



Relatório Anual dos Fundos da União Europeia **2015/2016** número 2



LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AA – Autoridade de Auditoria	I&D&I – Investigação, Desenvolvimento e Inovação
AAC – Aviso de Abertura de Convite	I&DT – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
AAE – Avaliação Ambiental Estratégica	I&I – Investigação e Inovação
AC – Autoridade de Certificação	IDE – Investimento Direto Estrangeiro
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.	IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.
AE – Área Euro	IEJ – Iniciativa Emprego Jovem
AG – Autoridade de Gestão	IF – Instrumento Financeiro
AIDUS – Ações Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável	IFD – Instituição Financeira e de Desenvolvimento
A.M. – Área Metropolitana	IFRRU – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses	IGF – Inspeção-Geral de Finanças
ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil	INE – Instituto Nacional de Estatística, I.P.
AP – Acordo de Parceria	IPS-UE – Índice de Progresso Social
APA – Agência Portuguesa do Ambiente	ISCED – <i>International Standard Classification of Education</i>
AVE – <i>Advertising Value Equivalent</i>	ISDR – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional
BCE – Banco Central Europeu	ITI – Investimentos Territoriais Integrados
BdP – Banco de Portugal	IPCTN – Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional
BEI – Banco Europeu de Investimento	km ² – Quilómetro Quadrado
C&T – Ciência e Tecnologia	M€ – Milhões de euros
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional	MAC – PO de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias 2007-2013
CEB – Ciclo do Ensino Básico	MEA – Monitorização Estratégica Ambiental
CEF – Curso de Educação e Formação de Jovens	MED – PO de Cooperação Transnacional do Espaço Mediterrâneo 2007-2013
CELE – Comércio Europeu de Licenças de Emissão	MF – Ministério das Finanças
CEP – Consumo de energia primária	MIE – Mecanismo Interligar a Europa
CIBE – Consumo Interno Bruto Energético	MT – Mercado de Trabalho
CIC – Comissão Interministerial de Coordenação	NEET – Jovens entre os 15 e os 29 anos, não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação
CIM – Comunidades Intermunicipais	Net AVE – <i>Advertising Value Equivalent</i> Líquido
CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social	NUTS – Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
COM – Comissão Europeia	OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CP – Curso Profissional	OI – Organismo Intermédio
CQEP – Centro para a Qualificação e Ensino Profissional	OT – Objetivo temático
CTE – Cooperação Territorial Europeia	PAC – Programa de Atividades Conjuntas
DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência	PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira
DGT – Direção-Geral do Território	PAPVL – Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral
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	PARU – Planos de Ação de Regeneração Urbana
DL da Governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro	PDCT – Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial
DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária	PDE – Procedimento dos Défices Excessivos
DLD – Desempregado de longa Duração	PDR – Programa de Desenvolvimento Rural
EE2020 – Estratégia Europa 2020	PEAASAR – Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais
EEC – Estratégia de Eficiência Coletiva	PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento
e.g. – por exemplo (<i>exempli gratia</i>)	PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano
EIDT – Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial	PERSU – Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos
EM – Estados-Membros	PETI 3+ – Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas
ENEI – Estratégia Nacional de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente	PI – Prioridade de Investimento
EREI – Estratégia Regional de Especialização Inteligente	PIB – Produto Interno Bruto
ETI – Equivalente a Tempo Integral	PIBpc – Produto Interno Bruto <i>per capita</i>
FBC – Formação Bruta de Capital	PIL – Posição de Investimento Internacional
FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo	PME – Pequena e Média Empresa
FC – Fundo de Coesão	PNAEE – Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética
FCT – Faculdade de Ciências e de Tecnologia, da Universidade Nova de Lisboa	PNAER 2020 – Plano Nacional de Ação para a Energias Renováveis
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	PNCT – Plano Nacional para a Coesão Territorial
FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas	PNPOT – Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	PNR – Programa Nacional de Reformas
FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	PO – Programa Operacional
FEIE – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos	PO AT – Programa Operacional de Assistência Técnica
FER – Energia proveniente de fontes renováveis	PO CH – Programa Operacional Capital Humano
FMI – Fundo Monetário Internacional	PO CI – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
FSE – Fundo Social Europeu	PO CTEP – Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal – Espanha 2007-2013
GAL – Grupos de Ação Local	PO FC – Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE)
GEE – Gases com Efeito de Estufa	PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
GJ – Garantia Jovem	PO PH – Programa Operacional do Potencial Humano
GP – Grande Projeto	PO VT – Programa Operacional Valorização do Território
ICC – Indicadores Comuns Comunitários	PO Regionais – Programas Operacionais Regionais
i.e. – isto é	PO SEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
I&D – Investigação e Desenvolvimento	p.p. – Ponto percentual
	PPI – Pedido de Pagamento Intercalar

PPP – Parceria Público Privada	SI – Sistema de Incentivos
PRU – Parceria para a Regeneração Urbana	SIAC – Sistema de Apoio a Ações Coletivas
QCA – Quadro Comunitário de Apoio	SII – Sistema de Investigação e Inovação
QEC – Quadro Estratégico Europeu	SI I&DT – Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007–2013)	SI Inovação – Sistema de Incentivos à Inovação
R. A. – Região Autónoma	SI Qualificação PME – Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME
RCM – Resolução do Conselho de Ministros	SIC – RN2000 – Sítios de Importância Comunitária – Rede Natura 2000
RIS3 – <i>Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation</i>	SUDOE – Programa Operacional de Cooperação Transnacional Espaço Sudoeste Europeu 2007–2013
RSU – Resíduo Sólido Urbano	TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
RTE-T – Redes Transeuropeias de Transportes	Tep – Toneladas equivalentes de petróleo
RUB – Resíduo Urbano Biodegradável	TeSP – Curso Superior Profissional Especializado
RUCI – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação	TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
RUP – Região Ultraperiférica	TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências	UE – União Europeia
SAFPRI – Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação	vs. – <i>versus</i>
SAMA – Sistema de Apoio à Modernização Administrativa	
SCTN – Sistema Científico e Tecnológico Nacional	
SEC 2010 – Sistema Europeu de Contas 2010	

Ficha Técnica:

Título: Relatório Anual do Fundos Europeus :: II :: 2015

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

Relatório apresentado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., em 11 de novembro de 2016, 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 11 de janeiro de 2017, 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

O segundo Relatório Anual dos Fundos da União Europeia da responsabilidade da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) dá sequência às boas práticas de *accountability* que têm sido seguidas na gestão dos Fundos Europeus em Portugal e que se traduzem na aplicação do princípio da transparência e da prestação de contas, quer nos apoios concedidos, quer nos resultados obtidos e no seu contributo para o desenvolvimento do país. O enfoque na orientação para os resultados apela à necessidade de reforçar a análise mais comum centrada nos valores financeiros com uma leitura objetiva dos progressos alcançados em matéria de realizações, resultados e respetivos impactos.

À semelhança do número 1, o presente Relatório incorpora informação sobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no âmbito do Portugal 2020 e os fundos estruturais no contexto do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). Neste contexto, recorre ao tratamento da informação extraída, preferencialmente, dos sistemas de monitorização do Portugal 2020 e do QREN, 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 2015, permitindo assim apresentar os primeiros resultados do Portugal 2020 bem como os primeiros resultados relativos ao encerramento do QREN.

Num contexto de grandes exigências quanto ao processo de consolidação orçamental, de necessidade de promoção do investimento e de combate ao desemprego, a intervenção dos FEEI para o período 2014–2020, aliada ao processo de reformas estruturais, dá sequência às prioridades das políticas nacionais e europeias de promoção da competitividade e internacionalização da economia, de qualificação de capital humano, de promoção da coesão social e territorial, de desenvolvimento sustentável e de modernização e capacitação da Administração Pública.

No que diz respeito à estrutura do Relatório, o mesmo está organizado em 6 capítulos, o primeiro dos quais relativo ao **contexto socioeconómico de aplicação dos Fundos**. Neste capítulo apresenta-se um retrato macroeconómico de Portugal onde se evidencia a modesta recuperação económica após o período de crise severa que afetou o país, bem como a evolução do investimento (salientando o papel dos FEEI como importante fonte de financiamento do investimento público) e as dinâmicas do mercado de trabalho que, não obstante as melhorias registadas, continua a constituir um desafio ao qual as políticas públicas terão de encontrar resposta.

No segundo capítulo sublinham-se **os desafios e os elementos estruturantes da capacitação administrativa**, enquanto fator crítico de sucesso das políticas públicas, descrevendo as características do modelo de governação do Portugal 2020 ao nível da coordenação e da eficácia na aplicação das políticas públicas e dos Fundos Europeus, em particular, a coordenação e as redes de articulação funcional, a existência de condicionantes, o reforço da orientação para os resultados, o equilíbrio entre simplificação e segurança e a comunicação das oportunidades e dos resultados.

No terceiro capítulo apresentam-se os estádios de **implementação dos Fundos** nos dois períodos de programação. Numa primeira parte são apresentados os resultados do Portugal 2020, tanto em matéria de execução financeira (em consonância com os relatórios de execução de 2015 dos Programas Operacionais (PO)), como em matéria de execução física, sendo a informação disponibilizada por domínios temáticos e PO (tendo por base os indicadores dos PO reportados à COM). Numa segunda parte é descrita a execução do período de programação do QREN numa fase em que as Autoridades de Gestão

(AG) estão a culminar o processo de validação das despesas apresentadas pelos promotores em 2015 e a proceder ao encerramento administrativo e financeiro dos PO.

No quarto capítulo sistematiza-se **a dimensão territorial da aplicação dos Fundos** e procura analisar-se a perspetiva territorial das intervenções cofinanciadas, através de uma abordagem integrada que conjuga a leitura de quatro componentes: as dinâmicas regionais pelo prisma dos processos de convergência das regiões portuguesas; o desenvolvimento urbano sustentável através da análise das Ações Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) e materializadas nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU); as dinâmicas de implementação dos instrumentos territoriais e de outros investimentos de forte incidência territorial; a RIS3 com a descrição do modelo de governação das Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI) e síntese da sua aplicação no âmbito dos instrumentos de financiamento previsto no Portugal 2020.

No quinto capítulo analisam-se **os contributos dos FEEL para superar os constrangimentos estruturais do país** através de análises 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.

No sexto capítulo desenvolve-se a **avaliação e controlo dos efeitos dos apoios do QREN no ambiente** através da sistematização da informação anualmente reportada no âmbito do processo de Monitorização Ambiental Estratégica (MAE).

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.

Uma nota final para sublinhar que 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. A todos os que tornaram possível, com a sua colaboração e empenho, a realização do presente Relatório o nosso sincero e profundo agradecimento.

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

Novembro de 2016

ÍNDICE GERAL

APRESENTAÇÃO	5
1 O CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE APLICAÇÃO DOS FUNDOS	12
1.1 As dinâmicas macroeconómicas	12
1.2 As dinâmicas do investimento	20
1.3 As dinâmicas do mercado de trabalho	27
2 OS DESAFIOS E OS ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA CAPACITAÇÃO ADMINISTRATIVA	36
2.1 A arquitetura do quadro regulamentar	36
2.2 A coordenação, as redes de articulação funcional e o acompanhamento	37
2.3 As condicionantes à boa aplicação das políticas e dos Fundos Europeus	41
2.4 O reforço para a orientação dos resultados	44
2.5 O equilíbrio entre simplificação e segurança	47
2.6 Comunicação das oportunidades e dos resultados	50
3 A IMPLEMENTAÇÃO DOS FUNDOS	53
3.1 Os resultados financeiros e operacionais do Portugal 2020	55
3.2 Os primeiros resultados de encerramento do QREN	66
4 A DIMENSÃO TERRITORIAL NA APLICAÇÃO DOS FUNDOS	72
4.1 As dinâmicas regionais	72
4.2 O desenvolvimento urbano sustentável	85
4.3 As dinâmicas de implementação dos instrumentos de forte incidência territorial	96
4.4 RIS3 – Estratégias de Especialização Inteligente	109
5 OS CONTRIBUTOS PARA SUPERAR OS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS DO PAÍS	130
5.1 O alinhamento com a estratégia europeia	130
5.2 Estimular a investigação e inovação	133
5.3 Qualificar o perfil de especialização produtiva da economia	144
5.4 Aumentar o nível de qualificação dos adultos	153
5.5 Aumentar a qualificação de nível superior	161
5.6 Melhorar a empregabilidade dos ativos jovens e adultos	172
5.7 Modernizar e capacitar a Administração Pública	179
5.8 Promover a inclusão social de grupos e territórios vulneráveis	183
5.9 Promover a redução e reutilização dos resíduos	190
5.10 Reduzir a intensidade energética e carbónica da economia	197
6 AVALIAÇÃO E CONTROLO DOS EFEITOS NO AMBIENTE DECORRENTES DOS APOIOS DO QREN	215
6.1 Uma visão da aplicação dos fundos no domínio do ambiente: QREN e Portugal 2020	216
6.2 A Monitorização Estratégica Ambiental no QREN	218
6.3 O cumprimento das recomendações da AAE no QREN	225
7 SÍNTESE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS	232

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1: Exemplos de orientações transmitidas às Autoridades de Gestão pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão	37
Quadro 2: Ponto de situação dos exercícios de mapeamento, julho 2016	44
Quadro 3: Principais relatórios a apresentar pelos Estados-membros e pela Comissão Europeia.....	47
Quadro 4: Conteúdos Portal Portugal 2020	51
Quadro 5: Informação financeira reportada a 31 de dezembro de 2015.....	65
Quadro 6: Informação financeira reportada a 30 de junho de 2016 - programação financeira e aprovações	70
Quadro 7: Informação financeira reportada a 30 de junho de 2016 – execução financeira	71
Quadro 8: Distribuição regional dos montantes de Fundo contratado pelas CIM/AM (M€).....	98
Quadro 9: Distribuição de fundo contratado no âmbito dos PEDU, por NUTS III.....	101
Quadro 10: Número de EDL aprovadas e dotações contratadas, por região e vertente do DLBC.....	105
Quadro 11: Sede da avaliação do alinhamento com as RIS3 na análise das candidaturas	118
Quadro 12: RIS3 de referência e ponderações específicas dos subcritérios de classificação do alinhamento com as RIS3, por tipologia de projeto .	120
Quadro 13: Situação em 2015 das metas de Portugal no âmbito da EE2020	130
Quadro 14: Alinhamento do Portugal 2020 e do PNR: contributos para as recomendações específicas.....	133
Quadro 15: Consumo de Energia Final em Portugal, por Fonte e Setor, 2014	201
Quadro 16: Operações, investimento e apoios aprovados nos temas prioritários da Energia, por Regulamentos Específicos	204
Quadro 17: Formas de apoio previstas no OT4.....	209
Quadro 18: Indicadores de resultado da monitorização estratégica ambiental e valor para a governança, 2015.....	219
Quadro 19: Indicadores de resultado para a monit. estratégica ambiental e valor para a saúde, educação e inclusão social, 2015	220
Quadro 20: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para a utilização de recursos, 2015.....	220
Quadro 21: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para o ordenamento do território e desenvolvimento regional, 2015	221
Quadro 22: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para a biodiversidade, 2015.....	221
Quadro 23: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para a qualidade do ambiente, 2015	223
Quadro 24: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para os riscos naturais e tecnológicos, 2015.....	224
Figura 1: Evolução real do PIB, taxa de variação homóloga, 2005-2016.....	13
Figura 2: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB, taxa de variação homóloga, 2005-2016.....	14
Figura 3: Evolução das finanças públicas portuguesas, 2005-2016.....	15
Figura 4: Evolução dos empréstimos bancários concedidos a empresas, por setor de atividade, 2005-2016	16
Figura 5: Rácio de crédito vencido nas empresas, por setor de atividade, taxa de variação homóloga, 2005-2016.....	16
Figura 6: Evolução das taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos a empresas, taxa de variação homóloga, 2005-2016	16
Figura 7: Evolução das taxas de juro sobre novos empréstimos em Portugal, por escalão, taxa de variação homóloga, 2005-2016.....	16
Figura 8: Evolução da balança corrente e de capital, 2005-2016.....	17
Figura 9: Evolução da Posição de Investimento Internacional, 2005-junho 2016	18
Figura 10: Evolução da poupança e investimento,.....	18
Figura 11: Previsões para o PIB em Portugal, taxa de variação em volume, 2016, 2017, e 2018.....	19
Figura 12: Previsões para o PIB na AE, 2016, 2017, e 2018.....	19
Figura 13: Previsões para o desemprego em Portugal, taxa de variação homóloga	19
Figura 14: Evolução da Formação Bruta de Capital Fixo, taxa de variação homóloga e % do PIB, 2000-2016	20
Figura 15: Contributos para a evolução anual da Formação Bruta de Capital Fixo, por componente, 2000-2015.....	21
Figura 16: Formação Bruta de Capital Fixo por componente, 2000-2015.....	21
Figura 17: Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública, em % do PIB, 2000-2015.....	22
Figura 18: Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública, em % do PIB, por país, 2000-2015	22
Figura 19: Despesa Pública das Administrações Públicas, COFOG, Formação Bruta de Capital, 2000-2014	22
Figura 20: O papel dos fundos da Política de Coesão,.....	23
Figura 21: Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública, financiada pelos fundos da Política de Coesão (FEDER+FC).....	23
Figura 22: Formação Bruta de Capital Fixo, por NUTS II, 2006-2013.....	24
Figura 23: Contribuição das regiões para a variação em volume da Formação Bruta de Capital Fixo, 2006-2013.....	24

Figura 24. Constituição do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos	26
Figura 25: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2006-2016 (2º trimestre).....	27
Figura 26: População inativa e ativa (e respetivas componentes), 2005-2015	27
Figura 27: Evolução da população residente por grupos etários, 1993-2013	28
Figura 28: Evolução recente de alguns indicadores demográficos, 1995-2015.....	28
Figura 29: Estrutura da população empregada e da população total segundo nível de qualificação, 2011-2015.....	29
Figura 30: Taxas de atividade, emprego e desemprego segundo nível de qualificação, 2011 e 2015.....	30
Figura 31: Taxa de emprego por género e escalão etário, 2005-2015	30
Figura 32: Taxa de emprego em Portugal e na UE28, 2005-2015 e por regiões NUTS II em 2013 e 2015.....	30
Figura 33: Setores de atividade com maiores e menores variações do emprego, entre 2011 e 2015 e 2014 e 2015.....	31
Figura 34: Proporção de mulheres e homens em segmentos do mercado de trabalho, 2015 e entre 2011 e 2015	32
Figura 35: Disparidade salarial entre mulheres e homens por profissão, 2015 e entre 2011 e 2015	33
Figura 36: Proporção de desempregados inscritos há mais de um ano e volume de desemprego por região NUTS III, 2015	34
Figura 37: Proporção de desempregados com 55 ou mais anos por região NUTS III, 2015	34
Figura 38: Proporção de desempregados com no máximo o 2º ciclo do ensino básico por região NUTS III, 2015	34
Figura 39: Proporção de desempregados com ensino secundário ou superior por região NUTS III, 2015.....	34
Figura 40: Evolução das taxas NEET, 2005-2015	35
Figura 41: Taxa de desemprego dos jovens dos 15 aos 24 anos nas regiões elegíveis para a IEJ, 2011 e 2015	35
Figura 42: Tipologia de indicadores de suporte ao sistema de monitorização do Portugal 2020	45
Figura 43: Taxas de compromisso e de execução do QCA III, QREN e Portugal 2020.....	53
Figura 44: Evolução do número de concursos abertos, por domínio temático (*), novembro 2014 – dezembro 2015.....	55
Figura 45: Dotação colocada a concurso, por programa, dezembro 2015	56
Figura 46: Dotação colocada a concurso, por domínio temático, dezembro 2015	56
Figura 47: Investimento proposto a concurso e investimento total e fundo aprovados por PO	57
Figura 48: Taxas de financiamento das candidaturas aprovadas por PO	58
Figura 49: Investimento total e elegível aprovado e fundo aprovado, executado e pago por domínio (*).....	58
Figura 50: Distribuição dos fundos aprovados por domínio temático e áreas temáticas.....	59
Figura 51: Fundo aprovado, executado e pago por PO	61
Figura 52: Pagamentos intermédios da COM aos Estados-Membros no total dos fundos, a 31 de março de 2016	66
Figura 53: Evolução trimestral da taxa de execução por fundos do QREN.....	67
Figura 54: Evolução da taxa de execução por PO.....	68
Figura 55: Participantes em formação apoiados	68
Figura 56: Agenda Fatores de Competitividade – empresas apoiadas.....	69
Figura 57: Agenda Valorização do Território - infraestruturas e acessibilidades	70
Figura 58: PIB <i>per capita</i> , por região NUTS II, 2000-2014	73
Figura 59: PIB <i>per capita</i> nacional e por NUTS II (paridade poder de compra) em percentagem da média da UE28, 2014.....	74
Figura 60: Rendimento disponível bruto das famílias por habitante	74
Figura 61: Processo de convergência subregional do PIB <i>per capita</i> a preços correntes, 2000-2014	75
Figura 62: Contributos regionais para a evolução do PIB nacional, 2000-2014	76
Figura 63: Produtividade (VAB / Emprego), 2000-2014	77
Figura 64: Proporção do VAB em ramos de atividade internacionalizáveis, 2010-2014	78
Figura 65: Taxa de cobertura das importações pelas exportações e peso das exportações no PIB	78
Figura 66: Proporção da despesa em investigação e desenvolvimento no PIB	79
Figura 67: Despesa em investigação e desenvolvimento (€ <i>per capita</i>) por Sector de execução.....	79
Figura 68: Indicadores de investigação e desenvolvimento	80
Figura 69: Patentes EPO por milhão de habitante	80
Figura 70: Taxa de emprego total das pessoas com 20-64 anos, por região NUTS II, 2000-2015	80
Figura 71: Taxa de desemprego total, jovem, feminina e de longa duração, por região NUTS II, 2008-2015.....	81
Figura 72: Taxa de abandono precoce de educação e formação, 2011-2015	82
Figura 73: Taxa de diplomados no ensino superior da população residente com idade entre 30 e 34 anos	82
Figura 74: Qualificações da população ativa	83
Figura 75: Taxa de jovens entre 15 e 24 anos não empregados, que não estão em educação ou formação.....	83

Figura 76: ISDR Global (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2014	84
Figura 77: Classificação das regiões portuguesas e média das regiões da UE, 2016	85
Figura 78: Escalas de gestão e de efeitos dos principais instrumentos com incidência territorial	90
Figura 79: A perspetiva territorial no Portugal 2020.....	97
Figura 80: PDCT – Fundo contratado e aprovado	99
Figura 81: Fundo contratado por Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável e Município	102
Figura 82: Fundo contratado por PEDU, por população residente em áreas predominantemente urbanas	102
Figura 83: Planos de Ação de Regeneração Urbana aprovados ou em análise, por Município	103
Figura 84: Localização dos territórios com DLBC Rurais.....	104
Figura 85: Localização dos territórios com DLBC Costeiros.....	104
Figura 86: Localização dos territórios com DLBC Urbanos	104
Figura 87: Incidência territorial dos CLDS aprovados pelo PO ISE (Freguesia e Município).....	107
Figura 88: Organograma da EI&I	112
Figura 89: <i>Timeline</i> dos Avisos de Abertura de Concurso em estudo até 31 Junho de 2016	116
Figura 90: Distribuição da dotação colocada a concurso por PO e tipologia de investimento	117
Figura 91: Sede da avaliação do alinhamento com as RIS3 dos concursos abertos por tipologia de projeto.....	119
Figura 92: Distribuição dos alinhamentos com a ENEI das candidaturas do SI analisadas nos PO CI, PO Alentejo, PO Algarve e PO Lisboa.....	123
Figura 93: Distribuição dos alinhamentos com a EREI das candidaturas do SI analisadas no PO Centro, PO Alentejo, PO Algarve e PO Lisboa.....	126
Figura 94: Alinhamento estratégico entre EE2020, PNR e Portugal 2020	131
Figura 95: Alocação dos FEEI por pilares estratégicos do PNR	132
Figura 96 - Evolução das despesas em I&D em percentagem do PIB, 2003-2014	135
Figura 97: Evolução das despesas em I&D a preços correntes por setor de execução, 2005-2014	135
Figura 98: Pedidos de patente EPO por milhão de habitantes, 2003-2014.....	136
Figura 99: Pessoal em atividades de I&D em percentagem da população empregada por setores de execução, 2014	136
Figura 100: Relação entre a despesa em I&D no PIB e o padrão de especialização económica, 2014.....	137
Figura 101: Fundo executado em projetos do QREN relevantes para a promoção da I&D, até 30 de junho de 2016	140
Figura 102: Fundo aprovado e executado em projetos do Portugal 2020 relevantes para a promoção da I&D, até 30 de junho de 2016	141
Figura 103: Exportações de bens e serviços em percentagem do PIB.....	145
Figura 104: Performance nos resultados do processo de inovação	145
Figura 105: Incentivos às empresas executados no QREN	148
Figura 106: Incentivos às empresas aprovados no arranque do Portugal 2020.....	148
Figura 107: Distribuição dos incentivos às empresas por setor	149
Figura 108: Distribuição dos incentivos às empresas por grau tecnológico e de conhecimento.....	150
Figura 109: Evolução da percentagem do volume de negócios das empresas destinado à exportação	152
Figura 110: Evolução da % do volume de negócios das empresas destinado à exportação nos setores com enquadramento nas CAE dos SI	152
Figura 111: Taxa de escolaridade de nível secundário, 2015	154
Figura 112: Taxa de participação em ações de aprendizagem ao longo da vida vs. taxa de escolaridade de nível secundário: 25-64 anos, 2015	154
Figura 113: Evolução da taxa de escolaridade de nível secundário, 2005-2015.....	156
Figura 114: Evolução da taxa de participação em ações de aprendizagem ao longo da vida, entre 25 e 64 anos, 2005-2015.....	156
Figura 115: População média empregada entre os 25-64 anos em Portugal e na UE28, por ISCED, 2005-2015.....	162
Figura 116: Número de bolsas segundo a fonte de financiamento, 2005-2015.....	165
Figura 117: Diplomados do ensino superior com 30-34 anos, UE28 e Portugal, 2005-2015.....	165
Figura 118: Diplomados do ensino superior com 30-34 anos nos países da UE28 e respetiva meta, 2015	165
Figura 119: Resultado das projeções para 2020	166
Figura 120: Taxa de desemprego em Portugal e na UE, 2005-2015.....	172
Figura 121: Proporção dos desempregados por idade, género, duração de desemprego habilitações, 2011-2015.....	173
Figura 122: Tempo médio de inscrição por habilitação Literária e grupo etário, 2005-2015.....	174
Figura 123: Distribuição dos jovens NEET dos 15 aos 29 anos por nível de habilitação, 2005-2015.....	177
Figura 124: Algumas medidas cofinanciadas de apoio à empregabilidade de jovens na IEJ, até 30/06/2016	177
Figura 125: Distribuição dos empregados adultos dos 45 aos 64 anos por nível de habilitação, 2005-2015.....	178
Figura 126: Algumas medidas cofinanciadas de apoio à empregabilidade de adultos, até 30/06/2016.....	178
Figura 127: N.º de pessoas em risco de pobreza em Portugal 2004 - 2015 e meta 2020.....	184

Figura 128: Taxa de risco de pobreza e exclusão social em Portugal e na UE28, 2010-2014	184
Figura 129: Distribuição FSE e FEDER na inclusão social por PO, 2014-2020	186
Figura 130: Aprovações na inclusão social por áreas de atuação, até 30 de junho 2016.....	187
Figura 131: CLDS por NUTS II e período de programação, em milhões de euros	189
Figura 132: Metas para os indicadores do Portugal 2020 referentes aos resíduos.....	192
Figura 133: Produção de resíduos per capita, nos Estados-Membros, 2014.....	193
Figura 134: Caracterização dos resíduos urbanos produzidos em Portugal, 2014.....	194
Figura 135: Indicadores do QREN referentes aos resíduos	195
Figura 136: Consumo de Energia Primária em Portugal.....	199
Figura 137: Evolução da Intensidade Energética.....	199
Figura 138: Repartição do Consumo de Energia Final, por Setor, 2014	200
Figura 139: Consumo de Energia Final, por Fonte, em 1995 e 2014	200
Figura 140: Evolução da incorporação de FER no Consumo Bruto de Energia Final.....	202
Figura 141: Estimativa PNAER do contributo relativo de cada setor para as metas de incorporação FER	202
Figura 142: Produção de Energia Elétrica a Partir de Fontes Renováveis (GWh)	202
Figura 143: Evolução e meta das Emissões de GEE (em sectores não sujeitos a CELE)	203
Figura 144: O Objetivo temático 4 no Portugal 2020.....	208
Figura 145: Fundo aprovado e executado nas áreas do ambiente do QREN, 2008- 2016.....	216
Figura 146: Fundo colocado a concurso e aprovado nas áreas do ambiente do Portugal 2020.....	217

1 O CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE APLICAÇÃO DOS FUNDOS

1.1 As dinâmicas macroeconómicas

Os anos de 2014 e 2015 caracterizaram-se por uma tímida recuperação que, de acordo com as projeções internacionais, se tende a manter nos próximos anos, podendo assim adiar o processo de convergência face à média europeia. Depois de um período de convergência face à média europeia que caracterizou os anos 90, a economia portuguesa tem vindo a registar baixos níveis de crescimento económico, intervalados por períodos de recessão que foram particularmente acentuados entre 2011 e 2013.

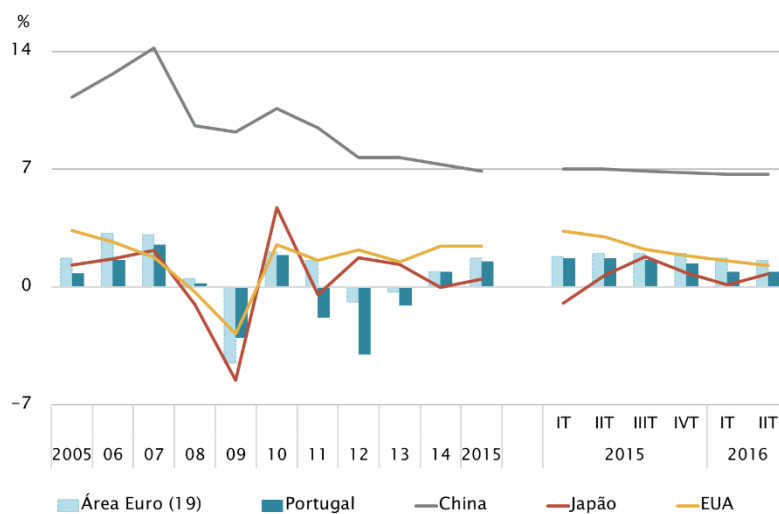
Em 2015, num contexto de turbulência dos mercados financeiros e de diminuição dos preços das matérias-primas, a economia mundial desacelerou relativamente ao ano anterior (3,1% face a 3,4% em 2014) influenciada, em grande medida, pelo comportamento das economias emergentes que, desde 2010, vêm registando um abrandamento do seu crescimento. Nos países da Área Euro (AE) verificou-se uma pequena aceleração da atividade económica em relação a 2014 (2% face a 1,2%), tendo sido a Grécia o único país a apresentar um comportamento negativo.

Em Portugal, a crise financeira internacional iniciada em 2008 teve consequências agravadas nos anos que se seguiram, em particular como resultado dos desequilíbrios estruturais acumulados e com reflexo em elevados défices externos que se tornaram mais difíceis de financiar a partir de 2010.

Depois de um período de contração económica de 3 anos, o mais longo registado em Portugal, a economia portuguesa registou em 2014 e 2015 um crescimento real de 0,9% e 1,6%, respetivamente. Esta recuperação dá continuidade a um processo iniciado em meados de 2013, embora não tenha sido suficiente para elevar o nível do Produto Interno Bruto (PIB) para valores superiores aos registados antes da crise financeira internacional. Este modesto crescimento continua a registar-se no primeiro semestre de 2016 com crescimentos reais inferiores a 1%, o que traduz um desempenho positivo menor daquele que foi registado em período homólogo do ano anterior, cujo crescimento médio foi superior a 1,5%.

A continuidade de um baixo ritmo de recuperação económica durante um período de tempo alargado, principalmente após um período de recessão particularmente longo e severo, comporta riscos, em particular, para o desempenho orçamental e combate ao desemprego, que reforçam a necessidade de manutenção do processo de implementação de reformas estruturais que permitam impulsionar o crescimento económico.

No primeiro semestre de 2016 os países da moeda única registaram um crescimento real superior ao de Portugal (1,7% e 0,9%, respetivamente), mantendo o comportamento registado na última década, durante a qual os países da AE cresceram em média 0,9%, enquanto em Portugal o PIB teve um crescimento nulo (Figura 1).

Figura 1: Evolução real do PIB, taxa de variação homóloga, 2005–2016

Fontes: Eurostat; Fundo Monetário Internacional.

Enquanto na primeira década do novo milénio a evolução do PIB português foi determinada pela procura interna, a partir de 2011 a procura externa líquida passou a ter um contributo positivo, na sequência das medidas impostas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Este padrão de crescimento que se verificou no período anterior a 2010 contribuiu para o agravamento das contas externas, uma vez que a maioria dos bens de consumo e investimento eram importados. No período 2011–2013 registou-se um crescimento acentuado das exportações face às importações, estas últimas muito condicionadas pela contração do consumo e do investimento que registou quebras acentuadas, em particular nos anos 2011 e 2012.

No ano de 2015 a atividade económica registou um crescimento real de 1,6%, o que se traduz numa aceleração de 0,7 p.p. face ao ano anterior. Tal como em 2014, este comportamento foi determinado pela procura interna que registou um contributo positivo de 2,6 p.p. (2,2 p.p. em 2014), enquanto a procura externa líquida teve um contributo negativo, ainda que menor (-1 p.p. face a -1,4 p.p., no ano anterior). Face a 2014, o comportamento da procura interna foi influenciado em particular pelo consumo privado, já que o investimento registou uma desaceleração. Por sua vez, a melhoria registada na procura externa líquida resultou do maior dinamismo das exportações.

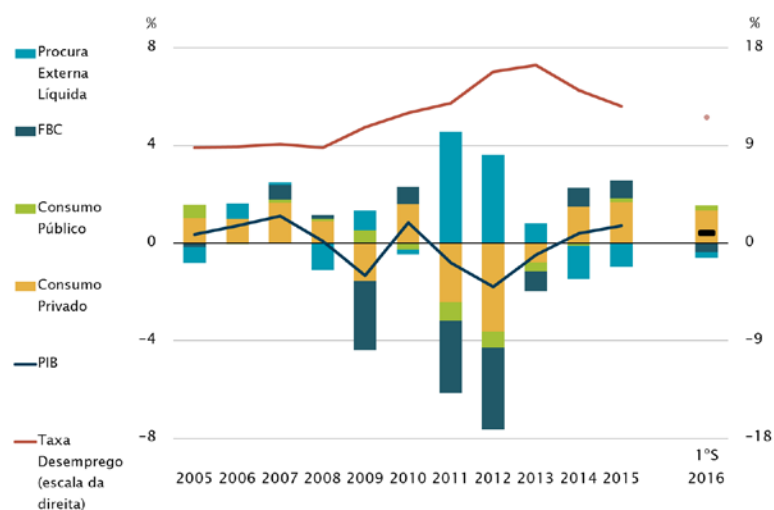
A desaceleração do investimento (4,6% em 2015 face a 5,1% no ano anterior) ficou a dever-se à Variação de Existências, já que a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) registou um crescimento real mais acentuado do que no ano anterior (4,5% e 2,3% em 2015 e 2014, respetivamente) como resultado da recuperação do setor da construção que, pela primeira vez desde 2002, registou um comportamento positivo (4,1%), não obstante o crescimento significativo da componente equipamento de transporte (24,2%).

A aceleração das exportações (6,1% face a 4,3% em 2014) resulta do maior dinamismo da componente de bens face aos serviços, ainda que nesta última o turismo continue a registar um crescimento significativo. Por sua vez, as importações continuaram com uma taxa de crescimento elevada, ainda que próxima do ano anterior (7,8% e 8,2% em 2014 e 2015, respetivamente).

No 1.º semestre de 2016, o PIB registou um crescimento de 0,9% em volume, continuando este comportamento a ser determinado pela procura interna, em particular do consumo, já que o investimento registou uma quebra, influenciada pelo recuo da FBCF em Construção e Equipamento de Transporte, sendo esta variação homóloga negativa fortemente influenciada pelo crescimento muito significativo em 2015. Ainda assim, os resultados do Inquérito de Conjuntura ao Investimento referentes aos primeiros meses de 2016 apontam para uma melhoria a prazo da evolução do investimento, sobretudo decorrente do aumento das intenções de investimento por parte das empresas e dada a sua relevância na evolução global do investimento. Por sua vez, o contributo positivo da procura externa líquida resultou de uma desaceleração das importações mais acentuada do que a das exportações.

No que diz respeito às dinâmicas do mercado de trabalho, sublinha-se desde logo que a taxa de desemprego continuou, no 1.º semestre de 2016, a trajetória descendente, depois de ter atingido um máximo histórico em 2013 com uma taxa anual superior a 16%.

Figura 2: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB, taxa de variação homóloga, 2005–2016



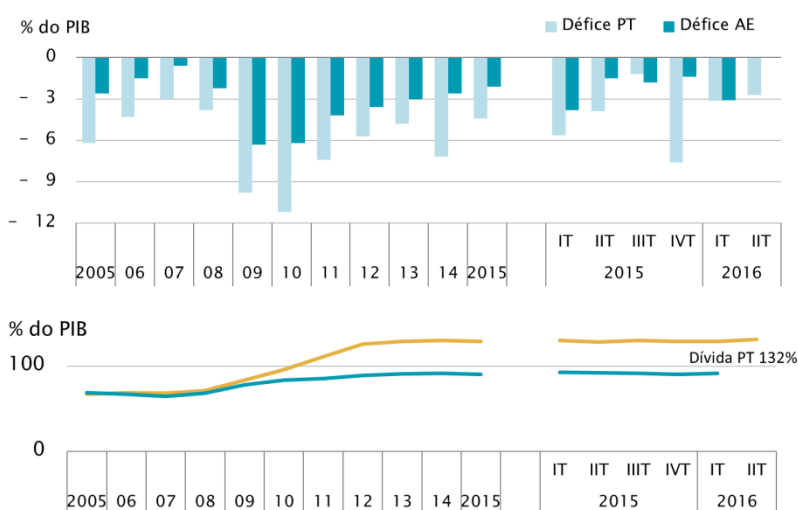
A sustentabilidade das finanças públicas portuguesas continuou a marcar a agenda política dada a sua relevância para a recuperação da credibilidade do país junto dos agentes económicos, em particular no exterior e, consequentemente, para a capacidade de financiamento da economia. Neste contexto, o ano de 2015 caracterizou-se por um desempenho menos negativo do que no ano anterior mas, ainda assim, acima do limite definido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

De acordo com o Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) de setembro de 2016, o défice das Administrações Públicas em Portugal em 2015 foi de 4,4% do PIB, valor acima do limiar definido pelo PEC (3%) e da previsão do Programa de Estabilidade (2,7%) apresentado em abril desse ano (Figura 3). Este desvio ficou a dever-se, essencialmente, ao impacto da operação de resolução do BANIF, que se traduziu num agravamento do défice público em 2.463 milhões de euros (1,4 % do PIB).

Ainda assim, este comportamento traduziu-se numa melhoria de 2,8 p.p. face ao ano anterior, em grande medida como resultado do menor impacto de fatores específicos, já que em 2014 o défice foi agravado pela capitalização do Novo Banco e das operações de financiamento do Estado à STCP (Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA) e à Carris.

A dívida pública diminuiu em 2015 para 129% do PIB (próximo dos 128,8% previstos) e em linha com o comportamento descendente da AE, invertendo o comportamento ascendente que se tinha vindo a registar desde 2007, último ano em que este rácio registou um decréscimo. Depois de no 1.º trimestre de 2016 o rácio da dívida pública se ter mantido nos níveis dos trimestres anteriores, os dados do 2.º trimestre apontam para um aumento para os 132% do PIB, o que corresponde a um afastamento da meta definida no PEC para este ano (125%, aproximadamente).

Figura 3: Evolução das finanças públicas portuguesas, 2005–2016

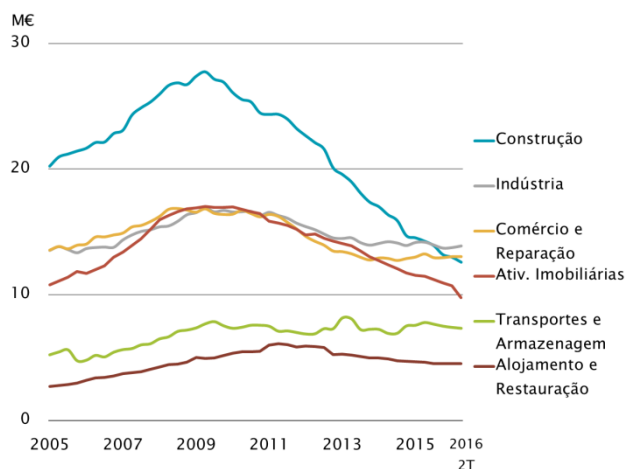


Fontes: Instituto Nacional de Estatística; Eurostat.

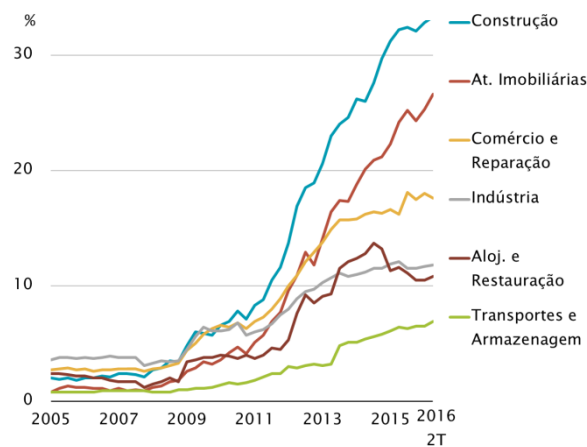
A estabilidade financeira e o regular funcionamento do sistema financeiro são aspetos fundamentais para o desenvolvimento da atividade económica. O reduzido crescimento económico e baixos níveis de inflação condicionaram a atuação do Banco Central Europeu (BCE) que definiu a manutenção de baixas taxas de juro.

Apesar da melhoria na posição de financiamento, o ano de 2015 ficou marcado pelas preocupações com o sistema bancário europeu e em particular o português, seja pelas fragilidades das próprias instituições, seja pelo elevado endividamento público que evidencia a necessidade de consolidação orçamental e de implementação de reformas estruturais relevantes à manutenção da confiança dos investidores. Registou-se uma melhoria na evolução dos empréstimos bancários concedidos a empresas que, embora mantendo um desempenho negativo, melhorou cerca de 4 p.p. face ao ano anterior, em particular na Indústria e Comércio e Reparação, enquanto as empresas de Construção e Atividades Imobiliárias continuaram a trajetória negativa iniciada no período de crise (Figura 4).

Por sua vez, o rácio de crédito vencido das sociedades não financeiras manteve-se elevado, ainda que com comportamentos diferenciados entre os setores, já que na construção, atividades imobiliárias e comércio e reparação aumentou, enquanto no alojamento e restauração diminuiu (Figura 5). Dada a necessidade de equilíbrio dos balanços dos bancos, este nível elevado de crédito vencido condicionou a capacidade de concessão de financiamento por parte das instituições financeiras a outros setores de atividade, em particular os mais rentáveis.

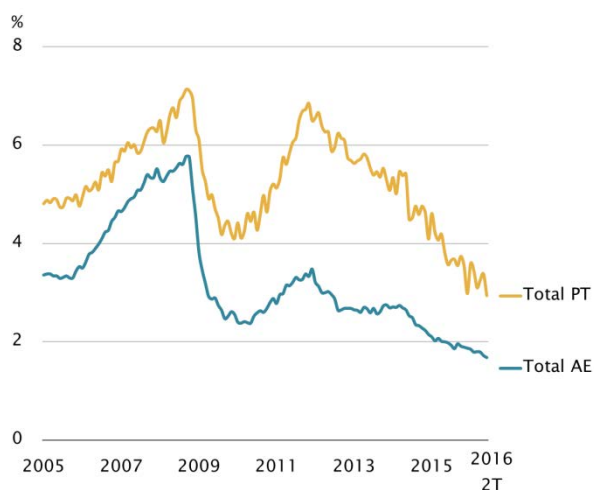
Figura 4: Evolução dos empréstimos bancários concedidos a empresas, por setor de atividade, 2005–2016

Fonte: Instituto Nacional de Estatística; Eurostat.

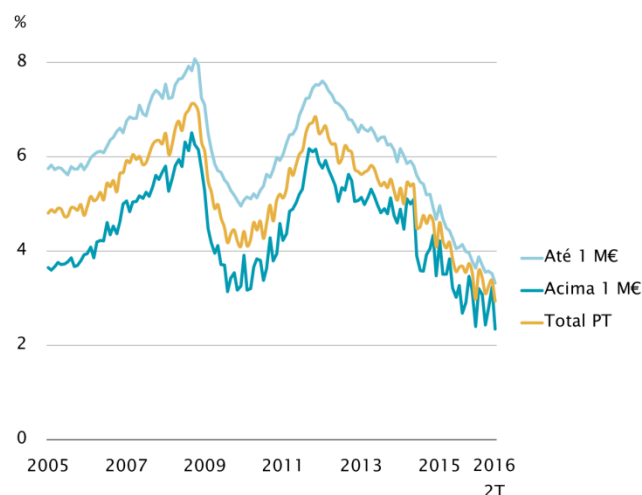
Figura 5: Rácio de crédito vencido nas empresas, por setor de atividade, taxa de variação homóloga, 2005–2016

Fonte: Banco de Portugal.

O custo dos novos empréstimos concedidos às sociedades não financeiras, medido pelas taxas de juro praticadas, continuou a trajetória descendente iniciada em 2012, como consequência das medidas adotadas pelo BCE para a melhoria da solvência e liquidez das instituições bancárias europeias. Embora em Portugal as taxas de juro praticadas se mantenham em níveis superiores à média da AE, tem-se assistido a uma redução deste diferencial, o que reflete uma melhoria da atividade económica e da capacidade de financiamento da atividade empresarial (Figura 6). Este comportamento é fortemente influenciado pelos empréstimos com valor superior a 1 milhão de euros cuja volatilidade tem sido acentuada nos períodos mais recentes (Figura 7).

Figura 6: Evolução das taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos a empresas, taxa de variação homóloga, 2005–2016

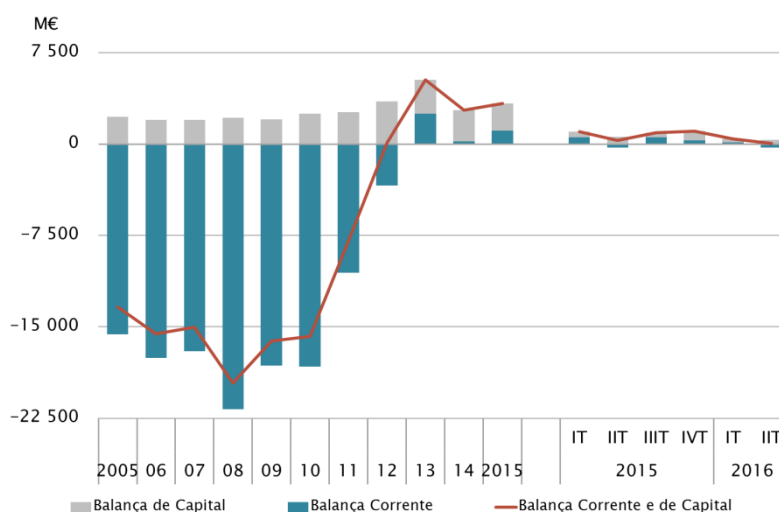
Fonte: Banco de Portugal.

Figura 7: Evolução das taxas de juro sobre novos empréstimos em Portugal, por escalão, taxa de variação homóloga, 2005–2016

A evolução das contas externas portuguesas tem sido uma preocupação nos últimos anos, uma vez que o persistente défice externo português conduziu a elevados níveis de endividamento com consequências negativas na capacidade de financiamento da economia.

Em 2015 a economia portuguesa registou, pelo terceiro ano consecutivo, uma capacidade de financiamento que foi cerca de 20% superior ao registado no ano anterior. O persistente desequilíbrio externo português registado até 2013, medido pelo conjunto dos saldos das balanças corrente e de capital¹, reflete uma realidade caracterizada por baixas taxas de juro e maior disponibilidade de crédito que se seguiu à integração monetária, mas é também uma consequência da evolução da atividade económica e da redução da poupança. Nos anos mais recentes registou-se uma inversão deste comportamento, fruto do aumento das exportações e do menor dinamismo das importações, em particular em 2013, ano a partir do qual se tem registado maior capacidade de financiamento da economia (Figura 8).

Figura 8: Evolução da balança corrente e de capital, 2005–2016

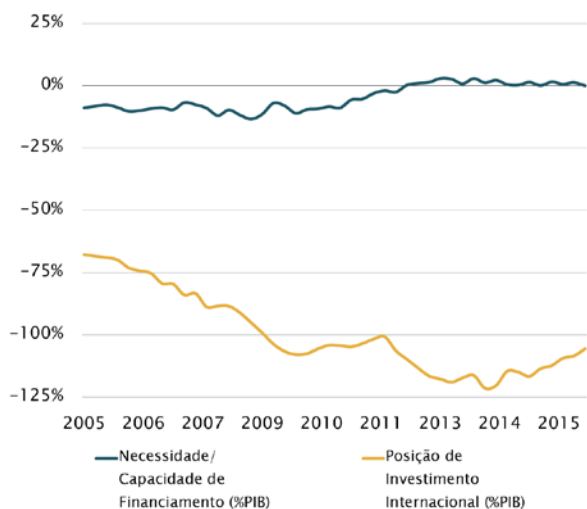
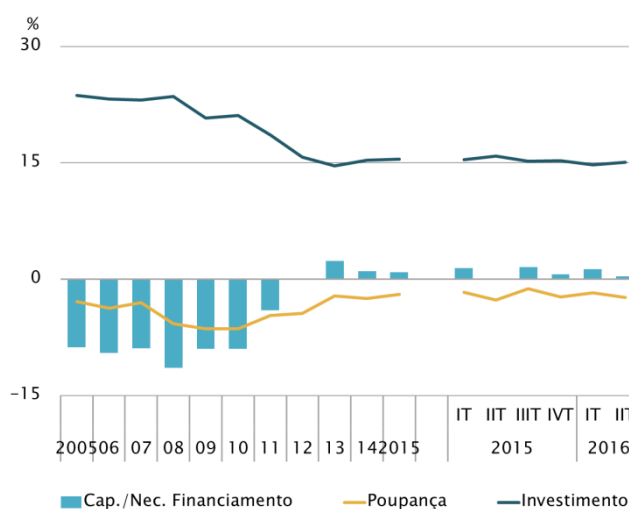


Fontes: Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística.

A persistente situação de necessidade de financiamento traduziu-se no aumento do endividamento externo, medido pela Posição de Investimento Internacional (PII)² que se agravou progressivamente até 2014 (Figura 9), ano a partir do qual começou a recuperar dada a evolução para terreno positivo do saldo da balança corrente e de capital (Figura 10).

¹ 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.

² A Posição de Investimento Internacional indica o valor dos ativos financeiros detidos pelos residentes e os passivos financeiros de residentes face a não residentes, sendo a diferença entre os ativos e os passivos financeiros a posição líquida da PII que representa um crédito líquido/responsabilidade face ao resto do mundo.

Figura 9: Evolução da Posição de Investimento Internacional, 2005–junho 2016**Figura 10: Evolução da poupança e investimento, 2005–2016**

Fontes: Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística.

As projeções para a economia portuguesa apontam no sentido da manutenção de um crescimento económico modesto nos próximos anos e para a continuação da trajetória descendente da taxa de desemprego.

As organizações internacionais, como a OCDE e o FMI, não apontam para uma intensificação da atividade económica nos próximos anos, sendo espectável que a evolução da economia mundial se mantenha em níveis próximos dos 3%. À semelhança do passado recente, este desempenho é explicado com a continuação da desaceleração da economia chinesa e, em sentido contrário, com uma recuperação da Rússia, em particular a partir de 2017, esperando-se, também para esse ano, melhores desempenhos de Angola e do Brasil, muito por conta da evolução positiva prevista para o preço do petróleo.

Também para a economia europeia as previsões apontam para uma desaceleração do crescimento face ao registado em 2015 (2%) influenciado pela incerteza política e institucional associada ao futuro do Reino Unido na UE na sequência do resultado do referendo de 23 de junho, cujos efeitos se podem vir a manifestar diferentes dos refletidos nas atuais projeções, (Figura 12).

Para Portugal, as previsões do Governo apresentadas no relatório do Orçamento do Estado para 2017³ apontam para uma desaceleração do crescimento para os 1,2% em 2016, menos 0,4 p.p. face a 2015, e em linha com o esperado por outras instituições (1,3% pelo BdP, 1,2% pela OCDE e 1,4% pelo FMI). Para 2017 perspetiva-se uma aceleração do crescimento económico para os 1,5%, comportamento que também é esperado pelas restantes instituições, ainda que com amplitudes diferentes, com exceção do FMI que prevê uma ligeira desaceleração. De salientar que Governo português e o BdP convergem no que se refere à evolução das componentes, ainda que com intensidades diferentes, com a procura interna a ser determinante para a evolução da economia portuguesa, em particular nas previsões do Governo. Em 2016 o contributo da procura interna será determinado pelo aumento do consumo, mas a partir de 2017 será marcado pela aceleração do

³ O Orçamento do Estado para 2017 reviu em baixa as previsões para 2016 e 2017 apresentadas em abril pelo Governo no Programa de Estabilidade. Para o ano de 2018 não foram atualizadas as previsões, pelo que se mantém as do Programa de Estabilidade.

investimento, sendo também de esperar um aumento das exportações, que deverão voltar a ganhar dinamismo num quadro de recuperação económica internacional, (Figura 11).

Figura 11: Previsões para o PIB em Portugal, taxa de variação em volume, 2016, 2017, e 2018

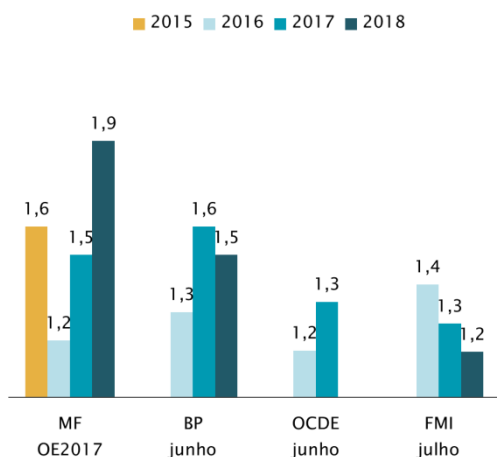
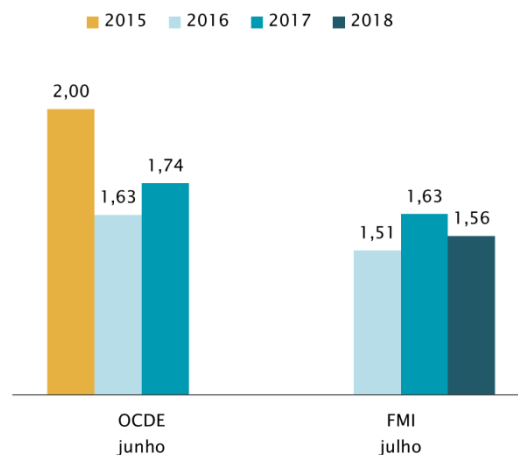


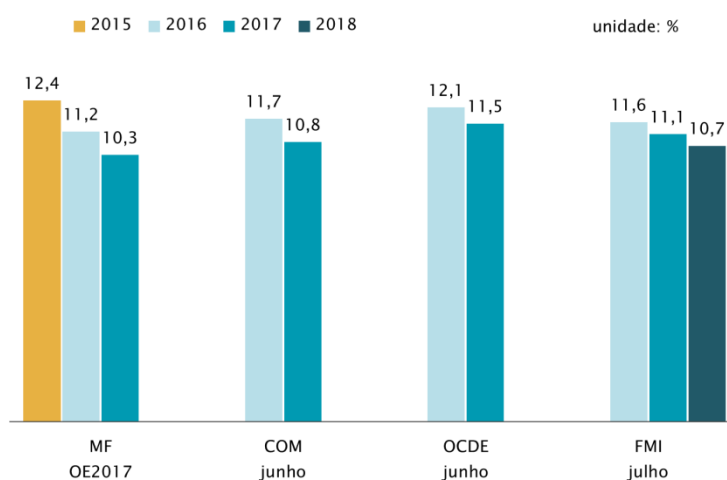
Figura 12: Previsões para o PIB na AE, 2016, 2017, e 2018



Fontes: Ministério das Finanças; Banco de Portugal; OCDE e FMI.

Para a taxa de desemprego, as previsões do Governo apontam para 11,2 % em 2016, menos 1,2 p.p. do que no ano anterior e inferior ao esperado pelas organizações internacionais (11,7%, 12,1% e 11,6%, respetivamente pela COM, OCDE e FMI). Para os anos seguintes, as várias previsões apontam para a continuação da trajetória descendente, refletindo as melhorias previstas da atividade económica (Figura 13).

Figura 13: Previsões para o desemprego em Portugal, taxa de variação homóloga



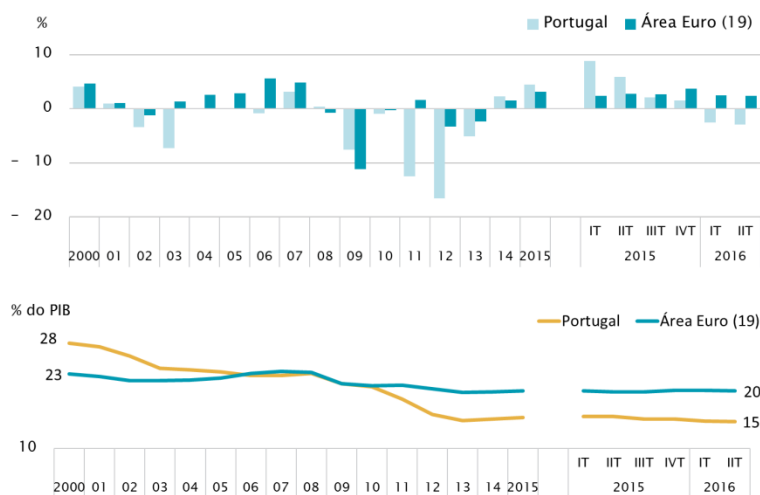
Fontes: Ministério das Finanças; Banco de Portugal; OCDE e FMI.

1.2 As dinâmicas do investimento

No final da década de 90, com a perspectiva de adesão de Portugal à moeda única e o aumento da concorrência devido ao alargamento dos mercados a países de leste e à entrada de grandes economias emergentes, começou a desenhar-se um novo ciclo económico caracterizado por quebras significativas do investimento (público e privado) e fraco crescimento económico. Mais recentemente, como reflexo dos efeitos da crise internacional, das incertezas sobre a evolução da procura e dos problemas de financiamento, a capacidade de crescimento da economia portuguesa voltou a ficar condicionada. Para superar a apatia económica e os efeitos dos constrangimentos orçamentais, os FEEI desempenham hoje um papel crucial como uma das principais fontes de financiamento do investimento público, reforçando as ligações entre a Política de Coesão e os objetivos da Estratégia Europa 2020 (EE2020).

Depois de no final dos anos 90 o investimento ter registado elevadas taxas de crescimento, verificou-se nos anos 2002 e 2003 quebras significativas influenciadas pela redução do investimento em construção e do investimento público. Os anos seguintes caracterizaram-se por uma recuperação, mais uma vez associada ao setor da construção, em particular dos estádios de futebol para o Euro 2004, ao investimento público realizado no âmbito do programa POLIS, mas também às infraestruturas rodoviárias através das Parcerias Público-Privadas (PPP). A crise financeira e internacional e os constrangimentos do setor bancário ditaram a acentuada quebra do investimento no período 2009–2013 (–8,5%, em termos médios), superior à da AE em 5,4 p.p., tendo-se assistido nos últimos anos a uma inversão deste comportamento. Esta evolução recente não foi suficiente para inverter a tendência decrescente do peso da FBCF no PIB e o nível de investimento no final de 2015 era ainda inferior ao registado em meados da década de 90. Dado o peso relevante da FBCF no PIB, esta variável assume-se como uma variável crítica também para o crescimento económico no curto prazo, em particular num contexto de crise (Figura 14).

Figura 14: Evolução da Formação Bruta de Capital Fixo, taxa de variação homóloga e % do PIB, 2000–2016



Fontes: Eurostat.

A evolução da FBCF em Portugal é fortemente determinada pelo comportamento do setor da construção que, depois das quebras iniciadas em 2002, só em 2015 voltou a registar um crescimento real. Em particular, registaram-se fortes quebras na componente da habitação que, no período 2008–2013 foram, em termos médios, de –12% muito associadas aos problemas de financiamento num contexto de crise económica e financeira internacional (Figura 15). Não obstante a

construção ser a principal componente da FBCF, desde 2003 outras componentes mais associadas ao investimento empresarial (equipamentos e material de transporte) ganharam relevância tendo contribuído positivamente para o comportamento da FBCF ao mesmo tempo que se tem registado um aumento dos produtos de propriedade intelectual, cujo peso no total ultrapassa os 10% desde 2008 (Figura 16).

Figura 15: Contributos para a evolução anual da Formação Bruta de Capital Fixo, por componente, 2000–2015

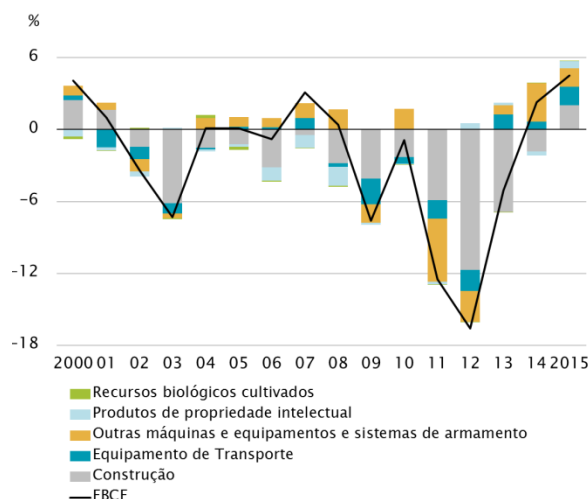
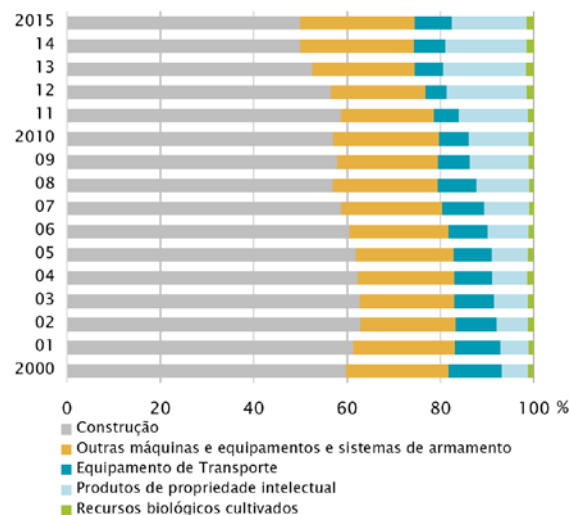


Figura 16: Formação Bruta de Capital Fixo por componente, 2000–2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

O investimento público em Portugal registou, nos últimos 15 anos, um peso médio de 3,7% no PIB, superior à média da AE em 0,6 p.p. Ainda assim, é possível distinguir o período anterior ao PAEF caracterizado por uma maior relevância do investimento público quando comparado com o período pós-2011, onde as restrições orçamentais e o esforço de equilíbrio das contas públicas ditaram a redução da despesa pública, incluindo em investimento. O ano de 2010 apresenta um comportamento atípico, e não obstante o peso do investimento do total da economia no PIB não se ter alterado nesse ano, assistiu-se a um aumento da importância do investimento público, o que se deve, essencialmente, a ocorrências pontuais associadas à aquisição de submarinos, bem como ao registo de alguns investimentos de PPP no perímetro das Administrações Públicas, pelo Instituto Nacional de Estatística (INE)⁴ (Figura 17).

No contexto europeu e neste período, Portugal deixou de ser um dos países com maior investimento público em % do PIB (4,6% no ano 2000), apenas ultrapassado pela Islândia e Grécia, para em 2015 o seu comportamento (2,2% do PIB) ser inferior à média europeia (2,7% do PIB) (Figura 18).

Releva que no atual período de programação, a verificação do princípio da adicionalidade⁵, um dos princípios centrais do funcionamento dos FEEI, tem subjacente uma metodologia assente na evolução do indicador “FBCF das Administrações

⁴ Com a adoção do SEC 2010 foi alargado o âmbito da FBCF com impacto relevante também na FBCF das Administrações Públicas, nomeadamente pela inclusão das despesas em I&D e das despesas em material militar.

⁵ O princípio da adicionalidade estipula que a aplicação dos fundos estruturais não deve substituir as despesas públicas, não devendo existir redução do investimento público, de forma a maximizar o impacto os efeitos no crescimento do investimento, potenciando o crescimento económico do país.

Públicas em percentagem do PIB”, pelo que importará um seguimento atento da evolução desta variável, nomeadamente no âmbito dos processos de orçamentação plurianual integrados no semestre europeu.

Figura 17: Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública, em % do PIB, 2000–2015

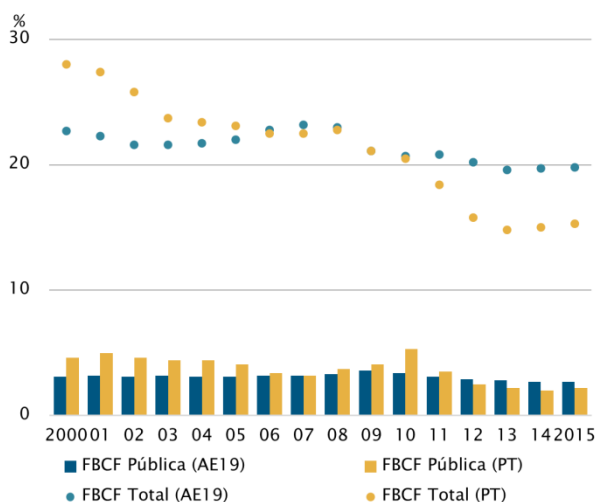
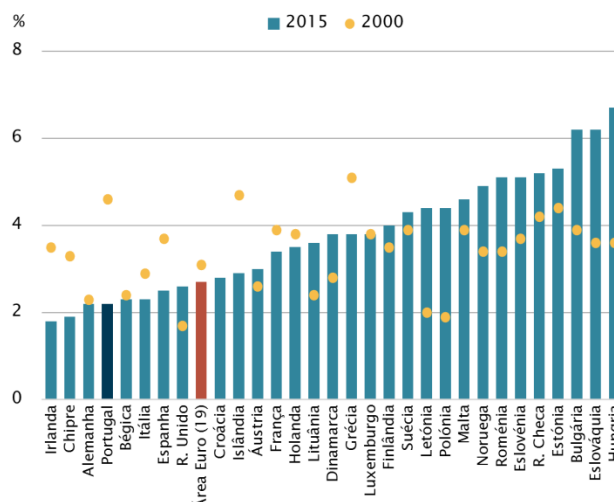


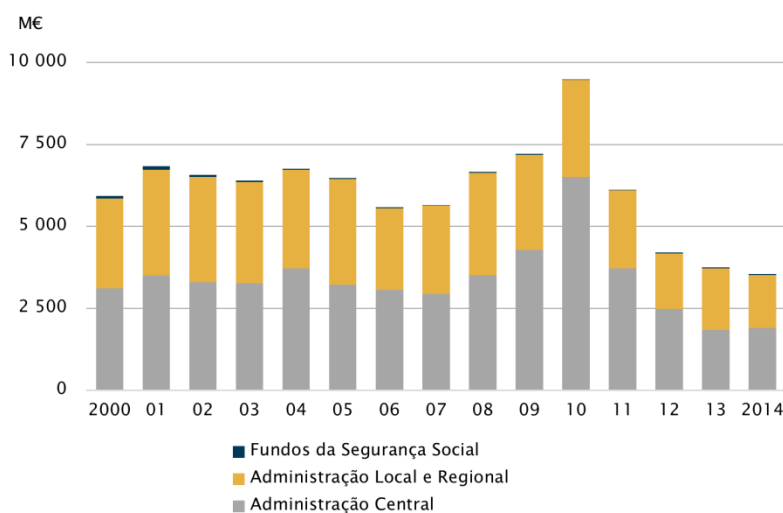
Figura 18: Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública, em % do PIB, por país, 2000–2015



Fonte: Eurostat.

Os subsectores local e regional são responsáveis por cerca de metade do investimento público, medido pela Formação Bruta de Capital (FBC), cabendo a outra metade ao subsector da Administração Central. A exceção são os anos de crise, 2009 a 2012, em que o peso da Administração Central foi superior, sobretudo em resultado de operações específicas já referidas como sejam a aquisição de submarinos e a classificação das PPP (Figura 19).

Figura 19: Despesa Pública das Administrações Públicas, COFOG, Formação Bruta de Capital, 2000–2014



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

A redução das despesas públicas, incluindo o investimento, aliada à escassez de financiamento privado resultante da crise económica e financeira dos últimos anos, foi atenuada pelos apoios ao investimento promovidos pelos fundos da Política

de Coesão, que se assumem como uma importante forma de financiamento, em particular do investimento público (Figura 20). Não obstante a quebra acentuada do investimento registada nos últimos anos, e também do investimento público, o apoio dos fundos comunitários (FEDER+FC) à FBCF pública tem vindo a aumentar e representa, em 2015, mais de 30%⁶ o que evidencia o seu papel como importante fonte de financiamento, dadas as restrições orçamentais associadas à necessidade de consolidação orçamental e equilíbrio das finanças públicas (Figura 21). Contudo, tendo por base as prioridades de intervenção do Portugal 2020 e as previsões de aumento da FBCF pública é exetável que este rácio possa diminuir nos próximos anos.

Figura 20: O papel dos fundos da Política de Coesão, 2000–2015

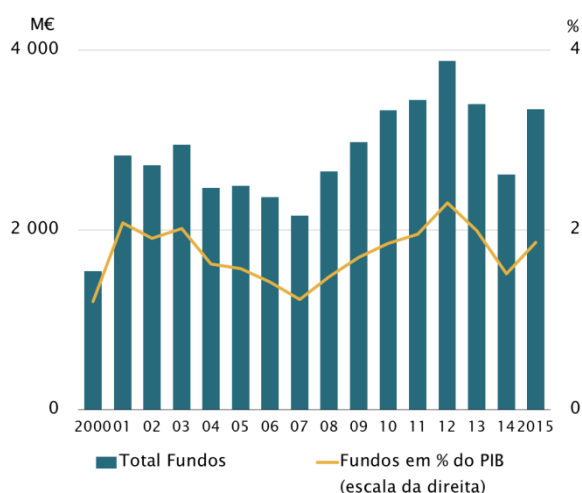
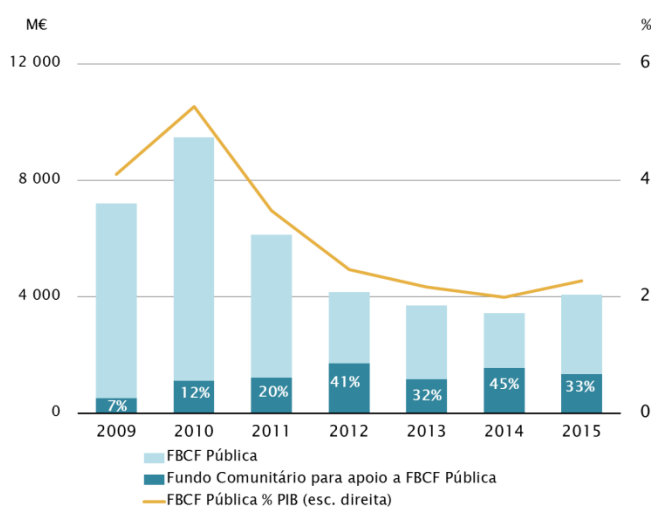


Figura 21: Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública, financiada pelos fundos da Política de Coesão (FEDER+FC)



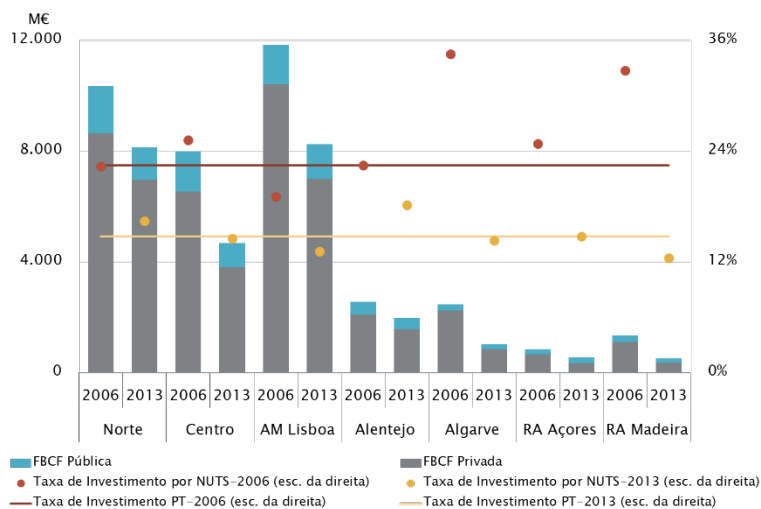
Fontes: Agência para o Desenvolvimento e Coesão; Eurostat.

De entre as regiões com maior nível de investimento, a região Norte foi aquela onde se registou a menor quebra no período em análise. Por sua vez, a região de Lisboa era, no período anterior à crise, aquela que apresentava maior nível de investimento. Contudo, e não obstante a quebra generalizada em todas as regiões, em 2013 o seu nível de investimento igualou a região Norte, mantendo praticamente inalterada a repartição entre investimento público e privado. A quebra da taxa de investimento⁷ nacional verificada entre 2006 e 2013 (de 22% para 15%, respetivamente) foi generalizada a todas as regiões, destacando-se o Algarve, mas também a região Centro e a RA Madeira que passaram a ter taxas de investimento inferiores à média nacional, sendo estas quebras fortemente influenciadas pela acentuada redução no setor da construção (Figura 22).

⁶ O relatório publicado pela Comissão Europeia “*Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007–2013*” refere que em Portugal, para o período em análise, a Política da Coesão financiou 27,5% da despesa de capital pública (corrigida das transferências pontuais efetuadas para os bancos e outras empresas durante a crise), face a um valor médio dos 28 Estados-Membros de 6,5%, variando entre o máximo de 57,1% na Hungria e o mínimo de 0,2% no Luxemburgo. Não foi adotada a mesma metodologia para este relatório por se privilegiar na análise a utilização dos fundos da Política da Coesão (FEDER e FC) destinados a financiar investimentos previstos pelas Administrações Públicas e não a totalidade destes fundos.

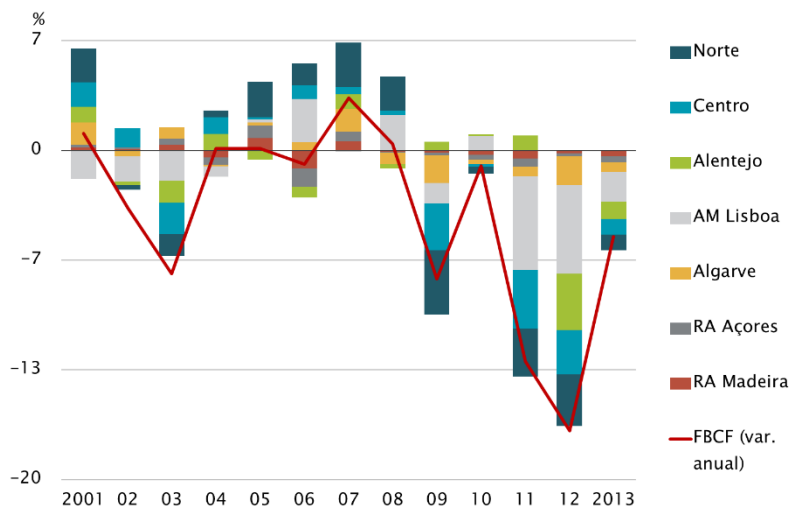
⁷ Taxa de investimento medida como FBCF/PIB regional.

Figura 22: Formação Bruta de Capital Fixo, por NUTS II, 2006–2013



Em termos regionais, a generalidade das regiões estão alinhadas com a evolução média nacional, ainda que sejam, naturalmente, as regiões com maior nível de investimento aquelas que maior contributo têm para a evolução total. É o caso das regiões de Lisboa, Norte e Centro, salientando-se a região do Alentejo que no período 2009–2011 contrariou o comportamento nacional e contribuiu positivamente para a variação do investimento nacional (Figura 23).

Figura 23: Contribuição das regiões para a variação em volume da Formação Bruta de Capital Fixo, 2006–2013



PLANO DE INVESTIMENTO PARA A EUROPA – “Plano Juncker”

A recente crise económica e financeira foi fortemente visível na quebra acentuada do investimento na Europa (Figura 14) e, não obstante a recuperação observada nos últimos 2 anos, continuam a registar-se baixos níveis de investimento que, em 2015, eram ainda inferiores aos do período anterior à crise.

Uma vez que decréscimos de investimento estão associados a fraco crescimento económico e perdas de competitividade e comprometem a capacidade de criação de emprego, a COM no âmbito das várias iniciativas de resposta à crise definiu, no final de 2014, o Plano de Investimento para a Europa, também designado por “Plano Juncker”. Previsto para o período 2015–2017, este Plano tem como prioridade reverter esta situação, promovendo o acesso ao financiamento de projetos de infraestruturas e inovação, bem como de PME e empresas de média capitalização (*mid-caps*). As iniciativas desenvolvidas no âmbito deste Plano, em paralelo com as reformas estruturais, são apostas europeias para acelerar o crescimento económico e aumentar o emprego.

Este plano assenta em três pilares: i) promover um contexto propício ao investimento, através da implementação de reformas estruturais e da melhoria da regulamentação que permitam ultrapassar obstáculos e criar um ambiente favorável ao investimento; ii) fazer com que o investimento chegue à economia real, através da criação do Portal Europeu de Projetos de Investimento que permite aos promotores dar visibilidade aos projetos para os quais procuram investidores e de uma Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI) que pretende ser o único ponto de contacto para orientações, serviços consultivos e assistência aos projetos de investimento; iii) mobilizar financiamento para investimento, através da criação do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) em parceria com o Banco Europeu de Investimento (BEI) de forma a ultrapassar as falhas de mercado associadas à reduzida propensão ao risco por parte dos investidores.

No cerne do Plano Juncker está o FEIE que, tal como a PEAi e o Portal, foi criado pelo Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015 e assume-se como um instrumento adicional, que visa financiar investimentos considerados estratégicos e de elevado valor acrescentado (económico, social e ambiental) em linha com os objetivos políticos da UE, procurando assim contribuir para a resolução das dificuldades de acesso ao financiamento e potenciando, sempre que possível, o investimento privado. O Plano define como um dos objetivos o aumento do volume de projetos de elevado risco, de cariz inovador, financiando investimentos economicamente viáveis nas seguintes áreas: i) Transporte, Energia e TIC; ii) Eficiência Energética; iii) Capital Humano, Cultura e Saúde; iv) I&D&I; v) Suporte às PME e *mid-cap*.

Este fundo deve ser complementar aos FEI para o período 2014–2020 de forma a potenciá-los, maximizando sinergias, e a reduzir o défice de investimento da UE. Assim, FEIE e FEI não devem competir, mas complementar-se nas situações onde os respetivos critérios de elegibilidade são respeitados, evidenciando uma utilização eficiente de ambos os fundos.

O FEIE tem a duração de 3 anos (2015–2017) de euros, constituído por uma garantia da UE de 16 mil milhões de euros e uma participação do BEI de 5 mil milhões de euros, num total de 21 mil milhões de euros e espera-se que possa mobilizar um total de 315 mil milhões de euros de investimento público e privado no prazo de 3 anos, (Figura 24).

Figura 24. Constituição do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, com base na Comissão Europeia.

De acordo com a informação divulgada pela Comissão Europeia foram financiados através do FEIE 20,4 mil milhões de euros até julho de 2016, dos quais 13,6 mil milhões de euros para projetos de infraestrutura e inovação (associados a 97 operações aprovadas) e 6,8 mil milhões de euros para a janela de financiamento às PME e *mid-caps* (associados a 192 operações aprovadas), sendo esperado um investimento total de 115,7 mil milhões de euros⁸.

A Comissão Europeia apresentou uma proposta a 14 de setembro de 2016 para prolongar o FEIE até 2020 e reforçar a garantia da UE em 5 mil milhões de euros (para um total de 26 mil milhões de euros) e a contribuição do BEI em 2,5 mil milhões de euros (para um total de 7,5 mil milhões de euros), passando o FEIE a totalizar 33,5 mil milhões de euros. Mantendo o multiplicador 15, esta proposta aponta para uma mobilização total de 500 mil milhões de euros, em vez dos atuais 315 mil milhões de euros.

⁸ A informação disponível não permite aferir o multiplicador associado a estes investimentos.

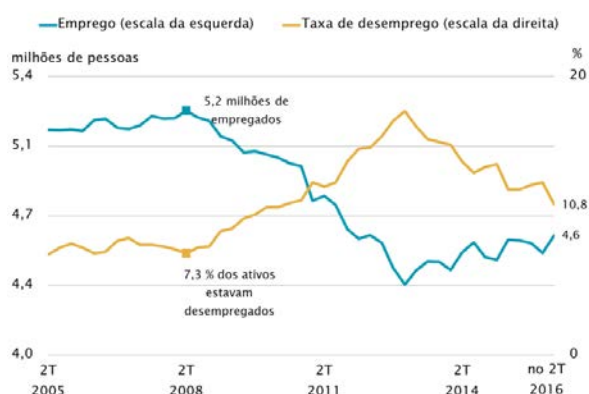
1.3 As dinâmicas do mercado de trabalho

O início do Portugal 2020 tem coincidido com mudanças, ainda que modestas, no mercado de trabalho português. A crise económica está ainda muito presente, mas alguns indicadores revelam dinâmicas com características distintas das verificadas no período pré-crise. Não foram só os mercados locais de emprego que se alteraram, a estrutura da mão-de-obra que o habita e o tecido produtivo que a absorve também se transformou, destacando-se um setor secundário em clara retração. Este panorama compromete a meta da taxa de emprego para 2020 de três empregados em cada quatro pessoas dos 20 aos 64 anos num contexto de envelhecimento demográfico pelo topo e pela base. Para atingir os valores a que o Estado português se propôs será necessário mobilizar pessoas em idade ativa sem emprego: inativos, sobretudo os desencorajados e os DLD. Nestes últimos deverão ser tidas em conta as assimetrias regionais que penalizam o norte, o interior Centro e o Baixo Alentejo e a sua correlação com o desemprego sénior e pouco qualificado.

No 2º trimestre de 2016 existem 4,6 milhões de empregados e 560 mil desempregados, que correspondem a 10,8% dos 5,2 milhões de ativos portugueses. Decorreram 3 anos desde o pico da crise – 1º trimestre 2013 – em que se registou a mais elevada taxa de desemprego (17,5%) e o mais baixo nível de emprego (4,36 milhões de efetivos). Seguiu-se a inversão de ambas as tendências e oscilações de natureza sazonal, sendo que a quebra da taxa de desemprego em 6,7 p.p. foi devida aos 250 mil empregos entretanto criados, mas também a uma redução significativa da população ativa (Figura 25).

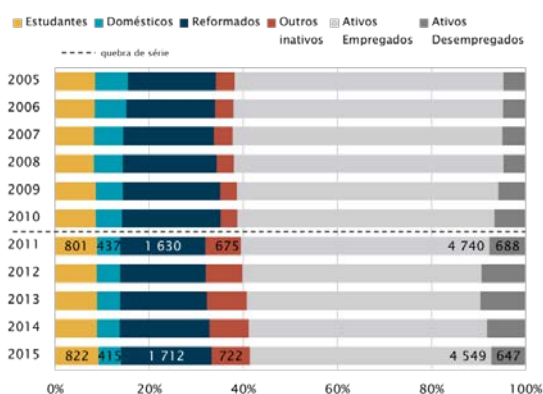
Essa diminuição da população ativa empregada ou à procura de emprego (Figura 26) coincidiu com o acréscimo, desde 2011, de 20 mil estudantes, de 82 mil reformados e outras 47 mil pessoas inativas, que não são trabalhadores do serviço doméstico, nem reformados, nem estão a estudar (parte das quais serão jovens NEET), bem como do número de inativos disponíveis mas que não procuram emprego (designados "desencorajados"). A recente tendência de diminuição dos ativos está de algum modo relacionada com dois fenómenos de natureza demográfica: por um lado, um expressivo envelhecimento que tem conduzido a um aumento consistente da população idosa (ver caixa); por outro lado, indissociável da crise económica e da contração do emprego, destaca-se a queda da imigração e o aumento da emigração (temporária ou permanente) de difícil mensuração, com maior incidência na população jovem e em idade reprodutora. Entre os jovens, 9,3% dos inativos são estudantes quando em 2008 eram 8,3%. Este acréscimo é a face mais visível da alteração do limite da escolaridade obrigatória para os 18 anos, num processo de aproximação aos valores europeus (e conjugada com a aposta da política pública na educação para melhorar a empregabilidade e combater o abandono escolar precoce).

Figura 25: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2006–2016 (2º trimestre)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística. *Nota:* No gráfico da direita está representada a quebra de série em 2011 do Inquérito ao Emprego.

Figura 26: População inativa e ativa (e respetivas componentes), 2005–2015



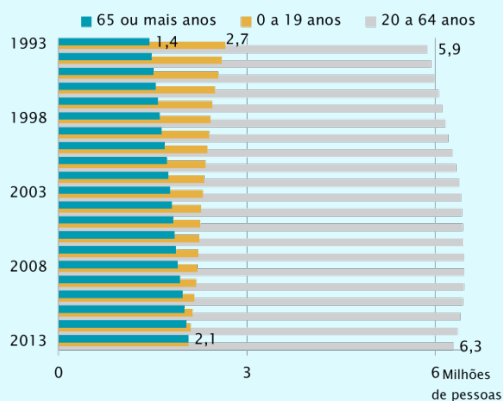
Dinâmica demográfica recente influencia a evolução da taxa de emprego

A previsível redução dos jovens e da população a entrar no mercado irá provocar, a médio prazo, a contração da população em idade ativa, denominador da taxa de emprego. Numa 1ª fase tal pode provocar a melhoria da taxa de emprego, não porque o número de empregos aumenta substancialmente mas porque a população em idade ativa diminui. Porém, numa 2ª fase, importa ter em conta as consequências deste envelhecimento populacional e a redução substancial dos que entram no mercado relativamente aos que saem. Desde logo, quanto menor a idade, menor a duração do desemprego, significando que há cada vez menos pessoas com maior probabilidade de emprego e cada vez mais DLD, alguns dos quais não voltam a integrar o mercado laboral. O papel do saldo migratório é uma incógnita: retorno de migrantes ou novos imigrantes sem garantia de emprego influencia negativamente a taxa de emprego, mas compensa a contração populacional dos ativos.

Nas últimas duas décadas, a população portuguesa aumentou 4,5%, ou seja, cerca de 450 mil residentes, mas a parcela dos que têm menos de 20 anos contraiu-se ainda mais (-590 mil). Este acréscimo populacional foi visível na população mais idosa e que não é tida em conta na taxa de emprego: 3/5 desse aumento refere-se à população com 65 ou mais anos, causado sobretudo pela duplicação dos efetivos com 80 e mais anos, associado ao aumento de 5 anos na esperança média de vida à nascença. Os restantes 2/5 são relativos à população entre os 20 e os 64 anos e parcialmente justificados por saldos migratórios favoráveis (que recentemente se inverteram).

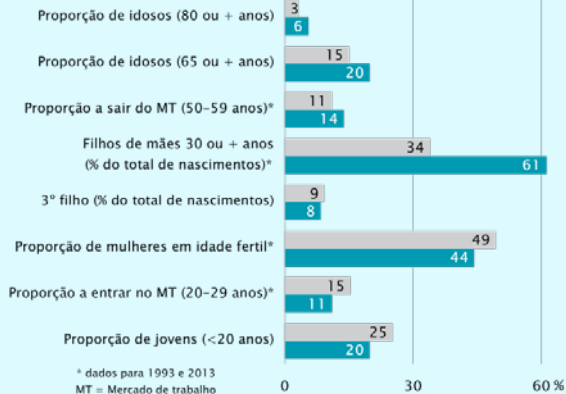
São vários os fatores que contribuem para o envelhecimento pela base: os jovens e futuros pais têm maior propensão a emigrar, menos compromissos económicos e com a habitação e as mães têm filhos cada vez mais tarde e em menor número. Em 1993, a idade média da mãe ao nascimento do 1º filho rondava os 25 anos e volvidos 20 anos ultrapassa já os 30 anos. Este adiamento da maternidade está parcialmente associado à entrada tardia no mercado de trabalho, à ausência de vínculos laborais estáveis e ao desemprego. A situação laboral é também uma das causas da forte redução do número de filhos por mulher. Foi atingido um dos valores mais baixos da UE – 1,3 filhos por mulher –, longe do limiar mínimo de substituição de gerações de 2,1 filhos por mulher obtido pela última vez em 1981.

Figura 27: Evolução da população residente por grupos etários, 1993–2013



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Figura 28: Evolução recente de alguns indicadores demográficos, 1995–2015



* dados para 1993 e 2013
MT = Mercado de trabalho

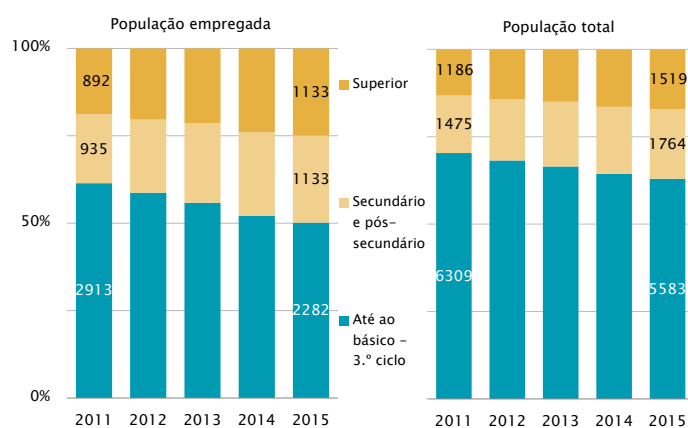
Segundo as estimativas da população residente, para se alcançar uma taxa de emprego de 75% teriam que existir 4,7 milhões de empregos em 2013 (4,4 milhões em 1993). Contudo, a tendência de decréscimo da população jovem e acréscimo da população idosa contribui para a diminuição deste volume de emprego potencial. Importa ter em conta que as pessoas de mais idade demoram mais tempo a sair do desemprego, o que pode ter consequências negativas no médio prazo na taxa de emprego, tendo em conta o envelhecimento da população portuguesa. De facto, o índice de renovação da população em idade ativa – definida como a relação entre as pessoas que potencialmente estão a entrar no mercado de trabalho (20–29 anos) e as que estão a sair (50–59 anos) – sofreu uma alteração substancial: em 1993, existiam 138 pessoas a entrar, por cada 100 pessoas a sair; em 2013, essa relação passou para 81 por cada 100, ou seja, passados 20 anos, há menos 57 pessoas a entrar por cada 100 a sair⁹.

Emprego dos não qualificados em queda, ainda que represente metade da mão-de-obra portuguesa.

A escolaridade obrigatória até aos 18 anos¹⁰ foi aprovada e promulgada em 2009. A partir de 2011, tendencialmente todos os alunos prosseguem os estudos, incluindo aqueles que anteriormente abandonavam a escola. O efeito, não sendo imediato, abrange não só os alunos diretamente atingidos pela alteração da lei mas influencia igualmente pessoas que abandonaram a escola ou ponderaram fazê-lo. Complementarmente, foi estabelecido um conjunto de medidas preventivas do insucesso e do abandono escolares¹¹ cujos impactos se têm vindo a fazer sentir.

No âmbito do mercado de trabalho começam a vislumbrar-se os efeitos destas mudanças. Desde logo e independentemente de integrar o mercado de trabalho ou estar fora dele, o volume de pessoas com baixas qualificações diminuiu consideravelmente (menos 700 mil pessoas em quatro anos). A qualificação é cada vez mais valorizada: em cada 4 empregados, 1 tem ensino superior, 1 tem ensino secundário e 2 não vão além do básico. Quatro anos antes os empregados pouco qualificados eram maioritários: em cada 5 empregados, 1 tem o superior, 1 o secundário e 3 o ensino básico. Os desempregados menos qualificados têm, tendencialmente, mais dificuldade em encontrar emprego, mas não é certo que os empregados qualificados encontrem um emprego compatível com as suas qualificações.

Figura 29: Estrutura da população empregada e da população total segundo nível de qualificação, 2011-2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

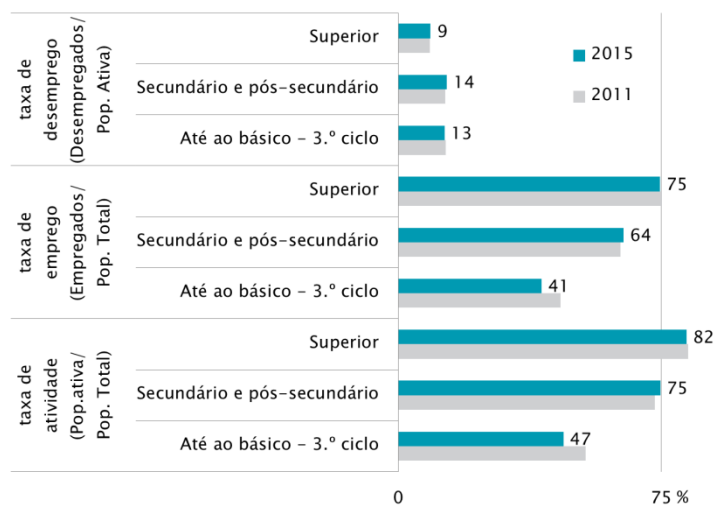
Quanto mais qualificação, maior a probabilidade de emprego e menor a de permanecer no desemprego, sendo que as diferenças se acentuaram entre 2011 e 2015: segundo a Figura 30, em 100 pessoas com ensino superior, 75 estão empregadas, enquanto em 100 pessoas com o 3.º ciclo apenas 41 estão empregadas. Também o número de pessoas disponíveis para trabalhar é tanto maior quanto maior a escolaridade: em cada 100 pessoas com o ensino básico há 47 ativos e em cada 100 pessoas com o ensino superior existem 82 ativos.

⁹ O envelhecimento surge associado ao conceito de dependência, dado pela relação entre a população jovem e/ou idosa e a população em idade ativa. Os jovens estão a diminuir substancialmente mas com os idosos assim não acontece: Em 20 anos, o n.º de idosos por 100 pessoas em idade ativa passou de 22 para 32 e projeções populacionais para 2030 referem valores próximos de 50 idosos por 100 em idade ativa, com consequências para o sistema de pensões.

¹⁰ Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto e que abrange os alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória que se matriculem no ano letivo de 2009-2010 em qualquer dos anos de escolaridade dos 1.º ou 2.º ciclos ou no 7.º ano de escolaridade.

¹¹ Através do Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto.

Figura 30: Taxas de atividade, emprego e desemprego segundo nível de qualificação, 2011 e 2015

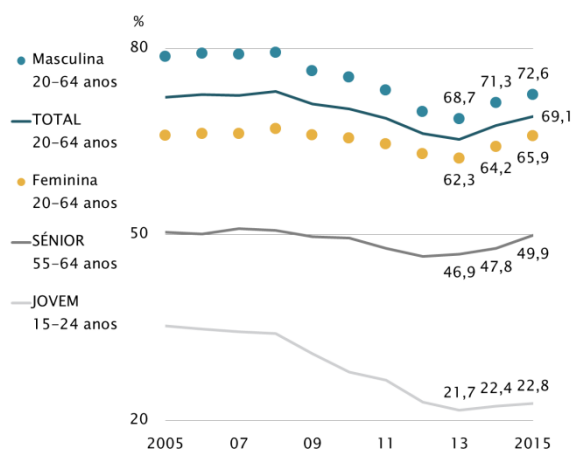


Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Recente inversão da tendência na taxa de emprego.

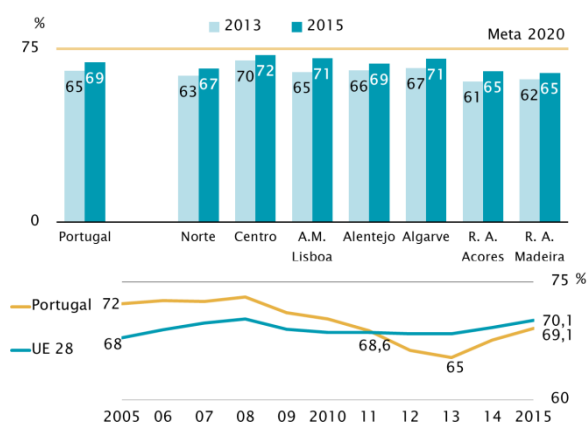
Os menores níveis de emprego registados desde o início da crise económica, em 2008, têm tido repercussões negativas na taxa de emprego. A proporção de empregados no total da população entre os 20 e os 64 anos tem-se mantido desde 2011 abaixo dos 70%, e, por conseguinte, longe da meta de 75% definida na Estratégia Europa 2020. Tendo por referência a população residente dessa faixa etária seriam precisos mais 365 mil empregos para atingir a meta de 75% da taxa de emprego, um valor ainda assim inferior aos 600 mil necessários em 2013. Para esta inversão da tendência contribuiu o aumento do emprego masculino e mais recentemente o emprego feminino, sendo de realçar o incremento do emprego jovem em 2014 e do emprego sénior já em 2015 (Figura 31). Segundo a Figura 32 a maior contribuição regional foi da AM de Lisboa, que a par da região Centro e do Algarve, regista as maiores taxas de emprego do país.

Figura 31: Taxa de emprego por género e escalão etário, 2005-2015



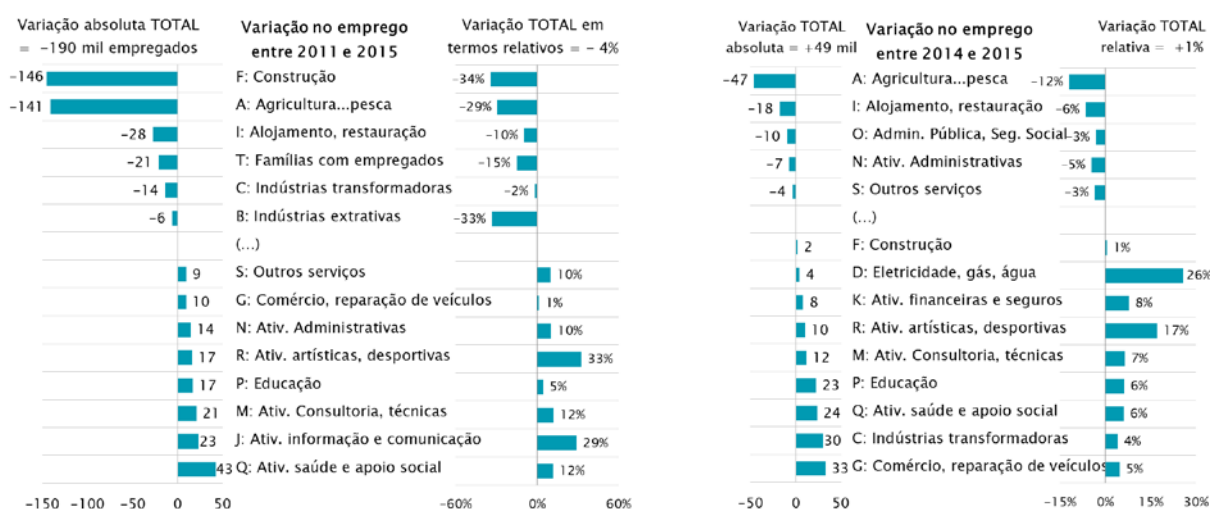
Fonte: Eurostat.

Figura 32: Taxa de emprego em Portugal e na UE28, 2005-2015 e por regiões NUTS II em 2013 e 2015



Ao todo contabilizam-se menos 190 mil empregados face a 2011 (Figura 33), repartidos em partes iguais pela construção e agricultura, por contraponto, sobretudo, com as atividades dos serviços (75 mil distribuídos pela saúde e apoio social, educação e atividades administrativas) e de informação e comunicação, consultoria, científicas, técnicas e similares, sem esquecer, em termos relativos, as atividades de artísticas, recreativas e desportivas. Todavia, complementar esta análise com a recente evolução 2014-2015 permite detetar uma inversão da tendência: desde logo, o aumento do emprego em 50 mil pessoas. Boa parte dessa subida registou-se no setor secundário até aqui muito atingido pela crise, impulsionado pelas indústrias transformadoras. O acréscimo do emprego na construção, ainda que modesto, é mais um sinal de mudança a par da reanimação do comércio e reparação de veículos, com destaque para a saúde, apoio social e educação.

Figura 33: Setores de atividade com maiores e menores variações do emprego, entre 2011 e 2015 e 2014 e 2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (quebra de série em 2011), cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

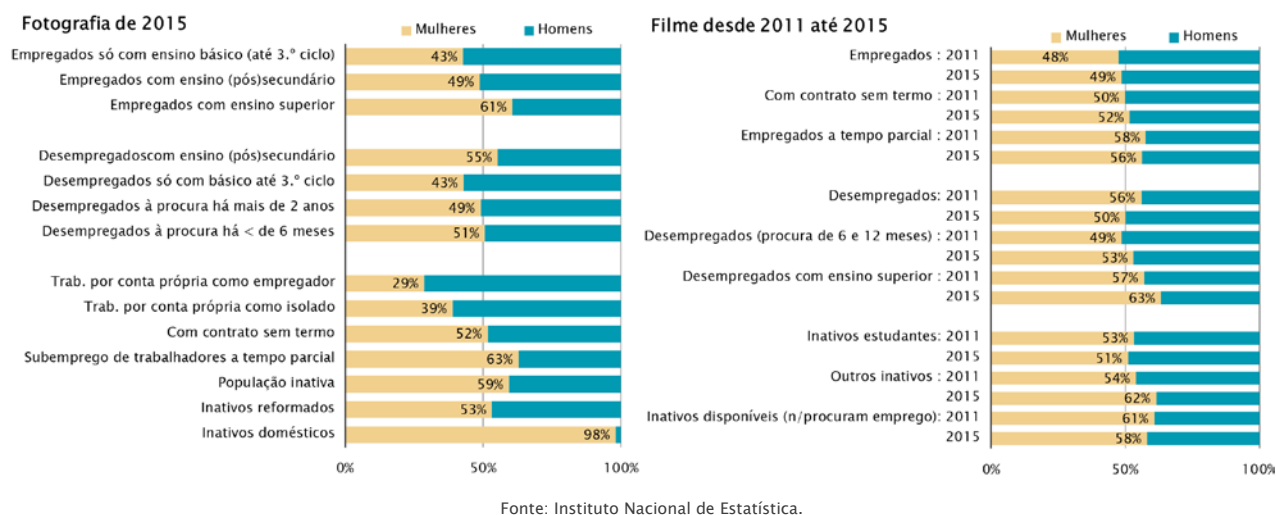
Criação de emprego favorece mais as mulheres do que os homens, num contexto de disparidade laboral entre sexos.

