracia foram os principais destaques nas medidas socialistas.

As tendências políticas da União Europeia, em vez de promoverem o desenvolvimento do espaço económico da Europa, trouxeram mais desigualdades e mais dificuldades a quem está estabelecido no território europeu. As manifestações contra esta agenda atravessaram a Europa e obrigaram a Comissão Europeia a repensar a sua estratégia. Em Portugal, os agricultores também vieram para a rua, embora a primeira motivação fosse de cariz interno, contra a aplicação do PEPAC, o novo programa de apoio ao sector. Este programa maioritariamente financiado pelo orçamento europeu, que, para além de uma carga burocrática incompreensível, trouxe problemas graves para alguns sectores. A acrescer a estes factos, a invasão da Ucrânia pela Rússia veio alterar o equilíbrio que a Europa vivia, em vários sectores e de diversas formas, incluindo também, de forma muito nítida, o sector agrícola uma vez que a Ucrânia era um grande exportador de cereais para a União Europeia.



Importa ainda referenciar como preocupante o facto de a União Europeia fazer acordos de importação de produtos agrícolas com países terceiros, que não cumprem as regras que são impostas aos agricultores europeus.

Isto tem duas implicações graves:

- Uma a nível da concorrência, pois os produtos europeus chegam ao mercado a preços superiores aos oriundos desses países, criando um desequilíbrio com efeitos perniciosos para quem produz em solos europeus.

- Outra a nível da segurança alimentar pois esses produtos são produzidos com recurso a pesticidas e outros químicos proibidos na europa, sem que tal facto conste na rotulagem, criando nos consumidores uma falsa sensação de segurança, quando esses produtos podem ser bastante nocivos em termos de saúde pública.

A agricultura portuguesa precisa de mais condições para produzir a preços mais baixos e mais condições de mercado para escoar os seus produtos numa lógica de concorrência leal e saudável.

Uma palavra ainda para as florestas, que estão intimamente ligadas à agricultura. Desde logo se releva com agrado o retorno das florestas ao



âmbito do Ministério da Agricultura. Foi um sinal muito positivo que o Governo da AD deu ao sector. Em Portugal as florestas cobrem cerca de 30% do território nacional, dos quais 3% detidos pelo Estado, 6% por comunidades locais (os baldios) e 91% por 400.000 mil proprietários privados, envolvendo 11 milhões de prédios rústicos e cerca de 3,5 milhões de heranças indivisas, para além de exis rem muitas áreas sem dono aparente ou desconhecido.

A floresta tem um papel muito relevante na adaptação às alterações climáticas e também na promoção duma paisagem resiliente aos fenómenos climáticos adversos, combatendo a desertificação e degradação dos solos. Refere-se ainda o seu significativo contributo para o sequestro e armazenamento de carbono, compensando as emissões de gases de outros setores, designadamente da indústria.

Portugal é fortemente influenciado na dimensão climática por se inserir na região mediterrânica, e nas recentes décadas muito assolada por fenómenos de seca e ondas de calor, potenciadores de incêndios rurais, pragas e doenças, que têm reduzido o valor dos ativos florestais.



2. Liderar a Mudança para uma nova geração de Políticas de Desenvolvimento Territorial

O atual contexto de política é marcado por uma quase total dependência das políticas territoriais de coesão e desenvolvimento do financiamento proveniente dos fundos europeus.

Portugal enquanto estado soberano com cerca de 9 séculos de história não pode ficar indefinidamente dependente da ajuda externa e dos equilíbrios europeus de momento.

O estado português precisa de voltar a ter capacidade de criar, implementar, monitorizar e avaliar políticas públicas, em particular na sua articulação com a variável território.

Em todo o mundo, mas em particular nos países da OCDE que desde o início do século XXI estamos perante a emergência e consolidação de um processo de territorialização de políticas pública. Este processo tem contribuído para um novo paradigma de intervenção pública nos territórios, alicerçando-se assim novas lógicas de desenvolvimento e coesão.



Esta nova realidade tem chegado a Portugal no âmbito dos processos de implementação dos últimos quadros comunitários de apoio, limitando-nos a operacionalizar processos e instrumentos já em avançado estado de definição.

Esta realidade tem sido suficiente para validar os processos de absorção de fundos europeus, mas tem falhado na sua dimensão estratégica: o de impulsionar o processo de *catching up* da economia nacional face à média da União Europeia.

