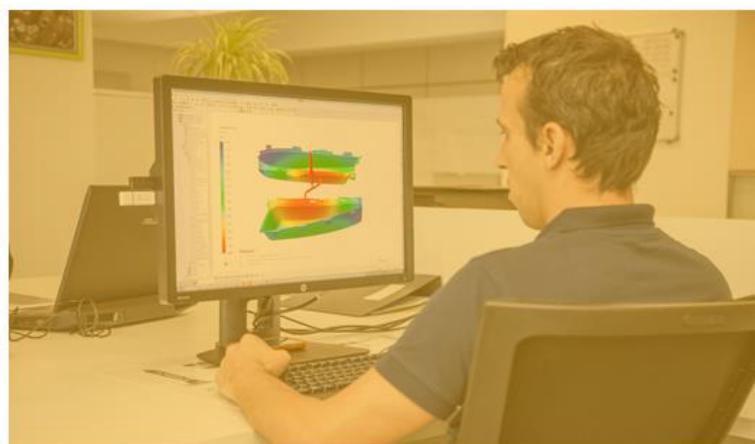


# Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Centro 2014–2020

## SUMÁRIO EXECUTIVO

agosto de 2023



Cofinanciado por:



Elaborado por:





## SUMÁRIO EXECUTIVO

4 de agosto de 2023

### **Equipa Técnica:**

#### **Coordenação:**

Sérgio Barroso e Sandra Primitivo

#### **Especialistas:**

Carla Figueiredo, Inês Andrade, Luís Carvalho, Miguel Francisco, Nuno Morim, Pedro Casimiro, Pedro Henriques e Rui Faustino

#### **Steering Committee:**

Jorge Gaspar e Paulo Madruga

CEDRU  
Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda  
Rua Fernando Namora 46A  
1600-454 Lisboa  
(+351) 217 121 240  
[www.cedru.com](http://www.cedru.com)

C/ Assistência técnica de  
EY-Parthenon Lisbon  
Avenida da República 90 - 3 Andar  
1649-024 Lisboa  
(+351) 217 912 000  
[www.ey.com/pt\\_pt](http://www.ey.com/pt_pt)

## 1. Objeto, âmbito e objetivos da Avaliação

O principal objetivo da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020 consistiu em *"identificar e explicar o contributo do PO para os resultados esperados nos OE de cada PI mobilizada em cada um dos seus Eixos Prioritários"*, o que passou por: (i) aferir o grau de eficácia e eficiência dos apoios concedidos pelo PO, identificando o seu contributo (relação causa-efeito) para os OE prosseguidos em cada PI e tendo em conta o momento em que se realiza a avaliação; (ii) Identificar o impacte, 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 Centro; (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 impacte revelados pelo PO..

### O PO Centro 2020

O Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020, constitui-se como o principal instrumento financeiro ao dispor da Região para implementação da Estratégia de Desenvolvimento Regional para o período 2014-2020 da Política Regional da União Europeia (UE), sendo complementado por outros instrumentos financeiros que integram o Portugal 2020.

O Programa Operacional tem como principais objetivos promover o desenvolvimento económico, social e territorial da Região Centro de Portugal, através da utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Entre os objetivos do Programa, destacam-se o aumento da competitividade e internacionalização da economia da Região, a promoção da coesão territorial e a melhoria das condições de vida da população, através do apoio a projetos nas áreas da educação, formação, investigação, inovação, empreendedorismo, ambiente e sustentabilidade. O Programa visa ainda promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação, bem como reforçar a capacidade institucional e administrativa das entidades regionais e locais, em linha com os objetivos estratégicos da União Europeia para o período 2014-2020.

### O ponto de situação a 31 de dezembro de 2021

Até à data de corte da avaliação, 31 de dezembro de 2021, o POR Centro recebeu 22.974 candidaturas. Das candidaturas com decisão final, foram aprovadas 9.661 operações.

Os eixos 8 e o 10 destacavam-se dos demais por apresentarem taxas de aprovação superiores a 85%, todavia estes dois eixos representavam apenas 126 dos 9.661 projetos aprovados. Os dois eixos com maior volume de projetos aprovados – Eixo 2 (com 3.672 candidaturas aprovadas) e Eixo 4 (com 2.256 candidaturas aprovadas) – registavam taxas de aprovação de 40,2% e 39,1%, respetivamente. Apesar destes valores de aprovação, ligeiramente abaixo da média, apresentavam taxas de compromisso elevadas: o Eixo 2 de 130,6% e o Eixo 4 de 101,4%. Dos cinco eixos com taxas de aprovação mais baixas (1, 2, 4, 5 e 6), também os Eixos 1 e 5 apresentam taxas de compromisso acima da média do Programa, o que indicia que a incidência de reprovações não prejudicou a concretização das metas e montantes dedicados.

O Eixo 2 foi o que obteve maior financiamento comunitário aprovado (848 M€), exclusivamente FEDER. Este eixo tinha como tipologias de intervenção mais importantes as relacionadas com internacionalização das PME e com a qualificação e inovação das PME.

Os níveis de compromisso e de realização (112% e 55%, respetivamente) registados no Programa Operacional Centro 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.