Quatro em cada cinco pessoas que perderam o emprego eram homens, sendo que 51% da população empregada é do sexo masculino. A perda de emprego na construção e, em menor grau, na agricultura justificam quebras na ordem dos 200 mil empregos. As mulheres foram sobretudo penalizadas na agricultura, pecuária, floresta e pesca e, também, no alojamento, restauração e similares com menos 100 mil empregos do que em 2011. No último ano, por cada três empregos criados, dois eram ocupados por pessoas do sexo feminino, boa parte em atividades de saúde e apoio social, educação e atividades de consultoria. Os homens encontraram emprego sobretudo nas indústrias transformadoras, no comércio por grosso e a retalho e na reparação de veículos.

A repartição entre mulheres e homens nas diversas vertentes do mercado de trabalho apresenta dissemelhanças que importa salientar. Desde logo há mais homens ativos do que mulheres empregadas ou à procura de emprego. No universo dos empregados mais qualificados as mulheres são maioritárias (61% do total) em contraponto com a posição minoritária que apresentam no universo dos empregados menos qualificados (43% do total). Todavia, entre 2011 e 2015 a proporção de mulheres desempregadas com ensino superior aumentou 6 p.p. (de 57% para 63%), significando que no total de desempregados qualificados, o desequilíbrio entre mulheres e homens acentuou-se. No caso específico dos que têm o ensino secundário, há mais mulheres desempregadas do que homens desempregados (56% vs. 44%) mas só 49% das mulheres com secundário estão empregadas.

Em cada três pessoas que trabalham por conta própria só uma é mulher, revelador de um contexto de empreendedorismo sobretudo masculino. Por outro lado, o emprego e subemprego¹² a tempo parcial estão mais associados ao sexo feminino (quase duas em cada três), ainda que essa disparidade se tenha esbatido no espaço de quatro anos.

Figura 34: Proporção de mulheres e homens em segmentos do mercado de trabalho, 2015 e entre 2011 e 2015



A população inativa é maioritariamente feminina, desde logo porque 98% dos trabalhadores do serviço doméstico o são, mas também porque há mais mulheres reformadas e estudantes. Realce para os outros inativos, não enquadráveis nas categorias anteriores (e.g. NEET, desencorajados disponíveis para trabalhar ou não, apesar de não procurarem emprego) cujo desequilíbrio se acentuou no espaço de quatro anos para uma relação de 2 mulheres por cada homem nessa situação.

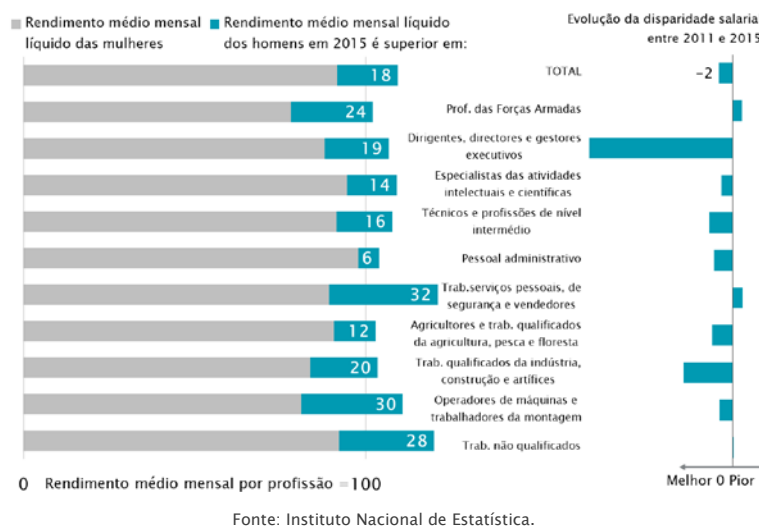
Um acréscimo na taxa de emprego pode passar pela mobilização para o mercado de trabalho dos inativos, proporcionando-lhes formação adequada e condições remuneratórias e contratuais que permitam valorizar as suas competências, e também fornecendo soluções alternativas no apoio à primeira infância ou à população idosa ou dependente. Ao promover a igualdade de género no contexto laboral permite-se que mais mulheres possam estar presentes em profissões e posições hierárquicas diversas e com condições remuneratórias que lhes permitam conciliar a vida pessoal e profissional de modo a não adiarem ou abdicarem da maternidade. De um modo geral, a tentativa de evitar a emigração massiva dos mais jovens e futuros pais, poderá contribuir para não agravar a inversão da pirâmide etária além de aumentar o emprego potencial presente e futuro.

No que respeita ao rendimento líquido mensal a disparidade salarial entre mulheres e homens permanece acentuada, e tal pode dever-se não só a uma remuneração menor para um trabalho igual, mas também ao facto de o número de horas extraordinárias trabalhadas e as remunerações suplementares auferidas por umas e por outros serem diferentes, fruto da maior presença de mulheres em tarefas não remuneradas e de acompanhamento a descendentes ou ascendentes. Outras das razões habitualmente apontadas prende-se com o facto dos lugares hierárquicos onde a remuneração é superior serem ocupados maioritariamente por homens. Ainda assim, a disparidade salarial entre mulheres e homens sofreu uma ligeira quebra entre 2011 e 2015, sendo de questionar se foi fruto de um processo de convergência positiva, se foi apenas

¹² Subemprego dos trabalhadores a tempo parcial é definido como o conjunto de trabalhadores, a tempo parcial e com idades dos 15 aos 74 anos que declararam pretender trabalhar mais horas do que as que habitualmente trabalhavam e estavam disponíveis para começar a trabalhar as horas pretendidas.

resultado de uma contração salarial que terá afetado mais os homens que as mulheres. Em 2015 os homens recebiam em média mais 18 % do que as mulheres, mas em trabalhos não qualificados, serviços pessoais, de segurança e vendedores essa disparidade é francamente superior. O “gap salarial” calculado a partir dos dados dos Quadros de Pessoal apresenta valores na ordem dos 16,7% em 2014 e 2015, inferiores aos 17,9% verificados em 2013.

Figura 35: Disparidade salarial entre mulheres e homens por profissão, 2015 e entre 2011 e 2015



Padrão regional evidencia correlação entre longa duração, baixas qualificações e idades mais avançadas.

As Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto concentram metade do desemprego registado de Portugal continental. O maior volume populacional e concentração dos centros de emprego justificam parte do fenómeno, mas no que respeita à duração do desemprego, aos níveis de qualificação dos inscritos e ao grupo etário as Áreas Metropolitanas apresentam perfis dissemelhantes (Figura 36 e seguintes):

- Na Área Metropolitana do Porto, e em muitas das regiões que a circundam, o desemprego de longa duração é uma realidade incontornável. A região norte concentra mais de 42% dos DLD do país, realidade que se distribui pela maioria das suas sub-regiões onde mais de metade dos desempregados inscritos são de longa duração. Fenómeno idêntico atinge as regiões de Aveiro, Beira Baixa, Beiras e Serra da Estrela e Baixo Alentejo. Todas estas sub-regiões têm em comum desempregados inscritos pouco qualificados e percentagem superior à média de Portugal continental dos que têm 55 e mais anos (exceção do Baixo Alentejo, na proporção de desempregados seniores, e regiões do interior Centro, na proporção de desempregados com baixas qualificações).
- A Área Metropolitana de Lisboa apresenta características semelhantes ao Cávado, região de Coimbra, sub-região de Leiria e o Médio Tejo no que respeita a maior presença de desempregados inscritos com ensino secundário ou superior aliada a uma menor presença de desempregados à procura de emprego há mais de um ano.

Se por um lado o combate ao desemprego de longa duração, às suas causas e consequências assume-se como um dos elementos fundamentais para atingir uma taxa de emprego de 75% no horizonte próximo de 2020, não é menos verdade que o elevado desemprego de pessoas com qualificações secundárias ou superiores não contribui para uma melhoria qualitativa do perfil produtivo, favorece a emigração qualificada e mais jovem e no médio prazo provoca desmotivação e perda de competências.

Figura 36: Proporção de desempregados inscritos há mais de um ano e volume de desemprego por região NUTS III, 2015

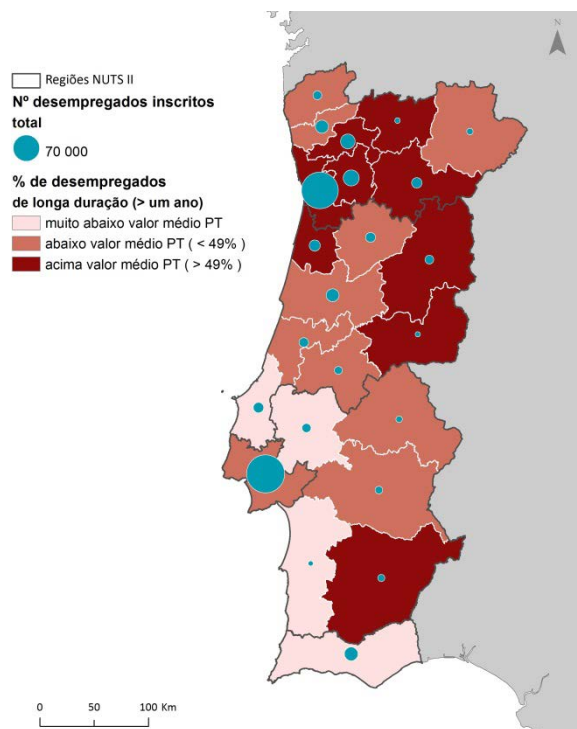


Figura 37: Proporção de desempregados com 55 ou mais anos por região NUTS III, 2015

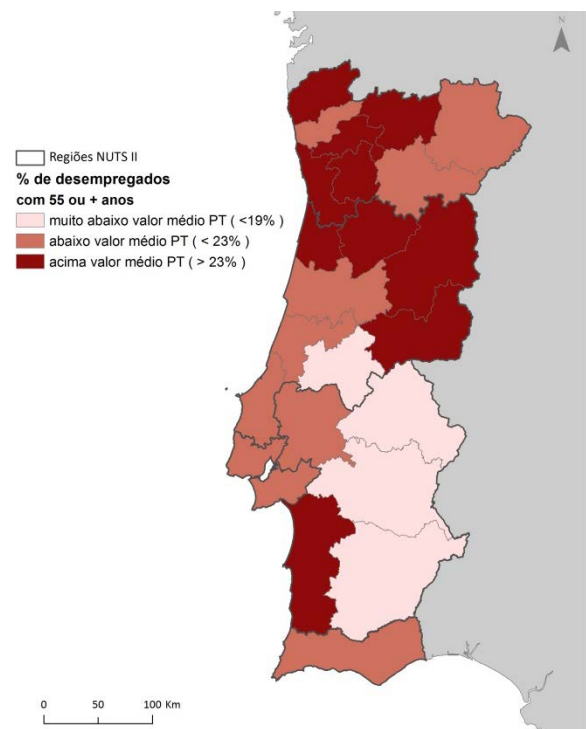


Figura 38: Proporção de desempregados com no máximo o 2º ciclo do ensino básico por região NUTS III, 2015

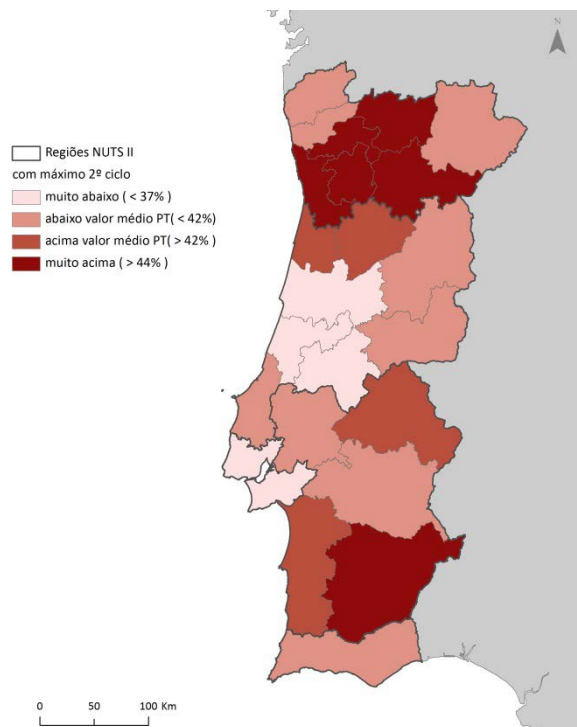
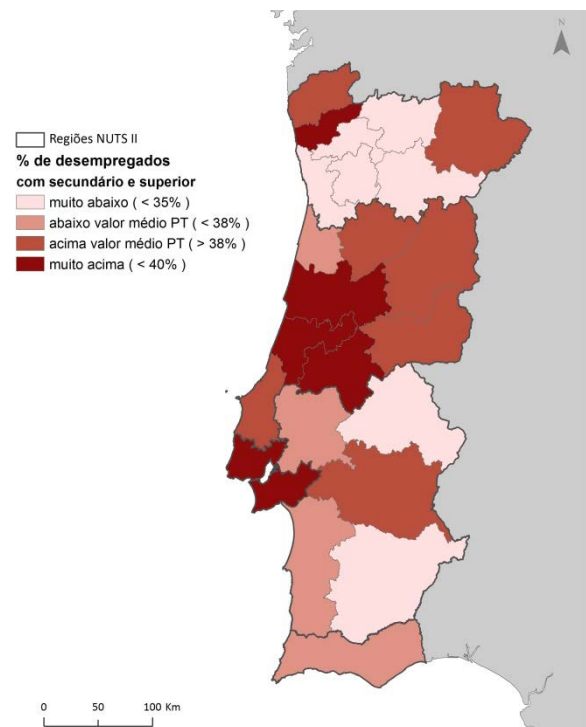


Figura 39: Proporção de desempregados com ensino secundário ou superior por região NUTS III, 2015



Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Impacto da crise nos jovens não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação (NEET)

Os jovens foram o grupo mais atingido pela crise, e passados 8 anos não foram os primeiros visados pela recuperação modesta que se tem feito sentir. Efeito conjuntural pôs a descoberto problema estrutural de diminuição dos postos de trabalho potenciais, dificuldade em sair do desemprego, difícil transição entre educação e emprego ou entrada com baixas qualificações e precoce no mercado de trabalho.

Segundo a OCDE os países mais atingidos pela crise têm maior proporção de jovens NEET de longa duração, isto é, que se mantêm NEET por um período superior a um ano. O impacto de crise também se fez sentir no aumento dos desempregados NEET em detrimento dos inativos, o que pode significar uma entrada com baixas qualificações no mercado de trabalho e maior abandono escolar precoce em detrimento de um potencial retorno ao meio escolar (Figura 40). Em Portugal, entre 1/4 e 1/3 dos empregos ocupados por jovens foram destruídos.

Apesar das taxas NEET em 2014 serem bastante próximas entre Portugal e a OCDE, o custo dos jovens sem emprego e fora do sistema educativo é de 1,2% do PIB em Portugal e de 0,9% na OCDE, significando que o peso relativo dos salários no PIB é maior em Portugal apesar dos baixos salários praticados¹³. Em Portugal, em 2014, 16,6% dos jovens eram NEET, subdivididos em duas parcelas 10,9% desempregados e 5,8% inativos. Os restantes jovens estudavam (44%), trabalhavam (35%) e só 4% eram trabalhadores-estudantes, apesar do emprego jovem ser tendencialmente maior quando os jovens combinam o trabalho com o estudo (OECD, *Society at a Glance* 2016).

Os NEET são um grupo muito diverso e os constrangimentos que enfrentam envolvem desafios de natureza distinta. Importa ter em conta que, no longo prazo, as mulheres jovens têm maior probabilidade de serem NEET do que os homens da mesma faixa etária pelo seu papel de cuidadores de familiares, principalmente se viverem em agregados familiares monoparentais. Aliás, a probabilidade de ser ou vir a ser NEET agrava-se caso a/o jovem tenha baixas qualificações, seja de outra nacionalidade, tenha deficiências ou incapacidades ou esteja enquadrado em agregados familiares com dificuldades socioeconómicas acrescidas (confirmando a transmissão intergeracional das situações de desvantagem).

No caso português as políticas de ativação dos NEET são indissociáveis do combate ao abandono escolar precoce dado que mais de metade tem baixas qualificações e estas são vistas como obstáculos na obtenção de um emprego. No que se refere especificamente aos estudantes em risco, a OCDE menciona a necessidade de ter em conta e intervir em fatores não educacionais (e.g. família, saúde) e destaca a importância de ter redes de suporte à semelhança dos programas TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) apresentados como boa prática.

Figura 40: Evolução das taxas NEET, 2005–2015

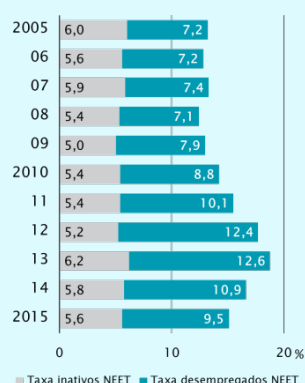
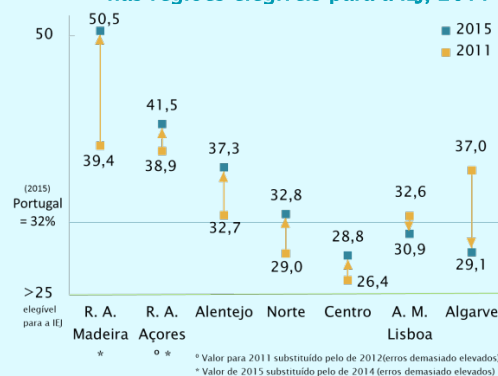


Figura 41: Taxa de desemprego dos jovens dos 15 aos 24 anos nas regiões elegíveis para a IEJ, 2011 e 2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Segundo os dados do INE, todas as regiões mantêm-se acima dos 25% de desemprego jovem. Entre 2011 e 2015, o desemprego jovem agravou-se na maioria das regiões à exceção da A.M. Lisboa e do Algarve, onde o turismo tem vindo a assumir uma importância crescente.

¹³ OECD, *Society at a glance* 2016. Esta *proxy* baseou-se num conjunto de pressupostos que variam com o valor salarial, as possíveis vantagens da comunidade por não trabalharem, ignora prestações sociais que podem auferir ou outros impactos decorrentes da mudança das condições presentes.

2 OS DESAFIOS E OS ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA CAPACITAÇÃO ADMINISTRATIVA

De forma a maximizar o impacto da utilização dos FEEL, o quadro regulamentar europeu e nacional integra um conjunto de instrumentos legais e procedimentais que visam melhorar a coordenação e eficácia das políticas e a sua orientação para resultados, que vão desde o quadro de desempenho, ao reforço dos mecanismos de reporte, passando pela introdução de condicionalidades e pela implementação de custos simplificados.

Esta matriz estratégica e operacional do Portugal 2020 reflete, assim, um racional de formulação e implementação de políticas públicas com exigências acrescidas em matéria de capacitação administrativa dos diversos atores, contexto onde relevam, ainda mais: as atividades de coordenação e articulação funcional; o cumprimento das condicionantes à boa execução das políticas públicas; o modelo de monitorização e avaliação que suporta a orientação para resultados; a procura de um adequado equilíbrio entre simplificação e segurança na aplicação de fundos públicos; e as atividades de comunicação com os promotores e com os destinatários finais.

2.1 A arquitetura do quadro regulamentar

A transparência do funcionamento do Portugal 2020 é assegurada por um quadro legal comunitário e nacional que define as condições de acesso e regras aplicáveis ao cofinanciamento pelos FEEL.

Para além dos regulamentos comunitários, nomeadamente do Regulamento comunitário que estabelece as disposições comuns relativas aos FEEL (Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013), do Modelo de Governação dos FEEL (Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro) e do Decreto-Lei que estabelece as regras gerais de aplicação dos Programas Operacionais e dos Programas de Desenvolvimento Rural cofinanciados pelos FEEL (Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro), foi construído o **quadro legal do Portugal 2020** com o objetivo de assegurar a transparência e a eficácia do seu funcionamento, do qual se destacam, nomeadamente:

- O Regulamento que estabelece as Normas Comuns sobre o Fundo Social Europeu (Portaria n.º 60-A/2015, de 2 de março) e os Regulamentos Específicos para cada um dos domínios temáticos do Portugal 2020 – Regulamento Específico do Domínio do Capital Humano; Regulamento Específico do domínio da Competitividade e Internacionalização; Regulamento Específico do domínio da Inclusão Social e Emprego; Regulamento Específico do domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.
 - Regulamentos Específicos de programas ou de tipologias de intervenção (e.g. Programa +Superior; Cursos Profissionais; Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiência e Incapacidade; Programa Escolhas).
 - Regulamentos que definem os procedimentos relativos a pagamentos a beneficiários.
 - Normas – Orientações Técnicas – Nos termos do previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, que estabelece o modelo de governação dos FEEL, tendo sido elaborados quatro documentos de Orientações Técnicas todas no domínio temático da Competitividade e Internacionalização.
-

Por outro lado, a publicação centralizada no Portal do Portugal 2020 de todos os Avisos para apresentação de candidaturas, independentemente do domínio temático e do PO financiador, para além de ser um contributo adicional da transparência processual é, igualmente, um importante veículo de mobilização dos potenciais beneficiários contribuindo deste modo para a eficácia da aplicação dos fundos.

2.2 A coordenação, as redes de articulação funcional e o acompanhamento

As redes de articulação funcional surgem como fóruns privilegiados de capacitação institucional, contribuindo assim de forma decisiva para um maior rigor e eficácia na aplicação do Portugal 2020.

O modelo de governação dos FEEI definiu competências específicas para a AD&C no âmbito da aplicação do Portugal 2020 e, sobretudo, na aplicação dos Fundos da Coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão). As Comissões de Coordenação do FEADER e do FEAMP desempenham equivalentes funções de coordenação desses dois fundos integrados no Portugal 2020. Deste papel de entidade coordenadora emanam um conjunto de normas orientadoras (Quadro 1), bem como uma interação constante com as Autoridades de Gestão nas mais diversas áreas de aplicação dos fundos (e.g. regulamentação e abertura de avisos, monitorização e avaliação, gestão de instrumentos territoriais, certificação, pagamentos, comunicação).

Quadro 1: Exemplos de orientações transmitidas às Autoridades de Gestão pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão

Identificação do documento	Data de Aprovação	Âmbito
Norma n.º 01/AD&C/2015	13-fev-15	Procedimento de designação da AG
		Sistematização os requisitos que as AG deverão acautelar aquando da elaboração das descrições do sistema de gestão e controlo do respetivo PO por forma a respeitar os critérios de designação que integram o Anexo XIII do Regulamento (UE) n.º 1303/2013
Norma n.º 02/AD&C/2015	20-mar-15	Verificações de gestão
		Emissão de orientações em matéria de verificações de gestão a realizar pelas AG nos termos do n.º 5 do artigo 125.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1299/2013 e destina-se a servir de referência às AG na aplicação destes artigos
Norma n.º 04/AD&C/2015	24-abr-15	Estratégia antifraude e avaliação do risco de fraude
		Emissão de orientações às AG para a implementação da estratégia antifraude definida pela Inspeção-Geral de Finanças – na qualidade de Serviço de Coordenação Anti-Fraude (AFCOS) –, bem como para a realização de uma avaliação do risco de fraude a realizar nos termos da alínea c) do n.º 4 do artigo 125.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013
Nota AD&C SI Audit 2020	28-abr-15	SI AUDIT 2020
		Instruções sobre a informação a disponibilizar para o sistema de informação relativo às auditorias Sistema de Informação de Controlo e Auditoria (Anexo 5 à presente descrição)
Norma n.º 07/AD&C/2015	25-mai-15	Pedidos de transferência para o OI e AG das Regiões Autónomas e pedidos para pagamento a beneficiários finais
		Difundir pelas AG os modelos padronizados e as condições específicas a respeitar na prestação de informação no âmbito dos pedidos emitidos pelas AG para pagamento aos beneficiários e de pedidos de transferências para OI, bem como na apresentação periódica de previsões dos mesmos
Norma n.º 08/AD&C/2015	7-jul-15	Orientações sobre o Sistema de Monitorização do PORTUGAL 2020
		Estabelecer os fundamentos do Sistema de Monitorização do Portugal 2020, cujo âmbito de aplicação é constituído pelos FEEI, nomeadamente os Programas apoiados por estes Fundos em Portugal
Norma n.º 11/AD&C/2015 (Alteração n.º 1)	17-fev-16	Norma sobre o Sistema de Dívidas e Recuperações nos Programas FEDER, FSE, FEAC e Fundo de Coesão para o PORTUGAL 2020 (SDR2020)
		Instituir um sistema de gestão e acompanhamento que permita sistematizar todas as situações relacionadas com montantes indevidamente pagos aos beneficiários, desde o momento da sua deteção até à sua integral recuperação, bem como garantir que esses montantes sejam recuperados sem demora injustificada (Anexo 6 à presente descrição)

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

As redes de articulação funcional, que interligam as estruturas de coordenação técnica e de gestão dos FEEI, são importantes enquanto impulsionadoras da capacitação institucional e de uma governação mais eficaz do Portugal 2020,

sobretudo num quadro operacional onde é necessário garantir coerência e transversalidade de resultados que dependem da intervenção de muitas entidades (e.g. quando é necessário mobiliza tipologias similares em diversos PO ou quando se realizam avaliações temáticas que abrangem diversas AG).

O modelo de governação do Portugal 2020 criou as seguintes redes de articulação funcional: Rede de Comunicação; Rede de Monitorização e Avaliação; Rede de Capacitação e Qualificação da Procura; Rede das Dinâmicas Regionais; Rede para o Crescimento Verde; Rede de Sistemas de Incentivos; Rede do Sistema de Apoios à Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I), na vertente ciência, e à Estratégia de Especialização Inteligente; Rede Rural Nacional.

A **Rede de Comunicação do Portugal 2020**, coordenada pela AD&C e integrando as coordenações técnicas dos FEEI e as AG dos PO do Continente e Regiões Autónomas, tem por missão projetar uma imagem de excelência do Portugal 2020 e contribuir ativamente para o sucesso dos seus objetivos e estratégia, gerando uma perceção positiva da população em relação aos FEEI e à União Europeia. A Rede de Comunicação do Portugal 2020 estabeleceu como objetivos: alinhar as estratégias de comunicação do Portugal 2020; Melhorar o desempenho dos principais indicadores de comunicação; Promover a transferência de práticas, metodologias e recursos inovadores; Cooperar no desenvolvimento conjunto de eventos, ações, produtos ou campanhas; Analisar informação de gestão sobre incidentes críticos e resultados da estratégia de comunicação; Promover a aprendizagem em áreas geradoras de inovação e mudança; Ligar pessoas, organizações e redes interessadas e ativamente envolvidas na estratégia do Portugal 2020.

Como resultado do trabalho realizado pela Rede de Comunicação do Portugal 2020 destacam-se os seguintes produtos: Estratégia comum de comunicação Portugal 2020; Guia de informação e comunicação para beneficiários do Portugal 2020; Campanha de informação e comunicação sobre Portugal 2020 com suportes escritos, áudio e vídeo e abrangendo os órgãos de comunicação social (imprensa escrita, rádio e televisão); Ações formativas sobre: Assessoria de imprensa, Comunicação para pessoas com necessidades especiais, Protocolo e Avaliação da comunicação.

A **Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020** é coordenada pela AD&C e integra as coordenações técnicas dos FEEI e as AG dos PO temáticos e regionais (do Continente e das Regiões Autónomas). Para além das necessárias interações informais, realizou reuniões presenciais nas quais integrou ações especificamente de carácter formativo sobre temáticas pertinentes para a monitorização e avaliação dos programas, consciente de que é uma área onde é necessário reforçar a capacidade das entidades envolvidas.

A Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020 estabeleceu como objetivos: Promover o desenvolvimento das atividades de monitorização e avaliação de modo a garantir a excelência no Sistema de monitorização e avaliação do Portugal 2020; Promover o intercâmbio de experiências e boas práticas entre os membros da rede, a fim de fortalecer a capacidade de monitorização e avaliação de políticas públicas em Portugal.

Foram definidas como principais áreas de atuação: Preparar uma proposta de Plano Global de Avaliação a apresentar à CIC Portugal 2020 e acompanhar a sua execução; Contribuir para a preparação de instrumentos e ferramentas de apoio à monitorização e avaliação do Portugal 2020 e acompanhar a sua execução; Debater assuntos de relevo em matéria de Monitorização e Avaliação (e.g. orientação para resultados) e promover o debate público sobre os resultados das avaliações; Instituir práticas formativas nas reuniões da Rede.

O trabalho realizado por esta Rede concretizou-se, nomeadamente, nos seguintes produtos: Proposta de Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 – aprovado em agosto de 2015 pela CIC, constitui-se como um documento orientador que

possibilita que a conceção e a implementação das políticas e dos programas beneficiem de avaliações de qualidade, suportadas em evidências sobre a eficácia, eficiência e impacto das intervenções. O documento integra as fichas relativas às avaliações a realizar no Portugal 2020; Documento de “Orientações para o planeamento e preparação das avaliações do Portugal 2020” (primeiro guia autónomo mas complementar do Plano Global de Avaliação) – que visa apoiar os procedimentos de contratação e acompanhamento das avaliações; Documento de “Orientações para o acompanhamento da implementação das recomendações das avaliações do Portugal 2020 (*follow-up*)” (segundo guia autónomo mas complementar do Plano Global de Avaliação) – que pretende apoiar a condução e a operacionalização do processo de *follow-up* das avaliações; e consolidação do Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Concretizando o seu objetivo de capacitação e atenta à fase de planeamento das avaliações, a Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020 realizou dois *workshops* sobre avaliação de impacto contrafactual (um mais centrado nos aspetos metodológicos e outro mais focalizado em resultados de um estudo concreto da aplicação do método de avaliação de impacto contrafactual¹⁴ que incidiu sobre duas medidas de política apoiadas pelo QREN e para as quais se prossegue o apoio no Portugal 2020).

Ainda no âmbito do objetivo de capacitação mas procurando uma maior abrangência de interessados, a AD&C organizou uma conferência internacional sobre o tema “Avaliação do Portugal 2020 – das lições da experiência aos novos desafios” (Porto, 27 de maio 2015) que contou com a intervenção de peritos nacionais e estrangeiros, nomeadamente dos chefes das Unidades de Avaliação da DGREGIO e DGEMPREGO da Comissão Europeia. Este evento contou ainda com a participação dos membros da Rede IQ-Net (rede de organismos regionais e nacionais da UE cujo objetivo é melhorar a qualidade da gestão dos programas dos Fundos Estruturais através da troca de experiências) cuja respetiva conferência (organizada pela AD&C e CCDD Norte – 27 e 28 de maio 2015) se focou nos novos desafios da monitorização e avaliação de 2014–20.

A **Rede das Dinâmicas Regionais**, coordenada pela AD&C e que integra e articula a intervenção das CCDD, das AG dos PO temáticos e representantes dos organismos intermédios nas questões territoriais, bem com outros atores relevantes em função das temáticas em debate e reflexão, constitui-se como um órgão de articulação funcional vocacionado para acompanhar, monitorizar, avaliar e produzir reflexões sobre a evolução e os processos de desenvolvimento das regiões e dos territórios e estabeleceu como objetivos: no âmbito da monitorização territorial – coordenar a monitorização e análise da evolução económica, social e territorial, em particular das regiões do Continente, bem como do impacto regional das políticas públicas financiadas pelos FEEI; no âmbito da capacitação e conhecimento – organizar iniciativas conjuntas que permitam não só produzir conhecimento (estudos, reflexões e outras análises) mas também a sua divulgação e disseminação; no âmbito da articulação multinível – aprofundar a articulação e integração das entidades responsáveis pela implementação e/ou financiamento de instrumentos de políticas públicas setoriais com maior incidência sobre os territórios com as entidades com responsabilidades sobre os mesmos.

Esta Rede criou uma plataforma de articulação e troca de informação entre os membros da Rede e consensualizou um plano de atividades para dois anos (2016/17), especificando tarefas relativas às seguintes áreas: Sistema de Monitorização e Avaliação dos Instrumentos Territoriais; Sistema de Monitorização e Avaliação das Dinâmicas Regionais; Promoção de ações de qualificação e capacitação das entidades; Promoção de estudos e reflexões que visem o aumento do conhecimento.

¹⁴ Mamede, R. Paes *et al* (2015), “*ESF Supporting Youth in Portugal – CIE of Vocational Training and Traineeship*”, AD&C.

No âmbito da qualificação e capacitação das entidades, a Rede das Dinâmicas Regionais realizou dois *workshops* sobre “Resiliência regional e inovação: investigação recente & implicações para as políticas públicas” e “O futuro da Política de Coesão (pós-2020) – “Exploring New Ideas for Cohesion Policy 2020+”.

Para além das referidas Redes coordenadas pela ADC estão em funcionamento as seguintes Redes temáticas:

- **Rede de Sistemas de Incentivos** (que inclui os incentivos às empresas nas áreas de I&D&I, na vertente empresarial) – coordenada pelo PO CI, integra: os PO Regionais do Continente, os Organismos Intermédios, a Instituição Financeira de Desenvolvimento e a Direção-Geral dos Assuntos Europeus.
- **Rede do Sistema de Apoios à Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I), na vertente Ciência, e à Estratégia de Especialização Inteligente** – coordenada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., integra: o PO CI, a Agência de Inovação – Inovação Empresarial e Transferência de Tecnologia, S.A. (ADI) e os POR do Continente.
- **Rede Rural Nacional** – constituída por três órgãos: Coordenador Nacional da Rede Rural (Diretor-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural); Estrutura Técnica de Animação (constituída por uma equipa técnica centralizada na Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural e por sete pontos focais regionais, um em cada uma das Direções Regionais de Agricultura e Pescas e em cada uma das Secretarias Regionais das RA dos Açores e da Madeira que tutelam o desenvolvimento rural; Conselho de Coordenação (Comissão de Coordenação Nacional do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural).

Como resposta aos desafios colocados pela gestão multinível e à exigência de garantir elevados padrões de eficácia, foram criadas outras Redes de Articulação (para além das Redes previstas no modelo de governação do Portugal 2020), em áreas temáticas em que se revelaram evidentes as necessidades de coordenação:

- **Rede para a Empregabilidade e Economia Social** – coordenada pelo PO ISE, integra: o PO CH, os PO Regionais do Continente e das Regiões Autónomas, todos os organismos intermédios homologados pela Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020, a AD&C, a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional e a estrutura de missão Portugal Inovação Social.
- **Rede para a Educação e Qualificação** – coordenada pelo PO CH, integra: o PO ISE, os PO Regionais do Continente e das Regiões Autónomas e a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. e ainda a AD&C (no quadro das suas competências de coordenação técnica).

Estas redes temáticas têm como principais atividades a articulação entre as agências públicas responsáveis setorialmente pelas políticas e os PO temáticos e regionais estabilizando matérias relacionadas com o conteúdo dos avisos de abertura de candidaturas quando estes visam matérias comuns a vários PO.

A participação dos *stakeholders* nos Comitês de Acompanhamento dos Programas é um importante contributo para assegurar a gestão eficaz da aplicação dos fundos.

O Portugal 2020 realçou no seu modelo de governação a importância da participação alargada de atores pertinentes nos Comitês de Acompanhamento dos programas tendo em vista assegurar a eficácia e a qualidade da sua execução.

Os Comitês de Acompanhamento integram as entidades pertinentes para as temáticas e políticas em causa, incluindo, para além da AD&C, nomeadamente, representantes (com ou sem direito a voto), de: organismos intermédios do PO, governos das RA dos Açores e da Madeira, associação dos municípios e das freguesias, parceiros económicos e sociais, organizações relevantes da economia social, entidades públicas com competências específicas em políticas relacionadas com o PO,

representantes da sociedade civil pertinentes para o programa, e, no caso dos POR do Continente, a respetiva Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, os Conselhos Regionais e de Coordenação Intersetorial, e ainda representantes de cada uma das Comunidades Intermunicipais (CIM) e Área Metropolitana abrangidas pelo programa. Integram ainda os Comitês de Acompanhamento, a título consultivo, representantes da Comissão Europeia e da Autoridade de Auditoria.

O Comité de Acompanhamento constitui-se como o fórum privilegiado onde as entidades, enquanto partes interessadas, analisam a execução do programa e os progressos alcançados na concretização dos objetivos a que se propôs tendo por base o reporte da AG relativo à execução financeira e física (através dos valores dos indicadores de realização e de resultados e dos progressos face às metas quantificadas), bem como os constrangimentos que afetam o desempenho do Programa, recolhendo contributos para a sua resolução.

Dentro das competências que lhes são inerentes, destacam-se as seguintes ações dos Comitês de Acompanhamento concretizadas no ano de 2015 e primeiro semestre de 2016: Análise da execução física e financeira e aprovação do relatório de execução de 2015 do PO; Aprovação da metodologia e dos critérios de seleção das operações do PO; Aprovação do plano de avaliação e da estratégia de comunicação do PO; Análise das avaliações *ex-ante* dos instrumentos financeiros..

2.3 As condicionantes à boa aplicação das políticas e dos Fundos Europeus

Para o alcance dos objetivos europeus foi estabelecido um conjunto de procedimentos em matéria de governação económica que incidem na supervisão e coordenação das políticas orçamentais e económicas dos Estados-Membros, no sentido de uma execução mais eficiente e eficaz dos FEEL. As condicionalidades *ex ante* são um requisito novo para os FEEL, introduzidas pelo RDC (Regulamento (UE) 1303/2013, de 17 de dezembro) e cujo cumprimento deve ser verificado para a realização eficaz e eficiente dos objetivos temáticos.

A base legal das condicionalidades *ex ante* está sustentada no art.º 177.º do TFUE, que estabelece que o Parlamento Europeu e o Conselho determinam, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, as disposições necessárias a garantir a eficácia na aplicação dos fundos estruturais. Nesse sentido, a proposta da COM determinou que os Estados-Membros deveriam assegurar, aquando da data de apresentação do AP, o cumprimento de condicionalidades *ex ante* que se encontram identificadas no anexo IV do RDC e que cobrem várias áreas consideradas críticas no âmbito dos investimentos ligados à Política de Coesão, do FEADER e do FEAMP. Todas estão diretamente relacionadas com a realização dos objetivos específicos estabelecidos para uma Prioridade de Investimento (PI) e têm impacto direto sobre as mesmas, apesar de nem todos os objetivos específicos terem condicionalidades *ex ante* associadas. Podem ser gerais (não associadas a um investimento específico ou a uma prioridade da União) ou temáticas (associadas a um Objetivo temático (OT), conforme previsto nas regras e nos regulamentos específicos relativos aos fundos), competindo aos Estados-Membros informar se as condicionalidades *ex ante* que se aplicam aos seus PO foram cumpridas.

Numa 1ª fase, esta avaliação foi resumida no AP (julho 2014) com a indicação das condicionalidades cumpridas, parcialmente cumpridas e não cumpridas à data da apresentação (todas as 7 condicionalidades *ex ante* gerais foram cumpridas, bem como grande parte das condicionalidades *ex ante* temáticas). Entretanto Portugal registou avanços

significativos no cumprimento das restantes condicionalidades, estando em desenvolvimento no final do terceiro trimestre de 2016 planos de ação relativos às seguintes condicionalidades, com previsão de conclusão até final de 2016:

- i. EAC 6.1: Setor da água: existência de a) uma política de tarifação da água que preveja incentivos adequados para uma utilização mais eficaz da água pelos consumidores, e b) uma adequada contribuição das diferentes utilizações da água para a amortização dos custos dos serviços hídricos, a uma taxa fixada no plano de gestão da bacia hidrográfica aprovado para o investimento apoiado pelos Programas.
- ii. EAC 10.4: Existência de um quadro político estratégico nacional ou regional para melhorar a qualidade e eficiência dos sistemas de ensino e formação profissionais (EFP), dentro dos limites previstos no artigo 165.º do TFUE.
- iii. EAC 11.1: Existência de um quadro político estratégico para reforçar a eficácia administrativa dos Estados-Membros, incluindo a reforma da Administração Pública.

Os relatórios anuais de execução dos PO e o relatório intercalar do AP, a apresentar em 2017, deverão evidenciar a situação final das condicionalidades, sendo que a confirmação do não cumprimento (ou do cumprimento parcial) até 31 de dezembro de 2016 poderá acarretar consequências para os Estados-Membros, designadamente a eventual suspensão dos pagamentos intercalares destinados às prioridades pertinentes do PO em causa nas condições definidas pelo art.º 19.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

Um outro procedimento, ligado aos resultados das políticas económicas e orçamentais, é a **condicionalidade macroeconómica** que também pretende aferir a coerência entre a aplicação dos FEEL e a governação económica. Esta condicionalidade é verificada pela COM no âmbito do Semestre Europeu e, no caso de se verificar o não cumprimento das metas definidas no âmbito do Procedimento de Défices Excessivos e/ou Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos, podem aplicar-se sanções aos Estados-Membros em incumprimento, as quais podem passar pela suspensão de parte ou da totalidade das autorizações ou dos pagamentos dos fundos (art.º 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013).

Apesar das condicionalidades poderem envolver penalizações para os Estados-Membros, o seu cumprimento contribui, no caso das condicionalidades *ex ante*, para a superação dos constrangimentos estruturais identificados e desta forma para uma política de coesão alinhada com os objetivos da EE2020 e para uma política económica e orçamental que promove o crescimento sustentado e equilibrado, no caso da condicionalidade macroeconómica.

Também enquadrada no conjunto de procedimentos de garantia da eficiência e eficácia dos FEEL, a avaliação *ex ante* dos Instrumentos Financeiros permite identificar as falhas ou insuficiências do mercado, de forma a potenciar os apoios às necessidades e objetivos dos programas, garantindo que estes não se substituem ao investimento privado.

Prevista regulamentarmente enquanto elemento imprescindível à atribuição de Instrumentos Financeiros, a Avaliação *Ex Ante* dos Instrumentos Financeiros tem por objetivos: i) garantir que, de acordo com os princípios da boa gestão financeira, os recursos dos FEEL alocados aos Instrumentos Financeiros estão totalmente alinhados com os objetivos dos FEEL e dos PO nos quais sejam utilizados esses instrumentos; ii) permitir às AG dos PO financiadores reunir evidências que assegurem que a aplicação dos Instrumentos Financeiros tem de facto em vista a mitigação das falhas de mercado; iii) validar a estratégia definida para a alocação de recursos públicos a estes instrumentos.

A avaliação *ex ante* realizada em Portugal focou-se em quatro domínios diferentes (objeto de contratação individualizada): Instrumentos Financeiros para apoio direto às empresas (Lote 1 – finalizada em abril 2015); Instrumentos Financeiros para

a inovação e empreendedorismo social, para o microempreendedorismo e criação do próprio emprego e para os empréstimos a estudantes do ensino superior (Lote 2 – finalizada em novembro 2015); Instrumentos Financeiros para a eficiência energética e gestão eficiente da água e dos resíduos (Lote 3 – finalizada em novembro 2015); Instrumentos Financeiros para a regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas (Lote 4 – agosto 2015).

Nos quatro domínios, a avaliação *ex ante* analisou as seguintes questões: i) falhas do mercado e necessidade de investimento; ii) valor acrescentado e compatibilidade com os Auxílios Estatais; iii) recursos adicionais e efeito de alavanca; iv) Lições adquiridas (experiências anteriores semelhantes); v) Estratégia de investimento; indicadores de realização e de resultado e sistema de monitorização; vi) necessidade de atualização da avaliação *ex ante*.

No contexto dos novos desafios à gestão e à operacionalização dos FEEI, a COM condicionou a abertura de avisos para um conjunto relevante de infraestruturas associadas aos diferentes domínios de intervenção e a um parecer prévio de fundamentação das necessidades e do racional de intervenção. Este parecer deve ser (conforme decorre do texto do AP e dos PO regionais), consubstanciado num exercício de mapeamento a submeter à COM.

Assim, de acordo com o estabelecido, os Avisos de Abertura de Convites (AAC) para o financiamento de infraestruturas de I&I (OT1), Infraestruturas de apoio à atividade empresarial (OT3), equipamentos sociais, incluindo de saúde (OT9), infraestruturas escolares (OT10) e as infraestruturas culturais (OT6), estão condicionados à aceitação formal dos respetivos exercícios de mapeamento das necessidades de intervenção, por parte da COM.

Esta condicionante, transversal aos PO Regionais do Continente, da Madeira e dos Açores, motivou a deliberação da CIC de 26 de março de 2015, sobre “Intervenções Condicionadas a Mapeamento”. Nesta deliberação, aprovou-se a metodologia que devia presidir aos mapeamentos (tendo em conta que parte significativa das infraestruturas condicionadas ao exercício tinham reflexo na contratualização dos Pactos com as CIM). Ficou fora deste âmbito, dada a sua natureza, os exercícios associados ao financiamento de infraestruturas de I&I (OT1) e de infraestruturas de apoio à atividade empresarial (OT3).

Tendo por base as condicionantes previstas nos textos dos Programas, cabe às AG dos PO regionais do Continente e dos PO da Madeira e dos Açores, previamente à validação de despesas nestas tipologias de operações, submeter à COM os exercícios de mapeamento. Neste sentido, as AG em função da natureza do exercício e do ciclo de abertura de concursos iniciaram a elaboração dos seus mapeamentos, assegurando na sua preparação a articulação multinível mais adequada de forma a definir e fundamentar o racional de intervenção, em linha com os objetivos específicos definidos priorizando as intervenções em função das necessidades regionais e dos seus atores. Nesse contexto, em Julho de 2016 o ponto de situação era o descrito no quadro seguinte.

Quadro 2: Ponto de situação dos exercícios de mapeamento, julho 2016

Infraestruturas	PO NORTE	PO CENTRO	PO LISBOA	PO ALENTEJO	PO ALGARVE	PO AÇÓRES	PO MADEIRA
I&I (OT1 - PI 1.1) Científicas de Interesse Estratégico	Dez. 14 ⁽¹⁾	Dez. 14 ⁽¹⁾	Dez. 14 ⁽¹⁾	Dez. 14 ⁽¹⁾	Dez. 14 ⁽¹⁾	Dez. 14 ⁽¹⁾	Dez. 14 ⁽¹⁾
I&I (OT1 - PI 1.2) Tecnológicas	(2)	(2)	(2)	(2)		Fev. 16	n.a.
(OT1 - PI 1.2) Incubação base Tecnológica	(2)	(2)	(2)	(2)		Fev. 16	n.a.
(OT3 - PI 3.1) Incubadoras de Empresas	(2)	(2)	(2)	(2)		Jul. 16	(3)
(OT3 - PI 3.3) Atividade Empresarial	(4)	(5)	n.a.	Mar. 16	n.a.	Jul. 16	n.a.
(OT6 - PI 6.3) Culturais	Dez. 15	Dez. 15	Jan. 16	Dez. 15	Dez. 15	Abr. 16	Ago. 15
(OT6 - PI 6.3) Ambientais	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Set. 15	n.a.
(OT9 - PI 9.7) Sociais						Set. 15	Ago. 15
(OT9 - PI 9.7) Saúde	Dez. 15	Dez. 15	Jan. 16	Dez. 15	Dez. 15	Set. 15	Ago. 15
(OT10 - 10.5) Escolares	Dez. 15	Dez. 15	Jan. 16	Dez. 15	Dez. 15	Set. 15	Ago. 15

Legenda:

	Exercício Aprovado (data da comunicação da aceitação da COM)
	Exercício já submetido mas ainda em processo de interação com a COM (data da última interação)
	Exercício em Elaboração
	Exercício ainda não iniciado

- (1) Exercício considerado concluído no âmbito do AP
 (2) Exercício conduzido pela ANI por adjudicação das AG PO Regionais
 (3) Exercício só se realizará de a Tipologia de Operação for mobilizada
 (4) Concurso de pré-qualificação (nº Norte-53-2015-14) encerrou a 29.1.16 em análise
 (5) Concurso de pré-qualificação (nº Centro-53-2016-01) encerrou a 31.5.16 em análise

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

O desenvolvimento destes exercícios, permitiram assim, que entre agosto de 2015 e julho de 2016, fossem abertos pelo conjunto dos PO 46 avisos, colocando a concurso um total de 763,6 milhões de euros.

2.4 O reforço para a orientação dos resultados

As funções de monitorização e avaliação assumem-se como pilares fundamentais do princípio da orientação para resultados do Portugal 2020.

Como referido no Acordo de Parceria, a orientação para resultados traduz-se num conjunto significativo de regras e mecanismos que assentam no pressuposto de que a produção de resultados (aferida com base em indicadores de resultado e não apenas de realização) constitui a fundamentação principal das decisões de financiamento de operações ou seja: a especificação e quantificação dos resultados a alcançar integra os compromissos assumidos pelos beneficiários nos contratos de financiamento estabelecidos com as AG; a delegação de funções de gestão, implica a celebração de contratos de desempenho, viabilizando a consagração de financiamentos proporcionais à superação dos resultados contratados e a penalização por incumprimento, total ou parcial, de resultados.

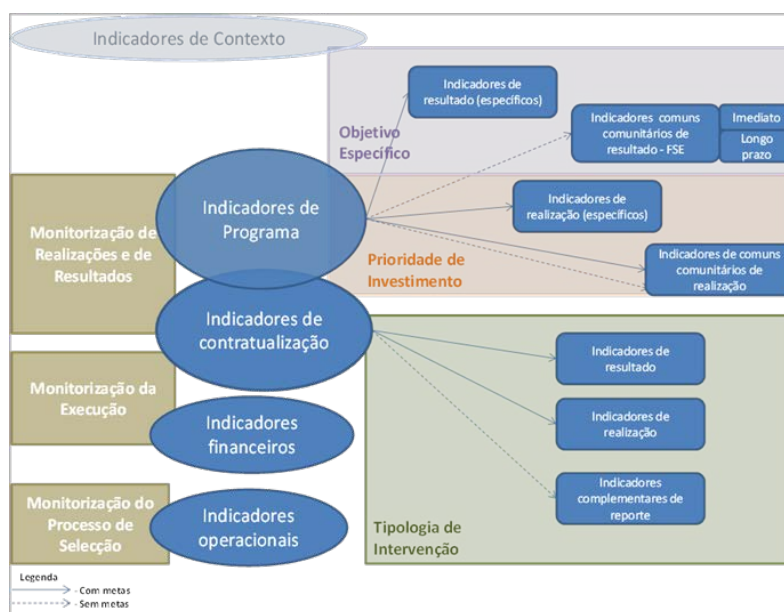
O princípio da orientação para os resultados tem, neste período de programação, consequências, nomeadamente: na alteração conceptual dos indicadores de realização e resultado; em exigências acrescidas no tratamento de micro dados (e.g. para alimentar indicadores comuns comunitários do FSE; para possibilitar a realização de avaliações de impacto

contrafactual), na suspensão de pagamentos em caso de deficiências graves no sistema de monitorização (importância da qualidade dos dados).

É neste contexto que as funções de monitorização e avaliação assumem particular importância para a concretização do princípio da orientação para os resultados.

O **Sistema de monitorização do Portugal 2020** é suportado num conjunto articulado de indicadores que viabilizam os vários domínios de análise da monitorização (monitorização do processo de seleção; da execução; das realizações e resultados) e os vários níveis da monitorização: da gestão dos programas; da coordenação técnica dos fundos da Política de Coesão; do Portugal 2020.

Figura 42: Tipologia de indicadores de suporte ao sistema de monitorização do Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Como **indicadores de Programa** foram estabelecidas as seguintes tipologias:

- **Indicadores de resultado específicos** – quantificam aspetos específicos e mensuráveis do bem-estar das populações que motivam a ação da política, i.e., passíveis de alteração pela sua execução.
- **Indicadores de resultado comuns comunitários do FSE:**
 - **De longo-prazo** – referem-se à situação dos participantes em operações apoiadas pelo FSE 6/12 meses após o término da operação;
 - **De resultado imediato** – referem-se à situação do participante até quatro semanas após a conclusão da operação apoiada pelo FSE;
 - **Indicadores de realização específicos** – quantificam o produto “físico” das intervenções dos fundos (incluindo, nalguns casos, os efeitos diretos e imediatos das intervenções) associados às PI mobilizadas no PO;

- **Indicadores de realização comuns comunitários** – possibilitam a quantificação do produto das intervenções num conjunto de áreas consideradas mais importantes pela COM, sendo que o facto dos conceitos e métodos de apuramento serem comuns em toda a UE permite a agregação de dados e o seu tratamento e análise ao nível comunitário.

Relativamente aos **indicadores de contratualização** foram estabelecidas as seguintes tipologias:

- **Indicadores de resultado** – quantificam o efeito direto e imediato das realizações decorrentes da execução da operação, sendo objeto de definição de metas aquando da contratualização da operação.
- **Indicadores de realização** – quantificam o produto das operações cofinanciadas pelos FEEL, sendo objeto de definição de metas aquando da contratualização da operação.
- **Indicadores complementares de reporte de acompanhamento** – referem-se principalmente a indicadores de realização, apesar de não excluírem os indicadores de resultado, e possibilitam medir dimensões específicas das operações apoiadas. Neste sentido, estes indicadores permitem ir ao encontro de diversas necessidades da coordenação e gestão do Portugal 2020, como por exemplo: o reporte (obrigatório) de indicadores comuns comunitários; o acompanhamento mais fino de determinadas dimensões das operações, conforme as tipologias em que as mesmas se enquadrem; a comunicação e a prestação de informação sobre o PO.

A **função de avaliação do Portugal 2020** concorre igualmente de forma decisiva para o cumprimento da orientação para resultados aferindo o contributo das medidas apoiadas para o alcance dos objetivos dos PO e da Estratégia Europa 2020. O primeiro desses contributos concretizou-se com a aprovação do Plano Global de Avaliação dado constituir-se como um suporte à conceção de avaliações de qualidade, com relevância e utilidade que permitam políticas públicas mais eficientes e eficazes, bem como maior qualidade na prestação de contas da aplicação dos FEEL perante os cidadãos.

Por outro lado, o Plano Global de Avaliação consagrou a orientação para resultados, a par, nomeadamente, da racionalidade, abrangência e preferência por avaliações temáticas, como um dos princípios a observar na seleção das avaliações a realizar no período de programação 2014–2020 – que, sem descuidar as avaliações de operacionalização, se materializa numa forte incidência nas avaliações que permitam aferir os efeitos das intervenções cofinanciadas, nomeadamente na análise da eficácia, eficiência e impacto das intervenções e dos Programas.

O quadro regulamentar europeu reforçou igualmente os **mecanismos de reporte a nível europeu**, integrando muitas das práticas já existentes em Portugal, nomeadamente o reporte trimestral de informação financeira e o reporte global ao nível do Portugal 2020. De facto, em Portugal, desde o início do período de programação 2007–2013 foi publicado o Relatório Anual do QREN que sistematizava os principais aspetos relativos à implementação dos Fundos da Coesão tendo o mesmo evoluído em 2015 para um produto que integra todos os Fundos Europeus que são objeto no Acordo de Parceria (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP e Fundo de Coesão). Também em matéria de reporte público de cariz trimestral, o Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia, publicado desde junho de 2015, garante a continuidade de reporte trimestral iniciada em outubro de 2008 pelo Boletim Informativo do QREN.

Assim, neste período de programação, serão apresentados relatórios de execução, de progresso e estratégicos (Quadro 3). Do lado da COM, por sua vez, serão realizados até ao fim de 2017 e 2019, os relatórios estratégicos dos AP, com as conclusões a serem enviadas ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social

Europeu no quadro do Semestre Europeu¹⁵. Em paralelo, continuarão a ser publicados, a um ritmo trianual, os relatórios sobre a coesão, conforme definido pelo art.º 175.º do TFUE.

Quadro 3: Principais relatórios a apresentar pelos Estados-membros e pela Comissão Europeia

Responsável	Relatório	2016	2017	2018	2019	2020
Estado-Membro	Relatórios de execução anuais para cada PO	maio/junho (a)	junho	maio/junho (a)	junho	maio/junho (a)
Comissão Europeia	Relatórios de síntese baseados nos relatórios de execução anuais dos PO	Outono	Outono	Outono	Outono	Outono
Estado-Membro	Relatórios de progresso do Acordo de Parceria		Agosto		Agosto	
Comissão Europeia	Relatórios estratégicos baseados nos relatórios de progresso do Acordo de Parceria		Dezembro		Dezembro	
Comissão Europeia	Relatório da Coesão		Sem data concreta			Sem data concreta

(a) Para o FEDER, FSE e FEAMP, os relatórios dos PO para 2016, 2018 e 2020 têm de ser enviados até ao final de maio, enquanto para o FEADER terá de ser até ao final de junho.

Fonte: Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana (novembro, 2015).

2.5 O equilíbrio entre simplificação e segurança

Num quadro de governação orientado para a eficiência na aplicação dos FEEL, a desburocratização e simplificação de procedimentos permitem reduzir a carga administrativa e custos de contexto, ao agilizarem o processo de análise, decisão e pagamento, facilitando o acesso aos fundos. Não obstante esta melhoria de acesso e o aumento da transparência na aplicação dos FEEL, o sistema de gestão e controlo implementado permite que não seja colocada em causa a segurança, a monitorização e o controlo de todo o processo.

A implementação de **custos simplificados** face ao modelo de reembolso baseado em custos reais permite a redução dos custos administrativos seja das AG, seja dos beneficiários. No decurso de 2015 prosseguiu-se e alargou-se a articulação com: i) diversas AG, proponentes de novas metodologias de custos simplificados; ii) COM, designadamente com a DG Emprego, que detém a competência sobre a matéria de custos simplificados para todos os FEEL. Esta articulação tem sido efetuada no sentido de obter esclarecimentos sobre questões determinantes para a aplicação destas metodologias, pelo que se tem revelado necessário procurar clarificar e aprofundar as orientações da COM; e iii) Inspeção-Geral de Finanças (IGF), enquanto Autoridade de Auditoria (AA). Atendendo a tratar-se de um *stakeholder* fundamental para o processo de definição/validação/aprovação das metodologias de custos simplificados.

Em linha com o esforço de simplificação e maior focalização nos resultados que caracteriza o atual período de programação, procurou-se alargar a aplicação de Metodologias de Custos Simplificados a novas tipologias de operação,

¹⁵A UE estabeleceu um ciclo anual de coordenação das políticas económicas e orçamentais, denominado Semestre Europeu. Todos os anos, a COM emana um conjunto de orientações e recomendações específicas aos Estados-Membros alinhadas com os objetivos da EE2020, acompanhada neste contexto, e que estes devem incorporar nos seus PNR e Programas de Estabilidade ou de Convergência (para os países que não adotaram o Euro). Estes são posteriormente validados pela COM e devem ter seguimento na elaboração do orçamento do ano seguinte, pelo Estado-Membro.

tendo sido aprovadas em CIC as metodologias referentes a 5 intervenções: Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) e Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) – para o Continente e para a Região Autónoma da Madeira; Estágios PEPAL; Estágios Profissionais (Estágios Emprego/Estágios Inserção); Emprego Jovem Ativo; e CEI e CEI+.

Para além do acompanhamento do desenho de novas metodologias de custos simplificados para aplicação às intervenções do Portugal 2020, processo que implicou a realização de um número muito significativo de reuniões técnicas, foi igualmente necessário proceder à formalização de metodologias de custos simplificados que transitam de intervenções em curso no QREN e que se mantêm no Portugal 2020, que culminou com a ratificação pela CIC das metodologias referentes a 3 intervenções: i) Cursos Profissionais; ii) Cursos de Educação e Formação de Jovens e iii) Aprendizagem.

Foram ainda submetidas à apreciação da Inspeção-Geral de Finanças as metodologias referentes a 7 intervenções, das quais 4 se encontram em fase de reapreciação pelas AG.

Para a promoção do conhecimento relativo a esta problemática, destaca-se a iniciativa de realização de um seminário organizado em parceria com a COM e a IGF, intitulado “Sessões de Trabalho do Fundo Social Europeu: Custos Simplificados nos Programas Operacionais do Portugal 2020”, que teve lugar no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), no dia 6 de novembro de 2015. O evento centrou-se na discussão das diferentes possibilidades de aplicação de Custos Simplificados no período de programação 2014–2020 e reuniu cerca de 140 participantes, em representação das AG dos PO dos Fundos de Coesão, Organismos Intermédios, Autoridade de Auditoria Nacional e outras entidades relevantes que intervêm na gestão e implementação das intervenções do Portugal 2020. Contou ainda com uma significativa participação de elementos da COM, em representação de diversos serviços.

O processo de designação respeita o princípio da boa gestão financeira a que se refere o artigo 30º do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012 (Regulamento Financeiro). Nesse sentido, os números 1 e 2 do artigo 123º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 definem que cada EM designa para cada PO uma AG e uma Autoridade de Certificação (AC), podendo ser designada uma única AG para vários programas operacionais e uma única AC para vários programas operacionais. Pode ainda o EM designar um organismo de coordenação, de acordo com o n.º 8 do mesmo artigo, que será responsável por manter o contacto com a COM e fornecer-lhe informações, coordenar as atividades de outros organismos designados relevantes e promover uma aplicação da legislação aplicável.

Através do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, que estabelece o modelo de governação dos FEEL, o Governo determinou:

- i. A existência de uma AG para cada um dos PO temáticos e regionais do Continente sendo complementado por disposições legais dos Governos regionais que estabelecem a criação de uma AG para cada um dos programas operacionais regionais dessas Regiões Autónomas;
 - ii. Através do artigo 40º a existência de uma AC única para FEDER, FSE, Fundo de Coesão e FEAC – a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., com competências não delegáveis;
 - iii. Através do artigo 45º a existência de uma Autoridade de Auditoria (AA) única para todos os programas operacionais e todos os Fundos, a Inspeção-Geral de Finanças, com competências não delegáveis;
-

- iv. Ainda através do art.º 40.º a existência de estrutura segregada de auditoria que executa as auditorias em operações;
- v. Por fim o art.º 70.º explicita que a função de pagamento aos beneficiários e transferência para as AG dos programas operacionais das regiões autónomas, para os organismos intermédios com competências delegadas de pagamento aos beneficiários e para as entidades responsáveis pela aplicação dos instrumentos financeiros é exercida pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., no caso do FEDER, FSE e Fundo de Coesão.

Por outro lado, estabelece o art.º 124.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, relativo ao procedimento de designação, que antes da apresentação do primeiro pedido de pagamento à COM, o EM notifica a COM da data e da forma das designações das AG e AC. Salienta-se que, em conformidade com o citado artigo, o exercício da designação é acompanhado de um parecer da AA que avalia a conformidade dos sistemas de gestão e controlo estabelecidos.

Assim, para a boa aplicação do art.º 124.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, previamente à apresentação do primeiro pedido de pagamento intercalar à COM, são percorridas as fases que a seguir se apresentam:

- i. Após a adoção dos PO, o que ocorreu em dezembro de 2014, as AG e AC definem e implementam os respetivos sistemas de gestão, culminando esse processo na elaboração da correspondente descrição, a qual observa a estrutura imposta pela regulamentação comunitária (Anexo III do Regulamento de Execução (UE) n.º 1011/2014);
- ii. Disponibilização da descrição dos sistemas de gestão e controlo à AA, organismo responsável pelo processo de designação, para efeitos de emissão de parecer sobre a conformidade daquelas autoridades, e consequentemente sistemas de gestão, com os critérios para a designação definidos regulamentarmente (Anexo XIII do Regulamento (UE) n.º 1303/2013);
- iii. Caso a avaliação referida no ponto anterior seja positiva, total ou parcialmente, a AA propõe ao Ministro das Finanças a designação daquelas autoridades. Contudo, na eventualidade de uma avaliação ser apenas parcialmente positiva terá de ser estabelecido um plano de ação a fim de serem ultrapassadas as deficiências encontradas. Na circunstância da avaliação de conformidade ser negativa, não poderá ser proposta aquela designação da AG ou da AC.
- iv. O Ministro das Finanças procede à designação das AG e AC, sendo notificada a COM da respetiva data e forma, ficando assim cumpridas as condicionantes regulamentares à apresentação do primeiro pedido de pagamento intercalar.
- v. Para a generalidade dos Programas, a COM pode pedir, com base na sua avaliação de risco, no prazo de um mês a contar da notificação das designações, o relatório e o parecer da AA e a descrição de funções e procedimentos em vigor para as AG e AC e formular observações no prazo de 2 meses a contar da data de receção dos documentos.

A análise desses documentos não interrompe o tratamento dos pedidos de pagamentos intercalares, exceto se houver indícios de deficiência significativa no funcionamento do sistema de gestão e de controlo. Nestes casos, e em aplicação do art.º 83.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, o prazo de pagamento do primeiro pedido de pagamento intercalar poderá ser interrompido por um período máximo de 6 meses.

No âmbito deste processo importa salientar as orientações que foram sendo transmitidas às AG emitidas pela AD&C, nas suas várias vertentes – Certificação, Coordenação, Monitorização, Pagamentos.

Após a designação das primeiras AG em outubro de 2015 (PO CH e PO ISE), seguiu-se em março de 2016 a designação das AG dos PO das Regiões Autónomas, entre junho e agosto dos PO temáticos FEDER e FC (PO CI e PO SEUR) e dos PO regionais do Norte e Centro, estando a conclusão das designações dos restantes PO prevista para o final de 2016.

Num quadro de promoção da transparência e simplificação, os sistemas de informação desempenham um papel fundamental, sendo de salientar o Balcão 2020, ponto único de acesso a todos os beneficiários dos Fundos da Política de Coesão, desenhado numa ótica de reforçar a segurança, permitir a simplificação de processos e a disponibilização de formulários eletrónicos comuns aos vários Programa Operacionais.

O Balcão do Portugal 2020 entrou em 2014, tendo suportado a abertura de avisos, desde o primeiro que foi lançado a 12 de Novembro de 2014. Constitui o ponto único de acesso aos FEEL, destinado ao público em geral, beneficiários e potenciais candidatos aos Fundos da Coesão. Além da consulta da informação relevante sobre o Portugal 2020, é possível o registo do beneficiário e o acesso a um conjunto de serviços desde a submissão da sua candidatura, com pré-preenchimento e interação, acompanhamento dos seus projetos nas suas diversas fases e suporte técnico centralizado. Para o efeito foram realizados um conjunto de protocolos com vários organismos da Administração Pública, nomeadamente o Instituto de Registo e Notariado (IRN), Autoridade Tributária (AT), Segurança Social (SS), e o IAPMEI. Os protocolos com o IRN e a AT concretizaram-se ainda em 2014 e os restantes durante o ano de 2015 e está em curso a realização de novos protocolos com outras entidades, em particular a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Estão em estudo e desenvolvimento novas funcionalidades que permitirão enriquecer o contributo do Balcão 2020 para a agenda da simplificação, que beneficiarão também dos resultados do inquérito de satisfação junto dos beneficiários do Portugal 2020 a efetuar no 4º trimestre de 2016.

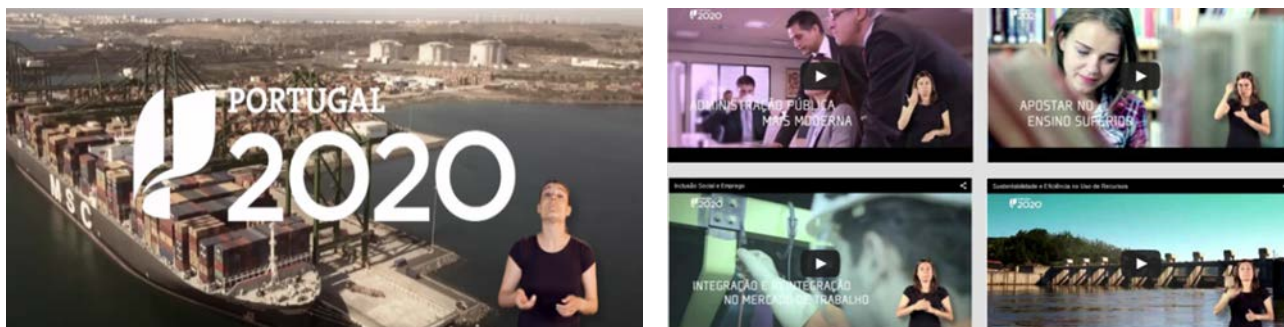
2.6 Comunicação das oportunidades e dos resultados

O ano de 2015 foi especialmente ativo na comunicação das oportunidades de cofinanciamento e na divulgação dos apoios dos fundos da UE em Portugal, destacando os benefícios que representam para as pessoas e para as regiões.

Campanha de informação e comunicação Portugal 2020 – Ao grande evento de lançamento a nível nacional dos Programas Operacionais do novo período de programação, no final de 2014, sucedeu o *roadshow* de apresentações regionais, objeto de uma ampla divulgação na imprensa escrita, bem como a campanha de informação e publicidade Portugal 2020, com transmissão nos principais canais televisivos, canais digitais, imprensa, rádio e redes sociais.

O conteúdo da campanha centrou-se no Portugal 2020 e nos quatro domínios temáticos: Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos. O objetivo da campanha foi sobretudo informar, em larga escala, a população portuguesa sobre as oportunidades que se abrem com o novo período de programação em Portugal, centrando-se em especial na população entre os 25 e os 65 anos, e no público profissional enquanto potencial candidato a projetos alinhados com as prioridades estratégicas do Portugal 2020. De forma mais específica, a campanha visou aumentar a perceção positiva sobre: a aplicação dos fundos em Portugal; a existência de informação sobre os fundos e a sua aplicação; o impacto dos projetos cofinanciados no desenvolvimento das cidades ou regiões. A avaliação da campanha foi positiva, tendo o anúncio Portugal 2020 nas suas versões 30" e 5" atingido cerca de 1,49 milhões de pessoas.

Anúncios Portugal 2020 com linguagem inclusiva



A AD&C produziu ainda anúncios sobre as quatro prioridades estratégicas do Portugal 2020, também disponíveis em língua inglesa. Os anúncios para televisão foram acompanhados de língua gestual, cumprindo o propósito inclusivo que caracteriza o posicionamento da marca "Portugal 2020". Os anúncios de rádio alcançaram uma cobertura de 1,46 milhões de pessoas e os anúncios nos meios digitais permitiram um alcance de mais de 1,4 milhões de impressões. Na imprensa escrita, nos principais jornais de distribuição nacional, foram publicados anúncios de divulgação sobre: as sessões de apresentação dos Programas Operacionais; o Portal Portugal 2020 e de incentivo à apresentação de candidaturas; o Seminário "Avaliação no Portugal 2020: das lições da experiência aos novos desafios".

Seminários e conferências públicas – Relativamente a sessões públicas de maior abrangência, destacam-se os seguintes eventos: Seminário "Avaliação no Portugal 2020: das lições da experiência aos novos desafios" (Porto, 27 de maio 2015) e Seminário "Custos Simplificados nos Programas Operacionais Portugal 2020" (Lisboa, 6 de novembro 2015) anteriormente referenciados e Sessão pública "Apresentação do Plano 100" (Porto, 18 de dezembro 2015) – O Plano 100 visa acelerar o investimento empresarial, com a injeção de 100 milhões de euros na economia nos primeiros 100 dias do XXI Governo Constitucional, com o apoio do Portugal 2020, tendo sido apresentado um conjunto de medidas de agilização do acesso aos fundos estruturais com o objetivo de facilitar e potenciar o investimento das empresas.

Portal Portugal 2020 (www.portugal2020.pt) e redes sociais – O principal canal de comunicação na promoção e divulgação do Portugal 2020 continua a ser o Portal Portugal 2020 que oferece informação de enquadramento e legislativa e divulga os avisos de abertura de candidaturas e os projetos aprovados. Lançado ainda em 2014, foi consolidado em 2015 com a introdução de novos conteúdos e secções, designadamente as áreas monitorização e avaliação e projetos aprovados. A área das perguntas frequentes foi alargada com 99 novas questões.

Quadro 4: Conteúdos Portal Portugal 2020

Notícias e destaques	Perguntas frequentes – FAQ	Novas páginas/ Secções	Entradas de legislação
(N.º)	(N.º)	(N.º)	(N.º)
391	99	10	335

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Entre os dias 1 de maio (dia de início de contabilização estatística) e o dia 31 de dezembro, registaram-se 286 835 visitas ao Portal Portugal 2020, representando um número médio mensal de 35 854 visitantes. Relativamente aos restantes suportes digitais e redes sociais de divulgação do Portugal 2020 registam-se, até final de 2015, as seguintes audiências e

visualizações: Youtube – 63 filmes com um total de 10 273 visualizações; Facebook 5 276 manifestações de “Gosto” (aumento de 110% face ao ano anterior) e uma média semanal de 21 279 visualizações; *Twitter*, com menos divulgação em Portugal, registou 121 seguidores.

Reporte periódico – Boletins Informativos – O reporte periódico da execução física e financeira dos FEEL foi concretizado pela publicação dos Boletins Informativos números 26 e 27, ainda referentes exclusivamente ao período do QREN, e pelos números 1 e 2, abrangendo o QREN mas já com a sistematização dos valores relativos ao Portugal 2020.



Boletins informativos QREN/FEEI



Boletins informativos QREN

Produtos informativos – Foram produzidos materiais expositivos e informativos sobre o Portugal 2020 e os FEEL, alguns acessíveis no Portal, como o *flyer* Portugal 2020, e uma coleção de cartazes e *roll ups* para exposição em eventos.



Coleção de cartazes Portugal 2020



Roll-up AD&C e Roll-up PT 2020

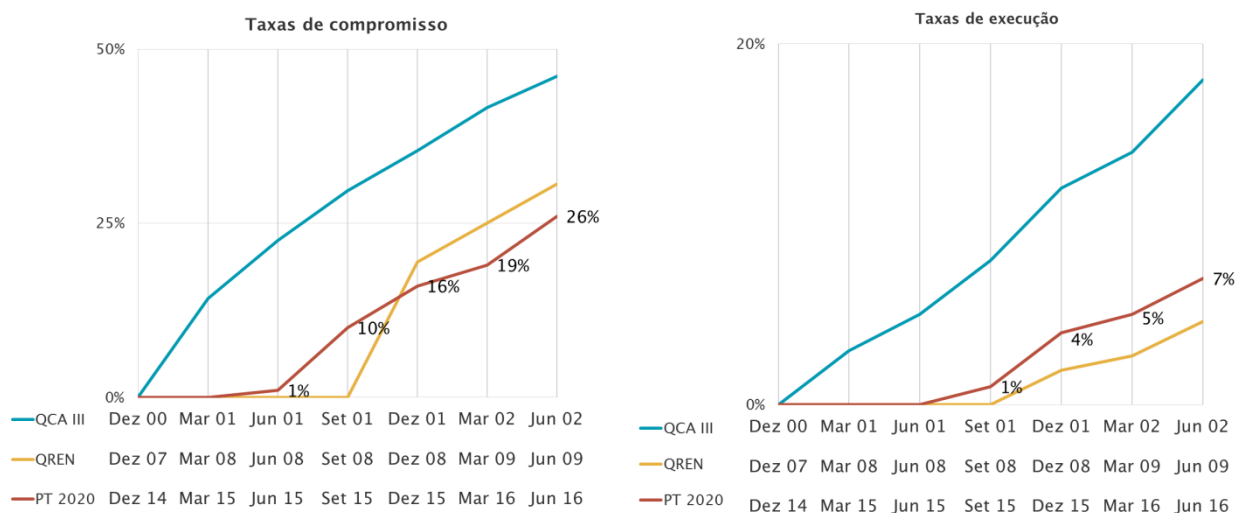
3 A IMPLEMENTAÇÃO DOS FUNDOS

No ano de 2015, último ano de execução do QREN, ocorreram as primeiras aprovações de candidaturas no âmbito do Portugal 2020, tendo sido atribuído um total de apoios dos FEEI de 4 150 M€, correspondente ao financiamento de um investimento elegível que perfaz 5 681 M€.

Comparando os períodos trimestrais homólogos dos dois períodos de programação, em termos de aprovações (Figura 43 – esquerda), o arranque efetivo do Portugal 2020 ocorreu mais cedo, verificando-se no entanto, até junho de 2016, uma evolução mais lenta. De recordar que foram impostas à implementação do Portugal 2020 várias condicionantes (e.g. desenvolvimento e aprovação das Estratégias de Desenvolvimento Territorial, conclusão e aprovação dos mapeamentos necessários ao financiamento de infraestruturas e condicionalidades *ex-ante* decorrentes da legislação comunitárias), cujo cumprimento tem vindo a ocorrer, encontrando-se quase todas superadas.

Em relação à execução, comparando as taxas de execução homólogas dos três últimos períodos de programação (Figura 43–direita), o Portugal 2020 supera o QREN, tendo ambos no entanto uma *performance* mais discreta do que o QCA III (2000–2006). A diferença justifica-se pelo menor ritmo de aprovação verificado no Portugal 2020 devido às condicionantes atrás referidas e por ter sido prática no passado a transição de operações para os ciclos subsequentes e ainda pelo facto da sobreposição da execução dos períodos de programação ter-se acentuado.

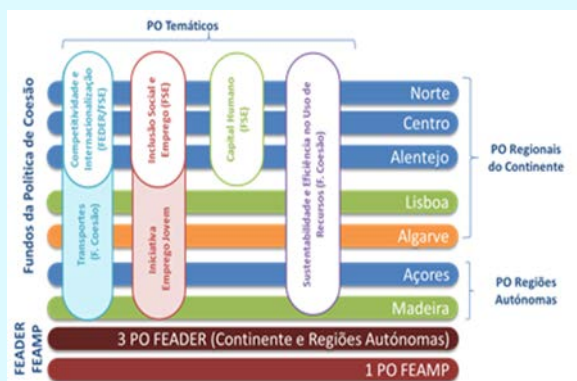
Figura 43: Taxas de compromisso e de execução do QCA III, QREN e Portugal 2020



Fonte: Sistema de monitorização do QCA III, QREN e Portugal 2020

A apresentação do Portugal 2020

O Portugal 2020 corresponde ao Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia, no qual se estabelecem os princípios e as prioridades de programação para a política de desenvolvimento económico, social e territorial em Portugal entre 2014 e 2020. Estes princípios de programação estão alinhados com as prioridades definidas na Estratégia Europa 2020 (Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo), com as Recomendações do Conselho a Portugal no âmbito do Semestre Europeu e com as prioridades presentes no Programa Nacional de Reformas definido pelo Governo Português.



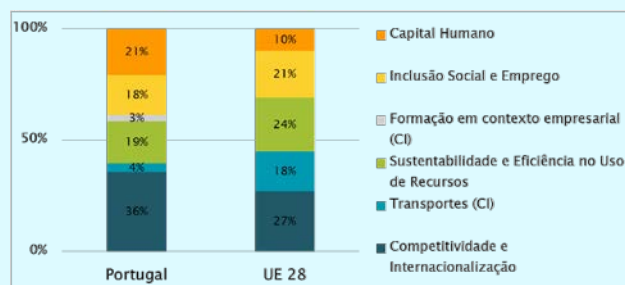
Fundos regionalizáveis		Fundos não regionalizáveis	
Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional-FEDER	10.777 M€	Fundo Social Europeu-FSE	7.543 M€
Fundo de Coesão	2.862 M€	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural-FEADER	4.058 M€
Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca-FEAMP	392 M€	Iniciativa Emprego Jovem-IEJ	322 M€

O Portugal 2020 é composto por 4 Programas Operacionais (PO) 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.

Reúne a atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP) através dos quais Portugal vai dispor de 26 mil M€ até 2020. Ainda operacionalizado através da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ).

40% da dotação total está concentrada em apoios para a Competitividade e Internacionalização

Apoios para a Competitividade e Internacionalização nos Fundos de Política de Coesão acima da média UE28



A programação do Portugal 2020 estrutura-se em torno de quatro domínios temáticos, a saber, Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos. Adicionalmente, o Portugal 2020 terá igualmente em atenção dois domínios transversais, que correspondem à territorialização das políticas públicas e à reforma da Administração Pública.

No universo dos Fundos da Política de Coesão (FEDER/FSE/FC) a aposta nacional distingue-se da média europeia em duas grandes áreas:

- Promoção da competitividade e internacionalização, com forte aposta na inovação e reforço da competitividade das PME;
- Garantir a melhoria do nível de qualificações dos Portugueses.

3.1 Os resultados financeiros e operacionais do Portugal 2020

A informação que a seguir se apresenta está em consonância com os relatórios de execução de 2015 de todos os PO, com a exceção do PO suportado pelo FEADER cuja informação resulta do reporte periódico do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, enquanto coordenador da Comissão de Coordenação Nacional do FEADER. Tratam-se assim dos dados consolidados relativos a 31 de dezembro de 2015. Complementarmente e especialmente no que diz respeito aos concursos, obteve-se informação do sistema de informação deste período de programação.

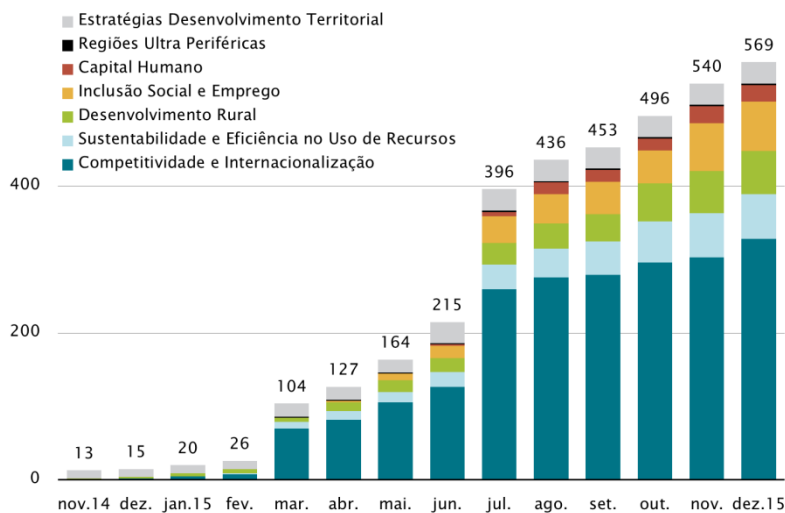
De forma a antecipar os progressos que podem vir a ocorrer, reportam-se também alguns valores dos indicadores de realização dos PO¹⁶, não se fazendo referência aos valores dos indicadores de resultado que são sempre que possível apresentados no Capítulo 5.

O processo de seleção e a procura de apoios

O Portugal 2020 privilegia a modalidade de concursos para efeitos de apresentação de candidaturas, opção indissociável da aplicação do princípio da orientação para os resultados presente na programação do período 2014–2020, extensível até ao nível das operações.

Os primeiros concursos do Portugal 2020 abriram em novembro de 2014 e referiram-se às Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), às Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) e ao investimento agrícola. Até final de 2015 foram abertos 593 concursos¹⁷ (Figura 44) envolvendo uma dotação de fundos de 8,3 M€, o que representa 32% da dotação total do Portugal 2020 (Figura 45).

Figura 44: Evolução do número de concursos abertos, por domínio temático (*), novembro 2014 – dezembro 2015



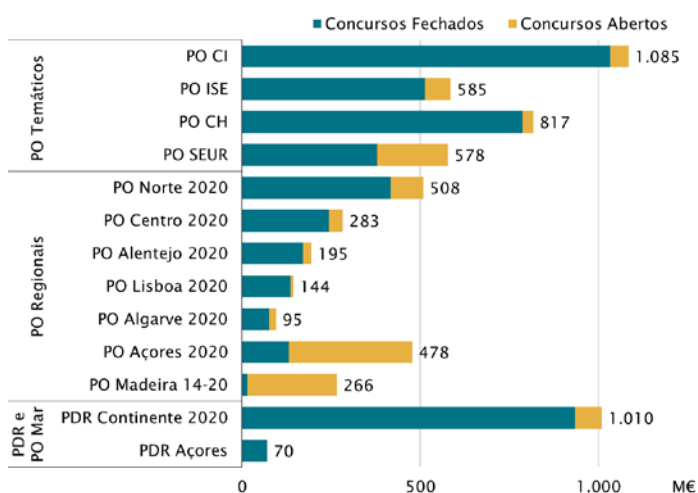
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020 (*) Não inclui assistência técnica

¹⁶ Tendo por base os indicadores dos PO reportados à COM através do Relatórios Anuais de Execução dos PO de 2015. A contabilização dos indicadores de realização tem a particularidade de, no caso das operações apoiadas pelo FSE, referir-se a valores efetivamente concretizados e, nos restantes casos, corresponder aos valores previstos nos contratos celebrados.

¹⁷ O número de concursos abertos por mês é sujeito a ajustamentos marginais ao longo do tempo devido a atualizações da informação que produzem efeitos retroativos.

Foram abertos concursos em todos os PO, com exceção do PDR Madeira e do PO Mar, 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.

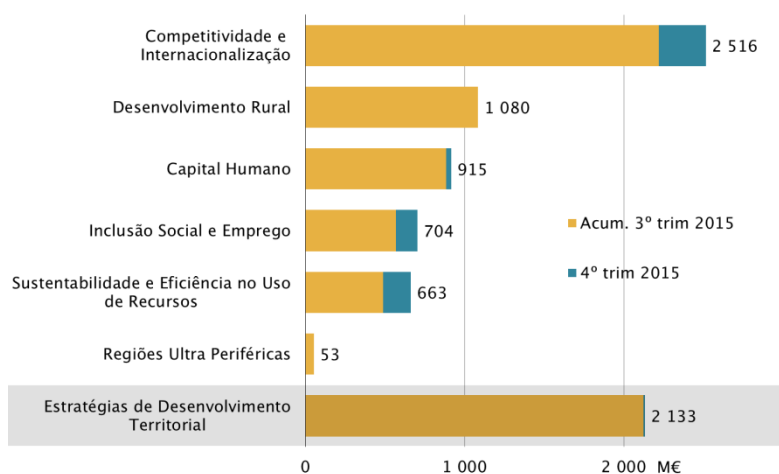
Figura 45: Dotação colocada a concurso, por programa, dezembro 2015



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Por domínio temático, destaca-se o da Competitividade e Internacionalização com 328 concursos abertos (30% do total da dotação a concurso), sendo a maior parte destinada a Sistemas de Incentivos (SI) às empresas para projetos de inovação, qualificação e internacionalização. Destacam-se também os concursos relativos à criação de fundos para a implementação de instrumentos financeiros de dívida/garantia e de capital/quase capital, a serem geridos pela Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD).

Figura 46: Dotação colocada a concurso, por domínio temático, dezembro 2015



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

Analisando a distribuição das dotações colocadas a concursos, releva também a evolução verificada nos domínios do Desenvolvimento Rural e do Capital Humano com 13% e 11% respetivamente da dotação total colocada a concurso.

Na sequência dos concursos lançados, foram apresentadas até dezembro de 2015, 263 163 candidaturas, envolvendo um investimento total previsto de 17 mil M€, com um valor médio de investimento por candidatura de 66 mil €. Destas, 93% foram apresentadas ao PDR 2020 no âmbito das ajudas forfetárias disponibilizadas pelo Programa. Segue-se o PO Norte com 5 205 candidaturas, o PO Centro com 3 268 candidaturas e o PO CI com 2 633. Em termos de investimento proposto, destacam-se o PDR 2020 e o PO CI, com quase 5 mil M€, e o PO Norte com quase 2 mil M€.

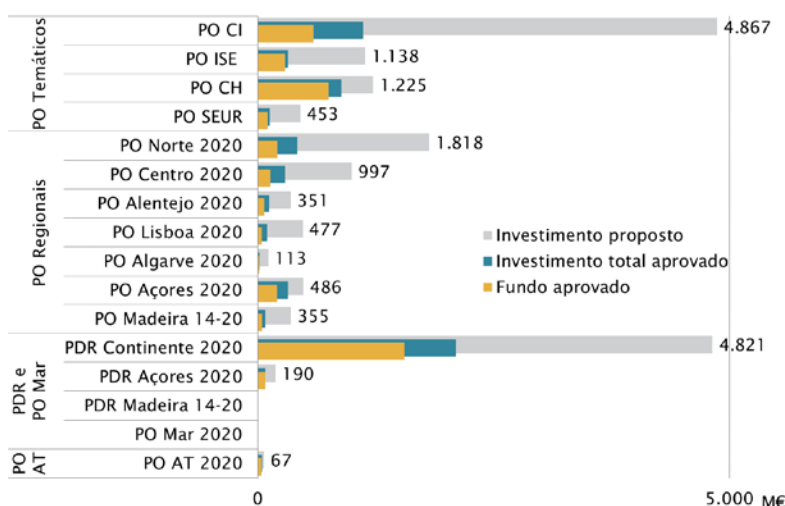
Quanto às Estratégias de Desenvolvimento Territorial, até 31 de dezembro de 2015, foram abertos cinco concursos para o reconhecimento das EIDT, sete convites para a apresentação de candidaturas para a aprovação dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) e quatro para a apresentação de candidaturas aos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU). Ficou concluída a fase de pré-qualificação no concurso para as DLBC bem como aprovação das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL).

Os projetos selecionados e os financiamentos atribuídos

Em 2015, das 263 163 candidaturas apresentadas, foram aprovados 231 321 projetos, correspondendo a cerca de 6 046 M€ de investimento total e a 5 681 M€ de investimento elegível, tendo sido concedidos apoios dos FEEL no total de 4 150 M€, o que correspondeu a uma taxa de financiamento de 73%. De notar que das candidaturas aprovadas, 226 270 referem-se às ajudas forfetárias disponibilizadas pelos PDR no valor de 1 639 M€.

Deste modo, no final de 2015 a **taxa de compromisso global** do Portugal 2020, que reflete a parte dos valores programados para 2014–2020 que já foi aprovada ou comprometida, atingiu **16%**. A situação varia consoante os fundos, tendo o FEADER 40% da sua dotação comprometida, o FSE e o FEDER 14% e 13%, respetivamente, e o FC uma taxa de compromisso de 4%. Em 2015 não ocorreu qualquer aprovação no âmbito do FEAMP uma vez que o PO Mar ainda não se encontrava aprovado pela COM.

Figura 47: Investimento proposto a concurso e investimento total e fundo aprovados por PO

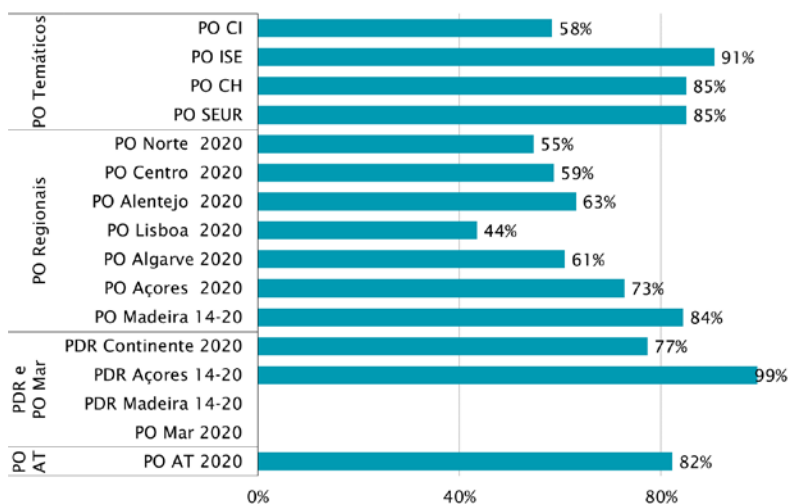


Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020

A taxa de compromisso de todos os PO Regionais do Continente foi cerca de 5% e a dos PO Regionais das Regiões Autónomas significativamente superior, atingindo o PO Açores 18% e o PO Madeira 12%. Nos PO Temáticos, o PO Capital Humano lidera, com uma taxa de compromisso de 24%, o PO Inclusão Social e Emprego atingiu 14%, o PO Competitividade e Internacionalização 13% e por último o PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos com uma taxa de 5%.

Responsáveis pelo compromisso do FEADER acima referido de 40%, são os PDR Continente e PDR Açores com taxas de compromisso de 43% e 28% respetivamente.

Figura 48: Taxas de financiamento das candidaturas aprovadas por PO



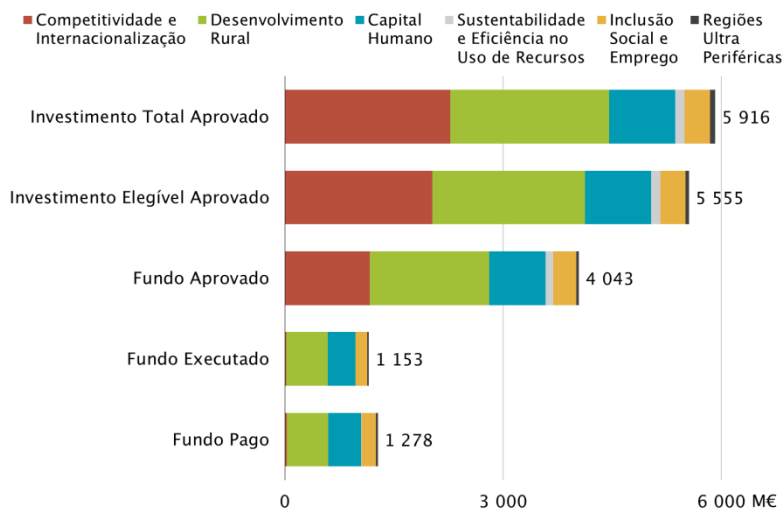
Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Em termos das taxas de financiamento médias verificadas nos diversos PO, ou seja, a parte do investimento elegível suportada por FEEL, verifica-se que as mais elevadas ocorrem nos PO do FSE e do Fundo de Coesão, assim como no PDR dos Açores (Figura 48).

Análise por domínio e áreas temáticas das intervenções aprovadas

A Figura seguinte apresenta informação das principais variáveis financeiras repartidas pelos diversos domínios de intervenção do Portugal 2020, nomeadamente os quatro domínios temáticos – Competitividade e Internacionalização, Capital Humano, Inclusão Social e Emprego e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos – e os domínios do Desenvolvimento Rural e das Regiões Ultra Periféricas.

Figura 49: Investimento total e elegível aprovado e fundo aprovado, executado e pago por domínio (*)



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020. (*) Não inclui a assistência técnica dos PO.

Na análise por domínio temático, destaca-se o da Competitividade e Internacionalização, com 3 923 projetos aprovados com um investimento de 2 274 M€ e com um financiamento de FEDER e FSE no valor de 1 172 M€, equivalente a quase 60% do investimento considerado elegível (2 029 M€).

De seguida, surge o domínio do Capital Humano, com 744 candidaturas aprovadas com um investimento total e elegível de 907 M€ e uma participação do FEDER e FSE de 85%, no valor de 771 M€.

No domínio da Inclusão Social e Emprego foram aprovados 206 projetos com um investimento de 350 M€ e um total de FEDER e FSE no valor de 315 M€, que representa 90% do investimento elegível, aproximadamente igual ao total.

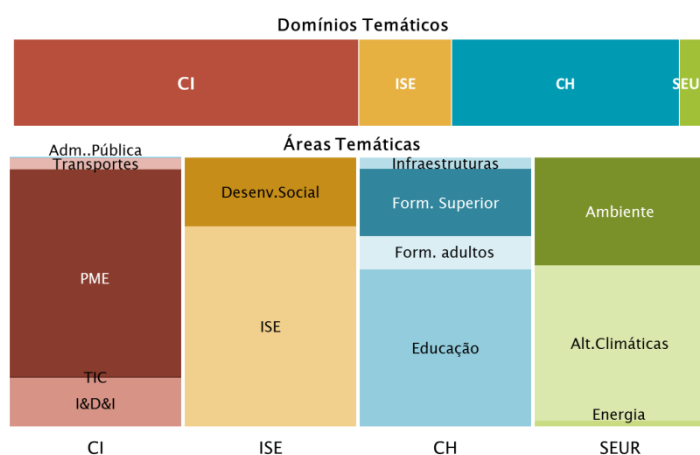
No domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, foram selecionados para apoio do FEDER e FC 58 projetos com um investimento total e elegível de 129 M€ e 126 M€, respetivamente, e um total de fundos aprovados de 107 M€, o que traduz-se numa taxa de financiamento de 85%.

Da dotação específica para as Regiões Ultra Periféricas destinou-se um apoio FEDER de 40 M€ para a concretização de um projeto com um investimento total de 72 M€.

No âmbito da Assistência Técnica, foram aprovadas 25 candidaturas com um investimento de 130 M€ e um total de fundos aprovados de 106 M€, que equivale a cerca de 84% do investimento elegível (126 M€).

Sendo a abrangência dos domínios bastante vasta, em termos de diferentes prioridades que concorrem para os mesmos objetivos, importa detalhar os apoios atrás referidos por áreas temáticas (Figura 50).

Figura 50: Distribuição dos fundos aprovados por domínio temático e áreas temáticas



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Detalhando estes apoios por áreas temáticas, é de realçar:

No domínio da **Competitividade e Internacionalização**, os apoios concedidos ao tecido empresarial, principalmente às PME, para promover o empreendedorismo qualificado e criativo e reforçar a sua internacionalização, qualificação e inovação. Estes apoios, concedidos através de SI, instrumentos financeiros e ações coletivas, constituíram 77% do apoio concedido neste domínio, ou seja, 902 M€.

No âmbito dos SI foram apoiadas 4 325 empresas, para a realização de projetos que envolvem um valor de investimento privado total (paralelo ao apoio público às empresas) de 572 M€. São de destacar os apoios concedidos a projetos realizados por empresas de pequena e média dimensão que representam pelo menos 96% das empresas que beneficiaram de apoio, sendo 744 novas empresas. O apoio concedido proporcionará a criação de 10 446 postos de trabalho e a introdução de novos produtos em 186 empresas e a introdução de 14 produtos novos no mercado. Foram ainda aprovados 11 projetos de transferência e utilização de conhecimento e 24 empresas foram apoiadas para realizar projetos em cooperação com instituições de investigação.

Também com alguma relevância, destacam-se os apoios aos investimentos das empresas e entidades não empresariais do sistema I&I, em investigação, desenvolvimento e inovação, no valor total de 212 M€, atribuídos através de SI, ações coletivas e de sistemas de apoio à investigação científica e tecnológica. Foram apoiados pelos PO CI, PO Madeira e PO Lisboa, 47 projetos de I&D, contemplando no PO Madeira, o apoio a uma infraestrutura de investigação, no valor de 1,7 M€, onde trabalham 29 investigadores.

Em 2015 foram aprovados sete projetos com o objetivo de melhorar a mobilidade regional, seis nos Açores e um na Madeira, com um investimento total de 85 M€ e um apoio de 51 M€, tendo até ao final do ano sido intervencionados 42,17 km de rodovia regional na R.A. dos Açores e 2,5 km na R.A. da Madeira.

No domínio da **Inclusão Social e Emprego** constata-se que até final de 2015, 74% dos apoios aprovados, 235 M€, referem-se à Iniciativa Emprego Jovem, concretizada através da aprovação de operações de estágios e apoios à contratação. No âmbito destas operações, 26 974 jovens que não estão empregados, nem a estudar ou em formação (os chamados NEET), realizaram estágios profissionais e 13 814, nas mesmas circunstâncias, beneficiaram de apoios ao emprego. No âmbito das intervenções integradas em territórios vulneráveis, foram apoiadas iniciativas que totalizam, em termos de apoio, 43 M€.

Concretizou-se também o apoio do FEDER a 10 equipamentos sociais e a 3 de saúde, todos na R.A. dos Açores (primeira região com o mapeamento concluído), abrangendo os respetivos serviços de saúde melhorados quase 69 mil pessoas.

No âmbito do **Capital Humano**, mais de metade dos apoios aprovados, 450 M€, destinaram-se ao setor da educação de jovens, nomeadamente ao ensino profissional para jovens, aos cursos básicos do ensino artístico e especializado, assim como à formação de jovens. Também foram significativos os apoios dirigidos ao ensino superior, no valor total de 194 M€, assim como à formação de adultos, no valor de 95 M€. Foram ainda aprovados pelo PO Açores três projetos relativos a infraestruturas de educação, consistindo dois na construção de duas novas escolas que abrangem 1 600 alunos.

No domínio **Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos**, 58% dos apoios concedidos em 2015 destinam-se à área das alterações climáticas (62 M€), 40% ao planeamento e gestão de riscos (43 M€), 17% à prevenção da erosão costeira (18 M€) e 1% à adaptação às alterações climáticas (0,6 M€). Ainda na área da prevenção e gestão de riscos, as medidas de proteção contra inundações adotadas em 2015 irão beneficiar cerca de 142 mil pessoas.

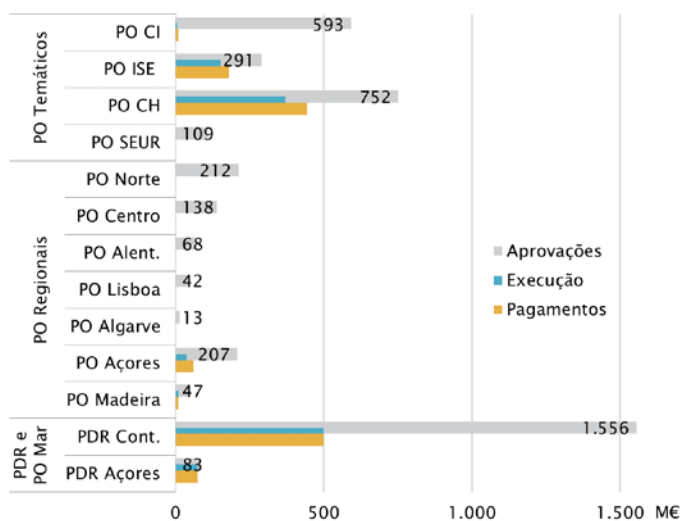
Na área do ambiente, foram concedidos apoios no valor total de 28 M€ a projetos de tratamento de águas residuais, que permitirão servir adicionalmente 250 mil habitantes. Na área da proteção e reabilitação da biodiversidade, a meta do indicador “Superfície do território de Sítios de Importância Comunitária (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).

Aprovação e execução dos Programas Operacionais

Analizando a aprovação e execução de todos os PO, constata-se que o PDR Continente e o PDR Açores são responsáveis pela aprovação de um apoio total do FEADER de 1 639 M€ para a realização de investimentos no valor global de 2 183 M€. Deste montante, encontram-se pagas despesas no valor de 575 M€.

Figura 51: Fundo aprovado, executado e pago por PO



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Nos PO Temáticos, destaca-se o PO Competitividade e Internacionalização com 757 operações aprovadas, um investimento total previsto de 1 121 M€, um investimento elegível de 1 015 M€ e um apoio do FEDER de 593 M€ e do FSE de 33 M€. A maioria das operações, 576, destina-se ao reforço da competitividade das PME e à redução dos custos públicos de contexto (eixo 2 do PO), constituindo: i) um fundo de fundos para instrumentos financeiros de Capital e Quase Capital, com um investimento elegível de 88 M€ e um incentivo de 50 M€; ii) 188 projetos que envolvem mais de 1 460 empresas (considerando nos projetos conjuntos apenas aquelas que têm contrato de adesão), mais de metade micro e pequenas empresas, com um incentivo de 75 M€; iii) 336 projetos na área da qualificação com um incentivo de 253 M€, aplicando-se 90% a projetos de inovação produtiva de PME; iv) no apoio às TIC na Administração Pública, 51 projetos com um incentivo de 5,7 M€ de 34 entidades maioritariamente das áreas da educação e saúde.