Para que isso aconteça, o PSD e o Governo por este apoiado têm de Liderar o aparecimento e implementação de uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial. Como já referimos, este contexto impõe ao Partido Social Democrata a necessidade de promover uma nova visão para o desenvolvimento, assente em num racional de sustentabilidade e coesão da integridade do território nacional alicerçado no reforço da capacidade de intervenção das autoridades locais, em particular freguesias, municípios e entidades intermunicipais, numa efetiva aposta na descentralização com a necessária transferência de responsabilidades devidamente acompanhada pelos meios necessários à sua concretização.



Com este contexto identificamos as seguintes dimensões que importa desenvolver enquanto novos drivers da política pública nacional numa lógica reformista, como é apanágio do PSD.

- Enquadramento Normativo / Institucional
- Enquadramento Operativo



3. Um novo quadro normativo para uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial

A liderança de uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial implica um quadro normativo renovado, capaz de reagir às novas dinâmicas demográficas, económicas e sociais, adequando assim o aparelho normativo/institucional.

Neste sentido importa:

- **Rever a Lei 75/2013** no sentido de aprofundar e tipificar as competências atribuídas às freguesias, municípios e entidades intermunicipais assegurando assim as necessárias complementaridades entre escalas de governação distintas
- **Autonomização jurídica das áreas metropolitanas**, dotando-as de um corpo de competências e atribuições próprias, com possibilidade de alargamento a territórios que se constituam como áreas urbanas funcionais de cariz metropolitano, como por exemplo Braga e Coimbra;
- **Garantir uma maior justiça territorial no processo de obtenção de fundos europeus aos municípios da Amadora, Loures, Mafra,**



Odivelas, Sintra e Vila Franca de Xira (Grande Lisboa Norte) no contexto da zona de referência da Área Metropolitana de Lisboa através da releitura das respetivas NUT neste território;

- **Revisão do enquadramento normativo do processo de descentralização, em particular a Lei das Finanças Locais**, no sentido de delimitação de um quadro financeiro estável, previsível e transparente;
- **Redefinição os critérios de seleção de operações nos programas operacionais** cofinanciados para ganhar escala e eficiência (garantir sinergias e escalabilidade) assente em estratégias económicas diferenciadoras territorialmente, mas garantindo um efetivo contributo para a coesão territorial
- **Revisão da estrutura do ministério da Agricultura:** Foi uma promessa eleitoral do PSD a reversão do desmantelamento das estruturas regionais do Ministério da Agricultura integrando-as nas CCDR. O impacto negativo desta medida do governo socialista sente-se diariamente por todo o mundo rural. É fundamental que um novo



modelo de funcionamento seja definido, sendo que as funções de soberania devem ter absoluta prioridade nas atividades regionais.

- **Revisão do processo de compensações:** As compensações suportadas pelo orçamento da União europeia são taxadas em Portugal em sede de IRS e IRC. O nosso país é dos poucos onera estas compensações. Para além de criar distorções em termos de concorrência, não se afigura razoável este procedimento. Na prática, o Estado diz à União Europeia que canaliza as compensações, mas vai arrecadar verbas que deviam ficar no sector e a ajudar os agricultores nos seus custos de exploração e de investimento.



4. Novos instrumentos para uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial

Complementarmente às alterações legislativas acima observadas, importa dar um cunho reformista aos instrumentos estratégicos e financeiros ao dispor do estado para desenvolver uma nova geração de políticas territoriais.

- **Criação de um Programa Nacional de Desenvolvimento do Território (PNDT)**, utilizando recursos nacionais e comunitários, com eixos setoriais definidos, permitindo o financiamento de projetos municipais/intermunicipais de valor acrescentado. Dentro do referencial do PNDT, e tendo por base uma **Estratégia Nacional de Desenvolvimento dos Territórios** previamente definida, propomos a elaboração e implementação de “Contratos Desenvolvimento Território” em áreas setoriais específicas com entidades intermunicipais com o horizonte de uma década, assegurando um envelope financeiro e de delegação de competências
- **Criação de um Programa Nacional de Erradicação da Pobreza**: Este programa assentará na existência de um referencial, onde as



diferentes escalas territoriais serão chamadas a assumir as suas responsabilidades, respeitando e potenciando as suas competências nucleares:

