QREN
QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL
PORTUGAL 2007.2013

PORTUGAL 2020

Relatório Anual dos Fundos da União Europeia 2014

número 1

AD&C
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Ficha Técnica

Título Relatório Anual dos Fundos da União Europeia · nº1 · 2014
Edição Agência para o Desenvolvimento e Coesão
Data de edição Fevereiro de 2016
Registo ISBN 978-989-20-6392-8

Relatório aprovado pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC), em 19 de novembro de 2015, ao abrigo da alínea e) do n.º 2 do artigo 10º do Decreto-Lei n.º 137/2014, relativo ao Modelo da Governação do Portugal 2020, e da alínea c) do n.º 1 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 312/2007 relativo ao Modelo da Governação do QREN.

Relatório Anual dos Fundos da União Europeia 2014

número 1

AD&C
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Lista de siglas, acrónimos e abreviaturas

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica
AD&C- Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AE- Área Euro
AG – Autoridade(s) de Gestão
AM – Área Metropolitana
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
ANPC- Autoridade Nacional de Proteção Civil
AP – Acordo de Parceria
APA- Agência Portuguesa do Ambiente
AVE – Advertising Value Equivalent
BCE – Banco Central Europeu
C&T – Ciência e Tecnologia
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CEB – Ciclo do Ensino Básico
CEF – Curso de Educação e Formação de Jovens
CELE – Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CET- Cursos de Especialização Tecnológica
CIC - Comissão Interministerial de Coordenação
CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social
COM – Comissão Europeia
CP- Cursos Profissionais
CQEP - Centros para a Qualificação e Ensino Profissional
CTE – Cooperação Territorial Europeia
DGEEC- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGT- Direção Geral do Território
DL da Governação do QREN – Decreto-Lei nº 312/2007, de 17 de setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 74/2008, de 22 de abril e alterado pelo Decreto-Lei nº 99/2009, de 28 de abril
DL da Governação dos fundos europeus estruturais e de investimento – Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro
DLBC - Desenvolvimento Local de Base Comunitária
EE2020 – Estratégia Europa 2020
EEC – Estratégias de Eficiência Coletiva
e.g. – por exemplo (exempli gratia)
EIDT – Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial
ENEI - Estratégia Nacional de Investigação e Inovação
EREI – Estratégia Regional de Especialização Inteligente
FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo
FCT- Faculdade de Ciências e Tecnologia
FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP - Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSE – Fundo Social Europeu
FC – Fundo de Coesão
GEE – Gases com Efeito de Estufa
GP – Grande Projeto
ICC - Indicadores Comuns Comunitários
i.e. – isto é
I&D – Investigação e Desenvolvimento
I&DT – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
I&I – Investigação e Inovação
IDE – investimento direto estrangeiro
IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
INE – Instituto Nacional de Estatística
IEJ - Iniciativa Emprego Jovem
ISCED- International Standard Classification of Education
ISDR – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional
ITI – Investimentos Territoriais Integrados
IPCTN – Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional
km2 – Quilómetro Quadrado
M€ – Milhões de euros
MAC – PO de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias 2007-2013
MEA- Monitorização Estratégica Ambiental
MED – PO de Cooperação Transnacional do Espaço Mediterrâneo 2007-2013
MIE- Mecanismo Interligar a Europa
Nº – Número
NEET- Jovens entre os 15 e os 29 anos, não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação
Net AVE – Advertising Value Equivalent Líquido
NUTS – Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OI – Organismo Intermédio
OT – Objetivo Temático
p.p. – pontos percentuais
PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira
PAPVL- Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral
PDR - Programa de Desenvolvimento Rural
PEAASAR- Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais
PETI 3+ - Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020
PI – Prioridade de Investimento
PIB – Produto Interno Bruto
PIBpc – Produto Interno Bruto *per capita*
PME – Pequena e Média Empresa
PNPOT- Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território
PNR –Programa Nacional de Reformas
PO – Programa(s) Operacional(ais)
PO AT – Programa Operacional de Assistência Técnica
PO CH – Programa Operacional Capital Humano
PO CI – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
PO CTEP – Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal – Espanha 2007-2013
PO FC – Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE)
PO ISE- Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PO PH – Programa Operacional do Potencial Humano
PO VT – Programa Operacional Valorização do Território
PO Regionais – Programas Operacionais Regionais
PO SEUR- Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos
PPI – Pedido de Pagamento Intercalar
PRU – Parceria para a Regeneração Urbana
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
QEC – Quadro Estratégico Europeu
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
RIS3- Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente
RSU – Resíduos Sólidos Urbanos
RTE-T- Redes Transeuropeias de Transportes
RUB – Resíduos Urbanos Biodegradáveis
RUCI – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação
RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SAFPRI – Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação
SAMA – Sistema de Apoio à Modernização Administrativa
SCTN – Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SI – Sistema(s) de Incentivos
SII - Sistema de Investigação e Inovação
SI I&DT – Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas
SI Inovação – Sistema de Incentivos à Inovação
SI Qualificação PME – Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME
SUDOE – Programa Operacional de Cooperação Transnacional Espaço Sudoeste Europeu 2007-2013
TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
Tep – toneladas equivalentes de petróleo
TeSP - Cursos Superiores Profissionais Especializados
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
UE – União Europeia

Índice geral

Lista de siglas, Acrónimos e abreviaturas 2
Índice geral 3
Índice de figuras e quadros 4
Apresentação 8

1 O contexto socioeconómico de aplicação dos fundos 11
1.1 As dinâmicas macroeconómicas 12
1.2 As dinâmicas da procura externa 18
1.3 As dinâmicas do mercado de trabalho 23

2 Do QREN ao Portugal 2020 33
2.1 A matriz estratégica e operacional 34
2.2 O alinhamento com a estratégia de desenvolvimento da UE 41
2.3 O Modelo de Governação 45
2.4 A comunicação 50

3 A implementação dos Fundos 55
3.1 O arranque do Portugal 2020 56
3.2 As candidaturas e o processo de seleção do QREN 61
3.3 Os resultados financeiros do QREN 67
3.4 Os resultados operacionais do QREN 73
3.5 Os Programas Operacionais da Cooperação Territorial Europeia 82

4 A dimensão territorial na aplicação dos fundos 89
4.1 As dinâmicas regionais 90
4.2 As dinâmicas de implementação regional dos fundos 101
4.3 A dimensão sub-regional na estruturação e aplicação dos fundos 109

5 Os contributos para superar os constrangimentos estruturais do país 115
5.1 Estimular a investigação e inovação 117
5.2 Melhorar o perfil de especialização produtiva e de criação de valor na economia 124
5.3 Melhorar acessibilidades e a conetividade internacional 133
5.4 Aumentar a qualificação inicial de jovens 139
5.5 Aumentar a empregabilidade dos ativos, sobretudo dos jovens 147
5.6 Promover a inclusão social de grupos especialmente vulneráveis e em territórios problemáticos 154
5.7 Promover a igualdade entre mulheres e homens 158
5.8 Consolidar e qualificar as redes de equipamentos coletivos 164
5.9 Promover a gestão eficiente dos recursos no setor das águas 168
5.10 Promover a adaptação às alterações climáticas 173
5.11 Reforçar as capacidades de prevenção e gestão de riscos 178

6 Avaliação e controlo dos efeitos no ambiente decorrentes dos apoios do QREN 187
6.1 Uma visão da aplicação dos fundos no domínio do ambiente 189
6.2 A Monitorização Estratégica Ambiental 191
6.3 O cumprimento das recomendações da AAE 197

Síntese conclusiva e considerações finais 205

Índice de figuras e quadros

Figura 1: Evolução real do PIB, taxa de variação homóloga, 2000-2014 12
Figura 2: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB, taxa de variação homóloga, 2000-2015 13
Figura 3: Evolução das finanças públicas portuguesas, 2000-2014 14
Figura 4: Evolução dos empréstimos bancários concedidos a empresas, por setor de atividade, 2002-2015 15
Figura 5: Rácio de crédito vencido nas empresas, por setor de atividade, taxa de variação homóloga, 2002-2015 15
Figura 6: Evolução das taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos a empresas, taxa de variação homóloga, 2003-2015 16
Figura 7: Evolução das taxas de juro sobre novos empréstimos em Portugal, por escalão, taxa de variação homóloga, 2003-2015 16
Figura 8: Previsões para o PIB em Portugal, taxa de variação em volume, 2015, 2016, e 2017 17
Figura 9: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, taxa de variação homóloga, 2015, 2016, e 2017 17
Figura 10: Evolução da Balança Corrente e de Capital, 2000-2014 18
Figura 11: Decomposição da Balança Corrente e de Capital, 2000-2014 18
Figura 12: Evolução da Posição de Investimento Internacional, 2000-2015 19
Figura 13: Evolução da poupança e investimento, 2000-2014 19
Figura 14: Grau de abertura e taxa de cobertura de Portugal no contexto europeu, 2000-2014 20
Figura 15: Taxa de cobertura de Portugal no contexto europeu, 2000 e 2014 20
Figura 16: Exportação de bens por mercados, 2000, 2005, 2010 e 2014 21
Figura 17: Exportação de bens por país de destino, 2000, 2005, 2010 e 2014 21
Figura 18: Exportação de bens por produto 2000, 2005, 2010 e 2014 22
Figura 19: Exportações de produtos industriais transformados por grau de intensidade tecnológica, 2000-2014 22
Figura 20: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2000-2015 (2º trimestre) 23
Figura 21: População inativa e população ativa (e respetivas componentes), 2000-2014 24
Figura 22: Taxa de desemprego por sexo e regiões NUTS II, 2008 e 2014 25
Figura 23: Emigrantes permanentes, 2008-2014 25
Figura 24: Setores de atividade com maiores e menores variações do emprego, entre 2008 e 2014 e 2013 e 2014 26
Figura 25: Desajustamento entre qualificações e profissões exercidas, 2000-2014 27
Figura 26: Caracterização regional do desajustamento entre qualificações e profissões exercidas, 2011 e 2014 28
Figura 27: Tempo médio de procura de emprego por habilitações, 2009 e 2014 28
Figura 28: Tempo médio de procura de emprego por idade, 2009 e 2014 29
Figura 29: Duração do desemprego por região NUTS III, 2014 29
Figura 30: Relação entre desemprego de longa duração e baixas qualificações por região NUTS III, 2014 30
Figura 31: Reprogramação do QREN por Programa Operacional 35
Figura 32: Estrutura Operacional do Portugal 2020 38
Figura 33: Programação Financeira do Portugal 2020, por domínio temático 39
Figura 34: Programação Financeira do Portugal 2020, por fundo comunitário 39
Figura 35: Programação Financeira do QREN e Portugal 2020, fundos da política de coesão 40
Figura 36: Programação Financeira do Portugal 2020, por Programa 40
Figura 37: Alinhamento entre Europa 2020,PNR e Portugal 2020 43
Figura 38: Contributos do QREN e do Portugal 2020 por objetivo do Programa Nacional de Reformas, fundos da política de coesão 44
Figura 39: Alocação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento por objetivo do Programa Nacional de Reformas 45
Figura 40: Modelo de Governação do Portugal 2020 47
Figura 41: Evolução anual do NET AVE do QREN 50
Figura 42: Estudo de opinião 52

Figura 43: Portal 2020 53
Figura 44: Número de concursos abertos e fechados, por programa, setembro 2015 56
Figura 45: Evolução do número de concursos abertos por domínio temático, novembro 2014 - setembro 2015 57
Figura 46: Dotação colocada a concurso, por programa, setembro 2015 57
Figura 47: Dotação colocada a concurso, por Domínio Temático, setembro 2015 58
Figura 48: Percentagem do fundo programado colocado a concurso, setembro 2015 59
Figura 49: Candidaturas submetidas a concurso, setembro 2015 60
Figura 50: Investimento total submetido a concurso, setembro 2015 60
Figura 51: Seleção de candidaturas nas principais áreas de intervenção, até final de 2014 62
Figura 52: Seleção de candidaturas por Programa Operacional, até final de 2014 63
Figura 53: Candidaturas apresentadas nas principais áreas de intervenção, até final de 2014 64
Figura 54: Investimento candidato e apoios atribuídos nas principais áreas de intervenção, até final de 2014 65
Figura 55: Taxas de compromisso, por PO, até final de 2014 67
Figura 56: Taxas de execução, por PO, até final de 2014 68
Figura 57: Evolução do diferencial entre taxa de compromisso e taxa de execução, até final de 2014 69
Figura 58: Despesa validada e certificada à COM e cumprimento da meta N+2, em 2014 70
Figura 59: Pagamentos intermédios da CE, em 31 de dezembro de 2014 72
Figura 60: Fundo executado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2014 73
Figura 61: Estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2014 75
Figura 62: Alunos/formandos abrangidos, até final de 2014 76
Figura 63: Cumprimento das metas dos ICC - Apoios às Empresas, 2014 77
Figura 64: Projetos de I&DT – investimento até final de 2014 78
Figura 65: Projetos de cooperação entre empresas e instituições de investigação – investimentoaté final de 2014 78
Figura 66: Cumprimento das metas dos ICC – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, 2014 79
Figura 67: Cumprimento das metas dos ICC – Reabilitação e Competitividade Urbanas, 2014 81
Figura 68: Aprovações de projetos CTE com participação portuguesa, por prioridade, 2007-2013 85
Figura 69: População residente em 1991, 2000, 2007 e 2014 e Projeções da população, por regiões NUTS II, 2020, 2030, 2040, 2050 e 2060 92
Figura 70: Taxa de variação da população por município, entre 2007 e 2013 92
Figura 71: Máximo de população residente, por município 92
Figura 72: Índice de dependência de Idosos e Jovens, por regiões NUTS II (versão de 2002), 1991 e 2013 93
Figura 73: Taxa de crescimento migratório, por regiões NUTS II de 2002 – média do período 94
Figura 74: Taxa de desemprego total, jovem, feminina e de longa duração, por região NUTS II, 2008-2014 95
Figura 75: Taxa de emprego total das pessoas com 20-64 anos, por região NUTS II, 2000-2014 95
Figura 76: Contributos regionais para a evolução do PIB nacional, 2000-2013 96
Figura 77: PIB *per capita*, por região NUTS II, 2000-2013 97
Figura 78: Dispersão dos níveis do PIB *per capita* nas regiões NUTS II e III, 1991-2013 97
Figura 79: PIB *per capita* em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIB *per capita* a preços correntes, 2000 – 2013 98
Figura 80: Competitividade (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2013 100
Figura 81: Coesão (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2013 100
Figura 82: Qualidade Ambiental (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2013 100
Figura 83: Global (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2013 100
Figura 84: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, até final de 2014 101
Figura 85: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por habitante, até final de 2014 102
Figura 86: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por km^2, até final de 2014 103

