

Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Norte 2014–2020

Sumário Executivo

fevereiro 2024



Elaborado por:

FICHA TÉCNICA

Contrato: Aquisição de serviços com vista à realização da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020

Relatório: Sumário Executivo

Equipa Técnica:

Coordenação:

Sérgio Barroso

Especialistas:

Carla Figueiredo, Inês Andrade, Gonçalo Caetano, Luís Carvalho, Manuel Reis, Pedro Casimiro e Sandra Primitivo

Steering Committee:

Jorge Gaspar e Paulo Madruga

Data: 29 de fevereiro 2024

Número de páginas: 14

CEDRU

Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano, Lda

Rua Fernando Namora 46A

1600-454 Lisboa

(+351) 217 121 240 9

www.cedru.com

1. OBJETO, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

O principal objetivo da Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Norte 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 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 Norte; (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; v. conhecer os resultados de notoriedade, reputação e interação por parte da estratégia de comunicação do NORTE 2020.

O PO Norte 2020

O Programa Operacional Regional do Norte 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 no quadro 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 Norte, 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 UE 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 Norte 2020 aprovou 12 686 operações.

Considerando a procura que, após admissão, cumpriu os critérios de mérito (procura qualificada), verifica-se que cerca de um terço dos Avisos para Apresentação de Candidaturas (AAC) esgotaram a dotação colocada a concurso. A maioria dos AAC revelaram índices de procura qualificada acima dos 75%, não registando elevados problemas de adesão, em linha com o verificado na globalidade dos AAC lançados pelo Programa (57%).

Uma análise comparativa das taxas de compromisso e de realização do Norte 2020, revela algumas diferenças entres os Eixos Prioritários. Os valores globais do Programa nestes indicadores (106% e 58%, respetivamente) eram em parte influenciados pelo desempenho dos Eixos 2, 5 e 8 (Competitividade PME, Sistema urbano, Educação e Formação) que, em conjunto, agregavam 55% da programação total.

Não obstante, o Eixo 4 (Qualidade ambiental) apresentava a taxa de realização mais elevada do Programa (superado apenas pela Assistência Técnica), enquanto os Eixos 7, 1 e 9 (Inclusão social, I&D&I, Capacitação institucional) registam níveis de execução inferiores à média do PO. Adicionalmente, todos os Eixos

revelavam níveis de compromisso elevados (com exceção do Eixo 6 – Emprego), refletindo uma elevada procura pela generalidade das tipologias de operação neles enquadradas, o que indicia que os Eixos podem eventualmente acomodar a quebra de alguma execução sem comprometer a execução financeira do Norte 2020.

2. METODOLOGIA

A metodologia adotada para a avaliação intercalar do Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020 centra-se numa abordagem baseada na Avaliação Baseada na Teoria (ABT), contemplando diferentes níveis de profundidade de análise conforme as Tipologias de Intervenção (TI).

Especificamente, para os objetivos já cobertos por avaliações temáticas, a avaliação baseia-se nos resultados existentes, utilizando técnicas simples de recolha de dados. Para os objetivos não abordados por essas avaliações, a profundidade varia: nuns casos a exigência foi menor, focando-se apenas na análise da eficácia e da eficiência; noutros casos, a avaliação foi mais aprofundada, mobilizando todos os métodos de recolha e análise de informações e a mobilização da ABT.

A metodologia seguida enfatiza a Teoria de Mudança (TdM) subjacente às Prioridades de Investimento abrangidas pela opção com maior aprofundamento, requerendo um processo de avaliação completo. Este processo incluiu a definição do racional da TdM e a sua representação gráfica, destacando pressupostos e riscos associados a cada elo da cadeia de causalidade. Importa destacar que as Prioridades de Investimento com execução abaixo da percentagem considerada significativa, não foram consideradas para aprofundamento da avaliação de impacto.

A elaboração da TdM baseou-se na revisão de literatura e na análise documental, com foco nos critérios de avaliação, mais voltados para os resultados do que para o processo operacional das tipologias. A metodologia adotada visou, portanto, compreender não apenas a "atribuição" de resultados às intervenções, mas principalmente a "contribuição" dessas intervenções por meio de mecanismos de causalidade que explicam a produção dos resultados. Este enfoque permitiu uma análise mais rica e detalhada dos impactos do Programa, considerando os diferentes contextos e variáveis envolvidos.