- Escala Nacional: Articulação setorial, regulamentação e monitorização e avaliação
- Escala regional: Enfoque na escala NUTS III (entidades intermunicipais) como a escala de articulação temática e de capacitação técnica
- Escala local: Escala de referência da operacionalização, identificando-se os municípios como os atores centrais

Esta lógica de atuação assenta em princípios de transparência de informação, de delimitação clara de responsabilidades e de assunção do primado da informação. Este Programa Nacional seria constituído por três eixos de implementação:

- Eixo 1: Economia e Emprego
- Eixo 2: Respostas Sociais Integradas
- Eixo 3: Capacitação Institucional



- **Dar prioridade à problemática da água:** A água é uma questão estratégica para o nosso país, como já o vem sendo para muitos outros. Temos de ter uma política pública para este importante recurso, da qual beneficiarão vários sectores da nossa sociedade. Temos de apostar numa política pública de captação de água, de armazenamento de água e de distribuição das águas. Uma política pública de criação de novas barragens e uma rede de transvases é absolutamente essencial para o futuro de Portugal
- **Reformulação do PEPAC:** A reformulação do PEPAC é uma das principais necessidades a curtíssimo prazo. É fundamental acabar com a sua burocracia, com o seu fundamentalismo, com medidas incompreensíveis e desajustadas, com as injustiças na distribuição do envelope financeiro disponibilizado pela União Europeia, com a ambiguidade na redação de certas medidas e com a necessidade de pareceres e de autorizações de entidades que estão afastadas do terreno onde a agricultura se pratica e que custam muito dinheiro aos agricultores. É ainda importante perceber que as compensações



financeiras previstas pela Política Agrícola Comum definida pela União Europeia, se destinam a fornecer aos consumidores europeus alimentos em quantidade suficiente, com qualidade garantida e controlada e a um preço que seja acessível ao bolso de cada um, seja qual for o local onde reside. Assim, deve ser ponderada:

- A diminuição do número de medidas;
- Uma redação clara do que se pretende com cada medida, evitando que os agricultores fiquem reféns de interpretações pessoais, venham de onde vierem;
- A transferência de verbas entre pilares, adequando as dotações disponíveis às reais possibilidades da sua utilização;
- Minimizar a necessidade de pareceres de terceiros e mudar a lógica das autorizações de entidades centrais que se sabe terem graves problemas de recursos humanos qualificados e que não podem dar resposta adequada e atempada para todo o país, criando problemas reais ao sector. As organizações de agricultores certamente poderão dar uma ajuda neste domínio, seja em qualidade, pela sua maior proximidade, seja em prazos de resposta.



- **Criação de uma Reserva alimentar estratégica:** As crises dos tempos recentes demonstraram a necessidade de Portugal garantir uma reserva alimentar estratégica, que assegure produtos básicos aos portugueses. A soberania alimentar é tanto ou mais importante quanto assistimos a macro investimentos internacionais das grandes potências produtoras, que podem vir a degenerar em posições hegemónicas ao nível da produção de determinados alimentos.
- **Nova prioridade a uma política de Florestas:** Num sector fortemente devastado pelos incêndios, uma alteração do paradigma atual fará todo o sentido, desde logo:
 - Concluir em todo o território nacional a realização do cadastro simplificado, essencial para a defesa dos direitos e para a gestão do património rústico e do ambiente;
 - Incentivar a dimensão económica da floresta, nomeadamente o investimento privado, como mecanismo gerador de mais valias para o país, e, não menos importante, para a redução do risco de incêndio;



- Na estrutura de custos afeta aos incêndios a componente afeta à prevenção estrutural deve ser reforçada, em detrimento da componente de combate



5. Conclusões

A complexidade crescente dos fenómenos sociais e territoriais e a dependência dos nossos instrumentos dos fundos europeus constituem em simultâneo um problema e uma necessidade que importa encarar.

Esta proposta, aqui matizada, reflete este enquadramento de elevada complexidade e reflete ainda o alcance do problema das políticas de desenvolvimento e coesão territoriais.

Este esforço nacional exige um compromisso temporal alargado, um espírito inequivocamente reformista e uma ambição de liderar uma nova geração de políticas territoriais.

Acreditamos que só com um forte trabalho conjunto e espírito reformista é que poderemos atingir os nossos objetivos, concretizando assim a visão social-democrata de um Portugal mais justo, mais livre, mais desenvolvido e mais coeso.

Viva o PSD! Viva Portugal!