Figura 87: Intensidades de apoio nos PO temáticos, por região objetivo Convergência do Continente, até final de 2014 105
Figura 88: Intensidades de apoio do fundo comprometido, por habitante, por subregião NUTS III, até final de 2014 106
Figura 89: Taxas de realização, nos PO Regionais do Continente, por subregião NUTS III, até final de 2014 106
Figura 90: Participantes abrangidos pelo PO do FSE, por área de intervenção e região NUTS II, até final de 2014 107
Figura 91: Intensidade de apoio no âmbito do PO PH, por subregião NUTS III, até final de 2014 107
Figura 92: Estabelecimentos escolares contratados e concluídos, por tipologia e região NUTS II, até final de 2014 108
Figura 93: Intensidade dos apoios a escolas do 1º CEB e pré-escolar no escalão dos 5 aos 9 anos, por região NUTS II, até final de 2014 108
Figura 94: Escalas de gestão e de efeitos dos principais instrumentos com incidência territorial 111
Figura 95: Esquema do processo de monitorização estratégica 116
Figura 96: Evolução da Despesas em Investigação e Desenvolvimento em percentagem do PIB, 2000-2013 118
Figura 97: Evolução da Despesas em I&D, a preços correntes, por setor de execução, 1990-2013 119
Figura 98: Evolução dos Doutorados, por domínio científico e tecnológico, 2000-2012 119
Figura 99: Evolução das Publicações Indexadas na Web of Science, por país da UE, 2001-2013 119
Figura 100: Fundo aprovado em projetos relevantes do QREN para a promoção da I&D, até setembro 2015 121
Figura 101: Prioridades Temáticas da ENEI e das EREI do Continente 124
Figura 102: Investimento impulsionado pelos incentivos do continente por tipologia, junho de 2015 127
Figura 103: Peso dos setores na FBCF total da economia em 2013, e nas aprovações dos Sistemas de Incentivos do QREN, junho de 2015 128
Figura 104: Investimento em ações coletivas de desenvolvimento empresarial por área de intervenção, junho de 2015 129
Figura 105: Resultados dos primeiros concursos do Portugal 2020, setembro 2015 132
Figura 106: Repartição do investimento total do QREN em transportes, 2007-2013 135
Figura 107: Estradas em meio urbano, junho 2015 136
Figura 108: Taxa de abandono precoce (2014) e Evolução média anual da Taxa de abandono precoce 2007-2014 141
Figura 109: Evolução da Taxa de abandono precoce nas regiões NUTS II, 2000-2007-2014 141
Figura 110: Número de bolseiros segundo a fonte de financiamento, 2007-2014 143
Figura 111: Percentagem de diplomados entre os 30 e 34 anos que tenham completado o ensino superior, 2000-2014 143
Figura 112: Evolução anual da despesa em políticas de emprego (em % do PIB), 2003-2013 147
Figura 113: Políticas ativas e políticas passivas de emprego em países da UE, 2013 148
Figura 114: Participantes desempregados no total de abrangidos pelo Fundo Social Europeu, 2008-2014 149
Figura 115: Proporção de participantes jovens no total de abrangidos pelo Fundo Social Europeu, 2014 149
Figura 116: Contributo do FSE para os estágios profissionais apoiados pelo IEFP, 2000-2014 150
Figura 117: Caracterização socioprofissional dos abrangidos por estágios profissionais, 2014 150
Figura 118: Jovens dos 15 aos 29 anos não empregados que não estão em educação ou formação, 2004-2014 151
Figura 119: Distribuição dos Jovens NEET 15 aos 29 anos por escalão etário nas regiões NUTS II, 2014 151
Figura 120: Número de pessoas em risco de pobreza em Portugal, 2007-2014 154
Figura 121: Taxa de risco de pobreza e exclusão social em Portugal e na UE28, 2007-2014 154
Figura 122: FSE e FEDER na inclusão social, por período de programação 158
Figura 123: Domínios de intervenção da inclusão social, por período de programação 158
Figura 124: Ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem por níveis de habilitação e de qualificação, entre 2007 e 2012/13 160
Figura 125: Indicadores de (des)igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho e participação na tomada de decisão 161

Figura 126: Indicadores de (des)igualdade entre mulheres e homens na conciliação da vida pessoal/profissional e violência doméstica 161
Figura 127: Equipamentos apoiados pelo QREN, 30 junho 2015 165
Figura 128: População servida por sistemas de abastecimento de água e estações de tratamento de águas residuais, nos Estados Membro, 2013 169
Figura 129: Evolução da cobertura dos serviços de abastecimento de água, de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, 2002-2013 170
Figura 130: Fundo aprovado e projetos aprovados no setor das águas por região, junho de 2015 172
Figura 131: Intensidade energética, 2002-2013 174
Figura 132: Intensidade carbónica, 2003-2012 174
Figura 133: Área ardida e número de ocorrências em Portugal Continental, 2001-2014 179
Figura 134: Peso dos grandes incêndios no total dos incêndios, em Portugal Continental, 2007-2014 180
Figura 135: Área ardida nos incêndios e grandes incêndios, em Portugal Continental, 2007-2014 180
Figura 136: Projetos e fundo aprovado na prevenção e gestão de riscos por região, junho de 2015 181
Figura 137: Dotação de fundos e sua ponderação na área do ambiente no total dos fundos atribuídos aos Estados Membro, 2008 189
Figura 138: Distribuição do fundo e projetos aprovados por tipologia no ambiente, 2014 190
Figura 139: Fundo aprovado por região no domínio ambiental, 2014 190
Figura 140: Fundo aprovado e executado nas áreas do ambiente do QREN, 2008- 2015 191

Quadro 1: Estrutura Temática do Portugal 2020 e sua interligação com a Estratégia Europa 2020 37
Quadro 2: Cumprimento das metas em 2020 – PNR 2015 42
Quadro 3: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para *earmarking* 44
Quadro 4: Aprovação e Execução (Despesa validada e Pagamentos), por fundo e PO até final de 2014 71
Quadro 5A: Nº de participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por PO e vertente de intervenção, até final de 2014 74
Quadro 5B: Nº de abrangidos e certificados nos CQEP, por candidatura a certificação, até final de 2014 75
Quadro 6: Empresas e *start-ups* apoiadas em setores de média-alta e alta tecnologia, até final de 2014 77
Quadro 7: Número de ações coletivas e investimento elegível, por PO, até final de 2014 79
Quadro 8: Evolução no n.º de apoios contratados em equipamentos para a coesão local, até ao final 2014 80
Quadro 9: Convocatórias concluídas e participação portuguesa nos PO CTE, até final de 2014 83
Quadro 10: Principais indicadores financeiros relativos à participação portuguesa nos PO CTE, até final de 2014 84
Quadro 11: Evolução da População Residente por regiões NUTS II (versão de 2002), 1991, 2000, 2007 e 2014 91
Quadro 12: Distribuição regional do fundo comprometido e executado por PO Temático, até final de 2014 104
Quadro 13: Mecanismo Interligar a Europa - Projetos aprovados, junho 2015 138
Quadro 14: Principais conclusões dos exercícios contrafactuais 142
Quadro 15: Associação entre a idade dos jovens NEET e grupos de medidas de política 152
Quadro 16: Aposta financeira nos grupos de medidas da IEJ segundo o nível de instrução 153
Quadro 17: Pessoas abrangidas pela intervenção do FSE, até 31 de dezembro 2014 156
Quadro 18: Contributos QREN para a promoção da igualdade entre mulheres e homens, até 30 de junho 2015 162
Quadro 19: Investimento na rede de equipamentos, 30 junho 2015 166
Quadro 20: Tipologias de projetos aprovados no setor das águas, junho de 2015 171
Quadro 21: Indicadores QREN referentes ao ciclo urbano da água – operações aprovadas 171
Quadro 22: Apoios ao combate às alterações climáticas no QREN, investimento aprovado e executado, junho 2015 176
Quadro 23: Metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020 e situação em 2013 177
Quadro 24: Tipologias de projetos aprovados na prevenção e gestão de riscos, junho de 2015 181

Apresentação

O primeiro Relatório Anual dos Fundos Europeus tem como objetivo apresentar um conjunto de informação sistematizada relativa à implementação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), alocados no âmbito do Acordo de Parceria, estabelecido entre Portugal e a União Europeia, para o período de programação 2014-2020 (Portugal 2020). Acresce que, tendo presente que o período de programação 2007-2013 possui o seu término da elegibilidade de despesa no final do ano de 2015, de igual forma se efetua o reporte da informação relativa ao Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

O presente relatório, previsto no modelo de governação do Portugal 2020, assume a continuidade da importância atribuída no modelo de governação do QREN ao reporte anual e integrado do conjunto da aplicação do QREN e dos seus Programas Operacionais (PO), concretizada no Relatório Anual do QREN relativo aos anos de 2008 a 2012.

Neste contexto, incorpora a experiência decorrente da elaboração dos relatórios anuais do QREN, de prestação regular e pública de contas sobre a utilização dos recursos dos Fundos da Coesão, bem como o aprofundamento decorrente da vincada orientação para os resultados acrescida no Portugal 2020. O enfoque na orientação para os resultados imprimirá uma necessidade de assegurar uma capacidade para transmitir de forma rigorosa os progressos alcançados, face aos resultados pretendidos, para além da sua simples expressão financeira das concretizações.

Na elaboração do Relatório utiliza-se maioritariamente informação constante do sistema de monitorização do Portugal 2020, bem como do QREN complementado com a informação constante dos Relatórios de Execução dos PO QREN reportados a 2014. Alguma desta informação foi anteriormente veiculada trimestralmente no Boletim Informativo "Indicadores Conjunturais de Monitorização" relativo ao QREN, substituído desde o segundo trimestre de 2015 pelo "Boletim Informativo dos Fundos Europeus", que também apresenta informação para o Portugal 2020.

O âmbito temporal do Relatório incide prioritariamente nos anos de 2014 e de 2015, refletindo a análise do penúltimo ano de execução do QREN (2014) e o primeiro anos de implementação efetiva do Portugal 2020. É assim enquadrado por um contexto de recuperação económica moderada, indiciando o início de um ciclo mais favorável do que o precedente, mas ainda com fortes constrangimentos no acesso ao financiamento da contrapartida nacional dos beneficiários dos fundos, quer sejam entidades públicas, quer sejam promotores privados. Acresce a este contexto, o facto da programação e negociação do Portugal 2020 ter observado requisitos mais exigentes, face ao período antecedente, que se traduzem em desafios acrescidos na implementação do Portugal 2020.

O Relatório encontra-se estruturado em seis capítulos, nos quais se analisa o balanço do QREN, os primeiros resultados do Portugal 2020, e a respetiva evolução dos diversos domínios entre o QREN e o Portugal 2020.

No primeiro capítulo deste relatório sistematiza-se o **contexto socioeconómico em que decorre a implementação do QREN e do Portugal 2020**, analisando para esse efeito as dinâmicas macroeconómicas, as dinâmicas da procura externa (sendo a internacionalização área crítica na atuação dos fundos europeus a bem do contributo efetivo para uma trajetória de crescimento sustentado) e do mercado de trabalho (constituindo o aumento do desemprego e a redução do nível de emprego dos últimos anos desafios incontornáveis ao modelo de desenvolvimento português).

No segundo capítulo recorre-se à **experiência do QREN para contextualizar as principais opções do Portugal 2020**, no que respeita: à sua matriz estratégica e operacional; ao respetivo alinhamento com a estratégia de

desenvolvimento da União Europeia (UE); bem como às evoluções no modelo de governação e na estratégia de comunicação.

No terceiro capítulo efetua-se a **monitorização operacional e financeira da implementação dos fundos**, apresentando os primeiros resultados operacionais do Portugal 2020, seguido dos resultados operacionais e financeiros do QREN registados até ao final de 2014. Num ponto autónomo, concilia-se os resultados do anterior e do atual período de programação dos Programas Operacionais da Cooperação Territorial Europeia.

No quarto capítulo, após a contextualização das **dinâmicas regionais**, sistematizam-se os resultados em matéria de implementação regional do QREN, concluindo com uma análise que apresenta as principais evoluções do Portugal 2020 no que respeita aos instrumentos de política pública de cariz marcadamente territorial (e.g. contratualização com Associações de Municípios) a partir do balanço da aplicação desses instrumentos no período do QREN.

No quinto capítulo elencam-se os contributos das **temáticas da monitorização estratégica** consideradas mais relevantes na superação dos constrangimentos estruturais do país, na sua maioria reportadas de 2007 a junho de 2015. De realçar que as temáticas abordadas não esgotam o universo da abrangência da implementação do QREN e do Portugal 2020. Para cada uma das temáticas apresentadas, centrais para o processo de desenvolvimento sustentado da economia, da sociedade e do território, apresenta-se uma análise que, contextualizada por uma descrição sumária dos principais constrangimentos e oportunidades que fundamentam as políticas públicas cofinanciadas por fundos europeus, descreve os principais resultados do QREN, bem como a evolução em matéria de opções, focalizações e desafios que irão marcar a aplicação do Portugal 2020.

No sexto capítulo sistematiza-se os resultados da **avaliação e controlo dos efeitos no ambiente** suscitado pela implementação do QREN, traduzindo a opção de integração deste tipo de reporte, que resulta de obrigações nacionais e comunitárias, no presente relatório anual dos fundos europeus. Começando por uma contextualização da implementação dos fundos no domínio do ambiente, apresenta-se os resultados da monitorização estratégica ambiental, bem como do cumprimento das recomendações da Avaliação Ambiental Estratégica.

Por último, sistematizam-se as conclusões e as considerações finais resultantes dos vários capítulos do relatório.

De acordo com o modelo de governação do QREN e do Portugal 2020, a competência da elaboração do presente relatório está acometida à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C), enquanto órgão de coordenação técnica, que resulta da fusão em 2014 de três entidades públicas: o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR), o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. (IGFSE) e a Estrutura de Missão Observatório do QREN. De realçar que a construção das diversas etapas da elaboração deste primeiro Relatório desenvolvido no âmbito da AD&C, que agora se disponibiliza, beneficiou em muito das sinergias e das reflexões potenciadas pelos diversas unidades da AD&C (agregando as competências anteriormente repartidas pelas três entidades da administração pública); da interação regular da AD&C com as restantes entidades envolvidas na governação dos Fundos Europeus (Autoridades de Gestão, Organismos Intermédios, Comissão Europeia); bem como da possibilidade de partilha e debate de ideias com outras entidades e agentes relevantes na formulação e aplicação das políticas públicas cofinanciadas (Agências públicas, gabinetes de estudo, entidades da administração regional e local, entidades do Sistema Estatístico Nacional e outras entidades privadas e públicas). A todos os que tornaram possível, com a sua colaboração e empenho a realização do presente relatório o nosso sincero e profundo agradecimento.

O Conselho Diretivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão

1

O contexto socioeconómico de aplicação dos fundos

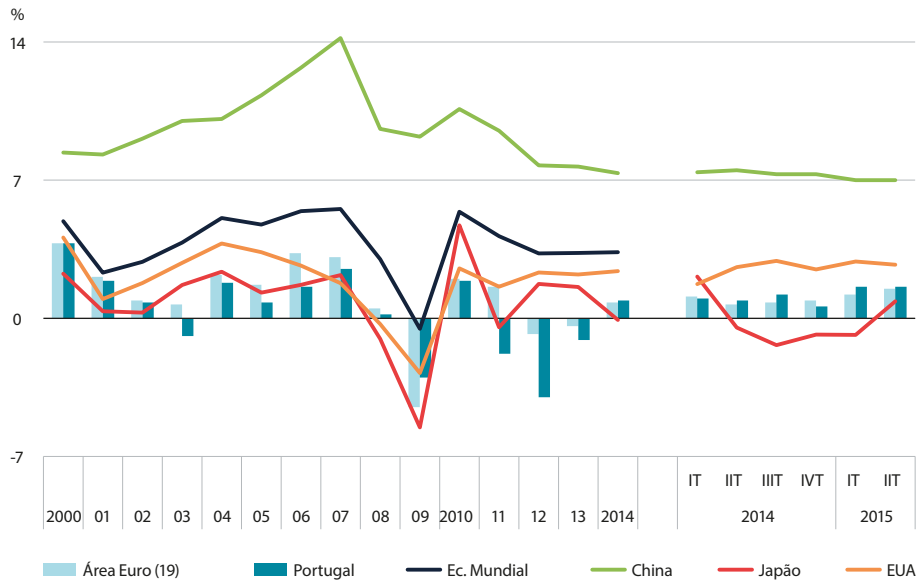
1.1 As dinâmicas macroeconómicas

As fragilidades estruturais em matéria de competitividade e a instabilidade económico-financeira registada após a entrada na moeda única e acentuada pela crise internacional dos últimos anos contribuíram, largamente, para o acumular de desequilíbrios macroeconómicos. Contudo, as previsões mais recentes para os próximos anos apontam para uma recuperação económica moderada, indiciando o início de um ciclo mais favorável.

A situação de crise registada em Portugal nos últimos anos é o resultado do acumular de um conjunto de desequilíbrios estruturais, económicos e demográficos, que geraram défices externos significativos, cujo financiamento se revelou particularmente difícil num contexto da crise internacional após 2008. Ao modesto crescimento económico registado nas economias europeias durante a primeira metade da década de 2000, seguiu-se um período de recessão económica despoletado pela crise financeira internacional em 2008 e que, no caso português, se traduziu no pedido de auxílio financeiro internacional em maio de 2011 e que marca o início do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que vigorou até junho de 2014.

Entre 2000-2014 a economia portuguesa cresceu, em média, 0,3% face a 1,1% na Área Euro (AE) (3,8% na economia mundial), o que se traduziu numa interrupção do processo de convergência real. Em particular, desde 2008 a economia portuguesa diminuiu, em termos reais acumulados, 7,6% enquanto na totalidade dos países da AE esse decréscimo foi de 1,3%, o que se traduziu num agravamento da divergência face à média europeia, movimento contrariado no ano 2014, em que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) português foi ligeiramente superior (0,9% e 0,8%, respetivamente (Figura 1).

