

Relatório Anual  
dos Fundos  
da União  
Europeia  
**2016-2017**

número 3



**AD&C**

Agência para o  
Desenvolvimento e  
Coesão, I.P.



# Relatório Anual dos fundos da União Europeia 2016/2017

DEZEMBRO 2017

## LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AAC – Aviso de Abertura de Convite  
 AAE – Avaliação Ambiental Estratégica  
 AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.  
 AG – Autoridade de Gestão  
 AIDUS – Ações Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável  
 A.M. – Área Metropolitana  
 APA – Agência Portuguesa do Ambiente  
 BCE – Banco Central Europeu  
 BEI – Banco Europeu de Investimento  
 C&T – Ciência e Tecnologia  
 CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
 CEB – Ciclo do Ensino Básico  
 CEF – Curso de Educação e Formação de Jovens  
 CELE – Comércio Europeu de Licenças de Emissão  
 CIC – Comissão Interministerial de Coordenação  
 CIM – Comunidades Intermunicipais  
 CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social  
 COM – Comissão Europeia  
 CP – Curso Profissional  
 CQEP – Centro para a Qualificação e Ensino Profissional  
 DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência  
 DGEG – Direção-Geral de Energia e Geologia  
 DGT – Direção-Geral do Território  
 DL da Governação do QREN – Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de abril e alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/2009, de 28 de abril  
 DL da Governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro  
 DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária  
 DLD – Desempregado de longa Duração  
 E6G –  
 EE2020 – Estratégia Europa 2020  
 e.g. – por exemplo (*exempli gratia*)  
 EIDT – Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial  
 FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo  
 FC – Fundo de Coesão  
 FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural  
 FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas  
 FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
 FEEL – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento  
 FEIE – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos  
 FER – Energia proveniente de fontes renováveis  
 FMI – Fundo Monetário Internacional  
 FSE – Fundo Social Europeu  
 GEE – Gases com Efeito de Estufa  
 GJ – Garantia Jovem  
 i.e. – isto é  
 I&D – Investigação e Desenvolvimento  
 I&D&I – Investigação, Desenvolvimento e Inovação  
 I&DT – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico  
 I&I – Investigação e Inovação  
 IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

IEJ – Iniciativa Emprego Jovem  
 IFD – Instituição Financeira e de Desenvolvimento  
 INE – Instituto Nacional de Estatística, I.P.  
 ISCED – *International Standard Classification of Education*  
 km<sup>2</sup> – Quilómetro Quadrado  
 M€ – Milhões de euros  
 MT – Mercado de Trabalho  
 NEET – Jovens entre os 15 e os 29 anos, não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação  
 NUTS – Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos  
 OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
 OI – Organismo Intermédio  
 OT – Objetivo Temático  
 PARU – Plano de Ação de Regeneração Urbana  
 PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano  
 PDCT – Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial  
 PDE – Procedimento dos Défices Excessivos  
 PDR – Programa de Desenvolvimento Rural  
 PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano  
 PETI 3+ – Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas  
 PI – Prioridade de Investimento  
 PIB – Produto Interno Bruto  
 PIBpc – Produto Interno Bruto *per capita*  
 PME – Pequena e Média Empresa  
 PNAEE – Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética  
 PNAER 2020 – Plano Nacional de Ação para a Energias Renováveis  
 PNR – Programa Nacional de Reformas  
 PO – Programa Operacional  
 PO AT – Programa Operacional de Assistência Técnica  
 PO CH – Programa Operacional Capital Humano  
 PO CI – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização  
 PO FC – Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE)  
 PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego  
 PO Regionais – Programas Operacionais Regionais  
 PO SEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos  
 p.p. – Ponto percentual  
 QCA – Quadro Comunitário de Apoio  
 QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007–2013)  
 R. A. – Região Autónoma  
 RCM – Resolução do Conselho de Ministros  
 RIS3 – *Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*  
 RUP – Região Ultraperiférica  
 SAFPRI – Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação  
 SI – Sistema de Incentivos  
 SIC – RN2000 – Sítios de Importância Comunitária – Rede Natura 2000  
 TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária  
 Tep – Toneladas equivalentes de petróleo  
 TeSP – Curso Superior Profissional Especializado  
 TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação  
 UE – União Europeia  
 vs. – *versus*

### Ficha Técnica:

Título: Relatório Anual do Fundos Europeus :: III :: 2016/17

Edição: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Relatório apresentado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., em 22 de dezembro de 2017, ao abrigo da alínea h) do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 137/2014 relativo ao Modelo da Governação do Portugal 2020.

Relatório aprovado pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC), em 17 de agosto de 2018, ao abrigo da alínea e) do n.º 2 do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 137/2014, relativo ao Modelo da Governação do Portugal 2020, e da alínea c) do n.º 1 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 312/2007 relativo ao Modelo da Governação do QREN.

## APRESENTAÇÃO

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) procede à divulgação do terceiro Relatório Anual dos Fundos da União Europeia, dando cumprimento ao estabelecido no modelo de governação do Portugal 2020. A abordagem seguida traduz o enfoque na orientação para os resultados e no seu contributo para a superação dos constrangimentos de Portugal em linha com as estratégias europeias, pelo que vai além da apresentação dos valores financeiros, cuja divulgação é também efetuada pela AD&C de forma infra-anual. Este conjunto de publicações enquadra-se no quadro das boas práticas de *accountability* que tem pautado a gestão dos Fundos Europeus em Portugal ao longo dos vários programas, traduzindo a aplicação do princípio da transparência e da prestação de contas.

À semelhança dos números anteriores, o presente Relatório incorpora informação sobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), mas neste relatório, a preocupação centra-se fundamentalmente no âmbito do Portugal 2020, recorrendo-se a informação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) sempre que o foco são resultados que exigem maior desfasamento temporal na sua análise. O Relatório recorre ao tratamento da informação extraída, preferencialmente, dos sistemas de monitorização do Portugal 2020, parte da qual divulgada no “Boletim Informativo dos Fundos Europeus”, publicação que procura de forma mais concisa e numa base trimestral reportar a aplicação dos Fundos Europeus.

Do ponto de vista temporal, o Relatório reflete a implementação e execução dos Fundos Europeus no final de 2016, analisando ainda em alguns capítulos de cariz mais estratégico as dinâmicas de implementação da primeira metade do ano de 2017. Esta opção pretende assegurar que o Capítulo “A implementação dos Fundos” contenha informação síntese do ano em conformidade com os Relatórios Anuais de Execução dos PO enviados à COM a 30 de junho de 2017 com informação reportada a 31 de dezembro de 2016.

No que diz respeito à estrutura do Relatório, o mesmo está organizado em 5 capítulos, o primeiro dos quais relativo ao **contexto socioeconómico de aplicação dos Fundos**. Neste capítulo apresenta-se um retrato macroeconómico onde, no caso de Portugal, se assinala a manutenção da recuperação económica após o período de crise e que traduz o crescimento do consumo privado, já que o investimento evidenciou menor dinamismo do que nos anos anteriores. Não obstante a manutenção da trajetória descendente da taxa de desemprego, em linha com a recuperação económica, o mercado de trabalho continua a constituir um desafio ao qual as políticas públicas terão de encontrar resposta.

No segundo capítulo sublinham-se **a implementação dos Fundos** no Portugal 2020. São apresentados os resultados do Portugal 2020, tanto em matéria de execução financeira (em consonância com os relatórios de execução de 2016 dos Programas Operacionais (PO)), como em matéria de execução física, sendo a informação disponibilizada por domínios temáticos (tendo por base os indicadores dos PO reportados à COM).

No terceiro capítulo, a exemplo dos relatórios anteriores, sistematiza-se **a dimensão territorial da aplicação dos Fundos** e procura-se analisar a perspetiva territorial das intervenções cofinanciadas. O relatório deste ano, neste capítulo, reforça a tónica no contexto da convergência económica Regional e nos processos de governança multinível, apresentando um *zoom*, à confluência territorial de instrumentos de inclusão social na AML.

---

No quarto capítulo, tal como nos relatórios anteriores, mantemos o foco na análise **dos contributos dos FEEL para superar os constrangimentos estruturais do país** através de abordagens temáticas associadas aos domínios do Portugal 2020 (por sua vez alinhados com o crescimento inteligente, inclusivo e sustentável da Estratégia Europa 2020 e com os pilares estratégicos do Programa Nacional de Reformas), no sentido de ilustrar o modo como cada domínio contribui para a superação dos constrangimentos estruturais diagnosticados.

Finalmente no quinto capítulo mantemos a análise da **avaliação e controlo dos efeitos no ambiente** através da análise da aplicação dos fundos do Portugal 2020 na área do ambiente e da realização de uma súmula ao processo de avaliação ambiental estratégica do Portugal 2020.

Por último, o Relatório integra uma **Síntese Conclusiva** com o objetivo de sistematizar as considerações mais relevantes que resultam dos vários capítulos, de identificar os desafios que se colocam à intervenção dos FEEL e de sinalizar os principais contributos que deles resultam para a coesão social, económica e territorial do país.

Este Relatório resulta do esforço e competência de toda a equipa técnica da AD&C, que beneficiou das sinergias e complementaridades entre as diferentes unidades orgânicas e da sua interação com entidades externas envolvidas na governação dos Fundos Europeus. Num ano particularmente exigente, também em matéria de reportes globais, onde foi possível desenvolver o primeiro Relatório Intercalar do Acordo de Parceria (submetido com sucesso à Comissão Europeia em agosto), é de elementar justiça reconhecer a colaboração, empenho e qualidade do trabalho de todos quantos tornaram possível a realização do presente Relatório. É um orgulho poder conduzir equipas assim.

O Conselho Diretivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Dezembro de 2017

## ÍNDICE GERAL

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>1 O CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE APLICAÇÃO DOS FUNDOS .....</b>	<b>9</b>
1.1 As dinâmicas macroeconómicas .....	9
1.2 As dinâmicas do mercado de trabalho.....	20
<b>2 A IMPLEMENTAÇÃO DOS FUNDOS.....</b>	<b>25</b>
2.1 Os resultados financeiros e operacionais do Portugal 2020.....	27
<b>3 A DIMENSÃO TERRITORIAL NA APLICAÇÃO DOS FUNDOS .....</b>	<b>40</b>
3.1 Convergência económica regional.....	40
3.2 A dinâmica de implementação de investimentos de forte incidência territorial .....	53
3.3 Governança pública e contratualização.....	63
3.4 Confluência de instrumentos de inclusão social na AML.....	68
<b>4 OS CONTRIBUTOS PARA SUPERAR OS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS DO PAÍS .....</b>	<b>79</b>
4.1 O alinhamento com a estratégia europeia PNR .....	79
4.2 A qualificação dos jovens e a qualidade do ensino .....	84
4.3 A empregabilidade dos jovens NEET.....	90
4.4 A inclusão social e as medidas associadas às pessoas idosas.....	97
4.5 Os transportes sustentáveis em Portugal: um desafio e uma oportunidade para o futuro .....	102
<b>5 AVALIAÇÃO E CONTROLO DOS EFEITOS NO AMBIENTE.....</b>	<b>110</b>
5.1 Uma visão da aplicação dos fundos no domínio do ambiente .....	110
5.2 Da avaliação à monitorização ambiental estratégica do Portugal 2020 .....	114
<b>6 SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>116</b>

---



## ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1: Evolução dos principais indicadores financeiros .....	26
Quadro 2: Informação financeira reportada a 31 de dezembro de 2016.....	37
Quadro 3: Indicadores financeiros reportados a 31 de dezembro de 2016 .....	38
Quadro 4: Comportamento regional face ao PIB pc, Produtividade e Taxa de Utilização de Recursos Humanos, 2000-2015.....	51
Quadro 5: Comportamento regional face ao PIBpc, Produtividade e Taxa de Utilização de Recursos Humanos, 2000-2007 .....	52
Quadro 6: Comportamento regional face ao PIBpc, Produtividade e Taxa de Utilização de Recursos Humanos, 2007-2015 .....	52
Quadro 7: Mecanismos de incentivo à antecipação de investimento para 2016 – Projetos autárquicos apoiados, junho de 2017 .....	57
Quadro 8: Dotações Indicativas por PI/Instrumento Territorial.....	59
Quadro 9: Fundo aprovado (M€) na área da educação, por valência e região NUTS II, até 30 de junho de 2017 .....	61
Quadro 10: Fundo aprovado (M€) na área da saúde, por valência e região NUTS II, até 30 de junho de 2017 .....	62
Quadro 11: Instrumentos territorializados de inclusão social na AML, 30.06.2017 .....	70
Quadro 12: Contratos Locais de Desenvolvimento Social 3G na AML, 30.06.2017 .....	72
Quadro 13: Programa Escolhas 6ª Geração na AML, 30.06.2017.....	74
Quadro 11: Contributo do Portugal 2020 para o PNR 2017: recomendações específicas.....	81
Quadro 15: Situação das metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020 .....	83
Quadro 16: O envelhecimento ativo e saudável no Portugal 2020.....	101
Quadro 17: Síntese das Prioridades de Investimento ligada aos Transportes Sustentáveis.....	106
Figura 1: Evolução real do PIB, taxa de variação homóloga, 2000-2012 .....	10
Figura 2: Taxa de crescimento do PIB em 2016 por Estado-Membro .....	10
Figura 3: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB, taxa de variação homóloga, 2005-1ºS2017 .....	12
Figura 4: Evolução da FBCF em % do PIB, 2005-2016.....	13
Figura 5: Evolução da taxa de juro dos novos empréstimos concedidos a empresas, 2003-1ºS2017 .....	14
Figura 6: Evolução do rácio de crédito vencido por dimensão de empresa, 2009-1ºS2017.....	14
Figura 7: Evolução das exportações em % do PIB .....	15
Figura 8: Evolução da composição das despesas do Estado.....	17
Figura 9: Saldo das contas públicas em % do PIB.....	17
Figura 10: Receitas e despesas do Estado em % do PIB .....	17
Figura 11: Evolução da dívida pública em % do PIB .....	17
Figura 12: Previsões para o PIB em Portugal, taxa de variação em volume .....	19
Figura 13: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, taxa de variação homóloga.....	19
Figura 14: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2007-2017 (2º trimestre).....	20
Figura 15: Taxa de emprego dos 20 aos 64 anos Portugal e UE28, 2016-2016 e por região NUTS II, 2013 e 2016.....	20
Figura 16: Indicadores demográficos, 2006, 2011, 2016 e taxa de variação 2011-2016.....	21
Figura 17: Saldo migratório, 2011-2016.....	21
Figura 18: Evolução anual da taxa de desemprego de curta e longa duração, 2011-2017 (2º trimestre).....	21
Figura 19: Estrutura da população empregada e da população total segundo nível de qualificação, 2011-2016.....	21
Figura 20: Atividades económicas com maiores e menores variações do emprego, entre 2011 e 2016 e 2015 e 2016.....	22
Figura 21: Evolução do desemprego registado desde o pico da crise até à data, junho 2013-junho 2017 .....	23
Figura 22: Evolução do número de concursos abertos, por domínio temático, dezembro 2016 .....	28
Figura 23: Dotação colocada a concurso, por domínio temático, dezembro 2016 .....	28
Figura 24: Dotação colocada a concurso, por fundo, dezembro 2016 .....	29
Figura 25: Dotação colocada a concurso, por programa, dezembro 2016.....	30
Figura 26: Investimento proposto, elegível e fundo aprovados por Fundo, dezembro 2016.....	31
Figura 27: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por Domínio Temático, dezembro 2016 .....	31
Figura 28: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática na Competitividade e Internacionalização, dezembro 2016.....	32
Figura 29: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática na Inclusão Social e Emprego, dezembro 2016 .....	33

Figura 30: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no Capital Humano, dezembro 2016 .....	34
Figura 31: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no SEUR, dezembro 2016 .....	34
Figura 32: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio do Desenvolvimento Rural, dezembro 2016 .....	35
Figura 33: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio dos Assuntos Marítimos e Pescas, dezembro 2016 .....	36
Figura 34: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por PO, dezembro 2016 .....	37
Figura 35: Pagamentos intermédios da CE aos Estados-Membros no total dos fundos, a dezembro de 2016 .....	39
Figura 36: PIB <i>per capita</i> em Paridade Poder de Compra Padrão (UE28=100), 2000-2015, .....	41
Figura 37: Índice de Theil - variação.....	42
Figura 38: Índice de Theil .....	42
Figura 39: PIB <i>per capita</i> em Paridade Poder de Compra Padrão (UE28 = 100), NUTS II, 2000-2015 .....	43
Figura 40: PIB <i>per capita</i> em Paridade Poder de Compra Padrão (UE28 = 100), NUTS III, 2000-2015 .....	43
Figura 41: Processo de convergência regional do PIB <i>per capita</i> a preços correntes, 2000-2015, .....	44
Figura 42: Processo de convergência regional do PIB <i>per capita</i> a preços correntes, 2000-2007 .....	44
Figura 43: Processo de convergência regional do PIB <i>per capita</i> a preços correntes, 2007-2015 .....	44
Figura 44: Evolução PIB e população por região NUTS II, 2000-2015 .....	45
Figura 45: Evolução do PIB e da população por região NUTS II, 2000-2007 .....	46
Figura 46: Evolução do PIB e da população por região NUTS II, 2007-2015 .....	46
Figura 47: Processo de convergência regional do PIB <i>per capita</i> a preços correntes das NUTS III, 2000-2015 .....	46
Figura 48: Processo de convergência regional do PIB <i>per capita</i> a preços correntes das NUTS III, 2000-2007 .....	47
Figura 49: Processo de convergência regional do PIB <i>per capita</i> a preços correntes das NUTS III, 2007-20015 .....	47
Figura 50: Evolução do PIB e da população por região NUTS III, 2000-2015 .....	48
Figura 51: Evolução do PIB e da população por região NUTS III, 2000-2007 .....	49
Figura 52: Evolução do PIB e da população por região NUTS III, 2007-2015 .....	49
Figura 53: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, por região NUTS II, 2000-2007-2015 .....	50
Figura 54: PDCT - Taxa de compromisso e de execução das contratualizações com CIM/AMP em 30 junho 2017 .....	54
Figura 55: PDCT - Taxa de compromisso, de execução e realização, por relevância da PI em 30 de junho de 2017 .....	55
Figura 56: Taxa de compromisso e de execução dos PEDU por .....	56
Figura 57: Taxa de compromisso nos municípios com PEDU em 30 de junho de 2017 .....	56
Figura 58: Municípios com PEDU que beneficiaram do Acelerador de Investimento Portugal 2020, por % de majoração, junho de 2017 .....	58
Figura 59: Municípios com PARU que beneficiaram do Acelerador de Investimento Portugal 2020, por % de majoração, junho de 2017 .....	58
Figura 60: Projetos e fundo aprovado (M€) na área da educação, por valência, até 30 de junho de 2017 .....	61
Figura 61: Projetos e fundo aprovado (M€) na área da saúde, por valência, até 30 de junho de 2017 .....	61
Figura 62: Intervenções aprovadas na área da educação, por valência e região NUTS II, até 30 de junho de 2017 .....	61
Figura 63: Intervenções aprovadas na área da saúde, por valência e região NUTS II, até 30 de junho de 2017 .....	62
Figura 64: Política de Coesão e contratualização em Portugal .....	64
Figura 65: Intervenções territorializadas no Portugal 2020 e a sua relação com a contratualização .....	67
Figura 66: Os 7 desafios que se colocam aos níveis de governo .....	67
Figura 67: Alinhamento entre a Estratégia Europa 2020, PNR e Portugal 2020 .....	80
Figura 68: Alocação dos FEEL aos pilares estratégicos do PNR .....	81
Figura 69: Alinhamento dos fundos da Política da Coesão com as prioridades da Estratégia Europa 2020 e com o PNR 2017 .....	82
Figura 73: Taxa de abandono precoce e Taxa de Retenção e Desistência .....	85
Figura 74: Número de alunos inscritos no ensino secundário por modalidade de ensino .....	86
Figura 75: % Alunos a frequentar modalidades profissionalizantes de nível secundário .....	86
Figura 76: Alunos inscritos nos CET e nos TeSP .....	87
Figura 77: Número de bolsas segundo a fonte de financiamento, 2005-2016 .....	88
Figura 78: Diplomados do ensino superior com 30-34 anos, UE28 e Portugal, 2005-2015 .....	88
Figura 79: Experiência profissional durante a frequência do nível de escolaridade mais elevado completo .....	91
Figura 80: Trabalhadores por adequação da qualificação escolar ao trabalho exercido .....	91
Figura 81: Taxas NEET para Portugal e UE28, 2006-2016 e Taxa NEET dos jovens com ensino básico nos países da UE, 2016 .....	92
Figura 82: Tempo médio de inscrição por habilitação Literária e grupo etário, 2009-2016 .....	93
Figura 83: Jovens integrados em ofertas GJ repartidos por sexo, escalão etário, nível de instrução e 2014-2016 .....	95
Figura 84: Evolução dos grandes grupos etários em Portugal, 1971-2060 .....	99



Figura 85: Indicadores de envelhecimento em Portugal, 1971-2060.....	99
Figura 86- Distribuição do consumo total de energia final por Setor, Portugal, 2015.....	103
Figura 87 - Distribuição da emissão de Gases com Efeito do Estufa por Setor, Portugal, 2015 .....	103
Figura 88: Percentagem de fontes de energias renováveis no CFBE, por setor, 2007-2015 .....	104
Figura 89: Investimento elegível e apoio aprovado das medidas ligadas aos Transportes sustentáveis no Domínio SEUR, até julho de 2017 .....	106
Figura 90: Os Estados-Membros com as maiores dotações na área do Ambiente, 2014-2020.....	111
Figura 91: Dotações programadas, fundo colocado a concurso, aprovado, executado e pago nos OT 4, 5 e 6 do Portugal 2020, dezembro 2016 ....	112
Figura 92: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT 4, dezembro 2016.....	112
Figura 93: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT 5, dezembro 2016.....	113
Figura 94: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT 6, dezembro 2016.....	113

---

# 1 O CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE APLICAÇÃO DOS FUNDOS

## 1.1 As dinâmicas macroeconómicas

O ano de 2016, apesar de marcado por alguma instabilidade na economia mundial, em particular sobre o futuro dos EUA e da Europa com o processo da saída do Reino Unido, e apesar da incerteza ditada por alguns desequilíbrios decorrentes das crises que ainda persistem ao nível do investimento, setor financeiro, desemprego e contas públicas, evidenciou sinais de inversão do ciclo económico que caracterizou a última década.

Com um crescimento de 3,2% em 2016, a economia mundial registou a menor taxa de crescimento desde 2009, sendo o abrandamento face a 2015 de 0,2 p.p. Para isso contribuiu principalmente a redução da taxa de crescimento das economias avançadas que ficou em 1,7%, menos 0,5 p.p. do que em 2015, enquanto as economias emergentes registaram um crescimento de 4,3%, tal como em 2015.<sup>1</sup>

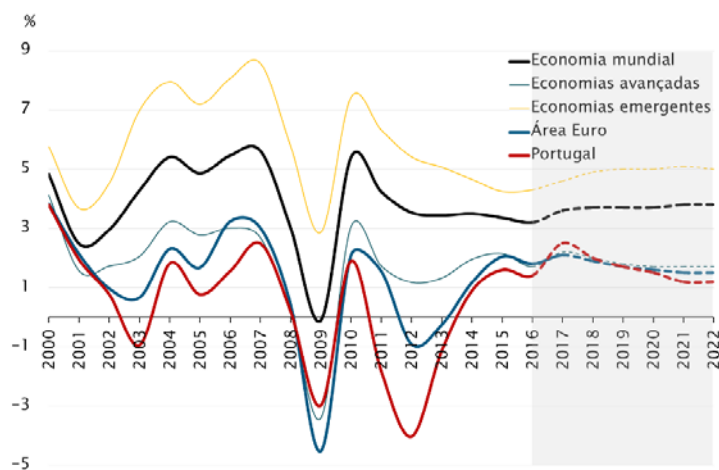
Em 2016, o abrandamento das economias avançadas fez-se sentir em particular nos EUA, com o crescimento de 1,5% (-1,4 p.p. do que em 2015). Entre as economias emergentes, a China manteve níveis de crescimento robustos suportados por investimentos em infraestruturas e habitação, embora o crescimento de 6,7% em 2016 corresponda à taxa mais baixa desde 1990, confirmando a tendência de desaceleração que se tem verificado desde 2010, quando a taxa de crescimento atingiu 10,6%. Na Índia, também se verificou uma desaceleração do crescimento para 7,1%, (-0,9 p.p. que em 2015) e o Brasil manteve-se em recessão (-3,6%), embora com ligeira recuperação face a 2015. A Rússia, por outro lado, registou uma recuperação, passando de -2,8% em 2015 para -0,2% em 2016, para o que contribuiu a recuperação do preço do petróleo. Na Área Euro, o crescimento em 2016 foi de 1,8%, ligeiramente acima do verificado nos EUA, mas inferior a 2015 em 0,2 p.p., sendo de registar a aceleração da Alemanha para 1,9%, mais 0,2 p.p. do que em 2015, e a manutenção da Espanha acima de 3%, tal como no ano anterior. Por sua vez, na UE mas fora da Área Euro, o Reino Unido registou um abrandamento de 0,5 p.p., ficando em 1,8%.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> FMI (2017), World Economic Outlook, outubro de 2017.

<sup>2</sup> Eurostat.

Figura 1: Evolução real do PIB, taxa de variação homóloga, 2000-2012

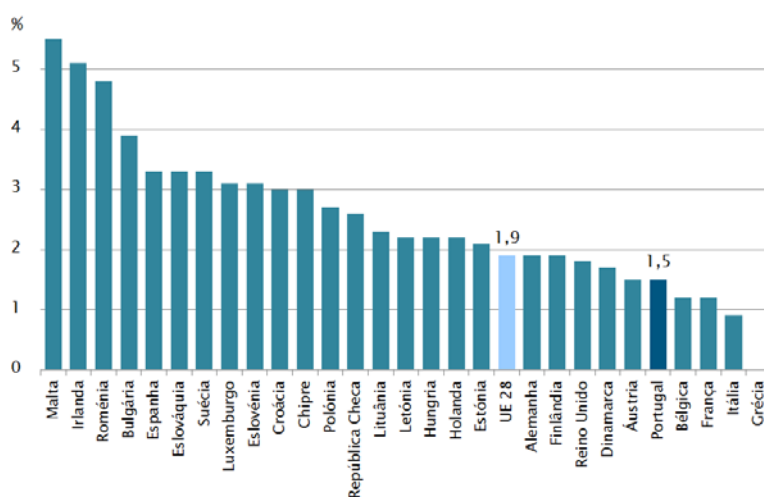


Fonte: FMI.

A evolução registada na economia mundial nos últimos anos não está imune aos efeitos de algumas ameaças, mantendo-se alguns fatores que perturbam a afirmação de um ciclo de expansão da atividade económica, principalmente relacionados com os desequilíbrios nos mercados financeiros, a evolução dos preços de algumas matérias-primas e as questões sociais relacionadas com conflitos e vagas de refugiados, entre outros.

Na **Europa**, depois do período conturbado entre 2009 e 2012, a UE saiu da recessão em 2013, com um crescimento anual de 0,3% no conjunto dos 28 Estados-Membros. Em resultado do efeito sobre as exportações da desaceleração do comércio mundial por um lado, mas com a recuperação da procura interna por outro, o crescimento no conjunto dos 28 Estados-Membros em 2016 foi de 1,9%, (-0,3 p.p. face a 2015), tendo sido o primeiro ano depois de 2008 em que nenhum dos Estados-Membros teve uma evolução negativa.

Figura 2: Taxa de crescimento do PIB em 2016 por Estado-Membro



Fonte: Eurostat.

A procura interna tem determinado a evolução do PIB europeu, em particular o consumo, já que as exportações têm sido condicionadas pela conjuntura internacional de alguma incerteza, apesar da depreciação do euro face ao dólar. Por sua vez,

a componente do investimento mantém uma recuperação lenta depois da quebra de 18% entre 2008 e 2009 e, apesar da recuperação verificada desde então, ainda se mantinha no final de 2016, em valores inferiores aos de 2008.<sup>3</sup> Esta evolução está condicionada por vários aspetos, entre os quais a incerteza quanto à evolução da procura e aos desequilíbrios orçamentais públicos de alguns Estados-Membros, mas também pela instabilidade do setor financeiro que tem resultado em dificuldades de acesso a financiamento.

O investimento tem, por isso, sido alvo de especial atenção pela sua importância para o crescimento económico e para a produtividade, em particular nas políticas públicas. À escala europeia, é o caso do **Plano de Investimentos para a Europa**<sup>4</sup>, embora iniciativas como a União dos Mercados de Capitais<sup>5</sup>, as medidas de estabilização do setor financeiro e as medidas de promoção do financiamento do investimento em condições mais favoráveis<sup>6</sup> tenham consequências positivas no investimento pela via do acesso ao financiamento.

No campo das **finanças públicas**, a evolução do conjunto dos 28 Estados-Membros tem sido positiva desde 2009, quando o défice atingiu os 6,6% do PIB, favorecida pela inversão do ciclo económico desfavorável e pela redução das taxas de juro. O défice das contas públicas passou de -2,4% do PIB em 2015 para -1,7% em 2016. Exemplos são os países que registaram maiores dificuldades no período pós crise, como a Irlanda, Portugal, Grécia e Espanha, que apresentam recuperações continuadas neste indicador. As melhorias das contas públicas nos últimos anos contribuíram para a redução da dívida pública da UE que se vem registando desde 2014, situando-se no final de 2016 em 83,5% do PIB. Nessa data, mantinham-se 16 Estados-Membros, de entre os quais Portugal, com uma dívida pública superior a 60% do PIB.

**O ano de 2016 assinalou o terceiro ano de recuperação da economia portuguesa, após um período de acentuada e prolongada recessão, bem como a manutenção da trajetória descendente da taxa de desemprego. Este comportamento foi determinado pela procura interna, em particular o consumo privado, já que o investimento registou um crescimento modesto.**

Em Portugal em 2016, o valor do PIB ascendeu a 185 mil M€, correspondendo a um crescimento real de 1,5%, superior às previsões do Orçamento do Estado para 2017 (1,2%), mas ainda assim desacelerando em 0,3 p.p. face a 2015. A evolução sustenta uma recuperação da economia portuguesa pelo terceiro ano consecutivo, após um período de recessão de 2009 a 2013 em que se verificou um crescimento médio de -1,6% e com aumento acentuado do desemprego e níveis elevados do défice das contas públicas.<sup>7</sup>

A procura interna determinou a evolução da atividade económica com um crescimento de 1,6% impulsionada pelo consumo, em particular o consumo privado com crescimento de 2,1%, já que o consumo público desacelerou para 0,6% e o investimento registou uma evolução de 0,9%, após dois anos de recuperação em níveis acima dos 5%. Em termos de contributos para a evolução do PIB, a procura externa líquida teve um contributo praticamente nulo, uma vez que o crescimento das exportações foi similar ao das importações (4,1%), o que traduz uma desaceleração de ambas face a 2015 (6,1% e 8,5% respetivamente).

---

<sup>3</sup> Em percentagem do PIB, a FBCF manteve-se em 2016 abaixo dos 20%, quando nos anos antes da crise de 2008 rondava os 22% (Eurostat).

<sup>4</sup> O [Plano de Investimentos para a Europa](#), também conhecido por *Plano Juncker*, é uma iniciativa da CE em resposta à quebra do investimento europeu tendo o objetivo do seu relançamento. Engloba linhas de financiamento, a promoção do contacto entre investidores, assistência técnica e eliminação de barreiras setoriais e administrativas ao investimento.

<sup>5</sup> A [União dos Mercados de Capitais](#) tem como objetivo a criação de um verdadeiro mercado único de capitais em entre os Estados-Membros da UE, de modo a promover a diversificação das fontes de financiamento para as empresas através da eliminação das barreiras ainda existentes entre as fontes de poupança e as necessidades de financiamento.

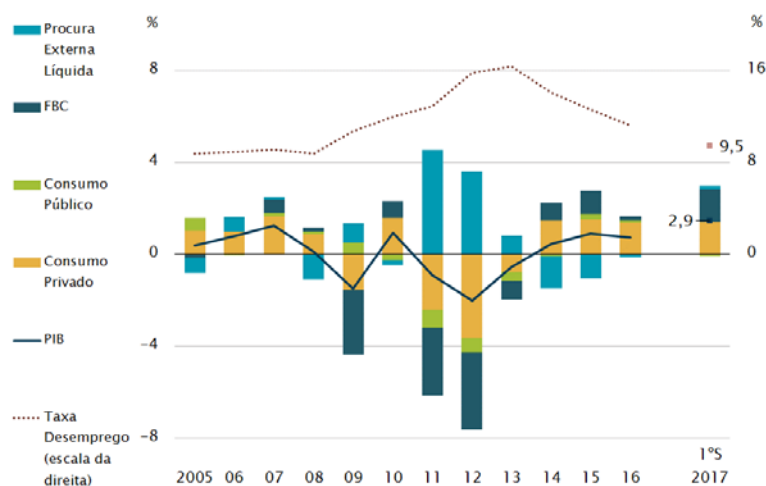
<sup>6</sup> Para tal, o BCE tem levado a cabo desde 2015, um programa de aquisição de ativos mensais no mercado secundário (*Public Sector Purchase Programme*) tendo também reduzido, em março de 2016, as taxas de juro das operações principais de refinanciamento para 0%.

<sup>7</sup> As taxas de crescimento do PIB foram negativas nos anos de 2009 (-3%), 2011 (-1,8%), 2012 (-4%) e 2013 (-1,1%). A taxa de desemprego atingiu o seu máximo em 2013, com 16,4%, e o défice das contas públicas em 2010, com -11,2% do PIB.

De acordo com dados do INE, **no primeiro semestre de 2017**, houve um crescimento real do PIB de 2,9% em termos homólogos, alicerçado na procura interna com um contributo de 2,7 p.p., sendo de destacar o comportamento do investimento que acelerou face ao ano anterior. As exportações foram a componente do PIB que mais cresceu neste semestre, embora o seu efeito no PIB tenha sido mitigado pela evolução das importações, o que levou a que a procura externa líquida tivesse um contributo reduzido para o PIB (0,2 p.p.).

A **taxa de desemprego** em 2016 fixou-se em 11,1%, tendo registado uma redução de 1,3 p.p. em relação a 2015, ainda assim superior à média europeia (8,6%). De acordo com dados do INE, o ano de 2016 constituiu-se assim como o terceiro ano de recuperação, acompanhando a dinâmica da retoma do crescimento da economia, depois de em 2013 a taxa de desemprego ter chegado a 16,2%. O desemprego de longa duração continuou a afetar mais de metade dos desempregados (com uma taxa de 6,9%, embora inferior à de 2015, de 7,9%), e foi também entre os jovens que se registaram maiores dificuldades em aceder ao mercado de trabalho, tendo ficado a taxa de desemprego de pessoas entre os 15 e os 24 anos em 28% (32% no ano anterior), muito acima da média nacional. Durante o primeiro semestre de 2017, a taxa de desemprego manteve uma trajetória descendente, com a média dos dois primeiros trimestres do ano a ficar em 9,5%.

**Figura 3: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB, taxa de variação homóloga, 2005–1ºS2017**



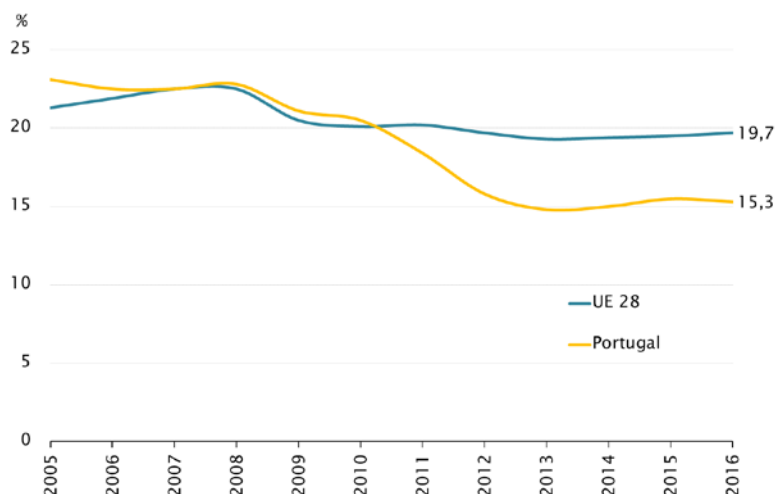
Fonte: INE.

O **consumo** registou um crescimento de 1,8% em 2016, inferior a 2015 em 0,3 p.p., sendo o consumo privado a componente responsável por este comportamento, com um crescimento de 2,1% em 2016 (-0,2 p.p. do que em 2015), já que o consumo público cresceu 0,6%, menos 0,7 p.p. que em 2015, depois das reduções entre 2010 e 2014. A evolução do consumo privado reflete o acréscimo de bens não duradouros e serviços, embora seja de destacar a aquisição de veículos automóveis entre os bens duradouros, em linha com os dois anos anteriores, assinalando a recuperação do setor após anos de retração entre 2008 e 2012.

O **investimento** assume particular importância na qualidade de indutor do potencial de crescimento e da produtividade no médio e longo prazo. Contudo, o seu papel na reposição e expansão do fator de produção capital tem sido fortemente condicionado pelo elevado endividamento de particulares, empresas e Administração Pública, bem como pelas condições de financiamento junto do setor financeiro.

De acordo com os dados do Eurostat, a representatividade da FBCF no PIB tem vindo a reduzir-se, em particular a partir de 2008, passando de 23% do PIB para 15%. Esta quebra em quase 1/3 em relação aos valores de 2008 foi mais acentuada no setor da construção, com o valor apresentado no final de 2016 a representar apenas 60% do valor de 2008. Este é o setor que mais pesa no investimento, representando quase metade da FBCF da economia.<sup>8</sup> Por sua vez o investimento em material de transporte continuou a ser a componente mais dinâmica do investimento com um crescimento de 8,4%, não obstante o forte abrandamento face ao ano anterior quando registou um crescimento de 21,7%.

Figura 4: Evolução da FBCF em % do PIB, 2005–2016

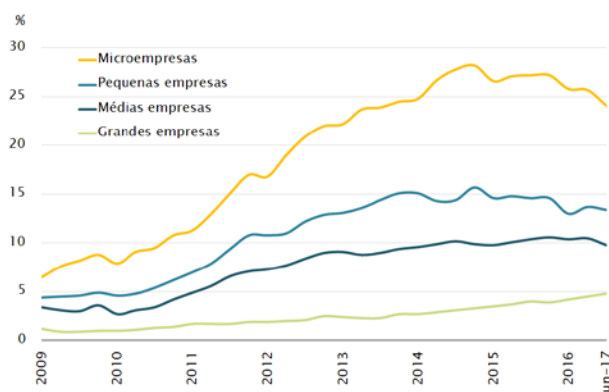


Fonte: Eurostat.

O custo dos novos empréstimos traduzido pela **taxa de juro** praticada em Portugal sobre novas operações de empréstimos a empresas seguiu a tendência de descida dos últimos anos evidenciando uma maior capacidade de financiamento das empresas e situou-se em 2,6% no final do primeiro semestre de 2017, ainda assim acima da média da Área Euro em cerca de 1 p.p.. Contudo, o valor dos créditos concedidos a empresas tem estado em decréscimo desde 2010. O valor registado em 2016 representou 70% do valor dos empréstimos concedidos em 2009, tendo havido uma nova redução de 7% no primeiro semestre de 2017 face ao mesmo período do ano anterior. Por outro lado, no final de 2016 o valor dos créditos vencidos representava 15% dos empréstimos concedidos. Esta proporção, que se mantinha no final do primeiro semestre de 2017, apresenta-se inversamente proporcional à dimensão das empresas, com os níveis de incumprimento entre as PME a ser 3,5 vezes superior ao das grandes empresas nessa data.

<sup>8</sup> INE.



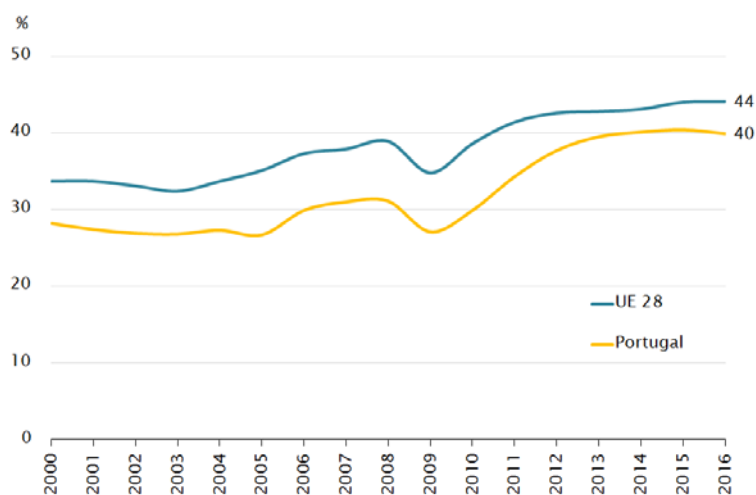
**Figura 5: Evolução da taxa de juro dos novos empréstimos concedidos a empresas, 2003-1ºS2017****Figura 6: Evolução do rácio de crédito vencido por dimensão de empresa, 2009-1ºS2017**

Fonte: Banco de Portugal.

Em 2016 a economia portuguesa continuou a registar uma evolução positiva das contas externas, refletindo o comportamento da balança de bens e serviços, em particular o aumento do excedente da balança de serviços influenciada pelo papel do turismo, mas também a contínua redução do défice da balança de bens.

Ao longo da última década as **exportações** têm ganho relevância na contribuição para o crescimento da economia, apesar da quebra verificada em 2009 acompanhando a recessão da economia europeia e mundial. Já desde 2005 que esta componente do PIB vinha ganhando importância relativa, tendo aumentado de 27% do PIB nesse ano para 40% em 2016, não obstante manter-se inferior à média europeia. Este é um dos indicadores que evidencia a necessidade de reforçar a presença das empresas portuguesas nos mercados internacionais e o aumento da sua quota de mercado, para o que a alteração do perfil de especialização para produtos de maior grau tecnológico e intensidade de conhecimento constitui um elemento de competitividade determinante.

Figura 7: Evolução das exportações em % do PIB



Fonte: Eurostat.

A desaceleração do crescimento das exportações em Portugal para 4,1% em 2016 acompanhou a conjuntura internacional, num ano em que o comércio global cresceu 2,4%, o ritmo mais lento desde 2009 em resultado da redução das exportações e importações das economias mais avançadas.<sup>9</sup> As exportações de bens, apesar do abrandamento, cresceram, em termos reais, a um ritmo maior do que as exportações de serviços, à semelhança do que tem acontecido na maioria dos anos desde 2010, sendo o seu peso no total das exportações sempre superior a 70%.

Em termos de mercado de destino, os países da UE representam 75% do total das exportações de bens, continuando a Espanha a ser o principal destino, com cerca de 1/4 do total das exportações portuguesas de bens. No entanto, a representatividade do mercado extra UE tem ganho espaço na quota das exportações de bens portugueses, tendo crescido 6 p.p. desde 2000, com os EUA e Angola como principais mercados. Continuando a ser os fornecimentos industriais que maior peso têm nas exportações de bens, ganharam espaço desde 2000 os produtos alimentares e bebidas e os combustíveis e lubrificantes, embora se destaque o maior dinamismo do setor das máquinas e outros bens de capital desde 2010.

No primeiro semestre de 2017, as exportações cresceram 8,9%, o dobro da média anual de 2016, constituindo-se como a componente com maior contributo para o crescimento do PIB em termos homólogos, passando a procura externa líquida neste semestre a ter um contributo positivo para a variação do PIB. Registou-se um crescimento acentuado quer nas exportações de bens quer nos serviços, embora haja uma maior dinâmica nas exportações de serviços, influenciada pelo turismo.

Não obstante o desempenho das exportações, a recuperação económica tem concretizado também um crescimento das **importações** a taxas superiores à das exportações dinamizadas pelo aumento da procura interna, o que resultou numa contribuição negativa da procura externa líquida para o PIB entre 2014 e 2016, situação que se alterou no primeiro semestre de 2017. Em 2016, as importações aumentaram 4,1 (8,5% em 2015), impulsionadas pelas importações de bens, que cresceram 4,5%, em termos reais, e representaram 84% do total. As importações de bens com origem nos países da UE

<sup>9</sup> INE e FMI.

representam 78%, sendo Espanha o principal mercado fornecedor com 1/3 do total das importações de bens. No primeiro semestre de 2017, as importações cresceram 8% em relação ao semestre homólogo, muito acima de média anual de 2016.

De acordo com o Banco de Portugal, a **Balança de Bens e Serviços** tem apresentado um saldo positivo desde 2012. Este saldo tem contribuído para o excedente cada vez maior da Balança Corrente e de Capital que se verifica desde esse ano, e que em 2016 foi de 1,7% do PIB, mais 0,4 p.p. face a 2015. Têm sido determinantes as evoluções positivas na Balança de Serviços, mas também a redução do défice da balança de bens. Em 2016, a Balança de Serviços apresentava um saldo positivo de 7% do PIB, valor para o qual as componentes viagens e turismo e os transportes aéreos foram contribuintes destacados, e a Balança de bens, apesar da recuperação registada nos últimos anos, mantinha ainda um défice de cerca de 5% do PIB. Contudo, no final do primeiro semestre de 2017, verificava-se um saldo negativo da Balança Corrente e de Capital<sup>10</sup> de -0,7% do PIB, para o que contribuiu o excedente da Balança de Bens e Serviços em comparação com os semestres anteriores e o valor líquido negativo dos fluxos de rendimento primário (trabalho e investimento).

**O ano de 2016 marcou a saída de Portugal do braço corretivo do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), com um défice de 2% do PIB, abaixo da meta de 3% definida pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Com a passagem ao braço preventivo do PDE, mantém-se a necessidade de seguir a trajetória de consolidação orçamental e de implementação de reformas estruturais.**

Nas **finanças públicas**, o défice das contas públicas de 2016 ficou em -2% do PIB, depois de ter registado um máximo de 11,2% em 2010 e de ter ficado em 4,4% em 2015. O saldo primário foi positivo de 2,2% do PIB com as despesas públicas sem juros a registarem valor abaixo das receitas. O défice correspondeu a uma necessidade líquida de financiamento das administrações públicas de 3,7 mil M€, menos 4,3 mil M€ que em 2015. O total de despesas ascendeu a 83,4 mil M€ e o total de receitas foi 79,7 mil M€. As receitas aumentaram 1,2%, o que corresponde a 954 M€, com a receita corrente a aumentar 2% em resultado das subidas das contribuições sociais em 4% e dos impostos sobre a produção e importação em 4,9%, e com os impostos correntes a diminuírem 2,3%. As despesas diminuíram 3,8%, ou seja 3 298 M€, o que resultou da combinação do aumento da despesa corrente, principalmente com consumos intermédios (4,2%) e remunerações (2,6%), e de uma diminuição dos encargos com juros em 5,5% e das despesas de capital para cerca de metade.

---

<sup>10</sup> A Balança Corrente inclui a Balança Comercial, os Rendimentos Primários e as Transferências Unilaterais; a Balança de Capital inclui as Transferências de Capital e as Aquisições/Cessões de Ativos Não Financeiros não produzidos.

Figura 8: Evolução da composição das despesas do Estado

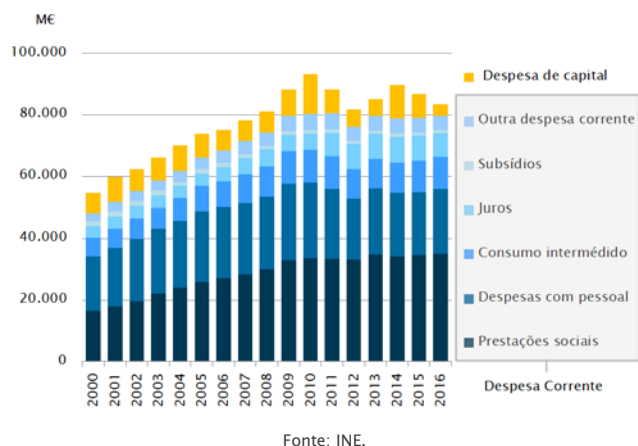
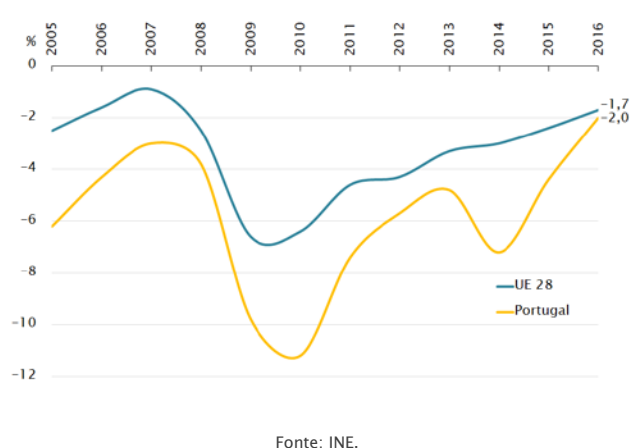


Figura 9: Saldo das contas públicas em % do PIB



A **dívida pública** tem registado crescimentos contínuos em valor absoluto, tendo em 2016 registado o maior aumento desde 2012 e aumentado face ao ano anterior (4,1%). Considerando o efeito do crescimento do PIB, a dívida pública ficou em 130,1% do PIB, mais 1,3 p.p. que no ano anterior<sup>11</sup>, enquanto na UE28 se registou um decréscimo para os 83,5% do PIB.<sup>12</sup> Esta evolução deveu-se parcialmente aos efeitos do crescimento da economia e do saldo primário positivo das contas públicas não terem sido suficientes para compensar o efeito negativo dos juros da dívida pública.<sup>13</sup> Não obstante, desde 2013 a dívida pública regista uma estabilização em torno dos 130% do PIB, depois de ter subido 54,5 p.p. entre 2008 e 2012, aumentando significativamente a diferença para a média da UE.

Figura 10: Receitas e despesas do Estado em % do PIB

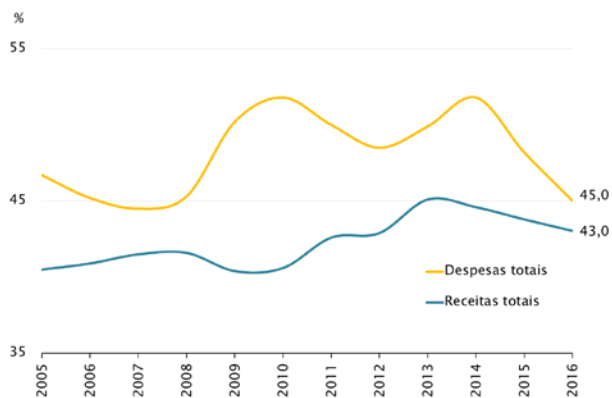
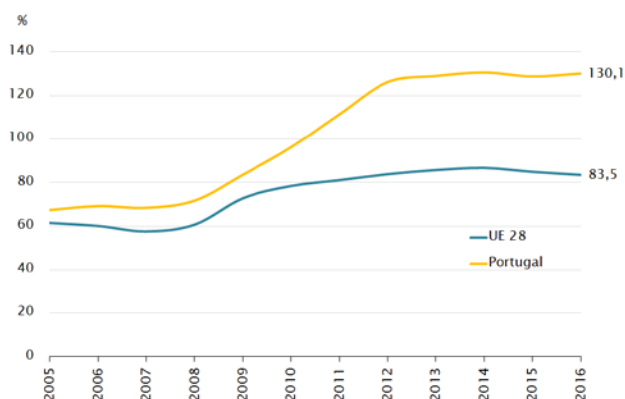


Figura 11: Evolução da dívida pública em % do PIB



Em consequência da evolução verificada e das projeções realizadas para os próximos anos, foi revogado pelo Conselho Europeu o Procedimento dos Défices Excessivos aplicado a Portugal que vigorava desde 2009. No entanto, esta situação não traduz o fim do processo de consolidação orçamental, uma vez que é necessário atingir o Objetivo de Médio Prazo (OMP) de

<sup>11</sup> A principal justificação para esta evolução é a emissão de títulos da dívida pública com o objetivo de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CE 2017, Semestre Europeu - Relatório relativo a Portugal 2017)

<sup>12</sup> INE e Eurostat.

<sup>13</sup> Ministério das Finanças (2017), Conta Geral do Estado 2016.

+0,25% do PIB potencial em 2021, definido no Programa de Estabilidade 2017–2021 e a correção do rácio da dívida face ao valor de referência (60% do PIB).

Embora seja esperado que a consolidação das contas públicas possa contribuir para a inversão da tendência da dívida pública, a sua evolução está condicionada pelo crescimento económico, mas também pela inflação, taxas de juro praticadas e opções de política monetária da Área Euro, bem como pelos resultados da estabilização do setor bancário. Estes elementos traduzem a vulnerabilidade da economia portuguesa a evoluções à escala mundial e europeia que afetem as exportações e o emprego ou a estabilidade do setor financeiro em contexto de elevado endividamento.

**As projeções económicas para os próximos anos apontam para a continuação de um crescimento da economia portuguesa que, embora modesto, se espera vir a ser superior à média europeia, facilitando uma trajetória de convergência real interrompida nos últimos anos.**

De acordo com as projeções de vários organismos internacionais, a economia mundial deverá registar uma evolução positiva nos próximos anos com taxas de crescimento superiores a 3%<sup>14</sup>, sendo essa recuperação tanto nas economias avançadas, alicerçadas, principalmente, na recuperação do mercado de trabalho e do consumo como nas economias emergentes, com os efeitos da esperada recuperação do preço das matérias-primas para os países exportadores.

