EY Parthenon

Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional de Lisboa

Relatório Final

10 de março de 2023

Entidade adjudicante:

Lisb@20^20

Cofinanciado por:

PORTUGAL 2020

UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu

Promotor

Lisb@20^20

Autoria

EY-Parthenon

Coordenação

Sandra Primitivo

Consultores

Catarina Pereira

Diogo Martins

Heitor Gomes

Inês Andrade

Luis Carvalho

Larissa Dowdney

Manuel Reis

Nuno Morim

Raquel Morgado

Rui Faustino

Pedro Casimiro

Índice

Introdução 1
1. Enquadramento, objeto e objetivos da avaliação 2
   1.1. Âmbito e objetivos da Avaliação 2
   1.2. Objeto de avaliação e contexto da intervenção 2
   1.3. Ponto de situação do PO Lisboa 2020 3
2. Metodologia 6
3. Resposta às questões de avaliação 11
   3.1. Questão de Avaliação 1 – Eficácia 11
   3.2. Questão de Avaliação 2 – Eficiência 28
   3.3. Questão de Avaliação 3 – Eficiência Operativa 33
   3.4. Questão de Avaliação 4 – Impacto e sustentabilidade 48
   3.5. Questão de Avaliação 5 – Valor Acrescentado Europeu 59
   3.6. Questão de Avaliação 6 – Relevância/coerência interna e externa 62
4. Conclusões 69
5. Recomendações 76
6. Referências bibliográficas e eletrónicas 82
7. Anexos 84
   7.1. Enquadramento e Ponto de Situação 84
   7.2. Abordagem metodológica e Teoria da Mudança 94
   7.3. Quadros de apuramentos de indicadores de contexto 105
   7.4. Cálculo de custos-resultado por Eixo 111
   7.5. Auscultação de *stakeholders* – entrevistas e *Focus Group* 119
   7.6. Guiões das Entrevistas 122
   7.7. Inquéritos 128
      7.7.1. Formulários dos Inquéritos 128
      7.7.2. Promotores não empresariais – tratamento das respostas 145
      7.7.3. Promotores empresariais – tratamento das respostas 158
   7.8. Estudos de Caso 171

Índice de quadros

Quadro 1. Nº de projetos, investimento elegível, fundo aprovado, seletividade e rescisão por Tipologia de Intervenção 4
Quadro 2. Principais etapas de operacionalização dos inquéritos e valor final das amostras (respostas válidas) 7
Quadro 3. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 5 14
Quadro 4. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 7 15
Quadro 5. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 1 19
Quadro 6. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 2 22
Quadro 7. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 3 23
Quadro 8. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 4 24
Quadro 9. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 8 25
Quadro 10. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 6 27
Quadro 11. Efeitos do PO na realização de projetos 60

Índice de figuras

Figura 1. Fundo programado (M€), taxa de realização e taxa de compromisso dos projetos aprovados por Eixo 5
Figura 2. Teoria da mudança subjacente à intervenção – Quadro concetual 6
Figura 3. Teoria da Mudança 8
Figura 4. Evolução do PIB per capita (PPC) das NUTSII em percentagem da média nacional (2000-2020) 50

Índice de quadros anexo

Quadro A1. Taxas de Compromisso, Execução e Realização por PO 84
Quadro A2. Reprogramações das dotações financeiras, por eixo 84
Quadro A3. Avisos de abertura de concurso, por ano, eixo e prioridade de investimento 85
Quadro A4. Distribuição dos AAC por intervalos de índice de procura, por PI 86
Quadro A5. Distribuição dos AAC por intervalos de índice de procura qualificada, por PI 87
Quadro A6. Intervalo de realização dos projetos, por Tipologia de Intervenção 92
Quadro A7. Opções de aprofundamento analítico da avaliação 94
Quadro A8. Indicadores de aferição das realizações, resultado e impacto das PI cobertas pela TdM 100
Quadro A9. Evidências da TdM - Pressupostos e riscos 100
Quadro A10. Indicadores de contexto (Portugal e AML) 105
Quadro A11. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 1 111
Quadro A12. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 2 112
Quadro A13. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 3 113
Quadro A14. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 4 113
Quadro A15. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 5 114
Quadro A16. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 6 115
Quadro A17. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 7 116
Quadro A18. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 8 117
Quadro A19. Distribuição de projetos por Eixo 145
Quadro A20. Distribuição de projetos por Tipologia de entidade 145
Quadro A21. Alterações dos projetos iniciais em virtude das condições de elegibilidade 146
Quadro A22. Relevância do suporte financeiro do PO Lisboa 2020 148
Quadro A23. Relevância dos apoios recebidos no âmbito do PO Lisboa 2020 149
Quadro A24. Alterações introduzidas na ausência do suporte financeiro do Lisboa 2020 149
Quadro A25. Relevância do suporte financeiro do PO Lisboa 2020 – Introdução de alterações ao (s) projeto(s) ... 150
Quadro A26. Articulação das operações apoiadas no âmbito do PO Lisboa 2020 com outros instrumentos de financiamento 150
Quadro A27. Projetos concluídos ou em fase de execução elevada 152
Quadro A28. Conhecimento do Lisboa 2020 e experiência de execução dos projetos e aos desafios/constrangimentos do setor social e da saúde 155
Quadro A29. Distribuição de projetos por Tipologia de Intervenção 158
Quadro A30. Distribuição de projetos por Tipologia de Intervenção 159
Quadro A31. Distribuição por quantidade de projetos executados por promotor 159
Quadro A32. Alterações dos projetos iniciais em virtude das condições de elegibilidade 161
Quadro A33. Relevância dos apoios recebidos no âmbito do PO Lisboa 2020 162
Quadro A34. Alterações introduzidas na ausência do suporte financeiro do Lisboa 2020 162
Quadro A35. Diferenças nas opções num cenário de ausência de crise económica decorrente da pandemia 163

Quadro A36. Articulação das operações apoiadas no âmbito do PO Lisboa 2020 com outros instrumentos de financiamento 163
Quadro A37. Projetos concluídos ou em fase de execução elevada 165

Índice de figuras anexo

Figura A1. Financiamento aprovado (em milhares de €) por eixo 89
Figura A2. Nível de realização do PO, por Fundo e por Eixo 90
Figura A3. Financiamento comunitário aprovado por tipologia de beneficiário (FEDER) 91
Figura A4. Financiamento comunitário aprovado por tipologia de beneficiário (FSE) 92
Figura A5. Resultados dos testes dos pressupostos e riscos da Teoria da Mudança 98
Figura A6. Evolução do PIB per capita (PPC) das regiões mais avançadas e das médias nacionais na UE27, entre 2013-2019 106
Figura A7. Percentagem empregados com ensino superior, 2020 106
Figura A8. Taxa de crescimento do número de empresas, 2013-2019 106
Figura A9. Ganho Médio Mensal, diferença face à média AML, 2020 107
Figura A10. Ganho Médio Mensal, taxa de crescimento 2013-2020 107
Figura A11. Apoio aprovado, no âmbito do Sistema de Incentivos, por trabalhador e por concelho dominante 107
Figura A12. Apoio aprovado por habitante e por concelho dominante 108
Figura A13. Comparação do peso relativo do número de empresas da região, por setor 108
Figura A14. Comparação do peso relativo do emprego por conta de outrem da região, por setor 109
Figura A15. Comparação do peso relativo do VAB empresarial da região, por setor 109
Figura A16. Peso relativo do setor das empresas apoiadas pelo PO 110
Figura A17. Peso relativo do setor nos nascimentos de empresas da região (2013 – 2020) 110
Figura A18. Avaliação da adequação das tipologias de operações/medidas elegíveis nos Eixos do Programa face aos constrangimentos e desafios que a Região Lisboa enfrenta 146
Figura A19. Principais alterações nos projetos em virtude das condições de elegibilidade 147
Figura A20. Avaliação da adequação do Lisboa 2020 às necessidades de investimento 147
Figura A21. Avaliação dos aspetos que condicionaram ou facilitaram o arranque e desenvolvimento do(s) projeto (s) 148
Figura A22. Razões para o não estabelecimento de articulações das operações apoiadas no âmbito do PO Lisboa 2020 com outros instrumentos de financiamento 150
Figura A23. Expectativa relativa à execução dos valores de investimento contratado 151
Figura A24. Expectativa relativa ao alcance das metas previstas 151
Figura A25. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 1 152
Figura A26. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 2 152
Figura A27. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 3 153
Figura A28. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 4 153
Figura A29. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 5 154
Figura A30. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 6 154
Figura A31. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 7 155
Figura A32. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 8 156
Figura A33. Avaliação da sustentabilidade financeira dos projetos 156
Figura A34. Avaliação da persistência no tempo/resultados gerados pelo(s) projeto(s) 157
Figura A35. Avaliação da adequação das medidas dos Sistemas de Incentivos às necessidades das empresas 160
Figura A36. Condicionantes do arranque e desenvolvimento dos apoios/ projetos aprovados 160
Figura A37. Contributo da participação em Ações coletivas 161
Figura A38. Alterações dos projetos iniciais em virtude das condições de elegibilidade 161
Figura A39. Expectativa sobre a execução dos valores de investimento contratado 164
Figura A40. Expectativa sobre o alcance das metas previstas nos indicadores contratados 164
Figura A41. Projetos concluídos ou num nível de execução elevada – Âmbito dos projetos 165
Figura A42. Contribuição dos projetos para as empresas – Âmbito das CRII 165
Figura A43. Apoio à tesouraria para a concretização de outros projetos - Âmbito das CRII 166
Figura A44. Contribuição dos projetos para as empresas – Âmbito do Sistema de Incentivos 166
Figura A45. Contribuição para a evolução das variáveis da empresa entre os anos pré-projeto e pós-projeto – Âmbito do Sistema de Incentivos 167
Figura A46. Contribuição dos projetos para as empresas – Âmbito do Microempreendedorismo/ SI2E 167
Figura A47. Fatores críticos que condicionantes ou facilitadores dos resultados do projeto 168
Figura A48. Fatores críticos que condicionantes ou facilitadores dos resultados do projeto – Sistemas de Incentivos 168

Figura A49. Fatores críticos que condicionantes ou facilitadores dos resultados do projeto – Microempreendedorismo/ SI2E 169
Figura A50. Sustentabilidade financeira de atividades-chave do projeto após o fim do apoio do PO Lisboa 2020 . 169
Figura A51. Persistência temporal dos efeitos na evolução da empresa 169
Figura A52. Persistência temporal dos efeitos na evolução da empresa 170

Siglas e acrónimos

AAC – Aviso de Abertura de Concurso
ABT – Avaliação baseada na Teoria
AC – Avaliação Contrafactual
ACSS - Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AG – Autoridade de Gestão
ALV – Aprendizagem ao Longo da Vida
AML – Área Metropolitana de Lisboa
ANI - Agência Nacional de Inovação
ARS LVT - Administração Regional da Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
BPF – Banco Português de Fomento
CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCIG - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CE – Comissão Europeia
CET - Cursos de Especialização Tecnológica
CRII- *Coronavirus Response Investment Initiative*
DGEST LVT - Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares de Lisboa e Vale do Tejo
DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária
DRAP LVT - Direção Geral da Agricultura e Pesca de Lisboa e Vale do Tejo
EC – Estudos de Caso
EE2020 – Estratégia Europa 2020
EMPIS - Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FG – *Focus Group*
FSE – Fundo Social Europeu
IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação
IE – Investimento Elegível
IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFRRU - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento
INE – Instituto Nacional de Estatística
IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISS - Instituto da Segurança Social
M€ - Milhões de euros
OE – Objetivos Estratégicos
OI – Organismo Intermédio
OT – Objetivo Temático
PDCT – Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial
PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano
PG – Pressupostos Gerais
PI – Prioridade de Investimento
PNR – Plano Nacional de Reformas
PO – Programa Operacional
PT2020 – Acordo de Parceria Portugal 2020
QA – Questão de Avaliação
RF – Relatório Final
RFP – Relatório Final Preliminar
RG – Risco Geral

SCML - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCTN - Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SCTR – Sistema Científico e Tecnológico Regional
SI – Sistema de Incentivos
SI PT2020 – Sistema(s) de Informação do PT2020
SRI - Sistema Regional de Inovação
TdM – Teoria da Mudança
TI – Tipologia de Intervenção
TO – Tipologia de Operação
TVC – Transferência e Valorização de Conhecimento
UE – União Europeia
VAC – Valor Acrescentado
VAE – Valor Acrescentado Europeu

Introdução

1. O presente documento constitui o Relatório Final da "Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional de Lisboa", relativo ao período de referência que decorreu entre o início da implementação do PT2020 e o final do ano de 2021, realizado pela EY-Parthenon para a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR LVT). Sendo o quarto relatório desta avaliação, este documento apresenta os resultados da avaliação, bem como a versão final das suas principais conclusões e recomendações.

2. A avaliação apresenta diferentes níveis de aprofundamento, em consonância com o Caderno de Encargos (CE), que previu uma análise mais completa (mobilizando todos os métodos de recolha e análise de informação e Abordagens Baseadas na Teoria) para os domínios da "Investigação Científica e Tecnológica" (Eixo 1) e "Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde" (Eixo 6). Nos restantes eixos, para além da mobilização dos inquéritos e dos *Focus Group*, que cobriram a generalidade dos eixos, a avaliação encontra como suporte essencial, de acordo com o CE, as conclusões das avaliações temáticas já realizadas no âmbito do Portugal 2020.

3. O relatório estrutura-se em cinco capítulos, a que acrescem os relativos a referências bibliográficas e eletrónicas e os anexos contendo informação complementar (designadamente, a arquitetura e ponto de situação da execução do PO Lisboa, racional da Teoria da Mudança, sínteses das entrevistas, apuramento dos inquéritos realizados aos promotores e as fichas de análise dos estudos de caso). Os quadros, figuras e gráficos dos anexos seguem uma numeração distinta da do corpo do relatório (a numeração é precedida de "A") por forma a auxiliar a leitura do documento e identificar rapidamente remissões para os anexos.

4. No primeiro capítulo apresenta-se o objeto e objetivos da Avaliação, incluindo as questões de avaliação formuladas que lhe servem de referência. Paralelamente, apresenta-se uma breve síntese da implementação do Programa à data da Avaliação. No segundo capítulo é sistematizada a metodologia que sustentou todo o processo avaliativo, incluindo a Teoria da Mudança (TdM) desenvolvida na primeira fase dos trabalhos e os métodos de recolha e análise da informação. O terceiro capítulo do relatório contém as respostas às questões de avaliação previstas no CE e os últimos dois capítulos as conclusões e recomendações da avaliação.

1. Enquadramento, objeto e objetivos da avaliação

1.1. Âmbito e objetivos da Avaliação

5. O presente exercício avaliativo constitui uma avaliação de impacto das intervenções do POR Lisboa 2020 no contexto dos eixos prioritários do Programa. Centra-se no contributo das ações apoiadas para a prossecução dos Objetivos Específicos do PO, tendo designadamente em vista o alcance das metas de realização física e financeira definidas para 2023. Neste sentido, importa compreender o impacto dos apoios direcionados para a multiplicidade de áreas de intervenção do Programa na melhoria das condições económicas, sociais e ambientais de Lisboa, por via da promoção das condições de competitividade nas empresas, do estímulo à I&D e inovação, da educação e formação, da modernização e capacitação administrativa, da qualificação dos trabalhadores, da qualidade do emprego e mobilidade dos trabalhadores, da proteção do ambiente e da utilização eficiente dos recursos, da sustentabilidade dos transportes, da inclusão social e do combate à pobreza, etc.

6. O principal objetivo da presente avaliação consiste, de acordo com o Caderno de Encargos, em "identificar e explicar o contributo do PO para os resultados esperados nos Objetivos Específicos de cada Prioridade de Investimento (PI) mobilizada em cada um dos seus Eixos Prioritários", o que passa por: (i) aferir o grau de eficácia e eficiência dos apoios concedidos pelo PO, identificando o seu contributo (relação causa-efeito) para os Objetivos Específicos prosseguidos em cada PI; (ii) identificar o impacto, potencial ou efetivo, da implementação do PO e respetivo alinhamento com os objetivos estratégicos da União para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e para a coesão económica, social e territorial da Região do Lisboa; (iii) identificar o Valor Acrescentado Europeu associado à implementação e aos resultados do PO; (iv) avaliar a relevância e coerência da configuração do PO face às necessidades dos seus principais destinatários e à evolução do contexto ao longo do período de programação, tendo em conta a eficácia, eficiência e o potencial impacto revelados pelo PO.

7. Em termos temporais, o período de referência da avaliação abrange o período compreendido entre o início do ciclo de programação do Portugal 2020 e 31 de dezembro do 2021.

1.2. Objeto de avaliação e contexto da intervenção

8. O PO Lisboa 2020 visa dar continuidade à trajetória de desenvolvimento que a Região tem vindo a seguir desde 1986, superando os estrangulamentos sociais e económicos e aproveitando de forma mais inteligente, inclusiva e sustentável as potencialidades geradas pelo território e pelo seu capital humano, cultural e ambiental, procurando:
   - Afirmar Lisboa como uma região cosmopolita e competitiva no sistema das regiões europeias, suportada na criatividade, no conhecimento e na inovação e no reforço da intermediação nacional e internacional, contribuindo para o Crescimento Inteligente na União Europeia;
   - Construir uma Região coesa e solidária, assegurando condições de igualdade de oportunidades, de equidade social e territorial e de diálogo intercultural, de controlo e prevenção dos fatores de exclusão, procurando novas respostas de inclusão social que contribuam para o Crescimento Inclusivo na UE;
   - Consolidar uma Região com capital humano qualificado e adaptado aos novos desafios de competitividade da base económica regional, contribuindo para o Crescimento Inclusivo e Inteligente na UE;
   - Construir uma região com elevada qualidade ambiental e eficiência energética, suportada num sistema urbano policêntrico harmoniosamente interligado com os espaços naturais e servido por mobilidade eco eficiente, resiliente às alterações climáticas e aos riscos naturais, contribuindo para o Crescimento Sustentável na União Europeia, promovendo a sustentabilidade e eficiência no uso de recursos na Região de Lisboa.
   - Afirmar-se como uma Região Capital mais Competitiva, mais Resiliente, Empreendedora e Sustentável, reforçada com base na valorização do Conhecimento. Enquadra a intervenção do FEDER e FSE no âmbito do objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego para a Região do Lisboa no período de programação comunitária 2014-2020. Os instrumentos de política selecionados pelo PO - e que

constituem o objeto da presente avaliação - abrangem uma multiplicidade de áreas e objetivos temáticos, enquadrados num conjunto de prioridades de investimento do Portugal 2020 (PT2020).

9. No referencial europeu, a arquitetura e as opções estratégicas do POR Lisboa encontram-se alinhadas com as prioridades definidas no âmbito da Estratégia Europa 2020 (EE2020) para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. No contexto dos referencias enquadradores do POR ao nível nacional, destaca-se o Programa Nacional de Reformas (PNR) nas prioridades atribuídas aos desafios decorrentes das agendas temáticas da competitividade e internacionalização, capital humano, inclusão social e emprego e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos.

10. Ao nível da Região de Lisboa, a arquitetura de eixos prioritários do respetivo POR (oito eixos, a que acresce o eixo de assistência técnica do PO) os Objetivos Específicos associados às Prioridades de Investimento (PI) selecionadas refletem uma resposta aos desafios regionais elencados no "Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020", desenvolvido em 2013.

11. Entre 2013 e 2019 o PIB da Região de Lisboa cresceu menos que a média do país, refletindo um processo de convergência (por defeito) do PIBpc face às regiões do Continente e face à média da UE27. Em 2020, o diferencial de crescimento acentuou-se – a drástica redução das atividades de turismo, muito relevantes na região, terão contribuído para esta trajetória -, situando-se o PIBpc em 98% da média da UE27 e 128% da média nacional.

1.3. Ponto de situação do PO Lisboa 2020

12. Para a prossecução das suas prioridades e objetivos, o PO Lisboa 2020 mobiliza uma dotação financeira global de 817 M€ de FEEI. O PO foi alvo de quatro reprogramações financeiras (Quadro A2), que resultaram, no essencial, no aumento da dotação dos eixos 4, 8 e 6 (nos domínios do ambiente, desenvolvimento urbano e inclusão social) e na diminuição dos valores alocados aos eixos 1, 2 e 3 (competitividade, I&D e eficiência energética).

13. Entre 2015 e 2021 foram lançados 335 Avisos de Abertura de Concurso (AAC), sendo que 47% destes revelaram um nível de procura qualificada[1] superior a 75% da dotação colocada a concurso. Em termos cronológicos (Quadro A3) verifica-se uma concentração assinalável de AAC lançados nos primeiros anos de vigência do Programa nos Eixos 2 e 7 (incentivos às empresas e formação) por contraponto a um maior atraso nos Eixos 3, 4 e 6 (relativos à transição energética, ambiente e inclusão social).

14. À data de corte desta avaliação, tinham sido aprovados 4 137 projetos, envolvendo um custo elegível de cerca de 2 258 M€, aos quais estão associados 943 M€ de fundo aprovado (79% financiados pelo FEDER e 21% pelo FSE - Quadro 1). São passíveis de destaque, pela dimensão que adquirem nestes três indicadores, os eixos 2, 1 e 6 (competitividade e internacionalização, I&D, e inclusão social), por esta ordem, se destacam como os eixos com maior financiamento comunitário, sendo também os eixos cujas TI apresentam maior volume de projetos aprovados.

15. A taxa de compromisso do Lisboa 2020 situava-se em 115%, alinhada com a média da do PT2020, enquanto as taxas de execução e realização (64% e 55%, respetivamente) registavam valores ligeiramente abaixo da média global, evidenciando capacidade do PO na captação de procura qualificada, mas dificuldades na execução dos projetos contratados por parte dos promotores (Figura 1). Entre os eixos prioritários a realidade era heterogénea, mas muito influenciada pelo desempenho dos eixos 2, 1 e 6 (incentivos às empresas, I&D e inclusão social, respetivamente) que, em conjunto, agregam 60% da programação total.

16. Apesar das moderadas taxas de realização, é nos Eixos 1 e 2 que se verificam as mais elevadas taxas de compromisso, refletindo uma boa procura (após as reprogramações) pela maioria das TI neles enquadradas, o que indicia que os dois eixos podem eventualmente acomodar a quebra de alguma execução sem comprometer a execução financeira do PO. Em três dos eixos (3, 6 e 9), o montante aprovado não excede a programação, sendo que apenas o Eixo 3 – com baixo compromisso e realização - apresenta uma situação preocupante do ponto de vista do alcance global dos seus objetivos, não comprometendo, contudo – pela sua menor importância financeira –, de forma significativa o desempenho global do PO.

[1] Entende-se por procura qualificada o conjunto de candidaturas que cumprem os requisitos de admissibilidade e de mérito previstos na regulamentação e nos respetivos AAC. A procura qualificada é a que tem, de acordo com os pressupostos de mérito, condições para contribuir para os objetivos do PO

17. Das candidaturas submetidas 49% foram aprovadas[2], destacando-se com maior nível de seletividade (menor aprovação) as TI que apoiam a investigação científica, a inovação não PME, a inovação PME, o empreendedorismo qualificado e o empreendedorismo de base local (Quadro 1). A pandemia, entre outros fatores, impactou a execução dos projetos aprovados – após a aprovação 16% dos projetos foram anulados ou rescindidos, contribuindo para as dificuldades de execução do PO. Esta quebra foi mais evidente nas tipologias que apoiam o investimento empresarial (com destaque para o empreendedorismo qualificado e de base local e inovação nas PME), a formação de alguns públicos, mas também alguns projetos de eficiência energética e de combate à violência de género.

Quadro 1. Nº de projetos, investimento elegível, fundo aprovado, seletividade e rescisão por Tipologia de Intervenção

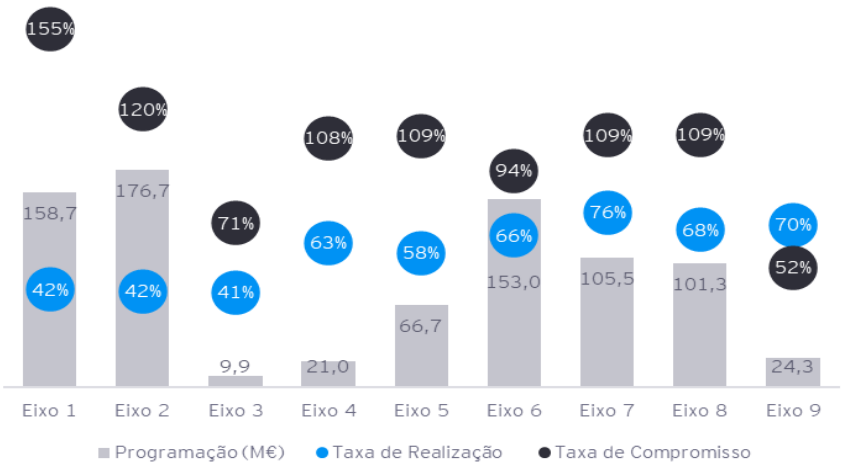
Tipologia de Intervenção	Nº Projetos	Custo Total Elegível Aprovado (€, milhares)	Fundo Total Aprovado (€, milhares)	Taxa de Aprovação Bruta	Taxa de Rescisão /Anulação
Eixo 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	875	674.846	246.173	26%	6%
45 - Investigação científica e tecnológica	396	148.373	59.194	16%	1%
46 - Valorização económica e transferência do conhecimento científico e tecnológico	23	112.511	39 634	89%	26%
47 - Atividades de I&D empresarial	388	319.838	111.567	49%	9%
49 - Investimento empresarial em inovação de não PME	5	68.394	15 777	30%	29%
B7 - CRII - Atividades de I&D empresarial	51	13.550	9 981	70%	2%
B8 - CRII - Investimento empresarial em inovação de não PME	11	11.880	9 766	65%	0%
D2 - CRII - Investigação científica e tecnológica	1	300	255	50%	0%
Eixo 2- Reforçar a Competitividade das PME	1366	583.206	212.607	49%	24%
53 - Qualificação e inovação das PME	294	259.965	83.289	33%	39%
52 - Internacionalização das PME	674	249.206	88.223	62%	19%
51 - Empreendedorismo qualificado e criativo	42	28.439	11.023	29%	42%
B9 - CRII - Qualificação e inovação das PME	356	45.597	30.072	70%	15%
Eixo 3 - Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono	59	21.763	7.060	77%	12%
03 - Eficiência energética nas infraestruturas públicas	52	16.070	5.725	77%	10%
04 - Eficiência energética nas habitações	6	5.433	1.240	73%	25%
02 - Eficiência energética nas empresas	1	260	95	100%	0%
Eixo 4 - Preservar e proteger o ambiente	52	46.267	22.680	90%	9%
14 - Património natural e cultural	52	46.267	22.680	90%	9%
Eixo 5 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego	301	140227	72.753	67%	27%
24 - Formação de ativos para a empregabilidade	189	35.949	17.943	82%	22%
60 - Formação de empresários e trabalhadores das empresas	75	1.682	708	47%	42%
18 - Integração de jovens e/ou adultos no mercado laboral	14	73.722	39.665	94%	7%
59 - Emprego altamente qualificado nas empresas ou em COLABS	12	13.603	6.801	100%	0%
22 - Igualdade de género e da conciliação da vida profissional e privada	10	340	170	100%	0%
B3 - Integração no mercado laboral (jovens e adultos)	1	14.932	7.466	100%	0%
Eixo 6 - Promover a inclusão social	663	305.488	143.427	66%	12%
29 - Inclusão ativa de população com deficiência/incapacidade	26	20.902	10.439	100%	0%
32 - Intervenções integradas em territórios vulneráveis	34	15.654	7.827	92%	0%
33 - Inclusão ativa de imigrantes e minorias étnicas	6	28.445	14.223	100%	0%
30 - Inclusão ativa de grupos vulneráveis	27	17.515	8.758	100%	0%
37 - Combate à violência de género/doméstica	2	958	480	100%	50%
36 - Combate às discriminações e aos estereótipos	17	769	384	71%	0%
38 - Serviços e redes de intervenção social e de saúde	24	17.462	8.731	100%	0%

[2] Taxa de aprovação bruta, ou seja, nº de candidaturas aprovadas/nº de candidaturas com análise concluída. O cálculo deste indicador inclui as candidaturas que foram aprovadas no momento da decisão, independentemente de terem sido posteriormente anulados ou rescindidos os respetivos projetos.

Tipologia de Intervenção	Nº Projetos	Custo Total Elegível Aprovado (€, milhares)	Fundo Total Aprovado (€, milhares)	Taxa de Aprovação Bruta	Taxa de Rescisão /Anulação
34 - Projetos inovadores/experimentais na área social	63	17.212	6.161	100%	0%
42 - Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde	72	150.455	69.524	85%	9%
40 – Desenvolvimento socioeconómico de base local FSE	291	27.859	13.825	67%	12%
41 – Desenvolvimento socioeconómico de base local FEDER	76	5.743	2.251	39%	35%
D8 - CRII - Programa de Apoio à Produção Nacional (Base local)	25	2.513	825	56%	7%
Eixo 7 - educação, na formação e na formação profissional	562	225.915	115.199	99%	3%
71 - Ensino profissional para jovens	58	46.625	22.954	97%	0%
73 - Infraestruturas de ensino básico e secundário	234	101.253	53.249	100%	2%
66 - Redução do abandono escolar	94	39.179	19.714	98%	0%
74 - Equipamentos de ensino superior	27	9.369	4.403	100%	0%
70 - Aprendizagem ao longo da vida	126	26.048	13.334	100%	2%
75 - Infraestruturas de formação	23	3.441	1.545	100%	30%
Eixo 8 - Desenvolvimento urbano sustentável	216	235.489	110.825	98%	15%
43 - Regeneração socioeconómica e física de comunidades e zonas desfavorecidas	80	48.157	24.487	98%	16%
06 - Mobilidade urbana sustentável	78	88.397	45.515	97%	12%
16 - Reabilitação urbana	56	98.171	40.442	100%	16%
G2 - Monitorização da qualidade do ar	2	764	382	100%	0%
Eixo 9 – Assistência Técnica	43	24.873	12.586	97%	23%
77 - Assistência Técnica	43	24.873	12.586	97%	23%
Total	4 137	2.258.075	943.310	49%	16%

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa
Nota: Taxa de Aprovação Bruta = (Nº candidaturas com análise concluída / Nº candidaturas selecionadas)
Taxa de Rescisão/ Anulação = [(N º candidaturas anuladas + Nº candidaturas rescindidas ou revogadas) / N º candidaturas selecionadas]

Figura 1. Fundo programado (M€), taxa de realização e taxa de compromisso dos projetos aprovados por Eixo



Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa
Nota: Taxa de Compromisso = Valor Aprovado / Valor Programado. Taxa de Realização = Valor Executado / Valor Aprovado

2. Metodologia

18. O Caderno de Encargos assume como referencial metodológico de análise de impactos o método de Avaliação Baseada na Teoria (ABT) e define diferentes opções de aprofundamento da Avaliação em função das Tipologias de Intervenção (TI) do PO. No caso dos objetivos específicos cobertos por avaliações temáticas já realizadas no âmbito do Portugal 2020 (opções 1.1. e 1.2) a presente Avaliação deverá basear-se nos resultados dessas avaliações e recorrer a técnicas simples de recolha de informação, enquanto nos objetivos específicos não cobertos por avaliações o CE assume menor exigência (centrada apenas na análise da eficácia e eficiência) nas TI abrangidas pela opção 2.1 e, pelo contrário, um ciclo de avaliação completo de avaliação - mobilizando todos os métodos de recolha e análise de informação e a mobilização da ABT – para as TI da opção 2.2 (Quadro A7).

19. Neste contexto, a presente avaliação assume um maior aprofundamento das TI sujeitas à opção 2.2: "Investigação científica e tecnológica" e "Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde", mobilizando para o efeito o método de Avaliação Baseada na Teoria, com recurso às abordagens "Teoria da Mudança" e "Análise da Contribuição".

20. A Teoria da Mudança é uma representação gráfica e sistematizada do que é preciso que aconteça para que os resultados desejados se concretizem, isto é, do encadeamento das várias realizações e resultados intermédios que ocorrem em cada etapa da política ou programa, que despoletam a mudança e conduzem ao resultado de longo prazo e aos impactos (Figura 2). Estabelece-se assim um quadro lógico testável, nomeadamente no que respeita aos pressupostos, riscos e mecanismos que lhe estão associados.

Figura 2. Teoria da mudança subjacente à intervenção – Quadro concetual

Fonte: EY-Parthenon

21. A elaboração da TdM que se apresenta no final do presente capítulo (Figura 3) – para as TI que integram a opção de aprofundamento 2.2. - foi suportada num processo de revisão de literatura e análise documental e teve em consideração, no que respeita aos pressupostos e riscos, um foco nos critérios de avaliação que regem as questões de avaliação e, por conseguinte, um foco nos resultados e não tanto no processo de operacionalização das tipologias. A validação final da TdM foi efetuada no âmbito de uma sessão de *Focus Group* com stakeholders relevantes envolvidos na programação do PO.

22. Esta abordagem tem subjacente o conceito de "causalidade" que implica a compreensão de como um fator leva ou influencia (e não apenas "correlaciona com") um comportamento observado. Ou seja, a abordagem metodológica prosseguida na presente Avaliação preocupa-se não tanto com o conceito de "atribuição" (relação causa-efeito entre variáveis discretas) mas sim com a análise da "contribuição" das intervenções para os resultados através de mecanismos de causalidade: as situações, eventos, motivações e expetativas que influenciam as ações dos atores e implicam a produção dos resultados das intervenções.

23. Os resultados do teste da TdM são apresentados na resposta às questões de avaliação e sistematizados no Figura A5.

Técnicas de recolha de informação

24. A abordagem metodológica foi ancorada num leque diversificado de métodos e técnicas de recolha de dados, de tratamento e análise de informação quantitativa e qualitativa, selecionados em função das opções de aprofundamento previstas no Caderno de Encargos. A forma incremental como foram estabelecidos os métodos em função das opções de aprofundamento é apresentada no Quadro A7.

25. Foram realizadas dez entrevistas a atores relevantes (Autoridade de Gestão, Organismos Intermédios, AML e Banco Português de Fomento), cujas sínteses e guiões são apresentados nos Anexos 7.5 e 7.6.

26. Numa fase mais avançada do processo avaliativo foram realizadas cinco sessões de *Focus Group*, sendo a primeira subordinada à discussão da TdM e as restantes temáticas: "Articulação de intervenções e fontes de financiamento", "I&D e Sistemas de Incentivos às empresas", "Educação e formação" e "Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde". A lista dos participantes encontra-se sistematizada no Anexo 7.5.

27. Para as PI da opção de aprofundamento 2.2 foram também realizados três estudos de caso. Um no âmbito da TI Investigação Científica e Tecnológica (CGENTO - Fundação D. Anna de Sommer Champalimaud e Dr. Carlos Montez Champalimaud) e dois sobre equipamentos de Saúde (Unidade de Saúde de Odivelas e Centro Hospitalar Universitário Lisboa Central, E.P.E.). Os resultados dos estudos de caso são apresentados Anexo 7.8.

28. A estratégia de inquirição foi operacionalizada a partir de dois inquéritos: um dirigido a beneficiários empresariais (712 respostas obtidas) e outro a promotores não empresariais (255 respostas).

29. Tratando-se de uma avaliação de impacto, centrada nos resultados das intervenções e no seu impacto, idealmente deveriam ser alvo de análise apenas os projetos concluídos. Tendo em consideração o nível de execução do PO a 31 de dezembro de 2021, essa opção foi reequacionada e foram inquiridos todos os promotores (com operações aprovadas e com 10% de execução financeira), sendo as questões sobre resultados, impactos e sustentabilidade dos mesmos agrupadas num módulo a que responderam apenas promotores com projetos com execução superior a 75%. O quadro seguinte faz uma breve descrição das principais etapas de operacionalização dos inquéritos e apresenta as respetivas taxas de resposta.

    Os questionários aplicados e os resultados do tratamento das respostas aos inquéritos, assim como a comparação das características dos respondentes com o universo de promotores, são apresentados no Anexo 7.7.

Quadro 2. Principais etapas de operacionalização dos inquéritos e valor final das amostras (respostas válidas)

Inquéritos	Período de lançamento	Datas das ações de follow-up	Universo	Respostas válidas	Taxa de resposta
Inquérito a entidades não empresariais	23/06/2022 a 30/07/2022	20/07/2022	557	255	46%
Inquérito a empresas beneficiárias de Sistemas de Incentivos	21/06/2022 a 11/07/2022	27/06/2022 e 04/07/2022	1593	712	45%

Fonte: EY-Parthenon

Figura 3. Teoria da Mudança

Racional da Intervenção / Enquadramento	Atividades Principais	Sub-atividades / Recursos		Realizações		Resultados		Impactos
A promoção de melhores e mais qualificados quadros de vida para as populações e o reforço do potencial de atração da Região de Lisboa passava, em parte, pela densificação, qualificação e modernização da sua rede de equipamentos coletivos, de onde emergiam necessidades de fomentar a adequação da oferta de equipamentos de saúde e sociais à estrutura e dinâmica demográfica existente e perspetivada. No quadro da resposta à população idosa, aumentava o segmento de idosos que face à idade avançada, doenças ou demência, registava uma dependência funcional elevada ou total, implicando uma resposta de cuidados especializados em equipamentos com condições adequadas e ajustadas às suas necessidades. No quadro das respostas dirigidas à infância, a Região apresentava uma ampla diversidade e especialização, embora, em algumas dimensões-chave, manifestamente insuficientes para garantir uma resposta adequada às necessidades.	Investimento na saúde e nas infraestruturas sociais (PI 9.7.)	**Rede de equipamentos de cuidados continuados integrados e de creches:** - Construção, ampliação, requalificação e reabilitação de creches (incluindo adaptação de equipamentos); - Construção, ampliação e requalificação de edifícios/equipamentos de cuidados continuados.	I Pressupostos / Riscos	- Equipamentos sociais contruídos ou reabilitados; - Creches construídas ou reabilitadas; - Unidades de cuidados continuadas construídas ou reabilitadas	II Pressupostos / Riscos	- Aumento da taxa de cobertura das creches	III Pressupostos / Riscos	- Qualificação dos quadros de vida das populações, com a supressão das necessidades prevalecentes na oferta de equipamentos de apoio à infância, aos idosos e de cuidados de saúde - Promoção da coesão social e territorial, através da diversificação, densificação e qualificação das respostas sociais e de saúde. - Reforço da capacidade (e maior reconhecimento pelos utentes) do Serviço Nacional de Saúde. - Melhoria da qualidade do diagnóstico e tratamento nas unidades hospitalares e consequente redução da mortalidade associada a doenças especificas (oncológicas, cardiovasculares,...).
		Rede de cuidados de saúde primários: - Construção, ampliação, requalificação e adaptação de edifícios/equipamentos destinados a Unidades de Saúde Familiar.		- Equipamentos de saúde contruídos ou requalificados; - Unidades de Saúde Familiar construídas ou requalificadas		- Aumento da taxa de cobertura de utentes abrangidos por Unidades de Saúde Familiar		
		Equipamentos de diagnóstico e tratamento para unidades hospitalares: - Aquisição de equipamentos de tecnologia avançada; - Adaptação física de espaços para instalação de equipamentos		- População abrangida por serviços de saúde melhorados - Equipamentos de tecnologia avançada adquiridos		- Redução dos tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares de prioridade de nível II		
A Região de Lisboa concentrava infraestruturas e recursos assinaláveis na área da investigação científica e desenvolvimento tecnológico que importava potenciar e cuja importância estratégica ultrapassa o âmbito regional. No entanto, para poder contribuir para o reforço da competitividade regional e consolidar a posição de Lisboa entre as regiões inovadoras da EU, seria necessário promover a convergência com as metas europeias definidas para 2020 a nível de investimento (despesa) em I&D no total do PIB registado na região (apesar dos valores se apresentarem bastante superiores face à média nacional). A concentração de emprego em atividades de I&D e de empresas com atividades de inovação na Região encontrava-se ainda aquém dos níveis verificados nas regiões europeias mais dinâmicas, apesar da expressão consideravelmente superior às outras regiões do país e predominava, ainda, uma significativa fragmentação das infraestruturas de I&D regionais que limitava o efeito de escala e a capacidade de afirmação internacional.	Reforço da infraestrutura e desenvolvimento da excelência na I&I (PI 1.1)	**Investigação e conhecimento** - Apoio à investigação e produção científica e tecnológica de qualidade (I&D do SCTR) reconhecida internacionalmente, orientada para a especialização inteligente regional - Atividades de I&I em centros públicos e de competência		- Projetos de I&D - Investigadores a trabalhar em infraestruturas de investigação melhoradas		- Aumento da proporção de pessoal ao serviço (ETI) em atividades de investigação e desenvolvimento - Aumento das receitas oriundas de fundos de empresas (nacionais ou estrangeiras) no financiamento das unidades de I&D (excluindo as unidades do setor empresas) - Crescimento do peso das patentes OEP no PIB		- Aumento da produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente - Aumento do investimento em I&D em % do PIB - Aumento do investimento público em I&D
		Infraestruturas I&I - Apoio ao investimento em infraestruturas de investigação científica e tecnológica inseridas no Roteiro Nacional para as Infraestruturas estratégicas de Investigação (RNIE)		- Infraestruturas de investigação melhoradas				
		Internacionalização de I&D - Apoio à participação noutros programas de I&D financiados pela União Europeia		- Dinamização da participação nacional (entidades e parcerias) em projetos Horizonte 2020		- Aumento do sucesso das candidaturas submetidas ao Horizonte 2020 (aumento dos níveis de aprovação e liderança das parcerias)		

Das Atividades para as Realizações (I)	
Código	Pressupostos Gerais
PI.1	Os AAC lançados permitem captar elevada procura qualificada, viabilizando a seleção dos melhores projetos
PI.2	A oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade (plasmadas nos AAC) vão ao encontro da procura por parte dos beneficiários/promotores
PI.3	Alinhamento das TO com os OE e com as necessidades das entidades promotoras e da Região de Lisboa (definidas em articulação com os atores relevantes, setoriais e territoriais)
PI.4	Os exercícios de reprogramação respondem adequadamente às alterações de contexto e às dificuldades de implementação dos OE e TO

Das Realizações para os Resultados (II)	
Código	Pressupostos Gerais
P II.1	As operações apoiadas alcançam os resultados contratualizados
P II.2	Os resultados dos projetos são potenciados pelos incentivos (maior ambição, aceleração da produção de resultados, maior abrangência, maior inovação)
P II.3	As diferentes formas de apoio incentivaram o investimento, permitindo a otimização de recursos

Dos Resultados para os Impactos (III)	
Código	Pressupostos Gerais
PIII.1	Os resultados alcançados assumem relevância no contexto das intervenções, contribuindo para alcançar os objetivos estratégicos da Região
PIII.2	Os resultados dos projetos são sustentáveis, potenciando assim o seu contributo para a alteração do contexto das intervenções
PIII.3	Efeitos de complementaridade e sinergias entre políticas, permitindo o desenvolvimento de ações articuladas, reforçam os resultados alcançados

Das Atividades para as Realizações (I)	
Código	Pressupostos Específicos
PI.5 (PI 9.7)	O desenho programático e os instrumentos mobilizados são adequados para responder às necessidades de reforço da resposta pública para a melhoria do acesso a serviços sociais e de saúde de qualidade
PI.6 (PI 9.7)	Estão assegurados os recursos e condições necessários para operacionalizar a Estratégia para o Desenvolvimento do Programa Nacional de Cuidados Paliativos
PI.7 (PI1.1)	Processo de divulgação e dinamização de atividades de I&I em centros públicos e de competência é eficaz
PI.8 - (PI1.1)	Existência de um sistema académico e de investigação recetivo a co-produção.
PI.9 - (PI9.7)	Existência de equipamentos de diagnóstico e tratamento de vanguarda no mercado ajustados às necessidades especificas das unidades hospitalares

Das Realizações para os Resultados (II)	
Código	Pressupostos Específicos
P II.4 (PI 1.1)	Projetos de I&D em curso aceleram a procura por investigadores, instituições de ensino superior e politécnicos e outras entidades relevantes, gerando simultaneamente um espaço propício à transferência regular de tecnologia e conhecimento.
P II.5 (PI 1.1)	Existência de uma estratégia clara de exploração comercial das invenções (através da venda de patentes e/ou de licenciamento) no mercado internacional potencia a valorização económica dos resultados da investigação por parte das entidades de investigação
PII.6 (PI 9.7)	Existência de competências técnicas e recursos humanos especializados para uma eficaz utilização dos equipamentos de diagnóstico e tratamento adquiridos

Dos Resultados para os Impactos (III)	
Código	Pressupostos Específicos
P III.4 (PI 9.7)	Preço praticado para acesso aos serviços sociais e de saúde (creches e unidades de cuidados continuados integrados) é compatível com o perfil tipo de utentes (rendimento disponível)
PIII.5 (PI 9.7)	Sustentabilidade dos custos de manutenção e funcionamento dos equipamentos apoiados está assegurada
P III.6 (PI 9.7)	Respostas criadas/adaptadas são suficientemente diferenciadas e inovadoras para atrair um ritmo crescente de procura
P III.7 (PI 1.1)	Aumento do número de projetos de investigação científica de excelência, com escala crítica e em áreas com potencial de inovação e transferência de conhecimento para a economia alinhados com os domínios e prioridades da especialização inteligente da Região.
P III.8 (PI 1.1)	Existência e criação de massa crítica na dimensão da I&D, permitindo consolidar as infraestruturas de I&D&I.

Das Atividades para as Realizações (I)	
Código	Riscos Gerais
R I.1	Existência de sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos de política pública (regional, nacional e/ou comunitária), com reflexos na mobilização da procura
R I.2	Alterações do contexto (político, institucional, regulamentar), com reflexos na mobilização e na execução dos projetos aprovados
R I.3	Falta de previsibilidade e regularidade dos concursos gera atrasos na realização dos projetos, colocando em causa a oportunidade dos mesmos
R I.4	Dificuldades na implementação (capacidade de autofinanciamento, recursos humanos adequados, capacidade de concretização das ações previstas em candidatura....) limitam o desenvolvimento dos projetos apoiados
R I.5	Complexidade do quadro regulamentar e operacional dos apoios, desproporcional e penalizadora das realizações e dos resultados a alcançar

Das Realizações para os Resultados (II)	
Código	Riscos Gerais
RII.1	Existência de fatores (internos e externos) que geram situações de ineficiência na utilização dos recursos (nível tecnológico, mercados ineficientes,...)
RII.2.	Evolução económica e financeira do país condiciona o alcance dos resultados previstos pelos promotores

Dos Resultados para os Impactos (III)	
Código	Riscos Gerais
RIII.1	A concretização das metas e objetivos nos indicadores de resultado dos projetos é determinada por fatores externos, mitigando a sustentabilidade das mudanças alcançadas e o potencial impacto das políticas.

Das Atividades para as Realizações (I)	
Código	Riscos Específicos
R I.6 (PI 9.7)	Planeamento de infraestruturas sociais e de saúde (mapeamento) não hierarquiza prioridades/territórios-críticos de forma articulada/concertada com os atores-chave
R I.7 (PI 1.1)	Alinhamento das temáticas de investigação com a EREIL/ENEI restringe a procura
R I.8 (PI 9.7)	Constrangimentos associados ao mercado de empreitadas (aumento de preços dos materiais, aumento dos preços de base, morosidade processual - concursos sem procura, novos concursos,...) comprometem as realizações previstas

Das Realizações para os Resultados (II)	
Código	Riscos Específicos
R II.3 (PI 9.7)	Aumento significativo da procura por cuidados especializados não permitindo a redução dos tempos de espera
R II. 4 (PI 1.1)	Menor experiência e escala da participação das entidades do SCTR em redes e programas internacionais limita as possibilidades de sucesso das candidaturas
R II.5 (PI 9.7)	Reafectação de estruturas e prioridades em função de alterações de contexto relevantes

Dos Resultados para os Impactos (III)	
Código	Riscos Específicos
R III.2 (PI 1.1)	Fraca competitividade e reconhecimento dos projetos de I&D nacionais à escala internacional.
R III.3 (PI 9.7)	Dificuldades de utilização plena dos equipamentos (por insuficiência de condições de operacionalização dos mesmos – por ex. dificuldades de recrutamento de enfermeiros e médicos)

QA1. Eficácia
QA2. Eficiência
QA3. Eficiência operativa
QA4. Impacto e Sustentabilidade
QA5. Valor Acrescentado Europeu
QA6. Relevância/ Coerência interna e externa

3. Resposta às questões de avaliação

3.1. Questão de Avaliação 1 – Eficácia

QA1. Tendo em conta as áreas críticas definidas na programação do PO, os objetivos foram alcançados? Qual o contributo do PO para o cumprimento dos objetivos estabelecidos? E como se explica o maior ou menor sucesso no cumprimento dos objetivos?

A análise de desempenho do Programa Operacional em termos de cumprimento de metas de realização é globalmente positiva, encontrando-se as metas da maioria dos indicadores alcançadas ou em vias de alcance no horizonte de conclusão do PO. Subsistem contudo alguns domínios em que a atuação da AG será fundamental, seja através de um exercício de reprogramação das metas ou de um acompanhamento apertado da execução, nomeadamente na I&D empresarial, na eficiência energética e nalgumas tipologias de formação e de reabilitação urbana. O acompanhamento da execução nos eixos 1 e 2 ganha relevo pela sua maior representatividade no volume de fundo aprovado e no nível de rescisões verificado face a outros eixos do Programa.

O PO foi capaz de estimular níveis globalmente satisfatórios de procura qualificada, devidamente ajustados nas reprogramações, não se evidenciando dificuldades significativas na dinamização dos públicos-alvo. Isto conjugado com a opinião predominante dos promotores da adequação dos apoios aos objetivos, leva a concluir pelo contributo globalmente positivo das operações para os respetivos objetivos d PO. Identificam-se, porém, exceções que podem explicar uma menor eficácia das intervenções, como sejam a menor mobilização no domínio da aprendizagem ao longo da vida pelo reduzido conhecimento da oferta e benefício percebido pelas empresas (também verificado noutras Regiões) ou no domínio da I&D, devido à adesão inferior ao esperado a investimento em I&D e à elevada seletividade dos AAC, mas também pelas dificuldades persistentes na colaboração entre o tecido empresarial e as entidades não empresariais de I&D que emerge como barreira à transferência e valorização do conhecimento. Além destes, verificam-se constrangimentos associados às dotações e taxas de cofinanciamento, mais restritivas na região de Lisboa, que prejudicam a adesão da procura nos dois primeiros Eixos (1 e 2), em particular no que se refere à promoção da competitividade empresarial, transferência de conhecimento entre o SCTR e as empresas, I&D empresarial ou nas ações destinadas a promover a eficiência energética ou a reabilitação urbana, no caso destes últimos, por uma multiplicidade de fatores que vão desde a menor atratividade dos instrumentos aos constrangimentos à implementação das operações aprovadas. A carga burocrática e, em particular, as limitações dos procedimentos de contratação pública, continuam a restringir o ritmo de execução dos projetos promovidos por entidades não empresariais.

A pandemia e surge com principal fator que condiciona o sucesso na conclusão das operações e, naturalmente, nos resultados. Porém, destaca-se a capacidade do PO para se adaptar às circunstâncias, adotando medidas de flexibilização que favoreceram a conclusão dos projetos, o que a juntar ao contributo dos incentivos CRII e ao esforço de aprovação em *overbooking* (em particular no apoio à qualificação e inovação empresarial), permitirão mitigar os efeitos dos fatores externos que prejudicaram a execução dos investimentos e a adesão dos desempregados à aprendizagem ao longo da vida num contexto de maior dinamismo do mercado de trabalho face ao que se registava no momento da programação.

30. O PO Lisboa 2020 regista, à data de reporte da avaliação (31/12/2021) uma taxa de compromisso de 115% e uma taxa de realização de 55%, valores alinhados com a media dos POR do Continente, ainda que abaixo do desejado para esta fase do período de programação, refletindo em termos globais uma adequação da tipologia dos apoios aos beneficiários-alvo mesmo com problemas de execução que limitam, nesta fase, a análise dos resultados efetivos do PO

31. Os apoios à investigação, competitividade e internacionalização (eixos 1 e 2) registam taxas de compromisso muito elevadas (155% e 121% respetivamente) mas apresentam as taxas de realização mais baixas do PO, pelo que, face à importância que assumem na dotação financeira do PO, a gestão da execução e antecipação das quebras potenciais (historicamente as mais elevadas) se revelam fundamentais. A situação mais critica, quer em termos de compromisso, quer no que respeita à execução, surge no Eixo 3 (apoios à eficiência energética), mas a sua dotação (a menor dos eixos do PO) mitiga os riscos de influência significativa na execução global do Lisboa 2020. Os promotores inquiridos revelam expectativas positivas de execução dos valores de investimento contratados (79% entre os empresariais e 73% entre os não-empresariais esperam cumprir ou ultrapassar estes valores).

32. A análise dos AAC[3] lançados e analisados por PI (3353) evidencia bons níveis (superiores a 75%) de procura qualificada4 em 46% dos AAC, revelando nestes casos elevada capacidade de atração de projetos que atingem os critérios definidos pelo PO para cumprir os seus objetivos. As maiores dificuldades na mobilização de projetos em condições de serem aprovados ocorreram nos eixos 1, 2, 3 (em todas as PI) e nas PI 9.3 (luta contra a discriminação e igualdade de oportunidades) e 9.10 (empreendedorismo de base local – SI2E e PAPN), sendo que nos casos do eixo 3 e da PI 9.3 não se colocou nenhum problema de seletividade na aprovação mas apenas a não adesão dos potenciais beneficiários aos instrumentos. Nos casos dos projetos empresariais registam-se simultaneamente constrangimentos de procura e seletividade, sendo esta combinação variável nos diversos instrumentos.

33. Em termos globais o alcance das metas à data de reporte da avaliação revela-se positivo – cerca de 70% das metas mensuráveis[5] exibem um nível de realização acima dos 80% -, ainda que desequilibrado entre eixos. Ainda assim, 15% dos indicadores apresentam níveis de realização abaixo dos 50% (envolvendo sobretudo as PI que apoiam a I&D empresarial, a eficiência energética e algumas ações de formação e de reabilitação urbana) pelo que o acompanhamento da execução porte da AG e dos OI, assim como o efetuado pela AG em termos de reprogramação, deverão persistir. Daqui resulta que o pressuposto P II.1 "As operações apoiadas alcançam os resultados contratualizados" verifica-se parcialmente.

34. As expectativas dos stakeholders revelam-se também, em termos globais, favoráveis, seja por parte dos promotores (79% dos promotores empresariais e 86% dos não-empresariais inquiridos esperam cumprir ou ultrapassar as metas contratualizadas nos seus projetos), seja por parte dos restantes atores entrevistados, tendo em consideração a flexibilidade introduzida pelo PO em termos de taxas de co-financiamento e de prorrogações de prazos para evitar quebras de investimento e mitigar o impacto da pandemia e outros fatores externos no percurso das realizações. Os promotores inquiridos destacam precisamente como o fator que mais positivamente influenciou a execução a flexibilidade revelada pelo PO quando foi necessário fazer alterações aos projetos.

35. O contexto de implementação do PO alterou-se significativamente entre o momento de programação e o período de execução das operações, provocando constrangimentos na execução dos projetos e na produção dos resultados ambicionados. Os resultados dos inquéritos revelam que a pandemia COVID-19 foi claramente o fator que mais condicionou a execução dos projetos (54% dos beneficiários empresariais e 74% dos não-empresariais), mas também assinalam o prazo médio de análise das candidaturas (38% e 34%) e dos pedidos de pagamento (38% e 30%), a que acrescem, no caso dos promotores não empresariais (com 50% das respostas), as repercussões no mercado de empreitadas (atrasos, aumento de preços, escassez de fornecedores) e os procedimentos de contratação pública. A auscultação no âmbito das entrevistas, estudos de caso e *Focus Group* permitiu ainda identificar constrangimentos no alcance dos resultados dos projetos relacionados com a dificuldade em contratar recursos humanos (em particular no setor da saúde) e na capacidade dos promotores assegurarem a componente de autofinanciamento no decorrer da implementação dos projetos (sobretudo porque no momento de candidatura esta componente não foi devidamente equacionada). Neste quadro, verificam-se os riscos RI.4 – dificuldades na implementação (capacidade de autofinanciamento, recursos humanos adequados, capacidade de concretização das ações previstas em candidatura,...) limitam o desenvolvimento dos projetos apoiados e RII.2 – Evolução económica e financeira condiciona o alcance dos resultados previstos pelos promotores.

36. Assinale-se que os promotores identificaram como fator coadjuvante da capacidade de execução dos projetos a flexibilidade (da AG) na introdução de alterações aos projetos (45% dos beneficiários empresariais e 60% dos não-empresariais inquiridos). Não obstante, os *Focus Group* sinalizaram que as situações em que tal flexibilidade não ocorreu podem ainda levar a quebras na execução.

37. Nos pontos seguintes, segue-se uma análise mais detalhada sobre os resultados visados com a implementação das PI, a aferição do grau de realização e avaliação da eficácia conforme os objetivos de cada Eixo do PO.

Formação e emprego

38. O Eixo 5 envolve, no essencial, medidas de formação ao longo da vida para empregados e desempregados, apoios à contratação e estágios e planos para a igualdade de género e de conciliação da vida profissional e privada. Na programação inicial era uma das grandes apostas do PO na vertente FSE (74M€) e foi objeto de diversas reprogramações, primeiro em baixa, com a realocação de uma parte importante das suas verbas para

[3] Consideram-se aqui os AAC lançados e decididos (alguns dirigidos a duas PI, como o caso dos SI com componente de formação em contexto laboral), excluindo os lançados em contínuo e os dos IF (os quais não relevam para a análise de seletividade com base nas dotações).

[4] Índice de Procura Qualificada = Incentivo aprovado/ Dotação Fundo AAC

[5] As que apresentam valores disponíveis.

a IEJ, sendo posteriormente reforçada a respetiva alocação e alteradas algumas taxas de cofinanciamento de modo a minimizar o impacto da pandemia nas realizações. A data de reporte da avaliação a dotação os 66M€ de FSE está totalmente comprometida. Os AAC lançados captaram um bom nível de procura qualificada (a exceção foi o AAC para os planos de igualdade), mas o eixo apresenta uma das mais altas taxas de rescisão e anulação (27%), principalmente nos projetos de formação empresarial, mais impactados pelos fatores externos conjunturais.

39. As ações de apoio à contratação (PI 8i) registam realizações que se aproximam das metas previstas e que ultrapassam os resultados esperados em termos de empregabilidade após a conclusão da participação. A diminuição dos níveis de desemprego após a programação inicial explica quer os resultados alcançados, quer uma redução das metas dos apoios à contratação e um aumento dos dedicados aos estágios profissionais. Os estágios foram mais bem-sucedidos nas empresas do que na Administração Pública, onde se verificam maiores dificuldades de atração e retenção.

40. Na PI 8v as metas dos indicadores de realização associadas à formação modular e à contratação de pessoal altamente qualificado nas empresas (metas sujeitas a reprogramações em baixa), encontram-se alcançadas ou em vias de cumprimento, tendo a componente de formação envolvido cerca de 75 000 participações (Quadro 3). Não estando ainda apurados os indicadores de resultado relativamente à empregabilidade dos participantes na formação, as avaliações temáticas sobre esta matéria[6] revelam que os indivíduos que concluíram as formações apresentaram, em média, uma probabilidade de encontrar emprego no ano após a formação nove vezes superior à verificada no grupo de controlo (para o caso dos desempregados) e de manter o emprego quatro vezes superior à do grupo de controlo (para o caso dos formandos empregados).

41. Já no que se refere às ações de formação em contexto empresarial (Quadro 3) a meta encontra-se longe de ser alcançada (46%), pelo que deverá ser revista em baixa A tipologia "Formação de empresários e trabalhadores das empresas" foi alvo de um nível de rescisão/anulação elevado (22%), encontrando-se à data de reporte da avaliação 75 operações aprovadas – a grande maioria (67) são operações multi-fundo articuladas com os sistemas de incentivos (destacando-se 83% com projetos de internacionalização e 14% inovação produtiva PME). Não obstante a evidente articulação com os sistemas de incentivos, verifica-se que apenas 5,5% das 1207 operações aprovadas no SI Inovação empresarial e no SI qualificação e internacionalização das PME (considerando apenas os projetos individuais) recorreram a apoio para a formação em paralelo com as candidaturas submetidas.

42. A Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para o Aumento da Qualificação e Empregabilidade dos Adultos (2022)[6] confirma a dificuldade geral da mobilização da procura para as atividades formativas em contexto empresarial, que associa ao desconhecimento da oferta por parte das empresas, à pouca valorização atribuída às atividades formativas por parte dos empresários e à carga administrativa associada a estes projetos de formação (de pequeno valor) quando comparada com os projetos de investimento a que estão ligados (estes últimos, apoiados pelo FEDER, de valor substancialmente maior). Complementarmente a estas conclusões de avaliações anteriores, os resultados da auscultação no âmbito da presente avaliação sugerem problemas de comunicação e divulgação junto das empresas, em particular das de menor dimensão.

43. A adesão dos promotores aos planos para igualdade ficou aquém do esperado, tendo sido aprovadas 10 candidaturas no único AAC lançado. Embora os indicadores sejam apurados com a conclusão dos projetos a meta não será alcançada, expectativa corroborada pelos promotores inquiridos (30% dos promotores, ponderados pelo número de projetos, não prevê alcançar os resultados contratualizados). A auscultação de atores evidencia que, sendo a igualdade de oportunidades central na política europeia, o instrumento é pouco apelativo, não prioritário nas apostas dos promotores e de difícil monitorização no que se refere à sua aplicação na prática, ao que acresce o lançamento tardio do AAC devido à natureza das operações definidas e respetivo enquadramento na metodologia de custos simplificados, que apenas veio a estar aprovada em 2019 e que atrasou os processos. Eventualmente uma opção será a formação de públicos estratégicos com base nos pacotes de conteúdos formativos (ex: violência doméstica).

44. Por último, a perceção recolhida junto dos promotores através de inquérito revela que os resultados dos projetos deste eixo contribuem claramente para aumentar a igualdade de oportunidades e combater a discriminação (80% dos promotores, ponderado pelo nº de projetos, considera que os respetivos projetos tiveram contributo forte ou muito forte para este resultado), para aumentar as competências (74%) e para melhorar os serviços e/ou as respostas sociais para pessoas em situação de dependência (66%).

[6] Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos (EY Parthenon, 2021)

Quadro 3. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 5

Eixo	PI	Tipo de Indicador	Indicador - Descritivo	Grau de Alcance	Un.	Meta 2023	Valor à data de corte	Taxa de Realização
Formação e emprego								
5	8i	Resultado	Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação nas ações de apoio à contratação		%	45	74	164%
			Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional		%	72	75	104%
		Realização	Participantes desempregados que beneficiam dos apoios à contratação		N.º	8 240	6 718	82%
			Participantes desempregados que beneficiam de estágios profissionais		N.º	10 824	9 219	85%
	8iv	resultado	Entidades apoiadas com planos para a igualdade implementados com avaliação efetuada		%	80	0	0%
		realização	Entidades apoiadas que implementaram planos para a igualdade		N.º	11	N/A	N/A
	8v	Resultado	Pessoal altamente qualificado contratado por empresas que se encontra empregado em empresas 6 meses após o apoio		%	50	N/A	N/A
			Trabalhadores que se consideram mais aptos para a inovação e gestão após a frequência da formação		%	75-85	N/A	N/A
			Participações certificadas de desempregados em unidades de formação de curta duração		%	82	89	109%
			Participantes empregados que pelo menos mantêm o emprego 6 meses depois de terminada a participação na formação		%	44	N/A	N/A
		Realização	Pessoal altamente qualificado contratado por empresas apoiadas		N.º	92	90	98%
			Trabalhadores apoiados em ações de formação em contexto empresarial		N.º	696	321	46%
			Participações de desempregados em unidades de formação de curta duração		N.º	12 075	17 083	141%
			Participações de empregados em unidades de formação de curta duração		N.º	64 630	57 599	89%

Nota: A verde, indicadores com 80% ou mais de realização. A amarelo, indicadores com desvio face à(s) meta(s), mas sem risco evidente de incumprimento. A vermelho, indicadores com desvio face à(s) meta(s) e com risco de incumprimento. Valor da meta do indicador reduzido em reprogramação. Valor da meta do indicador aumentado em reprogramação.
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

45. No domínio do capital humano, o Eixo 7 visa investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida. As ações de modernização, adaptação e melhoria dos equipamentos escolares bem como dos mecanismos de estruturação da oferta formativa foram bem-sucedidas. Este eixo apresenta elevada procura nos concursos, mobiliza mais de 105M€ (49M€ FEDER e 56M€ FSE), dotação esta que no âmbito do FEDER, em 2020, obteve um reforço de 48% destinado principalmente à retirada do amianto nas escolas, o que justifica a extrapolação da meta numérica em 722% (PI 10a) e a aprovação de 205 operações face às 590 totais do eixo.

46. A maioria dos indicadores converge para as metas previstas (Quadro 4), sendo a exceção a % de diplomados em cursos ISCED4 (CET), a qual também se prevê atingir quando estiverem concluídos os procedimentos de análise dos resultados das operações. Os promotores auscultados revelam que a adesão a estes cursos não diminuiu significativamente, o alcance dos resultados é que se revelou condicionado pelo facto de muitos participantes transitarem para o mercado de trabalho (onde são muito procurados) antes de concluírem os cursos.

47. Os incentivos abrangeram também os cursos profissionais e os CEF (Cursos de Educação e Formação), tendo apoiado sobretudo entidades privadas. A sessão *Focus Group* evidenciou a pertinência de alargar o âmbito do apoio a jovens com menos qualificações, onde se detetam necessidades de formação, e o alargamento do financiamento dos cursos profissionais de dois para três anos, em consonância com a duração deste tipo de formação.

48. Além das ações de remoção do amianto, as escolas também foram alvos de intervenções específicas de prevenção e redução do abandono escolar (PI 10i), como o programa TEIP, responsável por cerca de metade das operações. A meta está próxima a ser alcançada, ainda que os dados estejam a ser revistos (já não são calculados pela Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência) com previsão de apuramento em 2024.

49. A aposta nos Centros Qualifica envolveu mais de 53 mil inscritos, permitindo alcançar a meta do indicador mas após uma reprogramação significativa em baixa, em linha com a diminuição do desemprego face ao momento inicial de programação.

50. Por último, a perceção recolhida junto dos promotores através de inquérito revela que os resultados dos projetos deste eixo contribuem claramente para colmatar as necessidades de requalificação e/ou adaptação de infraestruturas de ensino e formação da região (74% dos promotores, ponderado pelo nº de projetos, considera que os respetivos projetos tiveram contributo forte ou muito forte para este resultado) e para criar ofertas de educação-formação mais alinhadas com as necessidades do mercado de trabalho (75%).

Quadro 4. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 7

Eixo	PI	Tipo de Indicador	Indicador - Descritivo	Grau de Alcance	Un.	Meta 2023	Valor à data de corte	Taxa de Realização
Formação e emprego								
7	10a	Resultado	Taxa de cobertura da requalificação das escolas do ensino básico e secundário (% de alunos)		%	72	81	113%
	10i		Escolas abrangidas por projetos específicos de combate ao insucesso e ao abandono que progrediram, aproximando-se ou superando o valor esperado		%	40	N/A	N/A
	10iii		Pessoas não desistentes em processos RVCC		%	90	N/A	N/A
	10iv		Diplomados nos cursos de dupla certificação, de nível ISCED 3		%	50	58	116%
	10iv		Diplomados em cursos, de nível ISCED 4 (CET)		%	70	41	59%
	10a	Realização	Acolhimento de crianças e educação Capacidade das infraestruturas de acolhimento de crianças ou de educação apoiadas		N.º	27 868 ↑	201 173	722%
	10i		Escolas abrangidas por intervenções com vista à redução do abandono escolar e à melhoria do sucesso educativo		N.º	45 ↑	38	84%
	10iii		Pessoas inscritas nos Centros Qualifica		N.º	49 885 ↓	53 948	108%
	10iv		Jovens apoiados nos cursos de dupla certificação de nível, ISCED 3		N.º	3 615 ↑	3 724	103%
	10iv		Jovens apoiados em cursos de nível, ISCED 4 (CET)		N.º	1 337 ↓	1 597	119%

Nota: A verde, indicadores com 80% ou mais de realização. A amarelo, indicadores com desvio face à(s) meta(s), mas sem risco evidente de incumprimento. A vermelho, indicadores com desvio face à(s) meta(s) e com risco de incumprimento. ↓ Valor da meta do indicador reduzido em reprogramação. ↑ Valor da meta do indicador aumentado em reprogramação.
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Investigação, desenvolvimento e inovação

51. O Eixo 1 envolve, no essencial, medidas de reforço da investigação, promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação, com enfoque, por um lado, no reforço das infraestruturas, capacitação da excelência e promoção de centros de competência em investigação e inovação (I&I) e, por outro lado, na promoção do investimento das empresas na investigação e desenvolvimento (I&D).

52. O Eixo representava 21% da dotação programada do PO para o período de execução. A sua importância no processo de dinamização da transferência de conhecimento e tecnologia entre o SCTN e o tecido empresarial levou a AG, na reprogramação de 2018, a abrir as atividades de I&D apoiadas através da PI 1.1 ao mundo empresarial na Região de Lisboa, passando a permitir que as empresas participassem como parceiros e fossem apoiadas em operações desenvolvidas em copromoção lideradas por entidades não empresariais do sistema de investigação e inovação. Apesar desta alteração, no mesmo exercício de reprogramação, a dotação do eixo foi também reduzida (-13M€) face à constatação de reduzidos níveis de procura desde o início do período de programação, com incidência parcial no OE3 "Redes de parceria e cooperação para a inovação e

internacionalização (Clusters)", em particular apoios à I&D para transferência de conhecimento – clube de fornecedores, o qual continuou no PO mas com uma dotação mais reduzida.

53. À data de reporte da avaliação o Eixo 1 acolhia projetos aprovados num montante de 159 M€ (26% do fundo aprovado no PO) e tinha uma taxa de compromisso de 155%, assumindo-se como o eixo com maior montante aprovado e maior taxa de compromisso do Lisboa 2020. O elevado compromisso no Eixo 1 justifica-se pela expectativa tradicionalmente mais elevada de quebra na execução dos projetos nestas tipologias de investimento em I&I, (investimentos de maior risco), em particular nos promovidos por empresas e que se traduzem em cerca de 50% dos projetos aprovados e cerca de 60% do apoio concedido no Eixo1.

54. Face à natureza e diversidade de tipologias de apoio, é na PI 1.2, vocacionada para o apoio ao setor empresarial, que se concentram a generalidade (81%) dos avisos lançados neste Eixo. É também nesta prioridade que se verifica que cerca de 77% dos avisos não esgotaram a dotação colocada a concurso, com particular destaque para as tipologias de Transferência do conhecimento científico e tecnológico do SIAC e para as tipologias do SI&DT relacionadas com os Vales I&D, Núcleos de I&DT, Proteção da propriedade intelectual e industrial, Internacionalização da I&D, Projetos demonstradores, bem como para a tipologia de Parques de ciência e tecnologia. A dificuldade em atingir níveis mais altos de procura qualificada (a procura que cumpre as condições de elegibilidade e de mérito) encontra justificação na conjunção de um quadro de menor adesão que é expectável à I&D empresarial – refletida no menor desempenho dos indicadores de realização do nº de empresas apoiadas face às metas, já reajustadas em baixa – assim como no elevado nível de seletividade associado às operações da PI (cerca de metade das operações não foram aprovadas).

55. No caso da PI 1.1 verifica-se uma procura mais constante, com a generalidade dos avisos a contratualizar acima da dotação colocada a concurso, não obstante o registo de uma taxa de seletividade ainda mais exigente (16% das candidaturas foram aprovadas, a mais baixa taxa de aprovação do PO). Também nesta prioridade, a tipologia destinada à Proteção de direitos de propriedade intelectual e aos Projetos de internacionalização de I&D do SAICT registaram uma procura qualificada aquém das expectativas.

56. Apesar da seletividade verificada nos avisos da PI 1.2, verifica-se que na globalidade os beneficiários empresariais inquiridos consideram adequadas ou muito adequadas (superior a 90%, ponderado pelo número de projetos) as condições de elegibilidade, o alinhamento dos objetivos e a informação contida nos avisos, apesar de persistirem melhorias a implementar no caso dos requisitos administrativos/ documentais. Já no caso dos promotores não empresariais, uma das grandes limitações dos avisos disponibilizados continua a ser a desadequação das (baixas) taxas de comparticipação do Programa face às necessidades de financiamento deste tipo de promotores.

57. O grau de exigência na admissão e aprovação das candidaturas neste Eixo (maior grau de seleção explicado pelas dotações orçamentais colocadas a concurso, em paralelo com a existência de uma massa crítica mais competitiva) tem-se traduzido numa garantia de qualidade e compromisso por parte dos promotores quanto à fase de execução das operações o que se reflete em baixas taxas de rescisão/anulação das operações, comparativamente com os restantes Eixos do Programa, apesar de algumas dificuldades registadas em tipologias de intervenção como nos investimentos empresariais em inovação de não PME ou na valorização económica e transferência do conhecimento científico e tecnológico, nas quais as operações registaram mais incidências de quebra.

58. A própria conjuntura de crise pandémica (principal aspeto, indicado nas respostas aos inquéritos, que condicionou o desenvolvimento da generalidade dos projetos) prejudicou a capacidade de realização do investimento aprovado e o ritmo de execução do Eixo 1. No caso específico dos projetos promovidos por entidades não empresariais[7], para além das restrições impostas pela crise da COVID-19, são identificadas ainda as limitações decorrentes das regras e procedimentos de contratação pública, que têm prejudicado o bom ritmo de execução dos projetos. Adicionalmente, 20% dos inquiridos não empresariais refere ter a expectativa de não conseguir executar mais de 80% dos valores de investimento contratados. Além disso, constatou-se em sede do *Focus Group* que o nível de execução (sobretudo dos projetos das entidades não empresariais) é afetado pela complexidade da literatura e enquadramento regulamentar dos concursos, sendo necessária maior simplificação/clareza de exposição da informação nos avisos, o que reforça os resultados obtidos nos inquéritos efetuados.

59. As grandes dificuldades de execução evidenciam-se, contudo, na PI 1.2, onde os projetos promovidos maioritariamente por empresas (91% dos projetos apoiados nesta prioridade e 76% do apoio concedido) registaram um ritmo de execução, à data, de 36%, relativamente mais baixo que os 64% das operações apoiadas na PI 1.1. Efetivamente parece existir uma correlação entre reduzidos níveis de execução e os Eixos onde predominam operações promovidas por empresas, registando os Eixos 1 e 2 (promovidos maioritariamente por empresas – 75% das operações e 70% do fundo aprovado) as taxas de execução mais baixas de todo o Programa

[7] As entidades não empresariais são a generalidade dos promotores da PI 1.1 e 9% dos promotores da PI 1.2.

à data de reporte da avaliação. Os *focus group* evidenciaram a dificuldade de execução das operações num contexto em que as empresas não asseguram, no momento da candidatura, o financiamento necessário para realizar os projetos, o que se agrava com o atraso no pagamento dos adiantamentos e primeiros pagamentos por parte do PO. Não obstante, importa referir que dos promotores empresariais inquiridos, apenas 10% referem ter a expectativa de não conseguir executar mais de 80% dos valores de investimento contratado o que poderá indicar uma eventual recuperação do ritmo de execução destes projetos até ao final do período de execução do Programa.

60. De salientar que, conforme confirmado não só pela procura continuada face à oferta disponibilizada, como pela natureza dos beneficiários e pela maior capacidade de resistirem aos efeitos da crise, verifica-se à data da avaliação o cumprimento generalizado das metas de realização da PI 1.1 (Quadro 5), no qual se evidenciou uma forte dinâmica das infraestruturas de investigação apoiadas que se refletiu não só no número dos investigadores contratados, como nos projetos de I&D desenvolvidos (apesar da reprogramação em baixa da respetiva meta realizada em 2018, o número atual de projetos apoiados quase que atinge o valor da meta inicial). Parece assim confirmar-se o pressuposto da existência na Região de um sistema académico e de investigação recetivo à coprodução (PI.8), que com os apoios adequados à criação e melhoria das respetivas infraestruturas, acompanhados por recursos altamente qualificados, é capaz de estimular a criação de projetos de I&D que aceleram a procura por investigadores (nacionais e internacionais), instituições de ensino superior e outras entidades relevantes, gerando simultaneamente um espaço propício à transferência regular de tecnologia e conhecimento (PII.4).

61. Adicionalmente, também no âmbito dos processos de auscultação (*Focus Group*, entrevistas e estudo de caso), constatou-se que o processo de divulgação e dinamização de atividades de I&I, nomeadamente, em centros públicos e de competência, é eficaz apesar de existirem oportunidades de melhoria, e terão cumprido com os objetivos que se comprometeram. Estes processos de divulgação e dinamização dos centros públicos e de competência terão contribuído também para a promoção da I&I desenvolvida e para o reforço da interação entre todos os atores do sistema. Desta forma, confirma-se o pressuposto da cadeia de impactes, das atividades para as realizações, "PI.7 Processo de divulgação e dinamização de atividades de I&I em centros públicos e de competência é eficaz", apesar das evidências circunscritas recolhidas no exercício da avaliação.

62. Não obstante, no *Focus Group* realizado sobre "I&D e Competitividade" apurou-se que existe um desajustamento entre as dotações do PO e as respetivas taxas de cofinanciamento e as necessidades de investimento continuo na capacitação das infraestruturas na região de Lisboa (onde se concentra uma parte importante das infraestruturas do SCTN). Com efeito, os apoios são fundamentais não só para a melhoria das infraestruturas como também dos serviços que estas prestam, os quais são estratégicos para a garantia da qualidade da I&D gerada e para a atração de recursos altamente qualificados (nacionais e estrangeiros), promovendo a capacidade de participação e estímulo das redes onde se inserem.

63. De facto, tendo em conta o grau de risco associado aos investimentos em I&D fundamental ou outro tipo de investigação e desenvolvimento mais a montante das fases de aplicação no mercado, bem como o I&D desenvolvido pelo SCTR, dada a sua natureza e dificuldade de criação de retorno financeiro associado, este tipo de investimentos continua a necessitar de estímulo por via dos apoios a fundo perdido com taxas de incentivo relativamente atrativas, mais em linha com as disponíveis noutras regiões.

64. A articulação e alavancagem entre os FEEI e o Orçamento de Estado tenderá a ser uma opção para o caso de Lisboa, solução já utilizada em quadros anteriores para o caso específico de instrumentos dirigidos ao SCTR. Adicionalmente será pertinente alargar os apoios destinados a estimular a participação empresarial noutros programas de I&D financiados pela União Europeia. Apesar dos apoios disponibilizados na região, este tipo de iniciativas deveria ser reforçado no sentido potenciar a alavancagem dos fundos nacionais e de I&D não cofinanciada com os fundos disponíveis em instrumentos europeus.

65. Ainda assim, o SCTR de Lisboa tem demonstrado uma capacidade de evolução positiva, com uma dinâmica de internacionalização que é traduzida num crescimento e presença representativa e de liderança nos concursos europeus (e.g. Horizon). Será necessário criar igualmente uma cultura de participação empresarial mais forte nestes programas, em particular uma cultura de liderança nos projetos e redes internacionais.

66. Parece existir uma aposta nos apoios atribuídos através do SAICT (97% das operações aprovadas e 99% do Fundo aprovado na PI 1.1) ao ecossistema de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico da Região de Lisboa, devidamente alinhamento com a Estratégia de Especialização Inteligente, e que se traduz em resultados relevantes na melhoria da promoção de projetos que favorecem não só a partilha e o acesso aberto das infraestruturas como a divulgação e disseminação de resultados de I&D em coprodução e uma maior visibilidade internacional.

67. Verifica-se igualmente que não parece ter confirmação que o risco associado ao alinhamento das temáticas de investigação com a EREIL/ENEI poderia restringir a procura (RI.7), uma vez que a procura no caso da PI 1.1 (onde houve um maior grau de seletividade com apenas 16% das candidaturas admitidas a serem aprovadas)

não parece ter sido afetada (apenas nos avisos referentes a apoio projetos de internacionalização de I&D e proteção de direitos de propriedade intelectual a dotação disponibilizada não foi esgotada). Já no caso dos projetos da PI 1.2, segundo as respostas dos inquiridos empresariais, 70% considera que esse fator crítico não teve qualquer efeito nos resultados do projeto e os restantes 30% consideram inclusive que o alinhamento com a RIS3 facilitou o desenvolvimento deste.

68. Apesar da boa dinâmica dos projetos apoiados na PI 1.1., parece que persiste alguma dificuldade na realização de projetos de transferência de conhecimento entre a academia e o tecido empresarial, até pela natureza dos projetos apoiados mais direcionados para a investigação científica e desenvolvimento tecnológico do SCT regional. Apesar de ser espectável (Figura A25), segundo 60% dos inquiridos não empresariais, um aumento da articulação das empresas com as universidades, 64% considera que os projetos apoiados poderão contribuir para um aumento das atividades de transferência de conhecimento do sistema científico para o tecido empresarial, mas ao mesmo tempo 73% dos inquiridos não empresariais considera que os projetos apoiados tiveram um contributo moderado ou nulo na promoção de iniciativas de I&DI em contexto empresarial.

69. Esta dificuldade é igualmente verificada nas realizações da PI 1.2. Nesta prevalecem algumas limitações na realização das metas definidas, consequência de um menor nível de adesão de projetos direcionados para a promoção do investimento das empresas em investigação e desenvolvimento, em particular quando este exige a cooperação das empresas com instituições de investigação, com consequências na dificuldade de realização de projetos de transferência e utilização de conhecimento, que registava à data um ritmo de realização incipiente, que coloca em causa o cumprimento da respetiva meta. Adicionalmente, verifica-se que a maioria das empresas inquiridas não se pronunciou sobre a questão colocada sobre o contributo do projeto para a integração em redes com outras empresas e instituições relevantes do sistema regional de inovação, e dos 8% que responderam, apenas 27% considera que o contributo dos projetos apoiados é forte.

70. Efetivamente, verifica-se que no caso do indicador "nº empresas em cooperação com instituições de investigação", mesmo tendo em conta a reprogramação em baixa da meta realizada em 2018, não parece, à data do reporte, que seja possível ao PO estimular estas relações de parcerias de forma a conseguir atingir os objetivos propostos, mesmo tendo em conta as expectativas da AG de se preverem novos compromissos nestas tipologias de projetos. O mesmo acontece para o número de projetos de transferência e utilização de conhecimento, que se encontra muito longe da meta inicialmente programada, mas que neste caso é justificado pela AG devido à retificação dos valores dos anos anteriores em virtude de aferição do método de cálculo, pelo que poderá ser necessário rever em baixa as respetivas metas.

71. O *Focus Group* permitiu recolher justificações sobre estas dificuldades, alertando para a falta de programas de ecossistema, i.e, programas que permitam apoiar atividades de transferência de conhecimento de forma mais transversal (e.g. gabinetes de transferência de conhecimento conjuntos) em detrimento de programas pontuais para apoiar determinada patente ou projeto de propriedade intelectual. Sublinha-se que o apoio à transferência de conhecimento deve privilegiar uma perspetiva de estímulo e promoção do ecossistema, de forma que os investimentos sejam mais competitivos nestas áreas da I&D e inovação, em detrimento de uma aposta centrada ao nível de projetos individuais. Adicionalmente, é assinalada a dificuldade das empresas em atrair as universidades/outros centros de I&D para participar em projetos de copromoção face às baixas taxas de cofinanciamento disponíveis. Este cenário de enquadramento cada vez mais limitativo dos auxílios de estado na região de Lisboa para os FEEI tem impulsionado os promotores não empresariais, e mesmo os empresariais, a procurar outras oportunidades de financiamento dos seus projetos junto dos instrumentos europeus. Contudo, a região de Lisboa revela-se ainda frágil neste trajeto, dado o seu ecossistema não ter a capacidade e escala desejáveis para fazer face à concorrência europeia, pelo que se reforça a continuidade na aposta de incentivos que promovam, não só capacidade das infraestruturas e respetivos serviços, como o estímulo e apoio à participação regional do SCTR e das empresas em redes europeias e internacionais e noutros instrumentos comunitários na I&D, ciência, tecnologia e inovação.

72. Apesar de algumas dificuldades identificadas na PI 1.2, o grau de alcance dos resultados neste Eixo revela um ritmo pautado pela realização à data dos indicadores de resultado, os quais apresentam à data de reporte o cumprimento atual ou potencial das metas definidas. Este ritmo traduz-se também nas respostas dos inquiridos não empresariais, que consideram que os projetos que tiveram aprovados terão um contributo forte e muito forte, em particular na melhoria da qualidade da investigação científica e tecnológica, no reforço da colaboração com outras instituições de ensino superior ou outras entidades relevantes de I&D, no reforço da capacidade da rede de infraestruturas de I&DI e na contratação de novos investigadores altamente qualificados.