3. CONCLUSÕES

Relevância / Coerência Interna e Externa

A programação do Norte 2020 foi concebida num período desafiador para Portugal, durante a execução do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), impactando significativamente nas decisões do Programa. Este contexto difícil refletiu-se nas políticas públicas adotadas, procurando responder aos problemas enfrentados pela região, como o elevado desemprego e as dificuldades de financiamento. A estratégia incluiu a definição de referenciais setoriais e regionais importantes, como a Estratégia Regional de Especialização Inteligente do Norte, e engajou parceiros-chave através da Iniciativa Norte 2020 para promover debates e consensos sobre o desenvolvimento regional.

Houve um esforço considerável em alinhar o Programa com as necessidades da região, utilizando instrumentos de planeamento que definiram os objetivos e as prioridades. No entanto, apesar da intenção de corresponder globalmente às necessidades de desenvolvimento do Norte, não se conseguiu atender completamente às expectativas e às necessidades específicas de alguns atores locais e regionais. Situações pontuais evidenciaram a falta de envolvimento de certos atores-chave na fase de planeamento, especialmente nas áreas de eficiência energética e reabilitação escolar, limitando a capacidade de antecipar e lidar com desafios operacionais.

A CCDR Norte desempenhou um papel vital na fase de programação, atuando como uma força coordenadora e mobilizadora entre os diversos atores do território. Esta atuação facilitou a coordenação intersectorial e o diálogo estruturado, contribuindo significativamente para a execução bem-sucedida e para a obtenção de resultados impactantes. A atribuição de assistência técnica às Entidades Intermunicipais, em particular, provou ser um passo crucial para melhorar a eficácia na gestão das competências delegadas, destacando-se a importância de uma estrutura de suporte qualificada.

Por fim, os exercícios de reprogramação demonstraram uma adaptabilidade positiva às mudanças de contexto, como a pandemia de COVID-19 e a Guerra da Ucrânia, ajustando-se às novas realidades e desafios. No entanto, a expectativa de complementaridade entre os diferentes instrumentos financeiros europeus e nacionais não foi plenamente realizada, com uma percentagem significativa de promotores a assinalar dificuldades na articulação de financiamentos ou na preparação conjunta de candidaturas, devido à incompatibilidade de prazos, evidenciando uma área de melhoria para futuras programações.

Eficácia

A avaliação global do desempenho do Norte 2020 mostra um resultado positivo, com a maioria das metas dos indicadores previamente definidos a ser alcançadas ou com perspectivas favoráveis de serem atingidas até o final do Programa. Contudo, há áreas específicas, como a formação profissional (CET), a eficiência energética em empresas e edifícios públicos, projetos de I&D e infraestruturas, e a capacitação institucional da Administração Local, que enfrentaram dificuldades significativas em cumprir os objetivos estabelecidos, necessitando de atenção e acompanhamento próximos pela Autoridade de Gestão (AG).

Durante a implementação do Programa, as reprogramações foram realizadas para ajustar as dotações financeiras dos diferentes Eixos às mudanças de contexto, o que afetou a mobilização da procura. São de assinalar os cortes no financiamento do Eixo 2, contrabalançados por aumentos nas áreas de saúde, educação, património cultural e empregabilidade, especialmente para responder às necessidades emergentes trazidas pela pandemia de COVID-19.

Os instrumentos do Programa conseguiram atrair uma procura qualificada em várias áreas, mas enfrentaram desafios em setores como a eficiência energética e a formação empresarial, além de apresentarem uma alta seletividade nas candidaturas, especialmente nos Eixos 1 e 2, devido a critérios de admissibilidade e mérito. A insuficiência de dotação financeira comparada à procura registada em áreas como a I&D Empresarial e o Empreendedorismo, também contribuiu para baixas taxas de aprovação de projetos.

A pandemia de COVID-19 foi o principal fator externo que impactou a implementação do Programa, sendo os seus efeitos agravados pela guerra na Ucrânia e pelos desafios operacionais internos, como a previsibilidade no lançamento de concursos e os prazos para análise de candidaturas. Apesar desses obstáculos, a flexibilidade do Programa em permitir ajustes e alterações nos projetos foi amplamente valorizada pelos promotores, facilitando a execução das operações e contribuindo para o alcance dos resultados previstos.

Eficiência

Durante o período de programação, alterações significativas no contexto tiveram um impacto importante no desempenho do Norte 2020. Até à data de corte da avaliação, embora o número de operações aprovadas superasse o planeado, a aprovação financeira ainda não havia atingido as metas estabelecidas para 2023.