Na Europa, a CE prevê crescimentos modestos na Área Euro de 1,7% em 2017 e de 1,8% em 2018, um pouco abaixo do que se espera para o conjunto da UE28 (1,9% nos dois anos referidos)<sup>15</sup>. Contudo, esta cenarização tem subjacente um conjunto de riscos e incertezas relacionados com as evoluções do preço das matérias-primas, em particular do petróleo, da taxa câmbio do euro face ao dólar e das taxas de juro de referência do BCE, em valores muito baixos por oposição à política seguida pela Reserva Federal americana que já inverteu esta tendência para uma subida das taxas de juro de referência. Outros aspetos a considerar são os efeitos do *Brexit* e as condições em que este processo será efetivado, os resultados de eleições em alguns Estados-Membros da UE, a política económica e comercial dos EUA<sup>16</sup>, bem como a estabilidade do setor financeiro e o elevado endividamento, aspetos importantes no financiamento da economia.

Em Portugal, as projeções apontam para uma tendência de crescimento que acompanha a evolução da conjuntura internacional, com taxas de crescimento do PIB previstas para 2017 que variam entre 1,7% e 2,5%, superior à média esperada para a Área Euro pela CE, dando indicações de possível convergência real face à UE, (Figura 12).

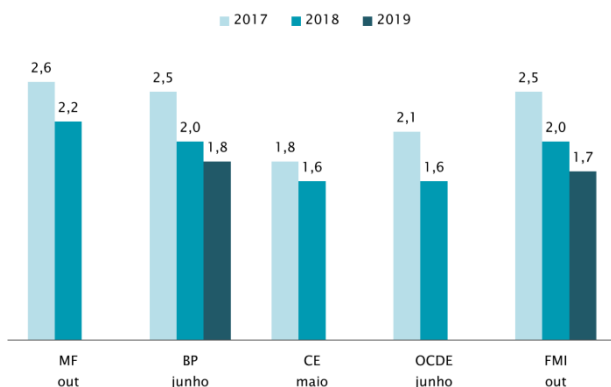
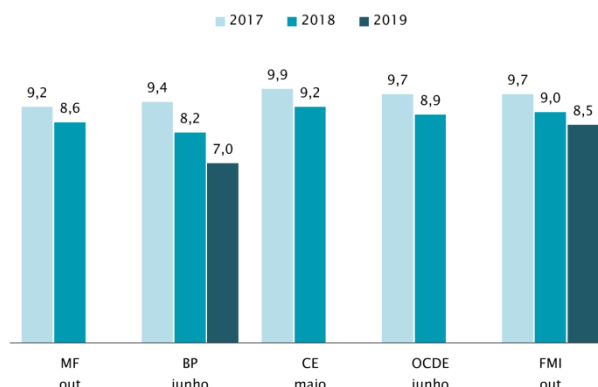
No mercado de trabalho, a taxa de desemprego deverá manter uma trajetória descendente, evidenciando a criação de emprego no setor privado associada ao crescimento da atividade económica, sendo esperado que se situe abaixo dos 10% em 2017 podendo evoluir para uma taxa próxima dos 7% em 2019<sup>17</sup>, o nível mais baixo desde 2002, (Figura 13).

<sup>14</sup> No *World Economic Outlook* de outubro, o FMI prevê crescimentos da economia mundial de 3,6% para 2017 e uma média de 3,7% entre 2018 e 2022. A OCDE prevê crescimentos da economia mundial de 3,5% para 2017 e de 3,6% para 2018 e a Comissão Europeia de 3,4% e 3,6%, respetivamente para esses anos.

<sup>15</sup> O BCE aponta para taxas de crescimento do Área Euro de 1,9% em 2017, 1,8% em 2018 e 1,7% em 2019 (BCE (2017), Projeções macroeconómicas para a área do euro elaboradas por especialistas do Eurosistema – junho de 2017).

<sup>16</sup> Em causa estão aspetos com desregulamentação, regras comerciais, estímulos e reformas fiscais e política de imigração.

<sup>17</sup> Banco de Portugal (2017), Boletim Económico junho 2017.

**Figura 12: Previsões para o PIB em Portugal, taxa de variação em volume****Figura 13: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, taxa de variação homóloga**

Fontes: Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Comissão Europeia, OCDE e FMI.

Na procura interna é esperado um relançamento do investimento suportado por uma política de baixas taxas de juro e em resultado da maior confiança na evolução da procura, dos fluxos financeiros dos FEEI e da necessidade de reposição da capacidade instalada de capital e infraestruturas, para o que poderá também contribuir a retoma do investimento público. O consumo privado poderá aumentar em resultado da melhoria do rendimento disponível e do crescimento do emprego, enquanto o consumo público deverá continuar em crescimento reduzido ou contração nesse período.<sup>18</sup> Na procura externa, o aumento do comércio internacional poderá permitir a continuação da afirmação das exportações como componente determinante para o crescimento económico, ao mesmo tempo que se fortalece a reorientação da economia portuguesa para os setores de bens e serviços transacionáveis. No entanto, o esperado aumento da procura interna, por via do crescimento do consumo e também pela recuperação do investimento, pode também dinamizar as importações, o que se pode traduzir num menor contributo da procura externa líquida para a evolução do PIB.

No quadro das finanças públicas, após a saída do país do Procedimento de Défices Excessivos, deverão continuar os esforços de consolidação orçamental no sentido de caminhar para o OMP de 0,25% do PIB em 2021, tal como definido no Programa de Estabilidade apresentado em abril passado. Para os anos 2017 e 2018, os défices públicos previstos são de 1,5% e 1,0%, respetivamente, devendo atingir-se um excedente de 1,3% do PIB em 2021 que se espera vir a assentar principalmente no controlo da despesa pública. As previsões do Programa de Estabilidade apontam para uma inversão do sentido da dívida pública, sendo esperados valores equivalentes a 127,9% e 124,2% do PIB para 2017 e 2018, e podendo atingir 109,4% em 2021. Para isso, deverão contribuir a melhoria esperada no saldo primário das contas públicas e o crescimento do PIB, permitindo compensar a onerosidade dos juros.

<sup>18</sup> As projeções do Banco de Portugal apontam para um crescimento da FBCF de 8,8% em 2017, que poderá baixar para 5,3% em 2018 e 5,5% em 2019 (Banco de Portugal (2017), Boletim Económico Junho 2017). Já no Programa de Estabilidade 2017–2021, o crescimento da FBCF deverá ser para esses anos de 4,8% e 5,1%, superando o crescimento esperado do consumo privado, de 1,6% para ambos os anos, e do consumo público, que deverá continuar em contração.



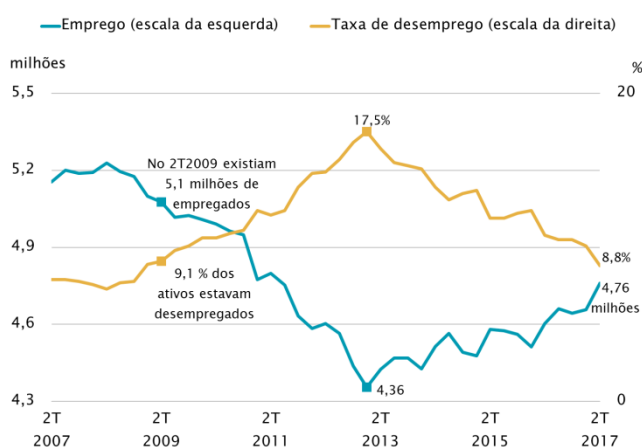
## 1.2 As dinâmicas do mercado de trabalho

O Portugal 2020 iniciou-se num contexto de elevado desemprego e baixo emprego. Presentemente, os valores do desemprego e do emprego estão longe do período mais grave da crise mas as características do emprego e do desemprego alteraram-se visivelmente face ao período pré-crise. Além da contração da população ativa e em idade ativa causada pela emigração e por menos pessoas disponíveis para trabalhar, a taxa de emprego aproximou-se da meta estabelecida para 2020. O progressivo envelhecimento populacional marcado pelo fenómeno migratório ocorrido nos últimos anos compromete a renovação da população em idade ativa.

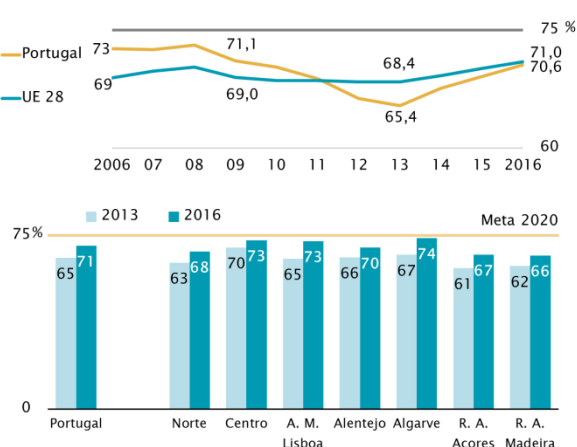
Os dados mais recentes apontam para uma taxa de desemprego de 8,8% e um volume de emprego na ordem dos 4,76 milhões de empregados (Figura 14). No 2º trimestre de 2017 existiam 461 mil pessoas desempregadas, menos 60 mil pessoas do que no trimestre anterior e menos 100 mil do que no mesmo trimestre de 2016. Esta quebra do desemprego segue a tendência iniciada em 2013 de declínio acentuado do desemprego e acréscimo do emprego: a taxa de desemprego caiu para metade e há mais 400 mil empregos do que nessa data. A crise económica provocou alterações profundas no mercado de trabalho sendo de realçar:

- Menos pessoas ativas ou disponíveis para trabalhar;
- Maior volume de inativos disponíveis mas que não procuram emprego;
- Afastamento da taxa de emprego da meta definida na estratégia europeia 2020 (Figura 15).

**Figura 14: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2007–2017 (2º trimestre)**



**Figura 15: Taxa de emprego dos 20 aos 64 anos Portugal e UE28, 2016–2016 e por região NUTS II, 2013 e 2016**

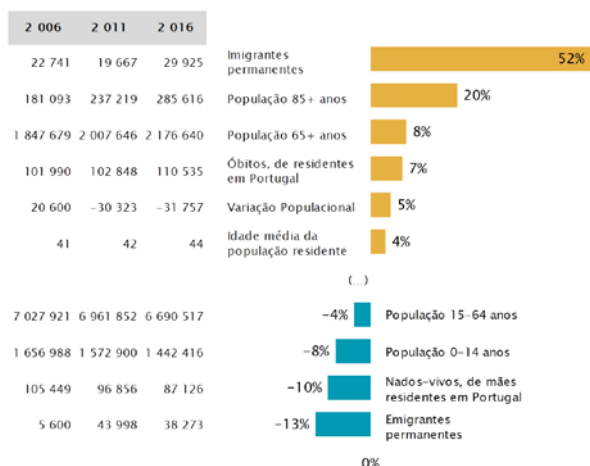


Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

No 1º trimestre de 2009 a taxa de desemprego era semelhante (8,9% calculada através do rácio entre 496 mil desempregados e 5,595 milhões de ativos) mas o universo de ativos que está na base do cálculo da taxa de desemprego era superior em 280 mil pessoas. Face aos valores atuais significa que houve pessoas que deixaram de ser contempladas, seja porque emigraram e não pertencem à população total, seja porque se tornaram inativas. Neste último grupo dos inativos incluem-se não só as pessoas entre os 20 e os 64 anos que não se encontram à procura de emprego, tipicamente os estudantes e domésticos, mas também as mais de 200 mil pessoas inativas desencorajadas (disponíveis, mas que não procuram emprego) assim como os 27 mil inativos à procura de emprego mas não disponíveis para trabalhar num período específico ou em determinadas condições (dados do 2º trimestre de 2017; não estão disponíveis dados para 2009).

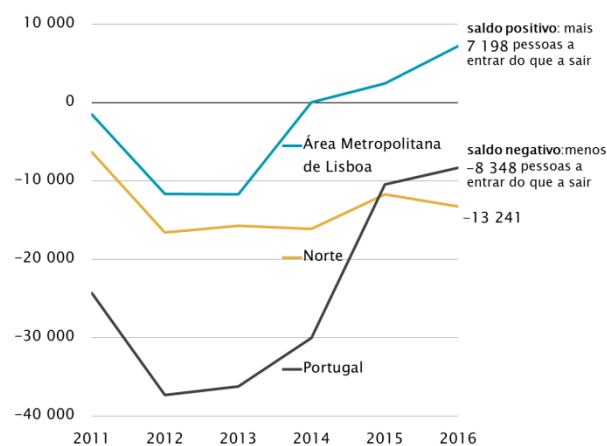
Nesta reflexão deve ser tido em conta o impacto da emigração para a contração desta parcela populacional e o agravamento do envelhecimento da população portuguesa. A população com mais de 65 e de 85 anos tem vindo a crescer de forma consistente e a idade média da população situa-se nos 44 anos quando em 2011 era de 42 anos (Figura 16). Apesar de existir alguma retração da emigração e incremento da imigração estas variações não foram suficientes para tornar o saldo migratório positivo, dado que em 2016 por cada 38 mil emigrantes que saem só entram 30 mil (Figura 17).

**Figura 16: Indicadores demográficos, 2006, 2011, 2016 e taxa de variação 2011-2016**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

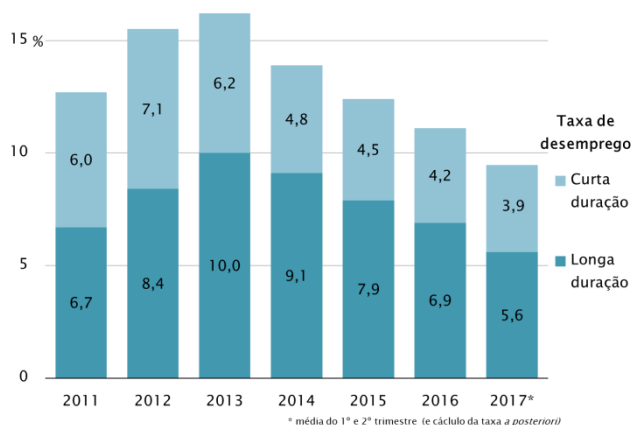
**Figura 17: Saldo migratório, 2011-2016**



Também o perfil de desemprego sofreu alterações estruturais e num contexto de diminuição de desemprego encontra-se:

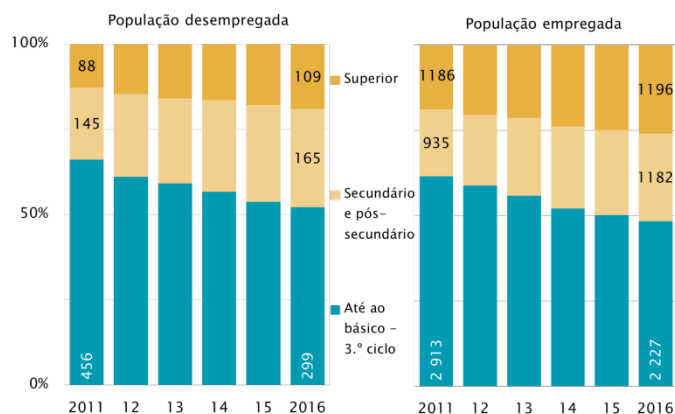
- Um desemprego de muito longa duração (25 meses ou mais) na ordem das 200 mil pessoas (mais de 40% do total) apesar de estar a diminuir;
- Maior taxa de desemprego de longa duração do que de curta duração e com um decréscimo mais lento (Figura 18)
- Mais desempregados não qualificados do que com o secundário ou o superior. Os dados mais recentes mostram a manutenção deste padrão, apesar da maioria dos empregados terem pelo menos o ensino secundário (Figura 19).

**Figura 18: Evolução anual da taxa de desemprego de curta e longa duração, 2011-2017 (2º trimestre)**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

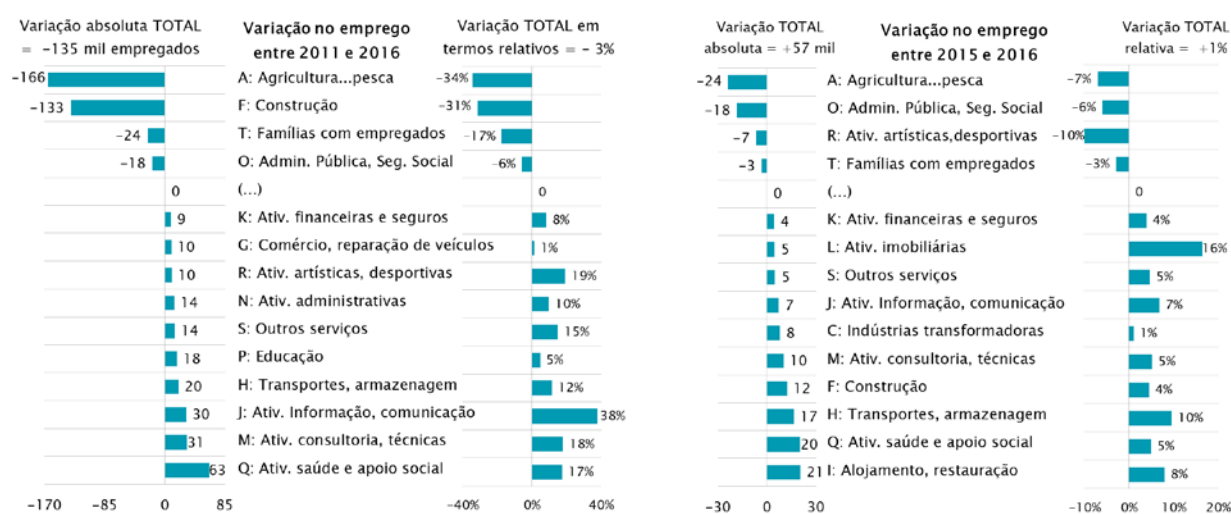
**Figura 19: Estrutura da população empregada e da população total segundo nível de qualificação, 2011-2016**



## Emprego – postos de trabalho

Com o crescimento do emprego desde 2013 alguns setores recuperaram os postos de trabalho que tinham perdido mas subsistem outros que se têm mantido em contração. Em termos líquidos entre 2011 e 2016 perderam-se 135 mil postos de trabalho. O volume de empregados na ‘Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca’ tem vindo a decair: há menos 166 mil empregos hoje do que há cinco anos e no último ano voltou a registar-se uma quebra de 24 mil empregos. Também nos setores da ‘Administração Pública, Defesa e Segurança social obrigatória’ e das ‘Famílias com empregados’ a redução do emprego no último ano foi coincidente com o saldo negativo registado entre 2011 e 2016. Todavia, a enorme destruição de emprego no setor da ‘Construção’ que se saldou numa quebra de 133 mil empregos no espaço de 5 anos tem vindo a ser contrariada nos dois últimos anos (Figura 20).

**Figura 20: Atividades económicas com maiores e menores variações do emprego, entre 2011 e 2016 e 2015 e 2016**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Algumas atividades têm vindo a crescer de forma consistente como as ‘Atividades de saúde humana e apoio social’, as ‘Atividades de informação e de comunicação’ ou as ‘Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares’, enquanto outras têm vindo a diminuir sucessivamente (e.g. Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca), indiciando alterações na estrutura setorial do emprego português. Por outro lado, as que se destacaram em 2015 e 2016, como as ‘Atividades imobiliárias’, ‘Transportes e armazenagem’ ou as ‘Atividades financeiras e de seguros’ parecem indicar áreas de contratação recente.

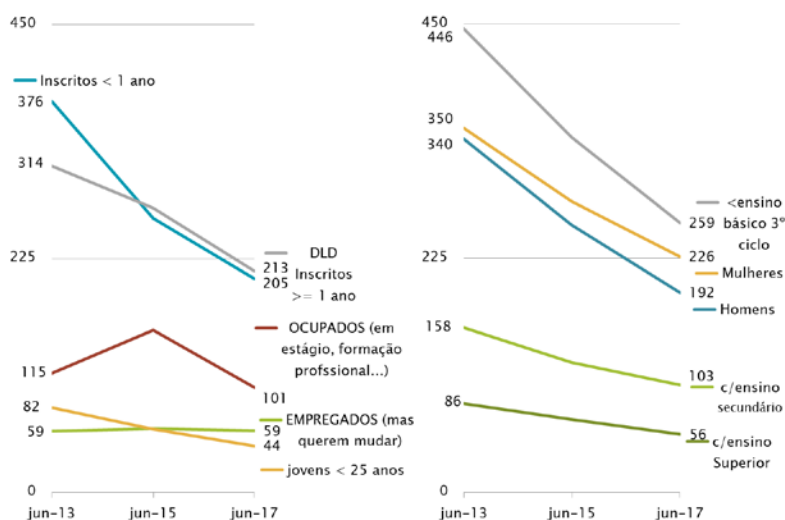
Na análise das dinâmicas do mercado de trabalho importa ter presente a **qualidade do emprego criado**, em particular:

- **Como têm evoluído os empregos não permanentes face aos permanentes:** os contratos a termo abrangem mais de 700 mil pessoas em 2016, representando 19% do total de Trabalhadores por Conta de Outrem (TCO). Todavia, segundo o ‘Livro verde das relações laborais’ os empregos temporários são claramente dominantes no segmento dos jovens: “os contratos não permanentes incidem essencialmente na população jovem (15 a 24 anos), atingindo 67,5% destes TCO, em 2015, e revelando uma tendência de acréscimo.” (MTSSS, 2016, p. 158)<sup>19</sup>,

<sup>19</sup> “Livro Verde sobre as Relações Laborais” (dezembro de 2016), Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

- **Que relevância tem o subemprego daqueles que pretendem trabalhar mais horas:** Em 2011 um terço dos empregados a tempo parcial gostariam de trabalhar mais horas. Passados 5 anos são mais de 41% dos trabalhadores a tempo parcial e atingem os 5% do total dos empregados. Estavam nesta situação 226 mil pessoas sendo que a grande maioria (140 mil) são mulheres segundo os dados do inquérito ao emprego do INE para 2016. Todavia, esta evolução ocorreu num quadro de redução de 15% do emprego a tempo parcial (menos 94 mil pessoas).
- **Qual a dimensão dos desempregados ocupados<sup>20</sup>:** Em junho de 2013 o volume de desempregados registados no IEFP atingia os 690 mil e os pedidos de emprego ultrapassavam os 880 mil. No pico da crise cerca de 17% dos desempregados registados estava ocupado em programas de estágios ou formação profissional, mas esse valor atingiu os 29% em junho de 2015 quando o desemprego registado começava a diminuir (Figura 21). Atualmente, em junho de 2017, um em cada quatro desempregados registados estão ocupados em programas de estágios ou formação profissional e 10% dos pedidos de emprego pertencem a empregados que pretendem mudar de emprego. Face ao período de crise a proporção de desempregados de longa duração registados nos centros de emprego aumentou para 51%, a proporção de desempregados com o 3º ciclo (no máximo) diminuiu para 62%, assim como a proporção de jovens com menos de 25 anos (de 11,8% para 10,6%).

**Figura 21: Evolução do desemprego registado desde o pico da crise até à data, junho 2013–junho 2017**



Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional

A estratégia de combate à segmentação e precariedade no trabalho presente no PNR prevê, entre outras medidas, que se “promovam relações laborais estáveis e duradouras, limitando o recurso excessivo a estágios, bolsas e contratos a prazo, e penalizando a rotatividade excessiva de quadros e se orientem as políticas ativas de emprego para privilegiar inserções sustentáveis de maior duração no mercado de trabalho”. De realçar que a persistência de níveis elevados de desemprego jovem e de longa duração convive com a prevalência de situações de precariedade e de segmentação laboral nestes grupos.

<sup>20</sup> Segundo a definição do IEFP são considerados “desempregados ocupados” os desempregados registados integrados em programas de emprego ou formação profissional, com exceção dos programas que visem a integração direta no mercado de trabalho. Definem-se como “desempregados registados” as pessoas que não têm um emprego, estão imediatamente disponíveis para trabalhar e têm capacidade para o trabalho.

Para a população em idade ativa ter um trabalho é condição necessária mas não suficiente para sair da pobreza, sendo considerados como fatores relevantes neste âmbito o vínculo contratual, a duração e a intensidade de trabalho. Segundo o 'Livro verde das relações laborais', o contrato sem termo constitui a modalidade contratual dominante sobretudo nos TCO de maior idade e/ou com maior antiguidade na empresa. As formas de trabalho não permanente designadas de formas atípicas de emprego<sup>21</sup> começam a ser cada mais frequentes.

As recomendações do Conselho a respeito do mercado de trabalho que além de destacar a importância do contrato sem termo e da ativação dos DLD têm presente o nível geral de competências da mão-de-obra que continua a ser um dos mais baixos na Europa, prejudicando o potencial de inovação e a competitividade do país ao qual acresce a falta de competências digitais limitando a atualização das competências da mão-de-obra menos qualificada. Nesse sentido para garantir a sustentabilidade do emprego criado, importa adequar as competências dos trabalhadores às necessidades do mercado e promover a integração e reintegração laboral em particular das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho.

É de realçar, neste âmbito, a Resolução do Parlamento Europeu sobre a 'Criação de um mercado de trabalho da UE competitivo para o século XXI: a adequação das competências e das qualificações à procura e às oportunidades de emprego, como forma de recuperar da crise'. Nesta resolução, de 10 de setembro de 2015, faz-se menção a questões que já tinham sido identificadas mas não tinham ainda assumido a relevância atual, como sejam:

- A mobilidade dos trabalhadores europeus como fator de melhoria da sua empregabilidade e da competitividade do mercado de trabalho europeu, em particular para colmatar a dificuldade de preencher postos de trabalho disponíveis por falta de trabalhadores com determinadas qualificações, propondo-se a promoção o crescimento através da criação de postos de trabalho altamente qualificados e o estímulo à criação de emprego através da facilitação de investimentos em novos setores;
- A existência de um défice de qualificações por falta de perfil adequado às necessidades dos setores, das profissões ou de aptidões específicas. A evolução do mercado de trabalho europeu tem implícita uma aposta na formação inicial e profissional assim como nas competências dos trabalhadores, sendo expectável que as empresas aumentem o número de postos de trabalho que exigem liderança, gestão e qualificações mais elevadas;
- A constatação de que grande parte dos postos de trabalho existentes desaparecerá ou diminuirá devido à automatização, sugerindo a aprendizagem de competências úteis em empregos com tarefas não rotineiras nos programas de formação para desempregados;
- A preocupação com o desemprego de longa e muito longa duração, sobretudo por (i) atingir um volume muito significativo de pessoas (ii) ter um impacto negativo no crescimento económico, nos sistemas de proteção social com reflexos sobre os níveis de pobreza e exclusão social, (iii) poder vir a tornar-se um problema estrutural, e (iv) estar relacionado com a diminuição da procura de trabalhadores não qualificados e aumento da automatização.

---

<sup>21</sup> Descritas como contratos a termo e outras formas de emprego não permanente, trabalho temporário e outras modalidades de subcontratação.

## 2 A IMPLEMENTAÇÃO DOS FUNDOS

Durante o ano de 2016 deu-se continuidade ao processo de encerramento do QREN o qual exigiu, para além da total absorção dos fundos programados, a manutenção do esforço desenvolvido pelas Autoridades de Gestão para a apresentação dos pedidos de saldo final à Comissão Europeia. Ao longo de 2016 as Autoridades de Gestão terminaram a validação das despesas apresentadas pelos promotores e efetivamente incorridas até ao final de 2015, tendo procedido ao encerramento administrativo e financeiro dos Programas Operacionais (PO), assegurando taxas de execução superiores a 100% e garantindo dessa forma a total absorção dos fundos, bem como uma margem de segurança para fazer face a potenciais constrangimentos que pudessem surgir em todo o ciclo de verificação e controlo de despesa.

Em simultâneo com o encerramento do QREN, observou-se o crescimento do Portugal 2020 em termos de todos os seus indicadores financeiros e operacionais. Recordemos que a estrutura do Portugal 2020 é composta por 4 Programas Operacionais Temáticos cuja abrangência territorial varia com o tipo de fundo, 7 PO Regionais multifundo, 3 Programas de Desenvolvimento Rural e 1 PO Assuntos Marítimos e Pescas. Em termos de fundos, encontram-se reunidos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP) bem como a Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) através dos quais Portugal dispõe de 26 mil M€ até 2020. A programação do Portugal 2020 encontra-se estruturada em torno de quatro domínios temáticos, Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, incorporando ainda dois domínios transversais que correspondem à territorialização das políticas públicas e à reforma da Administração Pública. Incluem-se ainda os domínios temáticos do Desenvolvimento Rural e dos Assuntos Marítimos e Pescas que complementam os Fundos da Coesão (FEDER, Fundo de Coesão, FSE).

Em termos das condicionantes impostas à implementação do Portugal 2020, a generalidade encontra-se já superada: Desenvolvimento e aprovação das Estratégias de Desenvolvimento Territorial (e.g. Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano ou Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária); conclusão e aprovação dos mapeamentos necessários ao financiamento de infraestruturas (e.g. escolares, de saúde e sociais); cumprimento de condicionalidades ex-ante à implementação decorrentes da legislação comunitária relacionadas, sobretudo, com obrigações de planeamento e legislativas.

Desde a abertura do primeiro concurso do Portugal 2020, no final de 2014 até ao final de 2016, foram abertos 1 165 concursos, nos seis domínios temáticos e na Assistência Técnica, juntamente com mais 44 concursos abertos no âmbito das Estratégias (1 209 no total), apresentadas mais de 326 mil candidaturas e aprovados mais de 286 mil projetos. Foram já colocados a concurso 54% das dotações do Portugal 2020 nos concursos abertos, tendo sido apresentadas candidaturas com intenções de investimento que ultrapassaram os 34 mil M€. Em termos de fundo aprovado já foram comprometidos 10,5 mil M€ o que representa 41% do total das dotações para todo o atual período de programação.

Ao longo do ano de 2016 o Portugal 2020 desenvolveu-se como preponderante no apoio à promoção do desenvolvimento económico, social e territorial do país. Em termos dos principais indicadores destacam-se os níveis de procura muito elevados (572 concursos com uma dotação de 5,4 mil M€ só em 2016), um volume de fundos aprovados total de 10,5 mil M€, que permite antecipar a realização de um nível de investimento de mais de 16,6 mil M€, correspondendo a uma taxa de compromisso de 41%. No final do ano o valor dos fundos executados era de 2,9 mil M€, sendo a taxa de execução de 11%.

---



O volume de pagamentos era de 3,5 mil M€, ou seja 14% do valor programado no Portugal 2020 para o período de 2014–2020. No ano de 2016 houve um crescimento muito significativo das aprovações realizadas pelos Programas Operacionais tendo a taxa de compromisso do Portugal 2020 passado de 16%, no final de 2015, para 41%, no final de 2016. No quadro seguinte pode constatar-se o acréscimo dos principais indicadores financeiros entre dezembro de 2015 e o final do ano de 2016.

**Quadro 1: Evolução dos principais indicadores financeiros**

Portugal 2020	Taxa de compromisso	Taxa de execução	Taxa de realização	Taxa de pagamento	Taxa de certificação do fundo programado	Taxa de reembolso	Rácio pagam/programado
dezembro 15	16%	4%	28%	31%	1%	111%	5%
dezembro 16	41%	11%	28%	33%	5%	120%	14%

Fonte: Sistema de monitorização do PT 2020

Ao longo de 2016 foi lançado um conjunto de medidas de aceleração do investimento com vista a agilizar o acesso aos fundos estruturais, nomeadamente uma medida designada por “Acelerador de Investimento”, excecional e temporária, para incentivar a execução e a antecipação de investimentos. Estas medidas contribuíram para o aumento dos pagamentos aos beneficiários, nomeadamente para o cumprimento da meta de pagamentos dos apoios diretos às empresas (450 milhões de euros), que foi ultrapassada em 6%. O sucesso destas medidas conduziu à fixação para 2017 da exigente meta de mil milhões de euros de pagamentos às empresas atingida logo no 3.º trimestre do ano e posteriormente elevada para 1,25 mil M€.

### O mecanismo “Acelerador de Investimento Portugal 2020”

A aceleração e antecipação da execução dos FEEI foi considerada prioritária para o relançamento da economia e antecipação dos seus benefícios (e.g. criação de emprego, incremento do investimento, da produção e das exportações), tendo para o efeito sido acionadas diversas medidas das quais se destacam:

#### Antecipação da execução dos projetos para 2016

De modo a incentivar a execução e antecipar a realização de investimentos em/para 2016 foi implementada uma medida excecional e temporária no âmbito do Portugal 2020, orientada para dois tipos de promotores:

- Empresas com investimentos contratados ou a contratar inseridos no Sistema de Incentivos à Inovação Produtiva do Portugal 2020 – Atribuição das seguintes majorações à componente reembolsável de incentivo:
  - (i) 10% relativamente ao investimento antecipado para 2016 e previsto realizar em 2017 e anos seguintes;
  - (ii) 7,5% relativamente ao investimento concretizado em 2016 que excedesse 50% do montante programado para este ano.
- Municípios com contratos celebrados ou a celebrar no âmbito dos PEDU (Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano) e PARU (Planos de Áreas de Reabilitação Urbana) – Atribuição das seguintes majorações do total do PEDU ou PARU contratado que serve de dotação do concurso para seleção de projetos, correspondente a um mínimo de 15% das despesas de investimento:

(i) 10% para o início em 2016 do 1.º projeto de entre os integrados no PEDU ou PARU;

(ii) 7,5% aquando do início do 1.º projeto no primeiro semestre de 2017<sup>22</sup>.

#### **Lançamento de um concurso para “projetos de execução rápida”<sup>23</sup>**

No âmbito do Sistema de Incentivos à Inovação Produtiva foi lançado um concurso para projetos com um período de execução máximo de 12 meses, prorrogável por mais 6 meses, concorrendo não só para o incentivo à realização de mais e melhor investimento em inovação empresarial e reforço da capacitação das PME para o desenvolvimento de bens e serviço, mas também para uma mais célere realização do investimento, antecipando os resultados a ele associados.

Estes “projetos de execução rápida” beneficiaram ainda da majoração da taxa de incentivo reembolsável em 10 p.p., introduzida em 2016 no Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização (RECI) com o objetivo de impulsionar a execução e a antecipação do investimento empresarial.

Em junho de 2017 estavam aprovados 120 projetos inseridos neste concurso com um investimento associado de 220 M€ e 134 M€ de incentivo.

## **2.1 Os resultados financeiros e operacionais do Portugal 2020**

Numa análise mais detalhada são de seguida expostos os resultados financeiros e operacionais do Portugal 2020 nas suas diversas facetas de observação, os domínios temáticos, os Programas Operacionais e os fundos europeus estruturais e de investimento, consolidados através dos relatórios de execução referentes a 2016 de todos os PO à exceção da informação respeitante ao fundo FEADER, a qual resulta diretamente do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, enquanto coordenador da Comissão de Coordenação Nacional do FEADER.

De forma a antecipar os progressos que podem vir a ocorrer, reportam-se também alguns valores dos indicadores de realização dos PO, não se fazendo referência aos valores dos indicadores de resultado que são sempre que possível apresentados no Capítulo 4.

#### **Os fundos colocados a concurso e a procura de apoios**

O desenvolvimento do Portugal 2020 é assegurado através do lançamento de concursos promovidos pelos Programas Operacionais dirigidos a uma determinada tipologia de projetos. O seu arranque deu-se no final do ano de 2014 com os primeiros concursos das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), das Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) e do investimento agrícola.

Repartidos pelos domínios temáticos e pelas estratégias de desenvolvimento local, os concursos colocados até final do ano de 2016 no Portugal 2020 ascendem a 1 209, dos quais 47% foram lançados no domínio da competitividade, 15% no domínio do desenvolvimento rural e mar, 13% no domínio da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, 10% no domínio da

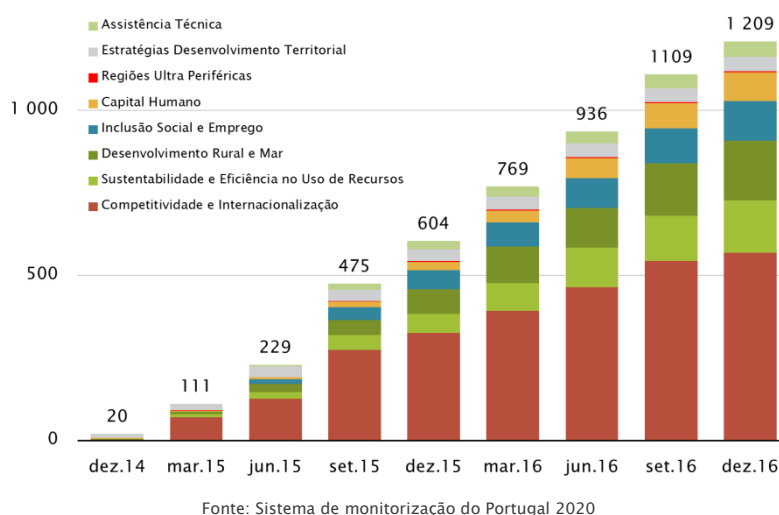
---

<sup>22</sup> Esta temática é aprofundada no Capítulo 3.2.

<sup>23</sup> Aviso n.º 19/SI/2016.

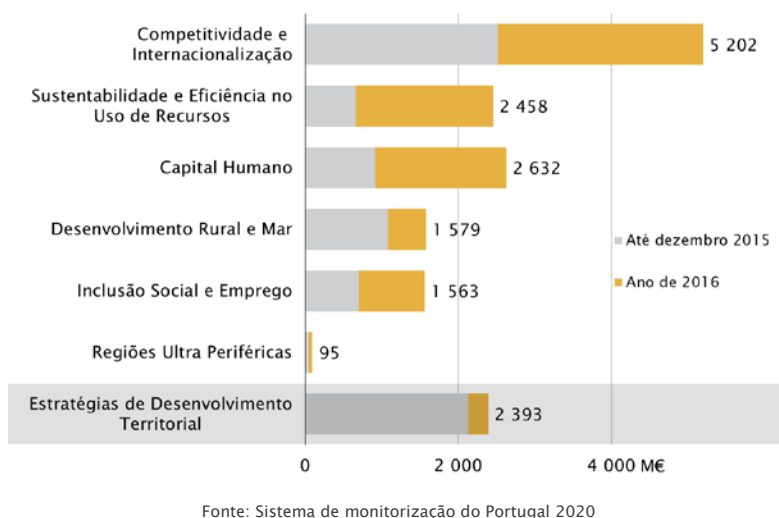
inclusão social e emprego, 7% no domínio do capital humano e 4% no âmbito das estratégias e da assistência técnica, envolvendo uma dotação total de fundos de 13 810 M€.

**Figura 22: Evolução do número de concursos abertos, por domínio temático, dezembro 2016**



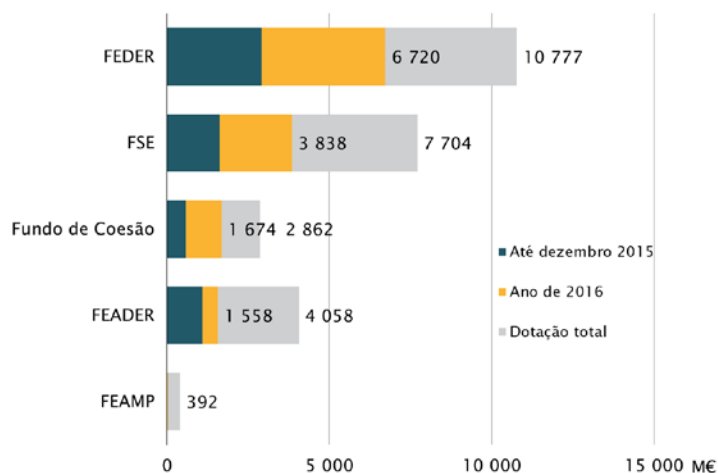
Durante o ano de 2016 foi no domínio da competitividade e internacionalização que se registou o maior incremento de concursos com 241 abertos, seguido do domínio do desenvolvimento rural com 123 concursos e do domínio da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos com um acréscimo de 97 concursos lançados. Em termos de dotações colocadas nos concursos, o domínio da competitividade colocou durante o ano de 2016 cerca de 2 686 M€ a concurso, seguido pelo domínio da sustentabilidade eficiência no uso de recursos que colocou 1 795 M€, e pelo domínio do capital humano que colocou 1 716 M€. No final de 2016 constata-se a evolução verificada no que respeita ao fundo colocado a concurso face ao total da programação, em especial no domínio da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos com 63% da sua dotação programada já colocada, no capital humano com 61% e na competitividade e internacionalização com 59%.

**Figura 23: Dotação colocada a concurso, por domínio temático, dezembro 2016**



No âmbito dos FEEL, destaque para o FEDER que já colocou 62% da sua dotação a concurso, bem como o Fundo de Coesão que colocou até final de 2016 cerca de 58% da sua dotação total. O FSE apresenta também 50% da sua dotação total já colocada, encontrando-se o FEADER e o FEAMP com taxas de colocação abaixo dos 50%.

**Figura 24: Dotação colocada a concurso, por fundo, dezembro 2016**



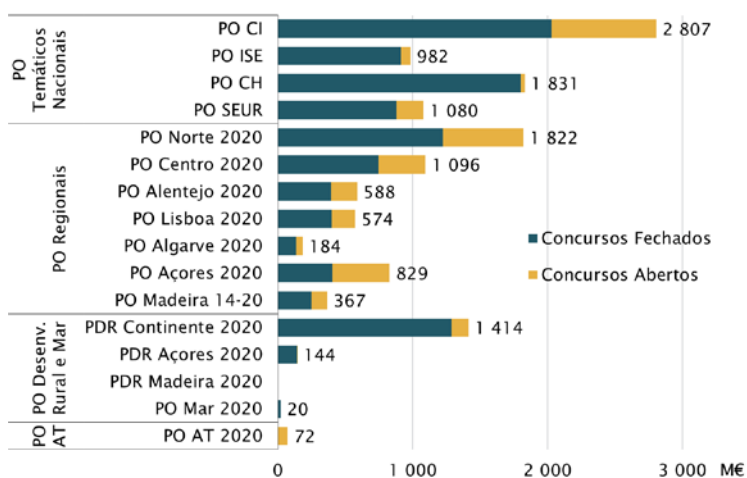
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Em termos de resposta da procura face à oferta lançada pelos diversos concursos, foram apresentadas até dezembro de 2016, mais de 326 mil candidaturas envolvendo um investimento total previsto de 34 mil M€, representando um valor médio de investimento por candidatura de 106 mil €. Em termos do número de candidaturas, 87% da procura (283 691) ocorreu no domínio do desenvolvimento rural (candidaturas cujos montantes são de pequena dimensão) envolvendo 18% do investimento total apresentado (6 mil M€), seguido pelo domínio da competitividade e internacionalização com 8% das candidaturas apresentadas (27 715) associado a 53% do investimento total apresentado (18 mil M€). Em termos de investimento também o domínio do capital humano assume alguma expressão capturando 10% do total do investimento proposto (3 mil M€) com 1% das candidaturas apresentadas (3 185).

Em termos dos PO com maior expressão, para além do PDR Continente com 17% do investimento total apresentado e 76% das candidaturas, destacam-se ainda o PO CI com 26% do investimento apresentado e 2% das candidaturas, e o PO Norte com 15% do investimento apresentado e 3% das candidaturas no âmbito dos concursos lançados até final de 2016.

Foram abertos concursos em todos os PO de acordo com o calendário de abertura de concursos disponibilizado para garantir a transparência e previsibilidade a todos os potenciais destinatários das intervenções cofinanciadas pelos FEEL. Em termos de eixos prioritários com maiores dotações colocadas a concurso destacam-se os seguintes: reforço da competitividade das PME e redução de custos públicos de contexto do PO CI com 1 270 M€; promoção do sucesso educativo, do combate ao abandono escolar e reforço da qualificação dos jovens para a empregabilidade do PO CH com 1 269 M€; competitividade e organização da produção do PDR Continente com 960 M€; promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas do PO CI com 694 M€ colocados a concurso.

Figura 25: Dotação colocada a concurso, por programa, dezembro 2016



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

### Os projetos selecionados e os financiamentos atribuídos

Do total dos 1 209 concursos abertos até final de dezembro de 2016, foram apresentadas intenções para 326 396 candidaturas com um investimento total previsto de 34 528 M€, das quais foram aprovadas 286 439 projetos (88%) com um custo total elegível de 15 454 M€, representando também o domínio do desenvolvimento rural o maior destinatário dos projetos com 95% dos aprovados e 22% do custo total elegível associado. Em termos do total dos FEEI foram aprovados até dezembro de 2016 o montante de 10 584 M€, correspondendo a uma taxa média de financiamento de 68%. O domínio da competitividade e internacionalização comprometeu 36% dos fundos com 2,4 mil M€ de fundo aprovado, enquanto o domínio do capital humano aprovou 18% dos fundos com 1,9 mil M€ de fundo aprovado.

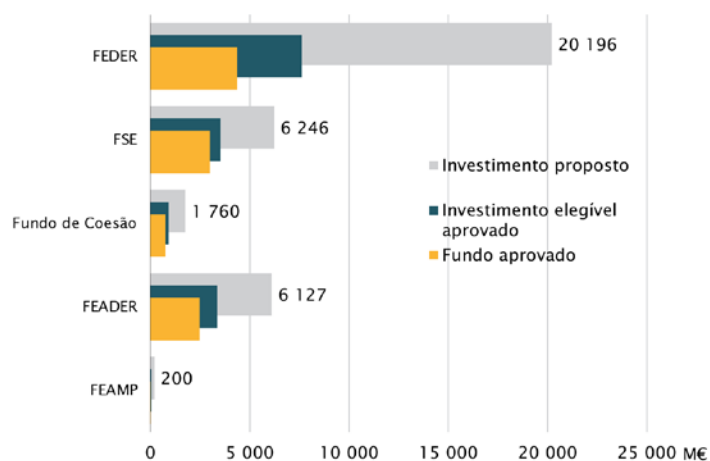
Com a taxa de compromisso global do Portugal 2020 a atingir os 41% no final de 2016, em termos de fundos registam-se algumas diferenças, tendo o FEADER 61% da sua dotação inicial comprometida, seguida pelo FEDER com 40%, do FSE com 39%, do Fundo de Coesão com 26% e do FEAMP com 10%, resultado da aprovação do PO Mar mais tardia.

Com maior expressividade em termos de aprovações destaca-se o PDR Continente com 22% do aprovado (2,3 mil M€) e 82% dos projetos (236 139), o PO CI com 20% do fundo aprovado (2 mil M€) e 1% dos projetos (2 571), e o PO CH com 16% do fundo aprovado (1,6 mil M€) e 1% dos projetos aprovados (1 492) no âmbito dos concursos lançados até final de 2016.

Em termos de FEEI, o FEDER apresenta o maior volume de investimento total apresentado (20,1 mil M€) alinhado com a dotação mais elevada colocada a concurso de 6,7 mil M€. Em termos de aprovações os 7,6 mil M€ de custo total elegível associados a 4,3 mil M€ encontram expressão nos 10 266 projetos aprovados. O FSE apresenta o segundo montante mais relevante em termos de investimento proposto com 6,2 mil M€ correspondendo a uma oferta de 3,8 mil M€ colocada a concurso nesse fundo. As aprovações em termos de custo total elegível atingiram os 3,5 mil M€ em 3 775 projetos aprovados.

O diferencial registado entre o investimento total apresentado e o investimento total elegível aprovado prende-se não apenas com candidaturas não aprovadas por falta de admissibilidade ou de mérito, como também pela coexistência de candidaturas em análise cujo processo ainda não se encontra concluído.

Figura 26: Investimento proposto, elegível e fundo aprovados por Fundo, dezembro 2016



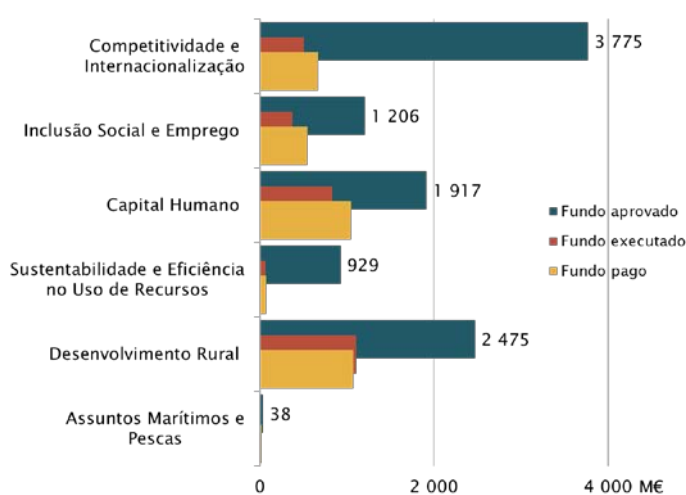
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

A taxa de compromisso mais elevada verifica-se no PDR Continente com 65%, fruto dos elevados investimentos aprovados, enquanto os PO temáticos garantem compromissos na ordem dos 32% e 55%, e os PO Regionais assumem taxas entre os 20% e os 27%. As Regiões Autónomas já têm uma maior dotação comprometida com taxas a rondar os 39% e 41% ligeiramente inferiores no caso do PDR Açores e PDR Madeira.

#### Análise por domínio e áreas temáticas das intervenções aprovadas

Os vários domínios de intervenção do Portugal 2020 são de seguida analisados tendo em conta o seu comportamento relativamente aos compromissos assumidos e aos montantes executados.

Figura 27: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por Domínio Temático, dezembro 2016



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Na análise por domínio temático, destaca-se a **Competitividade e Internacionalização**, com 9 809 projetos aprovados associado a um financiamento FEDER e FSE no valor de 3 775 M€ e com uma execução de 507 M€. O domínio do **Desenvolvimento Rural** apresenta um financiamento FEADER de 2 475 M€ com 271 017 projetos aprovados e 1 110 M€ de



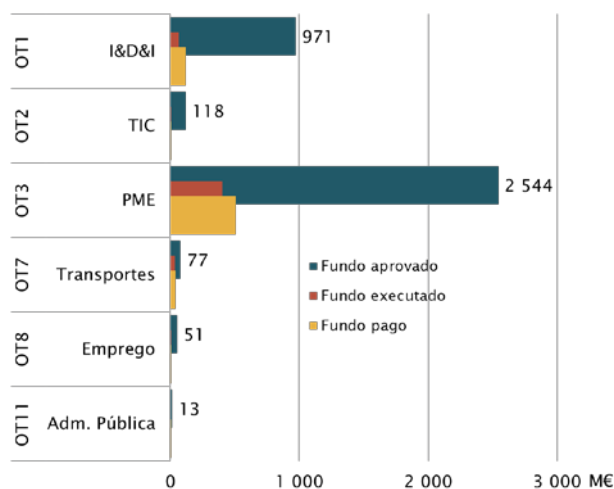
execução. De seguida o domínio do **Capital Humano** surge com 1 783 candidaturas aprovadas com uma comparticipação FEDER e FSE no valor de 1 917 M€ e 828 M€ de fundo executado. No domínio da **Inclusão Social e Emprego** foram aprovados 1 025 projetos com um total FEDER e FSE no valor de 1 206 M€ registando-se a execução em 375 M€. No domínio da **Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos**, foram selecionados para apoio FEDER e FC 961 projetos com um total de fundos aprovados de 929 M€ encontrando-se executados 67 M€. Por fim, o domínio dos **Assuntos Marítimos e Pesca** apresenta um investimento em FEAMP de 38 M€ com 851 projetos aprovados e 623 mil € de execução.

Relativamente à **Cooperação Territorial Europeia** 2014–2020, em 2016 ocorreu o arranque dos nove Programas em que Portugal participa, com a abertura de 10 convocatórias para apresentação de candidaturas, considerando-se prioritárias as intervenções no domínio da valorização do conhecimento e da inovação, da competitividade e internacionalização das PME, da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão de riscos, da eficiência energética e de proteção do ambiente.

No âmbito das oito convocatórias entretanto encerradas, foram aprovadas 105 operações, que englobam um montante de FEDER de aproximadamente 20 milhões de euros, a repartir por 160 beneficiários portugueses, dos quais 9 são beneficiários principais.

Uma análise mais detalhada dos domínios temáticos permite evidenciar áreas temáticas com maior relevância e os Programas Operacionais que mais impulsionaram os compromissos assumidos em termos de projetos aprovados.

**Figura 28: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática na Competitividade e Internacionalização, dezembro 2016**



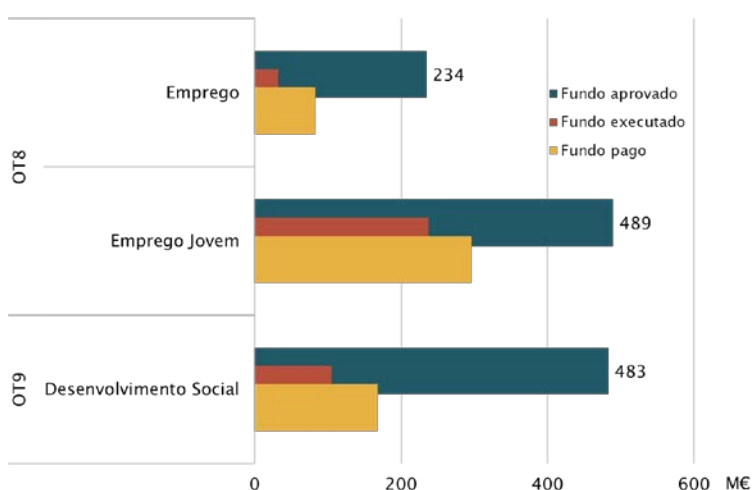
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No domínio da **Competitividade e Internacionalização**, destacam-se os apoios concedidos ao tecido empresarial, principalmente às PME, que apresentaram uma grande procura, atingindo um montante de 2 544 M€ de fundo aprovado com 6 802 projetos aprovados até final de 2016, investimentos com vista à promoção do empreendedorismo qualificado e criativo e reforço da sua internacionalização, qualificação e inovação. Os fundos aprovados no Objetivo temático 3 representam 67% do domínio da Competitividade e Internacionalização sendo a maior expressão em termos de Programas Operacionais assumida pelo PO CI com 45% das aprovações neste OT, seguido pelo PO Norte com 23% e pelo PO Centro com 17%.