No eixo reservado ao reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação (eixo 1), foram aprovados 164 projetos com um investimento elegível de 318 M€ e um incentivo de 186 M€, sendo 26 de não PME com um incentivo de cerca de 80 M€ visando em particular a inovação de produto e de processo, de âmbito internacional em 44% dos casos.

No PO Capital Humano, com 742 operações aprovadas, envolvendo um investimento total e elegível de 885 M€ e um apoio do FSE de 752 M€, verifica-se que cerca de 90% (677) das operações concentra-se no eixo dirigido à promoção do sucesso educativo, do combate ao abandono escolar e da qualificação dos jovens para a empregabilidade (eixo 1), consubstanciadas em 172 cursos de educação e formação de jovens e cursos do ensino artístico especializado e 505

cursos profissionais. Cerca de metade do investimento aprovado encontra-se validado e cerca de 60% do apoio, pago, sendo a taxa de execução (validado face ao programado) neste eixo de 12%.

Também com alguma relevância apresenta-se o eixo que tem o objetivo de elevar o nível de qualificação da população adulta (eixo 3), com 57 candidaturas aprovadas para a realização de cursos de aprendizagem e de educação e formação de adultos, que envolvem um investimento total de 112 M€ e um financiamento do FSE de 95 M€.

O PO Inclusão Social e Emprego aprovou, em 2015, 193 candidaturas com um investimento total e elegível de 322 M€ e um apoio do FSE de 292 M€. A maioria delas, 181, destina-se à promoção da inclusão social e ao combate da pobreza e da discriminação (eixo 3) e envolvem um investimento de 67 M€ e um apoio de 57 M€. Tratam-se das tipologias de apoio CLDS e Rede Local de Intervenção Social (RLIS). Expressão mais significativa em termos de apoio aprovado, no valor total de 235 M€, têm as 12 operações aprovadas no eixo da IEJ (eixo 2), com um investimento total e elegível de 255 M€, para estágios e contratação. Apresentavam já no final de 2015, uma despesa validada de 166 M€, o que se traduz numa taxa de execução de quase 50%. No âmbito desta iniciativa, 77% do financiamento aprovado foi pago em 2015.

No PO SEUR destacam-se os apoios concedidos pelo FC, no valor total de 53 M€, a 8 candidaturas com um investimento de 64 M€ a realizar nas áreas da proteção do litoral, da redução de riscos de incêndios florestais e do risco de cheias e inundações da R.A. da Madeira (eixo 2). No eixo orientado para proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos (eixo 3) foram aprovadas 18 operações, com um investimento total e um apoio de 44 M€ e 36 M€ respetivamente, aplicadas ao tratamento de águas residuais, à conservação da natureza e recursos geológicos e à qualidade das massas de água.

Nos PO Regionais do Continente, evidencia-se o PO Norte, com 1 031 projetos aprovados, um investimento total de 417 M€, um investimento elegível de 388 M€ e um apoio, por enquanto apenas do FEDER, de 212 M€. Cerca de 92% das operações, com um investimento total de 403 M€ e elegível de 375 M€, encontram-se no eixo destinado à competitividade das PME (eixo 2), 943 aprovadas por SI, com um compromisso de FEDER no valor de 134 M€ e duas relativas à criação dos fundos de fundos de instrumentos financeiros de capital e quase capital com um valor de FEDER de 70 M€. No eixo da investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação (eixo 1) foram aprovadas 77 operações, das quais 65 são projetos simplificados “Vales I&D”, que envolvem um investimento total de 12 M€, 11 M€ de investimento elegível e um apoio de 6,3 M€.

No PO Centro, a distribuição dos apoios por prioridades assemelhou-se muito com a do PO Norte. Foram aprovadas 936 operações, com um investimento total de 293 M€, um investimento elegível de 235 M€ e um financiamento do FEDER de 138 M€. Das candidaturas aprovadas 94% contribuem para o objetivo da competitividade e internacionalização da economia regional (eixo 2), 880 selecionadas para apoio por SI e sistema de apoio a ações coletivas, com um FEDER aprovado de 82 M€, e duas relativas à criação dos fundos de fundos de instrumentos financeiros de capital e quase capital com um valor de FEDER de 50 M€, prevendo-se um investimento total e elegível de 284 M€ e 226 M€ respetivamente. No eixo para a investigação, desenvolvimento e inovação (eixo 1), concedeu-se apoio a 47 projetos que implicam um investimento total e elegível de cerca de 8 M€ e um incentivo do FEDER de 5,2 M€, sendo 38 projetos simplificados “Vales I&D”.

O PO Alentejo apresenta 364 operações aprovadas para a realização de investimentos que totalizam 122 M€, cujo montante elegível é 108 M€, sendo cofinanciados por um montante de FEDER total de 68 M€. Mais uma vez a maioria, 93%,

recai no eixo que apoia a competitividade e internacionalização das PME (eixo 1), com um investimento total previsto de 113 M€, um elegível de 100 M€ e um financiamento de 61 M€, tendo 314 sido aprovadas através de SI com um apoio de 24 M€, 22 por sistemas de apoio a ações coletivas com um apoio de 6 M€ e duas para a criação de fundos de fundos de capital e quase capital e dívida/garantia no montante FEDER de quase 31 M€. No eixo relativo à investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação (eixo 3), foram aprovadas 14 candidaturas no âmbito de SI e do sistema de apoio a ações coletivas, com um investimento total/elegível de 1,7 M€ e um incentivo de 1,3 M€.

O PO Lisboa aprovou em 2015, 196 operações com um investimento de 101 M€, sendo elegível o montante de 96 M€, ascendendo o apoio do FEDER a 42 M€. Mais uma vez é o eixo que visa reforçar a competitividade das PME (eixo 2), com 170 operações aprovadas (87%) que predomina com um investimento total e elegível de 73 M€ e 68 M€, respetivamente, e com um financiamento de 30 M€. No eixo designado ao reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação (eixo 1) aprovaram-se 24 candidaturas com um investimento total/elegível de 28 M€ e um apoio total de FEDER de 11 M€.

Por fim, o PO Algarve apresenta 154 operações aprovadas que envolvem um investimento total de 23 M€, um investimento elegível de 21 M€ e um financiamento do FEDER de 13 M€. De novo, é o eixo reservado para apoiar a internacionalização, a competitividade empresarial e o empreendedorismo qualificado (eixo 2) que domina com 141 projetos apoiados no montante de 9,5 M€ e que envolvem um investimento de 18 M€. O eixo para a promoção da investigação e inovação regional (eixo 1) tem 10 candidaturas aprovadas no âmbito dos sistemas de incentivos, com um investimento total e elegível de cerca de 0,8 M€ e um financiamento que ronda 0,6 M€.

Nenhum PO Regional do Continente apresenta despesas validadas e o montante pago aos beneficiários atingiu quase 2 M€.

No PO Açores, com 547 projetos aprovados com um investimento de 321 M€, um investimento elegível de 285 M€ e um financiamento do FEDER de 207 M€, também predomina o apoio à competitividade das empresas (eixo 3), com 513 candidaturas aprovadas, um investimento total de 154 M€, um investimento elegível de 143 M€ e um apoio de 87 M€, selecionadas através de sistemas de incentivos e de ações coletivas. Segue-se o eixo referente à alocação específica para as RUP (eixo 12) que acolheu uma candidatura (compensação das despesas relacionadas com as obrigações de serviço público no transporte inter-ilhas) com um investimento elegível de 47 M€ e um apoio de 40 M€. No eixo que apoia o ensino e aprendizagem ao longo da vida (eixo 10), foram aprovados financiamentos que perfazem 32 M€ relativos a investimentos na ordem de 38 M€ (construção de três escolas básicas). O eixo da inclusão social e do combate à pobreza (eixo 9) tem 13 projetos aprovados, 3 relativos a equipamentos de saúde e 10 a infraestruturas sociais, com um investimento total e elegível de cerca de 28 M€ e um financiamento do FEDER de 24 M€. O eixo referente às alterações climáticas e à prevenção e gestão de riscos (eixo 5) tem seis operações aprovadas com um apoio de 9,3 M€ e o do ambiente e eficiência de recursos (eixo 6), quatro com um total de apoio, também do FEDER, de 6,6 M€. Este PO já apresenta execução, tendo validado 20% do investimento elegível aprovado, quase 46 M€, ascendendo o montante de pagamentos a 61 M€.

O PO Madeira aprovou, em 2015, cinco operações com um investimento total e elegível respetivamente de 81 M€ e 56 M€ e um financiamento do FEDER de 47 M€. Três destas operações, com um investimento total e elegível de cerca de 1 M€ e um financiamento de 0,6 M€, destinam-se a reforçar a competitividade das empresas (eixo 3). Foi aprovada a única candidatura prevista no eixo dedicado a promover os transportes sustentáveis e a eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas (eixo 6), no valor de 45 M€ de fundo FEDER e 53 M€ de investimento elegível, atingindo este eixo a taxa de

compromisso de 100% e uma taxa de execução de 24% uma vez que foi validada despesa no montante de 13 M€. O montante de pagamentos perfaz 11 M€.

Relativamente aos PO da Cooperação Territorial Europeia (CTE) em que Portugal participa¹⁸, aprovados no decorrer do ano de 2015, verifica-se que praticamente todos abriram convocatórias neste período, tendo as primeiras aprovações ocorrido no início de 2016. No INTERREG Europe foram aprovadas 64 operações, das quais 21 têm parceiros portugueses, sendo que numa delas o beneficiário principal é português (Universidade de Aveiro). O montante de apoio do FEDER concedido aos parceiros portugueses ronda os 4 M€.

¹⁸ Programas de Cooperação Transfronteiriça: Portugal-Espanha, Madeira-Açores-Canárias e Instrumento Europeu de Vizinhaça e Parceria Transfronteiriça para a Bacia do Mediterrâneo. Programas de Cooperação Transnacional: Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu e Mediterrâneo. Programas de Cooperação Inter-regional: INTERREG Europe. Programas de Redes de Cooperação Inter-Regional: INTERACT e URBACT.

Quadro 5: Informação financeira reportada a 31 de dezembro de 2015

Programa Operacional / Fundo	Programação Financeira 2014 -2020 (PR)		Operações aprovadas (AP)				Despesa validada (VAL)		Pagamen- tos aos beneficiários (PG)	Despesa certificada a CE (CT)	
	Financia- mento Total	Fundo Comuni- tário	Nº	Investi- mento/ custo total	Investi- mento/ custo total elegível	Fundo Comuni- tário	Investi- mento/ custo total elegível	Fundo Comuni- tário	Fundo Comuni- tário	Custo Total	Fundo Comuni- tário
	mil euros			mil euros				mil euros		mil euros	mil euros
Portugal 2020	31 977 284	25 792 816	231 321	6 045 945	5 681 108	4 149 667	1 249 424	1 153 370	1 282 765	374 216	329 260
FEDER	14 820 330	10 776 916	3 986	2 524 684	2 250 666	1 358 936	71 724	54 782	83 355	0	0
FSE	9 275 374	7 703 884	944	1 206 503	1 206 495	1 043 011	602 804	523 692	623 238	374 216	329 260
Fundo de Coesão	3 366 755	2 861 742	27	131 399	128 288	109 045	0	0	1 275	0	0
FEADER	4 514 825	4 057 788	226 270	2 183 359	2 095 659	1 638 676	574 896	574 896	574 896	0	0
FEAMP	0	392 485	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PO Temáticos	15 003 226	11 892 685	1 719	2 458 366	2 349 474	1 744 713	616 107	528 817	634 234	374 216	329 260
PO Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020)	6 233 063	4 413 930	757	1 120 518	1 014 738	592 690	13 304	5 124	9 721	0	0
PO Inclusão Social e Emprego	2 477 723	2 130 181	193	321 667	321 667	291 260	166 034	152 751	180 246	161 097	148 209
PO Capital Humano	3 642 155	3 095 832	742	884 781	884 781	751 719	436 770	370 941	442 992	213 118	181 051
PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	2 650 285	2 252 742	27	131 399	128 288	109 045	0	0	1 275	0	0
PO Regionais do Continente	10 422 007	7 768 757	2 681	955 364	848 438	473 492	0	0	1 692	0	0
PO Norte 2020	4 165 590	3 378 771	1 031	417 209	388 077	212 488	0	0	0	0	0
PO Centro 2020	2 642 876	2 155 031	936	292 617	234 891	137 988	0	0	0	0	0
PO Alentejo 2020	1 312 087	1 082 944	364	121 538	107 803	68 075	0	0	1 421	0	0
PO Lisboa 2020	1 853 881	833 335	196	101 386	96 230	41 878	0	0	0	0	0
PO Algarve 2020	447 573	318 676	154	22 614	21 437	13 064	0	0	272	0	0
PO Regiões Autónomas	1 869 364	1 543 100	552	401 967	340 648	254 239	58 420	49 657	71 478	0	0
PO Açores 2020	1 394 838	1 139 752	547	321 431	284 601	206 957	45 629	38 785	60 605	0	0
PO Madeira 14-20	474 527	403 348	5	80 536	56 047	47 282	12 792	10 873	10 873	0	0
PO Assistência Técnica	167 862	138 000	5	46 888	46 888	38 547	0	0	465	0	0
PO Assistência Técnica 2020	167 862	138 000	5	46 888	46 888	38 547	0	0	465	0	0
Programas de Desenvolvimento Rural	4 514 825	4 057 788	226 270	2 183 359	2 095 659	1 638 676	574 896	574 896	574 896	0	0
PDR Continente 2020	4 174 338	3 583 057	217 038	2 099 732	2 012 032	1 555 773	500 967	500 967	500 967	0	0
dos quais, medidas superfície/animais			215 267	1 062 540	1 062 540	906 672	288 508	288 508	288 508	0	0
PDR Açores (ProRural+)	340 487	295 282	9 232	83 627	83 627	82 903	73 929	73 929	73 929	0	0
dos quais, medidas superfície/animais			9 182	79 570	79 570	79 516	71 693	71 693	71 693	n.d.	n.d.
PDR Madeira (Proderam 2020)	0	179 450	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
dos quais, medidas superfície/animais			n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
PO Assuntos Marítimos e das Pescas	0	392 485	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PO Mar 2020	0	392 485	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

Quanto à execução, até ao final de 2015 o total de fundos executados ascendeu a 1 153 M€, relativos essencialmente à execução verificada nos domínios do Desenvolvimento Rural e do Capital Humano por contemplar, este último, operações aprovadas ao abrigo do regime transitório entre o QREN e o Portugal 2020. Foi efetuado um volume de pagamentos de 1 283 M€.

Certificação de despesas e pagamentos da Comissão Europeia

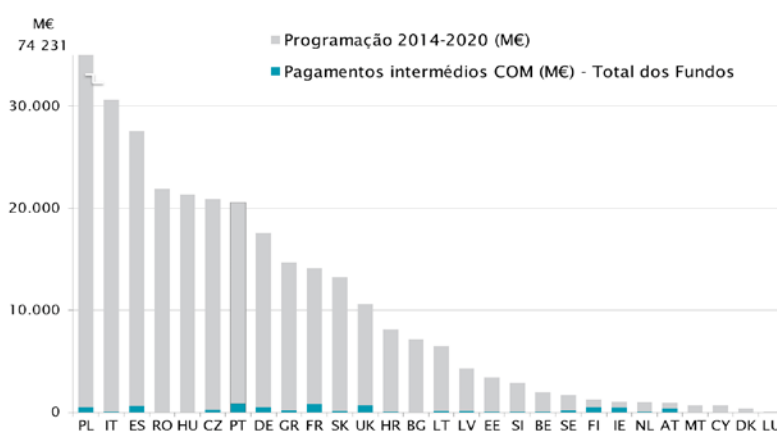
O processo de designação das Autoridades de Gestão e de Certificação dos PO pressupõe a emissão, por parte da Autoridade de Auditoria, de parecer positivo sobre a conformidade destas autoridades e dos respetivos sistemas de gestão e controlo. No ano de 2015 foram notificadas à COM as designações das autoridades de dois PO, o PO Capital Humano e o

PO Inclusão Social e Emprego. Este procedimento comprova que Portugal dispõe de sistemas de gestão e controlo conforme os regulamentos e as regras específicas dos fundos e que funcionarão de forma eficaz durante a execução dos PO. Trata-se de uma condicionante à apresentação do primeiro pedido de pagamento intercalar.

Em 2015 foram assim apresentados à COM os primeiros pedidos de pagamento intercalares com um total de despesa certificada de 374 M€, referente ao PO Inclusão Social e Emprego e PO Capital Humano, a que corresponde um total de FSE de 329 M€.

Em março de 2016¹⁹, do montante de 7 mil M€ de pagamentos intermédios efetuados pela COM aos Estados-Membros, 843 M€ destinaram-se a Portugal (13% do total). Portugal assume assim o primeiro lugar dos países com maiores volumes de transferências totais da COM a título de pagamentos intermédios, seguido pela França (786 M€), Reino Unido (723 M€), Espanha (629 M€) e Finlândia (537 M€). O nível de pagamentos intermédios efetuados pela COM a Portugal, até 31 de março de 2016, corresponde a 4% do respetivo envelope financeiro e situa-se acima da média da UE28, de 2% (Figura 52).

Figura 52: Pagamentos intermédios da COM aos Estados-Membros no total dos fundos, a 31 de março de 2016



Fonte: COM/DG Budget.

3.2 Os primeiros resultados de encerramento do QREN

A execução do período de programação do QREN, de 2007 a 2013, terminou em 31 de dezembro de 2015, correspondendo o ano de 2015 à fase de encerramento em termos de execução dos investimentos aprovados e de apresentação às AG das respetivas despesas que posteriormente procederam à sua validação e ao encerramento administrativo e financeiro dos PO. Neste subcapítulo pretende-se apresentar um ponto de situação a 30 de junho de 2016 que estará certamente muito próximo da situação final.

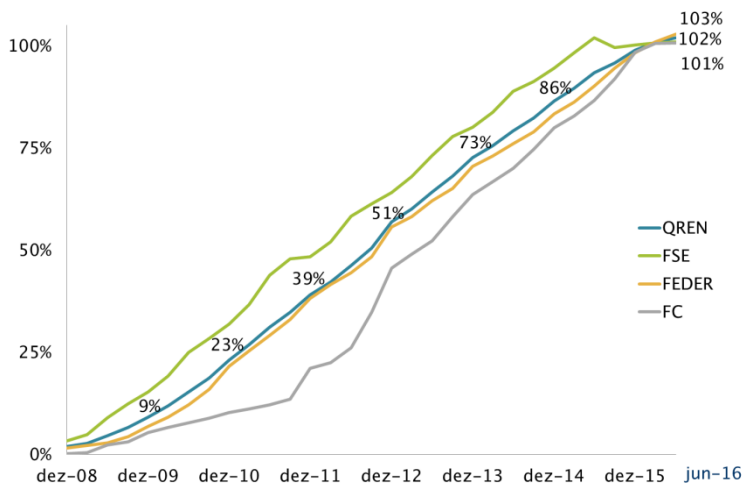
Execução financeira do QREN

A despesa validada no âmbito do processo de encerramento do QREN atingiu 102% da sua dotação, decompondo-se por fundo do seguinte modo: 101% das dotações do FSE e do Fundo de Coesão e 103% do FEDER (Figura 53). De notar que no

¹⁹ Data da primeira divulgação desta informação pela DG Budget da Comissão Europeia.

segundo trimestre de 2016, foi a taxa de execução do FEDER que registou o aumento mais relevante, 1,9 p.p. Recorde-se que no QREN mais de 21 mil M€ de fundos foram destinados ao apoio de investimentos que ultrapassam 30 mil M€.

Figura 53: Evolução trimestral da taxa de execução por fundos do QREN

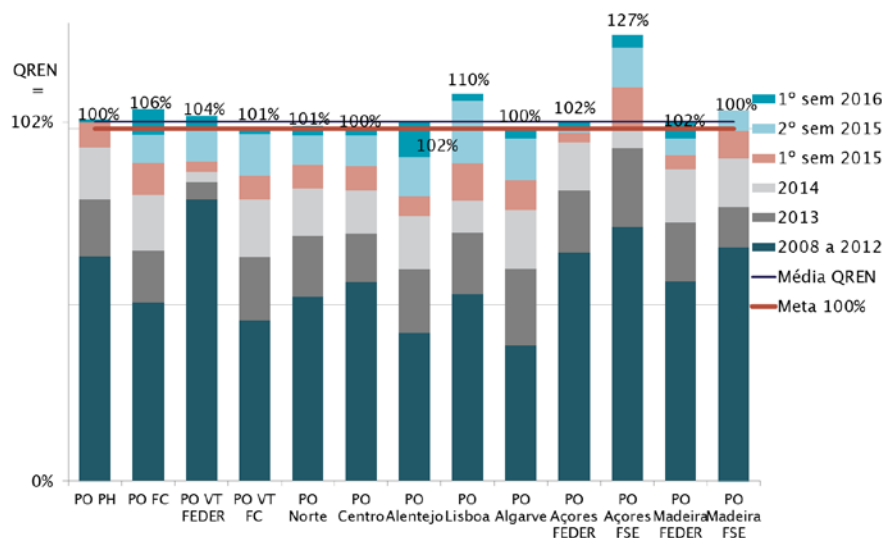


Fonte: Sistema de monitorização do QREN.

Tem-se verificado uma aproximação da taxa de execução à taxa de compromisso, que atinge agora 104%²⁰, sendo expectável que se mantenha a tendência de diminuição progressiva do diferencial entre o compromisso e a execução até ao encerramento dos PO, tendo no segundo trimestre de 2016 diminuído para 2 p.p. Em termos de PO, constata-se que todos têm a sua dotação comprometida, verificando-se que as taxas de execução são superiores a 100% (Figura 54).

²⁰ A taxa de compromisso chegou a alcançar valores ainda mais elevados uma vez que se pretendeu assegurar a total absorção dos recursos disponíveis, tendo em conta a libertação de verbas decorrente do cancelamento de algumas operações aprovadas ou da conclusão das mesmas com valores inferiores aos inicialmente aprovados, prática de gestão adotada em anteriores períodos de programação, a denominada aprovação em *overbooking*.

Figura 54: Evolução da taxa de execução por PO

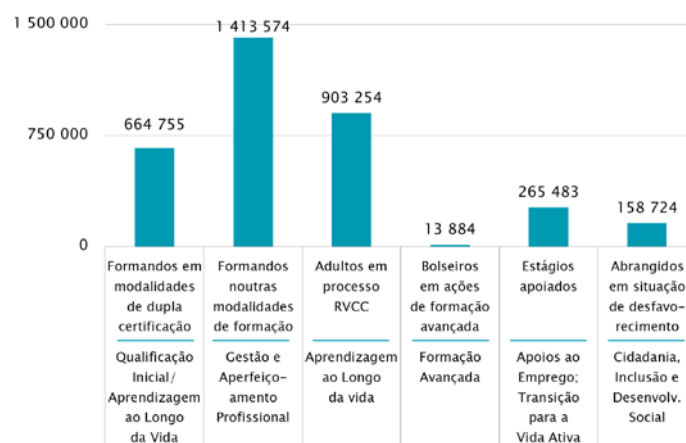


Fonte: Sistema de monitorização do QREN.

Execução física do QREN

Na agenda **Potencial Humano** verifica-se o apoio a mais de 7,2 milhões de participantes nas ações cofinanciadas pelo FSE distribuídas pelos três PO com intervenção deste fundo, o PO Potencial Humano (com 95% dos participantes apoiados pelo FSE) e os PO Regionais das Regiões Autónomas. A maior parte prende-se com os objetivos da qualificação inicial da população e da aprendizagem ao longo da vida, incluindo os adultos abrangidos pelos processos RVCC nos CQEP que substituíram os Centros Novas Oportunidades (Figura 55).

Figura 55: Participantes em formação apoiados



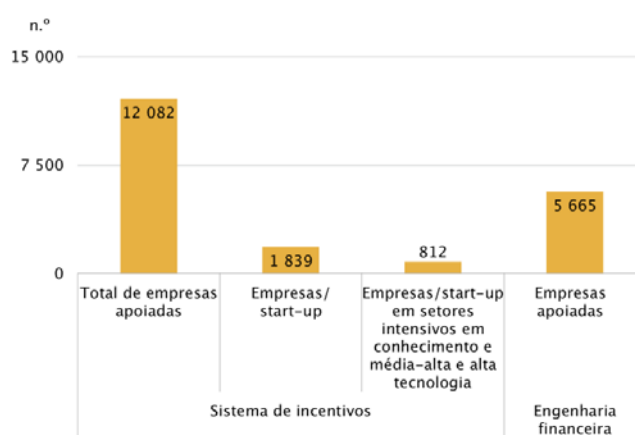
Fonte: Sistema de monitorização do QREN.

Relativamente às intervenções apoiadas pelo FEDER da agenda Potencial Humano, no âmbito dos PO Regionais do Continente (requalificação e modernização do parque escolar do 1º, 2º e 3º CEB e da educação pré-escolar), do PO VT e dos PO das Regiões Autónomas (escolas do ensino secundário e estabelecimentos do ensino superior e, no caso dos PO

Regionais, centros de formação), foram apoiados 1 066 estabelecimentos de ensino, sendo 848 centros escolares do 1º CEB e da educação pré-escolar.

Na agenda **Fatores de Competitividade** destacam-se os apoios diretos às empresas concedidos através de SI, tendo sido apoiadas, até junho de 2016, 13 921 empresas para a realização de investimentos no valor total de 9 690 M€, correspondendo 2 224 M€ a projetos de investigação e desenvolvimento. Das empresas apoiadas, 1 839 são empresas em início de atividade (*start-ups*), a maior parte das quais apoiadas pelos PO Regionais (1 707) e pertencentes a setores intensivos em conhecimento e de média-alta e alta tecnologia (812). Complementarmente aos SI, foram criados instrumentos de financiamento e partilha de risco das empresas, no âmbito do PO FC e dos PO Regionais de Lisboa, do Algarve e das Regiões Autónomas, tendo sido celebrados contratos com 5 665 empresas.

Figura 56: Agenda Fatores de Competitividade – empresas apoiadas



Fonte: Sistema de monitorização do QREN.

No âmbito do SIAC, instrumento de apoio indireto às empresas, envolvendo entidades públicas e privadas em torno de ações orientadas para o interesse geral, foram apoiadas 1 308 ações coletivas. Também se encontram concluídos os projetos relativos a 2 923 lojas de cidadão/centros multisserviços/balcões únicos, 2 722 apoiados pelo PO FC.

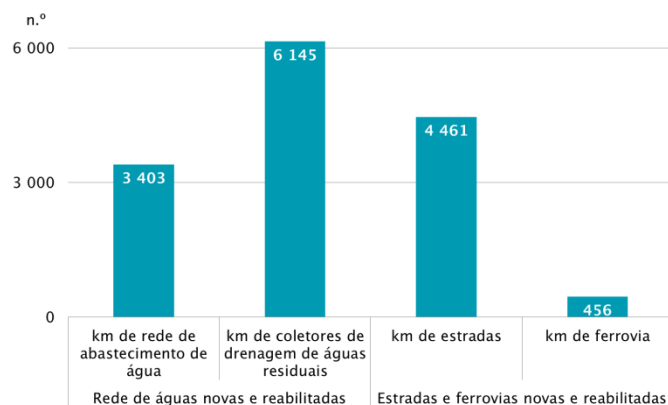
Na agenda **Valorização do Território**, na vertente dos **equipamentos para a coesão local**, foram apoiados 1 305 equipamentos sociais, desportivos, culturais e de saúde. O PO Valorização do Território apoiou 269 equipamentos, sendo 178 equipamentos sociais e 84 na área do desporto. Os PO Regionais do Continente apoiaram 884 equipamentos, sendo 396 desportivos. Os PO Regionais das Regiões Autónomas apoiaram 152 equipamentos, destacando-se também os da área do desporto com 54 equipamentos.

Na **prevenção de riscos**, foram realizados 643 projetos, 516 referentes à prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos, 80 para o combate à erosão e defesa do litoral e 47 destinados à recuperação do passivo ambiental.

Em relação à **proteção e valorização do ambiente** e no que se refere ao ciclo urbano da água, as intervenções de melhoria do sistema de abastecimento de água totalizam valores de contratação de 3 403 km de rede intervencionada, correspondendo a uma população servida de mais de 360 mil habitantes. Na vertente das águas residuais, foram intervencionados 6 145 km de rede, servindo mais de 1,8 milhões de habitantes.

No âmbito da **mobilidade territorial** foi contratada a construção, reabilitação e requalificação de estradas, num total de 4 461 km. Foi também concluída a construção e remodelação de 456 km de rede ferroviária.

Figura 57: Agenda Valorização do Território – infraestruturas e acessibilidades



Fonte: Sistema de monitorização do QREN.

Quadro 6: Informação financeira reportada a 30 de junho de 2016 – programação financeira e aprovações

Programa Operacional / Fundo	Programação Financeira 2007-2013 (PR)			Operações aprovadas (AP)				
	Financiamento Total	Despesa Pública	Fundo Comunitário	Nº	Investimento/ custo total	Investimento/ custo total elegível	Despesa Pública	Fundo Comunitário
QREN	28.823.409	25.795.819	21.411.561	61.494	36.880.419	32.553.362	27.165.262	22.349.079
FSE	9.258.492	9.215.492	6.853.388	34.420	9.507.473	9.507.473	9.348.423	6.956.527
FEDER	15.964.957	13.126.590	11.498.207	25.961	22.488.636	19.297.892	14.196.057	12.225.272
Fundo de Coesão	3.599.959	3.453.737	3.059.966	1.113	4.884.310	3.747.997	3.620.781	3.167.281
PO Temáticos	19.559.466	17.077.242	13.969.342	40.101	23.988.873	21.494.902	17.663.866	14.431.966
PO Potencial Humano -FSE	8.731.879	8.731.879	6.453.009	32.288	8.916.301	8.916.301	8.760.503	6.466.509
PO Fatores de Competitividade -FEDER	5.718.712	3.382.710	3.173.789	6.461	8.313.360	7.177.043	3.629.021	3.416.468
PO Valorização do Território -FEDER e FC	5.108.876	4.962.653	4.342.544	1.352	6.759.212	5.401.558	5.274.342	4.548.989
PO VT -FEDER	1.508.916	1.508.916	1.282.579	239	1.874.901	1.653.561	1.653.561	1.381.708
PO VT -FC	3.599.959	3.453.737	3.059.966	1.113	4.884.310	3.747.997	3.620.781	3.167.281
PO Regionais do Continente	7.042.819	6.540.453	5.693.853	14.511	9.585.225	8.024.013	7.156.748	5.957.302
PO Norte -FEDER	3.215.062	3.045.870	2.661.645	6.494	4.309.009	3.594.788	3.296.784	2.739.435
PO Centro -FEDER	2.100.102	1.898.102	1.696.633	4.211	2.597.132	2.206.550	2.009.077	1.748.267
PO Alentejo -FEDER	1.043.013	961.839	853.934	2.118	1.314.175	1.180.751	1.065.177	930.370
PO Lisboa -FEDER	428.816	428.816	306.689	1.098	811.298	683.522	541.044	357.077
PO Algarve -FEDER	255.826	205.826	174.952	590	553.612	358.401	244.667	182.152
PO Regiões Autónomas	2.049.255	2.006.255	1.602.277	6.408	3.100.560	2.861.477	2.172.677	1.813.600
PO Açores -FEDER	1.190.905	1.190.905	966.349	1.637	1.562.676	1.454.447	1.250.283	1.058.656
PO Açores -FSE	266.353	226.353	190.000	972	330.917	330.917	330.192	279.182
PO Madeira -FEDER	419.972	419.972	310.549	2.919	1.035.417	904.563	422.179	339.475
PO Madeira -FSE	172.025	169.025	135.379	880	171.550	171.550	170.022	136.286
PO de Assistência Técnica	171.868	171.868	146.088	474	205.760	172.969	171.971	146.212
PO Assistência Técnica -FEDER	83.633	83.633	71.088	194	117.055	84.265	84.265	71.662
PO Assistência Técnica -FSE	88.235	88.235	75.000	280	88.704	88.704	87.706	74.550

Fonte: Sistema de monitorização do QREN

Quadro 7: Informação financeira reportada a 30 de junho de 2016 – execução financeira

Programa Operacional / Fundo	Despesa validada (VAL)			Pagamentos aos beneficiários (PG)	Despesa certificada à CE (CT)	
	Investimento/custo total elegível	Despesa Pública	Fundo Comunitário	Fundo Comunitário	Custo Total	Fundo Comunitário
	mil euros	mil euros	mil euros	mil euros	mil euros	mil euros
QREN	31.757.114	26.540.896	21.824.063	21.501.031	31.030.642	21.521.260
FSE	9.467.692	9.308.993	6.921.829	6.908.715	9.264.322	6.764.937
FEDER	18.647.478	13.715.220	11.821.915	11.667.129	18.133.169	11.679.794
Fundo de Coesão	3.641.944	3.516.683	3.080.319	2.925.186	3.633.151	3.076.529
PO Temáticos	21.174.034	17.430.918	14.233.564	14.042.311	20.772.750	14.023.517
PO Potencial Humano -FSE	8.922.239	8.766.788	6.470.626	6.451.805	8.788.633	6.372.896
PO Fatores de Competitividade -FEDER	7.019.534	3.557.129	3.353.011	3.433.374	6.768.576	3.249.875
PO Valorização do Território -FEDER e FC	5.232.261	5.107.000	4.409.927	4.157.133	5.215.541	4.400.746
PO VT -FEDER	1.590.317	1.590.317	1.329.608	1.231.947	1.582.390	1.324.217
PO VT -FC	3.641.944	3.516.683	3.080.319	2.925.186	3.633.151	3.076.529
PO Regionais do Continente	7.747.221	6.927.872	5.767.212	5.653.024	7.663.898	5.733.619
PO Norte -FEDER	3.510.944	3.227.984	2.682.565	2.638.917	3.482.185	2.662.673
PO Centro -FEDER	2.150.302	1.958.994	1.704.213	1.687.639	2.122.331	1.697.653
PO Alentejo -FEDER	1.100.344	996.734	868.433	852.909	1.091.503	862.553
PO Lisboa -FEDER	639.709	507.944	336.833	292.574	621.154	335.109
PO Algarve -FEDER	345.922	236.216	175.168	180.985	346.725	175.630
PO Regiões Autónomas	2.662.403	2.009.649	1.676.672	1.665.581	2.427.191	1.623.162
PO Açores -FEDER	1.334.899	1.162.800	984.284	965.500	1.162.798	984.283
PO Açores -FSE	285.486	284.764	240.568	240.852	226.457	190.412
PO Madeira -FEDER	871.342	392.937	316.233	314.173	871.342	316.233
PO Madeira -FSE	170.676	169.148	135.587	145.055	166.594	132.235
PO de Assistência Técnica	173.455	172.457	146.616	140.115	166.803	140.962
PO Assistência Técnica -FEDER	84.164	84.164	71.567	69.112	84.164	71.567
PO Assistência Técnica -FSE	89.291	88.293	75.049	71.003	82.639	69.395

Fonte: Sistema de monitorização do QREN

4 A DIMENSÃO TERRITORIAL NA APLICAÇÃO DOS FUNDOS

A perspetiva territorial assume no Portugal 2020 uma dimensão transversal essencial e valorizada na promoção do crescimento inteligente, sustentável e inclusivo do país. Assumindo a existência de assimetrias regionais relevantes e a necessidade de respostas com modelações específicas, a transversalidade da abordagem territorial traduz-se na ponderação, em cada um dos domínios temáticos, da escala de planificação e implementação adequada para a obtenção de ganhos de eficiência e de integração na prossecução das finalidades de política pública.

Este reforço da abordagem territorial na aplicação e gestão dos FEEL implica um reforço na observação das dinâmicas regionais e subregionais, não só com o objetivo de avaliar a eficiência, a eficácia e os resultados que as intervenções financiadas por esses fundos estão a atingir como no sentido de prever antecipadamente novos problemas e ultrapassar eventuais constrangimentos que surjam ou que estejam a comprometer o sucesso das intervenções.

Neste contexto, este capítulo organiza-se em quatro subcapítulos que pretendem por um lado analisar os processos de convergência das regiões portuguesas, tanto a nível externo como interno, mas também descrever o estado da arte da implementação territorial dos FEEL, com particular incidência nos instrumentos territoriais e outras medidas de forte incidência territorial. Nesse sentido, aborda-se o processo de planeamento de implementação AIDUS, materializada através dos PEDU enquanto uma das componentes instrumentais de Desenvolvimento Territorial e procede-se a uma análise sobre a conceção, implementação e operacionalização atual das EREL.

4.1 As dinâmicas regionais

O Tratado de Lisboa incluiu a dimensão territorial nos objetivos da Política de Coesão no pressuposto de que a persistência de regiões com menores oportunidades de desenvolvimento ou menor acesso a bens e serviços não é compatível com os níveis de coesão social e económica, ambicionados pelo conjunto dos Estados-Membros da UE.

A Política de Coesão 2014–2020 garante um maior alinhamento com a EE2020, uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, o que leva a um maior compromisso das regiões no contributo para a superação dos desafios com que a mesma pretende lidar: participação no mercado de trabalho, ambiente e energia, inovação, escolaridade e pobreza.

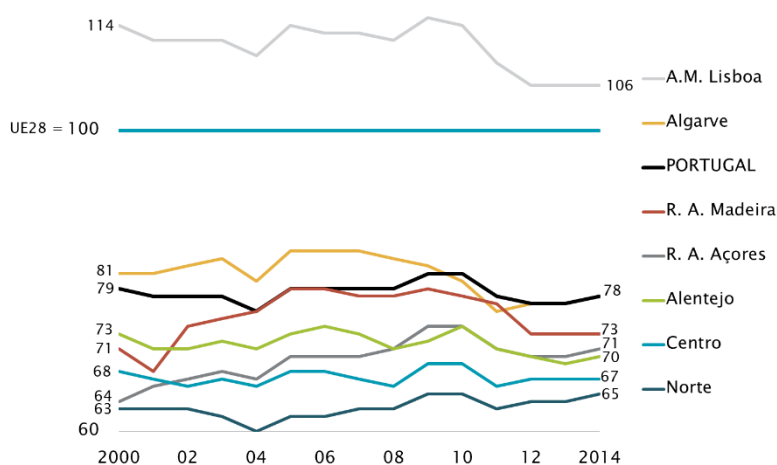
As metas do Programa Nacional de Reformas são ambiciosas e em linha com as metas europeias, o que aumenta igualmente a relevância do papel que as regiões portuguesas terão para assegurar o desempenho nacional. Tendo em conta a importância do desenvolvimento regional para o desempenho nacional, torna-se cada vez mais essencial conhecer as dinâmicas e as assimetrias regionais.

A abordagem da problemática da convergência entre países ou regiões tem, ao longo dos últimos anos, sido objeto de diversos ensaios que se focam numa perspetiva que vá “para além do PIB”, tentando captar outras dimensões associadas aos processos de convergência. Entre essas abordagens contam-se, nomeadamente, o Índice de Progresso Social (IPS–UE), o mais recente, ao qual se pode juntar, no caso português, o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR).

Não obstante esses ensaios, o PIB *per capita* continua a ser o indicador que, dada a aceitação e estabilidade da sua metodologia, permite uma comparação internacional ou inter-regional coerente, consistente e robusta. É neste contexto que, ao contrário dos restantes indicadores ou índices analisados neste ponto, o PIB *per capita* regional é abordado sob diversas vertentes, desde a da convergência e disparidades inter-regional e com a média europeia, até aos contributos de cada região para este indicador e uma análise da sua trajetória ao nível das NUTS III.

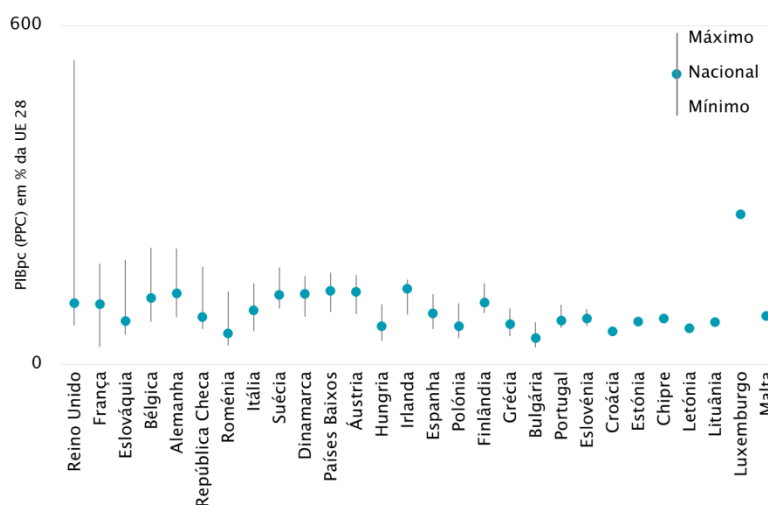
Assim, numa análise temporal alargada, o desempenho deste indicador face à média da UE, tanto em termos nacionais como regionais, revelou-se débil. Essa debilidade resulta essencialmente do decréscimo no desempenho pós 2010, embora em 2014 o indicador registe um comportamento que pode indiciar a inversão da tendência de divergência face à UE.

Figura 58: PIB *per capita*, por região NUTS II, 2000–2014



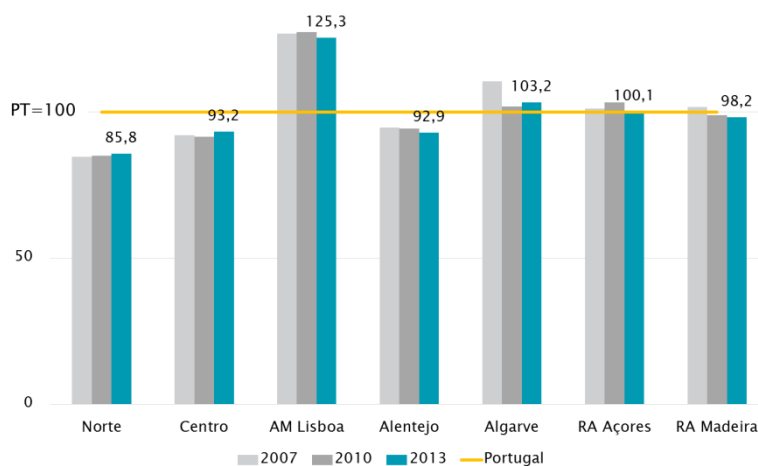
Fonte: Instituto Nacional de Estatística; Eurostat; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Ainda que no contexto europeu, Portugal continue a não evidenciar um claro trajeto de convergência para a média europeia, a figura seguinte permite observar que Portugal é dos países que apresenta menores níveis de disparidade interregional. De facto, se excluirmos os casos extremos do Reino Unido (por efeito da região de Londres) e dos Estados-Membros cuja organização administrativa ou territorial apresenta apenas uma NUTS II, verifica-se que, em 2014, Portugal era dos Estados-Membros que apresentava um menor diferencial de PIB *per capita* entre as regiões com valores extremos para este indicador. Este conjunto de observações vem confirmar um fenómeno que se tem intensificado ao longo dos últimos anos: em termos de criação de riqueza, Portugal é um país cada vez menos desigual embora em termos globais não consiga convergir para a média europeia. Em grande medida este fenómeno está relacionado com o desempenho muito débil da região capital (A.M. Lisboa) que, com crescimentos abaixo da média nacional, deixou de se assumir como o motor do crescimento nacional, favorecendo a aproximação da maioria das restantes regiões e consequente convergência destas face à média.

Figura 59: PIB *per capita* nacional e por NUTS II (paridade poder de compra) em percentagem da média da UE28, 2014

Fonte: Eurostat.

As disparidades ainda assim evidenciadas ao nível da criação de riqueza são de alguma forma atenuadas quando passamos para a abordagem do rendimento disponível das famílias. Este indicador representa o rendimento que as mesmas possuem após a cobrança de impostos e as transferências sociais por parte do Estado. Tendo em conta que os últimos dados disponíveis remontam a 2013, ano a partir do qual alguns indicadores parecem indiciar o início da inversão de tendências negativas, os valores apresentados refletem os sinais da crise económica que atingiu o país em 2008 e cujos efeitos ainda se fazem sentir. No período em apreço, o rendimento disponível bruto por habitante decresceu em quase todas as regiões e consequentemente em Portugal. As diminuições de rendimento mais acentuadas aconteceram no Algarve e na Madeira. Importa, no entanto, salientar que Norte e Centro registaram aumentos marginais do rendimento disponível.

Figura 60: Rendimento disponível bruto das famílias por habitante

Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Contas Económicas Regionais.

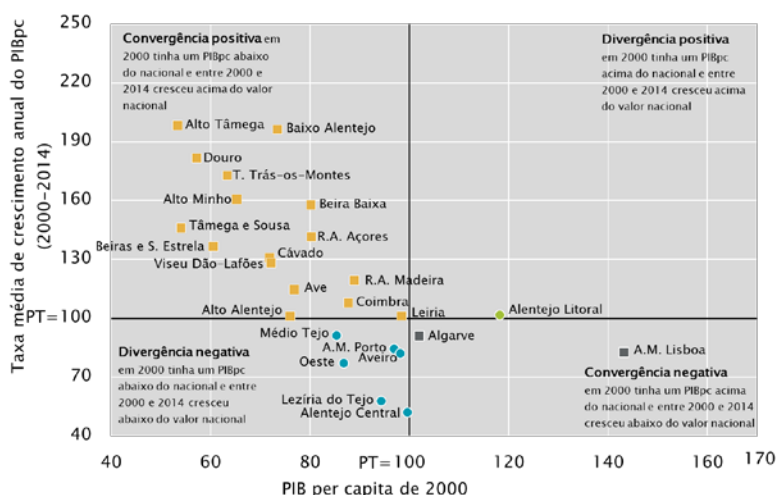
Numa perspetiva global, entre 2000 e 2014, a maioria das regiões NUTS II de Portugal apresentaram comportamentos de convergência positiva, uma vez que partindo de uma posição menos favorável em 2000 (abaixo da média nacional), e por

apresentarem um crescimento acima dessa média ao longo do período, melhoraram a sua posição relativa. Por outro lado, o Algarve, região em transição, e Lisboa convergiram negativamente pois, apesar de em 2000 terem um PIB *per capita* acima do valor de referência nacional, no período em apreço cresceram abaixo da média.

De facto, entre 2000 e 2014, o PIB *per capita* português (a preços correntes) registou uma taxa média de crescimento anual de 2,1%, sendo que a Área Metropolitana de Lisboa, o Alentejo e o Algarve registaram um crescimento abaixo dessa média nacional, não atingindo os 2%. Por outro lado, as restantes NUTS II cresceram acima dessa média, com destaque para os Açores (2,9%) e Madeira (2,5%), o que permitiu um processo de convergência dessas regiões em torno da média nacional.

Uma abordagem regional mais desagregada, por NUTS III, fornece elementos semelhantes. Nos últimos 14 anos, 18 das 25 NUTS III (72%) convergiram, ou seja, estão mais próximos do valor de referência nacional (i.e. PT = 100, Figura 61). Nesse universo de convergência o comportamento é tendencialmente positivo já que, 16 dessas 18 regiões convergiram positivamente. Por outro lado, as (sub)regiões do Algarve e da A.M. Lisboa ²¹ convergiram negativamente, pois cresceram abaixo do valor de referência nacional, apesar de em 2000 registarem um PIB *per capita* acima da média. Das 7 NUTS III que divergiram, apenas o Alentejo Litoral divergiu positivamente, ainda que esse crescimento seja marginal face à média nacional.

Figura 61: Processo de convergência subregional do PIB *per capita* a preços correntes, 2000–2014



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

A figura seguinte ilustra a evolução da criação de riqueza em Portugal desde 2001. Em 2014²², o PIB nacional (preços correntes) registou uma variação positiva de 1,9%²³. O comportamento regional está alinhado com esta média, registando-se apenas duas exceções que, por sua vez, apresentam tendências opostas: a R. A. da Madeira que cresceu 0,6 p.p. abaixo da média nacional e o Algarve que foi a única região a crescer acima dessa média (0,3 p.p.).

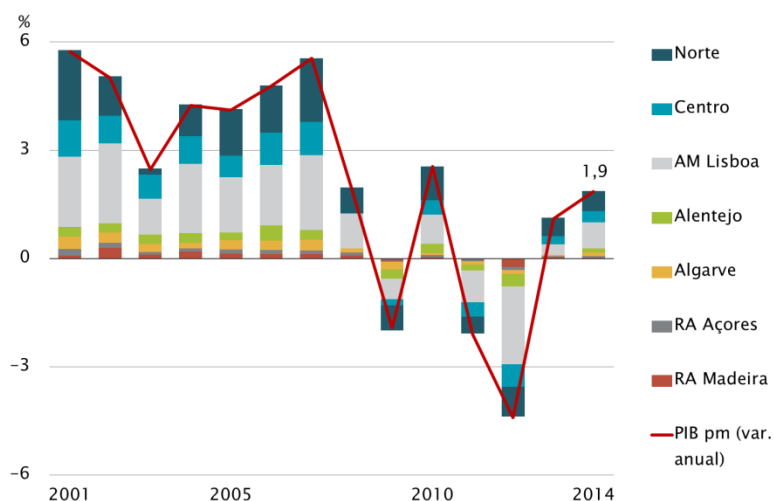
²¹ Na nova organização das regiões portuguesas para fins estatísticos, (NUTS 2013), a Área Metropolitana de Lisboa, a exemplo da R.A. dos Açores, da R.A. da Madeira e do Algarve, é simultaneamente uma NUTS de nível II e nível III.

²² Os dados das Contas Regionais relativos a 2015 apenas serão disponibilizados pelo INE em dezembro de 2016.

²³ As A 23 de setembro de 2016, o INE publicou os resultados finais das Contas Nacionais Anuais, revendo a taxa de crescimento do PIB de 2014 para 1,7%. No entanto, a análise baseia-se nas Contas Regionais cujos resultados finais estão previstos apenas para dezembro de 2016.

Numa perspetiva de análise dos contributos regionais para a evolução do PIB nacional, verifica-se que são o Norte e a A.M. Lisboa que mais contribuem para esta variação positiva (0,6% e 0,7%, respetivamente), explicando 68% do crescimento de 2014.

Figura 62: Contributos regionais para a evolução do PIB nacional, 2000–2014

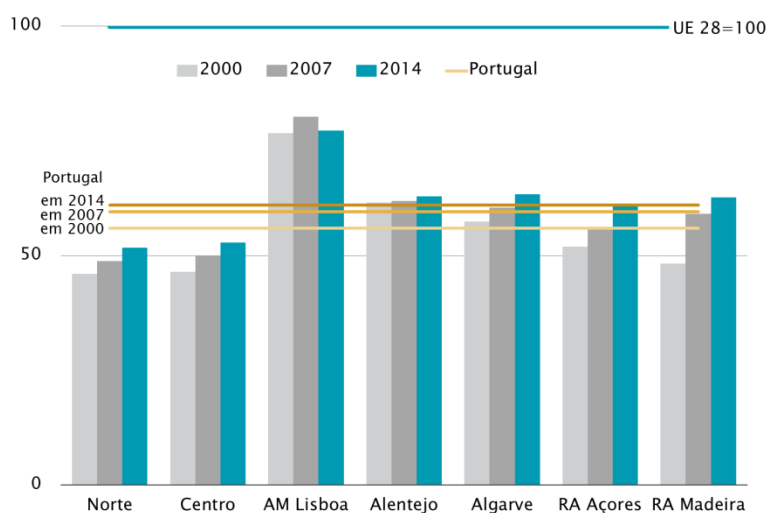


Fonte: Instituto Nacional de Estatística; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Para além desta abordagem, consensualmente utilizada nas análises dos processos de convergência e desenvolvimento socioeconómico, existe um conjunto de outros indicadores que ajudam a explicar o desempenho dos países e/ou regiões, analisados de seguida com o objetivo de compreender a evolução recente das regiões portuguesas.

Tendo em conta a relevância da produtividade para o crescimento económico, e ao apreciar o comportamento da produtividade nacional verifica-se que, entre 2000 e 2014, esta tem demonstrado uma evolução positiva, aproximando-se do valor de referência da UE. Neste período, regista-se em todas as regiões um aumento contínuo da produtividade, com exceção da A.M. Lisboa (com ligeiro decréscimo de 2007 para 2014). Apesar da evolução positiva, as regiões Centro e Norte continuam a registar o desempenho menos positivo neste indicador, abaixo do valor de referência nacional (61).

Figura 63: Produtividade (VAB / Emprego), 2000–2014



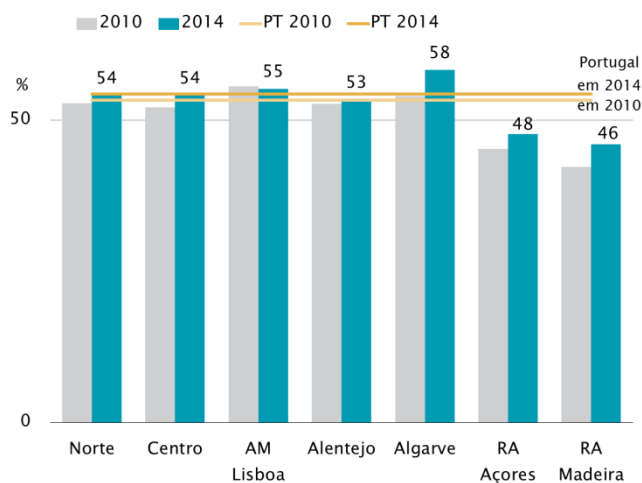
Fontes: Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego; Eurostat.

Também a internacionalização e a capacidade exportadora da economia são importantes fatores que permitem alavancar o crescimento económico. A capacidade das empresas portuguesas se afirmarem para além do mercado interno é geralmente expressa através da proporção do Valor Acrescentado Bruto (VAB) em ramos de atividade internacionalizáveis²⁴. A figura seguinte retrata o comportamento das regiões portuguesas neste indicador ao longo de quatro anos. No período em apreço a economia portuguesa apresentou um crescimento de 1 p.p. na proporção do VAB em ramos de atividade internacionalizáveis. Já os comportamentos regionais são mais diversos, sendo de assinalar que apenas na Área Metropolitana de Lisboa se assistiu a um decréscimo, embora ligeiro dessa proporção. Por outro lado, o Alentejo cresce a um ritmo inferior ao nacional. Todas as outras regiões crescem acima da média nacional sendo de salientar o crescimento da região do Algarve e das regiões autónomas, em especial a R.A. da Madeira.

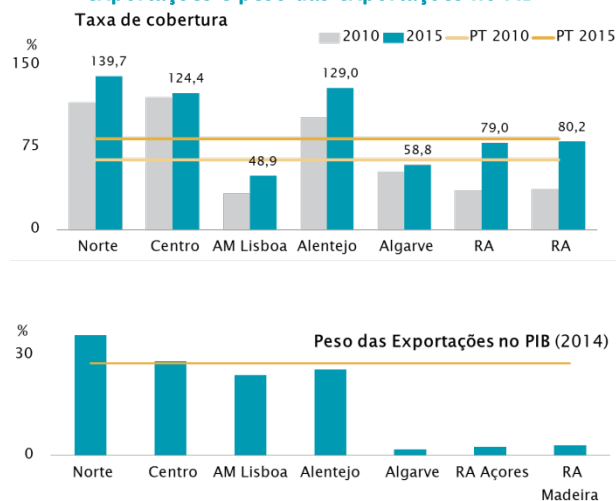
A taxa de cobertura das importações pelas exportações de bens, por seu turno, indica a capacidade que um território tem de suportar as importações a partir das receitas provenientes das exportações, ou seja, a percentagem de importações pagas com o valor das exportações. O aumento que se verifica nesta taxa de cobertura nos últimos 4 anos resulta da conjugação de dois fluxos: o aumento das exportações e uma redução nas importações, que se deve essencialmente ao clima económico vivido e, em particular, à quebra na procura interna e sobretudo do investimento. Em todas as regiões portuguesas regista-se um aumento deste indicador (para Portugal cifra-se em 10 p.p.). As regiões Norte, Centro e Alentejo apresentam um desempenho claramente superior ao valor de referência nacional²⁵.

²⁴ Segundo o INE as seguintes seções da Classificação Portuguesa de Atividades Económicas (CAE) Rev. 3, são ramos de atividade internacionalizáveis: Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca; Indústrias extrativas; Indústrias transformadoras; Transportes e armazenagem; Alojamento, restauração e similares; Atividades de informação e de comunicação; Atividades financeiras e de seguros; Atividades imobiliárias; Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares; Atividades administrativas e dos serviços de apoio.

²⁵ A leitura dos dados da A.M. Lisboa deve ser feita com alguma reserva dado o enviesamento que a localização da sede das empresas provoca neste tipo de indicadores.

Figura 64: Proporção do VAB em ramos de atividade internacionalizáveis, 2010–2014

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Económicas Regionais.

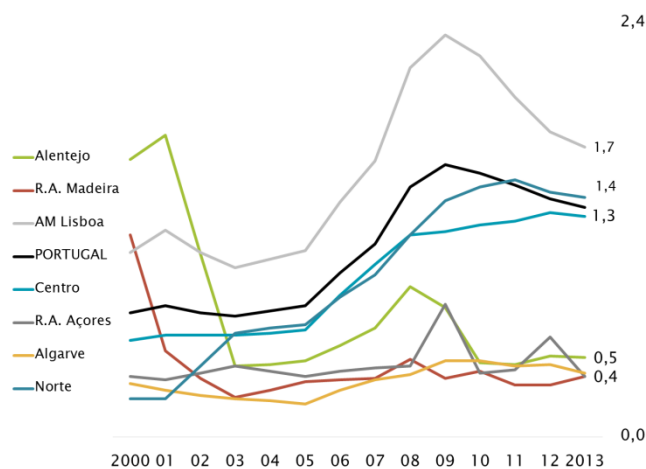
Figura 65: Taxa de cobertura das importações pelas exportações e peso das exportações no PIB²⁶

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Estatísticas do Comércio Internacional de bens, cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

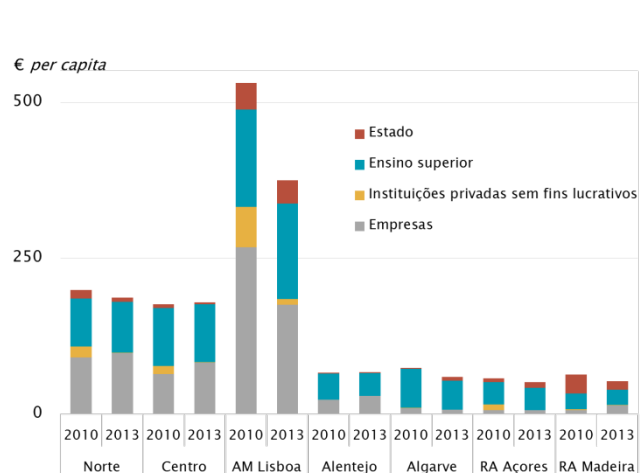
A inovação é também considerada um elemento chave para o crescimento económico. Por esse facto, um dos indicadores da EE2020 que mede a aposta na inovação, é dado pelo peso relativo da despesa em I&D no PIB. A meta para a UE é de 3% enquanto Portugal fixou a sua meta em 2,7% do PIB. Os valores em Portugal têm registado um crescimento contínuo desde meados da década passada, embora se tenha registado recentemente uma quebra nesse indicador, reflexo da contração económica. Em 2013 Portugal investiu 1,3% do PIB em I&D. O comportamento regional neste indicador parece evidenciar duas tendências dominantes: as regiões a norte da A.M. de Lisboa, inclusive, têm um comportamento em linha com o valor de referência nacional enquanto as Regiões Autónomas e o Alentejo e Algarve apresentam cerca de 1/3 desse valor.

Se se considerar essa despesa por setor de execução verifica-se que em 2013, em média, o setor público, em sentido lato (correspondendo aos setores Estado e Ensino Superior), ainda é responsável pela execução de 65% desta despesa. Com proporções acima desta média nacional encontram-se as regiões do Algarve (88%), da R.A. dos Açores (87%) e da R.A. da Madeira (73%).

²⁶ Em ambos os gráficos os dados reportam-se apenas a bens, não retratando o setor de serviços.

Figura 66: Proporção da despesa em investigação e desenvolvimento no PIB

Fonte: Eurostat.

Figura 67: Despesa em investigação e desenvolvimento (€ per capita) por Sector de execução

Numa perspetiva de análise da vertente de recursos humanos na área da I&D o comportamento regional é similar ao demonstrado na vertente da despesa em I&D, ou seja, o Norte, o Centro e a A.M. Lisboa apresentam a maior proporção de investigadores e de pessoal ao serviço em I&D, o que também se verifica na proporção de doutorados do ensino superior.

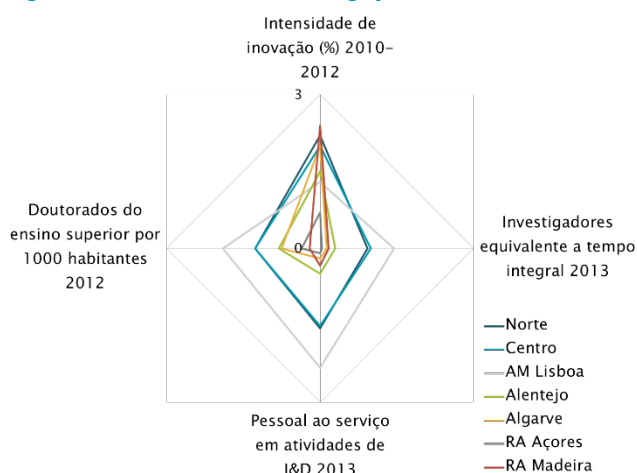
O indicador intensidade de inovação²⁷, para o biénio 2010–2012, revela que é na R.A. da Madeira que as empresas registam uma maior percentagem de introdução de novos produtos ou processos (2,4%)²⁸. Também o Norte, o Centro e o Algarve têm uma intensidade de inovação superior ao valor nacional (1,6%), enquanto na R. A. dos Açores é cerca de metade da de Portugal.

O registo de patentes está, geralmente, associado à intensidade de inovação e também à capacidade de explorar o conhecimento e traduzi-lo em potenciais ganhos económicos, sendo por isso largamente utilizado como indicador de *output* da I&D. O número de patentes EPO (*European Patent Office*, a autoridade que concede e regista as patentes europeias) por milhão de habitantes, tem apresentado um comportamento irregular na última década. Em 2012, as maiores contribuições regionais para o registo de patentes vêm das regiões do Continente, sendo que apenas o Centro (11,7 patentes por milhão de habitantes) superou a média nacional que registou o valor de 10,6.

²⁷ O INE define intensidade de inovação como a “Introdução de um produto (bem ou serviço) ou processo novo ou significativamente melhorado, de um novo método de marketing ou de um novo método organizacional na prática do negócio, na organização do trabalho ou nas relações externas da empresa”, em empresas com 10 e mais pessoas ao serviço com atividades de inovação tecnológica.

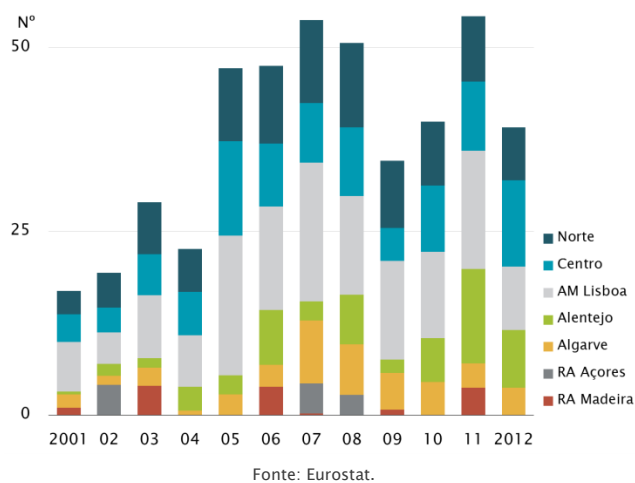
²⁸ Este valor pode estar a ser influenciado pela localização de algumas empresas sedeadas na zona franca da Madeira.

Figura 68: Indicadores de investigação e desenvolvimento



Fontes: Instituto Nacional de Estatística; Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência; Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; cálculos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

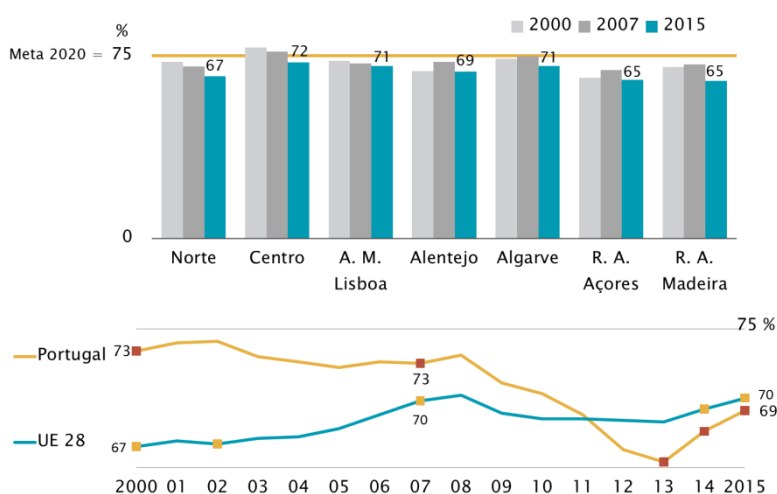
Figura 69: Patentes EPO por milhão de habitante



Fonte: Eurostat.

A análise do desempenho do mercado de trabalho é também uma das perspetivas de abordar a questão do desenvolvimento e das assimetrias regionais. Esta é, aliás uma abordagem fundamental e que assume particular centralidade na EE2020, a qual prevê um objetivo concreto nesta matéria: atingir uma taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos de 75% no contexto global da UE. Também a nível nacional se assume um compromisso similar nos documentos estratégicos. Portugal que, tradicionalmente, apresentava valores estáveis e acima da média europeia para este indicador e objetivo da EE2020, registou em 2009 o início de uma trajetória decrescente que se manteve até 2013 quando o indicador registou o seu valor mais baixo com 65,4% (desde final de 2011 que este indicador apresentava valores inferiores à média da UE). Em 2014 e 2015 a taxa de emprego reverteu a tendência negativa, mas o valor de 69% registado em 2015 continua a situar-se abaixo da média comunitária (70%) e longe da meta de 75% para 2020. As regiões NUTS II registaram, à semelhança de Portugal, um movimento de divergência com a média da UE. É de salientar o comportamento positivo da região Centro que, entre 2009 e 2013, foi a única região que manteve taxas de emprego superiores às da UE28.

Figura 70: Taxa de emprego total das pessoas com 20–64 anos, por região NUTS II, 2000–2015



Fontes: Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego; Eurostat.

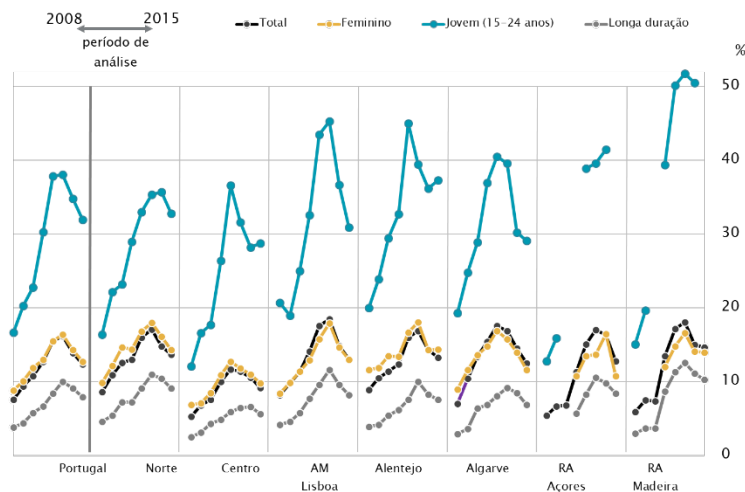
Analisando a outra dimensão desta questão, constata-se que entre 2008 e 2015, o desemprego registou um aumento significativo em Portugal, com as regiões a acompanharem esta tendência, embora com algumas variantes. O ano de 2013 foi aquele em que se atingiram os valores mais elevados, quer da taxa de desemprego global, quer da sua desagregação por grupos específicos, tendo o mercado de trabalho nacional e regional iniciado a inversão desta tendência a partir de 2014, embora para valores ainda bastante acima dos registados no início do período em análise.

Desagregando em termos regionais a análise do desemprego, observa-se que os mercados de trabalho regionais apresentaram, em linha com os dados nacionais, um acréscimo significativo dos níveis de desemprego nas diversas vertentes (e.g. desemprego jovem, desemprego feminino e desemprego de longa duração).

O desemprego feminino acompanha em moldes muito similares a evolução da taxa de desemprego global. Por sua vez, o desemprego da população entre os 15 e os 24 anos teve, no período em análise, uma evolução alarmante, registando aumentos substanciais. Embora os valores nacionais sejam bastante elevados, é de salientar ainda assim a taxa de desemprego jovem na R.A. da Madeira que, desde 2012, apresenta valores acima dos 50%, embora registe uma ligeira descida em 2014. A A.M. Lisboa e o Algarve são as regiões em que existe um maior decréscimo da taxa de desemprego jovem face a 2013 (14 p.p. e 10 p.p., respetivamente).

A taxa de desemprego de longa duração (indivíduos desempregados à procura de emprego há 12 ou mais meses) teve uma evolução semelhante em todas as regiões. Em 2015 todas as regiões registaram uma diminuição do desemprego neste segmento, cuja média nacional se situou nos 7,9%. Esta tendência iniciou-se em 2014 (exceto na região Centro).

Figura 71: Taxa de desemprego total, jovem, feminina e de longa duração, por região NUTS II, 2008–2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego.

A relevância da qualificação da população ativa impacta em vários domínios distintos desde a atenuação das assimetrias sociais, a contribuição para uma cidadania mais informada ou a qualificação da participação económica, social e política dos cidadãos. No entanto, nos países desenvolvidos, ela é um dos fatores que mais influencia a produtividade e o mercado de trabalho. Uma economia que cresce é uma economia alavancada nos aumentos da produtividade, que por sua vez é, em grande medida, baseada na qualificação dos recursos humanos. E, se por um lado, a qualificação dos recursos humanos desempenha um papel chave na produtividade, maiores qualificações diminuem a probabilidade de estar desempregado e

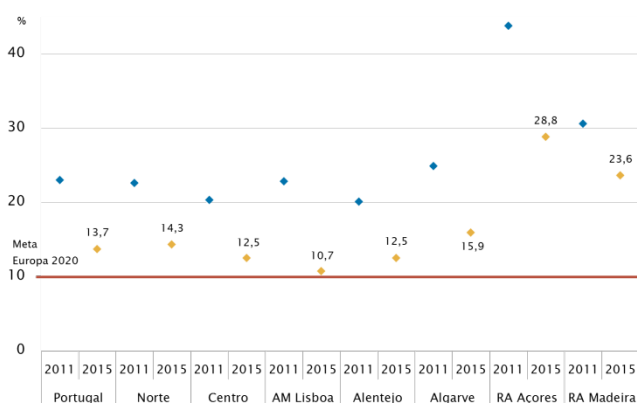
traduz-se num aumento de ganhos para o trabalhador, representando, por isso, um duplo efeito positivo: potenciais aumentos de produtividade e menores níveis de desemprego.

Este é um domínio em que Portugal tem vindo a evoluir de forma significativamente positiva, como demonstrado pelo comportamento nacional relativamente aos indicadores chave da EE2020 nesta área.

Em termos da taxa de abandono escolar, Portugal regista um progresso assinalável face à meta definida para 2020 (10%). Em apenas 4 anos, Portugal registou uma forte redução do abandono escolar de 23% para 13,7%. Já as quebras regionais denotam significativas diferenças, com a R.A. dos Açores e a A.M. Lisboa a registarem a maior quebra (15 p.p. e 12,1 p.p., respetivamente). Apesar deste bom desempenho e de todas as regiões nacionais convergirem positivamente para as médias europeia e nacional, as Regiões Autónomas ainda têm um desempenho que, embora revele uma tendência positiva, fica muito aquém da meta estabelecida. Apenas a A.M. Lisboa regista já valores muito próximos dessa meta.

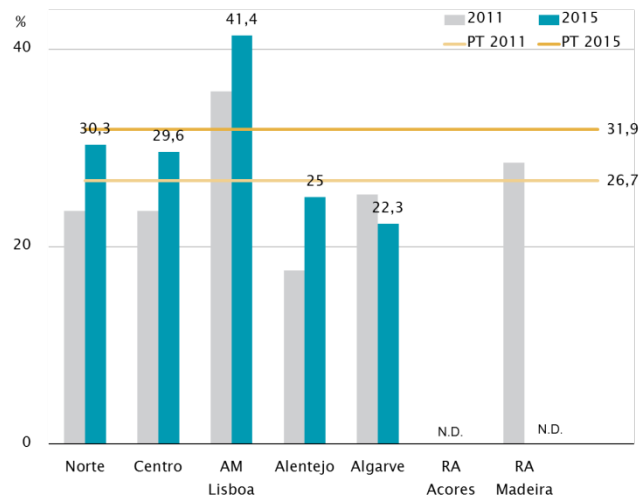
Outro dos indicadores chave da EE2020 é a taxa de diplomados no ensino superior do grupo populacional entre os 30 e os 34 anos, cuja meta nacional foi estabelecida nos 40%, em linha com a meta europeia. Como demonstrado na figura seguinte, entre 2011 e 2015 as regiões do Continente têm tido um comportamento tendencialmente positivo. A isso exceciona-se o Algarve que registou um ligeiro decréscimo no período em apreço. A A.M. Lisboa (41,4%) é única NUTS II que está acima das metas estabelecida e também da média da UE (38,7%).

Figura 72: Taxa de abandono precoce de educação e formação, 2011–2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego.

Figura 73: Taxa de diplomados no ensino superior da população residente com idade entre 30 e 34 anos



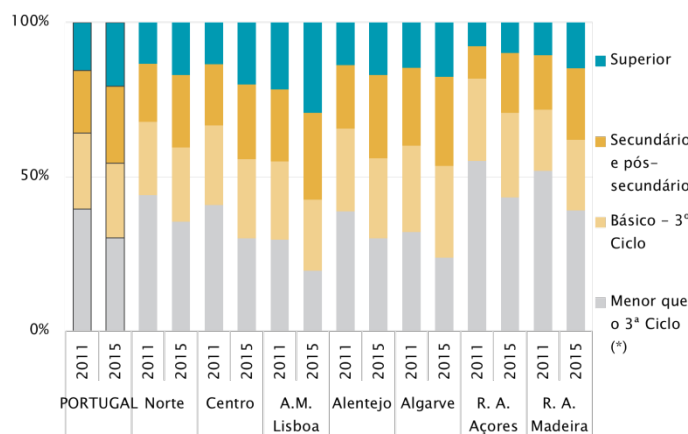
Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Contas Económicas regionais.

O desempenho no nível de escolaridade superior reflete-se também na qualificação da população ativa. Verifica-se uma melhoria das taxas de escolaridade em todas as regiões. No entanto, é de assinalar que em 2015, cerca de 54% da população portuguesa ainda apresentava níveis de escolaridade abaixo do secundário (em 2001 o valor registado era de 64%). A A.M. Lisboa (43%) é a única região do país em que este valor se situa abaixo dos 50%, sendo que a disparidade face a outras regiões está entre os 11 p.p. (Algarve) e os 28 p.p. (R. A. dos Açores).

Um dos grupos que mais atenção tem chamado em matéria de emprego e qualificações é o grupo de jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos que não estão empregados, nem a estudar, nem em formação. Neste caso a

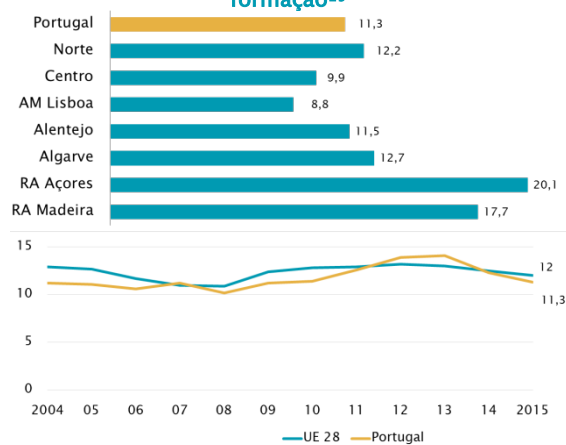
média nacional (11,3%) encontra-se abaixo da média europeia (12%). O Norte e o Algarve registam valores ligeiramente acima da média europeia (0,2 p.p. e 0,7 p.p. respetivamente). Apenas as R.A. têm um comportamento distinto, pela negativa. Por outro lado, é de referir o desempenho positivo do Centro e da A.M. Lisboa (9,9% e 8,8%, respetivamente).

Figura 74: Qualificações da população ativa



Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego.

Figura 75: Taxa de jovens entre 15 e 24 anos não empregados, que não estão em educação ou formação²⁹



Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego.

Numa perspetiva que permite sintetizar outras dimensões dos processos de desenvolvimento e convergência regionais, abordam-se de seguida os índices que tentam captar outras dimensões desses processos: o ISDR e o IPS-UE.

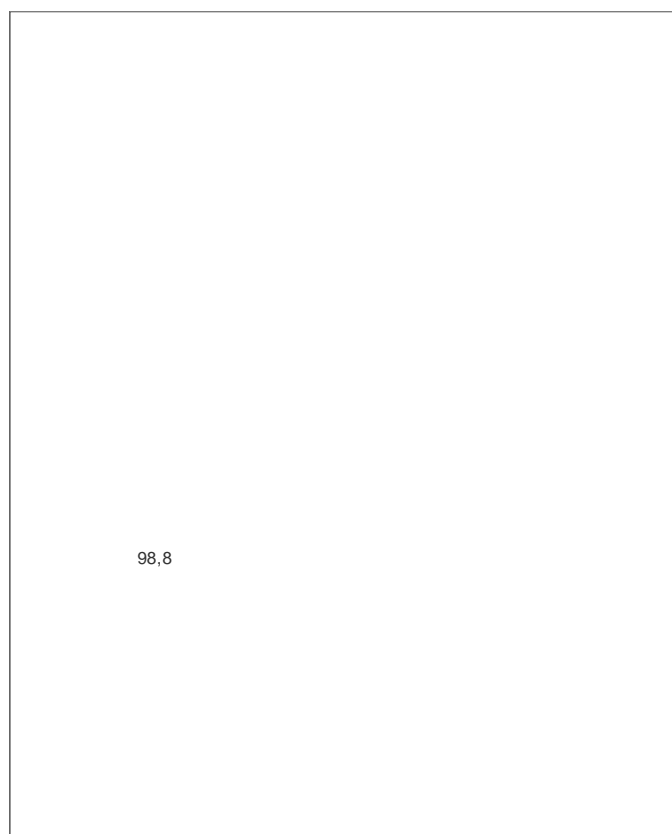
Segundo o INE, “O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)³⁰ baseia-se num modelo concetual que privilegia uma visão multidimensional do desenvolvimento regional, estruturando-o em três componentes: competitividade, coesão e qualidade ambiental.” Assim, a componente global do ISDR espelha o desempenho das regiões no conjunto das suas componentes (e.g. competitividade, coesão e qualidade ambiental) e permite obter uma perspetiva estática do comportamento regional face à média nacional no ano de 2014.

O desempenho das sub-regiões em 2014 revela que cerca de 84% das 25 NUTS III portuguesas têm um comportamento que se posiciona abaixo do valor de referência nacional. Apenas as Áreas Metropolitanas, de Lisboa e do Porto, o Alto Minho e a Região de Aveiro superam o valor de referência da média nacional, embora seja relevante referir que a Região de Leiria se posiciona ligeiramente abaixo da média.

²⁹ Esta taxa reporta o número de jovens entre os 15 e os 24 anos que não estão empregados, em educação ou formação, sobre o total da população jovem (ativa e inativa). Por outro lado a taxa de desemprego jovem descreve o número de jovens desempregados face ao número de jovens economicamente ativos.

³⁰ O ISDR é publicado pelo INE desde 2009. Este indicador é organizado em torno de três componentes do desenvolvimento – competitividade, coesão social e qualidade ambiental – sendo o desempenho das regiões em cada uma das três componentes medido através da média aritmética simples de um conjunto de indicadores que refletem as condições, os processos e os resultados relevantes em cada caso.

Figura 76: ISDR Global (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2014



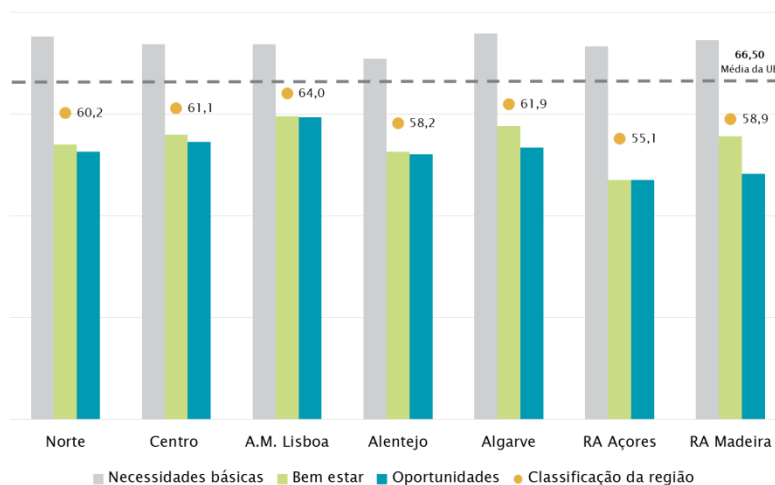
Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Para além do ISDR, será ainda de referir o IPS-UE³¹, composto por 50 indicadores exclusivamente sociais e ambientais. O IPS-UE proporciona uma visão de progresso social das 272 regiões NUTS II da UE, numa abordagem abrangente que inclui uma avaliação sobre as necessidades básicas (nutrição, cuidados médicos, água e saneamento, habitação, segurança pessoal), o bem-estar social (acesso à informação e ao conhecimento, sustentabilidade dos ecossistemas) e as oportunidades (direitos e liberdades, tolerância e inclusão, acesso à educação superior) em cada uma das regiões europeias, dando origem a um *ranking*.

Em geral, o *ranking* parece demonstrar que existe uma correlação positiva entre o desempenho económico (medido através do PIB per capita) e o progresso social (medido pelo IPS-UE), ou seja, regiões com maiores rendimentos tendem a beneficiar de maior progresso social. No caso das regiões portuguesas, elas encontram-se situadas entre a posição 173 (Lisboa) e a 240 (R.A. dos Açores) no *ranking* IPS-UE. A Figura 77 apresenta a classificação final de cada uma das regiões portuguesas, e a posição em cada uma das 3 dimensões, bem como a classificação média das 272 regiões da UE.

³¹ O IPS-UE foi publicado em 2016 e resulta da cooperação entre a Direção-Geral da Política Regional e Urbana da COM, a *Social Progress Imperative* e o *Orkestra* — *Instituto Basco de Competitividade*, seguindo o quadro geral do Índice de Progresso Social mundial. Este índice obtém um desempenho absoluto, numa escala normalizada de 0 a 100 (limite máximo de progresso social) e que resulta da média simples das três dimensões de progresso social consideradas: necessidades básicas, bem-estar e oportunidades.

Figura 77: Classificação das regiões portuguesas e média das regiões da UE, 2016



Fonte: Índice de Progresso Social – União Europeia.

Em síntese, o panorama regional continua marcado por diversas assimetrias. Por um lado, existem comportamentos positivos e de convergência, regional, nacional e europeia, em algumas áreas, como a qualificação da população residente ou a produtividade. Por outro lado, há áreas em que os padrões de crescimento, e nalguns casos de estagnação ou contração fruto do contexto económico dos últimos anos, parecem levar a uma maior convergência nacional (que resulta maioritariamente de convergência negativa devido a uma evolução menos positiva das regiões com melhor desempenho) mas a um afastamento face à média da UE, como, por exemplo, no PIB *per capita*.

4.2 O desenvolvimento urbano sustentável

No período de programação 2014–2020, a COM concluiu pelo enquadramento explícito do Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado como componente instrumental de Desenvolvimento Territorial, facto que emerge do reconhecimento, reforçado ao longo dos ciclos de financiamento, da condição essencial das cidades como territórios decisivos dos processos de desenvolvimento em múltiplos vetores – económicos, ambientais, climáticos, demográficos e sociais – fundamentais para a prossecução das agendas de competitividade, crescimento e emprego e para a melhoria da qualidade de vida da UE.

As cidades reúnem condições privilegiadas para atração de população e investimento na medida em que concentram a grande maioria dos fatores de produção e dos serviços especializados, demonstrando dinâmicas sustentadas de geração de riqueza e emprego e catalisando o conhecimento, a criatividade, a inovação e a conectividade, sendo por isso defendidas como os *motores da Economia Europeia*³². Paralelamente, as cidades estão também particularmente expostas a choques socioeconómicos, ambientais e culturais que exponenciam as suas ineficiências internas e assim agravam os efeitos negativos de fenómenos como o desemprego, a exclusão, segregação e polarização social, o declínio demográfico e os fluxos migratórios, a poluição ou as alterações climáticas, com sérias consequências para a situação presente e para as perspetivas de futuro das populações.

³² CE (2014) Ficha informativa “Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado”.

Resulta assim evidente um atributo paradoxal que estabelece a cidade como problemática e agente e os territórios urbanos como áreas de oportunidade e de necessidade³³, característica que tem contribuído para consciencialização, a diversos níveis institucionais³⁴, do seu potencial para partilhar a liderança dos processos de desenvolvimento e resposta aos desafios sociais. A consolidação deste estatuto tende, porém, a colidir com a natureza complexa e ambígua do fenómeno urbano enquanto objeto conceptual e operativo, o que tem limitado a capacidade objetiva das cidades para se afirmarem como plataformas estratégicas e operacionais da política de desenvolvimento territorial.

Política Urbana na UE

O enquadramento jurídico resultante dos Tratados constitutivos da UE estabelece que as políticas de desenvolvimento territorial e urbano residem na esfera de competências dos Estados-Membros, prerrogativa que explica a diversidade de padrões e abordagens ao desenvolvimento urbano observados, bem como os distintos estados de prioridade, maturidade, enquadramento e formalização das Políticas Urbanas Nacionais. No entanto, essa circunstância não limitou o reconhecimento, precoce e reiteradamente admitido pelas instâncias europeias, do imperativo urbano das agendas políticas efetivamente radicadas no nível europeu e progressivamente concretizado ao longo dos ciclos histórico-políticos que sucederam o Ato Único.

É neste contexto multifacetado que, ao longo das últimas três décadas, se tem assistido à construção de um quadro profuso e diversificado³⁵ de atividades comunitárias que gravitam em torno dos assuntos urbanos, o que suscitou a acumulação de um significativo corpo de conhecimento teórico-prático num processo aberto de maturação técnica e política.

Neste contexto, a posição adotada pela COM durante a década de noventa denotou um carácter marcadamente exploratório, centrado em torno da promoção de 59 projetos de inovação e experimentação urbana, os Projetos Piloto Urbano (PPU)³⁶. O relativo sucesso da primeira fase dos PPU instou a COM a lançar a Iniciativa URBAN, em 1994, um programa mais amplo que conjugava uma componente de intervenção física com medidas de vitalização económica e promoção do emprego, e reforçava a componente de participação das populações. O reconhecimento e popularidade alcançados determinaram a sua continuidade até 2006, num modelo semelhante, com o URBAN II.

Para o período de 2007–2013, a COM decidiu-se pela generalização (*mainstreaming*) das questões urbanas, que deixaram de ser abordadas de forma circunscrita e pontual. Assim, exigiu que a dimensão urbana fosse explicitamente refletida nos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais e nos PO e implementada por via de estratégias integradas de desenvolvimento urbano de médio-longo prazo, inovando com o apoio complementar de Instrumentos Financeiros (e.g. JESSICA). Esta generalização ambicionava potenciar o impacto das intervenções urbanas ampliando o alcance temático e

³³ LNEC (2012) A. Pinho, V. Campos A Dimensão Urbana Nas Políticas Europeias – Uma abordagem da perspectiva da ID&T

³⁴ A título exemplificativo, a ONU, a OCDE, o Banco Mundial, para além da UE e, em diferentes medidas, cada um dos seus Estados Membros.

³⁵ Entre as distintas formas de atuação da UE distinguem-se, para além do financiamento de projetos inovadores, demonstradores ou de cooperação (por via de programas europeus geridos diretamente pela COM – como o RECITE, o URBAN ou o URBACT, ou inscritos na programação financeira nacional da Política de Coesão, com destaque para o FEDER e para o Fundo de Coesão), o desenvolvimento de estudos (e.g. ESPON) e estratégias temáticas (e.g. Estratégia Temática do Ambiente Urbano), a atribuição de prémios (e.g. *European Green Capital Award*), o lançamento de iniciativas temáticas (e.g. CONCERTO, da DG Energy ou a CIVITAS da DG Move) o apoio à criação de Plataformas de Stakeholders (e.g. *EU Smart Cities Stakeholder Platform*), o desenvolvimento de ferramentas de apoio ou de partilha de boas práticas (e.g. RFSC, EUKN), a recolha de informação estatística sobre as cidades Europeias (*Urban Audit*, do Eurostat) ou a cooperação ativa com outras instâncias internacionais (e.g. UN-HABITAT).

³⁶ Os PPU decorreram em dois períodos subsequentes: A Fase 1 que ocorreu entre 1990 e 1993 contou com dois projetos nacionais, um em Lisboa “Regeneração do Baluarte do Livramento e restauro do Palácio Pancas Palha” e outro no Porto “Regeneração do Bairro da Sé”; a Fase 2 foi conduzida em 1996, com a participação de Vila do Conde, com o projeto “Viagem à Rosa dos Ventos”.

territorial e o aprofundando da integração de recursos, setores e atores, mas que colocou aos Estados-Membros – e às suas cidades – um notável repto técnico, político e administrativo.

As diversas análises efetuadas da Programação no conjunto dos países da UE permitem esclarecer, contudo, que apesar do ambicioso dispositivo definido *ex ante*, a generalização pretendida para a dimensão urbana durante o ciclo 2007–2013 não produziu os efeitos desejados: os volumes financeiros canalizados para as questões urbanas foram inferiores ao preconizado; os exercícios estratégicos desenvolvidos foram demasiado vulneráveis a uma lógica de fragmentação setorial em sede de implementação, comprometendo a continuidade da abordagem integrada herdada da experiência URBAN; o envolvimento das cidades no desenho dos programas foi reduzido, tal como a sua autonomia durante a implementação, tendo esta revelado ainda algumas lacunas de recursos, capacidades e competências para corresponder à exigência do figurino estratégico; e, o recurso aos Instrumentos Financeiros foi restrito, em âmbito e peso financeiro.

O Desenvolvimento Urbano Sustentável no período 2014–2020

Na preparação do período de financiamento 2014–2020, a perceção destas insuficiências serviu para contextualizar o debate³⁷ sobre a forma como a UE deveria responder ao imperativo urbano em sede de programação dos FEEL, do qual emanaram um conjunto de desígnios que viriam a influenciar o desenho estratégico e operacional da dimensão urbana:

- Possibilitar o desenvolvimento de políticas urbanas a **diversas escalas espaço-funcionais** determinando a dimensão territorial ótima e equilibrando o inevitável *trade-off* entre a eficiência e a eficácia das políticas públicas, sabendo que esta não é uma tarefa linear: nem sempre as fronteiras administrativas correspondem à expressão funcional da problemática e mesmo dentro de um tema específico diferentes objetivos ou componentes das políticas poderão ser melhor abordados a escalas distintas. Genericamente, a manutenção da abordagem espacializada em territórios urbanos desfavorecidos permanecia consensual.
- Reforçar a **participação das cidades** na programação e implementação. Este ditame, reiterado pelas cidades europeias à luz do princípio da subsidiariedade, convidava a COM a ir além dos meros processos de consulta, reclamando um papel ativo das cidades, quer no enquadramento temático, quer na definição dos instrumentos da política urbana.
- Assegurar um **modelo mais flexível e integrado de programação** urbana – um dos obstáculos apontados para o aprofundamento da abordagem integrada prende-se com a elevada incerteza relativamente à obtenção dos financiamentos programados. As cidades pretendiam adquirir um estatuto que lhes conferisse uma maior previsibilidade nas expectativas, discricionariedade na aplicação e flexibilidade na gestão do financiamento.
- Acolher a **diversidade territorial** europeia – embora as cidades europeias partilhem alguns traços comuns, a variedade dos seus percursos históricos e matrizes de desenvolvimento originou uma grande heterogeneidade de tipologias urbanas. Mesmo em contextos semelhantes, cada cidade tem subjacente a sua combinação particular de desafios e oportunidades, com implicações diretas para o *mix* de políticas urbanas a mobilizar. Os Estados-Membros, em conjunto com as suas cidades, deveriam ter a liberdade para selecionar as questões de maior relevância para os seus sistemas urbanos.

³⁷ O diálogo promovido pela DG Regio envolveu, à imagem de períodos anteriores, a COM e o Parlamento Europeu, contando com uma posição particularmente ativa do trio de Presidências Húngara, Polaca e Dinamarquesa, absorvendo contribuições dos diversos quadrantes da Política de Coesão, do URBACT, do EUKN e das Redes de Cidades Europeias (e.g. *Covenant of Mayors*, *ICLEI Europe*, *Eurocities*) tendo também contribuído para o lançamento da Agenda Urbana Europeia.

- **Identificar as cidades e áreas urbanas** da Política de Coesão – O sistema urbano europeu caracteriza-se por um espectro alargado de dimensões de cidade³⁸, desde pequenos centros urbanos a metrópoles globais, com expressões bastante distintas dentro do seu território, das suas regiões e dos seus Estados-Membros. Caberia também aos Estados Membros, em conjunto com as suas cidades, direcionar os investimentos para as cidades e áreas urbanas que carecessem de intervenção prioritária.

Quando em 2010 a **EE2020** foi publicada, o enquadramento da dimensão urbana para a prossecução dos seus objetivos não foi explicitamente referido³⁹, embora seja relevada a participação das “autoridades locais” na implementação da parceria, num quadro de governança multinível. No entanto, o 5º Relatório da Coesão Económica Social e Territorial, contemporâneo da EE2020, declara explicitamente a importância das cidades e das suas geografias funcionais, perspetivando o **envolvimento das autoridades urbanas no desenho e implementação dos PO**.

No quadro proposto para 2014–2020 é patente um apuramento da **generalização da política urbana** encetada no período anterior, numa composição que assume definitivamente o papel das cidades para o futuro da Europa e evidencia uma intenção clara de responder às lacunas observadas no período anterior, **reforçando a abordagem integrada**, intensificando o envolvimento das cidades e incrementando, em âmbito e volume financeiro, a afetação de recursos às intervenções urbanas. Deste modo, é reservada ao desenvolvimento territorial e urbano uma posição de destaque do processo de programação, que se manifesta na estrutura padrão do Acordo de Parceria⁴⁰, assente num figurino instrumental inovador:

- Ações Integradas Desenvolvimento Urbano Sustentável** (art.º 7.º Regulamento FEDER) – Estratégias multitemáticas que passam a ter associado um pacote financeiro mínimo de 5% da verba total FEDER do respetivo AP;
- Desenvolvimento Local de Base Comunitária** (art.º 32.º Regulamento Geral) – Inspirado na experiência LEADER, apoiando estratégias integradas e multissetoriais lideradas por Grupos de Ação Local, em territórios–comunidade rurais, costeiros e urbanos;
- Investimentos Territoriais Integrados** (art.º 36.º Regulamento Geral) – Ferramenta que suporta a integração e gestão multifundo das estratégias territoriais;
- Ações Inovadoras no Domínio do Desenvolvimento Urbano Sustentável** (art.º 8.º Regulamento FEDER) – Recuperando a experiência dos Projetos Piloto Urbanos, visando estimular o desenvolvimento e experimentação de soluções inovadoras para os desafios do desenvolvimento urbano sustentável⁴¹;
- Rede de Desenvolvimento Urbano** (art.º 9.º Regulamento FEDER) – estabelecia a criação de uma plataforma europeia de autoridades urbanas⁴² orientada para a capacitação, trabalho em rede e intercâmbio de experiências de desenvolvimento urbano sustentável.

³⁸ O Eurostat desenvolveu em conjunto com a OCDE, em 2011, uma metodologia revista para o conceito de cidade, que genericamente considera como cidades apenas os centros urbanos a partir de 50 000 habitantes, o que totaliza 806 cidades no território da UE. Das 16 cidades Portuguesas identificadas (incluindo Açores e Madeira), 12 são pequenas (entre 50 000 e 100 000 habitantes).

³⁹ De facto, as expressões ‘cidade’ e ‘urbano’ aparecem uma única vez, associadas à Iniciativa Emblemática “Uma Europa eficiente em termos de recursos”. Esta circunstância poderá ser explicada pela ausência de competência da UE em matérias de desenvolvimento territorial e urbano.

⁴⁰ Nomeadamente no seu Capítulo 3 “Abordagem Integrada para o Desenvolvimento Territorial na Aplicação dos FEEI” e no subcapítulo 1.1.5 “As Assimetrias e as Potencialidades Territoriais”.

⁴¹ Este instrumento, entretanto operacionalizado, apenas foi disponibilizado para as áreas urbanas com mais de 50 000 habitantes;

⁴² O esquema inicial proposto mencionava um n.º de 300 cidades, propostas por cada um dos Estados-Membros. A versão final do Regulamento FEDER integra as autoridades urbanas responsáveis pelas estratégias integradas e pelas ações inovadoras de desenvolvimento urbano sustentável.

Centrando a atenção deste ponto nas Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS), importa detalhar as orientações e alternativas apresentadas pela COM aos Estados-Membros e a sua configuração:

- i. Competiria aos Estados Membro estabelecer “os **princípios que presidem à seleção das zonas urbanas** onde devem ser realizadas ações de desenvolvimento urbano sustentável”. Estes poderiam ser apoiados numa pré-seleção com base numa análise de necessidades, numa seleção mediante procedimento concursal e/ou, uma seleção em contínuo. Ao mobilizar este instrumento, o Estado Membro assumia a afetação de um mínimo regulamentar de 5% do volume total do FEDER às AIDUS, que poderá ser parcialmente canalizado para IF.
- ii. As **autoridades urbanas** – “cidades, organismos sub-regionais ou locais” – deviam ser responsáveis, pelo menos, pela **seleção das operações**, podendo desempenhar outras tarefas delegadas;
- iii. A **implementação das AIDUS** poderia concretizar-se através de um ITI, de um PO Urbano ou de um eixo dos PO Regionais exclusivamente dedicado ao Desenvolvimento Urbano Sustentável devendo integrar, em qualquer dos casos, **pelo menos dois Objetivos temáticos**;
- iv. As AIDUS deveriam responder de forma **estratégica, abrangente, coerente, integrada e no longo prazo** ao conjunto desafios urbanos – **económicos, ambientais, climáticos, demográficos e sociais** – e ainda à necessidade de promover **ligações urbano-rural**;
- v. Ainda que as operações suportadas pelas AIDUS pudessem não abranger todos os seus elementos, as estratégias **deveriam referir claramente e basear-se noutros investimentos importantes** (incluindo outros investimentos dos FEEL) previstos para a zona urbana em questão;
- vi. As AIDUS deveriam **recorrer ao FSE** para complementar medidas concebidas no seu âmbito;
- vii. A criação e execução das AIDUS deveria ser um **compromisso coletivo e participado** pelos cidadãos, sociedade civil e outros níveis de governação.

Analisando o quadro sintético de requisitos, torna-se imediatamente patente a dificuldade sentida para cristalizar uma **terminologia operativa para a ‘cidade’**, que gravita entre a aceção espaço-funcional de zonas urbanas, com escalas distintas e limites mais ou menos difusos como ‘bairro’, ‘área da cidade’, ‘cidade inteira’, ‘centros de crescimento económico’, ‘zonas metropolitanas’ ou ‘áreas urbanas funcionais’, e a definição administrativa de autoridades urbanas, como ‘organismos sub-regionais ou locais’. Esta dificuldade na definição do conceito de cidade coloca também a questão de como alicerçar a Política de Coesão nas cidades, apesar do seu reconhecimento como catalisadores de desenvolvimento.

Por outro lado, os EM terão de assumir a verba por eles alocada às AIDUS e a metodologia e critérios de seleção das cidades elegíveis, o que implica escolher entre **financiar muitas cidades e assim dispersar e atomizar o investimento, ou concentrar o investimento** em poucas cidades, ampliando o âmbito das estratégias e ganhando massa crítica, mas excluindo as demais cidades da possibilidade de recorrer ao instrumento AIDUS.

Relativamente à delegação de competências, refira-se que a autonomia assegurada às autoridades urbanas de **liberdade na escolha dos projetos a implementar**, lhes acarreta também um **regime dual** (como OI e beneficiário) que poderá comprometer a isenção técnica do processo de seleção, o que obriga à partida ao exercício de confirmação das elegibilidades pelas AG.

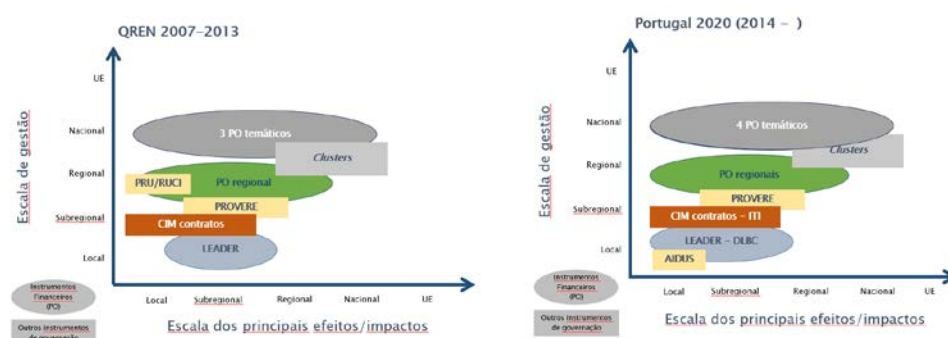
A respeito do **âmbito temático**, a COM deu liberdade total de escolha dentro dos OT preconizados, pressupondo, para efeitos de coerência de uma abordagem integrada, a convergência de pelo menos dois deles. No entanto, todas as comunicações oriundas da DG Regio exemplificavam as AIDUS com as mesmas 3 a 5 PI⁴³, denominadas de urbano-específicas, sugerindo uma prescrição que inibia à partida o leque de opções dos Estados-Membros e conduziu a uma **uniformização do instrumento AIDUS**⁴⁴ que é contrária ao seu desígnio de resposta a um quadro alargado de desafios urbanos territorialmente determinados. Com efeito, mesmo que as PI urbano-específicas permitam responder a alguns desafios ambientais, climáticos e sociais das cidades, não é evidente a sua adequação para lidar com os desafios económicos e demográficos e com a integração urbano-rural⁴⁵.

Na ótica do instrumento, a renovada e **reforçada exigência do desenvolvimento de AIDUS** –com significativa ambição e amplitude– num esforço participado e agregador das cidades, implicou um esforço de articulação e integração com as estratégias já existentes, também elas integradas e de longo prazo, incluindo aquelas que a COM instou os Estados-Membros a prever, e que foram efetivamente desenvolvidas por muitas cidades europeias entre 2007 e 2013.