Figura 1: Evolução real do PIB, taxa de variação homóloga, 2000-2014



Fontes: Eurostat; OCDE.

O período que se seguiu ao início da integração na AE foi marcado pela intensificação do processo de globalização e pelo aparecimento de novos mercados concorrentes que vieram evidenciar algumas fragilidades estruturais da economia portuguesa. Baixos níveis de competências do capital humano, investimento limitado em investigação e inovação, estratégias empresariais assentes em modelos de negócio pouco avançados, estrutura empresarial demasiado fragmentada e, mais recentemente, constrangimentos no acesso ao financiamento por parte das empresas, são algumas das fragilidades que exigem políticas públicas proactivas e dinamizadoras da retoma do processo de convergência real.

A integração das economias emergentes no comércio internacional, caraterizadas por mão-de-obra abundante e baixos custos de produção, traduziu-se numa fragmentação das cadeias de produção internacionais e numa deslocalização das economias mais avançadas para essas economias. Em particular, a integração na União Europeia (UE) dos países da Europa Central e de Leste, caraterizados por uma oferta de trabalho abundante e qualificada,

custos de mão-de-obra competitivos e localização geográfica favorável, conduziu a uma deslocalização das indústrias de tecnologia média-alta para esses países.

Esta alteração teve consequências na economia portuguesa, colocando em evidência os seus problemas de competitividade relacionados, não apenas com o seu grau de especialização em produtos de baixo perfil tecnológico e de conhecimento e, portanto, expostos a uma forte concorrência por parte destes novos países da UE, mas também com o quadro institucional pouco flexível e pouco atrativo ao investimento.

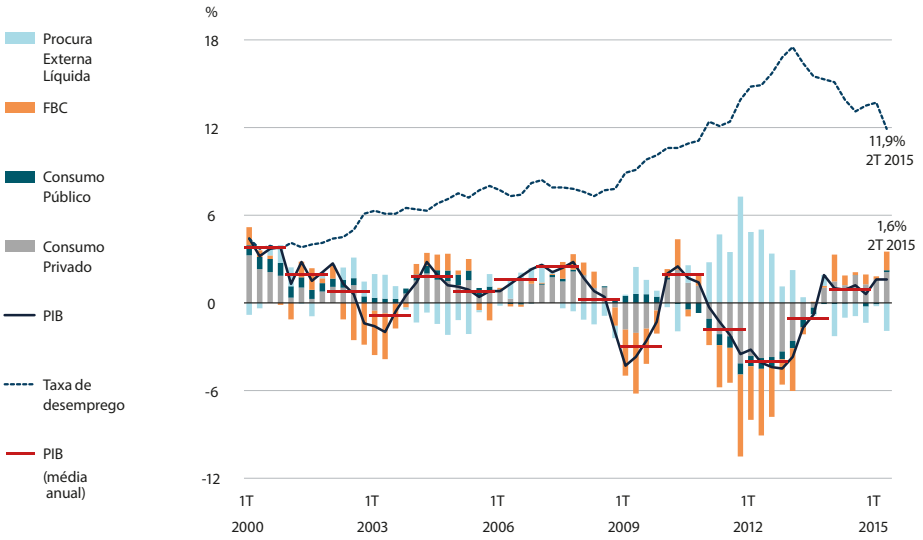
Entre 2000 e 2010 a evolução do PIB português foi determinada pela procura interna, cujos bens de consumo e investimento eram maioritariamente importados, o que se traduzia num nível de importações superior ao das exportações com consequências negativas para as contas externas. A partir de 2011 assistiu-se a uma alteração desta situação, passando a procura externa líquida a ter um contributo positivo para a variação do PIB, fruto do maior crescimento das exportações face às importações, estando a quebra destas últimas associadas à diminuição da procura interna. De salientar que este foi um dos objetivos do PAEF: equilíbrio das contas externas, de forma a aumentar a capacidade de financiamento da economia e a reduzir o endividamento.

No ano de 2014 a atividade económica registou, em termos globais, uma melhoria face ao ano anterior, tendo-se registado um crescimento real do PIB de 0,9%. No primeiro semestre de 2015 a economia tem mantido uma trajetória positiva, com um crescimento real do PIB de 1,6% que, no 2º trimestre, foi resultado do contributo de 3,5 pontos percentuais (p.p.) da procura interna (-1,9 p.p. para a procura externa líquida).

No período 2011-2013 foi a procura externa líquida que contribuiu positivamente para a evolução do PIB, como resultado da aceleração das exportações (ver Caixa "Exportações de bens em Portugal" no Capítulo 1.2). Apesar das exportações continuarem a crescer a um ritmo elevado, desde 2014 que o crescimento económico tem sido suportado por uma aceleração da procura interna, refletindo as melhorias no investimento, mas também no consumo privado, já que o consumo público se mantém limitado pela necessidade de controlo das contas públicas.

No que se refere ao investimento, os últimos anos caraterizaram-se por fortes quebras, em particular em 2011 e 2012 (-14% e -18,1%, respetivamente), em particular no setor público, onde a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) a preços correntes registou quebras superiores a 30% em ambos os anos. Em 2014, inverteu-se esse comportamento (+5,5%) influenciado sobretudo pelo setor privado, como consequência do dinamismo das componentes máquinas e material de transporte, mas também pelo contributo expressivo da variação de existências em particular nos trimestres mais recentes. Há a realçar o aumento do investimento em construção que, depois das sucessivas quebras dos últimos anos, tem vindo a recuperar, pese embora se tenha registado uma desaceleração no 2º trimestre de 2015.

Figura 2: Evolução da taxa de desemprego e contributos para a variação do PIB, taxa de variação homóloga, 2000-2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

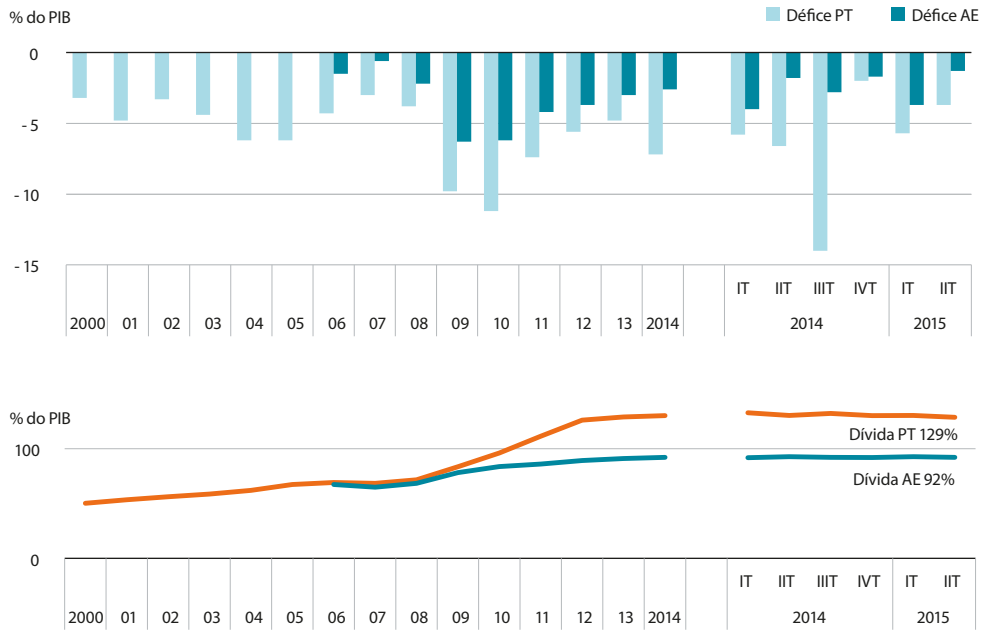
O último Relatório da Competitividade Global do *World Economic Forum* relativo ao período 2015-2016 posiciona Portugal na 38ª posição, em 140 economias mundiais, com uma pontuação de 4,52 (numa pontuação total possível de 7) do Índice de Competitividade Global[1] depois de em 2014-2015 ter ocupado a 36ª posição, mas ainda assim progredindo 13 posições em relação ao período 2013-2014, em que ocupava a 51ª posição. Esta progressão verifica-se, também, nas componentes de eficiência do mercado de bens e do mercado de trabalho e surge, também, em consequência das reformas estruturais dos últimos anos, nomeadamente das medidas de simplificação para a criação de negócios e da crescente flexibilidade do mercado de trabalho. Houve igualmente progressões em matéria de funcionamento das instituições, mercado financeiro e sofisticação do negócio. Além disso é na componente de infraestruturas que Portugal apresenta tradicionalmente os melhores valores. No relatório de 2001-2002, primeiro ano em que foi publicado com a metodologia atual, Portugal estava posicionado na 25.ª posição, com uma pontuação de 4,92 (em 75 economias mundiais).

Em matéria orçamental, a sustentabilidade das contas públicas e o controlo dos níveis de endividamento marcaram a agenda dos anos mais recentes.

A importância de umas finanças públicas sólidas e sustentáveis como elemento de confiança aos agentes económicos, está na base da consolidação orçamental ter sido um dos 3 pilares fundamentais do PAEF, que definiu como objetivo a redução do défice orçamental para 3% do PIB e redução do peso da dívida pública no PIB[2].

As finanças públicas em Portugal caraterizaram-se, no período em análise, por um desequilíbrio persistente, em particular no que se refere ao défice e dívida públicos (Figura 3). Com exceção do ano de 2007, Portugal registou sempre défices superiores ao limite exigido pelo Tratado de Maastricht (3% do PIB) e desde 2004 a dívida é superior a 60% do PIB, incumprindo outro dos critérios desse Tratado[3]. Depois das medidas de consolidação orçamental, implementadas pelo governo português em 2006-2007, e que conduziram ao cumprimento do critério nesse ano, a crise internacional que se seguiu agravou a situação das finanças públicas e contribuiu fortemente para a necessidade de recorrer ao auxílio externo.

Figura 3: Evolução das finanças públicas portuguesas, 2000-2014



Fontes: Instituto Nacional de Estatística; Eurostat.

1 Índice sintético assente em 12 pilares: instituições, infraestruturas, macroeconomia, saúde e educação primária, ensino superior e formação profissional, eficiência do mercado, eficiência do mercado de trabalho, sofisticação do mercado financeiro, tecnologia, dimensão de mercado, sofisticação dos negócios e inovação.

2 Os outros 2 pilares eram: implementação de reformas estruturais para promover a competitividade da economia, que passavam por privatizações, redução da participação do Estado em empresas públicas, racionalização das Parcerias Público-Privadas (PPP), reforma dos serviços da Administração Pública e reforma judicial e do mercado laboral; e o reforço da estabilidade financeira, garantindo que correções associadas ao elevado endividamento externo não tivessem consequências negativas na confiança no setor bancário.

3 A inexistência de dados da Grécia anteriores a 2011, faz que com não exista uma série para a zona euro para o período em análise.

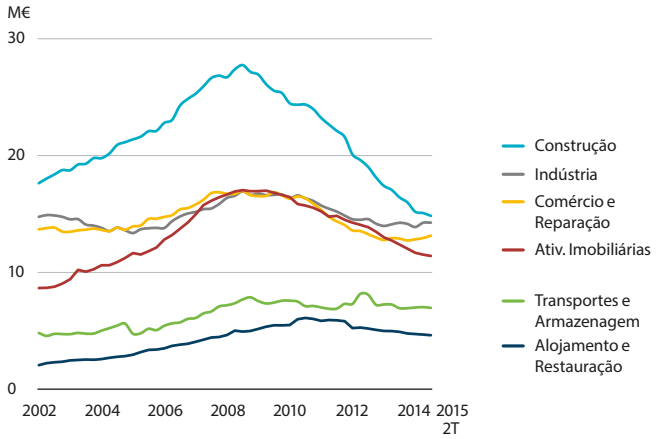
A estabilidade financeira é um fator relevante para o crescimento equilibrado e sustentável da economia mas, simultaneamente, condicionada por esta, já que a evolução da atividade económica e do rendimento disponível também afetam o grau de cumprimento das obrigações financeiras por parte das famílias e das sociedades não financeiras.

O ano de 2008 marca uma viragem na evolução do volume de empréstimos bancários concedidos às sociedades não financeiras, tendo-se registado, desde essa altura, uma redução generalizada a todos os setores de atividade económica, ainda que menos relevante no setor dos transportes e do alojamento e restauração. Esta alteração é resultado da combinação de vários fatores que, do lado da oferta do crédito se prendem, essencialmente, com elevados custos de financiamento e baixa rendibilidade dos bancos e, do lado da procura, com a deterioração da situação financeira das empresas.

Esta situação foi acompanhada por um crescimento substancial das situações de incumprimento por parte das sociedades não financeiras, em particular na construção, comércio e atividades imobiliárias que foram os setores onde se registou maior quebra da procura interna.

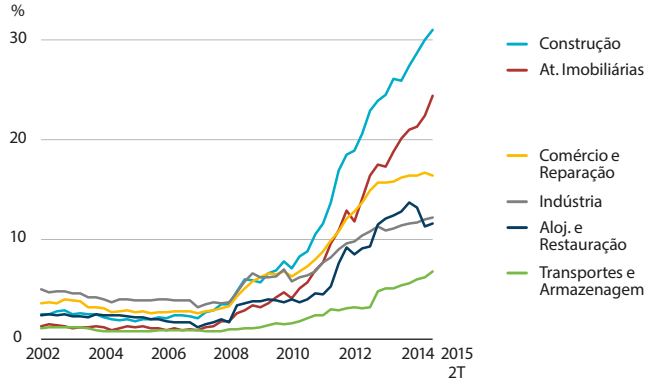
O ano de 2014 caraterizou-se, em Portugal como na AE, por uma redução dos riscos financeiros associados às dívidas soberanas, fruto das medidas que têm vindo a ser adotadas pelo Banco Central Europeu (BCE) para evitar a escassez de financiamento. Até ao 2º trimestre de 2015, continuou a registar-se uma redução, ainda que menos expressiva, no volume de empréstimos concedidos às sociedades não financeiras, refletindo o impacto do reforço das regras de supervisão bancária. Contudo, essa evolução é diferenciada por setor de atividade, assistindo-se a um comportamento mais positivo na indústria e no comércio e restauração, o que não acontece na construção e nas atividades imobiliárias (Figura 4). No que se refere ao crédito vencido, ainda que se mantenha em níveis relativamente elevados para a generalidade dos setores de atividade, o ritmo de crescimento tem sido menor no comércio e reparação, na indústria e no alojamento e restauração (Figura 5).

Figura 4: Evolução dos empréstimos bancários concedidos a empresas, por setor de atividade, 2002-2015



Fonte: Instituto Nacional de Estatística; Eurostat.

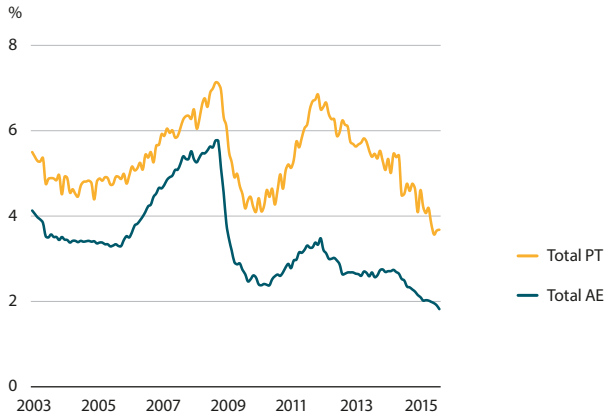
Figura 5: Rácio de crédito vencido nas empresas, por setor de atividade, taxa de variação homóloga, 2002-2015



Fonte: Banco de Portugal.