No âmbito dos SI foram apoiadas 8 776 empresas, para a realização de projetos que envolvem um valor de investimento privado total (paralelo ao apoio público às empresas) de 2 431 M€. São de destacar os apoios concedidos a projetos realizados por empresas de pequena e média dimensão, sendo 810 novas empresas. O apoio concedido proporcionará a criação de 35 215 postos de trabalho e a introdução de novos produtos em 943 empresas e a introdução de 92 produtos novos no mercado. Foram ainda aprovados 97 projetos de transferência e utilização de conhecimento e 446 empresas foram apoiadas para realizar projetos em cooperação com instituições de investigação.

Foram apoiados pelos PO CI, PO Madeira e PO Lisboa, 615 projetos de I&D, contemplando no PO Madeira, o apoio a uma infraestrutura de investigação, onde trabalham 225 investigadores. No final de 2016 estavam aprovados 12 projetos com o objetivo de melhorar a mobilidade regional, onze nos Açores e um na Madeira, com um investimento total de 89 M€ e um apoio de 56 M€, tendo até ao final do ano sido intervencionados 64 km de rodovia regional na R.A. dos Açores e 2,5 km na R.A. da Madeira.

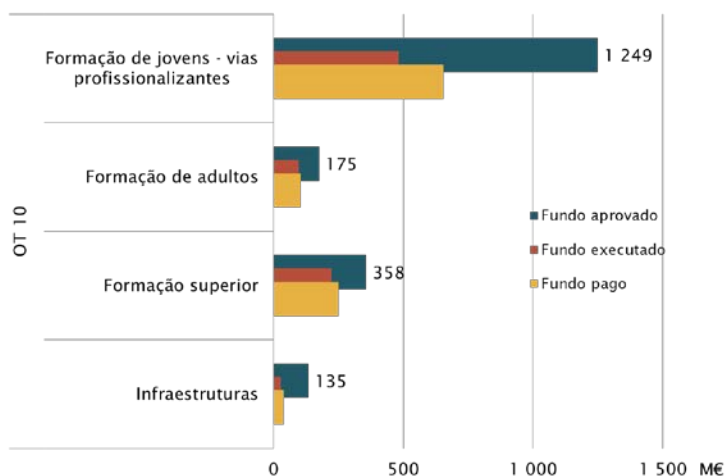
**Figura 29: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática na Inclusão Social e Emprego, dezembro 2016**



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No domínio da **Inclusão Social e Emprego** constata-se um carácter mais homogéneo nas aprovações das três áreas temáticas que o compõem. Até final de 2016, 41% dos investimentos estão concentrados na área do Emprego jovem incluindo a Iniciativa Emprego Jovem, concretizada através da aprovação de operações de estágios e apoios à contratação com 489 M€ de fundo aprovado e com 357 projetos aprovados, enquanto 40% estavam alocados a investimentos no âmbito do Desenvolvimento Social com 483 M€ de fundo aprovado e 603 projetos aprovados. Na Iniciativa Emprego Jovem o PO ISE assume a totalidade dos investimentos com 341 M€ de fundo aprovado. Em termos da área do desenvolvimento Social, o PO com maior destaque é também o PO ISE com 48% das aprovações, seguido pelo PO Açores com 21% e pelo PO Norte com 9%.

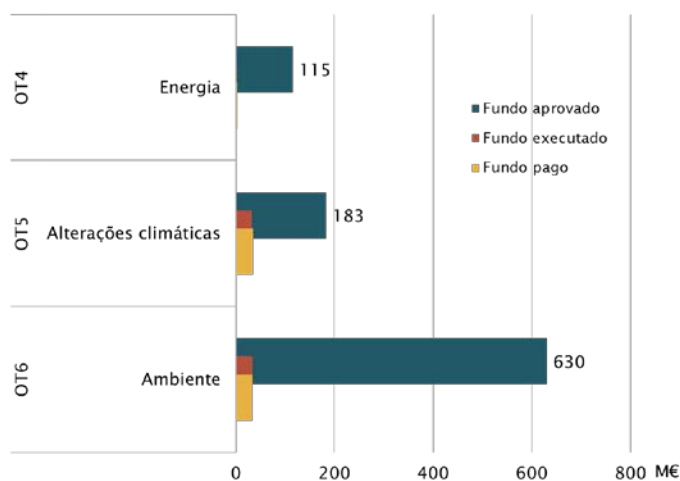
No âmbito destas operações contabilizam-se mais de 43 mil jovens que não estão empregados, nem a estudar ou em formação, NEET: 29 376 em estágios profissionais e 13 799 em apoios à contratação. Concretizou-se também o apoio do FEDER a 62 equipamentos de saúde, em todo o território português, abrangendo os respetivos serviços de saúde melhorados quase 2 700 mil pessoas.

**Figura 30: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no Capital Humano, dezembro 2016**

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No âmbito do **Capital Humano**, o destaque em termos de áreas temáticas vai para a Formação de jovens (nomeadamente o ensino profissional para jovens, os cursos básicos do ensino artístico e especializado, e a formação de jovens) com 1 249 M€ de fundos aprovados e 1 323 projetos aprovados, sendo o PO CH o seu principal contribuidor com 94% dos fundos aprovados. Ao nível da Formação superior os montantes aprovados contam já com 358 M€ de fundo e com 88 projetos, para o qual também o PO CH foi o maior tributário com 92% em termos de fundo aprovado já comprometido.

Foram ainda aprovados 129 projetos relativos a infraestruturas de educação os quais abrangem 28 656 alunos.

**Figura 31: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no SEUR, dezembro 2016**

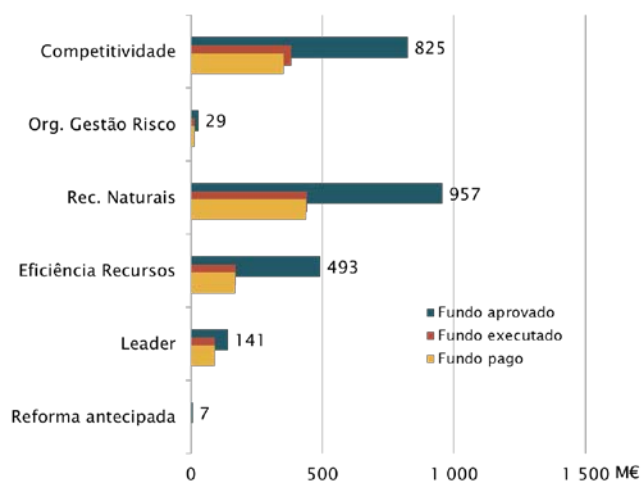
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No domínio **Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos**, até final de 2016 cerca de 68% dos apoios concedidos destinaram-se à área do ambiente, 20% à área das alterações climáticas e 12% à área da energia. Na área do ambiente foram assumidos compromissos na ordem dos 929 M€ e aprovados 961 projetos. O PO SEUR é responsável por 68% destas aprovações no OT 6, seguido pelo PO Norte com 11% e do PO Centro com 7%. Na área das alterações climáticas os 183 M€

de fundos aprovados e os 158 projetos pertencem maioritariamente ao PO SEUR que detém 91% dos investimentos aprovados enquanto o PO Açores apresenta 9% dos fundos comprometidos.

Ainda na área da prevenção e gestão de riscos, as medidas de proteção contra inundações adotadas em 2016 irão beneficiar cerca de 978 mil pessoas. Na área do ambiente, foram concedidos apoios no valor total de 28 M€ a projetos de tratamento de águas residuais, que permitirão servir adicionalmente 1 439 mil habitantes. Na área da proteção e reabilitação da biodiversidade, a meta do indicador “Superfície do território de Sítios de Importância Comunitária (SIC – RN2000) abrangida por cartografia de valores naturais protegidos” foi superada com a aprovação pelo PO SEUR do projeto referente à designação de zonas especiais de conservação (correspondentes à superfície terrestre dos SIC alvo de cartografia de *habitats*). No âmbito da promoção de estratégias de baixo teor de carbono, nomeadamente para as zonas urbanas, foram aprovados por todos os PO Regionais do Continente Planos de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS).

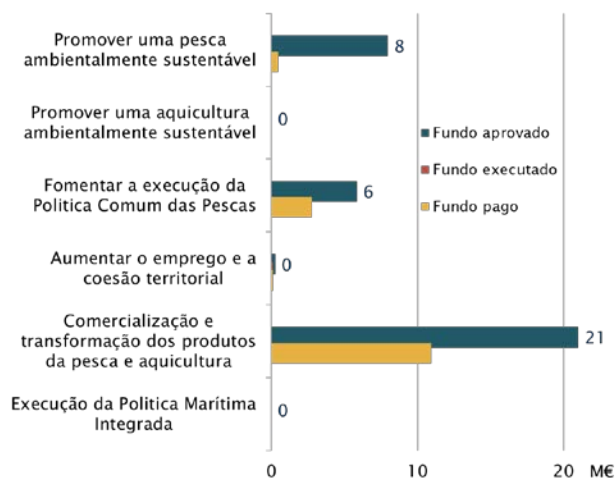
**Figura 32: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio do Desenvolvimento Rural, dezembro 2016**



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No domínio **Desenvolvimento Rural** destacam-se os apoios concedidos na área da competitividade, em concreto a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade, com um montante de 825 M€ de fundo aprovado com mais de 145 mil projetos aprovados, correspondendo esta área temática a 35% do total dos fundos aprovados, sendo o PDR Continente o seu principal tributário. Também a área dos recursos naturais, em específico os ecossistemas dependentes da agricultura e das florestas, que representa 37% do total aprovado neste domínio, apresenta 957 M€ de fundo aprovado com mais de 251 mil projetos aprovados, mantendo-se o PDR Continente como o seu principal contribuidor.

**Figura 33: Distribuição do fundo aprovado, executado e pago por área temática no domínio dos Assuntos Marítimos e Pescas, dezembro 2016**



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

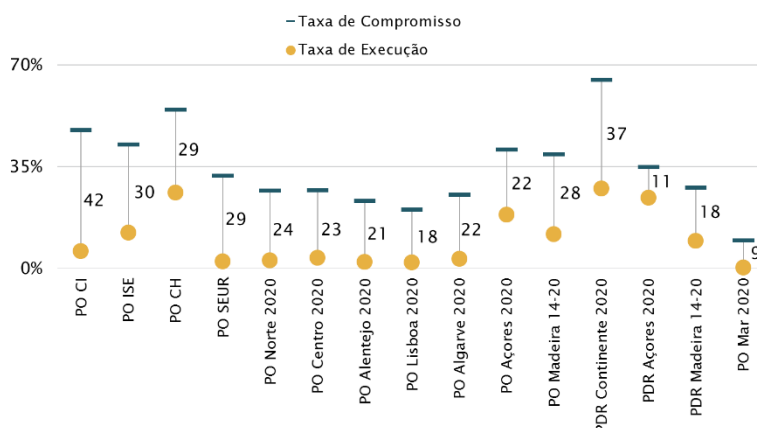
No domínio **Assuntos Marítimos e Pescas** destaca-se os apoios concedidos na área da promoção da comercialização e da transformação dos produtos da pesca e aquicultura, com um montante de 21 M€ de fundo aprovado e com 732 projetos aprovados, na sua maioria na Região Autónoma dos Açores com 653 projetos aprovados no âmbito do plano de compensações às RUP. Destaque ainda para o eixo destinado à promoção da pesca ambientalmente sustentável, eficiente em termos de recursos, inovadora, competitiva e baseada no conhecimento, com 23% do fundo total aprovado (8 M€) e com 96 projetos aprovados.

#### Os compromissos assumidos e a execução

No que respeita às concretizações, o Portugal 2020 atingiu os 11% de taxa de execução em dezembro de 2016, para o qual contribuíram as taxas de execução PDR Continente com 27%, do PO CH com 26% e do PDR Açores com 24%. Em dezembro de 2016 estavam executados 2 925 M€ de fundos, representando o FSE e o FEADER os fundos mais relevantes. Numa análise por domínio, é no Desenvolvimento Rural que se regista a maioria da execução com 1 072 M€, seguido do domínio do Capital Humano com 828 M€. Quanto aos maiores diferenciais entre o compromisso e a execução relevam-se o PO CI, o PDR Continente e o PO ISE, como observável na figura seguinte.

As razões que fundamentam o elevado diferencial entre o compromisso e a execução são variadas, no entanto, destacam-se de seguida as mais relevantes, como sendo, a afetação tardia dos recursos humanos necessários ao acompanhamento e implementação dos projetos devido à sobreposição com o processo de encerramento do QREN, a complexidade e morosidade na análise dos projetos – processo de validação de despesa e de validação do cumprimento das regras de contratação pública, a falta de maturidade de alguns projetos com impacto na execução, a morosidade na resposta da Comissão Europeia sobre alguns processos de pré-notificação de Auxílios de Estado, as dificuldades de execução financeira por parte dos beneficiários para responder às exigências do financiamento comunitário e para mobilizar a contrapartida nacional, as restrições ao investimento público por parte das entidades públicas, nomeadamente municípios e entidades da administração central, o atraso no arranque dos instrumentos financeiros com impacto na execução, os atrasos no lançamento e dificuldades na realização dos procedimentos de contratação pública.

Figura 34: Diferencial entre taxas de compromisso e taxas de execução por PO, dezembro 2016



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Quadro 2: Informação financeira reportada a 31 de dezembro de 2016

Programa Operacional / Fundo	Programação Financeira 2014-2020 (PR)			Operações aprovadas (AP)				Despesa validada (VAL)		Pagamentos aos beneficiários (PG)	Despesa certificada à CE (CT)	
	Financiamento Total	Despesa Pública	Fundo Comunitário	Nº	Investimento/custo total	Investimento/custo total elegível	Fundo Comunitário	Investimento/custo total elegível	Fundo Comunitário	Fundo Comunitário	Custo Total	Fundo Comunitário
	mil euros				mil euros			mil euros		mil euros	mil euros	mil euros
<b>Portugal 2020</b>	<b>32 184 072</b>	<b>29 340 476</b>	<b>25 793 488</b>	<b>286 439</b>	<b>16 679 322</b>	<b>15 453 883</b>	<b>10 583 864</b>	<b>3 649 855</b>	<b>2 925 374</b>	<b>3 522 599</b>	<b>1 704 370</b>	<b>1 315 312</b>
FEDER	14 820 330	12 363 704	10 776 916	10 266	8 395 624	7 600 070	4 352 371	1 009 565	640 710	844 608	791 429	528 398
FSE	9 275 374	9 117 969	7 703 884	3 775	3 553 175	3 544 701	2 982 279	1 348 647	1 155 288	1 536 223	860 678	742 476
Fundo de Coesão	3 366 755	3 137 191	2 861 742	530	970 515	915 018	736 429	67 008	56 961	55 179	52 263	44 438
FEADER	4 721 612	4 721 612	4 058 460	271 017	3 715 097	3 349 181	2 474 930	1 223 817	1 071 792	1 071 792	0	0
FEAMP	n.a.	n.a.	392 485	851	44 911	44 911	37 856	817	623	14 798	0	0
<b>PO Temáticos</b>	<b>15 003 226</b>	<b>13 292 702</b>	<b>11 892 685</b>	<b>5 452</b>	<b>8 167 188</b>	<b>7 767 733</b>	<b>5 409 701</b>	<b>1 740 960</b>	<b>1 371 568</b>	<b>1 805 286</b>	<b>1 184 024</b>	<b>919 600</b>
PO Competitividade e Internacionalização (COM PETE 2020)	6 233 063	4 746 730	4 413 930	2 571	4 189 794	3 849 258	2 096 667	442 522	256 077	344 717	360 150	208 394
PO Inclusão Social e Emprego	2 477 723	2 477 723	2 130 181	861	1 039 371	1 035 942	906 503	289 325	258 621	418 142	195 231	177 505
PO Capital Humano	3 642 155	3 642 155	3 095 832	1 492	1 990 850	1 990 850	1 689 938	947 768	804 723	992 063	579 739	492 118
PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	2 650 285	2 426 094	2 252 742	528	947 173	891 683	716 593	61 345	52 147	50 364	48 905	41 584
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>10 422 007</b>	<b>9 380 655</b>	<b>7 768 757</b>	<b>7 328</b>	<b>3 642 485</b>	<b>3 256 135</b>	<b>1 978 364</b>	<b>322 707</b>	<b>218 283</b>	<b>334 685</b>	<b>222 221</b>	<b>152 964</b>
PO Norte 2020	4 165 590	3 841 629	3 378 771	2 823	1 560 052	1 414 480	902 374	141 399	92 940	132 507	100 807	68 287
PO Centro 2020	2 642 876	2 447 051	2 155 031	2 469	1 086 924	937 608	577 011	107 785	75 793	109 433	80 192	55 100
PO Alentejo 2020	1 312 087	1 191 413	1 082 944	917	419 345	376 314	250 187	32 090	23 704	49 126	28 669	20 686
PO Lisboa 2020	1 853 881	1 528 822	833 335	781	424 161	394 999	168 392	28 383	15 852	27 956	3 683	2 188
PO Algarve 2020	447 573	371 740	318 676	338	152 003	132 735	80 400	13 049	9 995	15 663	8 870	6 703
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>1 869 364</b>	<b>1 777 644</b>	<b>1 543 100</b>	<b>1 776</b>	<b>1 036 238</b>	<b>962 518</b>	<b>622 672</b>	<b>354 889</b>	<b>257 628</b>	<b>284 936</b>	<b>292 901</b>	<b>238 452</b>
PO Açores 2020	1 394 838	1 303 118	1 139 752	722	642 870	600 788	464 237	261 317	210 460	216 110	243 844	199 389
PO Madeira 14-20	474 527	474 527	403 348	1 054	393 368	361 731	158 435	93 572	47 168	68 826	49 057	39 063
<b>PO Assistência Técnica</b>	<b>167 862</b>	<b>167 862</b>	<b>138 000</b>	<b>15</b>	<b>73 403</b>	<b>73 403</b>	<b>60 343</b>	<b>6 664</b>	<b>5 479</b>	<b>11 103</b>	<b>5 224</b>	<b>4 295</b>
PO Assistência Técnica 2020	167 862	167 862	138 000	15	73 403	73 403	60 343	6 664	5 479	11 103	5 224	4 295
<b>Programas de Desenvolvimento Rural<sup>2</sup></b>	<b>4 721 612</b>	<b>4 721 612</b>	<b>4 058 460</b>	<b>271 017</b>	<b>3 715 097</b>	<b>3 349 181</b>	<b>2 474 930</b>	<b>1 223 817</b>	<b>1 071 792</b>	<b>1 071 792</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>
PDR Continente (PDR2020)	4 174 243	4 174 243	3 583 729	236 139	3 522 142	3 164 250	2 322 539	1 127 094	983 469	983 469	n.a.	n.a.
dos quais, medidas superfície/animais <sup>1</sup>				215 267	1 161 307	1 161 307	1 025 777	637 078	581 445	581 445	n.a.	n.a.
PDR Açores (ProRural+)	340 487	340 487	295 282	9 889	133 392	126 590	102 733	76 772	71 556	71 556	n.a.	n.a.
dos quais, medidas superfície/animais <sup>1</sup>				9 384	74 879	74 879	67 096	65 074	61 119	61 119	n.a.	n.a.
PDR Madeira (Proderam 2020)	206 882	206 882	179 449	24 989	59 563	58 342	49 657	19 951	16 766	16 766	n.a.	n.a.
dos quais, medidas superfície/animais <sup>1</sup>				24 756	17 096	17 096	17 035	14 188	14 161	14 161	n.a.	n.a.
<b>PO Assuntos Marítimos e das Pescas</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>392 485</b>	<b>851</b>	<b>44 911</b>	<b>44 911</b>	<b>37 856</b>	<b>817</b>	<b>623</b>	<b>14 798</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
PO Mar 2020	n.a.	n.a.	392 485	851	44 911	44 911	37 856	817	623	14 798	0	0

<sup>1</sup> As medidas superfície/animais referem-se a medidas agroambiente clima, agricultura biológica, pagamentos natura, zonas com condicionantes naturais ou específicas e medidas florestais baseadas na superfície.

<sup>2</sup> O conceito de financiamento total não se aplica, tendo sido igualado à despesa pública.

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Em termos de execução, no final de 2016 o Portugal 2020 apresentava 2 925 M€ de fundos aprovados o que corresponde a uma taxa de execução de 11% face à dotação programada. Os domínios temáticos mais expressivos foram os relativos ao desenvolvimento rural com 1 072 M€ executados, seguido pelo capital humano com 828 M€ executados e do domínio da competitividade e internacionalização com 507 M€ executados.

Ao nível dos pagamentos efetuados aos beneficiários destacam-se igualmente estes três domínios, assumido pelo desenvolvimento rural com 1 072 M€ de fundos efetivamente pagos, seguido pelo domínio do capital humano com 1 047 M€ e do domínio da competitividade e internacionalização com 673 M€, situando-se a taxa de pagamento nos 33% face aos montantes aprovados e o rácio dos pagamentos de 14% sobre os montantes programados.

**Quadro 3: Indicadores financeiros reportados a 31 de dezembro de 2016**

Programa Operacional / Fundo	Indicadores financeiros (Fundo)						
	Taxa de compromisso (AP/PR)	Taxa de execução (VAL/PR)	Taxa de realização (VAL/AP)	Taxa de pagamento (PG/AP)	Taxa de certificação do fundo programado (CT/PR)	Taxa de reembolso (PG/VAL)	Rácio pagam/ programado (PG/PR)
	%						
<b>Portugal 2020</b>	<b>41%</b>	<b>11%</b>	<b>28%</b>	<b>33%</b>	<b>5%</b>	<b>120%</b>	<b>14%</b>
FEDER	40%	6%	15%	19%	5%	132%	8%
FSE	39%	15%	39%	52%	10%	133%	20%
Fundo de Coesão	26%	2%	8%	7%	2%	97%	2%
FEADER	61%	26%	43%	43%	0%	100%	26%
FEAMP	10%	0%	2%	39%	0%	2376%	4%
<b>PO Temáticos</b>	<b>45%</b>	<b>12%</b>	<b>25%</b>	<b>33%</b>	<b>8%</b>	<b>132%</b>	<b>15%</b>
PO Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020)	48%	6%	12%	16%	5%	135%	8%
PO Inclusão Social e Emprego	43%	12%	29%	46%	8%	162%	20%
PO Capital Humano	55%	26%	48%	59%	16%	123%	32%
PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	32%	2%	7%	7%	2%	97%	2%
<b>PO Regionais do Continente</b>	<b>25%</b>	<b>3%</b>	<b>11%</b>	<b>17%</b>	<b>2%</b>	<b>153%</b>	<b>4%</b>
PO Norte 2020	27%	3%	10%	15%	2%	143%	4%
PO Centro 2020	27%	4%	13%	19%	3%	144%	5%
PO Alentejo 2020	23%	2%	9%	20%	2%	207%	5%
PO Lisboa 2020	20%	2%	9%	17%	0%	176%	3%
PO Algarve 2020	25%	3%	12%	19%	2%	157%	5%
<b>PO Regiões Autónomas</b>	<b>40%</b>	<b>17%</b>	<b>41%</b>	<b>46%</b>	<b>15%</b>	<b>111%</b>	<b>18%</b>
PO Açores 2020	41%	18%	45%	47%	17%	103%	19%
PO Madeira 14-20	39%	12%	30%	43%	10%	146%	17%
<b>PO Assistência Técnica</b>	<b>44%</b>	<b>4%</b>	<b>9%</b>	<b>18%</b>	<b>3%</b>	<b>203%</b>	<b>8%</b>
PO Assistência Técnica 2020	44%	4%	9%	18%	3%	203%	8%
<b>Programas de Desenvolvimento Rural</b>	<b>61%</b>	<b>26%</b>	<b>43%</b>	<b>43%</b>	<b>n.a.</b>	<b>100%</b>	<b>26%</b>
PDR Continente (PDR2020)	65%	27%	42%	42%	n.a.	100%	27%
dos quais, medidas superfície/animais <sup>1</sup>	n.a.	n.a.	57%	57%	n.a.	100%	n.a.
PDR Açores (ProRural+)	35%	24%	70%	70%	n.a.	100%	24%
dos quais, medidas superfície/animais <sup>1</sup>	n.a.	n.a.	91%	91%	n.a.	100%	n.a.
PDR Madeira (Proderam 2020)	28%	9%	34%	34%	n.a.	100%	9%
dos quais, medidas superfície/animais <sup>1</sup>	n.a.	n.a.	83%	83%	n.a.	100%	n.a.
<b>PO Assuntos Marítimos e das Pescas</b>	<b>10%</b>	<b>0%</b>	<b>2%</b>	<b>39%</b>	<b>0%</b>	<b>2376%</b>	<b>4%</b>
PO Mar 2020	10%	0%	2%	39%	0%	2376%	4%

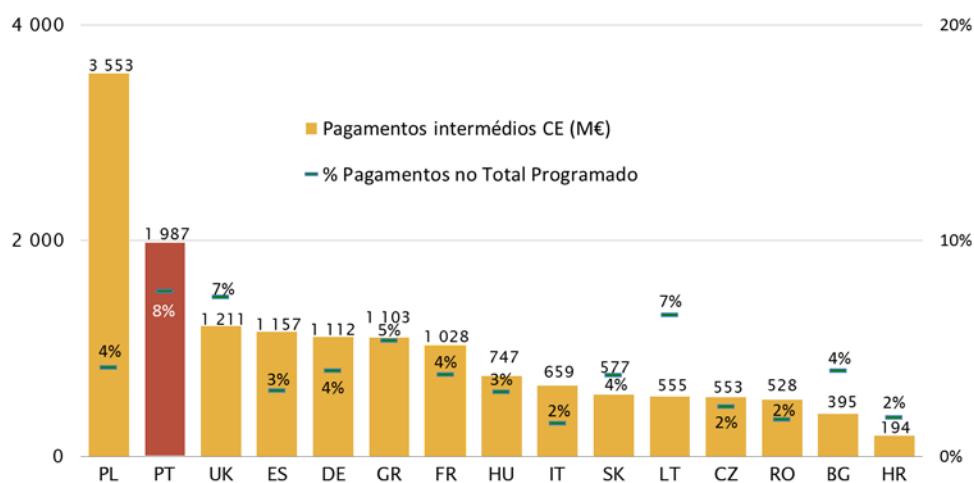
<sup>1</sup> As medidas superfície/animais referem-se a medidas agroambiente clima, agricultura biológica, pagamentos natura, zonas com condicionantes naturais ou específicas e medidas florestais baseadas na superfície.

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

### Pagamentos da Comissão Europeia

Até final de dezembro de 2016 foram transferidos para Portugal 1 987 M€ pela CE. Este valor equivale a 8% do valor programado no Portugal 2020 e está acima da média da UE, que se encontrava em 4%. No total, foram transferidos pela CE para os Estados Membros 19 071 M€, correspondendo o valor transferido para Portugal a 10% desse montante. Portugal ocupa a segunda posição entre os Estados Membros no que respeita aos montantes transferidos pela CE, a seguir à Polónia, decorrente da concretização das operações financiadas pelos fundos europeus afetos ao Portugal 2020.

**Figura 35: Pagamentos intermédios da CE aos Estados-Membros no total dos fundos, a dezembro de 2016**



Nota: No gráfico apenas estão representados os Estados Membros cujos envelopes financeiros são superiores 7 mil M€ para os 7 anos do período de programação (2014-2020)

Fonte: CE/DG Budget.



## 3 A DIMENSÃO TERRITORIAL NA APLICAÇÃO DOS FUNDOS

### 3.1 Convergência económica regional

Este subcapítulo tem como objetivo analisar os processos de convergência / divergência económica das regiões portuguesas relativamente à média nacional e europeia, reconhecendo a importância que o desempenho económico regional tem para a promoção da coesão territorial e para o desempenho económico de Portugal.

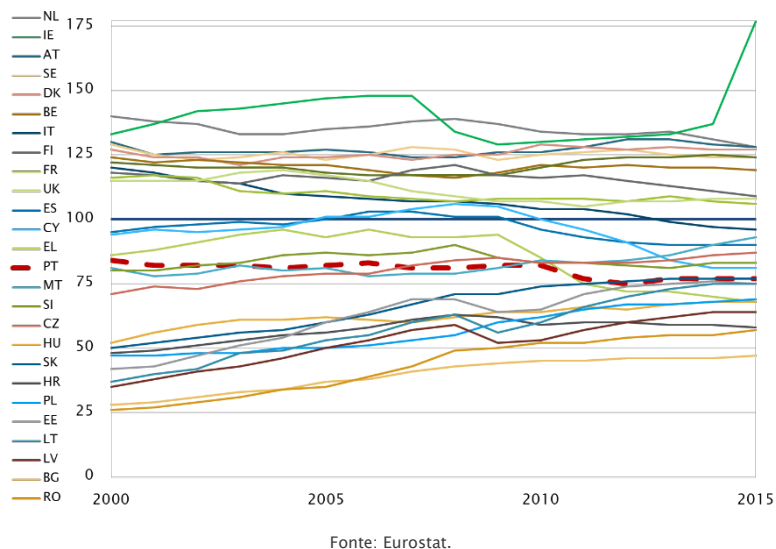
A análise regional do desempenho económico continua a estar muito centrada na análise do Produto Interno Bruto (PIB) já que este é o indicador que, dada a aceitação e estabilidade da sua metodologia, permite uma comparação internacional ou inter-regional mais consistente territorial e temporalmente.

Neste contexto, analisa-se a evolução comparada do desempenho do PIB dos Estados-Membros da UE e das regiões portuguesas procurando explicações e padrões de comportamento que influenciem os mecanismos de convergência. Assim, para além da tradicional análise evolutiva dos PIB per capita procurou-se, para as regiões portuguesas, fazer a decomposição desse indicador. Essa decomposição permite analisar de que forma evoluíram em cada região algumas das variáveis que contribuem para o PIB, tal como a produtividade e a taxa de utilização dos recursos humanos.

Numa análise comparativa com os congéneres europeus, verifica-se que o desempenho de Portugal no indicador PIB *per capita* (Paridade poder de compra padrão com UE28=100) sofreu um decréscimo entre 2000 e 2015. A evolução do PIB *per capita* em Portugal é inferior à do PIB *per capita* europeu, não lhe permitindo convergir com a média europeia. Pelo contrário, os efeitos das sucessivas crises (financeira, económica e da dívida soberana), sentidos em particular entre 2010 e 2013, fazem com que, comparativamente com 2000, Portugal tenha divergido face à média da UE28.

Entre 2000 e 2015, verifica-se que os 15 EM com adesão anterior a 2004 (a partir de 2004 a UE passou de 15 para 25, 27 e 28 EM, com os alargamentos de 2004, 2007 e 2013, respetivamente) registaram taxas médias de crescimento do PIB per capita inferiores às da UE28, com exceção da Alemanha, da Irlanda e do Luxemburgo. Inversamente, dos 13 EM que entraram após 2004, apenas o Chipre teve um crescimento médio anual do PIB *per capita* inferior a essa média.

A análise gráfica (Figura 36) permite verificar um fenómeno de confluência das linhas “para o centro”, que vai encurtando a diferença entre os países de 2000 até 2015. É um efeito de afunilamento que indica que o PIB *per capita* se vai aproximando da média europeia, por uma dupla via: aumento do indicador nos países mais pobres e diminuição do mesmo nos países mais ricos, embora esta menos acentuada que a primeira.

Figura 36: PIB *per capita* em Paridade Poder de Compra Padrão (UE28=100), 2000–2015<sup>24</sup>,

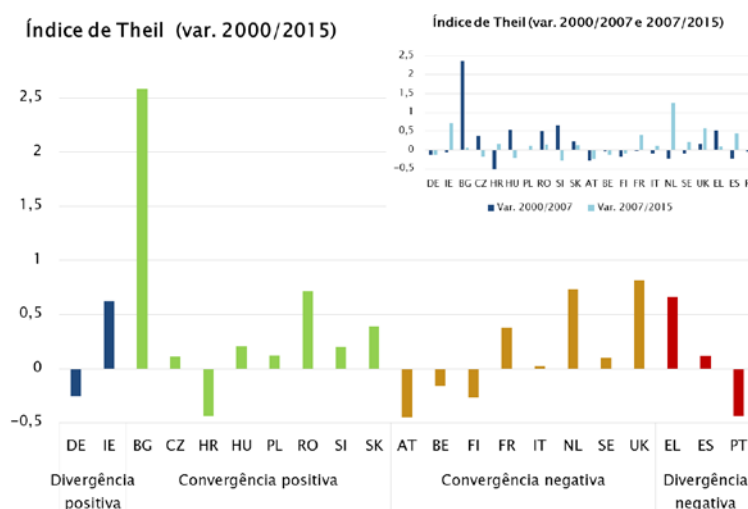
A figura anterior retrata o comportamento do PIB *per capita* de cada EM face à média da UE28. No entanto, os PIB *per capita* nacionais podem representar realidades regionais bastante distintas entre si. Nesse sentido, é relevante analisar um indicador que verse sobre disparidades regionais. O Índice de Theil é uma medida estatística que permite medir a desigualdade na criação de riqueza em que o valor zero indica a distribuição igualitária, o que significa que quanto menor for o valor do índice, menores são as desigualdades.

A Figura 37 representa a aplicação deste índice à análise da variação das disparidades dos PIB *per capita* regionais em cada EM (EM com mais de 1 NUTS II). Com exceção da Croácia, verifica-se que todos os EM com processos de convergência positiva registaram um aumento das disparidades internas dos PIB *per capita* regionais, com particular intensidade na primeira metade do período em análise, 2000–2007.

Dos 20 EM em análise, apenas 6 registaram uma redução das disparidades dos PIB *per capita* regionais: Alemanha, Croácia, Áustria, Bélgica, Finlândia e Portugal. Estes países registaram a diminuição das disparidades em ambos os períodos observados, com exceção da Croácia onde essa redução apenas ocorreu no período entre 2000 a 2007, voltando a aumentar no período seguinte. Estes dados parecem indicar que os processos de convergência externa surgem associados um aumento das disparidades internas.

<sup>24</sup> Em março de 2017 o EUROSTAT fez a harmonização da metodologia utilizada para o cálculo das *Purchasing Power Standards* (PPS) em todos os anos, o que se refletiu numa revisão dos dados, nomeadamente de Portugal e das regiões portuguesas, razão pela qual este dados diferem dos apresentados no relatório anterior.

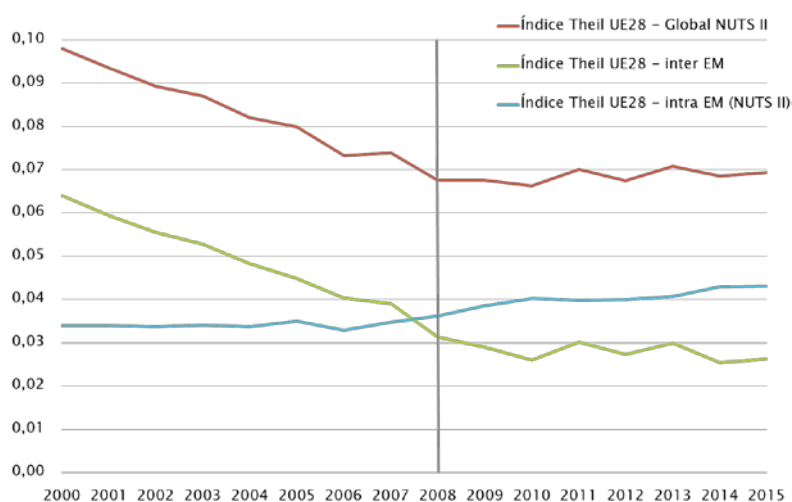
Figura 37: Índice de Theil – variação



Fonte: Eurostat; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Na figura seguinte, apresenta-se a decomposição deste Índice nas componentes que medem as disparidades entre EM (inter EM) e no interior dos países (intra EM), bem como o Índice global. Na abordagem inter verifica-se um decréscimo acentuado das desigualdades entre 2000 e 2008. A partir de 2008 a desigualdade entre EM estabiliza, pese embora registe descidas nos dois últimos anos em análise, o que poderá indiciar uma retoma do ritmo de diminuição das desigualdades registado até 2008. Na componente intra observa-se que existe uma tendência de estabilidade, com ligeiras oscilações, entre 2000 e 2006, ano em que se regista o valor mínimo no período em análise. Entre 2007 e 2008 as disparidades começam a aumentar no interior dos EM apresentado os valores mais altos em 2014 e 2015. Os dados parecem assim sugerir que até 2006 a diminuição das disparidades entre EM se fazia sem impactar nas desigualdades internas, processo que parece inverter-se a partir 2007. Numa abordagem global, verifica-se uma tendência geral para a diminuição das desigualdades entre as regiões no período 2000–2015. O processo de diminuição das disparidades é acentuado até 2008, período a partir do qual sofre uma desaceleração, registando até, a partir de 2010, um aumento, embora ligeiro.

Figura 38: Índice de Theil



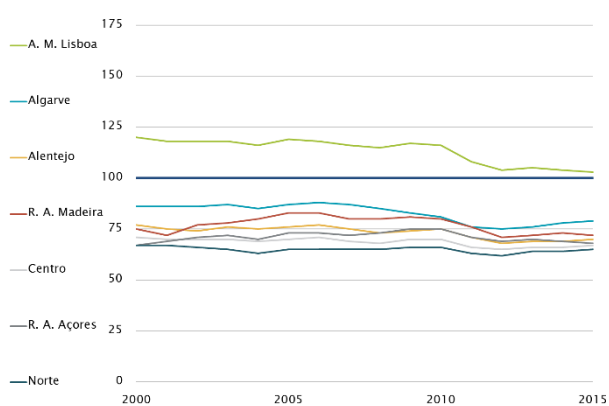
Fonte: Eurostat; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

No caso português, o comportamento regional parece confirmar essa tendência mas em termos inversos: a divergência do país com os congéneres europeus, refletiu-se numa maior coesão interna, pela aproximação dos rendimentos regionais.

A exemplo do que sucedeu com o valor global de Portugal, o comportamento regional das NUTS II portuguesas mostra que também se verificou um afastamento da média europeia ao nível regional, sendo a única exceção a R. A. dos Açores cujo PIB *per capita* aumentou 2 p.p. face a 2000. Já as NUTS III apresentam comportamentos mais diferenciados entre si: 15 regiões cresceram abaixo da média europeia, as restantes 10 acima desse valor. De referir que 8 dessas NUTS III estavam entre as 10 regiões nacionais com o PIB *per capita* mais baixo em 2000.

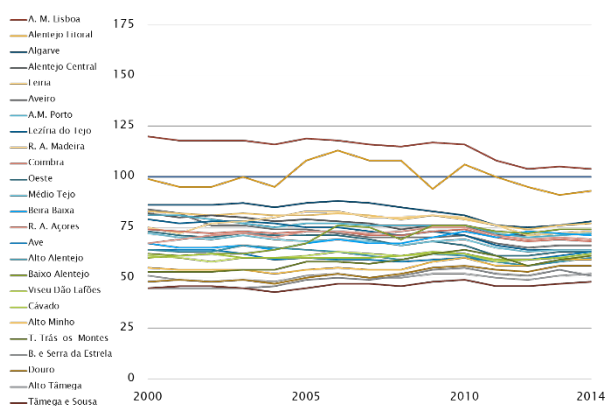
Tal como sucede com a representação dos EM, a análise gráfica (Figura 39 e Figura 40) permite verificar um fenómeno de confluência para a média. No entanto, na análise regional (NUTS II e III), e contrariamente ao que verifica a nível dos EM, o efeito de afunilamento sucede mais por um menor dinamismo das regiões mais ricas do que por um melhor desempenho das mais pobres.

**Figura 39: PIB *per capita* em Paridade Poder de Compra Padrão (UE28 = 100), NUTS II, 2000–2015**



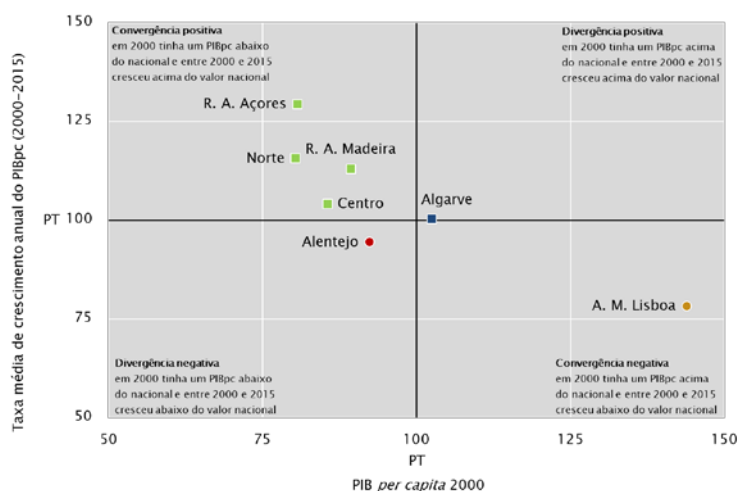
Fonte: EUROSTAT.

**Figura 40: PIB *per capita* em Paridade Poder de Compra Padrão (UE28 = 100), NUTS III, 2000–2015**



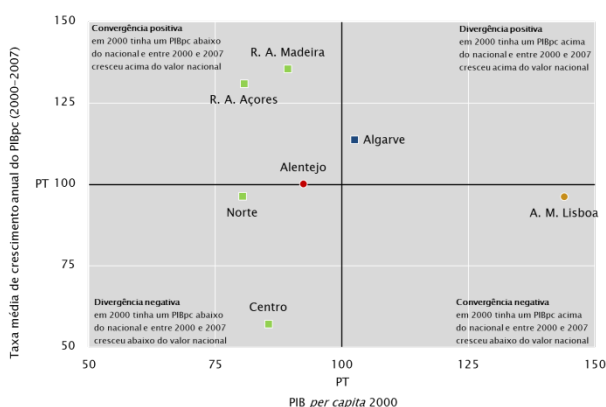
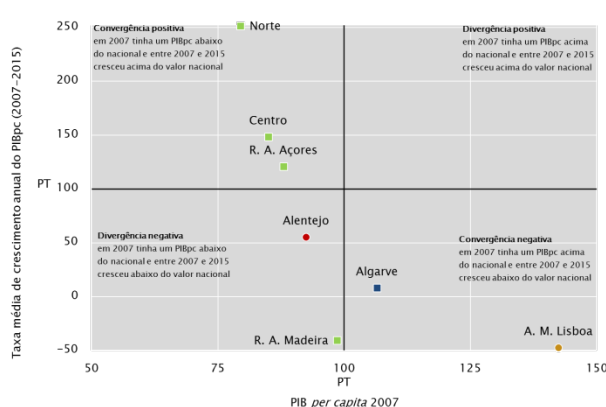
Fonte: EUROSTAT.

Importa também, após a consideração dos dados de referência para a Europa, averiguar o comportamento interno das regiões portuguesas, tendo por referência o valor médio de Portugal (Portugal = 100). Entre 2000 e 2015 (Figura 41), apenas o Algarve conjugou um PIB *per capita* acima do valor nacional em 2000, com uma taxa de crescimento superior à nacional, sendo a única região portuguesa a divergir positivamente, mesmo que de forma marginal. Em sentido inverso foi a evolução do Alentejo, que conjugou um PIB *per capita* abaixo do valor de referência em 2000 e uma taxa de crescimento inferior à nacional, no período em apreço. Já a A. M. Lisboa, demonstra um processo de convergência negativo, pois cresce a um ritmo inferior ao nacional. Ainda assim, continua a ser a região portuguesa com maior PIB *per capita*.

Figura 41: Processo de convergência regional do PIB *per capita* a preços correntes, 2000–2015<sup>25</sup>,

Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Tendo em conta os efeitos que o período entre 2009 e 2013 teve na evolução da economia portuguesa, considerou-se pertinente analisar o comportamento regional em dois subperíodos, com o intuito de verificar o impacto de cada um deles nas NUTSII em Portugal. No período que antecede a crise (2000–2007) o Norte e o Centro eram as regiões que se encontravam em divergência negativa. Por seu lado, o Alentejo, registava um processo de convergência, embora o faça com uma intensidade marginal (Figura 42). Em contrapartida, após 2007 (Figura 43), houve alterações significativas nos comportamentos regionais. O Norte apresenta-se como a região mais resiliente em tempo de crise, enquanto a R. A. Madeira é a que regista uma queda mais acentuada. De referir ainda que, a A. M. Lisboa e a R. A. Açores são as únicas regiões que mantêm os seus comportamentos, quer no primeiro quer no segundo período.

Figura 42: Processo de convergência regional do PIB *per capita* a preços correntes, 2000–2007Figura 43: Processo de convergência regional do PIB *per capita* a preços correntes, 2007–2015

Nota: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

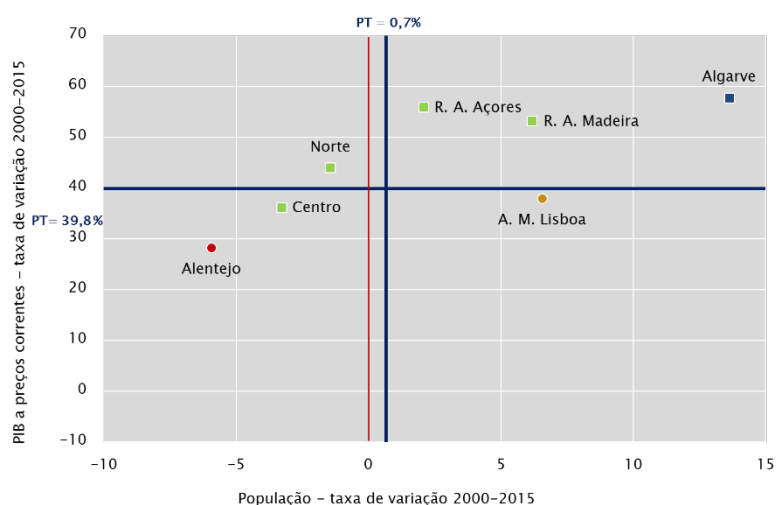
Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

<sup>25</sup> Quadrados verdes correspondem a regiões que convergem positivamente, isto é, que em 2000 tinham um PIBpc abaixo do nacional e entre 2000 e 2015 cresceram acima desse valor; os quadrados azuis são as regiões que divergem positivamente (em 2000 tinham um PIBpc acima do nacional e entre 2000 e 2015 cresceram acima do valor nacional). Já os círculos representam as regiões em que a taxa média de crescimento anual do PIBpc é inferior à de Portugal: a vermelho as regiões que em 2000 tinham um PIBpc abaixo do nacional e entre 2000 e 2015 cresceram abaixo do valor nacional, a amarelo as regiões que apesar de em 2000 terem um PIBpc acima do nacional, entre 2000 e 2015 cresceram abaixo desse referencial. A simbologia replica-se na análise da evolução do PIB e da população.

Sendo o PIB *per capita* o quociente entre o PIB e a população, considerou-se relevante analisar a evolução do numerador e do denominador para as alterações acima mencionadas. Assim, três das regiões portuguesas conjugaram crescimento do PIB com significativos aumentos populacionais: Açores, Madeira e Algarve, foram as NUTS II onde o crescimento do PIB se revelou superior ao crescimento populacional (Figura 44).

Já Lisboa, registou um aumento de população significativo e bastante superior ao valor de referência para Portugal (cerca de 6 p.p. superior), enquanto que o crescimento do PIB foi 2 pontos percentuais inferior a essa média. Verifica-se assim que o fraco desempenho da A.M. Lisboa se deveu a um efeito conjugado de aumento da população e de contração do ritmo de crescimento do PIB. Por sua vez, a convergência no Norte resultou da concorrência dos dois fatores (e.g. o PIB a crescer acima da média e a população abaixo da média), enquanto no Centro a convergência se deveu mais à perda de população que ao crescimento do PIB.

**Figura 44: Evolução PIB e população por região NUTS II, 2000–2015**

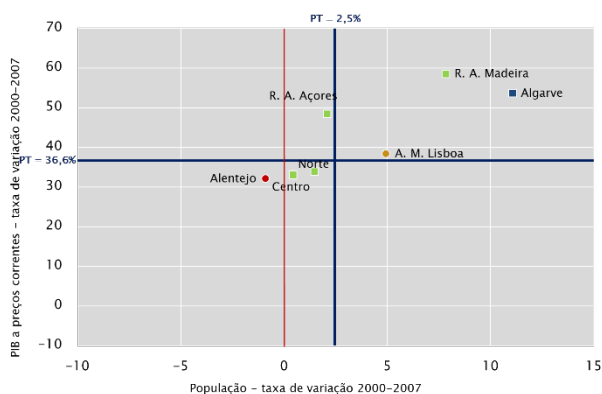


Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Até 2007, o Alentejo era a única região portuguesa a registar perda populacional (Figura 45). Por outro lado, apesar do Norte registar um crescimento do PIB para a totalidade do período, tal deveu-se ao seu desempenho entre 2007 e 2015 onde registou uma evolução do PIB mais alta que a nacional, uma vez que entre 2000 e 2007 o Norte tinha crescido abaixo da média nacional. Inverso foi o processo registado pela A. M. Lisboa.

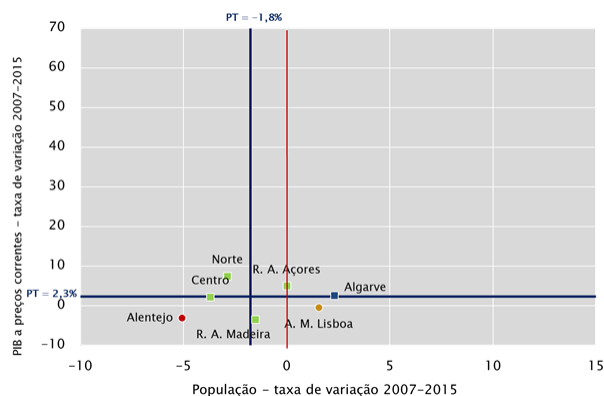
No período 2007–2015 (Figura 46), apenas Lisboa e o Algarve não perdem população. Por outro lado, Norte, Açores, Centro e Algarve superaram o crescimento do PIB nacional, embora os últimos o façam marginalmente (cerca de 2 p.p.). Caso não houvesse perda populacional, o Centro não estaria a convergir e o Alentejo divergiria mais acentuadamente.

**Figura 45: Evolução do PIB e da população por região NUTS II, 2000-2007**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

**Figura 46: Evolução do PIB e da população por região NUTS II, 2007-2015**

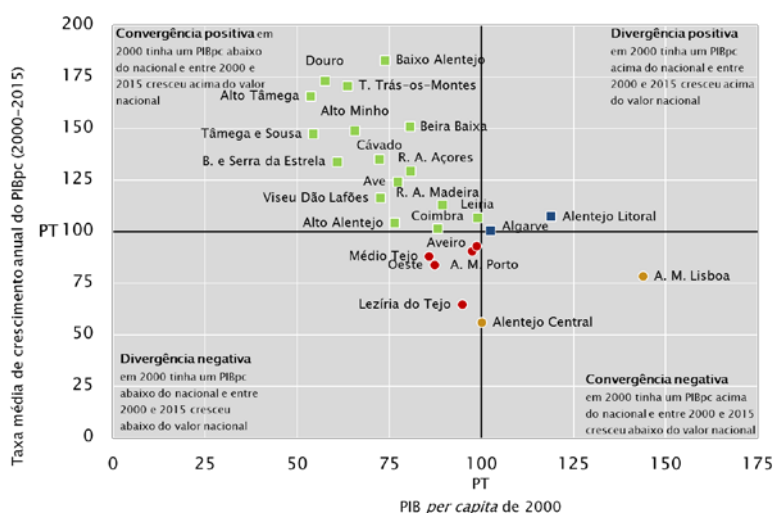


Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Ao fazer uma análise semelhante para as NUTS III, verifica-se que 16 das 25 regiões portuguesas tiveram convergência positiva (cresceram acima da média nacional) e duas divergiram positivamente – Algarve (igual à NUTS II) e o Alentejo Litoral, que é, desde 2000, a NUTS III portuguesa com o segundo PIB per capita mais elevado (logo a seguir a Lisboa), embora inserida numa NUTS II que está em divergência negativa (Figura 47). Ainda entre 2000 e 2015, duas NUTS III cresceram abaixo da taxa média de Portugal neste período, embora em 2000 tivessem um PIBpc acima do nacional, a A. M. Lisboa e o Alentejo Central são as sub-regiões que convergiram negativamente.

De salientar também que existem sub-regiões em divergência negativa em 3 regiões do Continente: a A. M. Porto no Norte, Aveiro, Oeste e Médio Tejo no Centro e a Lezíria do Tejo no Alentejo.