## 2. Metodologia

A avaliação assumiu como referencial o método de Avaliação Baseada na Teoria (ABT) e implicou a estruturação do quadro lógico da intervenção do PO Centro 2020 e da respetiva Teoria da Mudança (TdM). O processo avaliativo envolveu um conjunto alargado de métodos e técnicas de recolha e análise de informação, incluindo recolha e análise documental e de dados estatísticos, realização de 9 entrevistas/reuniões, 4 estudos de caso, 4 *focus group*, tendo ainda sido aplicados 2 inquéritos (um a promotores empresariais e outro a entidades não empresariais).

A elaboração da TdM foi ainda suportada num processo de revisão de literatura e de 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 colocadas no Caderno de Encargos e, por conseguinte, um foco nos resultados e não tanto no processo de operacionalização das tipologias.

A abordagem metodológica foi ancorada num leque diversificado de métodos e técnicas, selecionados em função das opções de aprofundamento previstas no Caderno de Encargos. Este definiu diferentes opções de aprofundamento da avaliação em função das Tipologias de Intervenção (TI). No caso dos objetivos específicos cobertos por avaliações temáticas já realizadas no âmbito do Portugal 2020 (opções 1.1. e 1.2) a avaliação baseia-se nos resultados dessas avaliações e recorre a técnicas simples de recolha de informação. Nos objetivos específicos não cobertos por essas avaliações, assumiu-se uma menor exigência (centrada apenas na análise da eficácia e eficiência) nas TI abrangidas pela opção 2.1 e, pelo contrário, uma maior profundidade – mobilizando todos os métodos de recolha e análise de informação e a mobilização da ABT – para as TI da opção 2.2. Neste contexto, a presente avaliação assume um maior aprofundamento das TI sujeitas a esta opção, designadamente: PI: 8.5 (eixo 4); PI 4.5 (eixo 6 e eixo 9); PI 6.5 (eixo 6 e eixo 9); e, PI 9.8 (eixo 9). Nestas, mobilizou-se o método de Avaliação Baseada na Teoria, com recurso às abordagens “Teoria da Mudança” e “Análise da Contribuição”.

## 3. Conclusões

### Eficácia

O desempenho do PO em termos de cumprimento de metas de realização é globalmente positivo - cerca de 75% das metas mensuráveis exibem um nível de realização igual ou superior a 80% , ainda que desequilibrado entre eixos, destacando-se sobretudo e pela negativa, as PI que apoiam a capacitação institucional e algumas ações de formação, de reabilitação urbana e de eficiência energética na administração regional e local, nos quais a atuação da AG será fundamental, seja através de reprogramação das metas ou de um acompanhamento apertado da execução.

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). Outros fatores de índole mais operacional e controláveis pelo Programa surgem como tendo atrasado o arranque e a implementação dos projetos de promotores empresariais, como os prazos de análise das candidaturas e os prazos de análise dos pedidos de pagamento, e também a reduzida previsibilidade dos AAC.

No domínio da educação, o PO revelou-se particular eficaz, encontrando-se com níveis de realização financeira bastante satisfatórios e com a totalidade das metas no que respeita às intervenções em infraestruturas do ensino básico e secundário e no combate ao insucesso escolar genericamente cumpridas ou com boas perspectivas de o ser. Destaca-se, neste domínio, as intervenções nas infraestruturas de ensino, que viram as metas largamente ultrapassadas, refletindo maior ambição e priorização destes investimentos por parte municípios, em particular após alargamento do âmbito de jurisdição dos municípios às escolas do ensino secundário e também decorrente das intervenções para remoção do amianto. As medidas de combate ao insucesso escolar revelaram-se igualmente eficazes, tendo sido alcançados os objetivos e metas definidas neste domínio, com a intervenção em 13 escolas no âmbito do programa TEIP e com a execução de 8 PIICE na Região.

No que respeita à formação profissional e avançada, os instrumentos de apoio revelaram boa adesão por parte dos públicos-alvo, com exceção dos apoios aos cursos CET, onde o surgimento dos CTESP e dos respetivos efeitos

concorrenciais sobre os CET, motivou um desvio da procura entre estas duas ofertas. No caso dos CTESP, apesar de motivarem boa adesão, o risco de não conclusão dos cursos por integração dos formandos no mercado de trabalho antes do mesmo estar terminado pode colocar em causa os o alcance dos indicadores de resultado.

No domínio da promoção do emprego, por via do microempreendedorismo, destacam-se as medidas de apoio ao microempreendedorismo, onde o SI2E, +CO3SO e PAPN revelaram grande adesão, prevendo-se o cumprimento generalizado das metas que lhe estão associadas, devendo apenas o indicador “Pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego”, ficar marginalmente a abaixo da meta definida, pelos efeitos combinados das disrupções motivadas pela pandemia no mercado de trabalho e pelo não arranque de muitas das operações. A este não arranque das operações, especificamente nestes instrumentos, não será igualmente alheio o elevado tempo de análise e decisão de candidaturas, devido ao elevado número de candidaturas recebidas.

### **Eficiência**

As várias formas de apoio incentivaram o investimento, constituindo os apoios financeiros do POR Centro 2014-2020 um suporte fundamental para a dinâmica de investimento regional nesse período, 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 Centro 2014-2020.