A capacidade adaptativa do Programa foi evidenciada pela reprogramação aprovada, em 2018, que ajustou o Norte 2020 às novas necessidades que ganharam relevância ao longo dos anos, como a modernização da administração pública. A aceleração da digitalização e a necessidade de novas formas de provisão de serviços foram algumas das áreas que mereceram especial atenção, mostrando a flexibilidade do Programa em responder a desafios emergentes e garantir a adequação dos investimentos às procuras atuais.

Por fim, a análise destaca a importância estratégica dos apoios mobilizados pelo Norte 2020, fundamentais para estimular o investimento na região. No entanto, aponta para a necessidade de otimização dos recursos, especialmente em face dos desafios relacionados com os recursos humanos, como a escassez de profissionais qualificados para a gestão e operacionalização do Programa. Esses desafios, que incluem a saída de profissionais altamente especializados e os desajustes nos níveis remuneratórios da administração pública, representam obstáculos significativos para maximizar os resultados obtidos com os recursos disponibilizados pelo Programa.

Impacte / Valor Acrescentado Europeu

As políticas que fundamentam o Portugal 2020 e, por extensão, o Norte 2020, foram estabelecidas num contexto marcado pela execução do PAEF. Este período foi caracterizado por uma significativa retração da procura interna, apenas parcialmente compensada por um aumento da procura externa, resultando em impactos recessivos sobre a economia, como a redução do PIB e do emprego. Estes desafios foram posteriormente exacerbados pela crise pandémica da COVID-19, especialmente nos anos de 2020 e 2021, afetando diretamente o desempenho do Programa Operacional.

O Norte apresentou tendências consistentes nas últimas décadas no que se refere à estrutura do emprego, com a terciarização, a desindustrialização e a diminuição da relevância do setor primário. Apesar da desindustrialização, desde 2014 manteve-se como a região mais industrializada de Portugal, sem alterações significativas na especialização produtiva setorial. No entanto, observou-se uma ligeira trajetória de modernização, com um aumento da intensidade tecnológica e do conhecimento na economia regional, alinhada com as operações apoiadas pelo Programa Operacional, sugerindo um impacto positivo, embora limitado, na dinâmica regional.

O tecido empresarial do Norte mostrou uma notável capacidade de alinhamento com as médias nacionais em termos de produtividade, intensidade tecnológica e emprego qualificado, beneficiando significativamente das intervenções do Programa Norte 2020. Essa aproximação às médias nacionais foi particularmente evidente no domínio do emprego, onde o Programa teve um impacto positivo direto. Este progresso foi acompanhado de um investimento considerável na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) empresarial na região, entre 2015 e 2021, que registou um aumento de 7,25%, superando a média do continente, mas ficando apenas atrás da região Centro. Este desempenho reflete a eficácia do Norte 2020 e dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) em impulsionar a competitividade regional.

Paralelamente, observou-se um crescimento substancial nos investimentos em Investigação e Desenvolvimento (I&D), com a despesa em I&D em percentagem do PIB da região, aumentando significativamente de 2014 a 2021. Este crescimento ultrapassou os valores a nível nacional, embora não tenha sido suficiente para alcançar a meta estabelecida pela UE. Notavelmente, as empresas desempenharam um papel crucial neste aumento, beneficiando das ações de estímulo à I&D empresarial promovidas pelo Programa, que tiveram um impacto significativo tanto no setor privado quanto no investimento em I&D por entidades públicas.

Contudo, a insuficiência de dotação financeira em relação à procura detetada limitou a amplitude dos impactos que poderiam ter sido alcançados, sugerindo a necessidade de continuar e intensificar os esforços de estímulo à I&D para sustentar e expandir essa trajetória de crescimento. A falta de recursos suficientes para atender a todas as demandas por financiamento de I&D ressalta a importância de uma alocação mais estratégica dos fundos disponíveis, assegurando que os investimentos em I&D possam gerar os efeitos desejados na inovação e no desenvolvimento tecnológico da região.