**Figura 48: Processo de convergência regional do PIB *per capita* a preços correntes das NUTS III, 2000-2015**



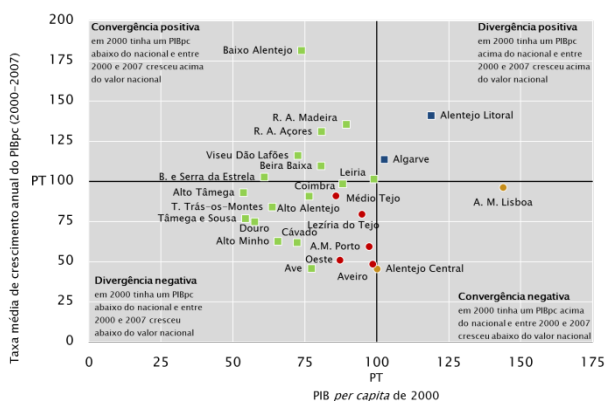
Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão

Entre 2000 e 2007 o Algarve e o Alentejo Litoral, registaram uma trajetória de divergência positiva, à semelhança do registado para a totalidade do período, embora nesta primeira fase o tivessem feito de forma mais acentuada, ou seja, com 13,8 e 41,2 pontos acima do valor nacional (Figura 49). Também Lisboa e o Alentejo Central replicam, neste intervalo de tempo, o padrão registado entre 2000 e 2015: ambas as NUTS III convergem negativamente nos dois períodos. Porém, a A. M. Lisboa tem uma taxa de crescimento do PIB *per capita* próxima da nacional entre 2000 e 2007, afastando-se dessa referência na análise do período completo. Por outro lado, o Alentejo Central revela o oposto, tendo um comportamento menos positivo na primeira fase do período.

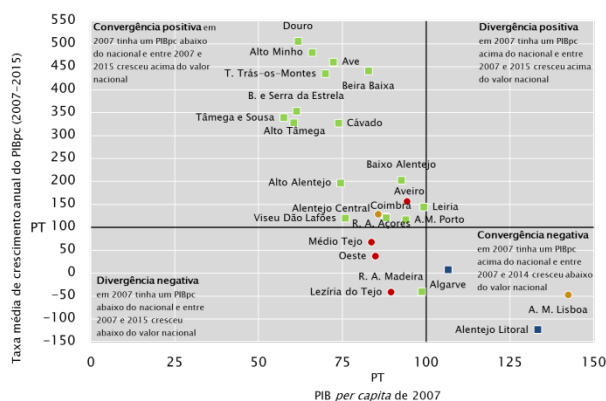
De realçar ainda que 9 das regiões que convergiram positivamente entre 2000 e 2015, num total de 16, estavam em divergência negativa na primeira fase do período. O Oeste, a Lezíria e o Médio Tejo, são as sub-regiões que divergem negativamente nas 2 vertentes de análise temporal. Já a Beira Baixa, o Baixo Alentejo e as Beiras e Serra da Estrela têm um comportamento de convergência positiva também nos 2 períodos. Não há nenhuma NUTS III que divirja positivamente durante as 2 fases temporais retratadas.

Entre 2007 e 2015 são as regiões com maior PIB *per capita* que apresentam os resultados menos positivos. A Madeira é a única região que diverge negativamente neste período, sem o ter feito no período anterior também (Figura 50).

**Figura 49: Processo de convergência regional do PIB *per capita* a preços correntes das NUTS III, 2000–2007**



**Figura 50: Processo de convergência regional do PIB *per capita* a preços correntes das NUTS III, 2007–2015**



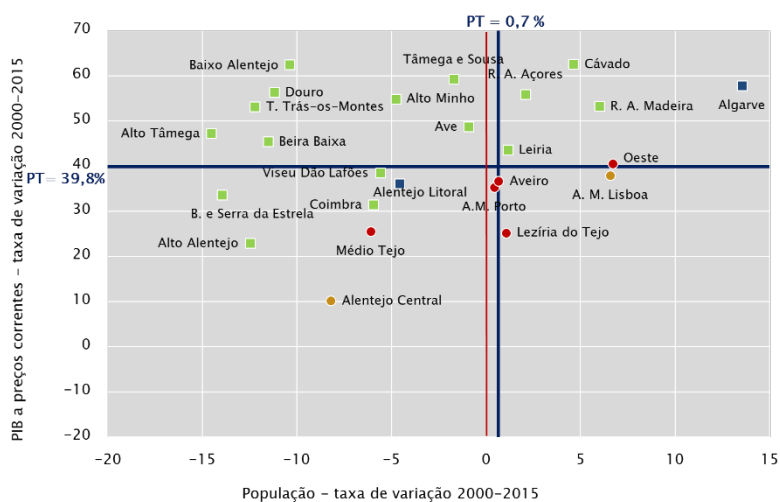
Nota: A diferença de escala entre as duas figuras deve-se ao facto dos valores representados serem substancialmente diferentes nos períodos em análise.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

À semelhança do que foi feito para as NUTSII, também é pertinente analisar ao nível sub-regional se foram as alterações do PIB ou da população que mais contribuíram para o posicionamento relativo das NUTSIII face a Portugal (Figura 51). Desta análise verifica-se que 64% (16) das sub-regiões registaram uma taxa de variação populacional inferior à média nacional entre 2000 e 2015. Nesse universo, 8 NUTS III (maioritariamente da região Norte) perderam população e registaram um crescimento do PIB acima do valor de referência nacional, enquanto as restantes 8, cresceram abaixo dessa referência.



Figura 51: Evolução do PIB e da população por região NUTS III, 2000–2015



Fontes: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

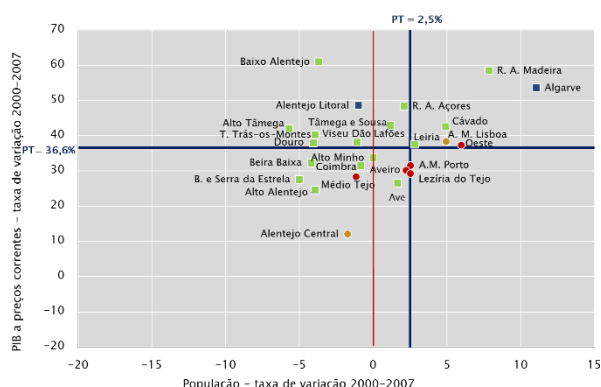
Os dois períodos em análise, representados nas figuras seguintes, registam diferenças significativas entre si, tanto a nível do crescimento do PIB, como da variação populacional. Entre 2000 e 2007 o PIB nacional teve um crescimento de 36,6%, enquanto no período seguinte se ficou pelos 2,3%. As diferenças são também significativas na variação populacional, uma vez que o primeiro período em análise é pautado por crescimento da população, embora modesto, enquanto no segundo período se regista uma perda de populacional.

Analisando a nível sub-regional a taxa de variação da população por períodos, verifica-se que, entre 2000 e 2007, metade das sub-regiões registaram crescimento populacional enquanto os outros 50% registou perda de população (a NUTS III Alto Minho teve crescimento nulo). No entanto, face à comparação com o valor de referência para Portugal, o comportamento das sub-regiões revelou-se menos positivo: apenas 32% das NUTS III nacionais tiveram variação da população superior ou igual a 2,5%. 6 NUTS III superaram o valor nacional (Leiria, Cávado, A. M. Lisboa, Oeste, R. A. Madeira e o Algarve) e duas igualaram-no (A. M. Porto e Lezíria do Tejo).

Já entre 2007 e 2015 são apenas 3 as regiões com variação positiva da população: Oeste, A. M. Lisboa e Algarve (a R. A. dos Açores teve variação nula). A estas acrescem ainda as NUTS III R. A. Madeira, Leiria, Aveiro, Lezíria do Tejo e Cávado que, embora tenham registado uma variação negativa no período em apreço, tiveram, ainda assim valores acima da referência para Portugal (-1,8%). Alargando a observação à taxa de variação do PIB, verifica-se que os comportamentos sub-regionais revelam-se menos extremados, embora sejam bastante díspares. Isto é, embora haja significativas diferenças das taxas de variação do PIB nas NUTS III, em ambos os períodos 11 sub-regiões cresceram abaixo do valor de referência nacional, enquanto as restantes 14 cresceram acima. Das regiões que cresceram acima do valor nacional (36,6 % entre 2000 e 2007 e 2,3% no período 2007–2015), 8 fizeram-no em ambos os períodos: Leiria, Douro, Terras de Trás-os-Montes, Alto Tâmega, Cávado, Tâmega e Sousa, R. A. Açores e Algarve.

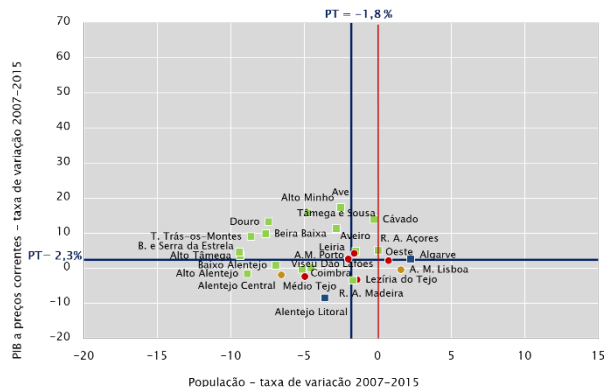
De realçar ainda que 3 regiões tiveram simultaneamente e em ambos os períodos, crescimento das taxas de variação do PIB e da população superiores às de Portugal, revelando um comportamento positivo com a primeira a sobrepor-se à segunda. São as NUTS III de Leiria, o Cávado e do Algarve.

**Figura 52: Evolução do PIB e da população por região NUTS III, 2000–2007**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

**Figura 53: Evolução do PIB e da população por região NUTS III, 2007–2015**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Para além da análise evolutiva do PIB *per capita*, a decomposição<sup>26</sup> desse valor permite aferir se os processos de convergência/divergência se fizeram, ou não por melhor e/ou maior utilização de mão-de-obra. A Figura 54 pretende analisar o comportamento das regiões portuguesas em termos de produtividade que melhora deslocando-se para a direita e o posicionamento relativo ao nível da taxa de utilização de recursos humanos (TURH) que, por sua vez, aumenta deslocando-se para cima.

A larga maioria das NUTS II portuguesas registou um aumento de produtividade entre 2000 e 2015, com exceção da A. M. Lisboa e do Alentejo que tinham em 2015 uma produtividade inferior à registada em 2000. Ainda assim, a Área Metropolitana de Lisboa continua a ser a região com maior produtividade. O Alentejo desceu para a terceira posição, uma vez que entre 2007 e 2015 o Algarve superou os valores da produtividade do Alentejo, passando para o segundo lugar. São duas as regiões que apresentam um crescimento contínuo da produtividade ao longo do período em análise: Norte e Centro. Estas são também as regiões que partiram dos valores mais baixos em 2000.

Já o Algarve e os Açores, apesar de terem em 2015 uma produtividade superior à registada em 2000, sofreram um decréscimo da mesma no período 2000–2007, embora tenham recuperado posteriormente. A R.A. da Madeira apresenta um comportamento diferente registando um aumento da produtividade entre 2000 e 2007 e uma diminuição em 2015, embora muito marginal.

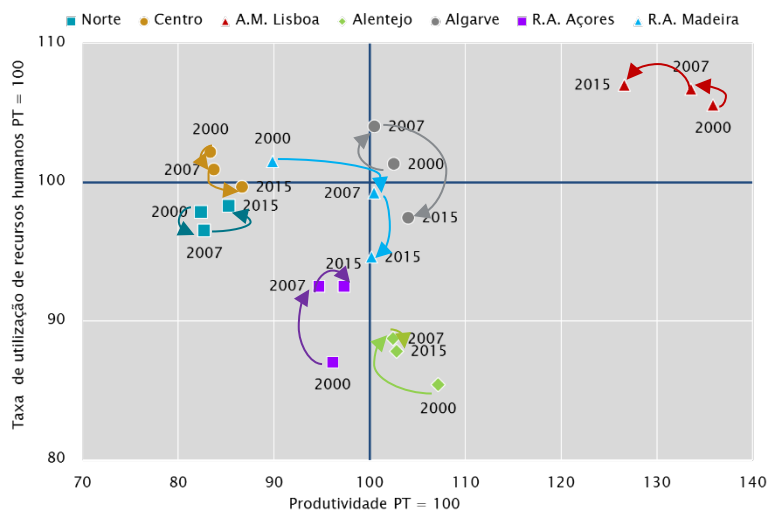
Na taxa de utilização de recursos humanos, 4 regiões em 7 apresentavam em 2015 níveis de utilização superiores em relação aos que se verificavam em 2000: Norte, A. M. de Lisboa, Alentejo e Açores. Nesse universo, o Norte e os Açores revelaram-se como as regiões que conseguiram conjugar crescimento de produtividade com maior utilização de recursos humanos.

A A. M. Lisboa é a única NUTS II que regista aumentos consecutivos da utilização de recursos humanos nos dois períodos em análise. O Algarve, o Centro e R. A. da Madeira sofrem um decréscimo na taxa, o que teve reflexos positivos na componente produtividade levando ao aumento da mesma. As alterações mais significativas ocorreram entre 2007 e 2015,

<sup>26</sup> Desenvolvimentos da metodologia para o caso português encontram-se em: Augusto Mateus *et al* (2006), "Competitividade Económica e Social", Observatório do QCA III, Lisboa; Pedro Nogueira Ramos e Alexandra Rodrigues, "Porque é diferente o PIB *per capita* das regiões portuguesas?", Instituto Nacional de Estatística, Direção Regional do Centro.

influenciadas pelas mudanças da componente da taxa de utilização dos recursos humanos, que tendencialmente decresceu neste período, tendo, por isso, levado a aumentos na produtividade.

**Figura 54: Evolução regional da produtividade e da taxa de utilização de recursos humanos, por região NUTS II, 2000–2015**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Após a análise das variáveis isoladamente, considera-se pertinente progredir para a abordagem conjunta da evolução do PIB pc e das suas duas componentes analisadas: a produtividade e taxa de utilização de recursos humanos.

Entre 2000 e 2015, o Norte conjuga convergência positiva do PIBpc com crescimento da produtividade e da TURH acima das médias nacionais, aproximando-se assim desses valores de referência. A par do Norte, a R.A. dos Açores converge positivamente quer no PIBpc quer nas suas duas componentes.

Já o Centro, embora convirja positivamente ao nível do PIBpc e da produtividade, tem um decréscimo da TURH, o que parece indicar que o aumento da produtividade está relacionado com a perda de emprego, comportamento semelhante ao verificado na R.A. Madeira.

O Algarve, a única região portuguesa que diverge positivamente em termos de PIB pc, tem também um aumento de produtividade, registando valores acima dos nacionais tanto em 2000 como em 2015. Já a TURH, que em 2000 registava valores superiores à média para Portugal, tem um decréscimo de 3,9 p.p. situando-se em 2015 abaixo dessa média.

A A.M. Lisboa converge negativamente ao nível do PIBpc e, embora a TURH tenha crescido no período em análise, atingindo em 2015 valores 7 p.p. acima do valor de referência para Portugal (PT = 100), a produtividade decresceu, convergindo negativamente para a média nacional. Por seu lado, o Alentejo diverge negativamente ao nível do PIB pc e a produtividade converge negativamente, embora haja um ligeiro aumento da utilização de recursos humanos. Estas são as duas regiões cuja produtividade conflui negativamente para a média nacional, entre 2000 e 2015, sendo que eram as regiões com melhor desempenho nesse indicador em 2000.

Entre 2000 e 2015 evidencia-se uma associação entre o aumento da produtividade e um crescimento do PIB pc acima da média nacional nas NUTS II. As cinco regiões onde o PIB pc cresceu acima da média nacional (comportamento de convergência

positiva ou divergência positiva) têm em comum um aumento da produtividade embora os comportamentos face à utilização de recursos humanos não sejam tão homogêneos já que o Centro, a Madeira e o Algarve registaram decréscimo no emprego.

#### Quadro 4: Comportamento regional face ao PIB pc, Produtividade e Taxa de Utilização de Recursos Humanos, 2000–2015

	2000–2015		
	Convergência/ divergência (PIBpc PT=100)	Produtividade (PT = 100)	Taxa Utilização RH (PT = 100)
Norte	■	>	>
Centro	■	>	<
A. M. Lisboa	●	<	>
Alentejo	●	<	>
Algarve	■	>	<
R. A. Açores	■	>	>
R. A. Madeira	■	>	<

Nota: A simbologia apresentada na coluna Convergência/divergência é exposta na nota de rodapé da Figura 41.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Tal como nas outras componentes analisadas ao longo deste capítulo, as regiões apresentam comportamentos distintos nos dois períodos temporais analisados. Entre 2000 e 2007, o comportamento de convergência positiva e divergência positiva apresenta-se dissociado do comportamento da produtividade, embora mais ligado ao aumento da taxa de utilização de recursos humanos.

Existem 4 regiões que crescem acima da média nacional no indicador PIBpc, são elas: o Alentejo, os Açores, a Madeira (convergem positivamente) e o Algarve (diverge positivamente). Em 3 dessas regiões, Alentejo, Açores e Algarve, o crescimento faz-se apesar das diminuições ao nível da produtividade face à média nacional, porém com aumento da utilização de recursos humanos. Por sua vez, a R. A. da Madeira, apresenta um comportamento inverso, ou seja, converge positivamente no PIBpc através de um aumento da produtividade mas de um decréscimo na TURH.

Na Área Metropolitana de Lisboa dá-se um decréscimo na produtividade e um aumento na utilização dos recursos humanos, enquanto o PIBpc cresce abaixo da média nacional, convergindo negativamente para a mesma. A A.M.L. é a única região que conjuga estes 3 comportamentos simultaneamente. No período em análise, o Norte e o Centro divergiram negativamente face ao valor de referência do PIBpc para Portugal. Porém, neste mesmo hiato temporal, aproximaram-se da média nacional relativamente à produtividade, que aumentou, e registaram decréscimos na TURH. No entanto, face a este indicador, as regiões tinham comportamentos distintos: o Norte divergia negativamente ao afastar-se mais da média nacional, ao passo que o Centro convergia negativamente ao aproximar-se dessa média.

O período 2007–2015 reflete ainda mais heterogeneidade nos comportamentos regionais: a única tendência que transparece é um aumento generalizado da produtividade associada ao decréscimo da Taxa de Utilização de Recursos Humanos. Ainda assim, existe uma exceção esta tendência: o Norte onde a convergência positiva do PIBpc surge ligada quer ao aumento da produtividade, quer da utilização de recursos humanos, registando o comportamento regional mais sustentável.

Em oposição posiciona-se a R.A. da Madeira que, por sua vez, diminui a produtividade, a TURH e diverge negativamente face a Portugal.

No Alentejo verifica-se que o aumento da produtividade, à semelhança do que sucede na maioria das regiões, se relaciona com a diminuição da utilização de recursos humanos. É ainda possível constatar que o incremento na produtividade que, na

verdade, se revela marginal (0,4 p.p.) não foi suficiente para ter impactos no crescimento do PIB pc que, neste período, divergiu negativamente.

A convergência positiva do Centro e da R.A. dos Açores acontece associada ao aumento do indicador produtividade o que, como referido anteriormente, aparece associado ao decréscimo da taxa de utilização de recursos humanos.

Nas regiões de convergência negativa entre 2007 e 2015, as duas componentes do PIB revelam comportamentos opostos entre si: no Algarve a produtividade aumenta e diminui a TURH enquanto em Lisboa sucede o inverso.

**Quadro 5: Comportamento regional face ao PIBpc, Produtividade e Taxa de Utilização de Recursos Humanos, 2000-2007**

	2000-2007		
	Convergência/ divergência (PIBpc PT=100)	Produtividade (PT = 100)	Taxa Utilização RH (PT = 100)
Norte	●	>	<
Centro	●	>	<
A. M. Lisboa	●	<	>
Alentejo	■	<	>
Algarve	■	<	>
R. A. Açores	■	<	>
R. A. Madeira	■	>	<

**Quadro 6: Comportamento regional face ao PIBpc, Produtividade e Taxa de Utilização de Recursos Humanos, 2007-2015**

	2007-2015		
	Convergência/ divergência (PIBpc PT=100)	Produtividade (PT = 100)	Taxa Utilização RH (PT = 100)
Norte	■	>	>
Centro	■	>	<
A. M. Lisboa	●	<	>
Alentejo	●	>	<
Algarve	●	>	<
R. A. Açores	■	>	<
R. A. Madeira	●	<	<

Nota: A simbologia apresentada na coluna Convergência/divergência é exposta na nota de rodapé da Figura 41.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Em síntese, entre 2000 e 2015 Portugal teve um percurso que se pautou pela divergência externa (UE 28) e convergência interna. O país não se aproximou da média dos parceiros europeus, sendo que o comportamento divergente tem particular incidência a partir de 2010.

Internamente, as regiões e sub-regiões nacionais fizeram um percurso de coesão. No entanto, uma parte substancial da diminuição das disparidades regionais é mais fruto duma estagnação ou contração das regiões mais ricas do que de um percurso sustentado de crescimento das regiões com menor PIB *per capita*.

De referir ainda que, essencialmente no período entre 2007 e 2015, a produtividade das regiões em Portugal registou aumentos significativos, pese embora o tenha feito em grande medida associada a decréscimos registados na utilização de recursos humanos.

### 3.2 A dinâmica de implementação de investimentos de forte incidência territorial

O reconhecimento e a valorização da dimensão territorial encontra-se fortemente acentuada no atual período de programação (2014–2020), assumindo uma relevância transversal centrada na promoção de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo do território nacional. Esta transversalidade assumida no Portugal 2020, convergente e coerente com os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020, implica uma “ponderação, em cada um dos domínios temáticos, da escala adequada para a obtenção de ganhos de eficiência e de integração na prossecução das finalidades de política pública, tendo presente a existência de fortes assimetrias regionais e a necessidade de respostas com modulações específicas” (Acordo de Parceria, 2014, p. 111) e consequentemente uma maior exigência nos processos de monitorização.

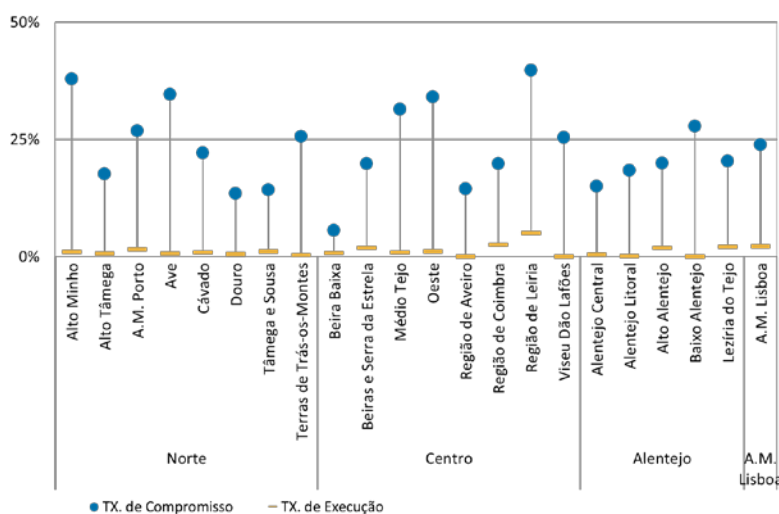
Neste contexto, as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) configuraram um contributo importante para o reforço dessa mesma dimensão, uma vez que procuraram assegurar a coerência com as intervenções de cariz sub-regional ou local. Dinamizadas pelas CIM e pelas Áreas Metropolitanas (AM), em articulação com um conjunto alargado de atores de relevo no contexto sub-regional e/ou local, as EIDT serviram de base para um modelo de governação multinível, consubstanciado nos três instrumentos territoriais previstos no quadro regulamentar comunitário: ITI/PDCT (Investimentos Territoriais Integrados/Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial), AIDUS/PEDU (Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado/Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano) e DLBC/EDL (Desenvolvimento Local de Base Comunitária/Estratégias de Desenvolvimento Local).

Neste subcapítulo pretende-se ilustrar o estado da implementação territorial dos fundos, incidindo, numa perspetiva global, sobre os instrumentos territoriais e em outras intervenções e investimentos com forte incidência territorial (e.g. PARU para os centros urbanos complementares). Por último, é feito um ponto de situação sobre os investimentos em equipamentos, nomeadamente sobre as intervenções nas áreas da educação e saúde.

Os **Investimentos Territoriais Integrados** (ITI), ancorados em EIDT à escala NUTS III, foram concretizados com as CIM/AM através de **Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial** (PDCT). Tal como referido em relatórios anteriores, os PDCT correspondem a uma evolução da contratualização verificada no período do QREN, com o alargamento do universo de beneficiários bem como o financiamento de outros PO que não apenas o respetivo PO Regional, possibilitando uma maior aproximação deste instrumento ao definido nas diversas Estratégias.

A análise da operacionalização deste instrumento revela um nível de implementação global ainda não muito expressivo até 30 de junho de 2017. Dos 1 099 milhões de euros programados relativos a fundos da Política de Coesão, apenas 24% estavam comprometidos (265,9 milhões de euros) e 1% executados (13,7 milhões de euros), ficando a taxa de realização pelos 5%. Em termos de implementação por CIM/AM (Figura 68), e apesar da fraca execução global, a CIM da região de Leiria destaca-se com uma taxa de compromisso de 40% e uma taxa de execução de 5% (taxa de realização de 13%). No polo oposto encontram-se as CIM da Beira Baixa com uma taxa de compromisso de 5% e as CIM da Região de Aveiro e de Viseu Dão-Lafões (no Centro) e do Baixo Alentejo ainda sem execução.

Figura 55: PDCT – Taxa de compromisso e de execução das contraturalizações com CIM/AMP em 30 junho 2017



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

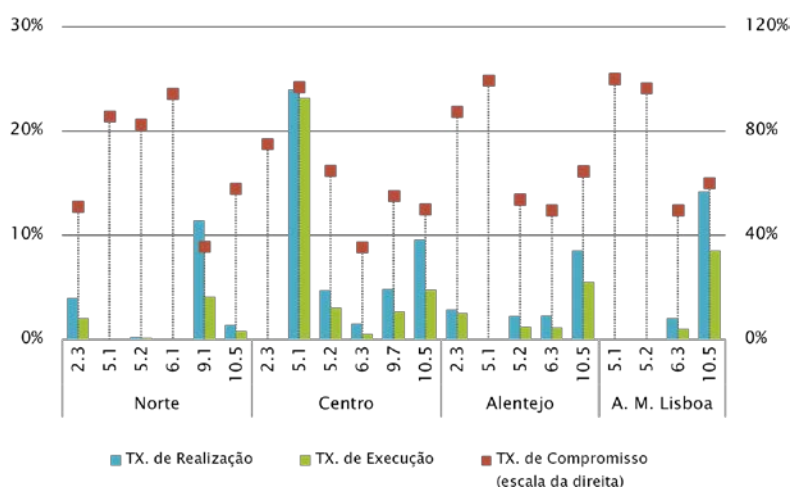
Do conjunto das PI mobilizadas pelos POR Regionais, as mais dinâmicas e com maior expressividade em termos de procura foram as PI 2.3 (Modernização administrativa regional e local) com uma taxa de compromisso de 65% e a PI 10.5 (Infraestruturas educativas) com uma taxa de compromisso de 56%. No entanto, são as PI do PO SEUR (PI 5.1; PI 5.2 e PI 6.1) que registavam as taxas de compromisso mais elevadas, com destaque para a PI 5.1 (Alterações climáticas), com um montante programado de 1,8 milhões de euros, com quase totalidade de verba contraturalizada já comprometida (95%).

Em termos de execução destaca-se a PI 10.5 com 8,4 milhões de euros de fundo validado embora correspondendo a uma taxa de execução de apenas 3%, seguida das PI 9.1 (componente POR) e PI 5.1 com 3,4 e com 0,5 milhões de euros de fundo validado respetivamente. Também nestas PI a taxa de execução não ultrapassou os 3%. Salienta-se ainda o facto de existirem PI sem qualquer aprovação: PI 4.3 (Eficiência energética)<sup>27</sup>; PI 10.1 (Combate ao abandono escolar); e as PI 8.3 e 8.8 (Apoio ao empreendedorismo e ao emprego) ambas integradas no Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SI2E) – ver caixa. Relativamente a estas últimas ressalva-se que, apesar da demora na sua operacionalização, já se registaram a abertura de AAC, estando no terceiro trimestre de 2017 em processo de decisão as primeiras candidaturas apresentadas.

No que concerne às tipologias das PI financiadas pelo PO ISE: PI 9.1 (Cultura para todos e Bolsa especializada de voluntariado) e PI 9.4 (Idade +) salienta-se o facto de ainda não terem sido abertos AAC. A análise regional da execução por prioridades de investimento (Figura 56), permite concluir que na região Norte a PI 9.1 foi a mais relevante, tendo a sua execução situando-se nos 4%, com uma taxa de compromisso de 36%; na região Centro a PI 5.1 registou uma execução de 23% (taxa de compromisso de 97%); nas regiões do Alentejo e da A.M. Lisboa a PI mais relevante corresponde à 10.5 com uma taxa de execução de 6% (taxa de compromisso de 65%) e 9% (taxa de compromisso de 60%) respetivamente.

<sup>27</sup> Esta prioridade foi alvo de negociação com a Comissão de modo a criar condições para a atribuição de apoios a título não reembolsável. A aprovação foi assegurada (conforme consta no site do PT2020 em Outubro de 2017, sem efeitos por isso no período de análise deste relatório).

Figura 56: PDCT – Taxa de compromisso, de execução e realização, por relevância da PI em 30 de junho de 2017



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Em termos análise por PDCT destacam-se: (i) nos Pactos da região Norte, a A.M. Porto na PI 2.3 e PI 9.1 com taxas de execução de 8% e 6% respetivamente e ainda a CIM do Cávado também na PI 9.1 com uma taxa de execução de 6%; (ii) nos Pactos do Centro, a Região de Coimbra na PI 5.1 com uma taxa de execução de 61%, a Beira Baixa na PI 5.2 com uma taxa de execução de 39%, as Beiras e Serra da Estrala na PI 9.7, com uma execução de 16%; (iii) nos Pactos do Alentejo, as CIM do Alto Alentejo e da Lezíria do Tejo na PI 10.5, com execuções de 18% e 12% respetivamente e ainda a Lezíria do Tejo na PI 2.3 com uma execução de 9%; (iv) por fim, no Pacto da A.M. de Lisboa destaca-se a PI 10.5 com uma execução de 9%.

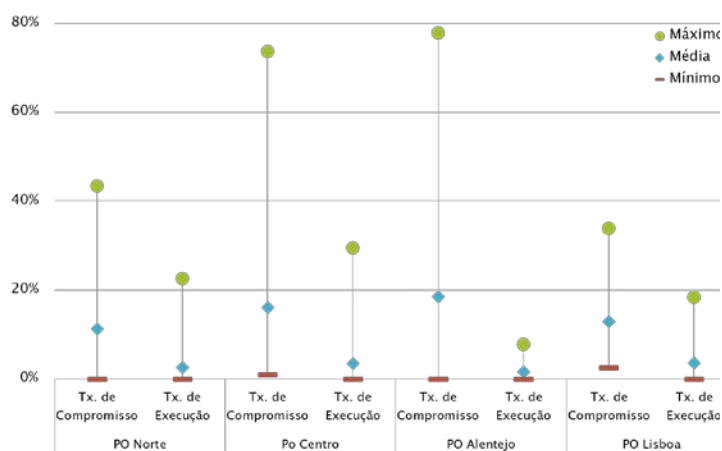
A publicação inicial para a apresentação de candidaturas para a contratualização, através de **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano** (PEDU), para as PI 4.5, 6.5 e 9.8, cujos destinatários correspondiam às autoridades urbanas dos centros urbanos de nível superior (das regiões do Norte, Centro, Alentejo e A. M. Lisboa), resultou na aprovação de 104 PEDU. Em agosto de 2016 foi publicado um novo convite para apresentação de candidatura, tendo o município do Fundão passado “a integrar a lista de centros urbanos de nível superior, da Região Centro de Portugal”<sup>28</sup>. Em dezembro de 2016 foi concluído o processo, passando a contabilizar-se um total de 105 PEDU com um volume global de fundo contratualizado de 742,9 milhões de euros.

Em termos operacionais, até 30 de junho de 2017, foram aprovadas 248 operações correspondendo a um montante de fundo de 101,7 milhões de euros. À data, tinha sido executado um volume de 20,6 milhões de euros, equivalente a uma taxa de execução de 3%. A análise das taxas de compromisso e de execução por PO Regional (Figura 57), continua a revelar a existência de disparidades entre o que está comprometido e os níveis de execução (desde o máximo de 29% no POR Centro, até à ausência de execução). Apesar de se verificar atualmente níveis de compromisso, por PEDU (Figura 58), acima dos 50%, como é o caso dos municípios de Aljustrel (78%), Entroncamento (74%) e Óbidos (58%), as taxas de execução continuam, na generalidade dos PEDU, ainda muito baixas.

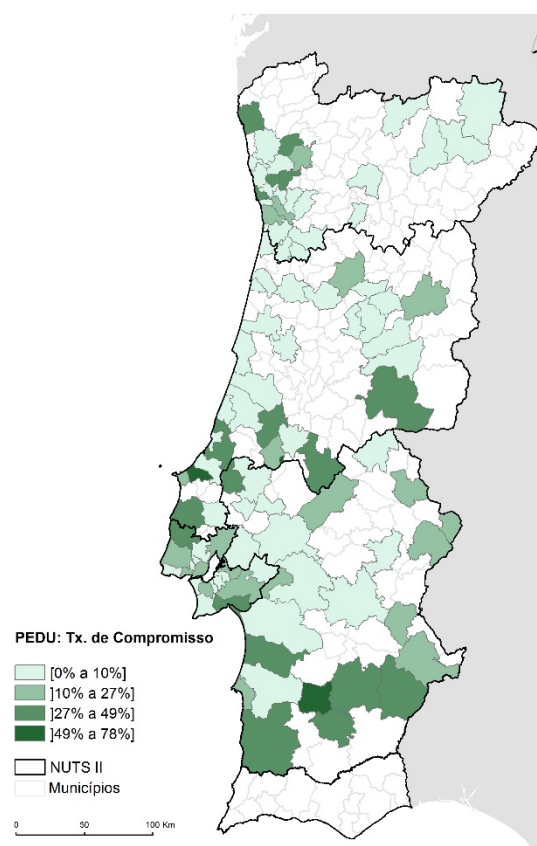
<sup>28</sup> Aviso N.º EIDT-99-2016-01.



**Figura 57: Taxa de compromisso e de execução dos PEDU por PO Regional em 30 de junho de 2017**



**Figura 58: Taxa de compromisso nos municípios com PEDU em 30 de junho de 2017**



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.  
Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Do conjunto das três PI mobilizadas, a que registou maior procura foi a PI 6.5 (Reabilitação Urbana) com 20% de taxa de compromisso, sobretudo através de intervenções em centros históricos e/ou em espaços públicos. A análise regional, no período em análise, permite concluir que a dinâmica de execução, apesar de muito incipiente, foi distinta nas diversas regiões. Na região Norte e na A.M. Lisboa a procura incidu sobretudo na adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano (PI 6.5), tendo a sua execução situando-se nos 5% e 13% respetivamente. Na região Centro incidu sobre a concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas (PI 9.8), com uma taxa de execução de 7% (36% de taxa de realização). No caso da região do Alentejo a PI 4.5 (Mobilidade urbana) foi a mais relevante, apresentando uma taxa de execução de 4% (19% de taxa de realização).

Tal como referido no Relatório Anual dos Fundos de 2015/2016 (p. 101), a revitalização de centros urbanos de outras regiões e de centros urbanos de nível inferior/complementares foi igualmente contemplada no atual quadro comunitário. O processo de aprovação dos Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU) ficou concluído, na sua maioria, em 2016 tendo resultado na aprovação de 168 Planos com um montante global de fundo associado de 188,9 milhões de euros. Das 194 operações aprovadas no âmbito dos PARU até junho de 2017, verifica-se também uma execução ainda limitada de 6,9 milhões de euros, o que equivale a 4% de taxa de execução. Em parte devido ao fraco ritmo de execução, o Governo promoveu a criação do

*Programa Acelerador de Investimento Municipal*<sup>29</sup> que correspondeu a uma medida excecional e temporária destinada a incentivar a execução e a antecipação do investimento em 2016 e início de 2017 dos municípios com contratos celebrados ou a celebrar no âmbito dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU) e Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU).

Para os projetos municipais, o mecanismo de incentivo à antecipação de investimento, apoiados no âmbito dos PEDU ou PARU, resultou numa majoração de 10% ou 7,5% do fundo contratado se cumpridas as seguintes condições: “a) aprovação de pelo menos uma operação PEDU ou PARU; b) submissão de pedidos de pagamento que perfaçam uma taxa de execução superior a 15% da despesa elegível de uma operação PEDU ou PARU, permitindo: b1) acesso a taxa de majoração de 10%, se a submissão de pedidos de pagamento ocorrer (...)” até 15 de fevereiro de 2017<sup>30</sup>; “b2) acesso a taxa de majoração de 7,5%, se a submissão de pedidos de pagamento ocorrer até 30 de junho de 2017” (CIC Portugal 2020, 2016, Deliberação, n.º 21/2016, p. 1).

A análise da aplicação no terreno deste programa (Figura 59) permite concluir que, até 30 de junho de 2017, dos 105 municípios com PEDU apenas 21 não usufruíram do programa. Por seu lado, dos 84 PEDU com acesso ao acelerador, 67 beneficiaram de uma majoração de 10% e os restantes 17 de 7,5%, o que representou uma majoração efetiva global de 55,1 milhões de euros. A análise regional da aplicação do Acelerador nos PEDU, tal como está refletida no (Quadro 7), permite evidenciar um maior aproveitamento deste incentivo nas regiões do Alentejo e A. M. Lisboa, onde 92%, e 72% dos municípios beneficiaram deste mecanismo. Por seu lado, e relativamente à aplicação do acelerador no âmbito dos 168 PARU aprovados, 68 (40%) não usufruíram do programa. Os restantes 70 beneficiaram de um montante global de 11 milhões de euros, destacando-se a região do Algarve (beneficiando 69% dos planos) e do Centro (57% dos municípios).

**Quadro 7: Mecanismos de incentivo à antecipação de investimento para 2016 – Projetos autárquicos apoiados, junho de 2017**

NUTS II	Majoração	PEDU		PARU	
		Municípios	Fundo	Planos	Fundo
		Nº	M€	Nº	M€
Norte	10%	16	19,4	14	2,9
	7,5%	4	5,2	14	1,6
Centro	10%	22	14,3	39	4,4
	7,5%	5	1,6	9	0,7
Alentejo	10%	22	9,3	11	0,6
	7,5%	2	0,9	4	0,2
A.M. Lisboa	10%	7	3,0	n.a	n.a
	7,5%	6	1,4	n.a	n.a
Algarve	10%	n.a	n.a	6	0,4
	7,5%	n.a	n.a	3	0,1
Total de Majoração (10%)		67	46,0	70	8,3
Total de Majoração (7,5%)		17	9,1	30	2,7

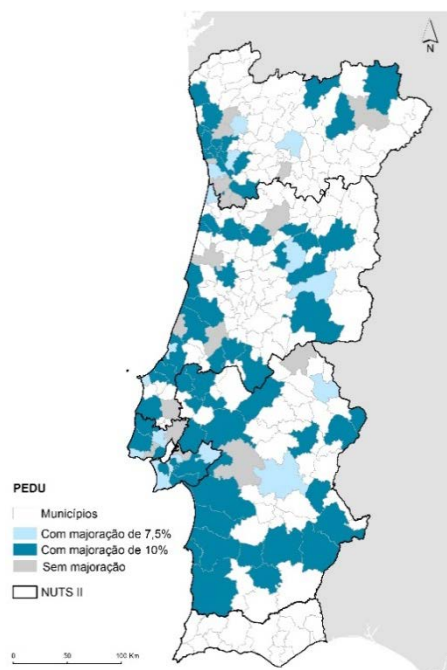
Fonte: Autoridades de Gestão.

As Figura 59 e Figura 60 permitem visualizar a distribuição da taxa de majoração atribuída a cada um dos municípios/planos que beneficiaram do referido programa por, PEDU e PARU. De uma forma geral os mapas permitem concluir que beneficiaram do acelerador 80% dos municípios com PEDU e 60% dos municípios com PARU.

<sup>29</sup> Deliberação n.º 21/2016 da CIC Portugal 2020.

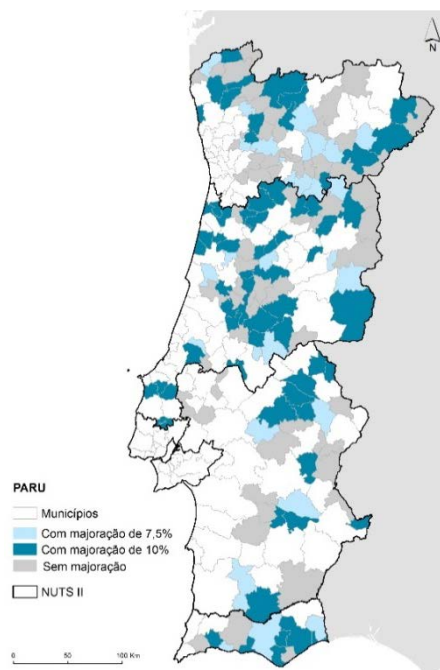
<sup>30</sup> A data-limite para a submissão de pedidos de pagamento foi alterada, pela Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020, de 31 de dezembro para 15 de fevereiro.

**Figura 59: Municípios com PEDU que beneficiaram do Acelerador de Investimento Portugal 2020, por % de majoração, junho de 2017**



Fonte: Autoridades de Gestão.  
Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

**Figura 60: Municípios com PARU que beneficiaram do Acelerador de Investimento Portugal 2020, por % de majoração, junho de 2017**



Fonte: Autoridades de Gestão.  
Elaboração Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Tal como foi referido no relatório anterior, a implementação do **Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)** no atual período de programação é marcada pela inovação da complementaridade dos apoios dos vários fundos (plurifundo) e também pela incorporação da intervenção em contexto urbano, para além do rural e costeiro.

A operacionalização deste instrumento será garantida, no terreno através de 91 parcerias (54 rurais, 12 costeiras e 25 urbanas) com um volume global de fundo contratado de 309,3 milhões de euros. A implementação destas estratégias encontra-se ainda numa fase inicial, com exceção da componente FEADER (DLBC rural) cuja operacionalização se iniciou ainda no 2º semestre de 2016. A implementação da componente FEDER/FSE, nas três vertentes, teve o seu início com a publicação dos AAC no âmbito do Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SIE). Assim, até 30 de junho de 2017, foram abertos um total de 56 AAC no âmbito do SIE, com uma dotação global de 74,2 milhões de euros.

No quadro do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR2020), os dados dos DLBC rurais reportados a dezembro de 2016, relativamente à medida 10.2.1 (Implementação das estratégias de desenvolvimento local), revelam a abertura de 171 AAC com uma dotação de 58 milhões de euros. Nestes avisos foram apresentadas 2 582 candidaturas tendo, até dezembro de 2016 sido aprovadas apenas 8 operações com um montante de fundo de 186,2 mil euros: 4 na ação 10.2.1.1 (46 mil euros) e outras 4 na ação 10.2.1.2 (141 mil euros).

Relativamente aos programas FEADER das regiões autónomas, regista-se que na R.A. dos Açores (PRORURAL+) foram pré-qualificadas 5 parcerias. Na R.A. da Madeira, no âmbito do PRODERAM2020, foram selecionados dois GAL Rurais. No que respeita ao FEAMP, o processo de reconhecimento dos GAL costeiro (designado por GAL-Pesca) encontra-se em fase de

submissão de Estratégias de Desenvolvimento Local com vista à aprovação e reconhecimento desse GAL. (AD&C, 2017, Relatório Intercalar do Acordo de Parceria, p. 32).

Em termos de investimentos foram rececionados 404 pedidos de apoio no PRORURAL + relativamente à submedida 19.2 (Apoio à realização de operações no âmbito da estratégia de desenvolvimento promovido pelas comunidades locais), sem que em 2016 se tenham registado pagamentos em qualquer das intervenções. Relativamente à submedida 19.3 (Elaboração e implementação de atividades de cooperação de ação local) foram publicados 2 AAC para a receção de candidaturas, não tendo sido entregue, por parte dos GAL nenhuma intenção de cooperação, seja a nível territorial, seja a nível transnacional. Por tal razão, no ano de 2016 não existe execução (AD&C, 2017, Relatório Intercalar do Acordo de Parceria, p. 35).

No PRODERAM2020 até final de 2016 não foram aprovadas candidaturas relativas à realização de operações no âmbito da estratégia de desenvolvimento promovido pelas comunidades locais nos GAL rurais da RA Madeira (AD&C, 2017, Relatório Intercalar do Acordo de Parceria: 2017, p. 35). No âmbito dos investimentos do FEAMP, operacionalizados através dos GAL Costeiros, até final de 2016 não tinham sido aprovadas candidaturas relativas à realização de operações (AD&C, 2017, Relatório Intercalar do Acordo de Parceria, p. 36).

#### Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SI2E)

O Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SI2E), regulado pela Portaria n.º 105/2017, de 10 de março, "pretende: (i) apoiar pequenos investimentos empresariais de base local; (ii) complementar os incentivos às empresas do domínio da competitividade; (iii) dinamização de iniciativas empresariais de base regional; (iv) discriminar positivamente iniciativas empresariais dos territórios de baixa densidade".<sup>31</sup>

Pela natureza dos objetivos descritos, foi definido que a operacionalização do SI2E seria gerida "em grande medida pelos (i) Grupos de Ação Local (GAL), quando os incentivos resultarem de estratégias de DLBC ou (ii) Comunidades Intermunicipais (CIM) ou Áreas Metropolitanas (AM), quando os mesmos decorrem da concretização dos PDCT" (Portaria n.º 105/2017 de 10 de Março de 2017. ) e pela AG do POR Algarve.

Este sistema de incentivos, nos DLBC é mobilizado através das PI 9.6 (estratégias de desenvolvimento local lideradas pelas comunidades) e PI 9.10 (investimentos no contexto de estratégias de desenvolvimento local de base comunitária), enquanto no caso dos PDCT é mobilizado pelas PI destinadas à criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de micro e pequenas empresas, nomeadamente a PI 8.3 (FSE) e 8.8 na componente FEDER. Até 30 de junho de 2017, a operacionalização do SI2E, originou a abertura de 74 avisos de concurso, dos quais 56 no âmbito do DLBC (6 no Norte, 29 no Centro, 12 no Alentejo e 9 no Algarve), 17 enquadrados nos PDCT (4 no Norte, 8 no Centro e 5 no Alentejo) e ainda 1 pela AG do POR Algarve. Estes avisos envolvem uma dotação global de 145 milhões de euros (FSE+FEDER), desagregada conforme indicado no quadro seguinte (Quadro 8).

**Quadro 8: Dotações Indicativas por PI/Instrumento Territorial**

POR	DLBC		PDCT		AG do Algarve	
	FSE 9.6	FEDER 9.10	FSE 8.3	FEDER 8.8	FSE 8.3	FEDER 8.8
Norte	6,1	3,3	15,3	5,4		
Centro	23,7	15,5	20,6	13,7		
Alentejo	5,1	15,9	9,1	5,0		
Lisboa	0	0	0	0		
Algarve	2,6	2,1	n.a	n.a	0,5	1,0
<b>Total</b>	<b>37,4</b>	<b>36,8</b>	<b>44,9</b>	<b>24,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

<sup>31</sup> [www.portugal2020.pt](http://www.portugal2020.pt)

Em síntese, é possível concluir que a operacionalização dos instrumentos territoriais, numa perspetiva global, se encontra ainda com níveis de execução financeira muito pouco expressivos. Tal como foi possível comprovar, os dados apurados demonstram que os PDCT apresentam uma taxa média de compromisso de 21%, e de execução de 1%, enquanto a taxa de realização ficou pelos 4%. Nos PEDU, a taxa média de compromisso situou-se nos 14%, a de execução de 3% e a taxa de realização atingiu os 20%.

### Consolidação da rede de equipamentos e qualificação dos serviços coletivos – educação e saúde<sup>32</sup>

No contexto das intervenções públicas, o Acordo de Parceria enumera um conjunto de medidas de melhoria na qualidade de serviços que passam no caso das infraestruturas escolares, por medidas que visem os “equipamentos e recursos didáticos das escolas em geral e de outras entidades formadoras”<sup>33</sup> e uma “ótica de fecho de redes”<sup>34</sup>. No caso dos investimentos na área da saúde, os apoios deverão incidir em medidas que visem “dotar os serviços (...) de infraestruturas e equipamentos que facilitem o seu acesso e gestão promovendo a integração da rede de cuidados primários, hospitalares e continuados”<sup>35</sup>.

No contexto do Portugal 2020, e dos novos desafios colocados à gestão e à operacionalização dos FEEI, foi desencadeado um processo fundamentado e articulado de racionalização das intervenções e de definição de prioridades de intervenção, nomeadamente para o financiamento a um conjunto de intervenções que visam a construção, requalificação e modernização de equipamentos, em função das necessidades e especificidades regionais.

Neste sentido, a abertura de avisos no atual quadro comunitário de apoio ficou condicionado, num conjunto específico de prioridades de investimento, à realização de um exercício de **mapeamento** de prioridades o qual carecia obrigatoriamente de aceitação pela COM.

No presente ponto, o foco centrar-se-á apenas nos equipamentos de saúde (PI 9.7) e nas infraestruturas escolares (PI 10.5) de todo o território nacional. O processo de monitorização dos investimentos nestas áreas de política pública revela que, até 30 de junho de 2017, foram abertos 38 avisos com uma dotação global aproximada de 630 milhões de euros, sendo que 16 correspondem a avisos na área da saúde (183 milhões de euros alocados – 110 milhões de euros ao continente e 73 milhões de euros às regiões autónomas) e 22 na área da educação (447 milhões de euros alocados – 327 milhões de euros ao continente e 120 milhões de euros às regiões autónomas).

No período em análise, dados os montantes colocados a concurso, o setor que acolhe o maior número de projetos aprovados e de investimento apoiado é o setor da educação (Figura 61), com 260 projetos educativos e 235 milhões de euros de fundo aprovado, seguindo-se o setor da saúde com 81 projetos com 107 milhões de euros de fundo aprovado (Figura 62)

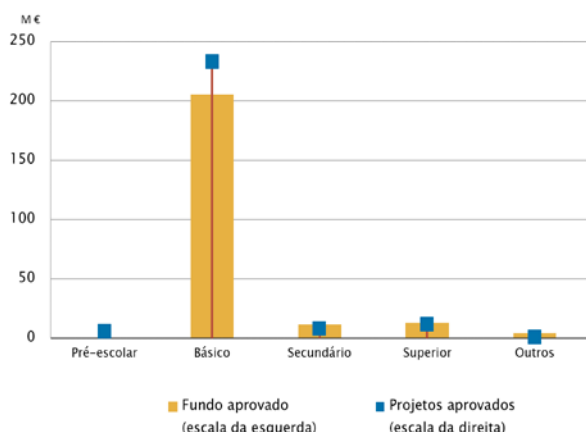
---

<sup>32</sup> O Plano de Dinamização de Investimentos de Proximidade (PDIP) teve tratamento específico no Relatório Anual dos Fundos 2015/16 p.99

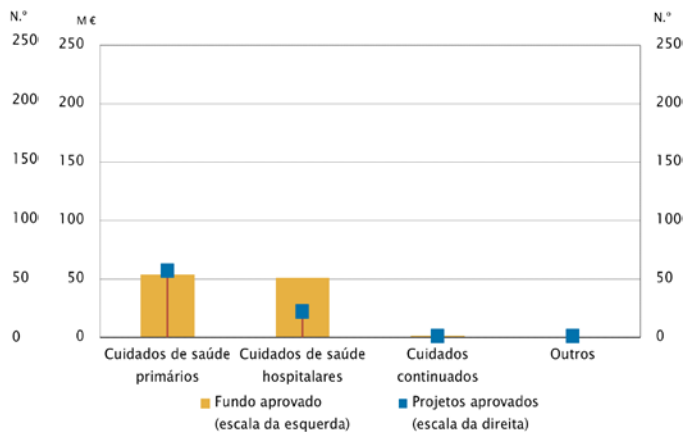
<sup>33</sup> Acordo de Parceria, p. 55

<sup>34</sup> Idem, p. 55

<sup>35</sup> Idem, p. 148

**Figura 61: Projetos e fundo aprovado (M€) na área da educação, por valência, até 30 de junho de 2017**

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

**Figura 62: Projetos e fundo aprovado (M€) na área da saúde, por valência, até 30 de junho de 2017**

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

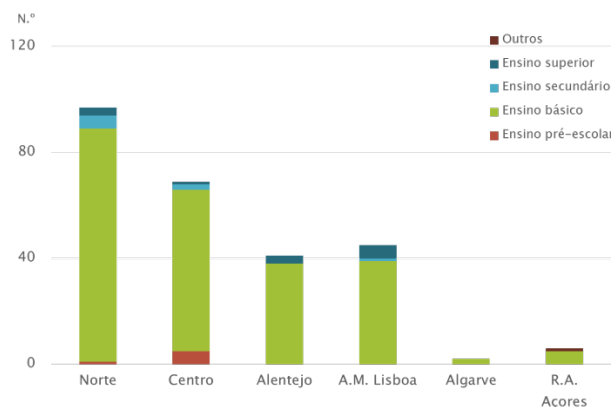
No que se refere aos investimentos na área da educação, 233 projetos (205 milhões de euros de fundos aprovado), incidem em respostas a necessidades do ensino básico, no qual se engloba a requalificação, a construção e a aquisição/modernização de equipamentos informáticos. Relativamente à saúde, que engloba intervenções como a requalificação, a construção, a aquisição de unidades móveis de saúde e a aquisição/modernização de equipamentos clínicos, foram aprovadas um total de 81 operações, na sua maioria na área dos cuidados de saúde primários com 57 operações contratadas (54 milhões de euros de fundo aprovado), seguindo-se os cuidados de saúde hospitalares com 22 operações contratadas (51 milhões de euros de fundo).