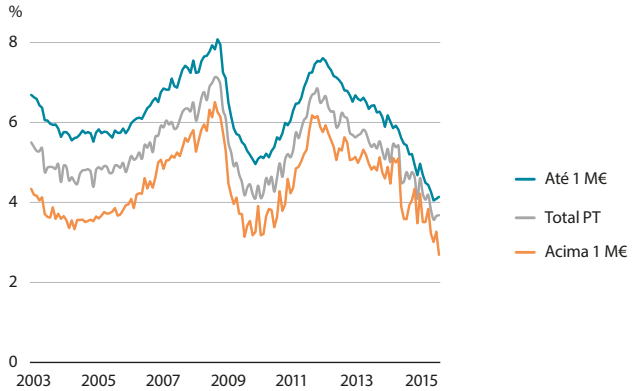
As medidas adotadas pelo BCE para a melhoria da solvência e liquidez dos bancos da zona euro nos últimos anos, contribuíram para a descida das taxas de juro de novos empréstimos bancários. Ainda assim, em Portugal as taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos às sociedades não financeiras mantêm-se em níveis superiores aos registados na AE, fruto não apenas da menor rendibilidade dos bancos portugueses, mas também com o risco de incumprimento associado às operações. Por essa razão, a taxa de juro praticada nos novos empréstimos inferiores a 1 M€, embora acompanhem o ritmo de descida, é sistematicamente superior à que é praticada nos empréstimos do escalão seguinte (Figura 6). Esta situação afeta, naturalmente, as empresas de forma diferenciada, uma vez que as operações de menor montante estarão associadas às Pequenas e Médias Empresas (PME), embora não se esgotem nestas (Figura 7).

Figura 6: Evolução das taxas de juro sobre novos empréstimos concedidos a empresas, taxa de variação homóloga, 2003-2015



Fonte: Banco de Portugal.

Figura 7: Evolução das taxas de juro sobre novos empréstimos em Portugal, por escalão, taxa de variação homóloga, 2003-2015



Fonte: Banco de Portugal.

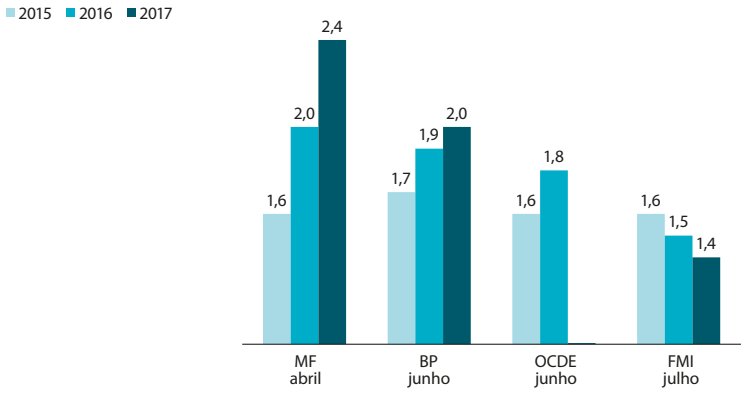
As projeções económicas de médio prazo apontam para a manutenção de um crescimento económico moderado em termos internacionais, mas também da economia portuguesa.

Para a economia mundial e para o ano de 2015, as projeções internacionais não esperam um reforço significativo do crescimento face aos 3,3% registados em 2014 (3,1% pela OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e 3,3% pelo FMI- Fundo Monetário Internacional). Prevê-se uma desaceleração do dinamismo de crescimento da economia chinesa e uma entrada em recessão do Brasil e da Rússia, como resultado dos baixos preços das matérias-primas, do desequilíbrio das contas externas e da situação orçamental, bem como da instabilidade social e política no caso do Brasil e da Rússia, ainda que de cariz diferentes. Para a AE, as previsões sugerem uma aceleração do crescimento económico em 2015 (1,4% segundo a OCDE e 1,5% segundo o FMI).

Para Portugal, depois de um crescimento real do PIB de 0,9% em 2014, o Governo espera um crescimento de 1,6% em 2015 (ligeiramente superior aos 1,4% esperados para a média da AE), em linha com as previsões da OCDE e do FMI e não muito distante dos 1,7% esperados pelo Banco de Portugal (Figura 8). Para os anos seguintes, as várias instituições, com exceção do FMI, perspetivam uma aceleração do crescimento para Portugal, ainda que as previsões do cenário de médio prazo do Programa de Estabilidade 2015-19 sejam mais otimistas do que as restantes instituições.

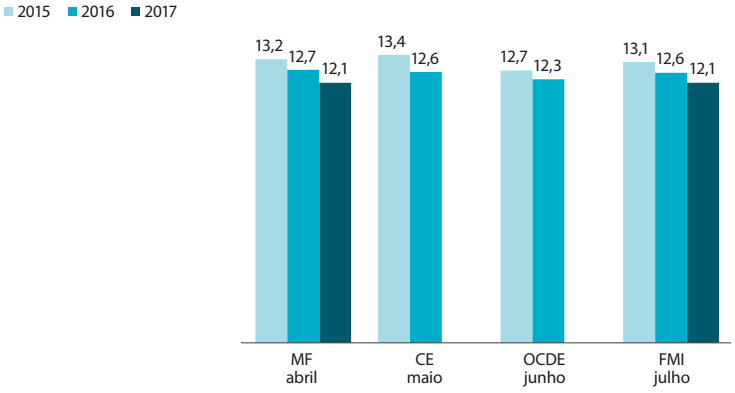
Para a taxa de desemprego, as previsões do Governo apontam para 13,2 % em 2015, em linha com as organizações internacionais (13,4%, 12,7% e 13,1%, respetivamente, pela Comissão Europeia (COM), OCDE e FMI). Para os anos seguintes, esperam-se diminuições não muito acentuadas, refletindo as melhorias da atividade económica previstas (Figura 9).

Figura 8: Previsões para o PIB em Portugal, taxa de variação em volume, 2015, 2016, e 2017



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

Figura 9: Previsões para a taxa de desemprego em Portugal, taxa de variação homóloga, 2015, 2016, e 2017



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

Para o horizonte de projeção, Governo e Banco de Portugal esperam um contributo positivo da procura interna para o crescimento real do PIB, impulsionada pelo crescimento da FBCF. Apesar do dinamismo previsto para as exportações, o crescimento das importações tenderá a anular o impacto no crescimento económico. Para 2015 o crescimento do PIB deverá ser sustentado, de acordo com as previsões do Governo e do Banco de Portugal, pela procura interna (1,6 p.p. e 2,1 p.p., respetivamente), em particular como resultado do crescimento esperado para a FBCF (3,8% e 6,2%, respetivamente) que deverá beneficiar das melhorias das condições de financiamento, mas que estará condicionado pela capacidade limitada de endividamento, em particular pelo setor público.

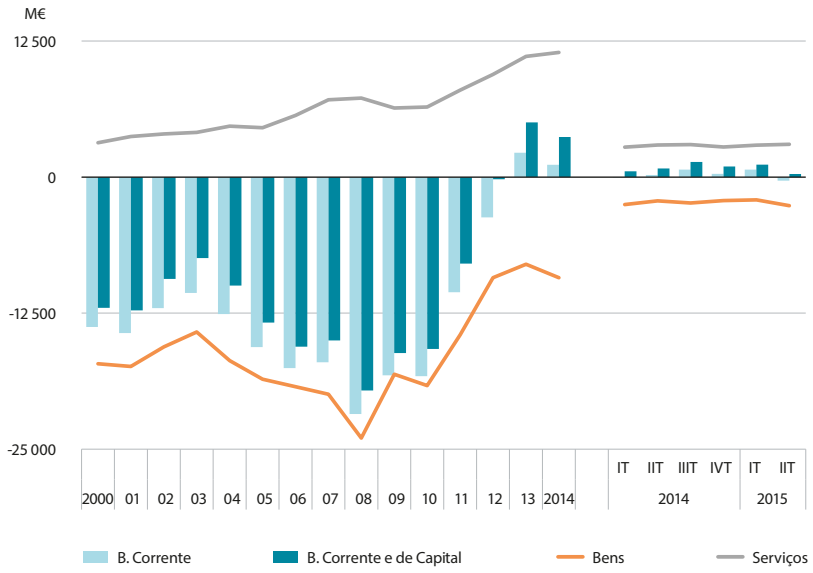
Não obstante o crescimento robusto esperado para as exportações por ambas as instituições (4,8%), perspetiva-se que a procura externa líquida tenha um contributo próximo de zero nas previsões do Governo, enquanto o Banco de Portugal espera um contributo negativo de, aproximadamente, -0,4 p.p.

1.2 As dinâmicas da procura externa

A correção do desequilíbrio das contas externas constitui um imperativo da política económica como forma de aumentar a capacidade de financiamento da economia e reduzir o endividamento.

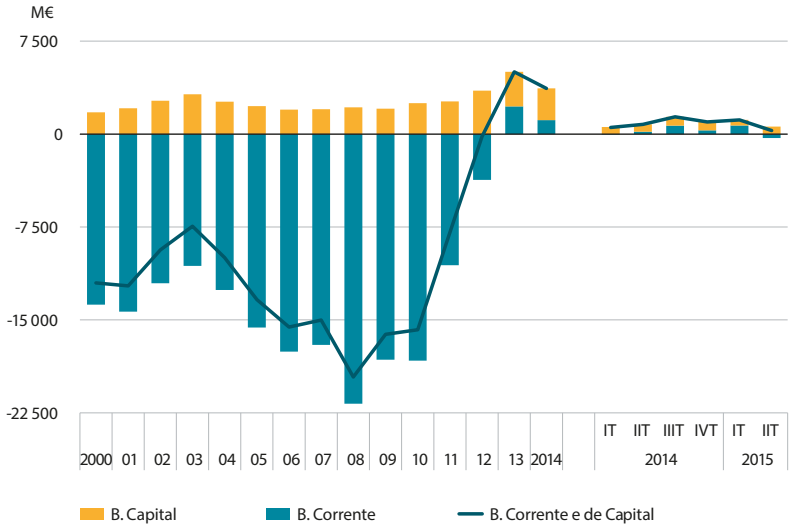
A eliminação do risco cambial associado ao processo de integração na moeda única, em conjunto com um quadro económico caraterizado por baixas taxas de juro e facilidade de acesso ao crédito agravaram o cenário de endividamento da economia portuguesa na última década, com persistentes saldos negativos da balança corrente e de capital[4], evidenciando uma necessidade de financiamento da economia até 2013, ano em que o saldo passa a positivo (Figura 10). Esta evolução foi condicionada pelo défice da balança corrente, em particular da balança comercial, atenuada pela evolução positiva dos rendimentos. O comportamento positivo dos últimos anos das exportações conjugado com a contração das importações contribuiu para a alteração para terreno positivo do saldo da balança corrente e de capital (Figura 11).

Figura 10: Evolução da Balança Corrente e de Capital, 2000-2014



Fontes: Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística.

Figura 11: Decomposição da Balança Corrente e de Capital, 2000-2014

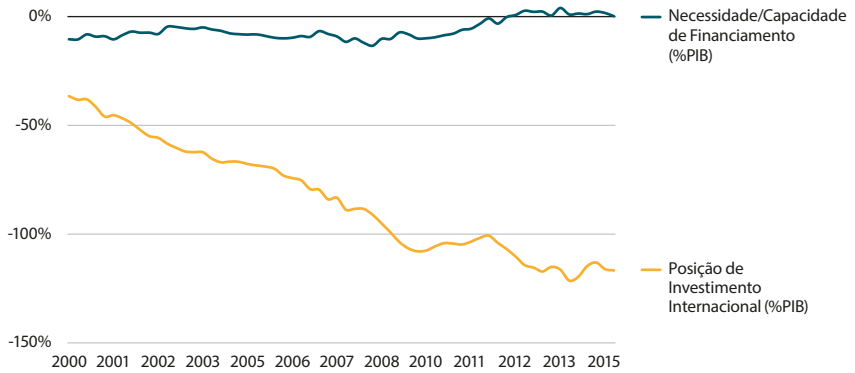


Fonte: Banco de Portugal.

4 A Balança Corrente inclui a balança comercial, os rendimentos primários e as transferências unilaterais; a Balança de Capital inclui as transferências de capital e as aquisições/cessões de ativos não financeiros não produzidos.

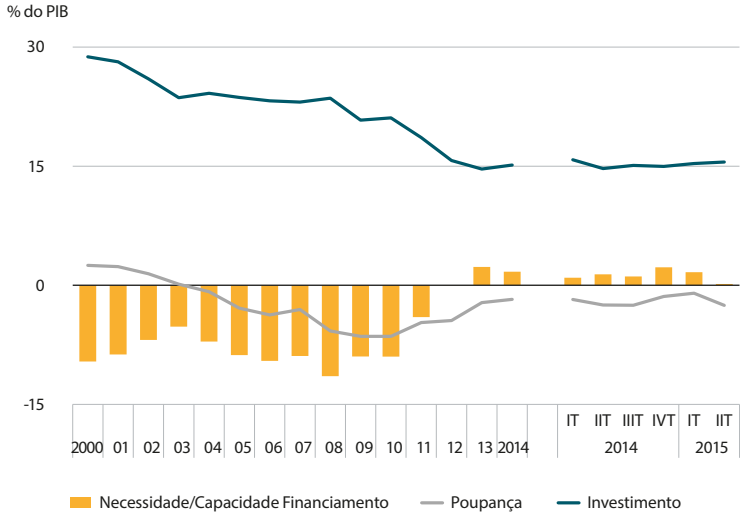
Esta situação de défices persistentes, foi responsável pelo acumular do *stock* de dívida face ao exterior, medido pela Posição de Investimento Internacional (PII)[5] (Figura 12), cuja evolução negativa abrandou nos anos mais recentes como consequência da situação mais favorável do saldo da balança corrente e de capital (Figura 13).

Figura 12: Evolução da Posição de Investimento Internacional, 2000-2015



Fontes: Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística.

Figura 13: Evolução da poupança e investimento, 2000-2014



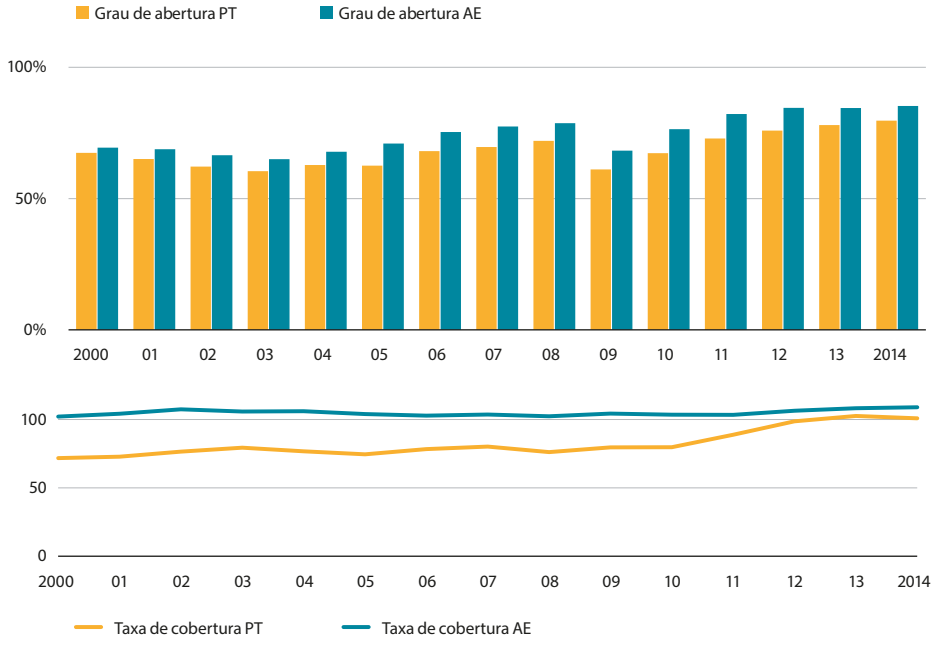
Fontes: Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística.

À semelhança do que aconteceu na maioria das economias, o grau de abertura da economia portuguesa (peso das importações e exportações no PIB) tem vindo a aumentar, num total de 15 p.p. desde a integração na moeda única, situando-se em cerca de 82% no final do 2º trimestre de 2015 (Figura 14). Esta alteração está muito associada à liberalização crescente do comércio internacional, mas também a uma redução de custos de transporte e comunicações, bem como a uma alteração nos padrões de consumo, caraterizada por uma maior variedade de bens e serviços procurados.