Quadro 5. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 1

Eixo	PI	Tipo de Indicador	Indicador - Descritivo	Grau de Alcance	Un.	Meta 2023	Valor à data de corte	Taxa de Realização
Investigação, desenvolvimento e inovação								
1	1a	resultado	Proporção de pessoal ao serviço equivalente a tempo integral (ETI) em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D - ‰) na população ativa (excluindo setor empresas)		%	10,5-10,7	10,5	99%
		Realização	Investigação, Inovação Número de investigadores a trabalhar em infraestruturas de investigação melhoradas		ETC	540	1 109	205%
			Projetos de I&D apoiados		N.º	292	370	127%
			Infraestruturas de investigação apoiadas		N.º	27	27	100%
	1b	Resultado	Receitas oriundas de fundos de empresas (nacionais ou estrangeiras) no financiamento das unidades de I&D (excluindo as unidades do setor empresas)		%	3,0-4,0	3,8	109%
			Despesa das empresas em I&D no VAB		%	0,9-1,1	0,85	85%
			Empresas com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Rev. 3, B a H, J, K, M e Q) com cooperação para a inovação no total de empresas do inquérito comunitário à inovação		%	23,0-28,0	24,4	96%
			Volume de negócios associado à introdução de novos produtos para o mercado no total do volume de negócios de empresas com inovações de produto (Não PME do inquérito comunitário à inovação)		%	5,0-10,0	5,4	72%
		Realização	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio		N.º	351	228	65%
			Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem subvenções		N.º	351	228	65%
			Investimento Produtivo: Investimento privado paralelo ao apoio público às empresas (subvenções)		1000€	153 000	232 579	152%
			Investimento Produtivo: Aumento do emprego em empresas apoiadas		ETC	401	258	64%
			Investigação, Inovação Número de empresas em cooperação com instituições de investigação		N.º	254	122	48%
			Investigação, Inovação Número de empresas apoiadas para introduzirem produtos novos no mercado		N.º	27	16	59%
			Projetos de transferência e utilização de conhecimento		N.º	78	1	1%
			Investimento produtivo: N.º de empresas apoiadas em I&D e Inovação produtiva para a criação de novos produtos, processos e sistemas de combate à COVID-19 (Subconjunto CO02)		N.º	8	49	613%

Nota: A verde, indicadores com 80% ou mais de realização. A amarelo, indicadores com desvio face à(s) meta(s), mas sem risco evidente de incumprimento. A vermelho, indicadores com desvio face à(s) meta(s) e com risco de incumprimento. Valor da meta do indicador reduzido em reprogramação. Valor da meta do indicador aumentado em reprogramação.
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Competitividade e internacionalização

73. O Eixo 2, visando o reforço da competitividade das PME através da promoção do espírito empresarial (PI 3.1), da adoção de novos modelos empresariais para as PME (PI 3.2) e ainda do alargamento de capacidades avançadas (PI 3.3), foi o segundo eixo com maior volume de financiamento comunitário aprovado (cerca de 213 M€), refletindo a grande aposta do PO no apoio ao tecido empresarial da região.

74. A procura mobilizada pelo Eixo ficou, genericamente, aquém dos valores globais do Programa, sendo que menos de 65% dos AAC suscitaram uma procura superior às dotações colocadas a concurso, face a valores globais de 76% no PO (Quadro A5). Do mesmo modo, em grande parte dos avisos, o incentivo aprovado não superou 50% da dotação de fundo colocada a concurso (procura qualificada), destacando-se a PI 3.1, na qual 81% dos avisos mobilizaram uma procura qualificada menor que 50%, não ultrapassando os 21% (na PI 3.2) os casos em que a procura (qualificada, ou seja a que cumpre os critérios de elegibilidade e mérito) tenha sido superior à dotação a concurso (Quadro A5).

75. Ao quadro de menor adesão das empresas face ao esperado na programação aliou-se uma taxa de aprovação bruta das mais baixas do PO (49% em média no eixo – mas com valores em torno dos 30% para as TI empreendedorismo e qualificação de PME -, superada, pela negativa, apenas pela do Eixo 1 - Quadro 1), concluindo-se por um duplo constrangimento do eixo quer na mobilização geral de procura quer na qualidade dos projetos apresentados.

76. O Eixo 2 é também caraterizado por uma elevada taxa de rescisão/anulação das operações aprovadas, com especial incidência nas TI acima referidas (em torno dos 40% de quebra após a aprovação, muito acima da média de 16% do PO - Quadro 1), largamente associada aos primeiros dois anos de vigência do Programa. Ainda que o principal constrangimento à execução dos projetos mencionado pelos promotores empresariais tenha sido destacadamente a pandemia COVID-19 (53% dos promotores, ponderado pelo nº de projetos), a sinistralidade registada nos projetos aprovados no início do programa indicia não ter a pandemia sido o único fator determinante para o término das intenções de investimento aprovadas, surgindo a dificuldade em garantir a contrapartida nacional como um fator relevante para as anulações, bem como os processos de licenciamento, quando aplicáveis. Os momentos de auscultação refentes às temáticas da competitividade reforçaram a hipótese de a falta de capacidade financeira das empresas para realizar os projetos desempenhar um papel relevante para as taxas de rescisão/anulação.

77. A sub-representatividade da procura aos SI na região de Lisboa era já apontada na Avaliação da Implementação dos Sistemas de Incentivos (2019), que referia serem as "restrições de dotações e condições de financiamento dos SI decorrentes da legislação comunitária" os principais entraves à procura efetiva desta que é "a região mais desenvolvida e mais relevante em termos económicos". A hipótese das condições de financiamento, em Lisboa, serem um fator constrangedor da mobilização da procura aos SI foi também reforçada ao longo do processo de auscultação, nomeadamente no *Focus Group* dedicado à I&D e competitividade. A maioria dos promotores inquiridos faz, contudo, uma apreciação bastante positiva da adequação destes instrumentos às necessidades das empresas (Figura A35), revelando ainda margem para progredir na simplificação administrativa, na elegibilidade das despesas e no prazo para realização do projeto.

78. O desempenho no cumprimento dos indicadores associados aos SI é globalmente positivo nas PI 3.2 e 3.3, com a maioria a apresentar, à data de reporte da avaliação, valores próximos das metas de 2023 ou mesmo ultrapassando-os, destoando deste cenário a PI 3.1 (Quadro 6).

79. Nesta última, referente à promoção do espírito empresarial, o Programa apoiou 47 empresas (31 através de subvenções e 16 através do instrumento financeiro do BPF com 2M€ de dotação, que geraram 96 postos de trabalho (ambicionando também impulsionar o nascimento de novas empresas em setores em setores de alta e média-alta tecnologia e em serviços intensivos em conhecimento). A taxa de realização dos indicadores relativos a empresas apoiadas (seja diretamente pela AG ou pelo IF) e a emprego criado encontram-se ainda longe das metas previstas para 2023, mesmo num cenário de drástica redução (em 2018) dessas metas face às iniciais.

80. Não obstante as expectativas muito positivas manifestadas pelos promotores o inquérito relativamente à execução do investimento e ao cumprimento das metas dos projetos[8] (Figura A39 e Figura A40), a equipa considera que se deverá equacionar a revisão em baixa das metas destes indicadores. Com efeito, a fraca adesão das empresas aos apoios ao empreendedorismo não é específica da região de Lisboa (noutros PO esta situação também se verificou e foi agravada pelo contexto da pandemia e consequente apreensão face ao risco associado a novos investimentos) e a taxa de rescisão/anulação desta PI em Lisboa (42%) foi elevada, pelo que será difícil cumprir as metas. O processo de auscultação aponta as taxas de cofinanciamento mais baixas associadas à

[8] As conclusões retiradas a partir das respostas ao inquérito ao nível desta PI devem ser interpretadas com precaução – o peso destas respostas no total de respondentes assume um referencial alinhado com o peso dos projetos da PI no PO mas o universo (reduzido) de projetos da PI coloca uma margem de erro que não permite assumir como definitivas as ilações tiradas a partir apenas das respostas da PI.

região de Lisboa como um fator dissuasor da procura aos apoios ao empreendedorismo, levando os investidores a optar por desenvolver os seus projetos noutras regiões.

81. Pelo contrário, nas TI vocacionadas para o apoio à internacionalização das PME (PI 3.2), verifica-se o desempenho acima das metas definidas para 2023 para todos dos indicadores (de realização). Se o número de empresas apoiadas – 647 – supera ligeiramente a meta definida para 2023 (não obstante a sua revisão em baixa na reprogramação de 2018), o valor de investimento privado paralelo ao apoio público às empresas (cuja reprogramação de 2018 praticamente dobrou a meta) e (ainda mais) o aumento do emprego nas empresas apoiadas superavam, à data de corte da avaliação, de forma substancial as metas fixadas para 2023.

82. Os promotores de projetos de internacionalização afirmam-se, no inquérito, bastante cautelosos quanto à execução dos valores de investimento e das metas contratados (cerca de metade não prevê cumprir esses objetivos - Figura A39 e Figura A40). Apesar deste cenário, esta TI não se encontra entre aquelas com maiores níveis de rescisão ou anulação de entre o Eixo 2 (Quadro 1), o que indicia que este pessimismo não se tem refletido nos níveis de sinistralidade até à data, mas pode traduzir-se em problemas de execução. Não se pode deixar de salientar que os impactos dos sucessivos confinamentos tiveram incidência acrescida na execução dos projetos de internacionalização, com componentes muito dependentes de ações além-fronteiras e que estes projetos deverão ser acompanhados de perto pela AG e OI, de forma a equacionar o ajustamento das metas em função das expectativas de quebra, se necessário.

83. Os incentivos à qualificação e inovação das PME (SI) suscitaram grande procura por parte das empresas, no contexto do Eixo 2. Ao abrigo do "alargamento de capacidades avançadas" (PI 3.3) foram apoiadas 843 empresas (615 através de subvenções e 228 através do IF do BPF) para projetos de investimento produtivo e 129 para introduzirem produtos inovadores, que mobilizaram 170M€ em investimento privado paralelo ao apoio público (referente apenas às subvenções) e criaram 1321 postos de trabalho. O desempenho notório da realização destes indicadores, bastante acima da meta de 2023, na sua generalidade, não pode ser dissociado da forte revisão em baixa da reprogramação de 2018, notoriamente associada ao número de empresas apoiadas através de IF, que diminui de 1545 para 27. É, no entanto, esperada uma revisão em alta das metas associadas destes indicadores, com repercussão também no aumento de emprego (associado aos primeiros).

84. Entre os apoios disponibilizados neste PI contam-se três tipos de instrumentos financeiros (Capital/Quase Capital e Dívida/Garantia e Fundo de Coinvestimento) correspondentes a 3 operações do Banco de Fomento com dotação de 116 M€ e apoio a 228 empresas, valores largamente superiores à meta para 2023 sendo, contudo, relevante referir a forte redução a que esta foi sujeita quando da reprogramação de 2018 (na ordem dos 98%). Tendo sido apontados, no processo de auscultação, os constrangimentos transversais à execução destes instrumentos provocados pela COVID-19, foi também referida uma aceleração após a data de corte desta avaliação, especialmente na região de Lisboa.

85. Os incentivos CRII suscitaram uma forte procura por parte das empresas, a que se juntou um esforço de aprovação em overbooking, conduzindo a uma superação em larga escala da meta para 2023 dos valores à data de reporte que deverá conduzir ao ajustamento das respetivas metas em alta.

86. Os promotores das operações de qualificação e inovação das PME não CRII afirmam-se mais receosos quanto às expectativas sobre a execução dos valores de investimento e o alcance das metas contratados (76% preveem o cumprimento em linha ou acima do contratado - Figura A39 e Figura A40, valores em linha com valores globais) do que aqueles que responderam aos AAC de resposta ao COVID-19 (que esperam um grau de execução e de alcance das metas em linha ou acima do contratado na ordem dos 85%).

87. Mais de um terço dos respondentes (entre 39% a 55%) com projetos concluídos ou perto da respetiva conclusão de SI (Figura A45), considera que os projetos apoiados contribuíram para um incremento forte ou muito forte da sua atividade (em termos de VAB, Volume de Negócios, exportações ou vendas de novos produtos ou serviços). É de salientar a semelhança da magnitude do contributo dos projetos para a evolução destas variáveis quando ponderados pelo investimento elegível, o que indicia não ter o volume de investimento impactos significativos nos resultados dos projetos (para os indicadores acima referidos).

88. As operações CRII, de natureza diferente, observam um contributo significativo na introdução de inovação na atividade e nos produtos da empresa (58% e 55%, respetivamente, dos promotores, ponderado pelo investimento elegível) e menos relevante no aumento da presença online da empresa e da manutenção dos postos de trabalho (20% e 25%, respetivamente) - Figura A42.

Quadro 6. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 2

Eixo	PI	Tipo de Indicador	Indicador - Descritivo	Grau de Alcance	Un.	Meta 2023	Valor à data de corte	Taxa de Realização
Competitividade e Internacionalização								
2	3a	Resultado	Nascimentos de empresas em setores de alta e média-alta tecnologia e em serviços intensivos em conhecimento no total de nascimentos		%	2,9-3,4 ↓	3,34	106%
		Realização	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio		N.º	109 ↓	47	43%
			Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem subvenções		N.º	80 ↓	31	39%
			Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio financeiro, que não sob forma de subvenções		N.º	29 ↓	16	55%
			Investimento Produtivo: Número de novas empresas apoiadas		N.º	109 ↓	47	43%
			Investimento Produtivo: Aumento do emprego em empresas apoiadas		ETC	538 ↓	96	18%
	3b	Resultado	Valor de exportações no volume de negócio nas PME		%	16-18	12	71%
		Realização	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio		N.º	596 ↓	641	108%
			Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem subvenções		N.º	596 ↓	641	108%
			Investimento Produtivo: Investimento privado paralelo ao apoio público às empresas (subvenções)		1000€	107 000 ↑	157 635	147%
			Investimento Produtivo: Aumento do emprego em empresas apoiadas		ETC	294 ↓	975	332%
	3c	Resultado	PME com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Rev. 3 B a H, J, K, M e Q) com atividades de Inovação no total de PME do inquérito comunitário à inovação		%	60-65 ↓	53	85%
		Realização	Investimento produtivo: N.º de empresas apoiadas em Inovação produtiva para a criação de novos produtos, processos e sistemas de combate à COVID-19 (Subconjunto CO02)		N.º	40	353	883%
			Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio		N.º	130 ↓	843	648%
			Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem subvenções		N.º	103	615	597%
			Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio financeiro, que não sob forma de subvenções		N.º	27 ↓	228	844%
			Investimento Produtivo: Investimento privado paralelo ao apoio público às empresas (subvenções)		1000€	10 150	169 324	1668%
			Investimento Produtivo: Aumento do emprego em empresas apoiadas		ETC	463	1 321	285%
			Investigação, Inovação Número de empresas apoiadas para introduzirem produtos novos na empresa		N.º	40 ↓	129	323%

Nota: A verde, indicadores com 80% ou mais de realização. A amarelo, indicadores com desvio face à(s) meta(s), mas sem risco evidente de incumprimento. A vermelho, indicadores com desvio face à(s) meta(s) e com risco de incumprimento. ↓ Valor da meta do indicador reduzido em reprogramação. ↑ Valor da meta do indicador aumentado em reprogramação.
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Sustentabilidade ambiental, energia e coesão territorial

89. O Eixo 3 enquadra os apoios à transição energética nas empresas, nas infraestruturas publicas e nas habitações, assume uma dotação de 10M€ e uma taxa de compromisso de 71%, a mais baixa de entre os eixos do PO. A baixa adesão a alguns dos instrumentos (em particular o destinado às empresas, com apenas um projeto apoiado) e a taxa de quebra associada a rescisões/anulações (mais evidente nas operações promovidas pelos

municípios incidindo sobre habitações) justificam os significativos ajustamentos em baixa da dotação do eixo e das metas, os quais permitiram garantir o cumprimento da maioria dos indicadores.

90. As maiores dificuldades no alcance das metas surgem nos projetos de eficiência energética nas infraestruturas públicas onde foram aprovadas cerca de 70 operações (Quadro 7). A taxa de quebra de 10% nas candidaturas aprovadas e a baixa execução, aliadas à complexidade e morosidade do processo de análise de candidaturas e dos pareceres técnicos da DGEG, assim como à prioridade dada pelos promotores a outros projetos que se tornaram mais prementes na fase pandémica, contribuem para estes resultados e reclamam ajustamentos em baixa das dotações metas dos indicadores associados.

91. A atratividade do instrumento é condicionada pelas condições de elegibilidade das despesas (às obras de eficiência energética estão associados custos relevantes que não são elegíveis) e, no caso das empresas, pela forma de apoio (reembolsável) e o cumprimento das regras de minimis (o maior interesse/prioridade por parte das empresas de maior dimensão esbarra nas limitações de minimis). Adicionalmente, a complexidade associada às matérias relacionadas com a eficiência energética – não dominadas pelas estruturas técnicas das AG – e a morosidade associada à análise e pareceres por parte do OI remetem, por um lado, para uma maior simplificação das exigências processuais requeridas e melhor comunicação das mesmas aos promotores e, por outro lado, para uma maior capacidade de resposta por parte das entidades especializadas e envolvidas na análise e acompanhamento das operações.

92. A Avaliação da implementação das medidas de reforço da transição para uma economia com baixas emissões de carbono (2020) permite também enquadrar os motivos associados à fraca procura empresarial, explicado pela preferência das empresas em apresentar candidaturas aos Sistemas de Incentivos, beneficiando por essa via de majorações das candidaturas com dimensão de eficiência energética, em detrimento da opção de apresentar uma candidatura específica a esta PI.

93. O inquérito aos promotores não empresariais do Eixo 3 revela que a maioria dos promotores (75% a 100%) considera que os projetos concluídos ou com elevado nível de execução permitiu melhorar os níveis de eficiência energética e o conforto térmico das infraestruturas e equipamentos apoiados (Figura A27).

Quadro 7. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 3

Eixo	PI	Tipo de Indicador	Indicador - Descritivo	Grau de Alcance	Un.	Meta 2023	Valor à data de corte	Taxa de Realização
Sustentabilidade ambiental, energia e coesão territorial								
3	4b	Resultado	Consumo de energia primária nas empresas		Tep/M€	46,62 ↓	32,88	71%
		Realização	Investimento Produtivo: Número de empresas que recebem apoio		N.º	1 ↓	1	100%
			Empresas com consumo de energia melhorado		N.º	1 ↓	1	100%
	4c	Resultado	Consumo de energia primária na administração regional e local		Tep	101 335	100 081	99%
			Fogos de habitação social com classificação energética melhorada		%	3,30 ↓	4,02	122%
		Realização	Eficiência energética: Número de agregados familiares com consumo de energia melhorado		N.º	252 ↓	408	162%
			Eficiência energética: Redução anual do consumo de energia primária nos edifícios públicos		1000 kWh/ano	14 863 ↓	10 770	72%
			Redução das emissões de gases com efeito de estufa Diminuição anual estimada das emissões de gases com efeito de estufa		Toneladas de CO2 equivalente	2 402 ↓	174	7%
			Redução anual do consumo de energia primária na iluminação pública		1000 kWh/ano	14 863 ↓	2 856	19%

Nota: A verde, indicadores com 80% ou mais de realização. A amarelo, indicadores com desvio face à(s) meta(s), mas sem risco evidente de incumprimento. A vermelho, indicadores com desvio face à(s) meta(s) e com risco de incumprimento. ↓ Valor da meta do indicador reduzido em reprogramação. ↑ Valor da meta do indicador aumentado em reprogramação.
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

94. O Eixo 4 enquadra os apoios à preservação do património natural e cultural da região, tem uma dotação de 21M€, que tem vindo a ser reforçada nas reprogramações. Estando a dotação totalmente comprometida, a

execução das operações e os seus resultados (aferidos em termos de visitantes e dormidas) foram impactados severamente pelo período de confinamento e restrições da pandemia, levando a ajustamentos que privilegiaram nos últimos anos o apoio à promoção da atividade turística nos diversos territórios através do Programação Cultural em Rede[9]. O indicador relativo ao nº de visitantes acomodou um aumento da meta inicial em linha com o aumento de dotação do eixo e encontra-se à data de reporte ainda aquém da meta atual (mas ultrapassou a meta inicial) pelo que poderá ter de sofrer ajustamentos em baixa. Relativamente à mensuração do número de dormidas, considera-se que a recuperação no período pós pandemia permitirá alcançar os valores previstos (Quadro 8).

95. O inquérito aos promotores do Eixo 4 permite aferir que os projetos apoiados contribuíram sobretudo para qualificar a Região como destino turístico de excelência e para reforçar o papel do património natural como ativo turístico.

Quadro 8. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 4

Eixo	PI	Tipo de Indicador	Indicador - Descritivo	Grau de Alcance	Un.	Meta 2023	Valor à data de corte	Taxa de Realização
Sustentabilidade ambiental, energia e coesão territorial								
4	6c	Resultado	Dormidas em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos, apartamentos turísticos e outros		1000	13 388	5 254,35	39%
		Realização	Turismo sustentável Aumento do número esperado de visitantes a sítios de património cultural e natural e a atrações beneficiários de apoio		Visitas/ ano	206 667	159 690	77%

Nota: A verde, indicadores com 80% ou mais de realização. A amarelo, indicadores com desvio face à(s) meta(s), mas sem risco evidente de incumprimento. A vermelho, indicadores com desvio face à(s) meta(s) e com risco de incumprimento. Valor da meta do indicador reduzido em reprogramação. Valor da meta do indicador aumentado em reprogramação.
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

96. O Eixo 8, visando o desenvolvimento urbano sustentável assegura 13% da dotação do PO e tem vindo a ser reforçado em particular na vertente da mobilidade urbana sustentável.

97. A PI 4e engloba 78 operações de mobilidade urbana desenvolvidas no âmbito dos PEDU – e com uma taxa de realização financeira acima da média do PO. O indicador de realização encontra-se largamente superado e, mesmo antecipando-se algumas quebras de execução (não assumidas pelos promotores, que no inquérito consideram que alcançarão as metas contratualizadas) a meta poderá ser revista em alta (Quadro 9).

98. A melhoria do ambiente urbano através da revitalização das cidades e da atração de mais habitantes (PI 6e) tem se mostrado eficaz com bons resultados nos indicadores de satisfação dos residentes e da renovação de espaços abertos. Este último indicador, no âmbito do PEDU, abrange 57 operações de reabilitação urbana que concorrem para desenvolver a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da AML. As metas de realização e resultado estão ultrapassadas e, mesmo antecipando-se algumas quebras de execução (expectáveis numa perspetiva de continuidade de um nível de rescisão de 16% face às aprovações iniciais, mas não assumidas pelos promotores, que no inquérito consideram que alcançarão as metas contratualizadas), a meta poderá ser revista em alta.

99. Na reabilitação de edifícios públicos, a meta de área reabilitada está ainda longe de alcançar os valores para 2023, justificando a ponderação da sua revisão, não obstante um aumento registado na contratação por via do instrumento financeiro do IFRRU (consequência da transferência das verbas alocadas à PI 9.b por falta de procura) e as boas perspetivas dos promotores inquiridos relativamente ao cumprimento das metas contratualizadas. A baixa realização encontra em explicação em diversos fatores: a rescisão de algumas operações, a reponderação dos investimentos num cenário de crise pandémica, com reflexo na subida dos preços e dos prazos de entrega dos materiais de construção, os atrasos na execução por parte dos empreiteiros, conduzindo a uma subida do custo médio unitário considerado pelo PO.

100. As metas relativas ao regeneração socioeconómica e física de comunidades e zonas desfavorecidas (PI 9b) apresentam um ritmo de execução elevado com metas superiores a 200% e com grau de satisfação dos residentes também elevado. Esta PI teve concursos com baixa procura na área de reabilitação de habitações, contudo teve aumento de dotação na tipologia de intervenção em espaços públicos. No âmbito do PEDU, há 73 operações em execução, com previsão de reprogramação da meta em alta.

[9] Programa destinado a dar resposta à retoma e manutenção das atividades culturais e artísticas, tendo em conta os prejuízos decorrentes da suspensão total ou parcial de atividade no contexto da pandemia COVID-19.

Quadro 9. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 8

Eixo	PI	Tipo de Indicador	Indicador - Descritivo	Grau de Alcance	Un.	Meta 2023	Valor à data de corte	Taxa de Realização
Sustentabilidade ambiental, energia e coesão territorial								
8	4e	Resultado	Emissão estimada dos gases com efeitos de estufa na área urbana		1000 Ton/CO2	3 848	12 914	336%
		Realização	Vias dedicadas às mobilidades suaves ou à redução de emissões de carbono		Km	146	207	142%
	6e	Resultado	Grau de satisfação dos residentes que habitam em áreas com estratégias integradas de desenvolvimento urbano		1 a 10	>2	3,00	150%
		Realização	Desenvolvimento urbano: Espaços abertos criados ou reabilitados em áreas urbanas		m2	360 000	520 473	145%
			Desenvolvimento urbano: Edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em áreas urbanas		m2	31 667	10 823	34%
	9b	Resultado	Aumento do grau de satisfação dos residentes nas áreas de intervenção		1 a 10	>=2	4,00	200%
		Realização	Desenvolvimento urbano: Espaços abertos criados ou reabilitados em áreas urbanas		m2	240 000	635 699	265%
			Desenvolvimento urbano: Habitações reabilitadas em áreas urbanas		N.º	933	1 886	202%

Nota: A verde, indicadores com 80% ou mais de realização. A amarelo, indicadores com desvio face à(s) meta(s), mas sem risco evidente de incumprimento. A vermelho, indicadores com desvio face à(s) meta(s) e com risco de incumprimento. Valor da meta do indicador reduzido em reprogramação. Valor da meta do indicador aumentado em reprogramação.
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Coesão social

101. O Eixo 6 tem uma das maiores dotações financeiras do PO (153M€) tendo sido alvo de um significativo reforço da dotação FEDER destinada a equipamentos sociais, em particular os da saúde, que representam cerca de 40% do montante de apoio aprovado no eixo. As medidas incluídas neste eixo assumiram relevância acrescida para mitigar as consequências da COVID19, em particular as que correspondem a respostas sociais para inclusão de grupos desfavorecidos e a apoios à manutenção/criação de emprego.

102. Os investimentos na saúde e equipamentos sociais (PI 9.a) registaram uma procura elevada, seja do ponto de vista das candidaturas submetidas (em 9 dos 10 AAC lançados as candidaturas extravasaram claramente as dotações previstas), seja do ponto de vista da procura qualificada (em 8 dos 10 AAC o montante de apoio igualou ou superou a dotação do concurso – as exceções foram os avisos dos cuidados continuados integrados e o das creches em 2019). Verifica-se assim o pressuposto PI.1 da TdM "Os AAC lançados permitiram captar elevada procura qualificada, viabilizando a seleção dos melhores projetos".

103. A PI abrange 81 equipamentos (destacando-se 43 unidades de saúde, 15 hospitais e 15 creches), que permitiram atingir as metas de realização previstas e beneficiar os 2,7 milhões de pessoas da AML servidos pelos equipamentos apoiados (Quadro 10). Os dados relativos à cobertura das creches e das USF, como também os tempos médios de espera nos serviços hospitalares não estão apurados até o momento.

104. Em 2022, segundo dados da Entidade Reguladora da Saúde (ERS), os tempos máximos de espera para consultas e cirurgias de pessoas com cancros e patologias cardíacas, foram ultrapassados em vários dos hospitais públicos da Região. Por outro lado, também segundo informação de monitorização realizada pela ERS, em cerca de 34,9% das consultas realizadas na Região de Lisboa, os tempos máximos de resposta garantida, já tinham sido ultrapassados (com destaque para as especialidades de obesidade e na oftalmologia.

    Esta incapacidade de resposta resulta, sobretudo, do impacte significativo que a pandemia gerou, acumulando atrasos consideráveis na realização de diagnósticos e tratamentos (em 2020, os centros de saúde estiveram fechados). Assim, atualmente, observa-se um aumento significativo da procura por cuidados especializados não permitindo uma redução expressiva dos tempos de espera para consultas e tratamentos em múltiplas especialidades (verificação do pressuposto RII.3)

105. Os estudos de caso realizados sobre operações apoiadas na área da saúde (EC2 – Construção da Unidade de Saúde de Odivelas e EC3 – Aquisição de equipamento de alta tecnologia para o Centro Hospitalar Universitário Lisboa Central) permitiram identificar resultados concretos das intervenções desta tipologia. No EC 3 o projeto permitiu: diminuir os tempos de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares de prioridade de nível II e os tempos de diagnóstico e terapêutica; maior precisão dos diagnósticos (com maior capacidade de identificação

precoce de metástases, por exemplo) e das intervenções cirúrgicas realizadas; aumentar a capacidade de resposta a outras unidades de saúde; aumentar a segurança dos doentes e reduzir os custos da "não qualidade" (prevenção da infeção hospitalar, diminuição de incidentes e de acidentes, menos dias de internamento, menos gastos com antibióticos e outros fármacos por via da redução de infeções); maior satisfação dos profissionais da área da saúde; maior capacidade de resposta quando surgiu a COVID-19 (os equipamentos adquiridos incluíram de ventiladores, RM ou monitores). Por último, destaque-se o facto desta operação ter possibilitado o reforço da diferenciação do Centro na sua área de influência (que extravasa a região de Lisboa) e o seu reconhecimento como um centro de referência ao nível internacional, permitindo a implementação de ensaios clínicos que gerem maior conhecimento das doenças.

106. No EC 2 destacam-se também os seguintes resultados: redução de 43% dos utentes sem médico de família no concelho; melhoria e diversificação das funcionalidades prestadas nas USF; maiores níveis de acessibilidade aos utentes; melhoria das condições de conforto e trabalho para os próprios profissionais de saúde; maior capacidade de resposta à pandemia (seja via do aumento de capacidade e condições das instalações, seja por via de teleconsulta também possibilitada pelo desenvolvimento deste projeto). Nesta operação não foi possível alcançar em pleno a meta de aumento do número de utentes inscritos em USF, em virtude de sérios constrangimentos no âmbito dos procedimentos concursais para contratação de médicos, com as vagas disponibilizadas a não serem preenchidas, uma evidência generalizada no país.

107. Os dois EC permitem identificar evidências de confirmação do risco R I.4 - Dificuldades na implementação limitam o desenvolvimento dos projetos apoiados. Não obstante os resultados alcançados, a execução foi condicionada por dificuldades de contratação de pessoal, morosidade na obtenção de autorizações externas (no sentido em que extravasam as competências do Conselho de Administração) para a realização destes investimentos, dificuldades em assegurar a componente de autofinanciamento (50%) em virtude do volume de investimento em causa, num contexto em que o Centro Hospitalar (EC 3) tem uma área de influência nacional, acolhendo utentes de outras regiões com taxas de cofinanciamento mais elevadas nas operações sobre equipamentos de saúde. O inquérito aos promotores não empresariais do eixo 6, para além de validar dificuldades associadas à contratação de pessoal como inibidoras da plena utilização dos equipamentos apoiados (75% das respostas), permitiu identificar outros fatores que condicionaram a execução dos projetos como os constrangimentos associados ao mercado de empreitadas (79%) e a necessidade de reafectar estruturas e redefinir prioridades em resultado do contexto pandémico (87%). Considera-se assim que se verifica o risco específico RII.5 "Reafectação de estruturas e prioridades em função de alterações de contexto relevantes", reafirmado nos EC com a necessidade de reafectar estruturas internas em resultado da situação pandémica (nestes casos sem alterações em teros da execução do projeto).

108. O combate aos problemas de integração social e do desemprego de grupos mais vulneráveis envolveu, no âmbito da PI 9i, a aprovação de 156 operações (46M€ de apoio) que contemplam diversos projetos de inclusão e inovação social (CLDS, EMPIS, Projeto Escolhas, CNAIM, CEI e CEI+, títulos de impacto social). A PI tem uma taxa de realização financeira de 56% e alguns custos médios considerados foram objeto de atualização, contudo todos os indicadores de realização e resultado cumprem as metas para 2023, revelando a pertinência das ações contempladas e a elevada procura que foi dirigida a estas medidas. Embora a pandemia tenha condicionado as ações de formação – motivo pelo qual alguns indicadores foram reprogramados -, as operações permitiram apoiar mais de 3 000 participações de pessoas com deficiência e incapacidade.

109. A PI 9iii direcionada à promoção da igualdade de oportunidades e à luta contra a discriminação, encontra-se ainda longe da meta de realização associada a participações em formação para públicos estratégicos, não obstante a elevada adesão registada. Os problemas de execução resultam sobretudo dos efeitos do confinamento, que limitou drasticamente a realização da formação destes públicos, mas também do facto de no indicador estarem apenas contabilizadas as participações de privados. Mesmo tendo em consideração a execução das entidades públicas (em particular as associadas ao AAC lançado em 2021 e, portanto, ainda em execução, ainda que com um nível de procura bastante abaixo da dotação – procura qualificada de apenas 16% no convite dirigido ao INA indiciando baixas perspetivas de adesão dos destinatários finais) e com níveis de realização das demais operações ainda bastante baixos, apesar das perspetivas positivas dos promotores inquiridos – que revelam previsão de alcance das metas mas incerteza quanto à execução da totalidade do investimento contratado - esta meta poderá não ser alcançada (perspetiva corroborada pela auscultação à AG), pelo que deve ser acompanhada de forma sistemática junto dos promotores. O inquérito aos promotores não empresariais com projetos concluídos revela que o fator com maior contributo para a coesão social do território foi o aumento da igualdade de oportunidades e o combate à discriminação (80% dos promotores).

110. Na PI 9iv foram apoiados cerca de 20 projetos de diversificação e aumento da qualidade da oferta de serviços sociais no âmbito de dois concursos (Idade+ e MAVI- Modelo de Apoio à Vida independente) com procura relevante. A meta de realização encontra-se cumprida, mas num contexto de significativa revisão em baixa da meta inicial. Os resultados das medidas não estão ainda apurados uma vez que uma parte significativa dos projetos ainda se encontra em execução, mas perspetiva-se o cumprimento da meta. Nesta PI as medidas

específicas de combate à pandemia foram apoiadas no âmbito do REACT EU, pelo que não serão considerados os resultados desta intervenção no PO.

111. Os apoios no âmbito das DLBC envolveram cerca de 17M€ e perto de 400 projetos, envolvendo os apoios ao empreendedorismo de base local financiados pelo FEDER e pelo FSE. A grande maioria dos AAC lançados registou elevada procura, mas os projetos foram alvo de maior seletividade (em média, apenas metade dos projetos foram elegíveis) e também de maiores níveis de rescisão/anulação após a aprovação (25% em média) – estes níveis encontram-se mais em linha com a seletividade e desistência característicos dos incentivos às empresas, num contexto em que a pandemia e o confinamento travaram as iniciativas de investimento empresarial, sobretudo nas empresas de menor dimensão.

112. As metas de realização encontram-se já alcançadas e os indicadores de resultado ainda não estão aferidos, mas os resultados do inquérito às empresas revelam que os projetos de microempreendedorismo contribuíram sobretudo para aumentar a capacidade de produção de novos produtos/serviços e para aumentar a produtividade por via da melhoria da eficiência dos processos produtivos e organizacionais (Figura A29).

Quadro 10. Indicadores e respetiva concretização a 31/12/2021 – Eixo 6

Eixo	PI	Tipo de Indicador	Indicador - Descritivo	Grau de Alcance	Un.	Meta 2023	Valor à data de corte	Taxa de Realização
Coesão social								
6	9a	Resultado	Taxa de cobertura das creches		%	50	N/A	N/A
			Taxa de cobertura de utentes abrangidos por Unidades de Saúde Familiar		%	55	N/A	N/A
			Tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares de prioridade de nível II		Dias	54	N/A	N/A
		Realização	Saúde: População abrangida por serviços de saúde melhorados		N.º	2 688	2 688	100%
			Equipamentos sociais e de saúde apoiados		N.º	79	81	103%
	9d	Resultado	Efeito multiplicador do investimento público no investimento privado		N.º	2	N/A	N/A
		Realização	Estratégias DLBC apoiadas		N.º	12	12	100%
	9i	Resultado	Participações certificadas de pessoas com deficiência e incapacidade		%	60	100	167%
			Projetos concluídos direcionados a populações/territórios vulneráveis		%	90	99	110%
		Realização	Projetos apoiados direcionados a populações/territórios vulneráveis		N.º	140	139	99%
			Participações de pessoas com deficiência e incapacidade na formação		N.º	3 164	3 127	99%
			Projetos de inovação e experimentação social apoiados		N.º	50	40	80%
	9iii	Resultado	Participações concluídas em ações de formação de públicos estratégicos		%	95	76	80%
		Realização	Participações em ações de formação de públicos estratégicos		N.º	3 137	233	7%
	9iv	Resultado	Projetos concluídos de diversificação e aumento da qualidade da oferta de serviços sociais		%	90	0	0%
		Realização	Projetos de diversificação e aumento da qualidade da oferta de serviços sociais		N.º	21	18	86%
			Capacidade de teste p/ diagnóstico e teste à COVID financiada (inclui teste anticorpos)		N.º	19 286	N/A	N/A
			Valor das intervenções do FSE para combater ou contrariar os efeitos da pandemia COVID-19 (custo público total)		1000€	7 079	N/A	N/A
	9vi	Resultado	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio		%	50	N/A	N/A
	9vi	Realização	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego		N.º	132	246	186%

Nota: A verde, indicadores com 80% ou mais de realização. A amarelo, indicadores com desvio face à(s) meta(s), mas sem risco evidente de incumprimento. A vermelho, indicadores com desvio face à(s) meta(s) e com risco de incumprimento. Valor da meta do indicador reduzido em reprogramação. Valor da meta do indicador aumentado em reprogramação.
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

3.2. Questão de Avaliação 2 – Eficiência

QA2. Teria sido possível obter melhores resultados com os recursos disponíveis?

As evidências recolhidas pela equipa de avaliação ao nível da eficiência na aplicação dos recursos permitem referir que os recursos mobilizados e os resultados gerados pelo PO revelam-se adequados na maioria das PI e dos OE face aos objetivos a prosseguir e aos desafios e às oportunidades em presença. Contudo, embora o volume de apoio comunitário tenha sido superior ao observado em anteriores períodos de programação, esteve aquém do necessário para gerar os efeitos visíveis e impactantes desejados na redução das assimetrias regionais e responder adequadamente às necessidades da Região de Lisboa.

Se as múltiplas evidências recolhidas foram consensuais quanto ao facto das diferentes formas de apoio comunitário terem incentivado o investimento ao nível regional, foram sinalizados aspetos possíveis de melhorar de forma a assegurar uma maior otimização dos recursos mobilizados, com destaque para a necessidade de maiores níveis de qualificação e informação dos recursos humanos afetos à operacionalização dos apoios comunitários e, ao mesmo tempo, de maiores níveis de acompanhamento dos projetos por parte destes recursos.

Os IF caraterizam-se por apresentar condições de financiamento mais atrativas que as do mercado tradicional, contribuindo para mitigar as falhas de mercado inibidoras da procura. Esta constitui uma vantagem e fator diferenciador dos mesmos, tendo ainda beneficiado de um trabalho de divulgação, com realização de sessões de esclarecimento fundamentais para a clarificação dos *stakeholders* ao nível regional. Revelam-se como particularmente vantajosas as condições de financiamento dos IF direcionados para a habitação particular face às disponibilizadas pela oferta bancária tradicional. No caso dos IF de apoio às empresas destacam-se como principais vantagens face ao mercado o período de carência dos empréstimos e a garantia como mecanismo de acesso ao crédito.

113. A equipa de avaliação realizou um exercício assente, num primeiro momento, no cálculo do custo médio por unidade de resultado e, num segundo momento, na avaliação da eficiência relativa em função da segmentação desse custo médio, por prioridade de investimento e, quando aplicável, por tipologia de intervenção. Este exercício – que se apresenta no Anexo 7.4- permitiu analisar a eficiência relativa global das operações, identificando, quando possível, situações de maior e menor eficiência na obtenção de resultados semelhantes noutros POR do presente período de apoio comunitário. Contudo, na impossibilidade de disponibilização da informação sobre os indicadores de resultado efetivos, por operação (no caso do FEDER) ou para todas as tipologias de intervenção, optou-se por simplificar o exercício. O facto de os indicadores de resultado FEDER serem maioritariamente estatísticos (referindo-se à região e não aos resultados dos projetos) e dada a indisponibilidade de valores para muitos dos indicadores de resultado à data de reporte da avaliação, o exercício e as conclusões devem ser devidamente ponderados. Acresce o número reduzido de operações encerradas na data de corte de avaliação, dificultando a realização de um exercício avaliativo do nível de custo-eficácia, desejavelmente realizado a partir da análise da relação entre os resultados alcançados ao nível da operação e os custos unitários associados. A análise por prioridade de investimento e por tipologia de intervenção releva a amplitude e a disparidade de apoios, observando-se a coexistência de investimentos de elevada dimensão financeira com outros de menor escala. Ainda que os custos não possam ser sempre comparáveis entre operações da mesma tipologia de intervenção, dadas as especificidades associadas aos diferentes investimentos, dificultando uma avaliação da razoabilidade dos custos, existem *outliers* em muitas das operações, com valores expressivos em termos de investimento (superiores ou inferiores) face ao custo médio.

Os recursos mobilizados pelo POR e os resultados alcançados à data de corte da avaliação revelam-se globalmente adequados na maioria das PI e dos OE

114. As evidências recolhidas pela equipa de avaliação ao nível da eficiência na aplicação dos recursos – considerando o processo de auscultação realizado (inquéritos, entrevistas, casos de estudo e sessões *Focus Group*), a recolha documental e a informação disponível no SI POR Lisboa 2020 – permitem referir que os recursos mobilizados e os resultados gerados pelo PO revelam-se adequados na maioria das PI e dos OE face aos objetivos a prosseguir e aos desafios e às oportunidades em presença.

115. Embora o volume de apoio comunitário contemplado no POR tenha sido superior ao observado em anteriores períodos de programação, o processo de auscultação dos stakeholders, nomeadamente as entrevistas às AG e aos OI, permitiram verificar que este esteve aquém do necessário para gerar efeitos visíveis e impactantes na redução das assimetrias regionais e para responder adequadamente às necessidades da Região de Lisboa. A menor dimensão financeira do PO quando comparado com os POR convergência assume aqui particular importância. Destacam-se, neste âmbito, uma dimensão de intervenção em que esta insuficiência é

particularmente evidente: a abrangida pela PI 10.5 (Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas).

116. Ainda que insuficientes em volume, as diferentes formas de apoio mobilizadas POR Lisboa 2020 revelaram-se determinantes para a dinâmica de investimento regional verificada no período de programação 2014-2020, não obstante a existência de alguma heterogeneidade em função dos Eixos e das PI. Releve-se o subsídio não reembolsável, importante incentivo efetivo ao investimento, permitindo a otimização de recursos e a execução de intervenções que, sem apoio do POR Lisboa 2020, dificilmente seriam executadas no curto ou no médio prazo, matéria que será aprofundada na resposta à QA 5 (Valor Acrescentado Comunitário).

117. No âmbito das entrevistas, dos estudos de caso realizados e das sessões *Focus Group* realizadas, foi ainda aprofundada uma reflexão em torno de fatores comprometedores da eficiência do POR Lisboa 2020, no sentido de realizar eventuais ajustamentos na execução, mas, sobretudo, visando produzir ajustamentos para a implementação do próximo POR. Entre os fatores transversais ao Programa - e, portanto, não específicos de um eixo ou PI -, identificou-se a necessidade de alocar mais recursos financeiros à qualificação e formação dos recursos humanos afetos à gestão e operacionalização do PO. A persistência de enormes dificuldades técnicas em responder às exigências do quadro comunitário e do PO, bem como a existência de candidaturas mal instruídas, com todo o impacte negativo que isso acarreta, reiteram esta conclusão, dimensão que será aprofundada na QA3.

118. No âmbito do processo de inquirição, conclui-se também, que para os promotores não empresariais, os fatores que mais limitam a adequação do apoio público concedido às suas necessidades foram as taxas de cofinanciamento (considerados desadequados ou pouco adequados por 27,6% dos promotores, ponderado pelo número de projetos, Figura A21), enquanto aspetos como requisitos administrativos/documentais, prazos máximos de realização do projeto, despesas consideráveis elegíveis para apoio e indicadores contratualizados para aferição de resultados apresentam um efeito mais atenuado (indicadas por entre 12% a 15% dos promotores, Figura A21).

119. De igual modo, os promotores empresariais, quando questionados sobre a adequação dos apoios às suas necessidades, apontam os requisitos administrativos/documentais como a condicionante mais significativa (parâmetro avaliado como desadequado ou pouco adequado em 36% dos projetos, Figura A35), seguindo-se-lhe as despesas consideradas elegíveis para apoio e o prazo máximo de realização do projeto (20%, em ambas rúbricas, Figura A35).

A dotação financeira regista uma distribuição tendencialmente equilibrada pelos Eixos e PI, observando-se a existência de custos unitários com elevadas disparidades

120. O cálculo de custos-resultado para as PI com operações aprovadas ou concluídas encontra-se naturalmente limitado pela data de corte do exercício avaliativo, a que acresceu o facto deste período de programação ter ficado marcado pela pandemia COVID-19 e respetivos impactes posteriores, bem como pela invasão da Ucrânia por parte da Federação Russa, traduzindo-se num quantitativo menor do que o desejável das operações consideradas. Contudo, identificam-se, desde já, quatro conclusões principais, analisadas com maior detalhe, numa leitura por eixo de intervenção e por PI, apresentada em anexo.

121. Uma primeira relativamente ao número reduzido de operações encerradas na data de corte de avaliação, dificultando a realização de um exercício avaliativo do nível de custo-eficiência desejavelmente efetuado a partir da análise da relação entre os resultados efetivamente alcançados e os respetivos custos unitários associados.

122. Uma segunda permite verificar que, da análise às prioridades de investimento e, quando possível, às tipologias de operações, releva a enorme amplitude e diferencial de realizações, observando-se a coexistência de investimentos de elevada dimensão financeira e metas significativas com outros de menor escala nas duas variáveis de análise, o que traduz a necessária intensidade que o Programa assume, procurando apoiar os investimentos necessários para assegurar um processo de convergência económica e social.

123. Uma terceira destaca custos unitários por unidade de resultado com disparidades muito significativas e diferentes potenciais níveis de eficiência. Ainda que o mesmo indicador não possa ser comparável entre operações, por ausência de informação, impossibilitando uma avaliação da razoabilidade dos custos unitários e do propósito deste exercício, existem outliers na maioria dos indicadores analisados, com valores expressivos em termos de investimento (superiores ou inferiores) face ao custo médio.

124. Uma quarta conclusão, que enfatiza várias referências que resultam do processo de auscultação, dos inquéritos, das entrevistas e das sessões *Focus Group*, pressupondo a credibilidade do cálculo dos indicadores de resultado apresentados em sede de candidatura por parte das entidades promotoras, parece indiciar a necessidade de normalizar, para alguns indicadores, metodologias e ferramentas de cálculo de maior uniformidade, procurando reduzir ou ultrapassar as disparidades existentes no carregamento dos indicadores que depois são evidentes na sistematização dos indicadores de resultado do POR Lisboa 2020.

125. Paralelamente às quatro conclusões principais sinalizadas e à leitura desenvolvida por eixo de intervenção e por PI (em anexo), importa referir que o contexto macroeconómico e o desajustamento e as modalidades de financiamento afetaram o desempenho do POR Lisboa 2020 e a capacidade de execução dos beneficiários, agravando o esforço de investimento e impactando no cumprimento dos valores máximos de referência (custos-padrão).

126. Com efeito, os valores máximos de referência (custos-padrão) aplicados revelaram-se desajustados a partir de 2019 devido ao contexto macroeconómico, dada a evolução dos valores de mercado dos bens e serviços, em particular nas intervenções infraestruturais (construção, requalificação e reabilitação), o que originou uma diminuição da taxa de cofinanciamento implícita nos apoios face ao investimento elegível executado.

127. As alterações disruptivas observadas no setor da construção desencadeadas pelas interrupções das cadeias de abastecimento internacionais, em resultado dos choques sucessivos referidos, são cada vez mais evidentes e impactantes, sendo fundamental encontrar soluções que obviem a escalada de preços e permitam não colocar em causa a prossecução das intervenções nos domínios-chave em que a dimensão infraestrutural é central (construção, requalificação, reabilitação) e a dependência do mercado de construção civil é superior, podendo aumentar as disparidades sinalizadas ao nível dos custos unitários, bem como os resultados previstos.

As diferentes formas de apoio incentivaram o investimento, constituindo os apoios financeiros do PO uma alavanca para a dinâmica de investimento regional no período 2014-2020

128. Na avaliação da eficiência das várias formas de apoio, importa considerar que estas revelam níveis de recetividade distintos por parte dos beneficiários, registando-se uma preferência por subvenções não reembolsáveis, associada à política de apoio comunitário dominante em Portugal ao longo dos vários períodos de financiamento. A falta de cultura sobre subvenções reembolsáveis é, no entanto, transversal à generalidade do PT2020 e não específica do POR Lisboa 2020.

129. Os vários atores auscultados na presente avaliação foram consensuais em considerar que os apoios financeiros do PO foram determinantes para terem avançado com o investimento - os inquéritos revelam que uma parte significativa do investimento elegível (65% para o caso dos promotores não empresariais e 75% no caso dos empresariais) não se teria realizado sem o apoio do PO – matéria a aprofundar na QA5 sobre o Valor Acrescentado Europeu.

130. No que se refere à análise das tipologias de operação/medidas do POR Lisboa 2020 cujos projetos se teriam desenvolvido mesmo sem o apoio dos fundos comunitários entre os promotores não empresariais, o desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas (10.5), no Eixo 7, é o que assume maior relevância, a que se seguem, no Eixo 6, a inclusão ativa (9.1), o acesso à aprendizagem ao longo da vida (10.3), no Eixo 7 e a formação para o mercado de trabalho (10.4), também no Eixo 7.

131. No âmbito dos promotores empresariais, por TO, a CRII - Atividades de I&D Empresarial (97% dos projetos e 97% do investimento elegível), o investimento empresarial em inovação de não PME (67% dos projetos e 92% do investimento elegível), o Emprego altamente qualificado nas empresas ou em COLABS (60% dos projetos e 87% do investimento elegível) e a CRII - Qualificação e inovação das PME (64% dos projetos e 86% do investimento elegível) são aquelas onde a realização dos projetos mais dependeu dos apoio. Estas TO foram aquelas onde se observou uma maior indução efetiva de comportamentos. Por outro lado, nas outras TO verificou-se um menor efeito de alavancagem, uma vez que o PO financiou intervenções que seriam concretizadas, nomeadamente no Empreendedorismo qualificado e criativo e na Internacionalização das PME.

132. Outra evidência do carácter central dos apoios comunitários é a da Formação de Públicos Estratégicos, uma vez que muitas formações não seriam desenvolvidas sem a disponibilidade dos fundos comunitários, quer em termos de oferta de formação, quer ao nível da procura. Há um entendimento de que apenas haveria procura nestes domínios por parte das formações obrigatórias, o que conduziria certamente a impactes substancialmente mais contidos em termos de coesão social ao nível regional.

133. Simultaneamente, são observáveis discrepâncias na avaliação da importância dos apoios financeiros do PO para a realização dos investimentos, em função do perfil dos beneficiários. Ainda que existam assimetrias por PI, é entre as entidades da administração pública que, apesar de ter sido referida a importância central dos apoios comunitários, há um entendimento de que os investimentos se realizariam independentemente destes, podendo, contudo não se concretizar tão rapidamente.

134. Se as múltiplas evidencias recolhidas foram consensuais quanto ao facto das diferentes formas de apoio comunitário incentivarem determinantemente o investimento ao nível regional, por outro lado, foram sinalizados aspetos possíveis de melhorar de forma a assegurar uma maior otimização dos recursos mobilizados, com destaque para a necessidade de maiores níveis de qualificação e informação dos recursos humanos afetos à operacionalização dos apoios comunitários e ao mesmo tempo de maiores níveis de acompanhamento.

135. Assim, as evidências recolhidas pela equipa de avaliação confirmam o pressuposto da cadeia de impactos (das realizações para os resultados) "PII.3. As diferentes formas de apoio incentivaram o investimento, permitindo a otimização de recursos".

Os IF caraterizam-se por apresentar condições de financiamento mais atrativas que as do mercado tradicional, mitigando as falhas de mercado inibidoras da procura

136. O processo de auscultação realizado – relevando-se as entrevistas e os estudos de caso realizados –, permitiu verificar que os Instrumentos Financeiros (IF), mais concretamente os geridos pelo IFRRU, apresentavam condições de financiamento mais atrativas que as do mercado tradicional, permitindo mitigar as falhas de mercado inibidoras de procura. Neste contexto, esta constitui uma vantagem e um fator diferenciador dos mesmos, cuja aceitação e execução beneficiou grandemente de um trabalho de divulgação, com realização de sessões de esclarecimento fundamentais para a clarificação dos stakeholders ao nível regional.

137. Revelam-se como particularmente vantajosas as condições de financiamento dos IF direcionados para a habitação particular face às disponibilizadas pela oferta bancária tradicional, permitindo mitigar algumas falhas de mercado inibidoras da procura, designadamente em matéria de dificuldade de acesso ao crédito, uma vez que possibilita, em algumas situações, a concessão de empréstimos a destinatários que não poderiam aceder aos mesmos, por via da oferta bancária tradicional, por falta de garantia. Ainda que, do ponto de vista da comparabilidade das condições disponibilizadas pelos IF face às disponibilizadas pelo mercado convencional, sejam sinalizadas vantagens genéricas nas duas tipologias de instrumento, é efetivamente ao nível das garantias que são mais evidentes os benefícios na mitigação de falhas de mercado inibidoras da procura. Estes instrumentos possibilitam não só colmatar uma lacuna, como ainda alargar a concessão de empréstimos.

138. Considerando o atual e delicado contexto económico e financeiro, em que a variação positiva muito significativa das taxas de juro parece inevitável (o que se começou a observar com maior visibilidade a partir do terceiro trimestre de 2022), verificar-se-ão alterações importantes no mercado tradicional de acesso ao crédito, historicamente favorável. Este contexto, como parece estar a verificar-se, contribuirá para que os IF assumam novamente uma relevância muito significativa durante, ainda, o atual período de apoio comunitário, bem como – caso sejam adotados mecanismos e instrumentos financeiros idênticos – no âmbito dos PO a implementar no contexto do PT2030.

139. Importa relevar, contudo, que ainda que se registe uma avaliação globalmente positiva dos IF, tendo por base os diversos métodos de auscultação dos stakeholders e bibliografia de referência, estes instrumentos não se encontram isentos de constrangimentos, sendo primordialmente sinalizada a sua complexidade e exigência, em matéria de elegibilidade e da maioria dos beneficiários preferir inequivocamente apoios a "fundo perdido" (subvenção não reembolsável).

140. As conclusões do estudo de "Avaliação da Implementação das Medidas de Reforço da Transição para uma Economia com Baixas Emissões de Carbono (OT4)" reiteram as condições de financiamento mais atrativas dos IF face às disponibilizadas pelo mercado tradicional, facilitando assim o acesso ao crédito. Mais especificamente, este estudo de avaliação releva a confirmação da mitigação das falhas de mercado inibidoras de procura para a promoção da eficiência energética na habitação particular (associados à PI 4.c), referindo que "a resposta adequada às falhas de mercado existentes verificou-se através da atratividade das condições de financiamento dos IF e da criação de outras condições que permitem ultrapassar as dificuldades de mobilizar procura para formas de apoio ainda pouco 'enraizadas' nos potenciais promotores, mas com maior capacidade de alavancagem e mais eficientes do ponto de vista dos recursos públicos. No caso dos IF direcionados para a habitação particular, registou-se, para os projetos contratados até abril de 2020 (financiamento), uma alavancagem média de 1,16 € de fundos da banca por cada 1 € de fundos públicos. Em termos de Investimento, observou-se uma alavancagem média de 3,07 € de investimento por cada 1 € de fundos públicos".

141. Na "Avaliação Ex Ante dos Instrumentos Financeiros de Programas do Portugal 2020 – Lote 1. Instrumentos Financeiros para o Apoio Direto às Empresas", destaca-se a necessidade de adotar estratégias mais flexíveis definidas para os IF dirigidos às empresas, mas também a necessidade da respetiva operacionalização assegurar um bom compromisso entre IF já utilizados no anterior período de programação (por exemplo, garantias com bonificação de juros, venture capital, empréstimos a BA) e instrumentos mais inovadores (como a titularização de créditos, quase capital), valorizando assim o capital de experiência e relacional acumulado no passado recente e ainda a necessidade de articulação estrita e virtuosa entre os IF a adotar e os restantes instrumentos do Portugal 2020 dirigidos às empresas, com particular destaque em relação aos sistemas de incentivos.

142. É igualmente entendido como positivo, visando reforçar a atratividade destes IF, a abertura de concursos temáticos, nos domínios relacionados com tecnologias disruptivas à escala global, bem como a importância da estrutura de gestão dos IF, centrada na IFD – atualmente BPF –, envolver todos os atores relevantes e, dando resposta às necessidades de alinhamento estratégico, informação e monitorização das intervenções por parte

das AG dos PO financiadores, assente num quadro operacional que se pretende simplificado, fator essencial para garantir progressos em matéria de atratividade.

143. Como conclusão, poder-se-á referir, neste domínio, que os IF possuem condições de financiamento mais atrativas que as do mercado tradicional, permitindo mitigar as falhas de mercado inibidoras da procura, ainda que sejam sinalizadas possibilidades de os tornar mais eficientes, designadamente através da promoção de uma simplificação global do acesso aos mesmos, dando continuidade ao importante trabalho de divulgação que tem vindo a ser desenvolvido neste período de apoio comunitário.

3.3. Questão de Avaliação 3 – Eficiência Operativa

QA3. De que forma o processo de implementação do PO/PT2020 contribuiu para a eficácia e eficiência do Programa?

Os mecanismos de contratualização assumiram-se como importantes instrumentos de valorização da capacidade de liderança territorial, nomeadamente na resposta à superação dos problemas locais. Os avanços gerados na liderança territorial, capacidade técnica e de reconhecimento institucional, nomeadamente da CCDR LVT/AG PO e da AML, são um ativo muito importante, que deve ser consolidado, no próximo ciclo da Política de Coesão (2021-2027). Manifestou-se um importante papel de complementaridade entre a AG e a AML que pode e deve ser reforçado no futuro. Se a AG, pela experiência acumulada e recursos humanos envolvidos, possui uma maior eficácia, eficiência e capacitação ao nível dos procedimentos de gestão, a AML pode acrescentar valor numa dimensão mais estratégica e de compromisso/articulação municipal/regional. Foram importantes os ganhos de credibilidade, reconhecimento e capacidade de gerar compromissos no âmbito da contratualização, por parte da AML, permitindo liderar outros processos, desenvolver serviços e projetos transversais e estreitar relações de trabalho intermunicipais para outras dimensões de política pública relevantes extra-PO (afirmação institucional e regional da AML, muito para além dos fundos comunitários). Os ganhos de escala gerados, a confiança entre os atores, a mudança da cultura institucional e a centralidade adquirida pela AG e a AML devem ser potenciadas no futuro.

A articulação e integração plurifundo, endógena e exógena, fomentando articulações e complementaridades entre operações, tem contribuído de forma positiva para a eficiência operativa. A incapacidade de estruturação de operações integradas por parte dos atores locais e das entidades de gestão formularem AAC que incentivassem abordagens operacionais plurifundo configuraram riscos que limitaram, em parte, o desempenho de alguns instrumentos (por exemplo, PDCT, DLBC).

A consolidação das escalas de governação, através dos âmbitos de atuação dos diversos instrumentos (PDCT, PEDU, DLBC), sendo tributária da Política de Coesão e do seu impacto, permitiu gerar um importante capital de liderança, capital relacional e capital social. Contudo, pela negativa, releva o potencial de desanimo e descredibilização que pode ter sido gerado, nomeadamente em termos dos GAL/DLBC. Foi solicitado aos atores que pensassem o território, que efetuassem um diagnóstico abrangente e uma estratégia ambiciosa, multidimensional. Contudo, existe uma discrepância entre o que foi pedido formalmente e a capacidade de haver diferenciação, de cumprir a estratégia definida. A perspetiva mais abrangente, com objetivos mais amplos e ambiciosos, foi posteriormente "desvirtuada" focando-se os apoios em dimensões muito circunscritas. Ou seja, manifestou-se uma clara desadequação do instrumento de política (DLBC) face ao instrumento PO (SI2E). É importante no próximo período de programação garantir a continuidade das lógicas de parceria e de proximidade, de modo a potenciar o maior conhecimento do território e dos desafios em presença, por parte das entidades e agentes locais/regionais.

Os AAC lançados permitiram captar elevada procura qualificada, ainda que com alguns desequilíbrios entre eixos, viabilizando a seleção dos melhores projetos. Importa garantir a contínua disseminação da comunicação dos fundos comunitários e níveis superiores de literacia e capacitação dos beneficiários nesta temática, de forma a assegurar que as oportunidades que os fundos representam chegam aos projetos com maior relevância para os objetivos de desenvolvimento da Região de Lisboa.

A oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade (plasmadas nos AAC) vão, em geral, de encontro à procura regional. Nas tipologias de operação a financiar e na redação dos AAC houve um assinalável trabalho prévio envolvendo múltiplos atores, pelo que não são verificadas debilidades relevantes. Ainda assim, identificam-se algumas áreas passíveis de incorporação de melhorias, como uma maior simplificação dos critérios de seleção de algumas tipologias, visando diminuir o tempo de análise das candidaturas (por ex. no domínio da I&D). A falta de previsibilidade e regularidade dos concursos é também identificada como um constrangimento temporalmente persistente, não obstante alguns progressos realizados.

O PO Lisboa 2020 é um instrumento importante para a Região, auxiliando o processo de contínua afirmação e competitividade no contexto internacional e redução de assimetrias internas. A sua operacionalização revelou-se, em termos globais, eficiente, pois não obstante os constrangimentos orçamentais e técnicos, especialmente quando comparado com programas homólogos, tem demonstrado uma capacidade de responder positivamente aos desígnios de desenvolvimento regional, consolidando-se como um indutor do crescimento económico e do processo de coesão social numa Região, que pelas suas reconhecidas especificidades, apresenta desafios acrescidos. A promoção do forte envolvimento dos atores regionais, desde fases precoces do período 2014-2020, o alavancar do recenseamento de necessidades críticas regionais em diversos setores, selecionando a procura mais qualificada e a abrangência de mecanismos adotados para assegurar níveis de execução adequados demonstra a capacidade do PO Lisboa 2020 de atingir importantes resultados, ainda que com menos recursos.

Não obstante, identificam-se alguns fatores desencandadores de situações de ineficiência na utilização dos recursos, sejam internos ao PO/Portugal 2020 – como a ainda excessiva carga burocrática associada aos FEEI, a limitação das taxas de cofinanciamento, a exiguidade das estruturas técnicas e limitações no sistema de informação -, sejam externos – como a dificuldade em contratar recursos humanos qualificados ou os efeitos decorrentes da pandemia nomeadamente no setor da construção.

A escassez de recursos humanos configura uma problemática central que deve ser amplamente considerada, quer no presente exercício de avaliação intercalar, quer para o período de programação que agora se inicia, uma vez que embora constituindo uma problemática regional é também ela nacional e condiciona a capacidade de operacionalização dos apoios.

144. A QA3, centrada na temática da eficiência operativa, tem como objetivos avaliar como o desenho do processo de implementação do PO/PT2020 contribuiu para a eficácia e para a eficiência, essencialmente segundo duas perspetivas. Primeiro, avaliando o desenho programático e instrumental e das formas de concretização das lógicas de territorialização e de aproximação às necessidades especificas dos territórios e de integração de fundos, políticas e atores. Em segundo lugar, avaliando os mecanismos de governação territorial, de valorização da capacidade de liderança e de cooperação interinstitucional, prosseguindo o princípio europeu e nacional de subsidiariedade.

As especificidades regionais contribuem para que os AAC captem elevada procura qualificada, muito embora se identifique a persistência de alguns constrangimentos relevantes (calendarização e frequência do lançamento de AAC, carga burocrática associada às candidaturas e aos pedidos de pagamento, taxas de cofinanciamento pouco atrativas quando comparadas com outras regiões, a que acrescem fatores externos como a dificuldade de contratação de recursos humanos qualificados)

145. A Região de Lisboa na sua condição de principal metrópole do país, acolhe uma concentração privilegiada de recursos humanos e de investimentos particularmente qualificados e especializados, que potenciam uma capacidade adicional de captar uma elevada procura (qualificada) quando do lançamento da maioria dos AAC. Cerca de metade dos AAC lançados resultaram em montantes de fundo aprovado superiores a 75% da dotação colocada a concurso.

146. Não obstante, de acordo com a triangulação da informação realizada, persistem alguns constrangimentos em termos de oferta, formas de apoio e condições de elegibilidade que importa considerar, na medida em que nem sempre vão de encontro às necessidades da procura em algumas das tipologias de operação.

147. A taxa de cofinanciamento mais baixa em Lisboa representa efetivamente uma condicionante para os beneficiários/promotores, com potencial efetivo de inibir a procura. Muito embora exista um reconhecimento da posição diferenciadora da Região face às Regiões nacionais objetivo convergência, os avultados investimentos que acarretam, em particular, algumas operações, associados à forte volatilidade de contexto que marcou o período de operacionalização das operações, levam a que a contrapartida nacional seja percecionada como excessiva.

    Esta situação é particularmente crítica em algumas áreas, com particular destaque para a saúde, uma vez que a Região de Lisboa concentra um número muito significativo de equipamentos, que carece de investimentos financeiros elevados que possibilitem assegurar a sua contínua especialização, bem como assegurar uma resposta adequada às necessidades regionais. No entanto, a generalidade dos investimentos nesta área implica a incorporação de elevados níveis de dotação tecnológica, que tem associados custos substancialmente elevados, dificultando assim assegurar a devida contrapartida nacional. Este constrangimento é agravado no contexto dos cuidados de saúde diferenciados, uma vez que alguns destes hospitais, para além da sua área de influência regional, constituem ainda centros com abrangência suprarregional, unidades de referência para outras Regiões do país, nas quais as taxas de cofinanciamento são substancialmente mais elevadas. O EC3 "Aquisição de equipamento de tecnologia avançada que permita a modernização tecnológica de diagnóstico e terapêutica altamente especializada" permitiu recolher evidências neste contexto – o Centro Hospitalar Lisboa Central referiu a elevada importância de beneficiar do apoio comunitário para financiar esta operação, crucial para a sua atividade hospitalar de referência, mas enfrentou sérias dificuldades para a obtenção da verba necessária para assegurar a contrapartida nacional, dada a incapacidade financeira da Tutela, situação apenas ultrapassadas por via da alienação de património imobiliário.

148. Na avaliação de mérito das candidaturas verificaram-se importantes progressos ao longo dos primeiros AAC. Com efeito, de acordo com os resultados do inquérito a beneficiários empresariais, na globalidade, os inquiridos consideram as tipologias das operações/medidas como adequadas às suas necessidades. Destacam-se como adequados ou muito adequados (superior a 90%, ponderado pelo número de projetos, Figura A35), as condições

de elegibilidade do promotor e dos projetos, o alinhamento dos objetivos tipo de incentivo e a informação contida nos AAC.

149. Não obstante, persistem alguns constrangimentos no que se refere às condições de elegibilidade dos projetos, em que os critérios de admissibilidade e seleção se apresentam muito exigentes, aspeto crítico para assegurar a seleção dos melhores projetos. Esta situação é evidenciada em áreas específicas, nomeadamente na I&D, uma vez que os procedimentos de análise científica e técnica dos projetos se afigura complexa, pelo que a sua análise e respetiva aprovação acabam por se protelar no tempo, nem sempre se coadunando com o tempo útil para a implementação do projeto, num contexto internacional marcado por rápidas mutações, como resultado da constante inovação e incorporação científica e tecnológica no processo produtivo.

150. Assim e atendendo às especificidades de algumas áreas, importará redobrar esforços por parte das estruturas de gestão (AG/OI) com vista a uma melhor redefinição dos critérios de seleção adotados, com contenção na multiplicidade de subcritérios, por vezes, considerados, ou a uma maior focalização nos critérios mais relevantes, para cada tipologia de intervenção apoiada.

151. Por último, a falta de previsibilidade e regularidade dos concursos configura um dos constrangimentos que persiste no tempo, muito embora se tenham observado ganhos importantes, ao longo dos últimos quadros de programação. Segundo os resultados dos inquéritos a beneficiários empresariais, para cerca de 1/5 (ponderado pelo número de projetos), a previsibilidade de abertura de concursos é indicada como uma condicionante (6% "condicionou muito" e 15% "condicionou", Figura A36). A falta de previsibilidade e regularidade dos concursos é particularmente crítica pelas consequências que induz. A um tempo, inviabilizando a seleção dos melhores projetos para a Região e, num segundo tempo, porque contribui para atrasos na operacionalização, colocando em causa a oportunidade dos mesmos.

Efetivamente, ainda que a informação sobre a disponibilidade de apoios comunitários seja atualmente muito maior, célere e assente numa mais estreita articulação de parceiros, importará continuar a desenvolver esforços para a obtenção de maiores níveis de planeamento prévio, de forma a disponibilizar-se atempadamente calendários aos potenciais interessados, garantindo que os lançamentos venham a ser concretizados nas datas sinalizadas.

152. A existência de fatores internos e externos que geram situações de ineficiência na utilização de recursos é reconhecida. No entanto, a sua imprevisibilidade e heterogeneidade constituem barreiras difíceis de ultrapassar.

153. Identificam-se fatores internos ao PO/PT2020, alguns dos quais já anteriormente sinalizados pelo impacte de ineficiência desencadeado, como por exemplo, a excessiva carga burocrática exigida aos beneficiários/promotores, com elevado impacto na sua atuação, de acordo com a triangulação da informação realizada.

Por exemplo, com base nos resultados dos inquéritos a beneficiários empresariais (ponderado pelo nº de projetos), os **requisitos administrativos/documentais** foi o aspeto que revelou menor grau de adequação, na avaliação realizada à adequação da(s) tipologia(s) de operação/medida(s) face às necessidades das empresas (47% dos respondentes consideram como desadequado ou pouco adequado, Figura A35). Concomitantemente, também no decurso das entrevistas realizadas se constatou o entendimento generalizado de recurso excessivo a avaliações e validações de processos, apesar dos ganhos decorrentes, por exemplo, da opção de custos simplificados. Esta situação é tanto mais agravada pela insuficiência de recursos humanos alocado à generalidade das entidades envolvidas, mas particularmente sinalizado nos Organismos Intermédios.

154. Simultaneamente, são também identificados **fatores externos** com elevado potencial de desencadearem situações de ineficiência na utilização dos recursos, alguns dos quais imprevisíveis e outros que extravasam o âmbito de atuação do PO/PT2020 e, como tal, por vezes, difíceis de contornar.

155. Destacam-se fatores setoriais específicos, difíceis de contornar por via dos fundos comunitários, de que é ilustrativo no setor da saúde as dificuldades de contratação de médicos, de medicina geral e familiar, sobretudo, para determinadas áreas territoriais. Como demonstrado no contexto do EC2 da Unidade de Saúde de Odivelas, uma operação prioritária no concelho e muito relevante para o adequado funcionamento do SNS ao nível regional, ainda que tenha alcançado a generalidade das metas dos indicadores contratualizados no âmbito da candidatura, tal não se verificou no indicador de resultado "Utentes inscritos em Unidades de Saúde Familiar (USF) intervencionadas" no âmbito do qual estava estimada a meta de 40.000 utentes, quando de acordo com o Relatório de Execução foram alcançados 30.456 utentes (cerca de 80% da meta). Tal decorreu de constrangimentos no âmbito dos procedimentos concursais para contratação de médicos, com as vagas disponibilizadas a não serem preenchidas, um desafio transversal à generalidade do país, ainda que com maior incidência na AML (confirmação do risco RIII.3).

156. Este é claramente um fator externo indutor de situações de ineficiência, no entanto, importa também salientar a elevada relevância dos FEEI para a supressão destes constrangimentos. Utilizando uma vez mais as evidências

recolhidas no âmbito do EC2, a aposta em duas Unidades de Saúde Familiares (USF) possibilitada pelos apoios via PO configura um mecanismo-chave para a supressão deste desafio, uma vez que as especificidades destas USF, promotoras de condições mais otimizadas de trabalho, tendem a atrair profissionais para o SNS e demonstram maior capacidade de retenção de recursos humanos.

157. A estes fatores acrescem naturalmente oscilações macroeconómicas imprevisíveis, de crescimento ou contração (por exemplo, conducentes à forte subida dos custos de construção), ou contextos pandémicos como o experienciado a partir de março de 2020, com o eclodir da Pandemia da COVID-19 (por exemplo, com elevado impacto negativo nos projetos na área do turismo). Trata-se de fatores externos e imprevisíveis, mas com elevado potencial de redução do alcance induzido pelos fundos comunitários na Região.

Os mecanismos de contratualização assumiram-se como importantes instrumentos de valorização da capacidade de liderança territorial, nomeadamente na resposta à superação dos problemas locais.

158. A contratualização tem vindo a ser utilizada ao longo dos vários ciclos da Política de Coesão em Portugal, a um tempo, como forma de aumentar a eficiência de gestão de fundos e, a outro tempo, na ótica do princípio da subsidiariedade para aproximar os mecanismos de gestão dos atores territoriais ou sectoriais que beneficiam dos fundos. Genericamente, a abordagem operativa definida no PO Lisboa 2020, segundo os stakeholders entrevistados, nem sempre está a concorrer para aumentar a eficiência de governação, aumentar a eficácia e o impacte da execução, nomeadamente para incrementar a pertinência territorial do Programa. Contudo, manifestam-se ganhos importantes ao nível da valorização, reconhecimento e capacitação do capital social e institucional, mesmo num quadro de grande exiguidade de recursos financeiros disponíveis e de limitação das áreas temáticas de apoio.

159. Segundo a Avaliação da operacionalização da abordagem territorial do Portugal 2020 no contexto da Convergência e Coesão Territorial (CEDRU/EY, 2019)", a "heterogeneidade de desempenhos na liderança dos instrumentos de contratualização e na promoção da cooperação intermunicipal, não obstante os esforços de concertação regulamente estimulados pela AML/AG PO, emerge como uma fragilidade com implicações na qualidade dos processos de planeamento intermunicipais, nas experiências de trabalho em rede e de cooperação institucional, gerando resultados limitados e inconsistentes de ganhos de racionalidade dos investimentos locais a partir da escala sub-regional". Contudo, conforme expresso na avaliação e concluído das entrevistas realizadas aos stakeholders relevantes, os avanços gerados na liderança territorial, capacidade técnica e de reconhecimento institucional, nomeadamente da CCDR LVT/AG PO e da AML, são um ativo muito importante, que deve ser consolidado, no próximo ciclo da Política de Coesão (2021-2027). Manifestou-se um importante papel de complementaridade entre a AG e a AML que pode e deve ser reforçado no futuro. Se a AG, pela experiência acumulada e recursos humanos envolvidos, possui uma maior eficácia, eficiência e capacitação ao nível dos procedimentos de gestão, a AML pode acrescentar valor numa dimensão mais estratégica e de compromisso/articulação municipal/regional.

160. Foram importantes os ganhos de credibilidade, reconhecimento e capacidade de gerar compromissos no âmbito da contratualização, por parte da AML, permitindo liderar outros processos, desenvolver serviços e projetos transversais e estreitar relações de trabalho intermunicipais para outras dimensões de política pública relevantes extra-PO (afirmação institucional e regional da AML, muito para além dos fundos comunitários).

161. Os ganhos de escala gerados, a confiança entre os atores, a mudança da cultura institucional e a centralidade adquirida pela AG e a AML devem ser potenciadas no futuro. A criação do Grupo de Trabalho de Fundos Comunitários da AML, em que a AG é convidada a estar presente e participar ativamente é uma boa experiência que deve ter continuidade. A maior capacitação e experiência acumulada da AG em toda a tramitação processual e de gestão é determinante para garantir um bom desempenho nas competências delegadas pela AG na AML. O número, a qualificação/capacitação e a dificuldade de estabilização do quadro de recursos humanos da AML tem sido limitadora do processo de gestão, sendo por exemplo muito longa e difícil a curva de aprendizagem ao nível do FSE ou dos instrumentos financeiros.

162. Por outro lado, sabendo-se que a capacidade de os atores locais liderarem os processos de desenvolvimento constitui um dos fatores críticos para promover a coesão territorial (influência na adequação das intervenções às realidades territoriais específicas), a análise dos Avisos de Concurso que enquadram os instrumentos de base territorial (PDCT, PEDU, DLBC) releva o estabelecimento de disposições que visavam promover a liderança territorial da execução, nomeadamente atribuindo papéis chave aos atores locais na elaboração dos planos/programas, na condução da sua implementação e na monitorização e avaliação. Acresce que, prevendo os Avisos a participação de uma ampla diversidade de atores (nos processos de diagnóstico e enquanto beneficiários), geraram-se condições potenciais para a afirmação das entidades líderes desses instrumentos, na sua escala de atuação, para a definição de estratégias territoriais e para o estabelecimento de parcerias mais ajustadas e virtuosas. Contudo, pela negativa, releva o potencial de desanimo e descredibilização que pode ter sido gerado, nomeadamente em termos das DLBC. Foi solicitado aos atores que pensassem o território, que efetuassem um diagnóstico abrangente e uma estratégia ambiciosa, multidimensional. Contudo, existe uma

discrepância entre o que foi pedido formalmente e a capacidade de haver diferenciação, de cumprir a estratégia definida. A perspetiva mais abrangente, com objetivos mais amplos e ambiciosos, foi posteriormente "desvirtuada" focando-se os apoios em dimensões muito circunscritas. Ou seja, manifestou-se uma clara desadequação do instrumento de política (DLBC) face ao instrumento PO (SI2E).

163. A AML, numa primeira fase, assumiu um papel central na condução da abordagem regional estruturada pelo encadeado EIDT – PDCT. Revelou, por isso, um importante protagonismo na mobilização dos atores territoriais (locais e regionais), seja na elaboração de diagnósticos participados, seja na definição de estratégias, seja ainda mobilizando as entidades municipais e outros atores enquanto copromotores do PDCT, embora num difícil quadro de concertação e negociação política entre municípios. Por conseguinte, a AML, assumiu um papel catalisador do desenvolvimento estratégico regional e na definição de prioridades junto de outros atores, reforçando o seu protagonismo e reconhecimento à escala regional, com inegáveis ganhos noutras dimensões de política e de estratégias regionais. A fase de planeamento, de elaboração da EIDT e do próprio PDCT, segundo se concluiu no exercício avaliativo referido, foi "fundamental (embora se possa valorizar mais o processo, do que os resultados obtidos) dado que: (i) permitiu realizar um diagnóstico participado; (ii) promover a apropriação dos problemas/soluções comuns pelos diferentes atores; (iii) capacitar, legitimar e responsabilizar a AML; (iv) promover momentos de tomada de consciência coletiva". Segundo os stakeholders auscultados, podem ser retiradas várias lições em termos de ganhos de eficiência no processo de contratualização, que reforçam essa conclusão: (i) A boa cooperação entre stakeholders no processo de desenvolvimento do PDCT; (ii) A excelente relação de trabalho entre a AML e AG PO e entre estas e os restantes atores (clara transparente e dinâmica); (iii) Um aumento significativo das capacidades de planeamento às diferentes escalas; (iv) a experiência da AML enquanto OI gerou valor acrescentado para os stakeholders, em termos de colmatação de falhas de conhecimento/informação e de uma maior capacitação.

164. Assim, no que respeita ao reforço da capacidade de liderança na condução dos processos de desenvolvimento regional, via PDCT, concluiu-se que existem avanços relevantes no protagonismo da AML, que passou a assumir um papel importante e complementar da CCDRLVT/AG PO na coordenação de processos de planeamento e na liderança do território no âmbito da Política de Coesão. Em função desse avanço está a ocorrer uma melhoria da sua capacidade na mobilização de parceiros (intra e extra PO), gerando dinâmicas de governança territorial supramunicipais e, sobretudo, de criação de um clima de confiança entre os atores locais e estas estruturas. Releva, pela positiva, o trabalho conjunto, virtuoso entre as duas entidades mais relevantes para o desenvolvimento regional (CCDR/AML). O processo de reforço continuo de maturidade institucional, a criação de hábitos de trabalho, de confiança e de compromisso gerados neste período de programação contribuiu para que estas entidades tenham trabalhado em conjunto e em estreita articulação na elaboração de uma estratégia regional "Lisboa 2030", enquadradora do atual PO 2021-2027, e tenham estado alinhados na construção dos processos nucleares de desenvolvimento regional, de que a RIS3 2021-2027 é exemplo. Em sentido oposto, registou-se um enfraquecimento do papel institucional dos GAL Rurais, em virtude de um conjunto diverso de fatores que está a limitar a sua atuação no âmbito da animação territorial, quer ao nível da incapacidade de superar desconfianças entre atores quer na insuficiente capacidade de mobilização de atores locais.

165. É determinante, conferir à CCDR e à AML um papel mais ativo, e de estreita articulação, no acompanhamento da construção dos instrumentos, facilitando a governação multinível e a intersectorialidade das intervenções. Não obstante, a AML deverá reforçar o seu protagonismo na dinamização de processo de planeamento estratégico territorial e na condução de instrumentos de políticas integradas de base territorial (preparação, definição estratégica, aprovação), para o que o aumento, estabilização e qualificação dos seus quadros técnicos é decisiva. O modelo de governação do PO criou uma dinâmica, uma rede de conhecimento e relações de proximidade e trabalho, nomeadamente entre a CCDR/AG e a AML, que não se pode perder e deve ser potenciada.

166. Nos PEDU a liderança territorial estava desde logo consagrada nos normativos comunitários que estabeleceram que a implementação do desenvolvimento urbano sustentável seria efetuada pelas autoridades urbanas (municípios), assumindo, entre outras competências, a seleção das operações que concretizam a estratégia. O modelo de gestão e de organização adotado para os PEDU reafirmou este protagonismo municipal, colocando as Câmaras no centro do processo, atribuindo-lhes a sua liderança. Contudo, esta abordagem, embora não tenha alterado o foco de liderança local que existiu nas Parcerias para a Regeneração Urbana (no anterior período de programação: 2007-2013), retirou-lhe expressão em termos de governança urbana, sobretudo pelo facto de não assumir de forma tão afirmativa o princípio de parceria e de envolvimento alargado dos atores urbanos.

A articulação e integração plurifundo, endógena e exógena, fomentando articulações e complementaridades entre operações, tem contribuído de forma positiva para a eficiência operativa do PO

167. O atual período de programação distingue-se da experiência empreendida entre 2007-2013 pelo reforço da lógica de abordagem multifundo dos instrumentos de programação regional. Ao mesmo tempo, a abordagem ao Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), designadamente na dimensão rural e costeira, está duplamente suportada em instrumentos de programação sectorial e em instrumentos de programação regional. Este contexto programático é especialmente exigente ao nível da coordenação, articulação e complementaridade entre fundos. As evidências recolhidas sinalizam que nem sempre se está a responder de forma mais eficaz à superação dos problemas existentes.

168. Conforme expresso na Avaliação da operacionalização da abordagem territorial do Portugal 2020 no contexto da Convergência e Coesão Territorial (CEDRU/EY, 2019) os "DLBC procuraram promover a integração de diversas políticas sectoriais (...) Embora ao nível da conceção tenha passado a ser possível mobilizar diferentes fundos (FEADER, FEAMP, FEDER e FSE), com vista a prosseguir várias políticas sectoriais, como a criação de emprego, a modernização agrícola, o desenvolvimento rural, a valorização do património ou a inclusão social e o combate ao abandono escolar, na fase de operacionalização verifica-se um confinamento ao domínio do empreendedorismo, em resultado da não abertura de Avisos de Concurso para outras dimensões, restringido severamente a sua abrangência estratégica". Os DLBC Urbanos, no caso de Lisboa, é disso exemplo paradigmático. Assim, conforme referido anteriormente, manifestou-se uma clara desadequação do instrumento de política (DLBC) face ao instrumento PO (SI2E).

169. O aumento da integração de Fundos beneficia de um quadro programático que procura valorizar a lógica multifundo, quer ao nível do POR, quer de alguns dos seus instrumentos integrados de base territorial (PDCT e DLBC). No entanto, a falta de capacidade de os atores locais desenharem operações integradas e das entidades de gestão formularem Avisos de Concurso que incentivassem abordagens operacionais plurifundo, são riscos que limitaram, em parte, o desempenho desses instrumentos. Assinale-se, pela negativa, a incapacidade do OI (AML) em desenvolver um AAC direcionado para as DLBC, o que também contribuiu para esse menor desempenho e resposta às necessidades especificas desses territórios. Sublinhe-se que no âmbito da Avaliação da operacionalização da abordagem territorial do Portugal 2020 no contexto da Convergência e Coesão Territorial (CEDRU/EY, 2019), foram sinalizadas como razões que têm impedido a ampliação e a generalização das sinergias entre instrumentos (e que foram corroboradas, em parte, quer no exercício de inquirição, quer nos FG realizados): (i) os prazos de preparação das candidaturas foram demasiado curtos; (ii) não houve disponibilidade da Administração Central; (iii) os momentos de lançamento dos Avisos de Concurso não o permitiram (imprevisibilidade/desconhecimento de quando seriam lançados os Avisos potenciais; grande desfasamento entre Avisos, potencialmente interessantes/relevantes). Ou seja, "os atores do território tendem a desvalorizar as dificuldades de capital institucional, relacional e capacidade técnica e organizativa do território e a sobre-elevar as limitações exógenas de natureza regulamentar".