Em termos regionais<sup>36</sup>, na área da educação (Quadro 9 e Figura 63) a região Norte apresenta o maior número de intervenções aprovadas, destacando-se em particular as 88 intervenções aprovadas na valência do ensino básico, totalizando um volume de fundo aprovado de 70,3 milhões de euros.

**Quadro 9: Fundo aprovado (M€) na área da educação, por valência<sup>37</sup> e região NUTS II, até 30 de junho de 2017**

NUTS II	Pré-escolar	Básico	Secundário	Superior	Outros	Total
Norte	0,2	70,3	10,2	9,1	0,0	89,8
Centro	0,6	44,4	1,3	0,5	0,0	46,8
Alentejo	0,0	11,8	0,0	1,0	0,0	12,8
A.M. Lisboa	0,0	12,4	0,2	2,2	0,0	14,8
Algarve	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	3,4
R.A. Açores	0,0	62,9	0,0	0,0	4,3	67,2
R.A. Madeira	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>0,8</b>	<b>205,3</b>	<b>11,7</b>	<b>12,9</b>	<b>4,3</b>	<b>234,9</b>

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

**Figura 63: Intervenções aprovadas na área da educação, por valência e região NUTS II, até 30 de junho de 2017**

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

<sup>36</sup> No caso da Região Autónoma da Madeira não houve aprovações nestas tipologias, pelo que a região não foi incluída nos gráficos.

<sup>37</sup> A valência com a designação "outros" surgiu pela dificuldade metodológica de classificação da respetiva valência.

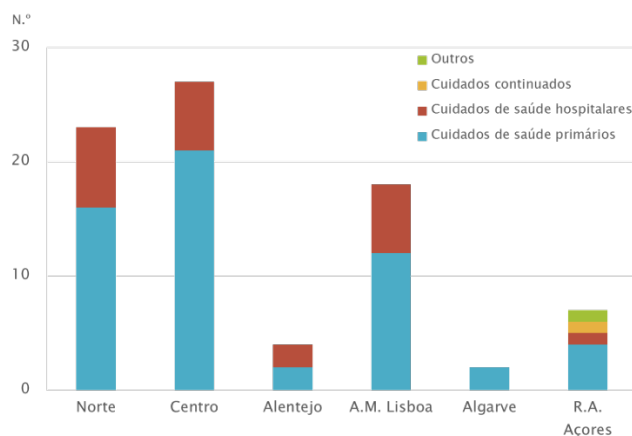
Em matéria de saúde (Quadro 10 e Figura 64) destaca-se a região Centro com o maior número de intervenções aprovadas, em particular na rede de cuidados de saúde primários, com a aprovação de 21 projetos, traduzindo um total de fundo aprovado de 9,6 milhões de euros e a região Norte com aprovações, na mesma valência, de 16 projetos (15 milhões de euros de fundo aprovado). Em volume de fundo aprovado é a A.M. Lisboa que se evidencia, com um total de 31,4 M€, dos quais 21,6 M€ na área dos cuidados de saúde hospitalares.

**Quadro 10: Fundo aprovado (M€) na área da saúde, por valência<sup>38</sup> e região NUTS II, até 30 de junho de 2017**

NUTS II	Cuidados de saúde primários	Cuidados de saúde hospitalares	Cuidados continuados	Outros	Total
Norte	15,0	11,1	0,0	0,0	26,1
Centro	9,6	11,4	0,0	0,0	21,0
Alentejo	2,0	6,3	0,0	0,0	8,3
A.M. Lisboa	9,8	21,6	0,0	0,0	31,4
Algarve	0,8	0,0	0,0	0,0	0,8
R.A. Açores	16,6	0,6	1,5	0,3	19,0
R.A. Madeira	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>53,9</b>	<b>51,0</b>	<b>1,5</b>	<b>0,3</b>	<b>106,6</b>

Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

**Figura 64: Intervenções aprovadas na área da saúde, por valência e região NUTS II, até 30 de junho de 2017**



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020

Nestas PI as regiões com maior taxa de realização, em matéria de saúde e na área da educação, são a Região Autónoma dos Açores (92% e 59% respetivamente) e a Área Metropolitana de Lisboa (6% e 12% respetivamente). No balanço final realizado no Relatório Anual dos Fundos de 2014 (p. 163 e 165), ficou claro que o QREN possibilitou a canalização de investimentos para a consolidação e (re)qualificação da rede de equipamentos coletivos e de proximidade em todo o território nacional, sobretudo em equipamentos educativos.

No atual ciclo de programação, e tal como foi referido ao longo do presente subcapítulo, a denominada consolidação e qualificação da rede de equipamentos de prestação de serviços públicos manteve-se prioritária, assumindo no entanto uma nova orientação que resultou num enfoque no fecho e consolidação de redes, essencialmente através de processos de reconversão/requalificação com o objetivo de melhoria do acesso e da qualidade dos serviços prestados às populações. Tal como é referido no Relatório Intercalar do Acordo de Parceria (p. 8), a “operacionalização do atual ciclo de programação tem-se revelado particularmente complexa e morosa, o que se encontra relacionado com o necessário cumprimento das exigentes (...) obrigações regulamentares prévias de implementação (...) como o cumprimento de todos os requisitos de enquadramento estratégico dos instrumentos territoriais, desenvolvimento e aprovação pela CE dos mapeamentos (...), processo de designação dos organismos intermédios, entre outros”.

Em síntese, o presente subcapítulo, para além de apresentar um ponto de situação da implementação de algumas das principais áreas de intervenção com grande incidência territorial, revelou também alguns dos constrangimentos e limitações inerentes ao arranque tardio do processo de operacionalização quer dos instrumentos territoriais quer dos investimentos em equipamentos, sendo isso mesmo visível nos ainda incipientes níveis de execução da grande maioria das operações e respetivas prioridades de investimento. O ano de 2017 marca a entrada em velocidade de cruzeiro da grande maioria das PI

<sup>38</sup> Idem.



analisadas neste subcapítulo, pelo que se espera que no decurso deste ano e no próximo se reforce significativamente os seus níveis de execução.

### 3.3 Governança pública e contratualização

A Política de Coesão constitui, desde a reforma dos fundos estruturais em 1988, um dos principais impulsionadores de novas experiências de governança pública em Portugal, das quais se destacam as de contratualização entre diferentes níveis de governo. Estas experiências, ancoradas no conceito de governança multinível e iniciadas no QCA I com o projeto-piloto na região do Oeste, conheceram ao longo dos vários períodos de programação um alargamento progressivo em três vertentes distintas: territorial, temático e institucional.

Analisando em concreto a experiência dos PDCT face ao passado, constata-se que este alargamento, embora lento e por vezes incompleto, permitiu (i) consolidar a escala subregional de governo (CIM e AM) enquanto interlocutor privilegiado no processo de governança multinível em Portugal, (ii) alargar o âmbito temático das intervenções contratualizadas muito para além das áreas tradicionais de intervenção municipal, e ainda (iii) integrar novos atores (públicos, associativos e privados) no processo de contratualização, tanto no momento de definição dos contratos como no da sua operacionalização.

Não obstante a evolução verificada, permanecem por resolver algumas questões de fundo, designadamente aquelas que se prendem com a definição da melhor escala territorial para um dado instrumento de política pública, bem como do melhor arranjo institucional que garanta a integração virtuosa de todas as experiências de governança num mesmo território, de forma a potenciar sinergias e otimizar resultados.

Os Estados atuam hoje num contexto social, político e económico manifestamente diverso daquele em que nasceram e se consolidaram. Fenómenos como a crise financeira do Estado, o novo quadro demográfico ou as janelas de oportunidades trazidas pelas tecnologias de informação e comunicação, definem uma nova ecologia social que coloca desafios importantes quer ao Estado, que se viu forçado a reequacionar o seu *modus operandi* e o seu papel na sociedade e na economia, quer à própria sociedade que se viu impelida a auto-organizar-se de modo a dar resposta a problemas e necessidades cuja solução era outrora assegurada por organismos públicos em regime de monopólio.

As dinâmicas institucionais geradas a partir deste ‘reposicionamento’ de atores e, muito concretamente, do Estado, têm complementado os mecanismos tradicionais de poder que se tornaram progressivamente obsoletos e desadequados à sociedade fluída, volátil e imprevisível do século XXI, através de formas mais interativas, negociais e, por vezes, informais, de atuação. O conceito de governança pública surge precisamente com o objetivo de captar esta multiplicidade de estruturas, processos e atores envolvidos na gestão do ciclo da política pública.

Pese embora a sua ampla divulgação e utilização nos mais diversos fora políticos e académicos, a governança pública permanece ainda hoje um conceito por estabilizar, impreciso e que não colhe unanimidade entre os diferentes autores. Ainda assim é possível encontrar um ‘mínimo denominador comum’, segundo o qual a governança pública diz respeito ao desenvolvimento de estilos de governo nos quais as fronteiras intra e inter setores público e privado se esbateram.

Não raras vezes, estes novos estilos de governo decorrem de estímulos externos (e.g. diretivas e financiamentos, entre outros) e assumem uma morfologia híbrida que reúne modelos baseados nas hierarquias, nos mercados e nas redes e parcerias organizacionais.

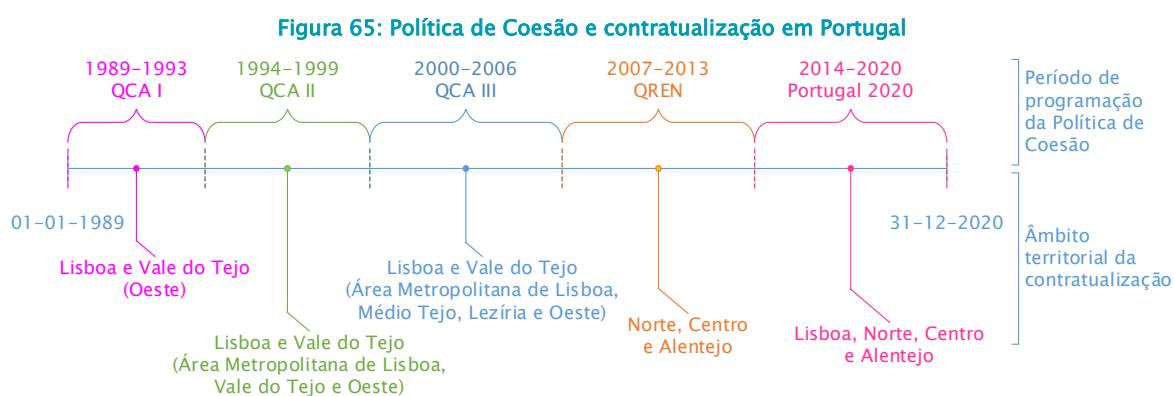
---



Atendendo ao contexto específico dos fundos comunitários, é hoje claro que um dos estímulos mais consequentes em matéria de governança pública em Portugal tem sido a Política de Coesão da União Europeia, sobretudo desde a reforma dos fundos estruturais em 1988, a qual favoreceu a emergência de novos espaços regionais de políticas públicas, o que por sua vez suscitou dois tipos de desafios: (i) a rearticulação vertical de relações intergovernamentais; (ii) a reconfiguração horizontal das relações com atores da sociedade civil e do setor privado.

Esta reconfiguração das relações entre atores em níveis territoriais distintos é captada pelo conceito de governança multinível (uma especificidade do conceito de governança pública), inicialmente avançado por Gary Marks em 1992 no âmbito dos estudos sobre integração europeia. Representa, efetivamente, uma tentativa de compreender o desenvolvimento de formas de governança através de diferentes níveis territoriais, que difere e transcende os padrões tradicionais de relação intergovernamental.

Atendendo ao contexto português, é hoje claro o papel inquestionável da Política de Coesão no desenvolvimento daquele tipo de experiências, das quais se destacam as de contratualização e que, pela sua relevância estratégica, institucional e financeira (ver subcapítulo 3.2) merecem uma resenha histórica. Acompanhando as tendências de cada época, o processo de contratualização evoluiu e densificou-se ao longo dos sucessivos períodos de programação de contratos simples entre dois níveis de governo para contratos mais complexos, não só pelo seu caráter multisetorial como, principalmente, pelo maior envolvimento de atores tanto de natureza pública como privada.



Fonte: Elaboração própria.

- A primeira experiência de contratualização ocorreu no QCA I (1989-1993) entre o Governo Central, através da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), e a Associação de Municípios do Oeste.
- No período seguinte, QCA II (1994-1999), a experiência inicial foi alargada a toda a região LVT através da contratualização da gestão do subprograma A – Reforço da Coesão do Território Regional e Melhoria da Qualidade de Vida – do Programa Operacional Regional (POR) LVT (POR-LVT/CCR LVT, 2002). Este subprograma foi estruturado em três unidades territoriais (Área Metropolitana de Lisboa, Vale do Tejo e Oeste), tendo sido contratualizada a sua implementação (através de contratos-programa) com as respetivas associações de municípios. Este subprograma integrava cinco domínios essenciais de atuação da esfera municipal: 1) acessibilidades e transportes; 2) saneamento básico e aproveitamento hidráulico; 3) valorização do património; 4) equipamentos sociais; 5) infraestruturas de apoio à atividade produtiva.
- No QCA III (2000-2006), tendo-se mantido o âmbito territorial (LVT), a experiência de contratualização foi continuada permitindo financiar projetos de investimento de escala municipal e intermunicipal nomeadamente nas

seguintes medidas: 1) acessibilidades e equipamentos; 2) valorização ambiental e patrimonial; 3) capacidade institucional regional. A contratualização no âmbito do POR LVT incidiu sobre o seu Eixo 1 – Apoio ao investimento de interesse municipal e Intermunicipal – e já não sobre um subprograma (POR–LVT, 2010).

De modo a operacionalizar o processo de contratualização daquelas medidas, cada uma das associações de municípios (Junta Metropolitana de Lisboa, Comunidade Urbana do Médio Tejo, Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo e Associação de Municípios do Oeste) apresentou um plano de ação, integrando um programa estratégico e operacional (que incluía a lista de projetos de cada autarquia), que demonstrasse a sua contribuição para a prossecução dos objetivos definidos para a região LVT. Estes planos foram discutidos e negociados com a Autoridade de Gestão do POR/Presidência da CCDR–LVT e, posteriormente, sujeitos a homologação pelos Ministros do Planeamento e do Ambiente e do Ordenamento do Território (Quatenaire, CEDRU & TIS, 2005).

As duas grandes inovações deste período foram, por um lado, a divisão da contratualização em duas fases sequenciais (2000–2002 e 2003–2006), às quais corresponderam dois contratos–programa e dois planos de investimentos. Esta divisão visou garantir um maior rigor no processo de contratualização por via da introdução de mecanismos de avaliação a meio do percurso. Por outro lado, verificou–se pela primeira vez a delegação das tarefas de acompanhamento físico e financeiro dos projetos para as quatro associações de municípios e a criação de subunidades de gestão para cada um dos planos de ação compostas por eleitos locais.

- No QREN (2007–2013), a contratualização foi alargada a todas as CIM (ou agrupamentos de CIM) das regiões Norte, Centro e Alentejo (Lisboa e Algarve não são alvo de contratualização no âmbito do QREN). No entanto, fruto da alteração da configuração das NUTS II do Continente (em 2002 ) que fez transitar as NUTS III do Oeste e do Médio Tejo para a Região Centro e a da Lezíria do Tejo para o Alentejo, foi possível a manter a contratualização destas CIM com as AG dos respetivos POR. Neste período verificou–se o aprofundamento não só das tipologias de projetos como também do modelo de gestão dos fundos estruturais. Estes contratos entre as CIM e as AG dos POR tinham associado um Programa Territorial de Desenvolvimento (PTD) que se queria completo e abrangente, extravasando o objetivo da contratualização que se cingia a investimentos da esfera municipal (Deliberação (CMC dos PO Regionais), 2008).

Com este modelo pretendia–se, por um lado, uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, apelando à cooperação entre municípios, enquanto atores chave dos processos de desenvolvimento e a sua participação ativa na concretização dos objetivos estratégicos e programáticos estabelecidos no QREN. Por outro lado, pretendia–se obter uma dimensão supramunicipal, não só das intervenções (evitando–se o atomismo das mesmas) mas também de uma lógica de planeamento harmonizado em termos de estratégia, prioridades e objetivos e a consolidação de uma malha institucional sub–regional a par da adoção de um quadro financeiro plurianual estável para os investimentos municipais.

Os contratos assinados, mediante aprovação prévia dos PTD, identificavam as tipologias das operações objeto do contrato bem como os compromissos assumidos pelas CIM em matéria de execução financeira, realizações, resultados e a delegação de competências das AG dos POR. Estes contratos deveriam vigorar até final de 2013, embora contemplando uma cláusula de revisão até final de 2010 (momento de avaliação de desempenho que poderia condicionar a aplicação da segunda fase).

Distribuído pelos diversos eixos dos POR do Norte, Centro e Alentejo, os contratos identificavam as seguintes áreas de elegibilidade: 1) apoio a áreas de acolhimento empresarial e logística; 2) economia digital e sociedade do conhecimento; 3) ambiente; 4) requalificação da rede escolar, da educação pré–escolar, dos equipamentos sociais,

culturais, desportivos e de saúde; 5) mobilidade territorial; 6) promoção e capacitação institucional; 7) apoio à modernização administrativa.

Dando continuidade à experiência do QREN, no Portugal 2020 (2014–2020) foi operacionalizado a nível nacional o instrumento regulamentar Investimento Territorial Integrado (ITI) através da concretização dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), ancorados em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) dinamizadas pelas CIM/AM ao nível das NUTS III, e cobrindo a totalidade do território continental (excetuando o Algarve).

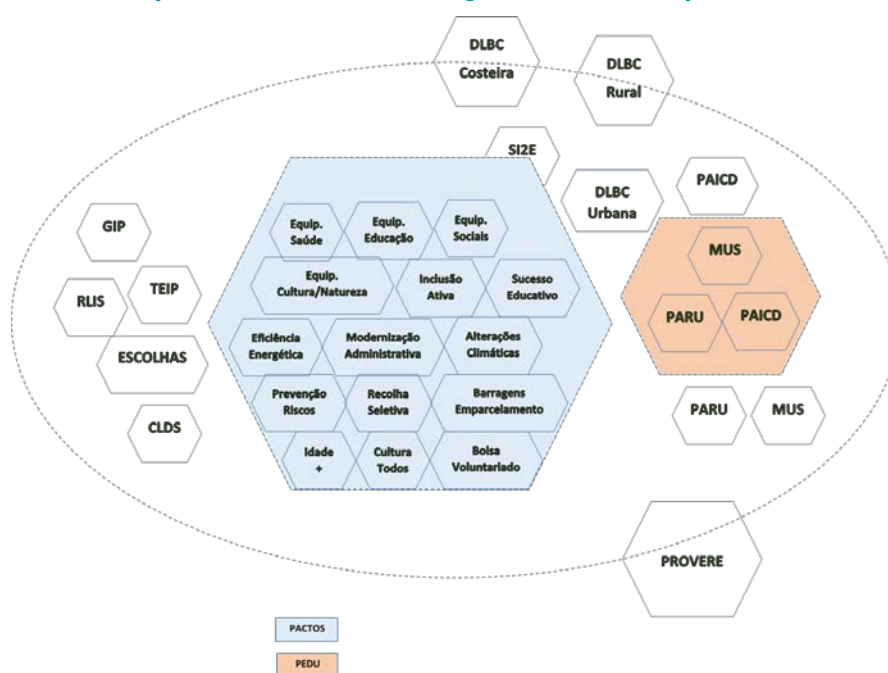
Para além de acompanhar as grandes linhas propostas pela COM ao nível do planeamento integrado, da orientação para os resultados e de uma clara definição de indicadores e metas, as duas grandes inovações deste instrumento são: (i) o facto de contemplar a possibilidade de outros promotores (e.g. administração central, associações, IPSS) poderem beneficiar das verbas alocadas a estes instrumentos desde que devidamente alinhados com a EIDT; (ii) a possibilidade de financiamento plurifundo das estratégias (para além do FEDER, podem integrar FSE, Fundo de Coesão e FEADER) e, por isso, passarem a ser financiados por outros Programas que não apenas o POR respetivo. Assim, os PDCT abrangem as intervenções de entidades municipais, intermunicipais e outras não municipais, necessárias para a prossecução da estratégia definida, com particular incidência em áreas específicas – modernização administrativa, ambiente e eficiência energética, emprego e inclusão social, qualificação e formação, património cultural e natural e, ainda, infraestruturas e equipamentos coletivos (nas áreas da proteção social, da saúde e da educação).

A evolução que se registou nos processos de contratualização ancorados nos fundos da Política de Coesão, desde o final da década de 80 do século passado até ao presente, indicia um alargamento da experiência de governança multinível em Portugal que, embora lenta e por vezes incompleta permitiu (i) consolidar a escala subregional de governo (CIM e AM) enquanto interlocutor privilegiado no processo de governança multinível em Portugal, (ii) alargar o âmbito temático das intervenções contratualizadas muito para além das áreas tradicionais de intervenção municipal, e ainda (iii) integrar novos atores (públicos, associativos e privados) no processo de contratualização, tanto no momento de definição dos contratos como no da sua operacionalização. Estes novos atores, pelo seu conhecimento (dos territórios e dos setores em que atuam) e pela sua capacidade de atuação, constituem um inequívoco valor acrescentado à contratualização.

Não obstante a evolução registada, a experiência de contratualização atualmente em curso poderia ter ido mais longe tendo em consideração que não só as possibilidades abertas pela regulamentação europeia mas também as experiências atuais e passadas de desenvolvimento de iniciativas de política pública que consideram escalas territoriais de intervenção diferentes (ver subcapítulo 3.4) daquelas que são assumidas nos PDCT, uma vez que os problemas, as intervenções e os recursos disponíveis não estão vinculados a dinâmicas territoriais administrativamente fixadas. A complexidade, fragmentação e densificação dos contextos europeu e nacional não encontra paralelo na história recente, pelo que se impõe o repensar das atuais soluções de governança pública no sentido de capitalizar os ganhos já obtidos ao longo de 30 anos de Política de Coesão em Portugal.

---

Figura 66: Intervenções territorializadas no Portugal 2020 e a sua relação com a contratualização

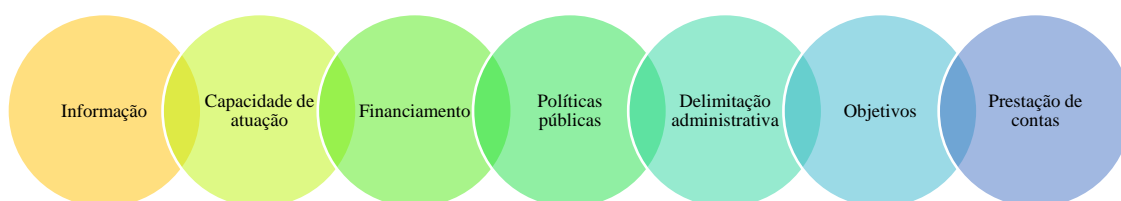


Fonte: Elaboração própria.

Um dos principais ganhos que o processo de contratualização trouxe prende-se precisamente com a consolidação de novas arenas de política pública e esferas de autoridade administrativamente construídas. As Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas são hoje atores incontornáveis no ciclo da política pública em Portugal, a par das autarquias locais e do governo central, com funções e responsabilidades legalmente atribuídas.

Assim sendo, e atendendo ao conceito de governança multinível, é hoje certo que a existência de um terceiro nível de governo em Portugal (sub-regional) coloca novos desafios ao aparato governamental, que se alargou e complexificou, tão bem sistematizados nos 7 gaps da governança multinível propostos por Claire Charbit (2011). É hoje, mais do que nunca, fundamental a existência de administrações públicas capazes e dinâmicas, que desempenhem cabalmente as funções para as quais estão incumbidas. Esta capacitação diz respeito a cada instituição per si, mas diz igualmente respeito à capacidade de se relacionarem entre si (articulação entre instituições públicas), bem como com um número cada vez maior de entidades 'satélites' que se encontram fora da estrutura governamental.

Figura 67: Os 7 desafios que se colocam aos níveis de governo



Fonte: Elaboração própria com base em Charbit (2011).

Aliado ao ganho obtido com a emergência de um nível de governo sub-regional, surge o manifesto benefício em matéria de ganhos de escala (sentido ascendente município → CIM/AM) assim como em matéria de subsidiariedade (sentido descendente

governo central □CIM/AM) necessários a determinados tipos de intervenções públicas. No entanto, e não colocando em causa o referencial territorial construído no âmbito da contratualização, importa sinalizar também aqui um novo desafio, já não institucional mas territorial.

De facto, torna-se evidente que existe um número significativo de instrumentos de política pública, inquestionavelmente sensíveis ao território, que não estão enquadrados nos PDCT. São instrumentos com um conceito específico de território, não raras vezes, informal e dissociado da lógica administrativo-política que caracteriza a abordagem exposta nos parágrafos anteriores. A realidade é que a contratualização continua presa a uma “armadilha territorial” que importa repensar de modo a captar toda a complexidade e fluidez dos processos que, não raras vezes, acontecem a uma microescala acomodável no atual quadro político-administrativo nacional (flexibilidade interna às NUTS III).

A análise das iniciativas de inclusão social na Área Metropolitana de Lisboa desenvolvida no subcapítulo seguinte ilustra de forma paradigmática esta ideia de plasticidade territorial, na medida em que os instrumentos analisados (TEIP, CLDS, E6G e DLBC Urbanas) tendencialmente fazem uso do “bairro” como unidade territorial de intervenção no quadro da NUTS III AML.

Aliás, nesta matéria importa sublinhar que os ITI, tal como definidos na regulamentação comunitária 2014-2020, permitiam um nível considerável de discricionariedade, podendo cada Estado-Membro adaptá-los em conformidade com a sua experiência e quadro institucional. Dito de outra forma, poderiam ter representado uma experiência de plasticidade territorial e de maior articulação setorial integrando instrumentos com forte sensibilidade territorial como os programas CLDS 3G ou Escolhas 6G.

Por último, a contratualização no atual período de programação representou um avanço face ao passado também no que diz respeito às áreas/setores de política pública envolvidos neste processo. Como é possível evidenciar através da resenha histórica apresentada anteriormente, as experiências iniciais que incidiam exclusivamente sobre iniciativas da esfera municipal nas áreas da acessibilidades, saneamento básico, valorização do património e equipamentos sociais deram lugar a um leque muito amplo de intervenções no atual período que extravasam em muito a esfera municipal.

Neste sentido, é possível afirmar que a contratualização está hoje mais perto das necessidades efetivas das populações e dos territórios, na medida em que procura abarcar a crescente complexidade dos fenómenos socioeconómicos e ambientais que afetam as comunidades locais. Porém, persistem dúvidas sobre a forma como o modelo de contratualização deve ser organizado, designadamente na escala infra-NUTS III, de modo a captar a diversidade de soluções institucionais atualmente em vigor.

### 3.4 Confluência de instrumentos de inclusão social na AML

A análise dos instrumentos de inclusão social, designadamente na Área Metropolitana de Lisboa, permite evidenciar as reflexões desenvolvidas no subcapítulo anterior em matéria de governança multi-escala, não só pela concentração de políticas públicas cofinanciadas mas também pela densidade de atores presentes no território.

Da reflexão desenvolvida conclui-se por uma forte aposta num modelo de governança pública híbrido baseado em relações contratuais entre o Estado e os atores locais (públicos e privados) tendencialmente formatado através de parcerias locais que agregam um número significativo de atores. Se este modelo traduz a consolidação do desígnio de reforçar as parcerias entre atores, tal como previsto no Acordo de Parceria, o mesmo revela ainda algumas dificuldades designadamente em matéria de

---

meta-governança (ou seja, de articulação entre parcerias setoriais). Resulta igualmente clara a capilaridade territorial dos instrumentos de combate à pobreza e exclusão social, assumindo-se o território informal “bairro” como a escala privilegiada, mas não exclusiva, de atuação. Tal opção encerra em si mesma benefícios inegáveis para as comunidades locais (maior conhecimento das suas vulnerabilidades, maior possibilidade de ativação dos seus recursos e maior probabilidade de envolvimento e capacitação dos indivíduos e das suas organizações) mas também desafios sobretudo para os *stakeholders* envolvidos (sobreposição de intervenções e dispersão de recursos, com potenciais consequências negativas em matéria de resultados alcançados).

Os contextos urbanos assumem hoje uma centralidade reforçada, afirmando-se como o locus da globalização onde os fluxos económicos são descodificados, os novos modos de vida e padrões de consumo materializados e as tensões e filiações sociais vivenciadas. Ao espaço dos fluxos e da riqueza que se projeta pelo mundo as cidades contrapõem o espaço dos lugares e das identidades particulares, onde a vida e a experiência das pessoas e das suas comunidades acontecem quotidianamente.

Esta centralidade é captada, desde logo, por indicadores demográficos sublinhando-se o facto de 2007 ter representado o ano em que pela primeira vez na história o número de população mundial urbana suplantou o número de população rural.

Mas a evidência da relevância dos contextos urbanos não se esgota nestes números impressionantes. As cidades agregam cada vez mais serviços básicos, ofertas culturais, empregos diversificados, oportunidades de formação, habitação moderna, entre muitos outros aspetos. Como indica o estudo da OCDE (2016) *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*, as cidades dos países membros desta organização internacional contribuíram em cerca de 60% para a criação total de emprego e para o crescimento do PIB nos últimos 15 anos. Porém, se as cidades são inequívocos espaços de possibilidades de realização pessoal e coletiva, a verdade é que também encerram em si dinâmicas de exclusão social e segregação territorial. Ou seja, muitas pessoas residentes nas cidades são marginalizadas, não beneficiando na sua plenitude de todas as oportunidades que as cidades disponibilizam.

Esta complexidade dos contextos urbanos coloca vários reptos tanto aos governos (centrais e locais) como às organizações da sociedade civil cada vez mais corresponsáveis por “... intervenções específicas a favor de territórios ou grupos alvo em que as situações ou os riscos de pobreza são cumulativas com as de exclusão social ...” (Acordo de Parceria, p. ii).

A forma como estes diferentes atores se posicionam e interagem entre si nos processos de implementação das políticas públicas foi discutida no subcapítulo anterior; pretende-se agora compreender, à luz de um caso de estudo específico (as políticas de combate à pobreza e exclusão social na Área Metropolitana de Lisboa), que intervenções são privilegiadas, por que tipo de atores e que desafios é que estes enfrentam nomeadamente em matéria de articulação e cooperação institucional.

Atendendo à realidade portuguesa e ao contexto das políticas públicas cofinanciadas pelos fundos da Política de Coesão para o período de programação 2014–2020, o Estado Português reconhece e acolhe o imperativo do combate à pobreza e exclusão social (através de vários objetivos temáticos, com particular destaque para o OT9 – Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação), prevendo em sede regulamentar diversas iniciativas que estimulam o desenvolvimento de ações integradas de âmbito local promovidas por redes de atores, as quais assumem uma particular incidência em contextos fortemente povoados, como a Área Metropolitana de Lisboa (AML).

A seleção da AML para o presente ensaio é relativamente evidente, considerando que é a área metropolitana portuguesa (i) mais populosa, concentrando 2 812 678 habitantes, ou seja, 27% da população total no ano de 2015, (ii) com uma densidade

inquestionável de atores organizacionais e de massa crítica, (iii) com um único PO financiador – o POR Lisboa 2020 – e, ainda, (iv) com o maior número de instrumentos territorializados de combate à pobreza e exclusão social, ou seja:

- Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS);
- Programa Escolhas;
- Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP); e
- Iniciativas de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC).

**Quadro 11: Instrumentos territorializados de inclusão social na AML, 30.06.2017**

Instrumento de política pública	Projetos aprovados (Nº)	Concelhos abrangidos (total AML=18)		Freguesias abrangidas (total AML=118)	Entidade envolvidas (Nº)	Fundo aprovado (euros)
		Nº	Designação			
CLDS 3G	15	15	Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Setúbal, Sintra	47	35	3.237.080
E6G	47	13	Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Seixal, Setúbal, Sintra	48	302	5.999.319
TEIP	46	12	Almada, Amadora, Barreiro, Lisboa, Loures, Moita, Oeiras, Palmela, Seixal, Setúbal, Sintra, Vila Franca de Xira	35	46	18.423.171
DLBC Urbano	18	15	Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra, Vila Franca de Xira	54	509	13.366.254

Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020; Programa Escolhas.

Os instrumentos de política pública referidos anteriormente apresentam uma forte ancoragem territorial reconhecendo, cada um *per se*, a importância de ajustar as intervenções tanto aos problemas concretos das comunidades como aos recursos disponíveis em cada território. Nesta matéria, importa sublinhar a ausência de uma definição prévia e alinhada de território entre os vários instrumentos. Ainda assim, e atendendo à reflexão produzida no subcapítulo anterior bem como na avaliação estratégica do QREN *Contributo do QREN para a Inclusão Social de Indivíduos Residentes em Territórios Urbanos Problemáticos* (AMA & CEDRU, 2013) considera-se para efeitos de análise o conceito “territórios urbanos problemáticos”, enquanto áreas urbanas informais sem delimitação administrativa definida, caracterizadas pela “...coexistência de múltiplas problemáticas socio-urbanísticas, pelo desfavorecimento e menor capacitação das suas populações e organizações, pela concentração de grupos mais vulneráveis às diferentes formas de discriminação, pelo estigma social que lhes está associado e pela prevalência de obstáculos diversos ao surgimento de oportunidades” (AMA & CEDRU, 2013, p. 3). É com base nesta definição que os referidos instrumentos de política pública são analisados, ainda que os TEIP apresentem uma conceção diferente, como se explica mais à frente.

O programa **Contratos Locais de Desenvolvimento Social** (uma das referências atuais no respeitante à territorialização da intervenção social em Portugal) foi criado em 2007 dando cumprimento às orientações então definidas no PNAI – Plano Nacional de Ação para a Inclusão (2006–2008). Atualmente na sua terceira geração (CLDS 3G), o programa promovido pelo Instituto de Segurança Social (ISS, I.P.) conta com o apoio do Fundo Social Europeu (FSE) através dos POR de Lisboa e do

Algarve, bem como do PO Temático Inclusão Social e Emprego (nas regiões Norte, Centro e Alentejo). Durante as três gerações deste programa foram introduzidos alguns ajustamentos, decorrentes de necessidades de agilização dos processos de implementação, assim como de alterações contextuais, designadamente no quadro de emergência social que marcou os anos de vigência do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. O foco atual dos CLDS 3G, que durarão até final de 2018 (para projetos iniciados em 2015 e 2016), são os territórios especialmente afetados pelo desemprego e marcados por situações críticas de pobreza (em especial a pobreza infantil), não descurando os territórios envelhecidos e os territórios fortemente atingidos por calamidades.

Em matéria de intervenções específicas, e atendendo à natureza *top-down* do próprio programa (os territórios, os eixos e o tipo de ações elegíveis são definidos pelo ISS, I.P., entidade ainda responsável pelo acompanhamento e monitorização dos projetos), as ações previstas são maioritariamente semelhantes apostando: (i) na promoção do emprego, da formação e da qualificação (e.g. desenvolvimento de projetos de autoemprego e de empreendedorismo, capacitação e desenvolvimento de atitudes de procura ativas de emprego); (ii) intervenção familiar e parental, preventiva da pobreza infantil (e.g. mediação de conflitos, programas de competências que impliquem ações de apoio escolar e atividades de reforço pessoal, social e cultural envolvendo os pais); (iii) capacitação da comunidade e das instituições (e.g. criação/revitalização de associações de moradores, temáticas ou juvenis).

No contexto específico da AML, o CLDS 3G tem atualmente em curso 15 projetos (apoiados pelo POR Lisboa no âmbito do OT9, PI 9.1 – Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e da participação ativa e a melhoria da empregabilidade) em que se estima envolver um total de 32 317 participantes, 5% dos quais (em média) deverão ser abrangidos por medidas ativas de emprego ou formação profissional (importa sublinhar que 14 dos 15 projetos incidem em territórios especialmente afetados por desemprego). Estes projetos, com um cofinanciamento total estimado de 3,2 M€ de FSE (o correspondente a 50% do total elegível aprovado), apresentam uma forte incidência territorial, estando presentes em 15 dos 18 municípios e 47 das 118 freguesias da AML. Esta incidência territorial faz-se sentir sobretudo numa dimensão infra-freguesia, com a maioria dos projetos a intervir ao nível do bairro, enquanto território urbano problemático (e.g. bairro do Pendão em Sintra, bairro 6 de maio na Amadora ou Vale da Amoreira na Moita).

No que diz respeito ao modelo de governança do CLDS 3G, este assenta numa relação contratual entre a entidade responsável pelo programa – ISS, I.P. – e os atores locais responsáveis pela execução do plano de ação<sup>39</sup> correspondente ao projeto aprovado, assumindo-se assim como um importante instrumento de intervenção de proximidade. Estas entidades, organizadas em parceria, são lideradas por uma entidade coordenadora local da parceria (ECLP) escolhida entre os membros do Conselho Local de Ação Social (CLAS) do município onde o CLDS 3G é implementado e com responsabilidades previamente estabelecidas em sede legislativa<sup>40</sup>.

Atualmente, e considerando o território da AML, o programa mobiliza 35 entidades<sup>41</sup> de direito privado sem fins lucrativos que atuam na área do desenvolvimento social, designadamente instituições particulares de solidariedade social e equiparadas, misericórdias, fundações, associações empresariais e cooperativas de solidariedade social.

---

<sup>39</sup> Elaborado com base nos instrumentos de planeamento do Conselho Local de Ação Social (CLAS), nomeadamente no diagnóstico social e/ou no plano de desenvolvimento social concelhio.

<sup>40</sup> Portaria n.º 179-B/2015 de 17 de junho (Regulamento Específico do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social – 3ª Geração), artigo 9º “Entidade coordenadora local da parceria”.

<sup>41</sup> Portaria n.º 179-B/2015 de 17 de junho (Regulamento Específico do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social – 3ª Geração), artigo 10º “Entidades locais executoras das ações”.



Quadro 12: Contratos Locais de Desenvolvimento Social 3G na AML, 30.06.2017

Concelho	Freguesia	Bairro	Projeto	Entidade coordenadora local da parceria
Almada	- Caparica e Trafaria - Costa da Caparica	Bairro do 2º Torão e Terras da Costa	SAI e Age - Saber, Autonomizar e Incluir e Age de construção/mudança	Santa Casa da Misericórdia de Almada
Amadora	- Falagueira-Venda Nova	Bairro 6 de maio	Contrato Local de Desenvolvimento Social (CLDS)	Santa Casa da Misericórdia de Amadora
Barreiro	- Barreiro e Lavradio - Alto do Seixalinho, Santo André e Verderena	Barreiro Velho, Bairro das Palmeiras, Quinta da Amoreira e Quinta da Mina	CLDS 3G Barreiro - Por Comunidades Sustentáveis	RUMO - Cooperativa de Solidariedade Social CRL
Cascais	- São Domingos de Rana - Alcabideche	Não aplicável	CLDS Invest3Gerações (Alcabideche e S. Domingos de Rana)	SEACOOOP - Social Entrepreneurs Agency, CRL
Lisboa	- Alcântara - Campolide - Estrela (Prazeres) - Campo de Ourique (Sto. Condestável)	Quinta da Cabrinha / Quinta do loureiro / Ceuta Sul, Alvito Velho / Liberdade, Bela Flor e Taruço / Possudónio da Silva e Pampulha / Casal Ventoso e Sete Moinhos	"K'CIDADE Vale de Alcântara - Recursos e Desenvolvimento em rede"	Fundação AGA KHAN Portugal
Loures	- Santo Antão e São Julião do Tojal (S. Antão do Tojal, S. Julião do Tojal) - Loures - Santo António dos Cavaleiros e Frielas (Sto. António dos Cavaleiros)	Não aplicável	REDE EM MOVIMENTO	Associação Luís Pereira da Mota
Maia	- Âmbito concelhio	Não aplicável	CLDS 3G - Consigo	Irmandade da Misericórdia da Venda do Pinheiro
Moita	- Baixa da Banheira e Vale da Amoreira - Moita - Alhos Vedros	Vale da Amoreira, Moita e Quinta da Fonte da Prata	CLDS 3G Moita - Moita Intervir para Incluir	RUMO - Cooperativa de Solidariedade Social CRL
Montijo	- Âmbito concelhio	Não aplicável	Roda Livre 3G	Centro Social de São Pedro do Afonsoeiro
Odivelas	- Odivelas - Pontinha e Famões - Póvoa de Santo Adrião e Olival Basto	Vale do Forno e Vertente Sul; Barroncho	CLDS Odivelas 3G - Gerar empregabilidade, inclusão e sustentabilidade	Centro Comunitário Paroquial de Famões
Oeiras	- Porto Salvo	Não aplicável	Porto Salvo.Com	Fundação AGA KHAN Portugal
Palmela	- Âmbito concelhio	Não aplicável	CLDS-3G Palmela (Ganhar competências, Gerar oportunidades, Garantir emprego)	Fundação COI
Seixal	- Amora - Corroios	Quinta da Princesa e Vale de Chicharos e Bairro de Sta. Marta de Corroios	Contrato Local Desenvolvimento Social 3 Geração	Associação dos Reformados e Idosos da Freguesia de Amora
Setúbal	- São Julião, Nossa Senhora da Anunciada e Santa Maria da Graça - Gambia- Pontes-Alto da Guerra - Sado - Setúbal (São Sebastião)	Não aplicável	SIGA - Setúbal Interinstitucional Gera Ação	SEIES - Sociedade de Estudos e Intervenção em Engenharia Social, CRL
Sintra	- Queluz e Belas (Queluz)	Bairro do Pendão	Ger@ção Pendão	Fundação AGA KHAN Portugal

Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020.

O programa **Escolhas**, tal como o CLDS, é um programa governamental de âmbito nacional promovido, neste caso, pela Presidência do Conselho de Ministros através do Alto Comissariado para as Migrações – ACM, I.P. (gestor do programa). Criado em 2001 sob o nome Programa para a Prevenção da Criminalidade e Inserção de jovens dos bairros mais problemáticos dos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, o programa encontra-se na sua 6ª geração (E6G).

O E6G financia atualmente projetos em território nacional e 2 experiências internacionais, com o objetivo de promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social. Para esse efeito conta com o apoio do Fundo Social Europeu (FSE) através dos POR de Lisboa e do Algarve, bem como do PO Temático Inclusão Social e Emprego (nas regiões Norte, Centro e Alentejo).

Com um foco crescente nas necessidades e especificidades das comunidades locais e uma clara preocupação com as questões da educação, formação e empregabilidade, o programa Escolhas é hoje mais abrangente do que na sua fase inicial, quer em termos de âmbito de intervenção (temático e geográfico) quer ao nível do número de projetos apoiados. A Resolução do Conselho de Ministros nº 101/2015 que renova o Programa Escolhas até 2018 é clara nesta matéria, quando define cinco medidas de intervenção: (i) educação e formação, visando contribuir para a inclusão escolar e para a educação não formal, bem como para a formação e qualificação profissional; (ii) empregabilidade e emprego, visando contribuir para a promoção do emprego e empregabilidade, favorecendo a transição para o mercado de trabalho; (iii) participação, direitos e deveres cívicos e comunitários, visando contribuir para a participação e cidadania, permitindo uma maior consciencialização sobre

os direitos e deveres cívicos e comunitários; (iv) inclusão digital, de caráter transversal; (v) capacitação e empreendedorismo, visando apoiar o empreendedorismo e a capacitação dos jovens.

No que se prende com o modelo de governança do programa, verifica-se novamente uma aposta numa relação contratual formal entre a entidade gestora – ACM, I.P. – e as entidades locais responsáveis pela execução do projeto aprovado. Estas entidades estão organizadas num modelo de consórcio (Acordo de Consórcio com o envolvimento de, no mínimo, 4 entidades) estando prevista a existência de uma instituição promotora e instituições parceiras podendo qualquer uma delas assumir funções de gestão do projeto<sup>42</sup>.

Considerando o contexto específico da AML, estão atualmente em curso 47 projetos (6 M€ de FSE, o correspondente a 50% do total elegível aprovado) em 13 dos 18 municípios e 48 das 118 freguesias da AML. São projetos que apostam sobretudo nas medidas 1 (educação e formação), 3 (participação, direitos e deveres cívicos) e 4 (inclusão digital). O E6G, à semelhança do CLDS 3G, intervém fundamentalmente ao nível do bairro, apresentando uma capilaridade de projetos na AML muito significativa. Não obstante, não existe uma definição prévia do território no E6G, sendo as entidades locais que propõem o território a intervencionar, ao contrário do que sucede com os CLDS 3G.

Ao nível dos atores envolvidos, o E6G apresenta uma forte capacidade de mobilização dos atores locais, nomeadamente autarquias locais, agrupamentos de escolas, comissões de proteção de crianças e jovens em risco, associações de imigrantes e instituições particulares de solidariedade social, entre outros. No contexto específico da AML, a atual geração do programa mobiliza 302 entidades, o que perfaz uma média de 6 entidades por projeto.

Este modelo de parceria, apesar de envolver mais atores por projeto do que o CLDS 3G (por força de imposição legislativa) assume o mesmo caráter operacional. São, em qualquer um dos casos, modelos de articulação sobretudo operacional entre entidades locais formalmente responsáveis (e com o devido orçamento atribuído) pela execução de atividades concretas dos projetos em que estão envolvidas.

---

<sup>42</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2015, artigos 7º "Instituição promotora e instituições parceiras" e 8º "Consórcio".

Quadro 13: Programa Escolhas 6ª Geração na AML, 30.06.2017

Concelho	Freguesia	Bairro	Projeto	Entidade promotora
Almada	- Caparica e Trafaria	Monte de Caparica	Upgrading Participation - E6G	Lifeshaker - Associação
	- Laranjeiro e Feijó	-	Projecto +XL - E6G	Associação Solidariedade e Desenvolvimento do Laranjeiro
	- Costa da Caparica	Bairro dos Pescadores e Bairro Campo da Bola	Terras d'ART - E6G	Junta de Freguesia da Costa da Caparica
Amadora	- Encosta do Sol	Urbanização de Realojamento do Casal da Mira	Loja Mira Jovem - Geração Desporto - E6G	Raizes - Associação de Apoio à Criança e ao Jovem
	- Falagueira-Venda Nova	Bairro Casal do Silva e Quinta da Lage	A Rodar no Bairro - E6G	Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEPE) - Comité Português
	- Águas Livres	Estrada Militar	2BRAVE - E6G	Pressley Ridge - Associação de Solidariedade Social
	- Falagueira-Venda Nova	-	Do Outro Lado do Bairro - E6G	Associação de Jardins Escolas João de Deus
	- Alfragide	Bairro do Zambujal	Percursos Acompanhados 2.0 - E6G	CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social
Barreiro	- Barreiro e Lavradio	-	Cumplicidades - E6G	Rumo, Cooperativa de Solidariedade Social, Crl
	- Alto do Seixalinho, Santo André e Verderena	Alto do Seixalinho, Santo André e Verderena	EMOJI - E6G	Irmandade da Santa Casa da Misericórdia do Barreiro
Cascais	- Cascais e Estoril	São João do Estoril e Cascais	Take.it (Talentos e Artes com Kreatividade e Empreendedorismo) - E6G	Câmara Municipal de Cascais
	- São Domingos de Rana	Bairro Novo do Pinhal e Bairro da Torre	ORIENTA.TE - E6G	TESE - Associação para o Desenvolvimento
	- Marvila	Bairro do Armador	Aventura Social Intercultural - E6G	Aventura Social - Associação
	- Avenidas Novas	Bairro de Santos/ Rêgo	Rotas do Bairro - E6G	Junta de Freguesia das Avenidas Novas
	- Misericórdia	Bairro Alto	Mais Skillz - E6G	Associação Mais Cidadania
	- Beato	Picheleira	Sementes a Crescer - E6G	Junta de Freguesia do Beato
	- Marvila	Bairro do Condado	Dá-te ao Condado - E6G	Associação Guineense de Solidariedade Social - AGUINENSÓ
	- Alcantara	-	-	-
	- Estrela	Vale de Alcântara	Fazer a Ponte - E6G	Projecto Alcantara - Associação de Luta Contra a Exclusão Social
	- Campo de Ourique	-	-	-
Lisboa	- Campolide	Território Serafina/Liberdade	CampolideSoma&Segue- E6G	Junta de Freguesia de Campolide
	- Arroios	Intendente, Mouraria e Alfama	Espaço Lx - E6G	Jovens Seguros - Associação para o Desenvolvimento Ocupacional
	- Santa Maria Maior	-	-	-
	- Benfica	Bairro do Calhariz de Benfica (Bº do Bom Pastor e Bº Sargento Abílio); Bairro da Boavista	ReTrocas - E6G	Jovens Seguros - Associação para o Desenvolvimento Ocupacional
	- Carnide	Bairro Padre Cruz	Bola Pra Frente 3G - E6G	Associação Nacional de Futebol de Rua
	- Santa Clara	Ameixoeira	Passaporte "Pa" Música - E6G	Raizes - Associação de Apoio à Criança e ao Jovem
	- Santa Clara	Plano Especial de Realojamento (PER) - zonas 6, 7, 10, 11 e 13	Claquete- Produtora Juvenil de Audiovisuais e Multimedia- E6G	Raizes - Associação de Apoio à Criança e ao Jovem
	- Camarate, Unhos e Apelação	Quinta da Fonte / Apelação	Apelarte - E6G	Agrupamento de Escolas da Apelação
	- Santo António dos Cavaleiros e Frielas	Santo António dos Cavaleiros	Eu amo SAC - E6G	ABA - Associação Beneficente de Ajuda
	- Sacavém e Prior Velho	Urbanização Terraços da Ponte	Projeto Esperança - E6G	CSEPD - Cooperativa Sócio Educativa Para Desenvolvimento Comunitário, Crl
Moita	- Baixa da Banheira e Vale da Amoreira	Vale da Amoreira	Escolhas VA 2835 - E6G	CRIVA-Centro de Reformados e Idosos do Vale da Amoreira
	- Alhos Vedros	-	-	-
	- Gaio-Rosário e Sarilhos Pequenos	Quinta da Fonte da Prata	TASSE - E6G	Fundação Santa Rafaela Maria
Montijo	- Montijo e Afonsoeiro	Bairro da Caneira	KONT@RTE - E6G	Câmara Municipal de Montijo
Odivelas	- Pontinha e Famões	Bairros Serra da Luz e Urmeira	Encontr@rte- E6G	Rute- Associação de Solidariedade Social
	- Porto Salvo	Bairros dos Navegadores e Moinho das Rolas	Embarca - E6G	Câmara Municipal de Oeiras
Oeiras	- Carnaxide e Queijas	Alto dos Barrinhos, bairros da Outurela e Portela de Carnaxide (Bairro da Outurela, Bairro de São Marçal, Encosta da Portela, Pátio dos Cavaleiros)	EnTreCul-E6G	Câmara Municipal de Oeiras
	- Oeiras e S.Juliano da Barra, Paço de Arcos e Caxias	Bairro de Laveiras; Bairro do Pombal; Bairro do Alto da Loba	Oeiras_Tem_a_Escola_Toda - E6G	Associação Cultural e Juvenil Batoto Yetu Portugal
Seixal	- Amora	-	EmPoderar: capacitação de jovens mulheres - E6G	Rede Portuguesa de Jovens para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens
	- Amora	Bairro da Quinta da Princesa	Tutores de Bairro - E6G	Junta de Freguesia de Amora
	- Corroios	Miratejo	Estás n@ Mira - E6G	APE - Associados para Educar
Setúbal	- Setúbal (S. Sebastião)	Bº Bela Vista	Pro Infinito e Mais Além - E6G	Associação Portuguesa de Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental de Setúbal
	- Agualva e Mira-Sintra	Cacém	Viv@cidade - E6G	Junta de Freguesia de Agualva e Mira Sintra
	- Agualva e Mira-Sintra	Agualva e Mira-Sintra	Desafios - E6G	Casa Seis - Associação para o Desenvolvimento Comunitário
	- Rio de Mouro	Serra das Minas	@gir Mais - E6G	Associação Luso Caboverdeana de Sintra
	- Rio de Mouro	Rinchoa, Fitaes, Rio de Mouro	Orienta.Te [Projeto de Apoio à Família e à Comunidade] - E6G	Junta de Freguesia de Rio de Mouro
Sintra	- Queluz e Belas	Bairros do Pendão e do Pêgo Longo	Meg@ctivo - E6G	Olho Vivo - Associação para a Defesa do Património, Ambiente e Direitos Humanos
	- Massamá e Monte Abraão	Bairro 1º de Maio	Raizes - E6G	União das Freguesias de Massamá e Monte Abraão
	- Casal de Cambra	Casal de Cambra (freguesia no seu todo, com maior enfoque no Bairro de Realojamento - Santa Marta e comunidade escolar)	INOVAR "3E" - E6G	Junta Freguesia Casal de Cambra
	- Algueirão-Mem Martins	Tapada das Mercês	O Espaço, Desafios e Oportunidades - E6G	Junta de Freguesia de Algueirão-Mem Martins
	- Algueirão-Mem Martins	Casal de São José	KS Escolhas - E6G	Associação Luso Caboverdeana de Sintra

Fonte: Programa Escolhas.