Esta evolução foi sendo afetada pelos períodos de desaceleração da atividade económica e acompanhada por um agravamento do saldo negativo do comércio externo durante a primeira década, associado a uma quase estabilização da taxa de cobertura das importações pelas exportações em valores inferiores a 80%. Nos anos mais recentes, esse cenário tem vindo a ser revertido, tendo-se assistido a um aumento substancial da taxa de cobertura a partir de 2011, que se tem mantido acima dos 100% desde 2013, o que se reflete numa alteração do saldo da balança corrente e de capital que continua a evidenciar uma capacidade de financiamento (Figura 15).

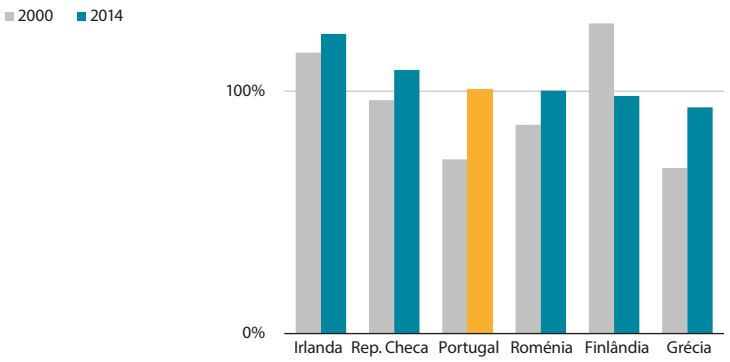
5 A Posição de Investimento Internacional indica o valor dos ativos financeiros detidos pelos residentes e os passivos financeiros de residentes face a não residentes, sendo a diferença entre os ativos e os passivos financeiros a posição líquida da PII que representa um crédito líquido/responsabilidade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

Figura 14: Grau de abertura e taxa de cobertura de Portugal no contexto europeu, 2000-2014



Fonte: Instituto Nacional de Estatística; Eurostat.

Figura 15: Taxa de cobertura de Portugal no contexto europeu, 2000 e 2014



Fonte: Banco de Portugal.

Exportações de bens em Portugal

A correção do desequilíbrio da balança de bens e serviços é um dos principais desafios estruturais da economia portuguesa. Não obstante a recuperação nos últimos anos para terreno positivo, fruto de uma aceleração das exportações face às importações, é importante a continuidade de políticas públicas orientadas para a promoção do potencial exportador em atividades produtoras de bens transacionáveis, de elevado valor acrescentado nacional e intensidade tecnológica.

Um estudo recente da Central de Balanços do Banco de Portugal realizado ao setor exportador[6] para o período 2007-2013 concluiu que durante esse período existiram, em Portugal, em média por ano, 19 mil empresas exportadoras. Os resultados para o ano de 2013 mostram uma elevada concentração das exportações num número reduzido de empresas, já que cerca de 22% dessas empresas eram responsáveis por 66% do volume de exportações e, em particular, as 100 maiores empresas eram responsáveis por 45% das exportações. O mesmo estudo permitiu também concluir que o grau de abertura ao exterior aumenta com a dimensão das empresas já que, em 2013, 41% das grandes empresas são exportadoras face a apenas 4%

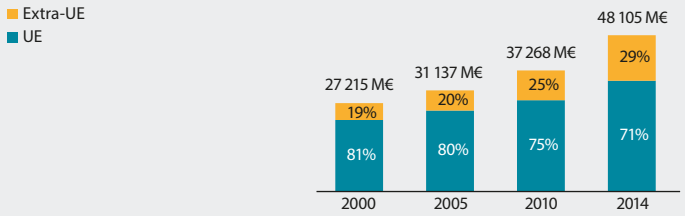
6 O estudo incidiu sobre as sociedades não financeiras residentes em Portugal que, pelo menos, 50% do seu volume de negócios provém de exportações de bens e serviços ou que, pelo menos, 10% do volume de negócios provem de exportações de bens e serviços quando superiores a 150 mil €.

das microempresas. No que se refere ao setor de atividade, concluiu que a indústria transformadora e extrativa, os transportes e armazenagem, são os mais relevantes.

Nos últimos quinze anos, e de acordo com a informação disponível no INE, a intensidade exportadora (peso das exportações de bens e serviços no PIB) da economia portuguesa cresceu, em particular, desde 2010, passando de 29,8% nesse ano para 39,9% em 2014 (previsão), com os serviços a passarem de 8,2% para 10,8% e os bens a assumirem o maior crescimento, de 21,7% para 29,1%. Dada a importância mais significativa dos bens, esta análise incidirá apenas sobre estes últimos.

O crescimento nominal das exportações de bens foi impulsionado pela componente extracomunitária, evidenciando uma diversificação dos mercados nesse período de tempo, com uma transferência de dez p.p. da UE a favor dos países extra EU (Figura 16).

Figura 16: Exportação de bens por mercados, 2000, 2005, 2010 e 2014



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Em 2014 mais de 70% das exportações tinham como destino dez países, sendo os principais Espanha, França e Alemanha (que representavam 47%), e incluindo três países extra comunitários – Estados Unidos da América, Angola e China (Figura 17). Outros mercados que têm vindo a ganhar relevância são os países do Magreb (em particular, Marrocos e Argélia) e o Brasil, embora neste se verifique uma desaceleração recente, fruto da sua situação socioeconómica. Desde 2000 verificou-se uma perda de importância relativa da Alemanha, do Reino Unido e da Bélgica, e desde 2010 da Espanha, embora continue a ser o principal país de destino das exportações portuguesas. Em sentido inverso, registou-se um crescimento muito significativo de Angola e da China, esta última, sobretudo, a partir de 2010, destacando-se Angola como o principal destino extracomunitário A situação angolana recente tem conduzido a uma redução das exportações para esse país nos últimos meses, colocando na agenda a contínua necessidade de diversificação de mercados.

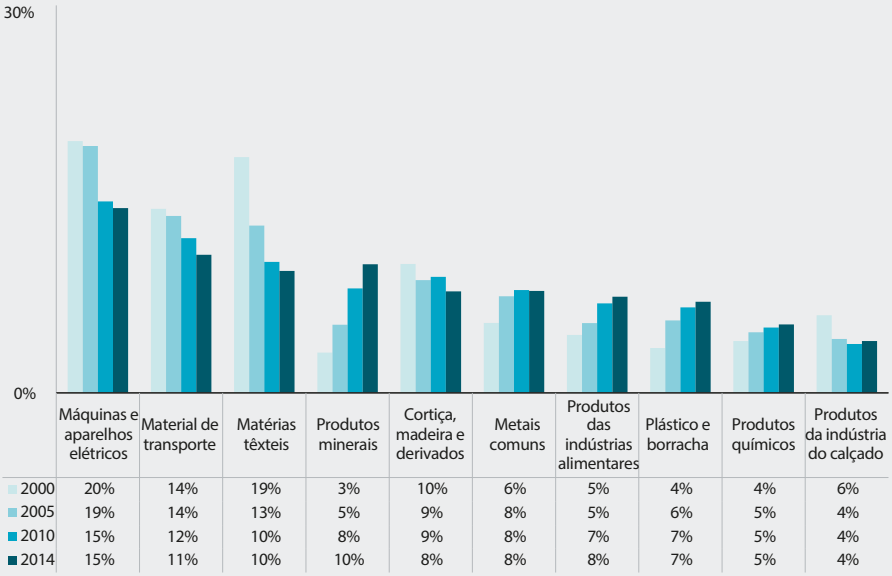
Figura 17: Exportação de bens por país de destino, 2000, 2005, 2010 e 2014

	Espanha	Alemanha	França	Reino Unido	Bélgica	Itália	Países Baixos	Estados Unidos	Angola	China
2000	20%	18%	13%	11%	6%	4%	4%	6%	1%	0,2%
2005	28%	12%	14%	8%	4%	4%	4%	5%	3%	0,5%
2010	27%	13%	12%	5%	3%	4%	4%	4%	5%	0,6%
2014	23%	12%	12%	6%	3%	3%	4%	4%	7%	1,7%

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

Em 2014 os dez principais produtos exportados representavam mais de 80% das exportações de bens. As matérias têxteis e as máquinas e aparelhos elétricos foram os produtos que registaram reduções mais significativas na estrutura de bens exportados, continuando estes últimos a ser o principal produto exportado. Em sentido contrário, aumentaram as exportações de produtos minerais, dos quais cerca de 80% correspondem a combustíveis. Retenha-se, no entanto, que três dos principais produtos de exportação – máquinas e aparelhos elétricos, material de transporte, produtos minerais (em particular, combustíveis) – têm uma forte componente importada (entre 50% e 80%), razão pela qual o seu impacto na geração de valor acrescentado nacional é reduzido (Figura 18).

Figura 18: Exportação de bens por produto 2000, 2005, 2010 e 2014

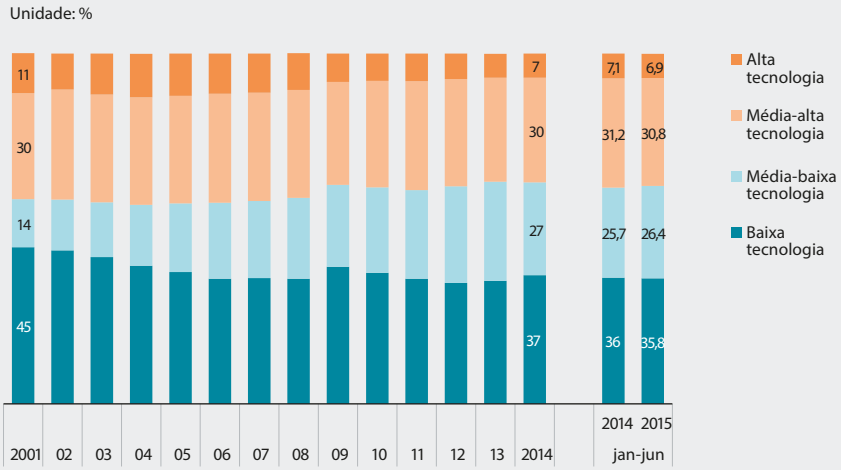


	Máquinas e aparelhos elétricos	Material de transporte	Matérias têxteis	Produtos minerais	Cortiça, madeira e derivados	Metais comuns	Produtos das indústrias alimentares	Plástico e borracha	Produtos químicos	Produtos da indústria do calçado
2000	20%	14%	19%	3%	10%	6%	5%	4%	4%	6%
2005	19%	14%	13%	5%	9%	8%	5%	6%	5%	4%
2010	15%	12%	10%	8%	9%	8%	7%	7%	5%	4%
2014	15%	11%	10%	10%	8%	8%	8%	7%	5%	4%

Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

As exportações de produtos industriais transformados têm vindo a decrescer desde 2005, sendo os produtos de média intensidade tecnológica aqueles que continuam a representar mais de metade do total das exportações destes produtos (57,2% no final do 1º semestre de 2015) (Figura 19).

Figura 19: Exportações de produtos industriais transformados por grau de intensidade tecnológica, 2000-2014



Fonte: Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia.

Num contexto económico cada vez mais competitivo e com necessidade de responder a uma procura mais exigente à escala global, caraterizado por uma produção qualificada e diferenciada, os desafios que se colocam à economia portuguesa passam pela utilização dos recursos no reforço da sua competitividade e na prossecução de políticas públicas indutoras das reformas estruturais, que contribuam para o reforço do posicionamento internacional de Portugal.

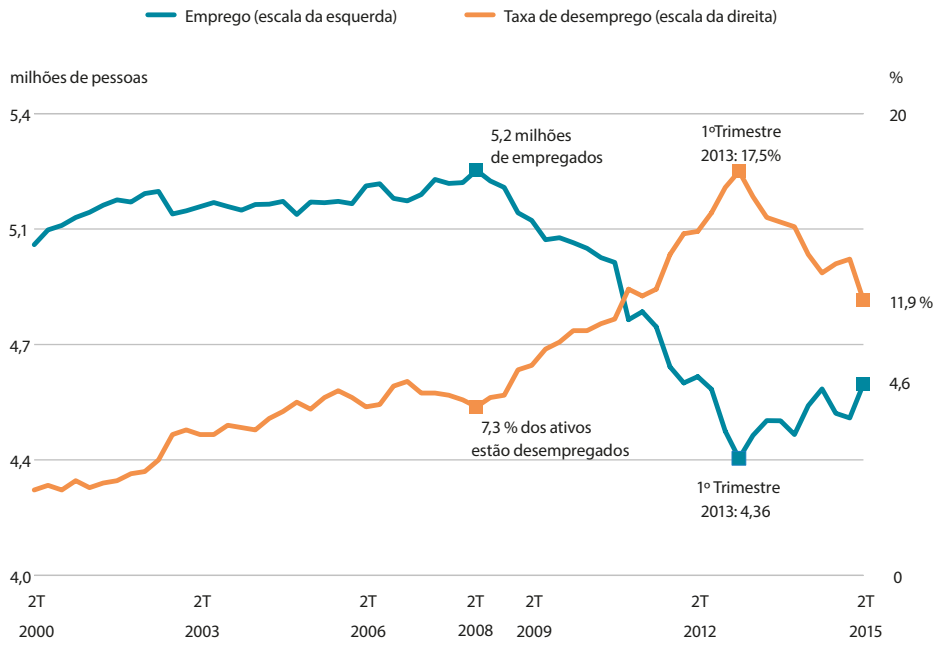
1.3 As dinâmicas do mercado de trabalho

Ao longo da implementação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), o desemprego sofreu um aumento expressivo e o emprego uma quebra acentuada e só na fase final do período se assistiu a uma inversão nessa tendência. As profundas alterações que ocorreram no mercado de trabalho não têm paralelo no panorama português. Destaca-se a quebra acentuada do emprego no setor secundário, em particular na construção com repercussões no desemprego masculino e em regiões como o Algarve, Lisboa ou a Região Autónoma da Madeira, ao qual não será alheio a intensificação do fenómeno emigratório. O desemprego de longa duração é uma realidade incontornável, tanto mais intenso quanto maior a idade e menor as habilitações escolares, e causa direta do desemprego estrutural.

No 2º trimestre de 2015 existem 4,6 milhões de empregados e 620 mil desempregados, que correspondem a 11,9% dos 5,2 milhões de ativos portugueses. Desde 2000, o 1º trimestre 2013 registou a mais elevada taxa de desemprego (17,5%) e o mais baixo nível de emprego (4,36 milhões de efetivos). A partir dessa data, assistiu-se à inversão de ambas as tendências: o desemprego reduziu-se em mais de cinco p.p., parcialmente justificado pelo aumento de 220 mil empregos, mas também pela diminuição da população disponível para trabalhar (Figura 20).

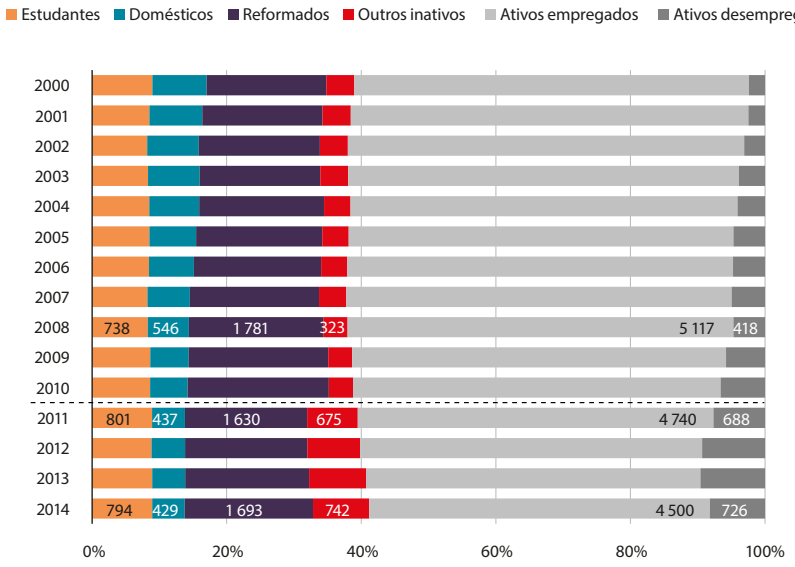
Face ao mesmo trimestre de 2011 há menos 250 mil pessoas ativas (à procura de emprego ou empregadas nessa data), seja porque emigraram, seja porque desistiram de procurar emprego e se tornaram inativas (estudantes, domésticas, reformadas, etc.) (Figura 21). Entre os jovens, um em cada cinco dos que estavam ativos há quatro anos já não o estão (seja porque voltaram a estudar, sobretudo na faixa dos 15 aos 24 anos, seja porque procuraram emprego fora de Portugal, sobretudo na faixa dos 25 aos 34 anos). Esta redução de ativos entre os 15 e os 34 anos justifica parte da redução da taxa de desemprego nesta faixa etária (refira-se que face ao 2º trimestre de 2014 há menos 55 mil pessoas ativas entre os 15 e os 34 anos, traduzindo uma quebra homóloga de 3,7%).