As ações do Norte 2020 estimularam investimentos que, sem o apoio, provavelmente não teriam ocorrido, demonstrando um forte efeito de adicionalidade, especialmente notório entre os promotores não empresariais. Os Eixos focados em inclusão social e pobreza, I&DT&I e qualidade ambiental destacaram-se pelo impacto significativo dos fundos estruturais. Além disso, o programa conseguiu alavancar investimentos, gerando por cada euro financiado uma adição de 0,69€ de investimento por parte dos

promotores, reforçando a eficácia das intervenções através de uma abordagem bem direcionada e ancorada em necessidades e prioridades claramente identificadas.

Estratégia de Comunicação

A Estratégia de Comunicação do Norte 2020, concebida para ser complementar à do PT 2020, desempenha um papel crucial no planeamento estratégico e operacional para a divulgação do Programa. Esta Estratégia visa, essencialmente, mobilizar os públicos-alvo e captar procura qualificada, além de efetivamente divulgar os resultados alcançados, contribuindo significativamente para a notoriedade do Programa e a criação de uma perceção positiva de seu impacto no desenvolvimento regional. O sucesso desta Estratégia é medido tanto pela capacidade de atrair procura quanto pela eficácia na disseminação de resultados, ressaltando a importância de uma comunicação eficaz na gestão de programas de financiamento público.

Embora a Estratégia tenha sido avaliada de forma positiva pela maioria dos atores, identificou-se que o seu impacto foi mais pronunciado entre os promotores não empresariais do que nos empresariais. Isso sugere uma oportunidade de melhoria na atração de candidaturas empresariais que cumpram os critérios de elegibilidade e mérito, destacando a necessidade de uma comunicação mais direcionada que possa empoderar os promotores empresariais e reconhecer o papel crucial das empresas de consultoria como intermediários importantes.

O *website* do Norte 2020 emergiu como a ferramenta de comunicação mais valorizada pelos promotores, em contraste com a perceção menos positiva do serviço de *call center*. Esta realidade aponta para a necessidade de melhorar a prestação de informações de forma mais rápida e personalizada, sugerindo um esforço maior na criação de recursos de comunicação de fácil acesso que suportem os promotores ao longo das fases de candidatura e execução dos projetos, como FAQs e *webinars*.

A estratégia implementada distinguiu-se pela inovação e diversificação nas abordagens e canais de comunicação, desde a realização de eventos à promoção de parcerias com os *media*, passando pela utilização estratégica das redes sociais. Estes esforços contribuíram para um aumento significativo da notoriedade do Norte 2020, refletido no volume e favorabilidade das notícias, na assistência aos eventos e no reconhecimento europeu, evidenciando o sucesso das iniciativas de comunicação adotadas.

Para o futuro, sugere-se um reforço na utilização das redes sociais, o estabelecimento de mais parcerias com os *media* para publicação de conteúdos simplificados e de maior clareza, e a promoção de casos de sucesso. Estas ações devem orientar-se para uma comunicação que “conte histórias”, utilizando uma linguagem simplificada e ampliando o acesso à informação, com o objetivo de evidenciar o impacto tangível dos projetos financiados na vida das pessoas e empresas da região, reforçando assim a perceção pública do valor adicionado pelo Norte 2020 ao desenvolvimento regional.

4. RECOMENDAÇÕES

Recomendações para o período 2014-2020	
Recomendação	Operacionalização
R1. Dinamizar o ecossistema regional de I&D e Inovação (OE 1.1 do NORTE 2030)	A aposta na dinamização do ecossistema regional de I&D e Inovação a partir da RIS3 foi uma experiência bem-sucedida no reforço da competitividade regional que deverá ser prosseguida e intensificada a partir das lições de experiência apreendidas no período de 2014-2020, recomendando-se, entre outras: i. garantir a continuidade dos apoios às infraestruturas de investigação científica e tecnológica inseridas no Roteiro Nacional de Infraestruturas de Interesse Estratégico e outras consideradas essenciais para a Região (mas mantendo fortes mecanismos de seletividade que evite dispersão de apoios e fomente a consolidação da rede de infraestruturas regional), ponderando ainda a elegibilidade de ações que visem capacitar e elevar o seu estágio da maturidade e qualificar os seus “modelos de negócio”; ii. implementar programas de apoio ao estímulo do ecossistema de I&DI, i.e. programas que permitam apoiar atividades de transferência de