Os ganhos de eficácia e de eficiência gerados pelos modelos de implementação e governação não têm conseguido superar muitos dos constrangimentos de coesão e competitividade regional, salientando-se a ainda insuficiente adaptação dos ritmos e dos conteúdos dos Avisos às necessidades dos territórios.

170. Os diversos instrumentos de base territorial que integram o POR (PDCT, PEDU, DLBC) assentam num modelo de governação/governança que procurava potenciar a capacidade de liderança territorial, a cooperação entre atores e uma gestão mais próxima dos beneficiários, como forma de contribuir para uma maior coordenação entre políticas, programas e instrumentos (aprofundar o racional de abordagens integradas, articulando diferentes instrumentos e fundos), ao nível vertical e horizontal, e responder de forma mais adequada às especificidades regionais.

171. O papel da CCDR LVT parece não ter sido totalmente potenciado, como entidade com capacidade não só para fazer uma coordenação intersectorial como para promover um diálogo estruturado na definição de abordagens multinível, mormente entre a AML e as entidades da Administração Central responsáveis pelas diversas políticas territorializadas. Conforme se conclui na Avaliação da operacionalização da abordagem territorial do Portugal 2020 no contexto da Convergência e Coesão Territorial (CEDRU/EY, 2019) a "importância deste papel ficou particularmente evidenciada na superação dos obstáculos criados pelos exercícios de mapeamento (por exemplo, o caso da cultura, na região de Lisboa) e pela necessidade de concertar as abordagens territoriais e sectoriais". Existem também fatores limitadores importantes. A significativa desatualização do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, tornou muito mais difícil estruturar a discussão pública e a realização de escolhas políticas. Acresce que a lógica de mapeamentos é sempre delicada, tendo uma enorme sensibilidade política. Em alguns casos, os exercícios de mapeamento foram encarados como uma intrusão na autonomia do poder local. É disso exemplo o caso da educação. Num primeiro momento, apenas se previam os apoios para os equipamentos enquadrados nos níveis de competência e responsabilidade dos Municípios (pré-escolar e 1.º ciclo), existindo uma ampla listagem de equipamentos escolares a intervir. Com a

"inclusão" dos equipamentos de responsabilidade da Administração Central à data (escolas de 2.º e 3.º ciclo e de ensino secundário) foi necessário fazer-se opções e readaptarem-se as prioridades. A solução encontrada foi selecionar por tipologia alvo de investimento, em detrimento do equipamento específico. Acresce que na ausência de critérios e grelhas objetivas sobre quais os equipamentos a priorizar/a financiar, poderão ter ficado fora dos financiamentos equipamentos com patologias e constrangimentos impactantes para o sucesso educativo e condições de ensino e aprendizagem em muitos concelhos da Região.

172. Conforme expresso anteriormente, a consolidação das escalas de governação, através dos âmbitos de atuação dos diversos instrumentos (PDCT, PEDU, DLBC), sendo tributária da Política de Coesão e do seu impacto, permitiu gerar um importante capital de liderança, capital relacional e capital social, com impacte relevante noutras dimensões de política pública, extra-fundos. Neste âmbito, os ganhos de governação territorial ultrapassam amplamente a implementação da Política de Coesão e são relevantes para os objetivos últimos de coesão territorial e convergência económica, bem como para um maior reconhecimento e protagonismo de alguns atores em processos nucleares para o desenvolvimento regional, de que são exemplo a CCDRLVT e a AML (afirmação institucional e regional das entidades).

173. Em termos de simplificação dos mecanismos de governação, nomeadamente no caso dos instrumentos referidos (PDCT, PEDU, DLBC), se, por um lado, no que respeita à melhoria da qualidade e celeridade dos procedimentos de preparação, definição estratégica, aprovação e acompanhamento se registam avanços positivos, mas ténues (ao nível da gestão não se constaram avanços consistentes na qualidade e celeridade dos pagamentos, por via da contratualização), por outro lado, no que respeita a uma gestão descentralizada, que adapte os ritmos e os conteúdos dos Avisos às necessidades dos territórios, verificam-se níveis débeis de concretização. Esta conclusão do exercício avaliativo referenciado anteriormente, corroborada no quadro das entrevistas realizadas, enfatiza a prevalência de uma certa rigidez dos mecanismos de governação e execução dos fundos. No futuro, será necessário assumir uma flexibilidade atuante e garantir a manutenção do trabalho em parceria, a continuidade dos apoios para áreas-chave. Com o referencial estabilizado é determinante garantir a continuidade dos ciclos de políticas públicas garantir a constância que os atores territoriais apreciam.

As estruturas de acompanhamento e parceria regional nem sempre têm influenciado a melhoria dos procedimentos de aprovação.

174. Conforme se conclui da Avaliação da operacionalização da abordagem territorial do Portugal 2020 no contexto da Convergência e Coesão Territorial (CEDRU/EY, 2019), ao nível do reforço da cooperação territorial através da criação de parcerias, "houve um despenho globalmente positivo com destaque para o papel facilitador dos instrumentos de programação no estabelecimento de redes, na disponibilidade dos parceiros locais em se concertarem e no papel que os mecanismos de governação estabelecidos nos Avisos tiveram para a estruturação destes diálogos". Contudo, sé de assinalar a capacidade em superar algumas disfuncionalidades estruturais que se verificavam no passado (desconfiança entre entidades ou falta de capacidade de liderar processos em rede). Como referido anteriormente, assinalam-se como muito importantes os ganhos de credibilidade, reconhecimento e capacidade de gerar compromissos no âmbito da contratualização, por parte da AML, permitindo liderar outros processos, desenvolver serviços e projetos transversais e estreitar relações de trabalho intermunicipais para outras dimensões de política pública relevantes extra-PO.

175. Acresce que os ganhos gerados, nomeadamente a maior confiança entre os atores (e consequente mudança na cultura/proximidade institucional), e a centralidade adquirida pela AG e a AML e o seu alinhamento nos processos nucleares de desenvolvimento regional, concorrem para uma maior maturidade institucional que deve ser potenciada no futuro, com impacte na melhoria das candidaturas a apresentar e dos procedimentos de aprovação a prosseguir. Conforme expresso anteriormente, a criação do Grupo de Trabalho de Fundos Comunitários da AML, em que a AG é convidada a estar presente e participar ativamente é uma boa experiência que deve ter continuidade.

Os AAC lançados permitem captar elevada procura qualificada, viabilizando a seleção dos melhores projetos, muito embora as especificidades regionais apresentem simultaneamente vantagens e desafios que importa considerar.

176. A Região de Lisboa, na sua condição de principal metrópole do país, acolhe uma concentração privilegiada de recursos humanos e de investimentos particularmente qualificados e especializados. Atualmente, com uma massa crítica importante e acolhendo investimentos relevantes, Lisboa tem consolidada uma presença entre as regiões mais inovadoras da União Europeia e uma economia que prossegue cada vez mais uma estratégia ativa de internacionalização. Estes fatores coadjuvantes potenciam uma capacidade adicional de captar uma elevada procura (qualificada) aquando do lançamento da maioria dos Avisos de Abertura de Concurso (AAC).

177. No Quadro A5 é analisada a procura qualificada, isto é, o conjunto de candidaturas que cumprem os requisitos de admissibilidade e de mérito previstos na regulamentação e nos respetivos AAC e que, por isso, apresentam as condições para contribuir para os objetivos do PO. Cerca de metade dos AAC lançados resultaram em montantes de fundo aprovado superiores a 75% da dotação colocada a concurso.

A distribuição dos Avisos por intervalos do índice da procura qualificada (incentivo aprovado/dotação fundo AAC) coloca em evidência a importância da análise de mérito, dada a forma como esta impacta nos níveis globais de procura qualificada na generalidade dos eixos. Assim, em particular nos Eixos 1, 2 e 6, os Eixos com maior quantitativo de AAC lançados do PO (80, 67 e 86 respetivamente), regista-se, nos dois primeiros eixos, uma predominância de índices de procura qualificada baixos, situados entre os intervalos "menor que 10%" e "de 10% a 50%", a que acresce o Eixo 6, o único dos restantes eixos a acolher duas PI com predominância de índices de procura qualificada situada nestes intervalos (com exceção do Eixo 3, que apresenta, no entanto, um dos mais reduzidos quantitativos de AAC lançados).

178. Esta análise permite assim identificar dois tipos de evidências. Primeiro, que nos eixos de "suporte ao reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação" e da "competitividade das PME", envolvendo o lançamento de um número elevado de Avisos, o nível de seletividade dos AAC desempenha um papel determinante para filtrar a procura qualificada, cumprindo assim a sua missão de selecionar as candidaturas que melhor contribuem para os objetivos do PO. Segundo, que é precisamente nestes eixos que os AAC revelam maiores dificuldades de captação de elevada procura qualificada (o nível de aprovação nestes dois eixos é mais baixo que nos restantes - Quadro 1), de forma a cumprir com os objetivos de desenvolvimento e de crescimento que se pretende para a Região, não obstante, a concentração privilegiada de recursos humanos, de investimentos particularmente qualificados e especializados aí existentes comparativamente ao restante território nacional, assim como de um trabalho prévio realizado nos mapeamentos, que em alguns casos apoiam a atividade das entidades nacionais e regionais em diversas áreas de intervenção.

179. A maior concentração populacional, de investimentos e recursos na Região de Lisboa representa simultaneamente uma vantagem e um desafio acrescido para o PO, em termos de captação de procura qualificada. A um tempo, porque coloca níveis adicionais de exigência na preparação/elaboração dos AAC, designadamente na definição dos critérios de seleção, de forma a salvaguardar que estes conseguem selecionar efetivamente os melhores projetos de acordo com as orientações do PO. Num segundo tempo, coloca desafios adicionais à própria AG e OI na seleção das candidaturas, face ao elevado quantitativo de procura qualificada frequentemente alcançada, sendo este um exercício exigente na seleção das candidaturas e beneficiários que poderão ter um maior contributo para os objetivos do PO.

180. O reconhecimento da importância e relevância dos FEEI para a elevada captação de procura qualificada e no respetivo acompanhamento assegurado, numa lógica de continuidade incremental de convergência com a Europa, assume-se, provavelmente mais do que nunca, da maior relevância, dada a previsão de redução do financiamento comunitário previsto para Lisboa, no âmbito do Portugal 2030. A sua quebra muito expressiva acomete assim riscos múltiplos e de elevada seriedade, que importa reconhecer.

181. Deste modo, pode-se concluir pela confirmação do PI.1. "Os AAC lançados permitem captar elevada procura qualificada, viabilizando a seleção dos melhores projetos", muito embora persistam alguns constrangimentos internos e externos, seguidamente analisados, que criam barreiras à proficiência do PO na captação de elevada procura qualificada.

A oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade (plasmadas nos AAC) vão, em geral, de encontro à procura regional, não existindo debilidades relevantes a assinalar, muito embora a falta de previsibilidade e regularidade dos concursos continue a desempenhar efeitos indesejáveis.

182. Ainda que os AAC lançados permitam captar elevada procurada qualificada, persistem alguns constrangimentos em termos de oferta, formas de apoio e condições de elegibilidade que importa considerar, na medida em que nem sempre vão de encontro às necessidades da procura em algumas das tipologias de operação.

183. A taxa de cofinanciamento - mais baixa em Lisboa - representa efetivamente uma condicionante para os beneficiários/promotores, com potencial efetivo de inibir a procura. Muito embora exista um reconhecimento da posição diferenciadora da Região face às Regiões nacionais objetivo convergência, os avultados investimentos que acarretam, em particular, algumas operações, associados à forte volatilidade de contexto que marcou o período de programação 2014-2020, levam a que a contrapartida nacional seja percecionada como de difícil mobilização.

184. Esta situação é particularmente crítica em algumas áreas, com particular destaque para a saúde, uma vez que a Região de Lisboa concentra um número muito significativo de equipamentos no setor da saúde, que carece de investimentos financeiros elevados que possibilitem assegurar a sua contínua especialização, bem como assegurar uma resposta adequada às necessidades regionais. No entanto, a generalidade dos investimentos nesta área implica a incorporação de elevados níveis de dotação tecnológica, que tem associados custos substancialmente elevados, dificultando assim assegurar a devida contrapartida nacional. Este constrangimento é agravado no contexto dos cuidados de saúde diferenciados, uma vez que alguns destes hospitais, para além da sua área de influência regional, constituem ainda centros com abrangência suprarregional, unidades de referência para outras Regiões do país, nas quais as taxas de cofinanciamento são substancialmente mais

elevadas. O EC3. "Aquisição de equipamento de tecnologia avançada que permita a modernização tecnológica de diagnóstico e terapêutica altamente especializada" permitiu recolher evidências neste contexto – o Centro Hospitalar Lisboa Central refere a elevada importância de beneficiar do apoio comunitário para financiar esta operação, crucial para a sua atividade hospitalar de referência, mas enfrentou sérias dificuldades para a obtenção da verba necessária para assegurar a contrapartida nacional, dada a incapacidade financeira da Tutela, situação apenas ultrapassada por via da alienação de património imobiliário.

185. Apesar das limitações decorrentes da menor taxa de cofinanciamento, o apoio à inovação e contínua investigação científica transversal ao setor da saúde revela-se indispensável para a contínua valorização e especialização do ecossistema da saúde na Região de Lisboa, que importa, por isso, continuar a apoiar no próximo quadro de apoios comunitários. Porém, face à previsão de redução de verba no próximo quadro comunitário para a Região de Lisboa, para menos de metade do valor alocado no período 2014-2020, acompanhada de uma nova descida da taxa de cofinanciamento média (descida de 50% para 40%), sugere um agravamento destas tendências já verificadas no atual período de programação. Entre os efeitos multidimensionais negativos que daqui advêm, sinaliza-se o aumento da pressão financeira no esforço dos atores públicos e privados da Região, que não só tenderá a afastar dos fundos comunitários a procura potencial de pequena e média dimensão como afetará amplamente todo o ecossistema institucional de referência presente na Região, com particular destaque para as áreas da saúde, da ciência e da investigação.

186. No que se refere às tipologias de operações a financiar e à redação dos AAC, não foram verificadas debilidades relevantes a assinalar, em resultado de um importante trabalho prévio desenvolvido envolvendo os diversos stakeholders regionais. Ainda assim, identificam-se algumas áreas passíveis de incorporação de melhorias no que se refere à oferta. É o caso das formas de apoio à oferta turística em estreita articulação com o turismo de natureza e a sua preservação e sustentabilidade futura, que embora considerados como estratégicos, a oferta efetiva apresentou algumas lacunas. A maior estruturação dos apoios nesta área constitui-se crucial para o futuro, quer pela elevada riqueza de paisagens, valores naturais e biodiversidade que Lisboa apresenta, mas também porque esta é acompanhada de uma enorme diversidade de oferta turística, ainda que com uma incidência heterogénea na região, cujo potencial de atração tem crescido consideravelmente nos anos mais recentes. Experiências internacionais de pressão turística sobre os ecossistemas naturais, têm demonstrado a importância da programação estratégica na área da sustentabilidade turística, sendo por isso um setor que importará melhor enquadrar nas operações a financiar futuramente.

187. Esta lacuna ganha mais expressão considerando que o próprio POR Lisboa (versão 6.0 | Reprogramação 2020: COVID-19) reconhece que o objetivo de consolidar a posição de Lisboa entre as regiões inovadoras da UE, integrando-a plenamente na economia do conhecimento tem a sua sustentabilidade suportada, entre outros aspetos, na valorização da dimensão ambiental, promovendo uma transição para uma economia de baixo teor de carbono e a proteção e valorização dos recursos naturais, transversal aos vários setores da economia e da sociedade, reforçando a resiliência territorial às alterações climáticas.

188. Muito embora o PO manifeste uma estreita articulação em termos programáticos com as opções estratégicas regionais estabelecidas nos instrumentos de referência – nomeadamente, no Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020 e na Especialização Inteligente de Lisboa 2014-2020 (RIS3) – e tenha beneficiado de um aumento de dotação financeira face a anteriores períodos de programação, atendendo às múltiplas (antigas ou emergentes) necessidades aqui identificadas, os apoios situam-se aquém do necessário para gerar efeitos visíveis e impactantes na redução das assimetrias regionais e responder adequadamente às necessidades da Região de Lisboa, pelo menos em algumas áreas específicas. De acordo com o processo de auscultação das entidades, para além das áreas supramencionadas, destaca-se a PI 10.5 Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas, dada a limitação de muitas tipologias necessárias de infraestruturas não poderem ser financiadas no âmbito do POR Lisboa.

189. Estreitamente associado com as limitações de financiamento referidas, foram igualmente identificadas restrições ao financiamento de algumas tipologias de despesas, com particular destaque para as relacionadas com os recursos humanos. Muitas destas despesas apresentaram um carácter obrigatório, no entanto, constituíam-se ilegíveis (por exemplo, as despesas relacionadas com os recursos humanos, tais como as despesas de deslocação ou as despesas relacionadas com a publicitação dos apoios aos equipamentos), o que criou dificuldades acrescidas às entidades promotoras.

190. As condições de elegibilidade presentes nos AAC constituem uma temática complexa face aos impactes multinível que apresentam, entendendo-se, por isso, que os elevados níveis de seletividade dos AAC se apresentam simultaneamente necessários e desejados (para garantir a seleção dos melhores projetos), mas acarretam, em determinadas situações, desafios acrescidos que importa considerar. Em áreas específicas, nomeadamente na I&D, os procedimentos de análise científica e técnica dos projetos são complexos, pelo que a sua análise e respetiva aprovação acabam por se protelar no tempo, nem sempre se coadunando com o tempo útil para a implementação do projeto, num contexto internacional marcado por rápidas mutações, como resultado da constante inovação e incorporação científica e tecnológica. Assim e atendendo às especificidades

de algumas áreas, importará redobrar esforços por parte das estruturas de gestão (AG/OI) com vista a uma melhor redefinição dos critérios de seleção adotados, com contenção na multiplicidade de subcritérios, por vezes, considerados, ou a uma maior focalização nos critérios mais relevantes, para cada tipologia de intervenção apoiada, sem que isto comprometa naturalmente a capacidade do PO para selecionar a procura mais qualificada disponível na Região.

191. Na avaliação de mérito das candidaturas verificaram-se importantes progressos nesta matéria, ao longo dos primeiros AAC. Com efeito, de acordo com os resultados do inquérito a beneficiários empresariais, na globalidade, os inquiridos consideram as tipologias de operação como adequadas às suas necessidades. Destacam-se como adequados ou muito adequados (superior a 90%, ponderado pelo número de projetos, Figura A35) as condições de elegibilidade do promotor e dos projetos, o alinhamento dos objetivos tipo de incentivo e a informação contida nos AAC em termos de utilidade e de clareza (88% considerou-a como adequados ou muito adequados).

192. Apesar destes progressos, a triangulação de fontes de informação permite concluir que necessário continuar a não descurar a simplificação dos processos e condições de elegibilidade do PT2020, requeridas à Autoridade de Gestão, aos Organismos Intermédios e aos próprios beneficiários. Apesar dos ganhos alcançados com as várias tipologias com acesso simplificado, deverá continuar a realizar-se um esforço de aproximação entre os níveis de exigência e as condições requeridas face à respetiva dimensão (financeira, em termos de abrangência e de impactos) das candidaturas. Este impacto negativo é mais significativo num contexto de forte escassez de recursos humanos especializados na gestão dos fundos comunitários e de baixos níveis de desemprego. Os resultados do inquérito a beneficiários empresariais anteriormente referido, indicou precisamente que é em matéria de requisitos administrativos/documentais que se verificam maiores desajustes (23% considerou pouco adequado e 13% considerou mesmo desadequado).

193. Prevalece assim um consenso quanto à necessidade de contínua adaptação, coexistindo várias formas possíveis de simplificação no PT2020, desejáveis desde que estas alterações não sejam compensadas com a introdução de outras abordagens revestidas de igual ou superior, complexidade e morosidade processual para a generalidade de atores envolvidos (AG, OI e beneficiários/promotores).

194. Por último, a falta de previsibilidade e regularidade dos concursos configura um dos constrangimentos que persiste no tempo, muito embora se tenham observado ganhos importantes, ao longo dos últimos quadros de programação. Esta constitui uma das recomendações emitidas, por exemplo, no âmbito dos exercícios de avaliação previsto no Plano Global de Avaliação do QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Programas Operacionais 2007-2013, constituindo uma orientação para o período de programação 2014-2020. Neste contexto, destaca-se a criação do portal PORTUGAL2020 com informação destinada ao público em geral sobre a aplicação dos FEEI, com exemplos de projetos e testemunhos dos apoios, assim como os indicadores físicos e financeiros e espaço dedicado a todas as entidades que se pretendam candidatar a financiamento destes Fundos, como o Balcão 2020 (desde o arranque dos PO).

195. A divulgação prévia dos apoios, através do estabelecimento de calendários anuais, é crucial para uma maior previsibilidade por parte dos beneficiários/promotores, maior maturidade das candidaturas e subsequentemente dos investimentos, não colocando assim em causa a oportunidade que os AAC configuram. Efetivamente, ainda que a informação sobre a disponibilidade de apoios comunitários seja atualmente muito maior, célere e assente numa maior articulação de parceiros, importará continuar a desenvolver esforços para a obtenção de maiores níveis de planeamento prévio, consequente, de forma a disponibilizar-se atempadamente calendários aos potenciais interessados, que venham a ser concretizados nas datas sinalizadas.

196. Os resultados dos inquéritos a beneficiários empresariais apontam a falta de previsibilidade na abertura de AAC como uma das condicionantes do arranque e desenvolvimento dos apoios/ projetos aprovados (21%, Figura A36). Ainda que esta condicionante apresente um peso consideravelmente inferior a outros fatores (endógenos ou exógenos ao POR Lisboa) continua a afetar negativamente mais de 1/5 dos beneficiários empresariais, sendo por isso estimado um impacto muito mais vasto na procura potencial, condicionando assim especialmente a apresentação de candidaturas por novos beneficiários, sem histórico anterior de relação com o PO e os FEEI e que posteriormente se podem vir a revelar fulcrais para a procura qualificada na Região.

197. É assim crucial mitigar a imprevisibilidade no lançamento dos Avisos, especialmente após processos decorrentes da contratualização com organismos intermédios. A passagem da totalidade dos Avisos pela CCDR, pela AD&C, ainda que importante, representa mais um fator de pressão sobre estas entidades, quando por exemplo a contratualização com entidades várias poderia ainda assegurar uma maior autonomia no lançamento dos AAC.

198. A falta de previsibilidade e regularidade dos concursos é particularmente crítica pelas consequências que induz. A um tempo, inviabilizando a seleção dos melhores projetos para a Região e, num segundo tempo, porque contribui para atrasos na operacionalização, colocando em causa a oportunidade dos mesmos. Neste quadro, importa ainda notar as dificuldades na execução dos projetos contratados por parte dos promotores e a

subsequente trajetória de anulações e rescisões que o PO Lisboa 2020 apresenta (após a aprovação 16% dos projetos foram anulados ou rescindidos), apesar deste ter sido alvo de quatro reprogramações financeiras.

199. Face ao exposto, verifica-se o Pressuposto Geral PI.2 "A oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade (plasmadas nos AAC) vão ao encontro da procura por parte dos beneficiários/promotores", ainda que seja desejável continuar a verificarem-se alguns ajustamentos e esforços em algumas das áreas anteriormente apresentadas. Também o risco RI.3 "Falta de previsibilidade e regularidade dos concursos gera atrasos na realização dos projetos, colocando em causa a oportunidade dos mesmos" é confirmado, persistindo como uma limitação de impacto não negligenciável em matéria de eficiência operativa do PO e no qual existe espaço para a incorporação de melhorias.

A operacionalização do Programa confronta-se com fatores, internos e externos, geradores de situações de ineficiência na utilização de recursos, alguns dos quais passíveis de incorporação de melhorias, ainda que outros apresentem uma forte imprevisibilidade e complexidade, que representam barreiras difíceis de ultrapassar.

200. O PO Lisboa 2020 constitui-se como um instrumento da maior relevância para a Região, quer para a sua contínua afirmação e competitividade no contexto internacional, quer para a continuidade do processo interno de coesão social e territorial. Na prossecução das suas prioridades e objetivos, e considerando as quatro reprogramações financeiras de que foi alvo, o PO Lisboa 2020 tem tido um desempenho bastante eficiente. Não obstante, identificam-se alguns fatores desencandadores de situações de ineficiência na utilização dos recursos que importa considerar, com vista à sua desejável mitigação e supressão, mas também a uma plena consciencialização de que alguns destes fatores extravasam o âmbito de atuação do PO e do próprio PT2020, sendo dotados de elevada carga de imprevisibilidade, pelo que a sua resolução não é considerada, ainda que seja crucial a adoção de múltiplos mecanismos de adaptação.

201. Identificam-se fatores internos ao PO/PT2020, alguns dos quais já anteriormente sinalizados pelo impacte de ineficiência desencadeado. É o caso da excessiva carga burocrática exigida, que se reflete ao nível dos métodos e instrumentos administrativos e de gestão, com prejuízo significativo para os beneficiários/promotores, com elevado impacto na sua atuação, de acordo com a triangulação da informação realizada.

202. Os resultados dos inquéritos a beneficiários empresariais apontam os requisitos administrativos/documentais como o aspeto que revelou menor grau de adequação, na avaliação realizada à adequação da(s) tipologia(s) de operação/medida(s) face às necessidades das empresas (47% dos respondentes consideram como desadequado ou pouco adequado, Figura A35).

203. Concomitantemente, também no decurso das entrevistas realizadas se constatou o entendimento generalizado de recurso excessivo a avaliações e validações de processos, apesar dos ganhos decorrentes, por exemplo, da opção de custos simplificados. Muito embora muitas destas exigências burocráticas tenham sido desenhadas para promover uma necessária transparência, prestação de contas e prevenir o conflito de interesses, no decorrer dos anos, ganharam uma expressão excessiva, redundante e penalizadora de uma execução ágil e eficiente. Esta situação é tanto mais agravada pela insuficiência de recursos humanos alocado à generalidade das entidades envolvidas, mas particularmente sinalizado nos Organismos Intermédios.

204. Estreitamente associado ao fator interno anterior, a manifesta insuficiência de recursos humanos é atualmente reconhecida como um fator igualmente potenciador de ineficiência na utilização de recursos. Na trajetória de aplicação de fundos comunitários na Região, desde 1986, este representa um desafio particularmente novo e em contínuo crescimento, agravado pela concertação de múltiplos aspetos, tais como o envelhecimento das estruturas técnicas, refletindo a acelerada tendência de envelhecimento demográfico na sociedade portuguesa, a par de uma crescente perda de capacidade para atrair recursos humanos e talento indelevelmente associados ao facto das atividades de gestão dos fundos acarretar uma elevada carga administrativa, burocrática ao mesmo tempo que se verifica um aumento da complexidade das abordagens da política de coesão, que são hoje, cada vez mais, multinível, multiator, etc… Como fator influenciador desta insuficiência de recursos humanos, importa ainda reconhecer o papel da mobilidade interna de trabalhadores com relação jurídica na Administração Pública, uma vez que, apesar de envolver vantagens em termos de flexibilidade, dificulta a estabilidade das estruturas técnicas afetas à gestão dos programas.

A capacidade administrativa é decisiva para o desempenho e eficiência dos PO, pelo que urge repensarem-se medidas de atração, retenção e qualificação dos recursos humanos afetos, num ecossistema que se caracteriza por apresentar elevada maturidade e cuja perda constitui amplo fator de apreensão. A preocupação com a disponibilidade de uma massa crítica de recursos humanos devidamente capacitada e qualificada para responder adequadamente às exigências da política de coesão não se circunscreve naturalmente às estruturas de gestão, sendo extensível a todo o ecossistema dos fundos, abrangendo assim igualmente as estruturas de definição e acompanhamento de políticas, os beneficiários, equipas de consultores, entre outros, o que agudiza a severidade deste fator.

205. Um terceiro fator interno ao PO consiste na limitação da taxa de cofinanciamento na Região que, reduzindo a possibilidade de gerar impactes na Região, concorre igualmente para um enfraquecimento do efeito de escala dos fundos comunitários. A prevalência de menores taxas de cofinanciamento em Lisboa acarreta desafios acrescidos para os seus beneficiários, uma situação particularmente severa em algumas áreas de investimento, como é o caso da saúde, da investigação e tecnologia, entre outros, em resultados dos custos elevados em geral associados. Este fator é particularmente crítico pelo potencial de afastamento dos fundos comunitários de alguns segmentos da procura.

206. Durante a última década, mais precisamente entre 2010 e 2020 foi observada uma convergência entre as regiões NUST II, muito embora amplamente impulsionada pela trajetória desfavorável da evolução do PIB por habitante em PPC (UE27), (Base 2016 - €) na Área Metropolitana de Lisboa que se manteve praticamente inalterado (taxa de crescimento de 0,2%), ainda que continuando a liderar enquanto Região com o PIB por habitante em PPC mais elevado. Esta evolução tendencial verificou-se mesmo beneficiando a Região de um volume de fundos comunitários significativo face ao passado, no entanto, considerando as previsões de redução do valor das verbas no próximo quadro comunitário, aumentam as preocupações quanto à evolução da situação da coesão regional e de agravamento da divergência da economia nacional com a média europeia, atendendo ao papel preponderante da Região enquanto motor de desenvolvimento e crescimento económico.

207. Entre os fatores internos ao Programa destacam-se ainda as dificuldades ao nível do Sistema de Informação que, apesar das melhorias registadas face ao QREN, continua a apresentar-se complexo e com elevadas exigências na perspetiva dos utilizadores. De acordo com o processo de auscultação, destacam-se primordialmente as dificuldades de robustez e a sua agilidade, o que representa uma barreira à interação dos atores com os próprios fundos comunitários, sendo por isso necessário garantir uma melhor usabilidade do sistema de informação, de forma a se conseguir melhorar a experiência do utilizador, que à semelhança da generalidade dos serviços públicos digitais, devem ter um desenho cada vez mais simplificado e inclusivo, garantindo a utilização de todos os cidadãos.

208. A complexidade do quadro regulamentar e operacional dos apoios continua a ser apontada como um fator interno penalizador da operacionalidade do PO. De acordo com a triangulação de informação realizada, os quadros regulamentares nacionais, em alguns casos, continuam a apresentar-se muito exigentes e sem considerarem as especificidades regionais. Acresce um quadro burocrático excessivo, com duplicação de alguns procedimentos, o que acarreta situações de morosidade e complexidade.

209. No âmbito do Estudo "Roteiro para a Capacitação do Ecossistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027", de 2022, atenta-se para o facto do desenho e operacionalidade dos instrumentos de programação, dos quadros regulamentares nacionais e dos avisos de concurso continuar a representar um dos principais domínios de vulnerabilidade da globalidade do ciclo de concretização da Política de Coesão em Portugal. Esta não é, no entanto, uma situação propriamente nova e, por isso, no atual período de programação (2014-2021) tentou-se simplificar o quadro regulamentar, face ao período anterior, através da redução do número de regulamentos específicos. Todavia, como referido no mesmo estudo "os ganhos de redução da dispersão não compensaram a perda de legibilidade e o aumento de complexidade".

210. Por outro lado, a cada novo ciclo de programação emerge a necessidade de adotar novas abordagens para responder às novas problemáticas, oportunidades e desafios regionais, uma situação tanto mais expressiva em Lisboa, que na qualidade de principal área metropolitana do país regista uma dinâmica de transformação social, económica, tecnológica e no território bastante mais acelerada. Porém, o desenho e implementação das políticas, nomeadamente em abordagens de natureza complexa, frequentemente multinível e envolvendo múltiplos atores, acarreta constrangimentos efetivos, gerando lacunas de conhecimento no ecossistema dos fundos relativamente a estas novas políticas e abordagens, com implicações em termos de morosidade e complexidade que influem direta e negativamente na eficiência operativa do PO.

211. Assim, apesar da tendência de se privilegiarem novas abordagens ser incontornável a cada novo ciclo de programação, importa assegurar a operacionalização de abordagens sólidas, com elevado nível de maturidade e assentes em conhecimento e práticas anteriores bem-sucedidas, fator decisivo para garantir níveis elevados de eficiência.

212. A complexidade e exigência dos procedimentos a par com uma reduzida previsibilidade de abertura de AAC é outro dos fatores internos ao PO, e transversal à generalidade do PT2020, invocado por muitas das entidades auscultadas. A crítica da reduzida previsibilidade é efetiva, não é nova, e apesar de todos os esforços realizados continuadamente, perpetua-se, sendo impulsionada por alguns dos fatores anteriormente explanados (adoção de novas abordagens, insuficiência de recursos humanos).

213. Simultaneamente, são também identificados fatores externos com elevado potencial de desencadearem situações de ineficiência na utilização dos recursos, alguns dos quais imprevisíveis e outros que extravasam o âmbito de atuação do PO/PT2020 e, como tal, por vezes, difíceis de contornar.

214. Destacam-se, desde logo, fatores setoriais específicos, difíceis de contornar por via dos fundos comunitários. Neste contexto é particularmente paradigmático o setor da saúde, tal como o demostraram muitas das evidências recolhidas no decurso do presente exercício avaliativo. Ilustrativo de tal são as dificuldades de contratação de médicos, de medicina geral e familiar, em especial, para determinadas áreas territoriais com vulnerabilidades diversas. Como demonstrado no contexto do EC2 da Unidade de Saúde de Odivelas, uma operação prioritária no concelho e muito relevante para o adequado funcionamento do SNS ao nível regional, ainda que tenha alcançado a generalidade das metas dos indicadores contratualizados no âmbito da candidatura, não teve o alcance desejado no que respeita ao indicador de resultado "Utentes inscritos em Unidades de Saúde Familiar (USF) intervencionadas" no âmbito do qual estava estimada a meta de 40.000 utentes, quando de acordo com o Relatório de Execução foram alcançados 30.456 utentes (cerca de 80% da meta). Este desencontro, entre os indicadores programados e alcançados, resultou dos constrangimentos no âmbito dos procedimentos concursais para contratação de médicos, com as vagas disponibilizadas a não serem preenchidas, um desafio transversal à generalidade do país, ainda que com maior incidência na AML.

215. Este é claramente um fator externo indutor de situações de ineficiência, no entanto, importa também salientar a elevada relevância dos FEEI para a supressão destes constrangimentos. Utilizando uma vez mais as evidências recolhidas no âmbito do EC2, a aposta em duas Unidades de Saúde Familiares (USF) possibilitada pelos apoios do PO configura um mecanismo-chave para a supressão deste desafio, uma vez que as especificidades destas USF, promotoras de condições mais otimizadas de trabalho, tendem a atrair profissionais para o SNS e demonstram maior capacidade de retenção de recursos humanos. No terreno, o município de Odivelas apresenta assim um bom exemplo do potencial de alavancagem dos FEEI, detendo estes equipamentos de saúde recentes e modernizados que permitem responder com elevada qualidade a um importante segmento dos utentes, enquanto de outro lado da mesma rua, persiste um equipamento bastante arcaico e envelhecido, incapaz de assegurar um quantitativo adequado de recursos humanos para responder aos respetivos utentes. Esta é uma situação particularmente paradigmática no contexto da ARSLVT, que evidencia a importância dos FEEI na Região e que reforça as preocupações com a redução do valor das verbas no próximo quadro comunitário em Lisboa.

216. A estes fatores acrescem naturalmente oscilações macroeconómicas imprevisíveis, de crescimento ou contração, que impõem alterações, conjunturais ou estruturais, e que representam desafios acrescidos à operacionalização do PO constituindo, como tal, fatores indutores de ineficiências. Os últimos dois quadros comunitários ficaram profundamente marcados por estas oscilações, sendo que ao longo do período 2014-2020, verificaram-se transições rápidas e abruptas de contexto, desde logo, entre a sua fase de programação e primeiros anos de operacionalização do PO, ainda substancialmente marcada pelos efeitos decorrentes da crise económica iniciada em 2008; com os anos do meio do período de programação, pautados por um acentuado crescimento económico amplamente suportado no turismo; enquanto nos últimos anos, a Pandemia da COVID-19 e mais recentemente guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia vieram igualmente marcar uma nova fase, de retração.

217. Cada uma destas fases acarretou desafios próprios com impactes imprevisíveis na operacionalização do Programa que importa considerar. Entre os impactes da crise económica, nos primeiros anos do PO, verificou-se uma forte subida dos custos de construção, o que levou à diminuição das empresas com capacidade de resposta (nalgumas situações por via de falência de empresas), gerando assim dificuldades em responder às especificações técnicas dos fundos comunitários. O próprio contexto pandémico experienciado a partir de março de 2020, com o eclodir da Pandemia da COVID-19 teve, por exemplo, elevado impacto negativo nos projetos na área do turismo e da internacionalização. Durante a pandemia verificaram-se ainda múltiplos constrangimentos nas cadeias de abastecimento, em particular de matérias-primas, o que representa fortes condicionantes na execução de alguns projetos (atraso na entrega de materiais e preços mais elevados).

218. Muito embora a generalidade das entidades envolvidas no ecossistema dos Fundos Europeus, no período 2021-2027, em Lisboa se tenha revelado bastante reativa a todas estas oscilações macroeconómicas totalmente imprevisíveis, de forma a mitigarem os seus efeitos negativos na operacionalização e execução do PO, o seu impacto negativo é efetivo e, como tal, não pode ser negligenciado.

219. A região é ainda caracterizada por assinaláveis assimetrias territoriais, económicas e sociais, o que tem efeitos na adesão da procura verificada, pois apesar da preocupação de assegurar níveis de procura qualificada elevados, importa garantir que a informação dos apoios chegue de forma equitativa a todos e a todo o território. Esta especificidade regional cria assim desafios acrescidos, entre outros aspetos, ao próprio processo de comunicação e divulgação dos apoios junto dos potenciais públicos-alvo, que apesar de tudo e segundo a auscultação realizada se revelou adequado e implementado no estreito cumprimento dos requisitos normativos e comunitários e nacionais aplicáveis. Todavia, configura um fator crítico a que importa não negligenciar, sob pena de se penalizar o acesso aos fundos de alguns segmentos da população/economia.

220. Por último, lacunas identificadas na administração e no funcionamento do Estado português tendem naturalmente a atingir a própria governação dos fundos, uma vez que uma boa governação exige um adequado

planeamento do quadro comunitário seguinte, respetiva apropriação e articulação das políticas nacionais com a própria política de coesão, desenho das políticas públicas e com os instrumentos de planeamento estratégico que estão a montante do processo de programação, até porque a fase de conceção estratégica, muitas vezes subvalorizada, influencia todo a ciclo de vida da execução do Programa. Esta falha é identificada em alguns estudos da bibliografia consultada, mas também validada na auscultação das entidades, sendo fundamental que se continuem a verificar progressos, o que exigirá a alocação de esforços para um maior planeamento estratégico da Política de Coesão, um fator particularmente relevante no momento atual, considerando o arranque do período 2021-2027.

221. Face ao exposto, foi possível confirmar o risco RII.1 "Existência de fatores (internos e externos) que geram situações de ineficiência na utilização dos recursos (nível tecnológico, mercados ineficientes,...)". A plena consciencialização da diversidade de fatores geradores de situações de ineficiência assume-se fundamental, quer porque atesta a complexidade dos desafios em causa, mas também pela clarividência da multiplicidade de fatores a considerar e pela capacidade de superação alcançada pelas várias entidades envolvidas no ecossistema dos fundos comunitários no PO Lisboa 2014-2020, dada a adequada eficiência do programa.

O quadro regulamentar e operacional dos apoios registou importantes melhorias face ao quadro comunitário anterior, no entanto, tendem a persistir desafios com efeitos nos resultados e realizações, que importa mitigar, não só no âmbito do presente exercício de avaliação intercalar do POR Lisboa 2020, como também considerando o atual período de transição entre quadros comunitários.

222. A informação recolhida com recurso aos diversos métodos considerados permite confirmar parcialmente o risco RI.5 "Complexidade do quadro regulamentar e operacional dos apoios, desproporcional e penalizadora das realizações e dos resultados a alcançar", uma vez que se registam progressos importantes neste domínio, mas persistem alguns aspetos sensíveis, passíveis de dissuadir alguns beneficiários de avançar com intervenções similares e de impactar negativamente nas realizações e resultados do Programa.

223. O atual período de programação registou ganhos consideráveis e inequívocos, face ao anterior período, no que refere à simplificação do quadro regulamentar, evidência confirmada pelo processo de auscultação aos stakeholders. No entanto, persistem ainda alguns condicionalismos que importa considerar face aos impactes negativos no arranque e na operacionalização dos apoios.

224. Em primeiro lugar ressalta o facto do modelo de governação ter subjacente um vastíssimo ecossistema de atores, quer de âmbito vertical como horizontal, com múltiplas articulações e níveis de interdependência entre si, crucial para um eficiente e transparente processo de aplicação de fundos comunitários, o que representa irrevogavelmente um fator positivo. Este ecossistema de entidades e atores tem entre as suas características basilares uma elevada maturidade, beneficiando de aproximadamente quatro décadas de ciclos de fundos comunitários, sendo por isso robusto, abrangente e amplamente inclusivo.

225. Contudo, à medida que a rede de atores foi evoluindo com o passar dos anos, acompanhando a crescente complexidade da Política de Coesão em Portugal e na Região, este modelo foi-se tornando mais extenso e complexo, acarretando também constrangimentos e desafios inegáveis e desiguais em função da capacitação dos atores em termos de Política de Coesão. Acarreta ainda desafios acrescidos, seja na fase de programação e preparação das estratégias, seja na fase de implementação, uma vez que exige tempos superiores e nem sempre permite que os processos sejam tão participados quanto seria desejável. Consequentemente, observa-se uma menor adequação às especificidades regionais, uma situação tanto mais desafiante em territórios de reconfigurações céleres, com assinaláveis assimetrias e polarizações internas e que se afirmam como espaços estratégicos de competitividade articulação e projeção internacional, como é o caso da Região de Lisboa.

226. Como consequência deste modelo de governação extenso e complexo em articulações e interdependências, verifica-se um acumular de funções por parte de diversas entidades ao longo do ciclo do PO, compreendendo, sobretudo, as entidades com um papel determinante na definição das políticas públicas para cuja implementação os Fundos concorrem, no acompanhamento da sua implementação, sob as perspetivas dos territórios e dos sectores que beneficiam da Política de Coesão. Este acumular de funções acarreta desafios ainda superiores face a uma perpetuação de procedimentos de análise de candidaturas demorados, procedimentos administrativos pesados, especialmente num contexto atual de elevada mobilidade e escassez de recursos humanos, a par com, em alguns casos, uma insuficiente autonomia e impossibilidade de gestão adaptativa.

227. Por outro lado, e como referido anteriormente, este complexo e extenso ecossistema de entidades apresenta-se heterogéneo no que trata à maturidade, dada a grande disparidade em termos de capacitação, fator que coloca uma pressão acrescida em algumas entidades. Esta problemática é tanto maior no que trata aos beneficiários do PO, que apresentam fortes contrastes de literacia em matéria de fundos comunitários e do próprio quadro regulamentar, em resultado da sua maior ou menor experiência neste domínio, capacidade administrativa interna e disparidade dos recursos de que dispõem para contratação de apoio especializado para a elaboração de candidaturas e acompanhamento de projetos. Esta heterogeneidade no perfil de beneficiários

confere igualmente níveis de pressão diversos sobre as entidades que gerem e acompanham o Programa, desafios que penalizam o seu bom funcionamento.

228. Concomitantemente, o quadro regulamentar do POR Lisboa 2020 depara-se ainda com constrangimentos ao nível da eficiência operativa interfundos, que indicam a persistência de lacunas e a necessidade de reforço contínuo da articulação entre Programas Operacionais. Os objetivos de utilização eficiente e direcionada dos fundos comunitários, com minimização da exposição a riscos de fraude específicos, constituindo-se da maior relevância, encerram, na prática, desafios operacionais relevantes que importa considerar. Destacam-se as situações de financiamento inseridas nas fronteiras entre fundos, pela complexidade envolvida, quer para a entidade gestora do PO, quer para os próprios beneficiários e face aos efeitos negativos que as mesmas apresentam em termos de operacionalização para a execução do programa.

229. As sucessivas e múltiplas regras de segregação de funções embora necessárias, importa notar que colocam desafios vários quer à AG, quer aos OI, para além que pressionam as estruturas técnicas em termos do volume de trabalho a desenvolver.

230. Todas estes desafios e problemáticas beneficiam, no entanto, de uma assinalável articulação, apoio mútuo e frequentemente trabalho direto entre as diversas entidades do ecossistema, essencial no desbloqueio de constrangimentos. A assinalável articulação entre stakeholders e a muito adequada e pertinente interlocução da AG, que se disponibilizou sempre de forma célere, com vista à máxima eficiência possível permitiu mesmo anular muitas assimetrias de informação entre as várias entidades, é uma das evidências mais consensuais recolhidas no processo de auscultação realizado. Porém, a capacitação das várias entidades que integram o ecossistema de fundos e que intervêm diretamente no PO Lisboa, a par com uma contínua simplificação da arquitetura do PO e tanto quanto possível uma maior articulação de políticas de desenvolvimento regional são algumas das lições a retirar do período 2014-2020 e que devem ser vertidas acolhidas no período que agora se inicia.

231. A reavaliação dos constrangimentos identificados no quadro regulamentar e operacional dos apoios constitui-se determinante para a sua mitigação e efetivo alcance de níveis harmoniosos de desenvolvimento na Região, pelo que devem ser devidamente considerados, quer no âmbito do presente exercício de avaliação intercalar, quer ainda no quadro de transição entre quadros comunitários em que nos encontramos.

3.4. Questão de Avaliação 4 – Impacto e sustentabilidade

QA4. De que forma está o PO a contribuir para os objetivos do PT2020, considerando a Estratégia da União e a estratégia regional e para o reforço da coesão territorial?

À data de reporte da avaliação a taxa de projetos concluídos é ainda limitada (20%) o que, a par do *lag* temporal entre a conclusão dos projetos e a produção de resultados, dificulta a aferição dos impactos do PO.

Entre 2013 e 2019 o PIB da Região de Lisboa cresceu menos que a média do país, refletindo um processo de convergência (por defeito) do PIBpc face às regiões do Continente e face à média da UE27. Lisboa encontra-se atualmente na cauda do grupo de regiões europeias com funções de capital com menor diferencial de crescimento positivo face à média nacional, significando menor capacidade de arrastamento das restantes regiões por parte da região mais desenvolvida.

Nos indicadores de desempenho empresarial e I&D a região continua a posicionar-se acima dos valores médios nacionais, mas com uma evolução em linha com a média do país. Lisboa foi a região do Continente onde o peso do investimento empresarial executado (até 2021) com o apoio do PO na FBCF empresarial foi menor, refletindo a menor dimensão financeira do PO e as restrições em termos de cofinanciamento no contexto de uma região dinâmica em termos de investimento empresarial e evidenciando a limitação dos apoios para induzir alterações ambiciosas na região.

No período de implementação do programa não se verificou uma alteração da especialização produtiva da Região em termos setoriais. A maior incidência dos apoios do PO à indústria transformadora face à sua representatividade no tecido produtivo não influenciou o perfil de especialização setorial, mas contribuiu para uma maior especialização em atividades de "alta tecnologia".

Lisboa continua a posicionar-se como a região com maior intensidade em I&D mas registou um desempenho abaixo da média nacional, ficando aquém das expectativas no seu contributo enquanto região com maior potencial cientifico e tecnológico no país e na adesão ao PO. A dinâmica das infraestruturas de investigação, refletida nos vários projetos apoiados pelo PO, tem permitido consolidar e impulsionar o crescimento do investimento em I&D na sequência de novos serviços de apoio disponibilizados nessas infraestruturas. A região observou um aumento da produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente por via do maior investimento da sua participação no panorama internacional (com o estímulo do PO), alinhada com a trajetória do país, mas evidenciou algumas dificuldades na atração de projetos de investimento no domínio da I&D, bem como na captação e manutenção de recursos humanos (investigadores) qualificados, as quais foram potenciadas pelas menores taxas de cofinanciamento face às vigentes noutras regiões do país.

A evolução dos indicadores de contexto e as dinâmicas de execução no domínio da educação sugerem este domínio como sendo particularmente impactado pela ação do Programa. Com efeito, a boa execução e perspetiva de cumprimento generalizado das metas nesta área cruza com resultados bastante positivos nesta área, com os níveis de escolaridade a subirem de forma particularmente acentuada e os níveis de abandono escolar a reduzirem-se de forma drástica. Ainda neste domínio, verificou-se um aumento do número de trabalhadores na Região com ensino superior, o que reforça o sentido desta conclusão.

Nos equipamentos sociais, as intervenções apoiadas permitiram reforçar a capacidade de resposta "creche" à escala regional, mas o contributo para superar as baixas taxas de cobertura da região afigurou-se modesto face às enormes carências e necessidades existentes na região. Acresce que a oferta pública de creche não foi efetivamente assumida como uma aposta-chave dos municípios da AML, no âmbito do PDCT. Além do diminuto valor estabelecido, os municípios não eram os executores dessa política (avançavam com a construção, para protocolar a cedência de exploração a instituições do Terceiro Setor) e, por essa razão, não estaria no topo da sua hierarquia de prioridades. Neste quadro, mesmo os municípios que decidiram avançar com múltiplas candidaturas face à grande carência de resposta municipal, acabaram por não conseguir concretizar o que se propunham (deixaram cair as candidaturas), seja pelas dificuldades associadas às empreitadas (escalada de preços, concursos desertos,...), seja pela redefinição de prioridades no contexto pandémico. Nos equipamentos de saúde, a expressividade dos impactos é limitada, sobretudo no que respeita à redução substancial da população sem médico de família e à redução dos tempos de espera para consultas de especialidade. A dificuldade de atrair recursos humanos (médicos de família) e os constrangimentos/atrasos gerados pelo contexto pandémico, foram bastante impactantes para não se atingir a amplitude de mudanças contextuais desejada. Não obstante, conseguiram-se enormes avanços na qualidade de serviços prestados nas unidades de cuidados primários, na qualidade dos diagnósticos e no reforço do número de utentes com médico de família.

No que respeita à sustentabilidade das operações, a maioria dos promotores, empresariais ou não empresariais, considera estarem asseguradas as condições de sustentabilidade das operações no futuro. Do mesmo modo, a maioria dos promotores indica que espera que as operações produzam impactos a longo prazo (mais de 5 anos).

232. Os impactos constituem o final da cadeia de resultados subjacentes à logica da intervenção, assumindo-se como efeitos que se produzem num *lag* temporal maior que os resultados intermédios (normalmente após a conclusão das intervenções) e se manifestam de forma direta ou indireta sobre a população-alvo e o contexto da intervenção. Os impactos (e os respetivos indicadores) são assim medidos no contexto da intervenção (neste caso a Região de Lisboa). A análise do contributo do PO para as alterações no contexto em que se insere (observáveis através de indicadores de contexto), implica estabelecer uma relação de causalidade entre os efeitos observados e a intervenção em análise.

233. A limitada proporção de operações concluídas no conjunto do PO (20%) constitui uma condicionante relevante desta análise, pois os resultados das operações manifestam-se, no essencial, passado algum tempo após a conclusão dos projetos. À data a que a avaliação se reporta, apenas os eixos 4 e 8 (visando a proteção do ambiente e desenvolvimento urbano sustentável) têm metade das operações concluídas, ao passo que os eixos 1 e 3 (visando a I&DT e a transição para uma economia de baixo teor de carbono) têm apenas 2%. Os projetos apoiados e ainda não concluídos apenas contribuirão em pleno para a alteração do contexto em momento posterior à conclusão do presente exercício de avaliação. Face a este quadro, a leitura dos impactos do PO associada a domínios específicos (ou temáticos) do Programa fica limitada e apenas poderá ser interpretada numa base de trajetória prevista de produção de resultados. Da mesma forma, a robustez do teste de pressupostos e riscos associados à cadeia de produção de efeitos entre os resultados das operações e os impactos fica condicionada.

234. Esta circunstância reforçou a importância dos *Focus Group* temáticos, realizados na sequência da entrega do Relatório Intermédio, no âmbito dos quais se procurou discutir com os stakeholders a previsível ambição dos resultados esperados em cada domínio, contribuindo para melhor isolar os contextos em que se pode vir a associar eventuais mudanças de contexto às intervenções do Programa.

235. A presente questão de avaliação organiza-se em dois patamares. Um primeiro, de natureza mais transversal aos domínios de intervenção, em que se apresenta uma leitura sobre a evolução dos principais indicadores de coesão territorial e económica da Região e sobre a sustentabilidade dos resultados das intervenções. No segundo apresenta-se a avaliação específica em torno das duas tipologias identificadas no Caderno de Encargos como alvo de maior aprofundamento – "Investigação, desenvolvimento e inovação" e "Equipamentos sociais e de saúde" –, onde se analisam, com recurso à TdM e à Análise da Contribuição, os fatores passíveis de influenciar as alterações de contexto observáveis e se procura validar as relações de causalidade entre as intervenções apoiadas e as alterações verificadas no contexto.

236. A análise de indicadores de contexto assenta temporalmente em dois períodos: i) um primeiro, entre o ano anterior ao início do período de programação (2013) e o ano pré-pandemia (2019), que observa a evolução da região num cenário em que não é muito afetada pela crise pandémica da COVID-19 e permite captar uma trajetória de evolução de carácter mais estrutural – este período é privilegiado na avaliação e ii) um segundo, que abrange o ano de 2020 (início do confinamento) e termina no ano mais recente para o qual existe informação disponível, que foi utilizado, quando pertinente, para atualização conjuntural dos dados de 2019 e para indicadores menos expostos aos efeitos da pandemia.

Evolução da Área Metropolitana de Lisboa à luz dos indicadores de coesão territorial

Entre 2013 e 2019 o PIB da Região de Lisboa cresceu menos que a média do país, refletindo um processo de convergência (por defeito) do PIBpc face às regiões do Continente e face à média da UE. Lisboa encontra-se atualmente na cauda do grupo de regiões europeias com funções de capital com menor diferencial de crescimento positivo face à média nacional, significando menor capacidade de arrastamento das restantes regiões por parte da região mais desenvolvida e que constitui o maior polo de emprego e atividade nacional. Em 2020, o diferencial (negativo) de crescimento acentuou-se, situando-se o PIBpc em 98% da média da UE27 e 128% da média nacional.

237. Entre 2013 e 2019, o Produto Interno Bruto per capita (PIBpc) da Área Metropolitana de Lisboa (Quadro A10) cresceu abaixo da média nacional (21% e 28%, respetivamente), sendo que este diferencial de crescimento foi acentuado pelo (maior) crescimento populacional (o PIB total da região cresceu 23% no mesmo período, face aos 26% nacionais).

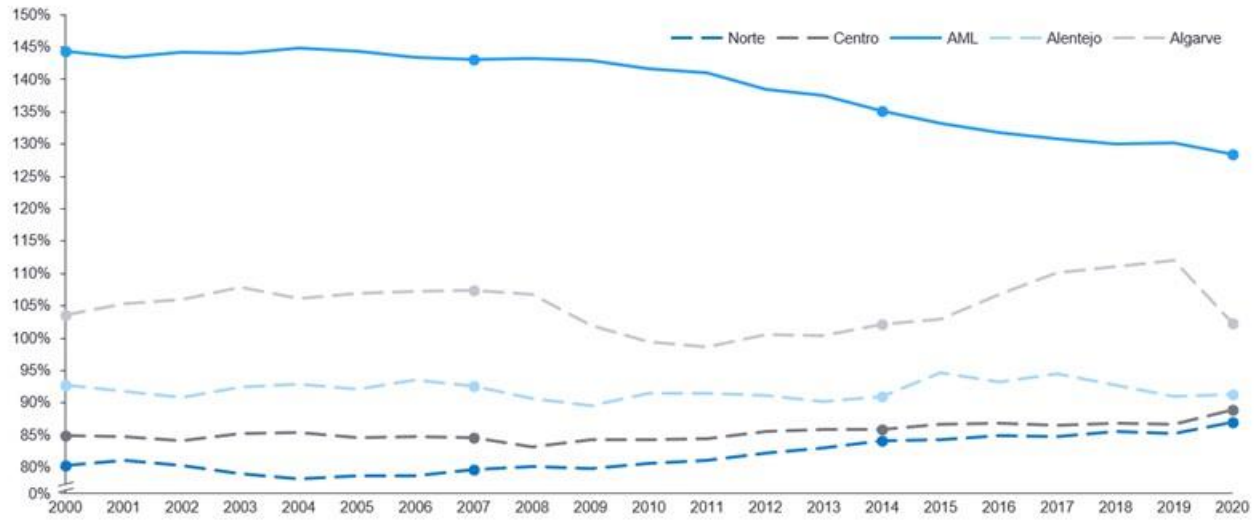
238. O diferencial (negativo) de crescimento da região reduziu a sua distância face à média nacional - em 2019 o PIBpc da AML posicionava-se em 130% do registado em termos nacionais (102% da média da UE27). Esta evolução assume especial relevância quando analisada por comparação com as NUTS II capitais na UE27 (Figura A6), onde apenas a região de Bratislava (-22,5 p.p.) registou reduções mais acentuadas na respetiva vantagem face à média nacional, mas num cenário de diferencial para a média do país (Eslováquia) mais significativo, que pode explicar dinâmicas de convergência mais acentuadas. Esta trajetória, evidencia, por um lado, uma maior convergência entre as regiões portuguesas, mostra também, por outro lado, que a AML se situa entre as NUTS

II capitais com menor diferencial positivo face à média nacional e, entre estas é a que cresceu menos por comparação com o país entre 2013 e 2019, significando menor capacidade de arrastamento das restantes regiões por parte da região mais desenvolvida e que constitui o maior polo de emprego e atividade nacional.

239. Em 2019, a taxa de desemprego da AML (Quadro A10) situava-se acima da média nacional (7,1% e 6,5%, respetivamente), mas registou a redução mais significativa face aos níveis de 2013, entre as NUTSII nacionais (18,5% em 2013). A taxa de desemprego era também superior à média da UE27 (6,7%) e à grande maioria das regiões congéneres (apenas as NUTSII de Ática, Bruxelas, Madrid, Lazio, Viena e Île de France apresentavam taxas de desemprego superiores).

240. Por força do impacto económico da pandemia, em especial nos setores dos serviços o PIBpc da Região registou, em 2020, uma forte contração (-8,1%), acima do PIBpc nacional (-6,8%), acentuando a dinâmica de convergência para a média (128%). No contexto europeu, esta evolução foi também superior à da média da UE27 (-4,5%), traduzindo-se numa redução do PIBpc para 98% da média da UE27. A mais forte contração da atividade económica traduziu-se também num aumento mais significativo do desemprego na Região face à média nacional (7,3% e 6,8%, respetivamente), tendo, contudo, diminuído de forma significativa em 2021 para 6,8%, para que terão contribuído as medidas de proteção do emprego como Lay-off simplificado.

Figura 4. Evolução do PIB per capita (PPC) das NUTSII em percentagem da média nacional (2000-2020)



Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do INE (2000-2020)

Registou-se uma evolução bastante positiva nos domínios da educação, formação e qualificação das populações por via do aumento da taxa de escolaridade nos diferentes níveis de ensino e, em particular, com uma redução drástica da taxa de abandono escolar. A participação em ações de ALV aumentou, sendo o contributo do PO positivo, mas residual.

Os rendimentos das famílias cresceram e observou-se uma ligeira redução na desigualdade de rendimentos.

241. No domínio da **educação, formação e qualificação**, observou-se durante o período de análise, uma evolução positiva na região, continuando a destacar-se como a NUTSII com os níveis de escolaridade mais elevados a nível nacional. A taxa de escolaridade do ensino básico permanecia acima da média nacional, em 2021, aumentando 14 p.p. entre 2013 e 2021 (para 88,7%), o mesmo acontecendo com a taxa de escolaridade do ensino secundário, que apresentou uma tendência crescente (+20,1 p.p., para 73,6% em 2021), ligeiramente superior à da média nacional (+19,8 p.p. para 62,3%). No mesmo sentido, a evolução positiva (+14,3 p.p., entre 2013 e 2021) na taxa de escolaridade do ensino superior acentuou o diferencial face à média nacional (fixando-se nos 41,3%). Limitando a análise ao segmento dos indivíduos no intervalo 30-34 anos, a evolução foi semelhante (14,3 p.p. para 50%) tendo se distanciado face à média da UE27, que permanecia nos 41,6%. No entanto, entre as NUTSII de capitais europeias, a AML permanecia no grupo das regiões com taxas mais baixas (média das NUTSII de capitais da UE27 em torno dos 54%).

242. Simultaneamente, verificou-se uma redução significativa na taxa de abandono escolar (18,2%, em 2013, e 5,9%, em 2021), idêntica à observada a nível nacional (18,9%, em 2013, e 5,9%, em 2021), e mais acentuada entre 2019 e 2021 (10,6% em 2019). Consequentemente, a região passou de segunda maior taxa entre as regiões de capitais europeias (a seguir a de Madrid com 19,7%) para uma das menores taxas, significativamente abaixo

da média da UE27 (9,7%). Por fim, no que respeita à participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida, verificou-se uma tendência positiva até 2020 (de 11,5% em 2013 para 12,5% em 2020, apesar da recuperação do emprego, que tende a traduzir-se numa menor procura dos adultos por atividades de educação e formação. Neste contexto, o contributo das operações apoiadas terá sido positivo, mas marginal, para o aumento da participação, abrangendo cerca de 5% (74.700 participações em UFCD até 31/12/2021) das participações em atividades ALV de indivíduos entre os 25 e 64 anos, entre 2014 e 2021.[10]

243. Ao nível das qualificações dos trabalhadores, todos os concelhos da região registaram evoluções positivas, ainda que com intensidades díspares. Face a 2013, os concelhos de Lisboa (+8,7 p.p.), Oeiras (+8,7 p.p.) e Amadora (+6,2 p.p.) aumentaram de forma significativa a percentagem de trabalhadores com ensino superior, acentuando a divergência face aos restantes concelhos da região. Em 2020, Lisboa (46,5%) e Oeiras (44,8%) apresentavam níveis de escolaridade bastante acima dos restantes concelhos da região. Em oposição, os concelhos como Mafra (10,8%), Sesimbra (11,1%) e Moita (13,2%) tinham percentagens de trabalhadores com ensino superior significativamente abaixo das médias da região (34,1%) e nacional (31,5%).

244. Os rendimentos das famílias na região evoluíram também de forma positiva (Figura A10), com os todos os concelhos a registarem crescimentos nos ganhos médios mensais. Contudo, esta evolução ocorreu com intensidades diferentes, com alguns concelhos a convergirem para a média e outros a divergirem. Oeiras (1840€, +21% que AML) e Lisboa (1700€, +21%) registavam, em 2020, um ganho médio mensal acima da média da AML (1516€), tendo crescido cerca de 10% e 8%, respetivamente. Contudo, o concelho de Alcochete (2019€, +33%) acentuou a divergência (positiva) face aos restantes municípios da AML, crescendo cerca de 31% entre 2013 e 2020. Simultaneamente, os ganhos médios mensais em Sintra (1255€, +6%) e Setúbal (1257, +5%) apresentaram dinâmicas de divergência face à média regional.

245. Em relação à desigualdade de rendimentos, a região permanecia, em 2020, mais desigual que a média nacional (coeficiente GINI de 0,434 face aos 0,416 nacional). Contudo, entre 2013 e 2020, reduziu o coeficiente de GINI em 1,6 p.p., diminuindo a desigualdade nos rendimentos brutos.[11] A redução do coeficiente de GINI foi transversal a todos os concelhos da região. Os concelhos com rendimentos médios mais elevados – Lisboa (0,489), Cascais (0,47) e Oeiras (0,436) – são aqueles onde a desigualdade de rendimentos é maior.

Nos indicadores de desempenho empresarial e I&D a região continua a posicionar-se acima dos valores nacionais, mas com uma evolução dos principais indicadores relativamente em linha com a média do país. Lisboa foi a região do Continente onde o peso do investimento empresarial executado (até 2021) com o apoio do PO na FBCF empresarial foi menor, refletindo a menor dimensão financeira do PO e as restrições em termos de cofinanciamento no contexto de uma região dinâmica em termos de investimento empresarial e evidenciando a limitação dos apoios para induzir alterações ambiciosas na região.

246. Relativamente ao **tecido empresarial e ao investimento em I&D** (Quadro A10), verifica-se uma evolução positiva na região, mantendo-se como a região líder a nível nacional nos principais indicadores. Na AML a taxa de nascimento e a taxa de sobrevivência de empresas revelaram uma evolução positiva, mas moderada (em 2019, ano pré-pandemia, situaram-se em 13,5% e 54%, respetivamente), em linha com o registado a nível nacional.

247. A produtividade manteve-se alinhada com a evolução do PIBpc, crescendo abaixo da média nacional até 2019 (+5,7% na AML e +14,1% em Portugal), o que resultou numa convergência para a média (para 125% da média nacional). Em 2020, em virtude da contração mais acentuada do VAB face ao emprego, a produtividade das empresas da região registou uma redução de cerca de 10%. No que respeita à proporção de VAB associado a empresas de alta e média-alta tecnologia, a região apresentou uma ligeira redução até 2019 (15,3%, em 2013, e 14%, em 2019), tendo recuperado em 2020 para cerca de 17%, em virtude de uma maior contração do VAB dos setores de baixa tecnologia (e.g. alojamento e restauração). Contudo, a taxa de exportações de bens de alta tecnologia, que vinha registando um crescimento desde 2013 (6,61% em 2019 face a 3,91% em 2013), registou uma ligeira redução em 2020 (6,14%), mantendo-se ligeiramente acima da média nacional (5,48%).

248. O contributo dos apoios concedidos a nível regional no investimento empresarial pode ser aferido através da comparação entre os montantes de investimento realizado nas operações apoiadas e o volume de investimento (empresarial) realizado durante o período de análise. Entre as cinco regiões do Continente, a AML foi aquela onde a relevância das operações apoiadas no âmbito dos Sistemas de Incentivos na FBCF empresarial, entre 2015 e 2020, das empresas foi menor (0,17%), comparável apenas aos 0,72% do Algarve e muito abaixo da

[10] Percentagem estimada com base nos valores de indicador de realização de participação em UFCD e total de participantes em atividades ALV da AML entre 2014 e 2021 (INE).

[11] INE, Coeficiente de Gini do rendimento bruto declarado por sujeito passivo (%) por Localização geográfica (NUTS - 2013). Neste indicador "zero" significa perfeita igualdade e "um" máxima desigualdade.

média do Continente (2,8%)[12]. O menor peso relativo é uma consequência direta da menor dotação do PO Regional e das menores taxas de cofinanciamento que, associadas a um maior volume de investimento na região face às restantes (FBCF empresarial da AML representou 36% do total nacional), implica redução do contributo dos FEEI no investimento realizado na região, tese confirmada ao longo do processo de auscultação, nomeadamente no *Focus Group* subordinado aos temas da competitividade e I&D.

Ainda que estes rácios sejam calculados com base no investimento executado até à data de reporte da avaliação, num contexto em que os projetos empresariais ainda apresentam uma taxa de realização próxima dos 50%, parece inevitável que, neste domínio, tal como na análise do perfil de especialização produtiva apresentada abaixo, não se verificará o pressuposto PIII.1 "Os resultados alcançados assumem relevância no contexto das intervenções, contribuindo para alcançar os objetivos estratégicos da Região".

No contexto intrarregional observou-se uma dinâmica de convergência no VAB empresarial entre os concelhos da AML. Os apoios do PO terão contribuído de forma moderada para esta convergência, registando-se menor volume de apoio por trabalhador a concelhos melhor posicionados em termos de VAB por trabalhador em 2013.

249. No contexto intrarregional, no mesmo período (2013 e 2019), observou-se uma dinâmica de convergência no VAB empresarial entre os concelhos da AML, com os concelhos de maior VAB – Lisboa e Oeiras a crescerem menos (30% e 18%, respetivamente) que a média da AML (34%)[13]. Em contraste, os municípios de Seixal (85%), Almada (81%), Alcochete (77%) e Odivelas (77%) cresceram a taxas significativamente superiores à média, aumentando o seu peso no VAB da região. No entanto, a dinâmica de convergência não foi comum a todos os municípios, com os municípios do Barreiro (12%) e Moita (24%) a exibirem dinâmicas de crescimento abaixo da média, reduzindo o seu contributo para a economia regional. Em 2020, em virtude dos efeitos económicos da pandemia COVID-19, o VAB empresarial da região registou uma contração acima da economia nacional, sendo especialmente afetadas as empresas dos concelhos de Lisboa (-19%) e Cascais (-15%), concelhos mais expostos às atividades de turísticas. O período de crescimento económico foi acompanhado pelo crescimento no número de empresas na região (+25%), acima da média nacional (+20%). O crescimento no número de empresas foi mais significativo nos concelhos de Lisboa (+30%) e Cascais (+30%), os mais expostos ao crescimento do turismo. Nesse sentido, a redução do número de empresas em 2020 foi também mais significativa nesses dois concelhos, em virtude do declínio da atividade turística (-16% e -15%, respetivamente).

250. Apesar de Lisboa se destacar como o concelho que viu aprovado maior montante de apoio no âmbito dos Sistemas de Incentivos (42%, Figura A11), quando ponderado pelo pessoal ao serviço, o município apresenta valores próximos da média da AML. Por contrapartida, Palmela e Setúbal, seguidos de Moita e Alcochete, surgem como os concelhos com maior volume de apoio por trabalhador, pelo que os apoios do PO terão contribuído para atenuar as disparidades intrarregionais em termos de apoio ao investimento empresarial, mas com alguns concelhos com menor posicionamento em termos de produtividade (Sesimbra, Amadora, Seixal) menos presentes na distribuição regional dos apoios.

Alteração do perfil de especialização da Região de Lisboa

No período de implementação do programa não se verificou uma alteração da especialização produtiva da Região. O crescimento verificado no peso relativo dos setores dos Serviços Empresariais e Hotelaria e Restauração está diretamente relacionado com a sua elevada representatividade nos nascimentos de empresas, para o qual o contributo do PO foi residual. O PO terá contribuído para o aumento do peso relativo das atividades de serviços intensivos em conhecimento e, na indústria transformadora, das atividades de "alta tecnologia" no VAB – o perfil de apoios concedidos privilegiou estas atividades face ao peso que detinham na região.

A identificação do contributo do PO na transformação da especialização regional tem como ponto de partida uma comparação entre a estrutura empresarial da região e dos promotores apoiados pelo PO, considerando como referência a informação presente nas Contas Integradas das Empresas do INE (dados de 2013-2020) e o universo de promotores apoiados.

251. No período de implementação do programa não se verificou uma alteração da especialização produtiva da Região, na medida em que, ao se comparar o peso relativo dos setores de atividade económica em 2013 e 2020, se conclui que o setor dos Serviços Empresariais permanecia como o mais representativo no universo empresarial, tendo em consideração o número de empresas (Figura A13), o nível de emprego (Figura A14) e da riqueza gerada (VAB) (Figura A15). Inclusive, este setor reforçou a sua preponderância no perfil empresarial da

[12] Apesar do período de programação ter iniciado em 2014, considerou-se apenas o investimento em 2015, de modo a acautelar o *lag* temporal entre o lançamento dos AAC e o arranque dos investimentos no terreno. De modo a garantir a comparabilidade com os dados das Contas Nacionais, excluiu-se o valor de investimento em formação dos SI. A FBCF empresarial exclui FBCF dos ramos K e O.

[13] Dados económicos do INE, por município

região neste período (35% para 38% no número de empresas e 30% para 31% no emprego), em detrimento do setor da Distribuição e Comércio, que registou uma redução do seu peso relativo na região.

252. Neste período de análise, o apoio do PO centrou-se em três grandes setores: Indústrias Transformadoras (22% das operações e 37% do investimento elegível), Serviços Empresariais (20% e 12%) e Distribuição e Comércio (19% e 12%) (Figura A16). Nesse sentido, destaca-se a sobre representação da Indústria Transformadora, que em 2013 representava apenas 3,4% das empresas (mas 12% do VAB) da região e que viu o seu peso diminuir até 2020 (2,7%). Destaca-se também neste âmbito o peso relativo das empresas apoiadas pelo PO nos setores da Informação e Comunicação (15%) e Hotelaria e Restauração (10%), que assumiam, em 2013, uma menor relevância a nível regional (2,4% e 6,7%, respetivamente) e que aumentaram a sua relevância até 2020 (2,9% e 7,9%, respetivamente). O crescimento verificado no peso relativo do setor dos Serviços Empresariais e Hotelaria e Restauração está diretamente relacionado com a sua elevada representatividade nos nascimentos de empresas no período de 2013-2020 (Figura A17) (48% e 8%, respetivamente), no qual se identifica um contributo moderado do PO, devido ao reduzido número de empresas criadas neste período (48) e à maior concentração no setor da Educação, Saúde e Cultura (14% - Figura A17).

253. Ao nível da evolução da intensidade tecnológica, o PO contribuiu para um reforço das atividades de serviços intensivos em conhecimento, registando um total de 20% dos beneficiários inseridos em atividades desta tipologia, um valor que se encontra acima dos 3,2% verificados na região. O acréscimo no peso relativo (em número de empresas) de 0,6 p.p. entre 2013 e 2020 foi obtido através de uma redução da importância de empresas inseridas em serviços menos intensivos em conhecimento. Esta dinâmica foi semelhante ao nível do emprego e da riqueza gerada.

254. Relativamente à indústria, metade das empresas apoiadas (e dos projetos) neste setor classificam-se como de "baixa tecnologia" (11% dos promotores e operações apoiadas). Nesse sentido, o PO, manteve-se alinhado com o perfil de especialização do setor, em que as empresas de "baixa tecnologia" representavam, entre 2013 e 2020, cerca de 53%. Não obstante, os apoios PO evidenciam um maior enfoque em atividades de "alta tecnologia" (12% das operações), face ao universo de empresas da indústria transformadora (cerca de 2% entre 2013 e 2020). É possível constatar que ocorreu na região uma transição na intensidade tecnológica da indústria transformadora nesta dimensão, tendo o peso das atividades de "alta tecnologia" no VAB passado de 8,8% em 2013 para 12,5% em 2020.

Investigação, desenvolvimento e inovação

Lisboa continua a ser a região com maior intensidade em I&D mas registou dinâmica abaixo da média nacional. A despesa em I&D cresceu, mas numa escala aquém das expetativas, quer na região, quer na adesão ao PO, existindo, no entanto, valências e oportunidades da região de Lisboa que lhe permitem alavancar essa aposta com base nas dinâmicas já instaladas, no reforço do fortalecimento da rede de infraestruturas de investigação e numa maior e melhor participação em projetos e instrumentos internacionais.

255. O Horizonte 2020 (H2020), com um orçamento global superior a 77 mil milhões de euros para o período de 2014-2020, teve em 2020 a concurso cerca de 11.000 M€ que incluíram um pacote orçamental reforçado com o lançamento de um concurso adicional de apoio a uma das prioridades da Comissão Europeia, o Green Deal (Pacto Ecológico Europeu). As empresas e instituições nacionais já captaram mais de 1.159 M€ de financiamento em projetos de I&I no âmbito do Horizonte 2020. Entre 2014 e 2020, Portugal apresentou 17.470 propostas ao H2020, tendo obtido 2.431 projetos aprovados, 681 dos quais coordenados por entidades nacionais. Neste sentido, o país registou uma taxa de sucesso de 13,9%, isto é, superior à média da União Europeia (UE) de 12,7%[14], tendência que se mantém desde 2015. Os Centros de Investigação e Instituições de Ensino Superior são responsáveis por 64% do financiamento captado e as empresas por 27%.

256. Entre as 10 entidades nacionais (empresas, instituições de ensino superior e centros de investigação) com maior financiamento do H2020, metade são da região de Lisboa[15], revelando a envolvência ativa do SCTR além-fronteiras e a sua consequente inserção em redes internacionais, que culmina numa maior visibilidade da região de Lisboa e no alcance de um posicionamento mais competitivo, complementado com ganhos de escala por via das sinergias potenciadas entre o SCTR e entidades externas.

257. Este potencial de internacionalização da I&D, em particular na região de Lisboa, tem sido estimulado pelo PO Lisboa, o qual tem apoiado, através de diversos instrumentos – SAICT, "Internacionalização de I&D - Projetos Individuais", "Projetos em Co-promoção-Parcerias Internacionais", entre outros –, operações que enaltecem a importância da internacionalização da I&D para o aumento da capacidade concorrencial das entidades do

[14] Segundo o relatório do Observatório Perin sobre a "Participação Portuguesa no programa da União Europeia Horizonte 2020", à data de 26 de agosto 2021.

[15] Nomeadamente o IST, UNL, UNINIVA, Fundação Champalimaud, IMM.

Sistema de I&I e das empresas, estimulando nestes AAC o apoio à participação em programas europeus de investigação e inovação, em particular o H2020.

258. O Estudo de Caso CONGENTO - Consórcio de Organismos Geneticamente Manipuláveis (Cap. 7.8) - promovido pela fundação D. Anna De Sommer Champalimaud e Dr. Carlos Montez Champalimaud, reforça a importância do trabalho do PO de Lisboa no apoio à promoção e capitalização de um ambiente de estímulo à ciência e tecnologia cada vez mais internacional. Na infraestrutura CONGENTO, apoiada pelo PO Lisboa, os serviços desenvolvidos e a qualidade dos seus recursos permitiram atrair investigadores internacionais e projetos de investimento internacional em I&D. Além disso, as instituições que integram a estrutura têm conseguido alavancar um nível de financiamento internacional muito significativo, bem como uma densificação da sua participação nas redes e parcerias internacionais.

259. Apesar do reforço no apoio e no estímulo de investimentos e iniciativas que promovem o aumento da produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente e numa maior e melhor participação nacional (e consequentemente da região de Lisboa) no panorama internacional (iniciativas de internacionalização de I&D), e conforme referido na QA1 e no *Focus Group* realizado, a competitividade do ecossistema da região de Lisboa (e do país como um todo) ainda é frágil face ao ecossistema europeu dada a sua escala comparativamente menor quando extravasa o cenário nacional, confirmando em parte o risco da fraca competitividade e reconhecimento dos projetos de I&D nacionais à escala internacional (R III.2), apesar dos relevantes progressos alcançados por algumas entidades.

260. O Acordo de Parceira 2014-2020 definiu como meta nacional para a intensidade em I&D (despesas totais em I&D em % do PIB) em 2020 o valor de 2,7%. Em 2019 o valor do indicador situava-se em 1,4% e em 2020 em 1,6%[16], longe da meta e cerca de 20% abaixo dos valores da UE27. A AML apresentava os valores mais elevados entre as NUTS II, 20% acima da média nacional (1,69% em 2019 e 1,96%, em 2020). Entre 2013 e 2019 a intensidade em I&D na região manteve-se, enquanto no país cresceu ligeiramente, revelando um desempenho modesto face à meta.

261. A despesa total em I&D entre 2013 e 2019 cresceu 32% no país (valores acima do crescimento do PIBpc) e 22% na AML, sendo que, em ambos os casos, o crescimento ocorreu a partir de 2015 e manteve-se em torno de 8% em 2019 e 2020. A AML é responsável por 44% das despesas de I&D do país, refletindo a concentração das infraestruturas científicas na região, mas perdeu peso entre 2013 e 2019, como reflexo de um crescimento mais moderado que qualquer das restantes regiões do Continente.

262. O reforço do investimento público e privado em I&D e na inovação assumem-se, assim, como prioridades críticas na estratégia de crescimento do produto potencial da economia portuguesa, constituindo um importante fator de crescimento económico. Os dados estatísticos do investimento em I&D do IPCTN20[17] revelam ainda que a despesa em I&D das empresas representou 57% da despesa total em I&D em 2020 (48% em 2013), superando a despesa pública pelo quarto ano consecutivo. Mais de 4.300 empresas registaram investimentos em I&D, representando mais 541 empresas do que em 2019 (aumento de 14%). A região de Lisboa segue a mesma tendência, com o investimento empresarial em I&D, em 2020, a representar mais de metade do investimento total da região (cerca de 56%).

263. Tendo em consideração que os AAC lançados no Eixo 1 do PO Lisboa, centram-se na sua generalidade na PI 1.2, mais vocacionada para o apoio ao setor empresarial, poder-se-á afirmar que estes foram importantes para o aumento da despesa de I&D das empresas em % do PIB na região, No entanto, o aumento deste indicador não foi suficiente para ajudar a que a despesa de I&D empresarial aumentasse significativamente no período 2013-2020, de forma a ser possível atingir a meta das despesas totais nacionais em I&D em % do PIB de 2,7% (em 2020).

264. Existe efetivamente uma necessidade de convergir com as metas definidas para este objetivo estratégico, atendendo à meta definida no Programa de Investimento Público em I&D para 2021-2030, que reforça o objetivo da despesa total em I&D para 3% do PIB em 2030. Esta traduz-se numa meta ainda mais exigente, atendendo ao facto de que a meta de 2020 não foi alcançada. Face ao exposto, e tendo em conta que ainda se repercutem os efeitos da crise com implicações para a evolução do PIB, para se atingir a meta 2030 será crucial a mobilização de um contributo consideravelmente superior de Lisboa no reforço do investimento em I&D, dada a sua relevância neste domínio estratégico nacional.

265. De salientar que este esforço irá requerer um compromisso mais significativo, quer nacional quer regional no apoio à ciência e tecnologia e à inovação. Há ainda trabalho a desenvolver na região de Lisboa, que pelas condições menos atrativas da dotação de Fundo disponível e menores taxas de incentivo, terá de adotar iniciativas de estímulo à procura que permitam captar uma maior mobilização do SCTR e das empresas não só

[16] INE, Proporção da despesa bruta em investigação e desenvolvimento (I&D) no PIB (Base 2016 - %) por Localização geográfica (NUTS - 2013).

[17] Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (PCTN) da DGEEC

no desenvolvimento de parcerias de transferência de conhecimento como também no reforço do investimento público e privado em projetos de I&DI individuais ou em copromoção. Os apoios a disponibilizar terão que ser capazes de colmatar as falhas de mercado nesta tipologia (I&DT) e reduzir o risco inerente a estes tipos de investimentos, promovendo uma maior articulação com outras fontes de financiamento (FEEI e Orçamento de Estado). Efetivamente, verifica-se que se mantém a dificuldade histórica (de aproximadamente há mais de 12 anos) de transferência de conhecimento, de inovação e de capacidade de colocar as empresas a trabalhar em parceria com a Academia.

266. O cenário dos pedidos de patentes (indicador de *output* de inovação) no país, de acordo com dados do INE para o período 2013-2021, registou um aumento, em média, de 0,5%. Contudo, as regiões NUTS II de Lisboa, Algarve e R.A. Açores apresentaram um decréscimo médio anual (-3,2%,; -6,2% e -10,8%, respetivamente) entre 2013 e 2021, evolução esta que é consideravelmente agravada nos últimos anos (2019-2021), decorrente do período de crise económica que se instalou em função da Pandemia COVID-19.

267. O peso relativo do número de pedidos de patentes das entidades da região de Lisboa no total do país foi cerca de 27% em 2021, abaixo do registado em 2019 (31%, pré-pandemia) e acompanhando uma tendência de evolução negativa de -0,09 p.p. que se vem registando desde 2013 até 2021, apesar das variações serem relativamente residuais. Este panorama vem confirmar a reduzida aposta e dificuldade das entidades na região em investir na proteção da propriedade intelectual, o que coloca em causa o pressuposto de que a existência de uma estratégia clara de exploração comercial das invenções (através da venda de patentes e/ou de licenciamento) no mercado internacional potencia a valorização económica dos resultados da investigação por parte das entidades de investigação (PII.5).

268. Não obstante a dinâmica ainda aquém do expectável do investimento em I&D (em termos absolutos e em % do PIB) nos últimos anos, a forte aposta nas infraestruturas de investigação tem permitido, pelo menos, consolidar as bases desse investimento e impulsionar o seu crescimento.

269. As infraestruturas de investigação de interesse estratégico são fundamentais para as áreas de investigação, desenvolvimento e inovação, pela sua capacidade de prestar serviços às comunidades científica, educacional, empresarial e industrial, posicionando-se a montante do ciclo de inovação (suporte à I&D). Especificamente, estas infraestruturas sustentam avanços científicos e tecnológicos e reforçam a capacidade da comunidade de I&D em Portugal (e.g. mais recursos de capital e humanos, aumento de escala, maior facilidade de articulação/sinergias com outros atores, etc), de forma a fomentar a sua participação ativa em projetos europeus e internacionais. Nesta perspetiva, entende-se que estas são também um "agente intermédio" no estímulo à cooperação e internacionalização da I&D, contribuindo para o impacto referido inicialmente ao nível do aumento da produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente.