O Desenvolvimento Urbano Sustentável no Portugal 2020

Uma reflexão sobre a concretização do instrumento AIDUS em Portugal não pode ser dissociada da **Abordagem Integrada de Desenvolvimento Territorial (AIDT)** em que aquele se inscreve. Com um **edifício instrumental semelhante ao do QREN**, a abordagem territorial preconizada no Portugal 2020 revisita em substância o quadro anterior, ampliando o seu alcance territorial a partir da formalização dos três instrumentos territoriais previstos na regulamentação europeia: os Instrumentos Territoriais Integrados (ITI) que promovem a extensão da contratualização entre o Governo e as CIM a todo o território continental (com exceção do Algarve); o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) que permite o alargamento da abordagem LEADER às comunidades desfavorecidas dos territórios urbanos; e, AIDUS que reforçam, relativamente às Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), a autonomia estratégica e operacional das cidades, **aproximando as escalas de planificação e implementação do investimento em Desenvolvimento Urbano Sustentável à sua escala de impactos**.

Figura 78: Escalas de gestão e de efeitos dos principais instrumentos com incidência territorial



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

⁴³ As PI urbano-específicas são a 4.3, a 4.5, a 6.5, a 7.3 e a 9.8.

⁴⁴ De acordo com a síntese do DUS 2014-2020 apresentada pela COM (DG Regio) no 2.º Seminário da Rede de Desenvolvimento Urbano ocorrido em Bruxelas a 18 de Fevereiro de 2016, os investimentos no âmbito do Art.º 7.º do Regulamento Geral FEDER foram programados pelos Estados-Membros em todos os OT, mas revelam uma concentração de 3/4 nos OT 4 (37,4%), OT 6 (18,3%) e OT 9 (17,41%), como OT 7 a representar 5,8%.

⁴⁵ Em Portugal a integração urbano-rural está vertida sobretudo nos ITI, materializados pelos PDCT.

Nesta conjuntura renovada, a inovação mais significativa reside no **aprofundamento do papel das Comunidades Intermunicipais (CIM)** enquanto agentes de racionalidade estratégica subregional, corporizado nas Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT)⁴⁶, em particular na ambição que estas pudessem garantir a coerência estratégica das intervenções de cariz subregional ou local, independentemente da sua forma específica⁴⁷ ou da tipologia territorial de incidência.

Para lá deste enquadramento revisto, o **Portugal 2020** apresentou um conjunto de opções relevantes, relativamente à materialização do instrumento AIDUS:

- i. **“A territorialização das políticas públicas terá que estar alinhada com a organização territorial do Estado”** – Este postulado, que sintetiza à partida o espírito da abordagem, radica na consolidação do papel das Regiões e na afirmação das CIM enquanto escalas administrativas relevantes para a gestão do financiamento comunitário (PO Regionais, Subvenções Globais), para a gestão desconcentrada das políticas setoriais e para a desejada articulação entre os níveis Central e Local de Governo.
- ii. Enunciavam-se as **Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial** ao nível das NUTS III, procurando “criar um quadro estratégico subregional completo e claro, devidamente articulado com a estratégia regional”, quer para ancorar os PDCT, quer para assegurar a coerência das suas intervenções com os demais Instrumentos Territoriais⁴⁸, quer ainda para outras intervenções no território.

O capítulo das AIDT no Acordo de Parceria concretizou a **seleção das cidades elegíveis ao instrumento AIDUS**, recorrendo a um critério de relevância territorial fundado no PNPOT e subsequentes PROT, que redundou numa lista de cerca de 100 centros urbanos de nível superior elegíveis em quatro regiões do Continente⁴⁹. Esta opção não é isenta de críticas, mas resolveu de forma pragmática um quesito tradicionalmente sensível da programação. De qualquer forma, perante a lógica de concursamento que as AIDUS iriam seguir, o referido agrupamento constituía somente o universo de potenciais alvos territoriais, desejavelmente amplo, deixando ao concursamento a responsabilidade de efetuar uma triagem fina baseada em critérios de qualidade, necessidade ou impacto potencial, mediante a análise das estratégias propostas.

Quanto à **“particular incidência nas Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)”**, fica sugerida uma focagem territorial adicional, que pressupunha a centragem da política de regeneração e revitalização naquelas áreas, indiciando, por inerência, que as AIDUS seriam de facto canalizadas para a dinamização da agenda de reabilitação urbana. Sem prejuízo da contribuição fundamental da reabilitação urbana para os desígnios mais vastos da regeneração e revitalização⁵⁰, importa salvaguardar o seu carácter instrumental como uma das componentes de intervenção física de uma abordagem multidimensional que visará inverter os ciclos de declínio urbano (o objeto da regeneração), em paralelo e complementarmente com a revitalização económica, o reequilíbrio demográfico, a recuperação ambiental, a inclusão social e a dinamização cultural.

⁴⁶ Reconhecidas por Despacho do Senhor Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, datado de 20 de março de 2015, após processo concursal.

⁴⁷ ITI, DLBC, AIDUS ou outro qualquer instrumento de política pública com incidência territorial.

⁴⁸ Identificavam-se inicialmente dois focos de integração territorial e concentração dos investimentos na ótica do sistema urbano nacional, passíveis de serem enquadrados como territórios elegíveis à implementação de AIDUS: as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e os Centros Urbanos de Nível Superior, de acordo com a hierarquia do sistema urbano nacional definidos no PNPOT/PROT.

⁴⁹ Correspondentes aos municípios integrados nas A.M. e aos dois níveis seguintes na hierarquia do Sistema Urbano definidos no PNPOT/PROT das regiões de Lisboa, Norte, Centro e Alentejo, “sem prejuízo de intervenções de regeneração e revitalização em centros urbanos do Algarve, Açores ou Madeira”, não contabilizáveis para o *ringfencing* AIDUS, tal como se veio a verificar.

⁵⁰ A título de exemplo, a DG Território define que a “requalificação urbana e ambiental e a revitalização de áreas urbanas constituem objetivos de gestão urbana cuja prossecução pode ser realizada, entre outras formas, através de operações de reabilitação urbana.”

Desta forma contextualiza-se outra delimitação de relevo inscrita no Capítulo 3 do AP, relacionada com o **âmbito temático do instrumento AIDUS**, uma vez que este resulta circunscrito: às PI 4.5/ PI 6.5/ PI 9.8⁵¹. Esta seleção de prioridades vem confirmar a prescrição ventilada pela COM para o instrumento AIDUS, incidindo exclusivamente em três PI urbano-específicas, mais focada em precaver a dispersão dos esforços e recursos alocados do que em ampliar o leque de opções ao dispor das cidades para acomodar a resposta à sua combinação singular de desafios estratégicos. Esta questão deve ser considerada em paralelo com a fraca sintonia entre as abordagens estratégicas e a realidade nacional do modelo urbano.

Esta perspetiva mais estrita das AIDUS surge em contraste com a visão temática alargada apresentada subsequentemente na **Estratégia Cidades Sustentáveis 2020 (CS2020)** quer pelo número reduzido de PI que efetivamente mobiliza, quer pela escala marcadamente intraurbana para que remetiam, à partida, o modelo monomunicipal de implementação, a *praxis* das abordagens às prioridades PI 6.5 e PI 9.8 e a particularização das ARU enquanto áreas privilegiadas de incidência dos investimentos. Com efeito, independentemente do virtuosismo da sistematização proposta para o enquadramento da dimensão urbana das políticas públicas, a CS2020 apresentada posteriormente à finalização da programação do AP⁵², não pode demonstrar uma capacidade efetiva de influenciar, quer estratégica quer operativamente a programação das AIDUS⁵³ nem demonstrou, até à presente data, uma implementação relevante face às expectativas por ela gerada.

Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano

A sequência natural do processo de cristalização do instrumento AIDUS coincidiu com a sua denominação definitiva, sob o epíteto de **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU)**. Nesta fase crítica persistiam algumas expetativas e incógnitas que o lançamento do Aviso deste instrumento veio clarificar, e sobre as quais importa refletir:

- i. Observa-se uma **insuficiente articulação com as intervenções do QREN** efetuadas sob a égide das PRU, embora se reconheçam múltiplos paralelos – conceptuais, temáticos e territoriais – entre aquele instrumento e o PEDU.

Com efeito, quer do ponto de vista dos pressupostos conceptuais e metodológicos subjacentes às PRU, quer na ótica da sua implementação e execução, este instrumento representou a primeira abordagem sistemática para o desenvolvimento urbano sustentável integrado que foi conduzida no nosso país, representando um investimento total de 843 M€, granjeando um apoio efetivo de 601 M€ de FEDER. Considerando a convergência territorial, temática e em alguma medida metodológica entre as PRU e os PEDU, esta clivagem desaproveita o capital de experiência acumulado e **limita o potencial de incrementalidade⁵⁴ das políticas de regeneração urbana** entre ciclos de financiamento.

- ii. Assegurou-se a intenção de promover um **instrumento estratégico abrangente** – o PEDU – que reflita os “desafios económicos, ambientais, climáticos, demográficos e sociais das zonas urbanas”.

⁵¹ Estas PI serão abordadas mais à frente no âmbito dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano.

⁵² A CS2020 foi formalmente apresentada apenas após o término do encerramento da primeira fase do concurso dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano.

⁵³ Atentando à CS2020, as AIDUS não constam sequer do quadro instrumental nela elencado.

⁵⁴ Considerando a convergência de objeto, objetivos e instrumentos, uma equação dos fatores de continuidade PRU–PEDU permitiria salvaguardar a sequência e complementaridade entre as iniciativas desenvolvidas, no mesmo âmbito territorial, pré e pós 2014, o que resultaria não só desejável, como coerente com o pressuposto estratégico de longo prazo do Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado.

O PEDU é apresentado como condição de mobilização das PI elegíveis e “elemento de integração” orientado para a articulação das “interdependências” entre as PI mobilizadas e entre elas e outros instrumentos, como por exemplo os PDCT.

- iii. Estrutura-se a estratégia em dois níveis: para além do PEDU, elencam-se três subestratégias que fundamentam a programação dos investimentos daquelas PI, o **Plano de Mobilidade Urbana Sustentável** (PAMUS PI 4.5), o **Plano de Ação de Regeneração Urbana** (PARU PI 6.5) e o **Plano de Ação Integrada para as Comunidades Desfavorecidas** (PAICD PI 9.8 articulada com a PI 9.1).

Numa nota geral particularmente positiva, observa-se que a formulação deste quadro subestratégico tira proveito do estado relativamente consolidado do **enquadramento setorial da política pública**, recorrendo explicitamente a figuras instrumentais e regulamentares pré-existent⁵⁵, opção que permitiu promover a ligação entre as estratégias-programa de cariz setorial e os correspondentes para-instrumentos de mobilização do financiamento comunitário, criados *de novo* em cada ciclo.

Assim, em sintonia com a redação da **PI 4.5**, a mobilidade urbana sustentável é ancorada num exercício estratégico adicional de baixo teor de carbono que se transmutou no requisito mais abrangente de elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS), uma iniciativa pré-qualificadora que ostenta a virtude de **cobrir a totalidade do território continental**. Embora a escala de referência NUTS III do plano responda à necessidade de refletir as **dimensões interurbana e urbano-rural da mobilidade sustentável**, com expressões naturalmente supramunicipais, estas vertentes colocam um desafio acrescido de **coordenação intermunicipal** dos investimentos.

Da extensa seleção de medidas enunciadas na **PI 6.5**, o **PARU concentra-se específica e exclusivamente na agenda de revitalização urbana** de centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas⁵⁶, necessariamente integradas numa Área de Reabilitação Urbana, uma condição de elegibilidade aos investimentos da PI que se traduziu objetivamente na transferência direta das áreas delimitadas nas ARU para os PARU.

Se atentarmos estritamente aos objetivos consagrados no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) as ARU constituem verdadeiras estratégias de regeneração urbana, pelo que a sua associação direta ao PARU é tão razoável como legítima. No entanto decorrem deste cenário dois fenómenos assinaláveis: i) **a profusão súbita das ARU** – até ao início de 2014 apenas 1 em 3 Municípios elegíveis para PEDU tinham recorrido ao instrumento ARU, e em 2015 foram delimitadas nos Municípios PEDU 183 ARU (de um total de 324)⁵⁷, com a agravante de serem ainda aceites para efeitos de instrução dos PARU as ARU em processo de delimitação; ii) o **número residual de Operações de Reabilitação Urbana (ORU) Sistemáticas**⁵⁸, uma vez que apenas 9 (2,78%) das 324 ARU aprovadas

⁵⁵ Nomeadamente: o Pacote da Mobilidade, de 2011, onde se inclui o “Guia para a elaboração de Planos de Mobilidade e Transportes”, mencionado como referencial para os PAMUS nos PO Regionais; as sucessivas referências legislativas da reabilitação urbana, como o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU, revisto em 2012), o Regime Excecional para a Reabilitação Urbana (RERU, 2014), o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU, 2012) e a Estratégia Nacional de Habitação (ENH, 2015); e o Plano de Desenvolvimento Social (PDS, 2002), os Contratos Locais de Desenvolvimento Social e o Programa Escolhas.

⁵⁶ As mesmas “zonas de excelência” das Parcerias para Regeneração Urbana do POLIS XXI.

⁵⁷ Estes dados baseiam-se num levantamento da informação publicada no *site* do IHRU em setembro de 2016, onde não constavam os Municípios de Aveiro, Tondela, Peniche, Mangualde, Nazaré, Óbidos, Évora, Amadora, Espinho, Gondomar e Vila do Conde.

⁵⁸ As ORU Sistemáticas (art.º 8.º RJRU) preconizam, por oposição às ORU Simples, a elaboração de um Programa Estratégico de Reabilitação Urbana, que corresponde a um Programa de Investimento Público.

em Assembleia Municipal assumem este figurino⁵⁹, tendo em conta a natureza fundamental⁶⁰ das intervenções do PARU.

No caso da **PI 9.8 a ausência de alocação direta de verbas oriundas do FSE** confirma o perfil monofundo do instrumento PEDU, embora se prevejam articulações com investimentos, total ou parcialmente, financiados pelo FSE: a) forçosamente com a PI 9.1 *Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação*, mobilizada tanto no POISE como nos PO Regionais e nos PDCT, incluindo o Programa Escolhas e os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS); b) opcionalmente com a PI 10.1, mobilizada no POCH e nos PDCT e também com as PI 8.4, 9.3 e 9.4, todas elas mobilizadas no POISE e nos PO Regionais; e, c) “eventualmente” com as PI 9.6 e 9.10 (DLBC).

Este **quadro alargado de articulações entre o PAICD e outras PI** suscita uma elevada exigência ao nível da coordenação entre esta componente do PEDU e outras intervenções que lhe são externas, mobilizadas por PO Temático, PO Regional ou Organismos Intermédios (PDCT, DLBC, CLDS, Programa Escolhas e outros projetos integrados⁶¹), cada um com **mecanismos e cronologias de implementação distintos**, prefigura-se complexa a gestão da sua articulação com o PAICD, bem como a afirmação deste enquanto instrumento autónomo e integral, na medida em que **a PI 9.8 apenas financia as intervenções de reabilitação** de edifícios, espaço público e equipamentos, ficando as dimensões social e económica asseguradas pelas demais PI acima referidas⁶².

Relativamente à **demarcação da base territorial subjacente à intervenção**, os PAICD introduzem o conceito de “**comunidade desfavorecida**” (e implicitamente o seu território), a ser identificada a partir da convergência de pelo menos três de oito critérios. Esta metodologia permitirá identificar os **padrões de concentração espacial dos riscos multidimensionais de exclusão social**, mas é incompatível com a “identificação da(s) comunidade(s)”, revelando-se de difícil operacionalização.

- iv. Constata-se se uma inflexão do modelo de concursamento, inerentemente seletivo, para um **modelo faseado de pré-qualificação/negociação**.

Pese o recurso frequente das terminologias “concurso”, “seleção” ou “seleção concorrencial” a metodologia adotada para a atribuição do financiamento assenta numa **sequência faseada de pré-qualificação**⁶³ e negociação: 1) a dotação é integralmente colocada a concurso em cada Região sem pré-alocação por Município; 2) Os Municípios submetem o seu Plano e Programas; 3) É efetuada uma apreciação da qualidade e coerência; 4) A AG negocia com o Município melhorias do Plano e ajustamentos nos Programas; 5) Os programas e delegações de competências são contratualizados e o Município é constituído Organismo Intermédio; 6) São abertos concursos em contínuo para cada PI, em que o Município submete os seus investimentos até ao limite da verba contratada.

⁵⁹ Embora esta seja uma tendência já demonstrada pelo histórico de implementação do RJRU, esta discrepância é sobretudo explicada pela aceitação das ORU Simples (art.º 31.º RJRU) para efeitos de instrução PARU, na medida em que estas são evidentemente mais ‘simples’ quer em densidade técnica quer em esforço procedimental (sem discussão pública), não se adequando, porém, ao enquadramento do investimento público.

⁶⁰ As intervenções de iniciativa pública de um PARU terão de corresponder a um mínimo de 70% do total da dotação do PEDUS na PI 6.5, uma vez que a alocação de verba ao Instrumento Financeiro da Regeneração e Revitalização Urbanas (IFRRU) não poderá exceder 30% do total mobilizado.

⁶¹ O perfil adiantado é compatível com os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e com os Programas Integrados de Educação e Formação (PIEF).

⁶² Uma análise atenta do conjunto de intervenções sociais e económicas adiantadas permite reconhecer diversos tipos de operações que são objeto de PI não consideradas para articulação: a “Formação profissional de jovens NEET” (objeto da PI 8.2), a “Formação e inclusão de desempregados de longa duração” (objeto da PI 8.1) e as “Iniciativas de apoio ao empreendedorismo (objeto da PI 8.3).

⁶³ Semelhante ao processo de reconhecimento das EIDT e dos PDCT.

Com efeito, as candidaturas a PEDUS foram inicialmente sujeitas a uma apreciação de natureza qualitativa que teve como propósito assegurar a sua qualidade e coerência mínimas – a pré-qualificação – e permitir às AG financiadoras sustentar a sua posição na fase de subsequente. Assim, a negociação não decorre de um processo objetivo de hierarquização baseada no mérito (global ou por PI) do conjunto dos programas submetidos pelas Autoridades Urbanas, traduzindo-se antes num exercício individualizado de ajustamento interno de cada um, à medida da sua capacidade de concretização e realização de objetivos e metas, modulado em pano de fundo pelo agregado regional da verba programada por PI, esse sim objetivamente condicionado ao limite da dotação disponível.

Este modelo de atribuição de financiamento conduziu à **seleção da totalidade das 104 PEDU** submetidas pelas Autoridades Urbanas elegíveis no âmbito do Portugal 2020, o que permite concluir que a focalização da política de regeneração e revitalização urbana nas Áreas Metropolitanas e Centros Urbanos de Nível Superior configurou na prática, **mais do que um critério de elegibilidade territorial, uma efetiva pré-seleção**. São múltiplas as implicações decorrentes desta inversão de fundo: a) em primeiro lugar, a atomização dos investimentos e sua excessiva dispersão geográfica; b) em segundo lugar, a indiferenciação hierárquica (e.g. entre centros estruturantes ou regionais) ou tipológica (e.g. entre áreas metropolitanas e cidades médias) das cidades objeto do Aviso; c) por último, a necessidade de acomodar o espectro amplo de capacidades e recursos técnicos num instrumento padronizado de abordagem integrada.

Outra característica significativa deste modelo de atribuição do financiamento prende-se com a **inexistência de qualquer pré-alocação** – total ou parcial – da dotação disponibilizada. Num cenário de pré-seleção, a alocação *a priori* da dotação por Autoridade Urbana é defensável como um mecanismo de mitigação da incerteza, particularmente vantajosa no contexto de processos estratégicos integrados de longo prazo, na medida em que permite balizar de forma mais realista o âmbito e alcance das intervenções passíveis de financiamento. De facto, o somatório dos montantes de fundo solicitados pelas Autoridades Urbanas na primeira fase acabou por exceder substancialmente o envelope disponível, o que as obrigou em articulação com a AG dos respetivos POR a um acerto proporcionalmente intensivo dos volumes de investimento programados, mas também das expetativas geradas e projetadas no enquadramento estratégico, coibindo desta forma o seu alcance potencial em momento ainda anterior ao seu arranque.

Finalmente, a opção de colocar a **totalidade da verba a concurso em operações**, numa conjuntura precoce da implementação do Portugal 2020, surge em contraste com o défice já abordado de maturidade estratégica e programática das Autoridades Urbanas nas temáticas elencadas para integração. Esta circunstância vem exponenciar a necessidade de flexibilidade na gestão dos financiamentos, uma característica que o instrumento PEDU não dispõe.

- v. Desenvolve-se o princípio de **combinação de investimentos não reembolsáveis e reembolsáveis**, por via da criação de um Instrumento Financeiro dedicado, o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU).

O método preconizado para a capitalização do IFRRU seguiu **uma lógica de afetação voluntária de verbas da PI 6.5 e PI 9.8 por parte de cada Autoridade Urbana (exceto na A.M. Lisboa)**, o que possibilitaria aos agentes locais da reabilitação urbana aceder a um financiamento em condições favoráveis e a um volume de financiamento

alavancado a pelo menos o dobro daquela afetação. Em processo, este pressuposto inicial revelou-se de difícil aplicação, o que limitou a adesão dos Municípios a esta opção programática, e, por conseguinte, o volume total de verba PEDU angariada para sustentar o concurso IFRRU.

Em síntese, a programação deste instrumento revelou-se bastante complexa, sobretudo pela necessidade de compatibilizar o modelo definido pelos regulamentos europeus com o modelo territorial português. Esta questão é tanto mais evidente se atendermos à impossibilidade de implementar as AIDUS por via de ITI ao nível das NUTS III, uma vez que em Portugal as Autoridades Urbanas são os municípios e ainda ao facto dos PEDU integrarem intervenções de regeneração e reabilitação urbana (de escala municipal) com intervenções de mobilidade sustentável (de escala NUTS III ou supramunicipal). A compatibilização das diversas condicionantes revelou-se complexa e o resultado atingido traduz o compromisso possível entre as possibilidades admitidas pela COM para operacionalização das AIDUS e os constrangimentos nacionais.

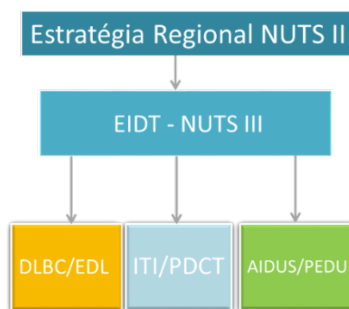
Os primeiros resultados da implementação destes instrumentos de desenvolvimento urbano permitem constatar que se voltou a privilegiar uma abordagem extensiva a todos os territórios elegíveis em detrimento de uma lógica de seletividade e concentração das intervenções, que permitiria uma maior robustez das intervenções. A conjugação desta abordagem extensiva com a sobreposição temporal de diversos instrumentos (PDCT, DLBC, PEDU, CLDS, entre outros), para territórios ou partes de territórios sobrepostos com mobilização de atores comuns em muitos casos, alerta para constrangimentos de gestão, monitorização e produção de resultados identificados nos estudos e avaliações do anterior período de programação.

4.3 As dinâmicas de implementação dos instrumentos de forte incidência territorial

A transversalidade da abordagem territorial assumida no Portugal 2020 implica um reforço de exigência nos processos de monitorização da implementação territorial dos fundos, uma vez que exige uma maior atenção à articulação e complementaridade dos instrumentos territoriais previstos na regulamentação comunitária e adotados pelo governo português (ITI/PDCT, AIDUS/PEDU e DLBC) com o conjunto de outras intervenções dos POR e dos PO temáticos e, em particular, com aquelas que têm uma forte incidência territorial, como por exemplo os PARU, PROVERE e TEIP nos POR ou as RLIS, os CLDS e o Programa Escolhas no PO Temático Inclusão Social e Emprego e nos POR de Lisboa e Algarve.

É assim, neste contexto de reforço da escala de intervenção subregional que o Acordo de Parceria assumiu as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) como o instrumento de excelência para a elaboração e aprofundamento do planeamento global à escala subregional (NUTS III), servindo de referência para a implementação de outros instrumentos territoriais ou outras medidas de política pública com forte incidência territorial. Neste contexto, as EIDT dinamizadas pelas CIM e pelas Áreas Metropolitanas (AM) e com envolvimento de um conjunto alargado de atores de relevo no contexto subregional e/ou local serviu de base para um modelo de governação multinível, consubstanciado nos três instrumentos territoriais previstos no quadro regulamentar comunitário: ITI, AIDUS e DLBC.

Figura 79: A perspetiva territorial no Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Mais de 1.100 M€ contratualizados com as CIM/AM através dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial.

Os ITI materializados através dos **Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT)** e ancorados nas EIDT, são uma evolução da contratualização realizada no QREN, alargando o universo de beneficiários a outras entidades (copromotores) que não apenas as da esfera municipal, bem como o financiamento a outros PO que não apenas o respetivo PO Regional como se verificava no anterior período de programação. Este alargamento permitiu uma maior aproximação deste instrumento ao definido nas diversas EIDT, uma vez que alargou o âmbito da intervenção do PDCT face ao que foi a contratualização. Implicou também uma maior capacidade de relacionamento e de articulação com outras entidades, sejam elas ministérios ou agências públicas responsáveis pela definição de políticas públicas, sejam atores ou copromotores relevantes para a implementação dessas políticas a nível subregional e/ou local.

Promovidos pelas Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), a operacionalização dos PDCT estendeu-se a todas as NUTS III do Continente, com exceção do Algarve. Foram definidos como principais desafios e objetivos o desenvolvimento de estratégias de baixo carbono, a prevenção e gestão de riscos e de proteção do ambiente e adaptação às alterações climáticas, a estruturação do sistema urbano nacional (incluindo a reorganização, a gestão em rede e o aumento da qualidade de prestação dos serviços públicos e coletivos), a modernização da administração pública local, a promoção do emprego (sustentável e com qualidade) e o reforço da coesão e inclusão social.

Resultante de um processo de seleção concorrencial e com base num envelope financeiro global disponibilizado pelos diversos PO para os ITI, foram aprovados e contratualizados 22 PDCT. O processo de seleção dos PDCT envolveu duas fases: a primeira, relativa à avaliação da coerência e qualidade dos Pactos; a segunda relativa à negociação e razoabilidade dos investimentos, dos compromissos em termos de metas e resultados e da capacidade de concretização dos mesmos.

Para o financiamento e concretização dos PDCT contribuem os PO Regionais do Norte, Centro, Alentejo e Lisboa, o PO SEUR, o PO ISE e o PDR 2020. A distribuição regional dos cerca de 1.149 M€ contratados pelo conjunto das CIM/AM são as indicadas no quadro seguinte.

Quadro 8: Distribuição regional dos montantes de Fundo contratado pelas CIM/AM (M€)

Região	FEDER	FSE	FC	FEADER	Total
Norte	289,2	227,7	5,6	22,8	545,4
Centro	222,5	107,8	4,8	19,1	354,3
Alentejo	108,7	41,1	1,8	8,2	159,8
AM Lisboa	51,0	37,0	1,3	0,0	89,3
Total	671,5	413,6	13,6	50,1	1 148,8

Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020.

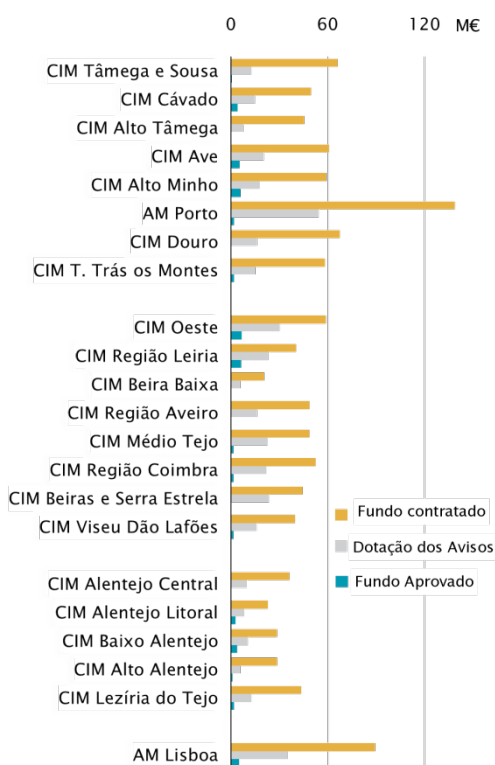
A fase de implementação dos PDCT teve o seu início em fevereiro de 2016 com o lançamento simultâneo de um conjunto de AAC para as PI onde se enquadram os investimentos nas áreas do património natural e cultural (PI 6.3), nas infraestruturas de saúde (PI 9.7) e nas escolas (PI 10.5).

Ainda no âmbito dos PDCT, até 31 de agosto de 2016, tinham sido abertos um total de 18 AAC nas áreas do reforço das aplicações de TIC na administração local, no apoio ao investimento para a adaptação às alterações climáticas, na promoção de investimentos para fazer face a riscos específicos e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes, em investimentos no setor dos resíduos, na conservação, proteção, promoção do património natural e cultural, em investimentos na área da saúde e ainda em investimentos em infraestruturas de educação, formação e formação profissional.

A abertura destes Avisos esteve condicionada não apenas pelo tempo de espera na aprovação e contratação dos próprios PDCT, mas também, tal como é referido no subcapítulo 2.3, pelo facto da COM ter estabelecido que o financiamento a um conjunto de intervenções de apoio à construção, requalificação e modernização de equipamentos seria condicionado a um exercício de análise e **mapeamento das necessidades de intervenção**. Assim, dado que diversas tipologias/prioridades de investimento relativas a infraestruturas/equipamentos estão incluídas nos PDCT, entre elas património cultural e natural (PI 6.3), os equipamentos sociais e de saúde (PI 9.7) e as infraestruturas escolares (PI 10.5), a sua implementação esteve pendente da realização desse mapeamento e da sua posterior aprovação pela COM.

A análise da distribuição dos fundos por sub-região, tendo por referência o dia 31 de agosto de 2016, permite verificar que, ao nível dos PDCT, a CIM da Região de Leiria é a que apresenta uma maior taxa global de compromisso (16%), seguindo-se as CIM do Baixo Alentejo (13%) e do Alentejo Litoral (12%).

Figura 80: PDCT – Fundo contratado e aprovado



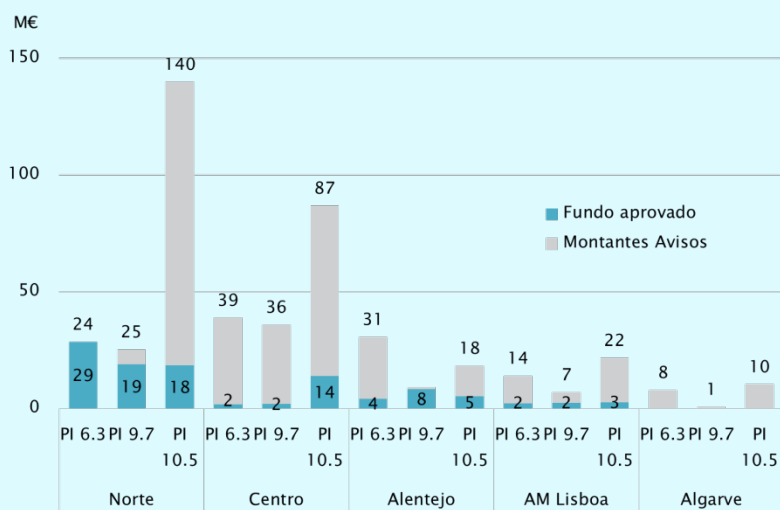
Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020.

Plano de Dinamização de Investimentos de Proximidade (PDIP)

O Plano de Dinamização de Investimentos de Proximidade (PDIP), lançado em cerimónia pública realizada na Figueira da Foz a 2 de Fevereiro de 2016, destina-se a apoiar investimentos de construção e requalificação de infraestruturas sociais e de saúde, construção e requalificação de infraestruturas escolares, eficiência energética na administração local, proteção contra riscos naturais e tecnológicos e requalificação do património cultural e natural, em especial no âmbito dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, contratados com as CIM e as Áreas Metropolitanas, garantindo, deste modo, um desenvolvimento mais harmonioso de Portugal, assente na valorização dos recursos territoriais. O PDIP traduziu-se no lançamento dos Avisos de Concurso para apoios no âmbito dos investimentos nas áreas do património Cultural e Natural (PI 6.3), da Saúde (PI 9.7) e da Educação (PI 10.5).

A análise da aplicação no terreno destes investimentos de proximidade permite concluir que, até 31 de agosto de 2016, a região Norte, além de ter aprovações em todas as PI, é a que regista o maior montante de fundo aprovado (66,1 M€), com particular destaque para a área do património natural e cultural (28,7 M€). Na Região Centro são as infraestruturas escolares que apresentam maior montante de aprovações (14 M€). A região do Alentejo regista aprovações em todas as PI, destacando-se os equipamentos sociais (8,3 M€). Lisboa também apresenta montantes aprovados em todas as PI (com aprovações entre os 2,3 e os 2,8 M€), ao contrário da região do Algarve que ainda não registava qualquer aprovação.

Figura 23: Fundo a concurso e fundo aprovado no âmbito do PDIP



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

739 M€⁶⁴ disponíveis para os principais centros urbanos do Continente

Em reconhecimento da importância das cidades na aplicação da "Estratégia Europa 2020", a dimensão urbana da Política de Coesão foi reforçada para o período 2014–2020. Tal é particularmente evidente no que diz respeito ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) que impôs aos Estados-membros a afetação de, pelo menos 5% da respetiva dotação, se optassem pelo apoio a estratégias de desenvolvimento urbano integrado e sustentável. A opção nacional pela mobilização deste instrumento (AIDUS) motivou o desenho de um eixo autónomo multi-objetivo temático nos POR do Norte, Centro, Alentejo e AM de Lisboa dedicado em exclusivo ao desenvolvimento urbano sustentável.

As AIDUS, materializadas em Portugal através dos **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU)**, têm como destinatários as Autoridades Urbanas/Municípios dos centros urbanos de nível superior das regiões do Norte, Centro, Alentejo e AM de Lisboa. Tal como nos PDCT, o processo de seleção dos PEDU envolveu duas fases. A primeira relativa à avaliação da sua coerência e qualidade e, a segunda, referente à negociação da configuração e razoabilidade dos investimentos, dos compromissos em termos de metas e resultados e da capacidade de concretização do PEDU.

Nesta área, a grande novidade do Portugal 2020 face ao QREN é a imposição de uma delegação de competências das AG dos POR nas Autoridades Urbanas (Municípios), com estas a assumirem maiores responsabilidades na esfera da definição, implementação e gestão do envelope financeiro que lhes está atribuído e que deverá incidir nas questões inscritas nos eixos do desenvolvimento urbano sustentável dos POR, nomeadamente a mobilidade urbana sustentável através da PI 4.5, a requalificação do espaço público ou de zonas industriais abandonadas através da PI 6.5 e/ou a regeneração física, económica e social de comunidades urbanas desfavorecidas por via da PI 9.8. O montante global de fundo contratado pelas AG dos POR (Norte Centro, Lisboa e Alentejo) e o conjunto das Autoridades Urbanas ascendeu a cerca de 739 M€ (excluindo os montantes alocados ao IFRRU), conforme indicado no quadro seguinte.

⁶⁴ Este volume de fundo não inclui os montantes a afetar ao instrumento financeiro IFRRU.

Quadro 9: Distribuição de fundo contratado no âmbito dos PEDU, por NUTS III

NUTS II	NUTS III	N.º de PEDU	Fundo (mil €)	Fundo per Capita (*) (€)	Valor médio Fundo/PEDU (mil €)
Norte	Alto Minho	1	16 000	141,9	16 000
	Alto Tâmega	1	9 630	456,0	9 630
	AM do Porto	17	207 156	130,0	12 186
	Ave	2	34 700	111,1	17 350
	Cávado	2	35 140	128,7	17 570
	Douro	2	25 507	413,2	12 754
	Tâmega e Sousa	1	9 775	40,5	9 775
	Terras de Trás-os-Montes	3	34 735	798,1	11 578
Centro	Beira Baixa	1	6 245	181,3	6 245
	Beiras e Serra da Estrela	4	19 825	265,4	4 956
	Médio Tejo	5	24 800	208,9	4 960
	Oeste	7	36 973	190,1	5 282
	Região de Aveiro	4	26 415	118,5	6 604
	Região de Coimbra	4	33 045	146,5	8 261
	Região de Leiria	3	23 650	163,9	7 883
	Viseu Dão Lafões	3	19 450	163,6	6 483
Alentejo	Alentejo Central	5	23 402	245,9	4 680
	Alentejo Litoral	5	23 503	458,4	4 701
	Alto Alentejo	5	16 802	336,0	3 360
	Baixo Alentejo	5	19 057	346,6	3 811
	Lezíria do Tejo	6	28 359	190,6	4 727
A. M. de Lisboa	A. M. de Lisboa	18	65 000	24,1	3 611
Total		104	739 171		

Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020; cálculos Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

(*) Fundo/Pop. Residente em Área Predominantemente Urbana⁶⁵

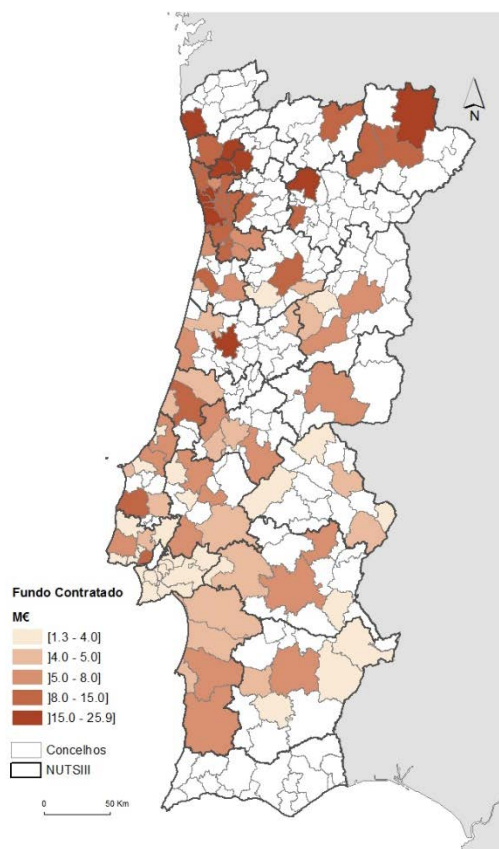
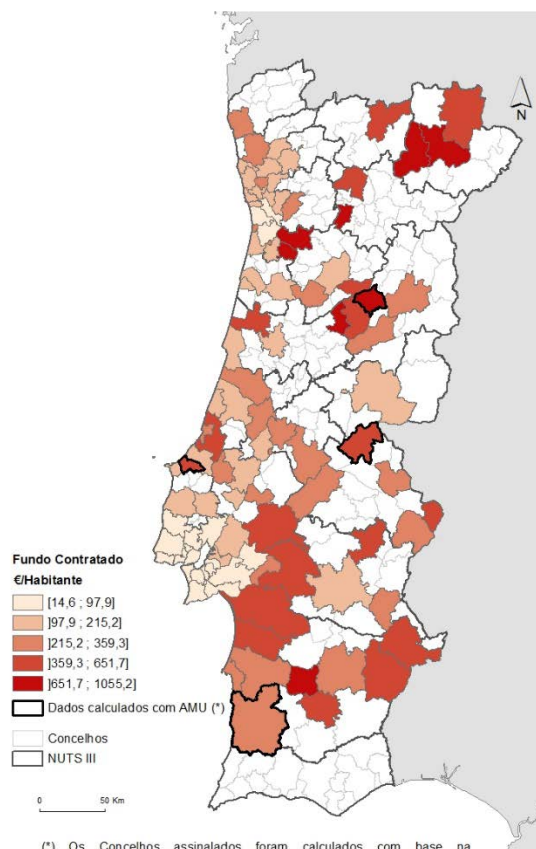
Nota: O montante global de fundo contratado na região Norte não inclui os Avisos destinados à mitigação das desigualdades de financiamento nos PEDU.

Os dados disponíveis ainda não permitem proceder à análise respeitante à intensidade de apoio inerente ao volume de aprovações. No entanto, atendendo ao montante contratado em função da população residente⁶⁶ em áreas predominantemente urbanas⁶⁷ de municípios com PEDU (Figura 82), verifica-se que os municípios de Vale de Cambra e Arouca registam a capitação mais elevada, seguindo-se Macedo de Cavaleiros, Mirandela, Oliveira do Hospital, Lamego, Gouveia, e Aljustrel. Em oposição, os municípios com menor capitação encontram-se nas Áreas Metropolitanas.

⁶⁵ INE, Estimativas Anuais da População Residente.

⁶⁶ INE, Recenseamento da População e Habitação 2011.

⁶⁷ O fundo por população residente dos Concelhos de Gouveia, Nisa, Óbidos e Odemira foram calculados com base na População Residente em Área Mediamente Urbana (AMU) uma vez que não possuem População Residente em Área Predominantemente Urbana (APU).

Figura 81: Fundo contratado por Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável e Município**Figura 82: Fundo contratado por PEDU, por população residente em áreas predominantemente urbanas**

(*) Os Concelhos assinalados foram calculados com base na Pop. Residente em AMU uma vez que não possuem Pop. Residente em APU.

Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020.

Em termos de operações integradas nos PEDU, até 31 de agosto de 2016, encontravam-se aprovadas um total de 31 operações com um volume total de fundo aprovado de 21,5 M€. O Norte liderava o volume de fundo comprometido com um total de 8,4 M€, dos quais 3,4 M€ em operações de mobilidade urbana (PI 4.5), 3,2 M€ em regeneração e revitalização urbana (PI 6.5) e 1,7 M€ para comunidades desfavorecidas (PI 9.8). Seguiu-se o Centro com 6,1 M€ quase exclusivamente em operações de regeneração e revitalização urbana (PI 6.5). No Alentejo registava-se um total de 5,3 M€ comprometidos, com destaque para a PI 6.5. Por fim, Lisboa com aprovações apenas na PI 6.5 (1,6 M€).

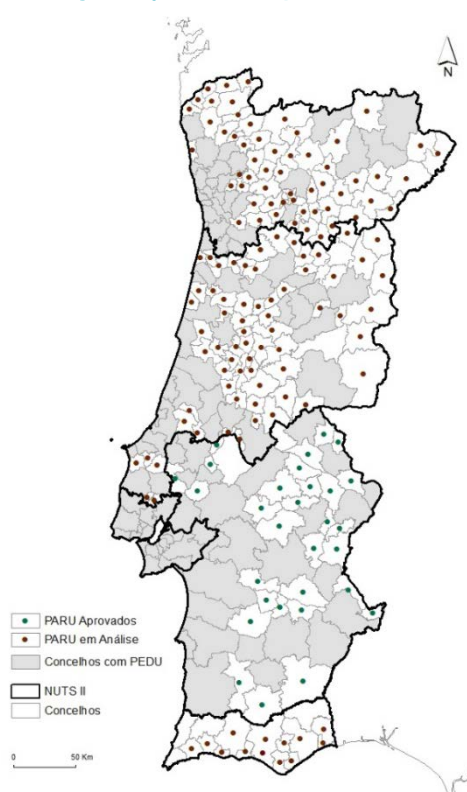
O Acordo de Parceria evidencia também que a concentração de intervenções nos centros urbanos de nível superior, visando o cumprimento do requisito regulamentar referido anteriormente, não invalida a possibilidade de ações de regeneração e revitalização em centros urbanos de outras regiões (Algarve, R.A. dos Açores e R.A. da Madeira), nem em centros urbanos de nível inferior/complementares nas regiões Norte, Centro e Alentejo.

Neste sentido foram abertos 4 Avisos (um para cada uma das NUTS II do Continente, com exceção da AM Lisboa) para a apresentação de **Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU)** no quadro dos centros urbanos complementares, com incidência em centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas, dentro de uma ou mais Áreas de Reabilitação Urbana (PI 6.5). No caso da R.A. dos Açores e da R.A. da Madeira foram abertos 9 Avisos.

O processo de aprovação ainda não se encontra concluído, exceto no caso do Alentejo que lançou o referido Aviso em 2015 (dezembro). No entanto, e com o objetivo de acelerar o investimento nos centros urbanos complementares, foram lançados Avisos para submissão de operações integradas nesses Planos, condicionados à aprovação dos respetivos PARU.

Dos 170 centros urbanos elegíveis, foram apresentadas 166 candidaturas, 57 na região Norte, 66 na região Centro, 30 no Alentejo e 13 no Algarve (dois no município de Loulé). Tal como foi referido, apenas o Alentejo concluiu o processo de validação e aprovação dos PARU apresentados para os 30 centros urbanos complementares, representando um montante de fundo contratado de 19,3 M€. No mesmo mapa pode constatar-se que praticamente todos os municípios do Continente, embora com intensidades distintas, serão beneficiários de apoio para a regeneração urbana, independentemente do seu posicionamento na estrutura urbana definida em sede de PNPOT/PROT.

Figura 83: Planos de Ação de Regeneração Urbana aprovados ou em análise, por Município



Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020.

A inovação do plurifundo e dos territórios urbanos no Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC).

O DLBC materializa-se através de Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) integradas e multissetoriais, potenciando as abordagens *bottom-up* promovidas e executadas pelas comunidades locais, organizadas em Grupos de Ação Local (GAL) em territórios rurais, costeiros e urbanos específicos (territórios desfavorecidos de centros urbanos de nível superior).

O DLBC como abordagem integrada para o desenvolvimento territorial é apoiado, na vertente rural, pelo FEADER, via Programa de Desenvolvimento Rural (PDR 2020) e na vertente costeira, pelo FEAMP, via Programa Mar 2020, beneficiando ainda da complementaridade de apoios de outros fundos comunitários disponíveis através dos POR do Continente. A novidade no Portugal 2020 é o DLBC urbano, financiado pelo FEDER e FSE.

Em termos de escala territorial, a área de intervenção dos GAL rurais e costeiros deverá ser complementada por territórios urbanos relevantes para a integração urbano-rural e urbano-costeiro, beneficiando para isso do apoio proporcionado pelos POR através do FEDER e do FSE. Os principais objetivos passam pelo empreendedorismo e criação de emprego na componente das comunidades rurais e costeiras e em intervenções de promoção da inclusão social através de medidas de inovação e empreendedorismo social e também através de iniciativas de combate à pobreza, exclusão social e abandono escolar na componente das comunidades urbanas.

O processo de lançamento do instrumento DLBC envolveu duas fases: primeiro, através de um Concurso dirigido à pré-qualificação das parcerias; e, segundo, através do convite às parcerias pré-qualificadas na primeira fase para seleção das Estratégias de Desenvolvimento Local e ao reconhecimento dos respetivos GAL. Deste processo resultaram 91⁶⁸ DLBC contratualizados, sendo 54 da vertente rural, 12 costeiras e 25 urbanos distribuídos da seguinte forma (Figuras seguintes).

Figura 84: Localização dos territórios com DLBC Rurais



Figura 85: Localização dos territórios com DLBC Costeiros



Figura 86: Localização dos territórios com DLBC Urbanos



Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020.

O quadro seguinte sintetiza a seleção das EDL e o reconhecimento dos GAL, bem como os montantes de fundo contratualizados por região NUTS II e por vertente de DLBC.

Tendo como base a tradição das várias gerações do LEADER, no período 2014–2020 deve salientar-se a novidade da vertente urbana, bem como do financiamento plurifundo. Assim, dos mais de 309 M€ contratualizados nas três vertentes, 130 M€ proveem do FEADER (vertente rural) e 25 M€ do FAEMP (vertente costeira). Estes montantes são complementados com uma parte dos 82,5 M€ de FSE e 71,8 M€ de FEDER disponibilizados pelos POR do Continente para as três vertentes de DLBC.

⁶⁸ No processo de aprovação do DLBC, foram aprovados pela Comissão de Avaliação 92 GAL/DLBC, tendo existido uma desistência posterior.

Quadro 10: Número de EDL aprovadas e dotações contratadas, por região e vertente do DLBC

NUTS II	Vertente	N.º de Parcerias	FEADER (M€)	FEAMP (M€)	FSE (M€)	FEDER (M€)	TOTAL (M€)
Norte	Costeiro	2	n.a	5,5	2,5	1,5	9,5
	Rural	16	42,9	n.a	21,1	13,5	77,5
	Urbano	3	n.a	n.a	6,6	3,9	10,5
Centro	Costeiro	5	n.a	8,9	3,2	2,5	14,5
	Rural	23	48,9	n.a	21,2	15,1	85,3
Alentejo	Costeiro	1	n.a	1,7	0,7	1,4	3,8
	Rural	10	28,0	n.a	11,4	23,1	62,5
Algarve	Costeiro	2	n.a	5,0	0,6	0,6	6,2
	Rural	3	6,1	n.a	2,1	2,1	10,3
	Urbano	4	n.a	n.a	2,2	1,6	3,8
AM Lisboa	Costeiro	2	n.a	3,9	0,9	0,6	5,3
	Rural	2	4,1	n.a	0,9	1,8	6,8
	Urbano	18	n.a	n.a	9,1	4,2	13,4
Total		91	130,0	25,0	82,5	71,8	309,3

Fontes: Sistema de Monitorização Portugal 2020 e PDR 2020.

A complementaridade no território com outras medidas de política pública.

Para além dos instrumentos territoriais referidos existem outras medidas de política pública, nomeadamente na área da promoção dos recursos endógenos, da promoção do emprego e da inclusão social, com forte incidência territorial. Estas medidas tendem a ser implementadas em territórios com recursos naturais ou culturais específicos ou em territórios especialmente afetados pela pobreza, desemprego, abandono escolar ou ainda com grupos-alvo com elevado risco de discriminação ou exclusão. Entre estas medidas destacam-se o programa **PROVERE**, os **Contratos Locais de Desenvolvimento Social de 3.ª geração** (CLDS 3G), o **Programa Escolhas**, as **Redes Locais de Intervenção Social** (RLIS), o programa dos **Territórios Educativos de Intervenção Prioritária** (TEIP) e os **Gabinetes de Inserção Profissional** (GIP).

A mobilização do capital territorial traduz-se, também, na implementação de instrumentos que promovam estratégias de competitividade territorial suportadas nos recursos endógenos dos territórios. O Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE), concebido e implementado no período 2007–2013, voltou a ser incluído, para o período 2014–2020, na programação dos POR Norte, Centro, Alentejo e Algarve (neste último caso assume a designação de Plano de Ação de Desenvolvimento de Recursos Endógenos – PADRE – e condiciona os investimento públicos a uma articulação estreita com os recursos aprovados nas EDL rurais da região).

O PROVERE, enquanto estratégia de valorização económica de base territorial dirigida especificamente a territórios de baixa densidade, tem como objetivo fomentar a sua competitividade através da dinamização de atividades de base económica inovadoras e alicerçadas na valorização de recursos endógenos do território e tendencialmente inimitáveis.

O processo de operacionalização dos PROVERE tem sido concretizado em diversas fases, mediante convite:

- **1.ª Fase:** Autoavaliação das Estratégias de Eficiência Coletiva aprovadas no âmbito do QREN 2007–2013, com base na avaliação de mérito em termos dos resultados alcançados naquele período de programação;
- **2.ª Fase:** Apresentação do Programa de Ação e/ou reformulação da estratégia de eficiência coletiva e candidaturas ao respetivo PO;

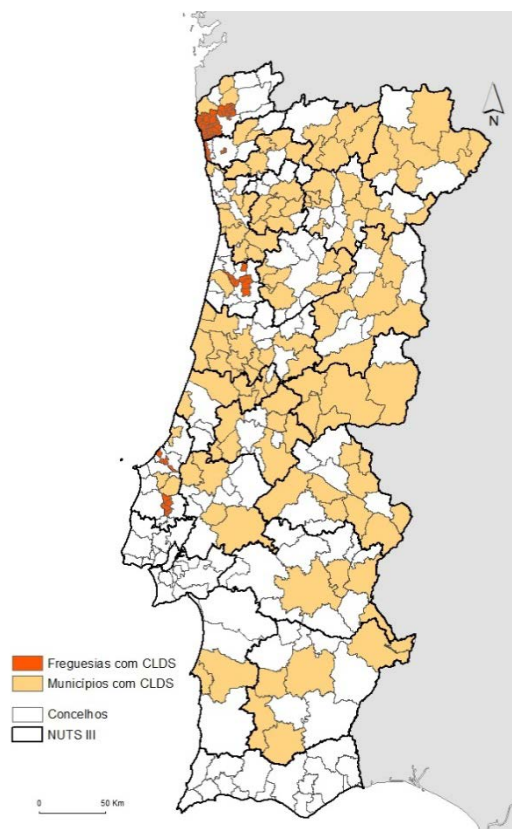
- **3.ª Fase:** Financiamento do projeto âncora de dinamização, coordenação e acompanhamento dos PROVERE que vierem a ser reconhecidos formalmente.

Os **Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS-3G)**⁶⁹ têm como objetivo contribuir para o combate à pobreza persistente e à exclusão social, através de estratégias que contemplem as seguintes iniciativas: Criação de circuitos de produção, divulgação e comercialização de produtos locais e ou regionais de modo a potenciar o território e a empregabilidade; Desenvolvimento de instrumentos facilitadores tendo em vista a mobilidade de pessoas a serviços de utilidade pública, a nível local, reduzindo o isolamento e a exclusão social; Desenvolvimento de instrumentos capacitadores das instituições da economia social, fomentando a implementação de serviços partilhados que permitam uma maior racionalidade de recursos e a eficácia de gestão; Inclusão social dos cidadãos, de forma multisetorial e integrada, através de ações, a executar em parceria, que permitam contribuir para o aumento da empregabilidade, para o combate a situações críticas de pobreza, particularmente da infantil, da exclusão social de territórios vulneráveis, envelhecidos ou fortemente atingidos por calamidades; Concretização de medidas que promovam a inclusão ativa das pessoas com deficiência e incapacidade, bem como a capacitação das instituições.

Até 31 de agosto de 2016 foram abertos dois Avisos (um no POISE, para os territórios das regiões Norte, Centro e Alentejo e outro no POR Lisboa) e concluído um: o do PO ISE⁷⁰. Neste PO registaram-se 132 operações aprovadas (54 no Norte, 53 no Centro e 25 no Alentejo) com um montante global de 46,3 M€ de fundo aprovado (Figura 87).

⁶⁹ Conforme definidos na portaria nº 179-B/2015, de 17 de junho.

⁷⁰ Após 31 de agosto de 2016 o PO Lisboa aprovou um total de 15 CLDS com um montante global de fundo de 3,2 M€.

Figura 87: Incidência territorial dos CLDS aprovados pelo PO ISE (Freguesia e Município)

Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020.

As **Redes Locais de Intervenção Social (RLIS)** correspondem a um modelo de intervenção articulada e integrada, de entidades públicas ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social⁷¹.

Os objetivos passam por assegurar a coordenação eficiente de todos os agentes, meios e recursos que integram a rede e possam promover, dinamizar e monitorizar respostas integradas, designadamente, de apoio e acompanhamento da população mais vulnerável, para prevenção de fenómenos de pobreza e exclusão social. Essas redes assentarão numa lógica de descentralização e prestação de serviços, a contratualizar através de uma estreita articulação entre a segurança social, as entidades e os demais agentes da comunidade, garantindo a flexibilidade e subsidiariedade na sua implementação, bem como do seu acompanhamento, monitorização e avaliação.

No âmbito desta iniciativa de política pública são elegíveis para efeitos de financiamento as regiões NUTS II do Norte, Centro e Alentejo por via do PO ISE e as regiões de Lisboa e Algarve através dos respetivos POR.

Lançado e concluído ainda em 2015 o Concurso do PO ISE conta com 121 operações aprovadas (52 no Norte, 49 no Centro e 20 no Alentejo) no montante de 32,1M€. De notar que, embora tendencialmente municipais, as RLIS não têm uma delimitação territorial rígida, podendo ser definidas tanto ao nível de freguesias como de conjuntos de municípios.

⁷¹ Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro.

O **Programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)** visa estabelecer condições para a promoção do sucesso educativo de todos os alunos e, em particular, das crianças e jovens que se encontram em territórios marcados pela pobreza e exclusão social⁷², procurando a prevenção e a redução do abandono escolar, o combate ao absentismo e a promoção da disciplina no meio escolar.

Desenvolvidas e implementada atualmente em 137 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas que se localizam em territórios económica e socialmente desfavorecidos, o Programa tem como objetivos: a melhoria da qualidade da aprendizagem traduzida no sucesso educativo dos alunos, o combate ao abandono escolar e às saídas precoces do sistema educativo e a criação de condições que favoreçam a orientação educativa e a transição qualificada da escola para a vida ativa.

Todos os POR no Continente financiam os TEIP. Até 31 de agosto de 2016, os POR alocaram nos seus Avisos um volume global de fundo de cerca de 77 M€ (44 M€ no Norte, 14,5 M€ no Alentejo, 9 M€ no Centro e 7,2 M€ e 2,4 M€ em Lisboa e Algarve, respetivamente), não se registando ainda aprovações.

Com o objetivo de reforçar a atuação do Serviço Público de Emprego ao nível do alargamento das respostas a disponibilizar aos desempregados e da sua cobertura territorial, foram criados os **Gabinetes de Inserção Profissional (GIP)**⁷³, estruturas que visam apoiar desempregados na definição ou desenvolvimento de percursos de (re)inserção no mercado de trabalho.

O leque de entidades que podem dinamizar um GIP é bastante diversificado, incluindo entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos como autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social, associações relevantes na dinamização e desenvolvimento local, associações para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas e associações sindicais e empresariais.

A atual rede de GIP é constituída por 451 GIP⁷⁴ da rede geral (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), com uma distribuição territorial a nível concelhio, e três redes específicas destinadas a públicos particularmente vulneráveis no contexto do mercado de trabalho:

- GIP RLIS – rede composta por 12 GIP integrados em entidades da Rede Local de Intervenção Social, no sentido de promover uma intervenção integrada nas áreas da promoção do emprego e da segurança e ação social.
- GIP Inclusivo – rede constituída por 8 GIP destinados a apoiar a inserção de pessoas com deficiência e incapacidade.
- GIP Imigrante – rede composta por 10 GIP vocacionados para o apoio à inserção profissional de imigrantes.

O **Programa Escolhas (PE)** é um programa de âmbito nacional, criado em 2001, promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado no Alto Comissariado para as Migrações – ACM, I.P..

Atualmente na sua 6ª geração, o PE assume como missão a promoção da inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social. De modo a fazer cumprir esta missão, o Programa aprovou na atual geração 88 projetos (e ainda duas experiências piloto internacionais no Reino

⁷² Despacho Normativo n.º 20/2012, de 3 de outubro.

⁷³ Portaria n.º 140/2015 de 20 de maio.

⁷⁴ <https://www.iefp.pt/en/gabinetes-de-insercao-profissional> (consultado a 12/09/2016)

Unido e no Luxemburgo), distribuídos por 54 concelhos, mobilizando mais de 840 entidades parceiras entre autarquias locais, agrupamentos de escolas, comissões de proteção de crianças e jovens em risco, agências públicas, associações de imigrantes, e instituições particulares de solidariedade social, entre outros. Em termos regionais, foram aprovados 22 projetos para a região Norte; 12 projetos para a região Centro; 40 projetos para a região Lisboa; 7 projetos para a região Alentejo; 4 projetos para a região Algarve; 1 projeto para a R.A. Açores; 2 projetos para a R.A. Madeira.

Apesar do Portugal 2020 se encontrar ainda numa fase inicial da sua implementação, é evidente a relevância dada às intervenções integradas e a sua importância não só para as comunidades territoriais onde incidem, como também nos impactos que produzem em termos de capacitação dos agentes e de reforço da cooperação institucional. Nesta articulação, assumiram particular destaque as autarquias e as CIM/AM pela sua capacidade de mobilização dos atores relevantes (nas áreas da inclusão social, do emprego, do ambiente, etc.) dos seus territórios para a conceção e implementação de cada uma das estratégias. Nalguns destes processos continua, no entanto, a registar-se dificuldades de articulação entre as entidades da Administração Central responsáveis por algumas das políticas públicas e entre estas e as entidades regionais e locais.

De facto, as oportunidades associadas à implementação deste vasto conjunto de instrumentos territoriais são diversas. Ainda assim, sublinha-se que esta estratégia de atuação comporta desafios de articulação que deverão ser monitorizados e acautelados e que decorrem, desde logo, da grande concentração de instrumentos em territórios específicos. Os desafios de articulação e de geração de sinergias não se circunscrevem à paisagem organizacional dos territórios, sendo igualmente importante estabelecer circuitos de comunicação ágeis e profícuos com as agências públicas responsáveis pelas políticas enunciadas anteriormente, com vista a concretização plena das ambições assumidas em cada um dos instrumentos e, em última instância, ao reforço da coesão territorial e social do país tal como previsto no Acordo de Parceria – Portugal 2020.

4.4 RIS3 – Estratégias de Especialização Inteligente

Dando corpo aos objetivos europeus de crescimento (inteligente, sustentável e inclusivo) para a próxima década, e no contexto das suas ambiciosas metas para o crescimento e emprego, a COM alocou cerca de 30% do seu orçamento de fundos para 2014–2020 às questões da inovação em sentido lato (isto é, para investigação e inovação, a competitividade das PME, as TIC, bem como para a eficiência energética e a energia renovável). Nesse sentido identificou como condicionalidade *ex-ante* a necessidade de definição de “(...) uma Estratégia de Especialização Inteligente (RIS3) ... de modo a impulsionar as despesas privadas de investigação e inovação (...)” conduzindo a que os FEEL possam ser utilizados de forma mais eficiente, reforçando as sinergias entre as diferentes políticas europeias, nacionais e regionais, bem como com os investimentos públicos e privados.

Conforme refere a COM nos documentos de orientação para a elaboração das RIS3, as Estratégias de Inovação para a Especialização Inteligente, sendo parte relevante da reforma da Política de Coesão da UE, são agendas de transformação económica integradas de base local, contribuindo para a geração de empregos e de crescimento baseados no conhecimento, tanto em centros de investigação e inovação (I&I) líderes, como em regiões menos desenvolvidas que apostam no apoio à concentração temática e no reforço da programação estratégica orientada para o desempenho.

O período de programação 2014–2020, impôs assim, pela primeira vez, aos Estados-Membros a obrigatoriedade de desenvolver estratégias nacionais e / ou regionais de especialização inteligente, envolvendo as autoridades e outros atores

relevantes na gestão nacionais e regionais, juntamente com as instituições de ensino superior, a indústria e os parceiros sociais, num processo de descoberta empreendedora, apelando à união de todas as partes sob uma visão comum⁷⁵.

Este exercício estabeleceu uma ligação entre pequenas, médias e grandes empresas, incentivando à governação multinível por forma a incrementar a criação de capital criativo e social no âmbito da comunidade, combinando um conjunto vasto de políticas, incluindo as dimensões do empreendedorismo qualificado, educação e inovação, permitindo às regiões a identificação de áreas prioritárias para o seu desenvolvimento, focando-se nos seus pontos fortes e vantagens competitivas.

A elaboração e operacionalização das estratégias RIS3 é um processo iterativo, orientado para as regiões e baseado no consenso, envolvendo os parceiros no desenvolvimento, na implementação e no acompanhamento das estratégias e dos seus resultados. Este processo de construção e de acompanhamento⁷⁶ mobilizou as autoridades públicas, em particular as autoridades regionais para um papel mais ativo, enquanto catalisadores para a ação, envolvendo os *stakeholders* e fornecendo as bases e os instrumentos estratégicos para a afirmação de novas oportunidades de crescimento sustentável, em vez de se limitarem à escolha de projetos vencedores ou à implementação de orientações de política pública.

Construção participada da RIS3 em Portugal

As regiões Portuguesas envolveram-se ativamente na dinamização do processo de construção dos seus exercícios de RIS3, permitindo que Portugal tenha feito parte do primeiro conjunto de países em que todas as Regiões se registaram na plataforma S3. Esta dinâmica das regiões portuguesas permitiu que em Dezembro de 2012 o *workshop* organizado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, subordinado ao tema – O Sistema Nacional de Investigação e Inovação: Desafios, forças e fraquezas rumo a 2020 – tenha contado com a apresentação do “estado da arte da RIS3 das sete regiões” (Continente e Regiões Autónomas) e de um conjunto de diagnósticos e trabalhos indispensáveis à estruturação da estratégia nacional.

Entre 2012 e 2014, assistiu-se em cada região, a um desenvolvimento mais ou menos intenso dos processos de estruturação das estratégias. O texto final das mesmas, em termos regionais (validação dos Conselhos Regionais (CR)) e nacionais, foi objeto de um despacho conjunto dos Secretários de Estado do Desenvolvimento Regional, da Inovação, Investimento e Competitividade e da Ciência, a 23 de dezembro de 2014, que aprovou a Estratégia de Investigação e Inovação de Portugal para uma Especialização Inteligente. Esta estratégia contempla “(...) para além da nacional, as 7 Estratégias regionais as componentes de alinhamento inter-estratégias aos níveis temáticos e de articulação de políticas (*policy-mix*) e contém um espaço multinível de governação comum.”. Na sequência desta aprovação, a condicionalidade foi dada como cumprida e o conjunto das estratégias passaram a constar no sítio do Portugal 2020.

A governação multinível

Como referido anteriormente, este novo papel atribuído às entidades públicas enquanto catalisadores para a ação, obriga a um reforço da consciência do papel que a inovação desempenha em cada região, mas ao mesmo tempo, impõe uma nova atitude do conjunto das entidades enquanto interlocutores e dinamizadores do processo. Destas entidades (como se

⁷⁵ Conforme se pode constatar no Regulamento n° 1301/2013.

⁷⁶ A COM tem mantido mecanismos de aconselhamento, apoio e avaliação deste processo, tendo criado para o efeito a Plataforma S3 para ajudar os países e regiões da UE nas pesquisas e estratégias de inovação para a especialização inteligente (RIS3). A Plataforma é organizado pelo Instituto de Estudos de Prospetiva Tecnológica (IPTTS), em Sevilha (parte do Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia).

ênfatisa nos documentos da COM), não se espera mais a escolha apenas de projetos vencedores, ou a implementação numa lógica “*Top-Down*” de orientações da política pública, mas antes, e no contexto da participação e envolvimento de atores no processo de construção das RIS3, que estas entidades sejam capazes de dinamizar e animar, processos colaborativos de descoberta empreendedora, envolvendo geometrias complexas com muitos atores em setores e domínios que não têm “afinidades” naturais, nem redes de cocriação e difusão de resultados consolidadas.

A estas entidades cabe, neste novo contexto, criar as condições e assegurar os investimentos estratégicos adequados para garantir o mérito e o sucesso dos diferentes atores envolvidos em projetos, criando desta forma as parcerias entre empresas e investigação num ecossistema de inovação propício ao crescimento e desenvolvimento de novas ideias e soluções.

Neste sentido, a operacionalização deste novo desafio estratégico, tinha nos capítulos da governação multinível, articulação de políticas (*policy-mix*) e monitorização/avaliação, desafios preponderantes. Tendo em conta essas preocupações, a Estratégia Nacional de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (ENI), apresenta no seu capítulo 6, um “... *modelo de governação nacional, cooperativo ... que se articula-se com as regiões, numa lógica multinível.*”.

Assim, de acordo com o texto da ENI, a governação da Estratégia de I&I de Portugal assenta na articulação entre os **níveis nacional e regional**, baseada na cooperação e na vontade de partilha entre múltiplos atores que intervêm no processo coletivo e sistémico do desenvolvimento das atividades de I&I, assim como num cuidadoso processo de acompanhamento e avaliação. O modelo de governação, “*visa articular dimensões estratégicas verticais e regionais, tendo em vista o reforço das competências e das interligações do sistema no seu conjunto, a exploração de vantagens estratégicas de especialização inteligentes e, globalmente, a prossecução dos objetivos propostos e da visão para 2020. Promove, deste modo, uma forte interligação e coordenação de competências, infraestruturas e recursos humanos, contemplando todas as dimensões da produção, circulação e exploração de conhecimento.*”.

O modelo de governação nacional proposto envolve os seguintes níveis:

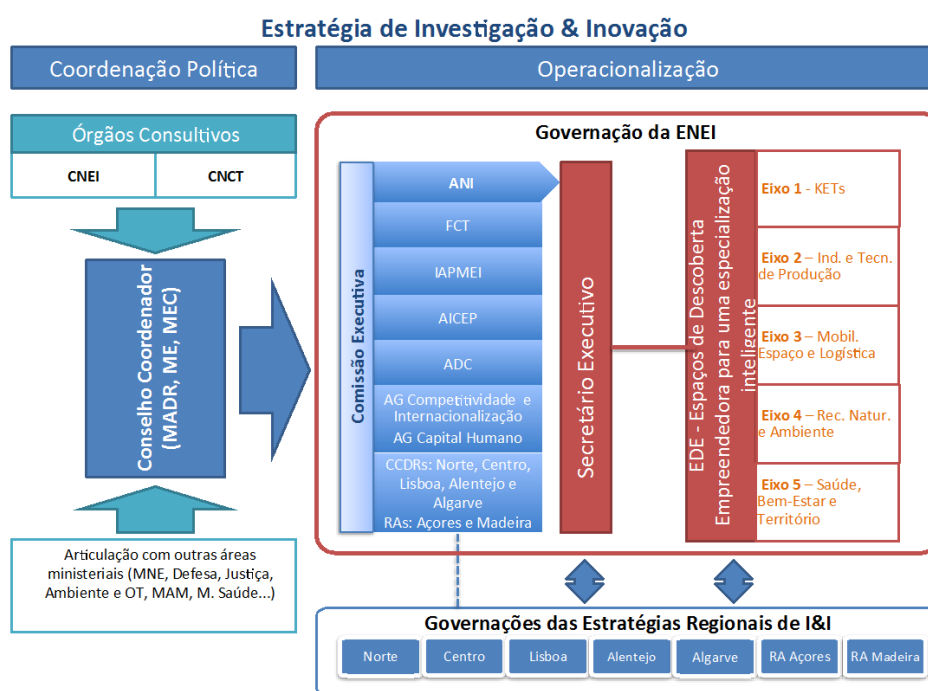
- i. **Dimensão Política** – da competência de uma Comissão de Coordenação Ministerial, composta pelos Ministérios da Economia, da Educação e Ciência e do Desenvolvimento Regional, com responsabilidades também de articulação com outros Ministérios que tutelem políticas setoriais relevantes (e.g. saúde, agricultura e mar). Os Conselhos Consultivos do Governo para as áreas de I&I, nos quais possuem assento os *stakeholders* institucionais relevantes (o Conselho Nacional de Empreendedorismo e Inovação (CNEI) para as políticas de Empreendedorismo e Inovação e o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CNCT) para as de Ciência e Tecnologia), assegurarão o aconselhamento da Comissão de Coordenação Ministerial.
- ii. **Dimensão Operacional** – da competência de um Conselho Coordenador (presidido pela Agência Nacional de Inovação), que assegura uma eficaz coordenação e monitorização da execução do *policy-mix*, bem como a implementação das orientações da Comissão de Coordenação Ministerial, evitando a fragmentação e potenciando, através da sua composição, as sinergias entre os níveis nacional e regional, nomeadamente no que respeita ao alinhamento temático e à persecução de objetivos. A este conselho compete assegurar: (i) a promoção, de forma continuada e sistemática, da monitorização e do alinhamento das estratégias na implementação do plano de ação; (ii) o fluxo de informação entre todos os atores do sistema, bem como a divulgação das atividades da Estratégia de I&I; (iii) a articulação temática, temporal e territorial das diferentes iniciativas, em conjunto com as equipas de

gestão das estratégias regionais. Compete-lhe ainda, neste âmbito, elaborar, a partir dos contributos das diferentes entidades, o Relatório Anual da Estratégia de I&I.

- iii. **Descoberta Empreendedora Nacional e de Acompanhamento** – serão dinamizados, pelo Conselho Coordenador, espaços de descoberta empreendedora (EDE), de acordo com as prioridades estratégicas de especialização inteligentes decorrentes da Estratégia de I&I ao nível nacional e do seu alinhamento temático com as regiões.
- iv. **Acompanhamento Estratégico** – compete ao Comité Internacional de Acompanhamento Estratégico avaliar como a Estratégia de I&I está a ser implementada, nomeadamente no que se refere à eficácia da sua execução e à análise dos seus resultados e impactos.

Por sua vez, a nível regional, assumindo a articulação com o modelo de governação nacional, encontram-se modelos que ajustam uma abordagem base à realidade do processo de construção da RIS3 de cada Região⁷⁷. Os mecanismos de governação propostos tiveram em conta as dimensões críticas dos seus ecossistemas e os mecanismos de legitimidade e coordenação regionais (onde podemos ter uma configuração de região autónoma com representatividade eleitoral, ou de região com uma configuração de desenvolvimento e coordenação regional, como acontece nas regiões do Continente).

Figura 88: Organograma da EI&I



Fonte: Estratégia Nacional de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente.

Independentemente da configuração assumida, os modelos de governação regional respeitam o modelo de hélice quádrupla, estabelecido no “*Guide on Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3 Guide)*”, constituindo um processo de descoberta empreendedora, envolvendo empresas, instituições de ensino, de investigação e de desenvolvimento, entidades públicas de planeamento e de gestão de políticas de I&I e utilizadores de inovação ou

⁷⁷ Dada a diversidade de soluções, recomenda-se a consulta dos modelos de governação, nos capítulos dedicados a esta temática e cada uma das estratégias disponíveis no sítio do Portugal 2020 (<https://www.portugal2020.pt/Portal2020/o-que-e-o-portugal2020>)

entidades representativas da dimensão da procura e dos consumidores de inovação (umas e outros designados utilizadores avançados).

Estes modelos regionais assentam no princípio da “liderança colaborativa”, implicando um processo de decisão suficientemente flexível que permita a cada ator envolvido a possibilidade de desempenhar um papel pró-ativo, assumindo a liderança em certos projetos ou temas, de acordo com as suas competências e com o seu conhecimento. Esta liderança colaborativa implica a existência de uma equipa de gestão disponível para animar e coordenar as agendas das reuniões, bem como o processo de monitorização e avaliação. Pretendeu-se um modelo que possibilitasse, simultaneamente, intensas interações entre atores (indispensável para a produção de inovação), e elevados níveis de eficácia na decisão.

Os modelos regionais assentam em dois princípios: i) a necessidade de continuar a assegurar uma participação ampla dos principais atores regionais, com base no modelo da hélice quádrupla, que promova o alinhamento das intervenções em torno da visão, dos objetivos e dos domínios prioritários de especialização inteligente em cada região; ii) a redução dos riscos de criação de novas entidades e órgãos, que tendem, com frequência, a aumentar os custos de transação das políticas, reduzindo a sua eficácia e eficiência.

Este modelo pressupõe, na fase operacional, a criação de um Conselho Regional de Inovação (CRI) (ou uma estrutura equiparada) sob proposta da Presidência de cada CCDR, cujas competências e a constituição são aprovadas em Conselho Regional, ganhando, assim, legitimidade institucional reforçada. O CRI é presidido por cada CCDR, sendo composto por empresas, produtores de tecnologia e utilizadores avançados, entidades do sistema científico e tecnológico, universidades, associações empresariais, polos e *clusters*, agências nacionais responsáveis por políticas de I&I e entidades intermunicipais.

Este CRI reunirá em plenário ou em secções orientadas para cada um dos domínios prioritários de especialização inteligente regional, que se poderão constituir como Plataformas Regionais de Especialização Inteligente. Estas plataformas visam assegurar uma resposta regional multi-institucional e multissetorial para a monitorização, avaliação e evolução das respetivas estratégias, procurando dinamizar a cooperação e as redes, a inovação e a internacionalização. Constituem, na prática, espaços de descoberta empreendedora, tendo como competências, nomeadamente, a apreciação e aprovação de recomendações e propostas a apresentar à AG dos PO relevantes, nomeadamente quanto ao conteúdo temático dos Avisos de Concurso e à sua calendarização.

A Operacionalização das Estratégias RIS3

Os mecanismos formais de garantia da aplicação das RIS3, enquanto critério de Admissibilidade e Mérito, têm sido garantidos desde o início da abertura de AAC (particularmente ao nível dos AAC com intervenção nos OT1 e OT3). A referência a esta condicionalidade e o reporte da aplicação destes critérios na seleção de operações é sublinhado nos diferentes momentos de apresentação de resultados do Portugal 2020 por parte das AG.

Tendo como objetivo o reporte anual desta dinâmica de implementação do processo, e no contexto das atividades da Rede das Dinâmicas Regionais, a AD&C iniciou em 2016, em estreita articulação com a Agência Nacional de Inovação (ANI), uma recolha de informação de caráter qualitativo e quantitativo (no âmbito do POR do Continente e dos PO Temáticos com

influência da RIS 3⁷⁸ e que se alargará aos PO dos Açores e Madeira) e uma análise dos reportes dos sistemas de informação, no sentido de iniciar com as AG e com as Estruturas e Missão para o Acompanhamento das Dinâmicas Regionais (OADR) uma análise sistémica do estado da arte da operacionalização destas estratégias e seu acompanhamento. Com base na informação coligida, pode-se concluir, relativamente no que respeita aos mecanismos de participação e governação, que:

- A generalidade das regiões já aprovaram a composição dos seus Conselhos Regionais de Inovação/Fórum de Acompanhamento Estratégico (só o POR Norte mantém uma proposta de composição ainda não aprovada em CR);
- O funcionamento formal e regular destas estruturas⁷⁹ participativas, não se encontra ainda totalmente operacional (POR Centro e Lisboa apresentam até ao momento as estruturas mais funcionais). A esta dificuldade de operacionalização formal, não será estranho a mobilização dos recursos humanos para o processo de encerramento do QREN e para a mobilização do arranque do Portugal 2020, a que se juntou nalguns casos, a dificuldade em preencher o quadro de recursos humanos afetos aos Órgãos de Acompanhamento das Dinâmicas Regionais (OADR), ou as alterações nos órgãos de Gestão, com evidente impacto na dinamização de novas estruturas.
- Neste contexto de operacionalização das suas estruturas de governação da RIS3, as Regiões Centro e Lisboa, já iniciaram a implementação e operacionalização das Plataformas de Inovação ou de Especialização Inteligente. No âmbito das suas atividades já se pode identificar contributos na densificação do âmbito de intervenção e nas linhas de ação para cada um dos domínios de intervenção. Nestes dois POR, por ação das plataformas, o processo de avaliação *on going*, já originou ajustamentos da metodologia de alinhamento com a estratégia, quer no alargamento do âmbito do alinhamento ao conceito da plataforma, quer na valorização do enquadramento com a ENEI (em particular o POR Lisboa);
- Os mecanismos mais ou menos formais de implementação da RIS nas diferentes regiões permitiram desde já: dinamizar e sinalizar áreas prioritárias e reforço das sinergias com outros fundos Europeus (Horizon2020, COSME, Europa Criativa, etc.); mobilizar estratégias supra regionais ou nacionais (Norte/Galiza, Euro Região EUROACE (Alentejo–Centro– Extremadura), Euro Região AAA (Alentejo–Algarve–Andaluzia); e valorizar as articulações com as estratégias de *clusters*;
- A dinâmica junto dos *stakeholders*, já induziu mecanismos de ajustamento e melhoria, com tradução nos critérios de seleção e méritos dos AAC. No entanto, a atual dimensão crítica do processo, a necessidade urgente de colocar o Portugal 2020 em velocidade cruzeiro (numa lógica nacional mais concertada) e os dados possíveis da monitorização, não permitiram ainda implementar estratégias mais proactivas (como a abertura de avisos temáticos ou apostas em desafios societais);
- Estão em curso em todas as regiões, processos de capacitação e mecanismos de desenvolvimento de ambientes adequados à descoberta empreendedora, tendo por base os domínios RIS3 regionais e o forte envolvimento dos *stakeholders* locais, numa lógica de apropriação e internalização dos resultados. São disso um bom exemplo os AAC relativos às Ações Coletivas dos Sistemas de Incentivos, em particular ao nível da “transferência do conhecimento científico e tecnológico”, ou da “promoção do espírito empresarial e de qualificação” (com abertura

⁷⁸ Recorde-se que na matriz estratégica do Portugal 2020, o alinhamento com a RIS3 inclui a PI 1.1 e a PI 1.2 (Alinhamento Absoluto – condição de Admissibilidade); as PI 2.3, 3.1, 3.2, 3.3 (Alinhamento Muito Elevado); as PI 8.5, 10.2 e 10.4 (Alinhamento Elevado); as PI 4.1, 4.3 e 8.3 (Alinhamento Médio) e as PI 4.5, 5.1, 5.2, 6.1, 6.2, 6.3, 6.5, 8.8, 8.9, 9.1, 9.7, 11.1 e 11.2 (Alinhamento Baixo).

⁷⁹ Designadas por Conselho Regional de Inovação (no modelo de governação dos PO Norte, Lisboa, Alentejo e Algarve) e como Fórum de Aconselhamento Estratégico do Ecossistema Regional de Investigação e Inovação (assegurado pelo Conselho Regional Alargado no PO Centro).

de avisos genéricos ao território e com aberturas específicas para os territórios de Baixa Densidade). Nestes avisos os beneficiários são fundamentalmente associações empresariais, entidades não empresariais dos sistemas de I&I e outras entidades com atividades na estruturação do ecossistema regional de inovação. Estes concursos permitem que, em contexto interno, os atores encontrem o ajustamento das suas necessidades a este novo foco estratégico;

Em resumo, não obstante a ambiciosa agenda de governação da RIS3, a análise do processo de governação, demonstra, neste primeiro ano, estarem a ser dados passos firmes para a operacionalização formal de todas as suas estruturas e para um funcionamento regular, podendo constatar-se, já, resultados efetivos da sua operacionalização.

A nível nacional e dando corpo ao definido no modelo de governação da RIS 3, o Conselho Coordenador da ENEI, coordenado pela ANI já reuniu formalmente e prepara o primeiro relatório de monitorização para o final de 2016.

A tradução das estratégias em mecanismos de seleção e mérito – implementação da RIS3 nos investimentos FEEL.

A amplitude e transversalidade das Estratégias RIS3, quando confrontada com o quadro de objetivos e prioridades do Portugal 2020, resultou num pressuposto de alinhamento de uma grande diversidade de PI na generalidade dos OT prosseguidos.

Colocou-se, assim, o desafio de assegurar o adequado alinhamento dos investimentos de cada PI com as RIS3, em função do seu grau de centralidade para os desígnios da Inovação e Especialização Inteligente. Para este efeito, foram definidas no âmbito da programação e da estabilização da *policy-mix* da ENEI, cinco categorias de intensidade de alinhamento com as RIS3, com proporções diferenciadas de afetação do volume de financiamento, em que foram classificadas as PI assumidas como relevantes (ver nota de rodapé nº 78).

No âmbito do Inquérito efetuado às AG sobre o processo de implementação das RIS3, por uma questão operativa e de dimensão crítica de análise, revelou-se a necessidade de restringir o universo dos instrumentos, o que redundou na aplicação de dois critérios cumulativos: **1) Instrumentos que mobilizaram as PI das três categorias cimeiras de contribuição para a RIS3:** alinhamento absoluto; alinhamento muito elevado; e alinhamento elevado; **2) Instrumentos que denotaram uma forte dinâmica em termos de concursos abertos durante o período de arranque do Portugal 2020.**

Desta dupla prerrogativa decorre o conjunto de instrumentos estudados, composto por:

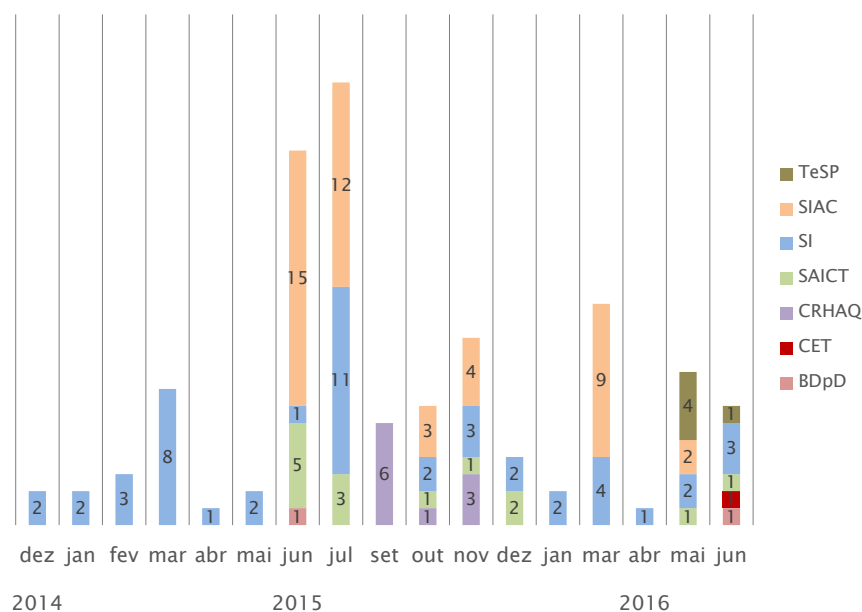
- i. **Instrumentos dirigidos ao tecido empresarial**, focados na inovação, empreendedorismo, qualificação, internacionalização, I&DT e RH das empresas, quer diretamente (Sistema de Incentivos – SI; Contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados – CRHAQ) quer por intermediação dos seus agentes coletivos (Sistema de Apoio às Ações Coletivas – SIAC);
 - ii. **Instrumentos fundamentalmente dirigidos às entidades não empresariais do Sistema de I&I**, focados em múltiplas vertentes do estímulo à Investigação Científica e Tecnológica (Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica – SAICT);
-

- iii. **Instrumentos dirigidos às instituições de ensino**, focados na formação técnica, superior e avançada do capital humano (Cursos de Especialização Tecnológica – CET; Cursos Técnicos Superiores Profissionais – TeSP; Bolsas de Doutoramento e pós Doutoramento – BDpD)⁸⁰.

				INSTRUMENTOS PT2020
ALINHAMENTO ABSOLUTO	PI 1.1	PI 1.2		SI – ID&T SAICT SIAC – Transferência C&T
ALINHAMENTO MUITO ELEVADO	PI 3.1	PI 3.2	PI 3.3	SI – Inovação ; Empreendedorismo ; Qualificação; Internacionalização SIAC - Espírito Empresarial; Internacionalização; Qualificação
ALINHAMENTO ELEVADO	PI 8.5	PI 10.2	PI 10.4	Contratação de RH Altamente Qualificados; Cursos TeSP Bolsas de Doutorado e post Doc; Cursos de Especialização Tecnológica

Tendo em conta este quadro instrumental selecionado, verifica-se terem sido abertos, até 30 de junho de 2016, um total de 126 AAC, dos quais se encontravam já encerrados 98, o que revela a intensidade do processo de concursos, com uma cadência de sete avisos de abertura por mês. Reconhece-se a preponderância do SI, com um total de 49 avisos, ombreado pelo SIAC, com 45, representando, em conjunto, 3/4 dos concursos lançados.

Figura 89: Timeline dos Avisos de Abertura de Concurso em estudo até 31 Junho de 2016



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Na ótica do financiamento, foi disponibilizada uma dotação financeira que totalizou 3.310M€, o que representa uma fatia de 40% do volume total de financiamento colocado a concurso no período. Destacam-se, com 4/5 da verba concursada

⁸⁰ Tendo em conta o n.º reduzido de AAC abertos, não incluímos neste universo as operações associadas à Formação-Ação e aos Programas Doutorais.

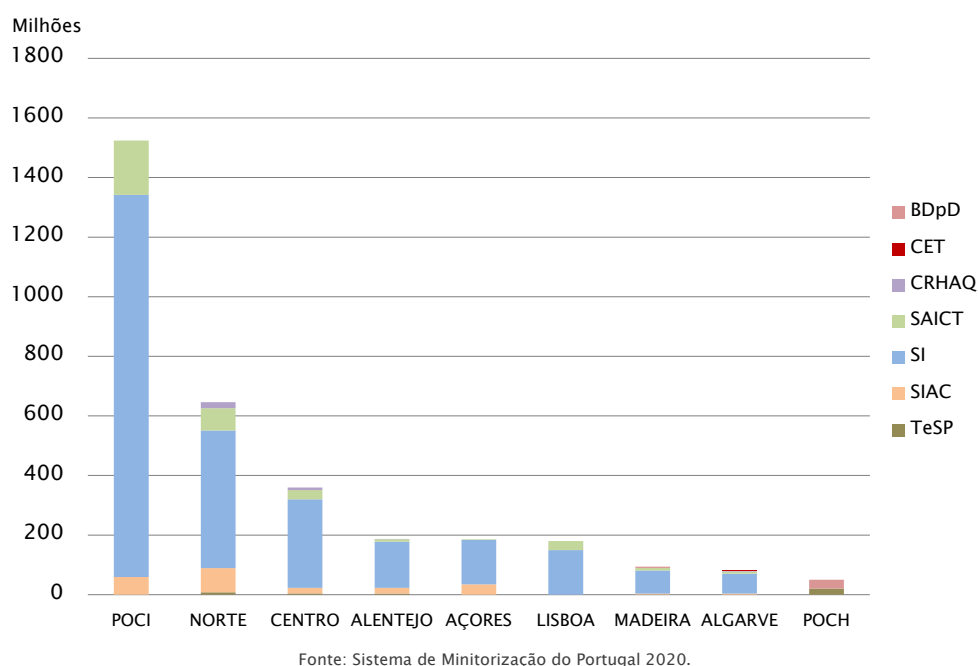
(2.639M€) as diversas tipologias de investimento do SI⁸¹, seguidas, numa ordem de grandeza manifestamente inferior, o SAICT, com 345M€ (10,7%) e o SIAC, com 221M€ (6,7%).

Do ponto de vista do fundo mobilizado o FEDER constitui 93,5% do montante concursado (3.095M€), representando a componente FSE das tipologias do SI Inovação Empresarial e Empreendedorismo e Qualificação e Internacionalização das PME⁸² aproximadamente metade (50,7%) do total de FSE submetido a concurso, associada ao investimento FEDER.

Outra característica relevante deste universo prende-se com a forma de financiamento, sendo possível constatar a quase paridade entre a verba Não Reembolsável e Reembolsável (50,9% – 49,1%), com esta última fundamentalmente concentrada na tipologia de projeto Inovação Produtiva (88,4%).

Na perspetiva dos Programas Operacionais, salienta-se a primazia do PO Competitividade e Internacionalização (46% da dotação disponibilizada), circunstância que se deve ao facto deste financiar apenas os sistemas, à partida, mais intensivos em investimento (SI, SAICT, SIAC), e dentro destes as operações de maior dimensão (Multiregionais, não PME ou acima de 3M€).

Figura 90: Distribuição da dotação colocada a concurso por PO e tipologia de investimento



Quanto aos PO Regionais, passam a gerir, para além do SI e SIAC, investimentos da esfera do SAICT. Entre PO Regionais, o PO Norte emerge com o volume de financiamento mais expressivo (646M€, correspondendo a 37,2% das dotações sediadas

⁸¹ Estas incluem a Inovação Empresarial e Empreendedorismo, a Qualificação e Internacionalização das PME e a Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, excluindo, por não pressuporem qualquer associação às RIS3, as tipologias de projeto em Regimes Contratual de Investimento e os Vales, exceto o Vale I&D.

⁸² Esta verba de FSE, sempre enquadrada na PI 8.5, foi disponibilizada ao abrigo: do n.º 2 do art.º 19.º do RECI, facultando, no caso da Inovação Empresarial e Empreendedorismo, a possibilidade de associar uma componente de Formação aos demais investimentos da esfera FEDER das tipologias Inovação Produtiva (PME e não PME) e Empreendedorismo Qualificado e Criativo; e, do n.º 2 do art.º 40.º do RECI, permitindo, no caso da Qualificação e Internacionalização das PME, a opção de associar componentes de Formação e/ou de Contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados aos investimentos da esfera FEDER das tipologias Qualificação e Internacionalização das PME. A Contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados foi posteriormente objeto de AAC autónomos.

dos PO Regionais), destacando-se ainda por assumir uma proporção mais significativa dos investimentos do SIAC, SAICT e CRHAQ. O PO Lisboa apresenta uma dotação similar ao PO Alentejo e ao PO Açores. O Algarve surge, a 30 de Junho de 2016, como o único PO Regional a ter aberto um aviso para os Cursos de Especialização Tecnológica (CET).

Metodologias de triagem e alinhamento das RIS3

Uma das funções da definição das RIS3 passa por ajustar o foco às prioridades e ao potencial das regiões. Centrando na aplicação das RIS3 ao processo de análise das candidaturas, importa responder a três questões fundamentais que se desenharam no decurso da implementação:

Foram aplicadas as orientações regulamentares relativamente à avaliação do alinhamento com as RIS3 nas candidaturas?

O racional subjacente ao alinhamento dos concursos por PI com as RIS3 conduz automaticamente a dois tipos de consideração: ao alinhamento enquanto critério de admissibilidade no caso dos instrumentos baseados nas PI 1.1 e 1.2 e ao alinhamento enquanto critério de mérito para as restantes categorias de intensidade parcial⁸³ associadas às restantes PI dos OT já identificados com articulação com a RIS3. Estes dois pressupostos iniciais orientaram a fixação da(s) sede(s) – elegibilidade e/ou seleção – em que o alinhamento com as RIS3 deveria ser considerado, resultando na seguinte matriz regulamentar.

Quadro 11: Sede da avaliação do alinhamento com as RIS3 na análise das candidaturas

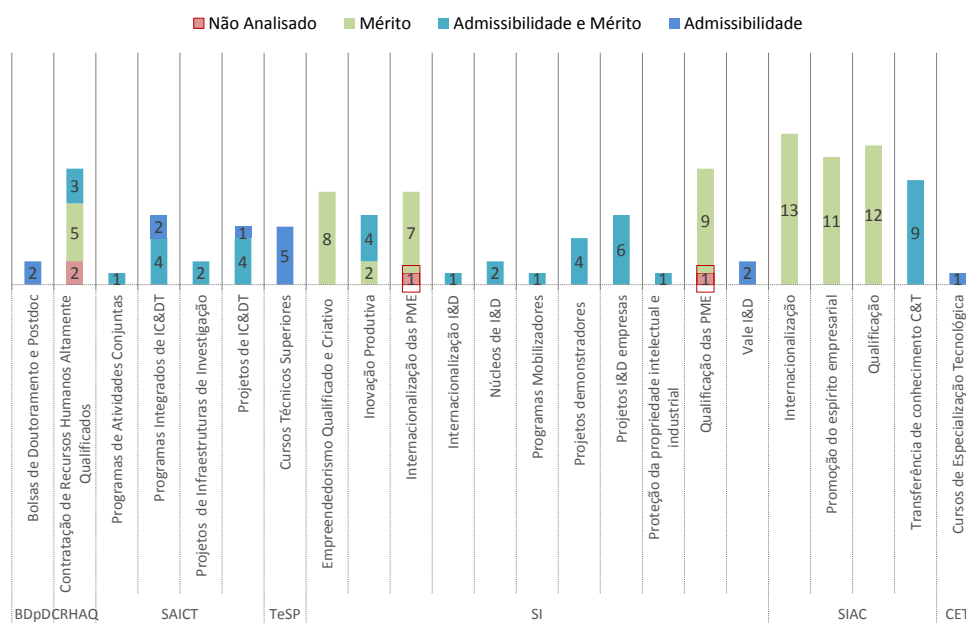
Avaliação do Alinhamento com as RIS3	Sistema	Tipologias de Projeto	Prioridade de Investimento
Admissibilidade	Incentivos	ID&T – Vales I&D CRHAQ	1.2 8.5
	Formação Técnica, Superior e Avançada	BDpD TeSP CET	10.2, 10.4
Admissibilidade + Mérito	Incentivos	ID&T – Todos exceto Vales I&D IEE – Inovação Produtiva não PME	1.2
	Ações Coletivas	Transferência do Conhecimento C&T	1.2
	Investigação Científica e Tecnológica	Todos	1.1
Mérito	Incentivos	IEE – Inovação Produtiva PME; Empreendedorismo Qualificado e Criativo. QI PME – Qualificação das PME; Internacionalização das PME.	3.1, 3.2, 3.3 8.5
	Ações Coletivas	Promoção do Espírito Empresarial Qualificação Internacionalização	3.1, 3.2, 3.3

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

⁸³ Muito elevada (indicativamente 75% de alinhamento em volume financeiro), Elevada (indicativamente 50% de alinhamento em volume financeiro), Média (indicativamente 25% de alinhamento em volume financeiro) e Baixa (indicativamente 5% de alinhamento em volume financeiro).

O gráfico obtido pela análise do universo de concursos em estudo permite concluir que **os pressupostos de alinhamento definidos foram objeto de uma aplicação adequada na generalidade dos avisos de abertura**. Das exceções sinalizadas, apenas quatro avisos não preveem a reflexão das RIS3, enquanto as restantes três ocorrências se devem à consideração das RIS3 apenas em sede da seleção dos projetos. Estas situações decorrem, na sua maioria, pelo facto dos avisos em causa terem sido postos a concurso quando as RIS3 ainda estavam numa fase preliminar da implementação⁸⁴.

Figura 91: Sede da avaliação do alinhamento com as RIS3 dos concursos abertos por tipologia de projeto



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

ii – Como foi efetuada a triagem entre a RIS3 Nacional e as RIS3 Regionais aplicáveis?

O modelo RIS3 foi desenvolvido a dois níveis – **Nacional e Regional** – pressupondo a coordenação e a complementaridade entre a dimensão nacional traduzida na ENEI (naturalmente mais abrangente e diversificada), e a dimensão regional (EREI), focada na articulação entre o aproveitamento dos recursos e das vantagens competitivas e o modelo de especialização funcional inerente a cada Região.

De referir ainda que os PO Temáticos e os PO Regionais das regiões menos desenvolvidas do Continente partilham o financiamento de diversos instrumentos, a que acrescem as situações em que participam nos projetos entidades de Regiões distintas (Multiregião), circunstâncias que implicam uma sobreposição ou dispersão das referências à ENEI e às EREI em cada candidatura. Importa assim compreender quais os critérios subjacentes à seleção da referência RIS3 (Nacional ou Regional), na avaliação da admissibilidade assim como na avaliação do mérito dos projetos a concurso.

No quadro da admissibilidade o **princípio geral** remete para as fronteiras traçadas entre os PO Temáticos e os PO Regionais, ou seja, a ENEI é aplicada nesta sede caso o PO Temático assuma a responsabilidade pelo financiamento, sendo utilizada a referência à EREI nas demais situações. Este princípio geral tem que ser complementado com outras lógicas sobretudo porque existem 4 regiões do país onde apenas atuam POR (Lisboa, Algarve e as duas Regiões Autónomas), ou

⁸⁴ Correspondem aos dois primeiros concursos lançados dos SI, ainda em 2014, relativas a Projetos Conjuntos de Internacionalização e Qualificação das PME.

porque as fronteiras entre instrumentos prosseguidos nos PO Temáticos e nos POR que atuam nos mesmos territórios (Norte, Centro e Alentejo) incluem outras dimensões (e.g. dimensão de empresas ou de investimento)⁸⁵.

No quadro do mérito, são mobilizadas no SI cumulativamente as duas dimensões da RIS3: a ENEI, refletida no Critério C – Impacto na Economia; a EREI, no Critério D – Convergência e Competitividade Regional, o denominado “Mérito Regional”, enquanto no SIAC e SAICT a aplicação da ENEI e da EREI é mutuamente exclusiva.

Quadro 12: RIS3 de referência e ponderações específicas dos subcritérios de classificação do alinhamento com as RIS3, por tipologia de projeto

Sistema	Tipologia de Projeto	Alinhamento com a RIS3 na Admissibilidade	Peso Específico RIS3									
			Critério B		RIS3 de Referência	Critério C		RIS3 de Referência	Critério D		RIS3 de Referência	Total
			Mín.	Max.		Mín.	Max.		Mín.	Max.		
Incentivos	Inovação Produtiva PME e não PME	S / N					2%	ENEI		15%	EREI	17%
	Empreendedorismo Qualificado e Criativo	N					4%	ENEI		15%	EREI	19%
	Qualificação PME	N				12%	14%	ENEI		21%	EREI	35%
	Internacionalização PME	N				8%	12%	ENEI		21%	EREI	33%
	ID&T	S								30%	EREI	30%
Ações Coletivas	Promoção do Espírito Empresarial	N	3,2%	10,8%	ENEI/EREI							11%
	Qualificação	N	3,2%	8,8%	ENEI/EREI							9%
	Internacionalização	N	3,2%	10,8%	ENEI/EREI							11%
	Transferência do Conhecimento C&T	S	4,1%	6,0%	ENEI/EREI							6%
Investigação Científica e Tecnológica	Projetos de IC&DT	S	5,0%	6,0%	EREI/ENEI							6%
	Programas de Atividades Conjuntas	S		7,5%	EREI							8%
	Programas Integrados de IC&DT	S	5,0%	6,8%	EREI/ENEI							7%
	Proteção de Direitos de Propriedade Intelectual	S	n.a.									n.a.
	Projetos de Internacionalização de	S	n.a.									n.a.

Fonte: Cálculos Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

iii – Quais as características e evoluções das metodologias empregues para avaliar a qualidade do alinhamento com a RIS em sede de Mérito?

Embora os critérios e subcritérios de seleção tenham sido determinados no âmbito dos Comitês de Acompanhamento e descritos em regulamento específico, os PO dispuseram de margem de autonomia, patente na possibilidade de, por um lado, fixarem o seu peso relativo e, por outro, desenvolverem as metodologias de classificação associadas.

Na ótica das ponderações relativas dos subcritérios onde o alinhamento RIS3 é integrado, o quadro acima permite perceber que as tipologias do sistema de incentivos são aquelas que em que as RIS3 saem mais valorizadas (pelo peso específico das ponderações da sua avaliação), sendo particularmente evidente no âmbito da Qualificação e Internacionalização das PME e da ID&T, onde o peso específico da RIS na análise de mérito assume aproximadamente o dobro do peso percentual face às análises da Inovação Empresarial e Empreendedorismo.

O contraste com o SIAC e o SAICT é também evidente, com os pesos relativos máximos no critério B a situarem-se em valores genericamente abaixo dos 10% e os mínimos a assumirem pesos quase residuais (abaixo dos 5%). Este cenário é particularmente relevante nas tipologias SIAC, sem pressuposto de confirmação do alinhamento com a RIS3 na

⁸⁵ Ainda neste âmbito, de ajustamento ao princípio geral, nos textos dos POR Lisboa, Centro, Norte e Alentejo prevê-se uma afetação proporcional de verba na PI 1.2 (que inclui as tipologias SI – ID&T e Inovação não PME e SIAC Transferência de Conhecimento C&T) de três para um entre a referência a RIS3 Regional e a RIS3 Nacional.

admissibilidade, na medida em que limita a sua relevância para o processo de seleção, comprometendo o seu potencial para agir como fator de atração de investimentos alinhados.

Na perspetiva das tipologias do SI, a avaliação do alinhamento com a RIS3 (para efeitos de seleção no âmbito do Mérito Regional) assume um cariz eminentemente qualitativo⁸⁶, que se manifestou no desenvolvimento de metodologias para medir e classificar a intensidade e tipo de alinhamento com a RIS3 Regional e em simultâneo refletir os fatores regionalmente intrínsecos a cada um dos processos estratégicos de especialização inteligente. Assim, as matrizes de classificação do Critério D (ou subcritério D1) demonstram, para cada um dos PO Regionais, a apropriação individualizada e o grau compromisso implícito com o racional da 'sua' RIS3 enquanto modelo de suporte à canalização do investimento público, estabilizados ao longo do contínuo de descoberta empreendedora e formalização da EREI.