Recomendações para o período 2014-2020	
Recomendação	Operacionalização
	conhecimento ao longo do ciclo de inovação (e.g. gabinetes de transferência de conhecimento conjuntos, CoLABs);
R2. Estimular a I&D, sobretudo empresarial e em projetos colaborativos, favorecendo a cobertura da globalidade do ciclo de inovação e os projetos de elevado potencial de valorização económica (OE 1.1 do NORTE 2030)	A aposta na I&D na Região refletiu-se num crescimento expressivo do peso da despesa em I&D em percentagem do PIB, sem que contudo, tenha permitido alcançar as metas definidas a nível europeu. Num contexto de recursos escassos e perante metas ainda mais ambiciosas para 2030, torna-se fundamental não só manter o estímulo à I&D, sobretudo empresarial (a que mais cresceu no período 2014-2020), como focalizar em projetos de forte impacto, potencial de valorização económica que gerem efeitos reprodutivos e reduzam a dependência destas iniciativas de fundos / incentivos públicos. Para ir de encontro a este desígnio, recomenda-se, entre outras: i. assegurar a continuidade dos instrumentos de apoio dedicados a estimular a I&D empresarial, uma vez que a estratégia de aposta em I&D é altamente dependente de incentivos públicos, tanto no que concerne projetos individuais como nos projetos de natureza colaborativa, através de maiores níveis de dotação financeira ou taxas mais elevadas de cofinanciamento; ii. valorizar projetos de I&D que incluam atividades de disseminação dos resultados (por via condições de elegibilidade/mérito ou de majorações).
R3. Dar continuidade aos apoios ao empreendedorismo reforçando os mecanismos de seletividade e a capacitação dos atores do Sistema Regional de Inovação para a Descoberta Empreendedora Manter apoios ao empreendedorismo, dando primazia aos domínios prioritários da S3 NORTE 2030 Regional e a setores de alta e média-alta intensidade tecnológica e alavancados em ações coletivas estruturadas (OE 1.1 e 1.4 do NORTE 2030)	Apesar dos progressos alcançados em termos reforço da intensidade tecnológica da economia regional, não se verificou uma alteração no perfil de especialização produtiva na Região. Mesmo para as tendências positivas registadas, o Programa teve um contributo relativamente limitado pela menor eficácia dos apoios não se tendo verificado um claro predomínio de um perfil de empresas apoiadas claramente distinto dos setores “tradicionais” da economia regional ou de elevada intensidade tecnológica. Para reforçar a eficácia dos apoios e potenciar os impactos é determinante não só insistir no estímulo aos projetos de empreendedorismo, como reforçar os mecanismos de articulação e governação dos atores. Nesse contexto, recomenda-se, entre outras: i. manter os estímulos ao empreendedorismo, reforçando os mecanismos de seletividade por forma a privilegiar o alinhamento com os setores prioritários da S3 NORTE 2030 e setores de alta e média-alta tecnologia/ empreendedorismo de base tecnológica; promover a capacitação do ecossistema de inovação regional por forma a facilitar a coordenação entre atores do Sistema Regional de Inovação, a sua capacitação para especialização inteligente, a criação de redes e exploração de redes e cadeias de valor alinhadas com as potencialidades dos diferentes territórios e, em suma, a territorialização da estratégia de especialização inteligente. Tais ações permitirão uma melhor coordenação dos processos de descoberta empreendedora, a eficiência na utilização dos recursos e mitigação de redundâncias entre diferentes iniciativas.
R4. Manter os estímulos à contratação de recursos humanos qualificados e à formação em contexto empresarial, favorecendo lógicas mais estruturadas de formação e reforçando a sua atratividade (OE 4D do NORTE 2030)	A Região Norte evidenciou um forte progresso, com contributo do Norte 2020, na melhoria da qualificação da sua população ativa, com reflexos na produtividade, porém, persistem dificuldades em atrair e reter mão-de-obra qualificada, por falta de competitividade dos níveis remuneratórios oferecidos. Sendo a atração de capital humano qualificado e a sua retenção, vitais para estimular a existência de projetos, empresas e instituições sustentáveis, bem como a produtividade (única variável que permitirá induzir crescimento económico no próximo ciclo de programação) importa continuar a incentivar a aposta na integração destes perfis no tecido empresarial e induzir maiores níveis de competitividade das empresas na atração dos mesmos. Paralelamente, os apoios à formação revelaram-se menos atrativos e eficazes, constituindo uma limitação ao contributo do Programa para progressos sustentados no domínio da produtividade. Por forma a intensificar a eficácia dos apoios e a trajetória do atual período de programação, recomenda-se, entre outras: i. garantir a continuidade dos apoios à contratação de Recursos Humanos Altamente Qualificados na Região Norte, mantendo o contributo do Programa para a positiva trajetória de qualificação do emprego regional; ii. Introduzir como critérios de elegibilidade o alinhamento face à S3 NORTE 2030 e/ ou medidas de discriminação positiva (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