270. Mais concretamente, a FCT lançou, em 2013, um concurso para a criação do Roteiro Nacional das Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico (RNIE), no qual foram incluídas 40 infraestruturas RNIE para 2014-2020, entre as quais se destaca o peso das infraestruturas localizadas na região de Lisboa, seguido da relevância das regiões Norte e Centro[18]. O PO Lisboa apoiou todas as infraestruturas de investigação da região enquadradas no Roteiro, totalizando 27 infraestruturas de investigação que, à data de corte da avaliação, apresentavam uma taxa de realização de 100%. Este apoio tem sido muito importante para a região pelos serviços de qualidade que estas infraestruturas dispõem e pela consequente valorização económica e transferência do conhecimento científico e tecnológico que despoletam. O Estudo de Caso CONGENTO realizado (Cap. 7.8) é ilustrativo desta capacidade de alavancagem, sendo um exemplo notável da evolução do investimento feito nas infraestruturas que, segundo os promotores, tem sido muito acelerado e os serviços de investigação estão em constante atualização e qualificação. O CONGENTO estabelece vários níveis de colaboração entre a iniciativa privada/indústria e os seus parceiros (e.g. prestando serviços destinados a ajudar a acelerar o processo de introdução de novos medicamentos no mercado), fomentando uma contínua transferência de conhecimento.

271. Embora se tenha registado uma alavancagem das infraestruturas de investigação regionais de I&D&I apoiadas, que se refletiu não só no número dos investigadores contratados, como nos projetos de I&D desenvolvidos (370 projetos de I&D apoiados à data de corte, ultrapassando a meta de 292 e com uma taxa de realização de 127%), a dimensão dos apoios (fundo disponível para os projetos apoiados) é pequena face às necessidades de investimento da Academia. Assim, pode-se confirmar o P III.8 relativamente à existência e criação de massa crítica na dimensão da I&D, permitindo consolidar as infraestruturas de I&D&I, mas a confirmação do P III.7 é parcial. Com efeito, tem existido o aumento do número de projetos de investigação científica em áreas de inovação e transferência de conhecimento para a economia alinhados com os domínios e prioridades da especialização inteligente da região (PIII.7), mas a escala dos mesmos ainda não é suficientemente crítica para aumentar a despesa em I&D no sentido de cumprir com a meta nacional.

[18] Resultados finais do Concurso para a criação de um Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico 2013 da FCT à data de 16 dezembro de 2014.

272. A região registou também dificuldade em captar e manter investigadores qualificados, muito devido, conforme reforçado no *Focus Group* sobre esta temática, à limitação das baixas taxas de cofinanciamento na região (que afasta promotores e recursos para territórios com comparticipações mais atrativas/favoráveis) e ao elevado custo de vida (sobretudo o do alojamento) que dificultam a captação e manutenção destes recursos humanos.

273. Importa assim garantir a continuidade destes apoios às infraestruturas de investigação no PT2030 para que se possa assegurar o apoio (e sustentabilidade) dos investimentos já realizados e, nesse sentido, reforçar a probabilidade de atingirem as metas e os resultados previstos. Lisboa deverá continuar a reforçar o seu contributo incremental para as áreas de investigação, desenvolvimento e inovação a nível local e nacional, colmatando as fragilidades identificadas para que o processo seja mais acelerado e, porventura, disruptivo. Os apoios do PO Lisboa deverão ser um elemento-chave neste processo.

274. Em suma, a existência de fundos para financiar o apoio à capacitação das infraestruturas e ao desenvolvimento de I&D de qualidade e com reconhecimento internacional será estratégico no futuro da Região de Lisboa, tendo esta preocupação sido reforçada nas respostas aos inquéritos e nos momentos de auscultação realizados.

Equipamentos sociais e de saúde

275. Na primeira década do milénio, foram desenvolvidos esforços crescentes de investimento na Região de Lisboa Na primeira década do milénio foram desenvolvidos esforços crescentes de investimento na Região de Lisboa ao nível do fortalecimento e qualificação das redes de equipamentos na área da saúde e da ação social. Não obstante, em 2014, no início do período de programação, subsistiam necessidades de modernização/renovação dos equipamentos de saúde e de densificação das redes sociais e de saúde, que promovessem, por um lado, o reforço da capacidade de resposta do Sistema Nacional de Saúde e a atratividade da Região como prestadora de serviços especializados de nível nacional e internacional (na saúde) e, por outro lado, a coesão social e a qualidade de vida das populações locais (na ação social).

276. No domínio dos equipamentos sociais orientados para a primeira infância – creches, o contexto regional era bastante deficitário. As taxas de cobertura eram, em 2011, ainda muita baixas (32.262 lugares; taxa de cobertura na ordem dos 28%). No caso de Sintra, um dos concelhos mais populosos e jovens da Região, esta taxa era de apenas 26% (78 equipamentos com capacidade para 2.863 crianças). As necessidades de densificação/ampliação da rede de creches eram assumidas como prioritárias e o fomento do trabalho em parceria entre instituições devia contribuir para garantir as condições necessárias para tornar mais eficaz a prossecução desse desafio. Neste quadro, foi assumida pelos Municípios esta prioridade no âmbito dos apoios a enquadrar no PDCT e, em alguns casos, responsabilizando-se pela execução do equipamento concedendo, posteriormente, a gestão a uma IPSS. Contudo, face ao diminuto valor previsto e ao facto de não serem os executores dessa política (avançavam com a construção, para protocolar a cedência de exploração a instituições do Terceiro Setor) esta prioridade nunca foi efetivamente colocada no topo da sua hierarquia de prioridades e face às dificuldades associadas às empreitadas (escalada de preços, concursos desertos,...) e à necessidade de redefinição de prioridades no contexto pandémico, muitas das intenções de investimento acabaram por não avançar.

277. As 15 creches apoiadas pelo PO permitiram reforçar a capacidade desta resposta à escala regional e de algum modo suprimir parte das necessidades prevalecentes na oferta de equipamentos de proximidade e de apoio à primeira infância. Contudo, num quadro de enormes carências e necessidades existentes na Região, de taxas de cobertura muito reduzidas num número significativo de concelhos, o impacto e mudanças associadas a estas intervenções apoiadas pelo PO é manifestamente residual. No caso de Sintra, em que aposta foi maior (criadas 52 vagas), as necessidades rondam as 3.000 vagas. Ou seja, o contributo dos apoios via PO apenas permitiu um ligeiro aumento da taxa de cobertura (de 26%, em 2011, para 29%, em 2021). Mesmo perante o desafio de reduzir as acentuadas assimetrias e desigualdades territoriais, o contributo é bastante residual (Lisboa, Cascais ou Oeiras apresentam taxas de cobertura superiores a 65%; enquanto Sintra continua com uma taxa inferior a 30%).

278. Numa outra dimensão, os 43 projetos apoiados pelo PO associados à construção, ampliação, requalificação e adaptação de edifícios/equipamentos destinados a Unidades de Saúde Familiar, foram muito importantes para qualificar e melhorar a capacidade de resposta do Sistema Nacional de Saúde, na Região. Também os oito hospitais públicos intervencionados (15 projetos, associados sobretudo à aquisição de equipamentos de tecnologia avançada e à adaptação física de espaços para instalação de equipamentos) contribuíram para melhorar a qualidade do diagnóstico e do tratamento para determinadas doenças (oncologia, cardiologia, oftalmologia,...), o que concorre para qualificar e melhorar a resposta do SNS.

279. Conforme expresso no *Focus Group* realizado sobre a temática, os resultados alcançados ao nível do aumento da taxa de cobertura de utentes abrangidos por Unidades de Saúde Familiar e da maior qualidade dos diagnósticos realizados, são muito positivos. A diminuição dos tempos de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares de prioridade de nível II e dos tempos de diagnóstico e terapêutica (referenciados no EC 3) e

a redução dos utentes sem médico de família (no EC2, assinala-se uma redução de 43%, no concelho de Odivelas) são igualmente importantes resultados gerados pelos apoios via PO. Contudo, o seu impacto, conforme concluindo neste EC, está a ser condicionado por fatores contextuais. A meta de aumento do número de utentes inscritos em USF, não foi/está a ser plenamente cumprida, em virtude de constrangimentos associados a procedimentos concursais para contratação de médicos de família (as vagas disponibilizadas não foram preenchidas).

280. Não obstante a conclusão especifica associada ao EC3, os resultados da mais recente monitorização realizada pela Entidade Reguladora da Saúde (ERS), em 2022, apontam para que os tempos máximos de espera previstos na lei para consultas e cirurgias de pessoas com cancros e patologias cardíacas, foram ultrapassados em vários dos hospitais públicos da Região. Também as taxas de incumprimento dos tempos máximos de resposta garantida são significativas em muitos casos e a situação, que se complicou ainda antes da pandemia, tem tendência a agravar-se (exceção nas primeiras consultas de especialidade de cardiologia que, tendo-se reduzido, se mantém elevada, em valores que rondam os 47%).

281. Segundo a ERS, no primeiro semestre de 2022, em termos nacionais, a mediana do tempo de espera para cirurgia oncológica aumentou (27,7 dias; 21,5 dias, em 2021) e a taxa de incumprimento cresceu (a Região de Lisboa acompanha esta trajetória). Cerca de 40% das pessoas com suspeita (ou confirmação) de doença oncológica aguardaram mais tempo pela primeira consulta de especialidade do que o previsto na lei no primeiro semestre de 2022, face ao registado em igual período de 2021. A este fenómeno não será alheio o impacte significativo que a pandemia gerou, acumulando atrasos consideráveis (em 2020, os centros de saúde estiveram fechados e, posteriormente, as unidades hospitalares realizaram muitos mais diagnósticos e, sobretudo de doentes em estado muito mais grave/mais avançado; em 2022, começam a surgir os diagnósticos atrasados).

282. Nas listas de espera para consultas hospitalares, o grau de incumprimento ainda apresenta valores mais preocupantes. Segundo a informação compilada pela Entidade Reguladora da Saúde (ERS), para 2019, em cerca de 34,9% das consultas realizadas na Região de Lisboa, os tempos máximos de resposta garantida, foram ultrapassados. Por especialidades, os tempos de espera superior observavam-se na obesidade e na oftalmologia.

283. Concluindo, não obstante a expressividade dos impactos estar a ser limitado ou não estar a atingir a ambição desejada, nomeadamente em termos da redução substancial da população sem médico de família e da redução dos tempos de espera para consultas de especialidade (seja pela dificuldade de atrair recursos humanos – médicos, para o SNS, seja por constrangimentos/atrasos gerados pelo contexto pandémico), os diversos stakeholders regionais, conforme corroborado no FG temático, concluem pela enorme importância destes apoios, pelo enorme avanço atingido na qualidade de serviços prestados pelo SNS. Na ausência dos investimentos realizados no âmbito do PO seguramente que o SNS estaria numa situação bastante critica e com acentuadas dificuldades na resposta às necessidades que o contexto pandémico veio acelerar. Parece também inegável, segundo os stakeholders relevantes e conforme atestado no âmbito dos 2 estudos de caso temáticos, que existe um maior reconhecimento dos utentes pela importância e pelo papel prestado pelo Serviço Nacional de Saúde, para a melhoria da sua qualidade de vida e dos cuidados de saúde que lhes são prestados.

284. No FG centrado nesta temática foi concluído que o preço praticado para acesso aos serviços sociais e de saúde (creches e unidades de cuidados continuados integrados) é compatível com o perfil tipo de utentes, com o rendimento disponível das famílias (verificação do P III.4), não sendo impactante em termos de garantia de procura relevante. Através do Acordos de Cooperação estabelecidos com o ISS, parte dos custos operacionais e de exploração estão assegurados. Não obstante se considere que as comparticipações são insuficientes, apenas cobrindo cerca de 30% dos custos de exploração no caso das unidades de cuidados continuados, o custo remanescente é internalizado pelas instituições.

285. Ainda no mesmo FG, e corroborado nas entrevistas realizadas, a sustentabilidade dos custos de manutenção e funcionamento dos equipamentos apoiados está assegurada, embora a internalização de uma parte significativa dos custos de exploração, num contexto de agravamento de preços esteja a gerar constrangimentos importantes nas instituições. Dimensão critica e a carecer de uma solução adequada, de complementaridade, centra-se no facto de se estarem a realizar investimentos avultados na construção de unidades de saúde familiar e no seu apetrechamento que não estão a ser acompanhadas por idêntica capacidade de resposta na contratação/disponibilidade de recursos humanos, com impacte potencial severo na sua sustentabilidade operacional e na desejável redução do número de utentes sem médico de família. Esta situação, de ausência de alinhamento entre investimento físico e humano pode, a prazo, comprometer a sustentabilidade de alguns equipamentos e a utilidade/ambição que sustentou os apoios do PO para aí canalizados (verificação parcial do PIII.5)

286. Finalmente, deve assinalar-se que as respostas criadas/adaptadas, nomeadamente ao nível das USF e das unidades de cuidados continuados, são suficientemente diferenciadas e inovadoras para atrair um ritmo crescente de procura (verificação do P III.6). Para além de suprimir carências acentuadas que existiam na

Região, conforme concluído no âmbito do EC2, observa-se uma melhoria das condições de conforto e trabalho para os profissionais de saúde, uma maior capacidade de resposta à pandemia (seja via do aumento de capacidade, qualidade e condições das instalações, seja por via de teleconsulta). Também a melhoria e diversificação das funcionalidades prestadas aos utentes, para além de maiores níveis de acessibilidade, foram fundamentais para gerar uma maior procura.

Sustentabilidade das Operações

A maioria dos promotores considera que os seus projetos são sustentáveis financeiramente e que os respetivos resultados perdurarão após a conclusão das operações. Identificam-se, contudo, algumas tipologias onde a sustentabilidade dos resultados é mais limitada no tempo, nomeadamente nas medidas de apoio ao emprego e nas operações enquadradas na promoção da inclusão social e combate à pobreza.

287. Os resultados dos inquéritos apontam para um total predomínio das operações sustentáveis financeiramente, tanto nos promotores empresariais onde pelo menos 80% dos promotores considera que a operação é pelo menos parcialmente sustentável (60% indicam mesmo totalmente), como, sobretudo, nos promotores não empresariais. No caso destes últimos, pelo menos 75% dos promotores indicam que os seus projetos são totalmente sustentáveis após o fim do apoio do PO Lisboa, ainda que se verifique alguma heterogeneidade entre eixos, com as operações enquadradas nos apoios à I&DT (Eixo1) e à promoção da inclusão social e combate à pobreza (Eixo 6) a revelarem dificuldades na manutenção dos respetivos investimentos sem o apoio do PO. Os *Focus Group* confirmam esta perceção e reafirmam a maior dificuldade dos promotores públicos do Eixo 1 em garantir a sustentabilidade dos investimentos num contexto de constante necessidade de manter o ciclo de inovação a montante.

288. Em termos de sustentabilidade dos resultados dos projetos, as perceções são também favoráveis. No caso das entidades não empresariais, encontramos alguma discrepância em termos de eixos, com 100% dos promotores com projetos inseridos nos Eixo 2 (competitividade), Eixo 3 (transição para economia de baixo carbono) e Eixo 8 (desenvolvimento urbano sustentável) a indicarem que os impactos das suas operações perduram a longo prazo (mais de 5 anos), ao passo que no Eixo 6 (promoção da inclusão social e combate à pobreza) apenas 60% dos promotores consideram que os resultados perduram além do 3.º ano de operação. No caso das empresas, a maior parte dos promotores (75%, ponderado pelo montante elegível) consideram que os seus projetos produzem impactos para lá do 5.º ano.

289. Confirma-se assim o pressuposto PIII.2 "Os resultados dos projetos são sustentáveis, potenciando assim o seu contributo para a alteração do contexto das intervenções".

290. Face ao exposto nos pontos anteriores da presente questão de avaliação e na QA1, considera-se também que não se verifica o RIII.1 "A concretização das metas e objetivos nos indicadores de resultado dos projetos é determinada por fatores externos, mitigando a sustentabilidade das mudanças alcançadas e o potencial impacto das políticas", uma vez que o contexto adverso de implementação das operações não favoreceu os resultados alcançados até à data de reporte. Já no que respeita ao PIII.1 "Os resultados alcançados assumem relevância no contexto das intervenções, contribuindo para alcançar os objetivos estratégicos da Região", as evidências recolhidas não são suficientes para confirmar ou infirmar o pressuposto. Com efeito, a limitação dos resultados observáveis até à data de reporte da avaliação é tributária dos baixos níveis de conclusão das operações e de execução financeira das operações concluídas com base nos pedidos de pagamento apresentados, pelo que a total manifestação dos resultados do apoio do PO ocorrerá em momento posterior. Ainda assim, face às evidências recolhidas, parece incontornável a incapacidade financeira do PO para produzir impactos significativos ao nível regional de forma abrangente/transversal, podendo, contudo, serem mais relevantes os impactos em termos sub-regionais, em função dos domínios privilegiados, ou setoriais/nichos, como se pode constatar na saúde, com base nos estudos de caso realizados.

3.5. Questão de Avaliação 5 – Valor Acrescentado Europeu

QA5. Qual o Valor Acrescentado Europeu na implementação do PO e nos seus resultados?

Os apoios do PO induziram investimento que na ausência de apoio não se teria realizado, revelando um forte efeito de adicionalidade. Este efeito catalisador de investimento é particularmente evidente nos promotores não empresariais, mas também se verifica nos promotores empresariais, nos quais o efeito de incentivo do PO foi potenciado pela crise pandémica.

No caso dos promotores não empresariais o efeito de adicionalidade foi mais relevante nas tipologias de apoio à eficiência energética, inclusão social e formação profissional e I&D, enquanto no caso das empresas, os projetos I&D empresarial, nos CRII de suporte às empresas e na formação de empresários e trabalhadores das empresas.

Para além do efeito catalisador, evidenciam-se ainda outros efeitos para os projetos empresariais que se realizariam na ausência dos apoios, uma vez que os respetivos promotores teriam de reduzir o montante de investimento (efeito amplificador dos fundos) e/ou de alargar o horizonte temporal da sua execução (efeito acelerador).

Em matéria de alavancagem de investimento, o PO apresenta em termos médios uma alavancagem de 2,38€, significando que por cada euro de fundo financiado pelo PO são mobilizados adicionalmente 1,38€ de investimento por parte dos promotores

O conjunto de orientações, regras e procedimentos específicos aplicáveis à utilização dos FEEI contribuíram também para a eficácia das intervenções, induzindo uma maior orientação para os resultados, maior focalização dos apoios em domínios abrangidos por referenciais setoriais/regionais enquadradores (Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020, Estratégia de Especialização Inteligente de Lisboa, Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico) e a criação e reforço de capital de liderança, capital relacional e capital social em resultado da consolidação de diferentes escalas de governação associadas aos âmbitos de atuação de diversos instrumentos (PDCT, PEDU, DLBC).

291. A dimensão "utilidade" no uso dos recursos financeiros da UE traduz-se, normalmente, na necessidade de perceber por que razão é fundamental a ação ao nível da UE, por que é essencial que a despesa seja financiada pelo orçamento da UE e de que forma as despesas financiadas pelo orçamento da UE geram efeitos de sinergia.

292. O Valor Acrescentado Europeu (VAE) resulta da produção de bens públicos de escala europeia, que os Estados-Membros e as regiões não possam financiar por si próprios ou de casos em que se possa obter melhores efeitos do que os resultantes do financiamento exclusivo por recursos nacionais, ou seja, "existe igualmente um claro valor acrescentado sempre que a ação a nível europeu permite ir mais longe do que os esforços individuais, desenvolvidos a nível nacional, permitiriam". Podem ainda existir outras manifestações de VAE, incluindo ganhos de coordenação, segurança jurídica, maior eficácia na consecução dos objetivos políticos e complementaridade entre as ações apoiadas.

293. Os FEEI influenciaram a viabilização de uma parte substantiva das ações realizadas e dos resultados alcançados pelos projetos (Quadro 11 e Quadro A33). Este **efeito de adicionalidade** do PO foi muito relevante para os promotores não empresariais (81% dos projetos ou 65% do investimento elegível não se realizariam sem o apoio dos fundos, Quadro 11), mas ganhou também importância acrescida para os promotores empresariais no contexto pandémico (61% dos projetos ou 75% do investimento elegível não se realizariam sem o apoio do PO, Quadro 11). Em média, por cada euro de fundo financiado pelo PO são mobilizados adicionalmente 1,38€ de investimento por parte dos promotores. Estes resultados permitem validar a verificação do pressuposto P II.2.

294. No caso das empresas, 54% dos promotores que não teriam realizado o investimento sem o apoio do PO sobretudo por razões associadas à pandemia COVID19 (Quadro A35), pelo que o efeito de incentivo do PO foi potenciado pela crise pandémica. No caso dos promotores empresariais, este efeito de adicionalidade do PO (enquanto viabilizador de investimento que de outra forma não se teria realizado) foi importante na generalidade dos instrumentos, mas sobretudo nos que apoiaram a I&D empresarial, nos CRII de suporte às empresas e na formação de empresários e trabalhadores das empresas.

295. Para os promotores empresariais os apoios funcionaram também como amplificadores de investimento ou aceleradores da execução dos projetos, ou mesmo como facilitadores de investimento que se realizaria mesmo sem apoio.

296. Entre os respondentes empresariais que desenvolveriam os seus projetos mesmo sem o apoio do PO (39% dos projetos):

- 50% (representando 41% do investimento elegível) teria reduzido a dimensão financeira dos mesmos – o PO funcionou assim como **amplificador de investimento**, destacando-se este efeito nas tipologias de apoio ao empreendedorismo;
- 31% (42% do investimento elegível) teria alargado o respetivo prazo de execução e 19% (16% do investimento) teria adiado a data de arranque – nestes casos o PO teve um efeito de **acelerador do investimento**, sendo de evidenciar que a redução do prazo de execução do investimento é, destes efeitos, o mais relevante para as empresas de maior dimensão;
- 28% (29% do investimento elegível) não teria efetuado qualquer alteração, recorrendo alternativamente a outros métodos de financiamento – neste caso o PO funcionou como um **facilitador de investimento**, verificando-se um efeito de *deadweight* (Programa limitou-se a financiar intervenções que teriam sempre lugar mesmo sem a sua intervenção).

Quadro 11. Efeitos do PO na realização de projetos

		Efeito catalisador		Efeito amplificador		Efeito acelerador				Efeito facilitador	
		Projetos que não seriam realizados		Projetos que seriam realizados							
				Dimensão financeira aumentada		Prazo de execução reduzido		Data de arranque acelerada		Recurso a outras fontes de financiamento	
Beneficiários empresariais (712) Projetos (959) IE (396M€)	Valores absolutos	Projetos (589)	IE (296M€)	Projetos (380)	IE (100M€)	Projetos (380)	IE (100M€)	Projetos (380)	IE (100M€)	Projetos (380)	IE (100M€)
	Em % do total dos projetos	61%	75%	20%	16%	12%	16%	7%	6%	11%	11%
	Em % dos projetos que seriam realizados mesmo sem apoio	-	-	50%	41%	31%	42%	19%	16%	28%	29%
Beneficiários não empresariais (255) Projetos (925) IE (293M€)	Valores absolutos	Projetos (751)	IE (191M€)	Projetos (176)	IE (102M€)	Projetos (174)	IE (102M€)	Projetos (176)	IE (102M€)	Projetos (176)	IE (102M€)
	Em % do total dos projetos	81%	65%	5%	5%	5%	4%	5%	4%	5%	6%
	Em % dos projetos que seriam realizados mesmo sem apoio	-	-	25%	25%	25%	22%	24%	20%	24%	33%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários empresariais do Sistema de Incentivos
Nota: Como é possível escolher mais que uma opção, a soma é maior que 100%. IE – Investimento Elegível

297. Entre os promotores não empresariais, o contributo é mais significativo, tendo 81% dos inquiridos (ponderado pelo nº projetos, representando 65% do investimento elegível apoiado para este tipo de promotores) afirmado que não desenvolveriam os seus projetos sem o apoio do PO (Quadro 11 e Quadro A22). Sendo o apoio fundamental para a generalidade das tipologias, destacam-se os projetos dos eixos 3 (eficiência energética) e 6 (inclusão social) como os que mais dependem dos fundos estruturais.

298. A auscultação por via das entrevistas permitiu confirmar o maior efeito de adicionalidade dos FEEI para os promotores não empresariais, na sua maioria públicos, destacando as áreas da I&D (onde, em todos os quadros comunitários, são destacadas as falhas de mercado associadas ao risco e retorno destes projetos e o valor acrescentado dos FEEI na sua viabilização), da formação profissional e da coesão social (com destaque para a

promoção da igualdade de oportunidades e redução da discriminação) como as que dependem mais da ação dos FEEI.

299. Os estudos de caso reforçam também o valor acrescentado dos fundos nas infraestruturas e equipamentos de saúde. Os promotores referem em ambos os casos que os investimentos não teriam sido possíveis sem o apoio do PO Lisboa e que, mesmo com este apoio, num cenário de cofinanciamento de apenas 50% e restrições nalgumas despesas elegíveis associadas à implementação dos equipamentos, o financiamento por via do orçamento público foi muito difícil de mobilizar.

300. Num cenário em que o efeito de adicionalidade é muito elevado, os restantes efeitos (amplificador, acelerador e facilitador) são residuais, sendo assinalados (cada um deles) por 25% das respostas dos promotores que realizariam os investimentos (ou seja, cerca de 5% das respostas se tomarmos por base o universo dos inquiridos no inquérito às entidades não empresariais).

301. Em matéria de **alavancagem de investimento**[19], o PO apresenta em termos médios uma alavancagem de 2,38€, significando que por cada euro de fundo financiado pelo PO são mobilizados adicionalmente 1,38€ de investimento por parte dos promotores. O efeito de alavancagem para os investimentos financiados pelo FEDER e FSE situa-se, respetivamente, em 2,49€ e 2,00€, salientando-se, os eixos 1, 2 e 3 como os que geram maior efeito de alavancagem e, ao nível das tipologias de intervenção, a relativa ao "Investimento empresarial em inovação de não PME" com uma alavancagem de 4,34€, seguida da "Qualificação e inovação PME" e a "Eficiência energética nas habitações".

302. O VAE dos FEEI manifesta-se também por via do conjunto de orientações, regras e procedimentos específicos aplicáveis à utilização dos FEEI, quando estes contribuam para a obtenção de ganhos de eficácia e de eficiência na preparação e implementação das intervenções. Neste âmbito as evidências recolhidas permitem concluir que:

- O princípio da orientação para resultados contribuiu para a eficácia das intervenções por via da inclusão de indicadores contratualizados, ao nível da operação, com os beneficiários. Esta exigência introduziu maior realismo nas metas estabelecidas e maior compromisso no alcance das realizações e resultados por parte dos promotores, tendo também o processo de inquirição às entidades não empresariais revelado que uma maior orientação para os resultados constituiu a principal alteração introduzida nos projetos candidatados em resultado das regras aplicáveis aos FEEI (Figura A19).
- A preparação de importantes referenciais setoriais/regionais enquadradores (Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020 e Especialização Inteligente de Lisboa 2014-2020) e a auscultação de parceiros-chave durante a fase de programação resultou numa elevada coerência do PO com o *policy mix* associado aos seus grandes pilares de intervenção e ao contexto territorial e setorial existente à data.

  A existência da RIS3 possibilitou uma maior focalização dos domínios de atuação prioritário em matéria de I&D, tendo mesmo contribuído para a eficácia das intervenções, enquanto a estruturação do Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico (RNIE) permitiu fazer uma identificação prévia das prioridades de intervenção quer, no caso de Lisboa foram todas contempladas para efeitos de apoio.
- a consolidação das escalas de governação, através dos âmbitos de atuação dos diversos instrumentos (PDCT, PEDU, DLBC) permitiu gerar um importante capital de liderança, capital relacional e capital social que extravasa implementação da política de coesão e promove a eficácia das intervenções.

[19] Por alavancagem de investimento entende-se o montante global investido considerando os fundos disponibilizados (Investimento total/valor de fundo). Não foram incluídos nos cálculos da alavancagem as operações dos IF.

3.6. Questão de Avaliação 6 – Relevância/coerência interna e externa

QA6. O PO está a responder de forma adequada e suficiente aos problemas e necessidades da Região, sendo capaz de promover uma efetiva mudança?

Existe uma elevada coerência do PO Lisboa 2020 com o policy mix associado aos seus grandes pilares de intervenção e ao contexto territorial e setorial existente à data, sobretudo como resultado da preparação de importantes referenciais setoriais/regionais enquadradores (Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020 e Especialização Inteligente de Lisboa 2014-2020) e da auscultação de parceiros-chave. Este processo de auscultação foi sobretudo desenvolvido no âmbito da elaboração do Plano de Ação Regional, com a realização de múltiplos focus group temáticos onde estiveram presentes centenas de entidades regionais/nacionais. Posteriormente, na fase de preparação/negociação do Programa, bem como na sua fase de implementação, os Grupos de Trabalho criados para pensar a estratégia continuaram a reunir periodicamente, garantindo uma levada coerência e relevância na definição da arquitetura programática e num maior alinhamento com os principais desafios territoriais e setoriais da Região.

A existência de instrumentos de planeamento, que estabeleciam objetivos e prioridades, bem como as operações-chave para a sua prossecução, foi muito importante para garantir o alinhamento entre as TO e os OE e o potencial de procura.

A arquitetura programática do Programa Operacional, corresponde globalmente às necessidades de desenvolvimento da Região, mas nem sempre foi de encontro às necessidades e expetativas dos atores regionais e locais.

O papel coordenador e mobilizador da CCDR LVT/AG PO foi muito importante na fase de programação, assumindo-se como parceiro dos atores do território, facilitando a coordenação intersectorial e ajudando a promover um diálogo estruturado entre diversos atores-chave.

Os exercícios de reprogramação responderam de forma positiva e adequada a diversas alterações de contexto, nomeadamente no quadro da Pandemia COVID 19, e às dificuldades de implementação de alguns OE e TO.

A complementaridade prevista entre instrumentos FEEI e entre estes e outros instrumentos de política pública não tem sido muito efetiva, embora não se verificando, genericamente, sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos de apoio. Apenas 18% dos promotores reconhece ter articulado o financiamento do PO Lisboa 2014-2020 com outros instrumentos financeiros.

303. A presente questão de avaliação assume uma natureza eminentemente conceptual e de processo, uma vez que pressupõe uma análise do racional de base subjacente aos instrumentos de política mobilizados no quadro do PO Lisboa 2014-2020 para responder aos desafios de desenvolvimento da Região de Lisboa. Assim, procura-se aferir a relevância e coerência da abordagem preconizada na arquitetura programática do PO Lisboa 2014-2020, tendo como linha condutora o conjunto de pressupostos e riscos que estruturam a TdM do Programa em matéria de relevância e coerência.

Manifesta-se uma elevada coerência da abordagem preconizada na arquitetura programática do PO Lisboa 2020 com o policy mix associado aos seus grandes pilares de intervenção e ao contexto territorial e setorial existente à data, como resultado da preparação prévia de importantes referenciais setoriais/regionais enquadradores e da auscultação de parceiros-chave

304. A arquitetura programática do PO Lisboa2020 suportou-se nas opções estratégicas regionais estabelecidas em diversos instrumentos, nomeadamente no Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020 e na Especialização Inteligente de Lisboa 2014-2020 (RIS3). Estas opções, estavam alinhadas com outros importantes referenciais europeus e nacionais, como a Estratégia Europa 2020 e o Programa Nacional de Reformas (PNR). De igual modo, as opções, prioridades e objetivos específicos assumidos na programação estavam coerentes e alinhados com a Estratégia Regional Lisboa 2020, estruturada pela CCDR LVT, em 2007 (plano estratégico de longo prazo, para dois períodos de programação), como forma de dar resposta aos objetivos e desafios de desenvolvimento regional.

305. Complementarmente, a existência de diversos instrumentos de planeamento de políticas públicas, em dimensões com um menor nível de cobertura temático ao nível dos diagnósticos regionais, como, por exemplo, no que se refere à descarbonização da economia e da sociedade (PNAEE 2016, PNAER 2020, ECO.AP) permitiu, para as dimensões-chave da cadeia de programação noutros domínios do PO, ter referenciais estratégicos e programáticos de orientação sobre as necessidades, desafios e oportunidades a prosseguir no território regional

(bem como das metas a atingir e das ações estruturantes a desenvolver) e cuja operacionalização e concretização derivava da melhor prossecução e aproveitamento dos apoios comunitários.

306. Também os diversos exercícios realizados de mapeamento dos investimentos em áreas-chave (infraestruturas tecnológicas, equipamentos educativos e formativos, equipamentos sociais, infraestruturas de saúde e património cultural) foi determinante para conhecer as principais necessidades setoriais e priorizar os investimentos a apoiar pelo Programa em algumas tipologias de operação. Neste quadro, tendo por base estes referenciais, elaborados em estreita articulação com os atores setoriais relevantes, o desenho programático e os instrumentos mobilizados pelo PO procuraram responder às necessidades de reforço da resposta pública para a melhoria do acesso a serviços sociais e de saúde de qualidade (existência de evidências de verificação do pressuposto PI.5) – uma das duas temáticas de aprofundamento da presente avaliação. Contudo, o facto de a dotação do PO ser muito insuficiente para as respostas a serviços sociais e ter assumido, em exclusivo, os apoios para a resposta "creche", concorreu para que tivesse ficado muito aquém em termos das necessidades de reforço significativo da rede e para não contemplar outras respostas prioritárias para a região, como as direcionadas para os idosos (ERPI) ou para núcleos de pobreza e exclusão, críticos numa área metropolitana. Não obstante, face aos reduzidos valores em presença e à possibilidade de existirem financiamentos complementares (PARES), esta concentração dos apoios numa única resposta afigurou-se positiva.

307. A existência de equipamentos de diagnóstico e tratamento de vanguarda no mercado ajustados às necessidades especificas das unidades hospitalares foi muito importante (verificação do PI.9). O reforço do parque tecnológico das unidades hospitalares, concorreu decisivamente para melhorar muito a qualidade de diagnóstico disponibilizada pelo SNS. Contudo, como constrangimento, os stakeholders auscultados referem que este importante investimento não tem sido acompanhado pelo necessário investimento do quadro técnico capacitado para garantir uma maior rentabilização dos equipamentos adquiridos (falta ou impreparação de recursos humanos, confirmando também o risco RI.4).

308. Se no caso do planeamento de infraestruturas de saúde (mapeamento) houve um trabalho prévio importante entre os atores relevantes, sendo possível identificar claramente as unidades hospitalares a apoiar na substituição/renovação de equipamentos de diagnóstico e das USF a criar, no caso das infraestruturas sociais (creche; rede pública e privada), aparentemente, existiu uma menor articulação e trabalho prévio (ISS/Municípios) não sendo possível hierarquizar territórios-críticos, mas sim definir prioridades em função da conjugação das taxas de cobertura municipais/grau de maturidade das operações (verificação parcial do RI.6). Assumiu-se que só seria possível concretizar metas nacionais e do PO, se houvesse capacidade de executar com alguma celeridade.

309. A produção antecipada de diversos referenciais estratégicos específicos, suportados em diagnósticos sólidos, para várias dimensões alvo de enquadramento nos exercícios de programação, revelou-se determinante para procurar responder adequadamente às necessidades e aos constrangimentos regionais observados no atual período de apoio comunitário.

310. Por outro lado, a relevância e o papel da Região no contexto nacional, reforçava a necessidade de focalizar as prioridades em determinados investimentos (públicos e privados) que contribuíssem para aproximar/cumprir as metas da Estratégia Europa 2020, em alguns domínios-chave nacionais (pe. aumentar para 3% do PIB o investimento na I&D e aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20 aos 64 anos; reduzir a taxa do abandono escolar precoce para menos de 10% e aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui um diploma do ensino superior; reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% face aos níveis registados em 1990 e aumentar em 20% a eficiência energética). Acresce que, em algumas dimensões, a Região apresentava situações-críticas e bastante desvantajosas, quer no contexto nacional, quer europeu, nomeadamente na Educação:

- O nível de escolaridade de nível secundário da população entre os 25 e 64 anos era, em 2011, de 59,5%, face a 74,2% da UE 27;
- Os níveis de insucesso escolar (taxas de retenção e de desistência) eram significativos (8,9%, em 2011) e superiores ao valor médio nacional (7,5%);
- A taxa de abandono precoce de educação e formação era muito elevada, (22,7%, em 2011), bastante superior à média europeia.

311. Neste contexto, promover a investigação, o desenvolvimento tecnológico, a inovação e o aumento da competitividade das PME regionais eram decisivos, mas também promover a melhoria da eficiência energética e da proteção do ambiente, fomentar a inclusão, o ensino e a aprendizagem ao longo da vida eram dimensões estruturantes para as quais o PO deveria encontrar resposta.

312. Em síntese, os objetivos, as orientações, as prioridades estratégicas e as ações estruturantes contempladas nos instrumentos de planeamento regionais/setoriais, perfeitamente alinhados e coerentes com a ambição política regional, assumiram-se como elementos referenciais e de suporte à arquitetura programática do PO

Lisboa2020, nomeadamente para a seleção dos Objetivos Temáticos, das Prioridades de Investimento, dos Objetivos Específicos, das tipologias de intervenção e dos grupos-alvo a mobilizar. Neste quadro, manifesta-se uma elevada coerência da abordagem preconizada na arquitetura programática do PO com o policy mix associado aos seus grandes pilares de intervenção e ao contexto existente à data, nomeadamente para responder às necessidades, constrangimentos e desafios com que se confrontava a Região de Lisboa. Ou seja, a existência de instrumentos de planeamento, em múltiplas áreas, que definiram objetivos e prioridades a prosseguir, bem como as operações-chave para a sua prossecução, foi determinante para garantir o alinhamento entre as TO e os OE e o potencial de procura (verificação do pressuposto PI.3).

313. Apesar dos apoios direcionados para reforçar as unidades de convalescença de média e longa duração, os stakeholders auscultados apontam para as dificuldades e constrangimentos existentes na densificação da rede, parecendo não estar assegurados os recursos e condições necessários para minimamente operacionalizar a Estratégia para o Desenvolvimento do Programa Nacional de Cuidados Paliativos (não se verifica o PI.6). As dificuldades de recrutamento de recursos humanos (enfermagem), a elevada percentagem de custos de exploração que não ficam cobertos (custos internalizados), dada a insuficiência dos apoios, aliada à burocracia da rede são entraves importantes. Este é um tipo de investimento de carácter duradouro, que a região e o país precisam (contribui para a melhoria da qualidade de vida funcional da população), pelo que será necessário reforçar este tipo de resposta no futuro. A Região de Lisboa possui a menor taxa de cobertura de unidades de cuidados continuados. Segundo os stakeholders auscultados, não bastará, no futuro, concentrar os apoios desta área no PRR; o POR deveria igualmente enquadrar a possibilidade de gerar apoios neste domínio. Face à dimensão populacional e às carências muito significativas que existem na Região, os investimentos são manifestamente insuficientes, mesmo num quadro potencialmente virtuoso de complementaridade entre instrumentos/programas. Ou seja, foi muito importante alocar no PRR uma verba muito substancial para a Região (o PRR foi assumido como a principal fonte de financiamento para a ação social), mas deverá ser insuficiente face às carências existentes.

314. Neste processo, importa igualmente sinalizar que a construção dos elementos de diagnóstico regional anteriormente referidos foi tributária de vários procedimentos de auscultação, promovidos pela CCDR LVT, dos atores regionais e/ou setoriais com maior conhecimento sobre as necessidades e sobre o potencial de procura regional, numa perspetiva de apresentar contributos para informar ou influenciar o exercício de programação. Este processo de auscultação foi sobretudo desenvolvido no âmbito da elaboração do Plano de Ação Regional, com a realização de múltiplos *Focus Group* temáticos onde estiveram presentes centenas de entidades regionais/nacionais. Procurou-se, assim, assegurar propostas e caminhos de intervenção que suportassem a decisão, designadamente no quadro das intervenções a operacionalizar no contexto do período de programação de fundos comunitários para 2014-2020, através da realização destes fóruns participativos e do envolvimento dos principais stakeholders. Posteriormente, na fase de implementação, os Grupos de Trabalho criados para pensar a estratégia e acompanhar o processo de preparação/negociação continuaram a reunir periodicamente, garantindo uma levada coerência e relevância na definição da arquitetura programática e num maior alinhamento com os principais desafios territoriais e setoriais da Região.

A arquitetura programática do Programa Operacional (PI selecionadas, OE definidos, TO identificadas), correspondem globalmente às necessidades de desenvolvimento da Região, mas nem sempre foram de encontro às necessidades e expetativas dos atores regionais.

315. Do processo de inquirição conclui-se genericamente pela perceção positiva dos promotores sobre a adequação das tipologias de operação (TO) elegíveis nos eixos do POR face às suas necessidades de investimento. Os eixos em que as TO disponibilizadas são consideradas mais adequadas (Figura A18) por parte das entidades não empresariais, centraram-se no: i. Desenvolvimento urbano sustentável (mais de 60% dos inquiridos classifica como "muito adequadas" as TO definidas neste Eixo); ii. Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação e preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos (a totalidade dos inquiridos, nestes dois eixos, sinaliza como "adequadas" ou "muito adequadas" as TO disponibilizadas); iii. Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida; iv. Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação. Pelo contrário, os Eixos em que as TO são consideradas menos adequadas, pelas entidades não empresariais, foram: i. Reforçar a competitividade das PME (cerca de 50% dos inquiridos, maioritariamente promotores de ações coletivas classifica como "pouco ou nada adequadas" as TO definidas no eixo, embora se deva relevar que o universo de respostas obtidas foi muito reduzido); ii. Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores. Contudo, esta apreciação deve ser devidamente ponderada, quer pelo número muito reduzido de respostas ao inquérito nalguns destes eixos, quer à luz dos compromissos e metas regionais/nacionais existentes à data, nomeadamente no que se refere ao Eixo 3 "Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores".

316. Emergia no país e na Região de Lisboa a preocupação com a transição para uma economia de baixo carbono, nas suas múltiplas dimensões, de modo a concorrer para a redução da intensidade energética e a utilização

racional da energia. A cadeia de programação do PO foi delineada para responder a estes desafios e objetivos e, de forma direta e explicita, responder à necessidade de financiar as ações prioritárias nos setores-alavanca da eficiência energética (Empresas, Administração Pública, habitação/residencial e transportes). Assim, as Tipologias de Operação definidas foram as que, à partida, melhor poderiam dar resposta aos desafios, constrangimentos e oportunidades a prosseguir e, sobretudo, às ações e medidas consideradas estruturantes e de maior significado para o cumprimento das metas e compromissos assumidos pela Região/Portugal, em termos internacionais, e para a operacionalização dos instrumentos setoriais enquadradores (PNAEE 2016, PNAER 2020, ECO.AP).

317. Sublinhe-se que quando questionados sobre se efetuaram alterações ao seu projeto inicial em virtude das condições de elegibilidade exigidas nos Avisos, cerca de 1/5 respondeu afirmativamente, sendo que as mesmas incidiram sobre um maior foco nos resultados a atingir e nas áreas prioritárias definidas no Programa. No caso específico das empresas, quando questionadas sobre a adequação das medidas dos sistemas de incentivos (ou de outras medidas/instrumentos de apoios) face às necessidades e aos objetivos da empresa, a esmagadora maioria dos promotores considera-as adequadas. Quando instados a pronunciarem-se sobre a adequação do PO, em função das suas necessidades e prioridades de investimento, os promotores poderiam ainda avaliar um conjunto de parâmetros. A "informação contida nos avisos de concurso (clareza, utilidade, …)" bem como o "alinhamento dos objetivos das medidas de apoio com os seus objetivos" (no caso dos promotores empresariais) foram avaliadas positivamente. Este balanço, positivo, concorre para que a grande maioria dos promotores não tenha procedido a alterações dos seus projetos iniciais por consequência da candidatura ao PO Lisboa 2014-2020 (das condições de elegibilidade).

318. Não obstante a avaliação global dos promotores aponte para a pertinência do Programa para responder às suas necessidades de investimento, em alguns casos foram sinalizadas tipologias de operação consideradas relevantes, mas que não possuíam enquadramento nas elegibilidades do Programa. Por exemplo, aponta-se para que apesar das numerosas referências à inclusão era fundamental dar/reforçar outras respostas na área da deficiência visual (eixo 2) ou promover a inclusão social de pessoas cegas a partir dos 65 (eixo 6). Assinala-se ainda a importância de apoiar a transição digital dos processos inerentes à gestão da formação (eixo 2) e de apoiar pequenos projetos de valorização do espaço público (eixo 8).

319. Assim, independentemente da preparação das estimativas do potencial de procura ter sido desenvolvida primordialmente através de colaboração com as entidades públicas com atribuições e responsabilidades acrescidas na definição da política e na sua operacionalização (embora num quadro de reduzida flexibilidade da regulamentação comunitária e/ou nacional), a auscultação de múltiplos atores, em diversos fóruns e iniciativas promovidas pela CCDR LVT contribuiu seguramente para reforçar o alinhamento dos OE e das TO com as necessidades das entidades promotoras e, em consequência, para a avaliação positiva enfatizada no processo de inquirição.

320. Não obstante, foram sinalizadas algumas situações pontuais em que alguns atores-chave não foram envolvidos nem questionados sobre as suas necessidades, o que condicionou a procura e as intenções de investimento. Noutra perspetiva, deve também ser sinalizado que o processo de estruturação das dimensões associadas à eficiência energética e utilização das energias renováveis (PI, OE e TO) foi discutido e trabalhado pelos atores relevantes (DGEG, ADENE), em estreita articulação com as Secretarias de Estado responsáveis, mas com um envolvimento muito reduzido da AG do PO Lisboa na fase de programação. Esse papel ficou reservado, em grande medida, à Tutela, que teve a responsabilidade da condução da política pública e que, nesse contexto, conhecia melhor o que se pretendia concretizar para cumprir os objetivos e metas das diversas políticas públicas e os compromissos assumidos internacionalmente. Assim, no caso do Eixo 3, apontaram-se situações de desadequação do Programa às necessidades dos promotores (o que condicionou a procura, as intensões de investimento), pelo que teria sido muito positiva a auscultação das entidades relevantes, das partes interessadas, em momento oportuno (pe. empresas). O PO não atendeu às necessidades de alguns intervenientes (empresas) e o contexto pandémico veio prolongar a pouca dinâmica e eficácia que existia (reduzida procura). O baixo compromisso e realização à data é tributário, em larga medida, deste contexto de dificuldade de gestão dessa política pública, quer na fase de programação, quer na fase de implementação.

321. Por outro lado, carece de reflexão por parte dos atores municipais, o facto de, num quadro de exiguidade de apoios disponíveis e de um contexto de carências significativas ao nível das taxas de cobertura de creche, montantes significativos previstos no PDCT não terem sido executados. Não se afigura, aparentemente, uma boa opção alocar montantes no PDCT se essas áreas não forem assumidas como prioritárias ou se os municípios não possuem essas competências. Os setores público e privado devem estabelecer uma outra complementaridade e articulação, num contexto em que o foco se centra em assegurar uma resposta de qualidade às pessoas. Deverá ser efetuado um trabalho prévio, a montante, entre os Municípios e as IPSS, centrado nas necessidades/prioridades locais e nas perspetivas/expetativas de apoios/financiamento/sustentabilidade das respostas.

322. Em síntese, genericamente, a auscultação de múltiplos atores, em diversos fóruns e iniciativas promovidas pela CCDR LVT, sobretudo no processo de elaboração do PAR Lisboa 2020, contribuiu para o alinhamento dos OE e das TO com as necessidades das entidades promotoras. Neste quadro, o papel coordenador e mobilizador da CCDR LVT foi muito importante, assumindo-se como parceiro dos atores do território, facilitando a coordenação intersectorial e ajudando a promover um diálogo estruturado entre diversos atores-chave.

Os exercícios de reprogramação responderam adequadamente a diversas alterações de contexto e às dificuldades de implementação de alguns OE e TO

323. A alteração do Programa Operacional (reprogramação de 2018), teve 2 objetivos principais (reforço do alinhamento estratégico com o PNR; concentração dos apoios para a eficácia das políticas públicas) e traduziu-se, entre outras, em alterações das formas de financiamento, na introdução de novos tipos de ações e de novos beneficiários. Em particular, a utilização de instrumentos financeiros foi reduzida e parcialmente substituída por outras formas de financiamento (a utilização dos instrumentos financeiros ficou aquém do esperado, sendo libertados fundos). A reprogramação assentou sobretudo na necessidade de assegurar um melhor alinhamento com as novas prioridades políticas e estratégicas regionais/nacionais e a alterações ocorridas no contexto socioeconómico regional. Assim, foi possível manter, ou reforçar, o investimento empresarial (abertura das atividades de I&D apoiadas através da PI 1.1 às empresas, permitindo que estas participassem como parceiros e fossem apoiadas em operações desenvolvidas em co-promoção lideradas por entidades do sistema de investigação e inovação) e, em simultâneo, promover a inclusão e coesão territorial (equipamentos educativos, de saúde, sociais) e a qualificação dos portugueses (através da formação inicial e da formação ao longo da vida – reforço do Programa Qualifica).

324. Mais tarde, a reprogramação de 2020, articulada com o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), visou, sobretudo, dar resposta aos problemas que surgiram após a pandemia da COVID-19, mas permitiu aumentar o apoio ao investimento público (saúde – PI 9.7 e educação - PI 10.5). A necessidade urgente de adequação e de reforço da resiliência do Sistema Nacional de Saúde ao contexto pandémico (COVID-19), levou ao reforço da PI 9.7 (dotação dos cuidados continuados, dos cuidados de saúde primários – USF - e dos equipamentos hospitalares de alta tecnologia). Foi ainda reforçada a dotação para responder à necessária proteção dos cidadãos mais vulneráveis (mitigação do contágio e propagação da doença) nas IPSS. Mantendo as dotações do Eixos 1 e 2 (competitividade), foram efetuadas realocações internas. Foi ainda possível avançar para o apoio a uma nova iniciativa, de apoio à programação cultural em rede, enquanto meio de reforço da atratividade turística regional.

325. Na maioria dos Eixos do Programa foram dados passos positivos nos processos de reprogramação, possibilitando uma melhor adequação e resposta às dificuldades de implementação de alguns OE e TO e às alterações de contexto que ocorreram (Pandemia COVID-19). Deve também referir-se, pela positiva, o facto de terem sido permitidos aumentos de custos unitários em virtude das consequências da COVID (empreitadas, materiais), permitindo uma melhor adequação ao contexto adverso que se vivia. Contudo, em alguns casos, os ajustamentos realizados não foram suficientes, não respondendo integralmente às especificidades regionais e às expetativas dos promotores. No caso do Eixo 3, conforme expresso na "Avaliação da Implementação das Medidas do OT4", apontam-se como principais modificações (positivas): i. a alteração dos requisitos exigíveis aos projetos de eficiência energética na habitação, permitindo a elegibilidade de projetos em que se verifique o aumento mínimo de 20% do desempenho energético dos edifícios (30% nos edifícios da administração regional/local e 20% para a habitação), em alternativa ao aumento de pelo menos dois níveis no Certificado de Desempenho Energético (esta alteração para os 30% nem sempre foi benéfica, mas no IFRRU2020, mantiveram-se as duas possibilidades - dois níveis ou os 20% de redução, o que não se observou na administração regional/local); ii. a alteração de formas de financiamento em algumas PI, como resultado da supressão do IF específico para a Eficiência Energética (IFE 2020); iii. a adoção de formas de apoio mais atrativas para as empresas, que as pudessem encorajar a realizar intervenções mais profundas em matéria de eficiência energética (dada a dificuldade de implementação do IF – na PI 4.2 – procedeu-se a um ajustamento financeiro entre formas de financiamento, levando a que todos os apoios passassem a ser promovidos através de subvenções reembolsáveis, exceto os relativos às auditorias energéticas que continuaram a ser financiadas por subvenções não reembolsáveis).

A complementaridade prevista entre instrumentos FEEI e entre estes e outros instrumentos de política pública (regional, nacional e/ou comunitária) não tem sido muito efetiva, embora não se verificando, genericamente, sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos de apoio

326. A complementaridade prevista entre instrumentos FEEI e entre estes e outros instrumentos de política pública não tem sido muito efetiva, sendo pontuais os casos de sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos (não se verifica o risco RI.1). Contudo, na Avaliação da Implementação das Medidas do OT4, assinala-se a existência de efeitos de concorrência entre instrumentos FEEI (PI 4.2 vs Sistema de Incentivos), na dimensão da eficiência energética nas empresas (apesar do objetivo de a política pública não deixar de ser

cumprido - melhoria da eficiência energética nos sistemas produtivos). Na referida Avaliação refere-se que o facto de nos AAC dos SI não se manifestarem problemas com os Auxílios de Estado e os apoios serem "não reembolsáveis", tornam este mecanismo de investimento mais interessante do que a oferta à eficiência energética disponibilizada no âmbito da PO Regional (PI 4.2). Acresce que os promotores priorizam a execução de projetos integrados, onde a eficiência energética é apenas uma componente do processo (mas que é majorada). Neste contexto, muitas empresas recorrem aos SI mainstream do PT2020, designadamente ao SI à inovação produtiva, incluindo nos seus investimentos globais a componente de eficiência energética (a desagregação seria empresarialmente e na ótica do investimento pouco racional).

327. Quando questionados se procuraram estabelecer algum tipo de articulação, sinergia e complementaridade das operações apoiadas no Programa Operacional Lisboa 2014-2020 com operações de outros instrumentos de financiamento nacionais e/ou comunitários, apenas 18% dos promotores reconhece ter articulado o financiamento do PO Lisboa 2014-2020 com outros instrumentos financeiros (enquanto cerca de 44% não o procurou fazer, Quadro A36). A maioria dos promotores assume o desconhecimento de outros programas de apoio regionais, de outros financiamentos nacionais ou comunitários (57% dos promotores) e de outras entidades que estejam a desenvolver projetos potencialmente complementares (67% dos promotores). Assinale-se, contudo, que 82% dos promotores referem a ausência de TO elegíveis noutros AAC, como principal razão para o não estabelecimento de articulações das operações apoiadas no âmbito do PO Lisboa 2020 com outros instrumentos de financiamento. Neste contexto, são manifestamente diminutos os efeitos de complementaridade e sinergias entre políticas, e o seu contributo para reforçar os resultados alcançados com o POR (não verificação do PIII.3)

Alterações no quadro económico-financeiro nacional e regional face à conjuntura existente aquando da programação, assumiram um impacte significativo na mobilização da procura e na execução

328. Numa outra dimensão, existem evidências de importantes alterações no quadro económico-financeiro nacional e regional face à conjuntura existente aquando da programação, com impacte na mobilização da procura e na execução (verificação do risco RI.2).

329. Desde 2014 até 2019 a evolução do PIB per capita na região foi favorável, crescente e superior ao valor nacional. Em oposição, à escala europeia, de 2014 a 2018, observou-se uma degradação da situação regional face à média comunitária tendo ocorrido uma ligeira melhoria entre 2018 e 2019 (PIB per capita de Lisboa representava 101% UE28, em 2018, e 102%, em 2019). No entanto, o contexto da intervenção foi marcado pela pandemia de COVID-19. De fevereiro de 2020 a março de 2021, registaram-se impactes sociais e económicos associados à pandemia, muito significativos. Por exemplo, no mercado trabalho, conforme referido anteriormente, ocorreu uma redução da população empregada, um aumento da taxa de desemprego e da taxa de subtilização do trabalho, embora não possa ser descurado o efeito mitigador das medidas de proteção do emprego como Lay-off simplificado.

330. O PIB regional contraiu significativamente, com impacte relevante nas atividades turísticas e conexas (acentuada contração da procura) e na indústria. Assim, a dinâmica de crescimento, que se vinha a acentuar nos últimos anos, resultado quer da dinamização da procura interna (crescimento do consumo, sobretudo, privado), quer do fomento do investimento, sofreu uma inflexão. Este quadro geral positivo que tinha contribuído para, no período 2014-2019, estimular a procura e promover uma aceleração na execução dos projetos, desde 2020, com o aparecimento da pandemia associada ao COVID-19, tornou-se muito adverso o que condicionou o pleno cumprimento das realizações e resultados previstos na cadeia de impactos. O impacto económico da pandemia, foi sobretudo marcante no setor turístico, concorrendo para uma muito significativa contração do PIBpc da Região, mas possuindo também impactes muito significativos nos ritmos de execução, seja por constrangimentos gerados na mão-de-obra disponível, seja na aquisição de equipamentos e materiais, seja no agravamento dos custos energéticos ou na mobilização dos participantes para as ações dos projetos.

331. Muitas intervenções tiveram de ter prorrogação de prazos por ausência/impossibilidade de avançar no contexto de COVID. Atualmente, numa altura em que os sinais de disrupções no sector da construção são cada vez mais evidentes, em que crise de materiais que a construção enfrentava desde o início da pandemia foi agravada com a guerra na Ucrânia, será fundamental encontrar soluções que permitam mitigar este contexto adverso de modo a não colocar em causa a prossecução dos trabalhos em determinados domínios-chave, demasiado dependentes do mercado de construção civil.

332. Segundo alguns stakeholders os custos com as obras têm vindo progressivamente a ser incrementados. Registaram-se lançamentos dos concursos de empreitadas sem adesão de nenhum candidato, obrigando a novos procedimentos, à revisão de preços com montantes mais apelativos/ajustados ao mercado atual (em alguns casos, os preços são 30 a 40% superiores ao inicialmente avançado). Este processo tem impacte na conclusão das obras e consequente desaceleração das taxas de execução. Por um lado, as obras lançam-se mais tarde e com valores superiores, por outro lado, os promotores têm de garantir os montantes "em falta/a mais", dado ser difícil de reforço dos apoios concedidos. Confirma-se assim o risco RI.8 "Constrangimentos associados

ao mercado de empreitadas (aumento de preços dos materiais, aumento dos preços de base, morosidade processual - concursos sem procura, novos concursos,...) comprometem as realizações previstas".

333. No caso do IFRRU2020, assinala-se o impacte muito significativo do contexto pandémico (retração do investimento em mais de 25%, no país, e de cerca de 10%, na Região de Lisboa). Houve desistências de investimento, houve a necessidade de os investidores reponderarem opções, a oportunidade e natureza do investimento mesmo num cenário favorável de financiamento (benefícios associados ao IF). O acréscimo dos custos das empreitadas (mão de obra, materiais, energia,...), o aumentar dos conflitos com os empreiteiros (subida de preços, datas de entregas, dilatar de prazos,...) teve um impacte significativo na execução (aumento do custo de investimento - necessidade de reforçar os capitais próprios, num contexto em que o apoio não se altera). No caso dos investimentos públicos, o visto prévio do Tribunal de Contas é, geralmente, muito moroso (há casos de 1,5 ano) o que é também impactante na execução dos projetos.

A estratégia atualmente visada pelo PO Lisboa 2020, devidamente ajustada nos exercícios de reprogramação, foi alvo de aprofundamento, retirando-se lições de experiência importantes para o próximo período de programação

334. Em função dos princípios orientadores para aplicação dos fundos da Política de Coesão a Portugal no período 2021-2027, plasmados no Acordo de Parceria, a lógica de intervenção e as temáticas enquadradoras da arquitetura programática do PO Lisboa 2020 continuam, genericamente, a ser relevantes.

335. Neste quadro, a estratégia visada pelo PO, devidamente ajustada nos exercícios de reprogramação, foi alvo de aprofundamento e, numa perspetiva de continuidade, foram retiradas lições de experiência importantes para o próximo período de programação comunitária e para responder de forma mais eficaz às necessidades da Região e dos seus atores.

336. As diversas áreas temáticas priorizadas no período 2014-2020, continuam em larga medida a suportar o quadro macro de referência para o futuro PO regional. Assim, os 5 Objetivos Prioritários que enquadram a arquitetura programática do POR 2021-27, centram-se num conjunto de Objetivos Específicos, que garantem processos de continuidade à estratégia definida anteriormente (período 2014-2020) e que poderão indubitavelmente reforçar os resultados e os impactos já alcançados, em áreas prioritárias para a Região.

4. Conclusões

Neste capítulo são sintetizadas as principais conclusões da avaliação, as quais estão organizadas por questão de avaliação.

Eficácia

C1. Os **níveis de compromisso e de realização** (115% e 55%, respetivamente) registados no Programa Operacional Lisboa 2020 à data de avaliação, estão **em linha com o verificado nos demais Programas Operacionais do Continente**, ainda que abaixo do expectável para esta fase do período de programação.

O **desempenho do PO em termos de cumprimento de metas de realização é globalmente positivo**, encontrando-se as metas da maioria dos indicadores alcançadas ou em vias de alcance no horizonte de conclusão do PO, ainda que num cenário de substantiva reprogramação em baixa de algumas metas e de realocação de fundos das áreas de eficiência energética e competitividade das PME para os eixos da coesão social e do desenvolvimento urbano sustentável.

Subsistem, contudo, alguns domínios em que a atuação da AG será fundamental, seja através de reprogramação das metas ou de um acompanhamento apertado da execução, nomeadamente na I&D empresarial, na eficiência energética e nalgumas tipologias de formação e de reabilitação urbana. O acompanhamento da execução nos eixos 1 e 2 (I&D e competitividade) ganha relevo pela sua maior representatividade no volume de fundo aprovado e no nível de rescisões verificado face a outros eixos do Programa.

C2. O **principal fator que condicionou o ritmo e a capacidade de execução do PO foi, destacadamente, a pandemia COVID-19,** que motivou disrupções a diversos níveis, desde a capacidade das AG para responder simultaneamente às operações em curso e à necessidade de lançamento de medidas de apoio no contexto da pandemia, às disrupções nas cadeias de fornecimento, com particular relevância no caso dos projetos que envolvem empreitadas (aumento dos custos, dificuldade em mobilizar empreiteiros e atraso na disponibilização de materiais). Estes condicionalismos foram mais recentemente, ampliados pela guerra na Ucrânia que, para além de dificultar o regular funcionamento das cadeias de abastecimento, que veio incrementar a pressão inflacionista e a incerteza associada ao contexto de implementação das operações. Além deste fator, são assinaladas ainda outras condicionantes à execução dos projetos, nomeadamente o prazo médio de análise de candidaturas e dos pedidos de pagamento, os procedimentos de contratação pública, a dificuldade em mobilizar a componente de autofinanciamento no decorrer da implementação dos projetos e a dificuldade em contratar recursos humanos que viabilizem os objetivos das operações.

C3. No domínio da **formação ao longo da vida e dos apoios à contratação**, a generalidade dos instrumentos revelou-se adequada e capaz de atrair procura qualificada, encontrando-se a maioria das metas cumpridas ou bem posicionadas para tal. A exceção recai sobre a formação profissional em contexto empresarial que está, à data do reporte, longe de cumprir a meta de realização, devido a um elevado número de rescisões e também à dificuldade de mobilização da procura. Aqui os constrangimentos sinalizados incidem: i) no desconhecimento da oferta por parte das empresas; ii) na reduzida valorização das atividades formativas por parte das empresas e iii) na carga administrativa associada a este tipo de operações financiadas pelo FSE, desproporcional face ao valor de incentivo disponibilizado. Ainda neste domínio, encontra-se também a temática da igualdade no emprego, onde a meta se encontra altamente comprometida, devido essencialmente à reduzida atratividade do instrumento que, confrontado com outras prioridades dos promotores, acaba por não gerar a mobilização dos mesmos para este objetivo. Neste caso, porém, a diminuta dotação associada a esta PI mitiga os impactos nos objetivos do PO.

C4. Ainda no domínio da **educação e da formação profissional**, os avisos revelaram-se adequados e eficazes para mobilizar procura qualificada, tanto nas operações materiais (e.g. intervenções nas escolas) como nas imateriais (e.g. formação profissional, ações de combate ao insucesso e abandono escolar), permitindo o cumprimento das metas previstas, num cenário de aumento da ambição e meios alocados face ao momento de programação. Como exceção, os resultados dos apoios aos CET ficam prejudicados pela não conclusão dos cursos, especialmente devido à entrada no mercado de trabalho dos alunos anterior à conclusão dos cursos.

C5. No âmbito das atividades de **promoção da investigação, desenvolvimento tecnológico e da inovação**, a generalidade das metas encontram-se em boas condições de serem cumpridas, num cenário de redução em baixa das metas e recursos programados inicialmente. Na PI 1.1 (reforço da infraestrutura e capacidade da I&I) registou-se uma boa adesão, não obstante os elevados níveis de seletividade introduzidos pelos AAC, verificando-se um bom desempenho face às metas previstas, favorecido pela existência na Região de um sistema académico e de investigação recetivo à coprodução capaz de estimular a criação de projetos de I&D, gerando simultaneamente um espaço propício à transferência regular de tecnologia e conhecimento. As principais dificuldades evidenciadas pelos promotores (essencialmente públicos) referem-se à baixa taxa de

cofinanciamento comunitário (em média de 40%, ainda que beneficiando, no caso do SAICT, do financiamento dos restantes 60% através do Orçamento da Fundação para a Ciência e Tecnologia), tendo em conta o grau de risco associado aos investimentos em I&D fundamental ou outros situados mais a montante das fases de aplicação no mercado e as necessidades de investimento continuo na capacitação das infraestruturas na região de Lisboa (onde se concentra uma parte importante das infraestruturas do SCTN).

No caso da PI 1.2 (I&I empresarial) os grandes desafios colocam-se ao nível da adesão – nos projetos em cooperação e de transferência e valorização do conhecimento -, tendo também as taxas de cofinanciamento sido identificadas como o principal constrangimento de mobilização da procura e, em menor grau, a seletividade (metade das operações não foram aprovadas). A auscultação de atores revela a necessidade de conjugar o apoio a projetos individuais com uma maior dinamização dos apoios ao ecossistema e de dar continuidade à aposta em incentivos que promovam, não só capacidade das infraestruturas e respetivos serviços, como o estímulo e apoio à participação regional do SCTR e das empresas em redes europeias e internacionais e noutros instrumentos comunitários na I&D, ciência, tecnologia e inovação.

C6. No que se refere à promoção da **competitividade das PME**, enfrenta-se um duplo constrangimento - de mobilização geral da procura e de atração de procura qualificada -, demonstrado pelo baixo nível de procura face ao esperado na programação e baixa taxa de aprovação bruta, a que se junta o elevado nível de rescisões/ anulações. Nesta sequência, verifica-se como de reduzida plausibilidade o cumprimento das metas neste domínio, em concreto no apoio ao empreendedorismo qualificado e criativo, que revelou sérios problemas de adesão que são agravados pela aposta na criação de empresas em regiões com maiores taxas de cofinanciamento. Os Instrumentos Financeiros mobilizados (Capital/Quase Capital e Dívida/Garantia e Fundo de Coinvestimento) tiveram também uma adesão abaixo das expectativas iniciais, mas ainda assim com maior que a registada noutras regiões do país.

As dificuldades de mobilização encontram assim a sua causa principal nas taxas de cofinanciamento, enquanto que a elevada taxa de rescisões/anulações resulta sobretudo dos constrangimentos associados à pandemia, mas também da dificuldade de obtenção de financiamento para a contrapartida nacional (na maior parte dos casos não assegurada no momento da candidatura) e dos complexos e morosos procedimentos de licenciamento.

C7. No âmbito da ação do PO para **promover a transição energética nas empresas, nas infraestruturas públicas e habitações**, verifica-se uma baixa adesão no apoio à transição energética das empresas e uma elevada incidência de rescisões/anulações no apoio à eficiência energética nas habitações. Estes dados motivaram revisões em baixa que permitem alcançar a maioria dos indicadores, persistindo, porém, dificuldades associadas aos indicadores de redução de emissões de gases com efeitos de estufa e do consumo de energia primária na iluminação pública.

Como constrangimentos associados a este desempenho identificam-se: i) a morosidade e complexidade dos pareceres técnicos da DGEG; ii) a reorientação de prioridades dos promotores com o surgimento da pandemia; iii) as condições de elegibilidade das despesas (às obras de eficiência energética estão associados custos relevantes que não são elegíveis); iv) a forma do apoio no caso das empresas (subvenções reembolsáveis); v) o cumprimento das regras de *Minimis* que dissuadem a procura por empresas de maior dimensão, potencialmente mais interessadas nestas intervenções e vi) a morosidade nos pareceres e na análise do OI. Este vasto leque de constrangimentos reclama essencialmente uma maior simplificação das exigências processuais requeridas e melhor comunicação das mesmas aos promotores e, por outro lado, para uma maior capacidade de resposta por parte das entidades especializadas e envolvidas na análise e acompanhamento das operações.

C8. No que concerne às ações para a **melhoria do acesso e oferta de equipamentos sociais** os avisos revelaram-se, no cômputo geral, capazes de dinamizar os públicos-alvo e atrair procura qualificada, o que conjugado com o facto de estas serem as áreas com maior dotação, faz com que grande parte dos objetivos do Programa sejam alcançados. Ainda que não se disponha de todos os dados para aferir os resultados alcançados, os EC dão pistas que permitem antever resultados positivos, em particular na área da saúde (e.g. diminuição dos tempos de espera, aumento da coberta da população por médico de família), contrabalançados com dificuldades como a dificuldade de contratação de pessoal (e.g. médicos), a capacidade de assegurar a contrapartida nacional, o mercado das empreitadas e as disrupções provocadas pela pandemia que exigiram reorganização e definição de prioridades por parte dos promotores.

C9. Na **promoção da igualdade de oportunidades e à luta contra a discriminação**, evidenciam-se constrangimentos em alcançar metas definidas tanto no que diz respeito aos planos para a igualdade em entidades da Administração Local (Eixo 5) como no que respeita à formação de públicos estratégicos (Eixo 6). Apesar de em ambos os casos, não se evidenciarem constrangimentos relevantes na mobilização da procura, as metas de realização encontram-se ainda em níveis muito incipientes, apesar de os inquéritos terem revelado a expectativa de cumprimento das metas contratadas, no caso dos promotores dos projetos referentes à formação de públicos estratégicos.

No caso dos planos para a igualdade, as dificuldades ficaram a dever-se sobretudo aos atrasos verificados no lançamento do aviso, em face da natureza das operações previstas e respetivo enquadramento das despesas na metodologia de custos simplificados (opções do OI – CIG), que apenas foi concluída em 2019. No caso da formação de públicos estratégicos a implementação das ações foi claramente afetada pela pandemia que impediu a realização. Em ambos os casos, o caráter pouco apelativo da temática e a sua reduzida priorização pelos destinatários finais pode condicionar o alcance deste tipo de medidas, o que não se coaduna com a priorização da temática na agenda nacional e europeia.

Eficiência

C10. **Os recursos mobilizados e os resultados gerados pelo PO revelam-se adequados na maioria das PI e dos OE** face aos objetivos a prosseguir e aos desafios e às oportunidades em presença. Contudo, embora o volume de apoio comunitário tenha sido superior ao observado em anteriores períodos de programação, ficará aquém do necessário para gerar efeitos visíveis e impactantes na redução das assimetrias regionais e responder adequadamente às necessidades da Região de Lisboa.

C11. **As diferentes formas de apoio mobilizadas POR Lisboa 2020 potenciaram a dinâmica de investimento regional** verificada no período de programação 2014-2020, não obstante a existência de alguma heterogeneidade em função dos eixos e das PI. Releve-se o subsídio não reembolsável, importante incentivo efetivo ao investimento, permitindo a otimização de recursos e a execução de intervenções que, sem apoio do POR Lisboa 2020, dificilmente seriam executadas no curto ou no médio prazo.

C12. O cálculo de custos-resultado para as PI com operações aprovadas ou concluídas é limitado pelo número reduzido de operações encerradas na data de corte de avaliação, dificultando a realização de um exercício avaliativo do nível de custo-eficácia desejavelmente efetuado a partir da análise da relação entre os resultados alcançados e os montantes financeiros alocados. A análise realizada permite verificar uma significativa amplitude de realizações, com a coexistência de investimentos de elevada dimensão financeira e metas significativas com outros de menor escala nas duas variáveis de análise, o que **traduz a necessária intensidade que o Programa assume, procurando apoiar os investimentos necessários para assegurar um processo de convergência económica e social**.

C13. Paralelamente, existem **custos unitários** por unidade de resultado com disparidades muito significativas e diferentes potenciais níveis de eficiência. Esta situação resulta, também, de diferentes metodologias no cálculo dos indicadores de resultado apresentados em sede de candidatura por parte das entidades promotoras, parecendo indiciar a necessidade de normalizar, para alguns indicadores, ferramentas de cálculo de maior uniformidade, procurando reduzir ou ultrapassar as disparidades existentes no carregamento dos indicadores que depois são evidentes na sistematização dos indicadores de resultado do POR Lisboa 2020.

O **contexto macroeconómico e limitação das taxas de cofinanciamento afetaram a capacidade de execução dos beneficiários,** agravando o esforço de investimento e impactando no cumprimento dos valores de referência (custos-padrão), levando nalguns casos a ajustes dos valores médios considerados em sede de programação. Os valores máximos de referência (custos-padrão) aplicados revelaram-se desajustados a partir de 2019, dada a evolução dos valores de mercado dos bens e serviços, em particular nas intervenções infraestruturais (construção, requalificação e reabilitação)**, o que originou uma diminuição da taxa de cofinanciamento implícita nos apoios face ao investimento elegível executado**.

C14. **Os IF caraterizam-se por apresentar condições de financiamento mais atrativas que as do mercado tradicional, contribuindo para mitigar falhas de mercado inibidoras da procura**. Esta constitui uma vantagem e fator diferenciador dos mesmos, tendo ainda beneficiado de um trabalho de divulgação, com realização de sessões de esclarecimento fundamentais para os stakeholders ao nível regional. Revelam-se como particularmente vantajosas as condições de financiamento **dos IF direcionados para a habitação particular** face às disponibilizadas pela oferta bancária tradicional, permitindo mitigar algumas falhas de mercado inibidoras da procura, designadamente em matéria de dificuldade de acesso ao crédito. No caso dos **IF de apoio às empresas** destacam-se como principais vantagens face ao mercado o período de carência dos empréstimos e a garantia como mecanismo de acesso ao crédito.

Eficiência Operativa

C15. Os mecanismos de contratualização assumiram-se como importantes instrumentos de valorização da capacidade de liderança territorial, nomeadamente na resposta à superação de alguns problemas locais. Os avanços gerados na liderança territorial, capacidade técnica e de reconhecimento institucional, nomeadamente da CCDR LVT/AG PO e da AML, são um ativo muito importante, que deve ser consolidado no próximo ciclo da Política de Coesão (2021-2027). Manifestou-se um importante papel de complementaridade entre a AG e a AML que pode e deve ser reforçado no futuro. Se a AG, pela experiência acumulada e recursos humanos envolvidos, possui uma maior eficácia, eficiência e capacitação ao nível dos procedimentos de gestão, a AML pode acrescentar valor numa

dimensão mais estratégica e de compromisso/articulação municipal/regional. Foram importantes os ganhos de credibilidade, reconhecimento e capacidade de gerar compromissos no âmbito da contratualização, por parte da AML, permitindo liderar outros processos, desenvolver serviços e projetos transversais e estreitar relações de trabalho intermunicipais para outras dimensões de política pública relevantes extra-PO (afirmação institucional e regional da AML, muito para além dos fundos comunitários).

C16. A articulação e integração plurifundo, endógena e exógena, fomentando articulações e complementaridades entre operações, tem contribuído de forma positiva para a eficiência operativa. A incapacidade de estruturação de operações integradas por parte dos atores locais e das entidades de gestão formularem AAC que incentivassem abordagens operacionais plurifundo configuraram riscos que limitaram, em parte, o desempenho de alguns instrumentos (por exemplo, PDCT, DLBC).

C17. A consolidação das **escalas de governação**, através dos âmbitos de atuação dos diversos instrumentos (PDCT, PEDU, DLBC), sendo tributária da Política de Coesão e do seu impacto, permitiu gerar um importante capital de liderança, capital relacional e capital social. Como aspeto menos positivo releva, no caso dos GAL/DLBC, o desalinhamento entre a ambição da estratégia estruturada e os instrumentos disponibilizados para a sua concretização, com efeitos na redução do potencial da parceria dinamizada. Foi solicitado aos atores que pensassem o território, que efetuassem um diagnóstico abrangente e uma estratégia ambiciosa, multidimensional. Esta perspetiva mais abrangente, com objetivos mais amplos e ambiciosos, foi posteriormente "desvirtuada" focando-se os apoios em dimensões muito circunscritas. Ou seja, manifestou-se uma clara desadequação do instrumento de política (DLBC) face ao instrumento PO (SI2E) maioritariamente mobilizado. Seria importante, no próximo período de programação, garantir a continuidade das lógicas de parceria e de proximidade, de modo a potenciar o maior conhecimento do território e dos desafios em presença, por parte das entidades e agentes locais/regionais.

C18. Embora os **AAC lançados permitam captar elevada procura qualificada**, viabilizando a seleção dos melhores projetos, as especificidades regionais colocam desafios acrescidos que importa considerar. A maior concentração populacional, de investimentos e recursos na Região de Lisboa coloca níveis adicionais de exigência na preparação/elaboração dos AAC, designadamente na definição dos critérios de seleção, e ainda desafios adicionais à própria AG na seleção das candidaturas contribuem para os objetivos do PO.

C19. Muito **embora a oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade plasmadas nos AAC vão, em geral, de encontro à procura regional e não se registem lacunas relevantes**, identificam-se tipologias de operações a financiar passíveis de incorporação de melhorias. A diversidade que caracteriza a Região de Lisboa, a par de menores taxas de co-financiamento, impõe naturalmente limitações estruturais à oferta e forma dos apoios, no entanto, importa não deixar a descoberto áreas estratégicas para o crescimento económico e desenvolvimento integrado e sustentável regional.

C20. A complexidade do **quadro regulamentar e operacional** dos apoios, a excessiva carga burocrática subjacente aos fundos comunitários, as sucessivas e múltiplas regras de segregação de funções consideradas, a limitação de recursos das estruturas técnicas e debilidades no sistema de informação, assim como a insuficiente autonomia de gestão adaptativa e pró-ativa de algumas das entidades do ecossistema dos fundos comunitários envolvidas diretamente no POR Lisboa 2014-2020 são parâmetros que carecem de reavaliação, uma vez que penalizam as realizações e os resultados passíveis de alcançar pelo Programa, especialmente numa Região como Lisboa, sujeita a reconfigurações céleres, com assinaláveis assimetrias e polarizações internas e que se afirmam como espaços estratégicos de competitividade articulação e projeção internacional.

C21. A **reduzida previsibilidade e regularidade dos concursos**, sobretudo na área empresarial, configura um constrangimento muito significativo e fator de ineficiência, que não permite a desejável preparação dos beneficiários, bem como o estabelecimento de parcerias, pelo menos entre aqueles que apresentam menores níveis literacia e experiência na implementação dos fundos comunitários.

Impacto e sustentabilidade

C22. Entre 2013 e 2019 o PIB da Região de Lisboa cresceu menos que a média do país, refletindo um **processo de convergência (por defeito) do PIBpc face às regiões do Continente e face à média da UE27**. Em 2020, o diferencial de crescimento acentuou-se, situando-se o PIBpc em 98% da média da UE27 e 128% da média nacional. Lisboa encontra-se atualmente na cauda do grupo de regiões europeias com funções de capital com menor diferencial de crescimento positivo face à média nacional, **significando menor capacidade de arrastamento das restantes regiões por parte da região mais desenvolvida**.

C23. A AML continua a posicionar-se como a NUTS II com melhor desempenho na generalidade dos indicadores de coesão e competitividade. A taxa de conclusão dos projetos apoiados à data de reporte da avaliação (20%) limita a aferição dos impactos do PO na região, mas **as evidências recolhidas apontam para a incapacidade financeira do PO para produzir impactos significativos ao nível regional de forma abrangente/transversal**, podendo,

contudo, serem mais relevantes os impactos em termos sub-regionais, em função dos domínios privilegiados, ou setoriais/nichos, como se pode constatar na saúde, com base nos estudos de caso realizados.

Estas evidências apontam para a necessidade de manter no próximo período de programação níveis de seletividade altos no domínio da competitividade, inovação e I&DT, em alinhamento com as opções da Estratégia Regional de Especialização Inteligente, e continuar a apostar no âmbito da coesão social, nas áreas e territórios em que o diagnóstico regional identifica maiores necessidades de resposta e onde o VAC é maior, privilegiando soluções com maior potencial de inovação e difusão nos domínios da qualificação e do apoio a grupos vulneráveis.

C24. Nos **indicadores de desempenho empresarial e I&D** a região continua a posicionar-se acima dos valores nacionais, mas com uma evolução dos principais indicadores em linha com a média do país. Lisboa foi a região do Continente onde o peso do investimento empresarial executado (até 2021) com o apoio do PO na FBCF empresarial foi menor, refletindo a menor dimensão financeira do PO e as restrições em termos de cofinanciamento no contexto de uma região dinâmica em termos de investimento empresarial e evidenciando a limitação dos apoios para induzir alterações ambiciosas na região.

C25. No período de implementação do programa **não se verificou uma alteração da especialização produtiva da Região**. O crescimento verificado no peso relativo dos setores dos Serviços Empresariais e Hotelaria e Restauração está diretamente relacionado com a sua elevada representatividade nos nascimentos de empresas, para o qual o contributo do PO foi residual. O PO terá contribuído para o aumento do peso relativo das atividades de serviços intensivos em conhecimento e, na indústria transformadora, das atividades de "alta tecnologia" no VAB – o perfil de apoios concedidos privilegiou estas atividades face ao peso que detinham na região.

C26. **Lisboa continua a ser a região com maior intensidade em I&D mas registou dinâmica abaixo da média nacional**, evidenciando, tal como o país, uma evolução muito aquém da meta de 2,7% prevista para 2020 no Acordo de Parceria. Verificou-se um claro esforço por parte do Programa no reforço dos apoios à I&D, em particular na capacitação das infraestruturas, no suporte à investigação e produção científica e tecnológica de qualidade, assim como na promoção e articulação da participação do SCTR em redes e programas internacionais. A existência de um sistema académico e de investigação recetivo a co-produção e o processo de divulgação e dinamização de atividades de I&I em centros públicos e de competência promoveram a eficácia das intervenções. Os projetos de I&D e infraestruturas de C&T apoiados reforçaram a procura por mais investigadores (nacionais e estrangeiros), novos serviços avançados e melhores espaços de transferência regular de tecnologia e conhecimento, criando massa crítica na dimensão da I&D que permitiu consolidar as infraestruturas de I&D&I na região.

C27. Não obstante, não parece ser possível comprovar a existência de uma estratégia clara de exploração comercial das invenções (através da venda de patentes e/ou de licenciamento) no mercado internacional que potencia a valorização económica dos resultados da investigação por parte das entidades de investigação, uma vez que a variação da evolução do número de pedidos de patentes das entidades da região de Lisboa no país tem decrescido ao longo dos últimos anos (2013-2021) e no caso dos avisos visando o apoio a projetos de internacionalização de I&D e proteção de direitos de propriedade intelectual a dotação disponibilizada não foi esgotada.

Apesar do aumento da produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente por via do maior investimento na participação do SCTR e do tecido empresarial da região de Lisboa no panorama internacional de I&D, **a competitividade do ecossistema da região de Lisboa** (e do país como um todo) **ainda é frágil face ao ecossistema europeu** dada a sua escala comparativamente menor quando extravasa o cenário regional (e nacional). A menor experiência e escala da participação das entidades do SCTR em redes e programas internacionais, apesar de crescente nos últimos anos, ainda é uma limitação na capacidade de liderança dos promotores regionais em projetos com parceiros europeus.

C28. O alinhamento das temáticas de investigação com a EREIL/ENEI não restringiu a procura, pelo contrário, ajudou a focalizar os projetos de I&DI nos domínios temáticos estratégicos para a região. As principais restrições situam-se no plano das taxas de cofinanciamento disponíveis e na limitada dotação do PO face às necessidades da região com maior potencial científico e tecnológico no país - estas condições, menos atrativas face às regiões de convergência, dificultaram não só a cabimentação dos investimentos (no caso das entidades não empresariais) como desincentivaram, no caso dos promotores empresarias, a apresentação de candidaturas (situação particularmente relevante nos apoios direcionados para o I&DT em copromoção).

C29. No **domínio da educação**, formação e qualificação da população, os indicadores de contexto apontam para uma melhoria significativa no nível de qualificações nos vários níveis de educação, mas sobretudo no abandono escolar, onde o PO continuou a apostar com sucesso.

C30. No **domínio do emprego**, denotam-se igualmente dinâmicas que sugerem um contributo do Programa para a redução do desemprego. Em concreto, verificou-se uma diminuição do desemprego na Região acima da

verificada nas demais regiões, o que se encontra alinhado com a boa performance das ações do PO direcionadas a este objetivo, com os avisos dirigidos a medidas de promoção do emprego a registarem boa adesão e perspetiva de cumprimento generalizado das metas definidas.

C31. Nos **equipamentos sociais**, as intervenções apoiadas permitiram reforçar a capacidade de resposta "creche" à escala regional, mas o contributo para superar as baixas taxas de cobertura da região afigurou-se modesto face às enormes carências e necessidades existentes na região. Acresce que a oferta pública de creche não foi efetivamente assumida como uma aposta-chave dos municípios da AML, no âmbito do PDCT. Além do diminuto valor estabelecido, os municípios não eram os executores dessa política (avançavam com a construção, para protocolar a cedência de exploração a instituições do Terceiro Setor) e, por essa razão, não estaria no topo da sua hierarquia de prioridades. Neste quadro, mesmo os municípios que decidiram avançar com múltiplas candidaturas face à grande carência de resposta municipal, acabaram por não conseguir concretizar o que se propunham (deixaram cair as candidaturas), seja pelas dificuldades associadas às empreitadas (escalada de preços, concursos desertos,...), seja pela redefinição de prioridades no contexto pandémico. Nos equipamentos de saúde, a expressividade dos impactos é limitada, sobretudo no que respeita à redução substancial da população sem médico de família e à redução dos tempos de espera para consultas de especialidade. A dificuldade de atrair recursos humanos (médicos de família) e os constrangimentos/atrasos gerados pelo contexto pandémico, foram bastante impactantes para não se atingir a amplitude de mudanças contextuais desejada. Não obstante, conseguiram-se enormes avanços na qualidade de serviços prestados nas unidades de cuidados primários, na qualidade dos diagnósticos e no reforço do número de utentes com médico de família.