Relativamente às iniciativas de **Desenvolvimento Local de Base Comunitária**<sup>43</sup> (DLBC) em contextos urbanos, importa desde logo sublinhar que o atual modelo tem a sua origem no início dos anos 90 do século XX, com a iniciativa comunitária LEADER, enquanto abordagem integrada e multisetorial, dinamizada através de um grupo de ação local (GAL) e cuja principal aspiração era o desenvolvimento dos territórios rurais, através da promoção dos seus recursos endógenos. Introduzido neste

<sup>43</sup> Para um maior detalhe sobre a iniciativa e a sua implementação nos três tipos de território previstos regulamentarmente (urbanos, rurais e costeiros) consultar o Relatório Anual dos Fundos Europeus 2015, pp. 102-104.

ciclo de programação como uma evolução da abordagem LEADER (e que integra igualmente a experiência adquirida com o Programa URBAN), o DLBC visa, em territórios específicos, a concertação estratégica e operacional entre parceiros, por via da materialização de estratégias de desenvolvimento local (EDL) que enquadram um conjunto coerente de operações, concebidas e executadas pelas comunidades locais organizadas em GAL.

Nos contextos urbanos a iniciativa DLBC<sup>44</sup> dirige-se especificamente a comunidades económica e socialmente fragilizadas, com população entre 10 000 e 150 000 habitantes (considerando-se a possibilidade de derrogações, devidamente fundamentadas, que permitissem o abaixamento do limiar mínimo para os 5 000 habitantes) visando promover a inclusão social "...com ênfase no empreendedorismo social, de combate à pobreza e ao abandono escolar" (Acordo de Parceria, p. 300).

De sublinhar que, à semelhança do CLDS 3G e do E6G (que tal como já foi mencionado mobilizam instrumentos de planeamento local que enquadram as ações previstas nos projetos), também as iniciativas DLBC urbanas encontram no planeamento estratégico (EDL) o seu pano de fundo para a ação.

No que se prende com o modelo de governança adotado no âmbito destas iniciativas, existe uma vez mais uma aposta inequívoca nas parcerias interorganizacionais (os GAL) lideradas por uma entidade com fortes vínculos (ou conhecimento) ao território intervencionado e que se relaciona com a administração central (neste caso concreto a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional relevante) através de um contrato formal.

No entanto, o carácter da parceria é diverso daquele que enforma as parcerias CLDS 3G e E6G, tratando-se de uma parceria sobretudo estratégica e não tanto operacional. Ou seja, o GAL de um DLBC urbano está mandatado para, à luz de um determinado orçamento específico e de uma estratégia de desenvolvimento previamente definida, aprovada e contratualizada com a AG do Programa Operacional Regional, selecionar os projetos que melhor permitam concretizar essa estratégia e atingir as metas de desenvolvimento a que se propõe. A centralidade do modelo de parceria está bem patente no facto de ter sido criado um momento específico de pré-qualificação em que a qualidade das parcerias, a par de outros fatores relevantes como o território e o primeiro esboço de EDL, foi avaliada à luz de critérios rigorosos e previamente definidos.

No que se prende com o contexto específico da AML, estão atualmente contratualizadas 18 DLBC urbanas (o que corresponde a 72% do total de DLBC urbanas contratualizadas em todo o país), com uma subvenção global aprovada de 13,4 M€ e com uma incidência em 15 dos 18 concelhos e em 54 das 118 freguesias da AML. Estas DLBC são apoiadas no âmbito do POR Lisboa através das PI 9.6 (FSE) e 9.10 (FEDER).

Também no caso das iniciativas DLBC são privilegiadas unidades territoriais micro para a intervenção social, não raras vezes ao nível do bairro (neste caso concreto o número de bairros onde se prevê intervir é muito elevado – 350 na AML – não sendo possível apresentar uma tabela que sistematize este volume de informação, tal como o foi para os CLDS 3G e o E6G). Relativamente aos atores envolvidos, as DLBC urbanas contratualizadas por Lisboa 2020 integram 509 entidades, ou seja, uma média de 28 entidades por iniciativa que poderão (ou não) ser promotoras de projetos futuros cofinanciados.

Por último, o programa **Territórios Educativos de Intervenção Prioritária** (TEIP) é uma iniciativa governamental promovida desde 1996 pela Direção-Geral de Educação (DGE), abrangendo nessa primeira fase 35 agrupamentos de escolas, em áreas de exclusão social da Grande Lisboa e do Grande Porto. Desde então o TEIP tem sofrido algumas revisões e várias fases de

---

<sup>44</sup> Para maior detalhe consultar o Aviso de Abertura de Concurso referente à 1ª fase das DLBC – Pré-qualificação (AAC\_DLBC-99-2014-01).

alargamento. Atualmente o Programa está presente em 137 agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas que se localizam em territórios económica e socialmente desfavorecidos, marcados pela pobreza e exclusão social, onde a violência, a indisciplina, o abandono e o insucesso escolar mais se manifestam. São objetivos centrais do programa a prevenção e redução do abandono escolar precoce e do absentismo, a redução da indisciplina e a promoção do sucesso educativo de todos os alunos. Para o efeito os agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas desenvolvem planos plurianuais de melhoria (PPM), donde constam as ações necessárias e conducentes à concretização dos objetivos enunciados. É parte integrante deste processo de melhoria organizacional um conjunto de recursos adicionais que visam alavancar as práticas educativas dos agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas: docentes com horário completo; horas de crédito horário; e técnicos especializados (e.g. psicólogos, animadores e assistentes sociais).

O TEIP financia atualmente 46 projetos na AML (cuja duração máxima é de 36 meses, ou seja, com término previsto em 2018), com o apoio do Fundo Social Europeu (FSE) através dos POR de Lisboa, num montante de 18 M€ de FSE (o correspondente a 50% do total elegível aprovado).

No caso deste programa em concreto o conceito de território diverge dos anteriores assumindo os limites físicos dos agrupamentos de escola em que são desenvolvidos os projetos TEIP. Ainda assim, existe um reconhecimento de que a intervenção não se esgota neste contexto específico, devendo a mesma ser alargada e interagir com o meio envolvente aos agrupamentos de escola, numa lógica de complementaridade e de maior eficiência dos recursos mobilizados. Sendo certo que este desiderato ainda está por ser cumprido na sua plenitude, também é verdade que as escolas e os respetivos agrupamentos participam cada vez mais em iniciativas comunitárias (sejam elas projetos como o próprio E6G ou estruturas de parceria como os CLAS ou os Conselhos Municipais de Educação) o que tende a favorecer o cumprimento do objetivo de abertura à comunidade e de alargamento do próprio conceito de território no quadro do programa TEIP.

Em matéria de modelo de governança, o TEIP aposta numa relação contratual entre o Estado (Direção-Geral de Educação) e as escolas (agrupadas ou não) baseado num plano plurianual de melhoria onde estão definidas as metas acordadas entre as partes, bem como os recursos a mobilizar. Não existe, neste caso em concreto, o desenvolvimento e a formalização de uma estrutura de parceria de âmbito local. No entanto, é de sublinhar que as relações de cooperação regular entre as escolas e alguns dos seus parceiros “privilegiados” como as Câmaras Municipais e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (apenas para enumerar alguns) facilitam, em muito, o desenvolvimento do programa TEIP nos modelos em que está atualmente pensado.

Em suma, a análise dos quatro instrumentos de política pública descritos anteriormente, bem como das dinâmicas organizacionais mobilizadas para a sua implementação permite concluir, desde logo, pela utilização de modelos de governança pública híbridos assentes em relações contratuais entre o Estado e as entidades residentes nos territórios que, de forma mais ou menos induzida, se organizam em parcerias para implementar projetos que visam combater a pobreza e a exclusão social. Esta forma de operacionalizar os instrumentos de política pública tende a ser, cada vez mais, a opção no quadro das políticas sociais territorializadas em Portugal: um Estado que promove, regula e acompanha; e uma paisagem organizacional orgânica que operacionaliza e ajusta as intervenções às necessidades concretas das comunidades e dos territórios.

---

Esta opção encerra em si benefícios evidentes de rentabilização de experiências e de otimização dos recursos existentes nas comunidades, bem como de *empowerment* da paisagem institucional dos territórios, na medida em que as organizações, ao assumirem um papel ativo no processo de desenvolvimento local, se autocapacitam por via da prática e da aprendizagem conjunta.

Não obstante, importa sinalizar os riscos e desafios inerentes a este tipo de opção, bastante exigente para todos os atores envolvidos. Desde logo, trata-se de uma opção exigente para a administração central, que se vê forçada a se organizar de forma distinta promovendo uma maior articulação entre agências públicas e uma melhor capacitação dos seus quadros de pessoal, designadamente com competências transversais ao nível da gestão de contratos, da monitorização e da avaliação de políticas públicas. Não se trata mais de implementar diretamente os instrumentos de política pública, mas antes de assegurar que os responsáveis pela sua implementação (e.g. municípios e entidades privadas sem fins lucrativos) entregam os resultados esperados pela administração central e plasmados nos contratos assinados. Utilizando a própria linguagem da teoria dos contratos, trata-se de procurar garantir que os “agentes” asseguram os interesses do “principal”.

Trata-se, igualmente, de uma opção exigente para os agentes responsáveis pela implementação das políticas públicas nos territórios. O modelo de governança adotado só terá sucesso (medido em função dos resultados para o bem-estar da população intervencionada) se as parcerias forem de elevada qualidade, dinâmicas, autónomas e independentes. Ou seja, é difícil pensar em novos modelos de governança pública, nomeadamente os mais colaborativos, se a capacidade de ação das instituições presentes no território for reduzida.

Nesta matéria impõe-se uma nota resultante da análise da rede de atores envolvidos nos 4 instrumentos de política pública analisados neste subcapítulo: constata-se a existência de organizações que pela sua experiência, iniciativa, capacidade de liderança e reconhecimento externo (pelos pares e pelas próprias entidades financiadoras e promotoras das políticas) assumem a promoção de vários projetos em simultâneo e participam em muitos outros. Se esta realidade pode trazer, por um lado, uma mais-valia em termos de concentração de *know-how*, por outro lado ela representa um risco efetivo de sobrecarga e de dependência excessiva de financiamentos comunitários por parte das próprias instituições, que em momentos de transição entre ciclos de financiamento comunitário poderão enfrentar desafios de sustentabilidade financeira.

Por último, a aposta neste tipo de modelos de governança que combinam contratos e parcerias eleva a fasquia em matéria de inovação e articulação interorganizacional. Não se trata apenas de pensar parcerias para cada instrumento de política pública; trata-se agora de pensar a meta-governança territorial de cada uma das parcerias instituídas de modo a não cair em dois erros clássicos: (i) a lógica de silos setoriais (ainda que sob a forma de parceria) que não comunicam entre si e (ii) a tentação de mimetizar e replicar modelos organizacionais acriticamente – *one side fits all*. Ou seja, a adoção de novos modelos de governança não está isenta de escrutínio permanente devendo ser, em cada momento, questionada a sua adequabilidade territorial, a sua coerência temática e a sua relevância institucional.

Uma outra conclusão a que é possível chegar após a análise dos 4 instrumentos é a de que em matéria de combate à pobreza e exclusão social existe claramente a opção por trabalhar, do ponto de vista geográfico, com micro escalas e territórios informais, ou seja, que não “reconhecem” limites administrativos (frequentemente ao nível do bairro). Esta opção generalizada resulta numa inquestionável capilaridade territorial dos projetos aprovados na Área Metropolitana de Lisboa. Verifica-se, efetivamente, o reconhecimento da metodologia de projeto (consubstanciada em diagnósticos territoriais e planos de ação concretos) como a forma de intervenção mais adequada para fazer face a problemas multidimensionais que, segundo lógicas de concentração e segregação geográficas, atingem comunidades socialmente desfavorecidas um pouco

---

por toda a Área Metropolitana de Lisboa (não existe na AML um único concelho que não tenha pelo menos um instrumento a operar no momento e 50% dos concelhos concentram mesmo os 4 instrumentos em simultâneo, em que não necessariamente com a mesma incidência territorial).



## 4 OS CONTRIBUTOS PARA SUPERAR OS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS DO PAÍS

### 4.1 O alinhamento com a estratégia europeia PNR

No contexto do processo de governação do Semestre Europeu, a Comissão Europeia efetua anualmente o acompanhamento do alinhamento das estratégias nacionais definidas pelos Estados-Membros nos seus Programas Nacionais de Reforma (PNR) com as prioridades da Estratégia Europa 2020 (EE2020). Os fundos da Política de Coesão constituem um importante instrumento de apoio aos investimentos estratégicos nacionais com mais de 50% da dotação diretamente afeta ao financiamento de medidas previstas nos pilares do PNR 2017-2021.

O Portugal 2020 encontra-se, desde a sua programação, alinhado com as políticas comunitárias, em particular com a EE2020, por via da aplicação dos princípios de orientação estratégica definidos no Quadro Estratégico Comum (QEC), mas também por via do reforço da vertente preventiva associada ao Semestre Europeu que tornou o financiamento da Política de Coesão dependente do cumprimento das regras de governação económica.

Assim, através do PNR, cada Estado-Membro traduz para a esfera nacional os compromissos assumidos no âmbito da EE2020 que anualmente são acompanhadas a par da análise das medidas que visam responder às recomendações específicas endereçadas pela Comissão Europeia (COM) nos seus relatórios anuais.

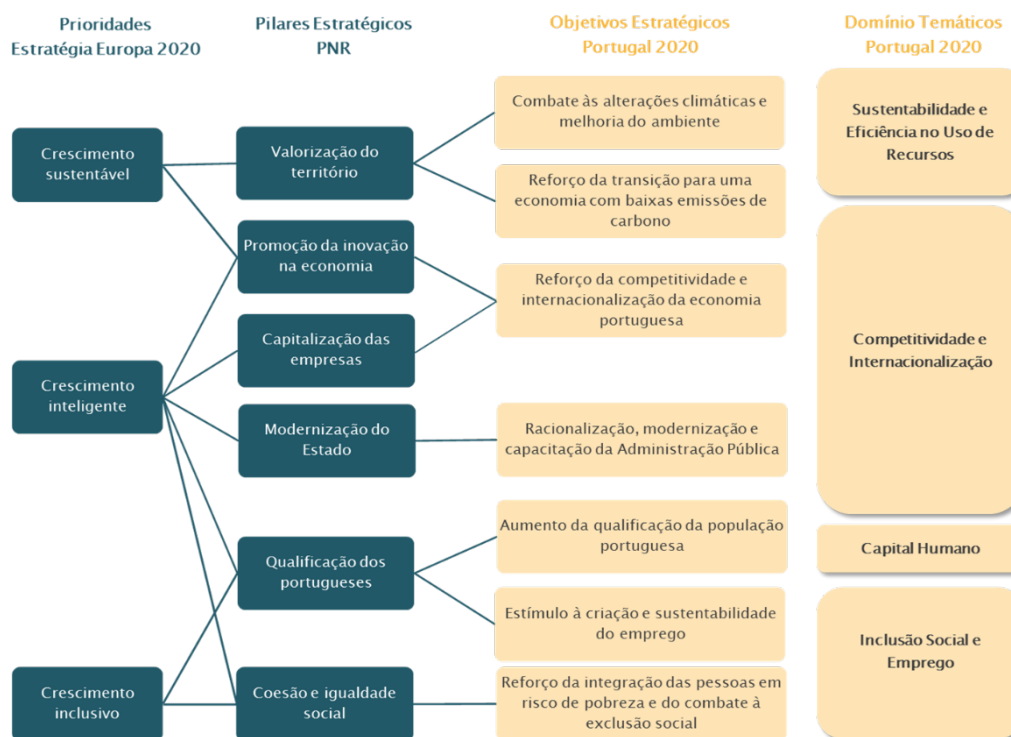
Os seis pilares estratégicos do PNR, apresentado em abril de 2017, garantem o alinhamento com as prioridades da EE2020 de crescimento inteligente (baseado no conhecimento e inovação), de crescimento sustentável (apoiado numa economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva) e de crescimento inclusivo (suportado em níveis elevados de emprego que assegurem maior coesão social e territorial) e com os quatro Domínios Temáticos do Portugal 2020, em resposta aos desafios estruturais do país.

Para o **crescimento inteligente** relevam cinco pilares do PNR (Promoção da inovação da economia portuguesa, Capitalização das empresas, Modernização do Estado, Qualificação dos portugueses e Coesão e igualdade social), para o **crescimento sustentável** e **crescimento inclusivo** relevam dois pilares que, no primeiro caso, são a Promoção da inovação na economia e Valorização do território e, no segundo, a Qualificação dos portugueses e a Coesão e igualdade social (Figura 68).

---



Figura 68: Alinhamento entre a Estratégia Europa 2020, PNR e Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

O mais recente relatório anual sobre Portugal elaborado pela COM<sup>45</sup> no âmbito do Semestre Europeu, apresenta os progressos na resposta às recomendações específicas de 2016<sup>46</sup> e destaca a necessidade de continuar a implementação de reformas estruturais, não obstante sublinhar a recuperação económica dos últimos anos.

Nesse sentido, o PNR 2017, enquanto atualização do documento estratégico PNR 2016–2021, revisitou, numa perspetiva incremental, um conjunto de medidas e prioridades já estabelecidas, de forma a reforçar o seu contributo para a superação dos desafios que se colocam à economia portuguesa e para a resposta a estas recomendações.

Para o efeito, conta com um importante contributo dos FEEL, através do financiamento de medidas que procuram responder a todas as recomendações específicas, exceto a REP 1, relacionada com a consolidação orçamental (Quadro 14).

<sup>45</sup> [COM \(2017\) 90 final](#)

<sup>46</sup> As REP de 2016 foram: reforço da sustentabilidade das finanças públicas (REP1); a coerência do salário mínimo com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade nos diferentes setores (REP2); efetiva ativação dos desempregados de longa duração e os incentivos aos contratos permanentes (REP3); redução do endividamento e melhoria do acesso ao financiamento por parte das empresas (REP4); promoção da cooperação entre a ciência e o setor empresarial (REP5).

Quadro 14: Contributo do Portugal 2020 para o PNR 2017: recomendações específicas

Portugal 2020		PNR 2017	Produtividade e Competitividade (REP 2)	Ativação de grupos vulneráveis e Emprego Sustentável (REP 3)	Endividamento da Economia (REP 4)	Transferência de Conhecimento (REP 5)
Domínio Temático	Objetivos Estratégicos					
Competitividade e Internacionalização	Reforço da competitividade e internacionalização da economia portuguesa	Promoção da Inovação da Economia Portuguesa			*	
		Capitalização das Empresas	*			*
	Racionalização, modernização e capacitação da Administração Pública	Modernização do Estado				
Capital Humano	Aumento da qualificação da população portuguesa	Qualificação dos Portugueses		*		
Inclusão Social e Emprego	Estímulo à criação e sustentabilidade do emprego					
	Reforço da integração das pessoas em risco de pobreza e do combate à exclusão social	Coesão e Igualdade Social				
Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos	Reforço da transição para uma economia com baixas emissões de carbono	Valorização do Território				
	Combate às alterações climáticas e melhoria do ambiente					*

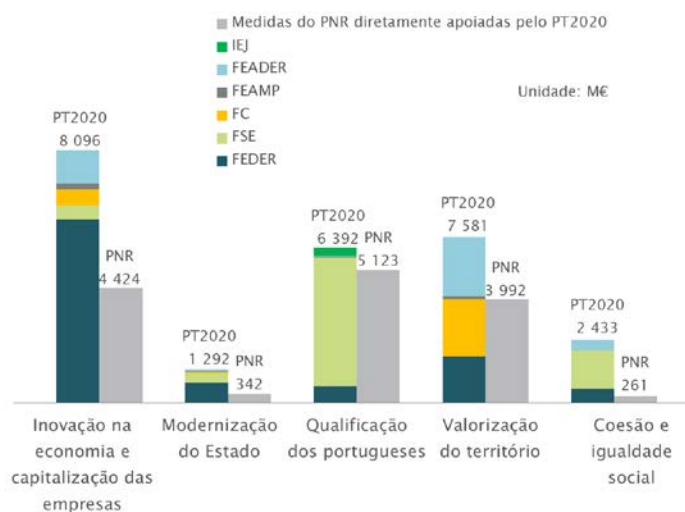
Legenda:

	Contributo direto muito relevante
	Contributo direto relevante
*	Contributo indireto relevante

Fonte: INE; Eurostat; APA e DGEG.

Para a concretização das medidas previstas no PNR 2017, o Portugal 2020 afeta cerca de 55% da sua dotação global (14,1 mil milhões de euros). Destaca-se o contributo dos FEEL para os pilares estratégicos relativos à Inovação na economia portuguesa e Capitalização das empresas, à Valorização do território e à Qualificação dos portugueses, com cerca de 13,5 mil milhões de euros e que assumem particular relevância na superação dos constrangimentos estruturais do país (Figura 69).

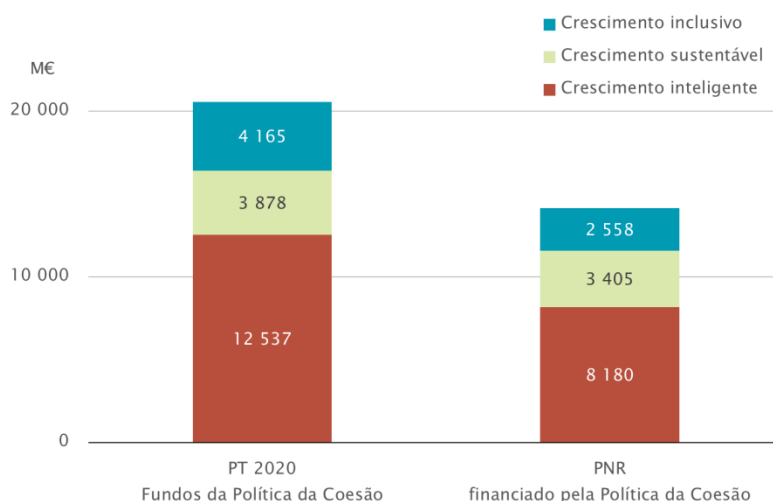
Figura 69: Alocação dos FEEL aos pilares estratégicos do PNR



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

No âmbito do Semestre Europeu, a par da avaliação do alinhamento estratégico, é também avaliado o grau de cumprimento de Portugal face às metas dos 8 indicadores da EE2020 (Quadro 15), bem como o contributo do Portugal 2020 no financiamento de medidas relevantes para a satisfação dessas metas. A Figura 70 evidencia que os fundos da Política da Coesão estão na sua globalidade<sup>47</sup> alinhados com as três prioridades da EE2020. Da mesma forma, sendo o PNR o reflexo da concretização da EE2020 na esfera nacional, as medidas, em particular as financiadas pelo Portugal 2020, encontram-se totalmente alinhadas com as três prioridades estratégicas.

**Figura 70: Alinhamento dos fundos da Política da Coesão com as prioridades da Estratégia Europa 2020 e com o PNR 2017**



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Para a superação dos constrangimentos estruturais da economia portuguesa, existe uma orientação estratégica de forte aposta no **crescimento inteligente** por parte do Portugal 2020 ao qual estão afetos cerca de 59% dos fundos da Política da Coesão (12,5 mil milhões de euros), ver Figura 70. Em matéria de investimento em I&D em % do PIB, o desempenho de Portugal não tem sido muito favorável desde o ano 2010 (ano em que atingiu o valor mais elevado) e depende, em grande medida, do perfil de especialização da economia portuguesa, (Quadro 15).

A aposta no desenvolvimento científico e tecnológico, a inovação empresarial e a qualificação são desafios essenciais para essa alteração do perfil de especialização do tecido produtivo que estão previstos no PNR 2017 e que contam com o contributo do Portugal 2020.

É de destacar a aproximação às metas relativas ao abandono escolar e ao aumento da proporção de diplomados com o ensino superior ou equivalente (Quadro 15). O esforço adicional que é necessário empreender nos próximos anos para o cumprimento destas metas conta com um conjunto de medidas previstas no PNR e no Portugal 2020, ainda que, no caso do indicador relativo aos diplomados com ensino superior, o seu cumprimento esteja dependente também de outros fatores, em particular a capacidade de incentivar a permanência no país desta faixa da população.

Para o **crescimento sustentável** a Política da Coesão afetou quase 4 mil milhões de euros para o período 2014–2020, (Figura 70), ainda que o desempenho destes indicadores seja também bastante influenciado pelo contributo indireto de outras

<sup>47</sup> Apenas não se inclui Assistência Técnica nem Regiões Ultraperiféricas, pelo que o valor não totaliza os cerca de 21 mil milhões de euros da Política de Coesão.

medidas, em particular na área dos transportes, onde o Portugal 2020 prevê um conjunto de intervenções para os próximos anos. Portugal tem, nestes indicadores, um desempenho bastante positivo (Quadro 15), e não obstante a influência da atividade económica nos indicadores da emissão de gases de efeito de estufa<sup>48</sup> e eficiência energética, o impacto esperado do crescimento económico previsto para os próximos anos, não deverá colocar em causa o cumprimento destas metas, até porque estão previstas várias medidas no âmbito do PNR, em particular o investimento em matéria de eficiência energética.

No que se refere ao **crescimento inclusivo**, estão afetos cerca de 4 mil milhões de euros dos fundos da coesão destinados a apoiar medidas que contribuem para o cumprimento das metas a que Portugal se comprometeu em matéria de emprego inclusão social no âmbito da EE2020, (Figura 70). No que se refere à taxa de emprego, Portugal tem tido, após o período de crise, a capacidade de criar emprego, sendo a taxa de emprego superior aquela que se registava antes da crise.

Esta evolução conta com o apoio do Portugal 2020, em particular em medidas dirigidas aos jovens que não se encontram empregados nem em formação ou educação (NEET). No que se refere à redução da pobreza, depois de um afastamento face à meta no período que se seguiu à crise económica e financeira, tem vindo a registar-se uma evolução favorável e uma aproximação da meta (Quadro 15), que beneficia, a par do aumento das prestações sociais, de um contexto económico mais favorável associado à redução da taxa de desemprego e à criação de emprego.

**Quadro 15: Situação das metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020**

Prioridades da EE2020	Pilares estratégicos do PNR	Indicadores da EE2020	Portugal	
			2016	Meta 2020
Crescimento inteligente	Inovação na Economia Valorização do Território	Investimento em I&D em % do PIB	1,24% (a)	2,7%
	Qualificação dos Portugueses	Taxa de abandono precoce de educação e formação (população 18-24 anos)	14,0%	10,0%
		% de diplomados com ensino superior ou equivalente (população 30-34 anos)	34,6%	40,0%
Crescimento sustentável	Valorização do Território	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	78,8% *	<101%
		% Energias renováveis no consumo de energia final	28% (a)	31,0%
		Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)	21,7 Mtep (a)	<22,5Mtep
Crescimento inclusivo	Valorização do Território Modernização do Estado Qualificação dos Portugueses	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	70,6%	75,0%
	Coesão e Igualdade Social	Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (variação face a 2008)	- 162 mil	- 200 mil

(\*) Dados provisórios

(a) dados 2015

Fontes: INE; Eurostat; APA e DGEG.

<sup>48</sup> Trata-se da variação no setor não CELE (e.d. serviços; agricultura; resíduos; transporte ,exceto aviação), cujo impacto é menor do que se fosse o setor CELE.

## 4.2 A qualificação dos jovens e a qualidade do ensino

A implementação da estratégia preconizada pelo Portugal 2020 em termos de qualificação inicial de jovens está a decorrer a um bom ritmo na maioria das intervenções programadas.

O Portugal 2020 parte de uma situação mais favorável face ao QREN em termos de qualificação inicial dos jovens, mas ainda assim com metas ambiciosas, no âmbito da estratégia da Europa 2020, nomeadamente a diminuição do abandono escolar precoce para 10% em 2020 e o aumento dos jovens com o ensino superior (de forma a atingir a meta de 40% de diplomados com o ensino superior na população entre os 30 e 34 anos). Dando continuidade à estratégia do QREN, para aumentar a qualificação inicial dos jovens, o Portugal 2020 apoia um amplo conjunto de intervenções, no domínio do Capital Humano<sup>49</sup>, que abrange a totalidade dos níveis de educação e ensino: educação pré-escolar, ensino básico e secundário e ensino superior.

Deste modo, para o **aumento e melhoria da qualidade das qualificações dos jovens do ensino secundário** definiram-se os seguintes objetivos específicos/resultados e respetivas intervenções:

- **Redução do abandono escolar**, com enfoque na **promoção do sucesso escolar**, reforçando o aumento das taxas de transição, de conclusão e de escolarização (captando para a educação/formação os NEET)<sup>50</sup>, através da diversificação das ofertas formativas profissionalizantes e das intervenções dos pontos seguintes.

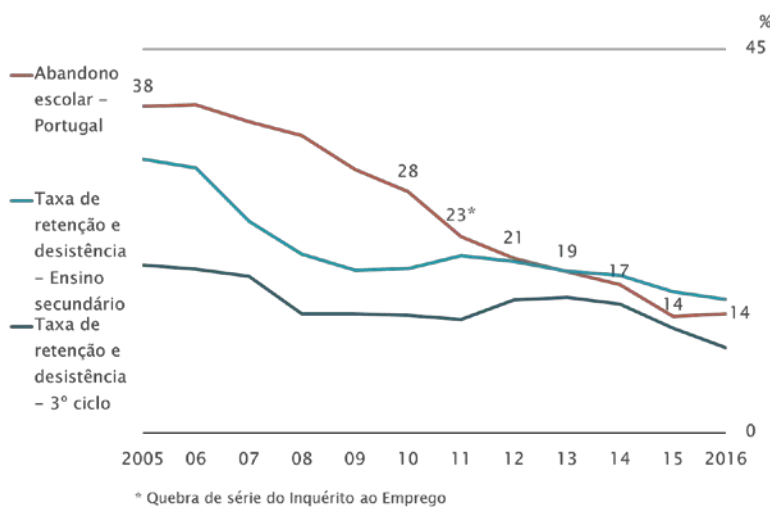
No que diz respeito à diversificação das ofertas formativas, concorrem o apoio do PO CH e R. A. às ofertas formativas ISCED2 (Ensino artístico especializado, Cursos vocacionais – também ISCED3 – e Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF)) e dos PO regionais às Medidas educativas orientadas para a promoção da inclusão, do sucesso educativo e prevenção do abandono escolar (sobretudo TEIP):

- O PO CH abrangeu, até dezembro de 2016, 21 mil jovens em ofertas formativas ISCED2, face a 45 mil da meta de 2023 (este indicador passará a ser alimentado apenas pelos CEF, dado que o Ensino artístico passou a ser suportado pelo Orçamento do Estado e a modalidade Cursos Vocacionais está a ser descontinuada). Até junho de 2017 estavam aprovados 90M€, no entanto o custo total solicitado das candidaturas apresentadas até outubro de 2017 (220M€) aproxima-se do valor programado para estas intervenções.
- Quanto aos TEIP e intervenções de natureza semelhante, estão aprovados, até junho de 2017, cerca de 60M€ e o custo total solicitado ascende a 120M€. Espera-se que as metas de 2018 e 2023 deste objetivo venham a ser alcançadas (a meta de 2023 das escolas TEIP revela-se mais exigente para o PO Norte (60), estando dependente da reconsideração da lista dos agrupamentos).

---

<sup>49</sup> Não se incluem nesta análise as intervenções apoiadas pelo domínio da Inserção Social e Emprego que contribuem, igualmente, para este objetivo.

<sup>50</sup> Esta matéria terá um enfoque particular no ponto seguinte deste Relatório.

**Figura 71: Taxa de abandono precoce e Taxa de Retenção e Desistência<sup>51</sup>**

Fonte: INE e DGEEC

- A **promoção da qualidade, eficácia e eficiência do sistema de educação/formação** assume elevada relevância, através da formação de docentes, da autonomia das escolas, dos Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) e de Intervenções específicas e inovadoras dirigidas à melhoria da qualidade e eficiência do sistema de educação/formação.

Com uma forte dinâmica em 2017, o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) (PO CH) e os Planos integrados e inovadores de combate ao insucesso escolar (PIICIE) (PO regionais, integrados nos ITI/PDCT), que se articulam e complementam entre si e com os TEIP, contribuem, a par das medidas anteriores, para os resultados esperados nesta dimensão.

O PNPSE inclui, sobretudo, ações de promoção do sucesso escolar centrados na “sala de aula”, a ser promovidas pelas escolas (não TEIP). Os PIICIE incluem sobretudo atividades “fora da sala”, cujas entidades beneficiárias são CIM/Municípios (conjuntamente com os seus parceiros). As ações a apoiar devem contribuir para a prossecução dos planos de ação estratégica das escolas aprovados no âmbito do PNPSE e dos Planos de Melhoria Plurianuais desenvolvidos pelas escolas TEIP.

O POCH abriu igualmente um aviso para a formação de docentes e outros agentes de educação que dá prioridade às ações que se encontrem enquadradas no PNPSE e que complementem os PIICIE, bem como um aviso para o reforço da rede de psicólogos.

Assim, apesar destas medidas terem arrancado em 2017, prevê-se o alcance das metas definidas: i) PO Norte: 8 Planos em 2018 e 2023; PO Centro 2 Planos em 2018 e 8 em 2023); ii) o PO CH tem como meta para 2018 34 mil docentes (Algarve: 6,4 mil) e 200 novos psicólogos.

O custo total solicitado associado ao PNPSE e PIICIE, em junho de 2017, ascende a, respetivamente, 35M€ (29M€ já aprovados) e 85M€; e de 11M€ e 7M€ associados à formação de docentes e aos Serviços de Psicologia e Orientação (SPO), respetivamente.

<sup>51</sup> **Taxa de abandono precoce de educação e formação:** Percentagem de pessoas entre os 18 e os 24 anos que deixou de estudar sem ter completado o secundário.

**Taxa de Retenção e Desistência:** Relação percentual entre o número de alunos que não podem transitar para o ano de escolaridade seguinte e o número de alunos matriculados, nesse ano letivo

Por fim, o PO CH abriu dois concursos relativos às Ações de inovação social para experimentação e testes de novas respostas na área educativa (Títulos de Impacto Social e Programa Parcerias para o Impacto), no âmbito da Iniciativa Portugal Inovação Social.

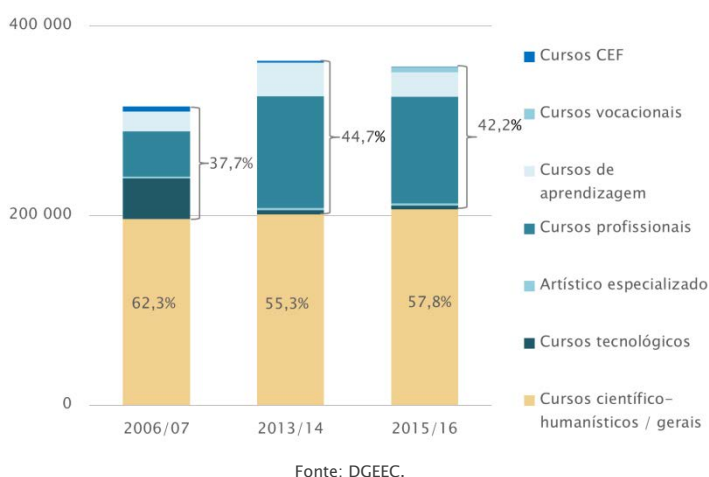
- **O aumento da igualdade de acesso ao ensino e da melhoria das condições de aprendizagem de crianças/jovens de famílias carenciadas ou com Necessidades Educativas Especiais (NEE).**

Até à data não foram abertos avisos (do PO CH e dos PO regionais) para as ações previstas nesta dimensão, nomeadamente os apoios associados à Ação Social Escolar, NEE e Contratos de desenvolvimento no pré-escolar (meta 2018 do PO Lisboa: 9,5 mil crianças apoiadas por estes contratos, por ano; meta 2023 do PO Algarve: 3 mil). O cumprimento da meta de 2018 depende do nível de implementação desta medida, e da disponibilidade de dotação, uma vez que a verba afeta à prioridade 10.1, através de outras ações, é já elevada.

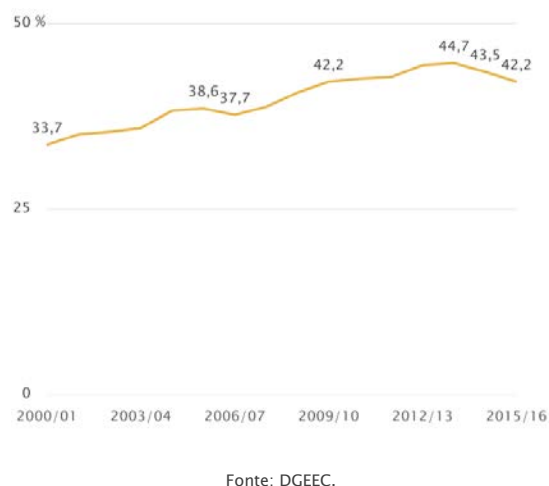
- **O ajustamento das qualificações com as necessidades do mercado de trabalho** é procurado por três vias: (i) prosseguindo a meta dos 50% do nº de alunos inscritos no ensino secundário em vias profissionalizantes; (ii) apoiando ações que potenciem o ajustamento das áreas formativas/curricula às necessidades regionais do mercado de trabalho; (iii) apoiando a criação dos Cursos TeSP e dos Cursos de Especialização Tecnológica (CET).

Os Cursos Profissionais (CP) e de Aprendizagem constituem-se como resposta privilegiada ao ajustamento da oferta e procura de qualificações. Foram abrangidos pelo PO CH, até dezembro de 2016, 112 mil jovens nos CP (meta 2018 do PO CH: 106 mil). Apesar destes cursos terem a duração de 3 anos, sendo os jovens contabilizados apenas uma vez, prevê-se que as metas de 2023 estejam asseguradas no PO CH (159 mil) e no PO Lisboa (2,7 mil) (o PO Algarve não mobilizou esta ação). Salienta-se, no entanto, como aspeto crítico a sustentabilidade do financiamento desta intervenção, dado o nível de absorção de verbas do PO CH nesta tipologia (mais de 1 300M€ aprovados até junho de 2017, correspondendo a cerca de 110% da dotação disponível para esta tipologia).

**Figura 72: Número de alunos inscritos no ensino secundário por modalidade de ensino**



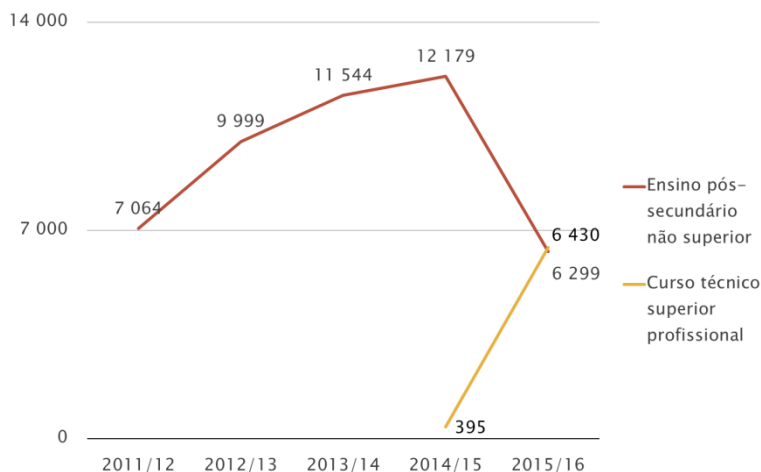
**Figura 73: % Alunos a frequentar modalidades profissionalizantes de nível secundário**



Relativamente aos CET, o custo total solicitado é muito variável entre PO, estando ou muito abaixo do valor da dotação disponível (PO Norte, Alentejo e Algarve), ou muito acima (PO Centro e Lisboa). Até junho de 2017, foram solicitados cerca de 43M€, dos quais 10M€ aprovados. O cumprimento das metas de 2018 (PO Lisboa: 4 mil) e 2023

(restantes PO Regionais e RA) pode estar comprometido devido a aspetos de procura. Com efeito, verificou-se um efeito de substituição dos CET pelos TeSP, no âmbito dos públicos jovens.

**Figura 74: Alunos inscritos nos CET e nos TeSP**



Fonte: DGEEC.

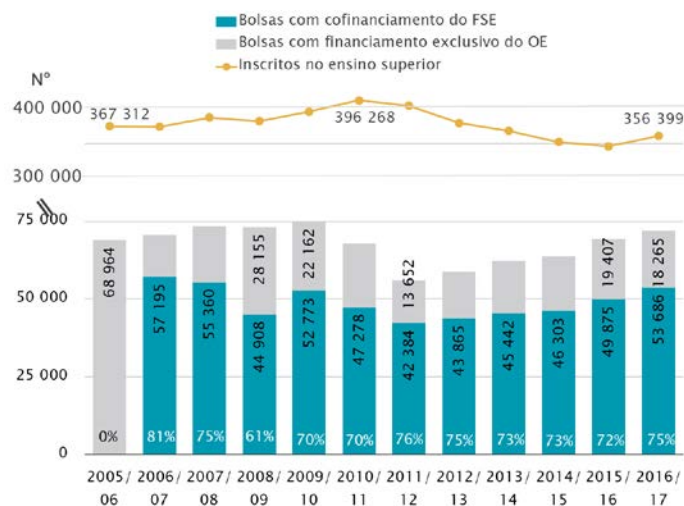
Com o objetivo do **reforço do ensino superior**, para além das medidas destinadas à melhoria da qualificação dos jovens que terão repercussões no ensino superior (através do aumento do n.º de jovens em condições para prosseguir o ensino superior), o Portugal 2020 mobiliza um conjunto de medidas de política específicas com vista i) ao alargamento da base social dos estudantes do ensino superior, ii) a garantir a progressão dos estudos até à aquisição do diploma, iii) a atrair jovens para o ensino superior que abandonaram este nível de ensino, iv) a captar para o nível superior jovens que optaram pelos cursos profissionais no secundário. Estas medidas materializam-se em:

- **Bolsas de ensino superior para alunos carenciados** (PO CH e PO Açores). O PO CH abrangeu 76 mil pessoas, esperando-se o alcance da meta de 2018 (83 mil). As aprovações ascendem a 300M€ em junho de 2017.
- **Programa +Superior** (PO Norte, Centro e Alentejo). Com um montante de apoio aprovado de cerca de 3,5M€ um custo total solicitado de e 4M€, esta intervenção decorre conforme o previsto.
- **Programa Retomar** (PO ISE/IEJ). Esta medida ficou aquém do programado: com uma dotação programada de cerca de 9M€ para cerca de 6 mil participantes (prevendo-se a atribuição de 3 mil bolsas por ano letivo), foram aprovados, até junho de 2017, cerca de 540 mil € para cerca de 360 participantes. As razões para esta situação apontam para o facto de esta medida abranger apenas pessoas até aos 29 anos e apenas NEET (sendo o valor da bolsa – 1 200€/anual – insuficiente para garantir a exclusividade na escola). No âmbito da reprogramação da IEJ, esta medida não foi reforçada.
- **TeSP – Cursos Técnicos Superiores Profissionais**. No PO CH e PO regionais as aprovações ascendem, em junho de 2017 a 20M€ e o custo total solicitado a 35M€. Apesar de em outubro este valor se situar em 64M€, continua aquém do previsto em sede de programação, sobretudo no PO CH (com 37M€ de custo total solicitado). Deste modo, prevê-se o cumprimento das metas nos PO regionais (inclusive de 2018 do Alentejo: 2,9 mil) e uma revisão em baixa da meta 2023 do indicador do PO CH (23,6 mil).
- **Programas de formação de curta duração de docentes do ensino superior** (PO CH e pelo PO Madeira), ainda sem avisos abertos.



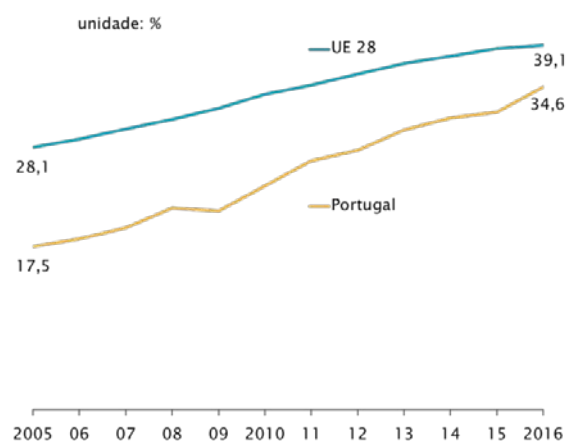
- **Equipamentos de Ensino Superior** (PO Norte, Centro, Lisboa e Alentejo, Açores e Madeira), analisados em seguida.

**Figura 75: Número de bolsas segundo a fonte de financiamento, 2005–2016**



Fonte: Direção Geral do Ensino Superior.

**Figura 76: Diplomados do ensino superior com 30–34 anos, UE28 e Portugal, 2005–2015**



Fonte: Eurostat

Relativamente ao investimento em **infraestruturas e equipamentos do ensino básico, secundário, superior e de formação** financiado pelo FEDER, que se encontra previsto nos PO regionais, até junho de 2017 o compromisso situa-se próximo dos 50% da dotação programada. No ensino básico e secundário (incluindo formação) as intervenções concluídas abrangeram 860 alunos. O custo total solicitado está próximo dos 90% da dotação total e alguns PO ultrapassam já os 100%.

**O ritmo de implementação permitirá o cumprimento das metas definidas em matéria de qualificação inicial. Em algumas medidas o constrangimento coloca-se ao nível da sustentabilidade do financiamento dos sistemas (e.g. Cursos Profissionais) face à já absorção das dotações previstas.**

Em síntese, a operacionalização das intervenções associadas à qualificação inicial de jovens apresenta na globalidade um bom nível de implementação, prevendo-se atingir a maioria das metas definidas em sede de programação, podendo no entanto distinguir-se as seguintes situações:

- Medidas em que se verifica já uma absorção total da dotação prevista: Cursos Profissionais. Para garantir a continuidade desta medida será necessário um reforço da sua dotação, sendo uma das matérias mais críticas em matéria de qualificação inicial de jovens. As restantes modalidades ISCED 2 e ISCED 3 (da Prioridade de investimento 10.1, nomeadamente CEF e Cursos Vocacionais, e da 10.3 os Cursos de Aprendizagem), os CET e as Infraestruturas (em alguns PO regionais) também apresentam nível de absorção elevada da dotação prevista.
- Medidas em que a execução se processa conforme o programado e que não requerem alterações programáticas: Bolsas de ensino superior para alunos carenciados, Infraestruturas e CET (em alguns PO regionais) (mas para tal é necessário a adoção dos custos unitários definidos em programação e a definição dos grupos-alvo nos CET).
- Medidas com um arranque tardio, sobretudo por se tratar de medidas novas ou por os PO regionais ou as CIM terem assumido a sua gestão, ou ainda por atrasos na definição do sistemas de informação e no processo de elaboração e aprovação dos avisos e de dificuldades dos beneficiários em cumprir os requisitos regulamentares de reporte,

mas em que se prevê que atinjam as metas/objetivos previstos: planos nacional e regionais de promoção do sucesso escolar e TEIP, formação de docentes e SPO.

- Medidas que ainda não se iniciaram, nomeadamente as relativas ao objetivo do aumento da igualdade de acesso ao ensino (Ação Social Escolar, NEE e Contratos de desenvolvimento no pré-escolar) e à Formação Pedagógica de docentes do ensino superior.
- Medidas em que se perspetiva dificuldade no cumprimento das metas, nomeadamente devido à escassez da procura dos TeSP.

Dado o nível de implementação dos apoios, o passo que se impõe será o do acompanhamento e avaliação dos impactos destas medidas, nomeadamente na capacidade das intervenções apoiadas contribuírem para a diminuição do abandono escolar, voltando à tendência de diminuição deste indicador registado na última década (apenas revertida em 2016) e o ajustamento entre oferta e procura de qualificações (e.g. voltando igualmente à tendência de aproximação dos 50% de jovens inscritos em modalidades profissionalizantes no ensino secundário, tendência também revertida no últimos dois anos). Estas intervenções vão ser objeto de avaliação em três exercícios avaliativos, incluídos no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020, a iniciar em 2018: “Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a promoção do sucesso educativo, a redução do abandono escolar precoce e a empregabilidade dos jovens”, “Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento dos diplomados do ensino superior” e “Avaliação Intercalar do PO CH”, que incluirá a avaliação das medidas de promoção da qualidade do ensino/formação.

### 4.3 A empregabilidade dos jovens NEET

Atualmente, o número de jovens não empregados, nem em educação ou formação é bem menor do que na fase mais aguda da crise. Todos os Estados-membros se mobilizaram para responder eficazmente às consequências particularmente gravosas que a crise global teve na integração da população jovem no mercado de trabalho, criando programas específicos para o efeito apoiados em grande medida pelos fundos estruturais. Os resultados obtidos pela ‘Garantia jovem (GJ)’ e pela ‘Iniciativa Emprego Jovem’ são amplamente reconhecidos e as medidas de política contidas na GJ abrangeram mais de 190 mil jovens só em Portugal<sup>52</sup>. Todavia, existem ainda situações que carecem de resposta, designadamente os casos dos inativos NEET, dos jovens DLD e daqueles que continuam a emigrar por falta de perspetivas de trabalho no nosso país.

A preocupação crescente com os jovens NEET sem qualquer ocupação (denominados de ‘nem nem’) reside não só no facto de estarem a iniciar a vida ativa, transitando de um percurso formativo que lhes confere conhecimentos, competências e experiências que importa preservar, mas também pela dificuldade em garantir uma integração laboral sustentável e ajustada aos novos perfis profissionais e desafios do mercado de trabalho contemporâneo. As camadas mais jovens da população têm uma maior vulnerabilidade laboral e padecem de maiores níveis de precariedade e segmentação dado que, nestes grupos, as modalidades de contratação temporária ultrapassam as modalidades de contratação permanente.

A entrada tardia e insegurança no mundo laboral tem consequências no atraso da constituição familiar e fertilidade destes grupos e no envelhecimento populacional. Sendo um grupo muito heterogéneo, têm em comum uma maior disponibilidade para a mudança, inclusive a geográfica, elevadas competências digitais e reduzida experiência laboral. A política pública tem tido a preocupação de proporcionar aos jovens medidas de promoção de empregabilidade que favoreçam:

- A qualificação ou a reconversão formativa dos que têm uma formação desadequada aos novos desafios laborais;
  - Experiências práticas em contexto de trabalho com vista a potenciar a transição para a vida ativa e a integração laboral, em particular de jovens com maiores dificuldades de inserção por serem DLD ou pertencerem a subgrupos vulneráveis (e.g. com deficiência ou incapacidade, residentes em áreas de baixa empregabilidade);
  - A criação de emprego por conta de outrem<sup>53</sup> recorrendo a medidas que estimulem a celebração de contratos sem termo e a criação líquida de emprego (sustentável) ou, no caso dos contratos a prazo, a manutenção do nível de emprego por um período não muito curto, discriminando positivamente as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho ou que residam em territórios economicamente desfavorecidos.
- Neste âmbito incluem-se políticas ativas de emprego que passam pela concessão de incentivos fiscais ou de reduções temporárias de contribuições para a segurança social mas que não têm cofinanciamento comunitário;
- A criação do emprego por conta própria, recorrendo a um leque de opções distintas que abarquem diferentes públicos e diferentes necessidades seja através de soluções de microcrédito numa lógica de empreendedorismo de necessidade, seja por via de soluções de empreendedorismo cooperativo ou social e de apoio técnico na área do empreendedorismo para reforço de competências e estruturação do projeto que permitam a sua consolidação.

---

<sup>52</sup> Estes 190 mil jovens correspondem aos jovens integrados em ofertas GJ subsidiadas no período compreendido entre março de 2014 (início da GJ) e dezembro de 2016, não incluindo os jovens que se colocaram pelos próprios meios ou que regressaram ao ensino (vias que, não correspondendo a medidas específicas no âmbito das políticas ativas, são consideradas como ofertas no âmbito da GJ, respeitando a metodologia de monitorização direta definida pelo Comité de Emprego).

<sup>53</sup> A medida “Contrato-emprego” regulada pela Portaria 34/2017 diz respeito à concessão à entidade empregadora de um apoio financeiro à celebração de contrato de trabalho com um desempregado inscrito no IEFP, I. P. “que se distingue das precedentes através: i) da focalização nos contratos sem termo, ainda que abrindo caminho à possibilidade de contratos a termo para públicos desfavorecidos; ii) da introdução de uma maior diferenciação no apoio concedido a cada modalidade contratual; iii) da exigência de uma duração mínima de 12 meses nos contratos a termo; iv) do reforço da ligação entre a atribuição dos apoios e a criação efetiva de emprego após o final do apoio, pela introdução de modalidades de pagamento que incentivam a sustentabilidade do emprego; v) do reforço das exigências de criação líquida de emprego e de manutenção do nível de emprego atingido por via do apoio”.

### Como se comportam os jovens no mercado de trabalho? (baseado nos resultados do Módulo *Ad-hoc* do Inq. ao Emprego do INE)

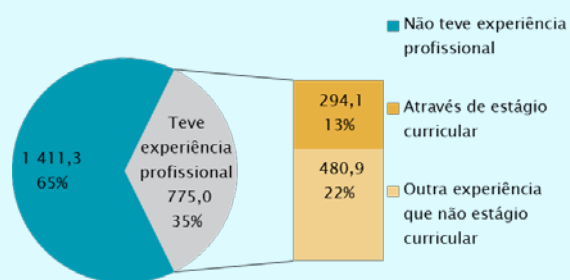
No 2º trimestre de 2016, além das perguntas habitualmente respondidas no inquérito ao emprego foram realizadas questões adicionais para melhor compreender a experiência educativa e a forma de encontrar emprego dos jovens dos 15 aos 34 anos.