Recomendações para o período 2014-2020	
Recomendação	Operacionalização
	investigação e desenvolvimento ou inovação (de produto, de processos produtivos, etc.) e em especial, quando envolvidos em atividades de TVC.
R5. Promover a integração e complementaridade dos instrumentos de apoio à inovação, competitividade e internacionalização do tecido empresarial regional que potencie os impactos (OE 1.1, 1.3 do NORTE 2030)	O fortalecimento da competitividade empresarial regional deverá passar pelo robustecimento do financiamento dos investimentos das entidades empresariais, designadamente pelo aumento da dimensão estrutural desses processos, através de: i. publicar um Plano de Concursos e garantir seu cumprimento, dada a sua importância para uma gestão das expectativas por parte dos promotores eficaz e para uma melhor previsibilidade da procura potencial, agilizando a afetação dos recursos técnicos e financeiros necessários para efetuar os procedimentos nos prazos previstos e permitindo, assim, aos promotores definir estratégias de ação com maior segurança com base nas tipologias de investimento que serão apoiadas, timings, etc; ii. considerar (no seio da rede do sistema de incentivos do PT 2030) a concentração de regimes de apoio de projetos de natureza mais estruturante, que contemplem apoio à I&DT, inovação produtiva e qualificação e internacionalização em concursos únicos, de forma garantir que a candidatura percorre todo o ciclo de vida do projeto, acompanha as estratégias dos promotores empresariais, garantindo-se a otimização dos resultados e impactos do projeto, bem como promovendo a adesão dos promotores a este regime.
R6. Apostar nos instrumentos financeiros (IF) numa perspetiva de complementaridade face aos sistemas de incentivos às empresas (OE 1.3 do NORTE 2030)	Apesar das implicações conjunturais que afetaram a utilização dos Instrumentos Financeiros, estes representam um instrumento complementar aos sistemas de incentivos relevante para a dinamização da economia regional, devendo ser mantida a sua aposta no período 2021-2027, obedecendo, contudo, aos seguintes princípios/ orientações, tendo por base as lições aprendidas no período 2014-2020: i. estabelecer as dotações afetas a este tipo de instrumentos de forma contida e limitada às efetivas necessidades do mercado por um lado e, por outro, ao necessário numa perspetiva de complemento face aos sistemas de incentivos do PT 2030, em particular assegurando a compatibilização com as regras europeias quanto à impossibilidade de se conceder subvenções reembolsáveis, conferindo ainda maior liberdade de escolha às empresas no seu mix de instrumentos de financiamento; ii. a utilização parcimoniosa destes instrumentos permitirá, por um lado, otimizar e alavancar recursos afetos ao apoio às empresas, e por outro manter um foco na intervenção do PO nos apoios às empresas através de subvenções não reembolsáveis, contribuindo para a melhoria da situação patrimonial e financeira das empresas.
R7. Reconfigurar o desenho dos incentivos à eficiência energética, reforçando a sua atratividade (OE 2.1 do NORTE 2030)	Os desafios regionais, nacionais e europeus ao nível na ação climática e da transição energética exigem, em linha com os roteiros nacionais e regionais de descarbonização e com a Lei do Clima, uma intensificação do investimento na eficiência energética. Neste contexto, no período, 2021-2027, a Região deve, entre outras, considerar a focalização dos apoios neste domínio nos beneficiários não empresariais (administração regional, local e setor social), integrando os apoios à eficiência energética das empresas nos eixos dedicados à competitividade das empresas, porquanto o imperativo da transição para economia hipocarbónica e eficiente no uso dos recursos se constitui um fator de competitividade emergente e crítico atualmente. Tal permitia, por um lado, maior escala nos apoios a entidades públicas fortemente consumidoras de energia e, por outro, mitigar riscos de baixa adesão e ineficiência na ação do PO, ao concentrar esforços numa prioridade e grupo-alvo que se revelou ineficaz no passado.
R8. 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. (OE 5.1 do NORTE 2030)	As redes regional e sub-regional de serviços de interesse geral são essenciais para prover a igualdade de oportunidade de acesso aos serviços pelas populações e para assegurar níveis de atratividade e coesão territorial elevados. A existência de territórios com deficiente provisão de serviços de interesse geral, a emergência de novas necessidades ditadas pelos fluxos migratórios emergentes e pelo envelhecimento da estrutura demográfica e a necessidade de dar resposta ao processo de descentralização em curso, estabelecido na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais), exigem uma continuação do investimento em serviços de interesse geral, reforçado por estímulos a novas formas de provisão que assegurem mais eficiência.