C32. A maioria dos promotores considera que os seus **projetos são sustentáveis financeiramente** e que os respetivos **resultados perdurarão após a conclusão das operações.** Identificam-se, contudo, algumas tipologias onde a sustentabilidade dos resultados é mais limitada no tempo, nomeadamente nas medidas de apoio ao emprego e nas operações enquadradas na promoção da inclusão social e combate à pobreza.

Valor Acrescentado Europeu

C33. Os FEEI viabilizaram uma parte substantiva do investimento realizado e dos resultados alcançados pelos projetos apoiados. Este **efeito de adicionalidade** do PO foi muito relevante para os promotores não empresariais (81% dos projetos ou 65% do investimento elegível não se realizariam sem o apoio dos fundos), mas ganhou também importância acrescida para os promotores empresariais no contexto pandémico (61% dos projetos ou 75% do investimento elegível não se realizariam).

C34. No caso das empresas o efeito de adicionalidade dos FEEI revela-se sobretudo em áreas onde tradicionalmente se verificam falhas de mercado e onde se reconhece a ausência de incentivo para o investimento, como sejam a I&D empresarial e a formação de empresários e trabalhadores, concluindo-se pelo impacto dos FEEI na correção dessas falhas. Os CRII de suporte às empresas revelam também um forte efeito de incentivo.

C35. No caso das entidades não empresariais o efeito catalisador é ainda mais evidente, destacando-se as áreas da I&D, da eficiência energética e da coesão social (com destaque para a igualdade de oportunidades) como as que mais dependem dos fundos para a viabilização dos respetivos projetos. No domínio da saúde, os estudos de caso reforçam também este este efeito catalisador.

Para além do efeito catalisador, evidenciam-se ainda outros efeitos para os projetos empresariais que se realizariam mesmo na ausência dos apoios. O PO funcionou como **amplificador de investimento** para 16% do investimento elegível apoiado (sem os apoios esses investimentos teriam um montante menor, destacando-se nesta situação os projetos de empreendedorismo), mas também como **acelerador de investimento** – 16% do investimento elegível apoiado teria alargado o prazo de execução dos projetos (destacando-se nesta situação as empresas de maior dimensão) e 6% teria adiado a data de arranque dos projetos. Por último 11% dos promotores (representando também 11% do investimento) teria apenas recorrido a outras fontes de financiamento – neste caso o PO funcionou como um **facilitador de investimento**, verificando-se um efeito de *deadweight* (Programa limitou-se a financiar intervenções que teriam sempre lugar mesmo sem a sua intervenção).

C36. O PO apresenta, em termos médios, uma **alavancagem de investimento de 2,38€**, significando que por cada euro de fundo financiado pelo PO são mobilizados adicionalmente 1,38€ de investimento por parte dos promotores. O efeito de alavanca é mais elevado nas intervenções financiadas pelo FEDER e nas tipologias de intervenção "Investimento empresarial em inovação de não PME" (4,34€), "Qualificação e inovação PME" e "Eficiência energética nas habitações".

C37. O Valor Acrescentado Europeu dos FEEI manifesta-se também por via do conjunto de orientações, regras e procedimentos específicos aplicáveis à utilização dos fundos estruturais. A eficácia das intervenções foi reforçada por via de uma maior orientação para os resultados, de uma maior focalização dos apoios em domínios abrangidos por referenciais setoriais/regionais enquadradores (Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020, Estratégia de Especialização Inteligente de Lisboa, Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação de

Interesse Estratégico) e da criação e reforço de capital de liderança, capital relacional e capital social em resultado da consolidação de diferentes escalas de governação associadas aos âmbitos de atuação de diversos instrumentos (PDCT, PEDU, DLBC).

Relevância/coerência interna e externa

C38. Existe uma **elevada coerência do PO Lisboa 2020** com o *policy mix* associado aos seus grandes pilares de intervenção e ao contexto territorial e setorial existente à data, sobretudo como resultado da preparação de importantes referenciais setoriais/regionais enquadradores (Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020 e Especialização Inteligente de Lisboa 2014-2020) e da auscultação de parceiros-chave.

C39. O processo de **auscultação dos *stakeholders* regionais** foi sobretudo desenvolvido no âmbito da elaboração do Plano de Ação Regional, com a realização de múltiplos *Focus Group* temáticos onde estiveram presentes centenas de entidades regionais/nacionais- Posteriormente, na fase de preparação/negociação do Programa, bem como na sua fase de implementação, os Grupos de Trabalho continuaram a reunir periodicamente, garantindo uma elevada coerência e relevância na definição da arquitetura programática e num maior alinhamento com os principais desafios territoriais e setoriais da Região.

C40. A existência, em algumas temáticas, de **instrumentos de planeamento setorial e do Plano de Ação Regional**, que estabeleciam objetivos, prioridades e as operações-chave para a sua prossecução, foi muito importante para garantir o alinhamento entre as TO e os OE e o potencial de procura.

C41. A arquitetura programática do Programa Operacional, **corresponde globalmente às necessidades de desenvolvimento da Região.** O papel coordenador e mobilizador da CCDR LVT/AG PO foi muito importante na fase de programação, assumindo-se como parceiro dos atores do território, facilitando a coordenação intersectorial e ajudando a promover um diálogo estruturado entre diversos atores-chave.

C42. Os **exercícios de reprogramação** responderam de forma muito positiva e adequada a diversas alterações de contexto, nomeadamente no quadro da Pandemia COVID 19, e às dificuldades de implementação de alguns OE e TO.

C43. A **complementaridade prevista entre instrumentos FEEI** e entre estes e outros instrumentos de política pública não tem sido muito efetiva, embora não se verificando, genericamente, sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos de apoio.

5. Recomendações

R1	Reforçar a atratividade da formação profissional e da Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV), por via da adequação dos instrumentos, da divulgação de oferta e da simplificação de procedimentos

Operacionalização

A atuação do PO no apoio à ALV ficou aquém das necessidades da região, tendo sido focalizada apenas em alguns dos instrumentos disponíveis no Portugal 2020 face à limitação de recursos do PO. Num cenário de ainda maior limitação de recursos no próximo período de programação, caso os documentos de suporte à programação e as opções do PO reflitam uma aposta nesta dimensão e nos respetivos instrumentos de política pública, recomenda-se:

- Promover uma contínua sensibilização para a importância da formação e da aprendizagem contínua, com recurso à disseminação dos resultados e benefícios da formação do capital humano junto dos diversos grupos de beneficiários (empresários, trabalhadores, desempregados,...). Esta sensibilização deverá promover uma aproximação entre a oferta e procura na formação, bem como mobilizar formas de comunicação adequadas para cada público-alvo e ser articulada com os parceiros sociais.
- Fomentar a reconversão da oferta para áreas de formação mais alinhadas com as necessidades do tecido produtivo e do mercado de trabalho da Região. Reforçar a aposta na formação inicial e criar respostas alinhadas com as problemáticas dos públicos mais desfavorecidos, prevendo a combinação com apoios sociais.
- Equacionar a revisão da aplicação do regime de minimis a modalidades que tradicionalmente registam pouca procura e que precisam de ser estimuladas, de forma a permitir que as empresas não fiquem limitadas na participação em modalidades de formação quando inseridas em projetos de desenvolvimento empresarial apoiados pelos FEEI.
- Simplificar, no caso de projetos de investimento empresarial apoiados pelos sistemas de incentivos, os processos de candidatura e, sobretudo, de apresentação de pedidos de pagamento na componente de formação.
- Considerar majorações atrativas no caso de apresentação de projetos empresariais com componente de formação, assim como incentivos para o investimento em formação durante o horário laboral, promovendo projetos de formação mais ajustados às necessidades das empresas, com possibilidade de formação on-the-job e a concorrência de grupos formativos mais reduzidos.
- Apoiar a revisão legal e normativa - no âmbito das negociações de contratação coletiva e/ou de revisões da legislação laboral - que promova a continua progressão na carreira e valorização salarial dos trabalhadores que realizem, pelos seus meios ou por iniciativa da entidade empregadora, ações de ALV (recomendação dirigida aos Parceiros sociais).
- Articular os instrumentos de apoio à inserção no mercado de trabalho com os apoios à formação (dar atenção particular ao caso dos CET, favorecendo nos estágios a contratação de candidatos efetivamente diplomados).
- Facilitar novas abordagens e formatos os cursos de formação que mitiguem riscos de desistência por ingresso / reingresso no mercado de trabalho, como sejam a formação online (síncrona e assíncrona).

Destinatários

AG do PO, IEFP, Entidades Formadoras
Confederações patronais e associações empresariais, Sindicatos; Parceiros Sociais

Articulação com Conclusões

C3, C4

R2	Promover o ecossistema regional de I&D e Inovação

Operacionalização

- Implementar programas de apoio ao estímulo do ecossistema de I&DI, i.e. programas que permitam apoiar atividades de transferência de conhecimento de forma mais transversal (e.g. gabinetes de transferência de conhecimento conjuntos).
- Reforçar o apoio a iniciativas de dinamização do ecossistema (taxas de cofinanciamento maiores para iniciativas de eficiência coletiva de dinamização do SCTR e transferência de conhecimento para as empresas), exigindo simultaneamente compromisso nos resultados das ações.
- Garantir a continuidade dos apoios às infraestruturas de investigação científica e tecnológica inseridas no Roteiro Nacional de Infraestruturas de Interesse Estratégico.
- Articular o financiamento comunitário disponível (FEDER) com verbas do Orçamento de Estado, de forma cumulativa no sentido de criar condições de disponibilização de apoios mais atrativos em termos de dotação e nível de apoio, devidamente enquadrados na estratégia nacional e regional. para estimular na região de Lisboa um SCTR com produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente, visando ao mesmo tempo estimular uma economia de base tecnológica de alto valor acrescentado, privilegiando a excelência, a cooperação e a internacionalização da ciência e tecnologia e da I&D empresarial.
- Estabelecer sinergias de financiamento comunitário disponível (FEDER do PT2030) com outros instrumentos europeus de apoio à Investigação, ciência e desenvolvimento tecnológico (e.g: Horizonte Europa, COST, etc.).

Destinatários

AG do PO
SCTR, Associações Setoriais, Polos de Competitividade e Clusters, Grupos de Trabalho RIS3

Articulação com Conclusões

C27, C26, C5, C24, C28

R3	Estimular a I&D Empresarial, em especial em projetos colaborativos

Operacionalização

- Assegurar a continuidade dos instrumentos de apoio dedicados a estimular a I&D empresarial, uma vez que esta é uma aposta regional (e nacional) e altamente dependente de incentivos públicos, tanto dirigidos a projetos individuais como de natureza colaborativa;
- Valorizar projetos de I&D que incluam atividades de disseminação dos resultados (por via condições de elegibilidade/mérito ou de majorações);
- Apoiar as entidades/plataformas de inovação e colaboração, promovendo a articulação entre os atores do SRI e entre estes e as empresas e valorizando o seu papel enquanto agentes dinamizadores da I&D&I e da transferência do conhecimento, potenciado a procura de projetos colaborativos e de TVC;
- Introduzir estímulos à criação de programas estratégicos de I&D direcionados para as empresas, que visem o financiamento de agendas de investigação e o planeamento do *pipeline* de projetos de I&D no médio prazo e das parcerias com outros atores do sistema de inovação;
- Manter níveis de seletividade, considerando as evidências de adequabilidade dos avisos e tendência de menor sustentabilidade dos projetos e respetivos impactos, prosseguindo esforços no sentido de simplificação dos procedimentos associados às candidaturas, reportes e apresentação de pedidos de pagamento, por forma a reforçar a atratividade dos instrumentos;
- Garantir mecanismos e procedimentos de adiantamento / desembolso céleres, que mitiguem os efeitos dissuasores das reduzidas taxas de comparticipação que limitam em especial a adesão de entidades não empresariais, mais dependentes dos fundos.

Destinatários

AG do PO / OI; Entidades do Sistema Regional de Inovação

Articulação com Conclusões

C26, C28, C5, C25, C27, C35

R4	Estimular a competitividade e internacionalização das empresas em articulação com estratégias de eficiência coletiva que reforcem o Sistema Regional de Inovação

Operacionalização

- Reforçar a dinamização de ações coletivas de fomento ao empreendedorismo, preferencialmente o de base tecnológica, envolvendo a articulação entre associações, start-up e outras entidades do Sistema Regional de Inovação.
- Apoiar a capacitação das unidades de empreendedorismo existentes e emergentes, favorecendo a dinamização de programas de incubação e de aceleração e a articulação com entidades veículo dos Instrumentos Financeiros.
- Sensibilizar agentes (e.g. municípios, CCDR, Entidades Coordenadoras do LI) e promover mecanismos de simplificação e priorização de procedimentos de licenciamento aplicáveis aos projetos co-financiados que os agilizem e permitam conclusão atempada dos projetos e mitiguem os riscos de rescisões / anulações;
- Garantir mecanismos e procedimentos de adiantamento / desembolso céleres, que mitiguem os efeitos dissuasores das reduzidas taxas de comparticipação.
- Promover a articulação entre os SI e outras fontes de financiamento públicas, de modo a mitigar a falta de atratividade que estes instrumentos suscitam em virtude das reduzidas taxas de comparticipação.

Destinatários

AG PO/ OI
CCDR / AML / Municípios; Entidades Coordenadoras do Licenciamento Industrial
Entidades do ecossistema de empreendedorismo regional (Sartup Portugal, rede de incubadoras, etc.)

Articulação com Conclusões

C6

R5	Estimular uma maior utilização de Instrumentos Financeiros (IF)

Operacionalização

- Promover uma maior participação de Business Angels (BA) e de mais sociedades veículo de Capital de Risco (CR) (incluindo internacionais).
- Estimular uma maior articulação entre a AG, o Banco Português de Fomento e as entidades regionais de suporte à atividade empresarial e ao empreendedorismo com vista à operacionalização de uma estratégia de identificação e mitigação dos fatores de constrangimento à adesão dos intermediários financeiros (para instrumentos de dívida e de capital) e delinear estratégia de envolvimento, eventualmente mobilizando também intermediários de outras geografias.
- Promover uma maior divulgação das vantagens dos IF junto dos potenciais beneficiários, sensibilizando especialmente a procura potencial para a atratividade destes instrumentos num contexto de subida das taxas de juro e da detioração das condições de financiamento das empresas por via do mercado. Devem ser considerados casos de ambas as vertentes dos IF, os de capital (mais vocacionados para empresas com elevado potencial de crescimento e de inovação e para a promoção do empreendedorismo de base tecnológica) e os de dívida (para particulares e para as empresas, neste caso como complemento para elegibilidades que caem fora das elegibilidades dos Sistemas de Incentivos, nomeadamente os projetos de modernização sem o carácter inovador requerido pelos SI).
- Reavaliar os constrangimentos processuais associados à mobilização dos IF (de divida e capital) por parte das empresas e introduzir maior simplificação nas condições de acesso aos mesmos como forma de promover maior adesão e rápida execução por parte dos beneficiários finais.

Destinatários

AG PO/ OI
Banco Português de Fomento, Entidades de suporte às empresas e ao empreendedorismo, Instituições Financeiras aderentes

Articulação com Conclusões

C14, C6

R6	Reforçar atratividade dos incentivos à eficiência energética

Operacionalização

- Equacionar a introdução de mecanismos orientados para melhorar a eficiência dos apoios à eficiência energética das empresas, prevendo a possibilidade de incidirem sobre a contratação de serviços de melhoria de desempenho energético (sendo as entidades prestadoras desses serviços – empresas de serviços energéticos - os beneficiários dos apoios e as empresas da região os destinatários finais). Esta opção deve prever a monitorização e a avaliação das operações aferida na redução do consumo energético gerado.
- Avaliar possibilidade (e eventualmente negociar com a CE) de se flexibilizar elegibilidades por forma a permitir o financiamento de atividades/fornecimentos necessários à implementação dos projetos (eventualmente com algum limite no cômputo global do incentivo aprovado) e de permitir apoios não reembolsáveis /fundo perdido.
- Adotar medidas de simplificação dos pareceres das entidades competentes (DGEG) no âmbito das candidaturas a estes apoios, bem como medidas que promovam a celeridade desses procedimentos.
- Adotar medidas de aceleração de pareceres exigidos aos OI e que agilizem decisões nas candidaturas ou alterações aos projetos, bem como adiantamentos / reembolsos aos promotores.
- Priorizar os contratos de desempenho energético, para assegurar um melhor desempenho e reduzir o risco para as empresas.
- Desenvolver ações de comunicação e sensibilização que permitam evidenciar os efeitos positivos do investimento em ações de eficiência energética (em particular as poupanças energéticas associadas - a curto, médio e longo prazo - quer à melhoria dos processos, quer à utilização de fontes alternativas) nos setores empresarial, residencial e da Administração Local.

Destinatários

AG do PO / OI
Entidades setoriais competentes (DGEG), AD&C, IFD

Articulação com Conclusões

C7

R7	Reforçar a atratividade dos instrumentos e a sensibilização dos atores estratégicos no âmbito das prioridades em matéria de igualdade e não discriminação

Operacionalização

- Garantir maior previsibilidade e alinhamento face ao horizonte temporal de execução dos quadros comunitários no lançamento dos AAC, ajustando se necessário os instrumentos sem prejudicar os seus objetivos;
- Considerar a reestruturação dos instrumentos, no sentido de fasear etapas inerentes à implementação dos planos de igualdade, complementando-os com outras iniciativas que reforcem a importância percebida e a sensibilização desta temática (e.g. permitir fazer primeiro o diagnóstico, complementado com ações de formação / sensibilização que disseminem os seus resultados e recoloquem esta prioridade na agenda dos decisores e trabalhadores dos organismos; seguido da elaboração do plano numa segunda instância);
- Dar continuidade aos apoios dirigidos à formação de públicos estratégicos, estabilizado que está o enquadramento regulamentar e operacional associado às intervenções, atento na importância deste domínio de contribuição para a promoção da coesão social revelado pelos promotores;
- Manter o caráter modular e sem obrigação de percorrer a totalidade dos cursos que integram o referencial definido pelo CIG, evitando a dissuasão da adesão dos destinatários finais e/ ou a não conclusão dos cursos, facilitando ainda a frequência dos cursos num quadro de conciliação com a vida profissional e familiar. No mesmo sentido, deve ser mantida a possibilidade de frequência através de formatos à distância (*e-learning* e *b-learning*) e eventualmente serem equacionados formatos assíncronos que maximizem a flexibilidade e favoreçam a adesão;

R7	Reforçar a atratividade dos instrumentos e a sensibilização dos atores estratégicos no âmbito das prioridades em matéria de igualdade e não discriminação
• Complementar abordagens formativas com outro tipo de operações que visem os mesmos objetivos, mas menos onerosas em termos de tempo/ disponibilidade dos destinatários finais, como sejam iniciativas e campanhas de sensibilização (ações de divulgação/ informação, prémios, entre outras) em públicos estratégicos.	
Destinatários	
OI (CIG); AG do PO	
Articulação com Conclusões	
C9	

R8	Dar continuidade ao ciclo de política e investimento público na melhoria dos equipamentos de saúde, educação e sociais, garantindo a devida articulação com as políticas setoriais
Operacionalização	
• Realizar uma análise prospetiva de necessidades de densificação da rede de equipamentos sociais, de educação e de saúde ou de intervenções de qualificação e apetrechamento dos mesmos que garantam uma resposta eficaz e priorizada às necessidades da região, mas também, em muitos casos, do país (unidades hospitalares, unidades de cuidados continuados). • Desenhar instrumentos de apoio específicos que favoreçam a procura por este tipo de investimentos, pelas entidades com competências e responsabilidades setoriais próprias, independentemente de se poderem robustecer os mecanismos de articulação e complementaridade entre entidades públicas e/ou do Terceiro Setor (parcerias virtuosas), para efetivar a sua concretização (execução pela administração pública e cedência de gestão a terceiros). • Assegurar a complementaridade de instrumentos de financiamento nacionais e europeus para garantir a execução da dimensão infraestrutural, de apetrechamento de equipamentos, de contratação/ formação/capacitação de recursos. • Desenvolver mecanismos e soluções de gestão e de qualidade das condições de trabalho para uma maior atratividade e, consequente, maior capacidade de recrutamento de profissionais nas diversas áreas, sobretudo na dimensão da saúde e da ação social.	
Destinatários	
AG do PO CCDR/ AML / Municípios Ministérios da Saúde, Educação, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social Organismos setoriais competentes (ACSS; ARS LVT; DGESTE)	
Articulação com Conclusões	
C8, C31	

R9	Intensificar o planeamento estratégico em todo o processo de implementação dos fundos comunitários/PO.
Operacionalização	
• Promover processos mais participados de planeamento da política de coesão, no desenho das estratégias e dos instrumentos, não circunscrevendo estes momentos à esfera política e alargando-o a todos os potenciais atores interessados. • Aumentar a previsibilidade e regularidade dos concursos na área empresarial, essencial para uma maior e mais informada preparação das candidaturas e subsequentemente para o alcance de níveis mais elevados de procura qualificada, bem como para a redução de algumas ineficiências na utilização dos recursos, especialmente num contexto de redução das verbas comunitárias alocadas à Região de Lisboa, no período 2021-2027.	
Destinatários	
Governo de Portugal AD&C; CCDRLVT; OI	
Articulação com Conclusões	
C41, C21	

R10	Dar continuidade aos esforços de redução da complexidade do quadro regulamentar e operacional dos apoios
Operacionalização	
• Promover níveis superiores de autonomia das entidades do ecossistema dos fundos diretamente envolvidos no PO, de forma a salvaguardar uma maior capacidade de gestão adaptativa e pró-ativa, especialmente determinante para garantir a eficiência do programa face a situações de maior imprevisibilidade. • Mitigar algumas das disfuncionalidades na orgânica e funcionamento do Estado com impacto negativo no desempenho do ecossistema de atores dos fundos. • Promover uma maior apropriação da política de coesão e articulação com políticas nacionais da generalidade do ecossistema de atores e reforço das ações de capacitação, essencial para uma maior capacidade de compreensão do quadro regulamentar e operacional dos apoios e redução da pressão sobre a AG e OI.	
Destinatários	
AD&C; CCDRLVT AG; OI; beneficiários	
Articulação com Conclusões	
C20, C17, C16, C15	

R11	Definir referenciais e metodologias de cálculo uniformizadas e disponibilizar ferramentas para o cálculo de indicadores de realização e de resultado
Operacionalização	
• Assegurar a definição de referenciais e a construção e aplicação de metodologias de cálculo uniformizadas e a disponibilidade de ferramentas para a sua aplicação que possibilitem calcular, quando possível, os indicadores definidos no futuro POR, a utilizar por todos os potenciais beneficiários em sede de AAC e de execução dos projetos.	
Destinatários	
AG do PO; AD&C	
Articulação com Conclusões	
C12, C13	

6. Referências bibliográficas e eletrónicas

Referenciais e documentos metodológicos:

EVALSED – Guia para avaliação do desenvolvimento socioeconómico, Comissão Europeia

EVALSED Sourcebook – Methods and Technics, Comissão Europeia

Orientações para o planeamento e a preparação das avaliações do Portugal 2020, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., maio de 2016

Program Evaluation Methods: Measurement and attribution of Program Results, Treasury Board of Canada Secretariat

Theory-based impact evaluation: principles and practice, White, H., junho de 2009

Theory of Change, A Series of Papers to Support Development of Theories of Change Based on Practice in the Field, Dana H. Taplin, Heléne Clark, Eoin Collins e David C. Colby, 2013

Theory-based approaches to evaluation: concepts and practices, Treasury Board of Canada Secretariat

Theory of Change Basics: a primer on theory of change, Dana H. Taplin, Heléne Clark, 2012

Mapping change – Using a theory of change to guide planning and evaluation, Anne Mackinnon, Natasha Amott (GrantCraft series)

Documentos base, regulamentação:

Estratégia Europa 2020

Acordo de Parceria Portugal 2020

Europa 2020: Recomendações específicas para Portugal

Europa 2020: Indicadores macroeconómicos

Programa Nacional de Reformas (PNR)

Regulamentos comunitários e nacionais (transversais e específicos) aplicáveis ao objeto de avaliação

Programa Operacional Regional do Algarve 2014-2020

Avisos de abertura de concursos (AAC) lançados pelo PO

Relatórios anuais de execução do PO

Relatórios anuais dos Fundos da União Europeia

Boletins informativos dos Fundos da União Europeia

Manuais de procedimentos e descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO;

Estudos de avaliação e outros estudos:

Avaliação *ex-ante* do Programa Operacional Regional do Algarve 2014-2020;

Avaliação da Implementação da Estratégia Nacional e Regional de Investigação para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados;

Avaliação da Implementação das Medidas de Reforço da Transição para uma Economia com Baixas Emissões de Carbono – Avaliação de Impacto e de processo;

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem;

Avaliação sobre o contributo do Portugal 2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, a Redução do Abandono Escolar Precoce e a Empregabilidade dos Jovens

Avaliação da implementação dos sistemas de incentivos do PT2020;

Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados (à data, apenas disponível o Relatório Final Preliminar);

Avaliação da capacitação e modernização das administrações e dos serviços públicos (se disponível o Relatório Intermédio)

Avaliação do Impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento no Desempenho das Empresas

Barroso, S. (2018). Diagnóstico prospetivo dos serviços sociais de interesse geral: análise da provisão e do contributo para a coesão territorial. Agência para o Desenvolvimento e Coesão e CEDRU.

Resumo para o Cidadão – CRESC Algarve 2020 Programa Operacional Regional do Algarve. Relatório de Execução 2019;

Algarve Preparar o Futuro – Diagnóstico Prospetivo 2014-2020

Algarve 2014–2020. Diagnóstico e Estratégia. Inclusão Social e Emprego., IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos, setembro 2015

Algarve 2014 – 2020. Diagnóstico e Estratégia. Mobilidade e acessibilidades., Terraforma, Sociedade de Estudos e Projetos, Ldª, setembro 2015

Algarve 2014 – 2020. Diagnóstico e Estratégia. Territórios de Baixa Densidade., IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos, setembro 2015

7. Anexos

7.1. Enquadramento e Ponto de Situação

Estado PO Lisboa comparativamente aos restantes programas operacionais

Quadro A1. Taxas de Compromisso, Execução e Realização por PO

(milhares de €)

	PO	Dotação (1)	Aprovado (2)	Executado (3)	Taxa de Compromisso (2)/(1)	Taxa de Execução (3)/(1)	Taxa de Realização (3)/(2)
	PT2020	**26 890 489**	**30 541 922**	**18 991 332**	**114%**	**71%**	**62%**
Temáticos	POCI	4 383 238	6 208 952	3 492 098	142%	80%	56%
Temáticos	POISE	2 217 002	2 640 751	1 659 876	119%	75%	63%
Temáticos	POCH	3 197 424	3 927 838	2 644 594	123%	83%	67%
Temáticos	POSEUR	2 202 742	2 278 892	1 372 462	103%	62%	60%
Regionais	PO Norte 2020	3 378 771	3 598 378	2 103 717	106%	62%	58%
Regionais	PO Centro 2020	2 155 031	2 409 905	1 317 310	112%	61%	55%
Regionais	PO Alentejo 2020	1 082 944	1 293 212	650 443	119%	60%	50%
Regionais	PO Lisboa 2020	817 081	943 310	519 068	115%	64%	55%
Regionais	PO Algarve 2020	318 676	347 352	182 951	109%	57%	53%
Regionais	PO Açores 2020	1 137 481	1 272 999	837 084	112%	74%	66%
Regionais	PO Madeira 14-20	401 226	450 410	298 861	112%	74%	66%
Regionais	POAT	142 440	107 571	74 641	76%	52%	69%

Fonte: Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia nº 27, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, 31/12/2021

Reprogramações

Quadro A2. Reprogramações das dotações financeiras, por eixo

Eixo	Fundo	Dotação Inicial	Dez/17	Dez/18	Dez/19	Jul/20
01 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	FEDER	172 M€	172 M€	159 M€	159 M€	159 M€
02 - Reforçar a Competitividade das PME	FEDER	203 M€	203 M€	177 M€	177 M€	177 M€
03 - Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores	FEDER	55 M€	55 M€	46 M€	43 M€	10 M€
04 - Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos	FEDER	15 M€	15 M€	20 M€	20 M€	21 M€
05 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores	FSE	74 M€	58 M€	69 M€	65 M€	67 M€
06 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	FEDER	47 M€	47 M€	66 M€	66 M€	82 M€
	FSE	72 M€	72 M€	61 M€	65 M€	71 M€
07 - Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida	FEDER	33 M€	33 M€	33 M€	33 M€	49 M€
	FSE	65 M€	65 M€	64 M€	64 M€	56 M€
08 - Desenvolvimento urbano sustentável	FEDER	74 M€	74 M€	99 M€	101 M€	101 M€
09 - Assistência técnica	FEDER	24 M€	24 M€	24 M€	24 M€	24 M€
Total		833 M€	817 M€	817 M€	817 M€	817 M€

Fonte: Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Avisos de Abertura de Concurso

Entre 2015 e 2021 foram lançados 335 Avisos de Abertura de Concurso (AAC). As PI com mais AAC foram a PI 1.2 (Eixo 1), a PI 9.6 - DLBC (Eixo 6) e a PI 3.3 (Eixo 2). O Eixo 6 foi o eixo com mais AAC (97), seguido do Eixo 1 com 85 AAC. O ano de 2017 foi o ano com mais AAC, enquanto que em 2021, numa fase mais avançada de compromisso do PO, foram apenas lançados 23 AAC.

Em termos cronológicos verifica-se uma concentração assinalável de AAC lançados nos primeiros anos de vigência do Programa nos Eixos 2 e 7 (incentivos às empresas e formação) por contraponto a um maior atraso nos Eixos 3, 4 e 6 (relativos à transição energética, ambiente e inclusão social). Tomando o ano de 2018 como referência (sensivelmente metade do período de vigência do PO), no primeiro caso – Eixos 2 e 7 - mais de 75% dos AAC tinham sido lançados antes desta data, enquanto que no segundo caso, até 2018 ainda não tinham aberto metade dos concursos. Nos restantes eixos registam-se valores entre os 50% e os 75%.

Quadro A3. Avisos de abertura de concurso, por ano, eixo e prioridade de investimento

Eixo Prioritário	Prioridade de Investimento	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Eixo 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	1.1 - Reforço da infraestrutura de I&I	5	2	4		3	1	1	16
	1.2 - Promoção do investimento das empresas em I&I	16	10	14	10	10	9	2	71
Eixo 2 - Reforçar a Competitividade das PME	3.1 - Promoção do espírito empresarial	4	3	2	5	2	1		17
	3.2 - Novos modelos empresariais para as PME	4	3	4	5	1	1	1	19
	3.3 - Alargamento de capacidades avançadas	8	6	5	9	3	5	1	37
Eixo 3 - Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono	4.2 - Promoção da eficiência energética					1			1
	4.3 - Apoio à eficiência energética		2	2		3			7
Eixo 4 - Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos	6.3 - Património natural e cultural		1			2	1		4
Eixo 5 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores	8.1 - Acesso ao emprego para os candidatos e inativos	1	1		2	2		2	8
	8.4 - Igualdade entre homens e mulheres						1		1
	8.5 - Adaptação à mudança	4	9	2	2	1	2		20
Eixo 6 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	9.1 - Inclusão ativa	2	3	1		7	2	3	18
	9.3 - Luta contra a discriminação	2			1	1	1	1	6
	9.4 - Acesso a serviços sustentáveis				2				2
	9.6 - DLBC			10	8	1	31		50
	9.7 - Investimentos em infraestruturas sociais		2		5	3			10
	9.10 - Investimentos DLBC			9	8	1		11	29
Eixo 7 - Investir na educação, na formação e na formação	10.1 - Redução abandono escolar		2	2	1				5
	10.3 - Acesso à aprendizagem ao longo da vida			1	1			1	3

Eixo Prioritário	Prioridade de Investimento	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida	10.4 - Formação para o mercado de trabalho	1	2	2					5
	10.5 - Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas;		2	2	2	1	2		9
Eixo 8 - Desenvolvimento urbano sustentável	4.5 - Promoção de estratégias de baixo teor de carbono	1	1		2	1			5
	6.5 - Melhorar o ambiente urbano		2		2	2			6
	9.8 - Apoio à regeneração das comunidades desfavorecidas		2		1	1			4
Eixo 9 - Assistência técnica	AT.1- Assistência Técnica	1	6	6	5	2	11	1	32
Total		49	59	66	71	48	68	24	385

Nota: A desagregação do nº de AAC por PI envolve a duplicação da contagem de avisos nos casos em que no mesmo concurso são lançadas dotações para mais que uma PI.
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Relativamente à distribuição dos concursos por intervalo de procura e de seletividade (procura qualificada), as tabelas abaixo (Quadro A4 e Quadro A5) indicam essas distribuições por PI e por Eixo.

O Quadro A4 ilustra a distribuição dos AAC por intervalo de procura, entendida esta como o rácio entre o custo total das operações admitidas (as que cumprem as condições de elegibilidade do promotor e do projeto) e a dotação de fundo dos AAC20. Verifica-se uma prevalência de TI com índices de procura superiores a 75%, destoando o Eixo 3, cujos AAC com procuras superiores as 10% são inexistentes no caso da TI 4.2, evidenciando a pouca atratividade dos instrumentos de promoção da eficiência energética para os beneficiários alvo.

A comparação da distribuição dos AAC por intervalos do índice de procura e do índice de procura qualificada21 (Incentivo aprovado/ Dotação Fundo AAC) revela que o processo de análise de mérito, impactando os níveis globais de procura qualificada em quase todos os Eixos, tem um impacto especialmente significativo em grande parte das TI dos Eixos 2 e 7, 8 que revelam níveis de procura qualificada superiores a 75% substancialmente inferiores aos registados no índice de procura. Tal significa que nos eixos de suporte ao reforço da competitividade das PME, ao reforço de competências da população e ao desenvolvimento sustentável a procura é elevada e o nível de seletividade é maior (taxas de aprovação claramente inferiores às dos restantes eixos, mas taxas de compromisso elevadas no contexto do PO).

Quadro A4. Distribuição dos AAC por intervalos de índice de procura, por PI

Eixo Prioritário	Prioridade de Investimento	Índice de Procura (Custo Total de Op. Admitidas/ Dotação Fundo AAC)					
		Nº Avisos	Menor que 10%	De 10% a 50%	De 50% a 75%	De 75% a 100%	Maior ou igual a 100%
Eixo 1	1.1 - Reforço da infraestrutura de I&I	15	13%	0%	0%	20%	67%
	1.2 - Promoção do investimento das empresas em I&I	65	12%	9%	3%	9%	66%
Eixo 2	3.1 - Promoção do espírito empresarial	16	6%	25%	0%	25%	44%
	3.2 - Novos modelos empresariais para as PME	19	0%	11%	16%	5%	68%

20 A utilização da variável "custo total das operações admitidas" no numerador do rácio prende-se com a indisponibilidade de dados relativos ao montante de fundo admitido. Não devendo ser lido como um indicador rigoroso, a opção pela sua inclusão nesta análise prende-se com o facto de se considerar pertinente, avaliar um índice de procura pré processo de aprovação que compare com o índice de procura qualificada (incentivo aprovado/dotação de fundo dos AAC).

[21] *Entende-se por procura qualificada o conjunto de candidaturas que cumprem os requisitos de admissibilidade e de mérito previstos na regulamentação e nos respetivos AAC. A procura qualificada é a que tem, de acordo com os pressupostos de mérito, condições para contribuir para os objetivos do PO.*

Eixo Prioritário	Prioridade de Investimento	Índice de Procura (Custo Total de Op. Admitidas/ Dotação Fundo AAC)					
		Nº Avisos	Menor que 10%	De 10% a 50%	De 50% a 75%	De 75% a 100%	Maior ou igual a 100%
	3.3 - Alargamento de capacidades avançadas	32	6%	13%	6%	3%	72%
Eixo 3	4.2 - Promoção da eficiência energética	1	100%	0%	0%	0%	0%
	4.3 - Apoio à eficiência energética	3	33%	0%	0%	0%	67%
Eixo 4	6.3 - Património natural e cultural	3	0%	33%	0%	0%	67%
Eixo 5	8.1 - Acesso ao emprego para os candidatos e inativos	8	0%	0%	0%	0%	100%
	8.4 - Igualdade entre homens e mulheres	1	0%	0%	0%	0%	100%
	8.5 - Adaptação à mudança	20	0%	10%	5%	0%	85%
Eixo 6	9.1 - Inclusão ativa	17	12%	0%	0%	6%	82%
	9.3 - Luta contra a discriminação	6	0%	17%	0%	0%	83%
	9.4 - Acesso a serviços sustentáveis	1	0%	0%	0%	0%	100%
	9.6 - DLBC	39	3%	8%	0%	0%	90%
	9.7 - Investimentos em infraestruturas sociais	10	10%	0%	0%	0%	90%
	9.10 - Investimentos DLBC	13	0%	0%	8%	8%	85%
Eixo 7	10.1 - Redução abandono escolar	5	0%	0%	0%	0%	100%
	10.3 - Acesso à aprendizagem ao longo da vida	3	0%	0%	0%	0%	100%
	10.4 - Formação para o mercado de trabalho	5	0%	0%	0%	0%	100%
	10.5 - Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas;	9	0%	0%	0%	11%	89%
Eixo 8	4.5 - Promoção de estratégias de baixo teor de carbono	5	0%	40%	0%	0%	60%
	6.5 - Melhorar o ambiente urbano	5	0%	20%	0%	0%	80%
	9.8 - Apoio à regeneração das comunidades desfavorecidas	3	0%	33%	0%	33%	33%
Eixo 9	AT.1- Assistência Técnica	31	10%	0%	6%	6%	77%
Total		335	7%	8%	3%	6%	76%

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa.
Nota: A desagregação do nº de AAC por PI envolve a duplicação da contagem de avisos nos casos em que no mesmo concurso são lançadas dotações para mais que uma PI.

Quadro A5. Distribuição dos AAC por intervalos de índice de procura qualificada, por PI

Eixo Prioritário	Prioridade de Investimento	Índice de Procura Qualificada (Incentivo aprovado/ Dotação Fundo AAC)					
		Nº Avisos	Menor que 10%	De 10% a 50%	De 50% a 75%	De 75% a 100%	Maior ou igual a 100%
Eixo 1	1.1 - Reforço da infraestrutura de I&I	15	20%	33%	7%	0%	40%
	1.2 - Promoção do investimento das empresas em I&I	65	29%	32%	8%	8%	23%
Eixo 2	3.1 - Promoção do espírito empresarial	16	56%	25%	6%	13%	0%
	3.2 - Novos modelos empresariais para as PME	19	21%	26%	16%	16%	21%

Eixo Prioritário	Prioridade de Investimento	Índice de Procura Qualificada (Incentivo aprovado/ Dotação Fundo AAC)					
		Nº Avisos	Menor que 10%	De 10% a 50%	De 50% a 75%	De 75% a 100%	Maior ou igual a 100%
	3.3 - Alargamento de capacidades avançadas	32	28%	41%	6%	6%	19%
Eixo 3	4.2 - Promoção da eficiência energética	1	100%	0%	0%	0%	0%
	4.3 - Apoio à eficiência energética	3	33%	67%	0%	0%	0%
Eixo 4	6.3 - Património natural e cultural	3	33%	0%	0%	33%	33%
Eixo 5	8.1 - Acesso ao emprego para os candidatos e inativos	8	0%	13%	13%	25%	50%
	8.4 - Igualdade entre homens e mulheres	1	0%	0%	100%	0%	0%
	8.5 - Adaptação à mudança	20	10%	15%	5%	20%	50%
Eixo 6	9.1 - Inclusão ativa	17	12%	12%	0%	53%	24%
	9.3 - Luta contra a discriminação	6	33%	17%	0%	17%	33%
	9.4 - Acesso a serviços sustentáveis	1	0%	0%	0%	0%	100%
	9.6 - DLBC	39	10%	13%	13%	15%	49%
	9.7 - Investimentos em infraestruturas sociais	10	10%	10%	0%	20%	60%
	9.10 - Investimentos DLBC	13	15%	38%	23%	8%	15%
Eixo 7	10.1 - Redução abandono escolar	5	0%	0%	20%	40%	40%
	10.3 - Acesso à aprendizagem ao longo da vida	3	0%	33%	33%	33%	0%
	10.4 - Formação para o mercado de trabalho	5	0%	0%	0%	100%	0%
	10.5 - Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas;	9	0%	33%	0%	22%	44%
Eixo 8	4.5 - Promoção de estratégias de baixo teor de carbono	5	0%	40%	0%	60%	0%
	6.5 - Melhorar o ambiente urbano	5	20%	0%	20%	40%	20%
	9.8 - Apoio à regeneração das comunidades desfavorecidas	3	0%	33%	33%	33%	0%
Eixo 9	AT.1- Assistência Técnica	31	26%	16%	13%	26%	19%
Total		335	21%	24%	9%	19%	28%

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa
Nota: A desagregação do nº de AAC por PI envolve a duplicação da contagem de avisos nos casos em que no mesmo concurso são lançadas dotações para mais que uma PI.

Candidaturas

À data de reporte da avaliação (31/12/2021), o PO Lisboa tinha recebido 10.597 candidaturas. Destas, 179 ainda não tinham sido objeto de qualquer análise à data e 410 foram objeto de desistência por iniciativa do promotor. Das 10.008 candidaturas com decisão final, 2.786 foram aprovadas e já concluídas e encerradas, 3.301 aprovadas ainda sem conclusão, 5.094 não foram aprovadas (por não cumprirem os critérios de elegibilidade do promotor ou do projeto ou por não terem sido aprovadas em sede de análise de mérito) e 777 correspondem a candidaturas anuladas, rescindidas ou revogadas em data posterior à aprovação.

As TO com maior relevância de não aprovações são o Sistema de Apoio à Investigação Científica e Tecnológica - Projetos de IC&DT (86% das candidaturas não aprovadas), SI qualificação e internacionalização das PME - Vale Inovação (82%) e ao SI Inovação Empresarial e empreendedorismo - Vale Empreendedorismo (71%).

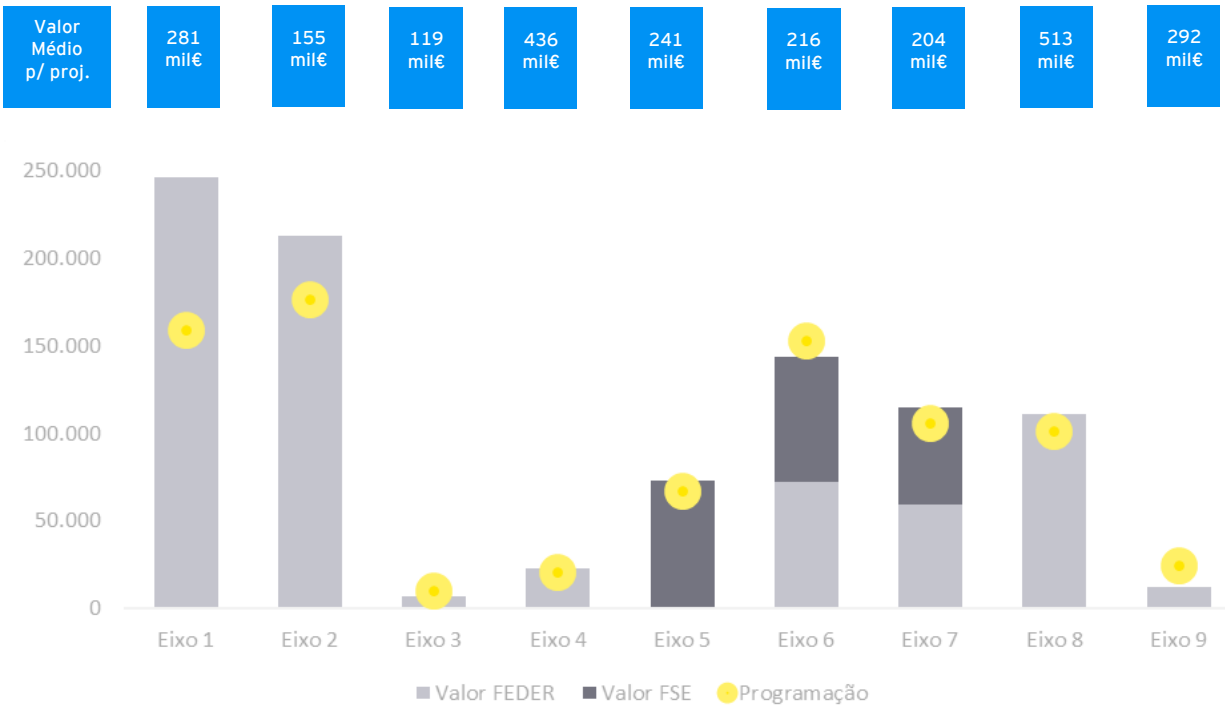
Análise por Fundo financiador

O financiamento via FSE recai exclusivamente sobre os Eixos relacionados com o emprego, a inclusão social e a educação e formação profissional (5, 6 e 7), sendo o único fundo financiador do Eixo 5. Destacam-se, pelo peso no

total do financiamento aprovado, as TI de Integração de jovens e/ou adultos no mercado laboral (Eixo 5), Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde (Eixo 6) e Infraestruturas de ensino básico e secundário (Eixo 7) que respondem por cerca de 50% do financiamento aprovado em cada um dos respetivos Eixos.

No caso do FEDER, a maioria do montante aprovado concentra-se nos eixos 1 e 2 (I&D e incentivos às empresas) destacando-se, no primeiro, o apoio a atividades de I&D empresarial e, no segundo, os incentivos à qualificação, inovação e internacionalização das PME.

Figura A1. Financiamento aprovado (em milhares de €) por eixo



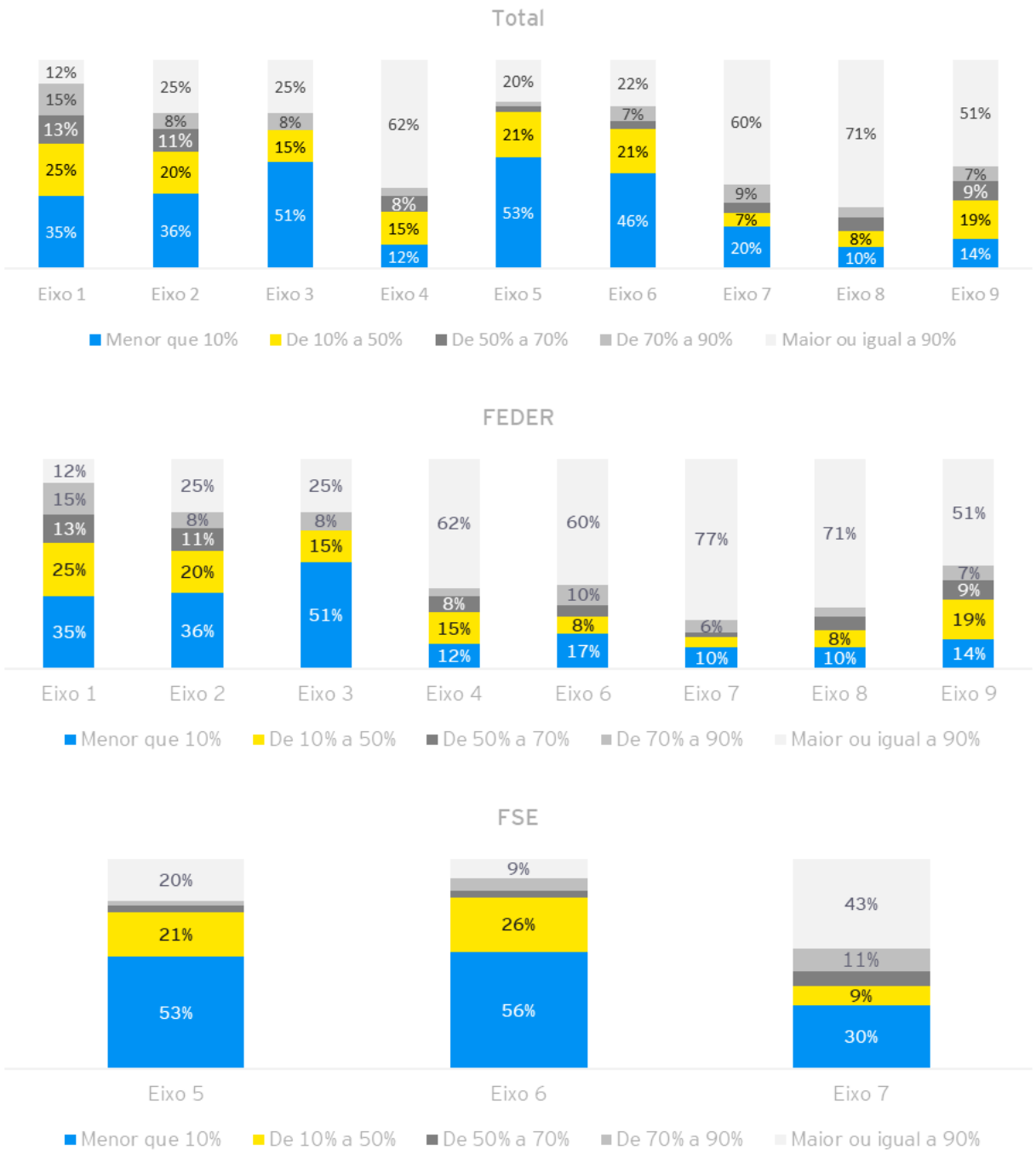
Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa.
Nota: Unidade de medida em milhares de euros

No que se refere à realização dos projetos, foram estabelecidos intervalos que permitem comparar o nível de realização dos projetos por eixo e por fundo (ver Figura A2). Verifica-se que em dois dos três eixos (eixos 5 e 6) cofinanciados pelo FSE mais de 50% dos projetos apresentam taxas de realização menores que 10%. O eixo 7 é aquele cujos projetos apresentam maiores níveis de realização, à data, sendo que 60% dos projetos têm uma taxa de realização superior a 90%. Por outro lado, no Eixo 5, cerca de 75% projetos revela taxas de realização inferiores a 50%.

Relativamente aos projetos financiados exclusivamente pelo FEDER, destaca-se, pela negativa, o Eixo 3 (transição energética), no qual cerca de 50% dos projetos apresentam taxas de realização inferiores a 10%. Também nos Eixos 1 e 2 (I&D e incentivos às empresas) um número significativo de projetos apresenta taxas de realização modestas (cerca de 60% e 56% dos seus projetos, respetivamente, apresentam taxas de realização inferiores a 50%).

Estes três eixos apresentam taxas de realização baixas no contexto do PO, o que é especialmente relevante no caso do Eixo 1 que detém 525 projetos em fase inicial de realização (menos de 50% de taxa de realização). Contrariamente, o Eixo 8 (desenvolvimento urbano) destaca-se por ter 71% com taxas de realização superiores a 90%.

Figura A2. Nível de realização do PO, por Fundo e por Eixo



Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Financiamento aprovado por tipo de beneficiário

Os projetos aprovados no PO contemplaram um total de 2.138 beneficiários, dos quais 1.967 são empresas e 171 são beneficiários não empresariais. Neste último grupo, 41% dos beneficiários tem apenas um projeto aprovado, 10% dois projetos e os restantes 49%, três ou mais projetos. No que se refere aos beneficiários empresariais, 74% têm apenas um projeto aprovado, 16% dois projetos aprovados e os restantes três ou mais projetos.

Nos projetos apoiados pelo FEDER (Figura A3) metade do financiamento foi dirigido a empresas, seguindo-se as Autarquias e outras entidades de âmbito municipal e intermunicipal (25%). No caso dos beneficiários do FSE (Figura A4), a maioria do financiamento foi atribuído a pessoas coletivas de direito público (46% do financiamento aprovado,

correspondente a 92,2 M€, sendo que 61% deste valor foi canalizado por via do IEFP, Instituto Público responsável por muitos projetos nas áreas do emprego e da formação profissional).

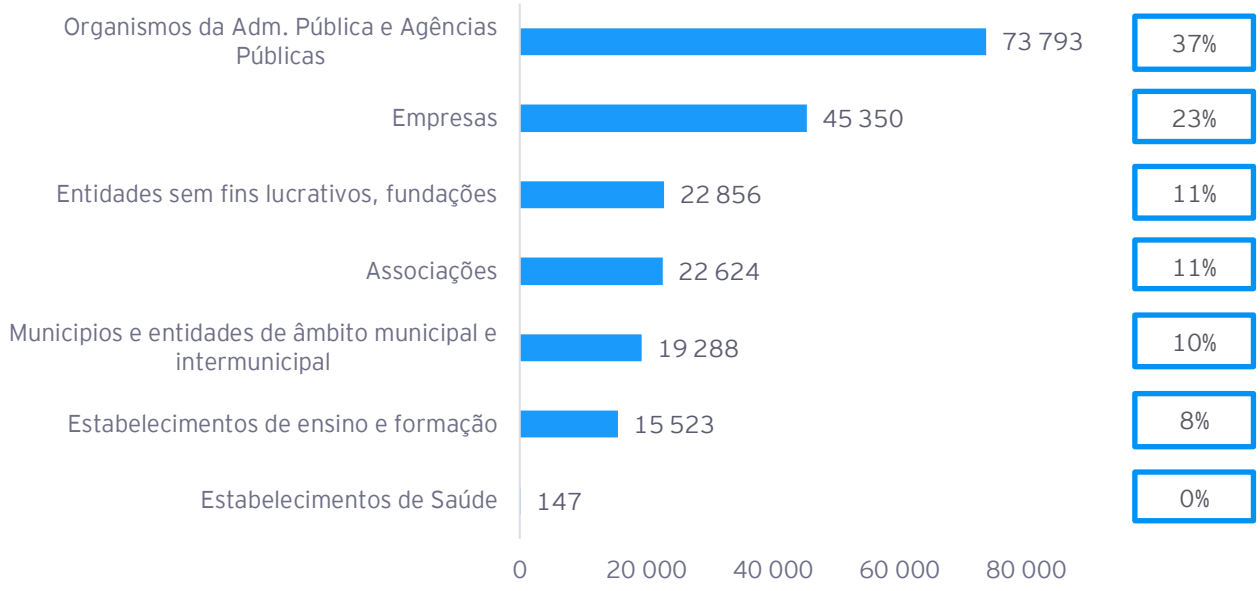
Figura A3. Financiamento comunitário aprovado por tipologia de beneficiário (FEDER)

(milhares de €)

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Figura A4. Financiamento comunitário aprovado por tipologia de beneficiário (FSE)

(milhares de €)



Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Intervalos de realização por tipologia de intervenção

Quadro A6. Intervalo de realização dos projetos, por Tipologia de Intervenção

Eixo	Tipologia de Intervenção	Intervalo de Realização					
		Nº de Projetos	Menor que 10%	De 10% a 50%	De 50% a 70%	De 70% a 90%	Maior ou igual a 90%
Eixo 1	45 - Investigação científica e tecnológica	396	19%	32%	19%	16%	14%
	47 - Atividades de I&D empresarial	388	48%	22%	9%	14%	8%
	49 - Investimento empresarial em inovação de não PME	5	40%	0%	0%	20%	40%
	B7 - CRII - Atividades de I&D empresarial	51	63%	12%	10%	10%	6%
	B8 - CRII - Investimento empresarial em inovação de não PME	11	18%	0%	0%	45%	36%
	46 - Valorização económica e transferência do conhecimento científico e tecnológico	23	26%	30%	13%	9%	22%
	D2 - CRII - Investigação científica e tecnológica	1	100%	0%	0%	0%	0%
Eixo 2	53 - Qualificação e inovação das PME	294	23%	23%	14%	7%	33%
	52 - Internacionalização das PME	674	31%	30%	14%	10%	14%
	51 - Empreendedorismo qualificado e criativo	42	29%	2%	5%	7%	57%
	B9 - CRII - Qualificação e inovação das PME	356	56%	1%	3%	4%	37%
Eixo 3	03 - Eficiência energética nas infraestruturas públicas	52	56%	13%	0%	4%	27%
	04 - Eficiência energética nas habitações	6	17%	33%	0%	33%	17%
	02 - Eficiência energética nas empresas	1	0%	0%	0%	100%	0%
Eixo 4	14 - Património natural e cultural	52	12%	15%	8%	4%	62%
Eixo 5	24 - Formação de ativos para a empregabilidade	189	42%	25%	3%	2%	29%

Eixo	Tipologia de Intervenção	Intervalo de Realização					
		Nº de Projetos	Menor que 10%	De 10% a 50%	De 50% a 70%	De 70% a 90%	Maior ou igual a 90%
	60 - Formação de empresários e trabalhadores das empresas	75	81%	12%	4%	1%	1%
	18 - Integração de jovens e/ou adultos no mercado laboral	14	57%	14%	0%	0%	29%
	59 - Emprego altamente qualificado nas empresas ou em COLABS	12	25%	50%	8%	17%	0%
	22 - Igualdade de género e da conciliação da vida profissional e privada	10	100%	0%	0%	0%	0%
	B3 - Integração no mercado laboral (jovens e adultos)	1	0%	0%	0%	0%	100%
Eixo 6	29 - Inclusão ativa de população com deficiência/incapacidade	26	0%	4%	19%	54%	23%
	40 - Desenvolvimento socioeconómico de base local	291	54%	33%	3%	2%	7%
	32 - Intervenções integradas em territórios vulneráveis	34	53%	6%	0%	3%	38%
	42 - Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde	72	15%	7%	3%	4%	71%
	33 - Inclusão ativa de imigrantes e minorias étnicas	6	33%	0%	0%	17%	50%
	30 - Inclusão ativa de grupos vulneráveis	27	85%	4%	0%	4%	7%
	41 - Desenvolvimento socioeconómico de base local	76	0%	9%	8%	17%	66%
	37 - Combate à violência de género/doméstica	2	0%	100%	0%	0%	0%
	36 - Combate às discriminações e aos estereótipos	17	100%	0%	0%	0%	0%
	38 - Serviços e redes de intervenção social e de saúde	24	29%	38%	8%	21%	4%
	34 - Projetos inovadores/experimentais na área social	63	76%	22%	2%	0%	0%
	D8 - CRII - Programa de Apoio à Produção Nacional (Base local)	25	72%	8%	4%	4%	12%
Eixo 7	71 - Ensino profissional para jovens	58	7%	3%	9%	9%	72%
	73 - Infraestruturas de ensino básico e secundário	234	12%	6%	1%	7%	74%
	66 - Redução do abandono escolar	94	17%	9%	5%	17%	52%
	74 - Equipamentos de ensino superior	27	4%	0%	7%	4%	85%
	70 - Aprendizagem ao longo da vida	126	51%	12%	8%	7%	22%
	75 - Infraestruturas de formação	23	0%	0%	4%	4%	91%
Eixo 8	43 - Regeneração socioeconómica e física de comunidades e zonas desfavorecidas	80	9%	9%	3%	5%	75%
	06 - Mobilidade urbana sustentável	78	12%	6%	9%	4%	69%
	16 - Reabilitação urbana	56	11%	9%	7%	5%	68%
	G2 - Monitorização da qualidade do ar	2	0%	0%	50%	0%	50%
Eixo 9	77 - Assistência Técnica	43	14%	19%	9%	7%	51%
Total		4 137	35%	19%	8%	9%	29%

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

7.2. Abordagem metodológica e Teoria da Mudança

Opções de aprofundamento

Quadro A7. Opções de aprofundamento analítico da avaliação

Opção	Eixo	PI	TI	Tipologia de Intervenção	Nº Projetos	% do fundo aprovado	Recolha documental	Recolha de dados	Inquérito	Entrevistas (AG, AD&C)	Avaliações temáticas	Focus Group	Outras Entrevistas	Estudos de Caso
2.2	1	1.1	45	Investigação científica e tecnológica	468	14%	X	X	X	X	X	X	X	X
	6	9.7	42	Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde										
1.2	1	1.2	46, 47, 49, B7, B8	Valorização económica e transferência do conhecimento; I&D empresarial; inovação de não PME; CRII	3 199	73%	X	X	X	X	X	X	X	
	2	3.1	51	Empreendedorismo qualificado e criativo										
	2	3.2	52	Internacionalização das PME										
	2	3.3	53, B9	Qualificação e inovação das PME; CRII										
	3	4.2	2	Eficiência energética nas empresas										
	3	4.3	3, 4	Eficiência energética nas infraestruturas públicas e habitações										
	4	6.3	14	Património natural e cultural										
	5	8.5	60	Formação de ativos para a empregabilidade; Emprego altamente qualificado; Formação de empresários e trabalhadores de empresas										
	6	9.1	32, 33, 34	Inclusão ativa de população com deficiência, de grupos vulneráveis, de imigrantes; Intervenções territórios vulneráveis; Projetos inovadores na área social										
	6	9.4	38	Serviços e redes de intervenção social e de saúde										
	6	9.6	40	Desenvolvimento socioeconómico de base local_FSE										
	6	9.10	41, D8	Desenvolvimento socioeconómico de base local_FEDER; CRII										
	7	10.1	66	Redução do abandono escolar										
	7	10.4	71	Ensino profissional para jovens										
	7	10.5	73,74,75	Infraestruturas de ensino básico e secundário e de formação; Equipamentos de ensino superior										
	8	4.5	6	Mobilidade urbana sustentável										
	8	6.5	16, G2	Reabilitação urbana e monitorização da qualidade do ar										
	8	9.8	43	Regeneração socioeconómica e física das comunidades e zonas desfavorecidas										
1.1	5	8.5	59	Formação de ativos para a empregabilidade; Emprego altamente qualificado; Formação de empresários e trabalhadores de empresas	213	5%	X	X	X	X	X			
	6	9.1	29,30,33	Inclusão ativa de população com deficiência, de grupos vulneráveis, de imigrantes; Intervenções territórios vulneráveis; Projetos inovadores na área social										
	6	9.3	36,37	Combate às discriminações e aos estereótipos; Combate à violência género										
	7	10.3	70	Aprendizagem ao longo da vida										
2.1	5	8.1	18, B3	Integração adultos no mercado laboral	257	8%	X	X	X	X				
	5	8.4	22	Igualdade de género e conciliação da vida profissional e privada										
	5	8.5	24	Formação de ativos para a empregabilidade; Emprego altamente qualificado; Formação de empresários e trabalhadores de empresas										
	9	AT	77	Assistência Técnica										

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Racional da Teoria da Mudança

A promoção de melhores e mais qualificados quadros de vida para as populações e o reforço do potencial de atração da Região de Lisboa passava, em parte, pela densificação, qualificação e modernização da sua rede de equipamentos coletivos, de onde emergiam com especial relevância os equipamentos de saúde e sociais. Apesar de na primeira década do milénio a oferta de equipamentos coletivos nestas dimensões ter evoluído de forma muito positiva na Região de Lisboa, marcando a sua atratividade e qualificação territorial e desempenhando um papel determinante na promoção da coesão social, persistiam um amplo conjunto de necessidades, cujas tendências demográficas concorreriam para o seu agravamento.

O decréscimo da natalidade na Região e o aumento da esperança média de vida contribuíam para um agravamento do problema demográfico (envelhecimento populacional) e colocavam novos desafios à Região, nomeadamente em termos sociais (apoio às famílias, melhor conciliação entre a vida familiar e profissional, melhor resposta a situações de dependência e isolamento) e de resposta dos cuidados de saúde.

Em termos de equipamentos sociais orientados para a infância, a Região apresentava uma ampla diversidade e especialização embora em algumas dimensões-chave manifestamente insuficientes para garantir uma resposta adequada às necessidades. No caso da resposta social de âmbito socioeducativo destinada a crianças até aos 3 anos de idade (creche), em 2011, a capacidade regional cingia-se a cerca de 32.300 lugares, o que representava uma taxa de cobertura bastante insatisfatória (28%). No domínio dos equipamentos sociais de apoio à terceira idade (lares, centros de dia, apoio domiciliário), em função do elevado índice de envelhecimento da Região de Lisboa -

120,9 em 2011 (e tendencialmente em crescimento), esta era uma oferta-chave que devia ser assegurada e onde a capacidade instalada era também manifestamente insuficiente.

Assim, o contexto existente (e tendências evolutivas) tornava premente a necessidade de fomentar a adequação da oferta de equipamentos coletivos sociais (creche, lares e apoio domiciliário) à estrutura e dinâmica demográfica existente e perspetivada (bem como ao perfil dos idosos, mais exigentes, mais autónomos e capacitados; e à necessidade de promover uma maior conciliação entre a vida familiar e profissional), induzindo a necessidade de reestruturação e ampliação das redes coletivas de equipamentos de proximidade, quer sociais, quer de saúde. Acresce que o aumento do segmento de idosos que face à idade avançada, doenças ou demência, registava uma dependência funcional elevada ou total, implicava uma resposta de cuidados especializados em equipamentos com condições adequadas e ajustadas às suas necessidades. A ampliação da rede de cuidados continuados integrados era determinante para responder a este desafio.

Apesar da Região possuir 124 unidades de saúde familiar que prestavam cuidados de saúde de proximidade (em 2013), face ao aumento do envelhecimento populacional, a cronicidade e as alterações epidemiológicas que se vinham a registar, perspetivava-se um agravamento das necessidades em saúde na Região, que exigiriam respostas mais eficazes e adequadas aos problemas de saúde (modelo assistencial mais abrangente, prevalecendo a medicina preditiva e preventiva, a gestão da doença, os cuidados multidisciplinares e mais personalizados) e onde a oferta de cuidados de saúde primários, de proximidade, se assumiria como uma dimensão-crítica. ´

Por outro lado, era fundamental ajustar a capacidade de resposta da rede de serviços hospitalares aos novos problemas epidemiológicos, assegurando, para isso, os meios de diagnóstico e de terapêutica mais adequados. Esta dimensão era determinante face ao aumento da incidência de doenças oncológicas que se vinha a observar e que, obviamente, exigiriam melhores respostas preventivas, de diagnóstico e terapêuticas.

A integração da PI 9.7. "Investimento na saúde e nas infraestruturas sociais" que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, para a redução das desigualdades de saúde, para a promoção da inclusão social através de melhor acesso aos serviços sociais, culturais e de recreio, assim como para a transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária" na arquitetura programática do PO Lisboa 2014-2020 é feita no enquadramento estabelecido pelo Acordo de Parceria e enquanto resposta às necessidades regionais identificadas. A sua estruturação em 3 objetivos específicos era fundamental para responder com maior assertividade aos desafios em presença: 1 - Aumentar as taxas de cobertura da oferta de equipamentos de cuidados continuados integrados e de creches; 2 - Aumentar a taxa de cobertura dos serviços de saúde de proximidade assegurando uma intervenção precoce na doença e a introdução de inovação e desenvolvimento do sistema de saúde; 3 - Aumentar a capacidade de resposta da rede de serviços hospitalares aos novos desafios epidemiológicos e demográficos. As subactividades/recursos selecionados em cada um destes objetivos permitiriam qualificar o quadro de vida das populações e reforçar a coesão social e territorial na Região.

Assim, assumiram-se como prioritárias as seguintes dimensões: i. qualificar a oferta de equipamentos de cuidados continuados integrados e de creches, aumentando as respetivas taxas de cobertura regional (pe. através da prossecução de diversas subactividades/recursos como a construção, ampliação, requalificação e reabilitação de creches ou através da construção, ampliação, requalificação e reabilitação de edifícios destinados a equipamentos de cuidados continuados); ii. qualificar a oferta de cuidados de saúde primários (pe. através da prossecução de diversas subactividades/recursos como a construção, ampliação, requalificação e adaptação de edifícios/equipamentos destinados a Unidades de Saúde Familiar), aumentando a taxa de cobertura de utentes; iii. melhorar a qualidade de diagnóstico e tratamento de unidades hospitalares (pe. através da prossecução de diversas subactividades/recursos como a aquisição de equipamentos de tecnologia avançada), diminuindo os tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares especializados.

Para a operacionalização destas dimensões, estruturadas na prossecução das atividades e recursos sinalizados, era determinante garantir o cumprimento de diversos pressupostos como a divulgação dos apoios, a mobilização de uma procura qualificada, o alinhamento com as necessidades da Região e as expetativas dos atores-chave, a atratividade das condições de financiamento e de elegibilidade, entre outras.

A concretização destas condições (internas e/ou externas à intervenção), necessárias e facilitadoras para a efetivação das atividades e recursos previstos, contribuiria para que fosse possível, na cadeia de resultados da intervenção estabelecida para esta dimensão de política, atingir resultados centradas, como referido, no aumento das taxas de cobertura (de creches, de utentes nas Unidades de Saúde Familiar) ou na diminuição dos tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares.

As realizações e resultados a prosseguir deveriam gerar impactos e mudanças importantes na Região de Lisboa. Por um lado, contribuiriam para a qualificação dos quadros de vida das populações (supressão das necessidades prevalecentes na oferta de equipamentos de proximidade e de apoio à infância, aos idosos e de cuidados de saúde). Por outro lado, concorreriam para promover uma maior coesão social e territorial (diversificação, densificação e qualificação das respostas sociais e de saúde) e, finalmente, teriam uma importância central para o reforço da capacidade do Serviço Nacional de Saúde e, assim, garantir um maior reconhecimento e procura pelos utentes, bem

como para melhorar a qualidade do diagnóstico e do tratamento para determinadas doenças (oncologia, cardiologia, oftalmologia,…).

Outro importante desafio do Programa Operacional que merece destaque no quadro da presente Avaliação, convocando a explicitação da teoria da mudança que lhe está subjacente, prende-se com a aposta nas infraestrutura e desenvolvimento da excelência na I&I na região.

A Região de Lisboa apresentava no seu diagnóstico estratégico, em 2014, registos de existência de níveis superiores de ensino e de investigação relativamente qualificados, caracterizando-se pela concentração do maior número de laboratórios a nível nacional, bem como pelo facto de ser a região do país com o maior volume de despesas ao nível de I&D e com a maior diversificação de perfil de atividades, neste domínio. Estas características conferiam-lhe uma maior capacidade para abordar o desafio da competitividade internacional. Contudo, a relevância nacional da região no domínio da I&D e do conhecimento era relativamente insignificante em termos comparativos com a Europa e com o Mundo. O nível de investimento (despesa) em I&D no total do PIB registado na região, apesar de bastante superior à média nacional, apresentava ainda valores muito distantes das metas europeias definidas para 2020.

As instituições do Sistema Científico e Tecnológico Regional de Lisboa (SCTRL) detinham uma importância estratégica na especialização inteligente e na competitividade regional, conferindo-lhe não só massa crítica na área da investigação científica e no desenvolvimento tecnológico, como eram igualmente polos de captação de profissionais com qualificação e competência superiores (incluindo estudantes e investigadores). No que respeita à concentração de emprego em atividades de I&D e de empresas com atividades de inovação, a Região apresentava igualmente uma expressão consideravelmente superior ao resto do país, mas ainda aquém dos níveis verificados nas regiões europeias mais dinâmicas.

A existência de uma significativa fragmentação das infraestruturas de I&D regionais existentes limitava o efeito de escala e a capacidade de afirmação internacional. Os níveis de participação das entidades do SCTR em redes e programas internacionais de I&D, nomeadamente no 7ºPrograma Quadro (Horizonte 2020), embora tivessem vindo a melhorar, permaneciam aquém do verificado noutras regiões europeias.

Tornava-se necessário apostar claramente num sistema de inovação regional orientado para a transferência internacional de conhecimento científico e tecnológico (e depois saber transformá-la em inovação). Para isso, entre outros fatores, importava desenvolver eficazmente as infraestruturas e equipamentos de suporte, tentando maximizar as adicionalidades induzidas externamente e acelerar profundamente a internacionalização das instituições de ciência, educação, investigação e serviços avançados, em particular das universidades, utilizando a harmonização europeia em curso como alavanca para a sua afirmação internacional na produção de conhecimentos e na captação de alunos.

A investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação constituíam-se como matrizes estruturantes de uma economia baseada no conhecimento, tendo em vista a promoção do emprego e crescimento. A aposta no reforço da infraestrutura e desenvolvimento da excelência na Investigação & Inovação (PI 1.1), enquadrado no objetivo temático da programação do Portugal 2020 de "reforçar a investigação, desenvolvimento tecnológico e a inovação" (OT 1) teve como principal foco na região de Lisboa aumentar a produção científica de qualidade e capacitação de desenvolvimento da excelência na I&I (e centros de competência), reconhecida internacionalmente, nomeadamente a nível europeu, orientada para a especialização inteligente regional e visando estimular uma economia de base tecnológica e de alto valor acrescentado, privilegiando a excelência, a cooperação e a internacionalização.

A PI 1.1 encontrava-se devidamente enquadrada com a Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente, com as políticas da Estratégia de I&I 2014-2020 e com o Diagnóstico do Sistema Nacional de Investigação e Inovação (FCT), segundo as quais a estratégia passava por uma maior capacidade de investigação e desenvolvimento e de inovação nos vários sectores da economia, de forma particular tendo presente as prioridades RIS3, combinada com uma utilização mais eficiente dos recursos.

Para poder alcançar os objetivos específicos definidos, o Programa apostou num conjunto de sub-atividades/recursos que previam a reorganização e reforço das infraestruturas de investigação científica e tecnológica inseridas no Roteiro Nacional de Infraestruturas de Interesse Estratégico (RNIE), em particular nas componentes das infraestruturas físicas, equipamento e outros recursos científicos, relevantes nos domínios da EREIL e ENEI privilegiando-as no quadro dos apoios concedidos, promovendo o desenvolvimento de projetos que favoreçam a partilha e o acesso aberto dessas infraestruturas. Por outro lado, procurou-se apoiar a produção científica, através de promoção de investimento em I&D por parte do SCTR, exclusivamente nos domínios e prioridades da especialização inteligente da Região ou em projetos desenvolvidos nas entidades da região em domínios da especialização inteligente nacional; bem como a dinamização da participação das entidades não empresariais do SCTR noutros programas de I&D financiados pela União Europeia.

Esperava-se igualmente aumentar o nível de internacionalização do sistema regional de I&I, nomeadamente via inserção em programas financiados pela UE de ID e em redes internacionais de conhecimento, por forma a fomentar a afirmação dos centros de competências de investigação científica de excelência internacional, em particular nos

domínios da saúde e do mar, áreas em que no quadro da elaboração da EREIL se identificou a lacuna de organização das instituições existentes.

Para a operacionalização das atividades e recursos sinalizados, era determinante assegurar o cumprimento de diversos pressupostos como um processo eficaz de divulgação e dinamização de atividades de I&I em centros públicos e de competência ou a existência de um sistema académico e de investigação recetivo a coprodução de conhecimento.

As realizações das ações identificadas no âmbito da execução desta prioridade tinham como principais resultados espectáveis o aumento da proporção de investigadores em atividades de investigação e desenvolvimento e um incremento no financiamento em particular do setor privado empresarial (nacional ou estrangeiro) das unidades de I&D, a par do crescimento do peso das patentes OEP no PIB.

A concretização eficaz dos resultados das operações, cumprindo-se os pressupostos essenciais da programação e contornando-se os riscos que poderiam pôr em causa os resultados, conduziriam, na cadeia de resultados e impactos esperados, ao aumento do número de projetos de investigação científica de excelência, com escala crítica e em áreas com potencial de inovação e transferência de conhecimento para a economia. Adicionalmente, procurava-se com o apoio a projetos desenvolvidos pelas infraestruturas estratégicas de IDI da região, assegurar a sua capacitação técnico-científica, potenciando a capacidade de inovação e produtividade do sistema económico da Região e do país, no médio e longo prazo e a sua internacionalização, bem como consolidar a posição de Lisboa entre as regiões inovadoras da UE, integrando-a plenamente na economia do conhecimento. Adicionalmente, esperava-se com a concretização destes resultados poder contribuir para a concretização das metas previstas na estratégia "Europa 2020" de aumento para 3% do PIB o investimento da UE em I&D.

Os resultados do teste dos pressupostos e riscos da TdM são apresentados na figura seguinte, classificando cada um deles de acordo com a seguinte tipologia:

- Validado;
- Validado parcialmente;
- Refutado;
- Inconclusivo (não existe evidência disponível ou a evidência não permite tirar uma conclusão robusta).