Num universo de 2,28 milhões de jovens só 38% se encontra a estudar, sobretudo os de menor idade, inativos e com menos qualificações. 12% dos que já não estudam ainda tentou voltar a estudar mas a grande maioria não concluiu o nível de escolaridade, seja porque quis começar a trabalhar (32%), seja por razões financeiras (14%) ou ainda porque o ensino não correspondeu às expectativas (11%) ou pelo seu grau de dificuldade (12%). Entre os 722 mil que concluíram o ensino pós secundário, quase metade (46%) não prosseguiu os estudos porque quis começar a trabalhar mas apenas 6% considera suficientes os estudos que detém. A idade média de saída da escola foi calculada em 20 anos, mais elevada nas mulheres do que nos homens (em 2009 eram 19 anos).

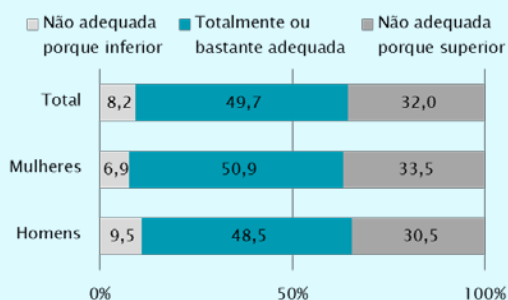
Enquanto estavam a estudar 775 mil jovens tiveram uma experiência profissional, sendo de realçar os 294 mil que realizaram um estágio curricular (Figura 77). Segundo o INE, essa experiência profissional cresce com a idade e é mais frequente entre os jovens que frequentavam o ensino superior (58%) do que o ensino secundário (40%) ou o básico (16%), detetando-se na população inquirida uma vantagem salarial para aqueles que tiveram experiência profissional enquanto estavam a estudar, face aos que não tiveram.

A maioria dos jovens não procurou emprego através dos centros de emprego, de entidades parceiras do IEFP ou de uma instituição de ensino. Essa ausência de procura de apoio institucional foi substituída pela rede de familiares, amigos ou conhecidos (42%), bem como pelo contacto direto com a entidade patronal (19%) ou por resposta a anúncios (17%). Metade dos inquiridos refere a existência de '*skills mismatch*' i.e. inadequação entre a qualificação escolar detida e o trabalho exercido (Figura 78). Segundo o INE, o grau de adequação aumenta com a idade e com a escolaridade, mas esse '*skill mismatch*' continua a atingir 40% dos jovens com ensino superior e, no terço dos casos em que a qualificação escolar é superior ao trabalho exercido, as mulheres são mais afetadas do que os homens, bem como os jovens de idade inferior a 25 anos ou com ensino secundário e pós-secundário.

**Figura 77: Experiência profissional durante a frequência do nível de escolaridade mais elevado completo**



**Figura 78: Trabalhadores por adequação da qualificação escolar ao trabalho exercido**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

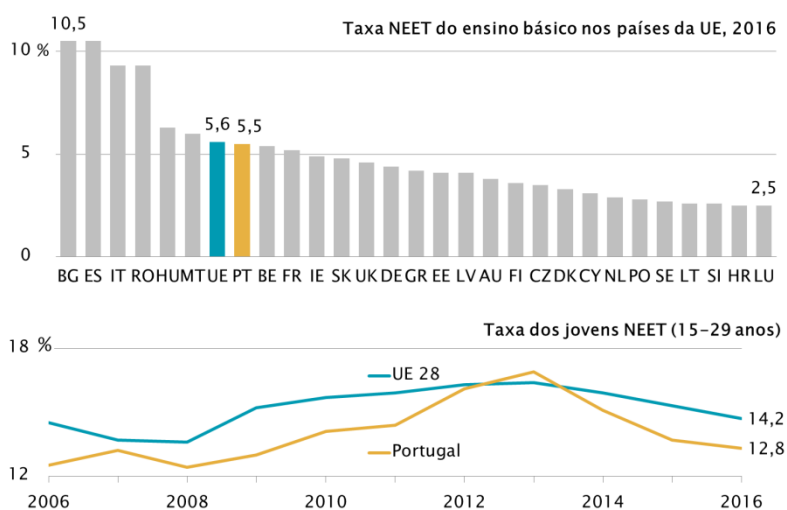
A mobilidade geográfica é apontada como mais um fator de ajustamento entre a oferta e a procura de emprego laboral e 42% dos jovens apresentam maior disponibilidade para a mudança, seja dentro do país de residência (12%) seja para outro país (29%). Na prática, só um em cada dez jovens empregados em Portugal mudaram de residência devido ao trabalho atual (não sendo possível saber se foi por falta de oportunidade ou se não manifestaram disponibilidade para tal), mas estes números não refletem a emigração jovem recente. Os jovens que ainda não estão empregados têm uma maior disponibilidade para aceitar um trabalho que implique deslocações mais longas do que os que já estão a trabalhar (44,5% vs. 8,5%). Entre os que não estão a estudar, só 11% tinha emprego quando saiu da escola. Dos restantes, 32% encontrou no 1º e 13% no 2º trimestre após ter saído da escola, 8% no 2º semestre e 19% mais de um ano após, permanecendo 10% sem emprego porque não procurou ou não encontrou um emprego válido.

### Volume de jovens não empregados e que também não está em educação ou em formação mantém-se elevado

Em 2016, existiam em Portugal 211 mil jovens NEET entre os 15 e os 29 anos não empregados nem em educação ou formação (em 2015, eram 220 mil), dos quais 91 mil têm no máximo o ensino básico, 82 mil não foram além do secundário e 38 mil detêm o ensino superior. Em termos gerais as diferenças de género são ligeiramente desfavoráveis para as mulheres mas essa disparidade é mais visível quando se observa a distribuição por nível de qualificação: há menos jovens mulheres do que homens NEET com o ensino básico mas, por outro lado, por cada jovem NEET com o ensino superior NEET do sexo masculino há duas jovens NEET do sexo feminino, indiciando uma maior dificuldade do mercado em absorver mulheres com o ensino superior.

A evolução recente da taxa NEET em Portugal tem sido favorável e em 2016 encontra-se 1,4 p.p. abaixo do valor da UE 28 nos últimos anos, ainda que Portugal seja um dos países com maior taxa NEET para a população com ensino básico, logo abaixo da média da UE e em sétimo lugar atrás da Bulgária, Espanha, Itália, Roménia, Hungria e Malta.

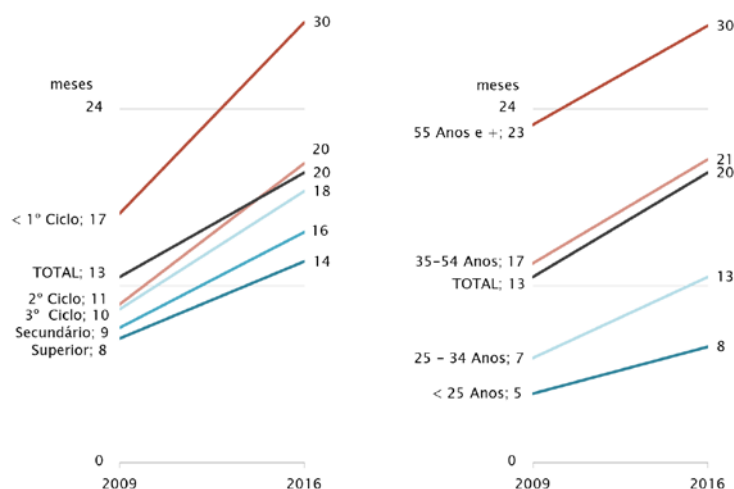
**Figura 79: Taxas NEET para Portugal e UE28, 2006–2016 e Taxa NEET dos jovens com ensino básico nos países da UE, 2016**



Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

### Os jovens também são afetados pelo desemprego de longa duração

A duração do desemprego tem vindo a aumentar consistentemente desde 2009. Mesmo entre os anos de 2015 e 2016, em que o volume de desemprego registado estava a cair, a duração do desemprego para os diversos níveis de qualificação e grupos etários aumentou pelo menos um mês, em média. Os jovens com menos de 25 anos foram os únicos que mantiveram a duração média de desemprego nos oito meses, um valor ainda assim elevado e que varia em termos geográficos entre um mínimo de seis meses no Cávado, Oeste e Lezíria do Tejo e um máximo de 12 meses no Baixo Alentejo. Ter qualificações de nível superior ou secundário é preferível a não ter quaisquer qualificações mas, ainda assim pode ser necessário passar por um período médio de 14 ou 16 meses antes de conseguir um emprego. A maioria (57%) dos jovens desempregados com menos de 25 anos têm qualificações ao nível do 3º ciclo ou mesmo inferior e desses, 45% estão desempregados há mais de um ano.

**Figura 80: Tempo médio de inscrição por habilitação Literária e grupo etário, 2009–2016**

Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Os valores acima apresentados reforçam a necessidade de uma aposta no combate ao desemprego jovem e de longa duração, através das iniciativas atualmente em curso: Garantia Jovem (GJ)<sup>54</sup> e Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)<sup>55</sup>.

#### Metade dos apoios aprovados no domínio do emprego (OT8) dirigem-se aos jovens

Um dos objetivos temáticos do Portugal 2020 consiste em promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego para os jovens e menos jovens e apoiar a mobilidade laboral. Nas operações especificamente dirigidas a jovens (e que contempla quer o pacote IEJ quer outros apoios dirigidos aos jovens NEET fora da IEJ), o PO ISE e o PO Açores concentravam 56% do volume financeiro já aprovado neste objetivo (OT8) até junho de 2017. Nesta data, os restantes 2/5 de apoio aprovado subdividiam-se equitativamente pelas medidas de acesso ao emprego e pelas medidas de formação e de adaptação dos trabalhadores, empresas e empresários à mudança, apesar de nestas últimas ainda não ter sido registada execução.

Até junho de 2017, foram aprovados apoios em cerca de 500 M€ para a Integração sustentável dos jovens no mercado de trabalho, em especial os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação. Quase metade desse valor foi já executado (dois terços já foram pagos) confirmando que a primeira aposta do Portugal 2020 incidiu sobre este segmento populacional. De facto, na análise do fenómeno do desemprego e, em particular, do desemprego jovem é constantemente referida a necessidade da ativação precoce como forma de prevenir o desemprego de longa duração. Dados relativos à IEJ confirmam que a quase totalidade dos jovens NEET foram abrangidos por políticas ativas de emprego prevenindo que se tornassem DLD (só 8% o são).

As medidas apoiadas subdividem-se em três grandes grupos: apoios ao emprego (à contratação e ao empreendedorismo), qualificação e programas de estágios nas suas diversas modalidades e concretizados em Portugal Continental e nas R.A. dos Açores e Madeira: Emprego Jovem Ativo, Estagiar T, Estágios Iniciativa Emprego Jovem, Estágios Internacionais de Jovens

<sup>54</sup> A Garantia Jovem dirige-se aos jovens entre os 15 e os 29 anos não empregados e que não estão a frequentar a escola, nem qualquer outro tipo de formação e concretiza num pacote estruturado de medidas de formação, ativação e integração laboral e apoio ao emprego dos jovens e inclui atividade no âmbito do aconselhamento e orientação profissional. A atividade da Garantia Jovem iniciou-se apenas no dia 01 de março de 2014, nos termos da RCM n.º 104/2013, de 31 de dezembro. Boa parte dessas medidas são cofinanciadas pelos fundos estruturais, seja no âmbito da IEJ seja no domínio do capital humano.

<sup>55</sup> A Iniciativa Emprego Jovem operacionaliza parcialmente o Plano Nacional de uma Garantia Jovem e corresponde a um dos eixos do PO ISE. Contempla 16 tipologias de ação que abrangem todo o território português e está curso desde setembro de 2013, tendo-se iniciado um ano e quatro meses antes da aprovação formal do PO ISE motivada pela urgência em dar resposta aos jovens NEET.

Quadros–INOV Contacto, Estágios Madeira, Estágios para Jovens, Estágios PEPAC–Missões, PEPAL. Os estágios concentram 3/4 dos apoios, os apoios à contratação totalizam 17% e os restantes apoios ao emprego: 5% (COOP Jovem, Empreende Já–Rede de Perceção e Gestão de Negócios, INTEGRA, Programa de Incentivo à Inserção do Estagiário L e T–PIIE).

Os indicadores de realização e resultado à data de dezembro de 2016 confirmam o efeito alavanca destas medidas. A dotação da IEJ foi totalmente comprometida nas diversas medidas da IEJ (106%) e a concretização dessas medidas também se encontra bastante avançada com 52% das aprovações já executadas, sobretudo nos estágios profissionais e nos apoios à contratação. Com base nos pedidos de reembolso contabilizam-se mais de 43 mil jovens NEET apoiados: 29 376 em estágios e 13 799 em apoios à contratação. Os resultados são promissores dado que 14 683 jovens NEET chegaram ao fim da intervenção apoiada pela IEJ (84%), traduzindo um baixo nível de desistências. De entre os que chegaram ao fim, 25% conseguiram emprego, incluindo uma atividade por conta própria nas 4 semanas subsequentes ao fim da participação. Estes valores consolidam-se com a passagem do tempo já que 6 meses depois esta percentagem sobe para 78%.

A IEJ foi objeto de avaliação a nível nacional (CESOP–UCP, 2017<sup>56</sup>) e internacional (Tribunal de Contas Europeu, 2017<sup>57</sup>). Ambas referem que os jovens que receberam apoio por estas vias melhoraram significativamente as suas oportunidades de encontrar um emprego ou de prosseguir os seus estudos. Parte da população NEET permanece afastada do mercado de trabalho e não está registada nos serviços públicos de emprego. Uma das dificuldades apontadas nessas avaliações refere-se à **sinalização e ativação dos jovens inativos e desencorajados** para que possam vir a ser registados e receber formação ou integrar o mercado de trabalho. Algumas das medidas de ativação e sinalização tomadas até à data (presentes na GJ mas não na IEJ), como a ‘Campanha nacional de informação’ revelaram-se insuficientes<sup>58</sup>, pelo que nos próximos anos estão previstas mais medidas que facilitem a **identificação, captação e ativação dos jovens NEET não registados**, através:

- i. Do aperfeiçoamento do funcionamento da rede da Garantia Jovem, dos mecanismos de articulação entre os parceiros e reconfiguração de funções, bem como o alargamento da rede e a mobilização de novos parceiros com destaque para as IPSS, juntas de freguesia, associações juvenis e ONG.
- ii. Da operacionalização de medidas de sinalização e captação de jovens presentes na estratégia nacional para a sinalização de jovens, que não estudam nem trabalham desenvolvida com a OIT.
- iii. Da ênfase à articulação entre os subsistemas de orientação e acompanhamento nas escolas e SPE para a divulgação junto dos jovens das ofertas disponíveis;
- iv. Da melhoria do conhecimento dos processos através de sistemas de monitorização e avaliação (PNR, 2017).

---

<sup>56</sup> Valente, Cláudia (coord.) (2016) “Avaliação da implementação, eficácia e eficiência da iniciativa emprego jovem (IEJ)”, Lisboa, CESOP – *Católica Research Center of Public Opinion*

<sup>57</sup> TCE (2017), “Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação? Uma avaliação da Garantia para a Juventude e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens”, Relatório Especial nº 5/2017 – [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_5/SR\\_YOUTH\\_GUARANTEE\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_5/SR_YOUTH_GUARANTEE_PT.pdf)

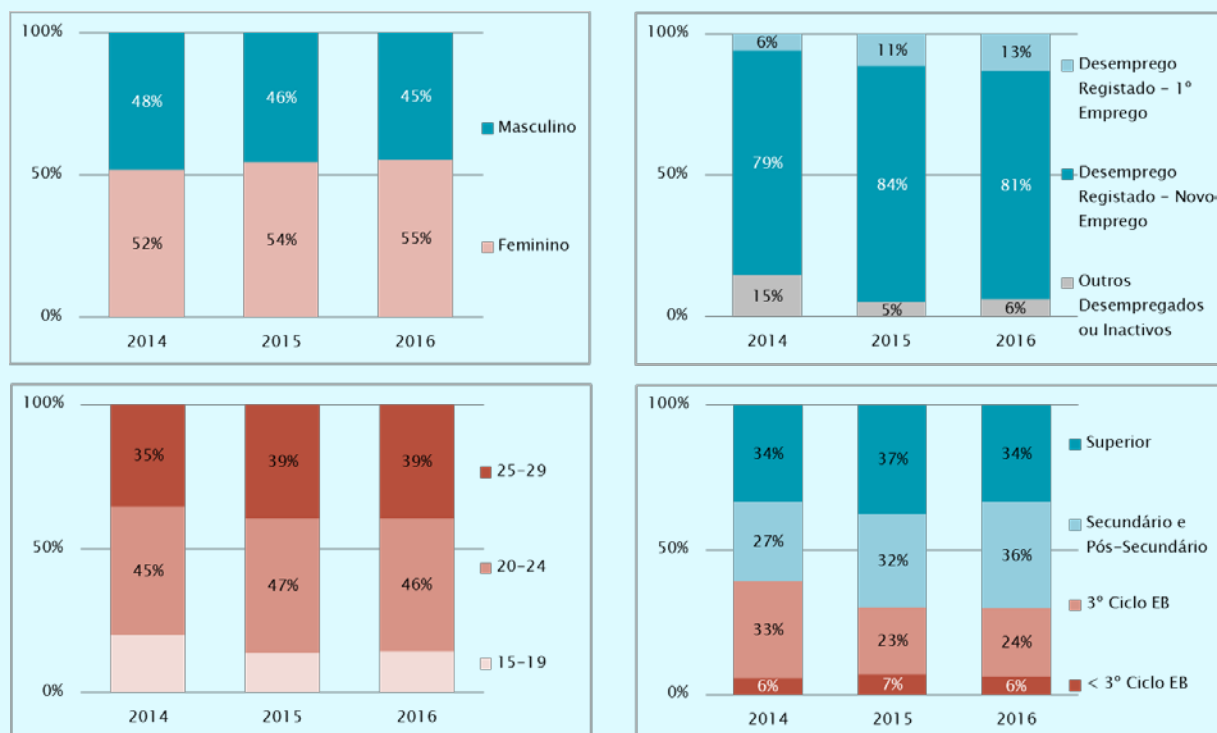
<sup>58</sup> No contexto da ‘Campanha nacional de informação’ foi “definida uma estratégia que assenta no trabalho em parceria e no recurso à plataforma informática GJ, implicando a mobilização de novos parceiros, a reconfiguração das funções de cada parceiro, bem como a otimização da plataforma que regista as intervenções (sinalização e encaminhamento). Procedeu-se assim ao alargamento da rede, tendo os serviços do IEPF disseminados por todo o país, assumido o papel de ‘dinamizadores locais’ . (...) Com esta estratégia, a dinâmica de funcionamento da rede de parcerias locais foi alterada, com a criação de um novo anel de parceiros, de “sinalização e registo”, que integra IPSS, juntas de freguesia, associações juvenis, ONG, etc.” (p.15, PNR 2016–2021: atualização 2017)

### Dois terços dos integrados em medidas da Garantia jovem têm o ensino secundário ou o ensino superior

Na génese da GJ está o objetivo de garantir uma oferta (de emprego, de continuação dos estudos, de formação profissional ou de estágio) de qualidade no prazo de quatro meses aos jovens que estejam a sair do sistema de ensino ou do mercado de trabalho. A análise da execução e da implementação da Garantia Jovem deve ter presente um raio de ação mais amplo do que a IEJ em particular no que respeita à ativação e sinalização dos jovens e às medidas do domínio do capital humano.

Entre 2014 a 2016, mais de 190 mil jovens com menos de 30 anos foram integrados em ofertas GJ<sup>59</sup> num movimento que foi ganhando dimensão: entre março e dezembro de 2014 foram integrados cerca de 58 mil jovens (30% do total), em 2015 quase de 64 mil (34%) e em 2016 mais de 68 mil jovens (36%). Globalmente a maioria dos jovens é do sexo feminino, mas na faixa etária dos 15 aos 19 anos, onde o peso do abandono escolar precoce é mais expressivo, há mais jovens do sexo masculino. Na data em que foram integrados 80% eram desempregados registados à procura de novo emprego, e em 2015 e 2016, apenas um terço dos apoiados tinha no máximo o 3º ciclo do ensino básico (mas desses a maioria era do sexo masculino) conforme se pode ver na figura seguinte.

**Figura 81: Jovens integrados em ofertas GJ repartidos por sexo, escalão etário, nível de instrução e 2014–2016**



Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

A grande maioria dos jovens à procura do 1º emprego tem como oferta da GJ os 'apoios à contratação' e a 'Vida Ativa Jovem'. Para os desempregados à procura de novo emprego sobressaem claramente os 'estágios emprego' e os 'apoios à contratação', mas nessa fase 20% das pessoas frequenta 'Cursos de Educação e Formação Adultos (EFA)', a 'Vida Ativa Jovem' ou Cursos de aprendizagem'. Boa parte dos 'Outros Desempregados ou Inativos' frequenta 'cursos de aprendizagem', 12% os 'Cursos EFA, cerca de 3% os estágios 'INOV contacto' e 'Cursos de especialização tecnológica'.

<sup>59</sup> As ofertas referidas dizem respeito apenas às ofertas subsidiadas, sendo que, de acordo com a definição de oferta GJ identificada no manual metodológico de monitorização direta da GJ, estão também incluídas ofertas de emprego (colocação pelos próprios meios) e de educação (regresso ao sistema regular de ensino) que não são subsidiadas e que fazem parte dos dados oficiais da Garantia Jovem. Assim, no período referido, foram integrados em ofertas GJ 467.965 jovens



Apesar do tema da desocupação dos jovens ter sido incorporado na agenda política nacional e de, em termos etários, a resposta ter sido apropriada visto que os jovens com menos de 25 anos ocuparam a maioria dos programas de estágio e os jovens NEET entre os 25 e os 29 anos a maioria dos apoios à contratação, pode ainda ser ponderada a melhoria da resposta aos diferentes públicos jovens, nomeadamente através de:

- i. Maior aposta nos públicos desfavorecidos e menos qualificados ou que mais dificilmente são mobilizados com um leque de respostas mais restrito e com mais dificuldades de implementação.
- ii. Ponderação do grau de concentração de meios em medidas com histórico, como os programas de estágio ou apoio à contratação, o que a par da fraca aderência a medidas de política inovadoras, como as medidas de empreendedorismo por parte dos jovens NEET, tendem a não valorizar respostas mais diferenciadas adequadas à heterogeneidade de públicos.

A necessidade de medidas inovadoras mantém-se válida dada a constante alteração do contexto económico e social e a elevada velocidade de alteração dos perfis profissionais solicitados aos ativos que entram pela primeira vez no mercado. Contudo, a aplicação de medidas inovadoras envolve um tempo de divulgação, de implementação e até de aceitação por parte dos destinatários superior às medidas com histórico e eventualmente maior necessidade de avaliação e ajustamento imediato.

Em resposta aos elevados níveis de desemprego jovem que se continuam a verificar em algumas regiões da UE, a Comissão Europeia aprovou o prolongamento da IEJ até 2020 no âmbito da revisão do orçamento da União Europeia. A dotação para o período de 2017 a 2020 é um terço da dotação inicial para os anos de 2014 e 2015, mas permite que nas regiões elegíveis para a IEJ se mantenham algumas políticas que facilitam a integração dos jovens no mercado de trabalho.

As regiões portuguesas que têm valores de desemprego jovem acima dos 25% foram consideradas elegíveis à IEJ, com exceção do Algarve. A partir de 2017, inclusive, serão financiadas as seguintes medidas de políticas enquadradas no domínio dos “estágios e emprego”: ‘Estágios IEJ’, ‘Programa de Estágios Profissionais da Administração Local (PEPAL)’, ‘Estágios PEPAC – Missões’, ‘INOV Contacto’, ‘Estagiar T (Açores)’, ‘Estágios Madeira’ e ‘Apoios à contratação’.

Tendo presente que os fundos estruturais têm sido fundamentais na dinamização de políticas de promoção de empregabilidade e que o Portugal 2020 tem tido particular atenção à população jovem, o caminho percorrido permitiu melhorar a empregabilidade de largos milhares de jovens.

No futuro, considera-se que, quer a IEJ, quer outras medidas de política dirigidas aos públicos mais jovens tem margens de progresso no afinamento da programação para acomodar a heterogeneidade de situações NEET. Importa garantir, todavia, a participação dos NEET mais jovens e menos qualificados, os DLD, os inativos e mais desencorajados. Ao ser reforçado o apoio aos públicos NEET podem, também, privilegiar-se respostas articuladas entre as dimensões de qualificação, transição e integração.

---

## 4.4 A inclusão social e as medidas associadas às pessoas idosas

A promoção da inclusão social é uma das prioridades do Portugal 2020 destacando-se, entre as diferentes áreas de intervenção nesta área, os apoios concedidos a grupos especialmente vulneráveis, incluindo as pessoas mais velhas (21% da população nacional), no sentido de verem melhoradas as suas condições de vida e reforçados os mecanismos de inclusão e participação ativa.

Como resultado da recente crise económica, as políticas seguidas em Portugal nos últimos anos foram marcadas pela contenção dos apoios sociais. A diminuição do número de beneficiários do Rendimento Social de Inserção<sup>60</sup> é disso exemplo o que, num contexto agravado por taxas de desemprego elevadas e por maior dependência da população jovem e idosa relativamente à população em idade ativa<sup>61</sup>, levou à redução do rendimento das famílias e a um progressivo afastamento da meta prevista para 2020 quanto ao número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social<sup>62</sup>.

Todavia, a partir de 2015 a situação alterou-se e os indicadores de desigualdade, pobreza e exclusão social começaram a melhorar, em linha com a diminuição do desemprego e o aumento da taxa de emprego, com consequências benéficas para o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social que reduziu 1,5 p.p. (menos 168 mil pessoas) entre 2015 e 2016. Este indicador encontra-se agora a uma distância de 40 mil pessoas para o objetivo de reduzir para 2 557 mil as pessoas nesta situação em 2020 (menos 200 mil face aos valores de 2008). Apesar das melhorias observadas na taxa de risco de pobreza ou exclusão social, verifica-se que entre os anos 2010 e 2015 Portugal apresentou pior desempenho que a média europeia (UE28).

Conjugado com outras estratégias nacionais, o Portugal 2020 pode ajudar à evolução favorável do indicador associado à meta europeia. Até junho de 2017, foram aprovadas operações no valor de 626 milhões de euros (133,8 milhões de euros em valores executados), repartidos por cinco grandes áreas de atuação: **(i) Ações de inclusão socioprofissional para grupos especialmente vulneráveis**, designadamente desempregados de longa duração, pessoas com baixos rendimentos, imigrantes e minorias étnicas, pessoas portadoras de deficiência ou incapacidades, crianças e jovens em risco ou as pessoas mais velhas (72% do total executado); **(ii) Promoção da igualdade de oportunidades e de outras formas de luta contra a discriminação e os estereótipos**; **(iii) Iniciativas dirigidas a territórios problemáticos** com situações graves de pobreza e exclusão social de base local e à regeneração socioeconómica e física de comunidades e zonas desfavorecidas (4% do executado); **(iv) Financiamento de equipamentos e infraestruturas nas áreas sociais e de saúde** para responder às necessidades específicas da população em geral, e aos mais carenciados em particular (24% do valor executado); e **(v) Promoção de empresas sociais, do empreendedorismo e da inovação social**, ao nível da constituição e do investimento em organizações da economia solidária (terceiro setor e desenvolvimento de soluções inovadoras que permitam encontrar novas respostas para problemas sociais que permanecem na área social).

---

<sup>60</sup>Apoio destinado a proteger as pessoas que se encontrem em situação de pobreza extrema, sendo constituído por uma prestação em dinheiro para assegurar a satisfação das necessidades mínimas e um programa de inserção que integra um contrato visando uma progressiva inserção social, laboral e comunitária. Entre 2011 e 2015 o número de beneficiários desta prestação reduziu 152 586 (448 290 beneficiários em 2011 para 295 704 em 2015), apesar de, no mesmo período, ter aumentado o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (INE, agosto 2017).

<sup>61</sup> Índice de dependência total – Relação entre a população jovem e idosa e a população em idade ativa, definida como o quociente entre o número de pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos e as pessoas com 65 ou mais anos, e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos. Entre 2011 e 2015 este índice aumentou 2 p.p. (51,4% em 2011 para 53,4% em 2015).

<sup>62</sup>Indicador composto que conjuga os conceitos de risco de pobreza relativa, privação material severa e intensidade laboral *per capita* muito reduzida.

Numa altura em que os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**<sup>63</sup> incluem a preocupação de se “garantir uma vida saudável e o bem-estar em todas as idades” e o país está em vias de aprovar a **Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável (ENEAS 2017–2020)**<sup>64</sup>, justifica fazer-se uma análise mais detalhada das medidas que o Portugal 2020 preconiza para a **população idosa** (pessoas com 65 anos ou mais).

A evolução demográfica das últimas décadas na Europa representa um envelhecimento da população, com naturais repercussões no bem-estar socioeconómico dos idosos. Em Portugal o balanço de mais de quatro décadas traduz um aumento de 11 p.p. desta população entre 1971 (10% do total da população) e 2015 (21% do total da população a que corresponde um total de 2,1 milhões de pessoas idosas).

O relatório elaborado pelas Nações Unidas em 2016 sobre o estado da população reforça a ideia de um Portugal cada vez mais envelhecido, onde apenas 3 países apresentam um peso maior deste grupo etário no conjunto da sua população residente (Japão, 27%, Itália, 23% e Grécia, 22%). Na quarta posição, acompanham o nosso país a Finlândia e a Alemanha com 20,5% da população nesta faixa etária, percentagem que, no contexto da União Europeia, representa mais 1,5 p.p. que a média da UE28.

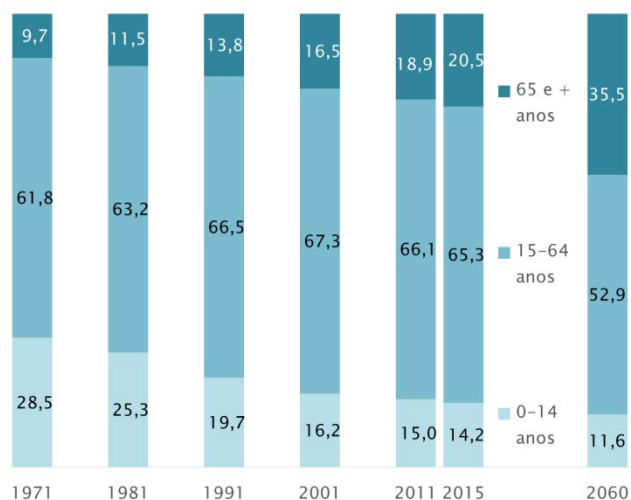
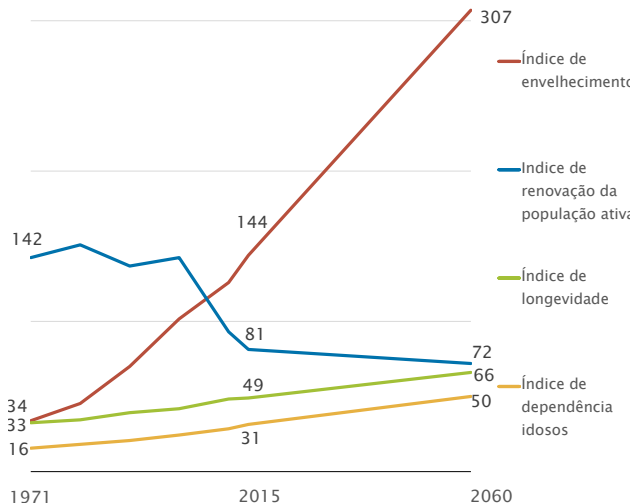
As projeções para 2060 sugerem um agravamento desta situação, com naturais repercussões nas dinâmicas socioeconómicas do nosso território:

- a **evolução da pirâmide demográfica** que indicia um cenário de mais de 3 milhões de idosos a residir em Portugal (36% da população);
- o **índice de envelhecimento** onde se estima que passará a existir uma relação de 307 idosos por cada 100 jovens (idades entre os 0 e os 14 anos), aumento considerável face a 2015 que é de 144–100;
- o **índice de dependência dos idosos** que aponta para valores próximos dos 50% na relação entre idosos e a população ativa (15 a 64 anos) e que hoje é de 31% (por cada 100 ativos existem 31 idosos);
- o **índice de longevidade** onde se prevê que por cada 100 idosos, 66 tenham 75 e mais anos (em 2015, a proporção é de 49 em cada 100); ou
- o **índice de renovação da população em idade ativa**, onde se prevê que por cada 100 pessoas que saíam do mercado de trabalho (faixa etária dos 55 a 64 anos), entrem apenas 72 (grupo dos 20 a 29 anos), numa relação que é, em 2015, de 81 entradas por cada 100 saídas.

---

<sup>63</sup>Objetivos a concretizar até 2030 aprovados pelos líderes mundiais reunidos na Assembleia-Geral da ONU a 25 de setembro de 2015, para criar um modelo global de governança com a finalidade de acabar com a pobreza, proteger o ambiente e promover a prosperidade e o bem-estar.

<sup>64</sup>Proposta apresentada a 10 de julho de 2017 pelo Grupo de Trabalho Interministerial, criado com base no despacho n.º 12427/2016, de 17 de outubro, pelos Gabinetes dos Ministros Adjunto, das Finanças, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde.

**Figura 82: Evolução dos grandes grupos etários em Portugal, 1971–2060****Figura 83: Indicadores de envelhecimento em Portugal, 1971–2060**

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

A União Europeia tem vindo a empenhar-se nos últimos anos no aprofundamento desta temática ao colocá-la no centro da sua agenda e na preocupação dos Estados-Membros. Fê-lo com propostas de ação para a promoção do envelhecimento ativo e saudável e da solidariedade entre gerações (Decisão n.º 940/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro)<sup>65</sup>, com iniciativas financiadas pelos fundos estruturais (FSE e FEDER) e outros Programas e Planos de Ação europeus<sup>66</sup> e, também, com a Estratégia Europa 2020 onde se faz referência ao envelhecimento da população europeia e à necessidade de se rever o modo de atuação das políticas públicas e dos modelos sociais: “...o número de pessoas com mais de 60 anos está a aumentar duas vezes mais rapidamente do que até 2007, cerca de dois milhões por ano contra um milhão anteriormente. A combinação de uma menor população ativa com uma maior percentagem de reformados exercerá uma pressão adicional sobre os nossos sistemas de segurança social”.

No ciclo de programação 2014–2020 os Estados-Membros puderam concentrar os investimentos desta natureza numa única prioridade específica: PI 8.6– Envelhecimento ativo e saudável. Apoiada na avaliação *ex ante* do Acordo de Parceria, que sugere a necessidade de empreender outras iniciativas para além das que resultam do objetivo central da PI 8.6 em “aumentar a permanência na vida ativa” (e dos incentivos ao prolongamento da empregabilidade), a decisão nacional foi incorporar este propósito noutras PI de modo a permitir alargar o foco das intervenções a outras dimensões como as culturais, sociais cívicas e de saúde (não mobilizando, portanto, a PI 8.6).

<sup>65</sup>Proclama o ano de 2012 como o Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações.

<sup>66</sup>Programa Progress, Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, Programa Grundtvig, Programa de Ação Comunitária no domínio da Saúde, programas específicos sobre as TIC e sobre as ciências socioeconómicas e nas ciências humanas ao abrigo do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento, Plano de Ação sobre as Tecnologias da Informação da Comunicação e o Envelhecimento, programa conjunto AAL, Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação, com projetos-piloto de implantação no domínio das TIC para Envelhecer Bem, Ação Preparatória Calypso sobre o Turismo Social, Plano de Ação para a Mobilidade Urbana”. (Preâmbulo n.º 27 da Decisão n.º 940/2011/EU).

Esta opção possibilitou, simultaneamente, ampliar o potencial de beneficiários das medidas de um universo relativamente estreito (239 mil idosos ativos<sup>67</sup> em 2016, isto é 4,7% do total da população ativa), para todas as pessoas com 65 e mais anos incluindo os “não ativos” (2,1 milhões de pessoas, 1/5 da população residente no território nacional).

À semelhança da premissa considerada fundamental na recente proposta para uma estratégia nacional para o envelhecimento ativo e saudável, também o Acordo de Parceria reconhece a necessidade de se realizarem ações concertadas e intervenções integradas em diferentes níveis e setores da política no sentido de reduzir as vulnerabilidades e melhorar as oportunidades e a qualidade de vida das pessoas mais velhas. Atualmente o desafio não é viver mais anos, mas viver mais anos com qualidade de vida.

O Programa Nacional para a Coesão Territorial, aprovado em Conselho de Ministro em outubro de 2016, reforça este entendimento ao sugerir a necessidade de se dinamizarem reformas políticas que promovam estilos de vida saudáveis e ativos, com forte envolvimento na comunidade e assentes na independência individual, onde a população mais idosa deve, igualmente, contribuir para a criação de valor e por isso deve ser vista como um ativo e não como um peso para a sociedade.

Alinhado com estas ideias e com os quatro eixos estratégicos propostos na ENEAS (i. Saúde, ii. Participação, iii. Segurança e iv. Medição, monitorização e investigação), pode considerar-se que as medidas de apoio à população idosa inscritas no Portugal 2020 estão agrupadas em dois grandes objetivos, centrados no domínio temático da inclusão social e emprego.

Como viver mais também significa estar mais vulnerável a riscos como a solidão, as dependências e outras situações que aumentam a exclusão social, o Portugal 2020 vai **reforçar os mecanismos que contribuam para a inclusão social das pessoas idosas** o que converge para maior coesão social e combate às situações críticas de pobreza (em 2015, 21,7% das pessoas nesta faixa etária encontravam-se em risco de pobreza<sup>68</sup>), fundamentalmente em espaços urbanos e/ou rurais onde os riscos de insegurança e isolamento se avolumam.

A promoção da saúde, da reabilitação, da prevenção das doenças, do diagnóstico precoce, de cuidados de saúde e sociais (continuados, integrados, especializados), são condições essenciais para um envelhecimento ativo e saudável e para uma vida independente. Deste modo, o Portugal 2020 vai contribuir para **melhorar o acesso a serviços de saúde, sociais e culturais da população com 65 ou mais anos** através do alargamento da rede de equipamentos e infraestruturas de apoio à 3ª idade nos domínios da proteção social e saúde, tendo a lógica de atuação presente a importância da inovação na prestação de serviços sociais, como recomenda a Comissão Europeia, e a desinstitucionalização como abordagem sinalizada no Acordo de Parceria: “(...)promover a qualidade de vida dos cidadãos idosos, procurando limitar a sua institucionalização às situações em que não existam alternativas, adotando estratégias de manutenção dos indivíduos na sua comunidade” (pág. 42/43).

Para além destas medidas já implementadas, existem outras operações inscritas no Portugal 2020 que podem contribuir, direta e indiretamente, para este objetivo. Noutra perspetiva, também os projetos de inovação social podem suscitar novas experiências para a inclusão desta população ou vir a incentivar estudos e apoios à investigação na área do envelhecimento.

---

<sup>67</sup>Conjunto de indivíduos com 65 anos ou mais que constituem a mão-de-obra disponível para a produção de bens e serviços e que entram no circuito económico (empregados e desempregados). A taxa de emprego desta população é de 10,8% em 2016. Sem sofrer qualquer penalização, idade de reforma era de 66 anos e 2 meses de idade em 2016, é de 66 anos e 3 meses em 2017 e deverá situar-se nos 67 anos em 2019 (Portaria n.º 277/2014).

<sup>68</sup>Neste ano, quase 177 mil pessoas receberam o Complemento Solidário para Idosos (apoio monetário pago mensalmente aos idosos de baixos recursos, com idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral de Segurança Social).

**Quadro 16: O envelhecimento ativo e saudável no Portugal 2020**

Objetivos	Tipologia de operações
Promover mecanismos que contribuam para a inclusão social das pessoas idosas	CLDS (9.1); Bolsas Especializadas de Voluntariado (9.1); Cultura para Todos (9.1); Inovação social (9.5)
Melhorar o acesso dos idosos a equipamentos e serviços de saúde, sociais e culturais	Idade + (9.1); Suporte ao doente em casa (9.1); Cuidados Especializados (9.1); Rede de Cuidadores de Proximidade (9.1); Abordagem Integrada para a Inclusão Ativa (9.1); Rede de equipamentos e infraestruturas de apoio à 3ª (9.7)

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão

Este é um grupo heterogéneo onde existem diferenças consideráveis que se observam não só nas aptidões funcionais (ativos e não ativos) mas também nos diferentes estilos de vida, nutrição, condição física (e.g. 56% dos idosos apresentam pelo menos uma dificuldade na realização das atividades do dia-a-dia, Censos 2011), predisposição genética para a doença, nível educacional, ambientes de trabalho e outros.

Compreender o impacto das medidas do Portugal 2020 neste grupo etário e nas diferentes formas das mulheres e homens vivenciarem o envelhecimento deve fazer parte de uma análise estratégica mais abrangente sobre a temática e contribuir para a reflexão no âmbito da ENEAS 2017–2020. Esta estratégia, na sua redação atual, propõe o desenvolvimento de uma matriz de indicadores, alinhada com o Plano Nacional de Saúde, que venha a permitir avaliar o grau de execução das medidas e que contemple, sempre que possível, indicadores de resultado consagrados internacionalmente e disponíveis em diversas fontes de informação (e.g. EUROSTAT, INE, Direção Geral Saúde).

Encontrar as melhores respostas ao envelhecimento da população torna-se, cada vez mais, um dos grandes desafios das políticas públicas e uma oportunidade para o desenvolvimento socioeconómico do país.

## 4.5 Os transportes sustentáveis em Portugal: um desafio e uma oportunidade para o futuro

Numa visão dinâmica que relaciona competitividade e sustentabilidade, o setor dos transportes tem um papel fundamental, encontrando-se na confluência de um conjunto de fatores de risco, constrangimentos e oportunidades que Portugal se propõe intervir de forma integrada. Propõe-se contribuir para a melhoria da competitividade do tecido empresarial português e da sua internacionalização, ao mesmo tempo que procura promover a sustentabilidade ambiental, reduzindo a dependência energética, descarbonizando a economia e melhorando a qualidade ambiental do país. Para o efeito, conta promover o transporte coletivo de passageiros em detrimento do individual, assim como o transporte ferroviário de mercadorias em detrimento do rodoviário, incentivar a modernização e eficiência do parque automóvel, bem como a adoção de modos suaves de mobilidade, entre outras iniciativas, assentes na articulação de vários planos, estratégias e instrumentos de financiamento e que contam com o contributo do Portugal 2020.

Alguns dos desafios elencados por Portugal para o horizonte 2014–20 prendem-se com a exploração e uso sustentável de recursos, energias mais seguras, não poluentes e eficientes, transportes inteligentes e ecológicos, alterações climáticas, ambiente e eco inovação, entre outros, sendo, por isso, domínios privilegiados de investimento no atual quadro de programação. Portugal mostra-se, assim, fortemente empenhado em promover uma trajetória de crescimento sustentável baseado num modelo de desenvolvimento mais competitivo e resiliente, mas que ao mesmo tempo reduza o consumo de recursos naturais e energéticos e gere novas oportunidades de emprego, de criação de riqueza e de reforço do conhecimento.

O futuro dos transportes em Portugal reveste-se, assim, de particular importância, sobretudo num tempo marcado por constantes ruturas e avanços tecnológicos nos vários domínios que contribuem para o setor como a energia, a conectividade, a automação ou a logística 4.0. Acresce ainda que este sector é responsável por uma grande parte das emissões de poluentes, gases com efeito de estufa e ruído, com impactes negativos ao nível da contaminação do ar, das alterações climáticas e ruído, este último sobretudo em meios urbanos, sendo ainda de sublinhar que este é o setor que consome mais energia petrolífera, contribuindo para elevada dependência energética do país.

Como resposta a estes desafios, a política de transportes, vertida em documentos estratégicos nacionais com o Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014–2020 (PETI3+)<sup>69</sup>, com base no qual se definiu o Plano Ferrovia 2020<sup>70</sup>, o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (Estratégia para a Eficiência Energética – PNAEE 2016)<sup>71</sup> e o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (Estratégia para as Energias Renováveis – PNAER 2020)<sup>72</sup>, propõe promover-se o seu papel de alavancar a economia ao mesmo tempo que reduz a dependência energética do país e os impactes negativos sobre o ambiente, nomeadamente através do incremento do transporte coletivo de passageiros em detrimento do individual, assim como o transporte ferroviário de mercadorias em detrimento do rodoviário, dos incentivos à modernização e eficiência do parque automóvel, bem como da adoção de modos suaves de mobilidade, como andar a pé ou de bicicleta.

A elevada **dependência energética** do país está, em grande medida, relacionada com o peso dos transportes no consumo de energia final, agravado ainda pelo facto de ser o transporte rodoviário responsável pela quase totalidade desse consumo e o

---

<sup>69</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 61–A/2015, de 20 de agosto

<sup>70</sup> Lançado pelo governo em 2016, <http://www.infraestruturasdeportugal.pt/ferrovia-2020-0>

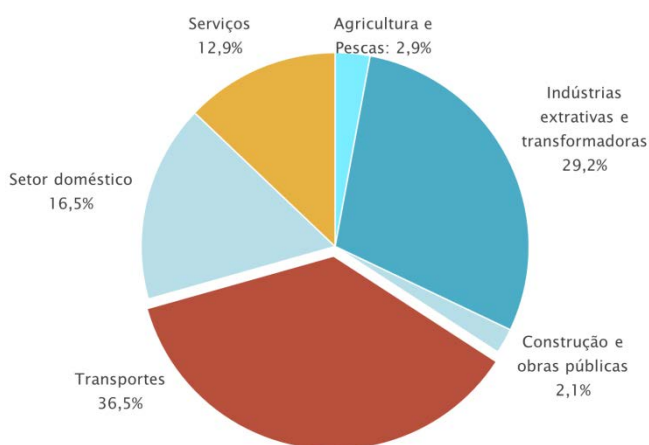
<sup>71</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril. A revisão do PNAEE para o período 2013–2016 é feita de acordo com os princípios da Diretiva n.º 2006/32/CE, mas tendo já em perspetiva o horizonte de 2020, de acordo com a Diretiva n.º 2012/27/EU.

<sup>72</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril

tipo de combustível predominante (fóssil de origem petrolífera). Como consequência ainda do tipo de energia utilizada, o sector dos transportes é responsável por uma grande parte da emissão de gases com efeito de estufa (GEE).

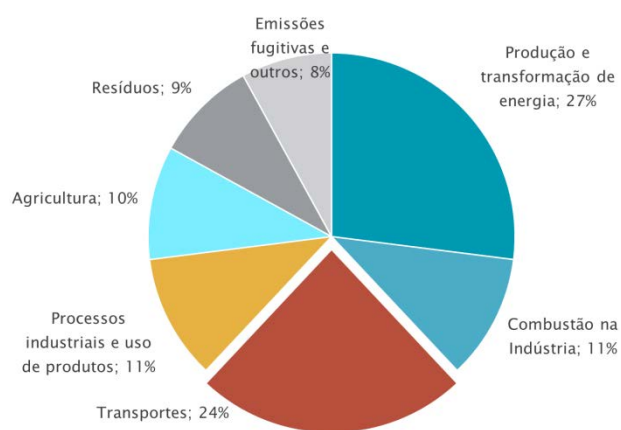
O setor dos transportes representou, 2015<sup>73</sup>, 36,5% do consumo energético nacional e contribuiu em cerca de 24% para o total de emissões de gases com efeito de estufa, tornando-se crucial na estratégia de promoção da eficiência energética e da diminuição das emissões de CO<sub>2</sub>.

**Figura 84– Distribuição do consumo total de energia final por Setor, Portugal, 2015**



Fonte: Balanço Energético 2015, DGE

**Figura 85 – Distribuição da emissão de Gases com Efeito do Estufa por Setor, Portugal, 2015**



Fonte: Agência Europeia do Ambiente, Eurostat

O **Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética**<sup>74</sup> visa promover um aumento da eficiência energética nas áreas da Agricultura, Indústria, Estado, Residencial e Serviços, Transportes e Comportamentos. Uma vez que o país não possui recursos fósseis endógenos nem volume suficiente de compras de energia primária para influenciar preços de mercado, o aumento da eficiência energética tem benefícios ainda na proteção ambiental e segurança energética. Para 2020, a meta comunitária estabelecia a obrigatoriedade de redução do consumo de energia primária em 20%, sendo que por via do PNAEE, foi entendimento de Portugal reforçar essa meta para 25% [ver evolução desta meta no Capítulo 4.1]. O PNAEE definiu 8,2% como meta de poupança de energia global até 2016 (1501 ktep em energia final) relativamente à média do consumo verificada no período entre 2001 e 2005, o que se aproxima da meta indicativa definida pela União Europeia de 9%. Até 2013, último ano com informação disponível no sítio do PNAEE, o programa para o setor dos transportes tinha uma execução de 82%, a mais elevada dentre os setores<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Até há data não há dados disponíveis para 2016, tendo sido apenas publicado o Balanço Energético 2016 Sintético (em junho de 2017).

<sup>74</sup> O PNAEE 2016 tem sido essencialmente executado através de medidas regulatórias (e.g. imposição de penalizações sobre equipamentos ineficientes, requisitos mínimos de classe de desempenho energético, obrigatoriedade de etiquetagem energética, obrigatoriedade de realização de auditorias energéticas), mecanismos de diferenciação fiscal (e.g. discriminação positiva em sede de IUC, ISV e ISP) e apoios financeiros provenientes de fundos que disponibilizem verbas para programas de eficiência energética, tais como o Fundo de Eficiência Energética (FEE), o Plano de Promoção da Eficiência no Consumo de Energia Elétrica, o Fundo Português de Carbono (FPC), o Portugal 2020 e outros instrumentos financeiros comunitários.

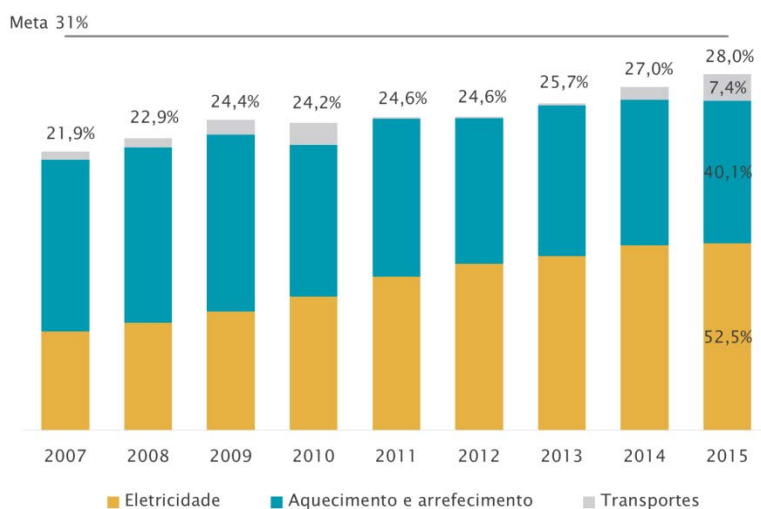
<sup>75</sup> Fonte: sítio PNAEE, consultado a 09-10-2017.



Por outro lado, a diversificação de fontes energéticas no setor dos transportes aliada à promoção de fontes de energias renováveis é também fundamental na promoção de um melhor desempenho ambiental neste setor, com ganhos económicos e ambientais.

A Estratégia para as Energias Renováveis vertida no **Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER 2020)** tem como metas a incorporação de 31% Fontes de Energia Renovável (FER) no consumo final bruto de energia (CFBE) até 2020<sup>76</sup>, contando com contributos do setor de produção de eletricidade, do aquecimento e arrefecimento nos setores da indústria e do setor dos transportes. Para este último em concreto, foi estabelecida a meta de 10% até 2020<sup>77</sup>, em linha com os objetivos europeus.

**Figura 86: Percentagem de fontes de energias renováveis no CFBE, por setor, 2007–2015**



Fonte: Renováveis – Estatísticas Rápidas– maio 2017, DGEG.

Sendo o sector dos transportes um dos mais dependentes dos combustíveis fósseis, Portugal encontra-se ainda aquém da meta europeia de 10% de incorporação de energias renováveis no setor dos transportes, apesar dos esforços envidados nesse sentido. Depois de um incremento assinalável até 2010, regista-se uma quebra acentuada nos anos seguintes, muito relacionada com a obrigatoriedade de certificação de sustentabilidade dos biocombustíveis que entrou então em vigor. Já em 2014 (3,7%) e 2015 (7,4%), último ano com informação disponível, registam-se progressos assinaláveis<sup>78</sup>.

Para a incorporação de FER nos transportes relevam, além da utilização dos biocombustíveis, o uso de veículos elétricos. Contudo, a penetração de veículos elétricos em Portugal é ainda muito reduzida. Segundo dados do INE, o número de veículos ligeiros movidos a eletricidade passou de 507 em 2013, para 749 em 2014 e 1 531 em 2015, representando este último cerca de 0,03% do total de veículos ligeiros (62,1% consomem gasóleo e 36,8% gasolina, 0,8% GNL e 0,3% outros), perante um parque de veículos ligeiros de 5,9 milhões, estando essa reduzida percentagem associada a fatores de natureza financeira (e.g. elevado custo dos veículos), técnica (e.g. limitação da mobilidade devido ao número disponível de pontos de carregamento e de abastecimento) e cultural (e.g. sensibilização das populações).

<sup>76</sup> Diretiva comunitária 2009/28/CE.

<sup>77</sup> Decreto-Lei n.º 141/2010 (alterado pelo Decreto-Lei n.º 39/2013) que transpôs parcialmente a Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu.