O processo de tradução do foco de alinhamento estratégico da RIS3 para a dimensão operacional, não sendo um processo linear (dada a diversidade de prioridades estabelecidas na sua construção em cada região), aconselha para um melhor entendimento a proceder à decomposição das características e os elementos que integram do conjunto das matrizes do SI – Mérito Regional das Regiões do Continente:

- i. **Diversidade** – considerando a multiplicidade de tipologias de projeto (e respetivos avisos de abertura) que integram o SI, a generalidade das matrizes analisadas não demonstram um critério de aplicação ajustado tipologicamente, Excetuam-se deste padrão o PO Algarve, que adotou matrizes por Tipologia com majorações e classificações diferenciadas, e o PO Alentejo, que adotou categorias e classificações diferenciadas para a Inovação Produtiva, ID&T e as demais tipologias de projeto do SI;
- ii. **Não alinhamento** – A classificação do não alinhamento coloca-se especificamente às tipologias SI que não analisam a RIS3 em sede de admissibilidade. Como é sempre passível de classificação distinta de zero (oscila entre 1 e 3 em 5) este processo assume um particular relevo, na medida em que a nota de não alinhamento influencia efetivamente a classificação. A análise das diferentes opções assumidas pelos POR para a classificação deste não alinhamento merece assim reflexão na medida em que aquelas produzem um impacto diferenciado no peso do efetivo alinhamento com a RIS3 na nota final;
- iii. **Enquadramento em Domínios RIS3** – Este é o elemento central das matrizes do Mérito Regional. Nos PO Alentejo, Centro e Lisboa a classificação é baseada no número total de Domínios em que a candidatura se integra (ou não aplicando-se assim a classificação do não alinhamento), ordenado em duas ou três categorias classificadas e nomeadas proporcionalmente (Fraco-Forte; Alto-Médio-Baixo; Alinhado-Fortemente Alinhado, etc.). Nos PO Algarve e Norte a matriz hierarquiza os Domínios, ou seja, cada um obtém uma classificação específica consoante a sua natureza estratégica (PO Norte – Nucleares, Emergentes, *Wildcards*) ou individualmente;
- iv. **Alinhamento nas Linhas de Ação RIS3** – Este elemento de classificação surge em complemento da classificação do alinhamento por Domínios RIS3, originalmente nos PO Algarve e Centro e depois também no PO Lisboa. Na prática pressupõe a introdução de um eixo perpendicular (Linhas de Ação) na matriz, categorizado (Alto-Médio-Baixo, Sim-Não) que produz uma combinação Domínio-Linha de Ação classificada proporcionalmente;

⁸⁶ Comparativamente à natureza linear (S/N) da apreciação do alinhamento com as RIS3 na fase de aferição da admissibilidade das candidaturas.

- v. **Majorações** – Apenas o PO Centro e o PO Algarve recorrem a majorações. No primeiro caso, é valorizada a integração em Estratégias de Eficiência Coletiva, na grande maioria dos avisos de abertura dos SI. No caso do PO Algarve são sempre utilizadas majorações, embora de forma diferenciada entre as tipologias de investimento: na ID&T valorizam-se o potencial de clusterização de alguns Concelhos nos Domínios Mar e Agroindústria; na Inovação Empresarial e Empreendedorismo descriminam-se positivamente os Municípios com menor dinâmica empresarial e valoriza-se a capacidade de alavancar setores emergentes e alargar as cadeias de valor regionais; e, na Qualificação e Internacionalização de PME valoriza-se a articulação de 2 ou mais Domínios da RIS3 Regional.

Este processo de ajustamento nos mecanismos de tradução da especificidade do exercício de especialização inteligente, para os critérios de seleção de operações, demonstra que a metodologia inerente à governação e operacionalização das RIS3 incorpora uma dinâmica continuada de aprofundamento associada à implementação dos seus mecanismos de interação e participação, nomeadamente assente na constituição e operacionalização das Plataformas Regionais de Inovação.

Neste contexto, realça-se o trabalho desenvolvido pelo PO Centro que levou à necessidade de reflexão sobre as matrizes de avaliação de Mérito, primeiro pelo seu cruzamento matricial com o alinhamento por Domínios RIS3 (solução aplicada a 8 avisos de abertura), e subsequentemente pela adoção de uma matriz simplificada, que descarta os Domínios de Especialização Inteligente e passou a medir apenas o alinhamento com as Plataformas Regionais de Inovação. Nos demais PO, as metodologias mantêm até à data de análise (salvo a situações pontuais já referidas), um figurino mais estável.

O Alinhamento com as RIS3

Face às distintas dinâmicas dos AAC, e tendo em conta a necessidade de termos uma dimensão mínima de operações – em n.º e em volume financeiro – com o ciclo de submissão, elegibilidade e seleção concluído (ou seja aprovadas) para podermos extrapolar conclusões, efetuamos um zoom aos AAC do SI, que pretende ilustrar o seu posicionamento relativamente às referências ENEI e EREI, e compreender a distribuição do(s) seu(s) alinhamento(s)⁸⁷ pelos respetivos Domínios.

Foram utilizados os dados recebidos relativos ao alinhamento por Domínios das RIS3 – Nacional e Regionais – oriundos da análise efetiva do conjunto das candidaturas submetidas nos avisos de abertura do SI. As candidaturas foram decompostas por Objetivo temático, de forma a separar aquelas onde o alinhamento é efetuado também na admissibilidade (OT 1). São, depois, apresentadas as distribuições para todas as candidaturas analisadas, independentemente de terem obtido aprovação, e para aquelas que foram aprovadas, incluindo a análise do alinhamento com RIS3.

Esta geometria permite sobretudo aferir a sensibilidade e afinidade do tecido empresarial à estratificação pelos Domínios cristalizados na ENEI e nas EREI, e a identificação regionalizada dos padrões de concentração e défice na procura, dentro e fora do OT1, traduzida em candidaturas analisadas e aprovadas do SI.

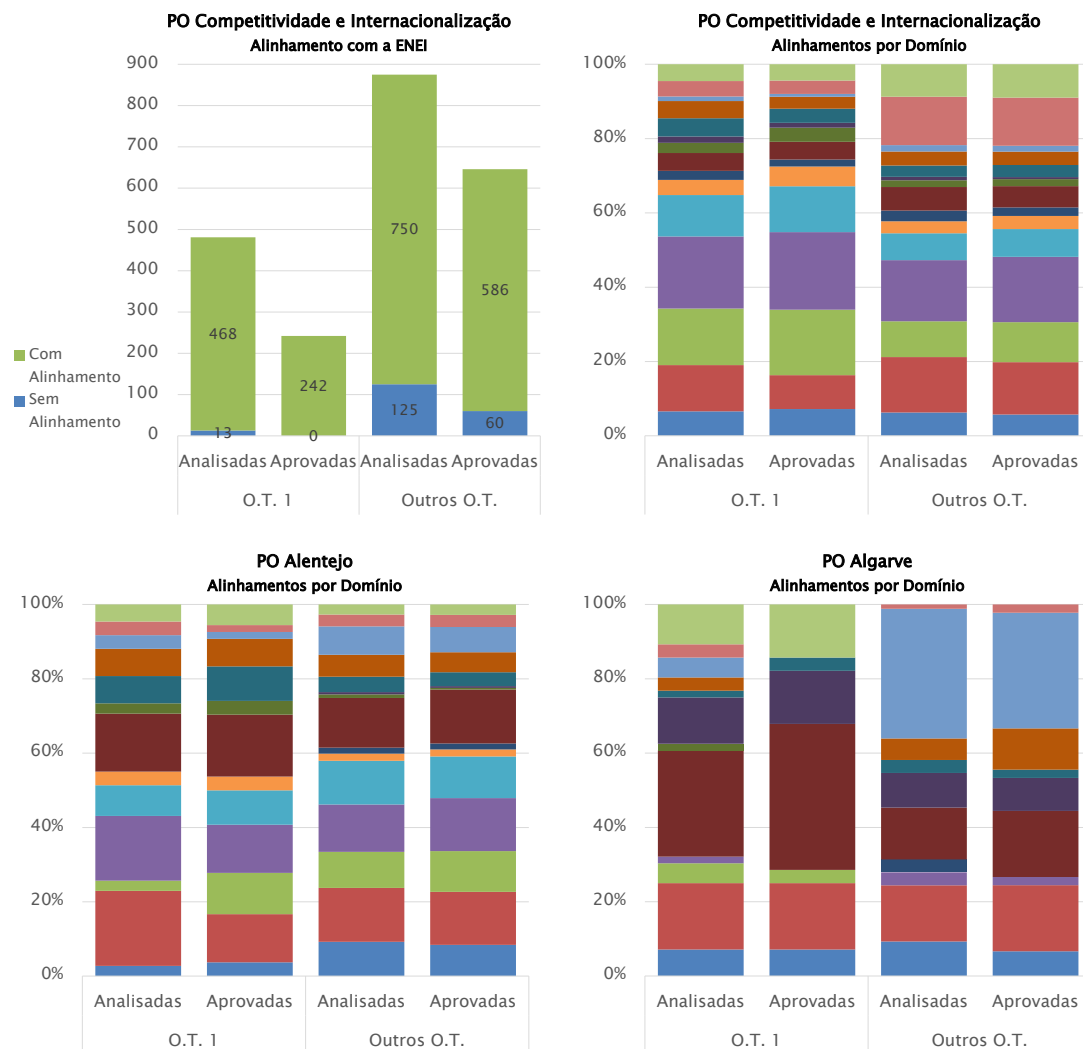
No caso da ENEI, o universo representado corresponde às candidaturas integradas no POCI, e às financiadas pelos PO Alentejo, Algarve e Lisboa⁸⁸. As primeiras, necessariamente situadas nas Regiões Norte, Centro e Alentejo ou Multi regiões,

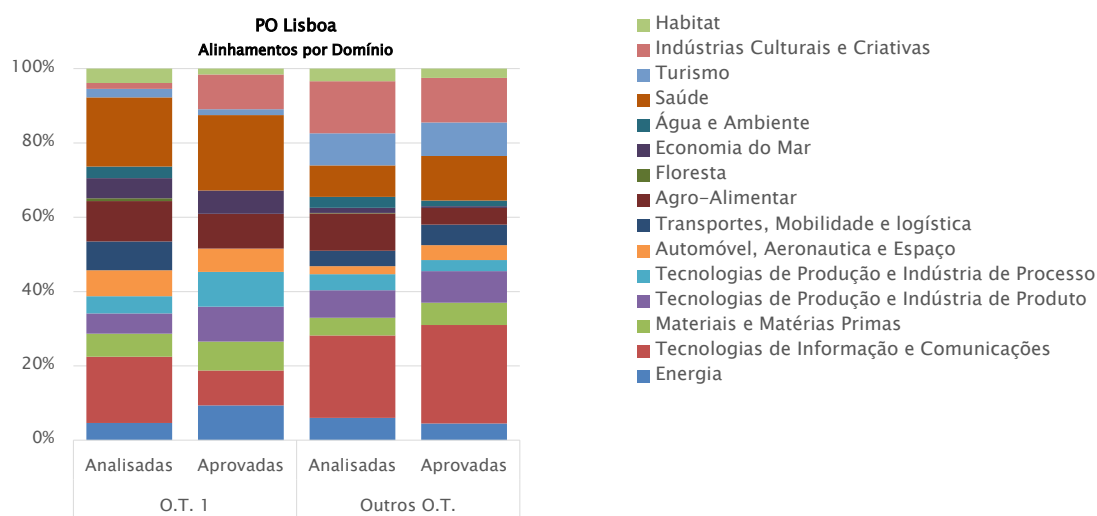
⁸⁷ Importa à partida clarificar que as operações podem estar integradas e em vários domínios de ambas as RIS3 (Nacional e Regional).

⁸⁸ Embora as regiões Centro e Norte representem um volume significativo de candidaturas, não foi possível, nesta fase, obter informação do alinhamento RIS3 Nacional para o PO Centro e PO Norte que nos permitisse incluí-las nesta análise.

pautam-se pela sua maior dimensão e complexidade, em resultado das fronteiras estabelecidas entre os PO Regionais e o PO Temático já identificadas anteriormente.

Figura 92: Distribuição dos alinhamentos com a ENEI das candidaturas do SI analisadas nos PO CI, PO Alentejo, PO Algarve e PO Lisboa





Balizado o objeto, o cenário da resposta à ENEI apresentado presta-se, nesta análise, a diversas leituras complementares:

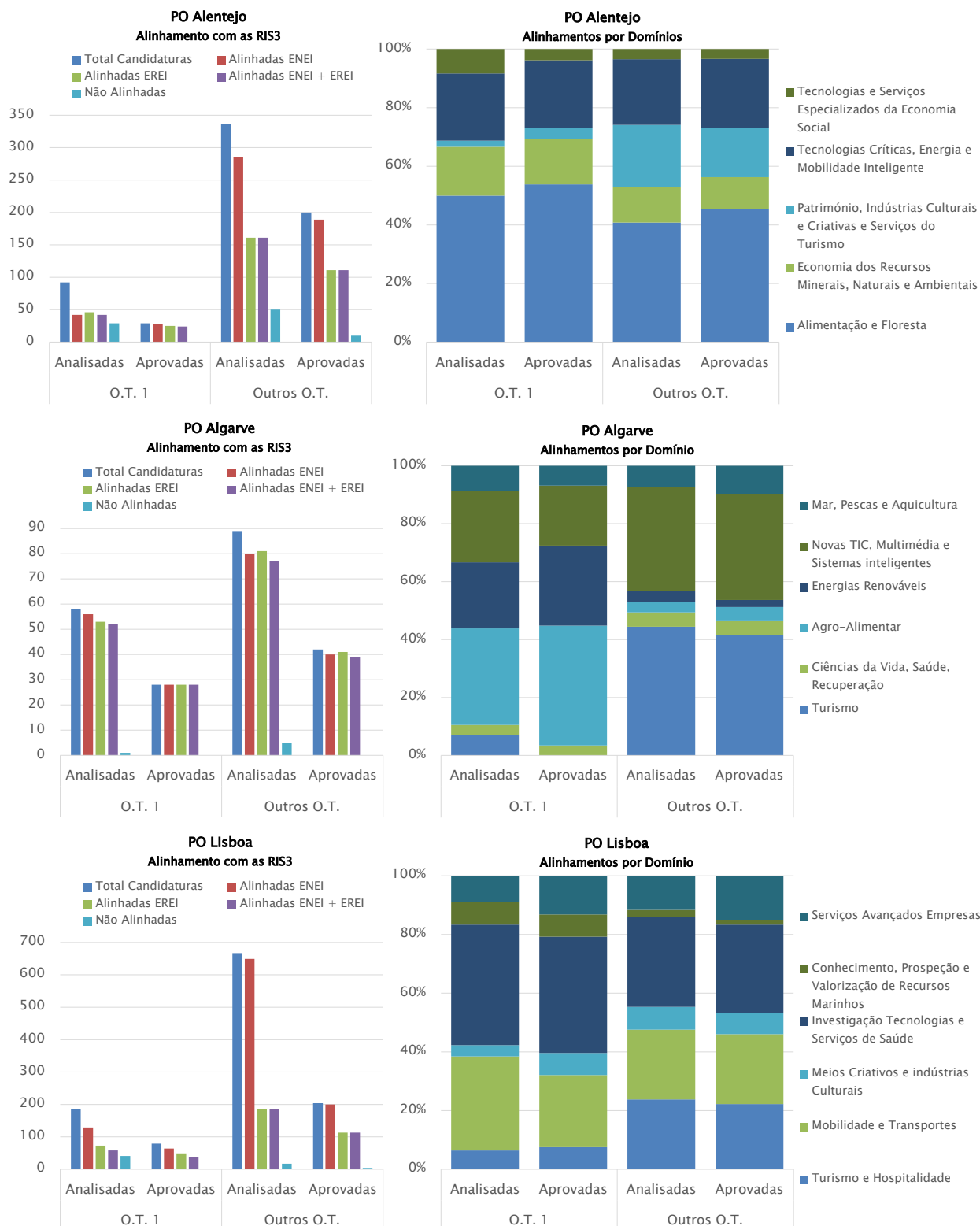
- Como característica comum as distribuições obtidas **denotam um grau razoável de concentração**. Se atentarmos ao peso agregado dos três Domínios predominantes (dos quinze que compõem a ENEI), constatamos alinhamentos que atingem no OT 1 um mínimo de 47% no PO Lisboa e um máximo de 59% no PO Algarve e nos demais OT entre 40% no PO Alentejo e 64% também no PO Algarve. Os Domínios que se evidenciam em todos os casos são as Tecnologias da Informação e Comunicação (possivelmente devido ao seu potencial de desenvolvimento aplicado em contexto PME e à transversalidade da sua aplicação), e a Energia, indicando a relativa maturidade da especialização neste setor, sugerindo tratar-se dos únicos Domínios efetivamente transversais. Também é partilhada por todos os PO a baixa procura nos Domínios do Automóvel, Aeronáutica e Espaço, Transportes, Mobilidade e Logística e Floresta;
- Atendendo à **proporção de candidaturas aprovadas** o POCI apresenta rácios de 50% no OT 1 e 85% nos restantes OT, denotando, neste último caso, uma menor seletividade. Outro traço do POCI prende-se com a genericamente **baixa proporção de candidaturas não-alinhadas com a ENEI**, o que indicia o seu atributo de largo espectro, destacando-se, com valores residuais (a rondar os 3%) no OT 1 e 17% nos demais OT. Relativamente à influência do processo de seleção, constata-se que a **proporção de candidaturas não-alinhadas ENEI reduz-se expressivamente entre analisadas e aprovadas**, o que poderá contribuir para confirmar a influência da valorização do alinhamento RIS3 no processo de seleção, ainda mais significativa quando consideramos os avisos fora do OT 1, apenas sujeitos a reflexão do alinhamento RIS3 em sede de mérito;
- No quadro do **POCI**, a maior procura dos Domínios Tecnologias de Produção e Indústria de Processo e Produto e de Materiais e Matérias-primas é coerente com os critérios que conduzem ao seu financiamento pelo PO Temático (dimensão da empresa, volume de investimento e complexidade da parceria, etc.), uma leitura que sai reforçada pela sua expressão no OT1 (aproximadamente metade dos alinhamentos). Nos outros OT releva-se a procura pelo Domínio das Indústrias Culturais e Criativas (com aproximadamente 13% de representação), o que pode refletir a sua condição enquanto Domínio 'emergente'. Nota-se, em todos os OT, a reduzida procura (inferior a 5%) dos Domínios Turismo, Saúde, Transportes, Mobilidade e Logística, Água e Ambiente e Floresta, circunstância que merece alguma reflexão;

- O arranjo proporcional dos domínios das candidaturas afetas ao **PO Alentejo** é o que mais se aproxima do POCl, se bem que com menor expressão dos seus Domínios dominantes (Tecnologias de Produto e Processo e Materiais). As exceções mais relevantes dizem respeito ao maior peso relativo do Domínio Agroalimentar, em todos os OT e, de forma mais discreta, ao Domínios Água e Ambiente, no OT 1, e Turismo, nos restantes OT, o que surge em estreita sintonia com os objetivos traçados pelo PO. Na ótica dos Domínios com procura diminuta é de referir o Automóvel, Aeronáutica e Espaço, na medida em que este é um setor que a Região tem tentado fazer emergir, e a Economia do Mar, considerando o potencial da Costa Alentejana;
- O caso do **PO Algarve** é aquele que revela uma distribuição mais distante da lógica agregada da procura ENEI, um comportamento possivelmente influenciado pelo n.º relativamente baixo de candidaturas e acentuado pelo perfil de especialização que a Região denota à partida no âmbito do Turismo, replicando o alinhamento com os Domínios da EREI. Destacam-se, assim, com 30% dos alinhamentos, o Domínio Agroalimentar no OT 1 e com 35% o Turismo nos demais OT, devendo enfatizar-se o peso razoável do Domínio Economia do Mar (um décimo dos alinhamentos em todos os OT – o Algarve emerge como a única região onde este Domínio revela alguma dinâmica de alinhamento das candidaturas). Este padrão também poderá ajudar a explicar a ausência de candidaturas alinhadas nos Domínios Automóvel Aeronáutica e Espaço e Tecnologias de Produção e Indústria de Processo e Floresta, ao contrário do que sucede nos outros PO. A circunstância da expressão limitada do Domínio Água e Ambiente já é mais difícil de entender, numa Região onde a gestão dos recursos hídricos e ambientais se depara com inúmeros desafios;
- No **PO Lisboa** os Domínios onde se revela um desempenho comparativamente mais significativo são a Saúde, em particular no OT 1 (20% dos alinhamentos das aprovações) e as Indústrias Culturais e Criativas fora daquele OT (14% e 12% dos alinhamentos da procura e das aprovações), o que poderá radicar na concentração de atividades correlacionadas com o fator Capitalidade. Em contraste, observa-se o peso particularmente mitigado dos alinhamentos no Turismo (quase nulo no OT 1 e 9% nos restantes OT), sobretudo atendendo à afirmação de Lisboa enquanto destino turístico urbano por excelência. Semelhante contradição se coloca no Domínio Transportes, Mobilidade e Logística, que embora em sintonia com a norma geral, aparece em contraste com o peso específico dos agentes do setor e com a relevância da problemática associada na A.M. Lisboa.

A análise na ótica da EREI (Figura 93) introduz uma perspetiva da especialização inteligente focada na realidade de cada Região, em resultado do processo de prospeção materializado na descoberta empreendedora. Neste exercício de distribuição só apresentamos informação dos PO Regionais, pelo que resposta às EREI no âmbito do SI não permite uma comparabilidade entre PO, mas em compensação torna-se possível aferir a eventual (des)conformidade entre o alinhamento EREI e ENEI dos PO Alentejo, Algarve e Lisboa⁸⁹, em complemento à sistematização da dinâmica das procuras.

⁸⁹ A análise comparativa entre alinhamentos com a ENEI e as EREI é pertinente na medida em que estamos a falar do mesmo universo de candidaturas, embora se revele complexa, na medida em que não existe uma correspondência rigorosa entre o quadro de Domínios de cada uma, e as EREI agregam, num único Domínio, o que corresponderia a Domínios distintos ENEI.

Figura 93: Distribuição dos alinhamentos com a EREI das candidaturas do SI analisadas no PO Centro, PO Alentejo, PO Algarve e PO Lisboa



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, a partir da informação recebida das AG dos POR representados.

Esta análise preliminar permite as seguintes notas:

- Numa perspetiva geral, à semelhança da ENEI, também se **observa uma concentração razoável**, em que o Domínio cimeiro representa uma porção entre um terço e metade dos alinhamentos medidos na procura. Como Domínio transversal surgem confirmadas as TIC (em diversos arranjos), com forte protagonismo no PO Algarve e um pouco menor expressão no PO Lisboa;
- Atentando à **proporção de candidaturas aprovadas** observam-se comportamentos bastante diferenciados entre PO. O PO Alentejo exibe um marcado diferencial entre OT 1 e demais OT (32% – 60%). Nos PO Lisboa as diferenças entre OT invertem-se, embora menos significativas (43% – 31%), enquanto o PO Algarve não denota diferenças de relevo, situando-se num patamar intermédio de exigência (48% – 47%);
- Também nos PO Regionais se pode observar a **baixa proporção de candidaturas não-alinhadas com a ENEI**, excetuando-se o PO Lisboa no OT 1. Relativamente à influência do processo de seleção, constata-se que a **proporção de candidaturas não-alinhadas reduz-se expressivamente entre analisadas e aprovadas**, o que reforça a constatação da ascendência da do alinhamento RIS3 no processo de seleção;
- Mais específico dos PO Regionais é a **presença da componente de operações aprovadas não-alinhadas com a EREI**, com proporções muito variáveis entre PO (entre 0% no PO Algarve a 45% fora do OT 1 nos PO Alentejo e Lisboa), números que revelam abordagens diferentes no processo de interiorização da RIS3 Regional enquanto suporte ao investimento do SI e resultam ainda das opções de adoção da ENEI como alternativa à EREI na avaliação do alinhamento das suas candidaturas, quer na admissibilidade quer no mérito. Também se verifica, tal como no caso da ENEI, que a relação de candidaturas não-alinhadas EREI se reduz entre analisadas e aprovadas de forma igualmente expressiva;
- No âmbito do **PO Alentejo**, evidencia-se o Domínio Alimentação e Floresta de forma mais intensa do que na ENEI, surgindo a Economia Social com uma procura muito baixa. A procura do Domínio Património, Indústrias Culturais e Criativas e Serviços do Turismo aparenta reforçar a sua expressão fora do OT 1 relativamente aos correspondentes Domínios ENEI, embora não seja possível obter o peso específico do Património nesta equação compósita;
- O **PO Algarve** apresenta a maior coerência entre alinhamentos ENEI-EREI, com o trinómio TIC-Turismo-Agro-Alimentar, embora com proporções muito distintas entre OT 1 e demais OT: no primeiro caso, o Turismo é muito pouco procurado e não obtém qualquer aprovação, enquanto se revela, fora do OT 1, uma preponderância dos Domínios Novas TIC, Multimédia e Sistemas Inteligentes e Turismo, em particular detrimento dos Domínios Agroalimentar e Energias Renováveis que em conjunto passam de uma representatividade de 52% dos alinhamentos das candidaturas analisadas no OT 1 para apenas 7% nos demais OT. O Domínio Mar, Pescas e Aquicultura surge numa posição secundária, mas ainda relevante;
- No **PO Lisboa**, surge em destaque o Domínio Investigação Tecnologias e Serviços de Saúde em todos os OT, mas em particular no OT 1, onde reúne 41% dos alinhamentos das candidaturas analisadas. A par da Mobilidade e Transportes este domínio adquire, relativamente aos alinhamentos com a ENEI, uma frequência muito mais significativa. É fora do OT 1 que o Domínio Turismo e Hospitalidade assume maior importância, com 1/4 dos alinhamentos. De referir ainda o Domínio Serviços Avançados a Empresas, que não constava no quadro inicial de Domínios da EREI Lisboa, mas que assegurou 11% do total de alinhamentos da procura registada.

Em conclusão:

- O processo de operacionalização das RIS3 e a sua tradução para os mecanismos de seleção de operações, está ativo, dinâmico e têm encontrado neste primeiro ano de implementação, mecanismos de melhoria constante ao longo da evolução do processo (tal como se pretendia no contexto destes exercícios de RIS3);
- Os mecanismos de governação e de ajustamento das metodologias, de forma mais formal ou informal, têm induzido melhorias, esperando-se que no fecho do ano de 2016 se consiga uma “normalidade” no funcionamento destas estruturas;
- A RIS3 (seja por via do alinhamento ENEI, seja por via do alinhamento EREI), seleciona prioridades e induz concentração temática, merecendo quer na esfera nacional, quer na esfera Regional, uma reflexão conducente à revisão eventual de prioridades e de densificação de opções. No entanto este exercício implica um processo relativamente estável de aplicação e um número de operações significativo (o que não tem ainda aderência à prática);
- Não sendo este um mecanismo isento de falhas, é um processo de aprendizagem conjunto para as regiões e para os estados membros, que no entanto, com apenas um ano de implementação, já mostra alterações estruturais induzidas junto dos tradicionais *stakeholders* deste processo, com volumes de candidaturas e projetos crescentes com reforço de alinhamento e cruzamento de domínios de intervenção a que não assistimos em quadros anteriores, e que podem a prazo reforçar as cadeias de valor do produto, a captura de valor acrescentado nas regiões e a dinamização de *clusters* competitivos à escala global.

Monitorização e avaliação e próximos passos

A RIS3 é por natureza um processo *on going*, não se estivesse a lidar com mecanismos de inovação na proximidade ao mercado, sujeitas a todas as condicionantes de alteração das condições que presidiram ao seu desenho. Neste contexto, tornam-se imprescindíveis os mecanismos de monitorização e avaliação, bem como modelos de governação flexíveis e operacionais que permitam o ajustamento de condições de forma participada e em tempo adequado para induzir as respostas necessárias. No entanto, para conseguir ter uma precessão de tendências, obriga a um volume de candidaturas e de concursos razoável, por forma a ter um universo de análise e diversidade de ocorrências que permitam ocorrência extremas. Estamos pois num processo de aprendizagem conjunta, que deverá ter no final de 2016 condições para produzir as primeiras análises consistentes.

A RIS3 deve preservar o processo *bottom-up* de descoberta empresarial empreendedora, pelo que o foco, não perdendo a ligação com as grandes linhas de política pública nacional, deve valorizar a matriz territorial, baseando a sua implementação em ativos locais e regionais, não significando isto, que os exercícios de base regional não venham a visitar as prioridades da ENEI no exata medida de ajustamento à sua realidade.

A operacionalização efetiva dos mecanismos de governação previstos, articulando os representantes da política pública com os atores locais, reduz o risco de desajustamentos na escolha de prioridades, pelo que é urgente, uma vez atingida a velocidade cruzeiro de arranque do Portugal 2020, que se estabilizem as diferentes dimensões dos modelos de governação, monitorização e dinamização das EREI e ENEI.

A análise da dinâmica do universo de AAC já ocorrido permite identificar procuras assimétricas, e eventuais falhas de procura em domínios prioritários identificados. No contexto dos instrumentos de governação previstos, devem ser encontradas soluções do lado da oferta que induzam procuras mais seletivas (abertura de eventuais avisos temáticos ou lançamento de desafios societais mais transversais).

Em todo o caso, conclui-se que, no decurso do percurso de implementação seguido por Portugal e pelo conjunto das suas regiões em 2015, o processo de operacionalização das RIS3 e a sua tradução para os mecanismos de seleção de operações, está operacional e garante a seletividade e o foco para os resultados das diferentes agendas temáticas onde tem influência (de forma mais ou menos intensa), sem prejuízo de se poder constatar que existe uma margem relevante de progresso e simplificação na aplicação destes critérios, sobretudo no sentido de uma melhor adequação à especificidade da programação dos instrumentos do Portugal 2020 (regiões com todos os instrumentos no âmbito de 1 POR e regiões com instrumentos partilhados entre PO temático e PO Regionais, muitas vezes sobrepondo fronteiras de intervenção da RIS 3 (ENEI/EREI) com outras dimensões (e.g. dimensão de empresa ou de investimento).

O futuro relatório anual de acompanhamento do processo permitirá durante o próximo ano, efetuar recomendações às AG do PO para tornar mais eficaz e mais operacionais os mecanismos de operacionalização deste processo. De igual forma, o exercício de avaliação previsto para 2017, irá permitir (uma vez garantida massa crítica de compromissos e execução) confirmar o efeito real deste processo e o impacto destes mecanismos nas suas dimensões territoriais e setoriais.

5 OS CONTRIBUTOS PARA SUPERAR OS CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS DO PAÍS

5.1 O alinhamento com a estratégia europeia

A Política da Coesão, enquanto instrumento fundamental na prossecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020, está ligada ao Semestre Europeu e ao processo de governação económica da UE, garantindo que os investimentos apoiados estão em linha com as recomendações específicas por país e as estratégias definidas no PNR. A programação do Portugal 2020 reflete estas preocupações e foi estruturada de forma a dar continuidade ao ajustamento em matéria de crescimento económico e emprego.

As orientações da EE2020 promovem uma economia assente num crescimento inteligente, baseada no conhecimento e na inovação, num crescimento inclusivo, com níveis elevados de emprego que assegurem coesão social e territorial e num crescimento sustentável, para uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva.

A coerência estratégica entre as orientações europeias e os objetivos nacionais, designadamente os pilares estratégicos definidos no PNR, é periodicamente aferida no contexto do Semestre Europeu, modelo de governação que possibilita à COM fazer anualmente um acompanhamento da situação relativa à concretização dos objetivos nacionais dirigidos às metas e compromissos assumidos no âmbito da EE2020, (Quadro 13). Quando se justificar, manifesta recomendações específicas para fazer alinhar os objetivos nacionais com os principais desafios socioeconómicos. Se estas recomendações forem no sentido dos FEEL contribuir de modo diferente ao que está contratualizado, a COM pode solicitar aos Estados-Membros que efetuem as devidas alterações ao AP e aos PO. Deste modo, qualquer que seja o desempenho do Estado-Membro fica garantida a articulação entre as estratégias multinível e a mobilização dos planos de ação nacionais para os desígnios da Europa.

Quadro 13: Situação em 2015 das metas de Portugal no âmbito da EE2020

PNR Pilar estratégico	Indicador	2015	Meta 2020
Promover a inovação da economia portuguesa e capacitar as empresas	Investimento em I&D em % do PIB	1,29% * (dados 2014)	2,7%
Qualificar os portugueses	Taxa de abandono escolar precoce e formação na população entre 18-24 anos	13,7%	10,0%
	% de diplomados que tenham completado o ensino superior ou equivalente (30-34 anos)	31,9%	40,0%
Valorizar o território	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	-21% (dados 2014)	1,0%
	% Energias renováveis no consumo de energia final	27% (dados 2014)	31,0%
	Eficiência Energética (ganho no consumo de energia primária)	20,4Mtep (dados 2014)	22,5Mtep [a]
Coesão e igualdade	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	69,1%	75,0%
	Pessoas em risco pobreza /exclusão social (variação face a 2008)	+ 14 mil *	- 200 mil

(*) Dados provisórios

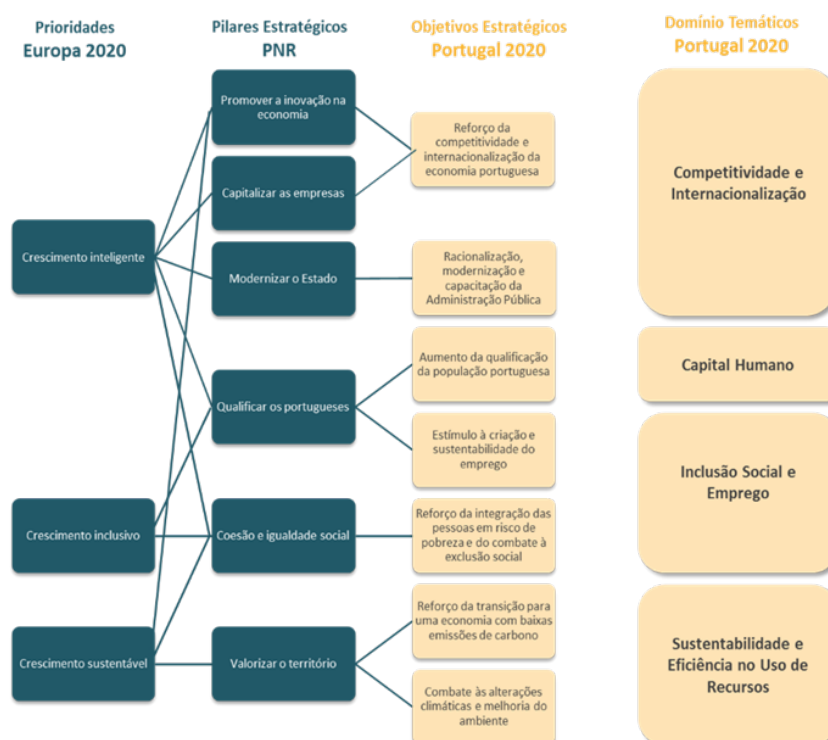
[a] Meta revista em 13.mai.2015 pela Comissão Europeia

Fonte: Plano Nacional de Reformas 2016.

O Portugal 2020 assume um papel fundamental na concretização dos objetivos estratégicos (nacionais e da União Europeia) contribuindo para a concretização dos pilares estratégicos do PNR e das metas definidas no âmbito da EE2020. A sua programação está estruturada em sete objetivos estratégicos, que intervêm em quatro domínios temáticos (Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos) e dois transversais (Reforma da Administração Pública e Territorialização das Políticas). Foram mobilizados todos os 11 OT previstos no quadro europeu o que permite direcionar, desde logo, o investimento dos FEEI aos objetivos da EE2020 embora condicionando-os a um conjunto de regras regulamentares pré-definidas⁹⁰.

Em 2016, o PNR reforçou este alinhamento ao atualizar os pilares estratégicos e ao associá-los aos objetivos da União do seguinte modo: O Pilar da Promoção da inovação na economia e o Pilar da Capacitação das empresas contribuem para a prioridade europeia de aumentar o investimento em I&D em % do PIB. O Pilar da Qualificação dos portugueses corporiza o desafio europeu de reduzir a taxa de abandono escolar precoce e de aumentar a % de diplomados do ensino superior. O Pilar da Valorização do território concretiza as metas europeias de redução das emissões de gases de efeito de estufa e do aumento da % de energias renováveis no consumo de energia final e da eficiência energética. O Pilar da Coesão e igualdade social colabora para os objetivos europeus de aumentar a taxa de emprego e de diminuir o n.º de pessoas em risco de pobreza/exclusão social. Por fim, o Pilar da Modernização do Estado assume-se como transversal a todos os outros contribuindo, deste modo, para as metas da EE2020, (Figura 94).

Figura 94: Alinhamento estratégico entre EE2020, PNR e Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

⁹⁰ Por exemplo, os Regulamentos específicos relativos aos fundos fixam um contributo mínimo de cada FEEI para uma área de investimento específica (no FEDER é o caso das áreas da inovação, energia, TIC e apoio a PME ; e no FSE, a promoção da inclusão social e combate a pobreza e a discriminação).

O apoio do Portugal 2020 ao Pilar do PNR “Promover a inovação da economia portuguesa” manifesta-se, por exemplo, com medidas que visam transferir conhecimento do mundo académico/científico para o tecido empresarial, reforçar a capacidade dos centros de investigação e dinamizar o surgimento de *start-ups*, promover a digitalização da economia, nomeadamente das PME ou, garantir a qualificação das empresas nacionais tornando-as mais competitivas internacionalmente. Para o objetivo “Capacitar as empresas”, o incentivo dá-se através do Fundo “Capitalizar – Crescimento e Inovação” ou da promoção de mecanismos de sensibilização e alertas precoces sobre dificuldades das empresas.

O eixo “Modernizar o Estado” é concretizado com a retoma do Programa *Simplex* que tem como principal objetivo tornar o Estado mais eficiente aos níveis central, regional e local, simplificando os procedimentos administrativos e a legislação, aspetos relevantes na criação de condições de contexto favoráveis à melhoria da competitividade e atração de investimento.

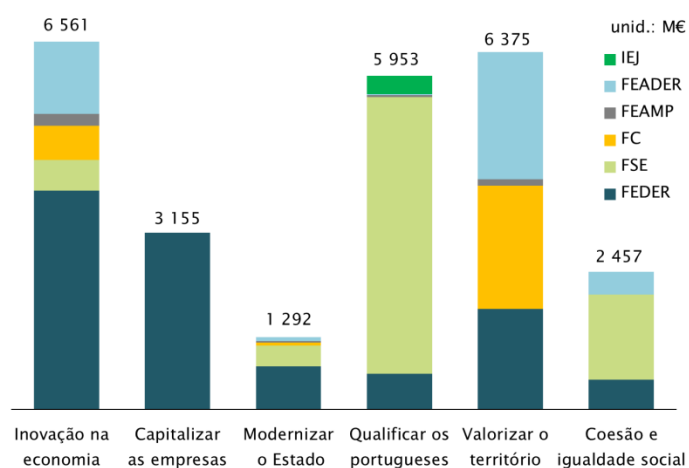
No Pilar “Coesão e igualdade social”, a participação do Portugal 2020 manifesta-se através de medidas destinadas à criação e manutenção de emprego e da criação de condições para uma melhor integração social e redução da pobreza.

A “Qualificação dos portugueses” é apoiada no Portugal 2020 com intervenções que visam, fundamentalmente, a promoção do sucesso escolar, da qualificação de adultos e a melhoria da qualidade do sistema de ensino e da formação.

Por fim, o Pilar “Valorizar o território”, recebe contributos do Portugal 2020, por exemplo, através de medidas que visam a melhoria das redes, acessibilidades e ambiente urbano.

Para a sua concretização, o Portugal 2020 apresenta uma dotação global de 25,8 mil M€, dos quais 21,3 M€ referentes aos Fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e FC). A repartição pelos pilares estratégicos do PNR demonstra uma aposta forte na promoção da inovação da economia portuguesa (25,4% da dotação, mobilizando todos os FEEI⁹¹, em particular o FEDER), na valorização do território (24,7%, para o qual apenas o FSE não contribui) e na qualificação dos portugueses (23%, sem contributos do FC e FEADER), (Figura 95).

Figura 95: Alocação dos FEEI por pilares estratégicos do PNR



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

⁹¹ Com exceção da IEJ, integrada no pilar qualificação dos portugueses.

No diagnóstico efetuado pela Comissão Europeia são sublinhados os desequilíbrios estruturais da economia portuguesa associados ao baixo crescimento económico e elevado endividamento, tendo sido também reconhecido que Portugal apresenta um nível reduzido de investimento e um baixo nível médio de qualificações que prejudicam a produtividade e competitividade. Nesse sentido, foram dirigidas recomendações específicas (REP) que visam alinhar os esforços das políticas nacionais com as políticas europeias para 2016 e o alcance das metas da EE2020.

O Portugal 2020 dá um forte contributo para a superação destes constrangimentos, uma vez que cerca de 50% dos FEEI para o período 2014–2020 (aproximadamente 23 mil M€) contribuem para os pilares estratégicos do PNR e para a resposta às recomendações específicas, em particular o aumento da produtividade e competitividade, reforço da coesão e igualdade social e redução do endividamento (Quadro 14).

Quadro 14: Alinhamento do Portugal 2020 e do PNR: contributos para as recomendações específicas

Portugal 2020		PNR 2016	Produtividade e Competitividade (REP 2)	Reforço da coesão e igualdade social (REP 3)	Endividamento da Economia (REP 4)
Domínio Temático	Objetivos Estratégicos				
Competitividade e Internacionalização	Reforço da competitividade e internacionalização da economia portuguesa	Promover a Inovação da Economia Portuguesa			*
		Capitalizar as Empresas	*		
	Racionalização, modernização e capacitação da Administração Pública	Modernizar o Estado			
Capital Humano	Aumento da qualificação da população portuguesa	Qualificar os 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			
Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos	Reforço da transição para uma economia com baixas emissões de carbono	Valorizar o Território			
	Combate às alterações climáticas e melhoria do ambiente				

Legenda:

	Contributo direto muito relevante
	Contributo direto relevante
*	Contributo indireto relevante

Fonte: Plano Nacional de Reformas 2016.

5.2 Estimular a investigação e inovação

A crescente abertura e globalização das economias acarreta um conjunto de ameaças mas também é palco de significativas oportunidades de crescimento económico e reforço da coesão social sendo determinante a aposta em vantagens

competitivas diferenciadoras e sustentáveis no tempo, assentes no conhecimento e inovação, constituindo um dos principais desafios dos FEEI assegurar níveis elevados de desenvolvimento económico e social.

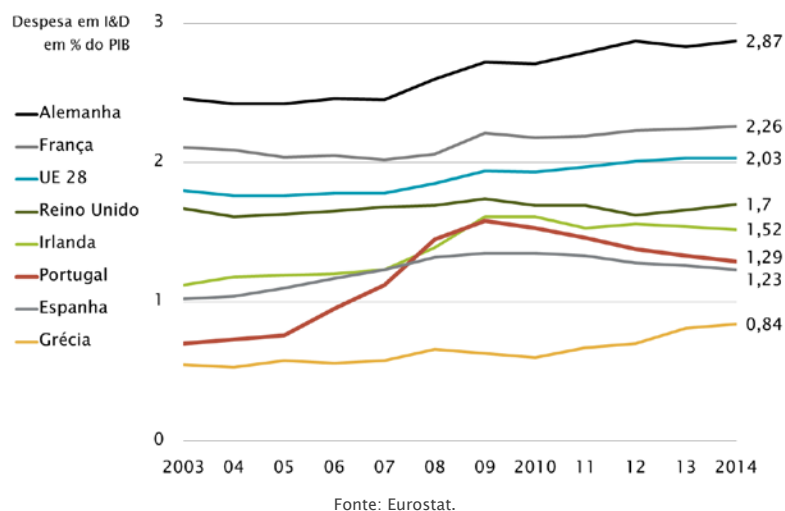
Em economias abertas e sujeitas à concorrência por parte de economias mais desenvolvidas e/ou emergentes, os mercados concorrenciais podem não ser suficientes para produzir resultados eficientes pelo que as intervenções de política pública podem melhorar as condições do seu funcionamento atuando sobre a mitigação de falhas de mercado na medida em que estas obstem a que se atinjam níveis ótimos de produção e conduzam a ineficiências que podem limitar ou mesmo impedir a geração de externalidades positivas, reduzindo substancialmente os benefícios socioeconómicos dos investimentos em I&D e inovação geralmente associados a níveis mais elevados de criação de valor, competitividade e bem-estar, incluindo a criação de emprego qualificado.

A intervenção pública é assim determinante para, do lado da oferta de ciência e tecnologia, **estimular a produção e difusão de conhecimento** em áreas relevantes para resposta aos desafios sociais, e do lado da procura, suprir falhas de mercado na acessibilidade das empresas ao conhecimento e inovação (quer gerados por terceiros quer à sua produção intramuros), designadamente: i) insuficiente acesso ao financiamento face à relutância dos investidores privados em financiar projetos com elevado risco e incerteza, parâmetros de caracterizam e distinguem os investimentos em I&D (informação imperfeita e assimétrica); ii) não valorização pelos investidores privados dos benefícios para a sociedade decorrentes das externalidades geradas pela I&D (e.g. difusão de novos conhecimentos e criação de novas oportunidades por parte de outros agentes económicos); iii) dificuldade de coordenação e de gestão de redes e parcerias de inovação por parte das empresas, sendo necessário estimular mecanismos que favoreçam a interação e colaboração dos vários atores; iv) insuficientes competências empresariais que facilitem a identificação de oportunidades e benefícios potenciais e permitam uma interação eficaz entre as empresas e os restantes atores dos processos de inovação).

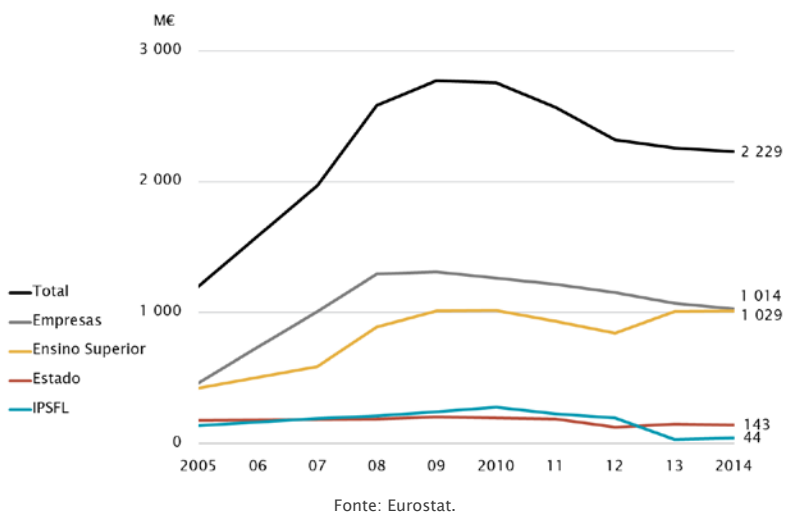
Na última década **Portugal registou progressos assinaláveis nos principais indicadores caracterizadores** do nível de maturidade dos Sistemas de Investigação e Inovação (Sistema de I&I), os quais contribuíram para atenuar o diferencial que separa o país das economias mais desenvolvidas, através do reforço da afetação de recursos a atividades de I&I e da consolidação de competências em dimensões relevantes para o desenvolvimento socioeconómico e inovação empresarial. Todavia, a partir de 2009 e resultado da crise económica, observou-se uma retração do desempenho de alguns indicadores que evidenciou as fragilidades de um ecossistema de inovação ainda pouco maduro e consolidado:

- Após um período inicial de forte crescimento das despesas em I&D (entre 2003 e 2009 as despesas em I&D mais do que duplicaram, representando em 2009 1,6% do PIB nacional), a partir de 2010 este indicador registou reduções sistemáticas, representando em 2014 1,3% do PIB, iniciando-se uma trajetória divergente face ao desempenho dos 28 Estados-Membros que compõem a União Europeia (EU28) (em 2014 as despesas em I&D da UE28 apresentavam 2% do PIB) e à meta estabelecida para Portugal em 2020 (2,7%)⁹² (Figura 96);

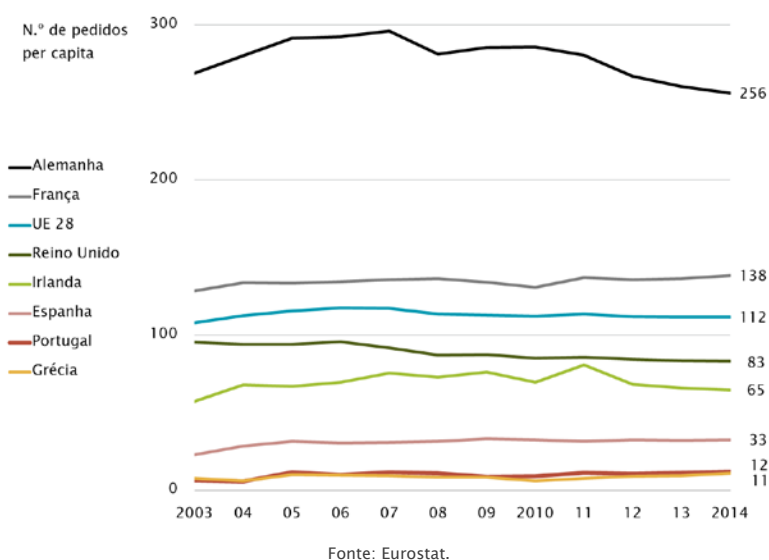
⁹² A meta estabelecida para a Europa em 2020 é de 3%.

Figura 96 – Evolução das despesas em I&D em percentagem do PIB, 2003–2014

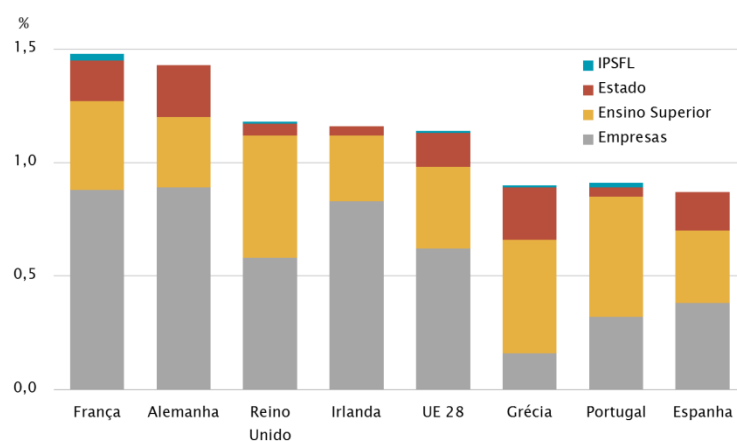
- Esta evolução foi fortemente induzida pelo setor de execução empresas que, após um período de crescimento consistente das despesas em I&D, a partir de 2010 registou um desinvestimento sistemático resultante da desaceleração da atividade económica (entre 2009 e 2014 o investimento das empresas em I&D registou uma redução de 282 milhões de euros (correspondendo a uma diminuição de 22%), tendência que foi secundada pelo setor Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos (IPSFL) com uma redução de 82% (200 milhões de euros) (Figura 2);

Figura 97: Evolução das despesas em I&D a preços correntes por setor de execução, 2005–2014

- Os pedidos de registo de patente junto do *European Patent Office* (EPO) refletem a consistência da aposta na afetação de recursos (financeiros, humanos e materiais) a atividades de I&D observada na última década, registando um aumento de 90% entre 2003 e 2014. Não obstante este esforço, Portugal ainda compara desfavoravelmente com os seus parceiros europeus: em 2014 a UE28 apresentava 111,6 pedidos de patente por milhão de habitantes enquanto Portugal registava apenas 12,2 pedidos por milhão de habitantes (Figura 98);

Figura 98: Pedidos de patente EPO por milhão de habitantes, 2003–2014

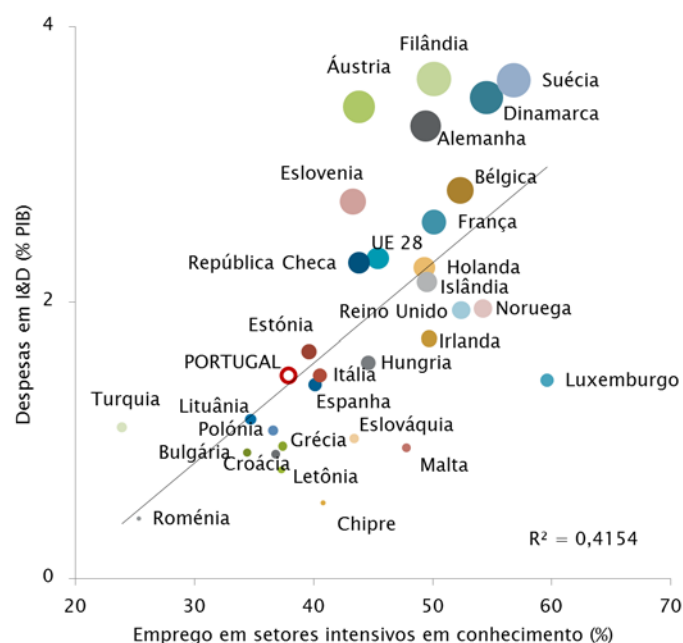
- Igualmente resultado deste investimento, as exportações nacionais de alta tecnologia têm vindo a ganhar terreno (3,8% do total de exportações em 2014), se bem que ainda se situem muito aquém da média da UE28 (17%)⁹³;
- Não obstante a contração do investimento em I&D nos anos mais recentes, o número de investigadores em equivalente a tempo integral (ETI) aumentou 90% entre 2003 e 2014, totalizando 38,5 mil investigadores em 2014 face aos 20 mil observados em 2003;
- Os recursos humanos com atividades de I&D em ETI (Equivalente a Tempo Integral) acompanharam esta tendência (em 2014 representavam 0,9% da força de trabalho, comparando favoravelmente com os 0,47% registados em 2003), não obstante este indicador ainda apresentar um diferencial significativo face à média da UE28 (1,1% em 2014). Destaca-se o setor empresas que tem assumido um protagonismo crescente, registando um aumento de 191% dos recursos humanos afetos a atividades de I&D entre 2003 e 2014, não obstante ainda se situar num patamar muito inferior à média da EU28 (0,6% em ETI) (Figura 4);

Figura 99: Pessoal em atividades de I&D em percentagem da população empregada por setores de execução, 2014

⁹³ Não inclui o comércio intracomunitário.

- Apesar da desaceleração do investimento em I&D nos anos mais recentes, a proporção de recursos humanos em atividades de Ciência e Tecnologia (C&T) na população ativa regista uma evolução sempre crescente (em 2015 representavam 34,8% da população ativa nacional). Não obstante a redução do diferencial que separa Portugal dos restantes países da UE, particularmente relevante se tivermos em conta que a base de partida há uma década atrás era muito baixa (21,2% em 2004), ainda se verifica um diferencial significativo para o padrão da UE28 em que os recursos humanos em atividades de C&T representavam 45,2% da população ativa;
- O emprego em setores intensivos em tecnologia (produtos intensivos em tecnologia e serviços com elevada incorporação de conhecimento) nos últimos 8 anos registou um aumento de 17,4%, valor ainda insuficiente para uma convergência efetiva com os nossos parceiros da UE28 (em 2015 o emprego nacional nestes setores representou 2,7% do emprego total enquanto que na UE28 o seu peso foi de 4%;

Figura 100: Relação entre a despesa em I&D no PIB e o padrão de especialização económica, 2014



Fonte: Eurostat.

- A consistência da aposta na educação e investigação traduziu-se igualmente numa evolução favorável das qualificações da população em geral e, em particular, do número de estudantes de doutoramento em áreas científicas e tecnológicas (em 2012 representavam 0,6% da população nacional com idades compreendidas entre os 20 e 29 anos), situando Portugal num patamar acima da média da UE28 em que este rácio era de 0,5%.

Conclui-se, assim, que, **após um período de aproximação aos padrões europeus, a partir de 2009 a crise económica acentuou as fragilidades do Sistema de I&I nacional**, traduzindo-se numa retração dos principais indicadores de caracterização do nível de desenvolvimento do ecossistema de inovação. Não obstante, tem-se observado o reforço da capacitação da estrutura produtiva nacional em fatores críticos para a inovação e competitividade empresarial, setor que tem vindo a ganhar protagonismo quer ao nível da mobilização e atração de recursos financeiros e humanos qualificados quer do reforço de competências de investigação e inovação quer da presença crescente em redes colaborativas nacionais e internacionais, ainda que continue a revelar défices estruturais significativos que condicionam uma convergência efetiva relativamente à União Europeia.

O contributo do QREN foi fundamental para a trajetória de convergência com os padrões europeus de desempenho em matéria de investigação e inovação.

O QREN revelou-se determinante para, atuando do lado da oferta de C&T, dinamizar e capacitar as instituições de I&D, incluindo o aprofundamento de linhas de investigação em áreas consideradas estratégicas ou emergentes, promover a capacitação de recursos humanos em áreas de formação avançada e estimular a oferta de serviços tecnológicos. Paralelamente, procurou dinamizar e qualificar a procura através da criação de condições favoráveis à realização de atividades empresariais de I&D e ao desenvolvimento de competências internas de I&D nas empresas e, no caso particular das PME, de estímulos a uma maior articulação com as entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) incentivando a aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento tecnológico (I&DT), sem esquecer o fomento do empreendedorismo de base tecnológica através de instrumentos específicos dirigidos às diferentes fases do ciclo de vida das empresas, visando uma alteração consistente do perfil de especialização produtiva no sentido da maior incorporação de conhecimento e inovação e do crescimento das cadeias de valor empresariais.

Igualmente relevante para o processo de inovação do tecido empresarial, a valorização económica do conhecimento e a transferência de tecnologia assumiram no QREN uma importância significativa através do incentivo a projetos I&D realizados em colaboração entre entidades do SCTN e empresas, do estímulo à defesa da propriedade industrial, do incentivo a ações de interesse coletivo com incidência sobre falhas de mercado e à dinamização de redes e processos colaborativos de inovação, incluindo a internacionalização da I&D, dimensões que no Portugal 2020 viram reforçada a sua relevância quer em termos de dotação financeira quer da criação de instrumentos específicos.

De acordo com o diagnóstico do Sistema de I&I nacional promovido pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia⁹⁴ e que enquadró as opções estratégicas sobre esta matéria presentes no Acordo de Parceria adotado para o período de programação 2014–2020, este apresentava em 2013 uma forte fragmentação e dispersão, bem como alguns défices organizacionais que penalizam os seus resultados, a sua projeção internacional e a sua eficácia na interação com o tecido económico. Identificou ainda a necessidade de se efetuar um mapeamento e reorganização da rede de infraestruturas de investigação e inovação, por forma a concentrar e reorganizar recursos, eliminar redundâncias, promover a internacionalização das instituições e reorientar as estratégias futuras para objetivos com claro interesse e impacto para a competitividade regional/nacional. Apesar dos progressos conseguidos, o seu impacto na competitividade do tecido produtivo é ainda reduzido, revelando ainda insuficiente investimento empresarial em I&I, bem como baixos índices de absorção pelas empresas de recursos humanos altamente qualificados, nomeadamente de doutorados, tal como evidenciado nos indicadores de contexto apresentados anteriormente.

A produção e transferência para o tecido empresarial de conhecimento científico e tecnológico, a capacitação empresarial em I&D e o aumento do investimento em inovação assumem uma relevância estratégica no Portugal 2020.

Face à situação de partida, o Portugal 2020 tem assim como objetivo central contribuir para reforçar a investigação e inovação das entidades que integram os Sistemas nacional e regionais de I&I, no sentido da sua maior orientação para os

⁹⁴ Fundação para a Ciência e a Tecnologia (2013). “Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação – Desafios, Forças e Fraquezas rumo a 2020”. Lisboa: Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

resultados, a internacionalização e inserção em redes europeias e internacionais de conhecimento e a inovação, com o objetivo último de aumentar a competitividade e o valor acrescentado nacionais⁹⁵.

Indo ao encontro deste objetivo estratégico, o Acordo de Parceria 2014–2020 estabelece como linhas orientadoras da intervenção dos Fundos: i) a promoção do investimento em I&I nas empresas, de forma particular o que envolva a colaboração com as instituições de investigação e desenvolvimento de conhecimento; ii) o incentivo à criação de redes e à investigação e inovação, através do financiamento de projetos de I&D, alinhados com as prioridades nacionais ou regionais associadas à competitividade do tecido empresarial e aos desafios *sociais* mais relevantes; iii) o reforço da eficiência e da articulação entre os vários atores do Sistema de I&I (e.g. empresas, universidades e outros centros de I&D, laboratórios de Estado, agências públicas e entidades de interface com o tecido empresarial), através do apoio a dinâmicas de *clusterização* e a atividades de transferência de conhecimento e tecnologia para as empresas; iv) o reforço do empreendedorismo de base tecnológica, materializado no estímulo à criação de empresas de alta tecnologia e/ou especializadas em atividades de elevado valor acrescentado e projetos de valorização económica de resultados de I&D desenvolvidos em ambiente empresarial, universidades, incubadoras, parques tecnológicos ou outras infraestruturas de I&I, fomentando a sua mobilidade para o tecido empresarial; v) a promoção da contratação de pessoal altamente qualificado para as empresas, reforçando a sua competitividade no contexto internacional; vi) o ajustamento das prioridades de I&I à diversidade de potencialidades, oportunidades e constrangimentos das diferentes regiões do país (RIS3) (ver capítulo 4).

Os principais instrumentos do QREN dirigidos à promoção da I&I totalizaram 1,7 mil ME de fundo executado⁹⁶ dos quais 547 mil euros foram alocados a projetos empresariais de I&D (32% do fundo dirigido à promoção da I&D), envolvendo cerca de 1,8 mil projetos apoiados.

Cerca de 1/3⁹⁷ dos projetos empresariais de I&D financiados corresponderam a iniciativas de natureza colaborativa lideradas por empresas e realizadas em copromoção com entidades do SCTN, sendo responsáveis por aproximadamente 50% do fundo executado. Estes incentivos beneficiaram essencialmente PME (1 275 projetos apoiados correspondendo a 55% do fundo executado) e concentraram-se maioritariamente na Região NUT II do Norte que absorveu cerca de 44% do fundo (correspondente ao financiamento de 729 projetos), seguida das regiões Centro e Lisboa (21% e 11% do fundo executado, e 500 e 203 projetos apoiados, respetivamente). As restantes regiões (Alentejo, Algarve e Regiões Autónomas) executaram no seu conjunto apenas 7% do fundo total⁹⁸, valor muito inferior à proporção da respetiva população, o que evidência as assimetrias regionais que ainda persistem relativamente à capacidade de concretização de atividades de I&D por parte do tecido empresarial. A indústria transformadora foi destinatária de 50% do fundo executado (destacando-se no âmbito desta secção da CAE⁹⁹ a indústria farmacêutica com 12% do fundo aprovado em projetos empresariais de I&D), seguida das atividades de consultoria e programação informática (20% do fundo executado). No âmbito dos serviços, as atividades mais relevantes correspondem às divisões 71 (Atividades de arquitetura, engenharia e técnicas afins e atividades de ensaios e de análises técnicas) e 72 (Atividades de investigação científica e de desenvolvimento) da CAE que representaram no seu conjunto 14% do fundo executado.

⁹⁵ Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014 – 2020.

⁹⁶ Os dados relativos ao QREN e ao Portugal 2020 analisados neste subcapítulo reportam-se a 30 de junho de 2016, exceto indicação em contrário.

⁹⁷ Dados da Rede de Sistemas de Incentivos do QREN (Continente).

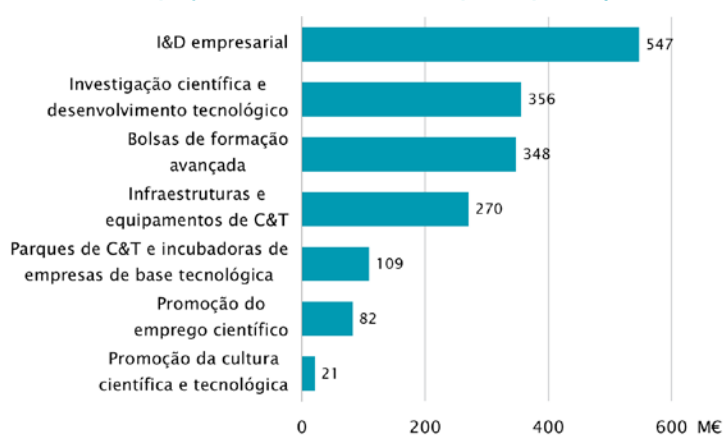
⁹⁸ Estas percentagens não refletem 18% do fundo executado relativo a projetos de copromoção localizados em mais do que uma Região do Objetivo Convergência do Continente (regiões Norte, Centro e Alentejo).

⁹⁹ Revisão 3 da CAE aprovada pelo Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro.

O investimento empresarial em I&D induzido pelo QREN totaliza mil milhões de euros, consubstanciando-se num efeito de alavanca da despesa privada em I&D de 54%, valor que reflete o impacto direto dos incentivos no reforço da I&D empresarial, a que acrescem as externalidades positivas ao nível da consolidação do ecossistema de I&I e do desenvolvimento de modelos de negócio mais inovadores, sofisticados e com maior incorporação de valor.

Paralelamente, foram apoiados 2681 projetos de investigação científica e desenvolvimento tecnológico (IC&DT) visando a promoção da investigação científica e o aprofundamento das competências das entidades do sistema não empresarial de I&I, com destaque para a investigação em rede, representando 356 mil euros de fundo. Também neste caso se constata alguma desigualdade na distribuição do financiamento pelos vários territórios, verificando-se uma forte concentração nas regiões Norte e Centro (55% e 36% do Fundo aprovado, respetivamente).

Figura 101: Fundo executado em projetos do QREN relevantes para a promoção da I&D, até 30 de junho de 2016

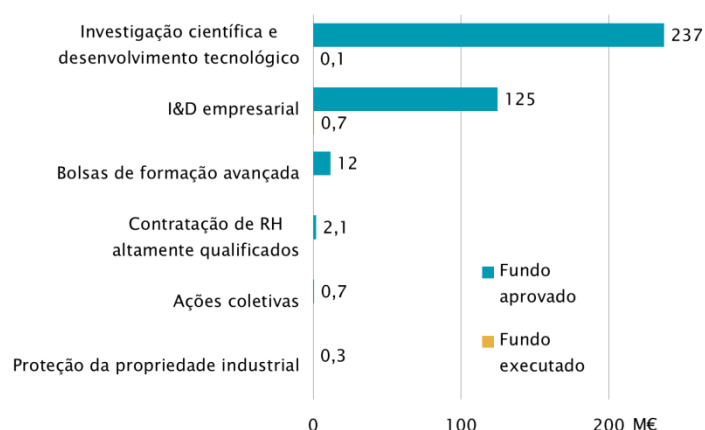


Fonte: Sistema de monitorização do QREN.

As aprovações do Portugal 2020 reportadas a 30 de junho de 2016 traduzem o recente arranque do quadro de programação 2014–2020, apresentando alguns instrumentos ainda sem realização ou sem realização expressiva como é o caso das ações coletivas de valorização económica e transferência do conhecimento, dos apoios à proteção da propriedade industrial, à internacionalização da I&D e a infraestruturas de C&T e a áreas de alojamento empresarial, alguns destes instrumentos sujeitos a mapeamento prévio (ver capítulo 2).

O fundo aprovado dirigido à promoção da I&D totaliza 377 M€, distribuídos maioritariamente por projetos de IC&DT e projetos empresariais de I&D, representando 63% e 33% do fundo aprovado, respetivamente.

Figura 102: Fundo aprovado e executado em projetos do Portugal 2020 relevantes para a promoção da I&D, até 30 de junho de 2016



Fonte: Sistema de monitorização do Portugal 2020.

No âmbito da investigação científica (532 projetos aprovados) destacam-se os projetos integrados e estruturados de IC&DT que envolvem ações de interesse estratégico visando o desenvolvimento e a consolidação de linhas de investigação de interesse público inseridas em áreas consideradas prioritárias para a concretização das estratégias nacional e regionais de I&I para a especialização inteligente (RIS3), realizados a título individual por uma entidade não empresarial do Sistema de I&I ou em copromoção por duas ou mais entidades, podendo incluir empresas, os quais representam 69% do fundo aprovado para investigação. Destaque também para os Programas de Atividades Conjuntas (PAC) que correspondem a um conjunto concertado de ações, temáticas e de carácter multidisciplinar, alinhadas com as prioridades identificadas nas RIS3 e promovidas por consórcios de entidades não empresariais do Sistema de I&I com o objetivo de contribuir para responder a grandes desafios *societais* ou colmatar lacunas no tecido científico e tecnológico a nível nacional e/ou regional. Apesar de se tratar de um instrumento inovador que representa apenas 1% do fundo aprovado para atividades de investigação científica, estão aprovados 75 projetos de PAC que refletem o alinhamento da implementação do Portugal 2020 com a estratégia implícita na sua programação no que respeita à orientação da investigação para resposta aos principais desafios *societais*. À semelhança do QREN, constata-se uma forte preponderância da região Norte que absorveu 67% do fundo aprovado, secundada pela região Centro com 19%.

Se ao fundo aprovado para projetos de investigação científica (237 M€) acrescentarmos a dotação do convite lançado em 2016 e ainda não decidido dirigido às entidades que fazem parte do Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico¹⁰⁰ no montante global de 65 M€ e no pressuposto que este montante venha a ser integralmente comprometido, constata-se que o fundo afeto a projetos que têm como beneficiários principais entidades não empresariais do Sistema de I&I corresponde atualmente a 85% do fundo executado por estas entidades ao longo de todo o período de implementação do QREN. Trata-se de um reforço muito significativo das verbas adstritas a estes beneficiários que têm agora como desafio demonstrar que as intervenções apoiadas contribuíram eficazmente para redução ou eliminação dos défices estruturais que fundamentaram a intervenção do Portugal 2020, incluindo uma maior orientação da oferta de C&T para resposta às necessidades de aumento da competitividade da economia nacional.

¹⁰⁰ Aviso SAICT-45-2016-01 que tem como objetivo reforçar a capacitação técnico-científica de infraestruturas de investigação de alto impacto inseridas no Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico, incluindo a integração em redes europeias de I&D (e.g. ESFRI), permitindo que as mesmas constituam um pilar estratégico no desenvolvimento de investigação de excelência a nível nacional e internacional.

Dos 541 projetos empresariais de I&D aprovados no Portugal 2020, 1/5 têm natureza colaborativa, envolvendo a copromoção entre empresas e entidades não empresariais do Sistema de I&I, e representam 61% do fundo aprovado em I&D empresarial. O Vale I&DT¹⁰¹ regista igualmente uma forte procura com 309 projetos aprovados (57% dos projetos empresariais de I&D). Ambos os instrumentos refletem a ênfase do Portugal 2020 na reorientação da oferta de I&DT para a resposta às necessidades efetivas do tecido económico nacional, em particular das PME, através da dinamização de redes e processos colaborativos de transferência de conhecimento e inovação, no sentido do incremento da competitividade empresarial com tradução na melhoria dos seus produtos, processos e/ou serviços, contribuindo desta forma para colmatar uma das principais fragilidades do nosso Sistema de I&I. Também no caso dos apoios à I&D empresarial constata-se uma forte concentração do fundo aprovado nas regiões do Norte e Centro (57% e 33%, respetivamente).

Contrariamente ao que sucede com as tipologias de operações dirigidas a entidades não empresariais do Sistema de I&I, o fundo aprovado relativo a projetos de I&D promovidos por empresas no âmbito do Portugal 2020 representa apenas 23% do fundo executado no QREN, enquanto o número de projetos de I&D empresarial aprovados no Portugal 2020 representa 31% do total de projetos executados no Portugal 2020. Excluindo os projetos da tipologia Vale I&DT, que distorcem substancialmente os valores médios, quer pela sua representatividade nos projetos aprovados na fase inicial do Portugal 2020 quer pelo baixo valor de investimento, conclui-se que os projetos de I&D empresarial aprovados no Portugal 2020 representam apenas 13% do total de projetos da mesma tipologia concluídos no QREN.

Sendo um dos desígnios estratégicos do Portugal 2020 incrementar o investimento empresarial em I&I, importa acelerar esta componente de intervenção do Portugal 2020 para que os seus resultados confirmem um efetivo contributo para a reorientação do perfil de especialização dos agentes económicos nacionais no sentido de uma maior incorporação de valor e inovação na sua oferta de bens e serviços e nos processos internos.

Com o objetivo de incrementar a **capacitação do tecido empresarial** foi criado um instrumento de apoio dirigido à contratação pelas empresas de recursos humanos altamente qualificados¹⁰² em áreas relevantes para as suas estratégias de inovação como forma de aquisição de massa crítica e de suporte ao desenvolvimento de processos que promovam a inovação empresarial. Neste âmbito, encontram-se aprovados 11 projetos promovidos por PME localizadas nas regiões do Alentejo (9 projetos) e Algarve (2 projetos) que preveem a criação de 43 postos de trabalho altamente qualificados. Ao todo foram abertos 10 concursos para projetos localizados nas regiões Norte, Centro, Alentejo e Algarve e rececionadas cerca de uma centena de candidaturas, 90% das quais se encontra em análise pelas AG.

A **fraca qualificação dos recursos humanos** tem vindo a ser sistematicamente diagnosticada como um dos constrangimentos ao desenvolvimento de processos empresariais inovadores e competitivos, motivo porque foi inscrita como uma linha de intervenção prioritária do Portugal 2020. Conclui-se assim que existe um problema de dinamização da procura que importa colmatar, indo ao encontro das necessidades do tecido empresarial nacional e dos objetivos ambiciosos inscritos no Portugal 2020 por todos os PO regionais do Continente que definiram como meta a contratação pelas empresas de 1,2 mil recursos humanos altamente qualificados.

¹⁰¹ Projetos de baixo montante de investimento que visam a aquisição de serviços de consultoria em atividades de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, bem como de serviços de transferência de tecnologia, nos domínios prioritários da estratégia de investigação e inovação para uma especialização inteligente (RIS3).

¹⁰² Recursos humanos dotados de qualificação igual ou superior a 6 (licenciados, mestres, doutorados ou pós-doutorados).

Vários outros instrumentos disponibilizados pelo Portugal 2020 promovem igualmente o reforço das competências das empresas através do apoio à contratação de recursos humanos especializados (Núcleos de I&DT, projetos empresariais de I&D, projetos de inovação, entre outros), contribuindo assim para o fomento das capacidades internas de criação e incorporação de conhecimento e inovação nos seus produtos, processos e serviços.

A I&DT constitui um dos pilares da programação estratégica do Portugal 2020, refletindo-se esta centralidade na dotação financeira afeta, na diversidade e focalização dos instrumentos de apoio previstos e na mobilização de todos os POR e do PO CI. Importa pois que a sua implementação se traduza no efetivo reconhecimento do seu contributo para resposta aos principais problemas *sociais* e reforço da competitividade e da coesão territorial.

A leitura dos primeiros resultados do Portugal 2020 alerta para alguns desafios que importa ultrapassar. Em particular, a aposta no fomento de uma efetiva transferência e valorização conhecimento das entidades não empresariais do Sistema de I&D para as empresas, contribuindo desta forma para a alteração do perfil de especialização do setor produtivo direcionando-o para a oferta de produtos e serviços com maior incorporação de valor e inovação. Trata-se de um objetivo central na programação do Portugal 2020, com forte incidência no Objetivo temático “Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação”, encontrando-se prevista uma avaliação de impacto do contributo do QREN para as dinâmicas de transferência e valorização de conhecimento, inscrita no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020, que se prevê venha a identificar *inputs* para as intervenções e políticas a implementar no Portugal 2020 sobre esta matéria, conduzindo a uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos disponíveis.

O arranque do Portugal 2020 incidiu essencialmente sobre instrumentos de apoio já existentes no QREN, com destaque para os projetos de I&D empresarial (projetos individuais e em copromoção) e o Vale I&DT. Paralelamente aos instrumentos com tradição em anteriores períodos de programação, importa agora dinamizar linhas de financiamento da I&D&I inovadoras e mais focalizadas em objetivos concretos como é o caso dos projetos de investigação colaborativa liderados por organismos de investigação e com forte envolvimento de empresas, dos projetos demonstradores, da proteção de direitos de propriedade intelectual e industrial, da internacionalização da I&D e das ações coletivas, em especial as focadas na transferência e valorização do conhecimento e na criação e dinamização de redes. Atendendo à sua novidade, os mesmos aportam desafios não só ao nível da sua configuração, procurando assegurar a máxima eficácia e eficiência nos recursos financeiros afetos, mas também ao nível da sua divulgação e promoção da procura junto dos públicos-alvo.

Destaque ainda para os desafios colocados pela dinamização de estratégias de clusterização (plataformas de inovação aberta) e outras iniciativas de eficiência coletiva no âmbito da operacionalização das prioridades definidas na RIS3 e a consequente aglomeração em torno de agregados económicos, com uma implantação espacial de expressão nacional ou regional, bem como de outras iniciativas de eficiência coletiva igualmente determinantes para estimular a necessária articulação entre os agentes económicos, a cooperação e o funcionamento em rede entre os diversos atores do Sistema de I&I, e o reforço do desenvolvimento de redes e de outras formas de parceria e de cooperação, enquanto instrumentos de aceleração da transformação do perfil de especialização e de geração de mais crescimento e emprego.

5.3 Qualificar o perfil de especialização produtiva da economia

As opções seguidas no QREN, de apostar em setores de maior intensidade tecnológica e de conhecimento bem como na produção de bens e serviços transacionáveis, deverão continuar a ser prosseguidas nos incentivos a conceder através do Portugal 2020, mantendo o ritmo do processo em curso de alteração estrutural do modelo produtivo

A estrutura produtiva portuguesa continua a apresentar várias debilidades que limitam a sua competitividade. Como consequência, restringem a capacidade do país seguir uma trajetória de crescimento sustentável com um nível que lhe permita não só ultrapassar as dificuldades atuais face aos compromissos internacionais em termos de metas orçamentais e endividamento público e privado, mas também registar progressos a médio e longo prazo com vista a reduzir o diferencial de desenvolvimento em relação às regiões mais desenvolvidas da Europa.

O tecido empresarial português é ainda caracterizado por empresas de pequena dimensão, sem escala competitiva de âmbito internacional, que assentam a sua atividade em produções de mão-de-obra intensiva, em bens de baixa intensidade tecnologia e serviços de fraca intensidade em conhecimento, com reduzido valor acrescentado. A baixa produtividade dos fatores de produção, decorrente das baixas qualificações, e os processos e produtos facilmente replicáveis, refletem-se numa capacidade competitiva de algumas empresas ainda centrada em baixos custos de produção.

O aumento da capacidade competitiva da estrutura produtiva, passa pela melhoria do desempenho do tecido empresarial em aspetos como a capacidade de diferenciação face à concorrência através de inovações, a adoção de modelos de negócio mais eficientes e sofisticados, a melhoria das competências e qualificações dos recursos humanos, essenciais para a adoção de processos de produção tecnologicamente mais avançados, e a capacidade de penetração em novos mercados, de modo a ultrapassar as limitações impostas pela dimensão do mercado interno.¹⁰³

As políticas públicas têm identificado precisamente estes pontos como alguns dos constrangimentos ao crescimento e ao desenvolvimento do país, nomeadamente os relacionados com a internacionalização das empresas portuguesas, com a sua capacidade de inovação, com a qualificação das empresas e dos seus recursos humanos para a adaptação à mudança, bem como o surgimento de negócios e empresas inovadoras pela via do empreendedorismo.

No que respeita à internacionalização das empresas, não obstante os progressos alcançados nos últimos anos em matéria de exportações, que entre 2010 e 2015 evoluíram de 30% para 40% do PIB, reduzindo consideravelmente a diferença em relação à média dos 28 Estados-Membros da UE, de 44%, continua a verificar-se não só uma reduzida diversificação dos mercados de destino dos produtos portugueses, com uma excessiva dependência do mercado intra comunitário¹⁰⁴, como também uma insuficiente proporção dessas exportações em bens de alta intensidade tecnológica, em serviços intensivos em conhecimento ou tendencialmente com maior valor acrescentado.¹⁰⁵

Em termos de **inovação**, no contexto europeu Portugal continua a estar posicionado entre os inovadores moderados. Nos resultados dos processos de inovação, Portugal tem um comportamento acima da média europeia por parte das PME, quer nas inovações de produtos e processos quer nas inovações de marketing e organizacionais. Contudo, em termos de efeitos

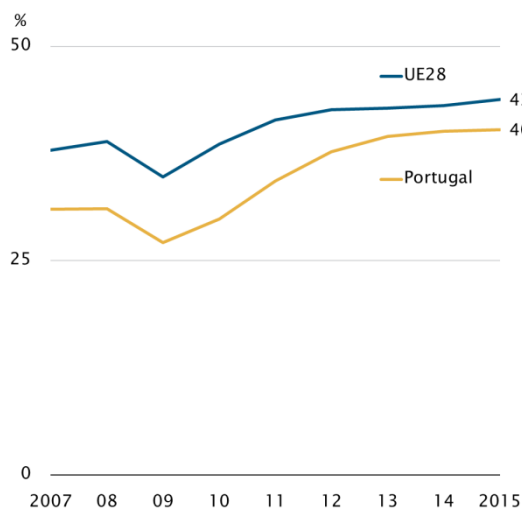
¹⁰³ Condições relacionadas com o contexto de atuação das empresas, tais como a eficiência da Administração Pública, condições de financiamento da atividade económica ou os enquadramentos legal e fiscal, são também importantes neste contexto mas não serão objeto de desenvolvimento neste capítulo.

¹⁰⁴ No final de 2015, as exportações de bens para Estados-Membros da UE representavam 73% do total, quando em 2007 representavam 77% (Eurostat).

¹⁰⁵ No final de 2015, as exportações portuguesas de produtos de alta tecnologia em proporção do total de exportações era de 3,8% quando a média da UE estava em 17%, tendo-se registado mesmo um crescimento desta diferença entre 2007 e 2015 de 9,3 p.p. para 13,2 p.p. (Eurostat).

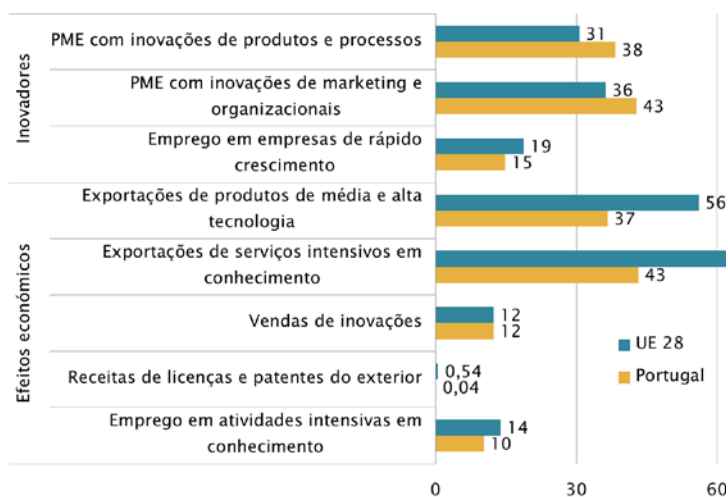
económicos dessas inovações, há ainda um diferencial acentuado na capacidade de penetração nos mercados externos de produtos de alta e média alta tecnologia e de serviços intensivos em conhecimento.

Figura 103: Exportações de bens e serviços em percentagem do PIB



Fonte: Eurostat.

Figura 104: Performance nos resultados do processo de inovação¹⁰⁶



Fonte: European Innovation Scoreboard 2016.

Na criação de novos negócios e empresas, mantêm-se diversas debilidades no chamado ecossistema de estímulo ao empreendedorismo inovador ou qualificado.¹⁰⁷ Entre os constrangimentos detetados nesta área contam-se a fraca articulação entre os atores promotores do empreendedorismo em termos setoriais e territoriais, a reduzida aposta em setores de base tecnológica e a menor capacidade de valorizar os resultados das atividades de I&D, o baixo nível de sobrevivência de empresas não obstante a elevada taxa de criação de empresas, bem como as dificuldades de acesso a financiamento, em particular em áreas mais inovadoras e de maior risco.¹⁰⁸

As **competências dos recursos humanos**, seja ao nível operacional ou de gestão, têm sido um dos principais obstáculos aos processos de inovação nas PME e à alteração do padrão de especialização da produção. Ideias de negócios e produtos mais elaborados e criativos, métodos de produção tecnologicamente mais avançados ou ainda conceitos de organização mais sofisticados, mais flexíveis e de maior escala, apenas poderão ser otimizados com níveis mais elevados de preparação e qualificação dos recursos humanos, compatíveis com a sua concretização. Neste campo, Portugal apresenta graus de participação da população ativa em ações de aprendizagem ao longo da vida ligeiramente inferiores à média da UE¹⁰⁹, fator

¹⁰⁶ Componente Inovadores: PME com inovações de produtos ou de processos em percentagem do número total de PME; PME com inovações de marketing e organizacionais em percentagem do número total de PME; emprego em empresas de rápido crescimento em setores inovadores em percentagem do emprego total nas empresas de elevado crescimento. Componente Efeitos Económicos: vendas de inovações (inovações para o mercado e para as empresas inovadoras) em percentagem do volume de negócios; exportações de produtos de média e alta tecnologia em percentagem das exportações totais de produtos; exportações de serviços intensivos em conhecimento em percentagem das exportações totais de serviços; receitas de licenças e patentes do exterior em percentagem do PIB; emprego em atividades intensivas em conhecimento em percentagem do emprego total.

¹⁰⁷ Importa distinguir o empreendedorismo inovador/qualificado do empreendedorismo "social": o primeiro direcionado para o aproveitamento de oportunidades de mercado e para a inovação; o segundo menos ligado aos objetivos de competitividade e mais vocacionado para a geração do próprio emprego.

¹⁰⁸ A proporção dos nascimentos de empresas em sectores de alta e média-alta tecnologia e serviços intensivos em conhecimento era de 3,1% no final de 2014 (INE).

¹⁰⁹ Em 2015, em Portugal 9,7% das pessoas entre os 25 e os 64 anos frequentaram ações de formação ao longo da vida, ao passo que a média da UE foi de 10,7% (Eurostat).

crítico tendo em conta que o país mantém níveis de qualificação da população ativa abaixo da média europeia¹¹⁰ (cf. capítulo 5.4).

As **qualificações empresariais**, consubstanciadas em fatores imateriais de competitividade, são aspetos ainda distantes da preocupação de uma parte importante das empresas portuguesas, que se mantêm muito centradas em investimentos em capital físico. Alguns exemplos de fatores imateriais de competitividade passam por estratégias de negócios, modelos de gestão e organização, planos de *marketing*, aproveitamento pleno do potencial das TIC, certificação da qualidade das empresas nas suas várias vertentes, responsabilidade ambiental, propriedade industrial ou marcas e *design*. Atendendo à centralidade que estes fatores apresentam em mercados dinâmicos e com exigências de rápida adaptação e mudança, são elementos basilares da capacidade competitiva das empresas no médio e longo prazo.

Os sistemas e incentivos às empresas enquanto instrumentos de política pública para a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa

Enquadrados nos objetivos gerais da Política de Coesão da UE, de reduzir as assimetrias de desenvolvimento entre as regiões dos seus Estados-Membros, os fundos europeus aplicados em Portugal têm tido uma incidência especial no domínio da competitividade e da internacionalização da economia, com o objetivo de auxiliar o país a ultrapassar os constrangimentos estruturais identificados ao crescimento sustentado.

Considerando a necessidade de envolver os agentes de mercado nas alterações estruturais a implementar na economia, os incentivos diretos às empresas, enquanto auxílios de Estado à atividade privada sob a forma de incentivos reembolsáveis ou não reembolsáveis, têm-se constituído como um instrumento privilegiado para aproximar e conciliar as decisões de investimento das empresas dos objetivos e das metas definidas nas políticas públicas. Assim, no âmbito da liberdade de atuação dos agentes económicos dentro das regras de mercado livre, o Estado concede financiamentos, em condições mais favoráveis que as de mercado, a empresas que realizem investimentos auto sustentáveis compatíveis com o interesse público e estrategicamente enquadrados com as suas políticas, podendo estes ser potenciadores de externalidades sociais, de efeitos de difusão dos seus resultados ou de efeitos de arrastamento de outros agentes ou atividades económicas.¹¹¹

No QREN e no Portugal 2020, os instrumentos de política pública com estas características financiados pelos fundos da Política de Coesão da UE têm assumido a forma de Sistemas de incentivos às empresas¹¹², incidindo sobre obstáculos que condicionam a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa no sentido de produções de maior valor acrescentado e com maior capacidade de se imporem nos mercados internacionais (bens e serviços transacionáveis ou internacionalizáveis). Os SI adotados para ambos os períodos de programação apresentam características idênticas, incidindo em áreas que se consideram chave para a melhoria do desempenho das empresas portuguesas, sendo elas a I&D&T, a inovação, o empreendedorismo, a qualificação empresarial, a internacionalização, a formação profissional e o emprego qualificado (estas duas últimas áreas incorporadas nos SI às empresas do Portugal 2020).

¹¹⁰ Em 2015, em Portugal 25% da população ativa tinha formação académica superior enquanto a média da UE era de 32%. Por outro lado, em 2015 em Portugal apenas 45% da população entre os 25 e os 64 anos tinham habilitações iguais ou superiores ao ensino secundário, quando a média da UE era de 76,5% (Eurostat).

¹¹¹ No âmbito das regras de concorrência definidas no Tratado da UE, a concretização do Mercado Comum assenta na livre concorrência entre as empresas, sendo considerados incompatíveis com o Mercado Comum os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confiram uma vantagem económica aos beneficiários, sob o risco de falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros. No entanto, a COM considera que existem exceções a esta a regra, nomeadamente quando esses auxílios prossigam objetivos de interesse público em determinadas áreas, tais como os destinados a promover o desenvolvimento certas atividades ou regiões menos desenvolvidas, ambiente, capital de risco, formação e emprego, I&D&I ou PME.

¹¹² Sistemas de Incentivos às empresas: regimes de apoios diretos a empresas que envolvam auxílios estatais, na aceção dos regulamentos europeus em matéria de política da concorrência (art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro).

Na apresentação do ponto de situação dos SI às empresas, importa distinguir os indicadores de análise a utilizar para o QREN e para o Portugal 2020. No caso do QREN, por se encontrar em fase de encerramento, os indicadores analisados são os afetos à execução das operações apoiadas. No caso do Portugal 2020, por se encontrar ainda na sua fase inicial de implementação, os indicadores analisados são os correspondentes às intenções de investimento aprovadas em sede de processo de seleção dos projetos a financiar.

Até final de junho de 2016, no QREN tinham sido executadas 17.657 operações enquadradas nos SI às empresas, envolvendo incentivos no valor de 3 807 M€ para cofinanciar um investimento elegível de 8 308 M€, sendo a taxa de cofinanciamento pelos fundos de 46%.¹¹³ Foram abrangidas mais de 10 500 empresas. O valor de fundo executado representava 17% do total de fundos executados no QREN até àquela data. Na componente dos SI do Continente, de 3 628 M€, as tipologias de investimento ligadas à inovação empresarial (que incidem sobretudo sobre projetos de investimento em ativos corpóreos relacionados com a inovação nos produtos e nos processos de produção) absorveram 64% dos fundos atribuídos, seguidos pelos incentivos às atividades de I&D com 14% e dos incentivos à internacionalização de PME com 9%. Os incentivos à formação representavam 8% dos fundos executados e as áreas da qualificação de PME e do empreendedorismo qualificado, cada uma 3% do total dos incentivos executados pelas empresas.¹¹⁴

Nos SI do Portugal 2020, até final de junho de 2016 estavam aprovadas 6 290 operações correspondendo a incentivos no valor de 1 649 M€ para apoiar intenções de investimento elegível que ascendiam a 3 120 M€. A taxa de cofinanciamento média dos fundos europeus era de 53% sobre o investimento elegível. O número de empresas abrangidas ultrapassava as 4 800. O montante de fundos aprovados nos SI correspondia a 25% do total de fundos aprovados no Portugal 2020¹¹⁵. Os incentivos à inovação nas empresas representavam 62% do total dos fundos aprovados nos SI e os apoios à internacionalização de PME representavam 19% daquele valor. Os incentivos às atividades de I&D eram 8%, os destinados à qualificação de PME representavam 6% e o empreendedorismo qualificado absorvia 4% dos incentivos aprovados. O valor aprovado para as áreas da formação e do emprego qualificado eram ainda residuais, representando apenas 1% do total.

¹¹³ Para que se possa estabelecer uma comparação com os SI do Portugal 2020, os valores apresentados para os SI do QREN incluem as operações apoiadas pelo PO PH nas tipologias de investimento de formação ação e formação para a inovação e gestão. Estas tipologias de investimento que no QREN estavam fora do âmbito dos SI passaram a integrar estes instrumentos no Portugal 2020.

¹¹⁴ Os SI das R.A. dos Açores e da Madeira do QREN obedeceram a particularidades adaptadas às características intrínsecas daqueles territórios insulares, pelo que não são objeto desta análise.

¹¹⁵ A representatividade dos incentivos aprovados era de 35% do total do Portugal 2020 se se considerar apenas os fundos da Política de Coesão.

Figura 105: Incentivos às empresas executados no QREN

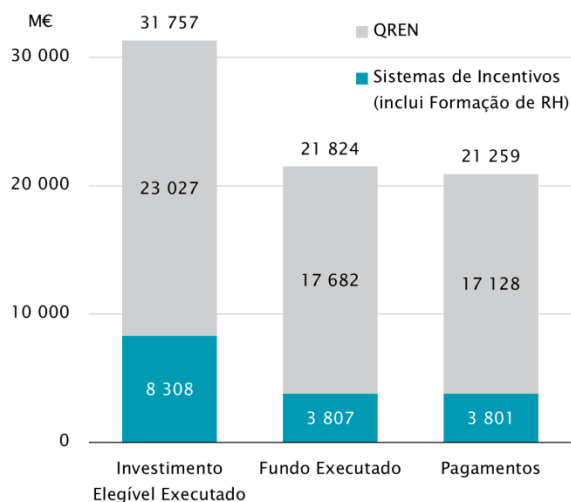
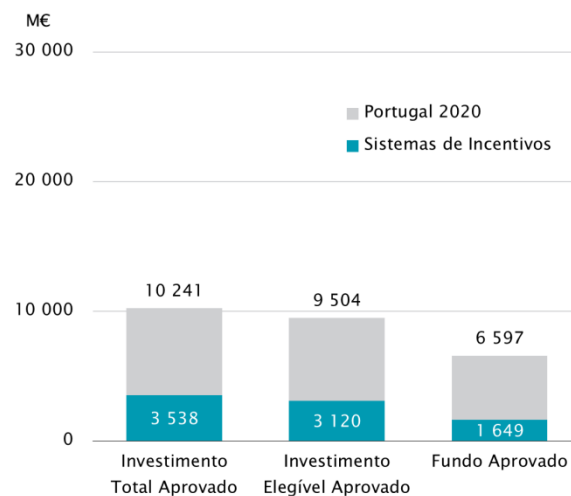


Figura 106: Incentivos às empresas aprovados no arranque do Portugal 2020



Fonte: Sistema de Informação QREN e do Portugal 2020.

Atendendo às limitações dos recursos financeiros disponíveis para a implementação de políticas públicas de carácter estrutural, é da maior relevância a concentração e a seletividade das áreas alvo dos incentivos a atribuir, com vista a otimizar os seus efeitos na atividade económica. A implementação dos SI às empresas obedece a princípios orientadores de política pública que preveem a focalização dos financiamentos em atividades de **produção de bens e serviços transacionáveis ou internacionalizáveis** e que visem o acréscimo de produtividade e de competitividade das empresas.

Este aspeto constitui uma das diferenças no enquadramento atribuído aos SI às empresas entre o QREN e o Portugal 2020. Enquanto no QREN se assumiu uma focalização mais restritiva ao nível da admissibilidade de atividades económicas a apoiar¹¹⁶, identificando-se o âmbito das atividades económicas admissíveis para a indústria, energia, comércio, turismo, serviços e transportes e logística, no Portugal 2020 são elegíveis operações inseridas em todas as atividades económicas¹¹⁷, sendo apenas identificadas as exceções a esta elegibilidade¹¹⁸, tendo-se assumido a opção de procurar garantir a focalização através dos objetivos dos projetos independentemente dos setores de atividades.

Importa, por isso, analisar de que forma o ponto de situação do QREN, próximo do seu encerramento, reflete os termos de focalização inicialmente definidos, e em que medida o alargamento do âmbito das atividades económicas a apoiar no Portugal 2020, um ano e meio após o início da sua operacionalização, constitui uma alteração do direcionamento dos incentivos em relação ao QREN. Nesta análise, para além do fator setorial, é pertinente verificar o grau tecnológico e de intensidade de conhecimento associado às atividades apoiadas. Uma vez que as delimitações de atividades económicas foram definidas para os SI do Continente, a análise centra-se nos SI de investigação e desenvolvimento tecnológico, inovação (e empreendedorismo) e qualificação e internacionalização de PME.

¹¹⁶ Para os SI que abrangeram o território do Continente, foram definidas as classificações de atividades económicas (CAE) abrangidas (art.º 9.º do Anexo II do Decreto-Lei nº 65/2009, de 20 de março).

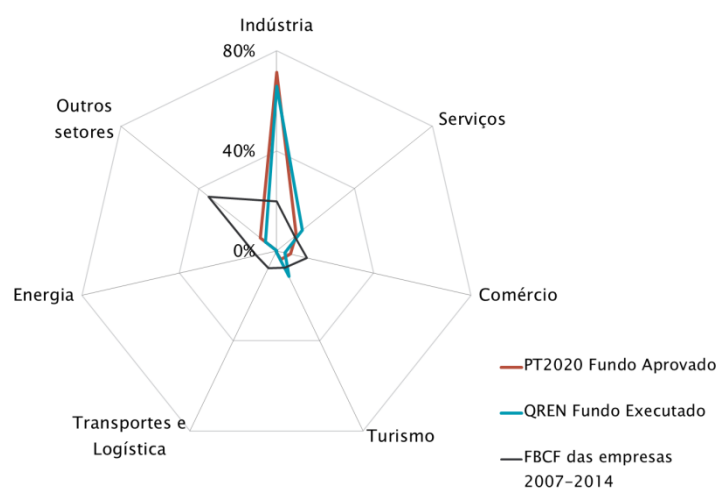
¹¹⁷ "(...) com especial incidência para aquelas que visam a produção de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis ou que contribuam para a cadeia de valor dos mesmos e não digam respeito a serviços de interesse económico geral", conforme, referido no Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização (art.º 4.º da Portaria nº 57-A/2015, de 27 de fevereiro).

¹¹⁸ As exceções referem-se a atividades financeiras e de seguros, defesa, lotarias e outros jogos de aposta (art.º 4.º da Portaria nº 57-A/2015, de 27 de fevereiro).

Em termos setoriais¹¹⁹, tanto no QREN como no Portugal 2020 há uma forte incidência dos incentivos às empresas na indústria, absorvendo mais de 2/3 dos incentivos atribuídos, em particular na fabricação de produtos metálicos, de produtos minerais não metálicos, de artigos de borracha e de matérias plásticas e de têxteis. Assumem também relevância as atividades turísticas de alojamento e as atividades de consultoria e programação informática nos serviços. Os financiamentos fora do âmbito dos setores definidos para os incentivos às empresas do QREN justificam-se pelas operações promovidas por organizações económicas e patronais no âmbito de ações de formação para empresas no QREN e de projetos conjuntos de internacionalização no Portugal 2020.

Contudo, é possível identificar algumas diferenças na aplicação dos incentivos diretos às empresas entre o Portugal 2020 e o QREN. Desde logo pelo maior peso relativo que a indústria e o comércio assumem nos incentivos do Portugal 2020 e, em sentido contrário, pelo menor proporção de fundos destinados aos setores dos serviços e do turismo. O aumento do peso da indústria justifica-se pelas atividades de fabricação de produtos metálicos e de aeronaves e equipamento relacionado, e os decréscimos no setor do turismo e dos serviços pelas atividades de alojamento e de consultoria e programação informática, que perdem peso no Portugal 2020 em relação ao QREN.

Figura 107: Distribuição dos incentivos às empresas por setor



Fonte: Sistema de Informação QREN e do Portugal 2020.

Pormenorizando esta afetação dos incentivos no QREN, dos 3 628 M€ de incentivos executados nas 16 256 operações selecionadas, 66% destinaram-se ao setor da indústria, 13% ao setor dos serviços e 11% ao setor do turismo. O setor do comércio representava 4% dos incentivos, tendo os setores da energia e dos transportes e logística uma representatividade residual nos fundos executados. No setor da indústria, com 3/4 dos incentivos atribuídos destinados à inovação, são de destacar como principais destinatários os subsectores de produtos metálicos, minerais, de borracha e plásticos, bem como a indústria do papel. No setor dos serviços, com metade dos incentivos aplicados em I&D, assume maior relevância a consultoria e programação informática, e no setor do turismo, com 90% dos incentivos aplicados em projetos de inovação, são as atividades de alojamento (em estabelecimentos hoteleiros) que se evidenciam como mais dinâmicas na aplicação dos financiamentos. Os valores de fundo executados fora do âmbito dos setores definidos no enquadramento nacional dos

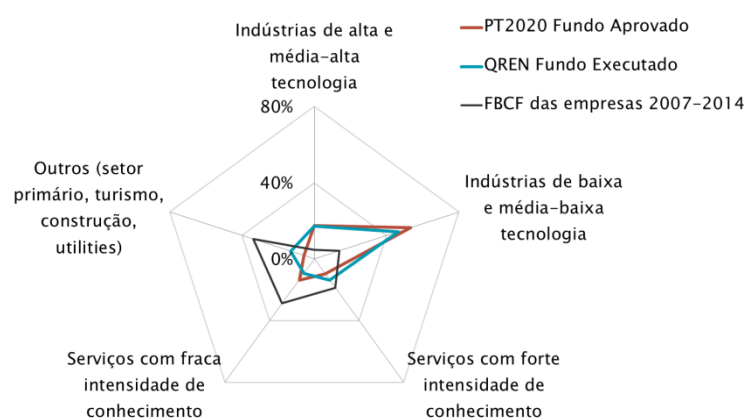
¹¹⁹ A análise setorial efetuada para o QREN e para o Portugal 2020 respeita à classificação de atividades económicas (CAE) definidas no enquadramento nacional dos sistemas de incentivos do QREN (art.º 9.º do Anexo II do Decreto-Lei nº 65/2009, de 20 de março).

SI representam apenas 6% do total, e estão concentrados sobretudo nas atividades de organizações associativas, principalmente as económicas e patronais, muito ligadas à área da formação para empresas (com destaque para a tipologia de formação-ação).

No Portugal 2020, dos 1 569 M€ de fundos aprovados para as 5 673 operações selecionadas no âmbito dos SI do Continente, o setor da indústria captava 71% e o setor dos serviços 10%. O setor do comércio representava 6% dos incentivos aprovados e o setor do turismo 4%. Transportes e logística apresentava um valor pouco significativo face ao total e para o setor da energia ainda não existiam valores aprovados. Tal como no QREN, na indústria a grande parte dos incentivos, cerca de 80%, destina-se à área da inovação, destacando-se o subsector de fabricação de produtos metálicos e, com cerca de metade desse valor, os têxteis e os artigos de borracha e de matérias plásticas. Nos serviços, com uma aposta mais forte na área da internacionalização (37%) e da inovação (26%), eram as atividades de consultoria e programação informática que assumiam maior relevância, e no turismo, com 3/4 dos incentivos para projetos de inovação, era para as atividades de alojamento que se dirigia a grande parte dos investimentos.