Figura 20: Evolução trimestral do emprego e desemprego, 2000-2015 (2º trimestre)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (quebra de série em 2011).

Figura 21: População inativa e população ativa (e respetivas componentes), 2000-2014



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (quebra de série em 2011).

O desemprego em sentido lato[7] indica o volume de mão-de-obra que poderia integrar o mercado de trabalho ou trabalhar mais horas. Além dos que se assumem como desempregados, considera a população que está disponível para trabalhar apesar de não procurar emprego (e que por essa razão não integra a população ativa) e aqueles que trabalham menos horas do que gostariam, i.e. subemprego. A diferença entre este indicador (1 106,1 mil pessoas no 2º trimestre de 2015) e o volume de desemprego apresentado (620,4 mil pessoas segundo o INE e 536,6 mil registados no IEFP- Instituto de Emprego e Formação Profissional) é muito significativa e põe em evidência o emprego potencial existente na sociedade portuguesa que se encontra presentemente subaproveitado.

Portugal deixou de ser um país de imigrantes para passar novamente a ser um país de emigrantes.

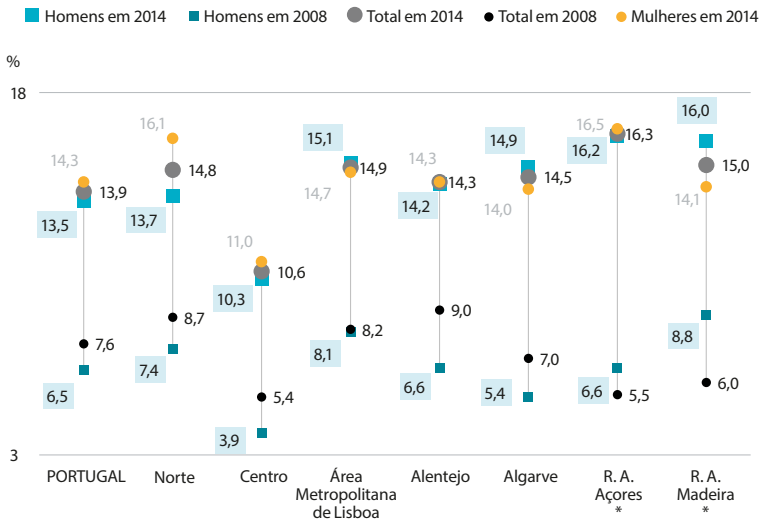
O crescimento do desemprego em Portugal, principalmente o masculino (Figura 22), provocou a saída massiva de mão-de-obra em direção a mercados de emprego mais atrativos. A partir de 2008 o volume de saídas foi superior ao de entradas, refletindo um saldo migratório negativo, agravado no período 2011-2014, motivado, quer pelo retorno de imigrantes aos seus países de origem, quer pelo incremento de emigrantes, ambos os casos com reflexo na diminuição da população à procura de emprego em Portugal. Em média, no período 2012-2014, o volume de emigrantes temporários ascendeu a 76 mil e o de emigrantes permanentes a 52 mil pessoas, dois terços dos quais do sexo masculino, metade dos quais com menos de 35 anos. Porém, registou-se uma ligeira diminuição no último ano do fluxo de emigrantes considerados permanentes que deixaram o país com a intenção de residir noutro país por um período contínuo igual ou superior a um ano (Figura 23).

Este forte movimento migratório tem vários impactos: desde logo uma diminuição do volume e estrutura da população residente e do mercado de trabalho, com consequências no médio prazo ao nível dos comportamentos demográficos de fenómenos como a fecundidade, modelos familiares e mortalidade[8], sem esquecer os impactos sobre o perfil de qualificação do tecido produtivo causado pela fuga de cérebros (*"brain drain"*).

7 Taxa de desemprego em sentido lato = [desempregados + inativos disponíveis + subemprego]/[população ativa + inativos disponíveis].

8 "A Situação Demográfica Recente em Portugal" in Revista de Estudos demográficos nº. 54 (edição 2015). Instituto Nacional de Estatística.

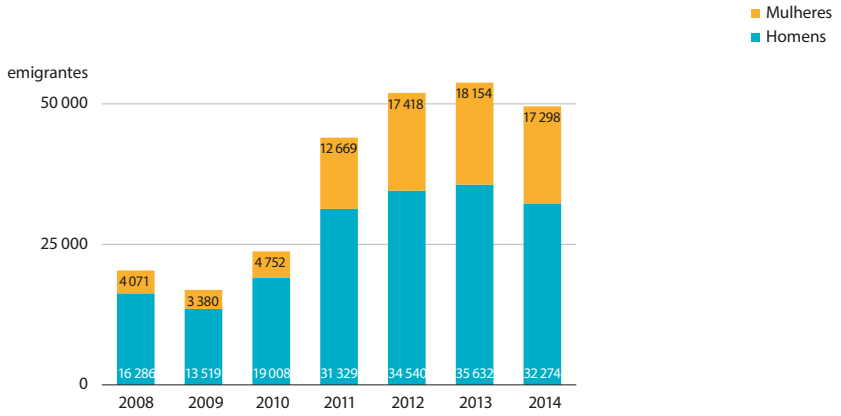
Figura 22: Taxa de desemprego por sexo e regiões NUTS II, 2008 e 2014



* Dados de 2008 para Regiões Autónomas com desvio do padrão de qualidade.
Substituídos pelo valor de 2010, no caso dos Açores e pelo valor de 2009, no caso da Madeira.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Figura 23: Emigrantes permanentes, 2008-2014



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (quebra de série em 2011).

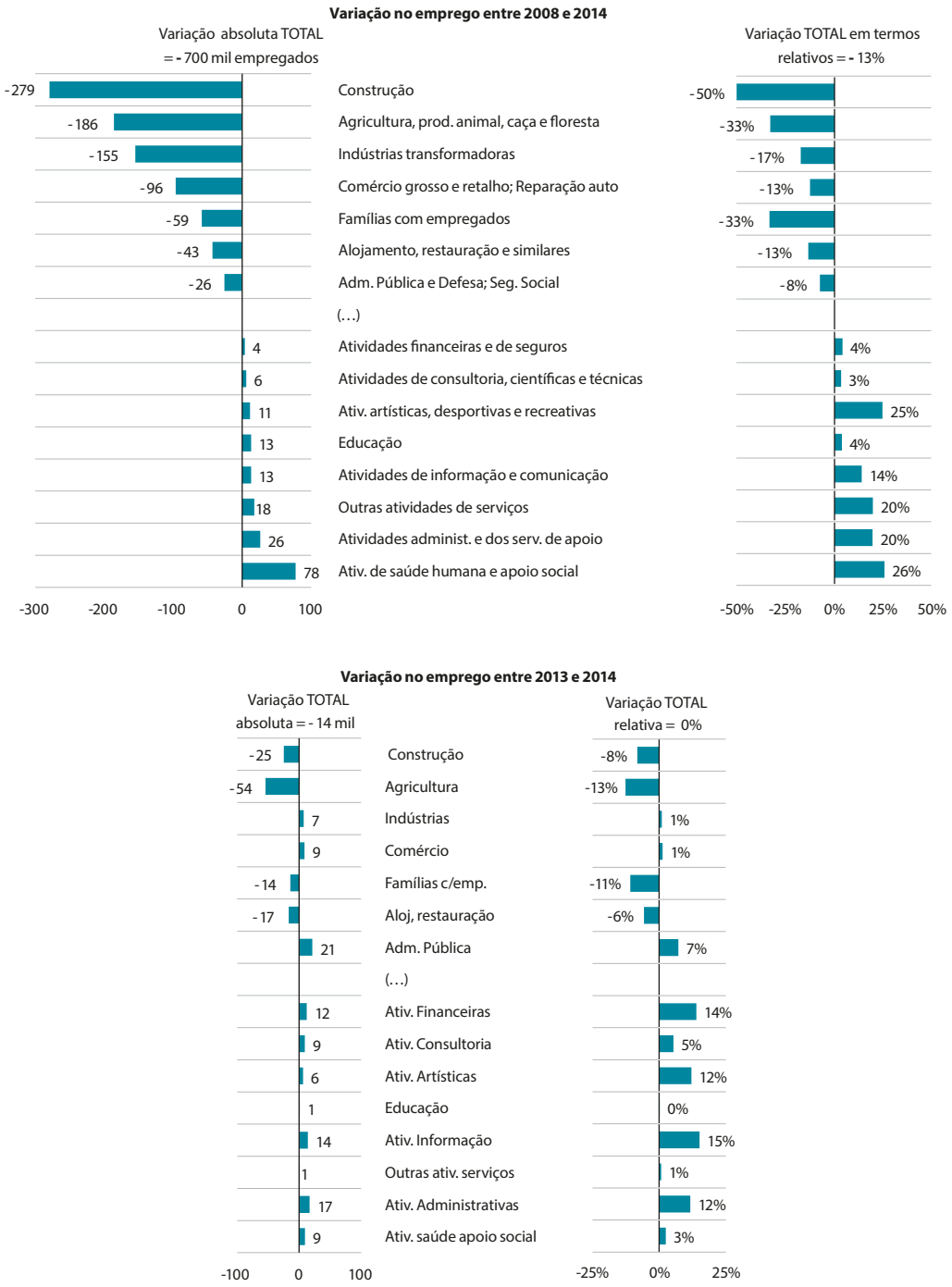
Desde o início da crise económica, em 2008, assistiu-se à destruição de 650 mil empregos, dos quais 43% na construção e 24% nas indústrias transformadoras, significando a destruição de dois em cada três empregos no setor secundário, o que penalizou sobretudo o sexo masculino. No espaço de seis anos, o volume de emprego na construção decaiu para metade do valor de 2008, o da agricultura e das famílias com empregados para dois terços e nas indústrias transformadoras para cerca de quatro quintos. Todavia, no último ano, o comércio e a indústria e a administração pública[9] inverteram essa tendência e foram responsáveis pela criação de 37 mil empregos.

Por outro lado, entre 2008 e 2014 o acréscimo de emprego em setores de serviços atingiu ou ultrapassou os 20%, com destaque para as atividades de saúde humana e apoio social e para as atividades recreativas e artísticas (estas últimas intimamente relacionadas com a intensificação do turismo), bem como para as atividades administrativas e para os serviços de apoio (inclui atividades de aluguer, de seleção e colocação de pessoal e de agências de trabalho temporário, agências de viagem e operadores turísticos, de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas). Também merecem destaque outros serviços em que se englobam áreas tão diversas como atividades associativas ou outras atividades dos serviços pessoais (e.g. salões de cabeleireiro e institutos de beleza, atividades de bem-estar físico). O último ano evidencia uma reativação do emprego em áreas menos dinâmicas no período de crise como as atividades financeiras, de consultoria e de informação e mesmo nas ati-

9 As relações contratuais temporárias associadas a estágios profissionais na administração central e local, bolsas e prestações de serviços justificam parte deste crescimento.

vidades administrativas e de serviços de apoio e nas atividades artísticas a evolução positiva deve-se sobretudo ao período mais recente (Figura 24).

Figura 24: Setores de atividade com maiores e menores variações do emprego, entre 2008 e 2014 e 2013 e 2014



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

O crescimento irregular do emprego onde se verifica uma forte componente sazonal envolve uma **maior qualificação dos empregados sem que tal se reflita necessariamente numa maior qualificação dos empregos**. Presentemente, a maior precariedade laboral é visível sobretudo através de:

(i) **Elevado peso dos contratados a prazo:** 700 mil pessoas, ou seja, um em cada quatro trabalhadores por conta de outrem têm contrato a termo, o terceiro maior valor no contexto europeu, sendo que ao longo dos

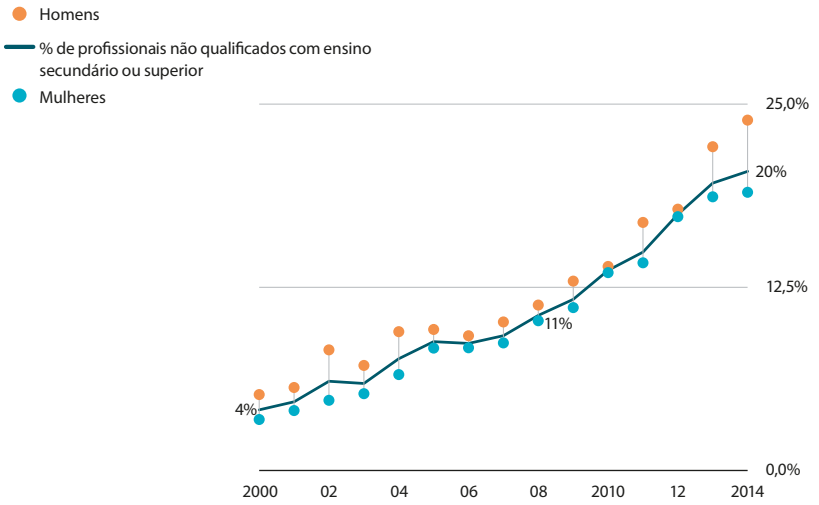
últimos anos esta proporção pouco se alterou, mesmo após a alteração da legislação laboral e consequente agilização do despedimento por extinção do posto de trabalho e inadaptação;

(ii) **Piores condições remuneratórias:** de acordo com o Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, em outubro de 2014, um em cada cinco trabalhadores por conta de outrem e uma em cada quatro mulheres ganhava o salário mínimo mensal, enquanto em 2009, apenas uma em cada onze pessoas recebia o salário mínimo [10]. Duas em cada três pessoas auferiam menos de mil € por mês, incluindo prestações regulares como subsídio de refeição bem como horas extraordinárias[11];

No pressuposto de que uma entrada precoce ou desqualificada no mercado favorece a precariedade e os baixos salários, é essencial apostar na formação, na melhoria de competências ou na especialização profissional adequada à profissão exercida. De facto, a necessidade de entrada no mercado à custa de uma opção menos adequada à formação e competências pessoais tem como consequência amputar as expetativas pessoais e as perspetivas de evolução na carreira. Porém, importa ter presente que um excessivo afastamento do mercado provoca perda de competências e desatualização.

A este respeito refira-se, por exemplo, que as pessoas que detêm qualificações mais elevadas do que os lugares (de nível inferior) que ocupam no momento de entrada no mercado de trabalho, poderão ter mais dificuldade em sair da categoria profissional por onde iniciaram o seu percurso e conseguir desempenhar tarefas para as quais obtiveram qualificações. O desajustamento entre as qualificações obtidas e as profissões exercidas tem vindo a agravar-se (Figura 25) e é mais elevada em regiões com mais turismo, como o Algarve e a Área Metropolitana de Lisboa (AML) (Figura 26). Presentemente, dois em cada dez profissionais não qualificados tem qualificações de nível secundário ou superior, enquanto em 2007 essa relação era de um em cada dez.

Figura 25: Desajustamento entre qualificações e profissões exercidas, 2000-2014

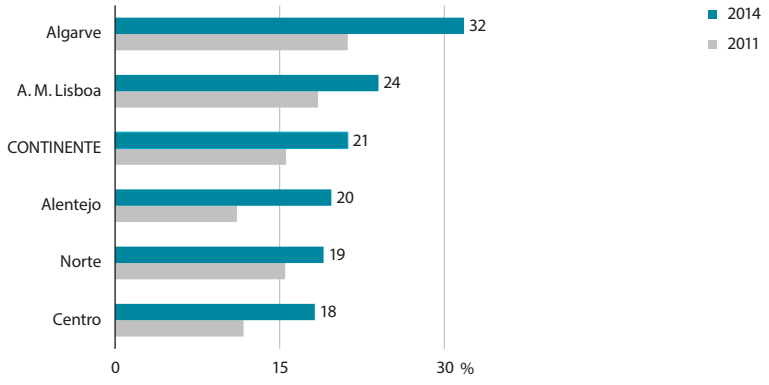


Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

10 Inquérito aos Ganhos e Duração do Trabalho, 2014, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, publicado em 29-06-2015.