Recomendações para o período 2014-2020	
Recomendação	Operacionalização
<p>R9. 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 (POAT)</p>	<p>As necessidades de encontrar respostas cada vez mais inovadoras, transversais e integradas aos desafios do desenvolvimento regional exigem, por um lado, o reforço dos mecanismos de atuação em rede e, por outro lado, o aumento dos níveis de capacidade de atuação dos diversos atores, na conceção e execução dos investimentos.</p> <p>Neste contexto recomenda-se, entre outras: i. criar e/ou densificar redes regionais e intermunicipais formais e informais, para identificar necessidades e oportunidades comuns, para ponderar, refletir, debater e definir projetos estratégicos e transversais interessantes para as diversas Comunidades Intermunicipais/AMP ou para partilhar/ponderar soluções para ultrapassar dificuldades comuns (por exemplo, na operacionalização do processo de contratualização); ii. intensificar os mecanismos de implementação e acompanhamento do modelo de governação da RIS3; iii. densificar os processos de capacitação/formação de eleitos e de recursos humanos nas Câmaras e nas Comunidades Intermunicipais/AMP, 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), bem como para melhorar a capacidade de resposta destas entidades em múltiplas políticas públicas como é o caso do SI2E, do +CO3SO, dos PIPSE ou dos PAI (Inclusão Ativa).</p>
<p>R10. Reforçar os mecanismos de divulgação dos resultados dos projetos e da ação do Programa no desenvolvimento da região reforçando a sua notoriedade, incluindo através de parcerias com órgãos de comunicação social</p>	<p>A apropriação da Região pelos resultados da Política Regional constitui um incentivo relevante para a aceleração do investimento e da inovação, bem como para atração de investimento e talento. Neste quadro, sugere-se no período 2021-2027: i. desenvolver medidas de divulgação dos resultados e impactos da ação do Programa acessíveis à sociedade civil e que focalizem a demonstração do impacto gerado na vida das pessoas, alavancado nas medidas inovadoras e bem-sucedidas no período 2014-2020 (e.g. Rostos do Norte); ii. estabelecer parcerias com órgãos de comunicação (televisão, rádio, jornal) visando a divulgação em massa dos resultados e impactos gerados pelo PO, podendo assumir diferentes formatos (e.g. rubricas periódicas, entrevistas regulares, colunas em jornais, etc.); iii. realizar ações proativas junto da comunicação social, como por exemplo reuniões/ sessões explicativas e de esclarecimentos (em off ou noutra modelo que se julgue apropriado) sobre os apoios a lançar de forma antecipada, sobre relatórios de execução ou de divulgação dos resultados alcançados, que permitam melhor compreensão (e subsequente comunicação por parte destes órgãos);</p>
<p>R11. Reforçar os mecanismos de divulgação dos apoios, simplificando a linguagem e garantindo adequação dos canais e conteúdos aos públicos-alvo, em particular junto dos promotores empresariais</p>	<p>Um maior conhecimento dos apoios e uma perceção de menor complexidade no acesso, constituem vetores essenciais para que os promotores empresariais possam aderir de forma mais massiva aos financiamentos regionais no período 2021-2027. Para tal, sugere-se, entre outras: i. introduzir medidas de divulgação dos apoios simples e acessíveis, tirando partido das (boas) experiências e casos de sucesso implementados durante o período de programação 2014-2020 (e.g. "tutoriais", como no caso dos RHAQ); ii. clarificar e comunicar melhor as condições de admissibilidade/elegibilidade dos promotores e projetos para cada tipologia, nos websites, nos formulários, ferramentas de candidatura e guias do utilizador, (e.g. prever sessões de esclarecimento na altura de lançamento de alguns AAC, em particular no início do período de programação ou quando ocorrem alterações com significado nos instrumentos/medidas).</p>