Em termos tecnológicos, verifica-se no início do Portugal 2020 em relação ao QREN um aumento do peso relativo das indústrias de baixa e média baixa tecnologia e dos serviços de fraca intensidade em conhecimento, em detrimento dos serviços de forte intensidade em conhecimento e do turismo. As indústrias de alta e média alta tecnologia mantêm o seu peso relativo, embora com alteração nas atividades beneficiárias dos incentivos, com maior incidência na fabricação de aeronaves e equipamento relacionado e menor proporção para os produtos farmacêuticos e para os produtos químicos. Os têxteis, a indústria metalúrgica e os produtos metálicos justificam o aumento do peso relativo das indústrias baixa e média baixa tecnologia. Nos serviços, o aumento dos de fraca intensidade em conhecimento deve-se à maior proporção de incentivos aprovados para as organizações económicas e patronais e para o comércio por grosso, e a menor representatividade dos de forte intensidade em conhecimento deve-se às atividades de consultoria e programação informática e às atividades desportivas e recreativas.

Figura 108: Distribuição dos incentivos às empresas por grau tecnológico e de conhecimento



Fonte: Sistema de Informação QREN e do Portugal 2020.

No âmbito do QREN em particular, quase metade dos incentivos às empresas (47%) foi destinada a indústrias de baixa e média-baixa tecnologia, sendo 17% para apoiar operações de indústrias de alta e média-alta tecnologia. Pelo contrário, no

campo dos serviços, assumem maior protagonismo os serviços de forte intensidade de conhecimento, que representam 14% dos incentivos, enquanto os serviços de fraca intensidade de conhecimento envolveram 9% dos incentivos executados no QREN. De realçar ainda os fundos associados a operações de outras atividades fora desta classificação, como do setor primário, da construção, *utilities* e parte do setor do turismo, que representam 13% dos incentivos executados.¹²⁰ Entre as indústrias de alta e média alta tecnologia que de maior valor de incentivos beneficiaram, encontram-se a indústria de produtos químicos e de fibras sintéticas ou artificiais, a indústria de veículos e componentes automóveis, de máquinas e equipamentos e a fabricação de produtos farmacêuticos. Nas indústrias de baixa e média baixa tecnologia encontram-se a fabricação de produtos metálicos e de produtos minerais não metálicos. Nos serviços de forte intensidade de conhecimento evidencia-se a consultoria e programação informática e nos serviços de fraca intensidade de conhecimento as atividades de organizações associativas, já referidas atrás. Nos setores não definidos nesta classificação, quase metade do fundo executado decorreu de operações de atividades de alojamento em estabelecimentos hoteleiros.

Os incentivos do Portugal 2020 têm tido as indústrias de baixa e média baixa tecnologia como principais beneficiárias, representando este segmento de promotores 53% dos fundos aprovados nos SI do Continente, tendo as indústrias de alta e média alta tecnologia 17% dos incentivos aprovados. Entre os serviços, os de fraca intensidade em conhecimento assumem maior relevância, ao representarem 14% dos incentivos aprovados face aos 10% dos serviços de forte intensidade em conhecimento. Outros setores fora desta classificação, como o setor primário, construção, *utilities*, e parte do setor do turismo, são financiados por 6% do total dos incentivos aprovados. Nas indústrias de alta e média alta tecnologia, ressalta a fabricação de componentes automóveis e a fabricação de aeronaves e equipamentos relacionados, e nas indústrias de baixa e média baixa tecnologia há uma maior canalização dos incentivos para a fabricação de produtos metálicos, de artigos de borracha e de matérias plásticas e para os têxteis. Nos serviços de forte intensidade em conhecimento são de salientar a consultoria e programação informática e as atividades de arquitetura e engenharia, enquanto nos serviços de fraca intensidade de conhecimento há preponderância das atividades de organizações económicas e patronais. Nos setores não definidos nesta classificação, as atividades turísticas de alojamento representavam quase metade dos incentivos aprovados.

Comparando o efeito de alavancagem direta dos fundos com o investimento total das empresas na economia nacional entre 2007 e 2014, medida pela FBCF, as figuras anteriores permitem verificar que, apesar das diferenças referidas entre QREN e o Portugal 2020, o foco setorial dos financiamentos confirma o alinhamento com os objetivos de recuperação da indústria enquanto motor do crescimento económico¹²¹.

A elevada proporção dos incentivos destinados às indústrias de baixa e média baixa tecnologia e aos serviços de fraca intensidade em conhecimento, quer no QREN que no Portugal 2020, tem sido justificada pela necessidade de tornar os setores tradicionais mais competitivos e internacionalizados, contribuindo-se para o aumento do valor acrescentado dos produtos e para o reposicionamento na sua cadeia de valor. De facto, tem havido uma evolução positiva nos últimos anos na componente do volume de negócios destinada aos mercados externos destas indústrias e serviços. Em particular, entre as atividades económicas com enquadramento nos SI, foram as indústrias de baixa e média baixa tecnologia e os serviços

¹²⁰ Na confrontação das percentagens da classificação setorial com a classificação tecnológica dos setores, deve atender-se aos seguintes fatores de análise na classificação tecnológica: o setor dos serviços (com forte e com fraca intensidade de conhecimento) inclui os setores do comércio, transportes e logística, parte do setor do turismo e parte dos setores não definidos no enquadramento nacional dos SI; a componente outros setores (setor primário, turismo, construção, *utilities*) engloba o setor da energia e parte dos setores da indústria, dos serviços, do turismo e dos setores não definidos no enquadramento nacional dos SI.

¹²¹ A FBCF das empresas entre 2007 e 2014 nas indústrias de alta e média alta tecnologia e nas indústrias de baixa e média baixa tecnologia representou 19% do total, enquanto no QREN e no Portugal 2020 a representatividade destes grupos foi de cerca de 70%.

com fraca intensidade de conhecimento que mais contribuíram para o aumento do volume de negócios das empresas portuguesas destinado à exportação.

Figura 109: Evolução da percentagem do volume de negócios das empresas destinado à exportação

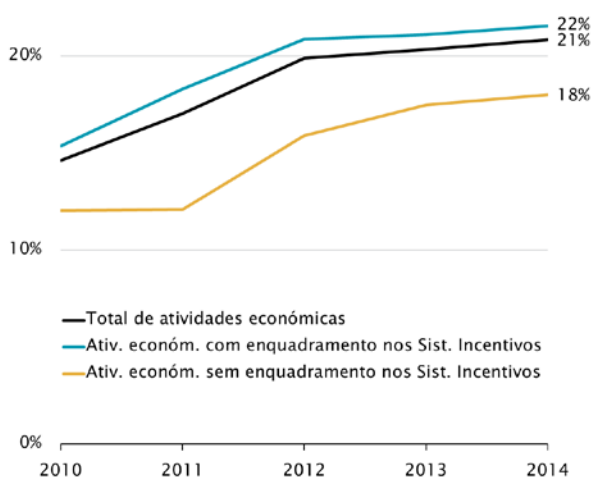
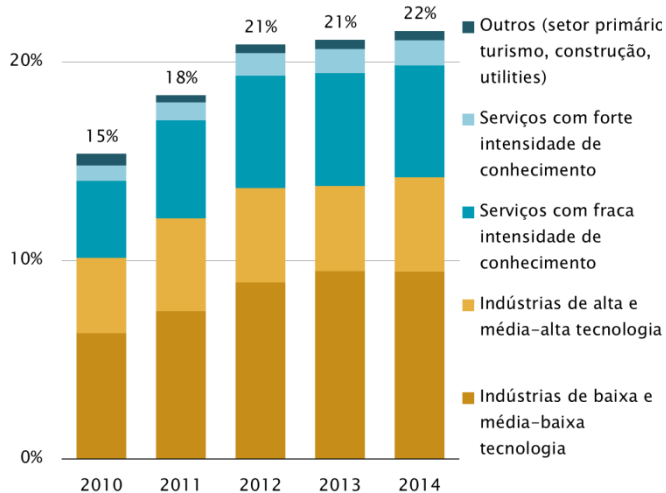


Figura 110: Evolução da % do volume de negócios das empresas destinado à exportação nos setores com enquadramento nas CAE dos SI



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Pode concluir-se que, apesar de a legislação nacional que regulamenta os SI do Portugal 2020 não definir limitações às atividades económicas a apoiar, ao contrário do que se verificou no QREN, a 30 de junho de 2016, a comparação dos incentivos às empresas do Continente, entre a execução no QREN e as aprovações no Portugal 2020, mostra que não existe no Portugal 2020 um desvio relevante em relação às opções setoriais assumidas para o QREN, não obstante as diferenças mencionadas anteriormente. No entanto, apesar de não serem neste momento diferenças significativas, da análise das atividades económicas financiadas em função do seu grau tecnológico e intensidade de conhecimento, constata-se que existe no Portugal 2020 uma maior proporção de incentivos direcionados para as indústrias de baixa e média baixa tecnologia e para os serviços de baixa intensidade em conhecimento, em detrimento dos serviços de forte intensidade em conhecimento e do turismo.

Apesar do contributo daqueles setores para a evolução registada nas exportações nacionais, este ponto de situação sugere que poderá ser benéfica uma delimitação setorial em futuros concursos dos SI que favoreça atividades de maior grau tecnológico e maior intensidade de conhecimento, coincidentes com os objetivos definidos no Portugal 2020 em termos de novas empresas em sectores de alta e média-alta tecnologia e serviços intensivos em conhecimento, aumento do valor das exportações no volume de negócios das PME e do número de empresas com atividades de inovação. Uma maior adesão a estes desafios deverá garantir a continuidade da contribuição dos fundos europeus para a alteração do perfil de especialização da economia portuguesa, evolução determinante para a sua capacidade competitiva e para o potencial de crescimento e desenvolvimento a longo prazo.

5.4 Aumentar o nível de qualificação dos adultos

Portugal apresenta uma situação de atraso estrutural em termos de qualificação de adultos.

A qualificação de adultos¹²² tem sido uma área de enfoque das políticas públicas nos anos da democracia em Portugal, com níveis de investimento e visões diferenciados, irregularidade que redundou em resultados nem sempre expressivos na atenuação dos atrasos estruturais no nível das qualificações escolares e profissionais da população adulta portuguesa.

O investimento na qualificação de adultos cumpre diferentes objetivos, designadamente, na perspetiva dos indivíduos: a promoção de acesso às oportunidades de educação e formação, o desenvolvimento pessoal, a aquisição de competências essenciais de participação cívica, a compreensão do mundo moderno e envolvimento nas questões ao nível do consumo responsável, da sustentabilidade, etc.. Cumpre, igualmente, objetivos agregados com impactos na sociedade portuguesa como um todo, contribuindo: i) para a promoção da competitividade económica assente na valorização do capital humano, trazendo ganhos de produtividade económica e a indução da eficácia e inovação empresarial; ii) para o reforço da coesão social e a atenuação das desigualdades; iii) bem como para o fortalecimento de uma sociedade civil dinâmica, capaz de responder aos desafios do envelhecimento ativo e da solidariedade entre as gerações.

A Estratégia da Educação e Formação 2020¹²³ (EF2020) e a Agenda Renovada no domínio da Educação de Adultos vêm refletir estas preocupações. Estes dois referenciais no domínio da educação vêm reforçar e aprofundar as orientações da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e estabelecer metas para este domínio. A aprendizagem ao longo da vida surge, nesta perspetiva, como elemento decisivo da resposta à atual crise económica e ao envelhecimento da população. Muito recentemente, juntam-se também preocupações de salvaguarda e transmissão às gerações futuras dos valores humanos e cívicos de liberdade de pensamento e de expressão e de inclusão social e combate a todas as formas de discriminação, na sequência das “trágicas manifestações de extremismo violento no início de 2015”¹²⁴.

Em matéria de educação de adultos, Portugal, apesar de ter registado uma tendência positiva, continua aquém da realidade do conjunto da UE28. Com efeito, a taxa de escolaridade do ensino secundário, isto é, o peso das pessoas entre os 25 e os 64 anos que têm habilitações iguais ou superiores ao ensino secundário: 26% em Portugal face a 69% na UE em 2005, e 45% em Portugal face a 77% na UE, em 2015. Mesmo analisando a faixa etária com melhor desempenho (25–34 anos), a taxa de escolaridade do ensino secundário é de 67%, praticamente menos 10 p.p. que a média europeia para todos os grupos etários e menos 16 p.p. da média para o grupo etário equivalente na UE28. Esta distância vai-se acentuando nos grupos etários mais velhos, chegando aos 44p.p. de diferença quando se toma como referência o grupo 55–64 anos (24% para Portugal e 68% para o conjunto dos países da UE).

¹²² Educação de adultos e aprendizagem ao longo da vida são aqui utilizados como equivalentes, ainda que educação de adultos se refira à aprendizagem realizada pelos adultos (segundo a Resolução do Conselho sobre uma agenda renovada no domínio da educação de adultos (2011/C 372/01) “designa a toda a gama de atividades de aprendizagem formal, não formal e informal, tanto no plano geral como no profissional desenvolvidas pelos adultos depois de concluída a fase inicial do ensino e formação”). Aprendizagem ao longo da vida refere-se a um paradigma na educação de adultos (e genericamente ao longo da vida) que, a par da educação escolar, vem reconhecer as aprendizagens não escolares, isto é os espaços fora da escola e a história individual de aprendizagem e em que o indivíduo está no centro do processo de aprendizagem (Alexandra Aníbal “Da educação permanente à aprendizagem ao longo da vida e à validação das aprendizagens informais e não formais: recomendações práticas”, CIES-IUL, CIES e-*working paper* n° 147/2013).

¹²³ Materializado no Relatório conjunto de 2015 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e formação (EF2020), Jornal Oficial da União Europeia, 15.12.2015.

¹²⁴ Idem.

Acresce que os níveis de qualificações mais baixos são ainda expressivos e ficam invisíveis quando se tem em conta apenas a referência do secundário. Assim, segundo o Inquérito ao Emprego, em 2005, 59,1% da população entre os 25 e os 64 anos tinha, no máximo, o 2º ciclo; este valor desce para 34,1%, em 2015. E, mesmo na faixa etária dos 25–34 anos, o peso da população com essas habilitações era de cerca de 38% em 2005 e de 10,9% em 2015. Por outro lado, o analfabetismo era, segundo o Censos 2011, de 5,2%, penalizando sobretudo as mulheres (6,8% no país face a 3,5% nos homens), as pessoas mais velhas (19,5% das pessoas com 65 ou mais anos era analfabeta) e a região do Alentejo, com cerca de 12%.

Este perfil de habilitações é tributário de um histórico de abandono escolar e insucesso escolar elevados ao longo de décadas, mas também do nível de acesso, mais recentemente, à educação ao longo da vida, formal, não formal ou informal. Assim, e apesar de se ter evoluído de 2005 para 2015, Portugal está ainda abaixo da meta definida na Estratégia de Educação e Formação EF2020 (15% dos adultos com idades entre 25 e 64 anos a participar em ações de educação e formação¹²⁵), com 9,7% dos portugueses inquiridos trimestralmente pelo Inquérito ao Emprego a declararem que tinham participado em ações de educação ou formação nas últimas quatro semanas.

Figura 111: Taxa de escolaridade de nível secundário, 2015

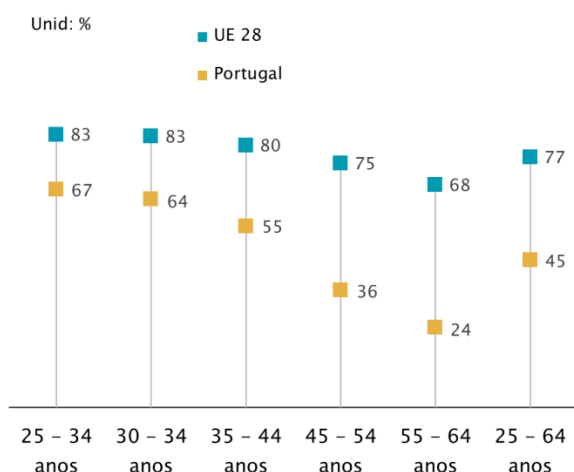
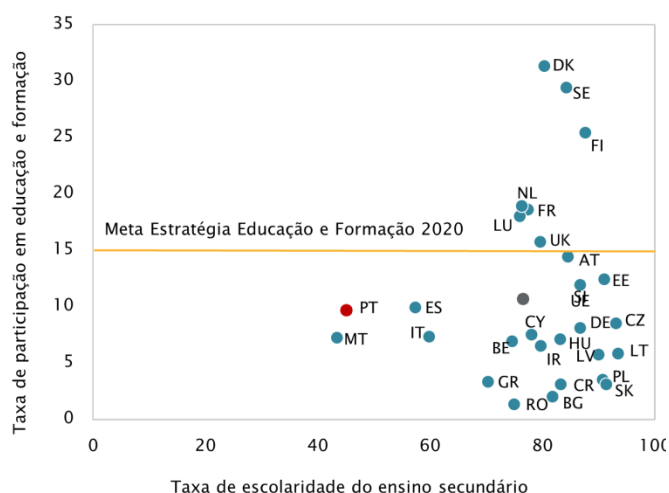


Figura 112: Taxa de participação em ações de aprendizagem ao longo da vida vs. taxa de escolaridade de nível secundário: 25–64 anos, 2015



Fonte: Eurostat.

¹²⁵ Este indicador refere-se à média anual das pessoas com idades entre 25 e 64 que declararam ter participado em ações de educação e formação, formal e não formal, nas quatro semanas precedentes a cada uma das edições trimestrais do inquérito face à média do total da população do mesmo grupo etário que respondeu à questão do Inquérito ao Emprego. A informação recolhida diz respeito a todas as atividades de educação e formação quer sejam ou não relevantes para o seu posto de trabalho ou a possibilidade de aceder a um emprego.

O QREN foi o principal instrumento de financiamento da Iniciativa Novas Oportunidades, tendo afetado um elevado montante financeiro à educação e formação de adultos. Esta estratégia permitiu trazer contributos importantes à qualificação de adultos em diferentes vertentes: elevado número de pessoas envolvidas, abrangência de públicos e alteração do nível de qualificações.

O QREN incorporou os objetivos das políticas públicas em matéria de educação e formação de adultos ao cofinanciar grande parte da Iniciativa Novas Oportunidades (INO). Dos objetivos definidos destacam-se: i) o aumento do envolvimento da população adulta em atividades de educação e formação; ii) o aumento das qualificações de nível secundário da população adulta; iii) a melhoria do ajustamento das qualificações entre a oferta e procura das qualificações.

Para a concretização destes objetivos foram investidos até 30 de junho de 2016 cerca de 2,08 mil M€ (fundo executado) em formação de adultos (excluindo formação associada à inclusão social), correspondente a 30,8% do fundo executado FSE e a 9,7% do fundo executado QREN (FSE+FEDER+FC), excluindo a assistência técnica. O fundo executado na formação de adultos distribuiu-se da seguinte forma:

- 81% destinou-se à qualificação de dupla certificação de adultos e enquadrada no Catálogo Nacional de Qualificações (incluindo os processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências – RVCC). Foram abrangidos, 202 mil indivíduos em cursos de Educação Formação de Adultos (EFA), 1,8¹²⁶ participantes em Formações Modulares Certificadas (FMC) (correspondendo a 4 milhões de participações) e 1,7 milhões de pessoas em processos RVCC.
- 18% à formação em gestão e aperfeiçoamento profissional. Foram abrangidos 36 mil indivíduos em Formação ação, 670 mil em Formação para a Inovação e Gestão, 371 mil em Qualificação dos Profissionais da Administração Pública Central e Local e 265 em Qualificação dos Profissionais do setor da educação e da saúde.
- 0,7% à formação associada a projetos de investimento cofinanciados pelo FEDER no âmbito dos Sistemas de Incentivos (correspondendo a 260 projetos no SI Inovação e 403 no SI Qualificação de PME) e do Programa de apoio à Modernização Administrativa (5 projetos).

Os resultados deste importante esforço nos últimos anos estão refletidos no crescimento (de 71% entre 2007 e 2015) das taxas de escolaridade do ensino secundário (de 27%, passou para 45% das pessoas com estas qualificações entre 25 e 64 anos).

Destaca-se a evolução da qualificação das pessoas com idades entre 35 e 44 anos (Figura 113), cujo percurso evolutivo regista um fortíssimo arranque (que descola do ritmo de crescimento verificado para o conjunto da população) coincidente com o lançamento da INO e com o grupo etário de maior participação (em termos absolutos e relativos) nesta iniciativa.

Para o aumento da taxa de escolaridade concorrem quer os efeitos (a prazo) do investimento na qualificação de jovens (e, consequente diminuição de abandono escolar e aumento da taxa de conclusão do ensino secundário), quer o resultado do aumento da taxa de participação da população adulta em ações de aprendizagem ao longo da vida.

Neste indicador (Figura 114) verificou-se uma tendência de crescimento que atingiu um pico em 2011, tendo-se mantido mesmo acima da média da UE28 em 2011 e 2012. Nos anos que se seguiram, voltou-se a valores mais baixos que esse

¹²⁶ Este valor corresponde ao número de pessoas distintas por projeto.

referencial, ainda que próximos (9,7% para Portugal face a 10,7% na UE28 em 2015). A alteração na forma de recolha deste indicador, tendo determinado uma quebra de série, pode explicar em parte a variação de 100% que este indicador apresenta entre 2010 e 2011 (de 5,7% para 11,5%).

No mesmo indicador, o peso dos desempregados nas ações de aprendizagem ao longo da vida é maior do que o dos empregados, tendo este diferencial aumentado nos anos da crise económica (este diferencial é coincidente com os dados dos fundos). Na UE, para além deste diferencial ser muito reduzido, os empregados adquirem em termos relativos mais formação (com exceção de 2010–2012).

Figura 113: Evolução da taxa de escolaridade de nível secundário, 2005–2015

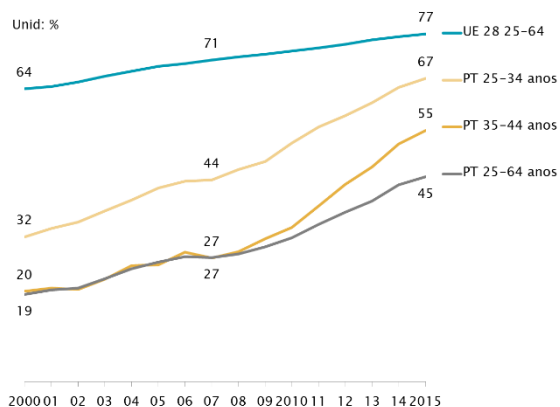
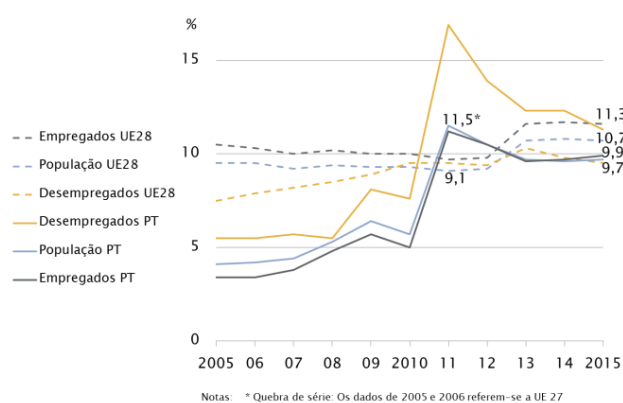


Figura 114: Evolução da taxa de participação em ações de aprendizagem ao longo da vida, entre 25 e 64 anos, 2005–2015



Notas: * Quebra de série: Os dados de 2005 e 2006 referem-se a UE 27

Fonte: Eurostat.

Conclui-se que o contributo do QREN para aumentar o envolvimento da população adulta em atividades de educação e formação é muito significativo, concorrendo diretamente para o aumento da escolaridade da população adulta, numa ótica de dupla certificação. Acresce que este investimento permitiu chegar a camadas da população habitualmente afastadas da formação (nomeadamente, pessoas com níveis de escolaridade inferiores ao ensino secundário e de escalões etários mais elevados), bem como ter efeitos positivos na transmissão para as gerações mais novas das vantagens da qualificação escolar e/ou profissional.

Apesar destes efeitos positivos do investimento realizado no QREN, quer os níveis de escolaridade quer os de participação em formação ao longo da vida continuam aquém do desejável. A taxa de escolaridade é ainda inferior à média europeia e relativamente à taxa da participação em atividades de educação e formação, a convergência com a Europa ao nível da qualificação exigiria que em Portugal, apesar de não se distanciar muito da meta definida pela Estratégia da Educação e Formação 2020 (15%), se realizasse um esforço muito superior, em termos de participação em ações de educação e formação (nomeadamente, nas que conferem certificação escolar, destinadas quer a desempregados, quer a empregados), ao dos restantes países, facto que não se tem verificado.

O Portugal 2020: linhas de continuidade e os principais desafios

Tendo em conta os desafios que o aumento dos níveis de qualificação dos portugueses coloca, a programação do Portugal 2020 procurou dar continuidade às linhas estratégicas seguidas no QREN, reconhecendo, no texto do POCH, que o

“investimento inteligente no capital humano é o motor mais sustentável do desenvolvimento e da promoção da convergência económica e social” (p. 1).

Ao contrário da situação que vigorou no QREN (no qual esta vertente se encontrava centralizada num único programa – o PO PH), no Portugal 2020 a opção passou por inscrever a qualificação de adultos em diferentes domínios temáticos e, consequentemente, em diferentes PO. Esta opção assenta no facto de se terem privilegiado os fins/resultados das intervenções em alternativa aos processos, procurando uma maior eficiência para a gestão global e para a concretização de resultados.

Nesse sentido, a formação profissional dos adultos está presente em três Domínios temáticos:

- Enquanto componente fundamental do reforço das qualificações das pessoas, encontra-se essencialmente no domínio Capital Humano, correspondendo ao OT 10. Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida (mais concretamente na PI 10.3). Neste caso, privilegia-se sobretudo a certificação escolar ou a dupla certificação (escolar e profissional) dos adultos; consequentemente os indicadores de resultados traduzem ganhos de qualificação após a conclusão da formação estando associados à obtenção de uma certificação escolar e/ou profissional. Encontram-se nesta situação os cursos EFA (pretende-se abranger 37 mil adultos), o Ensino Recorrente (23 mil adultos), os Cursos de Aprendizagem¹²⁷ (46 mil pessoas) e os processos RVCC¹²⁸. Estas intervenções estão inscritas no PO CH, PO Lisboa e PO Algarve, bem como nas RA, ascendendo a dotação de fundo a mais de 500 M€.
- Enquanto dimensão essencial das políticas de ativação de desempregados e da melhoria da empregabilidade de empregados e desempregados, encontra-se no domínio Inclusão Social e Emprego, através do OT 8. Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral e do OT 9. Promover a inclusão e combater a pobreza.

No OT8 (PI 8.5) estão incluídas intervenções de formação para ativos, nomeadamente: Cheque formação; Formação modular para empregados, em especial em risco de desemprego; Qualificação de trabalhadores de setores afetados por sazonalidade e alterações conjunturais; Formação modular para desempregados mais qualificados (e.g. Vida ativa). Os indicadores de resultado aferem a obtenção de competências escolares e/ou profissionais certificadas e a manutenção/obtenção do emprego. Estas intervenções estão inscritas no PO ISE, PO Lisboa, PO Algarve, PO Açores e PO Madeira. A dotação inscrita na PI 8.5 no PO ISE ascende a cerca de 250 M€. Pretende-se abranger mais de 1M de Participantes desempregados, incluindo DLD, na formação e cerca de 1M de Participantes empregados na formação.

Ainda no OT 8, na PI 8.2, referente à IEJ, está inscrita a ação de formação Vida ativa jovens (assente em percursos de formação modular, destinados a jovens NEET até aos 29 anos) e o Programa de estágios de reconversão profissional (AGIR da RA da Madeira). Pretende-se atingir cerca de 130 mil Participantes NEET em ações de qualificação/educação (este indicador, para além destas duas ações inclui também o Programa Retomar).

¹²⁷ Quer os Cursos de Aprendizagem quer a Vida Ativa Jovens (referida à frente) destinam-se a adultos jovens, tendo uma configuração que se destina a públicos jovens e que se diferencia das intervenções destinadas a adultos. São incluídas neste ponto porque se optou por elencar todas as ofertas destinadas a pessoas com 18 anos ou mais e por os Cursos de Aprendizagem estarem inscritos no Eixo da qualificação de adultos no PO CH (Eixo 3. Aprendizagem, qualificação ao longo da vida e reforço da empregabilidade).

¹²⁸ Apenas a R.A. da Madeira definiu indicador de realização nos RVCC (7 316 adultos). O PO Açores inclui ainda as Ações de reconversão de ativos com qualificação superior em áreas com saídas profissionais, Percursos formativos modulares de dupla certificação, Cursos de aquisição básica de competências e o PO Madeira inclui ainda Intervenções específicas dirigidas à qualidade e eficiência do sistema de formação de adultos.

No OT 9 (PI 9.1) estão incluídas as intervenções para desempregados de longa duração e com baixas qualificações, nomeadamente, Formação Modular para DLD (e.g. Vida ativa)¹²⁹. Os indicadores de resultado aferem a certificação obtida. A dotação inscrita na PI9.1 (no PO ISE e nos POR) ascende a quase 900 M€, no entanto esta verba inclui igualmente ações no âmbito da inclusão ativa de população com deficiência/incapacidade e de outros grupos vulneráveis. No PO ISE, pretende-se abranger cerca de 800 mil Participantes de grupos desfavorecidos, incluindo DLD com baixas qualificações, em formação modular certificada.

- Adicionalmente, e dando continuidade ao QREN, no âmbito da formação dos profissionais da educação e da saúde, o PO CH apoia a formação de professores, gestores escolares, formadores e outros agentes de formação (P.I 10.1) (pretende apoiar cerca de 75 mil Docentes apoiados nas ações acreditadas dirigidas à formação contínua em didáticas específicas) e na PI 9.4 apoia-se a Formação de Docentes, Técnicos e Outros Profissionais das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, Formação de Profissionais do Setor da Saúde e Formação de Técnicos de Reabilitação (pretende-se abranger mais de 200 mil Participantes em ações de formação para profissionais de serviços sociais e de saúde – PO ISE e PO Lisboa).
- Enquanto fator de **reforço da produtividade e competitividade** das empresas e de outras organizações e da qualificação das suas estratégias organizacionais, encontra-se no **domínio da Competitividade e Internacionalização**, no contexto dos estímulos dirigidos a empresas e outras organizações, através do OT 8. Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral e do apoio à modernização da administração pública através do OT 11. Reforço da capacidade institucional e eficiência da administração pública.

No âmbito da PI 8.5, estão inscritas as seguintes intervenções¹³⁰: i) Formação de empresários e trabalhadores das empresas tendo em vista uma maior eficácia dos processos de inovação das empresas associada a projetos de investimento (no âmbito dos SI e do SIAC) (no PO CI e nos PO regionais); e ii) Desenvolvimento de ações de formação e de capacitação de empresários, gestores e trabalhadores das empresas para a inovação e gestão empresarial e *e-skills*, integradas na estratégia de inovação e no modelo de negócios das empresas (Formação-ação) (no PO CI, PO Lisboa, PO Algarve e PO Açores e PO Madeira). A dotação inscrita na PI 8.5 no domínio da Competitividade e Internacionalização ascende a mais de 550 M€. Prevê-se abranger cerca de 230 mil Trabalhadores apoiados em ações de formação em contexto empresarial e 23 mil PME apoiadas em programas de Formação-Ação.

No âmbito da PI 11.1, estão previstas as seguintes intervenções: Ações de formação dos trabalhadores em funções públicas (nomeadamente associadas a projetos de modernização administrativa) (em todos os PO exceto Lisboa), Qualificar os trabalhadores integrados no sistema de requalificação com vista à sua recolocação (no PO CI) e Ações de formação estratégica para a melhoria da eficiência interna e a capacidade institucional da Administração Pública (no PO CI e nos PO regionais, exceto no PO Lisboa). Está alocada uma dotação de 200 M€ a esta PI, que para além das ações de formação inclui Projetos de capacitação das entidades e dos serviços da Administração Pública (cf. Modernizar e capacitar a Administração Pública). Prevê-se abranger 180 mil Trabalhadores em funções públicas apoiados em ações de formação direcionadas para a reorganização e modernização, 7 mil Trabalhadores em funções públicas apoiados em ações de formação no âmbito do Sistema de Requalificação.

¹²⁹ Não se considera neste contexto a formação dirigida a outros grupos vulneráveis (e.g. deficiência).

¹³⁰ Exclui-se desta análise a Contratação de recursos humanos altamente qualificados (PO regionais) por não conter atividades de formação.

Os resultados esperados estão associados ao aumento de aptidões dos trabalhadores (avaliada pelos próprios), ao número de Trabalhadores e ao número de entidades que implementam planos de mudança organizacional/promoção da capacitação institucional.

Em termos de dinâmica de execução, até 30 de junho de 2016, no âmbito da PI 10.3 foi solicitado um custo total de cerca de 19,5 M€ para os CQEP, 72 M€ para os Cursos de Aprendizagem e 47 M€ para os EFA, tendo sido aprovados cerca de 11,7 M€, 56 M€ e 39 M€, respetivamente. No PO ISE e POR Alg, foi solicitado, no âmbito da Vida ativa para desempregados (PI 8.5), um custo total de 105 M€, tendo sido aprovados 64 M€, e na Vida ativa jovem (PI 8.2 – PO ISE) um custo total de 34,5 M€ e 22,8 M€ de aprovações. No PO CI (PI 8.5), na Formação de empresários e trabalhadores foi solicitado um custo total de 156 M€ em Projetos conjuntos de formação-ação no âmbito dos SI. Na PI 9.1, na Vida ativa para DLD foi solicitado um custo total de 21 M€ (dos quais foram aprovados 17 M€). Na PI 11.1 foi solicitado um custo total de investimento de 135 mil € em Operações de Modernização da Administração Pública, cofinanciadas pelo FSE. Salienta-se que a aprovação de grande parte das medidas desta PI depende do cumprimento de um conjunto de condicionalidades *ex ante* definidas no AP¹³¹, das quais cinco já foram cumpridas e três se prevê que possam ser cumpridas no último trimestre de 2016.

O cumprimento do objetivo do aumento da qualificação de adultos é o principal desafio que se coloca à qualificação de adultos

O principal desafio que se coloca na educação e formação de adultos é garantir o alcance do objetivo, sobretudo do POCH, de aumentar a qualificação da população adulta, devido aos potenciais riscos associados à configuração dos domínios/programas, no que diz respeito à formação de adultos, e respetiva dotação financeira.

Com efeito, a preferência atribuída à formação dirigida aos adultos jovens (Ensino recorrente e Sistema de Aprendizagem), medida em função dos indicadores de realização, pode deixar de fora largas camadas populacionais de escalões etários mais elevados (Avaliação *ex ante* p.93¹³²), tradicionalmente um público abrangido pelos cursos EFA.

Acresce que com a FMC, intervenção preferencial do Portugal 2020 para este público-alvo, se pode ter dificuldade em garantir que os adultos, sobretudo os de menores qualificações, alcancem a certificação escolar e/ou profissional (avaliação *ex ante*). Este potencial obstáculo prende-se com a dificuldade, verificada no período QREN, em constituir percursos formativos em determinadas áreas de qualificação, com maior evidência em determinados territórios. Com efeito, ao estar inscrita no PO ISE a FMC tem como primeiro objetivo promover a empregabilidade, podendo a progressão de qualificação ser preterida.

A minimização deste risco requer uma forte articulação entre a atividade dos CQEP (agora Centros Qualifica) (cofinanciados no PO CH) e as FMC (cofinanciada no PO ISE), de forma a maximizar o contributo das FMC para o aumento da qualificação da população adulta, através de percursos efetuados com FMC ou no âmbito dos processos RVCC.

¹³¹ Condiionalidades *ex ante*: Avaliação da aplicação da RCM nº 89/2010, de 17 de novembro (avaliação da execução do Plano de Ação para a Formação Profissional dos Trabalhadores da Administração Pública no período 2011- 2013); Conclusão do estudo para criação de perfis e referenciais de competências para as carreiras gerais da Administração Pública; Alteração do Decreto-Lei nº 50/98, de 11 de março (regime jurídico da formação profissional na Administração Pública) (projeto submetido); Aprovação das orientações estratégicas para a formação profissional; Conclusão do estudo para a definição de uma metodologia de avaliação de impacto da formação. Condicionantes em vias de cumprimentos (último trimestre de 2016): Avaliação e capacitação dos serviços da Administração Pública para a implementação da metodologia de avaliação de impacto da formação, Adequação do Relatório de Atividades de Formação (RAF) e Revisão do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP).

¹³² Quatenaire Portugal, Avaliação Ex ante e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Capital Humano – Relatório Final, outubro, 2014.

No âmbito da Vida ativa jovem, importa “explorar as virtudes da medida enquanto ‘porta de entrada’, sobretudo para os NEET que estão fora do sistema, e o encaminhamento para modalidades qualificantes” com progressão escolar (avaliação da IEJ p. 206¹³³).

O cumprimento da Condicionalidade *ex ante*, relativa à criação de um Sistema Nacional de Créditos, de acordo com os princípios ECVET (*European Credit System for Vocational Educational Education and Training*), pode igualmente potenciar (em função dos objetivos e configuração deste) que a formação “avulsa” através de FMC contribua para o aumento da qualificação da população adulta. A criação do Passaporte Qualifica (apresentada no PNR 2016), ao registar toda a informação relativa ao percurso de qualificação efetuado pelo indivíduo e ao permitir identificar construção de trajetórias de formação mais adequadas às necessidades de cada indivíduo (diagnóstico inicial, qualificações obtidas, percurso até à certificação final), pode contribuir igualmente para este desígnio.

O reforço da rede QUALIFICA, previsto no PNR 2016, com o alargamento da rede de Centros QUALIFICA em 26% até 2017 (até 300 centros) pode também contribuir para o aumento da qualificação da população adulta. A dotação prevista no PNR para esta intervenção será totalmente cofinanciada pelo Portugal 2020 (129 M€). Considerando a experiência QREN, os Centros QUALIFICA têm igualmente um desafio acrescido no acompanhamento e orientação dos adultos, de forma a “reduzir as taxas de desistência e o prolongamento excessivo dos percursos de educação e formação” (Avaliação *ex ante* p.100).

Outro desafio que se coloca na educação e formação de adultos é o **tipo de competências adquiridas e a qualidade das mesmas**. Esta é uma das preocupações veiculadas nos documentos estratégicos relativos aos desafios da educação de adultos na UE: para além das competências básicas, nomeadamente aptidões específicas à função de qualificação para o mercado de trabalho, importa contribuir para o desenvolvimento de outras competências e atitudes (criatividade, empreendedorismo, espírito crítico e de iniciativa, competências digitais e em línguas estrangeiras, bem como competências que refletem necessidades crescentes, como é o caso na “economia verde” e no setor da saúde). Neste âmbito, a Agenda renovada no domínio da educação de adultos propõe a aplicação do Quadro Europeu de Competências Essenciais ao contexto da educação de adultos.

Tendo em consideração esta nova visão das competências a adquirir, a Agenda renovada propõe igualmente a melhoria da qualidade dos formadores do setor da educação de adultos, definindo perfis de competência, facilitando a sua mobilidade e apoiando a sua formação, com especial destaque para lidar com a aprendizagem em contexto laboral, as competências digitais e as pedagogias inovadoras. No âmbito do Programa QUALIFICA, a qualidade da rede de operadores será garantida através da “formação contínua e especializada dos profissionais da rede em metodologias e processos associados à formação de adultos e ao contexto profissional.” (PNR 2016)

Do ponto de vista da governação, destaca-se mais uma proposta da Agenda renovada, segundo a qual será importante criar sistemas de garantia de qualidade para as entidades prestadoras de serviços de educação de adultos através de sistemas de certificação de entidades formadoras e instituir mecanismos que assegurem que a formação prestada tem em consideração as necessidades do mercado de trabalho e oferece a possibilidade de adquirir qualificações e desenvolver novas competências que aumentem a capacidade de adaptação das pessoas às novas exigências de um ambiente em mutação. Com efeito, a **regulação e estruturação da oferta formativa é um fator crítico da operacionalização das**

¹³³ CESOP – Universidade Católica Portuguesa (2016), Avaliação da implementação, eficácia e eficiência da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ), em curso.

intervenções da qualificação de adultos, nomeadamente em garantir um ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações em cada território. Também neste domínio os Pactos Territoriais para a Empregabilidade podem fazer parte da solução (*ex ante* p.101 e AP p.158), bem como o cumprimento da condicionalidade *ex ante* referente à implementação de modelos de garantia de qualidade (articulados com o Quadro de Referência Europeu para a Garantia da Qualidade do Ensino e Formação Profissionais – EQAVET). Apesar desta condicionalidade estar destinada à PI 10.4, pode ter impacto na formação de adultos.

Por último, refira-se que com o objetivo de avaliar o impacto das intervenções apoiadas associadas ao aumento das qualificações dos adultos, está prevista no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 a “Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos, a realizar em 2017, incluindo o PO CH, o PO CI, o PO ISE e os 7 PO regionais.

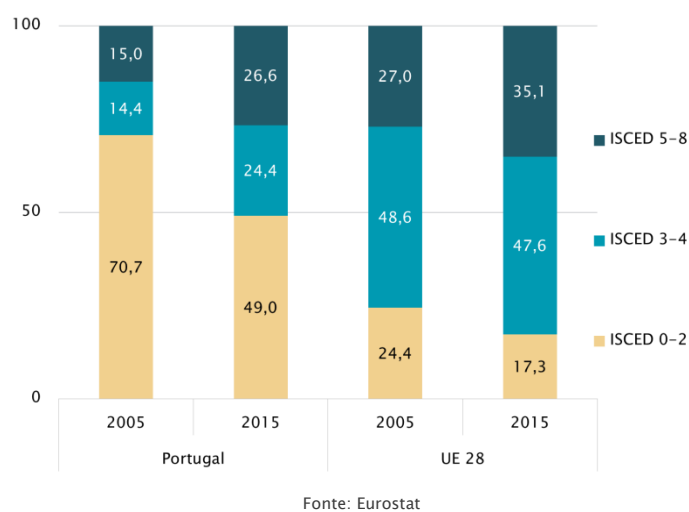
5.5 Aumentar a qualificação de nível superior

O nível de qualificação dos jovens, nomeadamente de ensino superior, melhorou consideravelmente na última década mas persistem desvios negativos face à média da UE.

A importância do nível de qualificação de ensino superior da população portuguesa para a estratégia da Europa 2020, nomeadamente para a concretização do objetivo de um crescimento inteligente assente na educação, investigação e inovação, traduz-se no compromisso de Portugal alcançar o objetivo de aumentar para 40% a percentagem da população de 30–34 anos com um diploma do ensino superior.

Apesar da evolução deste indicador na última década se poder considerar muito positiva (de 2005 para 2015, a percentagem de diplomados do ensino superior com 30–34 anos quase que duplicou: passou de 17,5% para 31,9% – aumento de 14,4 p.p. – Figura 117), Portugal apresenta um atraso face à média da UE (31,9% face a 38,7% em 2015) e à meta estipulada na EE2020 – 40% em 2020.

Note-se que este atraso estrutural teve consequências, entre outras, nos níveis de qualificação da população portuguesa ao longo das últimas décadas. Com efeito, a percentagem da população empregada entre 25–64 anos com ensino superior em 2005 era de 15%, tendo evoluído para 26,6% em 2015, mas ainda a uma distância de 8,5p.p. dos 35,1% da UE28.

Figura 115: População média empregada entre os 25–64 anos em Portugal e na UE28, por ISCED¹³⁴, 2005–2015

Esta situação decorre de um efeito conjugado do insucesso e abandono escolar dos estudantes do ensino superior com reduzidos níveis de ingresso dos jovens neste nível de ensino, decorrentes de uma reduzida base social de recrutamento. Entre outros fatores, o elevado abandono escolar precoce (na população 18–24 anos) (que passou de 38,5% em 2005 para 13,7% em 2015, face a 11,0% da UE28) contribuiu determinantemente para esta situação.

Deste modo, o aumento do número de diplomados do ensino superior implica que se aumente o número de alunos com o ensino secundário completo, que estes reúnam as condições necessárias (de conhecimento, motivacionais e económicas) para aceder e concluir o ensino superior e que se atraia para o ensino superior jovens que abandonaram este nível de ensino.

Neste contexto, a aposta no **incremento do nível de qualificação superior dos jovens** impõe o investimento na totalidade do percurso formativo, tendo em vista melhorar, nomeadamente, os níveis de:

- **Sucesso no ensino básico e secundário** – se no ensino básico já se atingiram níveis de sucesso elevados, no ensino secundário persistem constrangimentos, que condicionam o acesso dos jovens ao ensino superior. Com efeito, as taxas de transição/conclusão dos níveis do básico situavam-se, em 2015, entre os 95,9% para o 1º ciclo e 87,7% para 3º ciclo, enquanto no nível secundário se situavam em 83,4%. Acresce que a taxa real de escolarização¹³⁵ do ensino secundário, apesar de uma evolução positiva (passou de 59,8% em 2005 para 74,6% em 2015), é ainda baixa, bem como a percentagem de população de jovens (20–24 anos) que completou pelo menos o ensino secundário (ISCED 3) que, em 2015, era de 77% contra 82,7% da UE28.
- **Transição do secundário para o ensino superior** – dois estudos recentes concluem que existem diferenças consideráveis entre os níveis de progressão para o ensino superior dos diplomados em cursos científico-humanísticos e nos cursos profissionais. O estudo de avaliação contrafactual¹³⁶ conclui que, considerando alunos com características idênticas, os que frequentam os cursos profissionais têm uma propensão de menos 12p.p.

¹³⁴ ISCED – *International Standard Classification of Education* (Classificação Internacional Normalizada da Educação): ISCED 0–2 – da educação pré-escolar ao ensino básico; ISCED 3–4 – do ensino secundário ao ensino pós-secundário não superior; ISCED 5–6 – ensino superior; ISCED 7 – mestrado; ISCED 8 – doutoramento.

¹³⁵ Relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos, em idade normal de frequência desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários.

¹³⁶ Mamede, R. Paes *et al* (2015), “*ESF Supporting Youth in Portugal – CIE of Vocational Training and Traineeship*”, Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

para prosseguir para o ensino superior do que os colegas dos cursos científico-humanísticos. Por seu lado, o estudo da DGEEC¹³⁷ conclui que 82% dos alunos diplomados dos cursos profissionais não prossegue estudos no ano letivo seguinte (nomeadamente para o ensino superior), enquanto essa percentagem é de apenas 16% nos diplomados em cursos científico-humanísticos. As razões apontadas pelo estudo para este diferencial passam por: i) os alunos diplomados dos cursos profissionais têm, em média, menor expectativa e intenção à entrada de prosseguir estudos superiores, intenção reforçada pelo facto de a via profissional ser vista como “oferecendo um ensino mais prático e voltado para o mundo do trabalho”; ii) o concurso nacional de acesso ao ensino superior utiliza como provas de ingresso os exames nacionais do ensino científico-humanístico, que avaliam conteúdos específicos do currículo destes cursos, ou seja pouco adaptados aos conhecimentos adquiridos pelos alunos do ensino profissional; iii) muitos alunos com vocação, sobretudo, profissional, não se reveem na oferta proposta pelo ensino superior e, por essa razão, procuram ingressar no mercado de trabalho após a conclusão do secundário; iv) os alunos do ensino profissional provêm, em média, de agregados familiares com um nível socioeconómico mais desfavorável o que afeta as expectativas de prosseguimento de estudos superiores, bem como a disponibilidade económica para o fazer.

- **Conclusão do ensino superior** – considerando os alunos inscritos pela 1ª vez no 1º ano no ensino superior (em 2011/12) e analisando a sua situação após 1 ano¹³⁸ verificou-se que no ensino público universitário e politécnico a taxa de abandono era cerca de 12% (11,8 no universitário e 12,6 no politécnico) e, no privado, era de 17% no universitário e 14% no politécnico. Acresce que as taxas de abandono são muito significativas para os alunos que entram no ensino superior público com a nota mínima de 10 (39% de abandono no ensino universitário e 19% no politécnico). Por fim, regista-se que a atribuição de bolsa de ação social reduz consideravelmente a probabilidade de abandono, que passa de 9% para cerca de 4% (para quem entra no ensino público pelo Regime Geral de Acesso).

Embora com uma dimensão inferior, o aumento da **qualificação dos adultos** de nível básico e secundário tem igualmente impacto no aumento das pessoas com condições para aceder ao ensino superior (cf. Ponto da Qualificação de Adultos).

Numa dimensão transversal e enquanto sustentáculo do investimento na melhoria do percurso formativo e do aumento dos níveis de ensino dos jovens, é indispensável melhorar os níveis de **igualdade de oportunidades de acesso e de progressão nos vários níveis de ensino** – o inquérito do Eurostat¹³⁹ sobre a transmissão intergeracional das desvantagens na UE evidencia que Portugal é um dos países em que a reprodução geracional dos níveis de ensino é mais acentuada, ou seja, as gerações mantêm, maioritariamente, o nível de educação dos pais. Em 2011, 68% dos adultos de 25–59 anos de baixo nível de educação (ISCED 0–2) tinha pais com o mesmo grau de educação, sendo que só 13% dos adultos com pais de baixos níveis de educação alcançou níveis de educação superior (ISCED 5–6). Para o conjunto da UE os mesmos valores são, respetivamente 34% e 18%. No polo oposto, 70% dos adultos de 25–59 anos de nível de educação superior tinha pais com o mesmo grau de educação (63% na UE28). Esta situação assume contornos mais graves, para Portugal, dado o nível de qualificação da população ser baixo e muito inferior à média da UE. Os referidos dados demonstram, no entanto, que a reprodução geracional dos níveis de educação tem tido em Portugal uma evolução positiva visto que a persistência dos

¹³⁷ DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência (2016), “Transição entre o secundário e o superior” – Parte I. Este estudo analisou o percurso dos jovens que terminaram o ensino secundário, em Portugal Continental, no ano letivo de 2013/14 e a sua situação perante os estudos um ano após a conclusão do secundário, ou seja, no ano letivo 2014/15.

¹³⁸ DGEEC (2015), “Ensino Superior: situação em 2012/13 dos inscritos pela primeira vez em 2011/12 – Dados Estatísticos”.

¹³⁹ “*Intergenerational transmission of disadvantages*” – módulo *ad hoc* de 2011 das estatísticas da UE sobre Rendimento e Condições de Vida (EUROSTAT – EU-SILC – *Statistics on Income and Living Conditions*).

baixos níveis de educação dos pais é de 80% para os adultos de 45–59 anos e de 50% para os adultos de 25–34 anos, registando uma alteração positiva nos anos mais recentes.

Por fim, a reflexão sobre os fatores que influenciam a evolução da taxa de diplomados do ensino superior, deve incluir a análise dos **fluxos migratórios**, nomeadamente o saldo entre a emigração e imigração de licenciados. A conjuntura económica nos últimos anos provocou uma saída significativa para o estrangeiro de licenciados, não compensada pela entrada de licenciados no estrangeiro para residir em Portugal¹⁴⁰. Segundo o PNR, “11.6% dos diplomados portugueses, entre os 30 e 34 anos, residia em 2014 no estrangeiro. São mais de 27 mil diplomados neste escalão etário que deixaram de contribuir para a qualificação da economia nacional e que reduziram o peso da população com formação superior”.

O QREN investiu no aumento do nível de qualificação superior, com resultados na taxa de diplomados do ensino superior

O QREN elegeu como um dos seus objetivos o aumento da qualificação de nível superior da população portuguesa, propondo-se contribuir, através do PO PH (Eixo 4), para a igualdade de oportunidades de acesso a este nível de ensino ao “alargar a base social dos estudantes do ensino superior através da atribuição de bolsas a estudantes inscritos em estabelecimentos de ensino superior localizados nas regiões Norte, Centro e Alentejo.”

Por outro lado, considerava-se que as medidas de combate ao abandono e insucesso escolar implementadas no QREN no ensino básico e secundário potenciavam a progressão para o ensino superior pelo facto de aumentarem o número de jovens com condições de acesso a este nível de ensino. Neste âmbito, o investimento do QREN passou pelo incentivo à diversificação das ofertas formativas e à expansão das modalidades de profissionalizantes de dupla certificação, a programas especialmente dirigidos a públicos mais desfavorecidos inseridos em territórios problemáticos (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP), à formação de docentes (Planos de Leitura, Ciência e Matemática) e à requalificação da rede de escolas do pré-escolar ao secundário.

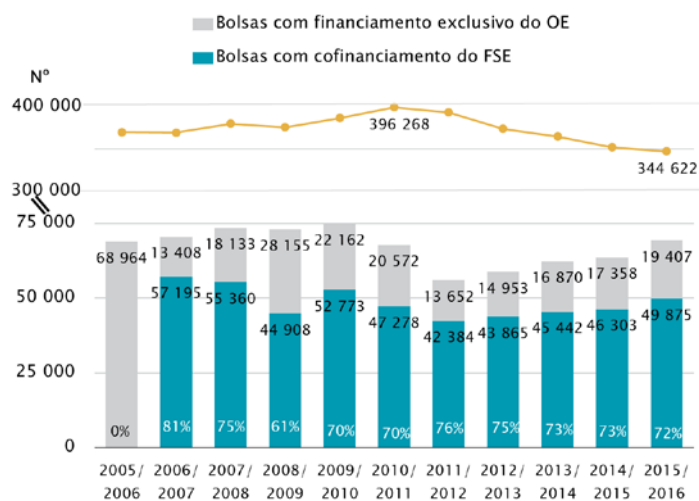
Desde o ano letivo 2006/2007 até 2014/2015, segundo a DGES, foram cofinanciadas 435.508 bolsas do ensino superior para estudantes carenciados nas regiões Norte, Centro e Alentejo, num total de 600.771 bolsas atribuídas a nível nacional, ultrapassando em todos os anos as metas estabelecidas pelo PO PH (que passaram de um objetivo anual de 35 000 bolsas para 40 000 a partir da revisão do Programa em 2012). O incentivo financeiro do QREN à atribuição de bolsas do ensino superior traduziu-se, até 30 de junho de 2016, num montante de 468 M€ de fundo executado, correspondendo a 388.602 bolsas¹⁴¹.

A percentagem média de bolsas cofinanciadas relativamente ao total nacional de bolsas atribuídas foi de 73%, variando entre um máximo de 81% no ano letivo de 2006/2007 e um mínimo de 61% no ano de 2008/2009 (Figura 118). Por outro lado, o número de bolsas atribuídas relativamente ao número total de inscritos no ensino superior foi, de uma forma constante, próximo dos 19% entre os anos letivos de 2005/2006 e de 2009/2010, sendo que essa percentagem baixou nos anos da crise financeira para os 17% em 2010/2011 e para 14,4% em 2011/2012, porque o número de bolsas atribuídas diminuiu mais do que a redução do número de inscritos no ensino superior. A partir deste ano assiste-se a um progressivo aumento do número de bolsas atribuído face ao número de inscritos no ensino superior (que continuou a diminuir), atingindo, o valor de 18,2%.

¹⁴⁰ DGEEC (2016), Diplomados com o Ensino Superior (dados e projeções).

¹⁴¹ A diferença entre o número de bolsas cofinanciadas no período 2006/2007 – 2014/2015 e as cofinanciadas pelo QREN, prende-se com o facto de no último ano letivo existirem bolsas cofinanciadas por ambos os programas comunitários: QREN e Portugal 2020.

Figura 116: Número de bolsas segundo a fonte de financiamento, 2005–2015



Fonte: Direção Geral do Ensino Superior.

Os resultados do investimento do QREN são evidentes no aumento da taxa de diplomados do ensino superior, no entanto permanece a dúvida sobre a capacidade de Portugal atingir a meta a que se propôs (ver Caixa). O esforço assumido por Portugal para atingir a referida meta dos 40% e a elevada ambição que a mesma encerra fica ainda mais patente quando comparados os valores entre os países da UE: dos cinco países que se comprometeram com a mesma meta que Portugal, apenas a Eslováquia registava, em 2005, um valor inferior ao de Portugal. Acresce que os países cujo indicador, em 2005, se situava ao nível do de Portugal, definiram metas inferiores.

Figura 117: Diplomados do ensino superior com 30–34 anos, UE28 e Portugal, 2005–2015

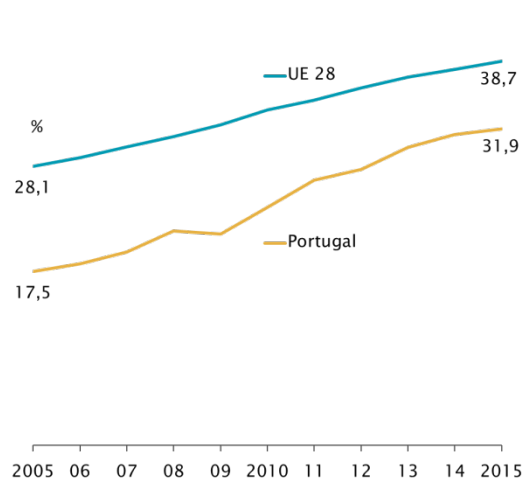
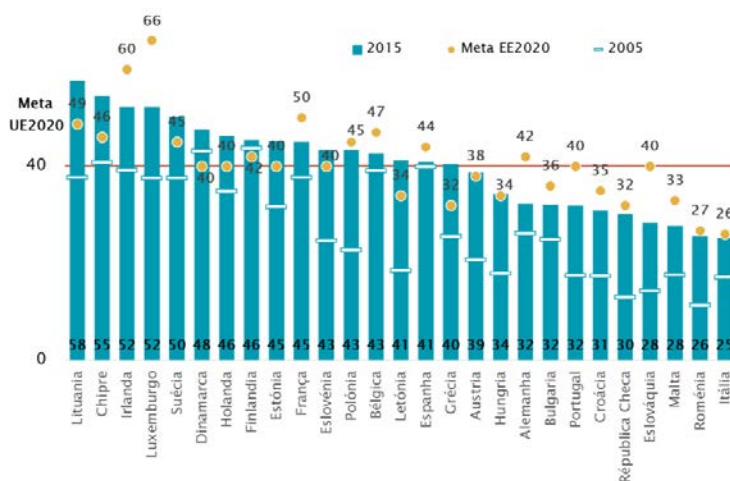


Figura 118: Diplomados do ensino superior com 30–34 anos nos países da UE28 e respetiva meta, 2015



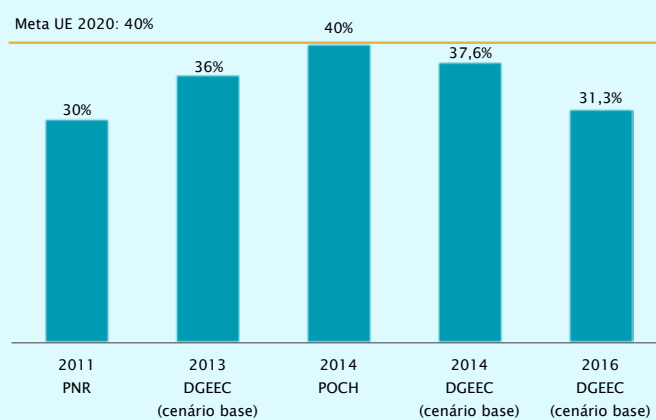
Fonte: Eurostat.

Taxa de diplomados do ensino superior com 30–34 anos – Projeções para 2020

Desde 2011, ano em que no PNR são inscritos os compromissos e metas de Portugal para a EE2020, têm sido várias as projeções da taxa de diplomados do ensino superior no grupo etário dos 30 aos 34 anos, realizadas pela DGEEC com o objetivo de monitorizar a capacidade de Portugal atingir a meta proposta para o ano de 2020 para este indicador – 40%, nomeadamente:

- Em 2011, apresentada no PNR: através da projeção do número de estudantes do ensino superior e dos já diplomados, na faixa etária 20–24 anos no ano de 2010, e considerando uma percentagem de sucesso escolar, a 10 anos, idêntica à de 2010, aponta para um valor de 30%. Conclui que, para se atingir a meta, é necessário adicionar à base (ano 2010) mais de 60 mil indivíduos entre os 20 e os 24 anos que estavam, à data, fora do ensino superior e não têm qualificações desse nível.
- Em 2013, no âmbito da preparação do Acordo de Parceria, a DGEEC apresenta 3 cenários: o cenário base com uma projeção da taxa de 35,9% (tendo por base o peso do número de diplomados do último ano letivo (2010/11) no respetivo contingente populacional); o cenário otimista – 37,8% – (peso da média dos diplomados em cada faixa etária ao longo de uma série de 3 anos letivos (de 2008/09 a 2010/11)); o cenário pessimista – 34,6% – (peso da diferença entre o número de diplomados dos dois últimos anos letivos (2009/10 e 2010/11)).
- Em 2014, no âmbito da avaliação *ex ante* do PO CH: através de uma progressão linear de tendência para 2013–2020 com base na evolução verificada entre 2002–2012, conclui ser possível chegar aos 40%.
- Em 2014, tendo por base o histórico mais recente (de 4 anos) dos rácios de diplomados em cada escalão, com 3 cenários: cenário base (média dos rácios dos últimos 4 anos): 37,6%; cenário pessimista (rácios mais baixos nos 4 anos mais recentes): 35,8%; cenário otimista (ao cenário base, são adicionados 2,5% em cada escalão etário através de novas entradas/reingressos no ensino superior de jovens dos 23 aos 27 anos): 40,1%.
- Em 2016, a DGEEC apresenta uma nova projeção entrando em linha de conta com o padrão de migração dos diplomados estimado para os anos de 2011 a 2015, apresentando os seguintes cenários (construídos a partir de diferentes níveis de evolução do número de novos diplomados e de diplomados a residir no estrangeiro): base – 31,3%; pessimista – 31,1%; otimista – 33,6%. O estudo conclui ainda que os 40% só serão atingidos se forem criadas condições para o regresso de diplomados jovens que se encontram no estrangeiro, e se forem atraídos para ingressar no ensino superior, nos últimos 3 anos académicos (2016/17 a 2019/20), 20.000 alunos com idades entre os 26 e os 32 anos, principalmente para cursos superiores de curta duração, ou para concluir graus que tenham abandonado após a frequência de metade ou mais do curso.

Figura 119: Resultado das projeções para 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

O Portugal 2020 dá continuidade à política do QREN de estímulo à qualificação dos jovens no ensino superior, prosseguindo o objetivo de alcançar a meta de 40% de diplomados na população entre 30 a 34 anos.

Apesar do esforço realizado na última década na melhoria da qualificação da população, nomeadamente de ensino superior, o Portugal 2020 assume que, para o cumprimento da meta a que o país se vinculou no seu contributo para a EE2020, é necessário continuar e reforçar o apoio ao investimento neste domínio. Deste modo, o Portugal 2020 dá continuidade ao apoio às bolsas do ensino superior para alunos carenciados e apoia novas intervenções que contribuem para o mesmo objetivo.

Assim, relativamente às medidas diretas de **reforço do ensino superior**, para atingir a meta em 2020 de 40% de diplomados com o ensino superior na população entre os 30 e 34 anos, o Portugal 2020 mobiliza um conjunto articulado de medidas de política com vista i) ao alargamento da base social dos estudantes do ensino superior, ii) a garantir a progressão dos estudos até à aquisição do respetivo diploma, iii) a atrair jovens para o ensino superior que abandonaram este nível de ensino, bem como iv) a captar para o nível superior jovens que optaram pelos cursos profissionais no secundário. As medidas concretizam-se na implementação de:

- **Bolsas de ensino superior** (níveis ISCED 5,6,7) **para alunos carenciados** – prossegue os apoios sociais a estudantes inseridos em agregados familiares mais carenciados de forma a reduzir os constrangimentos no acesso e na progressão no ensino superior e deste modo alargar a base social deste nível de ensino. Estas bolsas estão inscritas no PO CH para as regiões do Norte, Centro e Alentejo e no PO regional da R.A. dos Açores.
- **Programa +Superior** – criação de bolsas de ensino superior para apoio à mobilidade de estudantes para instituições com menor procura e sediadas em sub-regiões com menor pressão demográfica. Estas bolsas que visam contribuir para a plena utilização da capacidade do ensino superior público, apoiando estudantes que residem habitualmente em regiões mais populosas e que se candidatem a frequentar estabelecimentos de ensino superior localizados em regiões em perda demográfica. O Programa +Superior está previsto nos PO regionais do Norte, Centro e Alentejo.
- **Programa Retomar** – medida inserida no Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem que, dentro do objetivo global de promover a qualificação superior dos jovens NEET, tem por objetivo específico o de incentivar o regresso à educação e formação, em contexto de ensino superior, de estudantes que pretendam completar formações anteriormente iniciadas ou realizar uma formação em área diferente. O Programa inclui igualmente um prémio pecuniário anual ao estabelecimento de ensino superior de acolhimento para participação nos custos de implementação de um plano de acompanhamento individual do jovem. O Programa Retomar, cofinanciado pela primeira vez pelos fundos estruturais, encontra-se inscrito no PO ISE/Iniciativa Emprego Jovem para a totalidade do território nacional.
- **Cursos Técnicos Superiores Profissionais** (Cursos TeSP) – criação de uma formação, de cariz profissionalizante, que pretende dar continuidade às ofertas profissionalizantes do ensino secundário, e contribuir desta forma para aumentar o número de alunos no ensino superior. Trata-se de uma formação de ensino superior de curta duração (a ministrar nos institutos politécnicos), de nível de qualificação ISCED 5, que atribui o diploma de Técnico Superior Profissional¹⁴² (sem atribuir um grau académico), que, a par das licenciaturas ISCED 6, contribui para a meta dos diplomados. A valorização destes cursos é igualmente uma forma de racionalizar os recursos residentes

¹⁴² A atribuição do diploma de Técnico Superior Profissional foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 63/2016, de 13 de setembro (altera o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março sobre "Graus académicos e diplomas do ensino superior").

no ensino politécnico. Os cursos TeSP são cofinanciados pelo PO CH (cursos alinhados com as prioridades nacionais da RIS3), pelos PO regionais do Norte, Centro e Alentejo (cursos inseridos em áreas científicas alinhadas com as respetivas prioridades regionais da RIS3) e pelos PO regionais da R.A. dos Açores e da Madeira.

- Programas de formação de curta duração de docentes do ensino superior, abrangendo temáticas didáticas, pedagógicas e novas práticas de ensino, incluindo o desenvolvimento de conteúdos. Estas ações são cofinanciadas pelo PO CH para as regiões do Norte, Centro e Alentejo e pelo PO regional da R.A. da Madeira.
- Equipamentos para as Instituições de Ensino Superior necessários à melhoria das condições de aprendizagem para as novas ofertas de curta duração (TeSP) ou para a criação de novos programas de ensino superior à luz das necessidades do mercado de trabalho, cofinanciados pelos PO regionais do Norte, Centro, Lisboa e Alentejo e PO das R.A. dos Açores e da Madeira.

A dinâmica de execução destas intervenções neste período inicial do Portugal 2020 foi a seguinte:

- O financiamento pelo PO CH de bolsas do ensino superior para alunos carenciados tem como meta para o indicador de realização o apoio a 124 000 estudantes e como meta do indicador de resultado 88% dos estudantes apoiados que concluíram o grau de ensino, em tempo normal¹⁴³. Até 31 de dezembro de 2015, foi solicitado 196 M€ de investimento total (dos quais 166,6 M€ de fundo aprovado) pelo PO CH para este tipo de bolsas, que abrangeram 60 686 estudantes. Apesar de este valor representar cerca de 50% do número de bolseiros estabelecido como meta para a totalidade do período 2014–2020, salienta-se que o indicador se refere ao número de bolseiros, que podem receber mais do que uma bolsa cofinanciada ao longo do seu percurso escolar, sendo contabilizada neste indicador uma única vez. Entre 31 de dezembro e 30 de junho não foram aprovadas novas candidaturas.
- No âmbito do Programa +Superior, foi solicitado 4 M€ de investimento total, até 30 de junho de 2016, associadas a três candidaturas, respetivamente do Norte, Centro e Alentejo. A DGES regista que, no ano de 2014–2015 (primeiro ano de existência destas bolsas), foi preenchida a totalidade das 1000 bolsas disponíveis para estudantes se deslocarem para os estabelecimentos de ensino superior das regiões Norte, Centro e Alentejo, sendo 362 os candidatos a quem não foi atribuída bolsa por falta de vaga. Esta situação é demonstrativa de uma procura superior à oferta.
- As bolsas no âmbito do Programa Retomar têm tido uma adesão pouco significativa¹⁴⁴, tendo sido solicitado 606,9 mil € de investimento total, até 30 de junho de 2016. De facto, tendo em conta que o aviso de abertura de candidaturas para financiamento das ações do Programa Retomar (PO ISE – Setembro de 2015) estabelecia a meta de 6.530 participantes para os anos letivos 2014/2015 e 2015/2016, os números do Programa¹⁴⁵ ficam bastante aquém destes valores – em 2014/15 foram apresentadas 482 candidaturas tendo sido atribuída bolsa a 195 estudantes e, em 2015/16, 333 candidaturas e atribuídas 133 bolsas. Em consequência desta situação, foi decidido¹⁴⁶ suspender as candidaturas e reorientar o Retomar para a designada “Iniciativa Competências Digitais”, inscrita no PNR 2016.

¹⁴³ O PO Regional da R.A. dos Açores não elegeu indicadores de realização e de resultado para as bolsas do ensino superior.

¹⁴⁴ A fraca adesão foi identificada no estudo de avaliação da IEJ no qual se refere que “o lançamento do Programa Retomar foi marcado por dificuldades em termos da adesão do público-alvo”. A reduzida execução desta ação inviabilizou que a avaliação (cujo o objeto era o conjunto das ações que compõem a IEJ) se debruçasse sobre a mesma.

¹⁴⁵ Divulgados no Despacho Normativo de 1 de abril 2016 do Gabinete da Secretária de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

¹⁴⁶ Idem.

- O financiamento dos TeSP tem como meta para o indicador de realização o apoio a 38 437 estudantes (23 600 no PO CH, 4 200 estudantes no PO Norte, 5 300 estudantes no PO Centro, 4 824 estudantes no PO Alentejo, 240 estudantes no PO Açores e 273 estudantes no PO Madeira), variando as metas para o indicador de resultado entre 60% e os 80% dos estudantes certificados. Para cofinanciamento dos cursos TeSP foi solicitado 33,6 M€ de investimento total, até 30 de junho de 2016.
- Para os equipamentos referentes às Instituições de Ensino Superior, a 30 de junho de 2016, existem 5 candidaturas submetidas ao PO Norte, correspondendo a 11,8 M€ de investimento total solicitado.

Paralelamente, na **qualificação dos jovens**, o Portugal 2020 prossegue o investimento no combate ao abandono e insucesso escolar no ensino básico e secundário, que terá repercussões no ensino superior, nomeadamente:

- Mantendo a estratégia de diversificação das ofertas formativas de carácter profissionalizante, de que são exemplos os CEF (PI 10.1 – Sucesso escolar, igualdade de acesso), os Cursos Vocacionais (PI 10.1), os Cursos Profissionais (PI 10.4 – Sistemas de ensino e da formação orientados para o mercado de trabalho) e os Cursos de Aprendizagem (PI 10.3 – Melhoria da igualdade de acesso à aprendizagem ao longo da vida).
- Continuando o apoio às medidas educativas orientadas para a promoção da inclusão, do sucesso educativo e para a prevenção do abandono escolar, como são os TEIP, PIEF, Programa Mais Sucesso Escolar (PI 10.1).
- Promovendo a qualidade, eficácia e eficiência do sistema de educação e formação, nomeadamente dando continuidade à formação de docentes, e passando a cofinanciar, entre outros, a formação de outros agentes de educação e formação, os Serviços de Psicologia e Orientação (SPO), os Programas de Autonomia escolar, intervenções específicas na área da qualidade, inovação e criatividade educativa e formativa e ações de inovação social (PI 10.1).
- Inscrevendo uma nova área de promoção do aumento da igualdade de acesso à educação pré-escolar e ao ensino básico e secundário que se traduz, nomeadamente, no cofinanciamento dos contratos de desenvolvimento, de forma a aumentar a cobertura do pré-escolar, e na melhoria das condições de aprendizagem de crianças/jovens de famílias carenciadas ou com Necessidades Educativas Especiais (NEE) (apoios associados à Ação Social Escolar, através do cofinanciamento de manuais escolares e de refeições a alunos carenciados e do apoio a alunos com NEE sobretudo ao nível de equipamentos e materiais adaptados) (PI 10.1).
- Cofinanciando o investimento em infraestruturas dos estabelecimentos do ensino básico e secundário, numa lógica de conclusão da reorganização da rede do pré-escolar e 1º CEB e de reequipamento e conclusão da adequação da rede em todos os outros níveis de ensino e formação (PI 10.5 – Infraestruturas).

No âmbito do ensino básico e secundário foram submetidos até junho 2016 no Portugal 2020, cerca de 276 M€ de custo total solicitado (dos quais 60 M€ aprovados) na PI 10.1, 72 M€ nos Cursos de Aprendizagem da PI 10.3 (dos quais 56 M€ aprovados), 947 M€ (dos quais 582 M€ aprovados) na PI 10.4, sobretudo nos Cursos Profissionais, e 168 M€ (dos quais 67 M€ aprovados) na PI 10.5. As dotações previstas para estas PI são de 753 M€ para a PI 10.1, 1,4 mil M€ para a PI 10.4, e 481 M€ para a PI 10.5 (inclui ensino superior).

O alcance da meta de 40% de diplomados do ensino superior na população entre 30 a 34 anos coloca importantes desafios aos resultados das medidas do Portugal 2020.

O ritmo da evolução muito positiva nos últimos quinze anos da percentagem de diplomados com ensino superior no grupo etário 30–34 anos (aumento de cerca de 21 p.p. entre 2000 e 2015) pode não ser suficiente para superar o diferencial de

8,1 p.p. a percorrer nos cinco anos que faltam (2015–2020) para **atingir a meta proposta de 40% de diplomados com ensino superior**. A dificuldade em atingir esta meta é assumida no PNR, elegendo, para enfrentar estas dificuldades, as medidas inscritas no Portugal 2020.

Um dos desafios que se coloca ao alcance desta meta é garantir um nível de procura, isto é, de pessoas que pretendam (re)ingressar no ensino superior, suficiente para, apesar das taxas de insucesso e desistência e dos fluxos migratórios, garantir o número de diplomados que permita o alcance da referida meta. Se nas bolsas do ensino superior (pela experiência acumulada) é possível prever e controlar (nomeadamente, o limite de rendimentos a partir do qual se considera a situação de carência do estudante e o número possível, do ponto de vista orçamental, de bolsas a atribuir) com maior previsibilidade os seus efeitos, nas medidas novas os resultados são menos previsíveis.

Com efeito, relativamente ao Programa Retomar e ao Programa +Superior, quer pela baixa adesão do primeiro, quer por se encontrarem ambos em processo de reformulação¹⁴⁷, encontra-se em aberto o impacto que estas medidas poderão produzir num futuro próximo. Quanto aos TeSP, recaem fortes expectativas sobre a sua capacidade para atrair os jovens saídos dos cursos profissionais para prosseguir estudos para o nível superior.

A fraca propensão dos diplomados dos cursos profissionais para prosseguir estudos requer uma estratégia de mobilização destes alunos que seja demonstrativa das vantagens relativas à licenciatura face, nomeadamente, à obtenção de um emprego no imediato e das vantagens que o referido diploma lhe confere posteriormente do ponto de vista remuneratório e de estatuto social e profissional. Com efeito, a eventual menor valorização simbólica dos TeSP por parte dos alunos e respetivas famílias, relativamente aos cursos que conferem o grau de licenciatura e que implicam apenas mais um ano de investimento, pode constituir-se como um fator crítico desta oferta (avaliação *ex-ante* do PO CH¹⁴⁸). Em alinhamento com estas preocupações, foi recentemente publicado o Decreto-Lei¹⁴⁹ que regulamenta a atribuição de um diploma de ensino superior aos técnicos superiores profissionais e a possibilidade de acesso destes ao grau de licenciatura.

Outro desafio que se coloca ao alcance da meta dos diplomados do ensino superior é a capacidade de **redução dos níveis de insucesso e abandono do ensino superior**. Para a redução destes fenómenos pode concorrer o Programa de Reforço das Competências dos Docentes do Ensino Superior inscrito no PO CH¹⁵⁰.

Por último, o sucesso das medidas de incentivo à qualificação de nível superior depende, igualmente, da **promoção da qualidade e da regulação do sistema de educação e formação** (um dos objetivos do domínio do Capital Humano inscrito no PO CH), que, por sua vez, dependerão da consolidação do papel da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior tendo em vista garantir a qualidade do ensino superior em Portugal, através da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, e da capacidade de inserir Portugal no Sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior (EQAR).

¹⁴⁷ Em nota emitida pela DGES (Candidatura ao Ensino Superior Público – Colocações 2016 – Nota Sobre a Divulgação dos Resultados), foi anunciada a intenção de reorientar o Programa +Superior que, mantendo os objetivos de mobilidade de estudantes para regiões de menor procura e densidade populacional, limita as candidaturas a estudantes economicamente carenciados. Esta reconfiguração pode ter repercussões na procura se o incentivo da bolsa não compensar os gastos acrescidos que a família tem que suportar pelo facto de o estudante se deslocar para fora da sua área de residência. Por outro lado, o Governo pretende integrar o Programa Retomar na “Iniciativa Competências Digitais”.

¹⁴⁸ Quatenaire Portugal, Avaliação Ex ante e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Capital Humano – Relatório Final, outubro, 2014.

¹⁴⁹ Decreto-Lei n.º 63/2016, de 13 de setembro (altera o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março sobre “Graus académicos e diplomas do ensino superior”).

¹⁵⁰ No PNR estão previstas ações de acompanhamento e modernização pedagógica orientadas para a redução do abandono e insucesso escolar no ensino superior com destaque para a contratação de jovens doutorados pelas instituições de ensino superior e na adoção de novas práticas de ensino/aprendizagem com ênfase em metodologias orientadas para a solução de problemas e baseadas na prática sistemática de projeto e experimentação.

Ainda no âmbito da qualidade do sistema, o êxito dos TeSP, nomeadamente em termos de empregabilidade, está igualmente dependente de se assegurar uma verdadeira relação com o tecido empresarial (regional) de forma a garantir que os cursos a disponibilizar correspondam às necessidades da procura e não apenas às competências já residentes nos Institutos Politécnicos (avaliação *ex ante* PO CH). Neste âmbito, o Decreto-Lei referido regulamenta a obrigatoriedade de articular com as entidades empregadoras e associações empresariais e socioprofissionais da região a criação e planos de estudos dos TeSP e a concretização da formação em contexto de trabalho. Outra das preocupações a ter em consideração é a articulação dos TeSP com os CET, nomeadamente em termos de áreas e níveis de especialização da formação.

Refira-se, por fim, que as medidas de política de incremento do ensino superior, nomeadamente as cofinanciadas, dado o nível de pressão sobre os resultados a que se propõem e a incerteza sobre os níveis de sucesso, requerem estratégias de **monitorização e avaliação** consistentes para possibilitarem ajustes atempados. A este propósito regista-se que foi inserida no Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 a “Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento de diplomados do ensino superior” (planeada para 2018) que inclui o conjunto de medidas de estímulo ao aumento da população com ensino superior inscritas no Portugal 2020, designadamente, no PO CH e PO regionais do Norte, Centro e Alentejo).

5.6 Melhorar a empregabilidade dos ativos jovens e adultos

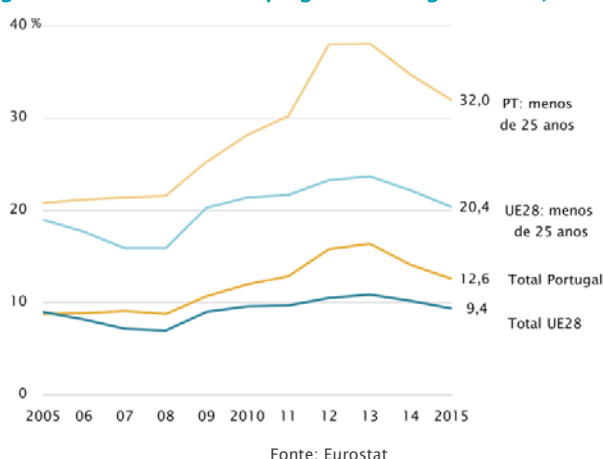
Os fundos estruturais têm sido fundamentais na dinamização de políticas de promoção de empregabilidade e o Portugal 2020 dá seguimento a esta preocupação inscrevendo no seu programa medidas de apoio à integração dos ativos mais e menos jovens no mercado de trabalho. Estes dois grupos, distintos em termos de qualificações e duração de desemprego, também o são relativamente às apostas da política pública. Os mais novos têm vivenciado notórias dificuldades de integração e, por essa razão, têm ao seu dispor a ‘Garantia Jovem’¹⁵¹, concretizada num pacote estruturado de medidas. Esta discriminação positiva deve-se à necessidade, sublinhada pela União Europeia, de responder às consequências particularmente gravosas que a crise global teve na população jovem. Os menos jovens, menos qualificados ou há mais tempo afastados do mercado de trabalho são igualmente preocupação do PT 2020. As soluções de política para responder às suas características envolvem alguma complexidade e uma produção de efeitos menos imediata.

A população ativa pode estar empregada ou à procura de emprego, sendo diferentes as medidas de política que visam melhorar a empregabilidade de uns e outros. Cabe à política pública o papel de encontrar os caminhos adequados para cada situação: melhorar as condições e a qualidade do emprego e proporcionar aos desempregados instrumentos que lhes permitam encontrar um emprego sustentável e compatível com as suas competências e qualificações.

No primeiro caso as medidas que visam conferir mais habilitações (e.g. formação ao longo da vida) são de cariz preventivo e proporcionam instrumentos que melhoram a produtividade e a capacidade de adaptação à mudança. Na fronteira entre as medidas preventivas e as reparadoras incluem-se medidas dirigidas aos empregados em risco de desemprego, em situações de *lay-off* como as que qualificam trabalhadores de setores afetados por sazonalidade e alterações conjunturais, onde o foco é a manutenção do emprego de trabalhadores de empresas que são alvo de reduções momentâneas de procura, que se veem obrigadas a diminuir o período normal de trabalho ou a suspender contratos. Para os que procuram trabalho sem o encontrar importa fornecer medidas que permitam melhorar as suas qualificações e encontrar estratégias que facilitem a difícil entrada no meio laboral de forma sustentada, ou seja, garantindo que não se agrava a segmentação laboral nem a precariedade no emprego.

No âmbito deste capítulo a análise versará sobretudo sobre os desempregados, na sequência da resposta da política pública aos reflexos da crise no mercado de trabalho: contração económica, perda líquida de postos de trabalho e crescimento relevante da taxa de desemprego (Figura 120). É sobre esse grupo que têm incidido a maioria dos estímulos do Fundo Social Europeu desde 2013, o que justifica parcialmente a quebra de desemprego a partir dessa data, ainda que permaneça distante da média europeia e longe dos valores pré-crise.

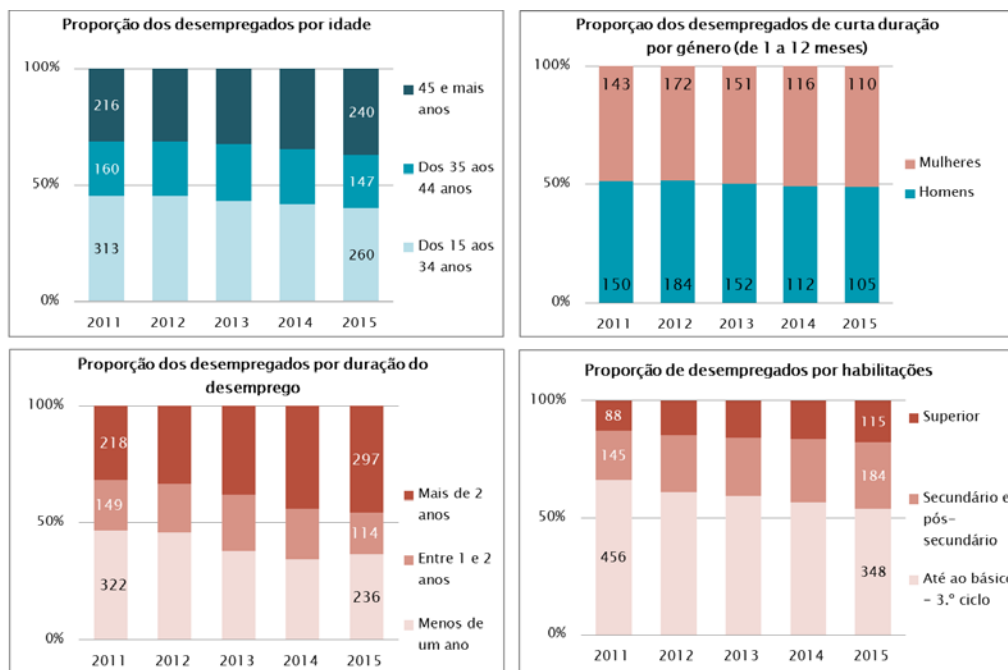
Figura 120: Taxa de desemprego em Portugal e na UE, 2005–2015



¹⁵¹ 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.

Quando se analisam algumas estatísticas recentes do desemprego verifica-se uma divisão natural entre os jovens e os adultos com 45 e mais anos (Figura 121, em cima à esquerda): enquanto em 2011 os jovens desempregados dos 15–34 anos representavam 45% dos desempregados mas essa proporção tem vindo a diminuir, os de 45 ou mais anos registaram uma evolução contrária: eram menos de 33% e têm vindo a ganhar importância relativa (apesar de o volume total de desempregados estar a diminuir).

Figura 121: Proporção dos desempregados por idade, género, duração de desemprego habilitações, 2011–2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística. Nota: Esta visualização mostra em cada ano como se repartem proporcionalmente os jovens por cada um dos níveis de habilitação. Dentro das barras são apresentados o número absoluto de jovens (em milhares) em cada nível de habilitação.

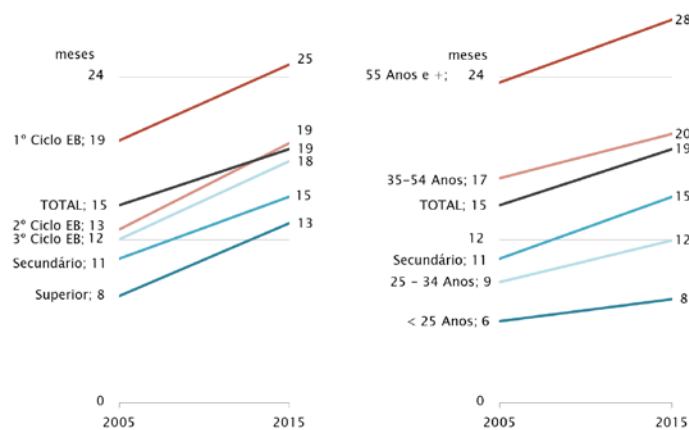
Em 2011, um desempregado demorava em média um ano e três meses a encontrar um emprego. Passados quatro anos, precisa de um ano e sete meses, e quanto maior a sua idade mais difícil se torna: os mais velhos precisam de dois anos e quatro meses, enquanto os desempregados mais jovens demoram um ano ou menos (Figura 121, em baixo à esquerda). Se a leitura for feita com base nas habilitações, assinala-se o facto de mais de metade dos desempregados não ir além do 3.º ciclo do ensino básico; contudo, a quebra nessa proporção foi compensada com a dos que detêm o ensino secundário e pode estar associada ao aumento da escolaridade obrigatória e à consequente diminuição do abandono escolar precoce (Figura 121, em baixo à direita). No espaço de quatro anos inverteu-se o peso relativo entre homens e mulheres no desemprego de curta duração: as mulheres eram minoritárias e hoje em dia são a maioria (Figura 121, em cima à direita).

A disparidade no tempo médio de inscrição nos Centros de Emprego entre grupos etários também está patente nos diferentes níveis de habilitações literárias. Neste caso, é de destacar a correlação entre idades mais avançadas e habilitações mais baixas, razão pela qual a política pública aposta na melhoria das qualificações da população¹⁵². Todavia,

¹⁵² A título de exemplo, os serviços públicos de emprego dispõem de um leque variado de medidas dirigidas aos jovens com menos de 25 anos: Cursos de Aprendizagem, Cursos de Educação e formação para jovens, Cursos de Especialização tecnológica, vocacionados para uma melhor inserção profissional e financiados parcialmente por fundos europeus. A aposta do Portugal 2020 para os jovens incidiu na redução e prevenção do abandono escolar precoce e no reforço da igualdade no acesso ao ensino. Para a qualificação da população adulta os serviços públicos de emprego dispõem de opções variadas financiadas parcialmente

a ação da política pública ainda é insuficiente, não só pela dissonância entre o elevado volume de pessoas que deveriam ser abrangidas e o montante de recursos destinado a esses públicos, mas também pelo facto de se tratar de medidas de longa duração e sem efeitos imediatos¹⁵³ (Figura 122).

Figura 122: Tempo médio de inscrição por habilitação Literária e grupo etário, 2005–2015



Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Se o ângulo de análise for o da duração do desemprego, existem hoje em dia 297 mil desempregados que estão há mais de dois anos à procura de emprego e 114 mil há mais de um ano, ou seja, quase um em cada quatro desempregados são de muito longa duração e dois em cada três são de longa duração (Figura 121 e Figura 122). O crescimento do desemprego de muito longa duração no espaço de apenas quatro anos de 32% para 46% do total de desempregados é de tal forma dramático que obriga a um olhar atento sobre as reais possibilidades de reintegração. O afastamento prolongado do mercado de trabalho diminui a empregabilidade dos DLD, sendo que uma parte substancial dos DLD são adultos com mais de 45 anos e com baixos níveis de escolaridade. Importa ter presente que quem continua a procurar emprego após dois anos, fá-lo em circunstâncias muito mais difíceis, na medida em que deixa de receber benefícios como o subsídio de desemprego, com consequente diminuição do rendimento disponível e da qualidade de vida.

O estigma do desemprego atinge com maior premência estas 411 mil pessoas, sem que se avizinha um contexto económico que seja capaz criar emprego e absorver um volume de desemprego de longa duração desta dimensão. Dentro dos DLD há aqueles que não encontram emprego porque residem em regiões de baixa empregabilidade e os que não têm qualificações compatíveis com as ofertas de emprego disponíveis, além de outras incompatibilidades. Muitos têm em comum uma enorme desmotivação, perda de competências sociais e profissionais, reduzidos rendimentos até para fazer face às despesas inerentes ao processo de procura de emprego ou de início de atividade (e.g. despesas de transporte, boa apresentação para entrevistas, meios informáticos para impressão e atualização de currículos). Ainda que possam parecer questões menores permitem ter uma imagem mais aproximada das dificuldades com que se debatem quase meio milhão

pelo Portugal 2020 (e.g. Cursos de Educação e Formação de Adultos, Cursos de Especialização Tecnológica; Formação Modular; Vida Ativa; Competências básicas; Português Para Todos; Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências). O Portugal 2020 dispõe ainda de medidas que visam aumentar as habilitações e os níveis de participação no ensino superior, propondo soluções alinhadas com estratégia regional para a especialização inteligente RIS3.

¹⁵³ O "Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego" (Mónica Costa Dias e José Varejão, 2012) refere que há um efeito de aprisionamento no decurso das medidas de apoio ao emprego e que só após esse período é que a probabilidade de emprego passa a ser superior à dos que não realizaram qualquer medida de emprego. No caso específico das medidas de formação de longa duração os resultados foram marginalmente positivas e tal deve-se ao facto de só se estimar a probabilidade de emprego até 3 anos no máximo, pelo que não foram avaliadas no longo prazo as medidas de formação como as integradas na anterior Iniciativa Novas Oportunidades (e.g. Cursos de Educação e Formação de Adultos, Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências).

de pessoas à procura de emprego mês após mês e ano após ano. Parte dessas pessoas tem vindo a desistir e outras tantas poderão nunca mais encontrar emprego porque integram o denominado desemprego estrutural, definido como o desemprego que prevalece na economia mesmo após o equilíbrio entre a oferta e a procura.

A resposta da política pública às questões relacionadas com a melhoria da empregabilidade dos ativos depende, largamente, dos diferentes perfis-tipo a que se dirige. Eles podem ser agrupados relativamente à sua **relação com o mercado laboral** (e.g. empregados que querem manter o emprego ou progredir, desempregados de curta ou longa duração), relativamente à sua **idade** (jovens, adultos, adultos em situação de pré-reforma) ou às suas **habilitações** (mais ou menos qualificados). Mais concretamente as medidas apoiadas no Portugal 2020 vão neste sentido:

- i. **Para os que se encontram empregados** aposta-se formação dirigida às lacunas profissionais mas também às necessidades específicas do seu meio profissional. Nesses casos, as opções de formação dos ativos visam melhorar a competitividade do tecido empresarial e favorecer a inovação e o desenvolvimento tecnológico do tecido produtivo fornecendo competências chave aos trabalhadores, empresários e gestores que as frequentam, com vista a melhorar processos, desenvolver estratégias de negócio e implicitamente aumentar a produtividade.
- ii. **Para os que se encontram desempregados e têm um perfil mais dinâmico**, as opções passam por soluções de microempreendedorismo e de criação do próprio emprego, às quais poderiam ser acrescentadas fases prévias de formação e consultoria e fases subsequentes de monitorização e acompanhamento com vista a reduzir a mortalidade dessas empresas e potenciar o uso dos instrumentos financeiros disponíveis.
- iii. **Para os que se encontram desempregados e têm um perfil de competências desajustado** às necessidades atuais do mercado, a reconversão profissional assume-se como uma resposta viável, sobretudo nos casos do emprego na indústria e construção ou em setores fortemente afetados pela crise. Porém, cabe à política pública apostar em novos setores designadamente de cuidados sociais e de saúde, relativos ao meio agrícola, de apoio ao turismo ou outros que possam absorver pessoas com estas características.
- iv. **Para os mais jovens** as medidas funcionam como alavanca. Na IEJ¹⁵⁴ e Garantia jovem foi privilegiada uma lógica integrada, em que o acesso às medidas varia em função da idade e do nível de qualificação. Existem medidas de qualificação, de transição para a vida ativa ou de integração no mercado laboral, seja por via de incentivos à contratação por conta de outrem seja por via do empreendedorismo e da criação do próprio emprego. Porém, os resultados das políticas ativas de emprego disponibilizados à data¹⁵⁵ remetem para uma empregabilidade bruta¹⁵⁶ de 66% e real de 38% dos estágios 12 meses após a conclusão, sabendo-se que 16% foram contratados pela mesma empresa sem estímulos adicionais e 27% dos ex-estagiários têm contrato sem termo. No caso dos apoios à contratação um ano após o fim da medida: 65% estavam empregados, 46% mantiveram-se na mesma empresa sem estímulos adicionais e menos de 30% tinham contratos sem termo.

¹⁵⁴ A Iniciativa Emprego Jovem operacionaliza parcialmente o Plano Nacional de uma Garantia Jovem e corresponde a um dos eixos do PO ISE.

¹⁵⁵ MTSS (junho 2016) "Políticas ativas do mercado de trabalho" - Relatório preliminar: documento síntese de apoio à reflexão em CPCS (<http://www.portugal.gov.pt/>).

¹⁵⁶ Empregabilidade bruta: quando ainda podem subsistir apoios adicionais e/ou subsequentes à participação na medida. Empregabilidade real: quando o emprego se verifica sem qualquer apoio.

- v. **No que se refere aos menos jovens**, empregados ou desempregados, o leque de medidas é variado e está disperso por diferentes programas¹⁵⁷. Tal diversidade visa responder a perfis-tipo de (des)emprego mais heterogêneos, para os quais medidas de política semelhantes podem ter níveis de eficácia diferenciados.
- vi. **Para os adultos em situação de pré-reforma** poderão ser equacionadas medidas de política inovadoras e o reforço das existentes. Apesar de até poder existir discriminação positiva com majorações associadas, na prática quando se trata de contratar um efetivo privilegia-se o mais novo ou mais qualificado em detrimento do mais velho ou menos qualificado, traduzindo uma discriminação negativa em razão da idade, visível nas estatísticas do desemprego.

Soluções de formação ao longo da vida, de educação formal, não formal ou informal¹⁵⁸ são igualmente válidas e devem estar sempre presentes no leque de ofertas a estes públicos, ainda que possam não ter um efeito imediato ou de curto prazo. Porém, aprender a aprender, desenvolver competências sociais, de relacionamento, voltar a criar rotinas, entre outros efeitos indiretos da formação, são de valorizar. Uma das consequências do desemprego de muito longa duração é a desestruturação social e a perda de vínculos e rotinas sociais, horários de trabalho e concentração nas tarefas. Recuperar essas competências não formais é o primeiro passo para melhorar a empregabilidade destes públicos, fornecendo-lhes simultaneamente as competências formais necessárias para enveredar por um novo e diferente projeto profissional.

Para os mais próximos da idade da reforma e que representam uma boa parte destes desempregados de longa duração importa repensar e reforçar as medidas e políticas por forma a mantê-los no mercado de trabalho.. Aliás, muitas destas pessoas mantêm-se informalmente ativas e desempenham um papel social relevante na assistência a familiares (dependentes ou familiares da 1ª infância); por outro lado têm um conhecimento técnico e uma experiência adquirida com os anos que não só deveria ser aproveitada, como poderia ser canalizada para a tutoria aos mais jovens, transmitindo saberes e formas de estar na vida profissional.

Optar por soluções de meio tempo mantém-se uma opção em aberto, permitindo que a transição para a inatividade se faça de modo gradual. Soluções dessa natureza favorecem o adiamento da idade de reforma porque vão ao encontro das necessidades destas pessoas: crescentes dificuldades de mobilidade, maior presença na dinâmica familiar dos descendentes e ascendentes, preparação para a inatividade, etc.

¹⁵⁷ Além do domínio temático do Capital Humano que concentra as medidas de média e longa duração para os jovens e menos jovens, a formação de curta duração na lógica modular está presente no domínio temático da Inclusão Social e Emprego, seja para empregados seja para desempregados, bem como a formação em língua portuguesa para cidadãos imigrantes e em competências básicas para os adultos com níveis muito reduzidos de habilitação e literacia. O Domínio ISE contempla também medidas de apoio à criação de emprego por conta própria ou ao empreendedorismo de cariz local para pessoas ou investimentos que viabilizem a criação dos postos de trabalho ou das empresas. No domínio temático da Competitividade e Internacionalização são financiadas ações de formação e de capacitação de ativos nas empresas, não só dos trabalhadores mas também dos gestores e empresários, sendo dado ênfase à inovação e gestão empresarial e *e-skills*, integradas na estratégia de inovação e no modelo de negócios das empresas, além de ações de formação enquadradas em instrumentos financiados no âmbito do "Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação" e "Reforço da competitividade das pequenas e médias empresas".

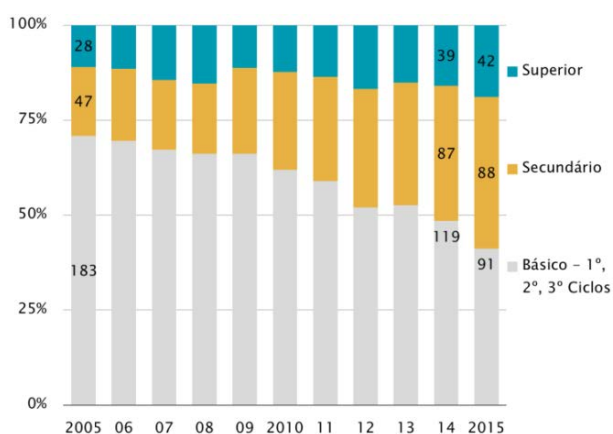
¹⁵⁸ **Aprendizagem ao longo da vida:** Todas as atividades de aprendizagem intencional ou não, desenvolvidas ao longo da vida, em contextos formais, não-formais ou informais, com o objetivo de adquirir, desenvolver ou melhorar conhecimentos, aptidões e competências, no quadro de uma perspetiva pessoal, cívica, social e/ou profissional. **Aprendizagem formal:** Educação ou formação ministradas em instituições de educação ou formação, em que a aprendizagem é organizada, avaliada e certificada sob a responsabilidade de profissionais qualificados. Constitui uma sucessão hierárquica de educação ou formação, na qual a conclusão de um dado nível permite a progressão para níveis superiores. **Aprendizagem não formal:** Formação que decorre normalmente em estruturas institucionais, devendo conferir um certificado de frequência de curso. Esta certificação não é, normalmente reconhecida, pelas autoridades nacionais, não permitindo a progressão na sucessão hierárquica de níveis de educação e formação. **Aprendizagem informal:** Formação que decorre das atividades da vida quotidiana relacionadas com o trabalho, a família, a vida social ou o lazer. Normalmente, tem lugar fora de estruturas institucionais, decorrendo num ambiente de aprendizagem que o aprendente (ou outra pessoa) pode organizar e estruturar livremente. Não confere certificação, embora as competências adquiridas por esta via possam vir a ser submetidas a processo de validação e certificação (www.ine.pt).

Primeiro e grande enfoque do Portugal 2020 nos estágios profissionais e apoios à contratação.

Em 2015, o volume de jovens NEET, não empregados e que também não está em educação ou em formação, na faixa etária dos 15 aos 29 anos é de 220 mil, menos 60 mil do que em 2013, ou seja, hoje em dia há menos 1 em cada 5 jovens nesta situação. Esta evolução positiva coincide com o arranque da Iniciativa Emprego Jovem¹⁵⁹ e que contempla 16 tipologias de ação, todas elas com concursos abertos. Integrada no PO ISE contempla tipologias de ação diversas que abrangem todo o território português. Presentemente estão em fase de execução os estágios profissionais para jovens NEET¹⁶⁰ com quase 2/3 da meta prevista já concluída e os apoios à contratação com menos de metade da meta executada.

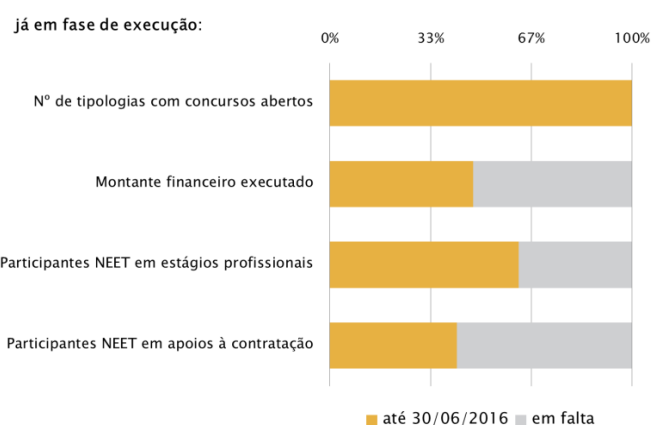
Dado que os jovens NEET continuam a ter enormes dificuldades de integração e que a recente recuperação não permitiu ainda regressar aos níveis pré-crise, a Comissão Europeia decidiu propor o prolongamento da IEJ até 2020 no âmbito da revisão do orçamento da União Europeia, ainda que com uma dotação menor.

Figura 123: Distribuição dos jovens NEET dos 15 aos 29 anos por nível de habilitação, 2005-2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística. Nota: Esta visualização mostra em cada ano como se repartem proporcionalmente os jovens por cada um dos níveis de habilitação. Dentro das barras é apresentado o número absoluto de jovens (em milhares) em cada nível de habilitação.