11 Boletim Estatístico do Emprego – junho, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, dados de 2013.

Figura 26: Caracterização regional do desajustamento entre qualificações e profissões exercidas, 2011 e 2014

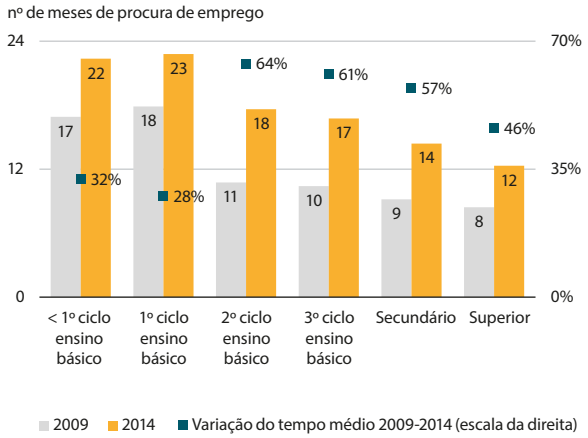


Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Os desempregados de (muito) longa duração que não conseguem reintegrar no mercado de trabalho, estão na antecâmara do desemprego estrutural, ou seja, estão numa posição em que mesmo que existissem postos de trabalho disponíveis não preenchiam os requisitos necessários para os preencher, na maioria dos casos por desadequação das qualificações face às necessidades do posto de trabalho (*"skills mismatch"*)[12].

Tem-se assistido ao **crescimento da duração do desemprego** motivado pela destruição do tecido produtivo e consequente extinção de certos perfis de emprego com baixa empregabilidade. É possível associar durações de desemprego elevadas a residentes em regiões com fraco tecido económico, independentemente das suas qualificações (Figura 27), bem como a uma certa discriminação das pessoas de maior idade (Figura 28), motivada, por exemplo, pela sua menor mobilidade geográfica e indisponibilidade em aceitar condições laborais menos favoráveis.

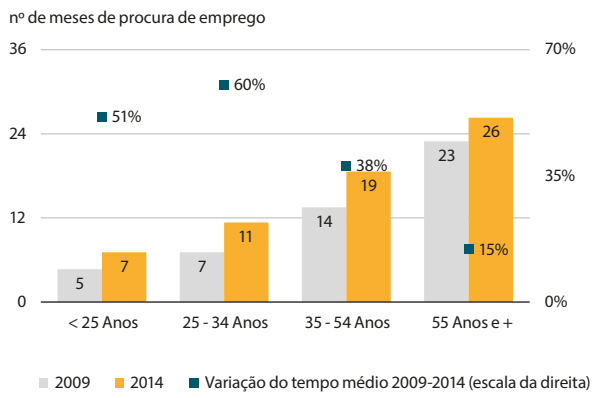
Figura 27: Tempo médio de procura de emprego por habilitações, 2009 e 2014



Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

12 A taxa de desemprego estrutural corresponde ao nível de desemprego que prevalecerá na economia mantendo-se as suas características estruturais, em particular no mercado de trabalho e no produto,. ou dito de outra forma, aquele que permanece após ter sido encontrado um ponto de equilíbrio entre a oferta e a procura, em parte causado pelo desajustamento entre a oferta e a procura de competências (*skills gap*)

Figura 28: Tempo médio de procura de emprego por idade, 2009 e 2014

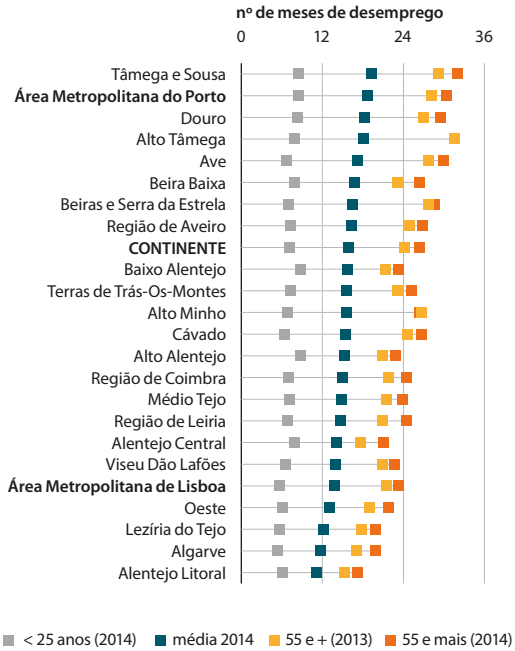


Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Quanto maior a idade, maior a duração de procura de emprego, sendo que as pessoas com mais de 35 anos demoram cerca de 19 meses a encontrar um emprego e as pessoas com mais de 55 anos estão mais de 2 anos à procura de emprego sem o encontrar. As consequências da uma procura de emprego infrutífera são inúmeras: **individualmente**, pela perda de competências, isolamento, perda de rendimentos, etc.; **coletivamente**, contribuindo para o acréscimo do desemprego estrutural, anteriormente associado às baixas qualificações, ou a desajustamentos geográficos entre a oferta e a procura, ao qual se alia atualmente a idade. A população dessa faixa etária tem muita dificuldade em voltar ao mercado de trabalho, contribuindo para os atuais níveis de desemprego estrutural.

Entre 2013 e 2014 em todas as regiões (NUTS III) à exceção do Alto Minho, a duração do desemprego da população com mais de 55 anos agravou-se, o que está relacionado com a dificuldade das pessoas desta faixa etária em voltarem ao mercado de trabalho, mas também com as vantagens em continuar a estar inscrito nos serviços de emprego para as pessoas em situação de pré-reforma[13] (Figura 29). Do total dos desempregados, 44% residem em regiões cuja duração de procura de emprego ultrapassa os 16 meses (média Continente).

Figura 29: Duração do desemprego por região NUTS III, 2014

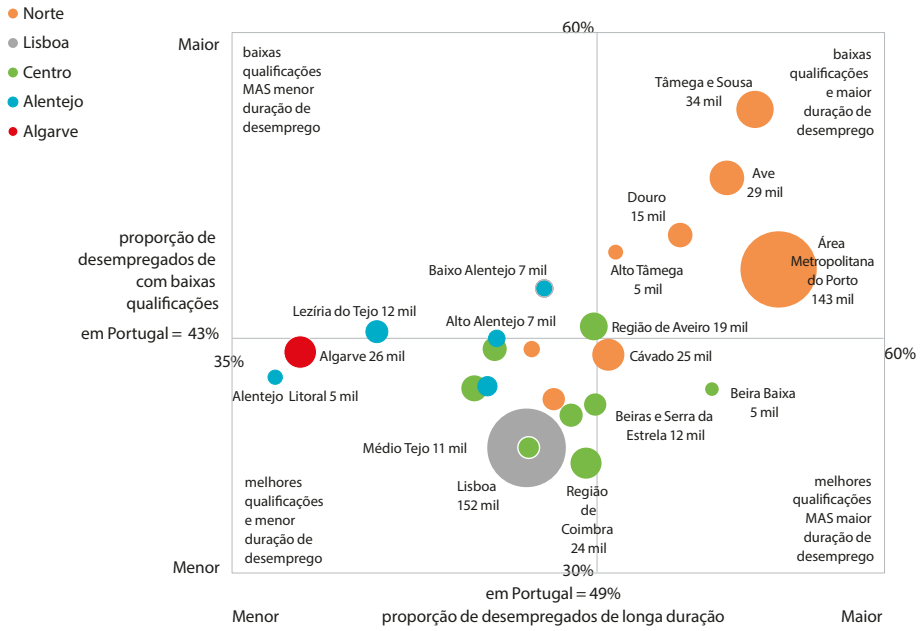


Fonte: Instituto do Emprego e Formação Profissional.

13 Note-se que a duração do subsídio de desemprego varia consoante a idade do beneficiário e o número de meses com registo de remunerações à data do desemprego (pessoas com mais de 45 anos tem direito a 900 dias caso tenham descontado pelo menos de 72 meses). No final do subsídio de desemprego existe a possibilidade de receber o subsídio social de desemprego, durante mais algum tempo (metade do anterior período). Refira-se, ainda, que se pode ter direito à pensão de velhice antecipada, caso se encontre em situação de desemprego involuntário de longa duração ("Guia prático da pensão de velhice", Instituto da Segurança Social, 2015).

As maiores qualificações estão associadas a menores períodos de procura de emprego. De facto, as regiões mais afetadas pelo desemprego de (muito) longa duração situam-se na região Norte onde a relação entre as baixas qualificações e a maior duração do desemprego se afigura mais acentuada. Porém, existem algumas regiões em que esta relação entre qualificações e desemprego parece desajustada: o Baixo Alentejo ou a Lezíria do Tejo, em que as baixas qualificações não implicam maior duração do desemprego ou, pelo contrário, no Cávado ou na Beira Baixa, em que mais qualificações não impedem períodos de desemprego mais longos (Figura 30).

Figura 30: Relação entre desemprego de longa duração e baixas qualificações por região NUTS III, 2014



Fonte: Instituto do Emprego e Formação Profissional.

2

Do QREN ao Portugal 2020

2.1 A matriz estratégica e operacional

Depois do contexto de crise internacional que atravessou o QREN (2007-2013), o Portugal 2020 dá continuidade ao apoio na implementação de políticas públicas, aprofundando as áreas de atuação mais relevantes que permitam o país alcançar as metas definidas pela Estratégia Europa 2020 (EE2020) e ultrapassar os desafios económicos, sociais, ambientais e territoriais.

A programação do QREN foi efetuada num contexto de abrandamento do crescimento económico que se traduziu numa divergência real face à Europa, em particular no período entre 2003 e 2006, consequência das dificuldades competitivas e de resposta à concorrência internacional intensificada pelo alargamento da UE aos países de leste.

Para superar os constrangimentos estruturais necessários à recuperação de uma trajetória de crescimento e de convergência europeia, o QREN assumiu a introdução de prioridades estratégicas (qualificação e educação, crescimento sustentado, coesão social, qualificação do território e eficiência na governação), tendo assumido como principais desígnios as qualificações dos recursos humanos e a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial. Esta definição foi assente na concretização de três agendas:

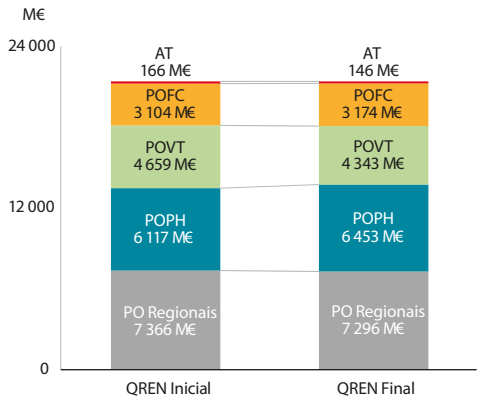
(i) A agenda para o Capital Humano integrou um conjunto de intervenções relacionadas com a qualificação escolar e profissional, com a promoção do emprego e inclusão social e a valorização da igualdade de género.
(ii) A agenda para os Fatores de Competitividade incluiu intervenções de estímulo à qualificação do tecido produtivo com enfoque para os setores transacionáveis e internacionalizáveis, principalmente através de incentivos à Investigação e Desenvolvimento (I&D) e inovação, ao empreendedorismo, assim como à melhoria da envolvente da atividade empresarial.
(iii) A agenda para a Valorização do Território tinha como objetivo a melhoria das condições de atratividade dos territórios, através de intervenções de estímulo ao investimento em infraestruturas e equipamentos coletivos.

A sua operacionalização foi assegurada por três Programas Operacionais (PO) Temáticos, Programa Operacional Fatores de Competitividade (PO FC), Programa Operacional Potencial Humano (PO PH) e Programa Operacional Valorização do Território (PO VT), por cinco PO Regionais no Continente (cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDER) e por quatro PO das Regiões Autónomas (cofinanciados pelos FEDER e Fundo Social Europeu - FSE).

Face ao anterior período de programação (QCA III) assistiu-se a um reforço das dotações destinadas à Qualificação dos Recursos Humanos (37% dos fundos estruturais no Continente), aos financiamentos dirigidos à Promoção do Crescimento Sustentado da Economia Portuguesa (66% do FEDER), e ao reforço da relevância financeira dos PO Regionais do Continente (55% do FEDER no Continente).

A crise económica e financeira internacional que se iniciou em 2008 marcou, de forma relevante, o período de implementação do QREN. Despoletada pela instabilidade do sistema financeiro internacional, refletiu-se na economia real nos anos seguintes, com consequências na diminuição da atividade económica, aumento do desemprego e redução da sustentabilidade das finanças públicas e conduziu à necessidade de recurso à ajuda externa em maio de 2011. A implementação do PAEF e o agravamento da situação económica do país induziram a necessidade de reprogramações do QREN, que reforçaram a componente de promoção da competitividade, operacionalizaram linhas de crédito de estímulo ao investimento privado e aumentaram o apoio aos jovens à procura de emprego e aos desempregados. Por essa razão foram reforçados o PO FC e PO PH em cerca de 70 e 336 M€, respetivamente, em detrimento de outras áreas, particularmente do PO VT (-316 M€), num envelope total de 21 412 M€ (Figura 31).

Figura 31: Reprogramação do QREN por Programa Operacional



Fonte: Sistema de monitorização QREN.

O QREN em contexto de crise financeira, económica e orçamental:

Reprogramações de 2011 e 2012

O período em que decorreu a implementação do QREN foi caracterizado pela maior crise financeira e económica do pós segunda guerra mundial. Como consequência verificaram-se alterações profundas de contexto, com impactos tanto no investimento privado como no investimento público, que influenciaram, significativamente, a dinâmica de execução dos investimentos e a possibilidade de alcançar as metas inicialmente traçadas para o QREN.

Este havia sido elaborado e negociado tendo a perspetiva de um crescimento económico médio do PIB de 2,1% no período 2007-2013, o que destoa radicalmente do que a realidade determinou (-0,8%), com uma conjuntura que impôs grandes limitações aos promotores de projetos financiados pelo QREN, quer públicos pela necessidade de consolidação orçamental, quer privados pela incerteza dos mercados e restrições no acesso a financiamento. Considerando que a mesma política pública não produz os mesmos efeitos em contextos de aplicação distintos, para responder eficazmente a um cenário de operacionalização que não tinha sido previsto, houve a necessidade de proceder a duas reprogramações do QREN com vista a redirecionar as intervenções em função da alteração de prioridades imposta por uma conjuntura adversa.

Em dezembro de 2011 procedeu-se à primeira reprogramação do QREN e dos PO, no sentido de os ajustar às consideráveis mudanças socioeconómicas ocorridas desde 2008. As principais alterações decorrentes desta reprogramação consistiram:

- Ajustar a programação destinada ao investimento público com os objetivos de consolidação orçamental, através de alterações da reafectação de dotações e do aumento das taxas de cofinanciamento dos fundos comunitários;
- Mitigar os efeitos negativos sobre o emprego, dando prioridade aos investimentos mais geradores de empregos, como foi o exemplo da modernização da rede escolar;
- Contrariar a quebra no investimento privado, através da promoção de projetos empresariais pelo aumento dos recursos financeiros previstos para apoio ao investimento das empresas;
- Evitar o abandono de percursos de qualificação de jovens em resultado do agravamento das condições sociais, através do aumento dos apoios a intervenções em contextos educativos mais problemáticos e dos apoios sociais à frequência do ensino superior.

Verificou-se o aumento da taxa de cofinanciamento para 85% nas regiões de objetivo Convergência e na região do Algarve, bem como nos eixos prioritários destinados a apoiar investimentos públicos pelo FEDER e Fundo de Coesão.

Um ano depois, em dezembro de 2012 procedeu-se à segunda reprogramação do QREN e dos PO, desta vez com o objetivo de adaptar as intervenções às prioridades de ajustamento estrutural definidas no PAEF. As principais alterações delineadas, que se centraram no reforço dos apoios à competitividade, visaram:

- Contribuir para a consolidação das contas públicas, pelo aumento da componente de financiamento dos fundos e modo a garantir a concretização do investimento público;
- Contribuir para a melhoria da balança externa, pela priorização de apoios à produção de bens e serviços transacionáveis e as condições de financiamento das empresas;
- Combater o desemprego, através da promoção de apoios para desempregados e jovens à procura de emprego;
- Reforçar os apoios à formação das pessoas, abrangendo às áreas da educação, da formação profissional e da ciência.