Figura A5. Resultados dos testes dos pressupostos e riscos da Teoria da Mudança

Das Atividades para as Realizações (I)		
Código	Pressupostos Gerais	Resultado
PI.1	Os AAC lançados permitem captar elevada procura qualificada, viabilizando a seleção dos melhores projetos	√ Validado
PI.2	A oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade (plasmadas nos AAC) vão ao encontro da procura por parte dos beneficiários/promotores	√ Validado
PI.3	Alinhamento das TO com os OE e com as necessidades das entidades promotoras e da Região de Lisboa (definidas em articulação com os atores relevantes, setoriais e territoriais)	√ Validado
PI.4	Os exercícios de reprogramação respondem adequadamente às alterações de contexto e às dificuldades de implementação dos OE e TO	√ Validado

Das Realizações para os Resultados (II)		
Código	Pressupostos Gerais	Resultado
P II.1	As operações apoiadas alcançam os resultados contratualizados	√ Validado Parcialmente
P II.2	Os resultados dos projetos são potenciados pelos incentivos (maior ambição, aceleração da produção de resultados, maior abrangência, maior inovação)	√ Validado
P II.3	As diferentes formas de apoio incentivaram o investimento, permitindo a otimização de recursos	√ Validado

Dos Resultados para os Impactos (III)		
Código	Pressupostos Gerais	Resultado
PIII.1	Os resultados alcançados assumem relevância no contexto das intervenções, contribuindo para alcançar os objetivos estratégicos da Região	! Inconclusivo
PIII.2	Os resultados dos projetos são sustentáveis, potenciando assim o seu contributo para a alteração do contexto das intervenções	√ Validado
PIII.3	Efeitos de complementaridade e sinergias entre políticas, permitindo o desenvolvimento de ações articuladas, reforçam os resultados alcançados	X Refutado

Das Atividades para as Realizações (I)		
Código	Pressupostos Específicos	Resultado
PI.5 (PI 9.7)	O desenho programático e os instrumentos mobilizados são adequados para responder às necessidades de reforço da resposta pública para a melhoria do acesso a serviços sociais e de saúde de qualidade	√ Validado
PI.6 (PI 9.7)	Estão assegurados os recursos e condições necessários para operacionalizar a Estratégia para o Desenvolvimento do Programa Nacional de Cuidados Paliativos	X Refutado
PI.7 (PI1.1)	Processo de divulgação e dinamização de atividades de I&I em centros públicos e de competência é eficaz	√ Validado
PI.8 - (PI1.1)	Existência de um sistema académico e de investigação recetivo a co-produção.	√ Validado
PI.9 - (PI9.7)	Existência de equipamentos de diagnóstico e tratamento de vanguarda no mercado ajustados às necessidades especificas das unidades hospitalares	√ Validado

Das Realizações para os Resultados (II)		
Código	Pressupostos Específicos	Resultado
P II.4 (PI 1.1)	Projetos de I&D em curso aceleram a procura por investigadores, instituições de ensino superior e politécnicos e outras entidades relevantes, gerando simultaneamente um espaço propício à transferência regular de tecnologia e conhecimento.	√ Validado Parcialmente
P II.5 (PI 1.1)	Existência de uma estratégia clara de exploração comercial das invenções (através da venda de patentes e/ou de licenciamento) no mercado internacional potencia a valorização económica dos resultados da investigação por parte das entidades de investigação	! Inconclusivo
PII.6 (PI 9.7)	Existência de competências técnicas e recursos humanos especializados para uma eficaz utilização dos equipamentos de diagnóstico e tratamento adquiridos	√ Validado Parcialmente

Dos Resultados para os Impactos (III)		
Código	Pressupostos Específicos	Resultado
P III.4 (PI 9.7)	Preço praticado para acesso aos serviços sociais e de saúde (creches e unidades de cuidados continuados integrados) é compatível com o perfil tipo de utentes (rendimento disponível)	√ Validado
PIII.5 (PI 9.7)	Sustentabilidade dos custos de manutenção e funcionamento dos equipamentos apoiados está assegurada	√ Validado Parcialmente
P III.6 (PI 9.7)	Respostas criadas/adaptadas são suficientemente diferenciadas e inovadoras para atrair um ritmo crescente de procura	√ Validado
P III.7 (PI 1.1)	Aumento do número de projetos de investigação científica de excelência, com escala crítica e em áreas com potencial de inovação e transferência de conhecimento para a economia alinhados com os domínios e prioridades da especialização inteligente da Região.	√ Validado Parcialmente
P III.8 (PI 1.1)	Existência e criação de massa crítica na dimensão da I&D, permitindo consolidar as infraestruturas de I&D&I.	√ Validado

Das Atividades para as Realizações (I)		
Código	Riscos Gerais	Resultado
R I.1	Existência de sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos de política pública (regional, nacional e/ou comunitária), com reflexos na mobilização da procura	X Refutado
R I.2	Alterações do contexto (político, institucional, regulamentar), com reflexos na mobilização e na execução dos projetos aprovados	√ Validado
R I.3	Falta de previsibilidade e regularidade dos concursos gera atrasos na realização dos projetos, colocando em causa a oportunidade dos mesmos	√ Validado
R I.4	Dificuldades na implementação (capacidade de autofinanciamento, recursos humanos adequados, capacidade de concretização das ações previstas em candidatura....) limitam o desenvolvimento dos projetos apoiados	√ Validado
R I.5	Complexidade do quadro regulamentar e operacional dos apoios, desproporcional e penalizadora das realizações e dos resultados a alcançar	√ Validado Parcialmente

Das Realizações para os Resultados (II)		
Código	Riscos Gerais	Resultado
RII.1	Existência de fatores (internos e externos) que geram situações de ineficiência na utilização dos recursos (nível tecnológico, mercados ineficientes,...)	√ Validado
RII.2.	Evolução económica e financeira do país condiciona o alcance dos resultados previstos pelos promotores	√ Validado

Dos Resultados para os Impactos (III)		
Código	Riscos Gerais	Resultado
RIII.1	A concretização das metas e objetivos nos indicadores de resultado dos projetos é determinada por fatores externos, mitigando a sustentabilidade das mudanças alcançadas e o potencial impacto das políticas.	X Refutado

Das Atividades para as Realizações (I)		
Código	Riscos Específicos	Resultado
R I.6 (PI 9.7)	Planeamento de infraestruturas sociais e de saúde (mapeamento) não hierarquiza prioridades/territórios-críticos de forma articulada/concertada com os atores-chave	√ Validado Parcialmente
R I.7 (PI 1.1)	Alinhamento das temáticas de investigação com a EREIL/ENEI restringe a procura	X Refutado
R I.8 (PI 9.7)	Constrangimentos associados ao mercado de empreitadas (aumento de preços dos materiais, aumento dos preços de base, morosidade processual - concursos sem procura, novos concursos,...) comprometem as realizações previstas	√ Validado

Das Realizações para os Resultados (II)		
Código	Riscos Específicos	Resultado
R II.3 (PI 9.7)	Aumento significativo da procura por cuidados especializados não permitindo a redução dos tempos de espera	√ Validado
R II. 4 (PI 1.1)	Menor experiência e escala da participação das entidades do SCTR em redes e programas internacionais limita as possibilidades de sucesso das candidaturas	√ Validado
R II.5 (PI 9.7)	Reafectação de estruturas e prioridades em função de alterações de contexto relevantes	√ Validado

Dos Resultados para os Impactos (III)		
Código	Riscos Específicos	Resultado
R III.2 (PI 1.1)	Fraca competitividade e reconhecimento dos projetos de I&D nacionais à escala internacional.	√ Validado Parcialmente
R III.3 (PI 9.7)	Dificuldades de utilização plena dos equipamentos (por insuficiência de condições de operacionalização dos mesmos – por ex. dificuldades de recrutamento de enfermeiros e médicos)	√ Validado

Quadro A8. Indicadores de aferição das realizações, resultado e impacto das PI cobertas pela TdM

PI ao abrigo da opção 2.2.	Indicadores de realização	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
PI 3.1 - Investigação Científica e Tecnológica	Número de investigadores a trabalhar em infraestruturas de investigação melhoradas Projetos de I&D apoiados Infraestruturas de investigação apoiadas (melhoradas) Total dos projetos candidatados ao Horizonte 2020	Proporção de pessoal ao serviço equivalente a tempo integral (ETI) em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D - ‰) na população ativa (excluindo setor empresas) (%) Receitas oriundas de fundos de empresas (nacionais ou estrangeiras) no financiamento das unidades de I&D (excluindo as unidades do setor empresas) [IPCTN – monitorização EREI] Patentes OEP por PIB em PPC [EUROSTAT- monitorização EREI] % de projetos candidatados ao Horizonte 2020 que foram apoiados	Variação da produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente Variação do investimento em I&D em % do PIB (meta europeia 3%) Variação do Investimento Público em I&D
PI 9.7 - Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde	Creches construídas e/ou reabilitadas Unidades de Saúde Familiar construídas e/ou reabilitadas Unidades de Cuidados Continuados construídas e/ou reabilitadas População abrangida por serviços de saúde melhorados Equipamentos de tecnologia avançada adquiridos	Variação (2014-2020), na taxa de cobertura das creches (INE, GEP-MTSSS, Carta Social) Variação (2014-2020), na taxa de cobertura de utentes abrangidos por Unidades de Saúde Familiar (ARSLVT) Variação (2014-2020), nos tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares de prioridade de nível II (ARSLVT) % de promotores que considera que o projeto/investimento teve um contributo forte para a redução nos tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares de prioridade de nível II (inquérito)	% de promotores que considera que o projeto/investimento terá um contributo forte para melhoria da qualidade de vida das populações locais (inquérito) % de promotores que considera que o projeto/investimento terá um contributo forte para uma maior e melhor conciliação da vida profissional e familiar (inquérito) % de promotores que considera que o projeto/investimento terá um contributo forte para reforçar a coesão social e territorial, na AML (inquérito) Evolução do número de consultas de especialidade no SNS (Entidade Reguladora da Saúde) Evolução da mortalidade associada a doenças especificas (oncológicas, cardiovasculares,...) Entidade Reguladora da Saúde) Evolução nas avaliações realizadas ao grau de satisfação dos utentes do SNS (Entidade Reguladora da Saúde, Sistema Nacional de Avaliação em Saúde, Inquéritos de satisfação) Evolução nas avaliações realizadas à Excelência Clínica das unidades hospitalares do SNS (Entidade Reguladora da Saúde, Sistema Nacional de Avaliação em Saúde, Resultados Globais)

Quadro A9. Evidências da TdM - Pressupostos e riscos

Pressupostos: das Atividades para as Realizações (I)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Eficiência operativa	% de promotores que reporta a necessidade de alterar o seu projeto inicial, com ganhos reconhecidos para a qualidade do mesmo	Inquéritos	PI1
Eficiência operativa	Níveis de procura, admissibilidade e aprovação registados nas PI em análise e elementos de balanço associados (aspetos positivos e/ou aspetos críticos)	SI PO Lisboa/ PT2020	PI1

Pressupostos: das Atividades para as Realizações (I)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Eficiência operativa	Perceção da AG/OI acerca da adequação dos avisos de abertura de concurso (critérios de seleção, *timing*, dotação disponível…) para captar uma procura qualificada e para responder às necessidades específicas da Região	Entrevistas	PI1
Eficiência operativa	Perceção dos *stakeholders* regionais acerca da adequação dos avisos de abertura de concurso (critérios de seleção, timing, dotação disponível…) e das condições de elegibilidade dos promotores e projetos	Inquérito	PI1
Eficiência operativa	Perceção da AG/OI sobre a qualidade das candidaturas selecionadas, tendo em conta os níveis médios de classificação de mérito (p.ex., pouca expressão de reprovações motivadas pela falta de mérito/qualidade das candidaturas)	Entrevistas	PI1
Eficiência operativa	Nível de afetação das dotações colocadas a concurso (% de AAC em que a dotação foi esgotada com as candidaturas aprovadas; grau de cobertura das dotações dos AAC por candidaturas submetidas)	SI PO Lisboa/ PT2020	PI1
Eficiência operativa	% de promotores que considera que a oferta e as formas de apoio disponibilizadas pelo PO são adequadas/muito adequadas às suas prioridades e necessidades	Inquéritos	PI2
Eficiência operativa	Perceção da AG/OI acerca da adequação das formas de apoio (p.ex., exigências regulamentares, adequação a especificidades do território)	Entrevistas	PI2
Relevância	Perceção dos *stakeholders* acerca da adequação dos objetivos específicos e tipologias de operação face às necessidades da Região	Entrevistas e Focus Group	PI3
Relevância	Análise das conclusões e das recomendações de Avaliações no âmbito do PT2020 acerca da adequação de alguns dos objetivos específicos e de algumas tipologias de operação face às necessidades da Região	Análise documental	PI3
Relevância	Matrizes de coerência e de alinhamento entre o diagnóstico realizado e os OE e TI definidas	Análise documental	PI3
Relevância	Perceção da AG/OI e promotores sobre se os exercícios de reprogramação têm respondido adequadamente às alterações de contexto e às dificuldades de implementação de alguns OE e TO	Entrevistas e Focus group	PI4
Relevância	Matrizes de alinhamento entre as alterações contempladas em sede de reprogramação e os constrangimentos e dificuldades sinalizadas nos relatórios de execução anuais do PO	Análise documental	PI4
Relevância	Perceção dos *stakeholders* acerca da adequação do PO (TO/elegibilidades) para reforçar a qualidade da resposta pública no acesso aos serviços sociais e de saúde	Entrevistas e Focus group	PI5
Relevância	% de promotores que considera que o PO (TO/elegibilidades) contribui para assegurar uma maior qualidade na resposta pública em termos de acesso aos serviços sociais e de saúde	Inquérito	PI5
Relevância	Perceção dos *stakeholders* relevantes acerca da adequação das condições e recursos disponibilizados pelo PO para operacionalizar a Estratégia para o Desenvolvimento do Programa Nacional de Cuidados Paliativos	Entrevistas e Focus group	PI6
Eficiência operativa	Perceção dos *stakeholders* sobre a eficácia do processo de divulgação e dinamização de atividades de I&I em centros públicos e de competência	Inquéritos e Estudos de Caso	PI7
Relevância	Perceção dos *stakeholders* do SCTR sobre a recetividade do sistema académico e de investigação à coprodução.	Entrevistas, *Focus group* Estudos de Caso	PI8
Relevância	Existência de equipamentos de diagnóstico e tratamento de vanguarda no mercado ajustados às necessidades especificas das unidades hospitalares	Entrevistas, *Focus group* Estudos de Caso	PI9

Riscos: das Atividades para as Realizações (I)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Relevância	Perceção da AG/OI e sinalização de evidências de sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos de política pública	Entrevistas, *Focus group* e Estudos de caso	RI1

Riscos: das Atividades para as Realizações (I)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Relevância	% de concursos em que o montante de aprovações foi inferior a 50% do valor colocado a concurso, por TO e motivos associados	SI PO Lisboa /PT2020, Entrevistas	RI1 RI2
Relevância	Evidências de efeitos concorrenciais entre apoios sinalizados nas conclusões de estudos de avaliação	Análise documental	RI1
Relevância	Matrizes de alinhamento entre os OE e as TI do PO Lisboa e os OE e TI alvo de apoio noutros instrumentos de política, para o mesmo público-alvo	Análise documental	RI1
Relevância	Beneficiários que sinalizaram a existência de outros instrumentos de apoio público para a mesma TO	Estudos de caso	RI1
Relevância	% de promotores que considera que o projeto foi condicionado devido a alterações ocorridas no contexto durante a implementação do PO	Inquérito	RI2
Relevância	Evidências de condicionalismos à execução e cumprimento dos objetivos dos projetos decorrentes de alterações ocorridas durante a implementação do PO	Entrevistas Estudos de caso	RI2
Relevância	Evolução do investimento público e privado/empresarial	Análise documental e de dados	RI2
Eficiência operativa	% de promotores que indica que a periodicidade e previsibilidade de abertura de concursos condicionaram o desenvolvimento do projeto	Inquéritos	RI3
Eficácia	% de promotores que indica que o nível de acesso a financiamento alheio para implementação do projeto condicionou o projeto	Inquéritos	RI4
Eficácia	% de promotores que considera que o desenvolvimento do projeto foi muito condicionado, por tipo de fator condicionador	Inquéritos	RI4
Eficiência operativa	% promotores que aprecia negativamente a complexidade e exigências burocráticas/ administrativas	Inquéritos	RI5
Eficiência operativa	Perceção da AG/OI e das EG dos IF sobre a complexidade do quadro regulamentar e operacional dos IF	Entrevista	RI5
Eficiência operativa	Beneficiários que sinalizam como dificuldades relevantes as exigências burocráticas associadas ao processo	Estudo de caso	RI5
Eficiência operativa	Beneficiários que sinalizam que as dificuldades associadas ao processo levaram à decisão de não avançar com outras intervenções similares	Estudo de caso	RI5
Eficiência operativa	Perceção dos *stakeholders* acerca do quadro regulamentar e operacional dos apoios e dos respetivos efeitos para as realizações e os resultados a alcançar	Estudos de caso e Focus group	RI5
Relevância	Perceção dos *stakeholders* acerca da correta definição e hierarquização de prioridades territoriais, no domínio dos equipamentos sociais e de saúde	Estudos de caso e Focus group	RI6
Relevância	% promotores que aprecia negativamente o processo de planeamento (mapeamento) das prioridades territoriais, no domínio dos equipamentos sociais e de saúde	Inquérito	RI6
Relevância	Perceção da AG/OI acerca da correta definição e hierarquização de prioridades territoriais, no domínio dos equipamentos sociais e de saúde	Entrevista	RI6
Relevância	% de promotores da PI 1.1 que refere que o alinhamento com EREIL/ENEI condicionou os resultados do projeto	Inquérito	RI7
Relevância	Evidências de que a exigência de alinhamento dos projetos com as temáticas de investigação presentes na EREIL/ENEI restringiu a procura por este tipo de instrumentos (PI 1.1.)	Entrevistas, *Focus group* e Estudos de Caso	RI7
Eficácia	Perceção dos *stakeholders* acerca do impacto dos condicionalismos existentes no mercado de empreitadas sobre o desenvolvimento dos projetos	Entrevistas e Focus group	RI8

Riscos: das Atividades para as Realizações (I)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Eficácia	% de promotores que considera que os constrangimentos associados ao mercado de empreitadas foi muito condicionador ou impediu a operacionalização dos projetos	Inquérito	RI8

Pressupostos: das Realizações para os Resultados (II)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Eficácia	Nível de execução das metas dos indicadores físicos (de realização e de resultado)	SI PO Lisboa /PT2020	PII1
Eficácia	Grau de realização dos resultados nos projetos concluídos	SI PO Lisboa /PT2020	PII1
Eficácia	% de projetos que foram objeto de alterações (em baixa) ao montante aprovado inicialmente, por PI/TI	SI PO Lisboa /PT2020	PII1
Eficácia	% de promotores que atingiu/espera cumprir as metas dos indicadores contratualizados	Inquéritos	PII1
Eficácia	% de promotores que espera executar a totalidade do investimento aprovado	Inquéritos	PII1
VAE	Evidências de contributo dos projetos para resultados com maior valor acrescentado (maior orientação para os resultados, maior âmbito, maior carácter inovador, novas/melhores funções,...)	Entrevistas, Estudos de caso	PII2
VAE	% de promotores que reporta a necessidade de alterar o seu projeto inicial em função das condições de acesso aos apoios	Inquérito	PII2
VAE	Evidências de contributo dos projetos para estimular novos projetos alinhados com os objetivos do PO	Estudos de caso	PII2
VAE	% de projetos em que as condições impostas pelo PO induziram alterações que se traduziram numa maior escala dos investimentos, face à ideia original	Inquérito	PII2
VAE	% de projetos em que as condições impostas pelo PO induziram alterações que se traduziram no aumento do grau de inovação e de diferenciação do projeto, face à ideia original	Inquérito	PII2
Eficiência	% promotores que avalia como muito atrativas as condições de financiamento relativamente às disponibilizadas pelo mercado tradicional	Inquéritos	PII3
Eficiência	Tipologia de investimentos associados aos apoios/incentivos do PO	Estudos de caso e Focus group	PII3
Eficiência	Beneficiários que referem que o recurso ao IF para executar a intervenção permitiu libertar recursos financeiros para realizar outros investimentos	Estudos de caso	PII3
Eficácia	Os projetos de I&D apoiados incluíram despesas com contratação de novos investigadores	Inquéritos	PII4
Eficácia	% de projetos de I&D que envolveram colaboração com outras instituições de ensino superior ou outras entidades relevantes de I&D	Inquéritos	PII4
Eficácia	Perceção dos *stakeholders* acerca da existência de competências técnicas e recursos especializados nas unidades hospitalares capazes de assegurar uma eficaz utilização dos equipamentos adquiridos	Entrevistas, *Focus group* e Estudos de Caso	PII6

Riscos: das Realizações para os Resultados (II)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Eficiência operativa	Fatores (internos e externos) que concorrem para situações de ineficiência na utilização dos recursos sinalizados pela AG/OI	Entrevistas	RII1
Eficiência operativa	Fatores (internos e externos) que concorrem para situações de ineficiência na utilização dos recursos sinalizados pelas entidades promotoras	Estudos de caso	RII1
Eficiência operativa	Sínteses de evidências de ineficiência na utilização dos recursos	Análise documental	RII1

Riscos: das Realizações para os Resultados (II)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Eficácia	Evolução da procura por cuidados médicos especializados (2014-2020)	Análise documental/de dados	RII3
Eficácia	Perceção dos *stakeholders* acerca do impacte do aumento da procura na redução dos tempos de espera	Entrevistas, Estudo de Caso	RII3
Eficácia	% de promotores que reporta as dificuldades de garantir uma redução do tempo de espera pelos cuidados médicos especializados	Inquérito	RII3
Eficácia	Perceção dos *stakeholders* sobre a influencia da menor experiência e escala da participação das entidades do SCTR em redes e programas internacionais sobre as possibilidades de sucesso das candidaturas	Entrevistas e Focus group	RII4
Eficácia	Evidências sobre a influência das alterações de contexto na reafectação de estruturas e prioridades (apoio à infância ou aos idosos)	Entrevistas, Estudos de Caso e Focus group	RII5
Eficácia	% de promotores que assinala a necessidade de reafectar estruturas e redefinir prioridades, em função do contexto pandémico, limitando os resultados esperados	Inquérito	RII5

Pressupostos dos Resultados para os Impactos (III)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Impacto/ Sustentabilidade	Volume de investimento apoiado (dimensão média) nos projetos de I&D	Análise documental SI PO Lisboa	PIII8

Riscos: Resultados para os Impactos (III)			
QA	**Indicadores e Elementos de evidência**	**Fontes**	**TdM**
Impacto/ Sustentabilidade	Perceção da AG/OI sobre as dimensões onde o apoio público concedido não foi suficiente face às necessidades e, consequentemente, se farão sentir impactos de menor escala no contexto	Entrevistas	RIII1
Impacto/ Sustentabilidade	% de promotores que considera que o apoio público concedido limitou o impacto das intervenções	Inquéritos	RIII1
Impacto/ Sustentabilidade	Evolução do PIB regional (2014-2020)	Análise de dados	RIII1
Impacto/ Sustentabilidade	Tipologia de fatores externos que influenciam a trajetória dos resultados observados	Inquéritos, Entrevistas, Estudos de caso	RIII2
Impacto/ Sustentabilidade	Perceção dos atores sobre competitividade e reconhecimento dos projetos de I&D nacionais à escala internacional	Entrevistas, Focus Group	R III2
Impacto/ Sustentabilidade	Perceção dos *stakeholders* acerca dos constrangimentos existentes/potenciais à utilização plena dos equipamentos, por tipologia de constrangimento (recrutamento de recursos humanos, custos de manutenção,...)	Entrevistas, Estudos de caso e Focus group	RIII3
Impacto/ Sustentabilidade	% promotores que considera que a dificuldade de recrutamento de recursos humanos é muito condicionadora da utilização plena dos equipamentos	Inquérito	RIII3

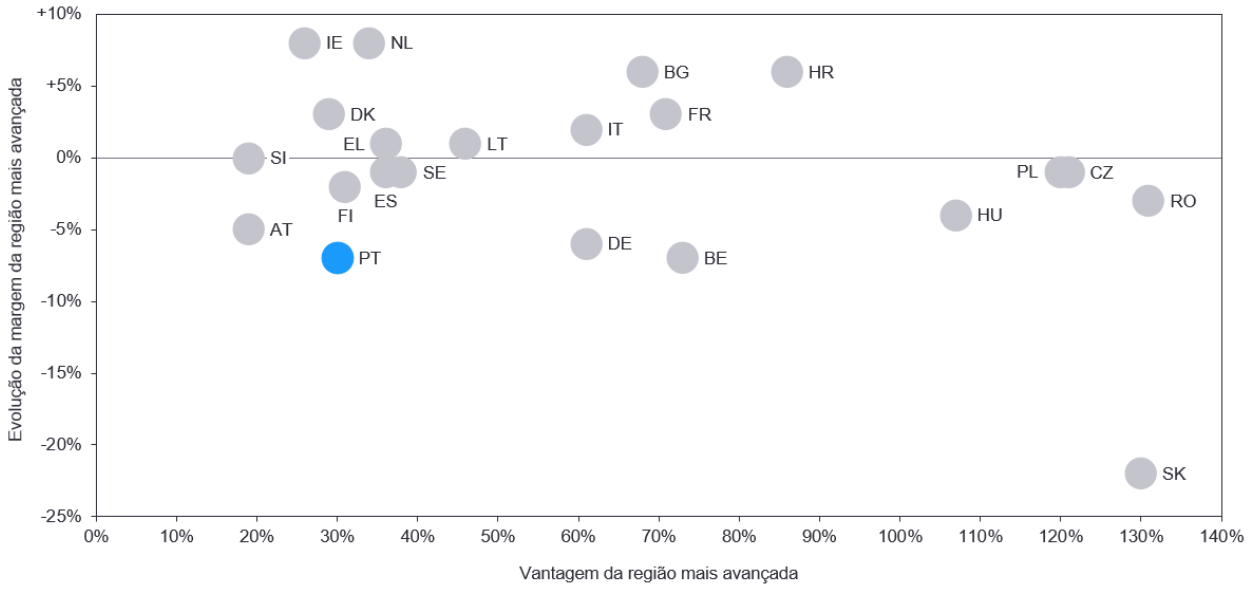
7.3. Quadros de apuramentos de indicadores de contexto

Quadro A10. Indicadores de contexto (Portugal e AML)

Indicador	Região	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIBpc (base=2016, €)	Portugal	16 304	16 638	17 350	18 061	19 023	19 952	20 841	19 432	-
	AM Lisboa	22 380	22 485	23 088	23 764	24 884	25 916	27 126	24 922	-
Taxa de Desemprego (%)	Portugal	16,20%	13,9%	12,4%	11,1%	8,9%	7,0%	6,5%	6,8%	6,6%
	AM Lisboa	18,50%	14,9%	13,1%	11,9%	9,5%	7,4%	7,1%	7,7%	6,8%
Desemprego Longa Duração (%)	Portugal	10%	9,1%	7,9%	6,9%	5,1%	3,6%	3,2%	2,7%	2,8%
	AM Lisboa	11,60%	9,6%	8,2%	7,2%	5,3%	3,7%	3,6%	2,8%	3,0%
Taxa de Escolaridade do Ensino Básico (%)	Portugal	63,50%	66,6%	68,5%	69,7%	71,0%	72,3%	74,6%	77,2%	80,1%
	AM Lisboa	74,70%	78,0%	79,5%	81,0%	81,5%	82,3%	84,9%	87,0%	88,7%
Taxa de Escolaridade do Ensino Secundário (%)	Portugal	42,50%	45,8%	47,9%	49,6%	50,0%	52,5%	54,9%	58,1%	62,3%
	AM Lisboa	53,50%	58,0%	60,4%	61,0%	61,8%	63,2%	66,0%	70,0%	73,6%
Taxa de Escolaridade do Ensino Superior (%)	Portugal	19,30%	21,7%	22,9%	23,8%	24,0%	25,0%	26,3%	28,2	31,10%
	AM Lisboa	27,00%	31,0%	32,5%	32,30	32,6%	32,8%	35,2%	38,0%	41,3%
Taxa de Escolaridade do Ensino Superior (30-34 anos) (%)	Portugal	30,00%	31,3%	31,9%	34,6%	33,0%	33,5%	36,2%	39,6%	43,7%
	AM Lisboa	35,70%	40,1%	41,4%	42,3%	38,1%	36,6%	40,2%	49,6%	50,0%
Taxa de Abandono Escolar (%)	Portugal	17,40%	17,4%	13,7%	14,0%	12,6%	11,8%	10,6%	8,9%	5,9%
	AM Lisboa	14,40%	14,4%	10,7%	12,2%	10,8%	11,1%	10,4%	7%	5,9%
Aprendizagem ao Longo da Vida (%)	Portugal	9,70%	9,6%	9,7%	9,6%	9,8%	10,3%	10,5%	10%	-
	AM Lisboa	11,50%	11,6%	13%	12,4%	12,8%	12,5%	13,50%	12,5	-
índice Dependência Idosos (%)	Portugal	29,90%	30,7%	31,4%	32,1%	32,9%	33,6%	34,2%	34,7%	36,9%
	AM Lisboa	30,60%	31,6%	32,5%	33,4%	34,2%	34,8%	35,3%	35,8%	34,0%
índice de Envelhecimento (%)	Portugal	138,60%	138,6%	143,9%	148,7%	153,2%	157,4%	161,3%	165,1%	182,7%
	AM Lisboa	127,00%	127,0%	130,1%	132,7%	134,8%	136,6%	138,2%	140,1%	151,4%
Taxa Natalidade das Empresas (%)	Portugal	18,12%	15,7%	15,5%	14,9%	15,1%	15,3%	14,8%	11,8%	-
	AM Lisboa	15,78%	16,6%	17,5%	17,4%	18,0%	18,0%	17,9%	13,5%	-
Taxa de Sobrevivência das Empresas (%)	Portugal	50,55%	52,4%	60,6%	55,6%	56,7%	56,1%	54,3%	58,4%	-
	AM Lisboa	46,07%	47,5%	51,6%	51,9%	53,0%	53,0%	51,7%	54,1%	-
VAB das Empresas de Alta e Média-Alta Tecnologia (%)	Portugal	11,54%	11,3%	11,4%	11,2%	11,2%	10,9%	11,2%	12,9%	-
	AM Lisboa	15,26%	15%	15%	14,0%	13,8%	13,64	13,9%	17,1%	-
Exportação de Bens de Alta Tecnologia (%)	Portugal	3,40%	3,6%	3,8%	4,4%	4,5%	3,9%	5,4%	5,5%	4,7%
	AM Lisboa	3,91%	4,3%	5,7%	7,2%	5,8%	4,0%	6,6%	6,1%	5,2%
Despesas em I&D (% do PIB)	Portugal	1,32%	1,29%	1,24%	1,28%	1,32%	1,35%	1,40%	1,62%	-
	AM Lisboa	1,68%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,7%	1,9%	-
Produtividade Aparente do Trabalho (€)	Portugal	33 662	33 489	34 205	34 838	35 323	36 114	37 461	35 858	-
	AM Lisboa	43 725	43 208	43 604	43 586	43 574	44 189	45 525	43 926	-

Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do Eurostat e INE (2014-2021)

Figura A6. Evolução do PIB per capita (PPC) das regiões mais avançadas e das médias nacionais na UE27, entre 2013-2019



Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do Eurostat
Nota: Vantagem medida pela diferença (em %) do PIB pc da região mais avançada face à média nacional

Figura A7. Percentagem empregados com ensino superior, 2020

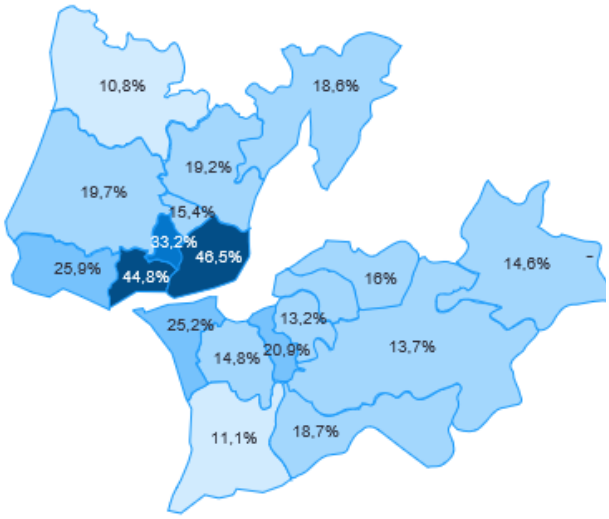


Figura A8. Taxa de crescimento do número de empresas, 2013-2019

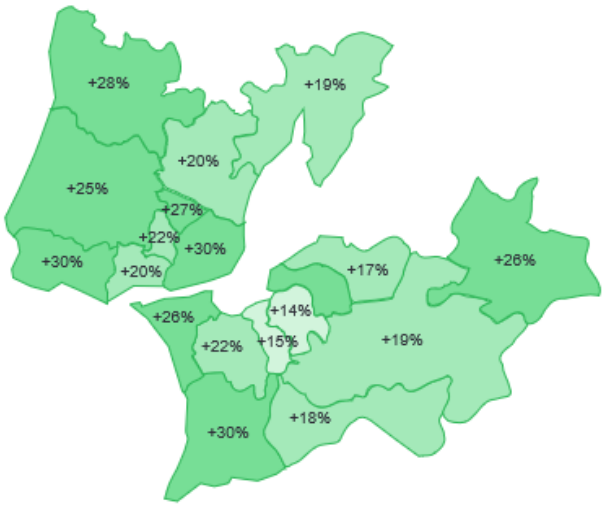


Figura A9. Ganho Médio Mensal, diferença face à média AML, 2020

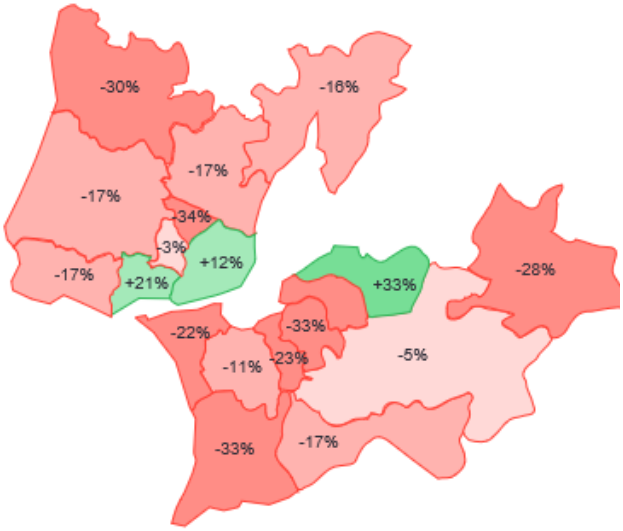
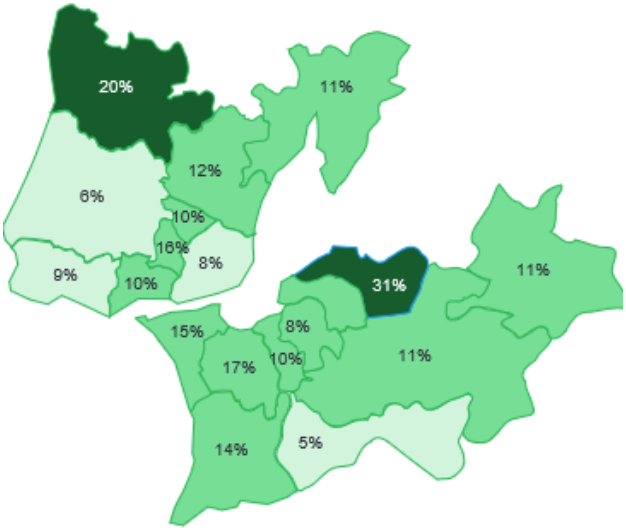
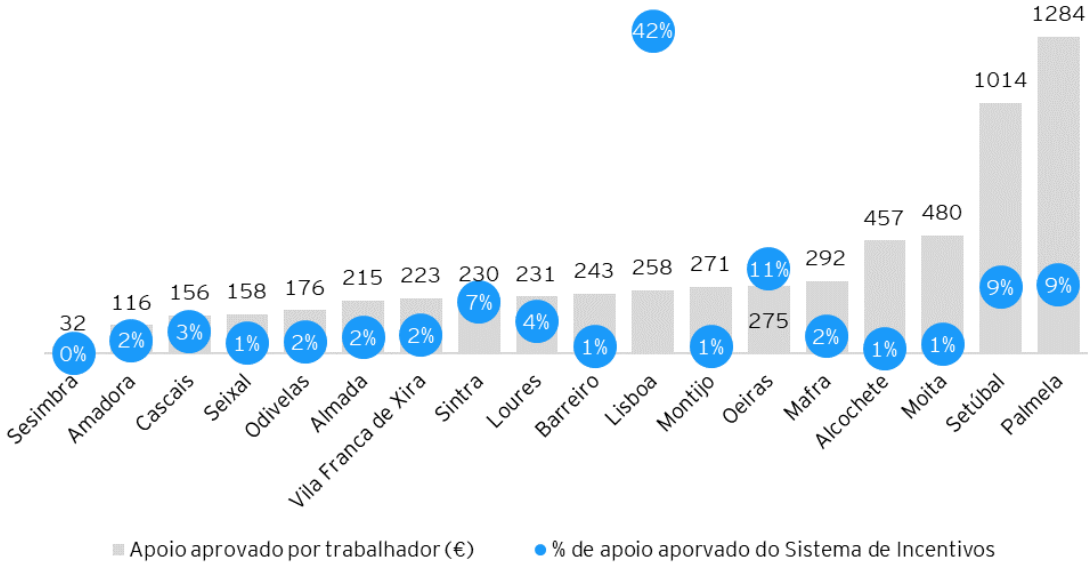


Figura A10. Ganho Médio Mensal, taxa de crescimento 2013-2020



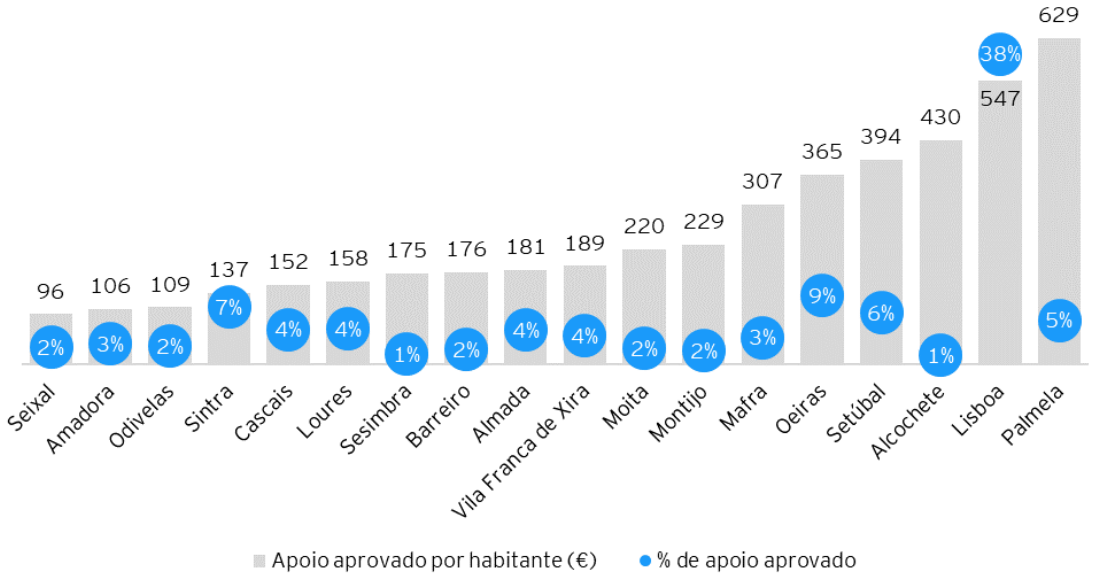
Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do Eurostat e INE (2013-2020)

Figura A11. Apoio aprovado, no âmbito do Sistema de Incentivos, por trabalhador e por concelho dominante



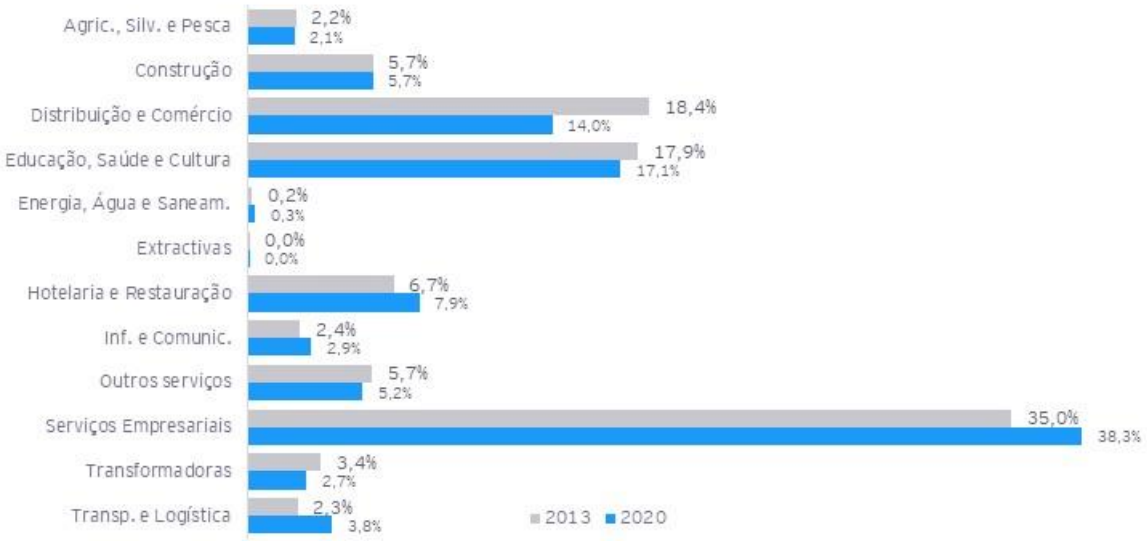
Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do SI do PO Lisboa
Nota: 18% do apoio aprovado no âmbito do Sistema de Incentivos não inclui classificações de concelho dominante

Figura A12. Apoio aprovado por habitante e por concelho dominante



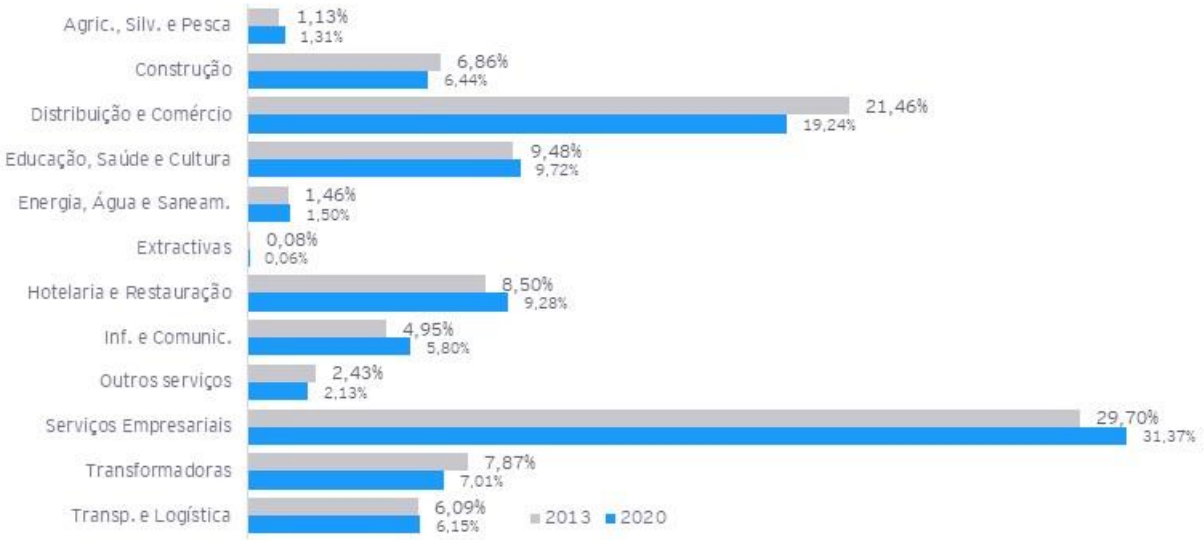
Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do SI do PO Lisboa
Nota: 21,5% do apoio aprovado não inclui classificações de concelho dominante

Figura A13. Comparação do peso relativo do número de empresas da região, por setor



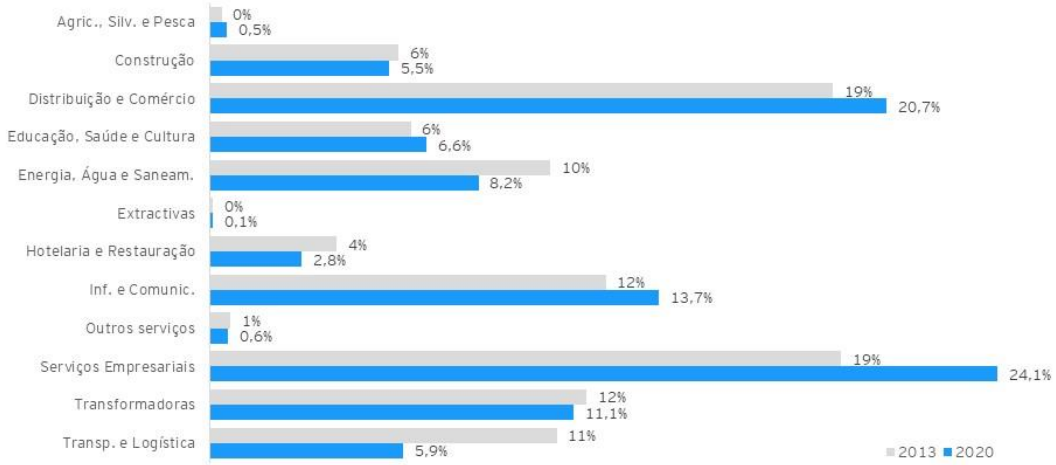
Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do SCIE do INE

Figura A14. Comparação do peso relativo do emprego por conta de outrem da região, por setor



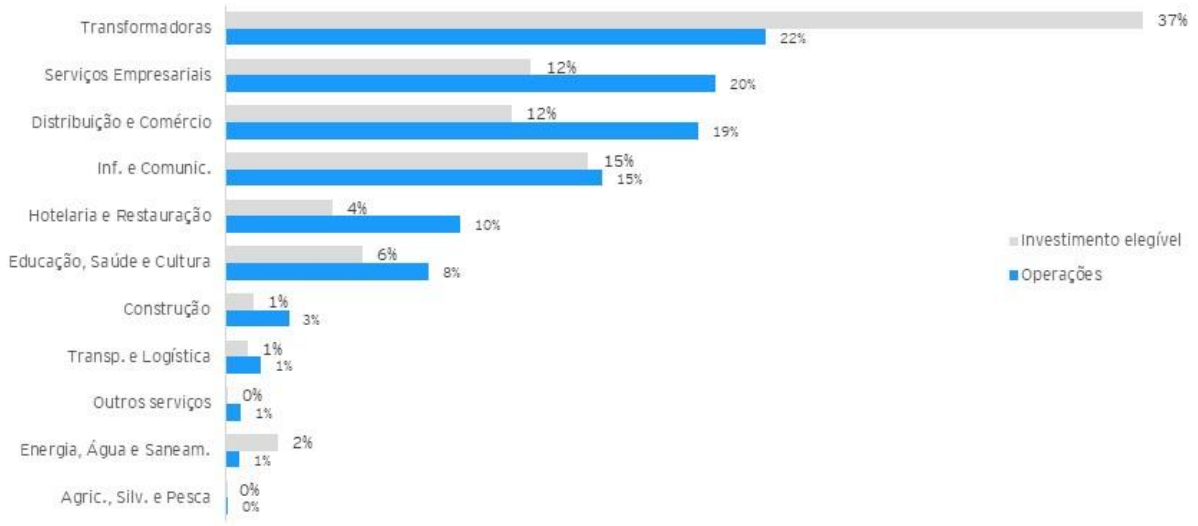
Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do SCIE do INE

Figura A15. Comparação do peso relativo do VAB empresarial da região, por setor



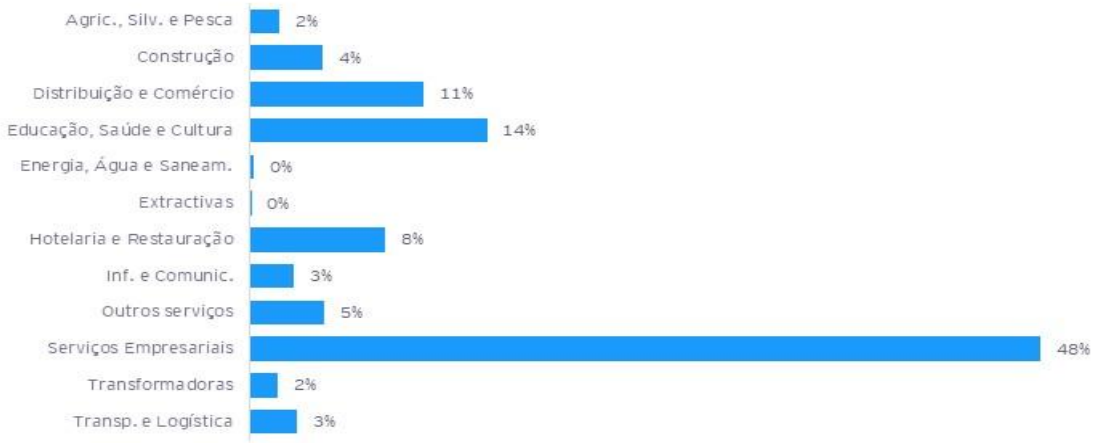
Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do SCIE do INE

Figura A16. Peso relativo do setor das empresas apoiadas pelo PO



Fonte: EY-Parthenon com base no Sistema de informação do PO Lisboa 2020

Figura A17. Peso relativo do setor nos nascimentos de empresas da região (2013 – 2020)



Fonte: EY-Parthenon com base nos dados do SCIE do INE

7.4. Cálculo de custos-resultado por Eixo

Eixo 1. Reforçar a Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação

No domínio do reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação, verifica-se que:

- a PI 1.1 apresenta um valor médio por projeto de perto de 150 m€, com uma significativa amplitude de custos dos 397 projetos e com uma reduzida percentagem (14,1%) de projetos acima do custo médio. Em função do valor de resultado alcançado à data de reporte da avaliação (10,5% de proporção de pessoal ao serviço equivalente a tempo integral (ETI) em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D - ‰) na população ativa (excluindo setor empresas), o valor médio por unidade de resultado era de 5,6 M€, que se considera satisfatório, face ao impacte potencial que permitirá gerar (avaliação corroborada pelos stakeholders envolvidos no processo avaliativo). É idêntico ao verificado no POR Algarve 2020 (1,8% superior – neste caso, com o indicador a ser apurado a 31/12/2020 – e mais reduzido face ao observado no POR Alentejo 2020 (59,7% inferior), avaliação que apresenta a mesma data de corte que o POR Lisboa 2020;
- a PI 1.2 alimenta quatro indicadores, com significativa amplitude de custos em todos, sendo que em três dos quais é contabilizada a totalidade dos projetos que alimentam a PI. Todos os indicadores são de contexto, pelo que não podem ser diretamente associados aos resultados da intervenção do POR Lisboa 2020.

Quadro A11. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 1

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
1a	Proporção de pessoal ao serviço equivalente a tempo integral (ETI) em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D - ‰) na população ativa (excluindo setor empresas)	%	10,5	397	59.449	149,7	14,1	4.656.582	200	5,6
1b	Receitas oriundas de fundos de empresas (nacionais ou estrangeiras) no financiamento das unidades de I&D (excluindo as unidades do setor empresas)	%	3,8	479	186.723	389,8	20,3	14.924.7729	3.176	49,1
1b	Despesa das empresas em I&D no VAB	%	0,85	479	186.723	389,8	20,3	14.924.772	3.176	219,6
1b	Empresas com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Rev. 3, B a H, J, K, M e Q) com cooperação para a inovação no total de empresas do inquérito comunitário à inovação	%	24,4	479	186.723	389,8	20,3	14.924.772	3.176	7,6
1b	Volume de negócios associado à introdução de novos produtos para o mercado no total do volume de negócios de empresas com inovações de produto (Não PME do inquérito comunitário à inovação)	%	5,4	16	25.542	1.596,4	18,8	12.078.517	128.412	4,7

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Eixo 2. Reforçar a Competitividade das PME

No domínio do reforço da competitividade das PME, verifica-se que:

- a PI 3.1 apresenta um valor médio por projeto de cerca de 262 m€, com uma significativa amplitude de custos dos 142 projetos;
- a PI 3.2 apresenta um valor médio por projeto de perto de 131 m€, apresentando igualmente uma significativa amplitude de custos dos 674 projetos. A natureza das intervenções justifica amplamente a discrepância observada, constituindo dimensões fundamentais do processo de competitividade e de internacionalização das PME da Região de Lisboa;
- na PI 3.3, o valor médio por projeto é de cerca de 174 m€, com uma elevada amplitude de custos no contexto dos 650 projetos financiados. Em função do resultado alcançado à data de reporte da avaliação (53% de PME com 10 e mais pessoas ao serviço - CAE Rev. 3 B a H, J, K, M e Q - com atividades de Inovação no total de PME do inquérito comunitário à inovação), o valor médio por unidade de resultado (ponto percentual) é de 2,1 M€, valor que se considera satisfatório, face ao impacte potencial que permitirá gerar (avaliação corroborada pelos stakeholders envolvidos no processo avaliativo).

Quadro A12. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 2

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
3a	Nascimentos de empresas em setores de alta e média-alta tecnologia e em serviços intensivos em conhecimento no total de nascimentos	%	3,34	42	11.022	262,4	21,4	2.654.119	1.000	3,3
3b	Valor de exportações no volume de negócio nas PME	%	12	674	88.222	130,8	39,5	500.000	3.375	7,3
3c	PME com 10 e mais pessoas ao serviço (CAE Rev. 3 B a H, J, K, M e Q) com atividades de Inovação no total de PME do inquérito comunitário à inovação	%	53	650	113.361	174,4	19,7	6.000.000	1.588	2,1

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Eixo 3. Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores

No domínio do apoio à transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores, verifica-se que:

- na PI 4.2, existe apenas um projeto apoiado pelo POR Lisboa 2020 à data de corte do presente exercício avaliativo;
- na PI 4.3, o valor médio por projeto no indicador "Consumo de energia primária na administração regional e local" é de 110 m€, com uma amplitude de custos bastante significativa ao nível dos 52 projetos considerados. Em função do valor de resultado alcançado à data de reporte da avaliação (redução de 100.081 tep no consumo de energia primária na administração regional e local), o valor médio por unidade de resultado é de perto de 57 €. Este valor, tendo por base comparativa a média registada em alguns dos POR regionais (-73,1% no POR Algarve 2020 - indicador a 31/12/2020 e -90,1% no POR Alentejo 2020) e a opinião dos stakeholders relevantes, afigura-se como satisfatório. No indicador "Fogos de habitação social com classificação energética melhorada", o valor médio por projeto foi de 177 m€, a que corresponde um valor médio por unidade de resultado de 308 m€. Das conclusões ao nível da eficiência que resultam do estudo de "Avaliação da Implementação das Medidas de Reforço da Transição para uma Economia com Baixas Emissões de Carbono (OT4)", assinalam-se, no âmbito dos estudos de caso realizados, alguns argumentos e fatores explicativos que poderão justificar as disparidades sinalizadas ao nível dos custos unitários, designadamente no âmbito dos indicadores da PI 4.3 associados ao edificado (administração pública e habitação social), que se referem a dificuldades

associadas aos cálculos dos indicadores de redução do consumo de energia, o que resulta principalmente da ausência de referenciais ou de metodologias claras de cálculo (o que levou à adoção de diferentes ferramentas ou práticas de estimativa, quer pelas estruturas internas das entidades – genericamente pouco experientes em matéria de eficiência energética – que apresentaram a candidatura, quer também, em alguns casos, dos consultores contratados para apoiar na preparação das candidaturas.

Quadro A13. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 3

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
4b	Consumo de energia primária nas empresas	Tep/M€	32,88	1	94	94,8	-	-	-	2.886
4c	Consumo de energia primária na administração regional e local	Tep	100.081	52	5.724	110,0	32,7	459.721	10.091	57
4c	Fogos de habitação social com classificação energética melhorada	%	4,02	7	1.240	177,1	28,6	414.567	101.462	308.552

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Eixo 4. Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos

No domínio da preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos, verifica-se que a PI 6.3 apresenta um valor médio por projeto relativamente reduzido (436,1 m€), com uma amplitude relevante de custos dos 52 projetos, sendo o valor mais elevado. Considerando o valor de resultado alcançado à data de reporte da avaliação (13.388 mil dormidas em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos, apartamentos turísticos e outros), o valor médio por unidade de resultado é de 1.694 €. Em função deste valor, face ao impacto potencial gerado pelas intervenções em termos de dinamização e de sustentabilidade de uma importante atividade de suporte à base económica regional (e receita turística gerada), considera-se bastante satisfatório o custo médio por unidade de resultado obtido (avaliação corroborada pelos stakeholders envolvidos no processo avaliativo), sendo mais reduzido em 13,6% que o observado no POR Madeira 2020 (indicador a 31/12/2020) e no POR Algarve 2020, em -15,4% (indicador a 31/12/2020).

Quadro A14. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 4

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
6c	Dormidas em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos, apartamentos turísticos e outros	10^3	13.388	52	22.679	436,1	34,6	2.187.010	19.905	1,6

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Eixo 5. Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores

No domínio da promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores, verifica-se que:

- a PI 8.1 apresenta um valor médio por projeto de 2,9 M€, com uma elevada dispersão de valores. No que se refere ao indicador "Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação nas ações de apoio à contratação", o valor médio por unidade de resultado é de 636,9 m€ e no indicador

"Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional", de 628,4 m€;

- a PI 8.4 não regista, à data de corte da avaliação, entidades apoiadas com planos para a igualdade implementados com avaliação efetuada, não existindo informação relativamente ao indicador "Pessoal altamente qualificado contratado por empresas que se encontra empregado em empresas 6 meses após o apoio". Releve-se, contudo, que o valor médio por projeto é de 17 m€, observando-se uma dispersão de valores de projetos bastante reduzida, entre valores mínimos de 15 m€ e máximos de 17,5 m€;
- nos três indicadores da PI 8.5, apenas o indicador "Participações certificadas de desempregados em unidades de formação de curta duração" é quantificado à data de corte da avaliação. Com uma elevada dispersão de valores entre o projeto com o montante mais elevado e o montante mais reduzido, tem um valor médio por unidade de resultado de 284 m€ valor que se considera satisfatório, face ao impacte potencial que permitirá gerar (avaliação corroborada pelos stakeholders envolvidos no processo avaliativo). Não existem referenciais comparativos de valor médio por unidade de resultado noutros exercícios de avaliação intercalar de PO regionais realizados até ao momento no presente período de apoio comunitário.

Quadro A15. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 5

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
8i	Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação nas ações de apoio à contratação	%	74	16	47.130	2.945,6	43,8	14.120.416	9.986	636
8i	Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional	%	75	16	47.130	2.945,6	43,8	14.120.416	9.986	628
8iv	Entidades apoiadas com planos para a igualdade implementados com avaliação efetuada	%	0	10	170	17,0	70,0	17.500	15.000	-
8iv	Pessoal altamente qualificado contratado por empresas que se encontra empregado em empresas 6 meses após o apoio	%	N/A	10	170	17,0	70,0	17.500	15.000	-
8v	Trabalhadores que se consideram mais aptos para a inovação e gestão após a frequência da formação	%	N/A	272	25.303	93,0	30,9	1.200.000	360	-
8v	Participações certificadas de desempregados em unidades de formação de curta duração	%	89	272	25.303	93,0	30,9	1.200.000	360	284

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
8v	Participantes empregados que pelo menos mantêm o emprego 6 meses depois de terminada a participação na formação	%	N/A	272	25.303	93,0	30,9	1.200.000	360	-

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Eixo 6. Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação

No domínio da promoção da inclusão social e combate à pobreza e à discriminação, verifica-se que:

- a PI 9.6, a 9.7, a PI 9.10 não quantificam o respetivo indicador de resultado à data de corte de avaliação, caraterizando-se por apresentar dispersões de valores de projetos relevantes, designadamente a PI 9.6;
- a PI 9.4 não regista, à data de corte da avaliação, projetos concluídos de diversificação e aumento da qualidade da oferta de serviços sociais. Releve-se, contudo, que o valor médio por projeto é de 364 m€;
- a PI 9.1, apresenta indicadores com resultados elevados face às metas definidas para 2023 (100% ao nível das participações certificadas de pessoas com deficiência e incapacidade e 99% nas participações concluídas em ações de formação de públicos estratégicos, com os projetos a apresentarem um valor médio de 303,9 m€, para valores médios de unidade de resultado que se afiguram razoáveis (avaliação corroborada pelos stakeholders envolvidos no processo avaliativo).

Quadro A16. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 6

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
9a	Taxa de cobertura das creches	%	N/A	21	11.898	566,5	23,8	4.371.490	31.760	-
9a	Taxa de cobertura de utentes abrangidos por Unidades de Saúde Familiar	%	N/A	51	57.625	1.129,9	29,4	7.253.533	79.704	-
9a	Tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares de prioridade de nível II	Dias	N/A	51	57.625	1.129,9	29,4	7.253.533	79.704	-
9d	Efeito multiplicador do investimento público no investimento privado	n.º	N/A	97	2.935	30,2	50,5	50.000	570	-
9i	Participações certificadas de pessoas com deficiência e incapacidade	%	100	156	47.407	303,8	17,9	4.974.443	25.014	474
9i	Projetos concluídos direcionados a populações/territórios vulneráveis	%	99	156	47.407	303,8	17,9	4.974.443	25.014	478
9iii	Participações concluídas em ações de formação de públicos estratégicos	%	76	19	864	45,4	15,8	290.000	1.895	11
9iv	Projetos concluídos de diversificação e aumento da qualidade	%	0	24	8.730	363,7	37,5	923.223	70.724	-

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
	da oferta de serviços sociais									
9vi	Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego, que permanecem 12 meses após o fim do apoio	%	N/A	274	13.127	47,9	45,2	427.391	643	-

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Eixo 7. Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida

No domínio da educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida, verifica-se que:

- resultou do processo de auscultação uma clara perceção da insuficiência dos recursos alocados, que não permitiu ao eixo cobrir a totalidade das necessidades regionais. Este eixo mobilizou, à data de corte da avaliação, mais de 105 M€, tendo a maior alocação sido afeta à PI 10.5. Com efeito, existe uma perceção sinalizada pelos stakeholders que o investimento é insuficiente, atendendo às debilidades que Lisboa enfrenta ao nível do combate ao insucesso e ao abandono escolar, à qualificação de uma franja da sua população e às significativas necessidades de requalificação do maior parque escolar do país, enquadramento que fundamenta a perceção dessa insuficiência. Embora os resultados se apresentem positivos, continuam a registar-se importantes necessidades de investimento, em particular ao nível das infraestruturas do ensino básico. Na PI 10.5, ainda que o investimento tenha sido reforçado e a verba se encontre praticamente esgotada, persistem carências efetivas e já identificadas em termos de infraestruturas de educação, algumas das quais, em particular as de maior dimensão, se confrontam com dificuldades financeiras dos municípios para que possam ser concretizadas;
- na PI 10.1, o valor médio por projeto é de 209,7 m€, com uma significativa amplitude de custos dos 94 projetos, não apresentado um valor de resultado à data de corte da avaliação, o que acontece igualmente na PI 10.3, onde o valor médio por projeto é de 298,2 m€;
- na PI 10.5, a amplitude associada aos valores dos projetos financiados é bastante elevada, o que resulta das diferentes caraterísticas das intervenções realizadas. O valor médio por unidade de resultado é de 616 m€, inferior ao observado noutras regiões NUTS II apoiadas por PO regionais, como a Madeira, o Alentejo ou o Algarve. Face à natureza infraestrutural das intervenções, num contexto de resolução de problemas de conservação e de modernização dos estabelecimentos e consequente contributo para a melhoria do parque escolar instalado, das condições de aprendizagem e do sucesso educativo afigura-se satisfatório o custo médio por unidade de resultado (avaliação corroborada pelos stakeholders envolvidos no processo avaliativo).

Quadro A17. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 7

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
10a	Taxa de cobertura da requalificação das escolas do ensino básico e secundário (% de alunos)	%	81	215	49.882	232,0	35,3	1.120.816	2.279	615
10i	Escolas abrangidas por projetos específicos de combate ao insucesso e ao abandono que	%	N/A	94	19.713	209,7	33,0	1.477.304	22.462	-

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
	progrediram, aproximando-se ou superando o valor esperado									
10iii	Pessoas não desistentes em processos RVCC	%	N/A	121	12.863	106,3	40,5	298.208	24.941	-
10iv	Diplomados nos cursos de dupla certificação, de nível ISCED 3	%	58	58	22.954	395,7	41,4	973.720	30.850	395
10iv	Diplomados em cursos, de nível ISCED 4 (CET)	%	41	58	22.954	395,7	41,4	973.720	30.850	559

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

Eixo 8. Desenvolvimento urbano sustentável

No domínio do desenvolvimento urbano sustentável, verifica-se que:

- a PI 4.5 apresenta um valor médio por projeto de 584 m€, com uma significativa amplitude de custos dos 78 projetos e um valor médio por unidade de resultado de 3.524 €. A natureza das intervenções justifica a discrepância observada, sendo, no entanto, duas dimensões fundamentais do processo de descarbonização dos transportes e de fomento do transporte coletivo em detrimento do transporte individual. Neste quadro, embora ainda não mensuráveis, os resultados das intervenções serão muito positivos e perspetiva-se que o custo associado à unidade de resultado a gerar será bastante positivo (avaliação de sensibilidade dos stakeholders envolvidos no processo avaliativo). Das conclusões ao nível da eficiência que resultam do estudo de "Avaliação da Implementação das Medidas de Reforço da Transição para uma Economia com Baixas Emissões de Carbono (OT4)", assinalam-se, no âmbito dos estudos de caso realizados, alguns argumentos e fatores explicativos que poderão justificar as disparidades sinalizadas ao nível dos custos unitários, designadamente no âmbito dos indicadores da PI 4.5 associado às operações na área da mobilidade sustentável, em que as vias apoiadas apresentam especificidades técnicas e realidades de execução relevantes, existindo naturalmente situações extremas ou atípicas, a que se associam, também, variações dos custos de obra relacionados com a evolução dos preços de mercado (com tendência de aumento, nos últimos anos, por motivos associados à pandemia COVID-19), considerando os diferentes momentos de lançamento do concurso, dimensão que deve igualmente ser considerada, bem como, por outro lado, da ausência de referenciais ou de metodologias claras de cálculo resultou na utilização de formas diferenciadas de determinar o indicador;
- na PI 6.5, os 58 projetos apoiados apresentam um valor médio de 703,8 m€. Com base no EC realizado e à dinamização de atividades e à alavancagem na iniciativa privada que está a gerar, afigura-se como satisfatório o custo envolvido face ao resultado a atingir.
- a PI 9.8 teve, até à data de corte do presente exercício avaliativo, um total de 81 projetos aprovados, com um valor médio de 302 m€, aplicando-se as mesmas conclusões associadas ao estudo de caso.

Quadro A18. Valor médio por projeto e valor médio por unidade de resultado a 31/12/2021 – Eixo 8

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
4e	Emissão estimada dos gases com efeitos de estufa na área urbana	1.000 Ton/CO_2	12.914	78	45.514	583,5	29,5	4.055.408	37.401	3
6e	Grau de satisfação dos residentes que	1 a 10	3,00	58	40.823	703,8	19,0	19.000.000	28.096	13.607

PI	Indicador de resultado	Un.	Valor à data de corte da avaliação	Projetos (n.º)	Custo Total Aprovado (m€)	Valor Médio Projeto (m€)	Projetos acima do Custo Médio (%)	Dispersão de valores dos projetos (custo aprovado - €)		Valor Médio por unidade de resultado (m€)
								Mais elevado	Mais reduzido	
	habitam em áreas com estratégias integradas de desenvolvimento urbano									
9b	Aumento do grau de satisfação dos residentes nas áreas de intervenção	1 a 10	4,00	81	2.448	302,3	32,1	1.605.474	6.813	6.121

Fonte: EY-Parthenon com base nos SI do PO Lisboa

7.5. Auscultação de *stakeholders* – entrevistas e *Focus Group*

Entidades	Entrevistados	Data
AG Lisboa 2020	Dra Isabel Quaresma	24/06/2022
AG Lisboa 2020 (FSE)	Dra Dulce Barros	24/06/2022
AG Lisboa 2020 (Empresas e I&D)	Dr Fernando Nogueira	24/06/2022
AG Lisboa 2020 (Controlo)	Dra Joaquina Sim SIm	04/07/2022
AICEP	Dra Madalena Silva e Prof. Francisca Guedes de Oliveira	26/08/2022
AML	Dr Filipe Ferreira	04/07/2022
Banco Português de Fomento	Dr Pedro Magalhães e Dra Sónia Timóteo	04/07/2022
FCT	Dr Pedro Leite, Dra Susana Dias, Dr Luís Ascenção, Dr Antonio Santos e Dra Isabel Vittorino	25/07/2022
IAPMEI	Dra Maria Figueira	07/07/2022
Turismo de Portugal	Dr Carlos Abade	28/06/2022

Focus Group	Entidades envolvidas	Data
FG1 – Teoria da Mudança	AG do PO Lisboa, CCDR LVT, ARS LVT, AML, FCT, ANI, CM Sintra	17/03/2022
FG2 – Articulação de intervenções e fontes de financiamento	AG do PO Lisboa, AG do POCH, AML, DRAP LVT, FCT, IEFP	07/12/2022
FG3 – I&D e Sistemas de Incentivos	AG do PO Lisboa, AICEP, ANI, Associação ModaLisboa, CCP, BPF, FCT, Fundação Champalimaud, Fundação Calouste Gulbenkian, IAPMEI, Instituto de Medicina Molecular João Lobo Antunes Universidade Nova de Lisboa	05/12/2022
FG4 – Educação e formação	AML, DGEST LVT, IEFP, ISS, Município Seixal, SCML, Turismo de Portugal	07/12/2022
FG5 - Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde	AG do PO Lisboa, ARS LVT, ISS, Municípios de Odivelas e Sintra, SCML	07/12/2022

Síntese das Entrevistas

QA1. Tendo em conta as áreas críticas definidas na programação do PO, os objetivos foram alcançados? Qual o contributo do PO para o cumprimento dos objetivos estabelecidos? E como se explica o maior ou menor sucesso no cumprimento dos objetivos?
- Destacam-se os problemas associados aos concursos de eficiência energética e em particular para as empresas. No início, as tipologias eram reembolsáveis, não sendo atrativas para os potenciais promotores. A elegibilidade das despesas de suporte à implantação dos equipamentos também é muito restrita. A análise das candidaturas foi muito demorada e a desistência elevada - trata-se de uma matéria muito específica, com requisitos de análise técnica complexos e a emissão de parecer final e colaboração técnica da DGEG foi demorada. Os avisos foram pensados para haver uma entidade técnica que tratava da certificação. O desafio é transformar este apoio em um instrumento atrativo. - Planos de igualdade: a forma de financiamento teve que ser ajustada e a metodologia dos planos de trabalho foi finalizada somente em 2019. Por esse motivo, os avisos foram lançados com atraso. Embora tenha havido adesão depois a operacionalização parece não ser uma prioridade efetiva para os promotores e o acompanhamento da execução por parte da AG é difícil neste tipo de projetos. - O sistema de monitorização foi evoluindo em termos técnicos durante o período de realização das ações e hoje é compatibilizado com várias plataformas de outros PO e dos OI. O sistema de gestão do FSE, em contrapartida, tem muita

capacidade para captar informação, mas revela-se deficitário na consulta de dados agregados de suporte à gestão. É o mesmo sistema há muitos anos. Era importante um upgrade no sistema para melhores análises de gestão.

- Recursos Humanos: A falta de recursos humanos de alguns OI gerou atraso na aprovação de candidaturas, despesas e outros processos (por ex. no caso dos projetos de I&D). Era importante reavaliar a estrutura de recursos dessas entidades de forma a planear a capacidade de resposta.

- Sustentabilidade Turística: Não houve uma estratégia específica para esse setor, o PO apoiou empresas com foco no turismo de património e nas regiões mais centrais de Lisboa, enquanto as regiões periféricas (com potencial para o turismo de natureza, por exemplo) não tiveram a adesão esperada. Uma estratégia regional traria mais potencial para o setor de turismo dos PO. Relativamente à qualificação do capital humano, os níveis exigidos nas candidaturas muitas vezes não são adequados às necessidades do setor da hotelaria e restauração (que detém uma componente significativa mão-de-obra menos qualificada que necessita de formação e que não adere), o que deve ser objeto de melhoria no próximo período de programação.

- Assimetria regional: Entre os 18 municípios da área metropolitana, a maior parte dos projetos concentra-se no município de Lisboa. As realidades são diferentes entre essas regiões e o planeamento para o período de programação 2030 deveria ter em consideração essas distintas realidades.

- Adequação dos instrumentos: houve uma evolução da configuração dos avisos, com o tempo os AAC foram adaptando-se às realidades dos setores. Contudo, há sugestões da necessidade de simplificação das verificações de despesas, dos condicionantes em relação à dimensão dos financiamentos (de forma a que a análise possa ser diferenciada conforme a dimensão financeira dos projetos).

- Investigação: a procura foi superior a oferta, tendo a dotação financeira esgotada logo em 2017. É necessário um incentivo maior nesta área.

- Inovação: houve uma grande adesão das empresas, aspeto muito positivo para alcance dos objetivos propostos. A inovação produtiva, por exemplo, teve níveis de investimento elevados. Na execução dos projetos, verificou-se a influência de diversos fatores externos que impactaram no adiamento dos resultados dos projetos.

- Covid: O impacto do covid foi significativo no setor de turismo e transversal a todas as regiões. Muitos projetos aprovados desistiram e outros foram concluídos mais tarde que o previsto. Os custos de construção aumentaram, os prazos das empreitadas derraparam, alguns empreiteiros faliram e existiram concursos de empreitadas vazios (revelando quer a sobreocupação dos empreiteiros, quer a falta de atratividade dos valores previstos nos concursos).

- Instrumentos Financeiros: Os POR usualmente utilizam os SI que são diferentes da dinâmica dos IF. Esse fator causou entropias nos processos (como na declaração de despesas, tratamento das informações) e estabeleceu uma complexidade, uma falta de clareza nos procedimentos para os promotores. Um desafio dos IF é a uniformização das regras e procedimentos, pois embora eles estejam presentes em todo o território (através dos intermediários financeiros) as regras não são as mesmas em todos os territórios. Um ponto de destaque foi a inclusão da AG nas decisões dos *templates* e procedimentos no momento do desenho dos instrumentos. O Instrumento para *Business Angel* teve dificuldades em Lisboa, devido a menor taxa de comparticipação e à maior dificuldade em obter capital privado na região (em comparação com outras regiões do país). O capital de risco obteve mais sucesso. A linha Capitalizar mais também foi bem aceite, embora tenha sido mais exigente na divulgação visto que as instituições financeiras oferecem linhas semelhantes.

QA2. Teria sido possível obter melhores resultados com os recursos disponíveis?

- Custos simplificados: uma medida que procurou trazer eficiência. Em algumas áreas essa simplificação foi efetiva, em outras (essencialmente a dos investimentos públicos apoiados pelo FEDER) não trouxe benefícios significativos, pois ainda havia uma carga burocrática grande associada.

- Critérios de avaliação: É importante ao levar em consideração as simplificações necessárias para aumentar a eficiência, na análise dos critérios. Por exemplo, alguns critérios de avaliação são difíceis de tipificar, especialmente nos projetos de investigação e poderiam ser flexibilizados pelos OI.

- Sistema de monitorização: Na transição QREN e Portugal 2020, houve uma completa reformulação dos sistemas de informação, o que dificultou na estabilização dos procedimentos e trouxe constrangimentos adicionais na adaptação de ferramentas. Importante considerar que há projetos apoiados por 2 ou mais PO diferentes, pelo que a uniformização e integração desses sistemas são fundamentais.

- Alocação de recursos: O PO foi eficiente nesse sentido, sobretudo no âmbito das reprogramações (por ex. a falta de adesão aos apoios à Eficiência Energética e a decorrente perceção de que a dotação estava sobredimensionada, levou a AG a canalizar os recursos para outras áreas prioritárias como saúde e educação).

- Empresas e I&D: Taxa de compromisso alta, com *overboking*, porém uma procura abaixa da esperada. Um entrave a um controlo mais eficiente de muitos projetos pela AG é a gestão desses projetos pelos bancos.

- Comunicação: Esta área tem falta de recursos humanos face aos requisitos que são colocados pela CE na divulgação dos apoios. Para minimizar este constrangimento foi contratada uma empresa de comunicação como uma solução de recurso e a articulação com outras entidades também permitiu para obter maior capilaridade de divulgação nos diferentes territórios. A divulgação dos resultados também é um aspeto a ser melhorado. A AG costuma fazer manuais de instruções sobre as obrigações dos promotores em matéria de comunicação, mas algumas OI não possuem, uma condicionante à comunicação e que poderia otimizar o trabalho dos recursos humanos.

- Internacionalização: embora os fundos estejam a produzir resultados no desenvolvimento das empresas, falta incluir recursos de apoio à internacionalização e exposição internacional da marca - é uma solicitação dos empresários que a AG percecionou no contacto com estes atores.

QA3. De que forma o processo de implementação do PO/PT2020 contribuiu para a eficácia e eficiência do Programa?

- Entre a AG e o OI não houve ineficiência, de facto houve o oposto visto que a consolidação da rede culminou em um acompanhamento adequado dos projetos.

- A interlocução entre a CCDRLVT e a AG foi excelente para que as operações pudessem ser geridas de forma eficiente, aumentando inclusive a capacidade de planeamento dos OI.

- Um aspeto que condicionou a eficiência em alguns OI foi a multiplicidade (de atores e de fundos, impedindo a maximização de efeitos de escala) e pouca capacidade dessas entidades para gerirem esses fatores sem a assistência técnica suficiente para suprir esse gap.

- FSE: tiveram alguns projetos com cortes orçamentais devido ao não cumprimento dos indicadores contratualizados.

- A principal crítica no tocante à eficiência é a imprevisibilidade dos avisos e um maior alcance, em termos de divulgação, dos calendários.

QA4. De que forma está o PO a contribuir para os objetivos do PT2020, considerando a Estratégia da União e a estratégia regional e para o reforço da coesão territorial?

- Saúde: os indicadores de resultado não se mostraram adequados para medir a ligação direta entre as operações e os resultados. Através desses indicadores não foi possível traduzir os impactos esperados. Os apoios concedidos aos hospitais precisam ser avaliados tendo em mente as manutenções associadas aos equipamentos.

- Empresas: até o momento percebe-se o impacto a nível nacional, no tecido económico regional ainda não é possível perceber. Alguns investimentos já veem avanços como na modernização de fábricas, na eficiência energética da produção de cimento e na introdução de fontes renováveis nas empresas. Os fundos tiveram um papel dinamizador de atividades e empresas de maior valor acrescentado.

- Infraestruturas de Investigação: como os projetos de Infraestrutura permanecem, mesmo quando os apoios se encerram, é feita uma avaliação de maturidade. O plano é que elas possam continuar existindo sem o financiamento externo. O objetivo principal é a sustentabilidade e autonomia dos projetos.

- Covid: a mensuração do impacto ainda está em curso, pois muitos projetos ainda estão em execução devido aos atrasos e prorrogações motivados pela pandemia.

QA5. Qual o valor acrescentado europeu na implementação do PO e nos seus resultados?

- Educação: Sem os investimentos financiados pelo PO não seria possível as reformas em larga escala dos equipamentos escolares, em especial a remoção do amianto. O impacto dessas ações somente a longo prazo, mas é visível a importância dos fundos nesse aspeto.

- Saúde: nesta área (especialmente USF e equipamentos hospitalares), o VAE é talvez o mais relevante do PO.

- Formação: Um bom exemplo da importância do fundo são nos cursos profissionais. O promotor público muitas vezes não consegue abarcar uma variedade de formações, e o apoio nestes casos é impulsionador. Os investimentos do PO atendem as necessidades de formação do Centro Qualifica. O EFA é também um exemplo positivo.

- Empresas e Inovação: A internacionalização das empresas é um processo complexo e caro, em particular para as PME. Os fundos foram essenciais, tendo um efeito amplificador e acelerador. Na TI de inovação produtiva, os fundos foram determinantes para a escolha de novos projetos e para inserir Lisboa como localização-alvo das expansões de grandes empresas. Em termos gerais, em internacionalização e expansão os SI foram cruciais.

QA6. O PO está a responder de forma adequada e suficiente aos problemas e necessidades da Região, sendo capaz de promover uma efetiva mudança?

- Mudanças contextuais: o mercado se não está adaptar às influências externas, o universo de empresas capaz de responder aos contratos diminuiu por causa da crise, pandemia, entre outros fatores. Essas externalidades influenciam a capacidade das empresas de responder às especificações técnicas dos fundos, são poucas as que conseguem efetivamente.

- Território: O PO tem que estar desenhado de forma a corrigir o enviesamento natural de investimento nas regiões. O custo no interior deveria ser mais baixo, o desenvolvimento de acessibilidade deveria ser visto de forma diferente (ligação aos aeroportos, por exemplo). O SI tem que deixar de enviesar o eixo Lisboa e Porto. É preciso pensar incentivos fiscais para essas regiões.

- Turismo: Seria mais condizente com as necessidades turísticas da região se a apresentação das candidaturas fosse permitida a qualquer momento e não em datas específicas. Muitos projetos não são aplicáveis, mas aprendem e querem inserir seus projetos novamente e não conseguem porque os concursos estão fechados. Essa simplificação traria mais eficiência e diminuiria as reprovações no tempo.

7.6. Guiões das Entrevistas

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	TdM	Opção 2.2?	AG POR - CCDR	OI	AML	ISS	EMPIS	ACSS	CCIG	ARSLVT
Eficácia										
QA1. Tendo em conta as áreas críticas definidas na programação do PO, os objetivos foram alcançados? Qual o contributo do PO para o cumprimento dos objetivos definidos? E como se explica o maior ou menor sucesso no cumprimento dos objetivos?										
Contributo do PO para o cumprimento dos objetivos específicos e fatores que explicam o maior ou menor sucesso do PO no cumprimento desses objetivos										
Quais são os instrumentos/as TO que se têm revelado mais eficazes para cumprir os objetivos específicos do PO nos seus diferentes domínios de atuação e em particular nos domínios de atuação cobertos pelas opções 2.2.			x		x					
Os avisos de abertura de concurso (e.g. em termos de dotações, elegibilidades, formas de apoio) revelam-se adequados para captar uma procura qualificada? Que apreciação fazem da qualidade global das candidaturas selecionadas e em que medida há PI que se destacam (PI com níveis médios de classificação de mérito mais altos e mais baixos)?	PI1		x		x					
Que fatores relacionados com o desenho dos instrumentos/TO (i.e., o racional da programação) e/ou com a forma como estes foram implementados (p. ex., oportunidade do timing do lançamento dos concursos, divulgação, mecanismos de elegibilidade, processo de seleção, …) explicam o maior ou menor sucesso do PO no cumprimento daqueles objetivos?	PI1		x							
Em que medida o sistema de monitorização do PO e os respetivos indicadores desempenham um contributo relevante para apoiar as decisões de ajustamento no PO e melhorar os níveis de eficácia? Que limitações de identificam e onde poderia haver melhorias?	PI7		x							
As unidades hospitalares possuem competências técnicas e recursos especializados que garantam uma eficaz utilização dos equipamentos de diagnóstico e tratamento adquiridos?	PI9									x
Ao longo do período de execução dos apoios, registaram-se alterações nas prioridades e políticas públicas enquadradoras que tenham limitado ou mesmo inviabilizado o alcance dos objetivos e resultados previstos? Quais os objetivos em que mais se sentiu essa influência?	RI8		x		x					x
Avaliação do PO em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação										
Os objetivos específicos estão a ser atingidos e existem condições para serem integralmente realizados? Em que medida o menor grau de implementação de algumas das TO poderá condicionar a concretização desses objetivos?			x							
Que tipo de alterações foram sendo introduzidas nos instrumentos, quais as razões que as justificaram e que consequências daí advêm para uma melhor resposta ao cumprimento dos objetivos e às necessidades de desenvolvimento da Região?			x		x	x	x	x	x	
Os condicionalismos existentes no mercado de empreitadas (aumento de custos, concursos sem procura, insolvências,…) têm sido muito impactantes na execução dos projetos apoiados?	RI8	x	x			x				x

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	TdM	Opção 2.2?	AG POR - CCDR	OI	AML	ISS	EMPIS	ACSS	CCIG	ARSLVT
Tem-se observado um aumento significativo na procura de cuidados médicos especializados? Esse aumento é muito impactante no objetivo de reduzir os tempos de espera, por consultas de especialidade?	RII3	x								x
O contexto pandémico gerou a reafectação de estruturas e prioridades com impacte potencial nos resultados a alcançar?	RII5	x				x				x
Existem fatores (por exemplo, a experiência ou escala) que limitam a participação e grau de sucesso das entidades do SCTR em outros programas de I&D financiados pela União Europeia?	RII4	x		FCT, ANI						
O apoio à requalificação disponibilizado exclusivamente para investimentos em infraestruturas e equipamentos de investigação científica e tecnológica inseridas no Roteiro Nacional de Infraestruturas de Interesse Estratégico foi suficiente para promover a partilha e o acesso aberto dessas infraestruturas? Ficaram infraestruturas relevantes por apoiar?			X	FCT, ANI						
Outros fatores que contribuem para os resultados esperados/observados										
Que fatores externos ao PO terão potenciado ou condicionado os resultados observados até à data?			x		x	x	x	x	x	–
Em relação aos eventuais desvios face aos objetivos e metas que decorrem do processo de implementação das intervenções, que recomendações para uma operacionalização mais expedita e/ou eficaz?			x		x	x	x	x	x	–
Igualdade entre homens e mulheres, não discriminação e acessibilidade										
De que forma as questões relativas à igualdade entre homens e mulheres, não discriminação e acessibilidade estão presentes na atribuição dos apoios?			x		x	x	x	x	x	
Que boas práticas evidenciam e validam as preocupações em matéria de igualdade entre homens e mulheres, não discriminação e acessibilidade no processo de atribuição dos apoios?			x		x	x	x	x	x	
Eficiência										
QA2. Teria sido possível obter melhores resultados com os recursos disponíveis?										
Afetação de recursos financeiros entre instrumentos de política/TO, beneficiários e territórios alvo										
A afetação dos recursos financeiros pelos diferentes objetivos específicos, beneficiários e territórios-alvo é adequada, tendo em consideração as respetivas elegibilidades e os objetivos a prosseguir?			x		x	x	x	x	x	
É possível isolar grupos específicos de beneficiários em que os efeitos das intervenções foram mais relevantes, face aos recursos públicos investidos?			x		x	x	x	x	x	
Ineficiência na utilização dos recursos										
Existem fatores (internos e externos) que concorrem para situações de ineficiência na utilização dos recursos (pe. custos de perifericidade, nível tecnológico, mercados ineficientes,...)?	RII.1	x	x							
A dotação financeira face às necessidades identificadas compromete o impacto das intervenções (o apoio público concedido é o necessário para produzir os efeitos esperados)? Em que domínios de atuação do PO isso não se verifica?			x							

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	TdM	Opção 2.2?	AG POR - CCDR	OI	AML	ISS	EMPIS	ACSS	CCIG	ARSLVT
Em que medida o desenho programático e instrumental do PO foi capaz de concretizar as lógicas de territorialização e de aproximação às necessidades especificas dos territórios?			x		x					
Em que medida o desenho programático e instrumental do PO foi capaz de potenciar a integração de fundos, políticas e atores?			x		x					
Eficiência operativa										
QA 3. De que forma o processo de implementação do PO/PT2020 contribuiu para a eficácia e eficiência do Programa?										
As formas de financiamento/intensidades de apoio são as mais adequadas e ajustadas às necessidades de investimento dos destinatários? É possível identificar situações ou casos concretos em que tal não se verifica?	PI.2	x				x				x
Que apreciação faz da obrigatoriedade de aprovação prévia das Estratégias das DLBC? Em que medida representou dificuldades/limitações que possam ter condicionado os resultados ou, ao invés, potenciado os efeitos das intervenções?			X		x					
Em que medida os modelos de implementação/governação das abordagens territoriais integradas contribuíram para captar procura qualificada? Qual a expressão das reprovações por falta de mérito/qualidade das candidaturas no total de candidaturas das abordagens territoriais?			x		x					
Verificou-se uma boa mobilização das entidades com responsabilidade na promoção das políticas públicas relevantes? A sua capacidade de iniciativa e de concertação foi decisiva para o desenvolvimento de projetos-chave para a Região? Em que domínios foi mais visível?			x		x					
A dimensão e capacitação da AML garante uma maior eficácia e eficiência ao processo de contratualização?			x		x					
Tem sido eficaz o processo de dinamização e divulgação de atividades de I&D em centros públicos e de competência?	PI.7	x	X	FCT, ANI						
Impacto/ sustentabilidade:										
QA4. De que forma está o PO a contribuir para os objetivos do PT2020, considerando a Estratégia da União e a estratégia regional e para o reforço da coesão territorial?										
Efeitos globais das ações apoiadas – objetivos da EU e coesão territorial										
É possível identificar, desde já, efeitos ou impactos resultantes das operações apoiadas? (efeitos ou impactos planeados e não planeados, esperados e não esperados, positivos e negativos) Em que domínios são mais evidentes (crescimento inteligente, crescimento inclusivo, crescimento sustentável)?			x		x	x	x	x	x	
Num contexto em que a implementação do PO foi fortemente influenciada por fatores externos, que exemplos existem da capacidade de a AG e os restantes atores com responsabilidade na implementação do PO contrariarem o efeito penalizador de mudanças não previstas inicialmente?	PIII2 a PIII6									
De que forma os apoios disponibilizados estão a contribuir para atenuar assimetrias regionais? Que evidências podem ser observadas/expectáveis a esse nível?			x		x	x	x	x	x	

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	TdM	Opção 2.2?	AG POR - CCDR	OI	AML	ISS	EMPIS	ACSS	CCIG	ARSLVT
Em que medida as mudanças de contexto podem estar a ser determinadas por fatores externos? Em que medida as mudanças observadas são sustentáveis (perdurarão no tempo após a conclusão do PO)?	RIII2	x	X							
Que condições de operacionalização foram implementadas durante a vigência do PO para potenciar o respetivo contributo para aumentar a coesão regional e sustentabilidade turística	PIII1		X							
Validação de resultados/sustentabilidade dos efeitos das ações no domínio do emprego										
Em que medida as estratégias territoriais contribuíram para impulsionar a criação de emprego em áreas emergentes? O que poderia ter sido feito de forma diferente para potenciar esse contributo?					x					
Validação de resultados/sustentabilidade dos efeitos das ações no domínio dos equipamentos sociais e de saúde										
O preço praticado no acesso ao serviço adequa-se ao rendimento disponível dos utentes? Ou existem evidências que o custo pode condicionar a procura?	PIII.4	x				x				x
Os custos de manutenção e funcionamento poderão ser impactantes na sustentabilidade dos equipamentos?	PIII.5	x				x				x
Face ao maior grau de exigência dos utentes, existem evidências de abordagens/soluções inovadoras e diferenciadoras nas respostas criadas? Estas podem ser determinantes para incrementar a procura a prazo?	PIII.6	x				x				x
É possível sinalizar constrangimentos (existentes/potenciais) à utilização plena dos equipamentos apoiados (recrutamento de recursos humanos, custos de manutenção,…)?	RIII.3	x				x				x
Validação de resultados/sustentabilidade dos efeitos das ações no domínio da I&D										
Perceção dos atores sobre competitividade e reconhecimento dos projetos de I&D nacionais à escala internacional	RIII2	x		FCT, ANI						
VAE										
QA5 Qual o valor acrescentado europeu na implementação do PO e nos seus resultados?										
Na ausência de apoios FEEI, os atores-chave avançariam com intervenções da mesma natureza das ações apoiadas? Existem áreas ou domínios em que seria expectável que tal não se verificasse?					x	x	x	x	x	x
Os FEEI têm efetivamente contribuído para alavancar as medidas de política pública regional? Em que domínios? De que forma?	P II2	x	x		x					
Em que medida os FEEI foram determinantes para o alcance dos resultados? De que forma as orientações comunitárias contribuíram para - ou mesmo determinaram - os resultados alcançados (maior ambição, aceleração da produção de resultados, maior abrangência, maior inovação)?			x		x	x	x	x	x	

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	TdM	Opção 2.2?	AG POR - CCDR	OI	AML	ISS	EMPIS	ACSS	CCIG	ARSLVT
Que boas práticas ao nível do sistema de governação podem ser relevadas para otimizar os efeitos gerados pelas operações? Uma intervenção exclusivamente a nível regional ou nacional permitiria alcançar resultados similares ou equiparáveis?			x		x					x
Relevância / Coerência interna e externa										
QA6. O PO está a responder de forma adequada e suficiente aos problemas e necessidades da Região, sendo capaz de promover uma efetiva mudança?										
Alinhamento com necessidades dos atores e da Região										
Os apoios disponibilizados (e as formas de apoio) respondem às efetivas necessidades dos atores e da Região? Existem (e como se estabelecem) articulações com outros instrumentos/mecanismos, de modo a potenciar os resultados a alcançar?	PI.2 e PI.3	x	x	x x	x	x	x	x	x	
Como avalia a exigência de enquadramento dos projetos apoiados nos domínios e prioridades da especialização inteligente da Região (saúde e áreas relacionadas; indústrias criativas e produção de conteúdos; tecnologias de informação e comunicação; engenharias relacionadas com a mobilidade; ciências do conhecimento e exploração dos recursos marinhos)? São adequadas ou são de alguma forma limitativas a uma maior participação da procura por este tipo de apoios?	RI7	x	x	FCT, ANI						
Como avalia a adequação do PO (TO/elegibilidades) face à necessidade de reforçar a qualidade da resposta pública no acesso aos serviços sociais e de saúde? Que TO são mais relevantes para este objetivo? Existem outras dimensões (não apoiadas) que poderiam ser mais interessantes para garantir melhores resultados?	PI5	x				x				x
Como avalia a adequação dos recursos e as condições disponibilizados pelo PO para operacionalizar a Estratégia para o Desenvolvimento do Programa Nacional de Cuidados Paliativos? Que aspetos críticos podem ser relevados?	PI6	x				x				x
Avalia de forma positiva a definição e hierarquização das prioridades (mapeamento), no domínio dos equipamentos sociais e de saúde? Foi envolvido no processo de definição? Estão a ser apoiados os territórios mais críticos e com maiores lacunas no acesso a estes serviços?	RI6	x				x				x
Sinergias e complementaridades										
As sinergias e complementaridades previstas em sede de programação do PO Lisboa 14-20 – quer entre instrumentos FEEI (em particular o POSEUR e o POCH), quer entre estes e outros instrumentos de política pública regional, nacional e/ou comunitária – estão a ocorrer (e de que modo)?	PIII.3	x	x							
A oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade (plasmadas nos AAC) vão de encontro à procura por parte dos beneficiários/promotores?	PI.2 e PI.3	x			x	x	x	x	x	x
Sinalizam-se algumas sobreposições ou efeitos concorrenciais entre instrumentos de política pública (regional, nacional e/ou comunitária), com reflexos na mobilização da procura? Exemplos de instrumentos que estejam a condicionar a procura no PO?	RI.1	x	x		x	x	x	x	x	
Existem evidências de resultados que tenham sido incrementados em função da articulação de diferentes políticas?	PIII.3	x				x				x

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	TdM	Opção 2.2?	AG POR - CCDR	OI	AML	ISS	EMPIS	ACSS	CCIG	ARSLVT
Considera que predomina na região um sistema académico e de investigação recetivo a coprodução?	PI.8	x	X	FCT, ANI						
Adaptação/resposta a mudanças contextuais										
Face às mudanças de contexto que marcam a implementação do PO, em que medida emergiram novas necessidades de intervenção? Quais as causas, os objetivos e as motivações subjacentes às mesmas? Os exercícios de reprogramação responderam adequadamente a essas alterações e às dificuldades de implementação de alguns OE e TO?	PI.4 e PI.5	x	x		x	x				x
Que alterações de contexto condicionaram a mobilização da procura e a implementação dos projetos aprovados?	RI.2	x	x		x	x				x
Existem competências técnicas e recursos especializados nas unidades hospitalares que garantam uma eficaz utilização dos equipamentos de diagnóstico e tratamento adquiridos? Existem constrangimentos a assinalar relativamente à utilização dos equipamentos (custos e/ou competências para a manutenção, dificuldade de substituição de materiais,…)	PII6									x
Ocorreram alterações nas prioridades governamentais regionais e nas políticas públicas objeto de financiamento ao longo do período de programação? Condicionam os resultados obtidos?	RI.2 e RII.2	x	x		x	x				x

7.7. Inquéritos

7.7.1. Formulários dos Inquéritos

Inquérito 1. Inquérito a promotores não empresariais

Nota metodológica:

Este inquérito aplica-se a todos os promotores não empresariais que têm projetos aprovados nos eixos 1 a 8 do **Programa Operacional Lisboa 2020** e a um grupo restrito de promotores empresariais cujo perfil de questões do inquérito às empresas não se ajusta à natureza do projeto de que são promotores (p. ex., empresas de formação a prestar serviços e não propriamente a desenvolver um projeto de investimento para aumentar a sua competitividade – neste último caso respondem ao inquérito empresarial).