A dotação financeira alocada ao PO Centro 2020, em alguns domínios, revela-se insuficiente face às necessidades em presença na Região, algumas das quais constituem desafios estruturais. Destaca-se, em particular, as profundas assimetrias territoriais que a Região enfrenta, com os territórios do interior a apresentarem-se fortemente despovoados e envelhecidos comprometendo a dinamização económica e social e a necessária captação dos fundos comunitários. A crescente escassez de recursos humanos, à semelhança do observado no país, constitui ainda um desafio crítico a considerar, a que acresce a escassez de recursos humanos qualificados e com elevados níveis de especialização na Região, nomeadamente no interior/territórios de baixa densidade.

O contexto macroeconómico e o desajustamento e as modalidades de financiamento afetaram o desempenho do POR Centro 2014-2020 e a capacidade de execução dos beneficiários, agravando o esforço de investimento e impactando no cumprimento dos valores máximos de referência (custos-padrão). Os valores 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.

Verifica-se a persistência de uma certa complexidade do quadro regulamentar, representando constrangimentos ao nível da operacionalização dos apoios em algumas situações, desproporcional e penalizadora de uma maior eficiência. Acresce um quadro burocrático excessivo, com duplicação de alguns procedimentos e uma reduzida capacidade de acompanhamento dos atores locais menos capacitados. Ainda assim, as melhorias introduzidas nas práticas de gestão aumentaram a respetiva eficiência e reduziram custos de transação.

Os IF apresentam condições de financiamento mais atrativas que as do mercado tradicional, mitigando as falhas de mercado inibidoras da procura, não obstante, alguns constrangimentos apresentados são passíveis de melhoria.

### **Impacto e Sustentabilidade**

O perfil de especialização produtiva da Região manteve-se inalterado, embora com alterações subsetoriais nos serviços, possivelmente em resultado dos impactes da pandemia COVID-19 no comércio. O aprofundamento da especialização inteligente suportada numa economia tecnológica de alto valor acrescentado ainda é pouco evidente, estando os volumes de despesa em I&D na percentagem do PIB aquém das metas da Estratégia Europeia 2020.

No âmbito da educação registou-se um desempenho extremamente positivo em linha com a ambição e alocação de recursos do Programa neste domínio, nomeadamente na melhoria das instalações escolares do pré-escolar e ensino básico, na modernização e reforço dos estabelecimentos do 1º, 2º e 3º ciclos, no fomento do sucesso educativo e no reforço da igualdade de acesso ao ensino e de qualificação do ensino e da aprendizagem profissional. Também ao nível do acesso e na melhoria das condições no ensino superior houve avanços significativos com impacte na qualificação dos recursos humanos regionais. Entre 2014-2021, a Região do Centro registou a segunda maior evolução no que respeita à quantidade de população empregada com ensino superior, ao nível das NUTS II (+55,7%; mais cerca de 100 mil pessoas), convergindo para os níveis da média nacional.

O Centro apresentou uma tendência de redução das taxas de desemprego muito expressiva, ainda que em linha com o verificado a nível nacional. A eficácia das intervenções e a amplitude dos resultados já alcançados sugerem um contributo muito relevante do PO para induzir a melhoria da performance da Região em matéria de empregabilidade,

Os benefícios locais das intervenções integradas de regeneração urbana tiveram múltiplos impactes na qualificação do sistema urbano regional, tendo-se registado uma dinâmica demográfica positiva, entre 2011 e 2021, nas áreas predominantemente urbanas localizadas na Região. Pelo contrário, a evolução da partição modal nos movimentos pendulares, com um agravamento na utilização do transporte individual entre 2011 e 2021, é reveladora da dificuldade de os investimentos infraestruturais em mobilidade urbana sustentável contrariarem dinâmicas pesadas, facilitadas pela fragmentação do espaço urbano.

### Valor Acrescentado Europeu

Os FEEL 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 promotores, ponderado pelo número de projetos, afirma que não realizaria o projeto na ausência dos FEEL), mas também importante nos empresariais, onde este peso se reduz para os 57%.

No caso dos promotores não empresariais, este efeito de adicionalidade é transversal, mas destacam-se algumas das tipologias de apoio à I&D&I (Eixo 1), competitividade e internacionalização (Eixo 2), sustentabilidade dos recursos / eficiência energética (Eixo 6) e sustentabilidade dos territórios (Eixo 7). No caso dos promotores empresariais o efeito de adicionalidade dos FEEL revela-se sobretudo em áreas onde tradicionalmente se verificam falhas de mercado, como sejam a I&D empresarial (incluindo as tipologias CR11) e também na contratação de recursos humanos altamente qualificados e na qualificação e inovação de PME (CR11).

O PO apresenta, em termos médios, uma alavancagem de investimento de 1,73€, significando que por cada euro de fundo financiado pelo PO são mobilizados adicionalmente 0,73€ de investimento por parte dos promotores. O efeito de alavancagem é mais elevado nas intervenções financiadas pelo FEDER (1,85€, comparado com 1,20€ no FSE) e no domínio do investimento empresarial em inovação de não PME (4,44€), seguido da internacionalização das PME (2,76€).