<sup>78</sup> A partir de 2011, apenas os biocombustíveis produzidos a partir de matéria residual e os biocombustíveis com certificado de origem, são considerados no cálculo.

Assim, e em conformidade com os objetivos revistos do PNAEE e do PNAER, em 2013, e os principais programas e medidas que os escoram, enfrentar a **dependência energética face ao exterior e melhorar a qualidade ambiental num quadro de sustentabilidade** está assim necessariamente relacionada com a utilização de veículos rodoviários, bem como com a promoção do setor ferroviário, do recurso aos transportes coletivos públicos e à mobilidade suave. Releva também a modernização do parque automóvel nacional, nomeadamente através de veículos mais eficientes e que utilizem combustíveis com melhor desempenho ambiental, como os veículos movidos a gás natural e os veículos elétricos.

Por seu turno, a **promoção de sistemas de transportes**, em particular dos transportes públicos coletivos de passageiros, **com baixas emissões de carbono**, assume particular relevância para a sustentabilidade na utilização de recursos e para a melhoria da qualidade de vida das populações. Logo, a aposta na evolução para um sistema de transportes mais ecológico é um dos principais objetivos na transição para uma economia com baixas emissões de carbono, tomando por referência as medidas previstas para o setor dos transportes nos documentos estratégicos citados.

Neste contexto, destacam-se no atual ciclo comunitário 2014–2020, os Domínios temáticos SEUR e CI, fortemente comprometidos com a Estratégia Europa 2020, em particular com a prioridade de **crescimento sustentável** – o SEUR na resposta aos desafios de transição para uma economia de baixo carbono, assente numa utilização mais eficiente de recursos e na promoção de maior resiliência face aos riscos climáticos e às catástrofes e às metas associadas ao clima e energia; o CI na preocupação transversal ao promover uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva.

No DT SEUR, releva a dimensão energética nas vertentes eficiência, renováveis e segurança de abastecimento. Tomando por base o peso da utilização de recursos energéticos com grandes emissões de carbono e reduzida eficiência no consumo de energia primária em Portugal, em particular no setor dos transportes, entendeu o país apostar na transição para tecnologias e recursos energéticos mais sustentáveis e eficientes, contribuindo assim para a descarbonização da economia. Para o efeito, dentro do objetivo temático 4 **Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores** [OT04], importa salientar a prioridade de investimento 4.5 – **Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação.**

No DT CI, destacam-se os investimentos previstos no Eixo IV do PO CI relativos aos transportes, que enfatizam a promoção da competitividade através da redução dos custos de contexto associados à movimentação de produtos nacionais para os mercados externos, mas que também revelam preocupações em matéria de eficiência energética e sustentabilidade ambiental. Os setores em relevo são o ferroviário e o marítimo-portuário, tendo Portugal diagnosticado, para o primeiro, uma necessidade de melhorar a competitividade com impactos na economia e na movimentação de pessoas e bens e, para o setor marítimo-portuário, desenvolver uma rede de plataformas logísticas de âmbito nacional e regional que permita a concentração e cargas e a geração de massa crítica para alimentar as infraestruturas de transporte de alta capacidade, bem como a necessidade de melhorar as capacidades dos portos não RTE–T, críticos para setor estratégicos do tecido industrial português. Assim, dentro do OT **Promover transportes sustentáveis e a eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas de rede** [OT07], relevam, nesta matéria, a PI 7.1 – **Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante investimento na Rede Transeuropeia de transportes (RTE–T)**, 7.3 – **Desenvolvimento e melhoria de sistemas de transportes ecológicos (incluindo de baixo ruído) e de baixo teor de carbono, incluindo vias navegáveis e transportes marítimos interiores, portos, ligações multimodais e infraestruturas aeroportuárias, a fim de promover a mobilidade regional**

e local sustentável e PI 7.4 – Desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes, interoperáveis e de alta qualidade e promoção de medidas de redução do ruído.

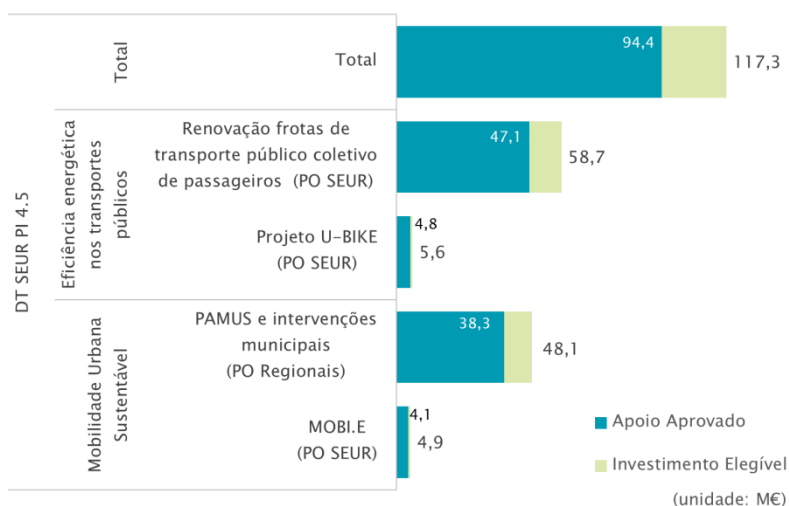
**Quadro 17: Síntese das Prioridades de Investimento ligada aos Transportes Sustentáveis**

Prioridades de Investimento	Principais objetivos e resultados esperados	Fundo	PO Temático	PO Norte, Centro e Alentejo	PO Lisboa	PO Algarve	PO Açores	PO Madeira
OT 4 – Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores								
4.5 Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação	* aumento da eficiência energética no setor dos transportes públicos de passageiros; * Diversificação energética no setor dos transportes públicos de passageiros; * Promoção da mobilidade sustentável e com baixa emissão de carbono	FC/FEDER	* Intervenções que visam melhorias na rede de mobilidade elétrica; * Promoção da Eficiência Energética no setor dos transportes públicos coletivos de passageiros; * Diversificação Energética, incluindo promoção de FER no setor dos transportes públicos coletivos de passageiros	* Elaboração de Planos de mobilidade para áreas metropolitanas, municipais ou intermunicipais; * Intervenções na área da mobilidade sustentável				
OT 7 – Promover Transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas								
7.1 Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante Investimento na Rede Transeuropeia de transportes (RTE-T)	Desenvolvimento de sistemas, equipamentos e infraestruturas de transporte e logística, nos setores ferroviário, marítimo-portuário e plataformas logísticas multimodais, com baixas emissões de carbono, por forma a aumentar a sua sustentabilidade económica e ambiental e a competitividade das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e a movimentação de pessoas e bens. Pretende-se ainda melhorar a conectividade de Portugal com o resto da Europa e do Mundo, através do desenvolvimento da RTE-T.	FC	Intervenções que visam desenvolver sistemas, equipamentos e infraestruturas de transportes e logística inseridas na RTE-T no âmbito do transporte ferroviário, marítimo-portuário e plataformas logísticas multimodais (associadas a portos)					
7.3 Desenvolvimento e melhoria de sistemas de transporte ecológicos e de baixo teor de carbono, incluindo as vias navegáveis interiores e o transporte marítimo, os portos e as ligações multimodais		FC/FEDER	Intervenções para requalificar portos não pertencentes à rede RTE-T : – requalificação de infraestruturas marítimas nos Açores; – reforço das condições de acesso e aumento da capacidade do porto da Figueira da Foz				Aquisição de meios tipo ferrie e intervenções em aerogares	
7.4 Desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes, de elevada qualidade e interoperáveis e promoção de medidas de redução de ruído		FEDER	Intervenções que visam qualificar a rede ferroviária através da sua modernização (infraestrutura e eletrificação, sistemas de controlo e comando, telecomunicações, sinalização e supressão de passagens de nível), aumentando a quota modal deste modo de transporte e melhorando a sua competitividade e sustentabilidade					

Fontes: Portugal 2020, Acordo de Parceria 2014–20, julho de 2014; PO SEUR, POCI, PO Açores

Numa apreciação sumária ao domínio SEUR, e de acordo com a Figura 87, o apoio aprovado até julho de 2017 foi de cerca de 94,4 M€, num total de investimento elegível de 117,3 M€.

**Figura 87: Investimento elegível e apoio aprovado das medidas ligadas aos Transportes sustentáveis no Domínio SEUR, até julho de 2017**



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Em termos de resultados a alcançar com as respetivas intervenções prioritárias no âmbito dos FEEL, o PO SEUR e os PO regionais, em articulação com o PNAEE e o PNAER, propõem-se contribuir para a redução da emissão de gases com efeito de estufa e para o cumprimento das metas de incorporação de energias renováveis, nomeadamente de energia elétrica nos transportes e também do uso de combustíveis mais limpos, com os consequentes benefícios em termos energéticos, ambientais e económicos, ou seja contribuindo simultaneamente para a redução da dependência energética e para o aumento da competitividade da economia nacional.

Para o efeito, e de acordo com o estabelecido no Acordo de Parceria, os investimentos neste âmbito incidem:

- i. No apoio à implementação de medidas de eficiência energética e racionalização dos consumos nos transportes públicos coletivos de passageiros. Do montante aprovado, 4,8 M€, a que corresponde uma taxa de cofinanciamento de 85%, destaca-se a medida U-BIKE Portugal, com 15 candidaturas até julho de 2017. Esta medida visa promover a mobilidade suave, em particular a bicicleta, nas comunidades académicas, através do apoio à aquisição de bicicletas para as instituições de ensino superior que envolve consórcios de instituições públicas do ensino superior com o IMT.

Outra medida-chave dentro deste objetivo visa a aquisição de transportes públicos urbanos coletivos de passageiros mais eficientes e que utilizem combustíveis com melhor desempenho ambiental (como o gás natural comprimido, o gás natural liquefeito, hidrogénio, eletricidade ou híbridos *plug-in*) e respetivos postos de abastecimento, com uma dotação máxima prevista no concurso de 60 M€. A apresentação de candidaturas decorreu entre outubro de 2016 e março de 2017, tendo já sido aprovados 9 projetos, que implicam a aquisição de 510 veículos de transporte público movidos a fontes de energia mais limpas e 35 postos de abastecimento. Do total de 58,7 M€ de investimento elegível estão aprovados 47,1 M€.

- ii. No **apoio à promoção da utilização de transportes ecológicos e da mobilidade sustentável**. Destacam-se aqui os dois projetos MOBI.E+, num montante total aprovado de 4,1 M€. A Mobi.E é uma rede composta por mais de 500 postos de carregamento para veículos elétricos maioritariamente situados em espaços de acesso público, cujo financiamento já vem do anterior quadro comunitário. Com o atual apoio, pretende-se o desenvolvimento de soluções que visem melhorar a rede de mobilidade elétrica, nomeadamente através da atualização tecnológica de 1 076 pontos de abastecimento públicos, seja pela adaptação de pontos de carregamento públicos para fichas normalizadas e comuns a toda a UE, seja ainda no sentido de os dotar de maior capacidade de forma a reduzir os tempos de carregamento (ainda) elevados.

Ainda neste domínio, mas nos PO Regionais, foram apresentadas até julho de 2017, mais de uma centena de candidaturas cujo montante aprovado ascende a 38,3 M€, das quais 23 são Planos de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) da responsabilidade de associações de municípios (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, Secretaria Regional dos Açores e Comunidades Intermunicipais<sup>79</sup>) sendo as restantes de escala municipal. No essencial, estes planos visam encontrar soluções sustentadas de transporte que viabilizem a adoção de políticas de gestão da mobilidade, reforçando a aposta pela utilização de transportes públicos e de modos suaves, concretizando-se em operações de desenvolvimento urbano que incidem sobre

---

<sup>79</sup> No caso do Algarve, o PAMUS desdobra-se em 3 territórios sub-regionais: Barlavento, Algarve Central, Sotavento

a requalificação de espaços públicos, criação de zonas pedonais ou ciclovias, ações de sensibilização para a mobilidade sustentável, reforço das condições de segurança das vias, entre outras.

Com os apoios previstos, o Portugal 2020 pretende dar um contributo na superação de alguns dos principais constrangimentos identificados no PETI3+, em particular no setor ferroviário (degradação da infraestrutura; vida útil e obsolescência técnica; ausência de eletrificação; falta de ligação eficiente aos portos, plataformas logísticas e polos; limitação do peso máximo e comprimentos dos comboios, entre outros) e no setor marítimo-portuário (como as condições de acesso/receção de navios; limitações de capacidade; ligação inexistente ou insuficiente à linha férrea e plataformas logísticas; vida útil/ obsolescência técnica de equipamento portuário), ao mesmo tempo que procura garantir a sustentabilidade económica e ambiental dos respetivos projetos e promover assim a coesão territorial e o aumento da segurança de pessoas e bens.

No setor ferroviário, pretende-se qualificar a rede através da sua modernização (infraestrutura e eletrificação, sistemas de controlo e comando, telecomunicações, sinalização e supressão de passagens de nível), aumentando a quota modal deste modo de transporte e melhorando a sua competitividade e sustentabilidade. No setor marítimo-portuário incluem-se intervenções de modernização dos portos e reforço da proteção dos cais, de forma a torná-los mais eficientes e competitivos, desenvolvendo a intermodalidade com as redes ferroviárias e a sua articulação com as cadeias logísticas.

Na apreciação do domínio da Competitividade e Internacionalização na promoção de transportes sustentáveis e eliminação de estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas, uma vez cumpridas as condicionalidades (meados de 2016), foram abertos até julho de 2017 quatro concursos no âmbito do Regime de Apoio a Infraestruturas de Transportes. Uma vez que se trata sobretudo de grandes projetos discutidos *a priori*, habitualmente de longo-prazo, com fases de estudo e análise mais detalhadas, a aprovação e execução decorrem em ritmos próprios. Até julho de 2017 foram aprovados neste domínio (excluindo os projetos de mobilidade rodoviária nas RUP, PI 7.2) 39,5 M€, num total de investimento elegível de 46,4 M€.

No apoio a um espaço único europeu de transportes multimodais, foram já submetidas várias candidaturas com vista ao desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transportes e logística inseridas nas Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-E), por forma a aumentar a competitividade das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e a movimentação de pessoas e bens. Todavia, em julho de 2017 regista-se um montante aprovado de 1,1M€, referente ao projeto de Implementação da Operacionalidade do Terminal de Granéis Líquidos. As candidaturas para apreciação são: a Modernização do Troço Nine-Valença Fronteira (2.ª Fase), na Linha do Minho; a Modernização do troço Alfarelos-Pampilhosa (2.ª fase) e a Modernização do troço Ovar-Gaia (2.ª fase), ambas na Linha do Norte; a melhoria dos acessos marítimos ao Porto de Setúbal; e a Requalificação do Porto de Ponta Delgada, na Ilha de São Miguel.

Em matéria de desenvolvimento e melhoria de sistemas de transporte ecológicos (nomeadamente de baixo ruído) e baixo teor de carbono, incluindo as vias navegáveis interiores e o transporte marítimo, os portos, as ligações multimodais e as infraestruturas aeroportuárias, foram aprovados 38,4 M€. No âmbito do PO CI estão aprovados cerca de 36 M€ destinados à construção de Rampa RO-RO e dragagem do Porto da Calheta, na ilha de S. Jorge; à ampliação do Porto de Velas de São Jorge e respetiva melhoria das condições de segurança e operacionalidade; e à requalificação das infraestruturas no grupo ocidental de ilhas, através de intervenções estruturantes nas condições, permitindo a movimentação de carga e passageiros.

Por último, com vista ao desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários abrangentes de elevada qualidade e interoperáveis e promoção de medidas de redução do ruído (Linhas não RTE-E), encontram-se previstos apoios do Portugal

2020 para a modernização das linhas do Oeste e do Douro. Para o efeito, encontra-se aberto, até Dezembro de 2017, o concurso para a respetiva modernização nos Troços Caíde – Marco Canaveses – Régua (Linha do Douro) e Meleças/Caldas da Rainha (Linha do Oeste), procurando-se dessa forma aumentar a quota modal do transporte ferroviário de mercadorias e de passageiros nestas regiões.

Sendo inegável o contributo global destes projetos para o aumento da competitividade e da internacionalização da economia portuguesa, há agora que aprofundar o seu impacto na descarbonização da economia e na redução da intensidade energética deste setor em particular, evidenciando-se desde já as externalidades positivas destas operações no domínio SEUR.

#### Complementaridades com outras fontes de financiamento

No contexto de afirmação dos territórios do interior, da promoção da coesão territorial e da integração na Rede Transeuropeia de Transportes enquanto dimensões estruturantes para o planeamento do setor dos transportes, o **Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014–2020** (PETI 3+) consagra um conjunto de investimentos em infraestruturas de transportes a concretizar até 2020 e assenta em três objetivos estratégicos: i) promover a coesão social e territorial, assegurando a mobilidade e acessibilidade de pessoas e bens em todo o País e a sustentabilidade ambiental; ii) contribuir para o crescimento económico, apoiando as empresas e a criação de emprego; e iii) assegurar a competitividade do setor dos transportes e a sua sustentabilidade financeira.

O enquadramento operacional do PETI 3+ foi complementado pelo Plano de Investimentos Ferrovia 2020, que permitiu reposicionar as prioridades de investimento de modo a garantir a otimização de recursos e a efetiva execução dos projetos, com a respetiva alocação de recursos financeiros (2 mil M€), promovendo o reforço da conectividade interna e internacional (às escalas nacional e ibérica), a competitividade, a indução do investimento privado e a criação de emprego.

Para a concretização destes investimentos conta-se com um pacote financeiro composto por fundos europeus, que inclui o Portugal 2020, mas também o Programa *Connecting Europe Facility* (CEF), complementados por recursos do Orçamento do Estado e, potencialmente, pelo contributo do Plano de Investimentos para a Europa (Plano Juncker).

Deste modo, os investimentos inseridos no OT7 “Promover transportes sustentáveis e a eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas de rede” também obedecem a princípios de complementaridade com os financiamentos candidatos ao CEF, na medida em que a este instrumento foram candidatados investimentos não suscetíveis de financiamento pelos FEEL e projetos já com alguma maturidade. Assim, os grandes projetos do Plano Ferrovia 2020 que beneficiam das PI 7.1 e 7.3 também incluem a participação do CEF em cerca de 603 M€. Destacam-se aqui os seguintes: Estudos para o Corredor Internacional Sul (Sines/Setúbal/Lisboa/Caia); Obras na Linha da Beira Alta (Pampilhosa – Vilar Formoso); Plataforma Logística Multimodal do Porto de Leixões (fase 2); Estudos e Obras para Ligação Ferroviária Sines – Elvas (Espanha): Troço Évora–Caia e Estação Técnica ao km 118 da Linha do Sul; Estudos para a Ligação Ferroviária Aveiro–Vilar Formoso no Corredor Atlântico; Estudos para a Ligação Ferroviária ao Porto de Leixões; Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha): Troço Évora–Caia (fase 2); Obras na Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha): Troço Sines–Ermidas–Grândola.

No domínio da mobilidade elétrica, salienta-se a complementaridade com projetos financiados pelo CEF, nomeadamente na implantação de 58 pontos de carregamento em corredores rodoviários da rede europeia (eixo atlântico) de forma a permitir a circulação de veículos elétricos nestes corredores.

## 5 AVALIAÇÃO E CONTROLO DOS EFEITOS NO AMBIENTE

A inserção deste capítulo no Relatório Anual dos Fundos pretende por um lado refletir sobre o processo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) no âmbito do Portugal 2020 enquanto instrumento que robustece o compromisso nacional para o desenvolvimento sustentável e para a gestão eficiente de recursos, e por outro reportar os principais resultados da monitorização anual dos indicadores e recomendações que vierem a ser incluídos nos Relatórios Anuais de Execução pelos diversos Programas Operacionais que a aplicam.

Neste sentido, e para uma melhor apropriação do universo do domínio ambiental no âmbito do Portugal 2020, considera-se pertinente apresentar de seguida uma análise sobre a aplicação dos fundos relativos ao Portugal 2020 pelos diversos Objetivos Temáticos (OT) e pelas áreas mais específicas de intervenção através da informação financeira dos investimentos concedidos até dezembro de 2016, e posteriormente uma abordagem sobre o processo da AAE neste período de programação.

### 5.1 Uma visão da aplicação dos fundos no domínio do ambiente

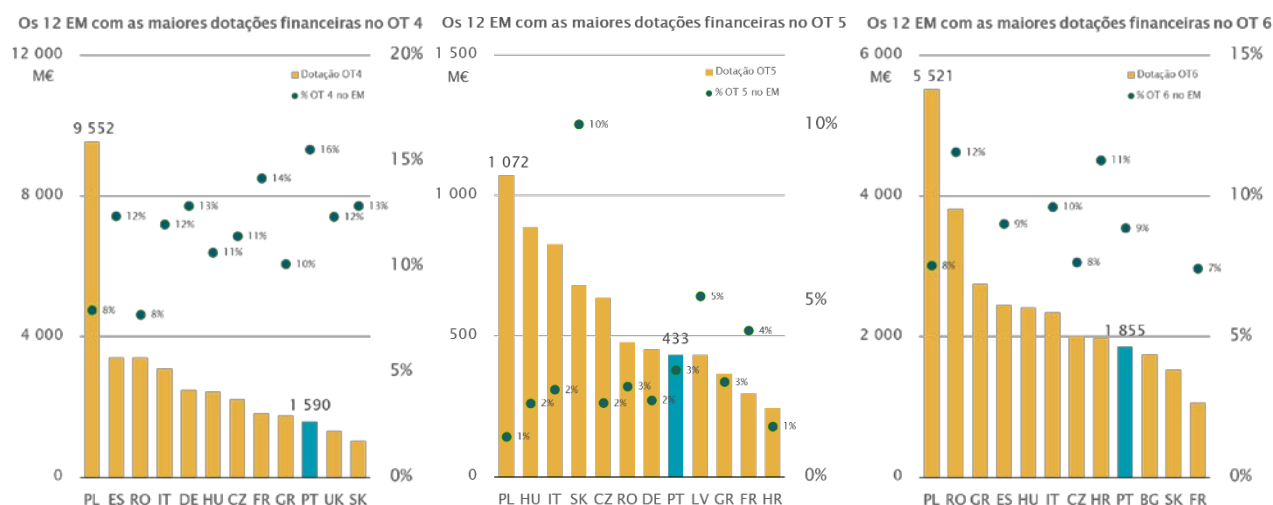
No âmbito do Portugal 2020, a área do ambiente pode ser analisada através dos Objetivos Temáticos que compõem o domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, Objetivos Temáticos 4, 5 e 6. Como investimentos diretos neste domínio, constantes nos anteriores períodos de programação, figura o OT 6 – Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos, e como investimentos indiretos surgem o OT 4 – Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores, que contribui para a eficiência de recursos, e o OT 5 – Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos, que cobre riscos específicos e pretende assegurar a prevenção e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes<sup>80</sup>.

Em termos da alocação de verbas dos 28 Estados-membros para os Objetivos Temáticos 4, 5 e 6 e em exclusivo para os Fundos da Coesão, foram disponibilizados cerca de 80 mil M€ para estas áreas (39 mil M€ para a economia de baixo carbono, 7 mil M€ para as alterações climáticas e 32 mil M€ para o ambiente). Nas figuras seguintes apresentam-se os 12 Estados-membros com as maiores dotações de fundos programados para o período 2014–2020 nestes três OT. Para o total dos 28 Estados-membros com programação indicativa para os Fundos de Coesão, é o Objetivo temático 7 dirigido à promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes, que apresenta a maior proporção de investimento com 18%, seguido do OT 1 e do OT 4 (38 679 M€) ambos com 12%, evidenciando a grande aposta na economia de baixo carbono e no investimento na energia pela CE e pelos Estados-membros, nomeadamente pela existência de limites mínimos regulamentares em matéria de alocação financeira ao OT 4 (mecanismos de concentração temática). O ambiente em sentido estrito e circunscrito ao OT 6 apresenta ainda 10% (32 457 M€) da programação para o total dos EM, enquanto o OT 5 apresenta uma contribuição de apenas 2% (7 409 M€).

---

<sup>80</sup> Em concordância, no Relatório sobre a integração do domínio ambiental na política de coesão para o período 2014–2020, elaborado pelo Grupo de trabalho criado pela Rede Europeia das Autoridades Ambientais e Autoridades de Gestão (ENEA-MA) da CE, é considerado ainda como pertencente aos investimentos diretos os apoios na categoria dos processos de produção amigos do ambiente e medidas de eficiência dos recursos nas PME, pertencente ao OT 3 – Reforço da competitividade das PME, e como indiretos os apoios aos transportes pertencentes ao OT 7 – Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas. Apesar da sua referência, as análises a seguir elaboradas não incluem a participação direta destas categorias e OT.

Figura 88: Os Estados-Membros com as maiores dotações na área do Ambiente, 2014–2020



Fonte: Quadros das dotações financeiras dos Estados-Membros.

Em termos nacionais, Portugal enfrenta para cada OT constrangimentos específicos. No OT 4 destaca-se a elevada intensidade energética da economia portuguesa que terá de ser combatida com investimentos que visem a transição para uma economia de baixo carbono, associada à promoção da eficiência energética e à produção e distribuição de energias renováveis. No OT 5 os principais constrangimentos assentam na vulnerabilidade face a diversos riscos naturais e tecnológicos e nas debilidades na proteção dos valores ambientais, para os quais se pretendem apoiar investimentos na prevenção de riscos e na adaptação às alterações climáticas. Por fim, no OT 6 o constrangimento é a utilização e gestão ineficientes de recursos, problema que é tratado com investimentos que visem a proteção do ambiente e promoção da eficiência de recursos, estruturada em torno das seguintes áreas de intervenção, gestão de resíduos, gestão da água, conservação e valorização da biodiversidade, recuperação de passivos ambientais, e qualificação do ar e do ambiente urbano, tendo por base investimentos na regeneração e revitalização urbana.

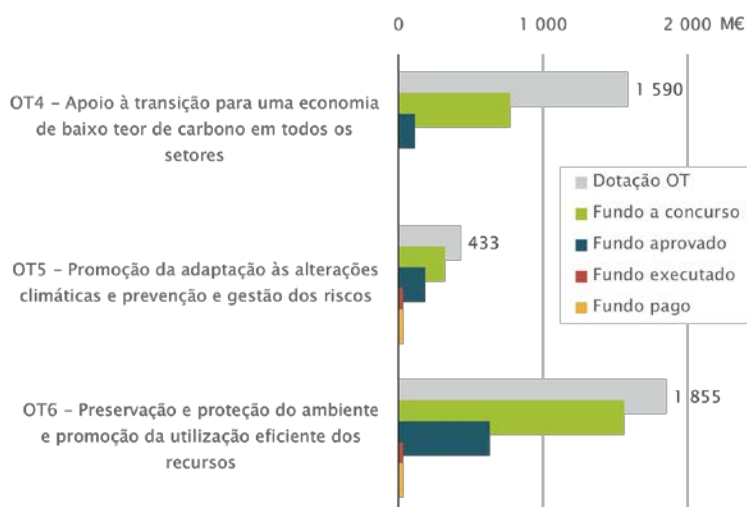
Para enfrentar estes desafios Portugal dispõe de 3 878 M€ para o conjunto dos OT 4, OT 5 e OT 6 até 2020, montante esse que em termos de Fundos da Coesão se reparte da seguinte forma: 48% no OT 6 com 1 855 M€, 41% no OT 4 com 1 590 M€ e 11% no OT 5 com 433 M€. Também o FEADER e o FEAMP contribuem especificamente para estes OT com a seguinte distribuição: o FEADER com 1 938 M€ para os três objetivos temáticos e o FEAMP com 118 M€ atribuídos ao OT 4 e 6.

Em termos de concursos lançados em cada OT até dezembro de 2016, destaca-se o OT 6 que já colocou cerca de 84% da sua dotação total a concurso (1 562 M€). Também o OT 5 já colocou 75% (323 M€) da sua dotação total enquanto o OT 4 colocou apenas 49% (772 M€).

Em termos dos Programas Operacionais que mais contribuem para as dotações colocadas a concurso, destaca-se no OT 4 o PO Norte com 39% (299 M€) da dotação total e o PO SEUR com 37% (284 M€). No OT 5 o principal tributário é o PO SEUR com 92% (298 M€) e no OT 6 o PO SEUR detém 30% (470 M€), seguido do PO Norte com 25% (384 M€) e do PO Centro com 24% (369 M€).



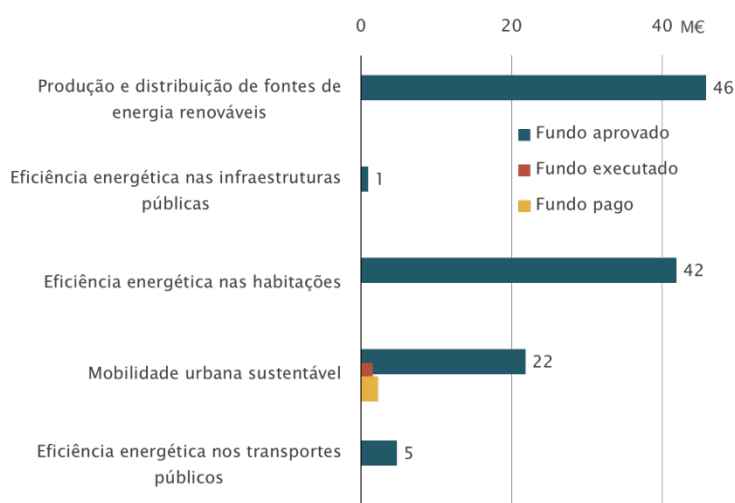
**Figura 89: Dotações programadas, fundo colocado a concurso, aprovado, executado e pago nos OT 4, 5 e 6 do Portugal 2020, dezembro 2016**



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Em termos de aprovações no OT 4, os 110 projetos aprovados totalizam 183 M€ de custo elegível para um fundo aprovado de 115 M€ e um fundo executado de 2 M€. Em termos de incidência de áreas temáticas é na produção e distribuição de fontes de energia renováveis que se concentra a maioria dos apoios com 40% do fundo aprovado, seguido da área eficiência elétrica nas habitações com 36%. No entanto é na área da mobilidade urbana sustentável que se encontra concentrada a execução deste OT bem como a maioria dos projetos aprovados (83). As razões para os atrasos verificados na área da eficiência energética prendem-se com o tempo decorrido no cumprimento das condicionalidades ex ante e na clarificação relativa à aplicação de regras de auxílios de Estado, bem como a formas de financiamento e respetiva operacionalização. Por exemplo, a aprovação do financiamento para o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU2020) só ocorreu em 2016.

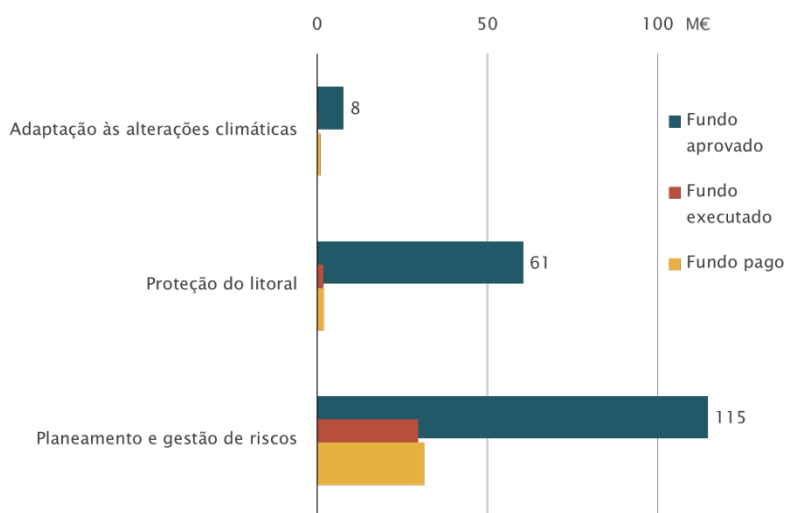
**Figura 90: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT 4, dezembro 2016**



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Em termos de aprovações no OT 5, os 158 projetos aprovados totalizam 215 M€ de custo elegível para um fundo aprovado de 183 M€ e um fundo executado de 32 M€. Em termos de incidência de áreas temáticas é no planeamento e gestão de riscos que se concentra 63% dos investimentos aprovados, seguido da área da proteção do litoral com 33%. Em termos de execução a predominância é na área do planeamento e gestão de riscos sendo também nesta área que se verifica a maioria dos projetos aprovados.

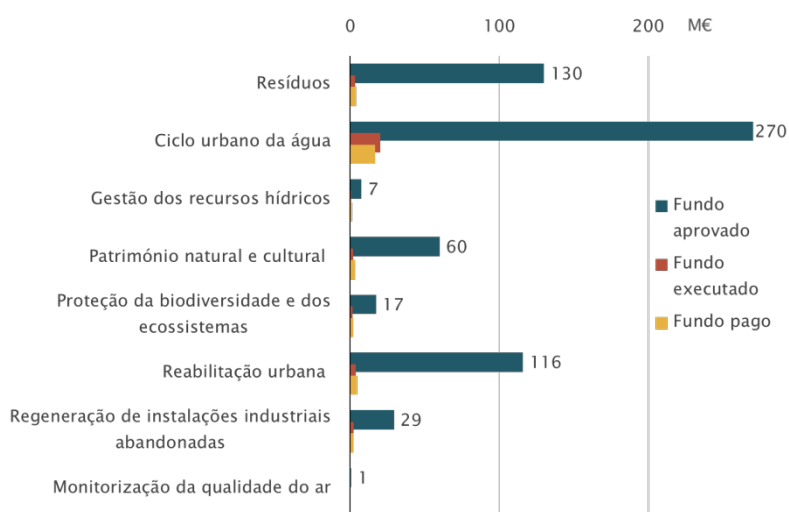
**Figura 91: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT 5, dezembro 2016**



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Em termos de aprovações no OT 6, já foram aprovados 693 projetos que totalizam 824 M€ de custo elegível associado a um fundo aprovado de 630 M€ e a um fundo executado de 34 M€. Em termos de incidência de áreas temáticas 43% concentra-se no ciclo urbano da água, seguido dos resíduos com 21% e da reabilitação urbana com 18%. Em termos de execução, é igualmente no ciclo urbano da água que se concentra 60% do total executado neste OT, assim como grande parte dos projetos aprovados (304).

**Figura 92: Fundo aprovado, executado e pago nas áreas do OT 6, dezembro 2016**



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Tendo em conta as diversas áreas de intervenção dos Fundos da Coesão no domínio ambiental, releva agora perceber como vão ser tidas em conta no processo de Avaliação Ambiental Estratégica.

## 5.2 Da avaliação à monitorização ambiental estratégica do Portugal 2020

O exercício de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) decorre da necessidade do cumprimento da regulamentação comunitária em matéria dos fundos estruturais, sendo que todos os Estados-membros que apresentem Programas Operacionais com evidência de materialidade têm que assegurar uma avaliação que controle e avalie os impactos no ambiente decorrente da implementação das intervenções desses Programas.

### Balanço da AAE realizada no QREN

O balanço da AAE realizada no âmbito do QREN revelou algumas preocupações que poderão ser minoradas no quadro do atual Portugal 2020, nomeadamente quanto ao processo de seguimento e monitorização, uma vez que o conjunto dos 40 indicadores escolhidos revelou algumas fragilidades concretas que deverão ser melhoradas:

- A ausência de metodologias de análise e de experiência na avaliação ambiental dificultou o apuramento de indicadores que medissem impactos significativos no ambiente de forma eficaz;
- A insuficiência no apuramento de informação para um conjunto de indicadores por parte das entidades do setor e dos PO bem como a ausência de harmonização, robustez e capacidade de leitura agregada de alguns indicadores impediu o seu apuramento;
- A falta de representação expressiva para agregação de alguns indicadores e a dificuldade na exequibilidade e apuramento de determinados indicadores de acordo com os tempos exigidos não permitiu a sua quantificação.

Ficavam assim evidenciadas as principais dificuldades do processo de seguimento e necessidades futuras para a conceção do sistema de monitorização ambiental do Portugal 2020 de forma a implementar indicadores que sejam passíveis de apuramento, pertinentes, realistas e harmonizados.

Também ao nível da verificação do cumprimento das recomendações efetuadas no âmbito do QREN, as quais foram traduzidas em termos de 16 indicadores de monitorização, nem sempre os mesmos foram passíveis de apuramento, tendo em conta dificuldades de contabilização por parte dos PO. Nesses casos, optou-se pela apresentação de uma boa prática que evidenciasse o cumprimento da recomendação em causa.

No entanto, dos 40 indicadores inicialmente identificados como possíveis de aferir o impacto no ambiente dos projetos efetivamente realizados no QREN, 21 foram apurados nos Relatórios de Execução Anuais dos PO enquanto 2 foram apurados através de um estudo específico. Como boas práticas, para além das diretamente incorridas com a incorporação de considerações ambientais obtidas pelos processos de consultas incorporados no Relatório Ambiental Final, congregou-se um conjunto de informação recolhida no seio dos PO no que respeita à aplicação das recomendações, indicadores, estudos e checklist ambientais que poderão servir para futura adaptação ao Portugal 2020, informação que foi sendo anualmente

publicada nos Relatórios de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente decorrentes da Aplicação dos Apoios do QREN e nos capítulos respetivos dos Relatórios Anuais do QREN.

### O processo da AAE do Portugal 2020

Ao contrário do ocorrido no QREN para o qual o processo de AAE foi desenvolvido para o conjunto global dos PO, foi sugerido pela Comissão Europeia, para o atual período de programação do Portugal 2020, a realização de uma AAE por cada um dos Programas. Antes da aprovação pela CE dos Programas Operacionais abrangidos pelo Portugal 2020 foi desencadeado o processo de Avaliação Ambiental Estratégica individual para os PO que evidenciaram materialidade e com impactos efetivos no ambiente. A maioria dos Programas Operacionais evidenciaram materialidade nos seus investimentos pelo que no total nove foram sujeitos à AAE. Ficaram excecionados os PO Capital Humano e Inclusão Social e Emprego, após a realização de um *screening* que confirmou que não careciam desta avaliação, pois para além dos seus investimentos estarem associados ao FSE, as suas tipologias de intervenção não se enquadrarem na tipologia de planos e programas sujeitos à aplicação da AAE.

O processo foi iniciado em Janeiro de 2014 com a elaboração dos Relatórios de Definição de Âmbito dos nove PO sujeitos à AAE e respetiva consulta à APA e às Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas (ERAE), tendo terminado em Outubro do mesmo ano com a entrega dos Relatórios Finais Ambientais por parte das equipas responsáveis pela elaboração das avaliações. A seguir aos Relatórios de Definição de Âmbito e às considerações propostas nas respostas das entidades competentes foram elaborados os Relatórios Ambientais que identificam descrevem e avaliam detalhadamente os efeitos significativos no ambiente, resultantes da aplicação de cada um dos PO em causa. Estes Relatórios, bem como os seus Resumos Não Técnicos, elaborados com vista a uma melhor compreensão por parte dos cidadãos, foram posteriormente sujeitos a um processo de consulta às entidades competentes e ao público em geral através da publicação nos Sites das entidades responsáveis pela elaboração dos PO e em jornais de grande circulação, tendo ocorrido diversas participações.

Tendo em conta que a finalidade da AAE é a capacidade de poder integrar nos Programas Operacionais e antes da sua aprovação, as considerações ambientais que tenham em conta os impactos no ambiente negativos e positivos, diretos e indiretos da real materialização dos investimentos, a participação resultante do processo de consulta pública reverteu na integração, nos Relatórios Ambientais, das preocupações suscitadas durante o período de consulta e na incorporação posterior no texto dos PO do resultado desse mesmo processo consultivo. Esta integração foi assim materializada nos Relatórios Ambientais Finais dos nove PO sujeitos à aplicação da AAE.

O processo da Avaliação Ambiental Estratégica conclui-se com a elaboração e respetivo envio às Autoridades Ambientais (Agência Portuguesa do Ambiente no caso dos PO do Continente e Direções Regionais do Ambiente no caso dos PO das Regiões Autónomas) das Declarações Ambientais para cada um dos nove PO, as quais integram um conjunto de informação essencial de todo o processo de avaliação e consulta, bem como os indicadores e recomendações que farão parte do processo de seguimento, o qual constitui um passo fundamental para o acompanhamento real dos impactos no ambiente decorrentes da aplicação dos PO.

Em termos de divulgação, todo o processo relacionado com a AAE do Portugal 2020, desde o Relatório Ambiental Final, Resumo Não Técnico e a Declaração Ambiental, encontra-se disponível nos Sites dos respetivos PO, bem como no Site do Portugal 2020, tendo cada processo sido enviado também às Autoridades Ambientais.

---

## 6 SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os contributos da Política da Coesão na prossecução das metas da Estratégia Europa 2020 exigem a concretização de um conjunto de investimentos em áreas prioritárias que contribuem para a superação dos constrangimentos económicos e sociais, bem como para a implementação de reformas estruturais. Para a sua concretização, **os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) dão um forte contributo, afetando cerca de 13,5 mil milhões de euros das verbas do Portugal 2020 aos vários pilares do PNR**, em particular à promoção da inovação da economia portuguesa e à qualificação dos portugueses.

Num contexto macroeconómico ainda caracterizado por um modesto crescimento económico e insuficiente nível de investimento, **o contributo dos FEEI continua a assumir relevância acrescida na conjugação dos desafios de longo e de curto prazo do desenvolvimento de Portugal.**

**O presente relatório está suportado na informação do Portugal 2020**, tendo como referência os FEEI, sem descurar a análise de resultados do QREN sempre que relevante numa ótica de continuidade das políticas estruturais. Reflete dois momentos distintos de reporte, dado que pretende sistematizar, por um lado, os dados consolidados relativos a 31 de dezembro de 2016 presentes nos relatórios de execução de 2016 de todos os PO, e, por outro lado, apresentar uma imagem mais atualizada da evolução reportada, no essencial, a 30 de junho de 2017.

Em simultâneo com o encerramento do QREN (que assegurou taxas de execução superiores a 100% e garantiu dessa forma a total absorção dos fundos), **observou-se em 2016 a consolidação da implementação do Portugal 2020, visível nos seus indicadores financeiros e operacionais.**

Desde a abertura do primeiro concurso do Portugal 2020, até ao final de 2016, foram abertos 1 165 concursos, nos seis domínios temáticos e na Assistência Técnica, juntamente com mais 44 concursos abertos no âmbito das Estratégias (1 209 no total), apresentadas mais de 326 mil candidaturas e aprovados mais de 286 mil projetos. Foram já colocados a concurso 54% das dotações do Portugal 2020 nos concursos abertos, tendo sido apresentadas candidaturas com intenções de investimento que ultrapassaram os 34 mil M€. Em termos de fundo aprovado já foram comprometidos 10,5 mil M€ (que permitiam antecipar a realização de um nível de investimento de mais de 16,6 mil M€).

O ano de 2016 destaca-se, em particular, pelos elevados níveis de procura (572 concursos com uma dotação de 5,4 mil M€ só em 2016, cerca de 50% da dinâmica registada até à data). No final do ano o valor dos fundos executados era de 2,9 mil M€, sendo a taxa de compromisso de 41% e de execução de 11%. O volume de pagamentos era de 3,5 mil M€, ou seja 14% do valor programado no Portugal 2020 para o período de 2014–2020.

No ano de 2016 houve ainda um crescimento muito significativo das aprovações realizadas pelos Programas Operacionais, tendo a taxa de compromisso do Portugal 2020 passado de 16%, no final de 2015, para 41%, no final de 2016. Esta dinâmica demonstra que o Portugal 2020 tinha atingido a velocidade cruzeiro já não apenas no que se refere às dimensões das dotações colocadas a concurso, mas também ao nível das aprovações.

Para este desempenho, contribuiu certamente o facto de **Portugal ter**, tal como previsto, **cumprido todas as condicionalidades ex ante no final de 2016** e ter dado tecnicamente como encerrado a esmagadora maioria dos exercícios de mapeamento.

---

A velocidade de cruzeiro atingida reforça a necessidade de manter sistemas de monitorização e avaliação ativos, bem como instrumentos de contratualização e de processos integrados de governança multinível.

**A Política de Coesão constitui, um dos principais impulsionadores de novas experiências de governança pública em Portugal das quais se destacam as de contratualização entre diferentes níveis de governo.**

Neste relatório, analisando em concreto a experiência dos PDCT face ao passado, constata-se que este alargamento, embora lento e por vezes incompleto, permitiu (i) consolidar a escala sub-regional de governo (CIM e AM) enquanto interlocutor privilegiado no processo de governança multinível em Portugal, (ii) alargar o âmbito temático das intervenções contratualizadas muito para além das áreas tradicionais de intervenção municipal, e ainda (iii) integrar novos atores (públicos, associativos e privados) no processo de contratualização, tanto no momento de definição dos contratos como no da sua operacionalização.

Neste particular, como se verifica no relatório, a operacionalização quer dos instrumentos territoriais, quer dos investimentos em equipamentos, tem-se mostrado mais morosa que em ciclos anteriores e com níveis de execução incipientes em muitas operações. No entanto, os sinais de operacionalização da primeira metade de 2017 mostram que também nesta dimensão, o Portugal 2020 entrou em velocidade de cruzeiro na grande maioria das PI dos instrumentos territoriais e de outros investimentos de forte incidência territorial, pelo que se espera um reforço significativo nos seus níveis de execução durante os próximos anos.

A análise dos instrumentos de inclusão social, designadamente na Área Metropolitana de Lisboa, permite concluir que temos uma forte aposta num modelo de governança pública híbrido baseado em relações contratuais entre o Estado e os atores locais (públicos e privados) tendencialmente formatado através de parcerias locais que agregam um número significativo de atores. Se este modelo traduz a consolidação do desígnio de reforçar as parcerias entre atores, tal como previsto no Acordo de Parceria, o mesmo revela ainda algumas dificuldades designadamente em matéria de meta-governança (ou seja, de articulação entre parcerias setoriais). Fica igualmente claro, que temos uma capilaridade territorial dos instrumentos de combate à pobreza e exclusão social, assumindo-se o território informal “bairro” como a escala privilegiada, mas não exclusiva, de atuação. Tal opção encerra em si mesma benefícios inegáveis para as comunidades locais (maior conhecimento das suas vulnerabilidades, maior possibilidade de ativação dos seus recursos e maior probabilidade de envolvimento e capacitação dos indivíduos e das suas organizações) mas também desafios sobretudo para os atores envolvidos (sobreposição de intervenções e dispersão de recursos, com potenciais consequências negativas em matéria de resultados alcançados).

Num contexto macroeconómico de recuperação económica e de trajetória descendente da taxa de desemprego, **a implementação do Portugal 2020 revela-se importante**, não apenas para a garantia de manutenção desse ciclo económico, mas, sobretudo, **para induzir mudanças estruturais no país, quer ao nível do perfil de competências e força dos recursos humanos, quer ao nível da estrutura económica, contribuindo dessa forma para o crescimento sustentável da economia portuguesa.**

Este relatório evidencia que têm sido feitos progressos significativos (em linha com as tendências Europeias), ao nível da empregabilidade dos jovens NEET (com mais de 190 mil jovens abrangidos pela medida Garantia Jovem), ou ao nível da qualificação inicial, cujos ritmos de implementação deverão permitir atingir a maioria das metas definidas em sede de programação. Ainda no contexto social, tem sido feito um esforço para garantir o reforço de inclusão de públicos

---

particularmente vulneráveis com é casos dos idosos (note-se que, em 2015, 21,7% desta população se encontrava em risco de pobreza).

Estas alterações estruturais não se ficam, no entanto, apenas pela dimensão social. Ao nível da estrutura de recursos (crescimento sustentável) e da economia (crescimento inteligente), o relatório faz apelo a duas dimensões estratégicas com forte capacidade de induzir alterações estruturais e de comportamentos com perspetivas de médio longo prazo. Por um lado a dimensões da descarbonização da economia e a melhoria da qualidade ambiental do país, numa visão dinâmica que relaciona competitividade e sustentabilidade. Por outro, a utilização dos instrumentos financeiros, como alavanca na aceleração dos processos de relançamento do investimento das PME. Neste particular, é de destacar que no final de junho de 2017, o valor de FEDER aprovado para instrumentos financeiros geridos através da IFD ascendia a 247 M€, dos quais 167 M€ para instrumentos de capital e quase capital e 80 M€ para instrumentos de dívida e garantia (estes valores aproximam-se já dos executados no âmbito do QREN em todo o período de programação de 2007 a 2013).

Realça-se ainda que em 2016 foram lançados um conjunto de medidas de aceleração do investimento com vista a agilizar o acesso aos fundos estruturais, nomeadamente a medida designada por “Acelerador de Investimento”, excecional e temporária, para incentivar a execução e a antecipação de investimentos. Estas medidas contribuíram para o aumento dos pagamentos aos beneficiários, nomeadamente para o cumprimento da meta de pagamentos dos apoios diretos às empresas (450 milhões de euros), que foi ultrapassada em 6%. O sucesso destas medidas conduziu à fixação para 2017 da exigente meta de mil milhões de euros de pagamentos às empresas atingida logo no 3.º trimestre do ano e posteriormente elevada para 1,25 mil M€.

Trata-se de acrescentar valor por via do financiamento europeu, por forma a dinamizar os processos de alteração em áreas determinantes para as mudanças do perfil de especialização da economia portuguesa, nomeadamente na I&I, internacionalização e empreendedorismo inovador e tecnológico, incrementando os níveis de competitividade em associação a desempenhos energéticos mais sustentáveis e de redução das emissões.

Podemos concluir, que **os fundos têm dado um contributo importante para superar os constrangimentos estruturais do país nos domínios analisados, nomeadamente na qualificação e empregabilidade dos jovens e ao perfil da estrutura de mobilidade.** Fica também claro, do capítulo quarto, que a operacionalização e os instrumentos de implementação dos fundos induzem alterações nos modelos de organização e nos instrumentos a mobilizar, por forma a garantir mais eficácia e mais eficiência da sua aplicação. Neste particular, a análise dos modelos de territorialização das políticas sociais, amentam a sensibilidade para a governação flexível e para o esforço dos mecanismos de intervenção integrada.

Uma análise da programação das dotações financeira por EM no domínio ambiental permite perceber a aposta na economia de baixo carbono e na energia, enquanto que uma análise da aplicação dos fundos do Portugal 2020 na área do ambiente, permite observar a dinâmica das aprovações e execução por área de intervenção de cada objetivo temático do domínio da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos, com destaque para os concursos lançados e as aprovações no âmbito do OT 6, e para as intervenções do ciclo urbano da água, resíduos e reabilitação urbana. No âmbito da aplicação da AAE do Portugal 2020 conclui-se sobre a necessidade de consolidação e harmonização de um conjunto de indicadores e recomendações, juntamente com a Agência Portuguesa do Ambiente, que permita concretizar e desenvolver o processo de seguimento da AAE.

---

Num horizonte imediato, permanecem válidas algumas das preocupações e desafios apontados no relatório anterior, nomeadamente no que se refere ao foco nos resultados, à monitorização da implementação e capacidade de execução dos instrumentos territoriais e à capacitação institucional. Dada a proximidade temporal, reforçamos a exigência colocada no âmbito do cumprimento do quadro de desempenho que será aferido no final de 2018.

Merecem também destaque, as preocupações, que devem ser permanentes, com a **melhoria de processos, nomeadamente no que se refere aos mecanismos de simplificação**, quer para os beneficiários, quer para as entidades envolvidas na governação dos fundos, desde logo as Autoridades de Gestão. Nesta matéria, por exemplo, a utilização de custos simplificados continua a apresentar margens de utilização que não devem ser ignoradas, quer em novas tipologias, quer em simplificação adicional das tipologias onde já se aplicam.

**Ultrapassada metade do período de implementação do ciclo 2014–2010, certamente que será necessário uma análise mais sistemática sobre inevitáveis ajustamentos à programação**, derivados, por exemplos, de distintas dinâmicas de procura ou de alterações relevantes do contexto de aplicação dos fundos.

No que respeita ao desempenho dos processos analisados neste relatório, podemos concluir, que em linha com quadros anteriores, **os mecanismos de operacionalização, encontram-se já em fase de velocidade cruzado**.

Contudo, **numa perspetiva mais ampla**, como o que deve guiar as políticas de cariz estrutural, **persistem alguns desafios que devem continuar a nortear as opções em matéria de aplicação dos fundos do atual quadro**, tal como não deixarão de estar presentes na definição das linhas estratégicas do próximo período de programação:

- A necessidade de sustentar uma rota de convergência económica de Portugal com a média da União;
- A necessidade de garantir níveis de competitividade internacional que assegurem um crescimento sustentado e que exigem um continuado processo de qualificação do tecido produtivo e dos recursos humanos, centrados nos desafios de uma economia digital mundial em mutação acelerada;
- Um modelo territorial que sirva os propósitos estratégicos de uma economia competitiva no quadro global, assegurando adequados níveis de coesão e de sustentabilidade ambiental, num quadro de acentuada mutação da estrutura e da dimensão demográfica de muitos dos territórios de Portugal;
- A contínua procura do melhor arranjo institucional que garanta a integração virtuosa de todas as experiências de governança num mesmo território, de forma a potenciar sinergias e otimizar resultados, com a flexibilidade adequada às alterações da sociedade;

Num contexto de debate nacional, sobre a posição que o Estado Membro deve assumir na preparação do próximo ciclo de programação, a potenciação da forte procura de fundos que se tem verificado associada à maior seletividade das intervenções a apoiar tendentes a cumprir os objetivos estabelecidos, bem como a promoção das formas de financiamento mais adequadas, serão fatores chave na afirmação dos fundos europeus enquanto contributo central para o desenvolvimento das regiões e a promoção de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

---





Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu  
de Desenvolvimento Regional