O inquérito será aplicado *online* e serão devidamente apresentados os seus objetivos e âmbito, bem como fornecidas instruções de preenchimento e o contacto da equipa de avaliação para esclarecimento de eventuais dúvidas. Tendo em consideração que algumas questões remetem para uma análise por eixo, será disponibilizada aos respondentes uma tabela que indica as TO enquadradas em cada um dos eixos. Adicionalmente, no texto do *e-mail* a enviar com o *link* de acesso ao questionário, serão identificados os projetos a que o inquérito se reporta.

Caracterização da entidade [para todos os inquiridos]

Designação: _____

NIF: _____

A. Aspetos operacionais e fatores críticos [para todos os inquiridos]

Como avalia a adequação das tipologias de operações/medidas elegíveis nos Eixos do Programa Operacional Lisboa 2020 que enquadra(m) o(s) seu(s) projeto(s) face às necessidades de investimento da entidade? (*Selecione apenas os eixos onde se enquadram os seus projetos aprovados*)

Eixo	Muito adequado	Adequado	Pouco adequado	Nada adequado	NS/NR
(selecione da lista)	( )	( )	( )	( )	( )
(selecione da lista)	( )	( )	( )	( )	( )
(selecione da lista)	( )	( )	( )	( )	( )

1.1. **Justifique** (por exemplo, especifique para cada Eixo selecionado, o tipo de operação ou o projeto que necessitava realizar e que não possível concretizar por não ter enquadramento nas elegibilidades do **Programa Operacional Lisboa 2020**)

_____

_____

2. **Alguma das candidaturas apresentadas ao Lisboa 2020 implicou alterações ao seu projeto inicial em virtude das condições de elegibilidade exigidas nos Avisos de Concurso?**

[ ] Não, o(s) projeto(s) apresentado(s) não sofreram alterações (passe à questão 3)

[ ] Sim, foram introduzidas alterações

2.1. **Essas alterações traduziram-se** (*selecione casos aplicáveis*):

[ ] Numa maior orientação do projeto para a sustentabilidade ambiental e para a eficiência energética

[ ] Num maior alinhamento com a estratégia regional e outros instrumentos de política territorial e setorial relevantes

[ ] Numa maior preocupação com o contributo do projeto para a redução de disparidades regionais

[ ] Numa maior preocupação do projeto com a valorização de recursos naturais e/ou tradicionais da região

[ ] Numa maior orientação do projeto para questões relacionadas com a igualdade de oportunidades e não discriminação e/ou igualdade de género
[ ] No aumento do grau de inovação do projeto
[ ] Num maior foco do projeto em áreas prioritárias definidas pelo Programa
[ ] Num maior foco do projeto nos resultados a atingir
[ ] Outras alterações. Indique quais _____

3. **Em função das suas necessidades de investimento, como avalia a adequação do Lisboa 2020 nos seguintes parâmetros?**

	Desadequado	Pouco adequado	Adequado	Muito adequado	NS/NR
Informação contida nos Avisos de Concurso (utilidade e clareza)	( )	( )	( )	( )	( )
Prazo máximo de realização do projeto	( )	( )	( )	( )	( )
Despesas consideradas elegíveis para apoio	( )	( )	( )	( )	( )
Forma de apoio (reembolsável/fundo perdido)	( )	( )	( )	( )	( )
Taxas de cofinanciamento (taxas de comparticipação pelo Programa)	( )	( )	( )	( )	( )
Requisitos administrativos/documentais	( )	( )	( )	( )	( )
Indicadores contratualizados para aferição de resultados	( )	( )	( )	( )	( )

B. **Caso tenha considerado algum dos parâmetros anteriores "desadequado" ou "pouco adequado", pf especifique as tipologias de operações/medidas a que se aplicam e justifique.**

_____
_____

4. **Em que medida os seguintes aspetos condicionaram ou facilitaram o arranque e desenvolvimento do(s) projeto(s) aprovado(s)?:**

Parâmetros de análise	Condicionou muito	Condicionou	Neutro	Facilitou	Facilitou muito	NS/ NR
Previsibilidade de abertura de concursos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Prazos médios de análise de candidaturas	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Prazos médios de análise de pedidos de pagamento	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Flexibilidade na introdução de alterações aos projetos (recalendarização, despesas elegíveis)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Alterações regulamentares ocorridas durante a implementação dos projetos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Procedimentos de contratação pública	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Envolvimento de entidades públicas com responsabilidade direta na promoção das políticas públicas relevantes	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Envolvimento de outras entidades (publicas ou privadas) na conceção ou implementação	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Mercado das empreitadas (preços, disponibilidade dos serviços no mercado, prazos de execução das obras)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reconhecimento dos projetos de I&D nacionais à escala internacional	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Adesão dos destinatários finais das operações (ex. formandos)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Nível de acesso a financiamento alheio para implementação do projeto	( )	( )	( )	( )	( )	( )

Parâmetros de análise	Condicionou muito	Condicionou	Neutro	Facilitou	Facilitou muito	NS/ NR
Montante do apoio público concedido	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Pandemia COVID-19	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Outro. Qual? _____	( )	( )	( )	( )	( )	( )

4.1. **Caso tenha classificado algum dos parâmetros anteriores como "condicionou muito" ou "condicionou", por favor especifique a razão da resposta e identifique as tipologias de operações/medidas a que se aplicam as apreciações:**

C. **Valor Acrescentado** [para todos os inquiridos]

5. **Teria desenvolvido o(s) projeto(s) apoiado(s) caso não tivesse obtido apoio financeiro do Programa Operacional Lisboa 2020?**

[ ] Não teria desenvolvido nenhum projeto se não tivesse apoio (passe à questão 8)
[ ] Sim, teria desenvolvido todos os projetos mesmo sem apoio (passe à questão 7)
[ ] Sim, teria desenvolvido alguns projetos mesmo sem apoio

6. **Assinale em que tipologias de operação/medidas do Programa Operacional Lisboa 2020 se enquadra(m) o(s) projetos que teria desenvolvido mesmo sem o apoio dos fundos comunitários?**

Eixo	Tipologia de operações/ Medida	Nº de projetos que teria desenvolvido
(selecione da lista)	*(selecione da lista)*	( )
(selecione da lista)	*(selecione da lista)*	( )
(selecione da lista)	*(selecione da lista)*	( )

7. **Relativamente aos projetos que desenvolveria mesmo sem o apoio do Programa Operacional Lisboa 2020, teria introduzido alterações?**

[ ] Não teria introduzido alterações, apenas recorreria a outras fontes de financiamento
[ ] Sim, teria reduzido a dimensão financeira do(s) projeto(s)
[ ] Sim, teria adiado a data de arranque do(s) projeto(s)
[ ] Sim, teria alargado o prazo de execução do(s) projeto(s)

8. **Procurou estabelecer algum tipo de articulação da(s) operação(ões) apoiada(s) no âmbito Lisboa 2020 com operação(ões) apoiada(s) por outros instrumentos de financiamento nacionais e/ou comunitários?**

[ ] Sim
[ ] Não (*avance para a questão 9*)
[ ] NS/NR (*avance para a questão 10*)

8.1. **Com que instrumentos de financiamento?** (identifique o instrumento de apoio e o tipo de operação apoiada) _____

8.2. **Exemplifique que tipo de articulação foi estabelecida e indique de que modo se estão a potenciar os resultados a alcançar no projeto apoiado pelo Programa Operacional Lisboa 2020.**

_____

9. **Porque razão não estabeleceu articulações da(s) operação(ões) apoiada(s) no âmbito do Programa Operacional Lisboa 2020 com operação(ões) apoiada(s) por outros instrumentos de financiamento nacionais e/ou comunitários?** (Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações)

Afirmações	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR
Desconhecia outros instrumentos de financiamento nacionais ou comunitários	( )	( )	( )	( )	( )
Não conhecia outras entidades a promoverem projetos que pudessem ser complementares	( )	( )	( )	( )	( )

Afirmações	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR
As tipologias de operações elegíveis noutros Avisos de Concurso não o permitiram	( )	( )	( )	( )	( )
Inexistência de entidades com conhecimento técnico para apoiar o processo de candidatura	( )	( )	( )	( )	( )
Falta de iniciativa em explorar essa possibilidade	( )	( )	( )	( )	( )
Outra? Qual? _____	( )	( )	( )	( )	( )

D. Resultados e impactos dos projetos

10. **No(s) contrato(s) de financiamento que assinou, estavam previstos indicadores e objetivos para o(s) projeto(s) apoiado(s). Qual a sua expetativa relativamente à capacidade de execução do(s) projeto(s) face ao contratado em cada uma das tipologias de operações/medidas?** (Considere quer os projetos em execução, quer os projetos já concluídos; comece por inserir o eixo em que se enquadra a tipologia de operação)

10.1. **Expetativa sobre a execução dos valores de investimento contratados:**

Eixo	Tipologias de operações	Abaixo do contratado (menos de 80%)	Abaixo do contratado (80-95%)	De acordo com o contratado (95-100%)	Acima do contratado
(selecione da lista)	*(selecione da lista)*	( )	( )	( )	( )
(selecione da lista)	*(selecione da lista)*	( )	( )	( )	( )

10.2. **Expetativa sobre o alcance das metas previstas nos indicadores contratados:**

Eixo	Tipologias de operações	Abaixo do contratado (menos de 80%)	Abaixo do contratado (80-95%)	De acordo com o contratado (95-100%)	Acima do contratado
(selecione da lista)	*(selecione da lista)*	( )	( )	( )	( )
(selecione da lista)	*(selecione da lista)*	( )	( )	( )	( )

11. **Algum dos projetos a que se refere o presente inquérito se encontra concluído ou num nível de execução elevado? (identificado(s) com "sim" no email que recebeu com o link do inquérito)**

[ ] Sim

[ ] Não. O questionário terminou *(passe à questão 22)*

11.1. **Algum desses projetos se enquadra nos seguintes eixos do Lisboa 2020** *(selecione as opções aplicáveis):*

[ ] Eixo 1 – Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação *(passe à questão 12)*
[ ] Eixo 2 – Reforçar a Competitividade das PME *(passe à questão 13)*
[ ] Eixo 3 – Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores *(passe à questão 14)*
[ ] Eixo 4 – Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos *(passe à 15)*
[ ] Eixo 5 – Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores *(passe à questão 16)*
[ ] Eixo 6 – Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação *(passe à questão 17)*
[ ] Eixo 7 – Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida *(passe à questão 18)*
[ ] Eixo 8 – Desenvolvimento urbano sustentável *(passe à questão 19)*

12. **Em que medida o(s) projeto(s) que promoveu no âmbito do Eixo 1 contribuíram/espera-se que venham a contribuir para os seguintes aspetos relacionados com a evolução do sistema regional de investigação e**

inovação?

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Melhorar a qualidade da investigação científica e tecnológica	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar as iniciativas de I&D&I em contexto empresarial	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reforçar a capacidade da rede de infraestruturas de I&D&I	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a articulação das empresas com as Universidades	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a colaboração com outras instituições de ensino superior ou outras entidades relevantes de I&D	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar as atividades de transferência de conhecimento do sistema científico para o tecido empresarial	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Criar emprego em atividades de I&D	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Contratação de novos investigadores altamente qualificados	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Desenvolvimento de uma estratégia clara de exploração comercial das invenções (através da venda de patentes e/ou de licenciamento) no mercado internacional	( )	( )	( )	( )	( )	( )

13. Em que medida o(s) projeto(s) que promoveu no âmbito do Eixo 2 contribuíram/espera-se que venham a contribuir para os seguintes aspetos relacionados com a competitividade e empreendedorismo na região?

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Criar novas empresas e/ou negócios na região	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Diversificar a base produtiva da região	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar o investimento em inovação-produto (bens e serviços)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar o acesso a mercados externos por parte das empresas da região	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a competitividade das empresas regionais	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar as condições de promoção da Região no exterior	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reduzir os efeitos negativos da pandemia COVID-19 no funcionamento da entidade	( )	( )	( )	( )	( )	( )

14. Em que medida o(s) projeto(s) que promoveu no âmbito do Eixo 3 contribuíram/espera-se que venham a contribuir para os seguintes aspetos relacionados com a eficiência energética e com a mobilidade?

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Melhorar os níveis de eficiência energética ou de utilização de energias renováveis	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reduzir as despesas através do uso mais eficiente dos recursos energéticos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar o conforto térmico do parque habitacional	( )	( )	( )	( )	( )	( )

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Melhorar o conforto térmico nas infraestruturas públicas	( )	( )	( )	( )	( )	( )

15. Em que medida o(s) projeto(s) que promoveu no âmbito do Eixo 4 contribuíram/espera-se que venham a contribuir para os seguintes aspetos relacionados com o reforço da competitividade turística da Região?

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Reduzir a sazonalidade turística (potenciar a atração de turistas ao longo de todo o ano)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Qualificar a Região como destino turístico de excelência	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reforçar o papel do património natural como ativo turístico	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Fixar novos residentes ou atividades	( )	( )	( )	( )	( )	( )

16. Em que medida o(s) projeto(s) que promoveu no âmbito do Eixo 5 contribuíram/espera-se que venham a contribuir para os seguintes aspetos relacionados com o mercado de trabalho regional?

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Reduzir as dificuldades de inserção da população desempregada no mercado de trabalho	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar as competências de empresários e trabalhadores	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar o emprego	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a contratação de recursos humanos altamente qualificados	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reduzir disparidades regionais na criação de emprego (muito influenciadas pelos principais polos urbanos e empresariais)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar as oportunidades de emprego em territórios de baixa densidade	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a atratividade dos territórios de baixa densidade	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar as iniciativas de economia social ou empreendedorismo social	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Promover a igualdade de género e a conciliação da vida profissional e privada	( )	( )	( )	( )	( )	( )

17. Em que medida o(s) projeto(s) que promoveu no âmbito do Eixo 6 contribuíram/espera-se que venham a contribuir para os seguintes aspetos relacionados com a coesão social no território?

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Aumentar as competências pessoais, sociais e profissionais	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Facilitar a empregabilidade e o acesso ao mercado de trabalho de grupos vulneráveis	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a igualdade de oportunidades e combater as discriminações	( )	( )	( )	( )	( )	( )

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Melhorar os serviços e/ou as respostas sociais para idosos ou pessoas em situação de dependência (densificação da rede existente)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar os serviços e/ou as respostas sociais para crianças (densificação da rede de creches existente)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar o acesso a serviços de saúde de proximidade (densificação da rede de Unidades de Saúde Familiar)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reduzir os tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar a qualidade de vida das populações locais, através de um maior e mais fácil acesso a serviços públicos de qualidade	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Garantir uma maior e melhor conciliação da vida profissional e familiar, através do reforço das redes de apoio (creches ou unidades de cuidados continuados)	( )	( )	( )	( )	( )	( )

17.1. **Face ao seu conhecimento do Lisboa 2020, à sua experiência de execução dos projetos e aos desafios/constrangimentos do setor social e da saúde, concorda com seguintes afirmações?** *(Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações)*

Afirmações	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR
O Programa Operacional (medidas de apoio/elegibilidades) contribui para assegurar uma maior qualidade na resposta pública em termos de acesso aos serviços sociais e de saúde	( )	( )	( )	( )	( )
O processo de planeamento (mapeamento) das prioridades territoriais, no domínio dos equipamentos de saúde, foi adequado	( )	( )	( )	( )	( )
O processo de planeamento (mapeamento) das prioridades territoriais, no domínio dos equipamentos sociais foi adequado	( )	( )	( )	( )	( )
A necessidade de reafectar estruturas e redefinir prioridades, em função do contexto pandémico, limitou os resultados esperados com os projetos desenvolvidos	( )	( )	( )	( )	( )
Os constrangimentos associados ao mercado de empreitadas (aumento de custos, concursos desertos, insolvência de empresas,...) foi muito condicionador ou impediu a operacionalização das candidaturas previstas	( )	( )	( )	( )	( )
A dificuldade de recrutamento de recursos humanos é muito condicionadora da utilização plena dos equipamentos	( )	( )	( )	( )	( )
As respostas criadas com os projetos apoiados são inovadoras e diferenciadores, assegurando um ritmo crescente e sustentável de procura nos próximos anos	( )	( )	( )	( )	( )
Existem dificuldades em garantir procura para as creches apoiadas	( )	( )	( )	( )	( )
O preço praticado para acesso aos serviços sociais apoiados é compatível com o rendimento disponível dos respetivos utentes, ou seja, não é inibidor da utilização dos mesmos	( )	( )	( )	( )	( )
O preço praticado para acesso aos serviços de saúde apoiados é compatível com o rendimento disponível dos	( )	( )	( )	( )	( )

Afirmações	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	NS/NR
respetivos utentes, ou seja, não é inibidor da utilização dos mesmos					
O aumento significativo da procura por cuidados médicos especializados não tem permitido reduzir os tempos de espera pelas consultas de especialidade	( )	( )	( )	( )	( )

17.2. Caso discorde de algumas afirmações explicite, se pretender, as razões subjacentes a sua resposta?

_____

_____

18. Em que medida o(s) projeto(s) que promoveu no âmbito do Eixo 7 contribuíram/espera-se que venham a contribuir para os seguintes aspetos relacionados com as competências e o ensino?

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Colmatar necessidades de requalificação e/ou adaptação de infraestruturas de ensino e formação	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a qualificação de professores e/ou outros agentes do sistema educativo	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reduzir o abandono e/ou o insucesso escolar	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar as competências e/ou o nível de qualificação da população	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Criar ofertas de educação-formação mais alinhadas com as necessidades do mercado de trabalho	( )	( )	( )	( )	( )	( )

19. Em que medida o(s) projeto(s) que promoveu no âmbito do Eixo 8 contribuíram/espera-se que venham a contribuir para os seguintes aspetos relacionados com a melhoria do ambiente urbano?

	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Reduzir a utilização de transporte individual motorizado	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar o recurso à mobilidade ecológica e com baixas emissões de carbono	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reforçar a atratividade dos espaços centrais das cidades	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar a qualidade do ar, nos centros das cidades	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reforçar a inclusão social em comunidades desfavorecidas, através da regeneração física, social e económica de territórios-críticos	( )	( )	( )	( )	( )	( )

D. Sustentabilidade [concluídos ou *com execução financeira elevada*]

20. **Estão reunidas condições para assegurar a sustentabilidade financeira do(s) projeto(s) no futuro, garantindo suporte dos custos operacionais associados**? *Selecione o Eixo em que se enquadram os projetos para fazer a sua*

apreciação

Eixo	Não	Parcialmente	Sim
(selecione da lista)	( )	( )	( )
(selecione da lista)	( )	( )	( )

20.1. **Se respondeu não ou parcialmente, por favor justifique por Eixo**

_____

_____

21. **Como classifica, quanto à sua persistência/duração no tempo, os efeitos/resultados gerados pelo(s) projeto(s), após a sua conclusão?** *Selecione o Eixo em que se enquadram os projetos para fazer a sua apreciação*

Eixo	Curto prazo (1 a 3 anos)	Médio prazo (4 a 5 anos)	Longo prazo (mais de 5 anos)
(selecione da lista)	( )	( )	( )
(selecione da lista)	( )	( )	( )

22. **Este questionário terminou. Se pretender efetuar algum comentário adicional utilize este espaço para o efeito:**

_____

_____

Inquérito 2. Inquérito a beneficiários empresariais

Caracterização da entidade

Designação da empresa: _____

NIPC: _____

A. Dinâmicas de realização e fatores críticos

1. **Como avalia a adequação da(s) tipologia(s) de operação/medida(s) de que beneficiou às necessidades da sua empresa, no que respeita aos seguintes aspetos:**

	Desadequado	Pouco adequado	Adequado	Muito adequado	Não se aplica ou N/S N/R
Alinhamento dos objetivos da(s) medida(s)/instrumentos de apoio com os objetivos/ necessidades da empresa	( )	( )	( )	( )	( )
Informação contida nos avisos de concurso (utilidade e clareza)	( )	( )	( )	( )	( )
Condições de elegibilidade do promotor	( )	( )	( )	( )	( )
Condições de elegibilidade dos projetos	( )	( )	( )	( )	( )
Prazo máximo de realização do projeto	( )	( )	( )	( )	( )
Despesas consideradas elegíveis para apoio	( )	( )	( )	( )	( )
Tipo de incentivo (fundo perdido)	( )	( )	( )	( )	( )
Tipo de incentivo (reembolsável)					
Taxas de cofinanciamento/comparticipação pelo Programa Operacional	( )	( )	( )	( )	( )
Requisitos administrativos/documentais	( )	( )	( )	( )	( )
Indicadores contratualizados para aferição de resultados	( )	( )	( )	( )	( )
Outro. Qual? _____	( )	( )	( )	( )	( )

1.1. **Caso tenha considerado algum dos parâmetros anteriores "desadequado" ou "pouco adequado", pf especifique a razão e as tipologia(s) de operação/medida(s) a que se aplicam:**

_____

_____

2. **Em que medida os seguintes aspetos condicionaram ou facilitaram o arranque e desenvolvimento do(s) apoio(s)/projeto(s) aprovados:**

	Condicionou muito	Condicionou	Neutro	Facilitou	Facilitou muito	NS/NR
Previsibilidade de abertura de concursos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Prazos médios de análise de candidaturas	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Prazos médios de análise de pedidos de pagamento	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Flexibilidade na introdução de alterações aos projetos (recalendarização, despesas elegíveis)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Alterações regulamentares ocorridas durante a implementação dos projetos.	( )	( )	( )	( )	( )	( )

	Condicionou muito	Condicionou	Neutro	Facilitou	Facilitou muito	NS/NR
Pandemia COVID-19	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Outro. Qual? _____	( )	( )	( )	( )	( )	( )

2.1. Caso tenha classificado algum dos parâmetros anteriores como "condicionou muito" ou "condicionou", pf especifique a razão da resposta e identifique as tipologia(s) de operação/medida(s) a que se refere:

_____

_____

3. Nos últimos 5 anos, participou em alguma iniciativa levada a cabo pela Região no âmbito de Ações coletivas visando a participação em feiras, ações de demonstração, empreendedorismo, sensibilização, mentoria e coaching (ex.: StartUP Voucher, Lisboa+Internacional, Portugal Clinical Trials, Universities Portugal - Connecting Knowledge)?

[ ] Não *(passe pf à questão 4)*
[ ] Sim

3.1. Se sim, em que medida essa participação contribuiu para aumentar a competitividade da empresa? Indique cada uma das ações em que participou e faça a apreciação desse contributo

_____

_____

4. Nos últimos 5 anos, participou em alguma iniciativa levada a cabo na Região no âmbito de Ações coletivas (ex. InovKnow3D) visando a participação em atividades de demonstração, divulgação de resultados e boas práticas de I&D&I (Investigação, Desenvolvimento e Inovação) empresarial, reforço da clusterização…?

[ ] Não *(passe pf à questão 5)*
[ ] Sim

4.1. Se sim, como aprecia o contributo dessa iniciativa nos seguintes parâmetros?

Parâmetros de análise	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo elevado	Contributo muito elevado	Não se aplica ou N/S N/R
Estimulou a apresentação de uma candidatura aos Sistema de Incentivos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Facilitou a participação em projetos/parcerias com a Universidade	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Reforçou o investimento da empresa em atividades de Investigação, Desenvolvimento e Inovação (IDI)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Facilitou contactos com a Universidade para futuras iniciativas de IDI	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Facilitou contactos com outras entidades privadas para futuras iniciativas de IDI	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Outra. Qual? _____	( )	( )	( )	( )	( )	( )

5. Alguma da(s) candidatura(s) da empresa ao Lisboa 2020 implicou alterações ao(s) seu(s) projeto(s) inicial(is) em virtude das condições de elegibilidade?

[ ] Não, o(s) projeto(s) apresentado(s) não sofreu(eram) alterações *(passe pf à questão 6)*
[ ] Sim, o(s) projeto(s) sofreu(eram) alterações

5.1. Essas alterações traduziram-se *(selecione apenas as três alterações que considera mais importantes)*:

[ ] Numa maior escala dos investimentos previstos inicialmente
[ ] Na fragmentação do projeto global por vários sistemas de incentivos ou diferentes projetos
[ ] No aumento do grau de inovação e de diferenciação do projeto

[ ] Numa maior orientação do projeto para os mercados externos
[ ] Numa maior orientação do projeto para a articulação com outras entidades do território
[ ] Outras alterações. Indique quais _____

B. Complementaridades e Valor Acrescentado Europeu

6. Teria desenvolvido o projeto caso não tivesse obtido o suporte financeiro do Programa Operacional Lisboa 2020?

[ ] Não teria desenvolvido nenhum dos projetos se não tivesse tido apoio (passe à questão 9)
[ ] Sim, teria desenvolvido todos os projetos mesmo sem apoio (passe à questão 8)
[ ] Sim, teria desenvolvido alguns dos projetos mesmo sem apoio (apenas para as entidades com mais de um projeto aprovado)

7. Assinale em que tipologia(s) de operação/medida(s) do Programa Operacional Lisboa 2020 se enquadra(m) o(s) projetos que teria desenvolvido mesmo sem o apoio dos fundos comunitários?

Tipologia(s) de operação/medida(s)	Nª de projetos que teria desenvolvido
(selecione da lista)	( )
(selecione da lista)	( )
(selecione da lista)	( )

8. Relativamente aos projetos que desenvolveria mesmo sem o apoio do Programa Operacional Lisboa 2020, teria introduzido alterações?

[ ] Não teria introduzido alterações, apenas recorreria a outras fontes de financiamento
[ ] Sim, teria reduzido a dimensão financeira do(s) projeto(s)
[ ] Sim, teria adiado a data de arranque do(s) projeto(s)
[ ] Sim, teria alargado o prazo de execução do(s) projeto(s)

9. Se respondeu Não, em que medida a sua opção teria sido diferente num cenário de ausência da crise económica decorrente da pandemia?

[ ] Sem o apoio financeiro não teria desenvolvido o projeto, independentemente das dificuldades resultantes da crise pandémica
[ ] Sem o apoio financeiro não teria desenvolvido o projeto sobretudo pelas dificuldades que entretanto surgiram decorrentes da crise pandémica

10. Procurou estabelecer algum tipo de articulação da(s) operação(ões) apoiada(s) no âmbito do Lisboa 2020 com operação(ões) apoiada(s) por outros instrumentos de financiamento nacionais e/ou comunitários?

[ ] Sim
[ ] Não (avance para a 11)
[ ] NS/NR (avance para a 11)

10.1. Com que instrumentos de financiamento (identifique o Programa/ Fundo e a tipologia de operação/medida apoiada)?

10.2. Exemplifique que tipo de articulação foi estabelecida e indique se está a potenciar os resultados do(s) projeto(s). _____

11. No contrato de financiamento que assinou estavam previstos indicadores e objetivos para os projetos apoiados. Qual a sua expectativa relativamente à capacidade de execução dos projetos face ao contratado em

cada tipologia(s) de operação/medida(s)? (Considere quer os projetos em execução quer os projetos já concluídos)

11.1. Expectativa sobre a execução dos valores de investimento contratados:

Tipologia de operação /Medida	Abaixo do contratado (menos de 80%)	Abaixo do contratado (80-94%)	De acordo com o contratado (95-100%)	Acima do contratado	NS/NR/Não se aplica
(lista das medidas)	( )	( )	( )	( )	( )
	( )	( )	( )	( )	( )

11.2. Expectativa sobre o alcance das metas previstas nos indicadores contratados:

Tipologia de operação /Medida	Abaixo do contratado (menos de 80%)	Abaixo do contratado (80-94%)	De acordo com o contratado (95-100%)	Acima do contratado	NS/NR/Não se aplica
(lista das medidas)	( )	( )	( )	( )	( )
	( )	( )	( )	( )	( )

12. Algum dos projetos a que se refere o presente inquérito se encontra concluído ou num nível de execução elevado? (identificado(s) com "sim" no email que recebeu com o link do inquérito)

[ ] Sim
[ ] Não (o seu inquérito terminou, passe à questão 22)

12.1. Algum dos projetos se enquadra numa das seguintes situações:

[ ] Projeto(s) apoiados para adaptação da atividade ao contexto da pandemia COVID-19 (CRII - Atividades de I&D empresarial e CRII - Qualificação e inovação das PME/ADAPTAR (passe para a questão 13)
[ ] Projeto(s) apoiados no âmbito do Sistema de Incentivos (passe para a questão 14)
[ ] Projeto(s) apoiados no âmbito do SI2E e GAL (eixo 6) (passe para a questão 17)

C: Resultados e impactos

13. Em que medida o projeto contribuiu (ou se espera que venha a contribuir) para cada uma das seguintes dimensões:

Parâmetros de análise	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo elevado	Contributo muito elevado	Não se aplica ou N/S N/R
Introduzir inovação na atividade da empresa	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Introduzir inovação nos produtos (bens e serviços) da empresa	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a presença da empresa online	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a capacidade produtiva da empresa	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Manter os postos de trabalho	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Criar postos de trabalho	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar o volume de negócios	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Manter a empresa em atividade	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Outra: Qual? _____	( )	( )	( )	( )	( )	( )

13.1. Se para além deste apoio, teve outro(s) projeto(s) aprovados, em que medida o apoio recebido neste(s) projeto(s) foi importante para concretizar esse(s) outro(s) projeto(s)?

[ ] Não tive mais projetos (*Passe à questão 14)*
[ ] Tive outros projetos, mas o apoio do CRII/Adaptar não foi importante para a execução dos mesmos
[ ] Permitiu libertar fundos para concretizar os investimentos previstos nos outros projetos
[ ] Permitiu manter postos de trabalho fundamentais para concretizar os investimentos previstos nos outros projetos
[ ] Outro. Qual? _____

14. Em que medida o projeto contribuiu (ou se espera que venha a contribuir) para cada uma das seguintes dimensões:

Parâmetros de análise	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo elevado	Contributo muito elevado	Não se aplica ou N/S N/R
Criar emprego em territórios desfavorecidos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar as competências dos trabalhadores ou dirigentes/empresários	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a inovação e diferenciação do portfolio global de oferta de bens/serviços da empresa	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a competitividade da empresa por via do recrutamento de recursos humanos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a produtividade da empresa por via da melhoria da eficiência dos processos produtivos e organizacionais	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Criar/ expandir a capacidade de produção de novos ou substancialmente melhorados bens/ serviços	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar o grau de internacionalização da empresa (crescimento das exportações, da orientação exportadora e/ou da presença no exterior)	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar a capacidade de marketing e promoção comercial da empresa	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a capacidade de inovação e investigação	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Integração em redes com outras empresas e instituições relevantes do sistema regional de inovação	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Outra: Qual? _____	( )	( )	( )	( )	( )	( )

14.1. Se apenas se encontra, nesta fase do inquérito, a responder sobre projetos apoiados no âmbito dos vales (Vale Inovação, Vale internacionalização, Vale I&D, Vale empreendedorismo), passe por favor à questão 19. Caso tenha também outros projetos continue para a questão seguinte.

15. Identifique os fatores críticos que condicionaram ou facilitaram os resultados do projeto (após a aprovação do mesmo, durante a sua implementação e até ao ano cruzeiro de atividade da empresa após a conclusão do projeto)

Parâmetros de análise	Condicionou muito	Condicionou	Neutro	Facilitou	Facilitou muito	NS/NR
Evolução das vendas efetivamente observadas durante a execução	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Condições de acesso aos mercados externos observadas durante a execução	( )	( )	( )	( )	( )	( )

Parâmetros de análise	Condicionou muito	Condicionou	Neutro	Facilitou	Facilitou muito	NS/NR
Perspetiva sobre os benefícios e retorno económico das inovações desenvolvidas	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Nível de acesso a financiamento alheio para implementação do projeto	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Complementaridade com outros apoios do Lisboa 2020	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Alinhamento do projeto com a RIS3	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Pandemia Covid-19	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Outro. Qual? _____	( )	( )	( )	( )	( )	( )

15.1. Tendo em conta os fatores críticos e dificuldades enfrentadas, explicite e/ou apresente sugestões de aspetos a melhorar:

_____

_____

16. Em que medida o presente projeto contribuiu/contribuirá para a evolução das variáveis da empresa entre os anos pré-projeto e pós-projeto?

Parâmetros de análise	**Contributo fraco** (inferior a 50% da evolução registada/a registar)	**Contributo moderado** (50% a 70% da evolução registada/a registar)	**Contributo forte** (70% da 85% da evolução registada/a registar)	**Contributo muito forte** (superior a 85% da evolução registada/a registar)	NS/NR
Volume de Negócios total (VN)	( )	( )	( )	( )	( )
VN Internacional (exportações)	( )	( )	( )	( )	( )
VN resultante da venda de novos produtos ou serviços	( )	( )	( )	( )	( )
VAB	( )	( )	( )	( )	( )

17. Em que medida o projeto contribuiu (ou se espera que venha a contribuir) para cada uma das seguintes dimensões:

Parâmetros de análise	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo elevado	Contributo muito elevado	Não se aplica ou N/S N/R
Aumentar a competitividade da empresa por via do recrutamento de recursos humanos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Criar emprego em territórios desfavorecidos	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a inovação e diferenciação do portfolio global de oferta de bens/serviços da empresa	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a produtividade da empresa por via da melhoria da eficiência dos processos produtivos e organizacionais	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Criar/ expandir a capacidade de produção de novos bens/ serviços	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar o grau de internacionalização da empresa	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Melhorar a capacidade de marketing e promoção comercial da empresa	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a capacidade de inovação e investigação	( )	( )	( )	( )	( )	( )

Parâmetros de análise	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo moderado	Contributo elevado	Contributo muito elevado	Não se aplica ou N/S N/R
Integração em redes com outras empresas e instituições do sistema regional de inovação	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Aumentar a atratividade turística da região	( )	( )	( )	( )	( )	( )

18. Identifique os fatores críticos que condicionaram ou facilitaram os resultados do projeto (após a aprovação do mesmo, durante a sua implementação e até ao ano cruzeiro de atividade da empresa após a conclusão do projeto)

Parâmetros de análise	Condicionou muito	Condicionou	Neutro	Facilitou	Facilitou muito	NS/NR
Evolução das vendas efetivamente observadas durante a execução	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Condições de acesso aos mercados externos observadas durante a execução	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Perspetiva sobre os benefícios e retorno económico das inovações desenvolvidas	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Nível de acesso a financiamento alheio para implementação do projeto	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Complementaridade com outros apoios do Lisboa 2020	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Alinhamento do projeto com a RIS3	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Pandemia Covid-19	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Outro. Qual? _____	( )	( )	( )	( )	( )	( )

18.1. Tendo em conta os fatores críticos e dificuldades enfrentadas, explicite e/ou apresente sugestões de aspetos a melhorar:

_____

_____

D: Sustentabilidade

19. Estão reunidas condições para garantir a sustentabilidade financeira de atividades-chave do projeto que considera que deveriam ter continuidade, após o fim do apoio do Programa Operacional Lisboa 2020?

[ ] Sim, totalmente
[ ] Sim, parcialmente
[ ] Não estão reunidas condições
[ ] NS/NR/Não se aplica

19.1. Explicite caso não estejam totalmente asseguradas as condições de sustentabilidade

_____

_____

20. Como perspetiva, quanto à sua persistência/duração no tempo, os efeitos/resultados gerados pelo projeto (após a sua conclusão) sobre a evolução da empresa?

[ ] Curto prazo (1 a 3 anos)
[ ] Médio prazo (3 a 5 anos)
[ ] Longo prazo (mais de 5 anos)

21. E em relação aos postos de trabalho criados, como perspetiva a sua manutenção após conclusão do projeto?

[ ] Não foram criados postos de trabalho
[ ] Curto prazo (1 a 3 anos)
[ ] Médio prazo (3 a 5 anos)

[ ] Longo prazo (mais de 5 anos)
[ ] NS/NR/Não se aplica

22. Se pretender efetuar algum comentário adicional utilize este espaço para o efeito:

_____
_____
_____

7.7.2. Promotores não empresariais – tratamento das respostas

No âmbito da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Lisboa 2020 foi lançado um inquérito direcionado aos beneficiários do PO, decorrendo entre 23 de junho e 30 de julho de 2022, abrangendo um universo de 557 promotores, obtendo 255 respostas, que correspondem a uma taxa de resposta de 46% e a uma margem de erro de 5%, para nível de confiança de 95%.

Bloco A – Caracterização da Amostra

Quadro A19. Distribuição de projetos por Eixo

	Projetos		Investimento		Projetos concluídos/execução elevada	
	Universo (n = 1927)	Respondentes (n=925)	Universo (n = 566364853)	Respondentes (n = 292712112)	Universo (n =883)	Respondentes (n = 447)
Eixo 1	5,6%	5,8%	17,5%	9,3%	13,5%	7,4%
Eixo 2	14,3%	15,7%	1,3%	0,2%	0,5%	0,2%
Eixo 3	5,7%	7,9%	1,2%	1,6%	2,0%	3,8%
Eixo 4	13,9%	19,6%	4,0%	3,8%	3,9%	3,8%
Eixo 5	6,7%	4,7%	12,4%	19,9%	7,1%	7,8%
Eixo 6	16,9%	16,1%	23,6%	21,1%	12,0%	12,5%
Eixo 7	9,5%	9,9%	20,3%	20,5%	42,9%	45,6%
Eixo 8	16,8%	14,7%	19,6%	23,7%	18,1%	18,8%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais

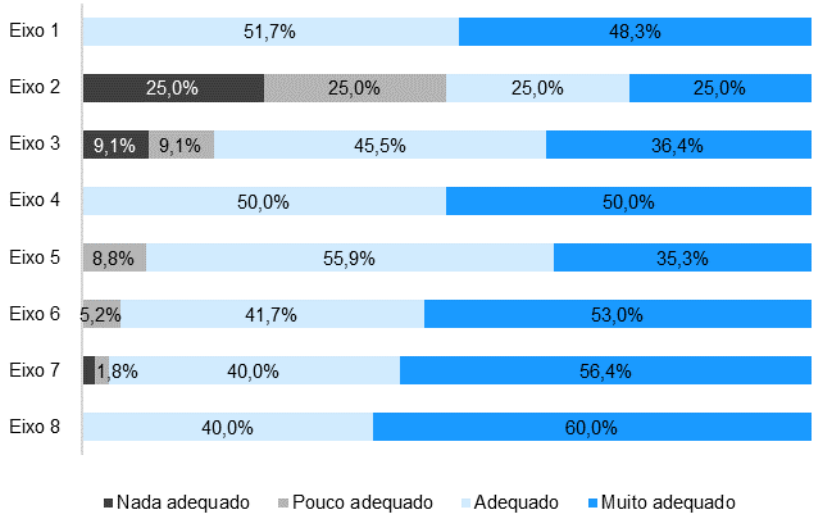
Quadro A20. Distribuição de projetos por Tipologia de entidade

	Promotores		Investimento		Promotores com projetos concluídos/execução elevada	
	Universo (n = 557)	Respondentes (n=255)	Universo (n = 566364853)	Respondentes (n = 292712112)	Universo (n =883)	Respondentes (n = 447)
Associações empresariais SFL/ Sociedades Comerciais	18,1%	12,3%	9,0%	5,4%	12,6%	11,7%
Autarquias e CIM	17,6%	19,3%	54,4%	58,7%	31,6%	30,5%
Estabelecimentos de ensino e formação profissional	9,2%	8,5%	8,7%	10,1%	12,6%	9,4%
Fundações e ONG	5,0%	4,2%	1,3%	1,3%	2,9%	2,3%
Institutos Públicos/Setor empresarial do Estado/Setor empresarial local	5,0%	7,1%	15,8%	14,3%	7,3%	8,6%
IPSS e Misericórdias	30,3%	36,3%	6,7%	7,4%	29,1%	30,5%
Outras associações não enquadráveis nas opções anteriores	14,4%	11,8%	3,9%	2,4%	8,3%	7,0%
Unidades de I&D (Privadas)	0,5%	0,5%	0,3%	0,5%	0,0%	0,0%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais

Bloco B – Dinâmicas de realização e fatores críticos

Figura A18. Avaliação da adequação das tipologias de operações/medidas elegíveis nos Eixos do Programa face aos constrangimentos e desafios que a Região Lisboa enfrenta



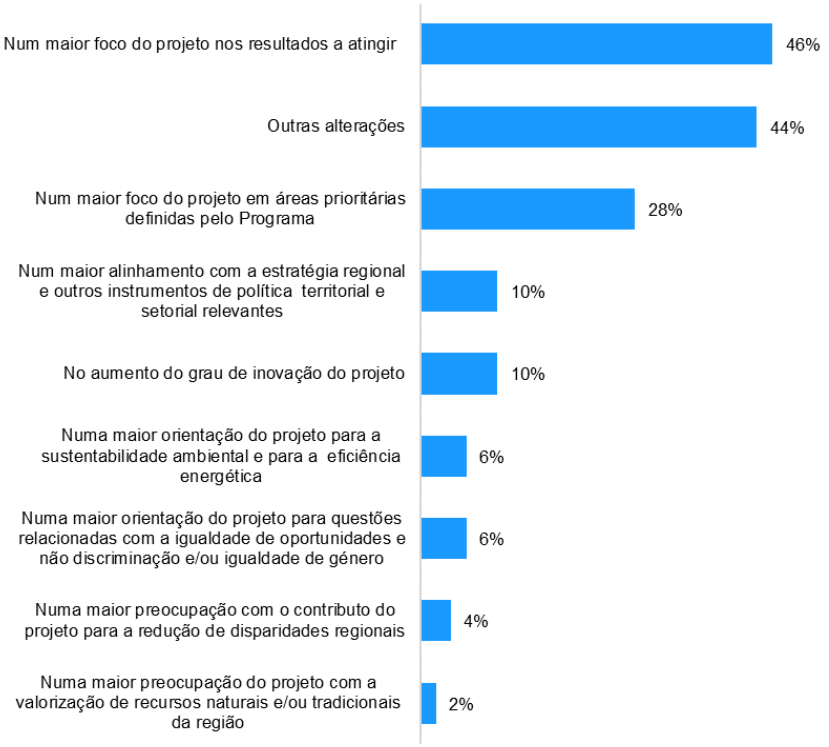
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % dos promotores, ponderado por nº de projetos (n=255, promotores)

Quadro A21. Alterações dos projetos iniciais em virtude das condições de elegibilidade

Resposta	Ponderado por nº de promotores	Ponderado por nº de projetos
Não, o(s) projeto(s) apresentado(s) não sofreu(eram) alterações	80%	77%
Sim, o(s) projeto(s) sofreu(eram) alterações	20%	23%

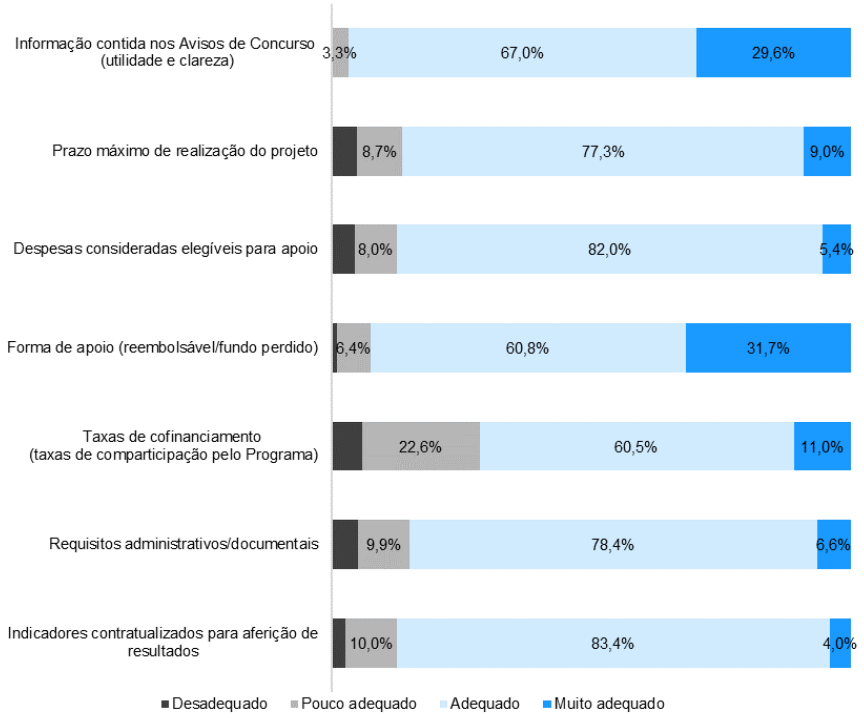
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % dos promotores (n=212)

Figura A19. Principais alterações nos projetos em virtude das condições de elegibilidade



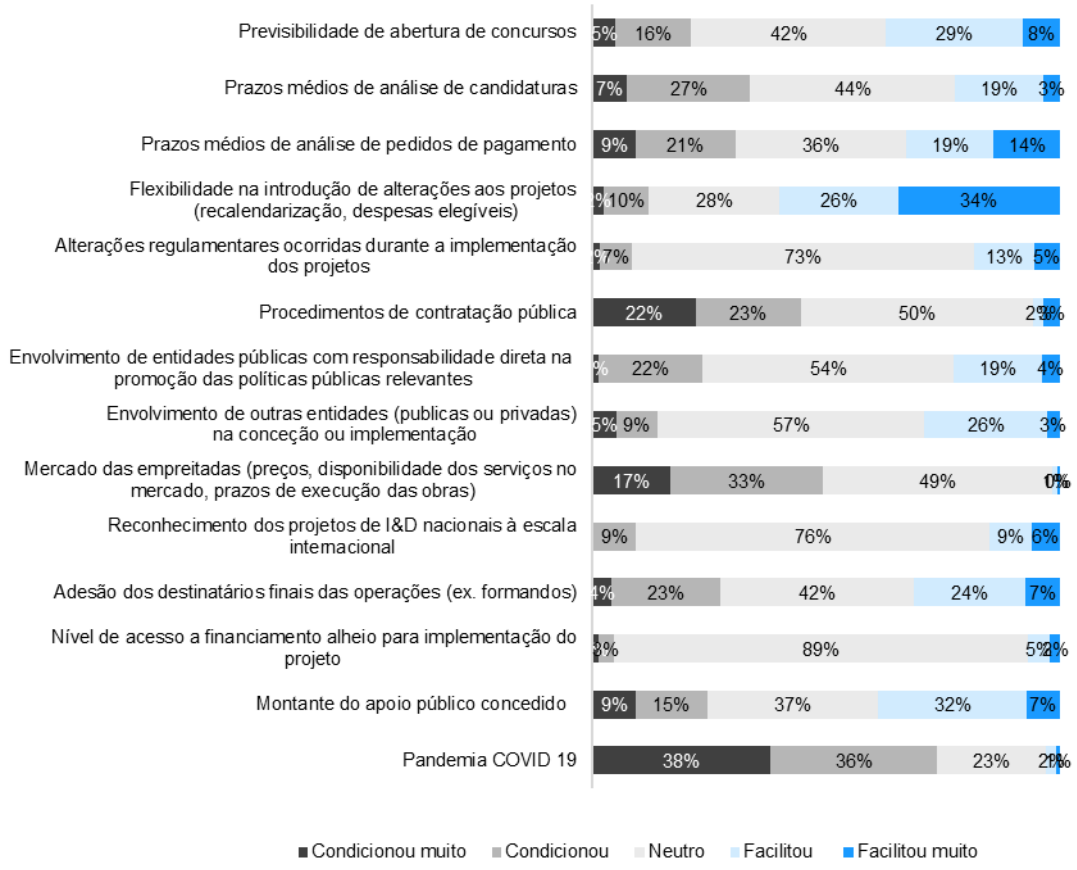
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % dos promotores (n=212)

Figura A20. Avaliação da adequação do Lisboa 2020 às necessidades de investimento



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % dos promotores, ponderado por nº de projetos

Figura A21. Avaliação dos aspetos que condicionaram ou facilitaram o arranque e desenvolvimento do(s) projeto (s)



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % dos promotores, ponderado por nº de projetos

Bloco C –Valor Acrescentado

Quadro A22. Relevância do suporte financeiro do PO Lisboa 2020

Resposta	Ponderado por nº de promotores	Ponderado por nº de projetos
Não teria desenvolvido nenhum projeto se não tivesse apoio	74%	48%
Sim, teria desenvolvido alguns projetos mesmo sem apoio	15%	38%
Sim, teria desenvolvido todos os projetos mesmo sem apoio	11%	14%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % dos promotores, ponderado por nº de projetos

Quadro A23. Relevância dos apoios recebidos no âmbito do PO Lisboa 2020

	Não desenvolveria os projetos		Desenvolveria os projetos mesmo sem apoio	
	Nº Projetos	Montante Elegível	Nº Projetos	Montante Elegível
Eixo 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	88%	78%	12%	22%
Eixo 2 - Reforçar a Competitividade das PME	75%	54%	25%	46%
Eixo 3 - Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono	97%	96%	3%	4%
Eixo 4 - Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos	74%	68%	26%	32%
Eixo 5 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores	94%	19%	6%	81%
Eixo 6 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	94%	73%	6%	27%
Eixo 7 - Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida	84%	71%	16%	29%
Eixo 8 - Desenvolvimento urbano sustentável	51%	79%	49%	21%
Total	81%	65%	19%	35%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais (n=255)

Quadro A24. Alterações introduzidas na ausência do suporte financeiro do Lisboa 2020

Unidade de Medida: % de projetos

	Não teria introduzido alterações, apenas recorreria a outras fontes de financiamento	Sim, teria reduzido a dimensão financeira do(s) projeto(s)	Sim, teria adiado a data de arranque do(s) projeto(s)	Sim, teria alargado o prazo de execução do(s) projeto(s)
Eixo 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	13%	53%	13%	13%
Eixo 2 - Reforçar a Competitividade das PME	14%	14%	29%	43%
Eixo 3 - Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono	10%	49%	28%	13%
Eixo 4 - Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos	26%	15%	28%	32%
Eixo 5 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores	42%	19%	19%	19%
Eixo 6 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	23%	30%	21%	25%
Eixo 7 - Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e na aprendizagem ao longo da vida	29%	19%	25%	25%
Eixo 8 - Desenvolvimento urbano sustentável	19%	28%	24%	29%
Total	24%	25%	24%	25%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais (n=92)

Quadro A25. Relevância do suporte financeiro do PO Lisboa 2020 – Introdução de alterações ao (s) projeto(s)

Resposta	Ponderado por nº de promotores	Ponderado por nº de projetos
Não teria introduzido alterações, apenas recorreria a outras fontes de financiamento	43%	15%
Sim, teria reduzido a dimensão financeira do(s) projeto(s)	39%	13%
Sim, teria adiado a data de arranque do(s) projeto(s)	21%	7%
Sim, teria alargado o prazo de execução do(s) projeto(s)	25%	8%

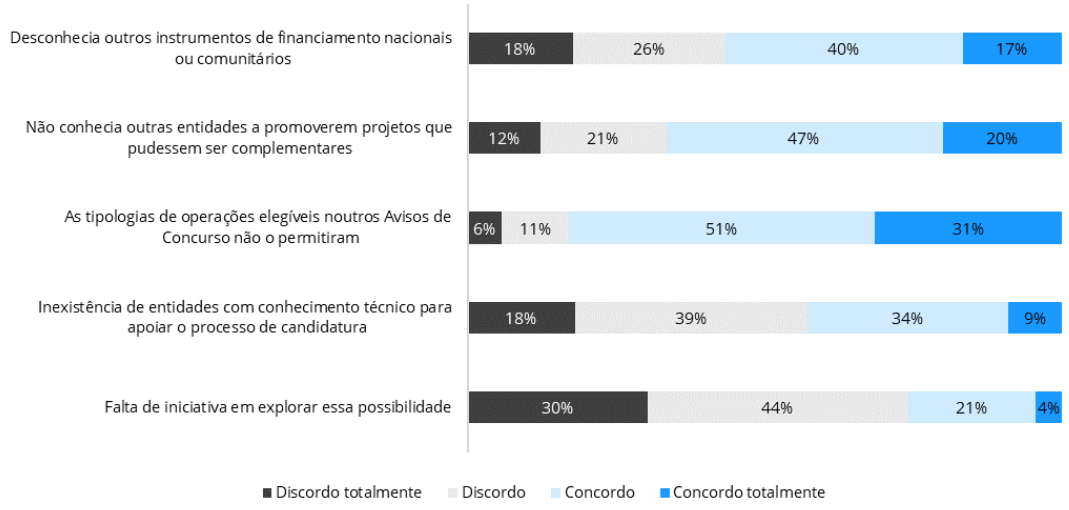
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % dos promotores, ponderado por nº de projetos

Quadro A26. Articulação das operações apoiadas no âmbito do PO Lisboa 2020 com outros instrumentos de financiamento

Respostas	Ponderado por nº de projetos	Ponderado por nº de projetos	Ponderado por montante elegível
Sim	18%	23%	29%
Não	44%	49%	55%
NS/NR	38%	28%	16%

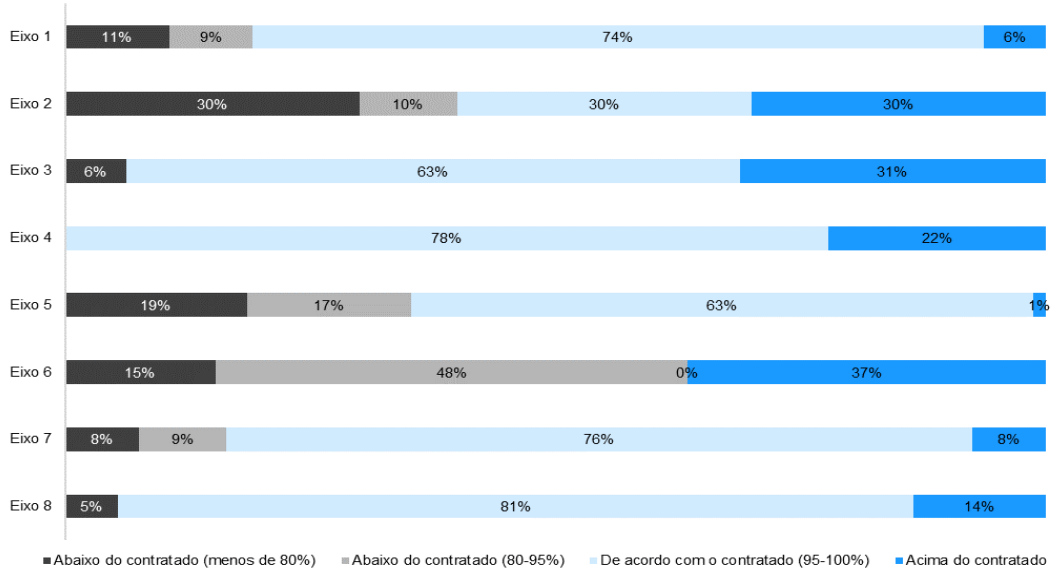
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % dos promotores (n=255, promotores)

Figura A22. Razões para o não estabelecimento de articulações das operações apoiadas no âmbito do PO Lisboa 2020 com outros instrumentos de financiamento



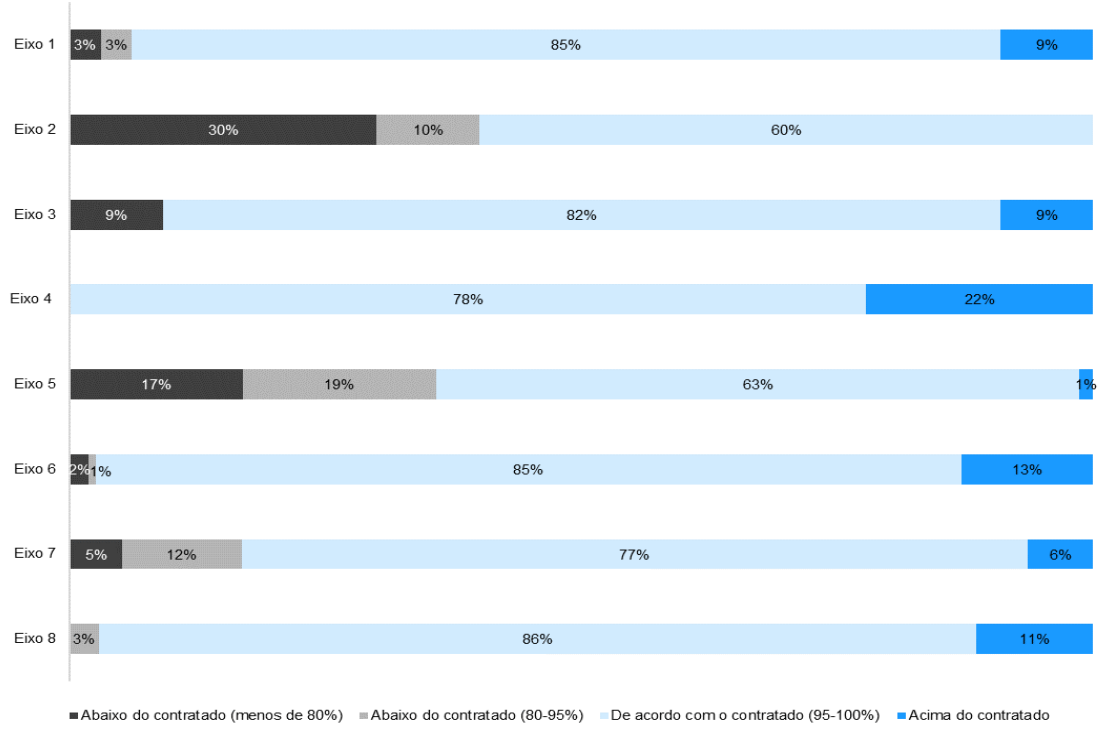
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % dos promotores

Figura A23. Expectativa relativa à execução dos valores de investimento contratado



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A24. Expectativa relativa ao alcance das metas previstas



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

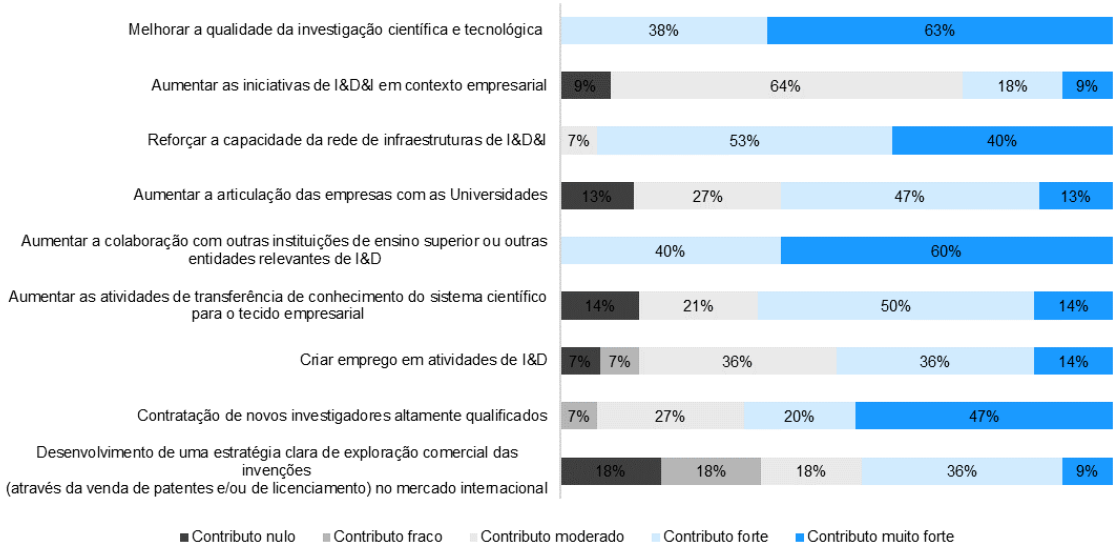
Bloco D – Resultados e impactos dos projetos

Quadro A27. Projetos concluídos ou em fase de execução elevada

N=557	Promotores	Ponderado por nº de projetos	Ponderado por montante elegível
Sim	40%	72%	79%
Não-NS/NR	60%	28%	21%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A25. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 1



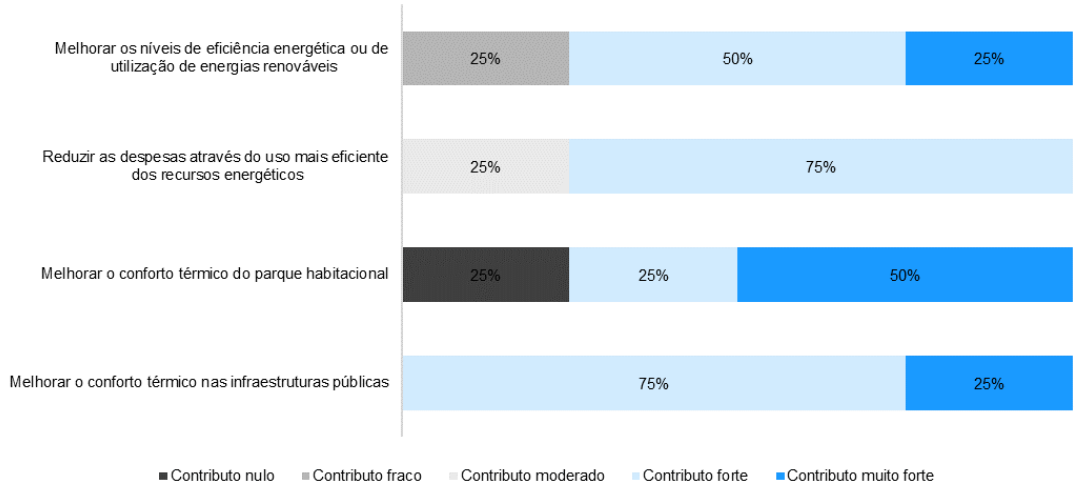
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A26. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 2

(um promotor)

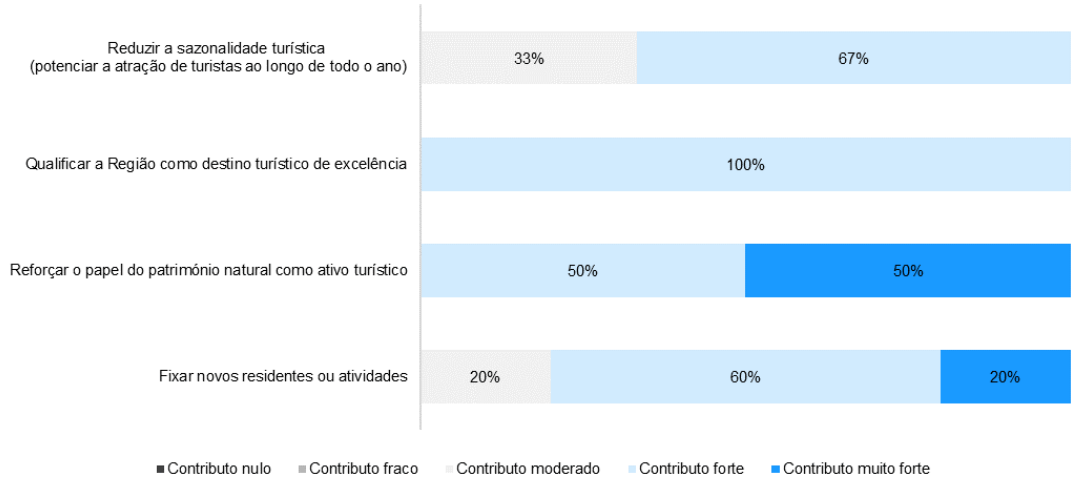
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A27. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 3



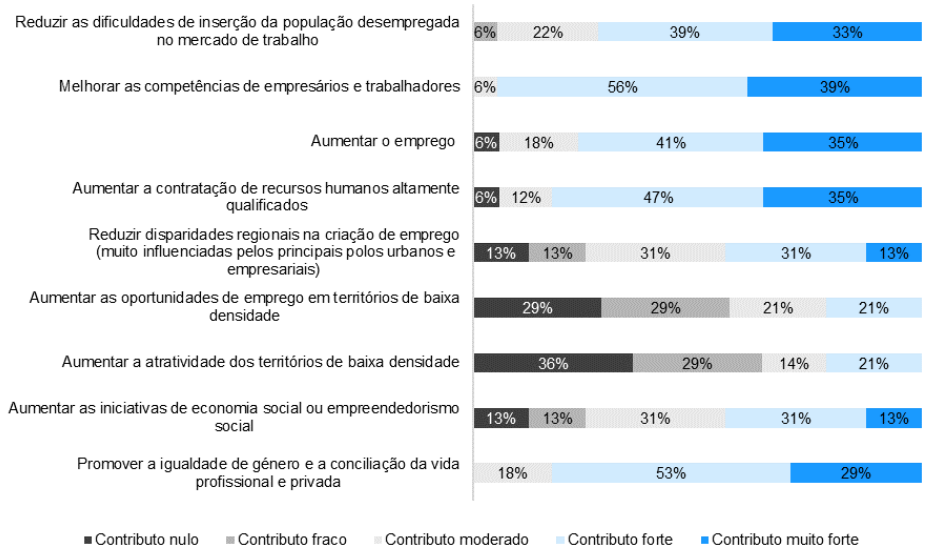
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A28. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 4



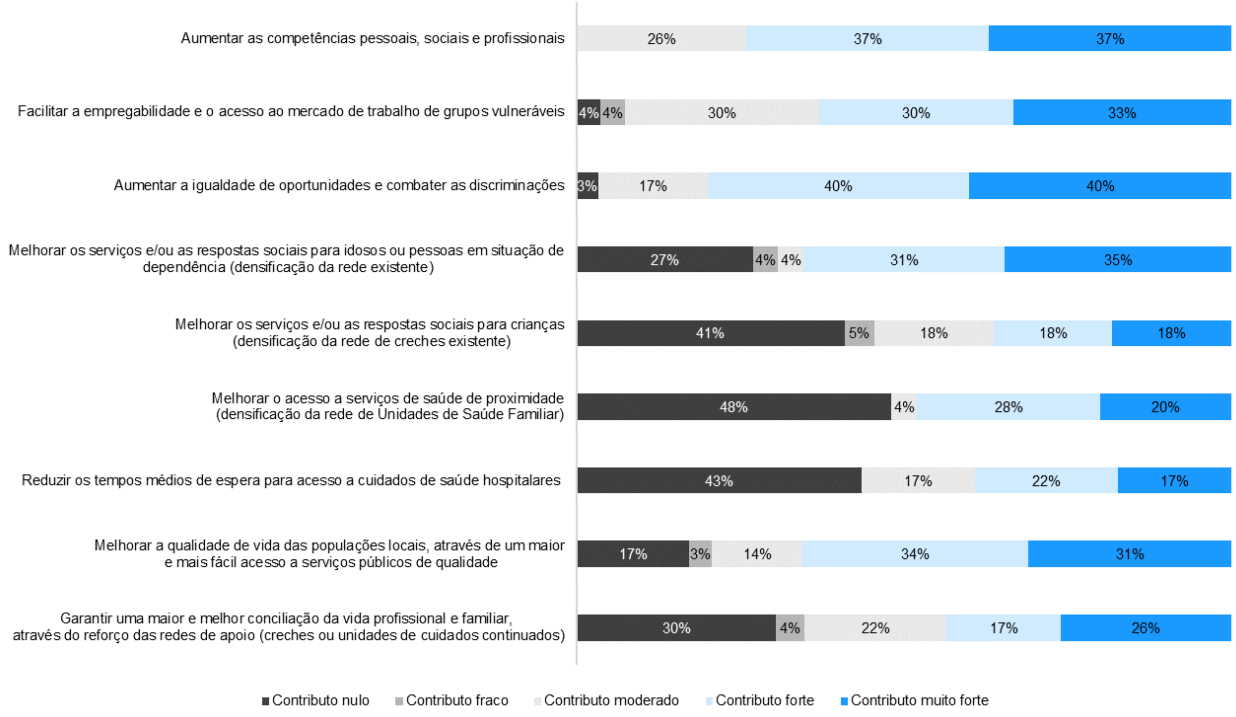
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A29. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 5



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A30. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 6



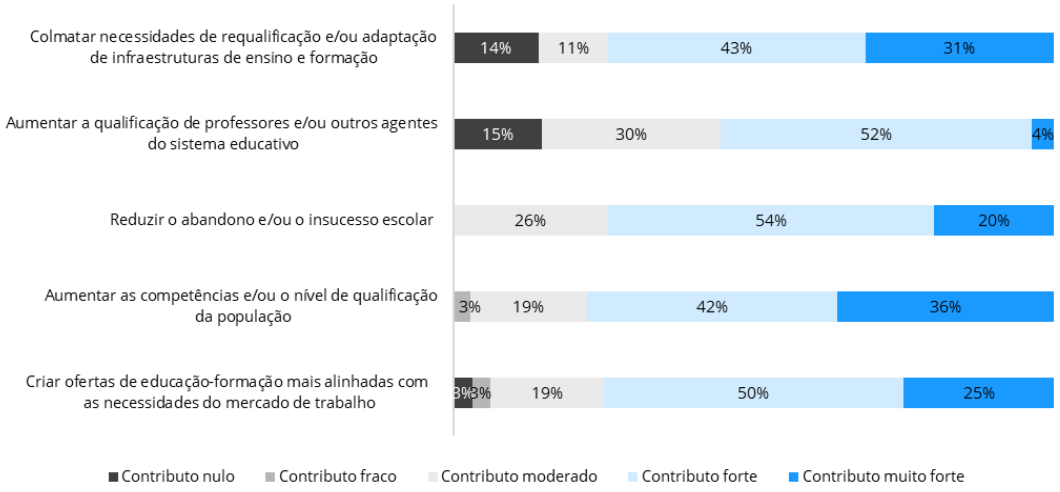
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Quadro A28. Conhecimento do Lisboa 2020 e experiência de execução dos projetos e aos desafios/constrangimentos do setor social e da saúde

Afirmações	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente
O Programa Operacional (medidas de apoio/elegibilidades) contribui para assegurar uma maior qualidade na resposta pública em termos de acesso aos serviços sociais e de saúde	4%	4%	56%	37%
O processo de planeamento (mapeamento) das prioridades territoriais, no domínio dos equipamentos de saúde, foi adequado	0%	6%	72%	22%
O processo de planeamento (mapeamento) das prioridades territoriais, no domínio dos equipamentos sociais foi adequado	5%	5%	81%	10%
A necessidade de reafectar estruturas e redefinir prioridades, em função do contexto pandémico, limitou os resultados esperados com os projetos desenvolvidos	5%	9%	64%	23%
Os constrangimentos associados ao mercado de empreitadas (aumento de custos, concursos desertos, insolvência de empresas, ...) foi muito condicionador ou impediu a operacionalização das candidaturas previstas	0%	21%	68%	11%
A dificuldade de recrutamento de recursos humanos é muito condicionadora da utilização plena dos equipamentos	8%	17%	58%	17%
As respostas criadas com os projetos apoiados são inovadoras e diferenciadores, assegurando um ritmo crescente e sustentável de procura nos próximos anos	0%	3%	72%	24%
Existem dificuldades em garantir procura para as creches apoiadas	57%	29%	14%	0%
O preço praticado para acesso aos serviços sociais apoiados é compatível com o rendimento disponível dos respetivos utentes, ou seja, não é inibidor da utilização dos mesmos	15%	15%	62%	8%
O preço praticado para acesso aos serviços de saúde apoiados é compatível com o rendimento disponível dos respetivos utentes, ou seja, não é inibidor da utilização dos mesmos	9%	9%	73%	9%
O aumento significativo da procura por cuidados médicos especializados não tem permitido reduzir os tempos de espera pelas consultas de especialidade	0%	17%	83%	0%

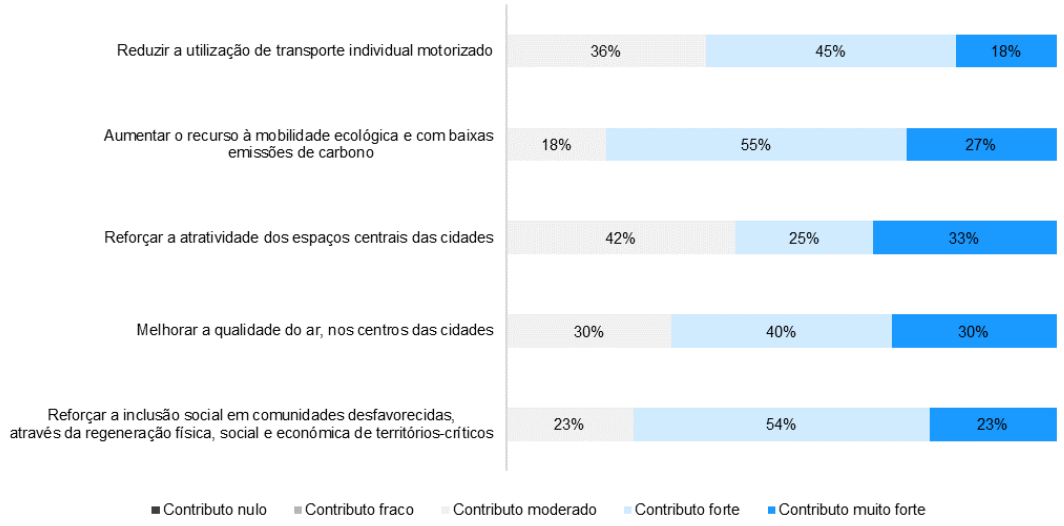
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A31. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 7



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A32. Contribuição dos projetos para as entidades – Eixo 8



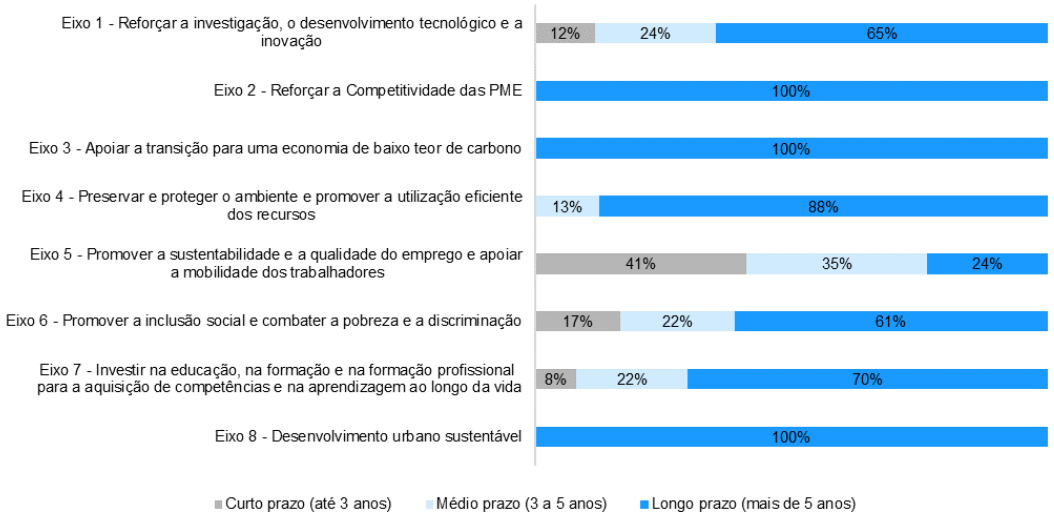
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Bloco E – Sustentabilidade

Figura A33. Avaliação da sustentabilidade financeira dos projetos

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

Figura A34. Avaliação da persistência no tempo/resultados gerados pelo(s) projeto(s)



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários não empresariais
Nota: Unidade de medida - % de promotores

7.7.3. Promotores empresariais – tratamento das respostas

No âmbito da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional de Lisboa realizou-se um inquérito aos promotores empresariais apoiados pelo PO Lisboa, que decorreu entre 21 de junho e 11 de julho de 2022, destinado a um universo de 1593 promotores apoiados, sendo que se obteve 712 respostas, correspondendo a taxa de resposta de 44,7% e a uma margem de erro de 2.7%, para nível de confiança de 95%.

Ao nível da tipologia de intervenção a representatividade é tendencialmente menor, associada a margens de erro superiores. Nesse sentido, a análise das respostas por tipologia de intervenção no âmbito das respostas às Questões de Avaliação limitar-se-á às tipologias com margens de erro até 10%: Eficiência energética nas empresas, Internacionalização das PME, Atividades de I&D, DLBC, e Qualificação e inovação das PME – CRII e não-CRII.

Bloco A – Caracterização da Amostra

Quadro A29. Distribuição de projetos por Tipologia de Intervenção

	Margem de erro	Nº Projetos		Investimento elegível		Nº Projetos concluídos/ execução elevada	
		Universo (2 174)	Respondentes (959)	Universo (809,5 M€)	Respondentes (396,4 M€)	Universo (593)	Respondentes (264)
Atividades de I&D empresarial	6%	17,8%	16,6%	32,1%	30,1%	12%	9,8%
CRII - Atividades de I&D empresarial	11%	2,3%	3,2%	1,5%	1,8%	1%	1,9%
CRII - Investimento empresarial em inovação de não PME	19%	0,5%	0,8%	1,5%	1,8%	1%	2,3%
CRII - Programa de Apoio à Produção Nacional (Base local)	15%	1,0%	1,6%	0,2%	0,3%	1%	0,8%
CRII - Qualificação e inovação das PME	6%	16,4%	15,8%	5,0%	4,9%	23%	24,2%
Desenvolvimento socioeconómico de base local	6%	12,2%	13,9%	2,3%	2,6%	13%	14,4%
Eficiência energética nas empresas	0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0%	0,0%
Empreendedorismo qualificado e criativo	24%	1,5%	1,1%	1,0%	1,0%	4%	2,7%
Emprego altamente qualificado nas empresas ou em COLABS	25%	0,3%	0,5%	0,5%	0,8%	0%	0,0%
Formação de empresários e trabalhadores das empresas	16%	3,4%	2,7%	0,2%	0,1%	0%	0,0%
Internacionalização das PME	4%	30,8%	30,0%	27,4%	23,6%	24%	24,6%
Investimento empresarial em inovação de não PME	40%	0,2%	0,3%	7,3%	14,0%	1%	1,1%
Qualificação e inovação das PME	7%	13,4%	13,2%	21,0%	18,8%	19%	18,2%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos

Relativamente à distribuição de projetos por Tipologia de Operação (Quadro A29), verifica-se que a proporção de respondentes é semelhante à do Universo. Adicionalmente, destacam-se as TI de atividade de I&D empresarial, de internacionalização das PME e qualificação e inovação das PME, que apresentam os maiores níveis de representatividade, quer em quantidade de projetos, quer em investimento elegível.

Quadro A30. Distribuição de projetos por Tipologia de Intervenção

	Nº Projetos		Investimento elegível		Nº Projetos concluídos/ execução elevada	
	Universo (2 174)	Respondentes (959)	Universo (809 498 817)	Respondentes (396 395 834)	Universo (593)	Respondentes (264)
Serviços	45%	48%	40%	34%	42%	43%
Comércio	16%	12%	9%	6%	20%	17%
Agricultura, silv. e pescas	1%	0%	1%	0%	1%	0%
Turismo	8%	6%	3%	2%	8%	7%
Indústria transformadora	27%	30%	43%	52%	25%	27%
Transportes	1%	1%	1%	0%	1%	0%
Construção	3%	2%	2%	1%	2%	2%
Energia e ambiente	1%	1%	2%	4%	1%	2%
Indústria extrativa	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos

Relativamente ao setor que apresenta maior representatividade (Quadro A31) destacam-se os setores de Serviços, no que respeita à quantidade de projetos (cerca de 48% dos respondentes), e o da Indústria transformadores ao nível do montante elegível (cerca de 52% dos respondentes). Contrariamente, observa-se que os setores de Transportes, Agricultura, silvicultura e pescas, Energia e ambiente e Indústria extrativa apresentam os menores níveis representatividade, quer em número de projetos, quer em investimento elegível.

Quadro A31. Distribuição por quantidade de projetos executados por promotor

	Nº Projetos		Investimento elegível		Nº Projetos concluídos/ execução elevada	
	Universo (2 174)	Respondentes (959)	Universo (809 498 817)	Respondentes (396 395 834)	Universo (593)	Respondentes (264)
1	56%	58%	49%	54%	62%	65%
2	22%	20%	20%	17%	22%	19%
3	13%	15%	16%	23%	10%	11%
4	5%	6%	6%	5%	3%	4%
5	3%	1%	4%	1%	1%	1%
6	2%	1%	4%	0%	1%	0%
7	0%	0%	0%	0%	0%	0%
8	0%	0%	1%	0%	0%	0%
9	0%	0%	0%	0%	0%	0%

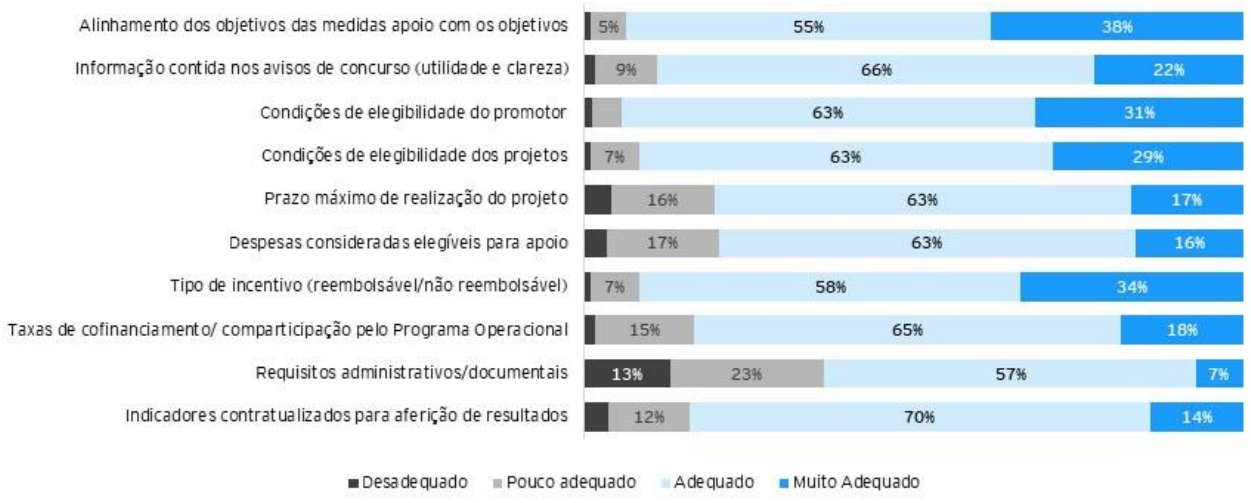
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos

No que respeita à distribuição de projetos por número de projetos (Quadro A31) verifica-se que os promotores com apenas um projeto são os que exibem maior representatividade (58% e 54% dos respondentes, ponderado por projetos e investimento elegível, respetivamente).