### Relevância/coerência interna e externa

Existe uma elevada coerência do PO Centro 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 (de que são exemplo, a Estratégia Regional de Especialização Inteligente, o Plano de Ação Regional - Centro 2014-2020, ou o PNAEE e ECO.AP, (na dimensão da eficiência energética) e da auscultação de parceiros-chave no processo de programação

A existência, em algumas temáticas, de instrumentos de planeamento setorial, que estabeleçam 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. Também a elaboração antecipada dos referenciais estratégicos regionais, suportados em diagnósticos sólidos e atualizados, para as diversas dimensões-chave de enquadramento do exercício de programação, foi fundamental. Acresce que a definição dos instrumentos de planeamento enquadradores à escala local/sub-regional (PDCT, PEDU, PARU,...) não só foi positiva para promover a eficácia das operações como foi educativa (obrigou os agentes a planearem as suas operações e ao diálogo tendente à fundamentação das respetivas opções).

A arquitetura programática do Programa Operacional, corresponde globalmente às necessidades de desenvolvimento da Região, mas nem sempre foi de encontro às necessidades e expectativas dos atores regionais e locais. 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, designadamente ao nível dos representantes empresariais. Também o processo de estruturação das dimensões associadas à eficiência energética e utilização das energias renováveis possuiu um envolvimento muito reduzido da AG do PO Centro na fase de programação, o que não permitiu antecipar muitos dos constrangimentos e dificuldades de operacionalização desta dimensão. No caso da reabilitação e modernização do parque escolar foram identificadas diversas mudanças e inconsistências ao longo do período de programação e dificuldades de acomodar os montantes financeiros necessários face às inúmeras debilidades e necessidades existentes.

O papel coordenador e mobilizador da 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. Em termos gerais, manifesta-se uma profícua relação de trabalho e concertação entre as CIM/os beneficiários e a AG PO. Não obstante, é importante continuar a melhorar a articulação e promover um maior alinhamento e concertação atempada (pe. AG/CIM), de se continuarem a criar as condições para uma maior confiança institucional.

Os exercícios de reprogramação responderam de forma muito positiva e adequada a diversas alterações de contexto, nomeadamente face ao impacte severo que eventos naturais (incêndios florestais) e de saúde pública (pandemia) assumiram na Região.

A complementaridade prevista entre instrumentos FEEL 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. Menos de 1/3 dos promotores reconhece ter articulado o financiamento do PO Centro 2014-2020 com outros instrumentos financeiros (uma parte importante dos promotores assume o desconhecimento de outros instrumentos de apoio e financiamento nacionais e/ou comunitários ou de outras entidades promotoras). No caso específico do IFRRU2020 a insuficiência dos resultados alcançados resulta sobretudo dos efeitos concorrenciais de outros instrumentos de política setorial, com reflexos na mobilização da procura.

## 4. Recomendações

Recomendações para o período 2014-2020	
Recomendação	Operacionalização
<p><b>R1. Assegurar o acompanhamento pró-ativo da execução final do PO Centro 2014-2020 criando dinâmicas de mobilização e execução que promovam uma total absorção dos fundos, com elevados níveis de impacte</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Intensificar ações de comunicação de mobilização</b> dos atores para a conclusão da execução do Programa, sensibilizando os atores estratégicos.</li> <li>• <b>Intensificar os processos de acompanhamento da execução de operações e de gestão articulada do Programa</b>, envolvendo os Organismos Intermédios.</li> <li>• <b>Estabelecer mecanismos de comunicação dinâmica</b> com os beneficiários, mantendo-os informados de forma muito regular sobre a execução e encerramento do Programa.</li> <li>• No quadro da reprogramação final do Programa, <b>reforçar a alocação de financiamento em Prioridades de Investimento e mecanismos com elevado impacte</b> e maior capacidade de execução.</li> <li>• <b>Libertar recursos afetos a Prioridades de Investimento que não revelem capacidade de execução</b> das dotações alocadas, designadamente aquelas que o seu desempenho tenha sido mais afetado por fatores exógenos ao Programa e que registam na fase derradeira dotações financeiras desproporcionadas das dinâmicas de procura.</li> </ul>
<p><b>R2. Avaliar em momento ex-post os impactes Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020 e promover ações de comunicação de disseminação dos resultados alcançados e das boas práticas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desenvolver estudo de avaliação do impacte do Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020</b>, após 2025 que permita atualizar a presente avaliação e evidenciar os impactes efetivamente alcançados pelo Programa e a durabilidade dos resultados no tempo.</li> <li>• Criar uma bolsa de operações apoiadas pelo <b>Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020 que sejam objeto de acompanhamento e de monitorização ex-post</b> permitindo medir e evidenciar impactes do Programa.</li> <li>• <b>Desenhar e implementar uma estratégia de comunicação ex-post do Programa</b>, que dê visibilidade aos resultados do Programa e à importância dos FEEL no desenvolvimento da Região Centro.</li> </ul>