Recomendações para o período de execução post 2030	
Recomendação	Operacionalização
<p>R12. Redefinir os mecanismos de financiamento da política regional no pos-2030, respondendo à eventual redução de financiamento da Política de Coesão, à crescente ineligibilidade de necessidades de investimento locais e aos desafios de financiamento da descentralização a médio prazo</p>	<p>A Política Regional Europeia tem vindo a sofrer uma trajetória de orientação do financiamento para uma pauta de elegibilidade de natureza pan-europeia criando crescentes dificuldades dos atores locais e regionais no financiamento de determinadas necessidades específicas. A este contexto deverá adicionar-se, embora ainda exista alguma incerteza, uma redução do financiamento europeu no período post-2030, enquanto o aprofundamento da descentralização aumentará as necessidades de investimento nos níveis subnacionais.</p> <p>Assim, torna-se imprescindível implementar novos mecanismos programáticos de financiamento da política de desenvolvimento regional, exclusivamente nacionais, através da celebração de contratos de desenvolvimento regional estabelecidos com a CCDR, CIM, AMP 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: i. salvaguardar a previsível redução de financiamento da Política de Coesão após 2029; ii. 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; iii financiar os investimentos regionais e municipais resultantes do aprofundamento da descentralização; iv. assegurar previsibilidade orçamental e orientação para os resultados ao investimento público; v. financiar a concretização plena do PROT Norte nas suas diversas dimensões.</p>
<p>R13. 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</p>	<p>A provisão de serviços de interesse geral deverá estar suportada em quadros de referência de planeamento que aumentem a eficácia e a eficiência do investimento público.</p> <p>Neste contexto, num quadro em que se exige inovação das formas de provisão, mormente nos territórios de baixa densidade onde a rarefação populacional torna difíceis de obter níveis de massa crítica adequados, e de consolidação do processo de descentralização ao longo dos próximos anos, é essencial que o período de investimento na próxima década seja preparado a partir de diagnósticos de provisão.</p> <p>Neste contexto, sugere-se: i. desencadear processos de planeamento estratégico territorial de escala regional e sub-regional 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; ii. assegurar que os processos de planeamento estratégico são acompanhados de mecanismos de capacitação, empoderamento, reflexão e participação, elaborando previamente um guião metodológico para a sua realização e condicionando o seu financiamento ao cumprimento de um processo metodológico previamente definido, onde estejam previstas as várias fases de envolvimento, participação e comunicação; iii. desenhar e implementar previamente um programa de capacitação em planeamento estratégico para as Comunidades de Capacitação de apoio à preparação e conduções dos exercícios de planeamento prospetivo; iv. estabelecer mecanismos de comunicação, divulgação e disseminação das estratégias regionais e sub-regionais.</p>
<p>R14. Redefinir o modelo de abordagem ao desenvolvimento urbano ajustando-o às características do sistema urbano regional e à diversidade de centros urbanos, diferenciando os instrumentos territoriais consoante a escala adequada de concretização da política urbana</p>	<p>A avaliação do modelo de desenvolvimento urbano adotado revela uma abordagem marcada por homogeneidade regional, indiferença ao potencial estruturador dos centros urbanos e uma ênfase na escala intra-urbana, sem adequada consideração da capacidade de articulação com a RIS3. Este cenário tende a agravar-se com as mudanças previstas no desenho do Portugal 2030, particularmente devido à eliminação de instrumentos de política urbana geridos por autoridades urbanas, e à sua absorção nas ITI CIM, o que pode diluir o foco em políticas urbanas eficazes.</p> <p>Para o período pós-2030, recomenda-se um enfoque em três escalas de desenvolvimento urbano: local, intermunicipal e regional. Cada escala deverá abordar desafios específicos, desde as melhorias nas infraestruturas e serviços de proximidade de nível local, até às questões dos transportes e dos serviços de interesse geral, na escala intermunicipal, culminando na concentração em serviços e infraestruturas de âmbito regional que possam impulsionar a internacionalização e o fortalecimento económico.</p> <p>Este modelo tridimensional de desenvolvimento urbano deverá ainda adaptar-se às realidades sub-regionais e promover uma política urbana que seja ao mesmo tempo inclusiva e capaz de maximizar o potencial de cada área, reconhecendo a importância de uma abordagem estratégica e integrada para o desenvolvimento urbano sustentável e competitivo a longo prazo.</p>

Avaliação Intercalar do Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020

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

Data:

29 de fevereiro de 2024