Bloco B – Dinâmicas de realização e fatores de risco

Figura A35. Avaliação da adequação das medidas dos Sistemas de Incentivos às necessidades das empresas

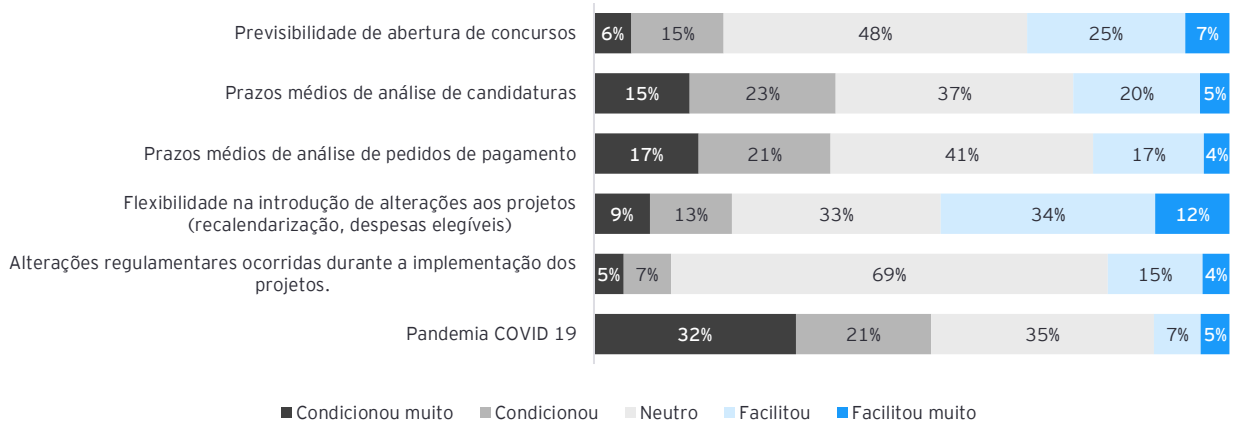
Unidade de Medida: % dos promotores, ponderado por nº de projetos



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

Figura A36. Condicionantes do arranque e desenvolvimento dos apoios/ projetos aprovados

Unidade de Medida: % dos promotores, ponderado por nº de projetos



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

Figura A37. Contributo da participação em Ações coletivas

Unidade de Medida: % dos promotores, ponderado por nº de projetos

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

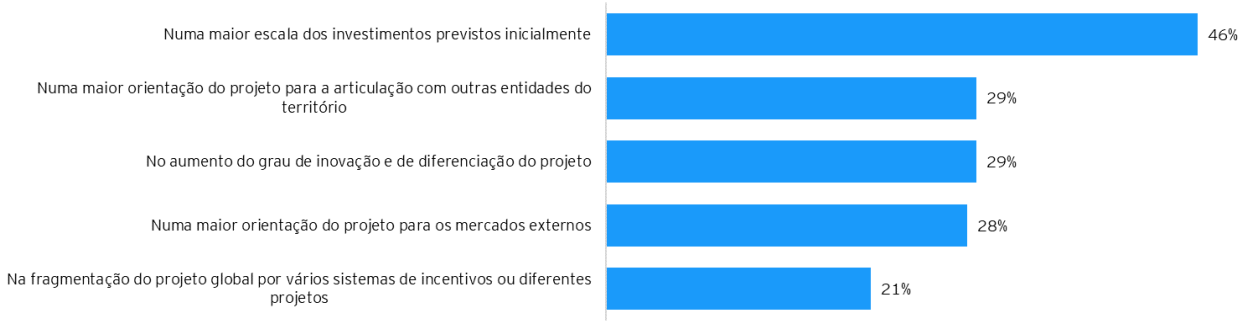
Quadro A32. Alterações dos projetos iniciais em virtude das condições de elegibilidade

Resposta	% de promotores	% de promotores, ponderado por nº projetos
Não sofreram alterações	82%	82%
Sofreram alterações	18%	18%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

Figura A38. Alterações dos projetos iniciais em virtude das condições de elegibilidade

Unidade de Medida: % dos promotores



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=131)

Bloco C – Complementaridades e Valor Acrescentado Europeu

Quadro A33. Relevância dos apoios recebidos no âmbito do PO Lisboa 2020

	Não desenvolveria qualquer projeto		Desenvolveria todos projetos mesmo sem apoio	
	Nº Projetos	Montante Elegível	Nº Projetos	Montante Elegível
Atividades de I&D empresarial	76%	85%	24%	15%
CRII - Atividades de I&D empresarial	97%	97%	3%	3%
CRII - Investimento empresarial em inovação de não PME	88%	83%	13%	17%
CRII - Programa de Apoio à Produção Nacional (Base local)	53%	55%	47%	45%
CRII - Qualificação e inovação das PME	64%	86%	36%	14%
Desenvolvimento socioeconómico de base local	61%	67%	39%	33%
Empreendedorismo qualificado e criativo	36%	85%	64%	15%
Emprego altamente qualificado nas empresas ou em COLABS	60%	87%	40%	13%
Formação de empresários e trabalhadores das empresas	73%	76%	27%	24%
Internacionalização das PME	50%	46%	50%	54%
Investimento empresarial em inovação de não PME	67%	92%	33%	8%
Qualificação e inovação das PME	51%	80%	49%	20%
Total	61%	75%	39%	25%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

Quadro A34. Alterações introduzidas na ausência do suporte financeiro do Lisboa 2020

Unidade de Medida: % de projetos (no universo de projetos que seriam realizados mesmo sem apoio)

	Não teria introduzido alterações, apenas recorreria a outras fontes de financiamento	Sim, teria adiado a data de arranque do(s) projeto(s)	Sim, teria alargado o prazo de execução do(s) projeto(s)	Sim, teria reduzido a dimensão financeira do(s) projeto(s)
Atividades de I&D empresarial	30%	21%	36%	45%
CRII - Atividades de I&D empresarial	18%	27%	27%	55%
CRII - Investimento empresarial em inovação de não PME	50%	33%	50%	0%
CRII - Programa de Apoio à Produção Nacional (Base local)	22%	0%	33%	56%
CRII - Qualificação e inovação das PME	46%	10%	16%	35%
Desenvolvimento socioeconómico de base local	21%	35%	31%	66%
Empreendedorismo qualificado e criativo	20%	10%	30%	60%
Emprego altamente qualificado nas empresas ou em COLABS	100%	0%	0%	0%
Formação de empresários e trabalhadores das empresas	33%	8%	17%	50%
Internacionalização das PME	22%	16%	37%	58%
Investimento empresarial em inovação de não PME	0%	0%	100%	0%
Qualificação e inovação das PME	29%	18%	30%	42%
Total	28%	19%	31%	50%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=663)

Quadro A35. Diferenças nas opções num cenário de ausência de crise económica decorrente da pandemia

Unidade de Medida: % de projetos

	Não teria desenvolvido o projeto, sobretudo devido às dificuldades decorrentes da crise pandémica	Não teria desenvolvido o projeto, independentemente das dificuldades resultantes da crise pandémica
Atividades de I&D empresarial	32%	68%
CRII - Atividades de I&D empresarial	60%	40%
CRII - Investimento empresarial em inovação de não PME	50%	50%
CRII - Programa de Apoio à Produção Nacional (Base local)	67%	33%
CRII - Qualificação e inovação das PME	70%	30%
Desenvolvimento socioeconómico de base local	63%	37%
Empreendedorismo qualificado e criativo	0%	100%
Emprego altamente qualificado nas empresas ou em COLABS	0%	100%
Formação de empresários e trabalhadores das empresas	71%	29%
Internacionalização das PME	52%	48%
Investimento empresarial em inovação de não PME	50%	50%
Qualificação e inovação das PME	52%	48%
Total	54%	46%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

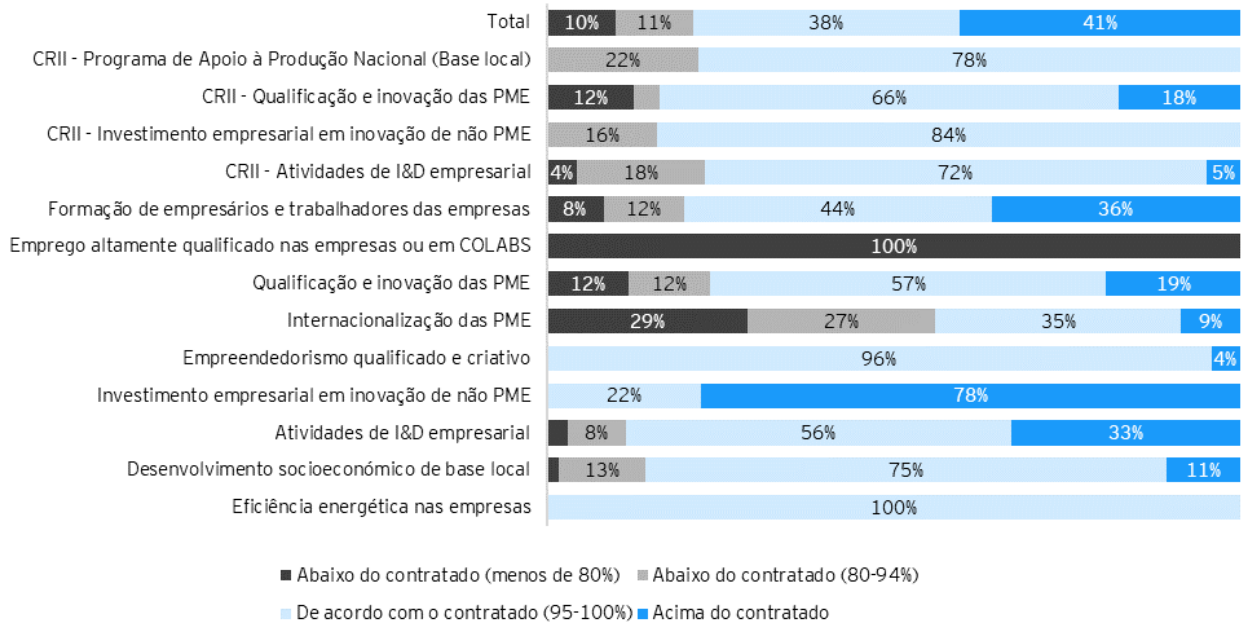
Quadro A36. Articulação das operações apoiadas no âmbito do PO Lisboa 2020 com outros instrumentos de financiamento

Resposta	Simples	Ponderado por nº de projetos	Ponderado por montante elegível
Sim	12%	13%	14%
Não	88%	87%	86%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

Figura A39. Expectativa sobre a execução dos valores de investimento contratado

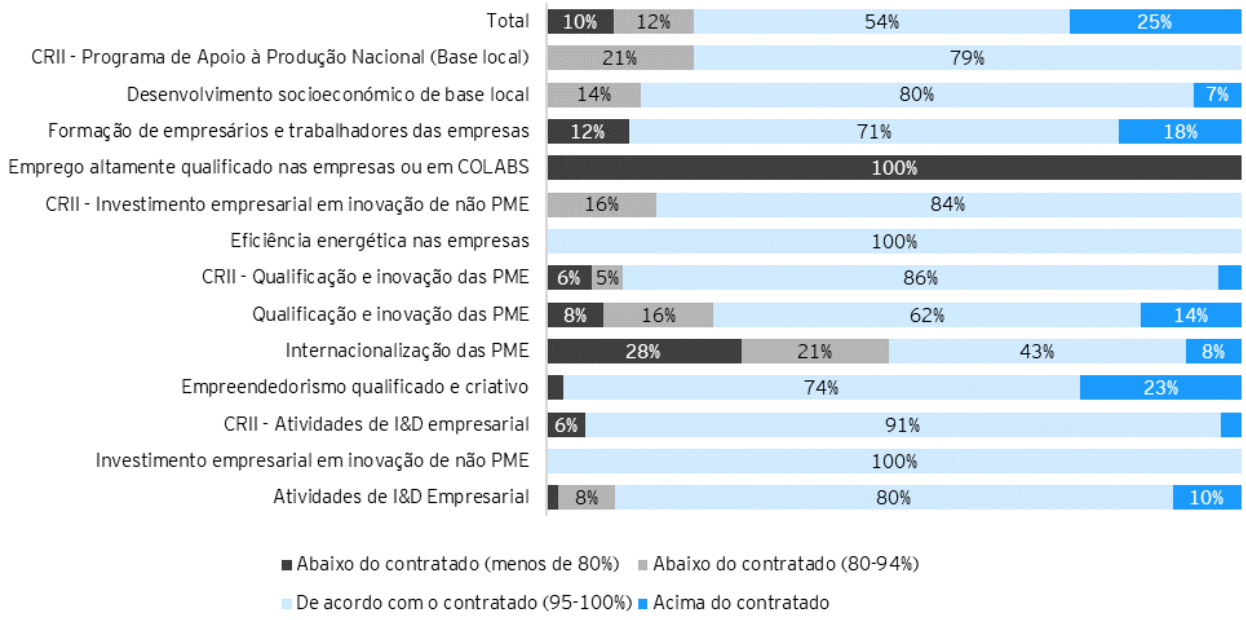
Unidade de Medida: % de projetos, ponderado por investimento elegível



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

Figura A40. Expectativa sobre o alcance das metas previstas nos indicadores contratados

Unidade de Medida: % de projetos, ponderado por investimento elegível



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

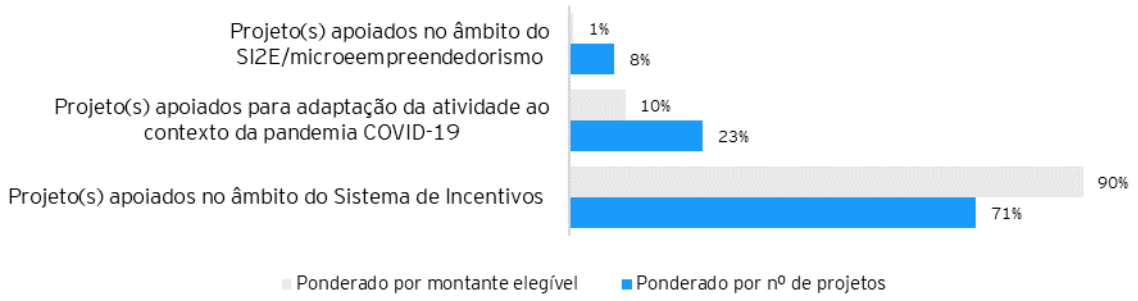
Quadro A37. Projetos concluídos ou em fase de execução elevada

Resposta	Simples	Ponderado por nº de projetos	Ponderado por montante elegível
Sim	53%	56%	65%
Não	47%	44%	35%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

Figura A41. Projetos concluídos ou num nível de execução elevada – Âmbito dos projetos

Unidade de Medida: % de promotores

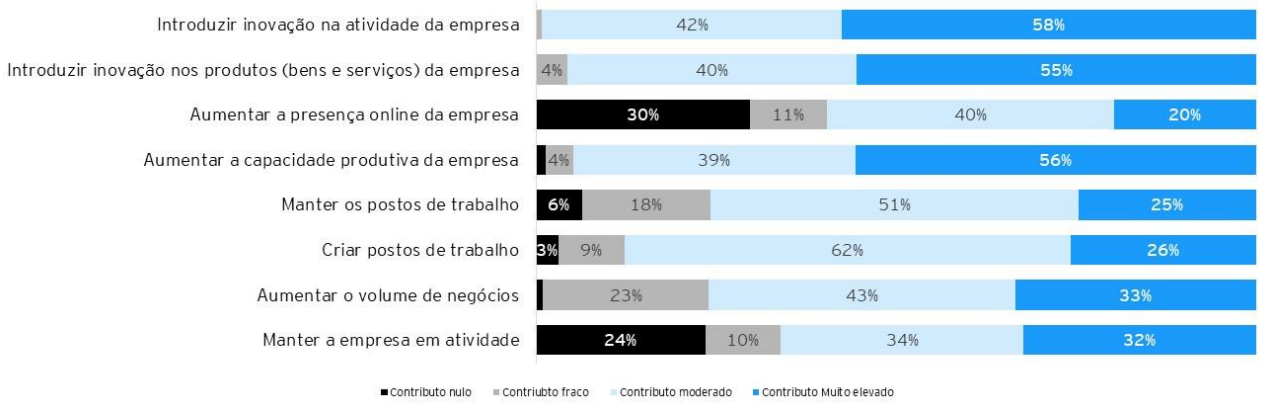


Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=712)

Bloco D – Resultados e Impactos
CRII

Figura A42. Contribuição dos projetos para as empresas – Âmbito das CRII

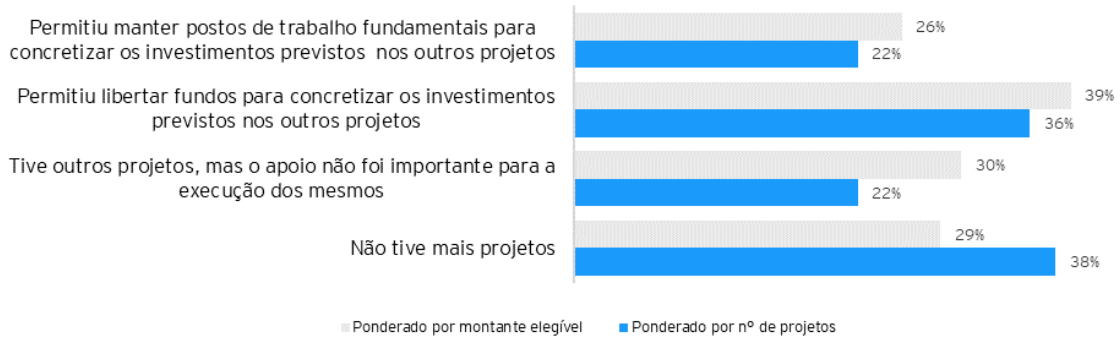
Unidade de Medida: % de promotores, ponderado por investimento elegível



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=95)

Figura A43. Apoio à tesouraria para a concretização de outros projetos - Âmbito das CRII

Unidade de Medida: % de promotores

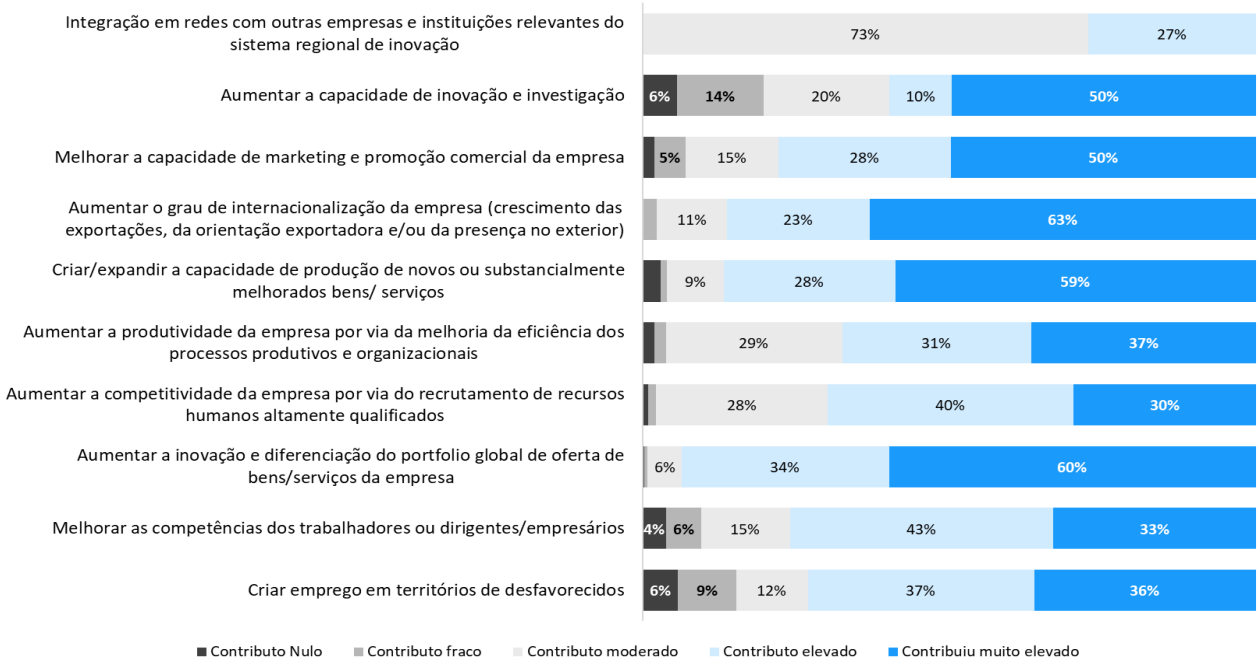


Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=95)

Sistema de Incentivos

Figura A44. Contribuição dos projetos para as empresas – Âmbito do Sistema de Incentivos

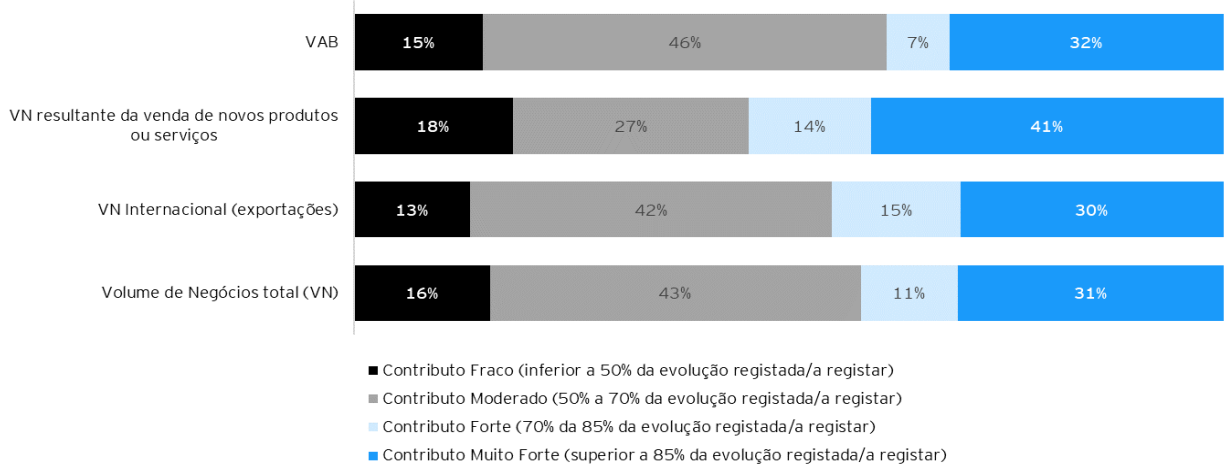
Unidade de Medida: % de promotores, ponderado por investimento elegível



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=197)

Figura A45. Contribuição para a evolução das variáveis da empresa entre os anos pré-projeto e pós-projeto – Âmbito do Sistema de Incentivos

Unidade de Medida: % de promotores, ponderado por investimento elegível

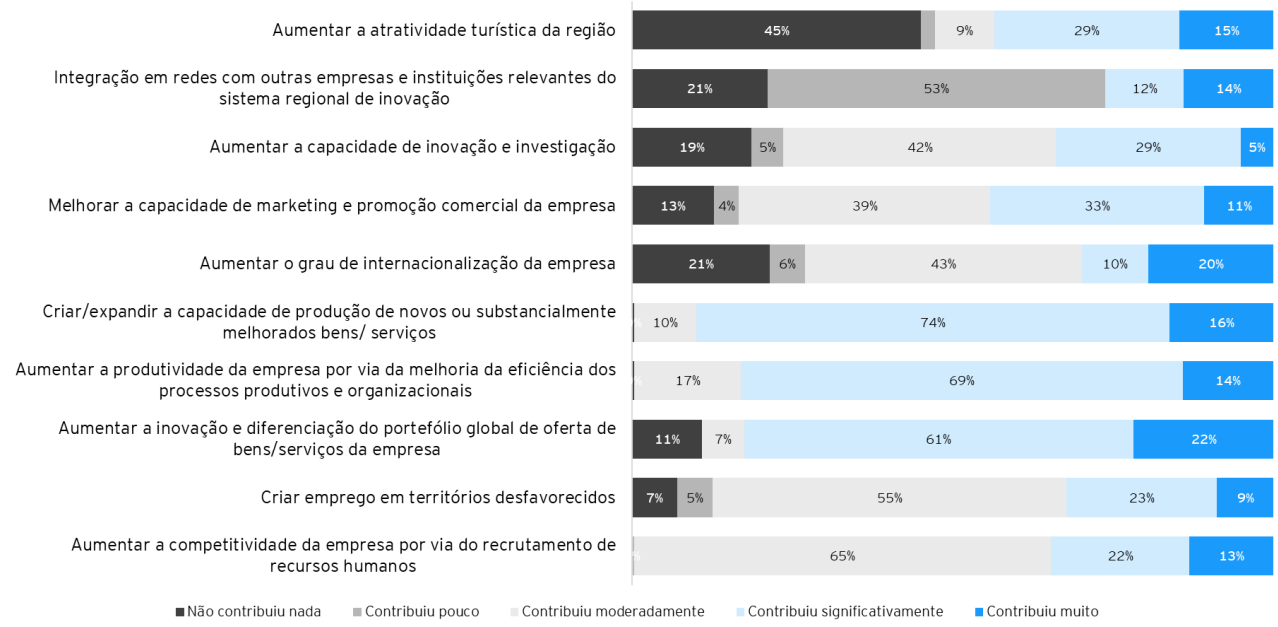


Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=167)

Microempreendedorismo/SI2E

Figura A46. Contribuição dos projetos para as empresas – Âmbito do Microempreendedorismo/ SI2E

Unidade de Medida: % de promotores, ponderado por investimento elegível

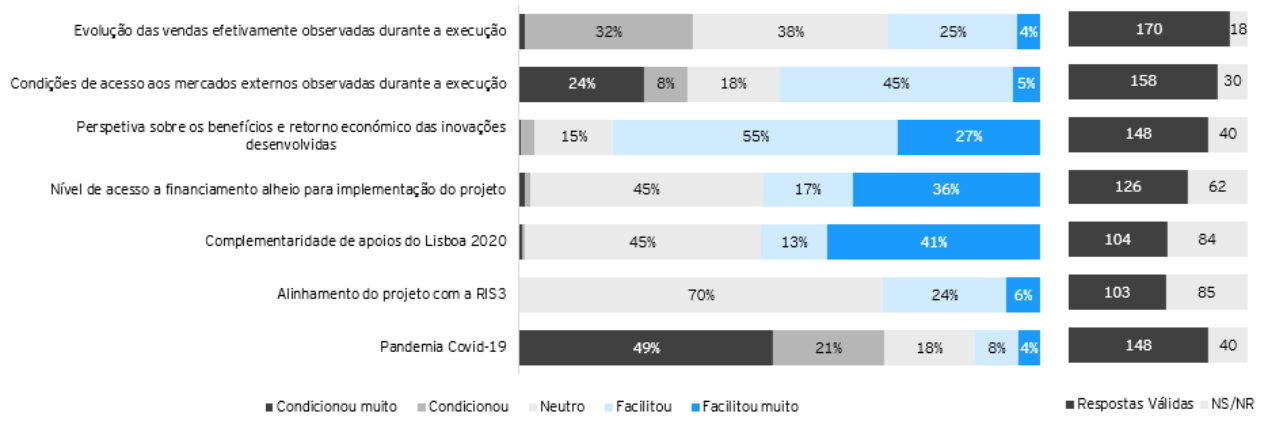


Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=22)

Bloco E – Fatores Críticos

Figura A47. Fatores críticos que condicionantes ou facilitadores dos resultados do projeto

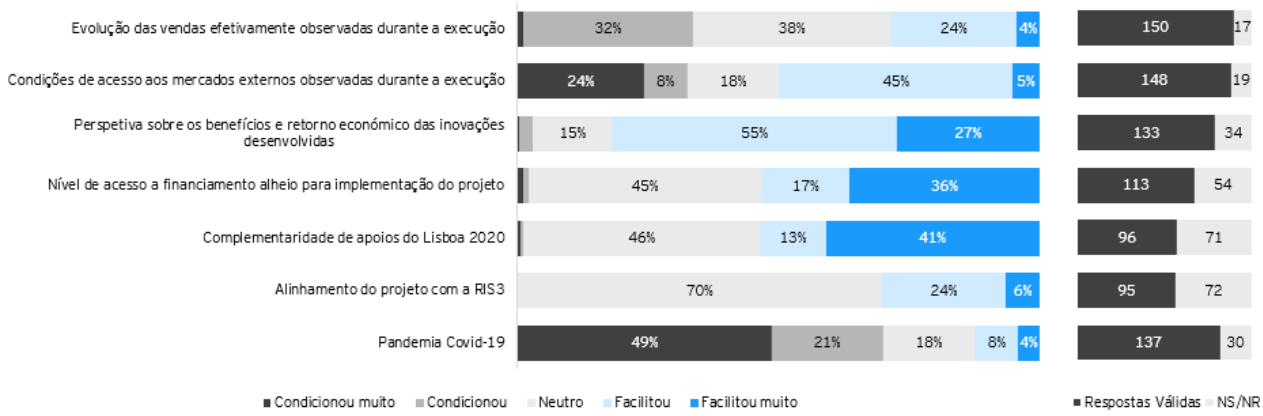
Unidade de Medida: % de promotores, ponderado por investimento elegível



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos e SI2E (n=188)

Figura A48. Fatores críticos que condicionantes ou facilitadores dos resultados do projeto – Sistemas de Incentivos

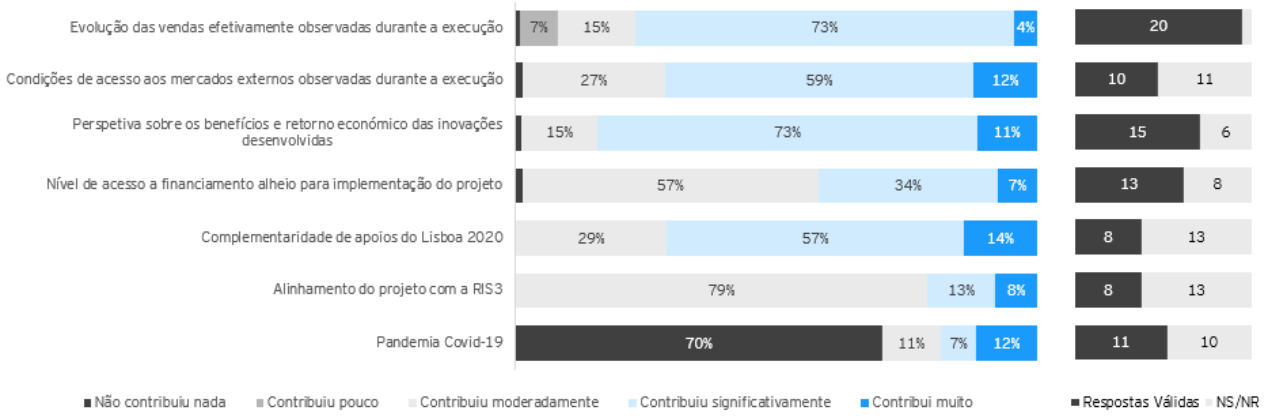
Unidade de Medida: % de promotores, ponderado por investimento elegível



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=167)

Figura A49. Fatores críticos que condicionantes ou facilitadores dos resultados do projeto – Microempreendedorismo/ SI2E

Unidade de Medida: % de promotores, ponderado por investimento elegível

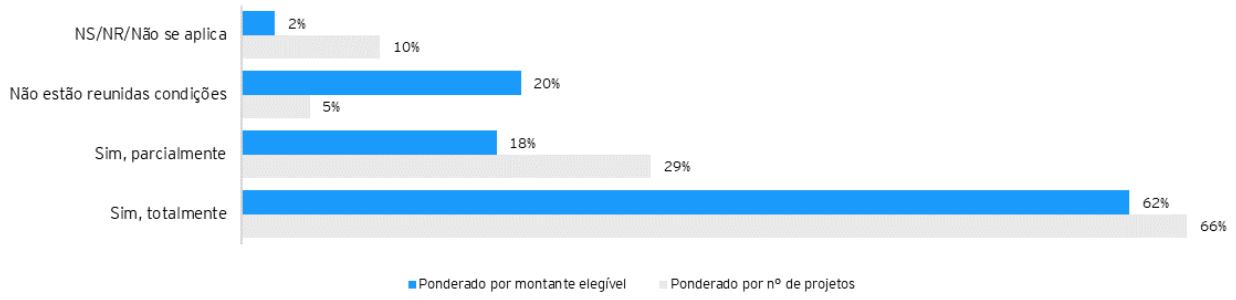


Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do SI2E (n=21)

Bloco F – Sustentabilidade

Figura A50. Sustentabilidade financeira de atividades-chave do projeto após o fim do apoio do PO Lisboa 2020

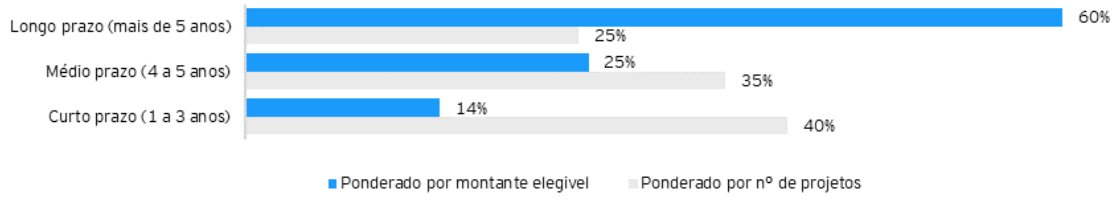
Unidade de Medida: % de promotores



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=248)

Figura A51. Persistência temporal dos efeitos na evolução da empresa

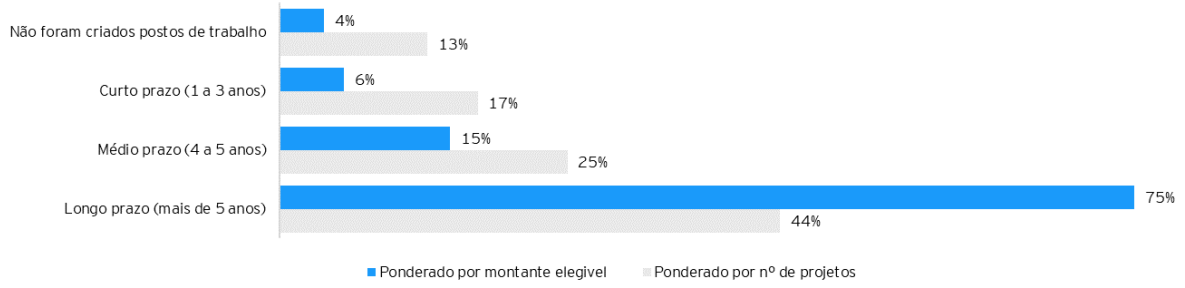
Unidade de Medida: % de promotores



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=248)

Figura A52. Persistência temporal dos efeitos na evolução da empresa

Unidade de Medida: % de promotores



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito aos beneficiários do Sistema de Incentivos (n=248)

7.8. Estudos de Caso

EC 1. LISBOA-01-0145-FEDER-022170 - CONGENTO

ENQUADRAMENTO		
Beneficiário	FUNDAÇÃO D. ANNA DE SOMMER CHAMPALIMAUD E DR. CARLOS MONTEZ CHAMPALIMAUD	
Concelho	Multiconcelho	
NUTS III	Lisboa	
Enquadramento Temático	Prioridade de Investimento	01.01 - O reforço da infraestrutura e das capacidades de investigação e inovação (I&I) e da capacidade de desenvolvimento da excelência na I&I, e a promoção de centros de competência, nomeadamente os de interesse europeu;
	Tipologia de Intervenção	45 - Investigação científica e tecnológica
Parceiros	Fundação Champalimaud; Fundação Calouste Gulbenkian; Instituto Medicina Molecular João Lobo Antunes (IMM/FM/ULisboa); NOVA Medical School	
Aviso	SAICT-45-2016-01 - Aviso nº 01/SAICT/2016 - Projetos de Infraestruturas de Investigação inseridas no Roteiro Nacional de Infraestruturas de Investigação de Interesse Estratégico	

OPERAÇÃO

CONGENTO

Objetivos da Operação

Objetivos	• Suprir as necessidades do país ao nível de uma infraestrutura de pesquisa robusta orientada para as necessidades do público académico e não académico, e comunidades privadas de I&D+I que requerem os três principais modelos animais (ratinho, peixe-zebra e mosca-das-frutas), para gerar conhecimento e valor na área biomédica; • Atuação no mercado enquanto primeira infraestrutura no mundo a promover o desenvolvimento de tecnologia entre as três espécies (ratinho, peixe-zebra e mosca-das-frutas), e fornecer serviços de ponta nos três organismos; • Manutenção e armazenamento de linhas vivas ou criopreservadas das 3 espécies; • Geração de novas linhas genéticas e tecnologias para as diferentes espécies; • Educação continuada e certificação de competências de trabalho com animais e tecnologia; • Diminuição dos custos para a investigação nacional através de economias de escala; • Fornecimento de serviços a instituições individuais nacionais e internacionais que não tenham as instalações e/ou equipamentos para a realização de experiências nestes organismos; • Colocar Portugal numa posição sem precedentes na pesquisa biomédica com recurso a organismos modelo.

Planeamento Financeiro

Data Prevista de Início	01/06/2017	Custo Total Aprovado Elegível (€)	3 508 028,74
Data Prevista de Conclusão	31/12/2020	Custo Total Executado Elegível (€)	3 507 008,74
Data de Aprovação	14/01/2019	Apoio Aprovado (€)	1 403 211,50
Estado da Candidatura	Encerrada/Concluída	Apoio Executado (€)	1 333 050,93
Data (a que reporta a informação)	31/12/2021	Forma de apoio	Não Reembolsável

Indicadores

		Indicador	**Meta**
Indicadores contratualizados (2017)	Realização	Publicações científicas (Artigos em revistas internacionais)	86
	Realização	Publicações científicas (Artigos em revistas nacionais)	6
	Realização	Relatórios	3

	Realização	Formação avançada (Teses de doutoramento)	30
	Realização	Formação avançada (Teses de mestrado)	9
	Realização	Formação avançada (Outras)	36
	Realização	Protótipos laboratoriais	3
	Realização	Outras patentes (não EPO)	3
	Realização	Investigadores a trabalhar em infraestruturas de investigação melhoradas[22]	300
	Resultado	Número de patentes EPO concedidas	6
Execução dos indicadores contratualizados (31.12.2020)	**Indicador**		**Execução**
	Realização	Publicações científicas (Artigos em revistas internacionais)	115
	Realização	Publicações científicas (Artigos em revistas nacionais)	0
	Realização	Relatórios	3
	Realização	Formação avançada (Teses de doutoramento)	65
	Realização	Formação avançada (Teses de mestrado)	53
	Realização	Formação avançada (Outras)	66
	Realização	Protótipos laboratoriais	3
	Realização	Outras patentes (não EPO)	4
	Realização	Investigadores a trabalhar em infraestruturas de investigação melhoradas[1]	420
	Resultado	Número de patentes EPO concedidas	7

RACIONAL E OBJETIVOS

A operação CONGENTO - Consórcio de Organismos Geneticamente Manipuláveis, consiste numa infraestrutura de pesquisa única e pioneira em Portugal que integra e apoia atividades de I&D+I utilizando os três sistemas modelo mais bem caracterizados em biologia e biomedicina modernas, ou seja, Drosophila melanogaster, peixe-zebra e Mus musculus (ratinho). Ao servir toda a comunidade biomédica nacional, o projeto contribui ativamente para os principais setores/tecnologias (Ciências Biológicas e Médicas) contemplados na Estratégia de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente (RIS3) de Lisboa, nomeadamente os relacionados com a Investigação, Tecnologia e Serviços de Saúde.

CONGENTO é a primeira infraestrutura mundial a integrar especialistas em mosca, peixe-zebra e ratinho numa estrutura de apoio à investigação (FC, IGC, IMM e CEDOC). A infraestrutura é composta por especialistas reconhecidos internacionalmente nestes três domínios e tem a combinação de espaços e equipamentos necessários para apoiar a comunidade Científica Biomédica Portuguesa (e europeia). O CONGENTO permite que grupos de investigação individuais em instituições Nacionais e Internacionais sem as instalações/infraestruturas adequadas realizem experiências nestes organismos (através do site www.congento.org), colocando Portugal numa posição inédita na investigação biomédica nestas espécies.

A estrutura fornece três domínios principais de serviços criticamente necessários em Portugal (objetivos do projeto): 1) manutenção e armazenamento de linhas vivas ou criopreservadas das 3 espécies; 2) geração de novas linhas genéticas e tecnologias para as diferentes espécies; e 3) educação continuada e certificação de competências de trabalho com animais e tecnologia.

RELEVÂNCIA

[22] Nº em Equivalente em Tempo Integral (ETI)

A Fundação D. Anna de Sommer Champalimaud e Dr. Carlos Montez Champalimaud recorreu a este apoio pelo facto de outros instrumentos financeiros a nível nacional não terem em consideração o apoio às infraestruturas com fator coletivo (e.g. projetos de I&D conjuntos). A abertura do concurso pelo PO Lisboa viabilizou a construção desta infraestrutura de investigação (CONGENTO) que se concebeu para combater as fragilidades identificadas no sistema de inovação LVT, nomeadamente i) os fracos níveis de colaboração entre privados e universidades/centros de investigação no domínio das atividades de I&D; os ii) baixos níveis de prestação de serviços às empresas pelas infraestruturas de I&D; e a iii) incompatibilidade entre o sistema de educação/formação e as necessidades da indústria biomédica.
O CONGENTO agrega o expertise das 4 diferentes instituições (fundadoras), que estavam dispersas na região de Lisboa, colocando-as a trabalhar de forma colaborativa para o alcance de um objetivo comum – a geração de maior inovação no tecido de investigação na área da saúde, em particular, ao nível dos três principais modelos de organismos (mosca, peixe-zebra e ratinho). Deste modo, o financiamento foi importante para equipar a infraestrutura com equipamentos e criar sinergias entre estas instituições. As entidades envolvidas já se encontravam há muito tempo à espera deste tipo de apoios que promovessem projetos com a inclusão do fator coletivo. Concretamente, as 4 instituições estão localizadas no mesmo território (Lisboa) e tinham necessidades semelhantes relativas aos modelos experimentais de doença que estavam a ser utilizados, existindo uma certa redundância e falta de escala que foi colmatada com a criação do CONGENTO, no qual o trabalho integrado de cada uma e a harmonização de processos, linguagem, parâmetros e qualidade é a base para o funcionamento desta "estrutura/rede de I&D".
As instituições fundadoras do CONGENTO foram visionárias colocando no mercado um serviço que criou a necessidade no país (*offer-driven*) de existência de uma maior partilha de tecnologias específicas de cada entidade, sinergias, escala, agregação e complementaridade de *know how* que estava distribuído pelas instituições. A sua criação potencia uma maior capacidade de resposta com o desenvolvimento de produtos e serviços de maior valor acrescentado e a preços mais acessíveis para utilização por investigadores, outras unidades de I&D, e outras entidades. A relevância do CONGENTO traduz-se visivelmente nos ganhos de escala (aquisição de bens e serviços para as 4 instituições) e criação de massa crítica muito superior em termos de capacidade tecnológica e desenvolvimento de novas abordagens (inovadoras e mais sofisticadas) que individualmente seriam impossíveis de criar, dando-lhes relevância a nível nacional.
De salientar ainda que, apesar de ser uma iniciativa em que os promotores são de base académica, pode prestar serviços a entidades empresariais com fins lucrativos, efetuar parcerias com *startups*, *spinoffs* e com outras entidades mais estabelecidas. O CONGENTO estabelece vários níveis de colaboração entre a iniciativa privada/indústria e seus parceiros. Por exemplo prestando serviços destinados a ajudar a acelerar o processo de introdução de novos medicamentos no mercado, desenvolvendo novos modelos animais de relevância ou solicitados por parceiros da indústria e fornecendo formação (em vários níveis) aos parceiros da indústria (e.g. cursos, estágios ou *workshops*).

RESULTADOS E IMPACTES

A generalidade dos indicadores contratualizados no âmbito da candidatura da presente operação foram alcançados, com exceção do indicador de realização "Publicações científicas (Artigos em revistas nacionais)" no âmbito do qual estava estimada a meta de 6 artigos, porém, dada a projeção internacional adquirida pelo CONGENTO num curto prazo, a projeção inicial prevista para nível nacional passou a ser internacional (onde se inclui a nacional), tendo sido os artigos orientados para revistas científicas internacionais.
A presente operação contribuiu para uma multiplicidade de resultados e impactes, diretos e indiretos, que importa considerar. Do lado da criação de valor direto, destaca-se a criação de emprego na infraestrutura e a venda direta dos serviços e produtos inovadores à comunidade em geral (prestação de serviços especializados), sendo o mercado académico (e.g. investigadores) o principal público-alvo, mas com potencial de alcance do tecido empresarial (sobretudo as médias empresas), para o qual têm sido feitos esforços de maior penetração. De notar que além dos 3 modelos animais inicialmente previstos, o consórcio ampliou a sua oferta de serviços a outros modelos como o Rato e organismos não mamíferos - Xenopus, Giant Danio, Danionella e Killifish. Isso foi conseguido maximizando a experiência e os recursos já disponíveis para atender às necessidades da comunidade de investigação. Um dos destaques foi o avanço do estado da arte, desenvolvendo e implementando protocolos de laboratório para controlar o ciclo de vida completo do Giant Danio. Isto é particularmente relevante porque abriu a possibilidade de gerar linhas geneticamente modificadas desta espécie (estando no processo de estabelecimento da primeira linha transgênica Giant Danio), criando assim as condições para o estabelecimento de um novo modelo de pesquisa para a neurociência em todo o mundo. Este é um exemplo claro do impacto que o CONGENTO pode representar no panorama da investigação portuguesa e europeia.
No que se refere ao impacto indireto, as novas infraestruturas permitiram criar 7 patentes EPO (impacto na transferência de tecnologia), publicações científicas de nível internacional de impacto elevado (impacto na produção científica) que, consequentemente, aumentaram a reputação de Portugal nas áreas de investigação da saúde (biotecnologia) e ainda possibilitaram o estabelecimento do CONGENTO enquanto "solo fértil" para geração de ideias disruptivas (STCN de referência). De salientar que a infraestrutura foi capaz de atender aos vários objetivos a que se comprometeu, modernizou os seus recursos e ampliou a sua capacidade, atendendo mais de 850 utilizadores da academia e da indústria.
O projeto teve, assim, uma influência estratégica no contexto territorial em que se desenvolveu, sublinhando-se o acesso fornecido aos investigadores a novas tecnologias e a conhecimento que lhes permitiu melhorar a capacidade de atrair mais investimento a nível nacional e internacional (e.g. novos projetos de investigação, novos investigadores de topo a nível

internacional a trabalharem em Portugal, novo investimento estrangeiro). Todos estes resultados tiveram impacto na alteração do contexto de intervenção.
CONGENTO acabou por catalisar uma iniciativa a nível institucional e não só de infraestrutura, estimulando as instituições parceiras a fazerem uma aliança de partilha de todos os seus serviços, produtos e procedimentos. A infraestrutura poderá ser uma referência para a região de Lisboa e a nível nacional para parcerias e ecossistemas (*proof of concept*) na biotecnologia. Sendo Lisboa altamente competitiva no setor de tecnologia e saúde, CONGENTO potencia a sua afirmação enquanto *hub* nacional para a biotecnologia.

OBSTÁCULOS E DESAFIOS

De acordo com o processo de auscultação, o maior obstáculo colocou-se no momento de implementação do projeto ao nível da natureza jurídica das instituições fundadoras do CONGENTO. O consórcio é composto por 2 instituições públicas e 2 instituições privadas em que, numa fase de implementação, as instituições privadas conseguiam atuar de forma mais célere do que as intuições públicas (e.g. mais limitadas pelas restrições das regras de contratação pública ao nível da aquisição dos equipamentos, por exemplo, o que provocou atrasos na execução). No entanto, o CONGENTO tentou sempre que as instituições trabalhassem da forma mais integrada e articulada possível para agilizar os processos, não tendo existido dois ritmos de execução diferentes, não obstante o registo de mais atrasos (temporais) pelas limitações na execução das instituições públicas (em particular, investimentos em infraestruturas). As dificuldades das instituições públicas deveram-se a problemas de tesouraria, muitas vezes criados pelos atrasos nos pagamentos por parte da FCT. Além disso, o contexto pandémico COVID-19 também agravou a situação, restringindo a execução de algumas atividades que se previam presenciais, embora tenham conseguido mitigar os efeitos (mais) nefastos da pandemia.
Por outro lado, é de ressalvar que a sustentabilidade do projeto é limitada, pois o mesmo exige um trabalho de acompanhamento permanente dada a premissa de que a sustentabilidade de uma tecnologia inovadora deixa de ser inovadora assim que aparece outra. A esse respeito, os parceiros reportam algumas dificuldades, uma vez que a garantia da sustentabilidade está dependente de novos financiamentos, através de um novo projeto CONGENTO com parceiros mais alargados. Este processo de geração de nova tecnologia deve ser feito continuamente, pelo que esses esforços exigem elevado envolvimento de grande massa crítica e de investimento avultado no desenvolvimento tecnológico. Por outro lado, a maturidade alcançada com o projeto permite-lhes olhar para outras fontes de financiamento que antes não seriam opção, tendo em consideração que o financiamento atual é estreito e pouco profundo, limitando a expansão do projeto. Um exemplo na fragilidade do financiamento é a limitação das elegibilidades das despesas para missões, organização de eventos, procura e interação com outras entidades no estrangeiro, que poderiam ter permitido uma maior dinâmica/escala no projeto.
Por fim, a interação com a AG do PO Lisboa foi sempre positiva e de proximidade, tentando sempre facilitar a comunicação com a FCT e a resolução de problemas. Nesta ótica não se registou qualquer entrave, pelo contrário, potenciando uma melhor operacionalidade do projeto.

LIÇÕES APRENDIDAS: FATORES DE SUCESSO E RECOMENDAÇÕES

Fatores de sucesso:

- Apoio institucional através da motivação para abraçar o projeto em comum;
- O espírito e a cultura colaborativa (envolvimento forte das pessoas) que extravasou a comunidade local (Lisboa) com a transferência de tecnologia entre vários atores;
- As pessoas que estavam nos vários níveis da cadeia hierárquica nas várias instituições (fundadoras) tiveram grande compromisso e entusiasmo pelo projeto e criaram eles próprios *working groups* para desenvolver a execução necessária para o sucesso do projeto;
- Objetivo comum (das 4 instituições fundadoras do CONGENTO) sólido;
- A estrutura empresarial existente na região, respetivamente um conjunto de empresas na região de Lisboa, que são parceiros comerciais e que estavam dispostos a estabelecer protocolos de compra em massa dos produtos/serviços que o CONGENTO ia desenvolver.

Recomendações para melhorar a aplicação dos fundos e do POR Lisboa:

- Maior regularidade no financiamento a projetos de investigação e inovação. As áreas de tecnologia, inovação e de conhecimento evoluem todos os dias brutalmente, logo, qualquer inovação ou produto nessas áreas carece de um investimento mais regular.

Recomendações para melhorar a promoção da I&DT (pilares fundamentais):

- Investimento em infraestruturas e equipamentos, pois não tem existido regularidade neste tipo de apoios entre períodos de programação, com valor orçamental relevante. Seria importante haver um *roadmap* programado no tempo (longo prazo) do financiamento das infraestruturas.
- Investimento em recursos humanos altamente qualificados, dado que tem existido alguma continuidade, mas tem-se verificado falhas neste tipo de apoios a nível nacional.

METODOLOGIA DE ANÁLISE		
Método	**Participante(s)**	**Data**
Entrevista	• Henrique Fernandes – Coordenador do projeto • João Cruz - Responsável pela coordenação da parceria e gestão do projeto (IG Nova Medical School, IMM)	25/10/2022
Focus Group		

EC 2. Unidade de Saúde de Odivelas

ENQUADRAMENTO		
Beneficiário	Município de Odivelas	
Concelho	Odivelas	
NUTS III	Área Metropolitana de Lisboa	
Enquadramento Temático	Prioridade de Investimento	9.7. Investimentos em infraestruturas sociais
	Tipologia de Intervenção	42. Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde

OPERAÇÃO	
Objetivos da Operação	
Objetivos	• Construção e instalação da Unidade de Saúde de Odivelas em edifício construído de raiz para a prestação de cuidados de saúde, com uma cobertura assistencial prevista de cerca de 40 000 utente; • Melhoria na qualidade da prestação de cuidados médicos e de enfermagem; • Melhoria das condições de trabalho dos profissionais; • Redução da dependência dos recursos naturais não renováveis, de forma a baixar os consumos de energia; • Modernização dos serviços de saúde; • Reforço dos cuidados de saúde de proximidade; • Reforço da igualdade de acesso, nomeadamente a grupos sociais mais desfavorecidos; • Melhoria dos níveis de saúde da população a abranger.

Planeamento Financeiro			
Data Prevista de Início	29/09/2017	Custo Total Aprovado Elegível (€)	1 398 800
Data Prevista de Conclusão	31/10/2018	Custo Total Executado Elegível (€)	1 398 800
Data de Aprovação	10/01/2017	Apoio Aprovado (€)	758 050
Estado da Candidatura	Encerrada/Concluída	Apoio Executado (€)	699 400
Data (a que reporta a informação)	31/12/2021	Forma de apoio	Subvenção Não Reembolsável

Indicadores			
Indicadores contratualizados (10/01/2017)	Indicador		**Meta**
	Realização	Equipamentos sociais e de saúde apoiados	1
		População abrangida por serviços de saúde melhorados	40 000
		Unidades de Saúde Familiar (USF) construídas, ampliadas, requalificadas ou apetrechadas	2
	Resultado	Cobertura de utentes por médico de família (MF) no centro de saúde da unidade de saúde beneficiada	85 (% de utentes c/ MF)
		Utentes inscritos em Unidades de Saúde Familiar (USF) intervencionadas	40 000
	Indicador		**Execução**

Execução dos indicadores contratualizados (13/05/2020)	Realização	Equipamentos sociais e de saúde apoiados	1
		População abrangida por serviços de saúde melhorados	40 000
		Unidades de Saúde Familiar (USF) construídas, ampliadas, requalificadas ou apetrechadas	2
	Resultado	Cobertura de utentes por médico de família (MF) no centro de saúde da unidade de saúde beneficiada	99 (% de utentes c/ MF)
		Utentes inscritos em Unidades de Saúde Familiar (USF) intervencionadas	30 456

RACIONAL E OBJETIVOS

A presente operação enquadra-se na área da saúde e teve como racional de base qualificar a oferta de cuidados de saúde primários para a população residente em Odivelas.

Anteriormente, esta unidade de saúde de Odivelas funcionava em edifício de habitação, em regime de arrendamento, num prédio antigo, circunscrito a 3 pisos, situação que inviabilizava a contratação de mais médicos, o alargamento a outras áreas de especialidade e valências, condicionando assim amplamente o funcionamento da atividade e a sua adaptação às novas exigências de contexto. A própria repartição dos serviços e cuidados médicos por vários pisos colocava desafios acrescidos à mobilidade dos utentes, sobretudo, atendendo a que esta unidade de saúde se encontra inserida num tecido urbano substancialmente envelhecido, apresentando os utentes consideráveis problemas de mobilidade, o que exigia o recurso aos bombeiros.

A construção e instalação da Unidade de Saúde de Odivelas num edifício construído de raiz para a prestação de cuidados de saúde, incluindo duas Unidades de Saúde Familiares (USF) permitiu assim superar os constrangimentos anteriormente identificados e melhorar amplamente a resposta e a acessibilidade aos cuidados de saúde primários no concelho.

RELEVÂNCIA

A Câmara Municipal de Odivelas enquanto beneficiário desta operação teve conhecimento dos FEEI através da Autoridade de Gestão do POR Lisboa e da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT).

Esta necessidade encontrava-se amplamente identificada pela ARSLVT/ACES Loures-Odivelas e pela própria Autarquia, no entanto, face aos constrangimentos financeiros e de disponibilização de terrenos para a respetiva implantação do equipamento de saúde, a operação encontrava-se condicionada.

Na eventual ausência de financiamento comunitário, esta operação teria ainda assim de ser executada, dada a sua elevada relevância, decorrente das múltiplas fragilidades que a resposta anterior apresentava, com a agravante de se tratar de um território central inserido num município densamente povoado e destino de importantes fluxos migratórios nacionais e internacionais. A recente situação do mercado de arrendamento em Portugal, marcado pela forte subida dos valores das rendas em Lisboa, tem impulsionado o movimento de centrifugação de segmentos da população mais jovens, estrangeiros e vulneráveis para os concelhos adjacentes, situação que tem agravado a pressão demográfica do concelho, especialmente após a eclosão da pandemia da COVID-19 e o término das medidas extraordinárias implementadas pelo Estado Português para combater os efeitos da crise pandémica na habitação das famílias mais precárias e pobres.

Acresce notar que este território se apresenta, a um tempo bastante envelhecido, e a outro tempo, abrange uma área com acentuado crescimento populacional ao longo dos últimos anos, com particular destaque para a Urbanização das Colinas do Cruzeiro, com uma população primordialmente jovem e ativa, o que contribuiu para um aumento dois cuidados de saúde materno-infantis.

Em 2013, o concelho registava um quantitativo superior a 20 mil utentes sem médico de família, o que atestava a relevância desta operação.

A operação financiada abrangeu a criação de duas USF (a do Mosteiro e a do Cruzeiro), que incluem diversos gabinetes de consulta e de enfermagem, gabinetes de saúde oral, sala de fisioterapia, abrangendo simultaneamente funcionalidades já anteriormente existentes, a que acresceu a capacidade de abranger novas funcionalidades.

A inserção deste equipamento de saúde numa área central do concelho, dotado de uma área significativa destinada ao estacionamento, contribuiu ainda para uma melhoria significativa do conforto dos utentes e promoção da acessibilidade aos cuidados de saúde primários no concelho, seja em viatura própria, transportes públicos ou transporte por serviços de emergência.

Constituindo os cuidados de saúde primários a primeira porta de entrada dos cidadãos no Serviço Nacional de Saúde (SNS), a sua qualificação e reforço dos níveis de acessibilidade constituem-se determinantes para a adequabilidade da resposta e promoção de melhores estados de saúde da população, essencial com vista ao normal funcionamento do SNS, mitigando níveis de sobrecarga elevados e comprometedores dos cuidados de saúde diferenciados.

Com efeito, esta operação manifesta uma clara relevância para o concelho de Odivelas e sua população, mas também numa perspetiva de macroplaneamento em saúde.

RESULTADOS E IMPACTOS

A generalidade dos indicadores contratualizados no âmbito da candidatura da presente operação foram alcançados, com exceção do indicador de resultado "Utentes inscritos em Unidades de Saúde Familiar (USF) intervencionadas" no âmbito do qual estava estimada a meta de 40.000,0 utentes, quando de acordo com o Relatório de Execução foram alcançados 30.456,0 utentes (taxa de variação negativa de cerca de 24%). Este indicador ter ficado aquém do esperado decorre dos sérios constrangimentos no âmbito dos procedimentos concursais para contratação de médicos, com as vagas disponibilizadas a não serem preenchidas, uma evidência generalizada no país.

A presente operação contribuiu para uma multiplicidade de resultados e impactes, diretos e indiretos, que importa considerar.

Desde logo, são evidentes os ganhos em termos de qualificação do território, de edificado, possibilitando-se uma melhor organização funcional, tratar-se de um edificado com uma volumetria corretamente integrada na envolvente urbana, mas também em termos de sustentabilidade, uma vez que as soluções construtivas encontradas privilegiam uma menor dependência dos recursos naturais não renováveis e permitiram reduzir os consumos de energia, assim como tratar-se de um edifício com encargos de manutenção e conservação reduzidos, essencial num quadro de sustentabilidade futura e de eficiência energética.

No que trata aos ganhos em saúde, a presente operação apresenta resultados diretos, entre os quais, desde logo a redução de 43% dos utentes sem médico de família no concelho e a melhoria e diversificação das funcionalidades prestadas nas USF aos utentes, para além de maiores níveis de acessibilidade.

Subsequentemente, estes resultados diretos acarretam também resultados indiretos, tais como a melhoria da resposta às necessidades básicas da população, melhoria do estado geral da saúde da população e mitigação dos quadros de doença, uma vez que a garantia da qualidade dos cuidados de saúde é fundamental numa perspetiva de saúde pública.

Este equipamento de saúde mais moderno, qualificado e com maior capacidade de resposta tem ainda impactes relevantes na resposta que é dada a alguns dos principais desafios com que este território se confronta, nomeadamente, na resposta dada aos desafios que decorrem dos fenómenos demográficos do envelhecimento populacional (maior capacidade de acompanhamento das situações de doença respetivo diagnóstico e terapêutica, maior qualidade no atendimento e maiores níveis de acessibilidade) e forte pressão migratória (a disponibilização de um equipamento moderno e melhor preparado contribui diretamente respostas mais ajustadas e respetiva supressão das múltiplas barreiras à acessibilidade aos cuidados de saúde com que as diferentes comunidades de imigrantes se confrontam). Assim, uma resposta mais qualificada e com uma melhor organização funcional constitui-se uma vantagem irrevogável neste tipo de contexto social e de fenómenos demográficos.

Entre os impactes positivos decorrentes da presente operação, importa ainda salientar a melhoria das condições de conforto e trabalho para os próprios profissionais de saúde, a que acresce o facto de se tratar de USF com especificidades de funcionamento, em geral, muito valorizadas pelos recursos humanos. Num contexto marcado pelas fortes dificuldades de contratação de médicos e, em particular, de médicos de família, situação manifestamente mais premente em alguns territórios, esta qualificação e valorização das condições de trabalho constitui-se um mecanismo-chave para a sua mitigação.

Por último, a construção da Unidade de Saúde de Odivelas teve ainda impactes não esperados aquando da própria Pandemia, uma vez que permitiu ao concelho dispor de uma unidade mais moderna e capaz de responder adequadamente a alguns dos muitos desafios que então emergiram (por exemplo, foi possível assegurar teleconsultas). Atendendo à orgânica de funcionamento do SNS, os impactes daqui decorrentes foram extensíveis à própria capacidade de resposta do ACES Loures-Odivelas e unidades de referenciação dos cuidados de saúde diferenciados.

OBSTÁCULOS E DESAFIOS

A importância e elevada necessidade desta operação, há muito reconhecida e identificada no território, pelas autoridades municipais e setoriais competentes, contribuíram para que a mesma estivesse devidamente planeada e a sua operacionalização fosse bastante bem-sucedida, sem que sejam identificados obstáculos relevantes.

A própria boa articulação entre o município, a ARSLVT e a Autoridade de Gestão do POR Lisboa foram fatores positivos e determinantes para a boa execução da operação, levando há concertação dos principais desafios (disponibilidade de financiamento, de terreno e reconhecimento da prioridade deste investimento em detrimento de outros).

O próprio contexto temporal em que a mesma se executou, anteriormente à pandemia e algum tempo decorrido após o arranque do POR Lisboa 2020, contribuíram igualmente para a ausência de obstáculos.

Muito embora a operação tenha sido objeto de duas reprogramações, estas resultaram de pedidos do próprio empreiteiro, decorrente de fatores climatéricos e, por conseguinte, inesperados.

A evidência de que a operacionalização da Unidade de Saúde de Odivelas se efetivou desprovida de obstáculos significativos e contribuiu para uma aproximação destes atores, reside na emergência de uma segunda operação no concelho de Odivelas, envolvendo a mesma rede de parceiros (a Unidade de Saúde de Famões).

Não obstante, em termos futuros esta operação enfrenta especialmente dois desafios estreitamente articulados entre si, designadamente, os fenómenos demográficos mais expressivos neste município (envelhecimento demográfico, elevada densidade populacional e forte presença e heterogeneidade de comunidades imigrantes) e para a contratação de profissionais de saúde, este último um desafio de resolução necessariamente nacional.

LIÇÕES APRENDIDAS: FATORES DE SUCESSO E RECOMENDAÇÕES

- A importância do planeamento multinível em saúde, com clara identificação das necessidades e prioridades de investimento, que possibilitem a estruturação atempada de candidaturas mediante a abertura de Avisos de Concurso;
- O estabelecimento de parcerias efetivas com desenvolvimento de trabalho de proximidade, envolvendo uma rede de atores estratégicos (territoriais e setoriais), essencial para a alocação dos recursos necessários à viabilização dos investimentos (recursos financeiros, disponibilização de terrenos, de equipas técnicas para acompanhamento das operações, etc…);
- Investir continuadamente em saúde e, em particular, no âmbito dos cuidados de saúde primários, porque para além das respostas às múltiplas necessidades populacionais da sua área de influência, permitem respostas ajustadas perante a emergência de situações em saúde, como foi a Pandemia da COVID-19.

METODOLOGIA DE ANÁLISE

Método	Participante(s)	Data
Entrevista	• António Janeiro • José Freitas • Sofia Monteiro	12-10-2022
Focus Group	Em fase de operacionalização	

EC 3. Aquisição de equipamento de tecnologia avançada que permita a modernização tecnológica de diagnóstico e terapêutica altamente especializada

ENQUADRAMENTO		
Beneficiário	Centro Hospitalar Universitário Lisboa Central, E.P.E.	
Concelho	Lisboa	
NUTS III	Área Metropolitana de Lisboa	
Enquadramento Temático	Prioridade de Investimento	9.7. Investimentos em infraestruturas sociais
	Tipologia de Intervenção	42. Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde

OPERAÇÃO	
Objetivos da Operação	
Objetivos	• Suprir a necessidade de substituição do equipamento atualmente existente e considerado essencial ao funcionamento do SNS, por total obsolescência do mesmo, potenciando a diferenciação tecnológica do novo equipamento; • Proporcionar uma melhoria muito acentuada das condições de segurança e da eficácia na atividade cirúrgica; • Melhorar a rentabilização da capacidade instalada comprometida pelas limitações técnicas associadas ao equipamento existente; • Aumentar a fiabilidade, segurança e conformidade dos parâmetros e processos no tratamento do utente; • Aumentar a capacidade de resposta e melhorar o acesso da população aos cuidados de saúde, através da redução das listas de espera cirúrgica e para exames complementares de diagnóstico; • Reduzir os custos da área clínica e financeira por transferência de doentes inter e intra-hospitalar no SNS ou para unidades privadas; • Diminuir os custos de manutenção e assistência técnica.

Planeamento Financeiro			
Data Prevista de Início	29/09/2014	Custo Total Aprovado Elegível (€)	14 564 878
Data Prevista de Conclusão	18/09/2018	Custo Total Executado Elegível (€)	14 507 067
Data de Aprovação	13/03/2017	Apoio Aprovado (€)	7 282 439
Estado da Candidatura	Encerrada/Concluída	Apoio Executado (€)	7 253 533
Data (a que reporta a informação)	31/12/2021	Forma de apoio	Subsídio não reembolsável

Indicadores			
Indicadores contratualizados (13/03/2017)	Indicador		**Meta**
	Realização	Equipamentos sociais e de saúde apoiados	6
		População abrangida por serviços de saúde melhorados	500 000
	Resultado	Tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares de prioridade de nível II	52
Execução dos indicadores contratualizados (08/04/2019)	Indicador		**Execução**
	Realização	Equipamentos sociais e de saúde apoiados	6
		População abrangida por serviços de saúde melhorados	500 000

	Resultado	Tempos médios de espera para acesso a cuidados de saúde hospitalares de prioridade de nível ll	52

RACIONAL E OBJETIVOS

A presente operação implementada pelo Centro Hospitalar Lisboa Central, E.P.E. (CHLC) consistiu na aquisição de equipamento de tecnologia avançada com vista à modernização tecnológica de diagnóstico e terapêutica altamente especializada, nomeadamente nas áreas de oncologia e radioterapia, cardiologia e cardiologia de intervenção, oftalmologia, medicina intensiva, imagiologia e neurocirurgia, colmatando assim algumas das suas principais fragilidades.

A aquisição dos referidos equipamentos constituía-se determinante num quadro de manutenção e promoção da qualidade e diferenciação dos cuidados de saúde prestados em áreas prioritárias e de elevada complexidade, possibilitando reduzir as assimetrias de eficiência do CHLC ao nível dos equipamentos, acrescentar valor reconhecido na sua atividade, aumentar a capacidade de atrair novas competências, novos recursos humanos altamente especializados e preservar muitos dos que aí trabalham e novos utentes, assim como reforçar a sua sustentabilidade futura enquanto equipamento hospitalar altamente especializado e de referência.

Os equipamentos adquiridos no âmbito da presente operação visavam dotar o CHLC e subsequentemente o SNS de capacidade de resposta, em termos de diagnóstico, mas também de terapêuticas, permitindo ao CHLC dispor de respostas internas a necessidades que eram são solicitadas ao exterior e/ou a entidades privadas. Destacam-se as seguintes áreas de atuação:

- Aumentar a qualidade de monitorização e parametrização de valores na área de cuidados intensivos adultos, neonatais e pediátricos, com grande impacto na capacidade do desempenho clínico;
- Aumentar a qualidade e capacidade de resposta no transporte de recém-nascidos com necessidade de prestação de cuidados de saúde emergentes e urgentes.
- Realizar de exames de radiologia complexa, designadamente exames com contraste e radioescopia no âmbito das Patologias Digestivas, urinárias e exames com avaliação pré e pós cirurgia, para os Doentes Pediátricos;
- Técnicas endoscópicas avançadas;
- Implementar novas técnicas de neurorradiologia de intervenção, com diagnósticos e tratamentos de maior precisão, minimamente invasivas, com um impacto muito significativo na redução das desigualdades de saúde (o CHLC é rede de referência exclusiva a nível nacional em várias áreas da neurorradiologia de intervenção);
- Aumentar a qualidade, a capacidade de resposta e, consequente a redução das listas de espera de cirurgias oftalmológicas, cuja procura tem vindo a aumentar significativamente;
- Aumentar a qualidade, capacidade de resposta e, consequente redução das listas de espera de cirurgias neurológicas, designadamente no âmbito da oncologia da cabeça e do pescoço;
- Realizar Ressonâncias Magnéticas (RM) com maior resolução/ precisão, com utilização de técnicas inovadoras que possibilitam um diagnóstico mais especializado e com práticas clínicas mais seguras, bem como dotar o CHLC de capacidade de resposta a exames especiais como Espectroscopia, RM Funcional/Mapeamento cortical, Tratografia, estudo da Dinâmica do LCR, Angio RM cerebral, Abdominal (patologia do Fígado), Tórax, entre outras;
- Realizar TAC com maior resolução/precisão, com utilização de técnicas inovadoras que possibilitam um diagnóstico mais especializado e com práticas clínicas mais seguras, nomeadamente na área da cardiologia e oncologia;
- Implementar novas técnicas de radioterapia em doentes oncológicos que permitem melhorar significativamente a qualidade da intervenção nestes doentes, nomeadamente, permitindo visualizar melhor as metástases na região hepática e biliar.
- Assegurar uma capacidade de resposta de tratamentos oncológicos cirúrgicos especializados, no âmbito da braquiterapia.

A presente candidatura abrange as diferentes linhas assistenciais, num total de 236 equipamentos:

1. Suporte básico de Vida:
   - 13 Ventiladores de Reanimação Neonatal
   - 3 Incubadoras Transporte com Ventilador
   - 3 Incubadoras Transporte sem Ventilador
   - 70 Ventiladores de Reanimação
   - 40 Aparelhos de Anestesia com Monitorização
   - 21 Aparelhos de Anestesia com Monitorização MCDT
2. Internamento e medicina intensiva:
   - 64 Equipamentos de Monitorização de Sinais Vitais (60 intensivos e 4 centrais monitorização)
3. Cirurgia e Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica

- 1 microscópio cirúrgico para oftalmologia
- 1 microscópio de fluorescência para neurocirurgia
- 1 Sistema de Angiografia para técnicas de colangiopancreatografia retrógrada endoscópica com adaptações da instalação física
- Colonoscópios e Endoscópios - Aquisição, atualização e modernização tecnológica de equipamentos de Gastro e Endoscopia
- 1 Sistema de Radiologia Digital Direta Wireless DRX para RX Convencional
- 1 Ressonância Magnética 3 tesla
- 1 Radiologia Convencional Digital com Mesa Telecomandada
- 1 Tomografia Computorizada (256 cortes)
- 1 Angiografia
- 1 Myabi Angi TC
- 1 Equipamento Móvel de Braquiterapia HDR

RELEVÂNCIA

O CHLC E.P.E. foi envolvido, como parceiro da CCDRLVT e da ARSLVT, no desenho do Lisboa 2020 desde o início, na área da saúde, tendo sido por esta via que tiveram conhecimento dos FEEI disponíveis. Neste contexto, o CHLC realizou um levantamento exaustivo das suas necessidades de equipamentos e de inovação tecnológica, com base no qual se identificaram os equipamentos abrangidos pela presente operação como da maior relevância, essenciais para continuar a garantir uma resposta adequada às necessidades dos utentes.

O CHLC, E.P.E. é um hospital central, com ensino universitário e formação pós-graduada, com elevada diferenciação científica, técnica e tecnológica, sendo reconhecido pela excelência clínica, eficácia e eficiência e assumindo-se como instituição de referência, pelo que a sua contínua modernização e evolução tecnológica se constitui um requisito crucial.

Acresce notar que o CHLC E.P.E. integra numa única organização quatro hospitais centrais (Hospital de S. Marta, EPE (HSM), Hospital de D. Estefânia (HDE), Hospital de S. José (HSJ) e o Hospital de S. António dos Capuchos (HSAC)), segundo constituição estabelecida pelo DL n.º 50-A/2007 de 28 de fevereiro, a que foram acrescidos outros dois hospitais (Hospital de Curry Cabral, EPE (HCC) e a Maternidade Dr. Alfredo da Costa (MAC)), a partir de 1 de março de 2012 (DL n.º 44/2012 de 23 de Fevereiro). Esta repartição por múltiplos edifícios e espaços dentro da cidade de Lisboa trazem desafios acrescidos à eficácia e eficiência do CHLC, nomeadamente, em termos de custos, mitigando a sua capacidade de contínua modernização tecnológica. Com efeito, o apoio dos FEEI constituíram-se fulcrais, sem os quais não teria sido possível efetivá-los. De igual modo, algumas destas instalações de carácter provisório apresentam-se excessivamente antigas, o que representa um constrangimento acrescidos ao seu bom funcionamento.

Assim, a sua notoriedade enquanto equipamento de saúde diferenciado confronta-se com os desafios anteriormente indicados, razão pela qual os investimentos de aquisição de equipamento de tecnologia avançada que permita a modernização tecnológica de diagnóstico e terapêutica altamente especializada constitui-se igualmente como uma aposta essencial para continuar a atrair e preservar competências diferenciadoras e subsequentemente como forma de garantir a sua sustentabilidade.

Importa ainda notar que o CHLC, E.P.E. tem uma área de influência bastante alargada, atendendo doentes provenientes de todo o país, incluindo das Regiões Autónomas, constituindo o hospital de referência de segunda linha para algumas especialidades, para a população do Alentejo e Algarve.

Sem este apoio dos FEEI e face à incapacidade da tutela em apoiar as necessidades de investimento, o CHLC E. P.E não teria tido a possibilidade de adquirir estes equipamentos de importância central para o exercício da sua atividade e na resposta às necessidades da população da cidade de Lisboa, mas também de um pouco de todo o país. De igual modo, a disponibilidade deste financiamento acabou por alterar as prioridades dos investimentos realizados, uma vez que, por exemplo, o CHLC E. P.E apresenta uma necessidade muito significativa de adquirir um segundo robot cirúrgico, no entanto, face ao seu elevado valor financeiro, não foi possível enquadrá-lo no POR Lisboa.

RESULTADOS E IMPACTOS

Prevalece o entendimento entre os atores auscultados de que a operação alcançou amplamente os seus objetivos, quer face a terem-se atingido amplamente as metas estabelecidas para os indicadores de realização e de resultado, mas também pelos resultados e impactes colaterais alcançados.

Entre os resultados alcançados, destaca-se naturalmente a melhoria global da qualidade da resposta à população da sua área de influência em diversas especialidades médicas e cirúrgicas, sobretudo, atendendo a que este CHLC E. P.E serve não só a população de Lisboa, como da generalidade do território de Portugal Continental e dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira. Esta melhoria apresenta uma extensa latitude de resultados, incluindo ganhos na diminuição dos tempos de espera, nos tempos de diagnóstico e terapêutica, na maior eficácia dos resultados, na maior precisão dos diagnósticos e das intervenções cirúrgicas realizadas (por exemplo, permitindo a realização de diagnósticos mais precoces e visualizar melhor as metástases na região hepática e biliar), proporcionar um maior conforto para os utentes e em tempos de recuperação mais reduzidos.

Estes equipamentos adquiridos permitiram assim dotar o CHLC de uma efetiva capacidade de resposta, quer para diagnóstico, quer para terapêuticas, permitindo também dispor de respostas internas a necessidades que eram solicitadas ao exterior e/ou a entidades privadas.

Entre os resultados indiretos importa ainda destacar aqueles que são proporcionados pela maior precisão e qualidade dos equipamentos adquiridos, como sendo a redução de custos ao nível da prestação de cuidados de saúde, segurança dos doentes e custos de não qualidade, dos quais se destacam: prevenção da infeção hospitalar; diminuição de incidentes e de acidentes; menos dias de internamento; menos gastos com antibióticos e outros fármacos (utilização racional); menos queixas dos doentes; menor morbilidade hospitalar e menor mortalidade.

A estes resultados diretos, acrescem ainda impactes diversos que importa considerar e que atestam a importância estratégica do investimento realizado. Em primeiro lugar, na qualidade de hospital universitário de fim de linha e com elevada diferenciação, esta operação ao permitir adquirir equipamento de ponta, seja de inovação seja de substituição, contribuiu determinantemente para que o CHLC continue a assegurar uma resposta de excelência, em particular, nas áreas médicas em que tem maior procura, nomeadamente, especialidades ligadas a coração, vasos e tórax, cirurgia geral e neurocirurgia, na vertente oncológica, hematoncologia e oftalmologia.

Em segundo lugar, o facto desta operação ter possibilitado disponibilizar tecnologia mais avançada utilizada atualmente apenas em escassos centros de referência a nível internacional revelou-se igualmente determinante para a contínua distinção deste equipamento de cuidados de saúde diferenciados, o que permite entre outros aspetos ser reconhecido como um centro de referência ao nível internacional, permitindo a implementação de ensaios clínicos que gerem maior conhecimento das doenças.

Em terceiro lugar, importa ainda salientar os ganhos em termos de satisfação para os profissionais da área da saúde, por lhes ser possível desempenhar funções apoiados por equipamentos de ponta, muito desgastados pelas condições adversas de trabalho, decorrentes do sucessivo adiamento da construção do novo Hospital Oriental de Lisboa.

Por último, entre os impactes indiretos a destacar, salienta-se o facto desta operação ter permitido dotar o CHLC E.P.E com condições excecionais no período que antecedeu a pandemia da COVID-19, mitigando assim os desafios com que este se confrontou, especialmente em termos de aquisição de ventiladores, RM ou monitores.

OBSTÁCULOS E DESAFIOS

De acordo com o processo de auscultação, o financiamento constitui um obstáculo e simultaneamente um desafio crítico, porque os investimentos na área da saúde, como requerem cada vez maiores níveis de incorporação tecnológica e de inovação, apresentam custos substancialmente elevados, para os quais o CHLC, E.P.E não tem capacidade de fazer face, situação agravada pela incapacidade financeira da própria tutela e constrangimentos vários no que trata aos FEEI (por exemplo, necessidade de distribuir os apoios comunitários na área da saúde por vários territórios, equipamentos e parceiros).

A efetivação desta operação confrontou-se ainda com obstáculos administrativos/burocráticos, nomeadamente, o tempo que acarretou a obtenção de autorizações externas, o que no caso do CHLC E. P.E são muitas (autorização do Tribunal de Contas, o próprio Despacho n. º10220/2014, de 8 de agosto que determina que apenas investimentos que tenham valor inferior a EUR1.000.000 podem ser autorizados pelo conselho de administração das entidades do SNS, etc…). Estreitamente associado a este aspeto, importa notar que algumas destas autorizações não têm definidos prazos estabelecidos, sendo a lei omissa quanto aos prazos, o que constitui um agravamento para a tramitação deste tipo de processos.

No que trata ao próprio POR Lisboa, muito embora a articulação com a CCDRLVT e ARSLVT tenham constituído aspetos muito positivos e destacados como mais-valias, identificaram-se no próprio Programa alguns obstáculos que importa considerar, mais precisamente, o facto dos apoios preconizados serem muitos restritivos (por exemplo, há instalações de equipamentos pesados que exigem construção de espaços físicos, e isso não era possível), os próprios tempos estabelecidos desde a candidatura à própria execução serem muito exigentes, criou grandes exigências internas, que nem sempre podem ser cumpridas.

As muitas exigências a que o financiamento da operação obriga, tais como medidas de publicidade, auditorias, entre outros, por vezes, acabaram por se constituir excessivos, sobretudo atendendo à dimensão física e financeira do projeto.

A taxa de co-financiamento de 50% previsto para Lisboa representou ainda um obstáculo muito significativo e nem sempre entendido como razoável, uma vez que embora o CHLC E.P.E. se localize nesta Região serve uma população proveniente de todo o país, incluindo das Regiões Autónomas, constituindo o hospital de referência de segunda linha para algumas especialidades, para a população do Alentejo e Algarve, quando estas Regiões beneficiam de taxas de cofinanciamento mais elevadas.

LIÇÕES APRENDIDAS: FATORES DE SUCESSO E RECOMENDAÇÕES

- Necessidade de mais e maior planeamento em saúde a nível nacional, de forma a assegurar a maior eficácia e eficiência nos investimentos realizados no setor e a beneficiar-se de uma leitura holística;
- Promover um estreito envolvimento do CHLC E. P.E e outras entidades similares no desenho dos Programas Operacionais e na identificação das necessidades no setor, desde uma fase muito precoce dos quadros comunitários;
- Assegurar uma efetiva capacidade de privilegiar investimentos estratégicos em saúde, ainda que tal acarrete maior alocação financeira em determinadas operações e uma maior rarefação do investimento;
- Importância de investir continuadamente na modernização tecnológica e capacidade de resposta inovadora nos hospitais, uma situação que veio a ser confirmada pela emergência inesperada da pandemia da COVID-19, em 2020;
- Criar mecanismos de agilização das múltiplas autorizações necessárias para estes processos, de forma a assegurar o rigoroso cumprimento dos prazos, fator de preocupação acrescida.

METODOLOGIA DE ANÁLISE

Método	Participante(s)	Data
Entrevista	• Dra. Maria Joaquina Rodrigues Sobral de Matos (Diretora/Administradora Hospitalar - Hospital de São José) • Dra. Ana Teresa Cruz (Diretora da Área da Gestão de Compras)	13-10-2022
Focus Group	Em fase de operacionalização	

EY | Building a better working world

EY exists to build a better working world, helping to create long-term value for clients, people and society and build trust in the capital markets.

Enabled by data and technology, diverse EY teams in over 150 countries provide trust through assurance and help clients grow, transform and operate.

Working across assurance, consulting, law, strategy, tax and transactions, EY teams ask better questions to find new answers for the complex issues facing our world today.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. Information about how EY collects and uses personal data and a description of the rights individuals have under data protection legislation are available via ey.com/privacy. EY member firms do not practice law where prohibited by local laws. For more information about our organization, please visit ey.com.

About EY-Parthenon

EY-Parthenon teams work with clients to navigate complexity by helping them to reimagine their eco-systems, reshape their portfolios and reinvent themselves for a better future. With global connectivity and scale, EY-Parthenon teams focus on Strategy Realized — helping CEOs design and deliver strategies to better manage challenges while maximizing opportunities as they look to transform their businesses. From idea to implementation, EY-Parthenon teams help organizations to build a better working world by fostering long-term value. EY-Parthenon is a brand under which a number of EY member firms across the globe provide strategy consulting services. For more information, please visit ey.com/parthenon.

© 2022 Ernst & Young, S.A.

All Rights Reserved.

parthenon.ey.com
ey.com/pt