Recomendações para o período 2021-2027	
Recomendações para o Centro + Competitivo	
Recomendação	Operacionalização
<p><b>R3. Equacionar abordagens ao lançamento de Avisos de Abertura de Concurso, em especial, dirigidos às empresas, que configurem maior previsibilidade e fomentem a articulação entre instrumentos (Pactos / Agendas para a Transformação Empresarial)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurar <b>estabelecer agendas / programas integrados de apoio às empresas</b>, onde se parta, por exemplo de um Aviso de Abertura de Concurso enquadrador e sobretudo estratégico, que incentive as empresas, individualmente e de forma conjunta, a estabelecer agendas de transformação dos seus negócios e que pressuponha um planeamento das diferentes atividades e investimentos a realizar.</li> <li>• <b>Planear e divulgar calendário de lançamento de avisos nos diferentes instrumentos a mobilizar</b> (desde os apoios à I&amp;D empresarial, por exemplo para conceber um novo produto, à inovação produtiva que permita passagem à produção das inovações desenvolvidas e por fim, à internacionalização para a venda além-fronteiras dos novos produtos).</li> <li>• <b>Envolver atores estratégicos diversos</b> (empresas, associações empresariais, incubadoras, entidades do Sistema Científico e Tecnológico Regional, clusters, agentes do território, em particular ligados à valorização de recursos endógenos, etc.), na discussão destas agendas, potenciando a partilha de conhecimento e a colaboração no desenvolvimento e implementação das agendas.</li> <li>• <b>Ponderar o lançamento de avisos em contínuo</b>, quando tal se revele pertinente.</li> </ul>
<p><b>R4. Dar continuidade à aposta no apoio ao recrutamento de recursos humanos altamente qualificados, valorizando a sua alocação a atividades de I&amp;D&amp;I e de aproximação entre as empresas e a academia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Garantir a continuidade dos apoios à contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados</b> na Região Centro, mantendo o contributo do Programa para a positiva trajetória de qualificação do emprego regional.</li> <li>• <b>Introduzir medidas de discriminação positiva</b> (e.g. critérios de mérito, majorações no financiamento, outras que se revelem pertinentes), sempre que os Recursos Humanos Altamente Qualificados sejam para integrar em atividades de investigação e desenvolvimento ou inovação (de produto, de processos produtivos, etc.) e em especial, quando envolvidos em atividades de TVC.</li> <li>• Em alinhamento com o ponto anterior, <b>garantir que nas candidaturas é apresentado plano para inserção / carreira dos Recursos Humanos Altamente Qualificados</b> que extravase o período do apoio, garantindo a sua alocação a atividades de elevado valor acrescentado, preferencialmente em I&amp;D&amp;I e condições favoráveis à sua consolidação ou mesmo progressão na empresa.</li> <li>• <b>Divulgar e disseminar fortemente estes apoios, partilhando casos de sucesso</b>, quer junto da Academia, quer envolvendo representantes empresariais, incubadoras (e.g. Recursos Humanos Altamente Qualificados contratados junto de potenciais candidatos atualmente na Academia, empresas que recorreram aos apoios junto dos seus pares).</li> </ul>
<p><b>R5. Estimular a I&amp;D empresarial, reforçando a competitividade regional de base tecnológica promotora da criação de emprego altamente qualificado</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Apoiar as entidades/plataformas de inovação e colaboração, promovendo a articulação entre os atores do Sistema regional de Inovação e entre estes e as empresas</b> e valorizando o seu papel enquanto agentes dinamizadores da I&amp;D&amp;I e da transferência do conhecimento, potenciado a procura de projetos colaborativos e de TVC.</li> <li>• <b>Introduzir estímulos à criação de programas estratégicos de I&amp;D</b> direcionados para as empresas, que visem o financiamento de agendas de investigação e o planeamento do pipeline de projetos de I&amp;D no médio prazo e das parcerias com outros atores do sistema de inovação, especialmente direcionados para os domínios de especialização económica da Região Centro.</li> </ul>

Recomendações para o período 2021-2027	
Recomendações para o Centro + Competitivo	
Recomendação	Operacionalização
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fomentar o envolvimento das associações empresariais nas agendas de investigação</b> e considerar a elegibilidade destas nos apoios, como forma de potenciar a mobilização de um tecido empresarial menos propenso a investir neste domínio.</li> <li>• <b>Fomentar a articulação entre as EEC PROVERE a e I&amp;D empresarial</b> considerando o apoio a projetos complementares às EEC PROVERE que visem a inovação territorial, envolvendo as entidades líderes das estratégias de eficiência coletiva.</li> </ul>
<b>R6. Estimular a internacionalização do tecido empresarial regional, privilegiando ações coletivas que permitam aumento de escala e de massa crítica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retomar a <b>aposta no reforço da internacionalização através dos sistemas de incentivos</b>, seja no apoio a projetos individuais ou conjuntos, seja através de ações coletivas.</li> <li>• Reforçar, em particular, a <b>dinamização de ações coletivas de disseminação de casos de sucesso</b> na internacionalização de agrupamentos de empresas / clusters (e.g. pirotecnia, queijos) e intensifiquem / repliquem dinâmicas que visem os ganhos de escala, a criação de marcas conjuntas, entre outros.</li> <li>• <b>Envolver associações empresariais, clusters e outros agentes relevantes para a definição de abordagens adequadas</b> a este tipo de estratégias coletiva.</li> </ul>
<b>R7. Estimular a utilização de Instrumentos Financeiros, promovendo o seu conhecimento, facilitando a sua utilização e valorizando a sua utilidade.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promover a disseminação de informação sobre os Instrumentos Financeiros</b> junto da procura potencial (empresas), potenciando a tomada de conhecimento e perceção das vantagens destes instrumentos, especialmente notórias num contexto de aumento das taxas de juro. Considerar ambas as vertentes dos IF: capital (mais vocacionados para empresas com elevado potencial de crescimento e de inovação e para a promoção do empreendedorismo de base tecnológica) e dívida (para particulares e para as empresas, neste caso como complemento para elegibilidades que não se enquadram nos Sistemas de Incentivos, nomeadamente os projetos de modernização sem o carácter inovador requerido pelos Sistemas de Incentivos).</li> <li>• <b>Reavaliar os constrangimentos processuais associados à mobilização dos Instrumentos Financeiros</b> (de dívida 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.</li> <li>• <b>Potenciar o envolvimento dos intermediários financeiros</b> na operacionalização destes instrumentos, em articulação com o Banco Português de Fomento.</li> </ul>