Figura 124: Algumas medidas cofinanciadas de apoio à empregabilidade de jovens na IEJ, até 30/06/2016



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

No âmbito dos fundos, as medidas dirigidas aos adultos só estão em fase de aprovação e centram-se fundamentalmente em apoios à contratação, em estágios profissionais e na formação modular para empregados e desempregados.

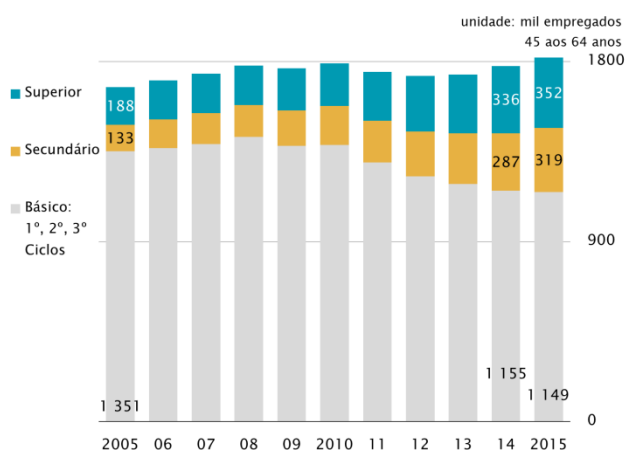
A tipologia com mais dotação no Objetivo temático de promoção do emprego é a formação de empresários e trabalhadores de empresas no contexto SI Internacionalização de PME e Qualificação das PME. Note-se que o elevado número de concursos deve-se ao facto destes estarem repartidos pelos vários PO regionais e temático. Segue-se a formação de ativos

¹⁵⁹ A IEJ está curso desde setembro de 2013, tendo-se iniciado um ano e quatro meses antes da aprovação formal do PO ISE. Esta data estava prevista no processo de implementação da IEJ e foi motivada pela urgência em proporcionar uma oferta de qualidade aos NEET.

¹⁶⁰ Para informação complementar sobre NEET ver capítulo 1.3. No âmbito deste capítulo não são analisados os inativos, ou seja aqueles que não estão empregados nem à procura de emprego. Os jovens NEET incluem os jovens ativos à procura de emprego e jovens inativos que não procuram emprego nem estão a estudar ou em formação. Ainda que a IEJ se dirija teoricamente a ambos, na prática os participantes nas medidas em vigor até à data estavam inscritos como desempregados no IEFP. De um modo geral, as propostas da política pública para estes inativos jovens destinam-se a melhorar as suas qualificações, seja através do sistema de aprendizagem seja através de medidas que evitem o abandono escolar precoce, sinalizem os casos e promovam o regresso ao meio escolar.

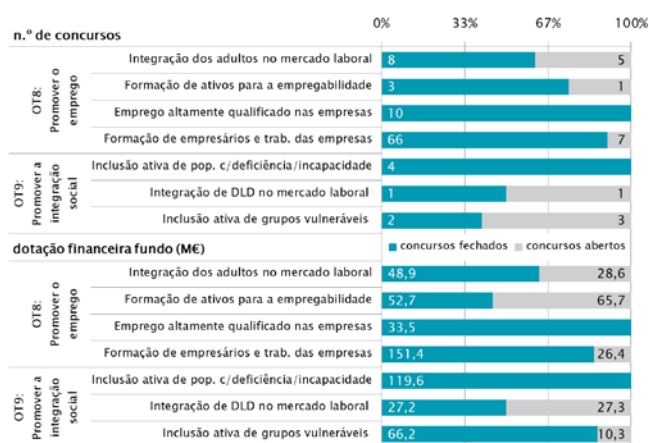
para a empregabilidade e a integração de adultos no mercado laboral mais dirigido a desempregados. No âmbito da promoção da integração social destaca-se a inclusão ativa de pessoas com deficiência e/ou incapacidade.

Figura 125: Distribuição dos empregados adultos dos 45 aos 64 anos por nível de habilitação, 2005–2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Figura 126: Algumas medidas cofinanciadas de apoio à empregabilidade de adultos, até 30/06/2016



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Relatório preliminar de Avaliação da Iniciativa Emprego Jovem ainda em curso – algumas notas a reter

Na sua fase de diagnóstico o relatório refere que o perfil dominante dos NEET é não qualificado e que “o desemprego de longa duração tem vindo a constituir uma fatia cada maior do desemprego jovem deteriorando progressivamente as condições de empregabilidade futura, neste sentido a capacidade de dar uma resposta célere e particularmente dirigida aos jovens NEET em situação de DLD através de tipologias de intervenção previstas na IEJ deve assumir carácter prioritário”. São referidos os jovens NEET que acumulam situações de desfavorecimento (terem nacionalidade estrangeira, deficiências ou incapacidades, viverem em agregados familiares com muito baixa intensidade em trabalho, restritos ou monoparentais) tenderem a agravar os riscos de privação económica e de exclusão social. Simultaneamente, reconhecem que os jovens mais velhos e mais qualificados e que procuram ativamente ingressar no MT são o segmento que mais facilmente se regista nos Centros de Emprego e por essa via o que mais facilmente beneficiará do leque de medidas ativas de emprego dentro e fora do âmbito da IEJ.

Referem, igualmente que a lógica de intervenção deve ser qualitativamente diferenciada “combinando sempre que necessário o uso de varias tipologias de operação, deve ser extensível à implementação ao nível do território nacional (...) obrigando a respostas descentralizadas e de proximidade e devidamente articuladas com a rede de parceiros da Garantia jovem (GJ), nomeadamente com outros serviços e ofertas locais que extravasam o serviço público de emprego e a rede de escolar.” Entre a Garantia Jovem e a IEJ há sobreposição nas medidas de integração, justaposição parcial nas medidas de apoio ao emprego e empreendedorismo e complementaridade relativamente à educação e formação, sendo igualmente destacada a dependência da IEJ face à GJ no que concerne a medidas de Intervenção precoce e ativação de jovens que necessitam de um apoio mais estruturado.

Neste relatório preliminar considera-se passível de aperfeiçoamento futuro no âmbito da IEJ a possibilidade de oferecer respostas articuladas entre as dimensões de qualificação, transição e integração, sendo crucial uma maior segmentação de públicos e individualização de estratégias de resposta.

5.7 Modernizar e capacitar a Administração Pública

A modernização e a capacitação da Administração Pública, sendo um processo estruturante e dinâmico, tende, genericamente, a manifestar-se relevante na resposta aos constrangimentos estruturais do país, em particular os de natureza orçamental e de competitividade, que continuam a afetar a realidade socioeconómica portuguesa.

Em termos de grandes opções políticas, esta temática marca presença, de forma continuada, na agenda de políticas públicas, com o intuito de tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, centrada nos cidadãos e empresas e na melhoria dos serviços públicos. Nesta matéria, Portugal tem vindo a acompanhar uma tendência presente noutros países, nomeadamente no contexto das agendas de trabalho da UE e da OCDE, com expressão num conjunto de debates em diversos fóruns e que conduziram à implementação de políticas públicas cujo intuito foi proceder a alterações significativas no modelo institucional das entidades públicas e no modelo de gestão dos seus recursos.

No âmbito do QREN, esta dimensão temática encontrava-se vertida, na sua essência, numa das cinco prioridades estratégicas – Eficiência da Governação – e visava um incremento da eficiência da governação pública através de intervenções transversais nos PO considerados mais relevantes para o efeito. O foco desta prioridade era o reforço da administração eletrónica, da modernização e da reorganização administrativa, com o objetivo de promover a competência e a capacidade dos grandes sistemas sociais e coletivos, com particular relevo para os sistemas de ensino, de saúde e de proteção social, bem como os referentes à justiça, à segurança pública e à administração fiscal.

Simultaneamente, questões como o incremento do papel regulador do Estado, através de uma maior simplificação do processo legislativo e dos procedimentos administrativos, foram igualmente destacadas tendo em consideração a correção dos efeitos negativos da ineficiência dos serviços públicos em matéria de competitividade e de redução dos custos públicos de contexto, visando a obtenção de ganhos de eficiência coletiva.

No contexto da organização operacional do QREN, a prioridade Eficiência da Governação, dada a sua natureza transversal, foi executada através de diferentes PO: PO FC e PO PH, no caso dos temáticos, e os regionais do Continente e das Regiões Autónomas. Em termos operacionais, foram definidos os seguintes objetivos: incrementar a eficiência e eficácia da atividade administrativa, a promoção da mobilidade horizontal e vertical na Administração Pública, desenvolver formações estratégicas para a gestão e inovação na Administração Pública, garantir de forma eficaz a qualificação profissional dos recursos humanos da Administração Pública e assegurar a redução dos custos públicos de contexto como medida de apoio ao incremento da competitividade.

No período QREN, os incentivos do FEDER ascendem aos 310 milhões de euros na tipologia designada de Apoio à Modernização Administrativa, concentrados maioritariamente no PO FC (228 M€) e o restante distribuído pelos PO regionais do Continente e das Regiões Autónomas. Por outro lado, no decorrer deste mesmo período, a maioria dos apoios FSE mobilizados foram concentrados em intervenções no âmbito da qualificação dos funcionários da Administração Pública Central e Local, com cerca de 53 M€, e em programas de estágio na Administração Pública Local, aproximadamente de 22 M€.

O Portugal 2020 aprofunda o mesmo sentido de intervenção, mantendo a base estratégica e a linha de atuação, nomeadamente a aposta nas TIC e na administração em rede como meios para a promoção da eficiência do Estado e da redução dos custos públicos de contexto. De realçar também o procedimento que permite associar a projetos financiados

com o apoio do FEDER o apoio proveniente do FSE, admitindo assim uma maior otimização dos recursos disponíveis tendo em vista a eficácia das intervenções executadas.

Num cenário de contenção de custos e de descentralização de competências tornou-se imperativo assegurar uma resposta adequada às necessidades dos cidadãos e das empresas, cada vez mais exigentes, nomeadamente através da implementação de uma efetiva modernização administrativa e uma capacitação institucional da Administração e dos seus recursos humanos. A racionalização e a modernização de recursos nas entidades públicas, beneficiando, neste caso, das potencialidades das TIC e da sua integração no processo, e uma maior capacitação da Administração Pública e dos seus agentes, favorece, necessariamente, uma diminuição dos custos de contexto da atividade económica, tal como promove uma maior proximidade e articulação da relação dos cidadãos e dos agentes económicos com o Estado.

Num mundo cada vez mais globalizado, os custos de contexto têm impacto no desenvolvimento socioeconómico de um país e os seus efeitos negativos são, por norma, oriundos do cumprimento de excessivas formalidades administrativas e financeiras, de origem legal ou regulamentar que, em certa medida, se revelam um obstáculo à atividade económica, particularmente à atração de investimento, influenciando negativamente a competitividade.

Neste contexto, e em linha com a EE2020, o Portugal 2020 desenvolve esta temática considerando-a um domínio transversal, designado Reforma da Administração Pública e onde estão incorporados os dois pilares que suportam esta estratégia: a Modernização administrativa e a capacitação institucional e dos recursos humanos na Administração Pública, assumindo, desde logo, que este processo é mais abrangente que o espaço de intervenção previsto no âmbito dos FEEI.

Por sua vez, o alinhamento com o PNR 2016 representa um mecanismo de resposta e de compromisso face às necessidades de evolução em determinadas matérias essenciais à prossecução dos objetivos de modernização e de capacitação da Administração Pública. Esta problemática aparece em destaque como um dos 6 pilares estratégicos, com a designação Modernização do Estado, que pretende assegurar o desenvolvimento socioeconómico e o emprego através da criação de um Estado mais eficiente e eficaz, dando resposta a uma das recomendações específicas dirigidas a Portugal no diagnóstico efetuado pela Comissão Europeia no âmbito do semestre europeu (REP 2 – Produtividade e Competitividade). Para este Pilar, o contributo do Portugal 2020 é de 342 M€, cujas principais linhas orientadoras são:

- i. **Um Estado mais simples e mais próximo**, onde o SIMPLEX assume uma posição preeminente, favorecendo a simplificação dos procedimentos e diminuindo os encargos administrativos, reforçando a disponibilidade e a qualidade dos serviços públicos;
 - ii. **Descentralização e subsidiariedade como base da reforma do Estado**, onde a observação e o cumprimento do princípio da subsidiariedade assume, reforçando a política de proximidade, um papel determinante no aumento das competências e legitimidade democrática da administração regional e autárquica;
 - iii. **Inovação no setor público**, em que a participação cívica, a investigação a par com a integração de ações inovadoras são um fator diferenciador de uma Administração Pública mais moderna, incorporando processos de eficiência e eficácia, racionalizando os recursos e o investimento;
 - iv. **Uma justiça ao serviço da competitividade** é essencial para a criação de um ambiente favorável ao investimento e ao empreendedorismo, permitindo uma diminuição dos custos de contexto mas também uma melhoria na relação e na perceção dos cidadãos e dos agentes económicos para com o Estado e para com o sistema judicial em particular.
-

A dimensão da modernização administrativa, enquadrada na PI 2.3 e financiada pelo FEDER, reconhece as potencialidades das TIC e os benefícios da sua integração em sistemas de redes e em processos de modernização, no reforço da desmaterialização de processos, nas melhorias do acesso e na divulgação dos serviços públicos. De referir também que, os critérios de elegibilidade dos projetos de modernização administrativa, não contemplam como sendo válida a mera substituição dos equipamentos informáticos quer sejam na componente *hardware* como *software*. Nesse sentido, as prioridades a promover no âmbito desta dimensão, passam pela disponibilização de uma maior e melhor oferta dos serviços públicos digitalizados, por força de uma orientação adequada dos projetos de modernização administrativa para dar resposta às necessidades e preferências dos cidadãos, tendo por base o investimento efetuado e o capital adquirido na programação anterior (2007–2013).

No entanto, esta disponibilização dos serviços digitalizados do Estado deve ser acompanhada de iniciativas que incrementem o acesso e a utilização desses mesmos serviços por parte dos cidadãos e empresas. Estas iniciativas devem igualmente considerar alguns fatores como uma maior abrangência territorial e uma maior globalização do acesso, dando assim resposta a alguns obstáculos, como os reduzidos números de literacia digital e de acesso e utilização das TIC em Portugal.

A PI 2.3 tem uma dotação total de 295 M€ para o período de programação em análise, destacando-se o facto de cerca de 2/3 dessa verba (200 M€) estarem alocados ao Eixo II – OT 2 do PO CI tendo em vista o objetivo de redução dos custos de contexto através de uma capitalização dos benefícios potenciais do fomento da utilização dos serviços em rede e melhorar a eficiência da Administração. No final de junho de 2016, tinha sido aprovada cerca de 1/3 da dotação prevista, o que corresponde ao financiamento de um volume de projetos na ordem dos 100 M€.

Uma outra dimensão, a capacitação da Administração Pública e dos seus agentes, que está enquadrada no OT 11 e é financiada pelo FSE, reconhece os benefícios da capacitação institucional das entidades públicas e as potencialidades da capacidade técnica e da qualificação dos recursos humanos, permitindo, assim, adaptarem-se facilmente a novos desafios do modelo de serviço público e que são suscitados regularmente por uma sociedade em permanente evolução.

Por sua vez, as prioridades a promover, visam a consolidação de um modelo de governação que, genericamente, seja mais transparente, eficiente e orientado para resultados, acomodando questões como a integridade institucional e os mecanismos de responsabilização e de reporte. No entanto, o sucesso da ação das instituições dependem do seu potencial de recursos humanos e, para tal, é necessário e investir na sua qualificação, capacidade de mobilidade e adaptabilidade apostando também na sua renovação, por forma a colmatar um dos constrangimentos estruturais do setor público português no que diz respeito ao envelhecimento dos recursos humanos.

O OT 11 tem uma dotação de 250 M€ para o período de programação em análise, destacando-se o facto de cerca de quase 2/3 dessa verba (162 M€) estarem alocados ao Eixo V do PO CI que visam a qualificação dos trabalhadores e capacitação dos serviços. No final de junho de 2016, estavam contratados projetos num total de cerca de 13 M€ da PI 11.1, referente ao investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos nas suas diferentes escalas territoriais de atuação. No entanto, pelo facto de ainda estarem em curso as ações que visam o cumprimento da condicionalidade *ex ante* 11, associada à PI 11.1, ainda não estão criadas as condições necessárias que permitam o arranque da execução nesta PI bem como da realização do estudo de avaliação previsto no Plano Global de Avaliação e cujo âmbito temático incide, especificamente, na PI 2.3 e na PI 11.1.

De acordo com o Plano Global de Avaliação, o documento orientador da avaliação do Portugal 2020 discutido na Rede de Monitorização e Avaliação e aprovado pela CIC, encontra-se prevista a realização de uma avaliação do contributo dos FEEI para a capacitação da Administração Pública e que vai incidir em intervenções apoiadas tanto no período do QREN como do Portugal 2020.

De referir que as avaliações realizadas durante o período 2007 – 2013 consideraram como aspeto positivo a concentração de uma parte significativa dos apoios aprovados na redução dos custos públicos de contexto, nomeadamente com intervenções relevantes em setores como o da justiça ou da fiscalidade. Por outro lado, alguns aspetos que merecem ponderação são: i) a grande maioria dos projetos está demasiado focada em matéria de eficiência e diminuição de custos internos na Administração Pública em detrimento de outra perspetiva externa mais focada da redução de custos de contexto, ii) alguns fatores como a infoexclusão, a formação e a divulgação insuficiente, podem limitar o impacto dos investimentos em projetos no âmbito da administração eletrónica e na disponibilização online dos serviços públicos e iii) por razões de natureza orçamental, designadamente a inexistência de uma orçamentação plurianual, surgem por vezes obstáculos que dificultam a implementação de alguns projetos.

Assim, esta dimensão transversal do Portugal 2020 procura dar uma continuidade e uma profundidade ao trabalho desenvolvido no anterior quadro de programação mas também dar uma resposta, através da redução dos custos de contexto e do aumento da eficiência do Estado, aos constrangimentos socioeconómicos dos últimos anos, promovendo uma recuperação da atividade económica e incrementando os índices de competitividade e inovação.

Não obstante a ainda baixa execução dos montantes associados ao Portugal 2020, em parte em consequência de não estar finalizado o cumprimento da condicionalidade *ex ante* 11, importa garantir a operacionalização das outras medidas que não estão dependentes desse exercício. Por sua vez, não são ainda claros na operacionalização, os efeitos da abordagem multifundo adotada, e importa distinguir claramente os investimentos de reforço da capacitação dos de modernização efetiva.

Finalmente os benefícios destas operações vão para além da utilização dos fundos da Política de Coesão e decorrem do impacto da promoção de um modelo de governação multinível baseado no princípio de parceria, facilitador da implementação de reformas estruturais, bem como numa visão mais prospetiva da atividade governativa através do incremento da capacidade de planeamento estratégico, ao nível regional e sub-regional, programação operacional e orçamental numa ótica de médio e longo prazo.

Programa SIMPLEX

Uma das prioridades da presidência da Comissão Europeia é a estratégia do Mercado Único Digital que integra medidas que visam a supressão de barreiras e cujo desafio passa por garantir o enquadramento jurídico e a interoperabilidade entre sistemas, de forma a dinamizar a economia através do comércio eletrónico e a tornar a Administração Pública mais eficiente, com base no reforço da utilização das TIC no cumprimento das obrigações administrativas e financeiras por parte dos cidadãos e empresas, bem como na resposta e antecipação às suas necessidades.

Para um país periférico e com um mercado de reduzida dimensão, este é um instrumento relevante na superação destes constrangimentos, na redução dos custos de contexto e no reforço da competitividade. Os FEEI assumem neste conjunto de iniciativas um papel essencial, tendo permitido a Portugal adotar, desde cedo, uma postura modernizadora no seio da UE, em áreas como o *e-government*. De acordo com o *Digital Economy and Society Index* (DESI) de junho de 2016, Portugal ocupa o 14.º lugar no conjunto dos 28 Estados-Membros.

Neste contexto, foi lançado pelo governo em 2016 o Programa SIMPLEX + que visa a modernização dos serviços públicos, através de mais de 255 iniciativas que conciliam medidas de administração eletrónica e de simplificação administrativa e legislativa. Lançado pela primeira vez em 2006, vem assumindo uma dimensão estratégica de modernização administrativa transversal aos vários serviços da Administração Pública.

A sua estrutura inicial deu origem a seis edições anuais e a algumas versões temáticas, como são os exemplos do SIMPLEX Exportações, do SIMPLEX Mar e do SIMPLEX Autárquico, demonstrando o seu sucesso como um instrumento de políticas públicas e a sua capacidade de obtenção de resultados com impactos positivos na sociedade (e.g. Cartão do Cidadão; Empresa na Hora e o Documento Único Automóvel).

O financiamento deste Programa no âmbito do QREN foi concretizado através de diversos apoios, tendo surgido o SAMA (Sistema de Apoio à Modernização Administrativa), integrado no PO FC e nos PO regionais, como uma plataforma operacional das candidaturas, permitindo uma maior articulação e definição das prioridades estratégicas, bem como uma análise antecipada dos projetos propostos. O Portugal 2020 apostou na sua continuidade (SAMA2020) e integrou-o no PO CI e nos PO regionais. O seu principal objetivo é, enquanto sistema de financiamento, apoiar as intervenções que prosseguem os OT e as PI referentes à melhoria do acesso às TIC e a administração em rede, ao incremento da eficiência na Administração Pública e ao reforço da capacidade institucional das entidades públicas e dos seus agentes.

Este Programa foi sendo, ao longo dos anos, foco de diversas avaliações e estudos, com destaque para uma avaliação independente realizada pela OCDE em 2008 e designada "*Making life easy for citizens and businesses in Portugal – Administrative Simplification and e-Government*". Este estudo distinguiu a atuação inovadora e inclusiva deste Programa, nomeadamente a combinação das TIC com projetos de simplificação e de administração em rede e sugeriu, à época, que fosse dada uma maior abrangência e transversalidade face aos primeiros resultados bastante positivos e que houvesse um reforço na aposta em projetos de serviço públicos inovadores (e.g. Incrementar a rede de Lojas do Cidadão).

O PNR 2016 apresentou a modernização do Estado como um imperativo na promoção de um ambiente propício ao desenvolvimento económico e à vida dos cidadãos, sendo o SIMPLEX+ um aspeto central. O SIMPLEX+ reforça e dá continuidade ao processo de modernização e de capacitação da Administração Pública, através do incremento da acessibilidade e da disponibilidade dos serviços, da dinamização em rede por forma a melhorar a sua eficiência e eficácia, da redução dos custos de contexto e da melhoria da relação dos cidadãos e empresas com o Estado.

Nesta nova edição do Programa é tido em linha de conta o progresso das inovações tecnológicas em mobilidade e uma maior disseminação e utilização dos dispositivos móveis de comunicação. Imbuído de uma cultura inovadora e participativa, procura prosseguir um conjunto de finalidades, como: i) simplificar e melhorar a compreensão da legislação em vigor ii) incrementar a versatilidade e a adaptabilidade dos serviços integrados na Administração Pública iii) Capacitar a Administração Pública para assumir uma atitude proactiva e colaborativa face às necessidades presentes na sociedade.

Para a concretização destes objetivos, e no âmbito do apoio financeiro do Portugal 2020, o PNR 2016 afeta cerca de 284 M€ que destinam-se a financiar medidas no âmbito do Simplex + (2016) e que representam 83% do total afeto ao Pilar da Modernização do Estado.

5.8 Promover a inclusão social de grupos e territórios vulneráveis

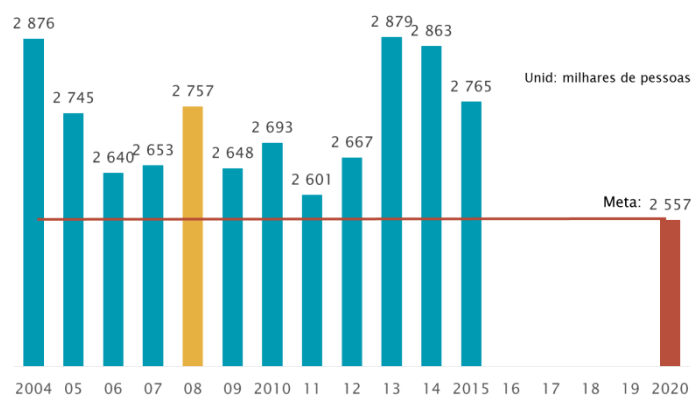
O reforço da coesão e da igualdade social, um dos 6 pilares estratégicos do PNR 2016, é manifestado através da defesa e fortalecimento do Estado Social, da implementação de uma estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, da garantia da sustentabilidade da Segurança Social, da reposição dos mínimos sociais e da promoção do acesso a bens públicos de primeira necessidade.

Em 2010, no âmbito da EE2020, os Estados-Membros comprometeram-se a “retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social até 2020”, tendo Portugal assumido o compromisso de retirar entre 2008 e 2020 pelo menos 200 mil pessoas dessa situação.

Em termos de evolução, o período de 2004 a 2007 apresenta uma redução muito significativa com uma diminuição de 223 mil pessoas. A partir de 2008 até 2012 a evolução tornou-se mais irregular, ainda que sempre no sentido da redução do número de pessoas em risco de pobreza. Contudo, em 2013 como resultado da crise económica (aumento do desemprego, dificuldade de mobilização de verbas para apoios sociais e restrições crescentes ao seu acesso), deu-se um forte acréscimo do número de pessoas em risco de pobreza, com uma subida de 122 mil pessoas face a 2008. A partir de 2014 assiste-se a uma inversão desta situação verificando-se, já no ano de 2015, uma redução de 98 mil pessoas face ao ano anterior, número mais próximo ao de 2008, ano de referência para o cálculo da meta da EE2020. Ainda assim, subsistem 2.765 mil pessoas em risco de pobreza o que obriga à realização de um conjunto de iniciativas e esforços concertados no sentido de se retirarem pelo menos 208 mil pessoas para se concretizar o objetivo de 2020 (Figura 127).

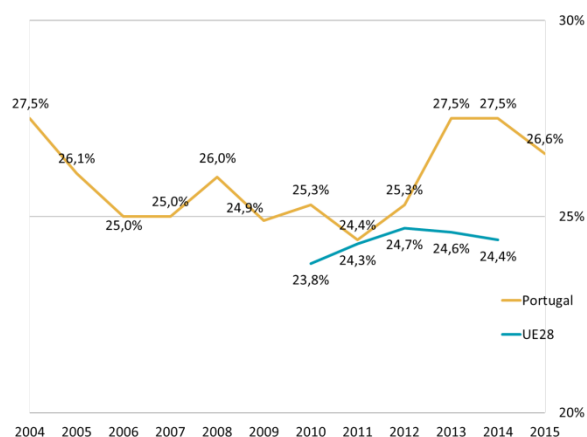
Comparando a taxa de risco de pobreza e/ou exclusão social¹⁶¹ com a média da UE para 2010–2014¹⁶², Portugal apresenta um pior desempenho, sendo o ano de 2014 o que traduz maior desfasamento com uma diferença de 3,1 p.p. (Figura 128).

Figura 127: N° de pessoas em risco de pobreza em Portugal 2004 – 2015 e meta 2020



Fonte: Eurostat.

Figura 128: Taxa de risco de pobreza e exclusão social em Portugal e na UE28, 2010–2014



No Portugal 2020 foram programados 2 161 M€ para apoiar medidas facilitadoras da inclusão social dirigidas a diferentes áreas de atuação nomeadamente: grupos especialmente vulneráveis, territórios problemáticos, equipamentos sociais e de saúde ou empresas sociais e inovação social.

Para ajudar a concretizar os desígnios deste Pilar estratégico, o Portugal 2020 mobilizou no domínio da Inclusão Social e Emprego o Objetivo temático de “Promover a inclusão social e combater a pobreza” (OT 9), incorporando nove das suas dez

¹⁶¹ A taxa de risco de pobreza e/ou exclusão social corresponde ao indicador da EE2020 para monitorizar o desempenho dos países da UE28 neste domínio. Ela tem 3 sub-indicadores que permitem contextualizar, quantitativamente, o conceito: a) baixa intensidade de trabalho, b) pobreza monetária relativa e c) privação material severa.

¹⁶² Para a UE28 só existem dados a partir de 2010 e até 2014.

PI. Em termos de dotação, o atual período de programação consagra 2 161 M€¹⁶³, repartidos pelo FSE (1 631M€) e FEDER (530M€).

O FSE é alocado na sua maior parte (72%) ao eixo 3 do PO temático dirigido à promoção da inclusão social e ao combate à pobreza e à discriminação com 1 178M€ e os restantes 453M€ distribuídos pelos PO Regionais da seguinte forma: Norte (138M€), Centro (68M€), Alentejo (33M€), Algarve (31M€), Lisboa (72M€), Açores (89M€) e Madeira (22M€).

Estes apoios servem fundamentalmente para financiar intervenções ligadas ao reforço dos níveis de autonomia e de capacitação dos grupos especialmente vulneráveis (e.g. ações de inclusão socioprofissional para as pessoas em situação de desfavorecimento, imigrantes ou pessoas portadoras de deficiência), bem como para promover a igualdade de oportunidades (e.g. campanhas contra todas as formas de discriminação). O FSE permite, ainda, apoiar ações com vista a combater as debilidades dos territórios fragilizados (e.g. Programa Escolhas ou os CLDS) e iniciativas dirigidas ao empreendedorismo e experimentação social, integração profissional nas empresas sociais e dinamização da economia social (e.g. Programa Inovação Social).

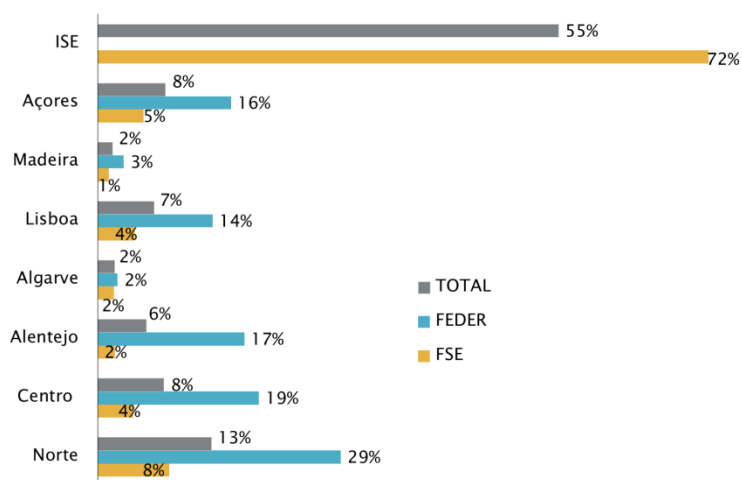
Por sua vez, o FEDER é apropriado nos PO regionais nas seguintes proporções: Norte (152M€), Centro (101M€), Alentejo (92M€), Algarve (13M€), Lisboa (72M€), Açores (84M€) e Madeira (16M€).

As iniciativas apoiadas complementam as do FSE na dinamização de estratégias inovadoras de inclusão ativa através de intervenções dirigidas aos territórios fragilizados (em zonas urbanas, costeiras e rurais), em estratégias de desenvolvimento local de base comunitária, nos planos estratégicos de desenvolvimento urbano e em empresas sociais (neste caso, apenas nos Açores). Permitem, ainda, melhorar o acesso a bens e serviços sociais e de saúde. Na área social, através da construção, reconversão, ampliação, remodelação e adaptação dos espaços físicos e da aquisição de equipamentos e na área da saúde, com ações que visam apoiar o reequipamento e consolidação infraestrutural do Serviço Nacional de Saúde.

Em termos globais, o total dos apoios para a inclusão social estão distribuídos da seguinte forma:

¹⁶³ Inclui verbas destinadas à PI 9.3 (Luta contra todas as formas de discriminação e promoção da igualdade de oportunidades). Há ainda a considerar 409M€ do FEADER no PDR 2020 (Prioridade 6 – Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais através do fomento do desenvolvimento local nas zonas rurais), concedido fundamentalmente para diversificar a atividade económica nas zonas rurais, através de estratégias de base local como instrumento de política para a fixação da população que, contudo, apresenta fragilidades muito associadas a níveis de rendimento baixo em parte explicado pela significativa dependência da atividade agrícola em pequenas explorações. Deste modo, a viabilização da atividade agrícola torna-se um fator crítico de sucesso para a inclusão social e para a redução da pobreza junto destas pessoas, muitas vezes idosas e com baixos níveis de formação.

Figura 129: Distribuição FSE e FEDER na inclusão social por PO, 2014–2020



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Consideram-se quatro as áreas de atuação neste domínio específico, definidas em função dos objetivos e dos públicos-alvo:

- i. **Grupos especialmente vulneráveis e promoção da igualdade de oportunidades**, que abrangem pessoas em situação de desfavorecimento¹⁶⁴, imigrantes e minorias étnicas, pessoas portadoras de deficiência ou incapacidades e todas as formas de luta contra a discriminação, são apoiadas na PI 9.1 (FSE), 9.3 (FSE) e 9.4 (FSE) e correspondem a 49% da dotação global para a inclusão social (FSE e FEDER). Em termos de execução até 30 de junho de 2016, esta área representa 41% das aprovações do FSE no domínio da inclusão social, em operações ligadas às empresas de inserção, Programas Ocupacionais, Vida Ativa para DLD, Vida e Trabalho e Redes Locais de Intervenção Social (RLIS).
- ii. **Territórios problemáticos**, enquanto espaços-problema onde se registam graves situações de pobreza e exclusão social, são apoiados na PI 9.1 (FSE), 9.6 (FSE), 9.8 (FEDER) e 9.10 (FEDER) e correspondem a 29% da dotação dos Fundos neste domínio. Até 30 de junho de 2016, foram concedidos apoios no âmbito do IFRRU 2020 – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas¹⁶⁵ (6M€ do FEDER nos PO de Lisboa e do Alentejo) e para os CLDS 3G, a quem coube a maior fatia das aprovações até ao momento (46,3M€ do FSE e 132 operações aprovadas, todas no POISE).
- iii. **Equipamentos e serviços sociais e de saúde**, no sentido de aproximar as intervenções às necessidades específicas da população em geral, e aos mais carenciados em particular (melhorando infraestruturas e equipamentos já existentes e disponibilizando novos serviços), são apoiados na PI 9.7 (FEDER) e acomodam 14% do total dos Fundos para a inclusão social. Foram já aprovados investimentos ligados aos equipamentos sociais (ainda só no

¹⁶⁴ Pessoas com baixos rendimentos (DLD e beneficiários de RSI), ex-reclusos, jovens sujeitos a medidas tutelares educativas, sem-abrigo, pessoas com comportamentos aditivos e/ou dependências, etc.

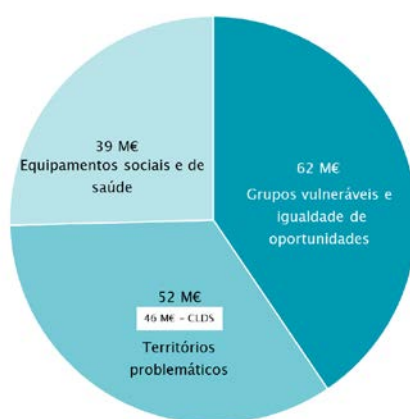
¹⁶⁵ Instrumento financeiro para apoio à reabilitação e revitalização urbanas, incluindo a promoção da eficiência energética, em complementaridade, com a reabilitação de habitação para particulares. Os apoios são concedidos através de produtos financeiros, criados pela banca comercial, a disponibilizar com condições mais favoráveis do que as condições de mercado, sendo cofinanciáveis as operações focadas em territórios específicos, isto é, localizadas dentro das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) em centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas definidos pelos municípios.

PO Açores) e de saúde (nos PO Açores, Centro, Lisboa e Alentejo) que representam 25% das aprovações neste domínio (2,9M€ para a construção/requalificação de creches, 7,4M€ para lares e centros de dia e noite e 28M€ em centros de saúde, unidades de cuidados continuados e equipamento médicos).

- iv. **Empresas sociais e inovação social**, promoção das empresas sociais (ao nível do investimento e da constituição) e das organizações da economia solidária (terceiro setor) e desenvolvimento de soluções inovadoras de modo a encontrar novas respostas para problemas sociais prementes na área da política social, são apoiadas na PI 9.1 (FSE), na PI 9.5 (FSE) e 9.9 (FEDER) e correspondem a 7% da dotação global da OT9.

Até 30 de junho de 2016 foram abertos 50 concursos e aprovadas 308 operações¹⁶⁶, distribuídas por seis PO (ISE, Lisboa, Alentejo, Centro, Madeira e Açores) e quatro PI (9.1, 9.4, 9.7 e 9.8). A estas operações corresponde um investimento total dos Fundos de 153M€ (71% FSE e 29% FEDER), valor que perfaz 7% da dotação global dedicada ao objetivo da inclusão social para o período 2014–2020.

Figura 130: Aprovações na inclusão social por áreas de atuação, até 30 de junho 2016



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Os CLDS 3G no Portugal 2020

Os CLDS 3G representam a maior fatia das operações aprovadas até ao momento neste objetivo, quase 43% do total dos projetos e mais de 30% do montante total alocado. Como estão previstos também CLDS 3G a financiar nos PO regionais de Lisboa e do Algarve (para além dos já aprovados no POISE), o investimento global será ainda maior.

Têm como finalidade promover a inclusão social dos indivíduos residentes em territórios vulneráveis, i.e., territórios com as seguintes características: a) especialmente afetados por desemprego; b) com situações críticas de pobreza, particularmente a infantil; c) territórios envelhecidos; d) fortemente atingidos por calamidades. Os limites máximos de financiamento são definidos em função dessas características. Nos territórios especialmente afetados por desemprego, territórios críticos das áreas metropolitanas e com situações críticas de pobreza, particularmente a infantil, o limite máximo de financiamento é de 450 mil €/36 meses de vigência do contrato, com um limite de 150 mil € por cada ano civil.

¹⁶⁶ Compreende as candidaturas aceites pelas entidades, aprovadas e em execução.

Nos territórios envelhecidos ou territórios fortemente atingidos por calamidades o limite máximo de financiamento é de 300 mil €/36 meses de vigência do contrato, com um limite de 100 mil € por cada ano civil.

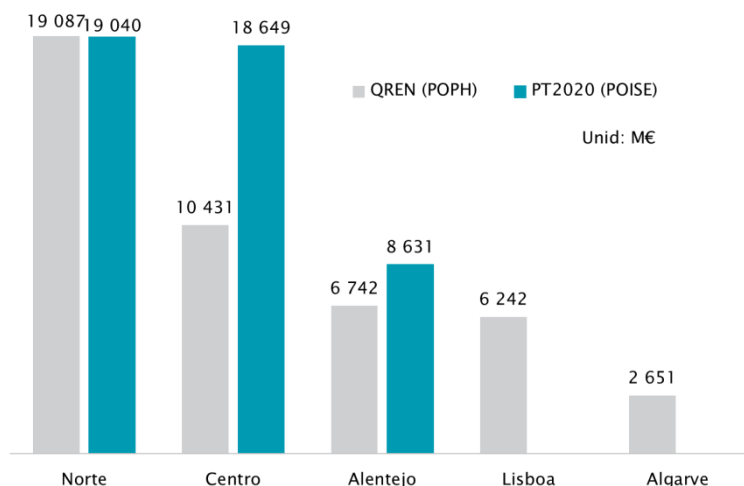
Como também já referido no capítulo 4.3, todas as intervenções dos CLDS 3G têm objetivos muito claros: a) incentivar a criação de emprego, promovendo a criação de circuitos de produção, divulgação e comercialização de produtos locais e ou regionais de modo a potenciar o território e a empregabilidade; b) reforçar a capacitação das instituições públicas e privadas a nível local, estimulando o desenvolvimento de instrumentos capacitadores das instituições da economia social ou promovendo a implementação de serviços públicos partilhados; c) combater situações críticas de pobreza e de exclusão social, diligenciando no sentido de serem desenvolvidos instrumentos facilitadores para uma inclusão ativa (e.g. facilitar o acesso a serviços de utilidade pública). Todavia, fazendo uso de outros instrumentos de incidência territorial nos mesmos territórios (e.g. Programas Escolhas), é fundamental garantir que as respostas de cada uma das operações sejam complementares entre si de modo a evitar qualquer forma de sobreposição ou duplicação de apoios e com o intuito de potenciar as dinâmicas criadas pelas sinergias que daí resultem.

No âmbito do Plano Global de Avaliação, documento orientador da avaliação do Portugal 2020 discutido na Rede de Monitorização e Avaliação e aprovado pela CIC, está previsto para o 2º semestre de 2016, a avaliação dos CLDS executados no contexto do QREN para aferir se os resultados atingidos satisfizeram os objetivos propostos.

Vão ser avaliadas componentes estratégicas de implementação dos CLDS como: i) as mais-valias da metodologia deste tipo de intervenção territorial; ii) o impacto das alterações regulamentares ocorridas no Programa entre a 1ª fase (CLDS) e a 2ª fase (CLDS +); iii) os fatores-chave de sucesso e de insucesso das intervenções aplicado às duas gerações de CLDS.

Deste modo é expectável que, em finais de 2017, com a conclusão desta avaliação seja possível integrar nos atuais modelos apoiados as recomendações e orientações que dela resultem.

A Figura 131 representa a distribuição financeira dos CLDS por período de programação verificando-se que no QREN a região mais apoiada foi, claramente, o Norte (mais de 19M€), seguida do Centro (10M€), Alentejo (7M€), Lisboa (6M€) e, por fim, o Algarve (3M€). No caso do Portugal 2020, a distribuição por NUTSII é semelhante. A região com maior investimento continua a ser o Norte (19M€, com 54 operações aprovadas), o Centro em segundo (19M€ e 53 aprovações) e, mais afastada, a região do Alentejo (9M€ e 25 CLDS aprovados). De notar que no capítulo 4.3 está representada a incidência territorial dos CLDS ao nível das Freguesias e Municípios.

Figura 131: CLDS por NUTS II e período de programação, em milhões de euros

Fonte: Sistema de Monitorização do QREN e do Portugal 2020.

O valor total aprovado no POISE para os CLDS ultrapassa já, em 1M€, todo o investimento realizado no QREN para este instrumento específico de política (45M€), não esquecendo que estão ainda por aprovar os CLDS com incidência nas regiões de Lisboa e Algarve.

Breve história dos CLDS

1) O Programa dos CLDS, criado em 2007 pela Portaria n.º 396/2007 e apoiado no QREN através do POPH/FSE, constituiu-se como um instrumento de política social de proximidade com a finalidade de promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisetorial, integrada e em parceria. De acordo com o relatório “Contributos do QREN para a Inclusão Social” (Augusto Mateus & Associados e CEDRU, 2013), os CLDS resultam da avaliação das insuficiências detetadas no Programa PROGRIDE e da necessidade em concretizar de forma mais efetiva as estratégias definidas no PNAI (2006–2008), tendo em atenção o papel prioritário que os municípios deviam assumir na tomada de decisão e intervenção social nos seus territórios. Embora aplicados a todo o território nacional, os CLDS apostaram numa especificidade espacial e temática. Os territórios considerados eram i) bairros ou freguesias que integraram territórios críticos das áreas metropolitanas; ii) concelhos ou conjuntos de freguesias localizados nos territórios industrializados com forte desqualificação; iii) territórios envelhecidos onde predominava a dimensão rural. As respostas centravam-se ao nível do emprego, formação e qualificação, intervenção familiar e parental, capacitação da comunidade e das instituições e informação e acessibilidade.

2) Como resultado da crise de 2008, os CLDS foram substituídos pelo CLDS+ (2013), de modo a que as suas intervenções fossem mais ao encontro das necessidades concretas das pessoas e territórios e das circunstâncias do país (este modelo deu maior enfoque aos territórios afetados pelo desemprego ou marcados por situações críticas de pobreza em especial a pobreza infantil).

3) A terceira geração de CLDS, os CLDS 3G (2015), recentra a intervenção nas potencialidades dos territórios e na capacitação dos cidadãos e famílias, promovendo a coesão territorial, a igualdade de oportunidades e a inclusão social nas suas mais diversas dimensões. Na comparação com os seus antecessores, os CLDS 3G são fortalecidos na sua base de atuação como importante instrumento de intervenção de proximidade “realinhando-se os seus objetivos fundamentais, reforçando-se a proatividade de todos os agentes na busca de soluções para as diferentes problemáticas dos cidadãos e promovendo o crescimento sustentável e inclusivo dos territórios. Assim e no que toca às medidas de promoção ao emprego, somam-se, às iniciativas tradicionais, a capacidade dos CLDS-3G contribuírem para potenciar as economias locais e regionais e, dessa forma, serem gerados novos postos de trabalho sustentáveis e duradouros. Sobre o domínio do

combate ao isolamento e à exclusão de pessoas envelhecidas ou com mobilidade reduzida incorporam-se instrumentos que possibilitem dinâmicas de intervenção nos domínios da capacitação e a integração social, bem como pela criação de ações que promovam uma cultura de bem-estar e de proximidade. Pretende-se ainda, com os CLDS-3G que haja uma clara e objetiva atuação no desenvolvimento de medidas que promovam a inclusão ativa das pessoas com deficiência e incapacidade, e de medidas de combate às situações de exclusão social, em particular à pobreza infantil que surge ligada aos agregados familiares com crianças e jovens, capacitando as suas famílias com os instrumentos necessários e adequados para uma integração social com sucesso” (preâmbulo da Portaria 179-B/2015 que estabelece as normas orientadoras para a execução dos CLDS 3G).

5.9 Promover a redução e reutilização dos resíduos

A contribuição dos fundos europeus no domínio dos resíduos mostra a evolução registada ao nível da implementação legislativa, da criação de infraestruturas, das diferenças de comportamento da população, da relação com outros Estados-Membros, contudo, mostra também algumas fragilidades no domínio da concretização de algumas metas, nomeadamente quanto à produção de resíduos, sua reutilização e dinamização de algumas das formas do seu tratamento.

A extração dos recursos naturais e a sua transformação implica a produção de resíduos que permanece um problema a resolver pelas sociedades contemporâneas tendo em conta o impacto ambiental que suscita: os recursos são escassos e têm que ser otimizados, alguns resíduos são devolvidos à natureza após tratamento mas muitos carecem de processos de reaproveitamento mais eficientes e de eliminação do desperdício. Por resíduos entende-se “quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer” e como resíduo urbano o “proveniente de habitações bem como outro resíduo que, pela sua natureza ou composição, seja semelhante ao resíduo proveniente de habitações”¹⁶⁷. Estes últimos distinguem-se dos demais por apresentarem particularidades como a origem, o volume de produção, a composição e os modelos de gestão.

Com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, o processo de tratamento dos resíduos em termos de legislação comunitária estava assente nas seguintes diretivas: a relativa aos resíduos (1975/442/CEE), a relativa aos resíduos perigosos (1991/689/CEE) e mais tarde na diretiva relativa à deposição de resíduos em aterros (1999/31/CE). Esta última diretiva, transposta para o direito nacional em 2002 através do Decreto-lei nº152/2002, deu origem à Estratégia Nacional para a Redução dos Resíduos Urbanos Biodegradáveis Destinados aos Aterros. O Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), aprovado em 1997 e o Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU II) aprovado em 2007 para vigorar até 2016, configuram planos nacionais de referência que determinaram um conjunto de medidas e ações de forma a concretizar uma política nacional de resíduos urbanos. Ainda em termos de referência comunitária foi com a Diretiva Quadro de Resíduos (2008/98/CE) transposta para a regulamentação nacional através do Decreto-Lei n.º 73/2011, que se mudou o paradigma passando a considerar-se todo o ciclo de vida dos produtos e dos materiais e não apenas a produção de resíduos, bem como a diminuição dos impactes ambientais associados à produção de resíduos, inovando igualmente na definição de uma meta para a preparação para reutilização e reciclagem¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Relatório Anual de Resíduos Urbanos 2014, APA.

¹⁶⁸ Destaque ainda para as diretivas relativas às embalagens e resíduos de embalagens (1994/62/CE), às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos (2006/66/CE), às emissões industriais (2010/75/UE) e aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (2012/19/UE).

Nos últimos anos, os apoios dos fundos estruturais e de coesão permitiram a Portugal a criação de redes e infraestruturas de gestão de resíduos urbanos como os aterros, as estações de triagem, as instalações de tratamento mecânico e biológico e as instalações de valorização energética de resíduos. Com o QCA II foi criada a maioria dos sistemas multimunicipais de recolha seletiva, as estações de tratamento e valorização de resíduos, recuperadas e encerradas as lixeiras e iniciada a construção dos aterros e de todas as infraestruturas de recolha, transferência e triagem de resíduos. Com o QCA III o enfoque principal foi dado ao cumprimento das diretivas comunitárias no que respeita às taxas de atendimento da população ao tratamento e destino final dos resíduos urbanos, aos processo de valorização orgânica e energética, à reciclagem e às condições dos aterros que não respondiam aos critérios ambientais propostos privilegiando o desvio da deposição em aterro de resíduos urbanos biodegradáveis, para a sua valorização em instalações de tratamento mecânico e biológico e valorização energética.

Atualmente em vigor, o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020) aprovado em 2014, e que substitui o PERSU II, abrange todos os resíduos urbanos produzidos no Continente e contribui para o cumprimento das metas nacionais e comunitárias em matéria de gestão de resíduos urbanos. Em termos de paradigma assenta numa estratégia de minimização da produção de resíduos, diminuição da sua perigosidade, integração dos resíduos nos processos produtivos, aposta na economia circular através da otimização dos recursos e na aplicação dos princípios da hierarquia de gestão de resíduos em vigor. Ainda relevante no PERSU 2020, é a definição de metas para os 32 sistemas de deposição em aterro dos resíduos urbanos biodegradáveis, o qual aponta para a eliminação progressiva da deposição em aterro com vista à sua total erradicação até 2030. Sendo os resíduos urbanos o enfoque do PERSU, há ainda a salientar outros resíduos setoriais com planos próprios, como é o caso do Plano Estratégico dos Resíduos Industriais aprovado em 2002 e do Plano Estratégico dos Resíduos Hospitalares que vigora entre 2011 e 2016.

Na esfera comunitária foi ainda criado em 2013, tendo em conta o peso dos resíduos na política ambiental da UE, o 7.º Programa Geral de Ação da União para 2020 em matéria de Ambiente, denominado *Viver bem, dentro das limitações do nosso planeta*. Neste documento são enfatizadas medidas como a proteção dos recursos naturais, o estímulo ao crescimento e à passagem para economias hipocarbónicas e a eficiência na utilização dos recursos, que em conjunto enformam uma estratégia a ser seguida pelos Estados-Membros. Ainda ao nível da UE foi adotado no final de 2015 um novo Pacote para a Economia Circular o qual passou a incluir o tema dos resíduos, juntamente com os temas de inovação, competitividade, eficiência de recursos e baixo carbono, promovendo uma abordagem a longo prazo de prevenção na produção dos resíduos, do aumento da reciclagem e reutilização, da redução da deposição em aterro e da inceneração.

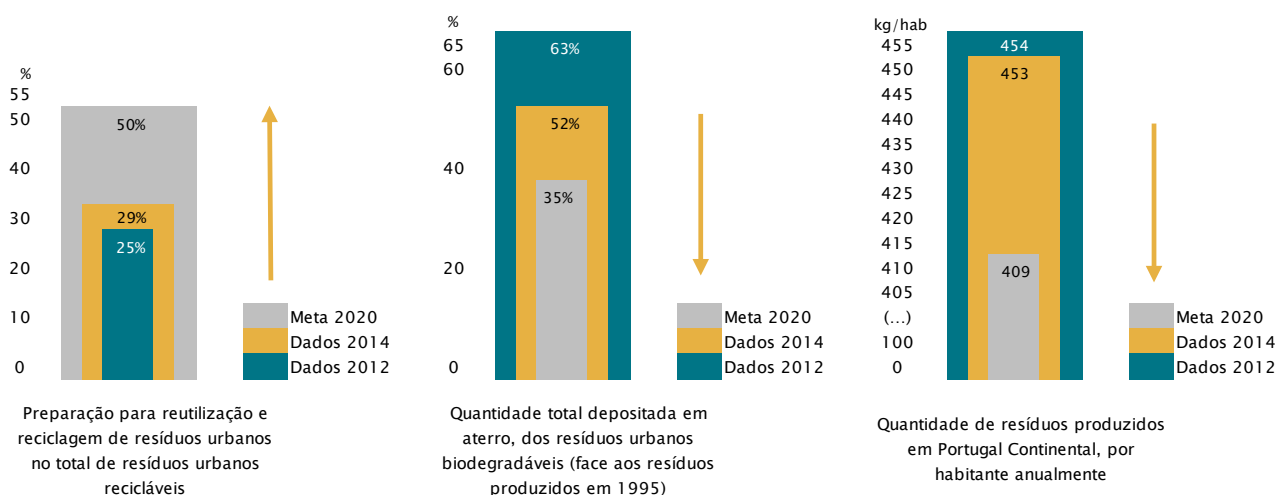
A nível nacional importa ainda destacar o Compromisso de Crescimento Verde, um plano estratégico que mobiliza toda a sociedade em torno de um desenvolvimento económico mais sustentável e da criação de comportamentos ambientais mais responsáveis, cujas metas na área dos resíduos pretendem, nomeadamente: incentivar a utilização de resíduos na produção de novos produtos; dinamizar a recolha seletiva e a reciclagem de resíduos urbanos; aumentar a eficiência operacional dos sistemas de tratamento de resíduos urbanos; e promover o aumento da valorização das lamas de ETAR.

Se na década de noventa Portugal tinha como destino preferencial dos resíduos as lixeiras e na década seguinte os aterros, atualmente, e com o encerramento das lixeiras em 2002, os aterros mantêm-se como o principal destino. Com visibilidade crescente juntam-se outros destinos dos resíduos como a valorização energética, a recolha seletiva e a valorização orgânica. Não só no destino como na produção dos resíduos se registaram diferenças: na década de noventa a produção de resíduos acompanhou o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) até 2007, mas após esta data verifica-se apenas o crescimento dos resíduos enquanto o PIB diminui. Somente a partir de 2010 se verifica a diminuição da produção de

resíduos. Dados de 2014 apontam para a produção de resíduos urbanos na ordem das 4,7 milhões de toneladas, um aumento de 2% face ao ano de 2013, resíduos urbanos que em 2012 representavam 15% do total de resíduos produzidos no país. Esta preocupante inversão na produção dos resíduos é um dos temas a contemplar no âmbito do PERSU 2020.

O contexto em termos de metas abrangidas pelas diretivas comunitárias (2008/98/CE, 1999/31/CE) e assumidas no PERSU 2020 para Portugal até 2020 mostram que os indicadores revelam já tendência favoráveis relativamente a 2012, ano base para a sua análise: a **preparação para reutilização e reciclagem de resíduos urbanos no total de resíduos urbanos recicláveis** que aponta como meta em 2020 atingir os 50%, apresenta em 2014 um valor de 29%; a **quantidade total depositada em aterro, dos resíduos urbanos biodegradáveis, face aos resíduos produzidos em 1995** cuja meta é no sentido da sua redução até 35% em 2020, apresenta para 2014 um valor de 52%; por último o indicador **quantidade de resíduos produzidos em Portugal Continental, por habitante anualmente** com uma meta de redução até 409 kg por habitante apresenta valores em 2014 de 453 kg por habitante.

Figura 132: Metas para os indicadores do Portugal 2020 referentes aos resíduos

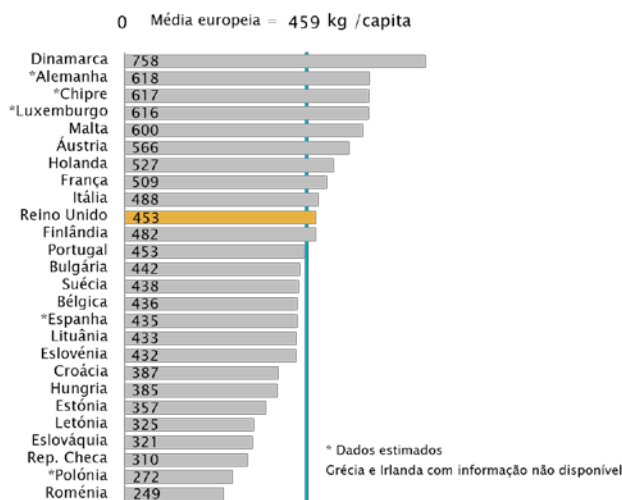


Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

Posição de Portugal face aos outros Estados-Membros da União Europeia na área dos resíduos.

A posição de Portugal face aos restantes Estados-Membros no que respeita à capitação da produção de resíduos é favorável, situando-se em cerca de 6 kg *per capita* abaixo da média europeia de 459 kg *per capita*. Em oito Estados-Membros a produção anual *per capita* ultrapassa os 500 kg, sendo a Dinamarca o único que supera os 750 kg *per capita*.

Figura 133: Produção de resíduos per capita, nos Estados-Membros, 2014



Fonte: Eurostat.

No entanto, como já atrás referido, os problemas advêm quando os resíduos não são devolvidos à natureza por ausência de processos de reaproveitamento eficientes e pelo desperdício que provocam. Com efeito, e no que diz respeito ao destino dos resíduos urbanos nos Estados-Membros, a opção pelo aterro coloca Portugal numa posição favorável, contrária no entanto à registada quando a escolha incide sobre a valorização como destino final.

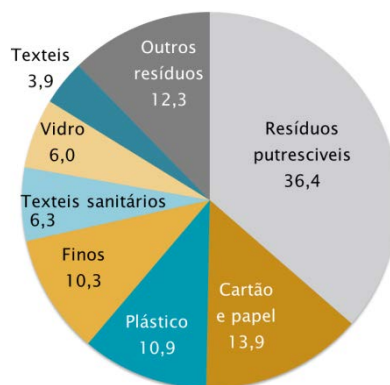
O impacto ambiental decorrente da produção e tratamento dos resíduos ao nível da UE é de tal modo significativo que o setor dos resíduos é responsável pelo quarto maior contributo para as emissões de gases com efeito de estufa na Europa, representando 2,9% das emissões da EU, atrás da produção de energia com 79,4%, da agricultura com 10,1% e dos processos industriais com 7,3%¹⁶⁹, enquanto a nível nacional representou 11,8% das emissões de gases com efeito de estufa emitidas em 2011.

Caraterização e destino final dos resíduos urbanos em Portugal.

Em termos nacionais, o encaminhamento direto de resíduos urbanos para as operações de gestão tiveram como principal destino em 2014 os aterros com 42%, a pior opção de acordo com a hierarquia de gestão dos resíduos, seguido pelo tratamento mecânico biológico e a inceneração ambos com 19%, o tratamento mecânico e a valorização material ambos com 9% e por fim a valorização orgânica com 2%. Destaca-se contudo um abrandamento nos últimos seis anos da recolha seletiva quer em termos relativos quer em termos absolutos após vinte anos de crescente expressão.

Em termos da tipologia dos resíduos urbanos produzidos em Portugal evidencia-se a seguinte distribuição: 36,4% respeitam a resíduos putrescíveis, 13,9% ao cartão e papel, 10,9% aos plásticos, ocupando o vidro 6%. Ainda relevantes encontram-se os finos (resíduos com dimensões inferiores a 20mm) com 10,3% e os têxteis sanitários com 6,3%. Em conjunto os resíduos já reciclados (cartão, papel, plástico e vidro) ocupam 31% do total dos resíduos urbanos.

¹⁶⁹ Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2011 and inventory report 2013, European Environment Agency.

Figura 134: Caraterização dos resíduos urbanos produzidos em Portugal, 2014

Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente.

Do total de resíduos urbanos produzidos cerca de 75% são passíveis de reutilização e recuperação (putrescíveis, cartão e papel, plástico, vidro, compósitos, metais, verdes e madeira), pelo que os investimentos em processos que privilegiem este tratamento e a sua recuperação são de incrementar. Para os resíduos já recicláveis o PERSU 2020 pretende o aumento da qualidade e quantidade dos mesmos através da definição de uma meta específica para retomas de recolha seletiva. Apesar dos investimentos efetuados em infraestruturas de recolha seletiva (ecopontos e ecocentros) o resultado não foi proporcional aos resíduos urbanos recolhidos. Estas infraestruturas capazes de conter grandes quantidades de resíduos para posterior reciclagem ou tratamento englobavam 196 ecocentros (2014) e mais de 40 mil ecopontos (2013).

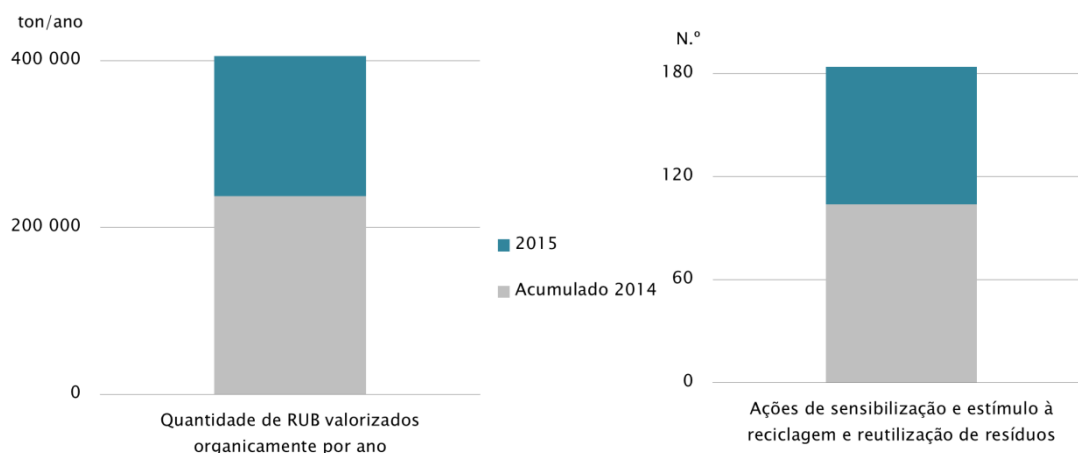
Os incentivos do QREN no domínio dos resíduos.

As prioridades de investimento apoiadas no QREN tiveram como propósito avançar no cumprimento normativo em direção à aplicação do princípio da hierarquia de gestão de resíduos, à recolha seletiva de alguns resíduos, e ao desvio da deposição em aterro de resíduos urbanos biodegradáveis, através da sua valorização por tratamento mecânico, biológico e energético.

Os 94 projetos apoiados no domínio dos resíduos, 67 no âmbito do FC e 28 no âmbito do FEDER, totalizaram um montante de apoios de 197 M€ (177 M€ através do FC e 20 M€ através do FEDER). De entre as diversas tipologias de intervenção destacam-se as seguintes: construção e ampliação de unidades de tratamento mecânico, de unidades de tratamento biológico, de centrais de valorização orgânica, de centrais de compostagem, de centrais de preparação de combustível derivado de resíduos, de centros de sistemas de aproveitamento energético do biogás, de sistemas de triagem de materiais recicláveis e ações de sensibilização.

Em termos de realizações mais concretas, os incentivos concedidos podem ser aferidos com recurso aos indicadores de execução física apurados em dezembro de 2015. Desta forma através dos apoios do QREN foram atingidos os seguintes patamares de concretização dos investimentos: aumento da **quantidade de RUB valorizados organicamente por ano** em 350 mil toneladas; e desenvolvimento de 184 **ações de sensibilização e estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos**.

Figura 135: Indicadores do QREN referentes aos resíduos



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

A regionalização dos investimentos assinala que 42% dos fundos apoiados neste domínio foram afetos à região Centro, 27% à região do Alentejo e 18% à região Norte. O lugar destacado da região Centro encontra justificação no grande projeto da ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro denominado “Projeto de Tratamento, Valorização e Destino Final dos Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Multimunicipal do Litoral Centro”, com um apoio de 61 M€.

No que se refere aos beneficiários, a expressão mais significativa dos investimentos concentrou-se nas entidades do setor público empresarial com um montante de fundo de 159 M€, representando 81% do total de fundos apoiados neste setor com 52 projetos. A segunda tipologia de beneficiários mais relevante concentrou-se nos municípios da administração local com 25 M€ de fundos e 35 projetos apoiados. Em conjunto, estas tipologias abrangem cerca de 94% dos fundos bem como 93% das intervenções apoiadas neste setor.

As prioridades, os primeiros resultados e os desafios do Portugal 2020 no domínio dos resíduos.

Sendo certo que a Diretiva Quadro dos Resíduos (2008/98/CE) alargou os horizontes sobre os níveis de responsabilidade na produção de resíduos e no seu tratamento pelos Estados-Membros, demarcou, conjuntamente, certas condicionalidades *ex ante* à aprovação dos Programas Operacionais do atual período de programação, as quais no caso dos resíduos foram integralmente cumpridas em maio de 2016.

Com relevante expressão no PO temático SEUR (306 M€) que abrange a totalidade do território nacional e no PO regional dos Açores (7 M€), o domínio dos resíduos apresenta uma dotação total de 313 M€ para o período 2014–2020. Em termos de tipologias de intervenção, os apoios do PO SEUR para o Continente consistem nomeadamente: em ações para a prevenção da produção e perigosidade dos resíduos; no aumento da quantidade e qualidade da reciclagem multimaterial, através da otimização e reforço das redes de recolha seletiva existentes; na otimização e reforço das infraestruturas de triagem multimaterial; no aumento da valorização orgânica de resíduos, através do reforço e otimização das instalações de tratamento mecânico e biológico; em investimentos com vista à erradicação progressiva da deposição direta em aterro, através do reforço e otimização da recolha seletiva e do tratamento mecânico e biológico instalado; no desvio de aterro dos refugos e rejeitados das unidades de tratamento mecânico e biológico de resíduos urbanos; em estudos e ações imateriais

com vista à certificação de materiais e produtos; e na certificação das instalações e serviços de gestão de resíduos, segundo normas internacionais de gestão da qualidade (ISO 9001) e gestão ambiental (ISO 14001 ou EMAS).

Na R.A. dos Açores as tipologias de intervenção apoiadas pelo PO SEUR assentam sobretudo na diminuição da deposição em aterros e na colmatação das carências do sistema de gestão de resíduos do grupo oriental das ilhas do arquipélago dos Açores e em especial na Ilha de S. Miguel. Desta forma irá ser apoiada a construção de um grande projeto relativo a um sistema integrado de gestão de resíduos sólidos urbanos.

Na R.A. da Madeira o PO SEUR irá investir nas seguintes tipologias: no reforço das redes de recolha seletiva existentes, através de aquisição de ecopontos subterrâneos e superficiais, contentores de recolha seletiva e viaturas de recolha seletiva; na aquisição de equipamentos que promovam a melhoria do sistema de triagem; em campanhas de sensibilização e divulgação junto da população.

Através do PO regional dos Açores esta Região Autónoma irá beneficiar também de tipologias mais específicas como sendo: a aquisição de equipamentos e materiais para a recolha seletiva e/ou triagem de resíduos; a aquisição de equipamentos para tratamento ou valorização de resíduos específicos; a selagem de lixeiras e de aterros, com recuperação ambiental dos espaços; a valorização orgânica e energética de resíduos; a reciclagem de resíduos urbanos; estudos técnicos para melhoria da informação e conhecimento sobre a produção, prevenção e gestão de resíduos; e divulgação de informação e da sensibilização da população.

Sendo este o enquadramento de atuação dos PO com capacidade de intervenção no domínio dos resíduos até 2020, segue-se a análise do comportamento da oferta difundida pelo PO SEUR e PO Regional dos Açores bem como da resposta dos beneficiários destes apoios aos concursos lançados.

Em termos do PO SEUR registou-se o lançamento de dois concursos, um destinado à promoção da reciclagem multimaterial e orgânica de resíduos urbanos no valor de 90 M€ e um segundo dirigido à construção do Ecoparque da Ilha de São Miguel com um montante de 70 M€. Este último destinado ao grande projeto na Ilha de São Miguel, visa a criação de um projeto de valorização do resíduo como recurso, da valorização da paisagem e proteção da biodiversidade, através da construção de uma estação de triagem, de uma central de valorização energética e de um aterro de deposição final de resíduos não utilizáveis nos processos de valorização. No concurso destinado à promoção da reciclagem multimaterial e orgânica de resíduos urbanos, foram aprovadas 8 candidaturas perfazendo um total de fundo aprovado de 11,3 M€. Relativamente ao concurso do Ecoparque, foi submetida a candidatura "Sistema integrado de tratamento, valorização e destino final dos resíduos sólidos urbanos da ilha de São Miguel", cujo montante de apoio solicitado ascende a 71,8 M€ o qual esgota o montante colocado a concurso.

Quanto ao PO regional dos Açores foram lançados dois concursos, o primeiro respeitante à valorização dos resíduos, à redução da produção e deposição em aterro, e ao aumento da recolha seletiva e a reciclagem, com um montante de 7 M€, e o segundo destinado às infraestruturas centros ambientais com 4,2 M€ de fundo lançado a concurso. Em termos de procura, o resultado para o primeiro concurso foi de 4 candidaturas aprovadas com um montante de fundo de 5,6 M€. No que respeita ao segundo concurso, registou-se a aprovação de uma candidatura com um total de fundo de 774 mil€.

Em termos de indicadores passíveis de demonstrar as concretizações de 2015 quer do PO SEUR quer do PO Açores, ainda não apresentam expressão nem leitura para este período.

Se as respostas dos beneficiários vão ao encontro dos diagnósticos efetuados, certo é que os desafios pela frente não são de negligenciar. As metas definidas no PERSU 2020 apontam claramente para caminhos difíceis de percorrer tendo em conta os padrões de comportamento do setor dos resíduos nos últimos anos em Portugal. Sendo verdade que a capitação de resíduos tem vindo a decrescer desde 2010 o certo é que se espera que em seis anos essa capitação reduza 44 kg por habitante o que é substancialmente árduo tendo em conta o aumento da produção de resíduos registado em 2014.

Apesar do avanço crescente registado nos últimos anos relativamente à preparação para reutilização e reciclagem, os resultados de 29% em 2014 estão ainda muito longe dos requeridos 50% para 2020, pelo que o esforço para a alcançar será muito exigente quer ao nível da melhoria da eficiência da recolha seletiva quer da valorização orgânica de resíduos. Ainda para 2020 pretende-se garantir a reciclagem de, no mínimo, 70% em peso dos resíduos de embalagens.

No que se refere à deposição em aterro e mostrando a realidade que este se mantém como a primeira escolha para os resíduos urbanos, os 17 pontos percentuais que separam a atualidade da meta para 2020, bem como o aumento da produção de resíduos, reafirmam as dificuldades que o país tem pela frente. A concretização desta última meta fica assim fortemente dependente dos investimentos a realizar em destinos alternativos aos aterros, nomeadamente as infraestruturas de tratamento mecânico biológico.

Para além destes desafios e do inescapável combate à produção de resíduos assente em parte na prevenção, espera-se ainda que o setor dos resíduos contribua para a redução de emissões de gases com efeito de estufa bem como para a promoção da economia circular. Deste modo, os investimentos a privilegiar no âmbito do atual quadro de programação deverão beneficiar as infraestruturas e equipamentos com vista à valorização orgânica bem como a valorização material.

5.10 Reduzir a intensidade energética e carbónica da economia

O binómio Sustentabilidade Energética/Alterações climáticas corresponde a um dos cinco pilares da Estratégia Europa 2020, de que o Acordo de Parceria e a programação dos PO do Portugal 2020 fazem necessariamente eco através da mobilização das Prioridades de Investimento do Objetivo temático 4 – “Transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores”, na construção de uma estratégia nacional orientada para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

A prioridade conferida pela EE2020 à descarbonização da economia como via para um crescimento inteligente e sustentável materializa-se nas metas a atingir até 2020, vulgo “20-20-20”, definidas para o conjunto da União mas com compromissos específicos para cada Estado-Membro, associadas aos principais indicadores neste domínio: i) um aumento de 20% de eficiência energética (25% em Portugal, traduzido pela redução de 20% face à projeção do consumo de energia em 2020, com dados de 2005), ii) a incorporação de pelo menos 20% de fontes de energia renováveis no consumo final bruto de energia (31% em Portugal, com uma meta vinculativa de 10% para o setor dos transportes), e iii) a redução da emissão de gases com efeito de estufa (GEE) em 20%, tendo por base o ano de 1990 (em Portugal a meta admite uma variação positiva de 1% face a 2005 em emissões não sujeitas a CELE – Comércio Europeu de Licença de Emissões). A montante do Portugal 2020, o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE 2016) e o Plano Nacional de Ação

para as Energias Renováveis (PNAER 2020) constituem-se como as principais referências estratégicas da política pública para energia¹⁷⁰.

A consolidação de uma mudança estrutural do padrão de consumo energético passa pela promoção de níveis mais elevados de eficiência energética, que consiga conjugar a trajetória de quebra do consumo verificada na última década e a redução da intensidade energética, com um contexto de necessária retoma económica e como parte integrante de uma estratégia de reforço da competitividade da economia e libertação de recursos públicos e privados para o investimento.

A redução de 25% do consumo de energia primária (CEP), consagrada no Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE 2016), toma por referência a projeção do CEP num cenário base (*business-as-usual*), realizada em 2007 através do modelo PRIMES¹⁷¹, e pressupõe registar até 2020 um CEP anual inferior, em pelo menos 25%, ao CEP projetado para o mesmo período no cenário base, o que significa atingir, até 2020, um valor-limite de CEP anual na ordem dos 22,5 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (tep).

A evolução do CEP revela, contudo, uma aparente limitação de ambição aquando da definição desta meta¹⁷², observada a tendência decrescente registada na última década (ver figura 1), que permitiu colocar o consumo de energia primária abaixo do valor-objetivo a partir de 2011 até 2014 (último ano para o qual os dados estão disponíveis). É importante notar, todavia, que a projeção PRIMES de 2007, pelo momento em que foi elaborada e pelos pressupostos em que assenta, falha em capturar uma alteração de conjuntura macroeconómica muito significativa, como a crise que atingiu a economia mundial em 2009 – com a incidência que se conhece em Portugal – e a lenta recuperação (face ao ritmo de crescimento da economia mundial que antecedeu a crise), ou ainda as alterações legislativas com impacto sobre a procura e a produção energética, decorrentes do Pacote Energia-Clima¹⁷³. A atualização daquelas projeções com um cenário base de 2009 reflete claramente esta perspetiva, alterando substancialmente a trajetória do CEP.

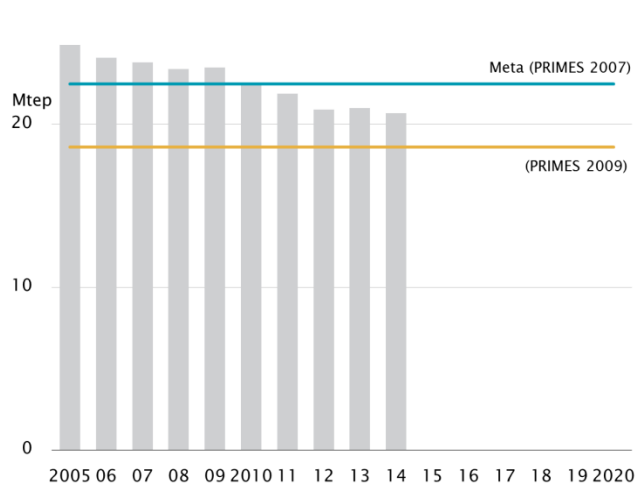
¹⁷⁰ A política pública no domínio da eficiência energética e das energias renováveis é enquadrada pelo Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE 2016) e pelo Plano Nacional de Ação para a Energias Renováveis (PNAER 2020), publicados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril, que, reconhecendo a relevante alteração do contexto económico e de política, bem como as sinergias que resultam da articulação daquelas estratégias, vêm rever os PNAEE 2008–2015 e PNAER 2010. Os objetivos partilhados por estes dois instrumentos de planeamento passam pelo aumento da eficiência energética da economia, em particular do setor Estado (com os consequentes benefícios em termos de despesa pública) mas também nos restantes setores (com iguais benefícios em economia de consumos e de custos), pela diversificação das fontes de energia primária e reforço da segurança de abastecimento do País e pela redução substancial das emissões de gases com efeito de estufa, num quadro de total alinhamento e cumprimento economicamente racional dos compromissos internacionais.

¹⁷¹ O modelo PRIMES, gerido pelo consórcio E3MLab ao serviço da Direção-Geral de Energia, da Comissão Europeia, é um modelo utilizado para projeções de médio e longo prazo do balanço energético dos Estados-Membro, com início em 2010 até 2030, em intervalos de 5 anos. As metas definidas no âmbito da Estratégia 2020 tomam por referência a atualização de 2007 do documento “*European energy and transport – Trends to 2030*”, da Direção-Geral para a Energia, da Comissão Europeia. Essa projeção para o cenário base considerava, como pressuposto gerais, uma taxa anual média de crescimento económico de 2,2% até 2030, um ligeiro crescimento populacional e um contexto de preço do petróleo relativamente elevado.

¹⁷² Como é, aliás, apontado no *Country Factsheet* para Portugal que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de investimento, de 18 de novembro de 2015, sobre o Estado da União Energética – 2015.

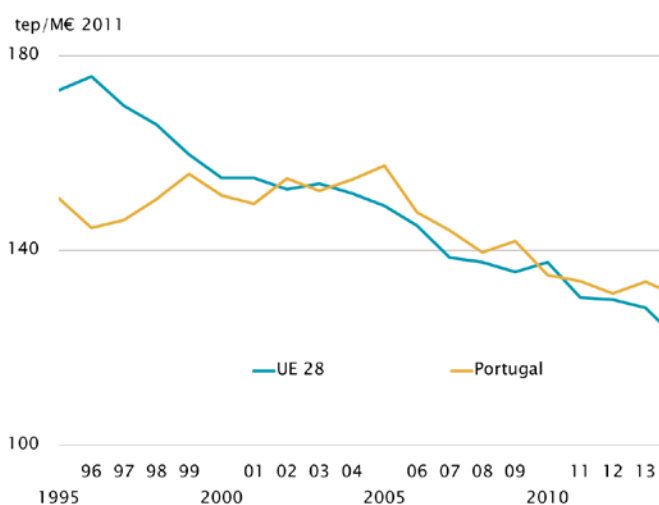
¹⁷³ Conforme identificado em *EU energy trends to 2030 – UPDATE 2009*, European Commission – Directorate-General for Energy in collaboration with Climate Action DG and Mobility and Transport DG, p. 9.

Figura 136: Consumo de Energia Primária em Portugal



Fonte: Eurostat.

Figura 137: Evolução da Intensidade Energética



A intensidade energética nacional (Figura 137), ou seja, o consumo de energia por cada unidade de Produto Interno Bruto apresentava, em 2014, valores ainda ligeiramente acima da média europeia, não obstante a redução do CEP e da própria intensidade energética, seguindo o comportamento da média europeia na última década. Note-se que até 2005 o Consumo Interno Bruto Energético (CIBE)¹⁷⁴ seguia de forma muito próxima o ritmo de crescimento do PIB, evidenciando uma forte correlação com o crescimento económico, a par da influência do perfil de especialização do aparelho produtivo nacional, incluindo o do setor energético¹⁷⁵. Contudo, a partir daquele momento verificou-se uma tendência de quebra acentuada do consumo energético¹⁷⁶, reforçada pelo período de recessão da economia; ou seja, se é certo que se mantém um comportamento genericamente pró cíclico do CIBE em relação ao Produto, parece também evidente a emergência de uma dimensão estrutural na quebra do CIBE, reflexo de ganhos de eficiência na utilização global de recursos energéticos e, em particular, da incorporação crescente de recursos endógenos e com origem em fontes renováveis.

Mas se o registo de intensidade energética do PIB nacional evidencia, ainda que por defeito, um relativo alinhamento com a média europeia, uma análise mais detalhada permite compreender melhor o constrangimento bem identificado no Acordo de Parceria do Portugal 2020, mais concretamente quanto à (elevada) intensidade energética da economia produtiva. Observando o Consumo de Energia Final (CEF)¹⁷⁷ nos principais setores – residencial, indústria, transportes, agricultura e florestas, serviços –, verifica-se que a sua relação com o PIB, em 2014, se situava 16% acima da média europeia. Para a mesmo período, se excluirmos o consumo de energia final no setor residencial, cujo valor absoluto e peso relativo em

¹⁷⁴ O CIBE traduz a totalidade das necessidades energéticas de um país, adicionando ao CEP o consumo de fontes energéticas para uso não energético. O indicador “Intensidade Energética da Economia” é aferido pelo rácio entre o CIBE e o PIB, com resultado expresso em tep/€, razão porque aqui se analisa a evolução do CIBE em paralelo com o PIB.

¹⁷⁵ O volume e composição do CIBE é, pelas suas componentes de cálculo, estreitamente dependente da estrutura do sistema energético, da disponibilidade de recursos naturais para a produção de energia primária e da estrutura setorial e produtividade da própria economia.

¹⁷⁶ Encontra-se na Europa a 28 um padrão semelhante na relação entre CIBE e PIB, incluindo um ponto de viragem no consumo energético (mais ou menos coincidente com o momento em que ocorreu em Portugal) a partir do qual as trajetórias destes dois indicadores se tornaram claramente divergentes. Contudo, o afastamento entre as trajetórias do consumo energético e do Produto iniciou-se bastante mais cedo (desde meados da década de 90).

¹⁷⁷ O consumo de energia final corresponde ao volume de energia fornecida aos consumidores finais para todas as utilizações, excluindo aquela que é utilizada pelo setor energético. A sua evolução replica, de forma muito próxima, a trajetória do CEP e do CIBE (evidenciando até maior correlação com a evolução do PIB), permitindo adicionalmente identificar a utilização final por grandes setores de atividade indústria, transportes, agricultura, pescas e florestas, residencial e serviços.

Portugal são historicamente baixos (Figura 138), esse diferencial sobe para quase 29%, reforçando a ideia de que o indicador agregado “oculta” padrões setoriais mais desequilibrados e divergentes da média europeia, penalizadores da competitividade da economia nacional, que suporta também custos energéticos, designadamente na eletricidade e no gás, superiores à média europeia. Na Comunicação da Comissão sobre o Estado da União Energética¹⁷⁸, de 18 de novembro de 2015, este padrão é também sublinhado, com destaque para a intensidade em energia final do setor industrial nacional, que se mantém em valores substancialmente acima da média europeia.

Figura 138: Repartição do Consumo de Energia Final, por Setor, 2014

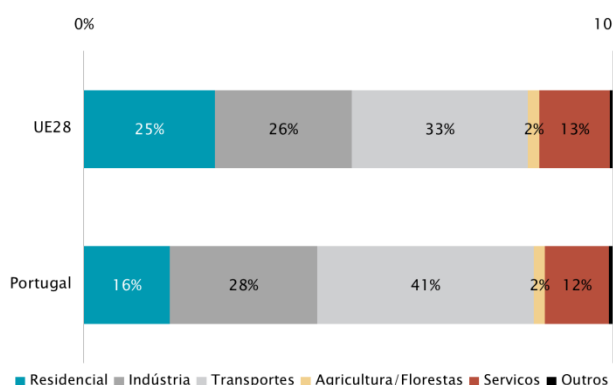
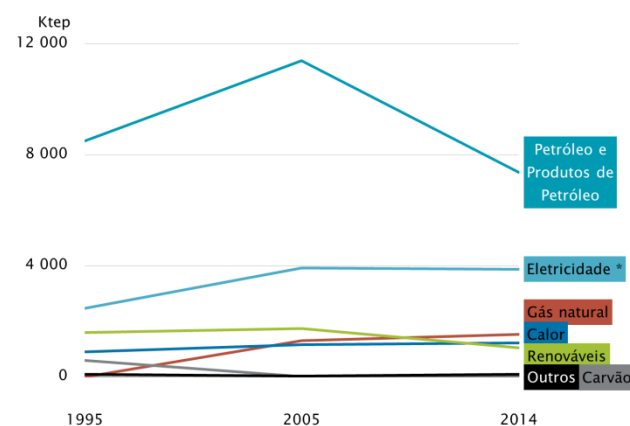


Figura 139: Consumo de Energia Final, por Fonte, em 1995 e 2014



O padrão e peso do consumo energético nos diferentes setores têm igualmente reflexo nas fontes energéticas que alimentam o consumo de energia final da economia portuguesa, continuando a sobrepesar os produtos petrolíferos, em particular pela expressão que assumem no setor com maior consumo energético, os transportes (mas também com peso significativo na Indústria e no setor doméstico, cf. quadro seguinte), e não obstante a quebra acentuada que a componente daqueles produtos no *mix* energético nacional registou na última década (Figura 139). Em sentido contrário, regista-se o volume e peso crescente das fontes eletricidade e gás natural em quase todos os setores, excetuando os transportes. O recuo das renováveis¹⁷⁹ no setor doméstico (essencialmente lenhas, não inteiramente compensado pela participação crescente do “solar térmico”) reflete o acréscimo de relevância da eletricidade no *mix* energético das famílias.

¹⁷⁸ *Country Factsheet* para Portugal que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento, de 18 de novembro de 2015, sobre o Estado da União Energética.

¹⁷⁹ Deve aqui notar-se que, nestes indicadores de consumo final, as renováveis referem-se a fontes de energia diretamente consumidas pelo utilizador final, não incluindo, por exemplo, as fontes renováveis utilizadas para a produção de energia elétrica, aqui considerada enquanto fonte energética.

Quadro 15: Consumo de Energia Final em Portugal, por Fonte e Setor, 2014

	Agricultura e Pescas	Indústria	Transportes	Doméstico	Serviços	Total
Petróleo e Produtos de Petróleo	346	904	5 469	468	185	7 372
Gás natural	5	1 036	12	259	215	1 527
Elettricidade *	71	1 339	25	1 024	1 427	3 886
Calor	1	1 194			31	1 226
Renováveis	5	162		802	84	1 052
Carvão		12				12
Outros		86	5			90
Total	428	4 733	5 512	2 553	1 941	15 167

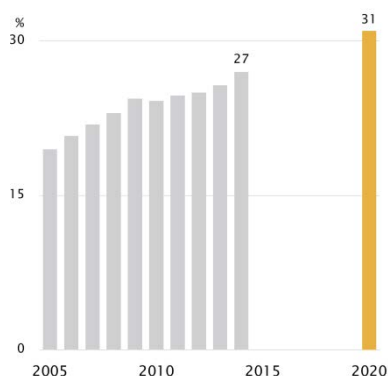
Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia.

A incorporação de Fontes de Energia Renováveis no consumo final de energia tem registado uma evolução positiva, maioritariamente impulsionada pelo contributo da energia hídrica e, mais recentemente, da energia eólica, mas o cumprimento dos compromissos internacionais impõe um ritmo acrescido, em particular no setor dos transportes, onde a meta estabelecida, que tem carácter vinculativo, se encontra ainda distante.

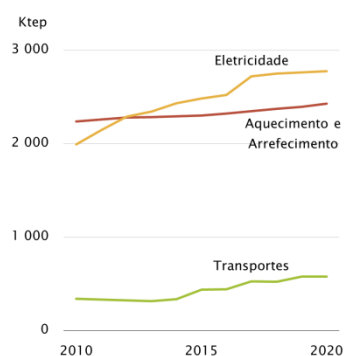
A Diretiva 28/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis (FER), veio estabelecer uma meta global indicativa, ao nível da União, para a integração de fontes de energia renováveis no consumo bruto de energia final (CBEF)¹⁸⁰ – definida em 20% – e a obrigatoriedade dos Estados-Membros formalizarem um plano nacional de ação fixando metas e objetivos nacionais de incorporação para os setores da “eletricidade”, dos “transportes” e do “aquecimento e Arrefecimento”. No caso dos transportes, a meta é vinculativa e transversal a todos os membros da União, sendo fixada nos 10%.

O PNAER, na sua versão revista, estabeleceu a meta de incorporação nacional de FER em 31%, identificando e especificando os objetivos e trajetórias esperadas de cada um daqueles setores, num “Cenário de Eficiência Energética Adicional” decorrente da plena adoção do PNAEE 2016. O cumprimento desta meta exigirá, face à performance recente, pelo menos a manutenção do ritmo global registado nos últimos anos (Figura 140). No caso particular da meta, vinculativa, do sector transportes, a modesta evolução verificada até ao momento exigirá certamente um esforço suplementar: entre 2004 e 2014 este indicador passou de 0,2% para 3,4%, o que significa que o ritmo de crescimento da incorporação de FER deve necessariamente aumentar até 2020 para que se cumpra a meta de 10%.

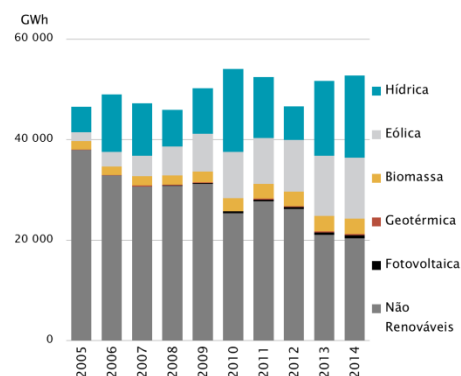
¹⁸⁰ O Consumo Bruto de Energia Final corresponde ao Consumo Final de Energia, acrescido do autoconsumo das centrais elétricas e as perdas no transporte de energia.

Figura 140: Evolução da incorporação de FER no Consumo Bruto de Energia Final

Fonte: Eurostat.

Figura 141: Estimativa PNAER do contributo relativo de cada setor para as metas de incorporação FER

Fonte: PNAER 2020.

Figura 142: Produção de Energia Elétrica a Partir de Fontes Renováveis (GWh)

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia.

Estes dados devem, todavia, ser relativizados em função do peso absoluto que cada um representa o contributo esperado de cada um dos sectores alavanca do PNAER e das medidas de política pública preconizadas naquele documento (Figura 141). De acordo com as estimativas resultantes da implementação cabal do PNAER e PNAEE, a incorporação de FER no consumo energético dos transportes totalizará em 2020, cerca de 578 ktep, contra os 2 431 ktep do setor de aquecimento e arrefecimento e os 2 777 ktep na eletricidade.

Nos transportes o caminho delineado passa, essencialmente, pela aposta na incorporação de biocombustíveis¹⁸¹ – nas estimativas do contributo destas fontes para a incorporação de FER no consumo energético nos transportes até 2020, estes representam cerca de 91,5% –, sendo a eletricidade responsável por (apenas) cerca de 8,5% desse contributo.

O setor eletricidade é aquele onde a penetração de FER é mais expressiva – entre 1995 e 2014 a produção de energia elétrica a partir de FER passou de 29% para 61%, maioritariamente com origem hídrica e com um crescimento acentuado da eólica (Figura 142) –, com um peso largamente superior ao da média europeia e onde o contributo esperado para a meta nacional de incorporação FER é mais significativo. Neste cenário, a política pública passará, de acordo com o PNAER, pela seleção mais criteriosa dos apoios¹⁸², a concentrar em tecnologias com maior maturidade, conjugada com princípios de racionalidade económica, em que as decisões de investimento estejam menos dependentes de formas de subsídio ou remuneração garantida, que conduza a um *mix* energético equilibrado e com menor custo para o consumidor final.

No sector aquecimento e arrefecimento, as medidas de política pública enquadradas pelo PNAER combinam aquelas de natureza essencialmente regulatória e fiscal, quer seja pelo enquadramento dado pela regulamentação relativa à certificação energética dos edifícios, incluindo a promoção de tecnologias de aquecimento (ambiente e de águas quentes

¹⁸¹ A incorporação de biocombustíveis é promovida por via legislativa, impondo metas progressivas de incorporação que atingirão, em 2020, 10% de biocombustíveis substitutos do gasóleo e 2,5% substitutos de gasolina, num quadro que assegure igualmente os critérios de sustentabilidade que permite a sua contabilização para efeito de incorporação FER, designadamente em matéria de emissões de GEE.

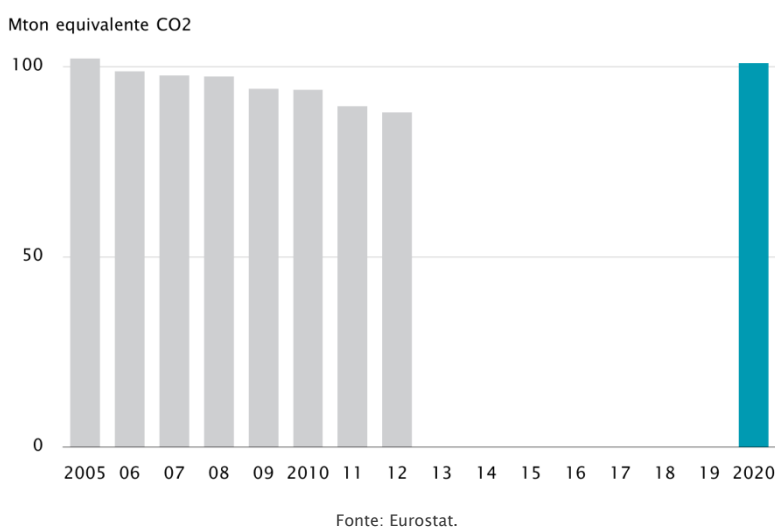
¹⁸² O objetivo é “rever o peso relativo de cada uma das FER no *mix* energético nacional e respetivas metas de incorporação a atingir em 2020, de acordo com o seu custo de produção” seguindo o princípio de *levelized cost of energy* (LCE). O LCE corresponde ao preço unitário da eletricidade produzida necessário para atingir o *break even* dos custos de produção, isto é, para igualar os cash-flows de custos e de proveitos ao longo do período de vida útil do equipamento, assumindo por defeito a inexistência de risco de mercado ou risco tecnológico (conforme definido em *Projected Costs of Generating Electricity – 2010 Edition*, International Energy Agency (IEA), OECD Nuclear Energy Agency (NEA), 2010).

sanitárias) a partir de FER – coletores solares térmicos, caldeiras, recuperadores de calor a biomassa e bombas de calor –, quer seja pelos incentivos à instalação de equipamentos, bem como os mecanismos de apoio operados pelos Fundos Europeus ou no âmbito do Fundo de Eficiência Energética¹⁸³.

A evolução da Emissões de GEE não sujeitas ao mecanismo CELE – Comércio Europeu de Licença de Emissões está fortemente alinhada com o comportamento dos consumos energéticos, evidenciando igualmente uma perspetiva muito favorável ao cumprimento das metas estabelecidas no âmbito da Estratégia 2020 e do Pacote Energia e Clima.

O terceiro vértice do triângulo “20-20-20” na Estratégia Europeia para o crescimento sustentável no horizonte 2020 refere-se à redução sustentada das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE). A evolução das emissões de GEE é naturalmente consequência da conjugação do consumo bruto de energia primária, por um lado, e do *mix* energético que compõe esse consumo, por outro, na medida em que existem substanciais diferenças na intensidade carbónica (em equivalente de CO₂) entre diferentes fontes de energia – desde logo entre fontes de energia não renovável, como o petróleo e o carvão, e fontes de energia renováveis, mais “limpas”. Em Portugal este indicador tem, consequentemente, registado uma evolução bastante positiva (Figura 143), decorrente da já referida inversão de tendência do consumo interno bruto de energia a partir de 2005 e coincidente, nos fundamentos, na justificação parcial dessa trajetória, designadamente no que respeita ao papel crescente das fontes de energias renováveis (e mais limpas) no consumo energético. Esta evolução leva a que seja difícil perspetivar dificuldades no cumprimento do compromisso assumido no âmbito da Estratégia 2020 e do Pacote Energia e Clima, que estabelece como meta nacional a limitação do crescimento das emissões de GEE (que não sujeitas ao mecanismo CELE – Comércio Europeu de Licença de Emissões) a 1% face ao valor registado em 2005.

Figura 143: Evolução e meta das Emissões de GEE (em sectores não sujeitos a CELE)



¹⁸³ O Fundo de Eficiência Energética (FEE) é um instrumento financeiro instruído pelo Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de maio, que tem como objetivos financiar os programas e medidas previstas no PNAEE, incentivar a eficiência energética por parte dos cidadãos e das empresas, apoiar projetos de eficiência energética e promover a alteração de comportamentos nesta matéria.

O contributo do QREN para a evolução no passado recente dos principais indicadores no âmbito da eficiência energética, energias renováveis e descarbonização da economia foi limitado mas não foi negligenciável, assumindo uma expressão relevante nos setores em que atuou.

Os apoios, no âmbito do QREN, concedidos às energias renováveis e à eficiência energética assumiram formas e focalização diversas, e podem ser distinguidos entre:

- i. Apoios a tipologias de intervenção ou previstos em avisos cujas ações eram direta e maioritariamente direcionadas à promoção da eficiência energética, designadamente ao abrigo dos Regulamentos Específicos “Energia” e “Energias Renováveis e Eficiência Energética” (aplicáveis aos PO regionais do Continente, e ao POVT, respetivamente) e avisos específicos no âmbito dos SI às empresas, veiculados quer pelo PO Fatores de Competitividade quer pelos PO regionais ou ainda do Regulamento Específico “Apoio a Infraestruturas Científicas e Tecnológicas” (no caso do PO Lisboa);
- ii. Apoios a tipologias de despesa ou investimento relativas a eficiência energética no âmbito dos Sistemas de Incentivos dirigidos às empresas, quando as operações incluíssem componentes de investimento que conduzissem a aumentos de eficiência energética e diversificação das fontes de energia com base na utilização de recursos renováveis, ou quando integradas em intervenções num quadro mais amplo de reabilitação e desenvolvimento urbano¹⁸⁴, promovidas através de diferentes instrumentos nos PO regionais e no POVT. O contributo para a promoção de eficiência energética era, nestes casos, valorizado por via dos critérios de seleção adotados aquando da análise para efeito de decisão de financiamento.

Quadro 16: Operações, investimento e apoios aprovados nos temas prioritários da Energia, por Regulamentos Específicos

Domínios	Eficiência energética, co-geração, gestão da energia			Energias renováveis		
	Operações (nº)	Investimento Total (M€)	Apoio (M€)	Operações (nº)	Investimento Total (M€)	Apoio (M€)
Energia *	368,0	79,0	56,0	125,0	13,7	9,1
Sistemas de Incentivos	93,0	18,3	7,1			
Apoio a Infraestruturas Científicas e Tecnológicas	11,0	2,4	0,9			
Política de Cidades **	9,0	4,5	3,2	1,0	0,5	0,3
Total	481	104,1	67,3	126	14,2	9,4
Total de Operações (nº)	607					
Investimento Total (M€)	118,3					
Apoio Total (M€)	76,7					

* Inclui os RE “Energia” e “Energias Renováveis e Eficiência Energética”

** Inclui os RE “Regeneração Urbana”, “Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano” e “Ações Inovadoras na Região Autónoma da Madeira”

Fonte: Sistema de informação do QREN.

No primeiro conjunto de apoios acima referido pontuam aqueles que, ao abrigo dos regulamentos específicos de energia, incidiram sobre intervenções em iluminação pública e intervenções em equipamentos coletivos públicos, designadamente em equipamentos desportivos – piscinas públicas e pavilhões desportivos –, e habitação social, promovidas pelos

¹⁸⁴ Instrumentos específicos da Política de Cidades, como sejam: “Reabilitação Urbana” (RU), que revogou os RE “Parcerias para a Regeneração Urbana” (PRU) e “Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação” (RUCI), “Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano” (AIDU) e “Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional (EESUN).

municípios. Uma parte significativa do financiamento – mais de 1/3 do apoio enquadrado nestes regulamentos – foi também dirigida a ações promovidas por entidades privadas sem fins lucrativos, designadamente IPSS. No edificado (equipamentos coletivos, da administração local e de entidades privadas) prevaleceram os investimentos em soluções ativas (equipamento) e passivas (sombreamento, isolamento térmico, etc.) de eficiência energética e energia renovável para autoconsumo, nomeadamente solar térmico. Esta solução de energia renovável e investimentos em sistemas conexos foi também promovida junto das empresas, através dos Sistemas de Incentivos. Em Lisboa, através do respetivo PO, foram ainda apoiadas operações de eficiência energética promovidas por instituições de ensino superior. O montante de apoio concedido ao abrigo destes regulamentos ascendeu a 76,7 M€.

No que respeita ao segundo conjunto de operações é mais difícil, a partir dos dados de monitorização do QREN individualizar os investimentos e os resultados (em matéria de eficiência energética), uma vez que correspondem a intervenções integradas em que essa era apenas uma componente, mas não a mais expressiva em dimensão de investimento (razão pela qual foram associadas às suas prioridades temáticas centrais, como sejam as que se relacionam com competitividade e inovação nas empresas ou a reabilitação urbana e as infraestruturas de ensino, por exemplo). Encontram-se nestes casos os apoios concedidos por intermédio dos Sistemas de Incentivos às empresas, ou as intervenções no âmbito da reabilitação e desenvolvimento urbano, em que as ações de construção/requalificação do edificado aportaram contributos significativos – até por imperativos legais de conformidade com a legislação mais atual – em matéria de eficiência energética não inteiramente apreendidos pelo sistema de informação dos fundos.

Paralelamente, no domínio dos transportes, deve ser considerado o efeito sobre o objetivo da eficiência energética (e da redução das emissões de GEE) do apoio a um conjunto de intervenções de larga escala ao nível dos transportes urbanos “limpos”, tomando por exemplo o impacto de intervenções de extensão das linhas de metropolitano do Porto e de Lisboa, bem como de modernização do Eixo Lisboa/Caldas da Rainha da Linha de Sintra. Nestes casos, o valor do apoio ascendeu a 186 M€, financiando um investimento total superior a 329 M€.

A avaliação “Contributo das intervenções do QREN em contexto urbano para o aumento da eficiência energética”, concluída em junho de 2013 no âmbito da Avaliação Estratégia do QREN, permitiu estimar, ainda que de forma condicionada pelas limitações de informação¹⁸⁵ e pelo período a que reportou a própria avaliação, os impactos diretos sobre os consumos energéticos decorrentes das intervenções apoiadas, projetando um contributo relevante para as metas 2020 do PNAEE e PNAER.

No âmbito daquele estudo, estimou-se uma redução acumulada de consumo energético superior a 350 ktep (a que corresponderão 858.391 tCO₂ evitadas) no período de 2013–2016¹⁸⁶. Seguindo a categorização sectorial do PNAEE, os resultados da avaliação foram apresentados em função dos sectores que estruturam aquele Plano e sobre o qual houve

¹⁸⁵ Para o efeito, e servindo como termo de comparação face às dificuldades acima referidas na identificação das operações com componentes de investimento atinentes à eficiência energética (que não as enquadradas pelos Regulamentos Específicos e Avisos exclusivamente afetos a esse domínio), foram consideradas pelo estudo 992 operações, com um investimento elegível em componentes de eficiência energética próximo dos 347 M€. Para além no universo considerado, devem sublinhar-se as limitações que decorrem da implementação de algumas metodologias de recolha de informação, decorrente das próprias limitações do sistema de monitorização do QREN, e dos pressupostos assumidos nas estimativas: a recolha de dados relativos à redução de consumos energéticos esteve quase exclusivamente assente num processo de inquirição com taxas de resposta reduzidas, recorrendo a formas de extrapolação dos resultados para um universo de operações definido, ele próprio, por pressuposto de contributo potencial para o domínio da eficiência energética, mas “onde a multiplicidade e natureza das intervenções carecia de uma maior informação de base, quer dos promotores, quer das AG”.