Recomendações para o período 2021-2027	
Recomendações para o Centro + Social e Inclusivo	
Recomendação	Operacionalização
<b>R8. Manter a aposta nas medidas de apoio ao microempreendedorismo e à empregabilidade, racionalizando a sua abrangência e</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Garantir a continuidade dos apoios ao microempreendedorismo e dos apoios à empregabilidade</b>, incluindo à criação do próprio emprego, atento no reconhecido sucesso e abrangência dos apoios e capacidade de intervenção numa vasta extensão do tecido empresarial.</li> <li>• Aplicar, criteriosamente e sem desvirtuar a natureza do instrumento, <b>regras mais restritivas de acesso aos apoios</b> (e.g. através da limitação de operações</li> </ul>

Recomendações para o período 2021-2027	
Recomendações para o Centro + Social e Inclusivo	
Recomendação	Operacionalização
<p><b>integrando objetivos de escala e competitividade</b></p>	<p>ou despesas elegíveis, subordinar candidaturas à apresentação de planos de qualificação e expansão dos negócios), por forma a reduzir o excessivamente elevado número de candidaturas verificado, a minimizar taxas de seletividade, mas sobretudo, a evitar a perda de oportunidade dos projetos devido aos tempos de análise.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promover a articulação entre instrumentos, de modo a favorecer uma trajetória, sempre que aplicável, de crescimento, consolidação e internacionalização das empresas apoiadas</b> neste domínio, bem como a articulação com as medidas de reforço das qualificações e competências (e.g. alinhamento da oferta e apoio aos Cursos de Especialização Tecnológica, complementado com medidas de incentivo à qualificação, internacionalização e inovação em Pequenas e Médias Empresas).</li> <li>• <b>Conjugar os apoios com medidas mais abrangentes que induzam a atração e fixação de população e empresas na Região Centro</b>, para as quais devem ser avaliados os fatores determinantes das escolhas dos cidadãos e empresas e definidas medidas que respondam adequadamente aos desafios de coesão e competitividade territorial identificados.</li> </ul>
<p><b>R9. Manter a aposta na promoção do acesso aos serviços de interesse geral através do investimento nas redes de equipamentos de saúde, educação e sociais, do reforço das respostas em rede intermunicipais e da geração de formas inovadoras de provisão</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceder à <b>análise prospetiva de necessidades de equipamentos</b> (de saúde, sociais e de educação) ou de intervenções nos mesmos, a realizar no âmbito dos diversos instrumentos de planeamento setorial regional (Cartas Educativas, Cartas Sociais e Cartas de Saúde, de âmbito local e/ou intermunicipal) de modo a garantir uma resposta eficaz e priorizada às necessidades da Região Centro.</li> <li>• <b>Incentivar a criação de projetos intermunicipais de provisão de respostas na área social, educação e saúde</b>, aumentando a eficiência do investimento, fortalecendo as regiões funcionais e superando os problemas gerados pela perda populacional e falta de massa crítica.</li> <li>• <b>Dinamizar o surgimento de formas inovadoras de provisão</b>, nomeadamente de serviços gerais de interesse social, em articulação com o aprofundamento da digitalização dos setores público e social, dinamizando ações de capacitação, divulgação de casos de sucesso e incentivo financeiro a iniciativas inovadoras.</li> </ul>
<p><b>R10. Reforçar a atratividade, adequação e divulgação da oferta de formação profissional e da Aprendizagem ao Longo da Vida, incluindo por via da simplificação de procedimentos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promover a sensibilização para a importância da formação e da aprendizagem contínua</b>, com recurso à disseminação dos resultados e benefícios da formação do capital humano junto dos grupos de beneficiários (empresários, trabalhadores, desempregados,...). Esta sensibilização deverá mobilizar formas de comunicação adequadas para cada público-alvo e ser articulada com os parceiros sociais.</li> <li>• <b>Fomentar a consolidação da oferta de formação e o alinhamento com as necessidades do tecido produtivo da Região Centro</b> e perfil socioeconómico (qualificação da população ativa, envelhecimento da população, fluxos de imigração). Reforçar a aposta na formação inicial e criar respostas alinhadas com as problemáticas dos públicos mais desfavorecidos, prevendo a combinação com apoios sociais.</li> <li>• <b>Equacionar a revisão da aplicação do regime de <i>minimis</i> a modalidades que tradicionalmente registam pouca procura</b> 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 FEEL.</li> </ul>