¹⁸⁶ Deve, contudo, ressaltar-se que estes resultados foram aferidos num subconjunto limitado de 78 operações concluídas, a partir do qual foi extrapolado o resultado global para um conjunto mais alargado de 389 operações que apresentavam execução superior a 50%. Num cenário de plena implementação, a extrapolação adicional para o universo de 992 operações identificadas no estudo levaria a uma redução do consumo energético próximo dos 628 ktep.

incidência do QREN: transportes, indústria, residencial e serviços e Estado. Esta organização do estudo permitiu identificar a significativa concentração dos maiores contributos nos setores “indústria” (com 258 ktep) e “transportes” (81 ktep), tendo, por inerência à vocação e dimensão de cada PO, origem maioritária em operações cujos apoios eram veiculados pelo PO Fatores de Competitividade (COMPETE) e pelo PO Valorização do Território. No seu conjunto, o contributo das intervenções apoiadas pelo QREN para o cumprimento das metas e compromissos internacionais em matéria de redução de consumo de energia e de emissões de GEE foi estimado, pelo avaliador, em cerca de 17,6% e 16,9%, respetivamente.

A execução destas intervenções traduziu-se ainda num contributo económico estimado de 263 M€, sobretudo associado às economias de energia primária no setor da “indústria”. Não obstante, deve ser notado que a adesão dos beneficiários (em termo de procura no âmbito dos avisos de abertura a candidaturas lançados) nem sempre correspondeu à expectativa inicial, sendo a falta de capacidade de investimento por parte das empresas (numa área que nem sempre é considerada como prioritária) e as restrições ao investimento público, num contexto recessivo, com restrições de consolidação orçamental e dificuldade de acesso ao crédito, apontadas como causas imediatas.

As perspetivas favoráveis de cumprimento antecipado de algumas das metas da Estratégia 2020 não retiraram ambição ao quadro da programação do Portugal 2020, cujo protagonismo em alguns dos setores e áreas de atuação, nomeadamente no que respeita à promoção de eficiência energética, será chave para o sucesso das estratégias nacionais, também elas ambiciosas, dirigidas a cada um daqueles objetivos e metas que lhe estão associadas.

O diagnóstico acima efetuado sublinha a pertinência da prioridade conferida, logo no Acordo de Parceria e depois vertida para os PO, às intervenções dirigidas ao aumento da eficiência energética, em particular nos edifícios e equipamentos da Administração Pública, nos transportes e nas empresas, não só pelo necessário cumprimento dos compromissos internacionais mas, e sobretudo, porque corresponde a um vetor fundamental de redução da despesa pública e reforço da competitividade da economia e libertação de recursos para o investimento das empresas. Mesmo no caso da habitação, e embora o consumo energético desse segmento compare, em termos absolutos, de forma relativamente favorável com a média europeia, tal não é necessariamente sinónimo de níveis elevados de eficiência, conforme referido no *Country Factsheet* para Portugal que acompanha a Comunicação da Comissão sobre o Estado da União Energética¹⁸⁷, identificando-se, portanto, uma substancial margem de eficiência também no setor residencial, refletida pelo contributo esperado desse setor no âmbito do PNAEE, e com ganhos económicos, ambientais e de alívio dos orçamentos familiares.

Por outro lado, a eficiência energética (e a redução do consumo de energia) é, daqueles três objetivos, o que maior poder de arrasto exerce sobre os demais objetivos. Note-se, como decorre da análise do contexto que enquadra o arranque do Portugal 2020, a forte articulação e dependência entre as políticas públicas no âmbito das FER e da eficiência energética, orientada para a redução do consumo em todos os setores da atividade económica: parte dos objetivos no âmbito das FER serão obtidos por via indireta, através da redução do consumo, no pressuposto de que essa redução deverá incidir

¹⁸⁷ *Country Factsheet* para Portugal acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de investimento, de 18 de novembro de 2015, sobre o Estado da União Energética. Aí se reconhece que Portugal apresenta um consumo energético por agregado familiar muito abaixo da média europeia e em queda acentuada desde 2010, em resultados de fatores diversos incluindo a “pobreza energética”, isto é, a incapacidade dos agregados familiares fazerem face aos custos do consumo energético necessário a manter condições de conforto térmico nas habitações.

maioritariamente sobre energia produzida a partir de fontes não renováveis, incrementando por via do “denominador” o indicador relativo à incorporação de FER¹⁸⁸.

Esta opção assenta num racional económico claro. De acordo com o PNAER 2020, o custo marginal de cumprimento das metas de eficiência energética é inferior ao custo marginal de cumprimento do objetivo de difusão de FER no consumo final de energia, pelo que deverão ser intensificados os esforços de atuação direta sobre a energia final, isto é, atuando do âmbito de ação do PNAEE.

Por conseguinte, e tomando por referência os principais setores que estruturam o PNAEE, espera-se do Portugal 2020 um impulso determinante na implementação das medidas de eficiência energética na Administração Pública, enquadradas pelo ECO.AP¹⁸⁹, e no setor residencial, bem como nos setores produtivos, promovendo a eficiência energética junto das empresas – quase exclusivamente representadas no setor indústria, mas também relevantes no setor serviços no PNAEE – e no setor transportes, designadamente pela promoção dos transportes públicos mais eficientes e limpos.

A dimensão comportamental associada à gestão dos consumos de energia constitui também um desafio na prossecução do objetivo de aumento da eficiência energética, sendo que as medidas preconizadas no PNAEE incidem particularmente na correta utilização de equipamentos e na utilização de sistemas de monitorização e gestão dos consumos por parte dos consumidores finais. Seguindo o projeto-piloto desenvolvido em Évora, em 2009, que consistiu no desenvolvimento e instalação de um sistema integrado e inteligente de eletricidade, que abrangeu nomeadamente 31 000 consumidores domésticos com resultados que demonstram as vantagens da sua instalação¹⁹⁰, o Portugal 2020 deverá servir de plataforma de apoio ao *roll-out* das redes energéticas inteligentes a outras cidade do território nacional.

No caso da incorporação de FER, o papel do Portugal 2020 no quadro da política pública orientada para aquele objetivo é menos impressivo e centrado em dimensões menos impactantes em termos absolutos, privilegiando os apoios a tecnologias emergentes, ou à disseminação de outras (como no caso da mobilidade elétrica). Imperativos de racionalidade económica, a par de uma já substancial capacidade instalada¹⁹¹, fundamentaram a opção, assumida no Acordo de Parceria, por circunscrever os apoios, em matéria de produção e distribuição de energia proveniente de fontes renováveis, a tecnologias emergentes ou pouco disseminadas e testadas, assegurando em qualquer dos casos e independentemente do grau de maturidade e possibilidade de expansão das diversas tecnologias a sua integração na rede, bem como a novas soluções no domínio do armazenamento de energia que atenuem a intermitência associada às fontes de energia renovável e o seu impacto no funcionamento do sistema electroprodutor. Atendendo às circunstâncias específicas que decorrem da sua condição ultraperiférica, as R.A. dos Açores e da Madeira serão exceção a esta regra, prevendo-se aí o apoio à

¹⁸⁸ Em sentido contrário, a incorporação de FER tenderá a reduzir, pela própria natureza das fontes e processo de transformação de energia, o consumo de energia primária medido em equivalentes de petróleo (e.g. introdução de veículos elétricos em substituição de veículos movidos a combustíveis). Também as emissões da GEE serão tributárias, necessariamente, quer da redução do consumo de energia primária quer do aumento da participação de FER, por definição mais “limpas” que as principais fontes não renováveis que integram o *mix* energético nacional.

¹⁸⁹ O Programa de Eficiência Energética na Administração Pública (ECO.AP), consagrado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º2/2011, de 12 de janeiro, tem como objetivo alcançar um nível de eficiência energética de 30% nos organismos e serviços da Administração Pública até 2020, promovendo a redução dos consumos de energia nos serviços e organismos dos Estado com benefícios ao nível da despesa pública e do estímulo da economia no sector das empresas de serviços energéticos, num quadro mais alargado de concretização dos objetivos estabelecidos no PNAEE e no PNAER.

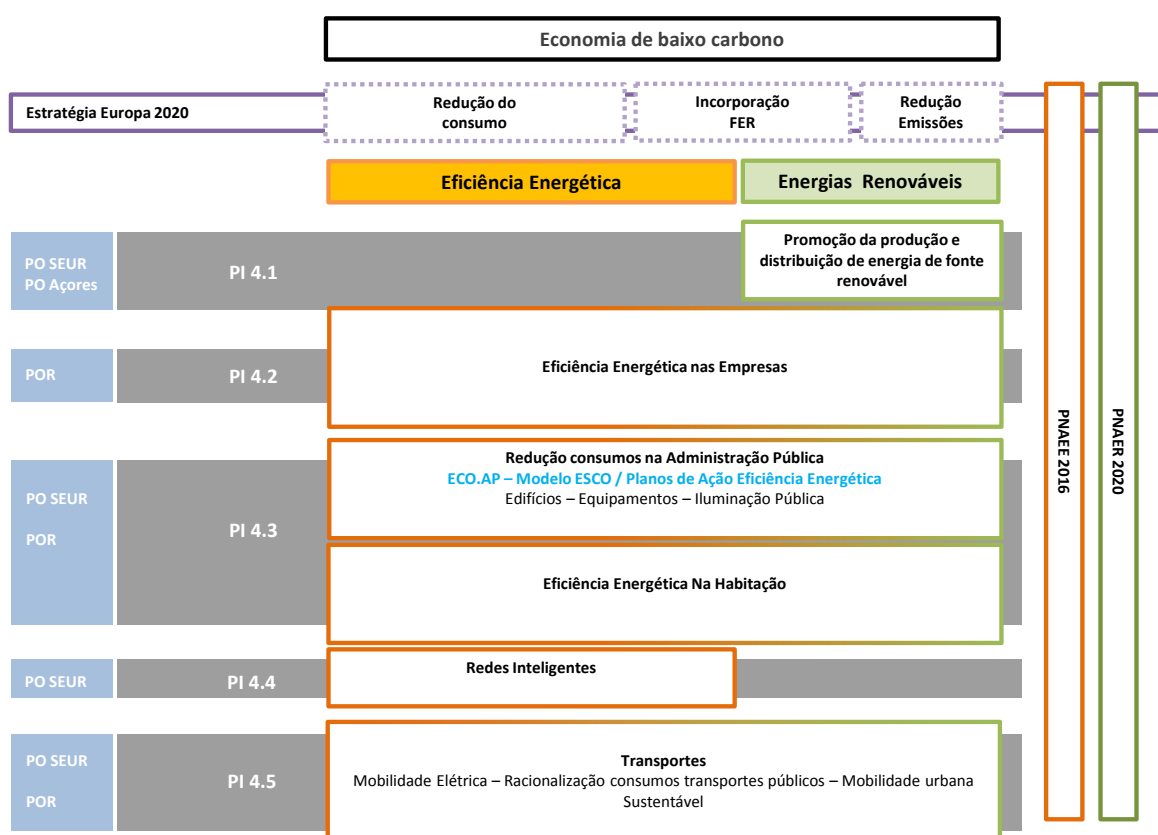
¹⁹⁰ O texto do PO SEUR cita um estudo independente realizado por investigadores da Universidade Nova de Lisboa, que procedeu à comparação da evolução do consumo entre os consumidores abrangidos de Évora e um grupo de controlo de grande dimensão, concluindo que o consumo em Évora diminuiu em 3,9% relativamente ao consumo no grupo de controlo.

¹⁹¹ No PNAER assume-se que “a forte aposta em meios de produção baseados em FER e em centrais de ciclo combinado a gás natural conduziu, nas atuais condições de retração da procura, a um desequilíbrio entre a capacidade de produção e o consumo de energia, traduzindo-se numa oferta excessiva com índices de cobertura bastante elevados”.

realização de investimentos em tecnologias mais maduras nas, como sejam a produção e aproveitamento de energia hídrica, fotovoltaica ou a partir de recursos geotérmicos de alta entalpia.

A redução de emissões surge, no Portugal 2020, simultaneamente como “efeito colateral” das medidas que visam diretamente a eficiência energética e a incorporação de FER nos diferentes sectores, mas sobretudo como objetivo específico com um enfoque particular no setor dos transportes, por via da promoção da mobilidade urbana sustentável (que inclui as anteriores dimensões: a eficiência energética e a promoção de FER nos transportes passam pela promoção da utilização de transportes coletivos de passageiros, pela gestão e renovação / adaptação de frotas a combustíveis ou fontes de energia mais limpas e eficientes, pelo estímulo à mobilidade elétrica no transporte individual ou pela promoção de modos suaves de transportes, entre outras).

Figura 144: O Objetivo temático 4 no Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

A implementação das prioridades temáticas do OT4 no Portugal 2020 apresenta ritmos distintos, sendo globalmente reduzido o avanço na concretização dos principais objetivos específicos, nomeadamente dos que se referem à eficiência energética na Administração Pública, na habitação e nas empresas.

A promoção de eficiência energética¹⁹² é o objetivo de maior expressão e ambição associado às Prioridades de Investimento do Objetivo temático 4, traduzido pela dotação financeira que está assignada às PI 4.2 e 4.3 (para além da eficiência energética nos transportes promovida via PI 4.5), que somam mais de metade dos 1.590 M€ da dotação deste OT. O facto de esta dotação das PI 4.2. e 4.3 ser veiculada, em boa parte, através de Instrumentos Financeiros (IF) ou na forma de apoio reembolsável, amplia potencialmente o investimento, avultado, possível de apoiar, por força da alavancagem que aqueles instrumentos permitem e pela possibilidade de assegurar um fluxo renovável daqueles apoios, exponenciando a sua abrangência e os seus resultados.

Quadro 17: Formas de apoio previstas no OT4

Prioridade de Investimento	Forma de Apoio		
	Instrumento Financeiro	Reembolsável	Não Reembolsável *
4.1 Energias Renováveis			✓
4.2 Eficiência Energética nas Empresas	✓		✓
4.3 Eficiência Energética na Administração Pública e Habitação	✓	✓	✓
4.4 Sistemas de Distribuição Inteligentes		✓	
4.5 Mobilidade Urbana Sustentável			✓

* Nas PI 4.2 e 4.3, a forma não reembolsável está limitada ao apoio à realização de Auditorias, diagnósticos e outros trabalhos necessários à concretização dos investimentos, ou à realização de campanhas de sensibilização e de promoção

Fonte: Programas Operacionais do Portugal 2020 e Regulamento Específico do Domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

A implementação destas prioridades no Portugal 2020 registou, contudo, uma dinâmica pouco expressiva (face à ambição e relevo destas prioridades) até ao final do 1º semestre de 2016, motivada essencialmente por três ordens de razão: a necessidade de cumprimento de condicionalidade *ex ante* do Acordo de Parceria e dos PO, cujo incumprimento condicionava a abertura de algumas destas prioridades, as dificuldades e *timings* próprios da criação e operacionalização do Instrumento Financeiro para a Eficiência Energética e a necessidade de clarificação do modelo de financiamento no caso das formas reembolsáveis.

O cumprimento das condicionalidades *ex ante* no domínio da eficiência energética pressupunha a transposição integral da Diretiva 2010/31/EU, de 19 de Maio de 2010, relativa ao desempenho energético dos edifícios, cuja conclusão veio a ocorrer com a publicação do Decreto-Lei n.º 28/2016, de 23 de junho, introduzindo as alterações necessárias ao Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, que transpunha para a ordem jurídica nacional a referida Diretiva.

Já a utilização de Instrumentos Financeiros no apoio a intervenções de eficiência energética assenta, em abstrato, num imperativo de racionalidade económica e de eficiência na utilização dos recursos públicos, decorrente das potenciais economias que aquelas intervenções potenciam, isto é, da forma como as potenciais poupanças obtidas com a diminuição do consumo energético permitem suplantar, num período circunscrito à vida útil dos equipamentos, os custos do investimento que conduziram a essa poupança, e das vantagens associadas à alavancagem e reciclagem de recursos que

¹⁹² Neste contexto, a referência a eficiência energética inclui, tal como previsto na definição das PI 4.2. e 4.3., a utilização de energia renovável nas empresas, administração pública central, regional e local e na habitação, sempre que esta se destine a autoconsumo e faça parte de soluções integradas que visem a eficiência energética, nos termos do ponto 2 do artigo 22.º e da alínea b) dos artigos 29.º e 36.º do Regulamento Específico Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (Portaria n.º 57-B/2015, de 27 de fevereiro, alterada pelas Portarias n.º 404-A/2015, de 18 de novembro, e n.º 238/2016, de 30 de agosto).

esses instrumentos permite. A justificação do apoio público decorre, nestes casos, da existência de falhas de mercado que impeçam a concretização desses investimentos por indisponibilidade ou dificuldade de acesso a financiamento a custos que o viabilizem.

A mobilização de Instrumentos Financeiros no atual período de programação, prevista para o apoio à eficiência energética nas empresas, na habitação particular e na administração pública (quando promovida por intermédio de ESE – Empresas de Serviços Energéticos¹⁹³) estava regulamentarmente¹⁹⁴ condicionada a realização de uma avaliação *ex ante* que aferisse, para cada setor em que estivessem previstos IF, a existência efetiva de falhas de mercado ou de situações sub-investimento e a dimensão do *gap* de financiamento decorrente dessa falhas, o valor acrescentado do IF e os recursos alavancados, assim como uma primeira análise à estratégia de investimento, aos resultados esperados e a definição das condições que deveriam despoletar a revisão/atualização da avaliação *ex ante*.

O resultado da avaliação seria determinante para validar a opção pelo IF e respetiva configuração e participação por PO, o que veio a acontecer com a aprovação do relatório final da avaliação, em novembro de 2015, confirmando globalmente a sua pertinência e adequação. A Resolução de Conselho de Ministros 57/2015, de 30 de julho, incorporando os resultados preliminares da avaliação, veio criar do Instrumento Financeiro para a Energia – IFE2020, encontrando-se em fase final de elaboração a respetiva “Estratégia de Investimento”.

Avaliação *ex ante* dos Instrumentos Financeiros para a Eficiência Energética

O primeiro (e principal) objetivo da avaliação era identificar, em tipo e magnitude, as falhas de mercado e situações de potencial sub-investimento que afetam as intervenções em eficiência energética, determinando: o potencial de investimento (necessário ao cumprimento dos objetivos da política pública neste domínio), o financiamento necessário a esse investimento e a capacidade do mercado satisfazer essa necessidade e, por último, o *gap* de financiamento – a parte que não é assegurada pelo mercado - que os IF propostos visam preencher.

A este respeito a avaliação confirmou a existência de falhas de mercado, genericamente associadas a assimetrias de informação entre intermediários financeiros e promotores de intervenções de eficiência energética, traduzidas na insuficiência de financiamento disponível, quer em volume quer em custo (desajustado face à rentabilidade e risco dos projetos e dos promotores).

Estas falhas suscitam um *gap* de financiamento estimado num intervalo entre 500 e 560 M€, sendo que a dotação afeta aos Instrumentos financeiros, num valor global próximo dos 370 M€, foi considerada adequada a responder às necessidades específicas dos potenciais beneficiários, tendo em conta as suas características em termos de cobertura de risco e capacidade de alavancagem dos Instrumentos previstos.

Por último, o modelo das formas de apoios reembolsáveis, em particular nos termos previstos para a eficiência energética na Administração Pública, Central e Local, carecia de concretização com vista à sua operacionalização e de clarificação, face a entendimentos equívocos, suscitados pela COM, entre a formulação dos PO e a redação das seções aplicáveis do Regulamento Específico do Domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos. Na sequência dos esclarecimentos entretanto obtidos junto da Comissão sobre essa matéria, procedeu-se já no 2.º semestre de 2016 à revisão e clarificação do referido Regulamento Específico e à produção de orientações específicas dirigidas aos potenciais beneficiários daquelas intervenções sobre o procedimento de reembolso.

¹⁹³ As ESE seguem um modelo ESCO (*Energy Service Companies*), assente em Contratos de Desempenho Energético cuja remuneração tem por base a economia de custo energético ou de outros critérios de performance acordados. Isto é, as ESE são remuneradas pelas poupanças obtidas (pelo cliente) em resultado da solução técnica implementada (pela ESE). Estes contratos apresentam como principais vantagens a possibilidade de ausência de investimento de capital inicial do cliente, a garantia da economia de custos energéticos e a transferência de risco para a ESE.

¹⁹⁴ Art.º 37.º (2) do Regulamento (UE) N.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

A programação do Portugal 2020 reconhece ainda a dimensão integrada que as intervenções de eficiência energética comportam no que respeita à atuação sobre o edificado, designadamente no plano das intervenções de reabilitação urbana. Nesse sentido, procurou estabelecer-se sinergias entre esses domínios, mobilizando para o efeito uma parte da dotação do PO SEUR associada à PI para a constituição do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020)¹⁹⁵. A operacionalização deste Instrumento encontra-se em estado mais avançado, estando em fase de aprovação a implementação do modelo de financiamento preconizado na respetiva estratégia de investimento daquele Instrumento.

A implementação destas PI, condicionadas portanto pelos factos acima descritos, resumiu-se, até ao final do 1º semestre de 2016, a dois avisos de abertura a candidaturas¹⁹⁶, promovidos pelo PO SEUR em maio de 2016, destinados à realização de campanhas de sensibilização e de promoção da eficiência energética na Administração Pública Central e na habitação, em reconhecimento do papel da divulgação dos benefícios das intervenções em eficiência energética para o consumidor final de energia como condição fundamental e um primeiro passo para o sucesso da implementação das futuras intervenções “físicas” de eficiência energética.

No que respeita à promoção de fontes de energia renováveis, foram promovidos pelo PO SEUR, entre o final de 2015 e o primeiro semestre de 2016, dois avisos de abertura a candidaturas. O primeiro, de maior dimensão financeira, respeita à “Ampliação do Aproveitamento Hidroelétrico da Calheta”, a realizar na R.A. da Madeira, e prevê um apoio de 45 M€, equivalente a cerca de 1/3 da dotação global desta PI, com vista ao armazenamento de energia associado ao sistema hídrico para evitar a perda dos excedentes de energia renovável e aumentar a capacidade de produção de fontes renováveis endógenas, reforçando a capacidade instalada em 56 MW. Este reforço permitirá elevar a penetração das FER na produção de energia elétrica na Madeira para cerca de 35%, correspondendo à meta de 2020 estabelecida para o Programa. O segundo aviso, já de 2016, destinou-se à realização de estudos que permitam identificar as condições necessárias ao desenvolvimento de novas tecnologias de produção de energia a partir de fontes renováveis e de novas tecnologias de armazenagem de energia, por forma a avaliar o potencial de aplicação de diversas fontes de energias renováveis, prevendo uma dotação total de 2M€¹⁹⁷.

Já no âmbito da mobilidade urbana sustentável – PI 4.5 – foram, no segundo semestre de 2015, abertos avisos para a apresentação de candidaturas na generalidade dos PO regionais (com exceção do PO da R.A. da Madeira), destinados ao apoio à elaboração de PAMUS. Aqueles documentos deverão estabelecer, ao nível regional NUTS III, um referencial estratégico e um roteiro de ação com vista à melhoria da eficiência e da eficácia do transporte de pessoas e bens, à promoção da transferência para modos de transporte mais limpos e eficientes (incluindo modos suaves), de uma acessibilidade mais inclusiva e à redução da poluição atmosférica, do ruído, das emissões de gases com efeito de estufa e do consumo de energia, incluindo também uma metodologia de acompanhamento e avaliação, mobilizando um conjunto de indicadores de realização de resultado plasmados no PO. As intervenções a promover no âmbito da PI 4.5 terão,

¹⁹⁵ O IFRRU 2020 é o instrumento financeiro vocacionado para Reabilitação e Revitalização Urbanas em territórios específicos, localizados nas Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) em centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas definidos pelos Municípios. A componente de eficiência energética passível de apoio pelo IFRRU 2020 é residual e sempre associada, numa lógica integrada, à reabilitação e regeneração urbanas.

¹⁹⁶ Avisos-convite dirigidos à ADENE – Agência para a Energia, enquanto entidade do setor energético com papel relevante na disseminação e sensibilização de informação sobre a temática de eficiência energética.

¹⁹⁷ Considerando o volume de investimento proposto nas candidaturas apresentadas, prevê-se que as operações que venham a ser aprovadas não absorvam a totalidade da dotação do aviso.

subsequentemente, que demonstrar enquadramento no PAMUS da respetiva NUTS III de implantação das intervenções e contribuir necessariamente para os objetivos específicos prosseguidos por cada PO.

Num segundo momento, entre maio e junho de 2016, foram abertos novos períodos de candidatura aos PO regionais do continente, a vigorar até junho de 2017, para o desenvolvimento de projetos enquadrados pelos PAMUS¹⁹⁸, mobilizando para o efeito uma parte muito significativa dos 390 M€ de dotação indicativa desta PI no conjunto daqueles PO.

Considerando os objetivos finais a que se propõem, plasmados na opção pela redução das emissões de gases com efeito de estufa enquanto indicador de resultado das operações a aprovar, a natureza “indireta” de boa parte destas intervenções a enquadrar pelos PAMUS torna evidente que os ganhos esperados em matéria de eficiência energética e emissões de gases com efeito de estufa só serão materializados pela efetiva alteração de comportamentos e hábitos de transporte dos cidadãos, desde logo pelo reforço da adesão ao transporte público coletivo (em substituição do transporte individual motorizado) e aos modos suaves de transporte. À dimensão infraestrutural e de qualificação dos serviços de transportes coletivos de passageiros deverá, por conseguinte, acrescer uma continuada componente de sensibilização (nem sempre especificada pela programação desta PI no âmbito da programação do Portugal 2020) que promova essa alteração de comportamentos.

A este propósito note-se que a mobilidade elétrica é outro domínio de especial importância onde a atuação prevista incide também na promoção de novos comportamentos e hábitos de consumo, neste caso pela criação de condições que incentivem a substituição de veículos movidos a combustíveis fósseis, menos eficientes e com maiores níveis de emissões, por veículos elétricos. A expectativa de evolução do número de veículos elétricos em circulação está, em boa medida, dependente da remoção de barreiras técnicas e administrativas que se impõem como incentivo negativo à adoção desta tecnologia. Ainda que a oferta de veículos elétricos e/ou híbridos (*plug in* e convencionais), por parte dos principais fabricantes, seja cada vez mais alargada e diversificada, com preços médios de venda tendencialmente decrescentes (mas ainda superiores) face aos veículos a combustível convencionais, um crescimento expressivo do número de veículos apenas será efetivo quando ultrapassadas algumas das principais restrições, designadamente as relacionadas com o binómio autonomia dos veículos/acesso a pontos de carregamento. Se a autonomia vem sendo melhorada nos veículos mais recentes, o acesso facilitado a pontos de carregamento adequadamente dispersos pelo território continua a ser um fator decisivo na opção de compra. Acresce que a duração do carregamento, na maioria dos postos, revela-se ainda extremamente elevada, com uma duração compreendida entre 6 a 8 horas.

O PO SEUR acolhe e promove o apoio a esta vertente, tendo já em 2016 publicado o aviso-convite, dirigido à MOBI.E – operador da rede pública de mobilidade elétrica –, com vista à apresentação de candidaturas para intervenções de atualização tecnológica dos postos de carregamento elétricos públicos através da adaptação para fichas normalizadas e comuns a toda a UE¹⁹⁹ instaladas na rede pública de abastecimento existente²⁰⁰, bem como o alargamento da rede de pontos de carregamento público em espaços de acesso público, prevendo um apoio de 4,2 M€.

¹⁹⁸ A aprovação dos PAMUS, cujas candidaturas se encontravam, àquela data, em fase de análise para decisão, é definida nestes avisos como condicionante à aprovação das candidaturas relativas às ações a apoiar, que corresponderão à concretização dos Planos de Ação.

¹⁹⁹ A Diretiva 2014/94/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro, relativa à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos, prevê que todos os postos de carregamento normal, até 22 kw, em corrente alternada (CA), para efeitos de interoperabilidade, devem ser equipados pelo menos com conetores de tipo 2, em conformidade com a norma EN62196-2, tornando obrigatório o uso de ficha padronizada comum em toda a UE, de forma a permitir a mobilidade entre países.

A eficiência energética nos transportes será também prosseguida, no Portugal 2020, através do apoio a medidas de impacto mais direto que resultem de forma imediata numa redução dos consumos (e custos) energéticos, quer seja pela introdução/reforço da utilização de fontes de energia mais limpas nos transportes públicos coletivos de passageiros – com o incentivo à aquisição e conversão de veículos que utilizem fontes de combustível mais limpas (e.g. gás natural) ou de veículos elétricos ou a hidrogénio nas frotas de transportes públicos, complementado com criação de postos de enchimento de gás natural para essas frotas – quer seja por forma indireta, através da promoção de comportamentos e boas prática de mobilidade ecológica, como a “ecocondução”, a sensibilização para a utilização de pneus energeticamente eficientes, ou incentivo à utilização de transporte ferroviário de passageiros e a modos suaves de transporte.

Neste contexto, a programação do PO SEUR²⁰¹ previa também o apoio à aquisição de bicicletas para uso público, no âmbito de projetos integrados de âmbito nacional envolvendo consórcios de entidades públicas (nomeadamente universidades). O aviso para apresentação de candidaturas no âmbito da promoção de bicicletas elétricas e convencionais nas comunidades académicas – Projeto U-Bike Portugal – deu forma a esse objetivo, ao abrigo do qual viriam a ser aprovados, já em agosto de 2016, 15 projetos de outras tantas instituições públicas de Ensino Superior, envolvendo um Investimento superior a 6 M€ e um apoio próximo dos 4,8 M€ através do Fundo de Coesão, destinados à aquisição de 3 234 bicicletas, 2 096 elétricas e 1 138 convencionais, para utilização daquelas comunidades, e à estratégia de comunicação com vista a potenciar os resultados dos projetos.

A implementação deste conjunto de prioridades encontra-se num patamar inferior à média de implementação do Portugal 2020, pela conjugação de fatores que vão desde o processo de adequação do quadro jurídico e regulamentar aos normativos de diretrizes comunitárias, à relativa complexidade da operacionalização dos Instrumentos Financeiros e clarificação dos termos do financiamento reembolsável. O apoio à eficiência energética por via destes instrumentos e formas de apoio reembolsável surgem como principais desafios a prossecução dos objetivos e metas destas prioridades.

Face ao peso que assumem no apoio a um conjunto de medidas que são, elas próprias, chave na estratégia nacional de promoção de eficiência energética, nomeadamente no que respeita à dinamização do ECO.AP (privilegiando a intermediação das ESE por via de Contratos de Desempenho Energético) ou da eficiência energética no setor residencial e dos serviços, a implementação e boa adesão dos destinatários finais dos instrumentos financeiros em construção e a operacionalização dos mecanismos reembolsáveis será determinante para o cumprimento das metas com que, nestes domínios, Portugal está comprometido.

Afigura-se necessário, desde logo, imprimir maior dinamismo ao processo de constituição do Fundo de Fundos junto da respetiva Entidade Gestora – papel assignado ao Banco Europeu de Investimento – e de seleção das instituições financeiras responsáveis pelos Fundos Retalhistas que farão chegar os produtos financeiros aos destinatários finais, sob pena de concentrar num período limitado do atual quadro de apoio o esforço de absorção dos FEEI disponíveis e o cumprimento dos ambiciosos objetivos e metas dos PO e do Portugal 2020, concorrentes para os compromissos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020.

²⁰⁰ De acordo com informação disponível no sítio eletrónico do operador, a rede conta atualmente com 1 300 pontos de carregamento normal e 50 pontos de carregamento rápido, distribuídos nas cidades de Almada, Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Cascais, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Guimarães, Leiria, Lisboa, Loures, Portalegre, Porto, Santarém, Setúbal, Sintra, Torres Vedras, Viana do Castelo, Vila Nova de Gaia, Vila Real e Viseu. Os 50 pontos de carregamento rápido estão colocados nas vias de circulação entre estes concelhos, de forma a possibilitar a deslocação entre eles, assim como em zonas estratégicas que assegurem carregamentos de emergência.

²⁰¹ Estas intervenções estão também alinhadas com o PNAEE, designadamente com as medidas relacionadas com a promoção da utilização das bicicletas e outros modos suaves, e consagradas nas medidas de *bike sharing* no projeto de “Plano Nacional de Promoção da Bicicleta e Outros Modos Suaves 2013–2020” – “CiclAndo”.

Num equilíbrio porventura difícil na partilha de risco imposta pela própria regulamentação comunitária, devem ser criadas condições para que o envolvimento das instituições financeiras seja efetivo e alargado e permita uma oferta territorialmente abrangente e atrativa junto dos destinatários finais. O quadro de instabilidade e descapitalização do setor financeiro europeu, agudizado no caso de Portugal, não se encontra inteiramente ultrapassado, e pode constituir um obstáculo adicional, mesmo com mecanismos de remuneração e partilha de risco atrativos no âmbito dos Instrumentos Financeiros, comprometendo o seu alcance, em volume e alavancagem.

No caso da habitação propriedade de particulares, a avaliação *ex ante* do IF identificou constrangimentos adicionais, como a falta de escala resultante da dispersão da titularidade da propriedade horizontal vs. intervenções em todo o edifício e não fracionadas, que obriga a consenso ao nível dos condomínios (muitas vezes difíceis de obter). Acresce que nos edifícios com maior potencial de eficiência energética – edifícios antigos com classes energéticas mais baixas – a propriedade estará concentrada em proprietários de baixos rendimentos, com capacidade de endividamento limitada, o que contribuirá para a relativa aversão ao recurso a financiamento bancário para este tipo de intervenção identificada pela avaliação *ex post* da “Eficiência Energética em Edifícios Públicos e Residenciais”, promovida pela Comissão Europeia sobre o período de programação 2007–2013. Este é um risco que se estende também ao programa “Casa Eficiente”²⁰², consagrado pelo Programa Nacional de Reformas 2016, com o qual o Portugal 2020 deverá encontrar uma complementaridade efetiva. Em ambos os casos, uma estratégia incisiva de comunicação junto destes públicos-alvo, eventualmente em parceria com outros agentes da sociedade civil (e.g. associações de defesa do consumidor), complementada por mecanismos de cariz fiscal, pode ser eficaz na superação de alguns destes obstáculos.

Quanto às formas de apoio reembolsável dirigido à eficiência energética nos edifícios e equipamentos da Administração Pública, é ainda necessário dissipar as dúvidas que permanecem quanto ao enquadramento desses apoios para efeito dos limites ao endividamento a que estão sujeitos a Administração Local e uma parte da Administração Central. Este é um fator adicional de risco que, conjugado com o exigente modelo da operacionalização dessa forma de financiamento e dos requisitos para o reembolso (100% do apoio), pode comprometer os resultados que a política de incentivo à eficiência energética neste setor visa alcançar. Os primeiros avisos de abertura a candidaturas nesta PI, já lançados, sinalizarão certamente o grau de adequação do modelo de financiamento preconizado e eventuais necessidades de ajustamento.

²⁰² Com um financiamento de 100 M€ com origem no Plano Juncker, visa a criação de um empréstimo bonificado para a melhoria da eficiência energética em imóveis do parque habitacional.

6 AVALIAÇÃO E CONTROLO DOS EFEITOS NO AMBIENTE DECORRENTES DOS APOIOS DO QREN

O presente capítulo destina-se a apresentar e analisar a informação anual decorrente da implementação das intervenções aprovadas e implementadas pelo QREN no âmbito do processo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), cujos resultados são reportados com a elaboração do presente capítulo que congrega e harmoniza a informação dos PO como um todo. Sendo um exercício já divulgado em anos anteriores, remete-se para relatórios prévios as considerações mais formais relativas ao processo de elaboração, âmbito de aplicação e metodologia²⁰³.

No quadro de governação e de gestão do QREN foi definido que às AG dos PO competia o reporte da respetiva AAE anualmente e à AD&C a elaboração do presente capítulo de agregação, apuramento e sistematização, a remeter anualmente à APA, bem como o acompanhamento das eventuais interações com a Comissão Europeia que sejam suscitadas²⁰⁴.

Os valores apresentados ao longo do texto descrevem os resultados obtidos em termos de aprovações das intervenções pelos PO. A execução de uma grande parte das intervenções já se encontra concluída e utiliza-se a data de referência a dezembro de 2015, não obstante e pontualmente, revelou-se necessária uma referência ao primeiro semestre de 2016.

Em termos de organização, este capítulo apresenta inicialmente uma reflexão sobre o domínio do ambiente na aplicação dos fundos relativos ao QREN e do Portugal 2020; uma parte destinada à análise do desempenho ambiental e indicadores associados, com informação física e financeira dos investimentos aprovados até dezembro de 2015, uma vez que em termos de indicadores físicos a informação disponível é sobre o final de cada ano; e por fim apresenta-se a informação sobre o grau de consideração das recomendações efetuadas.

No que respeita ao Portugal 2020 após já terem sido submetidos os Relatórios Ambientais e as respetivas Declarações Ambientais dos Programas Operacionais, sujeitos à aplicação da avaliação ambiental estratégica, encontra-se em desenvolvimento o **modelo de monitorização da avaliação ambiental estratégica** para o Portugal 2020 com base num sistema de indicadores e num conjunto de recomendações. Encontra-se igualmente em conceção o quadro de governança que irá orientar um trabalho em rede com o envolvimento de entidades relevantes, articular funções e identificar recursos e responsabilidades dos intervenientes. Incluídas neste processo estarão também as formas de divulgação e comunicação anual dos resultados.

²⁰³ Para informação sobre a árvore de imputação entre os regulamentos existentes no QREN e suas tipologias e os indicadores de monitorização estratégica ambiental, consultar o Anexo III e IV do Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente, 2011, disponível em www.qren.pt/np4/documentos?tema=59.

²⁰⁴ A publicação e divulgação destes resultados respondem às obrigações legais associadas ao processo da AAE, as quais se encontram enquadradas no Decreto-Lei n.º 232/2007 de 15 de junho, resultado da transposição da Diretiva CE/42/2001, a qual por sua vez prevê a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

6.1 Uma visão da aplicação dos fundos no domínio do ambiente: QREN e Portugal 2020

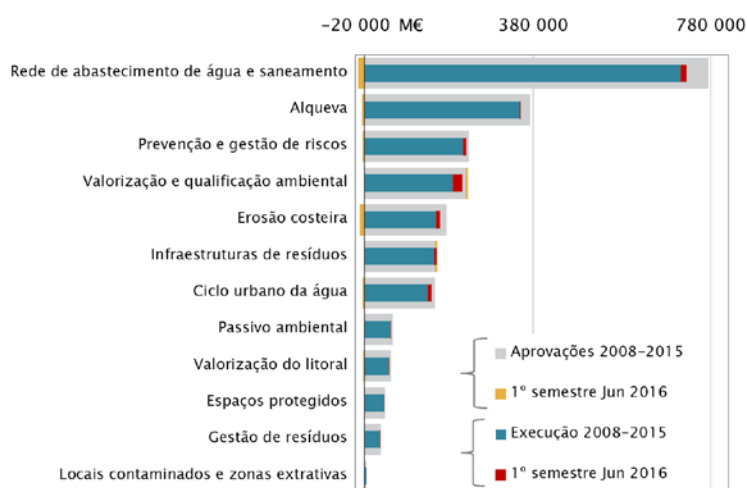
Compreender a alocação dos fundos aplicados ao domínio do ambiente no QREN poderá beneficiar de uma noção mais aprofundada sobre o peso dos fundos utilizados no ambiente face ao total programado para o país. Na perspetiva nacional, foram aprovados até junho de 2016 cerca de 2 293 M€, para as quais assumem particular destaque as intervenções de abastecimento de água e saneamento de águas residuais (com 33% dos fundos aprovados no domínio ambiental), seguida pelas intervenções do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva (com 16%). Em termos das 1 756 intervenções aprovadas pelo QREN neste domínio, desde 2008 até junho de 2016, cerca de 525 intervenções (30%) dizem respeito a projetos no âmbito da prevenção e gestão de riscos (componente nacional e regional) e 418 respeitam a intervenções de valorização e qualificação ambiental e do litoral (24% das intervenções totais).

A regionalização dos investimentos indica que 26% dos fundos realizados neste domínio foram afetos à região do Alentejo, facto a que não são alheios os investimentos dos 17 projetos do Alqueva que concentram 351 M€ de fundo executado no domínio do ambiente, 22% dos fundos executados situam-se na região Centro e 17 % na região Norte. Em termos de intervenções ao longo do país dos 1 756 projetos, 1 325 (75%) encontram-se distribuídos nestas três regiões.

Uma leitura mais desagregada do nível de aprovações e de execução permite constatar o comportamento destas tipologias e os seus maiores atrasos. Na Figura 145 apresentam-se as dotações ao nível dos compromissos e execução para as várias áreas do domínio ambiental ao longo dos anos de implementação do QREN, às quais se acrescentou a evolução verificada no primeiro semestre de 2016, permitindo uma leitura mais atual da situação.

Apesar do incremento ao nível da execução em quase todas as tipologias, o primeiro semestre de 2016 veio acentuar ao nível das aprovações, as descativações e libertação de verbas resultantes da conclusão de projetos que financeiramente ficaram aquém dos investimentos aprovados, razão que explica os valores negativos no gráfico.

Figura 145: Fundo aprovado e executado nas áreas do ambiente do QREN, 2008– 2016



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

As intervenções que apresentam os ciclos de execução mais longos, como as infraestruturas em abastecimento de água e saneamento de águas residuais e as intervenções no âmbito do Alqueva, são igualmente as que apresentam valores comprometidos mais elevados, manifestação da sua complexidade, diversidade de intervenções e necessidade de articulação de diversos atores.

Em termos do Portugal 2020, o domínio do ambiente, segmentado pela programação indicativa refletida pelos domínios de intervenção dos vários PO – infraestruturas no domínio do ambiente e ambiente – ascende a 2.337 M€ e representa 11% dos fundos atribuídos na atual programação. Até junho de 2016, foram colocados a concurso neste domínio 854 M€ com destaque para o ciclo urbano da água (28%), para os resíduos (20%) e a prevenção de riscos (20%). Em termos das aprovações neste domínio, de acordo com as tipologias de intervenção, ascenderam a 179 projetos com um total de apoio aprovado de 261 M€, repartidas pelas seguintes prioridades de investimento: no domínio do ciclo urbano da água foram aprovados 118 M€, seguido da gestão de riscos com 59 M€ e da erosão costeira com 33 M€ como as mais relevantes. Na Figura 146 poderá observar-se o comportamento dos concursos dirigidos a estas prioridades de investimento bem como as aprovações respetivas.

Figura 146: Fundo colocado a concurso e aprovado nas áreas do ambiente do Portugal 2020



Fonte: Sistema de Monitorização do Portugal 2020.

Este é um dos ângulos possíveis de observação dos investimentos efetuados ao longo da vigência do QREN e mais atualmente no Portugal 2020 no domínio ambiental, tendo em conta as intervenções e os montantes aprovados e executados, as variadas tipologias nas quais essas intervenções têm lugar, bem como as regiões por onde se pulverizam. No entanto, outro ângulo enriquece a análise ao adicionar indicadores e objetivos estratégicos que pretendem aferir de que forma essas mesmas intervenções e outras distintas do domínio ambiental, influenciaram o ambiente no território nacional. Se claramente as intervenções apoiadas neste domínio beneficiaram positivamente o ambiente no seu sentido mais amplo, é necessário aferir o que o danificou e o fragilizou. Para tal é necessário fazer o balanço anual das componentes da Avaliação Ambiental Estratégica do QREN.

6.2 A Monitorização Estratégica Ambiental no QREN

A Avaliação Ambiental Estratégica do QREN respeitante às intervenções aprovadas até dezembro de 2015 é analisada como já descrito, em duas componentes. A primeira, através de uma monitorização anual que visa aferir os efeitos significativos sobre o ambiente resultantes das intervenções apoiadas, tendo por referência os 40 indicadores propostos para a Monitorização Estratégica Ambiental (MEA), e a segunda, através da aferição também anual do grau de cumprimento das 10 recomendações expressas no Relatório Ambiental da AAE do QREN.

Para a elaboração deste ponto, procedeu-se à agregação da informação recolhida sobre os indicadores em causa, apresentados agora numa perspetiva conjunta e complementar à recolha adicional de informação junto dos PO, bem como à análise qualitativa dos indicadores e das operações associadas, acrescidas de análises complementares de outras fontes de informação. Lembra-se que alguns destes indicadores não são quantificáveis em termos de agregação dos efeitos verificados ao nível das intervenções apoiadas, requerendo procedimentos específicos de cálculo ou estimação. Alguns dos indicadores são também fruto de aplicação nacional ou regional e medem realidades diferentes conforme os PO de onde são obtidos.

Integrados em fatores ambientais e de sustentabilidade e ramificados por objetivos prioritários de amplo alcance, os indicadores de desempenho ambiental permitem um olhar mais profundo e complexo sobre os objetivos e prioridades definidos na AAE do QREN. De acordo com a proposta de indicadores para a MEA apresentada pela equipa da FCT, são de seguida apresentados os indicadores quantificáveis referentes às intervenções apoiadas pelos Fundos até dezembro de 2015, complementados sempre que possível com outros indicadores agregados dos PO, Indicadores Comuns Nacionais e Indicadores Comuns Comunitários. Sobre os restantes indicadores não quantificáveis será feito um balanço no final do presente ponto. Reforça-se, como anteriormente referido, que os indicadores são apresentados com base nos valores contratados e não executados.

Partindo do referencial sobre as prioridades do QREN e dos PO, conjuntamente com os objetivos globais de ambiente e sustentabilidade, a equipa da FCT, definiu uma estrutura base de avaliação composta por um conjunto de fatores ambientais e de sustentabilidade: governança, desenvolvimento humano, utilização de recursos, ordenamento do território e desenvolvimento regional, alterações climáticas, biodiversidade, qualidade do ambiente e riscos naturais e tecnológicos, a partir dos quais foram delineados os objetivos estratégicos e, posteriormente, os indicadores.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Governança

Objetivo estratégico: Promover a transparência, participação, responsabilidade, eficácia e coerência dos serviços públicos.

De aplicação nacional e regional, o indicador abrange em cada PO onde se encontra ancorado, a população total da região como beneficiária das lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos. As lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos apoiados em todo o país irão beneficiar mais de 5 500 mil pessoas (indicador: População servida pelas lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos).

No caso do indicador “Redução do número de contactos necessários entre o cidadão e/ou as empresas e a Administração Pública em processos administrativos” de uso exclusivo pelo PO FC, o universo de operações apoiadas irá permitir a redução de contactos entre cidadãos e empresas e a Administração Pública, na ordem dos 56%, enquanto o indicador

“Redução dos tempos médios de espera em serviços públicos”, revela a redução dos tempos médios de espera nos serviços públicos intervencionados em cerca de 73%.

No caso dos “Serviços *on-line* orientados para empresas, disponibilizados por entidades públicas”, de aplicação pelo PO FC e pelos PO regionais, as intervenções no âmbito da modernização administrativa apoiaram 484 serviços *on-line* orientados para empresas.

Quadro 18: Indicadores de resultado da monitorização estratégica ambiental e valor para a governança, 2015

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2015
População servida pelas lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos	5 504 mil pessoas
Redução do número de contactos necessários entre o cidadão e/ou as empresas e a Administração Pública em processos administrativos	56%
Redução dos tempos médios de espera em serviços públicos	73%
Serviços <i>on-line</i> orientados para empresas, disponibilizados por entidades públicas	484 serviços <i>on-line</i>

Fonte: Informação dos PO do QREN.

A governança é analisada no que respeita à modernização das instituições públicas, bem como à eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados. Os quatro indicadores delineados para aferir este desempenho têm tido expressões evolutivas. Neste sentido, verifica-se que as intervenções apoiadas no âmbito do QREN permitiram ir ao encontro dos objetivos estratégicos definidos bem como colmatar e reduzir constrangimentos existentes no âmbito da capacidade do fornecimento de serviços aos cidadãos por parte das entidades públicas.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Desenvolvimento humano

Objetivo estratégico: Garantir a universalidade no acesso aos cuidados de saúde, valorizando os cuidados de saúde primários e resposta aos grupos mais vulneráveis.

De âmbito regional, este indicador revela que os projetos aprovados na área da saúde até final de ano de 2014 abrangem uma população, de acordo com a população residente na área onde se encontram, na ordem das 7 274 mil pessoas (Indicador: População abrangida por unidades de saúde apoiadas).

Objetivo estratégico: Garantir a universalidade no acesso e melhorar as condições do ensino (pré-escolar, básico e secundário).

Com várias tipologias de intervenções a confluir para o resultado final deste indicador, o número de alunos que beneficiam destes apoios agrega os alunos do 1º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, os alunos do 2º e 3º ciclo do ensino básico, bem como os alunos das escolas do ensino secundário. No total do PO VT e dos PO regionais, serão beneficiados com as intervenções apoiadas até dezembro de 2015 cerca de 583 mil alunos, para os quais contribuíram os 969 projetos aprovados que se concretizaram na construção, ampliação ou requalificação de escolas e de equipamentos, nos centros escolares do 1º, 2º e 3º ciclo do ensino básico e nas escolas secundárias (Indicador: Número de alunos que beneficiam das intervenções – Educação).

Objetivo estratégico: Reduzir a pobreza e promover a equidade, igualdade de oportunidades e coesão social.

Diversos são os apoios dirigidos aos jovens e às minorias que permitem satisfazer o objetivo estratégico em causa, contemplando-se neste âmbito intervenções de carácter social e desportivo, que promovam o desenvolvimento de conhecimentos na esfera da economia digital e as de carácter puramente educativo. De âmbito nacional e regional, foram aprovados até final de dezembro de 2015 cerca de 1 013 intervenções que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão social de jovens e de minorias (Indicador: Número de projetos dirigidos aos jovens e às minorias, que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão social).

Quadro 19: Indicadores de resultado para a monit. estratégica ambiental e valor para a saúde, educação e inclusão social, 2015

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2015
População abrangida por unidades de saúde apoiadas	7 274 mil pessoas
Número de alunos que beneficiam das intervenções – Educação	583 mil alunos
Número de projetos dirigidos aos jovens e às minorias, que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão social	1 013 projetos

Fonte: Informação dos PO do QREN.

O desenvolvimento humano contemplado em termos da saúde, educação e inclusão social permite perceber através dos três indicadores escolhidos para medir este domínio, que ao longo destes anos praticamente todos duplicaram a sua abrangência em termos de população atingida, refletindo-se como um dos maiores contributos onde as intervenções apoiadas pelo QREN se fazem notar, permitindo o cumprimento dos objetivos estratégicos delineados e colmatando constrangimentos identificados nesta área.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Utilização de recursos

Objetivo estratégico: Promover o consumo e produção sustentáveis, reduzindo o consumo de materiais, aumentando a produtividade de recursos na economia.

De aplicação restrita no PO FC, e ainda sem valores para 2015, o universo de intervenções apoiadas até dezembro de 2014 permitiu o aumento do nível de utilização de processos administrativos não presenciais nos serviços apoiados, via *internet* e telefone na ordem dos 88% (Indicador: Taxa de desmaterialização dos serviços da Administração Pública).

Quadro 20: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para a utilização de recursos, 2015

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2014
Taxa de desmaterialização dos serviços da Administração Pública	88%

Fonte: Informação dos PO do QREN.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Ordenamento do território e desenvolvimento regional

Objetivo estratégico: Promover a melhoria do ambiente urbano.

De aplicação regional no âmbito dos PO regionais do Continente e da R.A. da Madeira, estima-se que no conjunto sejam beneficiadas cerca de 3 812 mil pessoas em intervenções de regeneração urbana aprovadas até final de 2015 em parcerias

para a regeneração urbana. Em termos de área intervencionada, estimam-se que foram abrangidos cerca de 6 341 mil m² por estas intervenções (Indicador: População abrangida por operações de regeneração urbana).

Objetivo estratégico: Promover a mobilidade sustentável.

De aplicação nacional (no âmbito do PO VT) e regional (nos PO regionais do Continente e da Região Autónoma da Madeira), estima-se um acréscimo de cerca de 778 mil pessoas, servidas por intervenções contratadas até final de 2015 em ações inovadoras de desenvolvimento urbano, no âmbito da mobilidade sustentável e sistemas urbanos de mobilidade (Indicador: Acréscimo de população servida por intervenções de expansão de sistemas de transporte urbanos).

Objetivo estratégico: Reforçar a competitividade territorial.

No âmbito das Estratégias de Eficiência Coletivas foram reconhecidas em julho de 2009, 11 Polos de Competitividade e Tecnologia, 8 *Clusters* e 25 PROVERE, e até dezembro de 2015 mantiveram-se os mesmos indicadores. (Indicador: Estratégias de eficiência coletiva reconhecidas).

Quadro 21: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para o ordenamento do território e desenvolvimento regional, 2015

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2015
População abrangida por operações de regeneração urbana	3 812 mil pessoas
Área intervencionada por operações de regeneração urbana	6 341 mil m ²
Acréscimo de população servida por intervenções de expansão de sistemas de transporte urbanos	778 mil pessoas
Estratégias de eficiência coletiva reconhecidas	44 estratégias

Fonte: Informação dos PO do QREN.

Em termos de ordenamento do território e desenvolvimento regional, demonstradores da amplitude de intervenções que se apoiam na promoção de padrões mais elevados de qualidade de vida em todo o território nacional, os indicadores em causam mostram um acréscimo generalizado ao longo do QREN, evidenciando atenção a esta preocupação transversal.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Biodiversidade

Objetivo estratégico: Reduzir a taxa de perda de biodiversidade; reduzir as pressões humanas e manter a integridade e a provisão dos bens e serviços dos ecossistemas.

As operações apoiadas de gestão ativa de espaços protegidos e classificados irão permitir assegurar cerca de 741 mil hectares de área classificada no âmbito de operações de gestão ativa de espaços protegidos e classificados pelos PO regionais do Continente bem como pela R.A. dos Açores (Indicador: Área classificada abrangida por intervenções de gestão ativa de espaços protegidos e classificados).

Quadro 22: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para a biodiversidade, 2015

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2015
Área classificada abrangida por intervenções de gestão ativa de espaços protegidos e classificados	741 mil hectares

Fonte: Informação dos PO do QREN.

A biodiversidade como fator de desempenho ambiental e de sustentabilidade descreve a variedade e riqueza da vida na biosfera. O seu indicador, Área classificada abrangida por intervenções de gestão ativa de espaços protegidos e classificados, regista um crescimento ao longo dos anos de implementação do QREN, demonstrando as preocupações e seus resultados no que respeita à redução da taxa de perda da biodiversidade, das pressões humanas e da manutenção da integridade e provisão de bens e serviços dos ecossistemas.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Qualidade do ambiente

Objetivo estratégico: Servir 95% da população com sistemas públicos de abastecimento de água.

Em termos de população servida por sistemas de abastecimento de água, as intervenções contratadas até dezembro de 2015 pelo PO VT e pelas R.A., irão permitir incluir cerca de 518 mil pessoas, tendo para tal contribuído os 3 412 km de rede de abastecimento de água contratados até final do mesmo ano (Indicador: População residente servida por sistemas públicos de abastecimento de água intervencionados).

Objetivo estratégico: Servir 90% da população com sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas.

No que diz respeito às infraestruturas de saneamento, no total de operações contratadas pelo PO VT e pelas Regiões Autónomas até final de 2015, antevê-se um total de 1 457 mil pessoas abrangidas pelas intervenções nos sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas com o contributo de cerca de 6 169 km de coletores de drenagem de águas residuais (Indicador: População servida por sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados).

Objetivo estratégico: Cumprir as metas de redução da deposição de Resíduos Urbanos Biodegradáveis (RUB) em aterro previstas no Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos II (PERSU II).

A quantidade de resíduos urbanos biodegradáveis recolhidos até final de 2015 pelos PO irão permitir o tratamento de 353 mil toneladas por ano de RSU valorizados organicamente, tendo para tal contribuído as intervenções aprovadas em resíduos sólidos. Em termos de ações de sensibilização neste domínio foram apoiadas 184 ações (Indicador: Quantidade de RUB valorizada organicamente).

Objetivo estratégico: Controlar o risco de contaminação do solo e recuperação de passivos ambientais.

As intervenções apoiadas até dezembro de 2015 no âmbito da recuperação de passivos ambientais irão permitir abranger cerca de 12 km² de áreas degradadas e contaminadas por intervenções apoiadas pelo PO VT e pelo PO Algarve (Indicador: Área reabilitada, em Km², no âmbito de intervenções de recuperação de passivos ambientais – áreas degradadas e contaminadas).

Quadro 23: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para a qualidade do ambiente, 2015

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2015
População residente servida por sistemas públicos de abastecimento de água intervencionados	518 mil pessoas
População servida por sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados	1 457 mil pessoas
Quantidade de RUB valorizada organicamente	353 mil toneladas p/ano
Área reabilitada, em Km ² , no âmbito de intervenções de recuperação de passivos ambientais	12 km ²

Fonte: Informação dos PO do QREN.

A qualidade do ambiente como fator ambiental e de sustentabilidade é analisada através dos domínios do abastecimento de água, drenagem e tratamento de águas residuais, da gestão dos resíduos e da proteção dos solos. Para esta variedade de domínios, os indicadores demonstram que durante o período do QREN registaram-se incrementos anuais, com exceção dos relativos ao abastecimento de água e saneamento de águas residuais os quais denotam uma maior precisão no seu cálculo por parte dos PO.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Riscos naturais e tecnológicos

Objetivo estratégico: Reduzir o risco de erosão costeira.

As ações de combate à erosão costeira protagonizadas pelo PO VT e pelos PO das Regiões Autónomas irão facultar a intervenção na linha de costa em cerca de 355 km (Indicador: Extensão de costa intervencionada para redução do risco associado à dinâmica costeira).

Relativamente à diminuição da ocupação antrópica em áreas de risco, assegurado pelo PO VT e por PO regionais, as operações contratadas até dezembro de 2015 permitem antever uma intervenção em 13 km de costa (Indicador: Extensão de costa intervencionada para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco).

Objetivo estratégico: Minimizar os danos materiais e humanos decorrentes de extremos climáticos (cheias, inundações, secas).

Em termos de população abrangida, constata-se que o objetivo final das intervenções apoiadas pelo PO VT é o de atingir a totalidade da população portuguesa com planos de emergência e de proteção civil. A nível regional, o conjunto das operações contratadas nas regiões do Continente, apontam como objetivo abranger, de uma maneira geral, a população das respetivas regiões (Indicador: População abrangida por Planos de emergência de proteção civil).

Objetivo estratégico: Garantir a cobertura do país por sistemas de proteção de riscos

De aplicação semelhante ao anterior, este indicador ao nível do PO VT atinge a totalidade da população portuguesa (100%), enquanto ao nível regional assume para cada região percentagens diferentes (Indicador: Grau de cobertura do território por planos de emergência).

Quadro 24: Indicadores de resultado para a monitorização estratégica ambiental e valor para os riscos naturais e tecnológicos, 2015

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2015
Extensão de costa intervencionada para redução do risco associado à dinâmica costeira	355 km
Extensão de costa intervencionada para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco	13 km
População abrangida por Planos de emergência de proteção civil	População portuguesa
Grau de cobertura do território por planos de emergência	População portuguesa

Fonte: Informação dos PO do QREN.

Em termos de riscos naturais e tecnológicos, pretende-se avaliar a vulnerabilidade e o grau de preparação que o país enfrenta no que respeita à erosão costeira, aos extremos climáticos bem como à proteção civil. Neste sentido, os indicadores apresentados permitem evidenciar a extensão de costa intervencionada bem como a extensão de costa para contenção ou diminuição da ocupação antrópica. Também neste domínio se verifica que as intervenções apoiadas pelo QREN, até final de 2015, contribuíram para colmatar algumas das fragilidades existentes no país.

No que respeita ao **fator ambiental e de sustentabilidade relativo às alterações climáticas**, cujos objetivos pretendiam avaliar o desempenho no domínio da energia, nenhum dos seis indicadores sugeridos foi apurado devido à dificuldade de obtenção da informação através das intervenções contratadas.

Dos 40 indicadores inicialmente propostos para aferir anualmente a Monitorização Estratégica Ambiental, foram apresentados apenas 21 suscetíveis de quantificação direta a partir dos PO que implementam as intervenções apoiadas. Sobre os restantes 19 indicadores, não foi considerado prioritário apurar os seguintes indicadores através de estudos ou avaliações: Consumo de materiais associados aos projetos apoiados; Intensidade de materiais dos projetos apoiados; Consumo de energia dos projetos apoiados; Intensidade energética; Variação do consumo energético; Consumo de água dos projetos apoiados.

Sobre dois dos indicadores foi efetuado um estudo denominado “Alterações de uso do solo induzidas pelos projetos apoiados e afetação de ecossistemas sensíveis para conservação da natureza”, contratado ao agrupamento *Simbiente, Ecosphere e Addition*, que se debruçou sobre a implementação de projetos contratados pelo QREN desde o início de 2007 até Dezembro de 2013. Do total de operações aprovadas relativas aos fundos FEDER e FC, foram identificados como relevantes e analisadas no conjunto dos três relatórios 6 698 operações. Apesar do condicionamento das conclusões resultante da baixa taxa de resposta por parte dos beneficiários aos três inquéritos preparados pelo agrupamento (39%), foi possível concluir o seguinte:

- Indicador “Alterações do uso do solo”, as operações submetidas traduziram-se unicamente numa impermeabilização do solo, não tendo sido submetidas operações com intervenções de renaturalização que conduzissem a uma variação da ocupação do solo que não seja a conversão da ocupação existentes em solo artificializado. No que respeita a Portugal continental, as classes mais afetadas foram as “Florestas e meios naturais e seminaturais” (com 797 hectares) e as “Áreas agrícolas e agroflorestais” (com 595 hectares), sendo que englobando as restantes classes menos relevantes, o total das variações de ocupação do solo perfaz uma área de 1 445 hectares para o período total em análise de 2007 a 2013. Na R.A. dos Açores foi a classe “Espaços agrícolas” que registou o valor mais elevado de variação total da ocupação do solo, entre 2007 e 2013, com 29 hectares que foram impermeabilizados, num total de 59 hectares de ocupação cumulativos. Para a R.A. da Madeira foi a classe “Áreas agrícolas e agroflorestais” que registou o valor mais elevado de ocupação com 1,7 hectares, num total cumulativo de ocupação de 4,9 hectares. Em termos de totais nacionais o impacto no solo

decorrente dos projetos aprovados no QREN no período entre 2007 e 2013 implicaram uma perda associada ao nível das funções desempenhadas do solo e potenciais consequências negativas na ordem dos 2.323 hectares, correspondendo a 0,03% do território, com consequências ao nível da variação da ocupação do solo na ordem dos 1509 hectares que corresponde a 0,02% do território.

- Indicador “Afetação de ecossistemas sensíveis para a conservação da natureza” as conclusões apontam para que do total dos projetos apenas 192 incidem sobre Áreas Classificadas (AC) com uma área de incidência de 21 863 hectares (0,7% do território). No que respeita às operações que incidem em AC e zonas costeiras, verifica-se uma incidência de 1616 hectares (0,05% do total de AC). As AC apresentam também uma extensão de atravessamento por infraestruturas de transporte de aproximadamente 30,6 km, associadas a uma ocupação de 148 hectares (0,01% do total de AC). Os projetos apoiados apresentam uma área de conflito moderado e muito elevado em 318 hectares, na maioria com áreas da Rede Natura 2000. Por contraponto, a área de consonância abrange 21 545 hectares, resultado de pressões positivas moderadas e muito elevadas sobretudo nas AC da Rede Natura 2000 e na Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP). No território continental não foram relevantes os conflitos identificados, tendo-se registado por outro lado maior nível de consonâncias, especialmente sobre a Rede Natura e a RNAP. Nas Regiões Autónomas o estudo demonstrou que a maioria das operações apoiadas induziu pressões negativas sobre as AC especialmente na RNAP.

Outra das razões para a ausência de quantificação de alguns indicadores deveu-se à sua falta de expressão representativa pelos PO: Distribuição territorial de equipamentos e infraestruturas coletivas; Visitantes dos equipamentos de fruição pública apoiados em áreas classificadas; População abrangida por projetos visando a melhoria da qualidade do ar. No caso de outros indicadores ainda não foi possível a sua disponibilização por parte da Agência Portuguesa do Ambiente: Variação na taxa de atendimento por sistemas públicos de abastecimento de água; Variação na taxa de atendimento por sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais; Variação na taxa de atendimento com recolha seletiva de resíduos sólidos domésticos; Variação na taxa de desvio de RUB para aterro; Redução de emissões de gases com efeito de estufa. E, por último, foram eliminados os seguintes indicadores: Capacidade suplementar de produção de energia a partir de fontes renováveis; Variação da taxa de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis; Emissão de compostos acidificantes e eutrofizantes associados aos projetos apoiados.

Sobre os efeitos significativos no ambiente decorrentes da aplicação dos apoios do QREN conclui-se que os fatores ambientais e de sustentabilidade escolhidos, respetivos objetivos estratégicos e indicadores, refletem de uma maneira geral que o conjunto das intervenções apoiadas permitiram reduzir e colmatar algumas das fragilidades existentes, indo ao encontro das preocupações e constrangimentos identificados no Relatório Ambiental da Avaliação Ambiental Estratégica do QREN.

No entanto, as dificuldades manifestamente sentidas perante um vasto conjunto de indicadores, quer relativamente à metodologia usada quer à incapacidade do seu apuramento, apontam para a necessidade de conceber o sistema de monitorização ambiental do Portugal 2020 de forma a implementar indicadores passíveis de apuramento e que sejam pertinentes, realistas e articulados, tendo em conta o conjunto de indicadores já existente.

6.3 O cumprimento das recomendações da AAE no QREN

Como anteriormente referido, a segunda componente do processo da AAE tem por base um conjunto de recomendações com vista a melhorar o desempenho ambiental dos PO na fase da sua concretização e desenvolvimento da execução, as quais foram sistematizadas e consubstanciadas em indicadores de monitorização. Como vem sendo hábito, e sempre que

não se mostrou possível o apuramento dos indicadores, foi sugerido aos PO a apresentação de uma boa prática através de um projeto representativo da sua implementação.

Em termos dos indicadores derivados das recomendações e não contemplados nos sistemas de recolha de informação, são em regra apurados com base na informação disponível ao nível da aprovação e contratação das intervenções, e na fase de encerramento dos projetos, sendo que o universo em causa abarca não apenas os projetos apoiados no domínio ambiental, mas todos os que foram aprovados ou que apresentem informação para a construção das variáveis elementares de cada indicador em particular.

As 10 principais recomendações da AAE foram assim concretizadas em 16 indicadores, sendo as 2 primeiras aplicáveis a todos os PO em análise – PO FC, PO VT, PO regionais do Continente e PO das Regiões Autónomas – seguidas de 4 atribuídas em exclusivo à agenda Fatores de Competitividade e outras 4 dirigidas à agenda Valorização do Território.

Recomendação 1 – Deverão ser considerados critérios de natureza ambiental nos processos de avaliação da viabilidade de financiamento dos projetos.

A integração de critérios ambientais na avaliação de candidaturas – medida através do rácio de integração de critérios ambientais na avaliação de candidaturas – é analisada nos projetos aprovados em cujo processo de decisão de financiamento foram explicitamente considerados critérios ambientais, em relação ao total de projetos aprovados, refletindo a importância das operações em cujo regulamento se prevê, através de uma rigorosa incorporação de exigências ambientais, a obrigatoriedade do cumprimento da legislação de carácter ambiental.

No total de intervenções aprovadas até dezembro de 2015 cerca de 60% dessas intervenções foram objeto de aferição específica de critérios ou requisitos ambientais através de procedimentos previstos nos respetivos regulamentos. Destacam-se as intervenções apoiadas pelo PO VT cuja regulamentação assegura a 100% a aferição específica de critérios ou requisitos ambientais em todas as áreas elegíveis ao Programa. Nos restantes PO os níveis de aferição são satisfatoriamente elevados, como no caso do PO Norte com 87%, o PO Centro com 62%.

Desta forma, considera-se devidamente acolhida uma das recomendações evidenciadas no Relatório Ambiental que manifesta: “Não devem ser apoiados projetos onde exista o risco de não cumprimento da legislação ambiental, ou que agravem significativamente o estado do ambiente do país”.

Ao cumprimento de um quadro de requisitos restritivo soma-se a ampla intervenção das autoridades ambientais em domínios considerados chave dos apoios do QREN, a qual constitui uma segurança adicional de que os projetos apoiados serão acautelados face aos potenciais impactos significativos que provocarão no ambiente.

Recomendação 2 – Devem privilegiar-se as intervenções de natureza imaterial (e.g. requalificação e aproveitamento de infraestruturas e equipamentos existentes, sistemas de informação) em detrimento da construção de novas infraestruturas e equipamentos.

Para aferir o cumprimento desta recomendação foram considerados dois indicadores, o primeiro consiste no rácio de intervenções de natureza imaterial – que analisa face a todas as intervenções aprovadas as que se constituem de natureza imaterial e que apresentam, em termos de despesas imateriais, mais de 75% face ao custo total elegível. O segundo indicador refere-se ao rácio de investimento em intervenções de natureza imaterial – que apura o investimento total

associado às duas variáveis anteriormente referidas. Desta forma permite-se integrar, por um lado, intervenções exclusivamente imateriais, bem como aquelas cuja componente em investimento imaterial apresenta uma ponderação acima dos 75% do custo total elegível.

Para o caso dos Sistemas de Incentivos (PO FC e PO regionais), foi igualmente definido um critério adicional de afetação: as operações contratadas no âmbito do SI I&DT e SI Qualificação PME são consideradas na sua génese de natureza imaterial, e as do SI Inovação de carácter material, atendendo às tipologias de intervenção que apoiam.

Deste modo, das intervenções aprovadas até dezembro de 2015, cerca de 56% correspondem a intervenções de natureza imaterial, com destaque para o PO FC com 87%, uma vez que parte considerável das suas intervenções se encontra vocacionada para investimentos em ações imateriais (e.g. I&D, Fatores dinâmicos de competitividade, Capital de risco e garantias, Modernização da administração pública (na sua componente imaterial) e Ações coletivas). Em contrapartida, e sendo expetável, é no PO VT que se verifica o rácio mais baixo com 4% das intervenções de natureza imaterial, fruto da forte componente infraestrutural das intervenções que são apoiadas por este PO.

Em termos de investimento, e devido à componente de infraestruturas transversal ao PO VT e aos PO regionais, os investimentos em termos de fundo aprovado nas intervenções que apresentam despesas imateriais superiores a 75% representam apenas 12% do total das intervenções aprovadas, evidenciando-se também o caso do PO FC com 52% bem como o PO VT com apenas 1% demonstrativos, neste caso, do peso financeiro associado a tipologias de intervenções tão diferenciadas.

Recomendação 3 – Privilegiar projetos de I&DT no domínio do ambiente, nomeadamente visando o desenvolvimento de tecnologias eco eficientes, energias renováveis, eficiência energética, redução das emissões de GEE, arquitetura bioclimática, tecnologias limpas, ordenamento do território, biodiversidade.

O presente projeto foi o vencedor do Prémio RegioStars 2016 na categoria de Crescimento Sustentável.

Centro BIO: Bioindústrias, Biorrefinarias e Bioprodutos

O presente projeto de investimento teve como objetivo a criação de uma nova infraestrutura tecnológica para as Bioindústrias, Biorrefinarias e Bioprodutos, dando corpo e capacidade à rede de I&DT internacional (55 entidades de 9 países europeus). Este projeto permitiu reunir todas as condições indispensáveis para a centralização de uma rede de conhecimento e de uma infraestrutura tecnológica de excelência, permitindo efetuar a ligação aos melhores grupos de investigação existentes em Portugal e no estrangeiro, dedicados a estas atividades incluindo a formação avançada de R.H.

Beneficiário: Associação BLC3 – Plataforma para o Desenvolvimento da Região Interior Centro

Investimento elegível: 3 106 424,00€; Fundo aprovado: 2 640 460,40€

Fonte: PO Centro

Recomendação 4 – Incentivos a empresas devem ser preferencialmente dirigidos a projetos de inovação empresarial promotores da eco-eficiência, da eficiência energética, energias renováveis, uso eficiente da água, melhores técnicas disponíveis, inovação ambiental, "*business & biodiversity*".

Para aferir o cumprimento desta recomendação foram considerados dois indicadores, o primeiro consiste no rácio de projetos de inovação empresarial no domínio do ambiente – que congrega os projetos de inovação aprovados no domínio do ambiente em empresas, face à totalidade de projetos de inovação empresarial apoiados – e o segundo que consiste no

rácio de financiamento em inovação empresarial no domínio do ambiente – que apura o investimento associado às duas variáveis referidas.

As operações incluídas neste apuramento dizem unicamente respeito às intervenções no âmbito dos incentivos à inovação, em concreto às operações apoiadas no quadro das tipologias de ambiente, diversificação e eficiência energética. Deste modo, no total de intervenções apoiadas na área de inovação empresarial 35% dizem respeito a intervenções em empresas com inovação no domínio do ambiente. Em termos de investimentos, estas intervenções traduzem-se em 38% dos investimentos em fundo aprovado dos projetos contratados de inovação empresarial.

Recomendação 5 – Devem ser potenciadas as boas práticas ambientais no sector empresarial, tais como a implementação de sistemas de gestão ambiental (ISO 14001 e EMAS), sistemas de responsabilidade social (SA 8000), compras verdes, rótulos ecológicos ou outras práticas ambientais.

FORMA REDONDA – PEDREIRA ENERGICAMENTE AUTO-SUSTENTÁVEL E "AMIGA DO AMBIENTE"

Criar de raiz uma empresa dedicada à produção de agregados cujo processo produtivo e sistemas complementares de apoio apresentam, no seu todo, uma empresa moderna e competitiva. Pretende-se, assim, uma estrutura de britagem amiga do ambiente. Amiga do ambiente, porque não existe processo de extração nem de detonação, apenas efetua o reaproveitamento de resíduos graníticos de alta qualidade provenientes de pedreiras da região. Quer obter uma empresa energeticamente autossustentável, em termos parciais, porque o seu principal custo de produção, a energia, será conseguido através de um *mix* de painéis solares e aerogeradores, influenciando significativamente o preço final do produto. O modelo de negócio e o uso de equipamentos de última geração, aliados à implementação do SHER, com vista à autossuficiência energética da primeira fase de produção da empresa, são fatores que revestem todo o projeto de adoção de novos processos e métodos, no quadro do sector, quando está em causa sobretudo, ser energeticamente autossustentável. Com a implementação do projeto a empresa pretende, também entrar no mercado Espanhol.

Beneficiário: FORMA REDONDA – BRITAGEM, LDA

Investimento elegível: 1 828 391,26 €; Fundo aprovado: 1 005 615,19 €

Fonte: PO Norte.

Recomendação 6 – Deve ser promovida a adoção de práticas de gestão ambiental e de sustentabilidade no sector público, incluindo, nomeadamente, sistemas de gestão ambiental (ISO 14001 e EMAS), sistemas de responsabilidade social (SA 8000), compras públicas verdes, agendas 21 locais, certificação territorial, ou outras práticas ambientais.

Escada de Peixes do Açude – Ponte de Coimbra

As obras hidráulicas transversais constituem barreiras físicas ao contínuo fluvial, em particular ao transporte de nutrientes e à livre circulação das espécies piscícolas. A fim de mitigar o problema criado pela dificuldade de transposição de tais espécies, de grande importância económica e inegável interesse ecológico, científico e patrimonial, a opção da construção de uma passagem para peixes, foi a solução para garantir a manutenção dos ciclos biológicos dos peixes diádmicos e constitui a primeira medida para a manutenção dos *stocks* das espécies migradoras do rio Mondego. Em termos de gestão ambiental o projeto permite, através do edifício de monitorização, a monitorização do comportamento de ictiofauna e de funcionamento da escada de peixes e dos seus equipamentos de observação e contagem das espécies, numa parceria com a Universidade de Évora, atendendo ao carácter científico e pioneiro do projeto.

Beneficiário: Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

Investimento elegível: 3 754 695,17€; Fundo aprovado: 3 191 490,90€

Fonte: PO Centro.

Recomendação 7 – Deve ser promovida a adoção de práticas de construção sustentável e de gestão ambiental na construção e operação das infraestruturas.

A adoção de práticas de construção sustentável e de gestão ambiental é aferida pelo rácio de projetos de infraestruturas contemplando a adoção de práticas de conceção, construção e gestão sustentável (aferindo projetos de infraestruturas que observem especificamente a adoção de práticas de conceção, construção e gestão sustentável) relativamente ao total de projetos apoiados que envolvem investimento na construção de infraestruturas.

A construção sustentável e a gestão ambiental pressupõem a adoção de práticas que visam a integração de processos como a incorporação de materiais reciclados, preocupações decorrentes da melhoria e eficiência energética ou de proteção e preservação da biodiversidade urbana, com enfoque apenas nas operações aprovadas em infraestruturas.

O critério aplicado na aferição deste indicador pressupõe que as infraestruturas em causa apresentem um custo total superior a 5 M€, de forma a facilitar o universo em análise. Do total das intervenções aprovadas até dezembro de 2015 na construção e operações de infraestruturas acima dos 5 M€, cerca de 81% adotaram práticas de construção sustentável e gestão ambiental, refletindo uma relevante preocupação nesta matéria.

Recomendação 8 – As ações de proteção e valorização do ambiente devem ser acompanhadas da promoção de ações de sensibilização da população para a poupança de recursos, nomeadamente consumos de água e energia, bem como para a redução da produção de resíduos e reciclagem.

Para aferir o cumprimento desta recomendação foram ponderados dois indicadores, o primeiro consiste no número de operações de ações de divulgação, comunicação e formação ambiental – o qual mede as iniciativas de divulgação, comunicação e formação ambiental realizadas – sendo que apenas foram contabilizadas as operações individuais não integradas como componentes de outras operações. O segundo mede o número de pessoas beneficiadas por ações de divulgação, comunicação e formação ambiental.

As ações aprovadas neste âmbito incluem 4 876 iniciativas de divulgação, comunicação e formação ambiental incluídas em projetos contratados, independentemente de estarem associadas a outras componentes nas intervenções, e envolveram mais de 10 650 mil pessoas.

Embora a sensibilização e a formação ambiental não constituam áreas de intervenção central do QREN, a consagração de tipologias desta natureza no quadro de todos os domínios ambientais ou relevantes para o ambiente, bem como de uma propensão indiscutível do lado dos promotores para associarem às suas candidaturas operações deste tipo, revela a consideração significativa desta recomendação.

Recomendação 9 – Devem ser privilegiadas intervenções de natureza preventiva e proactiva na resolução dos problemas ambientais em detrimento da implementação de soluções de "fim-de-linha" ou de medidas de natureza exclusivamente curativa.

Para aferir o cumprimento desta recomendação foi determinado o rácio de projetos visando a implementação de medidas preventivas e proactivas de proteção ambiental – que mede os projetos de proteção e valorização do ambiente visando a implementação de medidas preventivas e/ou proactivas face ao total de projetos de proteção e valorização do ambiente aprovados.

Visando salvaguardar as intervenções puramente preventivas e/ou pró-ativas de proteção e valorização ambiental, em detrimento das operações que restabelecem problemas já identificados, no total dos PO que contrataram intervenções na área da proteção e valorização do ambiente, 30% atuam na fase inicial, ou seja, na prevenção.

Do total das intervenções enquadradas neste universo preventivo, destaque para o PO Centro cuja expressão se revela significativa com 65% das intervenções no domínio do ambiente a assumirem um caráter preventivo. Em contraposição, o PO VT apresenta o rácio mais diminuído, de 5%, facto a que não é alheio a orientação das suas intervenções ser dirigida maioritariamente à resolução de problemas existentes, com impacte direto no ambiente, associados aos riscos naturais e tecnológicos, ao combate à erosão e defesa costeira, ao alargamento da rede de saneamento de águas residuais e à recuperação de passivos ambientais.

Desta forma assegura-se a preocupação referida no Relatório Ambiental que manifesta: “os projetos de valorização ambiental não devem ser maioritariamente alicerçados em soluções exclusivas ou iminentemente curativas ou fim de linha, que além de não resolverem a componente estrutural dos problemas, podem contribuir para gerar novos impactes negativos.”²⁰⁵

Recomendação 10 – Nas intervenções de reforço do sistema urbano, bem como nas redes, infraestruturas e equipamentos para a coesão territorial e social deve privilegiar-se a requalificação de construções e infraestruturas em detrimento da construção nova.

Para aferir o cumprimento desta recomendação foi determinado o rácio de projetos de regeneração, requalificação de construções e infraestruturas – que mede os projetos de regeneração, requalificação, em relação ao total de projetos apoiados no âmbito das intervenções de reforço do sistema urbano e redes, infraestruturas e equipamentos para a coesão territorial e social.

No total dos PO que contrataram intervenções na área de reforço do sistema urbano e redes, infraestruturas e equipamentos para a coesão territorial e social, 63% privilegiam ações de natureza de regeneração e requalificação. Destaque para o PO VT com um rácio de 75% que apoia sobretudo intervenções destinadas à requalificação das redes das escolas do 2º e do 3º ciclo do ensino básico e de escolas com ensino secundário com um esforço de investimento centrado na vertente de requalificação em detrimento de construção nova. No caso do PO Centro com 71% e do PO Algarve com 70% evidencia-se o peso de outro tipo de intervenções apoiadas como as parcerias para a regeneração urbana, as unidades de saúde e as intervenções destinadas à coesão social e mobilidade territorial.

Desta forma, demonstra-se uma preocupação relevante já evidenciada no Relatório Ambiental, que manifesta: “Deve ser promovida a requalificação e aproveitamento de infraestruturas e equipamentos já existentes, ou a recuperação de áreas anteriormente ocupadas por outras atividades, em detrimento da expansão para novas áreas.”

Do conjunto da análise efetuada e dos resultados apurados, conclui-se que as recomendações e os indicadores delineados para a sua aferição continuam a demonstrar o cuidado e consideração crescentes acolhidos pelos PO na gestão e acompanhamento das intervenções que apoiam.

²⁰⁵ Relatório Ambiental da Avaliação Ambiental Estratégica das Intervenções Estruturais cofinanciadas pelo FEDER e/ou FC do QREN (2007–2013), Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, 2007, pp. 137–138.

Desta forma, este exercício anual de Avaliação Ambiental Estratégica evidencia que as preocupações de carácter ambiental foram acolhidas e obtiveram resposta na implementação do QREN ao longo dos anos. Se por um lado, os montantes programados foram fortemente absorvidos em tipologias de intervenções cujos constrangimentos evidenciavam preocupações, valorizando positivamente o ambiente, por outro, o desempenho ambiental patente nos fatores ambientais e de sustentabilidade permite reforçar a mitigação de alguns constrangimentos com impacto negativo no ambiente, bem como uma preocupação crescente nas áreas que ainda o fragilizam.

7 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. O relatório anual produzido pela Comissão Europeia para Portugal, no âmbito do semestre europeu, identificou um conjunto de bloqueios estruturais e fez um conjunto de recomendações específicas que foram devidamente refletidas nas medidas preconizadas no Programa Nacional de Reformas (PNR). Para a sua concretização, os FEEI dão um forte contributo, afetando cerca de 13 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 tímido crescimento económico e reduzido investimento, o contributo dos FEEI assume relevância acrescida na conjugação dos desafios de longo e de curto prazo da economia nacional.

Considerando a coexistência da aplicação efetiva de dois quadros de programação de apoios comunitários (o QREN e o Portugal 2020), a abrangência do presente relatório em matéria da informação reportada é distinta consoante o quadro de programação: a informação disponibilizada relativamente ao **QREN**, muito próxima da informação final, reporta apenas aos Fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) e incide maioritariamente sobre a execução dos PO consolidada até ao final de 2015 (disponível em junho de 2016); a informação relativa ao **Portugal 2020** tem como referência os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e reflete dois momentos distintos de reporte, dado que pretende sistematizar, por um lado, os dados consolidados relativos a 31 de dezembro de 2015 presentes nos relatórios de execução de 2015 de todos os PO, e, por outro lado, apresentar uma imagem mais atualizada da evolução reportada, no essencial, a 30 de junho de 2016.

A implementação dos Fundos Europeus

Dado o peso que os fundos têm no investimento, em particular no investimento público (mais de 30% da FBCF pública é apoiada pelos fundos), a aceleração da sua implementação reveste-se de particular relevância para a recuperação económica e promoção do investimento.

Muito próximo do seu encerramento financeiro, o QREN atingiu um nível de execução de 102% num montante de 21,4 mil M€ de fundo, que corresponde a um investimento total de perto de 30 mil M€. As despesas QREN foram efetivamente realizadas até ao final de 2015 estando asseguradas taxas de execução superiores a 100% e garantindo dessa forma a total absorção dos fundos.

A tradução operacional dos investimentos realizados no período verifica-se no conjunto de projetos apoiados pelo QREN, desde os sistemas de qualificação e educação (apoiados pelo FSE) aos apoios diretos às empresas (apoiados pelo FEDER), a par da importante dimensão da valorização territorial, como as acessibilidades e mobilidade (apoiadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão) ou a proteção e valorização do Ambiente (apoiadas pelo Fundo de Coesão). Neste sentido, destaca-se o número de formandos abrangidos em ações de dupla certificação (664 mil abrangidos que iniciaram o ciclo formativo), as empresas apoiadas no âmbito dos Sistemas de Incentivos ao investimento empresarial (mais de 12,5 mil empresas, das quais mais de 1,8 mil são *start-up*) e os km de rede de abastecimento e de rede de saneamento de águas residuais contratados (mais de 3,4 mil km no caso do abastecimento e mais de 6,1 mil km no caso do saneamento de águas residuais).

No âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020 tinham sido comprometidos 6,6 mil M€ de fundos para financiamento de operações de investimento aprovadas até ao final do segundo trimestre de 2016. Este volume de fundos está associado a um investimento total de 10,2 mil M€, representando uma taxa de financiamento média de 69% em relação ao investimento elegível. O volume de fundos comprometidos com as operações aprovadas representa 26% do total de fundos programados para o período 2014–2020.

O Portugal 2020 já se encontrava, assim, em velocidade cruzeiro em matéria de dotações colocadas a concurso e aprovações realizadas. Desde a abertura do primeiro concurso do Portugal 2020, a 12 de novembro de 2014, até ao final do segundo trimestre de 2016 foram abertos 897 concursos (uma média de 1,5 concursos por dia), apresentadas 280 mil candidaturas (uma média de quase 463 por dia) e aprovadas 255 mil operações (uma média de 408 por dia).

A par desta dinâmica, que reflete uma procura muito elevada por apoios, estão nesta fase superadas a maioria das condicionantes necessárias à implementação, o que potencia ainda mais a aceleração da implementação dos fundos. Estas condicionantes referem-se a aspetos que visam o **reforço da capacitação administrativa e a potenciação da governação multinível**. Está em causa:

- O desenvolvimento e aprovação das Estratégias de Desenvolvimento Territorial, sendo que o ano 2015 marcou o final do processo de seleção e aprovação dos três Instrumentos territoriais: ITI/PDCT; AIDUS/PEDU e DLBC. Deste processo resultou a contratualização de mais de 2 200 M€, proveniente do FEDER, FSE, FC, FEADER e FEAMP, entre as AG de diversos PO e as entidades responsáveis pelas respetivas estratégias aprovadas. Ao nível dos PDCT foram contratualizados com 22 CIM/AM cerca de 1 150 M€. No âmbito do desenvolvimento urbano foram aprovados 104 PEDU, envolvendo 739 M€, aos quais se adicionam 36 M€ de contribuição para o IFRRU. Por fim, nos DLBC aprovaram-se 91 EDL, contratualizando-se 310 M€ com os GAL;
- A aprovação dos mapeamentos que visavam a fundamentação do racional de intervenção em infraestruturas e que condicionava o seu financiamento o que permitiu a abertura de avisos para financiamento de infraestruturas escolares e de saúde;
- O exercício de avaliação *ex ante* dos Instrumentos Financeiros que permitiu identificar as falhas ou insuficiências do mercado, de forma a potenciar os apoios às necessidades e objetivos dos programas, garantindo que estes não se substituem ao investimento privado.

Também o cumprimento da totalidade das condicionalidades *ex-ante* previstas na regulamentação comunitária e a conclusão do processo de designação dos Programas Operacionais, ambos os processos a serem concluídos em 2016, irão contribuir para a concentração na execução e garantir a regularidade do processo de transferência de Fundos da UE.

Assim, nesta fase, em que a maioria dos constrangimentos à implementação se encontram ultrapassados, verifica-se um esforço muito relevante de passagem dos fundos para a economia real, com a consequente alavancagem do investimento concretizado com o apoio dos fundos, visando a recuperação económica e o desenvolvimento do país.

O volume de pagamentos realizado aos promotores das operações aprovadas ascendia em junho de 2016 a 1,9 mil M€, sendo o volume de fundos validados aplicados na concretização das operações de 1,7 mil M€, representando este último valor 7% do total de fundos programados no Portugal 2020. A diferença entre pagamentos e despesa validada reflete um nível relevante de adiantamentos aos promotores que, sendo perceptível no quadro de medidas de aceleração da execução dos investimentos aprovados, deverá merecer ponderação no curto prazo no âmbito da adequada gestão dos fluxos financeiros.

A contribuição dos Fundos Europeus para a mudança estrutural do país

Não obstante as fragilidades ainda evidenciadas pelo Sistema Nacional de Investigação e Inovação (I&I), acentuadas a partir de 2009 em resultado da crise económica, o QREN revelou-se fundamental para a convergência com os padrões europeus em matéria de **investigação e desenvolvimento tecnológico**, temática que ganha uma nova centralidade no Portugal 2020, com especial enfoque na produção e transferência de tecnologia e conhecimento para o tecido empresarial, na capacitação empresarial em I&D e no aumento do investimento em inovação, em áreas consideradas prioritárias para a concretização das **estratégias nacional e regionais de I&I para a especialização inteligente (RIS3)**.

Os incentivos do QREN relevantes para a promoção de I&D totalizaram 1,7 mil milhões de euros de Fundo executado (perto de 5 mil projetos financiados), dos quais 547 mil euros foram alocados a **projetos empresariais de I&D**, destacando-se as iniciativas de natureza colaborativa realizadas em copromoção com entidades não empresariais do Sistema de I&I responsáveis por cerca de 50% do Fundo afeto à I&D empresarial. Os primeiros resultados do Portugal 2020 apontam para vários desafios sendo de destacar a implementação de um conjunto de instrumentos de apoio inovadores, dirigidos em particular à **valorização do conhecimento e capacitação empresarial em matéria de I&I**, e refletem o recente arranque do quadro de programação 2014–2020, traduzindo-se em 377 M€ de fundo aprovado (mais de mil projetos), maioritariamente em projetos de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico e projetos empresariais de I&D.

No que respeita ao **perfil de especialização da economia portuguesa**, mantêm-se alguns dos constrangimentos relevantes à sua competitividade, sendo as opções de investimento das empresas determinante para a sua superação. Neste campo, os incentivos diretos às empresas têm sido instrumentos privilegiados para aproximar as escolhas empresariais dos objetivos das políticas públicas. Tem havido, tanto no QREN como no Portugal 2020, uma forte incidência dos financiamentos (superior a 2/3) na indústria por via dos Sistemas de Incentivos às empresas, em consonância com o objetivo de industrialização da economia. Contudo, verifica-se que mais de metade dos financiamentos atribuídos foram destinados a indústrias de baixa e de média baixa tecnologia e a serviços com fraca intensidade de conhecimento, aspeto que se acentuou neste período inicial de implementação do Portugal 2020. Não obstante o contributo positivo daqueles setores para a evolução positiva das exportações, importa um contínuo acompanhamento do foco dos financiamentos a atribuir, nomeadamente em futuros concursos dos Sistemas de Incentivos às empresas, alinhando-os com os objetivos definidos no Portugal 2020 de aumentar a intensidade de tecnologia e de conhecimento dos vários setores e do conjunto da economia.

Na dinamização de políticas de **promoção de empregabilidade**, os fundos da Política da Coesão têm sido fundamentais inscrevendo no seu programa medidas de apoio à integração dos ativos mais e menos jovens no mercado de trabalho. Estes dois grupos, distintos em termos de qualificações e duração de desemprego, também o são relativamente às apostas da política pública. Os mais novos têm vivenciado notórias dificuldades de integração e, por essa razão, têm ao seu dispor a ‘Garantia Jovem’, concretizada num pacote estruturado de medidas, por contraponto a medidas menos integradas e em menor número para os restantes públicos. Esta discriminação positiva é parcialmente justificada pelo facto de as soluções de política para os menos jovens, menos qualificados ou há mais tempo afastados do mercado de trabalho serem mais complexas e com produção de efeitos menos imediata.

O QREN ao cofinanciar grande parte da Iniciativa Novas Oportunidades (INO) incorporou os seus objetivos em matéria de educação e formação de adultos, destacando-se o aumento das **qualificações de nível secundário da população adulta**. Neste contexto, foram investidos cerca de 2,08 mil M€ (fundo executado) em formação de adultos. Os progressos dos

resultados deste importante esforço estão refletidos no crescimento das taxas de escolaridade do ensino secundário (de 27%, em 2007, para 45% das pessoas com estas qualificações entre 25 e 64 anos, em 2015).

Apesar destes efeitos positivos, a taxa de escolaridade é ainda inferior à média europeia (77% em 2015) e a convergência com a UE exige um esforço muito superior ao dos restantes países, em termos de participação em ações de educação e formação, facto que não se tem verificado. Tendo em conta estes desafios, o Portugal 2020 procurou dar continuidade às linhas estratégicas seguidas no QREN. No entanto, ao contrário da situação que vigorou no QREN (no qual esta vertente se encontrava centralizada num único programa – o PO PH), no Portugal 2020 a opção passou por inscrever a qualificação de adultos em diferentes domínios temáticos e, consequentemente, em vários PO. Esta opção assenta no facto de se terem privilegiado os fins/resultados das intervenções em alternativa aos processos, procurando uma maior eficiência para a gestão global e para a concretização de resultados. Apesar desta vantagem, esta opção pode acarretar riscos ao alcance do objetivo de aumentar a qualificação da população adulta (pela dispersão das medidas e por estas estarem subordinadas a diferentes objetivos). Estes riscos e a respetiva dotação financeira constituem os principais desafios que se colocam na educação e formação de adultos.

Com vista a cumprir a meta de aumentar para 40% a percentagem da população de 30–34 anos com um diploma do **ensino superior**, o QREN cofinanciou a atribuição de bolsas a estudantes (PO PH – Eixo 4) de forma a aumentar a igualdade de oportunidades de acesso a este nível de ensino. O apoio financeiro do QREN à atribuição de bolsas do ensino superior traduziu-se, até 30 de junho de 2016, num montante de 468 M€ de fundo executado, correspondendo a 388 602 bolsas.

Apesar do aumento da taxa de diplomados do ensino superior, o Portugal 2020 assume que, para o cumprimento da meta, é necessário continuar e reforçar o apoio ao investimento neste domínio, dando continuidade ao apoio às bolsas do ensino superior para alunos carenciados e apoiando novas intervenções que contribuem para o mesmo objetivo. Assim, mobiliza um conjunto articulado de medidas de política com vista i) ao alargamento da base social dos estudantes do ensino superior (bolsas do ensino superior e + Superior); ii) a garantir a progressão dos estudos até à aquisição do respetivo diploma; iii) a atrair jovens para o ensino superior que abandonaram este nível de ensino (Retomar), bem como iv) a captar para o nível superior jovens que optaram pelos cursos profissionais no secundário (TeSP). Mesmo com estas medidas, a dificuldade em atingir esta meta é assumida no PNR, associada, sobretudo, ao nível de procura e às taxas de insucesso e desistência dos alunos do ensino superior e aos fluxos migratórios de diplomados.

Em matéria de **modernização e de capacitação da Administração Pública** existe um favorecimento da integração das TIC e qualificação dos seus recursos humanos, como forma de promoção da eficiência do Estado e da redução dos custos públicos de contexto. Em linha com a Estratégia Europa 2020, as intervenções do Portugal 2020 neste domínio transversal procuram aprofundar a capacidade de resposta do Estado aos constrangimentos económicos e promoção da competitividade e da inovação, mantendo uma lógica de continuidade em relação ao QREN. Neste contexto, o Programa SIMPLEX representa o contributo mais relevante na modernização dos serviços públicos, procurando conciliar medidas de administração eletrónica e de simplificação administrativa e legislativa. Este Programa, com forte apoio dos fundos, já conta com seis edições anuais e com 255 iniciativas previstas na edição de 2016, constituindo uma das iniciativas mais relevantes no enquadramento do PNR 2016, com 83% da dotação total afeta ao Pilar da Modernização do Estado.

O Pilar estratégico do PNR dedicado à **Promoção da inclusão social** tem nos Fundos Europeus um importante aliado para a concretização do objetivo para 2020 de se retirarem 200 mil pessoas da situação de pobreza e exclusão social. O Portugal 2020 programou 2 161 M€ para apoiar medidas desta natureza que, por sua vez, são suficientemente flexíveis na

abordagem permitindo diferentes áreas de atuação: grupos vulneráveis (reforçando os níveis de autonomia e de capacitação e promovendo as questões de igualdade), territórios fragilizados (combatendo as debilidades em zonas urbanas, costeiras e rurais), equipamentos sociais e de saúde (melhorando o acesso a bens e serviços), empresas sociais e inovação social (estimulando o empreendedorismo e a experimentação social e dinamizando a economia social).

Ao nível do tratamento dos **resíduos**, o contributo do QREN consubstanciou-se em 94 projetos com um apoio de fundo de 197 M€ os quais permitiram o avanço do país no que respeita à melhoria da recolha seletiva de alguns resíduos, ao desvio da deposição em aterro dos resíduos urbanos biodegradáveis, através do seu tratamento em unidades de valorização mecânica e biológica e à melhoria dos equipamentos existentes como centrais de aproveitamento energético do biogás e centrais de preparação de combustível derivado de resíduos. Contudo, as metas neste domínio para 2020 são muito exigentes, quer ao nível da prevenção da produção de resíduos, da promoção da sua reutilização, bem como ao nível da deposição em aterro, ainda a primeira escolha para os resíduos urbanos. Os investimentos já aprovados no âmbito do Portugal 2020, com um apoio de fundo de 89 M€, refletem desde já a orientação para a reciclagem multimaterial e orgânica, para as centrais de valorização energética e para a redução da produção de resíduos e sua deposição em aterros.

Apesar da evolução positiva registada na última década em matéria de redução do **consumo energético e de emissões de gases com efeito de estufa**, o cumprimento das metas com que Portugal está comprometido no âmbito da Estratégia 2020 exige um esforço continuado de promoção de maiores níveis de eficiência energética, em particular no setor produtivo, onde a diferença face à média europeia é mais acentuada, e na descarbonização da economia, com especial foco no setor dos transportes. O caminho já trilhado beneficiou de um conjunto de políticas nacionais de estímulo à eficiência energética e promoção de fontes de energia renováveis, algumas das quais acolhidas no perímetro de atuação do QREN, cujos apoios foram essencialmente dirigidos a intervenções de eficiência energética e soluções de energia renovável nas empresas e em equipamentos coletivos.

O apoio a infraestruturas de transportes urbanos mais limpos, designadamente as linhas metropolitanas do Porto e de Lisboa, revelou-se também relevante na trajetória de redução e descarbonização do consumo energético. O contributo do Portugal 2020 para estes objetivos concentra-se maioritariamente no apoio à eficiência energética nas empresas e no edificado da Administração Pública, na reabilitação urbana e na redução das emissões de gases com efeitos de estufa, em particular no âmbito da mobilidade urbana, mas não está isento de desafios. A tímida implementação de algumas das prioridades de investimento verificada até ao momento, em particular as mais diretamente relacionadas com a eficiência energética reflete, entre outras, as dificuldades e condicionalismos de operacionalização de alguns dos mecanismos de apoio previstos, designadamente Instrumentos Financeiros e Apoio Reembolsável, em moldes que assegurem um desejável equilíbrio entre a racionalidade económica dos investimentos e a atratividade dos apoios juntos dos seus potenciais beneficiários, sem o qual ficarão sempre comprometidos os objetivos prosseguidos neste domínio de intervenção.

Os desafios para a implementação dos Fundos Europeus

O princípio da orientação para os resultados definido na regulamentação comunitária tem, neste período de programação, consequências, nomeadamente: na alteração conceptual dos indicadores de realização e resultado; em exigências acrescidas no tratamento de micro dados, bem como na suspensão de pagamentos em caso de deficiências graves no sistema de monitorização. Também em termos nacionais esta matéria é de particular relevo tendo sido instituída a contratualização de resultados ao nível das operações com a existência de penalizações no financiamento em caso de não cumprimento. A experiência de implementação do Portugal 2020 até ao momento veio confirmar a exigência deste desafio,

nomeadamente no que respeita à capacitação de todos os atores envolvidos, face ao enfoque tradicional no sucesso da execução financeira.

A reserva de desempenho é nesta matéria um corolário muito relevante, dado que do alcance das metas intermédias dos indicadores em 2018 depende a obtenção de 6% da dotação dos Eixos Prioritários dos Programas Operacionais. Tendo estas metas sido estabelecidas na fase de preparação dos Programas Operacionais importa confirmar atempadamente se a prática confirma a meta-informação dos indicadores e os pressupostos estabelecidos na definição dos custos unitários.

Outro desafio central passa pela monitorização da implementação e capacidade de execução dos instrumentos territoriais, garantindo a coerência e consistência da abordagem territorial definida, tendo em atenção a simultaneidade temporal e geográfica (ou de uma parte) desses instrumentos.

Importa também assegurar a necessária contribuição e realinhamento dos FEEL e, em particular, dos instrumentos com maior incidência territorial, para o ambicioso Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), garantindo não só a orientação para os resultados definidos ao nível dos fundos, como uma avaliação dos resultados das medidas propostas e implementadas no âmbito do PNCT. O importante acervo de avaliações das políticas e instrumentos de desenvolvimento territorial aplicados em Portugal nas últimas décadas deverá constituir sempre um importante guia para a ação e para o acompanhamento.

Será ainda de considerar a capacitação institucional, ao nível dos decisores e dos quadros técnicos, das entidades envolvidas (das administrações central e local e de outras entidades associativas) em processos de governação multi-nível, de modo a garantir uma plena execução dos compromissos contratualizados e o robustecimento de competências de planeamento e implementação destes processos.

Ao nível da operacionalização das estratégias de investigação e inovação para a especialização inteligente (RIS 3), uma das agendas mais inovadoras e mobilizadoras da programação 2014–2020 ao nível Europeu, as primeiras conclusões demonstram que, se por um lado, foi possível garantir o alinhamento com as prioridades, não obstante a elevada procura e o forte ritmo de análise e aprovação de candidaturas, por outro, torna-se fundamental assegurar a operacionalização efetiva de todas as estruturas do modelo de governação estabelecido para a escala regional e nacional, por forma a garantir uma monitorização próxima e capacidade de flexibilização na reorientação de foco numa estratégia que se pretende assente num processo dinâmica de “descoberta empreendedora”.

Neste contexto de especialização do modelo económico regional, torna-se fundamental entender o contributo dos fundos e dos seus mecanismos de implementação para o reforço dos ecossistemas de inovação, para a estruturação dos instrumentos de apoio ao investimento empresarial e para o reforço das cadeias de valor e dos *clusters* nacionais.

De facto, importa dar espaço no âmbito dos Programas Operacionais para que os Fundos Europeus garantam o financiamento de abordagens inovadoras que dificilmente seriam objeto de experimentação no âmbito dos financiamentos nacionais, sobretudo numa conjuntura de fortes restrições orçamentais. Só assim, será possível manter o registo histórico dos fundos europeus ao nível da sua contribuição decisiva para a melhoria das políticas públicas em Portugal.

Deste modo, 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.