Recomendações para o período 2021-2027	
Recomendações para o Centro + Social e Inclusivo	
Recomendação	Operacionalização
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Simplificar os processos de candidatura de projetos de investimento empresarial</b>, nomeadamente a apresentação de pedidos de pagamento na componente de formação.</li> <li>• <b>Considerar majorações atrativas no caso de apresentação de projetos empresariais com componente de formação</b>, assim como incentivos para o investimento em formação durante o horário laboral.</li> <li>• <b>Articular os instrumentos de apoio à inserção no mercado de trabalho com os apoios à formação (dar atenção particular ao caso dos Cursos de Especialização Tecnológica</b>, favorecendo nos estágios a contratação de candidatos efetivamente diplomados, mas também aos CTeSP, tirando partido da especial adesão verificada e no sentido de garantir a fixação dos trabalhadores com este nível qualificações na Região).</li> <li>• <b>Facilitar novas abordagens e formatos os cursos de formação</b> que mitiguem riscos de desistência por ingresso / reingresso no mercado de trabalho, como sejam a formação online (síncrona e assíncrona).</li> <li>• <b>Considerar abordagens tendo em vista a angariação de formandos em mercados emissores de estudantes e imigrantes</b>, para ingressar em ofertas formativas disponíveis na Região Centro e posteriormente no mercado de trabalho.</li> </ul>

Recomendações para o período 2021-2027	
Recomendações para o Centro + Verde	
Recomendação	Operacionalização
<p><b>R11. Reforçar atratividade dos incentivos à eficiência energética reforçando o compromisso da Região com as metas de neutralidade carbónica europeias e nacionais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Equacionar a introdução de mecanismos orientados para melhorar a eficiência dos apoios à eficiência energética das empresas</b>, 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 Centro os destinatários finais). Esta opção deve prever a monitorização e a avaliação das operações aferida na redução do consumo energético gerado.</li> <li>• <b>Avaliar possibilidade (e eventualmente negociar com a Comissão Europeia) de se flexibilizar elegibilidades por forma a permitir o financiamento de atividades/fornecimentos necessários à implementação dos projetos</b> (eventualmente com algum limite no cômputo global do incentivo aprovado) e de permitir apoios não reembolsáveis /fundo perdido com uma taxa de apoio diferenciada.</li> <li>• <b>Estabilizar as metodologias de análise das candidaturas a estes apoios</b>, bem como adotar medidas que promovam a celeridade desses procedimentos.</li> <li>• <b>Adotar medidas de aceleração de pareceres exigidos aos Organismos Intermédios</b> e que agilizem decisões nas candidaturas ou alterações aos projetos, bem como adiantamentos / reembolsos aos promotores.</li> <li>• <b>Priorizar os contratos de desempenho energético</b>, para assegurar um melhor desempenho e reduzir o risco para as empresas.</li> <li>• <b>Ampliar o leque de elegibilidades, nomeadamente no que respeita às fontes alvo de apoio</b> (produção para autoconsumo), prevendo apoio a</li> </ul>

Recomendações para o período 2021-2027	
Recomendações para o Centro + Verde	
Recomendação	Operacionalização
	<p>investimentos de energia fotovoltaica, tendo em consideração a pequena dimensão do tecido empresarial e os recursos muito favoráveis da Região Centro nesta fonte de energia renovável em particular, ponderando o fim dos plafonamentos adotados no período 2014-2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desenvolver ações de comunicação e sensibilização</b> 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.</li> </ul>

Recomendações para o período 2021-2027	
Recomendações para o Centro + Coeso e + Próximo Dos Cidadãos	
Recomendação	Operacionalização
<p><b>R12. Reforçar e adaptar os investimentos no desenvolvimento urbano, por forma a aumentar a atratividade dos espaços urbanos, diferenciando as forma de investimento consoante a dimensão dos centros urbanos e reconhecendo as múltiplas escalas da política urbana</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Diferenciar as tipologias de elegibilidades dos diferentes tipos de centros urbanos</b>, reconhecendo e intensificando o papel dos centros urbanos regionais na competitividade, na fixação de capital humano qualificado e no desenvolvimento do I+D+I através do reforço das infraestruturas tecnológicas e dos equipamentos alinhados com a RIS3.</li> <li>• <b>Fortalecer a qualificação urbana através de investimentos definidos e implementados à escala adequada:</b> escala da região funcional, definidos na ITI CIM e que promovam o fortalecimento do subsistemas urbanos locais; escala do centro urbano que aumentem a capacidade de gestão e coordenação urbana, através de soluções de inteligência territorial, de adaptação climática, de circularidade e de mobilidade sustentável; escala de bairro, dando continuidade a processos de regeneração de áreas degradadas e à promoção da inclusão de comunidades desfavorecidas.</li> <li>• <b>Intensificar os mecanismos de capacitação das autarquias e Comunidades Intermunicipais</b>, preparando-as para desenharem uma nova geração de investimentos que concorram para mudança transformadora dos espaços urbanos, alinhados com as orientações da Nova Iniciativa Europeia Bauhaus (NEB).</li> </ul>
<p><b>R13. Intensificar os processos de capacitação do ecossistema de fundos, especialmente dos atores territoriais, para os novos desafios de transição energética, ecológica e digital, através de ações específicas e da criação de redes (formais e informais) de reflexão estratégica e operacional, capacitação e operacionalização</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Criar e/ou densificar redes regionais e intermunicipais formais e informais</b>, para identificar necessidades e oportunidades comuns, para ponderar, refletir, debater e definir projetos estratégicos e transversais interessantes para as diversas Comunidades Intermunicipais ou para partilhar/ponderar soluções para ultrapassar dificuldades comuns (por exemplo, na operacionalização do processo de contratualização).</li> <li>• <b>Densificar os processos de capacitação/formação</b> de eleitos e de recursos humanos nas Câmaras e nas Comunidades Intermunicipais, bem como reforçar os quadros técnicos internos, num contexto de reforço das competências e atribuições específicas na gestão de áreas centrais para o processo de contratualização 2021-2027 (novas competências/responsabilidades exigem mais recursos qualificados).</li> <li>• <b>Reforçar o recurso ao estabelecimento de parcerias</b> entre as Comunidades Intermunicipais e atores-chave regionais, para apoio especializado em algumas áreas estratégicas prioritárias.</li> </ul>

Recomendações para o período 2021-2027	
Recomendações para o Centro + Coeso e + Próximo Dos Cidadãos	
Recomendação	Operacionalização
<p><b>R14. Intensificar a articulação entre a valorização e preservação do património natural e cultural com a estruturação de produtos turísticos sub-regionais e regionais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Condicionar no âmbito da definição das ITI CIM o financiamento de projetos singulares de preservação de património natural e cultural</b> à sua integração em estratégias de estruturação de produtos turísticos sub-regionais regionais.</li> <li>• <b>Desenhar instrumentos de apoio e dinamizar ações de capacitação</b> que dotem as Comunidades Intermunicipais / Municípios de competências técnicas que apoiem no desenho e estruturação de produtos turísticos.</li> <li>• <b>Definir instrumentos de financiamento e desenhar programas estratégicos de promoção de produtos turísticos sub-regionais</b>, criados com o apoio dos FEEI.</li> </ul>

Recomendações para o período <i>post</i> 2030	
Recomendação	Operacionalização
<p><b>R15. Redefinir os mecanismos de financiamento da política regional no pos-2030, respondendo à eventual redução de financiamento da Política de Coesão, à crescente inelegibilidade de necessidades de investimento locais e aos desafios de financiamento da descentralização a médio prazo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Implementar outros mecanismos programáticos de financiamento da política de desenvolvimento regional</b>, nomeadamente <b>contratos de desenvolvimento regional</b> estabelecidos com a CCDR, CIM e outros atores regionais, complementar ao Programa Regional, suportados exclusivamente por fundos nacionais e/ou outros mecanismos de apoio ao desenvolvimento (por exemplo, BEI) que permitam: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ salvaguardar a previsível redução de financiamento da Política de Coesão após 2029;</li> <li>○ financiar as necessidades de investimento local e regional, não elegíveis pela Política de Coesão, nomeadamente de natureza infraestrutural como construção e manutenção de equipamentos, acessibilidades, ou infraestruturas ambientais;</li> <li>○ financiar os investimentos regionais e municipais resultantes do aprofundamento da descentralização;</li> <li>○ assegurar previsibilidade orçamental e orientação para os resultados ao investimento público;</li> <li>○ financiar a concretização plena do PROT Centro nas suas diversas dimensões.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>R16. Assegurar que o período de programação de fundos post 2030 está suportado na realização de exercícios de planeamento estratégico regional e intermunicipal, que envolvam os atores locais e regionais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desencadear processos de planeamento estratégico territorial de escala regional e sub-regional</b> que definam a montante do processo de programação e contratualização as visões de desenvolvimento regional e intermunicipal preconizados para cada território em função das suas necessidades e oportunidades específicas.</li> <li>• Assegurar que os processos de planeamento estratégico são verdadeiros processos de capacitação, empoderamento, reflexão e participação, <b>elaborando previamente um guião metodológico para a sua realização e condicionando o seu financiamento ao cumprimento de um processo metodológico</b> previamente definido, onde estejam previstas as várias fases de envolvimento, participação e comunicação.</li> <li>• Desenhar e implementar previamente um <b>programa de capacitação em planeamento estratégico</b> para as Comunidades de Capacitação de apoio à preparação e conduções dos exercícios de planeamento prospetivo.</li> <li>• Estabelecer mecanismos de comunicação, divulgação e disseminação das estratégias regionais e sub-regionais.</li> </ul>

## Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Centro 2020

### Sumário Executivo

#### **CEDRU**

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda  
Rua Fernando Namora 46A  
1600-454 Lisboa  
(+351) 217 121 240  
[www.cedru.com](http://www.cedru.com)

#### **Com assistência técnica:**

##### **EY-Parthenon Lisbon**

Avenida da República 90 - 3 Andar,  
1649-024 Lisboa  
(+351) 217 912 000  
[https://www.ey.com/pt\\_pt](https://www.ey.com/pt_pt)

#### **Data:**

4 de agosto de 2023