O QREN foi, desta forma, mais um dos instrumentos designados para contrariar as consequências da crise enquanto instrumento de financiamento de políticas públicas, tendo-se conciliado os efeitos de curto prazo com vista à recuperação económica e de longo prazo alinhados com as prioridades de alterações estruturais identificadas inicialmente.

A programação do Portugal 2020 reflete uma realidade marcada, em termos internos, pelo agravamento da crise económica, associada a restrições de financiamento à economia, bem como pelas fortes restrições orçamentais decorrentes do ajustamento necessário à consolidação das contas públicas e, em termos europeus, pelo reforço da Governação Económica (Semestre Europeu), bem como o alinhamento estratégico com os desígnios da EE2020.

Estes constrangimentos económicos estruturais decorrentes de uma ainda insuficiente competitividade e produtividade originaram efeitos sociais negativos associados ao crescimento da taxa de desemprego e ao risco de pobreza, com impactos diferentes ao nível do território, a que as políticas públicas, nomeadamente as cofinanciadas pelos fundos comunitários, devem responder, induzindo comportamentos que conduzam a melhorias estruturais.

O Portugal 2020 apresenta-se assim, com o propósito de dar continuidade ao ajustamento estrutural em matéria de crescimento económico, emprego e inclusão social, apoiando, de forma central, intervenções de estímulo à competitividade e internacionalização da economia e promoção da criação de emprego, mas também de reforço do investimento na educação e formação, promoção da coesão social e territorial e transição para uma economia com baixas emissões de carbono e proteção do ambiente.

Ambiciona, consequentemente, realizar um processo virtuoso, onde o crescimento, o emprego e a redução da pobreza terão resultados determinantes no equilíbrio continuado das contas públicas, na redução da dívida e do défice, na evolução favorável das balanças comercial e de pagamentos e na superação dos efeitos sociais e territoriais da crise.

Nesse sentido, o Portugal 2020, aprofundando a lógica de intervenção por agendas temáticas do QREN, estrutura as prioridades de investimento em quatro domínios temáticos - Competitividade e Internacionalização (CI), Inclusão Social e Emprego (ISE), Capital Humano (CH) e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (SEUR) – e dois transversais – Reforma da Administração Pública e Territorialização das Políticas - alinhados com as prioridades da EE 2020.

O domínio CI privilegia o apoio à mudança do perfil de especialização produtiva, bem como o reforço das competências das PME e a melhoria das condições de contexto à atividade empresarial; o domínio ISE aposta na redução do número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou exclusão social e no combate ao desemprego, bem como no aumento do emprego jovem; o domínio CH promove a redução do abandono escolar precoce, no aumento da população com diploma do ensino superior, na qualidade da formação, bem como na empregabilidade; o domínio SEUR destina-se a apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono, a adaptação às alterações climáticas e a proteção do ambiente. O domínio transversal da Reforma da Administração Pública visa modernizar e tornar mais eficiente a Administração Pública para que esta possa responder às

necessidades das pessoas e das empresas, e o da Territorialização das Políticas fazer face às necessidades específicas de cada região, valorizando o seu potencial.

Quadro 1: Estrutura Temática do Portugal 2020 e sua interligação com a Estratégia Europa 2020

Domínios Temáticos			Estratégia Europa 2020		
			Crescimento Inteligente	**Crescimento Inclusivo**	**Crescimento Sustentável**
Territorialização das políticas	**Reforma da Administração Pública**	**Competitividade e Internacionacionalização (CI)**	OT1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação OT2. Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade OT3. Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola (FEADER), das pescas e da aquicultura (FEAMP)		OT7. Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas
			OT8. Promoção do emprego e apoio à mobilidade laboral	OT11. Reforço da capacidade institucional e da eficiência da Administração Pública	
		Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (SEUR)			OT4. Apoio à transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores OT5. Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos OT6. Proteção do ambiente e promoção da eficiência dos recursos
		Inclusão Social e Emprego (ISE)		OT8. Promoção do emprego e apoio à mobilidade laboral	
				OT9. Promoção da inclusão social e combate à pobreza	
		Capital Humano (CH)	OT10. Investimento no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida		

Legenda: OT - Objetivo Temático
Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Há um reforço em termos de prioridade na competitividade da economia, uma vez que a evidência empírica demonstra que os desequilíbrios estruturais portugueses se revelam persistentemente na insuficiente competitividade e produtividade do tecido económico e da generalidade dos agentes produtivos. O Portugal 2020 visa, portanto, contribuir para a superação progressiva desta situação, estimulando proactivamente a capacidade competitiva e produtiva das empresas e dos trabalhadores, tendo como base o alinhamento com as prioridades regionais e nacionais da Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (RIS3). De forma transversal, Portugal conhece significativos desequilíbrios territoriais nas oportunidades de crescimento e de desenvolvimento, pelo que se pretende garantir o pleno aproveitamento das potencialidades e a tendencial correção das assimetrias territoriais, nomeadamente integrando as potencialidades e explorando as oportunidades das estratégias regionais RIS3.

Por outro lado, o processo de ajustamento concretizado por Portugal acentuou a expressão dos fenómenos de exclusão social e de acesso aos bens e serviços públicos, pelo que se atribui um relevo particular à promoção da inclusão social, da igualdade de género e a não discriminação e equidade intergeracional, bem como à oferta de serviços coletivos qualificados para todos.

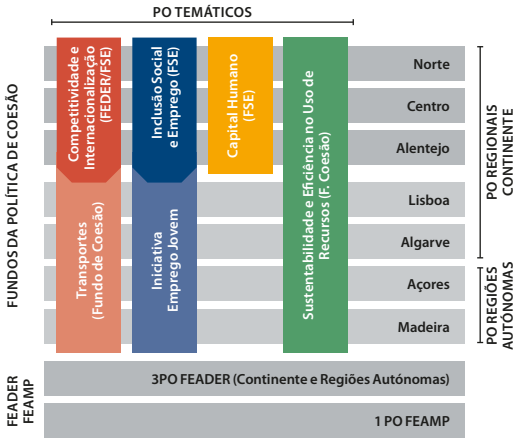
Refletindo uma lógica de intervenção mais integrada e potenciadora de melhores resultados, o Portugal 2020 integra os cinco FEEI[14] e reforça a sua ação através da complementaridade com outras iniciativas comunitárias (e.g. Horizon 2020, COSME, MIE, etc.). Por outro lado, foi robustecido o processo de construção estratégica, envolvendo um conjunto alargado de *stakeholders* (privados e públicos), permitindo a construção de cadeias de programação que, partindo da sistematização dos constrangimentos e problemas, conduziram à definição de objetivos estratégicos e operacionais por domínio temático e ao elencar de resultados a alcançar e respetivas metas.

O Portugal 2020 é operacionalizado através de 16 Programas Operacionais – quatro PO Temáticos, sete PO Regionais, três programas de desenvolvimento rural (FEADER), um PO do Mar (FEAMP) e um PO de Assistência Técnica.

De salientar também a existência dos Programas de Cooperação Territorial Europeia nos quais Portugal participará a par de outros Estados-membros três PO na vertente da cooperação transfronteiriça, quatro PO na vertente da cooperação transnacional e três PO na vertente da cooperação inter-regional (discriminados no Capítulo 3.5). Também não integra o Portugal 2020, o Fundo Europeu de Apoio aos Carenciados (FEAC).

A Figura 32 sintetiza a estrutura operacional do Portugal 2020, evidenciando que a concretização dos domínios se reflete na aplicação dos fundos da política de coesão (FEDER, FSE e FC) aos PO Temáticos e aos PO Regionais. Acrescem o FEADER, que inclui um Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) no Continente e dois nas Regiões Autónomas e o FEAMP que inclui o PO do Mar.

Figura 32: Estrutura Operacional do Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

A elegibilidade territorial das intervenções verifica algumas mudanças face ao QREN decorrentes quer de uma nova denominação para as regiões com PIBpc inferior a 75% da média UE – Norte, Centro, Alentejo e Açores - (de "regiões Convergência" para "regiões menos desenvolvidas"), quer da introdução de uma nova categoria "regiões em transição (PIBpc entre 75% e 90%), caso do Algarve (no QREN estava em regime *"phasing out"*), e "regiões mais desenvolvidas" (PIBpc superior a 90%)", casos de Lisboa e Madeira (no QREN regiões "Competitividade Regional e Emprego" e *"phasing in"*, respetivamente).

Tal como no QREN, no Portugal 2020 são apresentadas regiões em todas as situações possíveis, o que face a regras e condicionalismos de programação próprios tende a aumentar a complexidade do exercício de programação e posterior implementação. Os desafios colocados às economias pela globalização, evolução demográfica, migração, alterações climáticas e os impactos da crise económica e financeira, provocaram efeitos diferentes conforme as regiões. Assim, a aplicação dos fundos tem que refletir a diversidade territorial e os desafios específicos de cada região, de forma a promover a coesão territorial.

No atual período de programação são valorizadas as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), de forma a reforçar a coesão económica e social. As estratégias territoriais assumem-se como um contributo

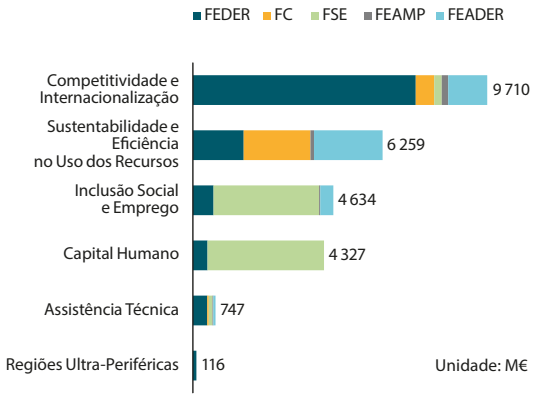
14 A saber: FEDER, FC, FSE, FEADER e FEAMP.

relevante para a integração de políticas, sendo o princípio da subsidiariedade a base para a definição dos instrumentos de programação de cariz territorial, promovendo a racionalidade e a eficiência na integração de políticas. Os Investimentos Territoriais Integrados (ITI), materializados em Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, assentam em EIDT a uma escala regional (NUTS III). Na estruturação do sistema urbano, e com o objetivo de promover a regeneração e revitalização urbana, a abordagem passa pela promoção de Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano (AIDUS), com intervenções de competência delegada nas autarquias. E ainda, um instrumento *bottom-up* de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), que visa promover a atuação integrada e a coesão social em territórios específicos, seja em zonas rurais e costeiras, seja em áreas urbanas desfavorecidas, assentes em Estratégias de Base Local.

Portugal vai receber mais de 25 mil M€ até 2020 distribuídos por cinco Fundos.

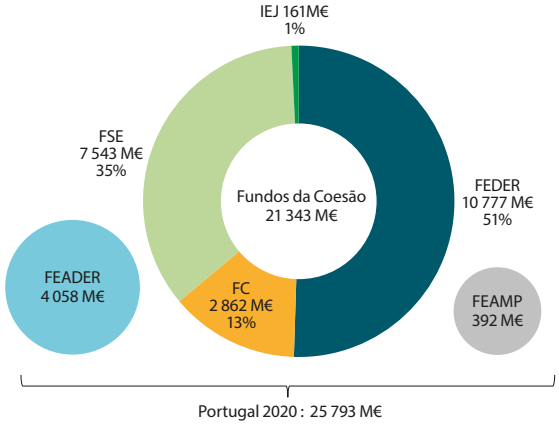
Os FEEI para o período 2014-2020 totalizam 25 793 M€, dos quais 21 343 M€ se referem aos fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE) (Figura 34). A principal parcela da verba destina-se ao domínio da competitividade e internacionalização (9 710 M€), evidenciando a preocupação com o reforço da competitividade como elemento essencial para a redução do endividamento externo (Figura 33).

Figura 33: Programação Financeira do Portugal 2020, por domínio temático



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

Figura 34: Programação Financeira do Portugal 2020, por fundo comunitário



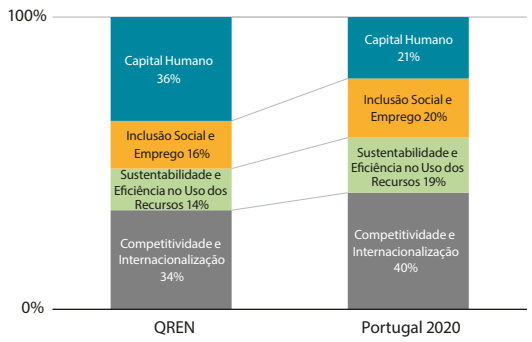
Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

Face ao período anterior, e comparando apenas os fundos da política de coesão (Figura 35), assiste-se a um reforço de todos os domínios temáticos, com exceção do Capital Humano[15], em particular na Competitividade e Internacionalização com uma dotação inicial superior à do período anterior em mais de mil M€, com uma orientação

15 Enquanto o QREN reflete um forte investimento em infraestruturas de ensino (num montante superior a 2 mil M€), no Portugal 2020 há uma reorientação do enfoque para uma lógica de fecho de rede e que tem uma verba afeta num total inferior a 500 M€.

clara para a produção de bens e serviços transacionáveis, através de incentivos ao investimento empresarial em inovação e internacionalização, ao reforço das capacidades de investigação, à melhoria da conectividade internacional e à modernização da administração pública, como formas de redução dos custos de contexto.

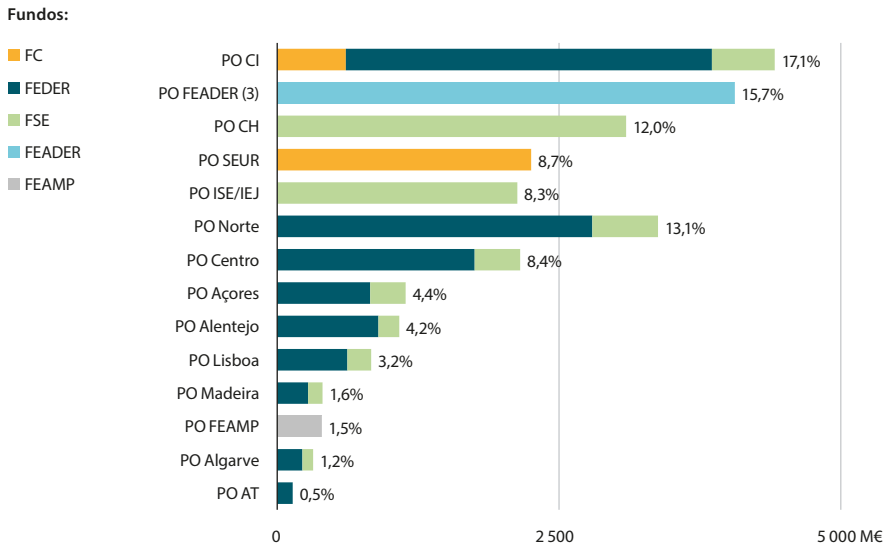
Figura 35: Programação Financeira do QREN e Portugal 2020, fundos da política de coesão



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

Os PO Regionais observam uma verba de 9 312 M€, superior ao período anterior em cerca de 2 mil M€, sobretudo explicado pela natureza multifundo dos PO que passam, também, a ter disponível o FSE (Figura 36).

Figura 36: Programação Financeira do Portugal 2020, por Programa



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

O crescente apelo, nacional e internacional, ao *better spending* coloca a ênfase na maximização dos resultados e, nesse sentido, o Portugal 2020 inclui um conjunto de instrumentos legais e procedimentais que procuram melhorar a eficiência económica e financeira na aplicação dos fundos.

De forma a maximizar o impacto das políticas cofinanciadas pelos FEEI na prossecução das metas europeias, foram definidos vários instrumentos programáticos que visam garantir uma maior coordenação e eficácia das políticas e maior transparência.

O novo enquadramento reforça a **orientação para os resultados** como fator estruturante para a concretização estratégica, o qual Portugal transpôs para todas as fases do ciclo de decisão, desde o gestores dos PO, aos organismos intermédios, até aos beneficiários onde todos assumem compromissos e consequências, em termos de resultados a alcançar. No sentido de maximizar a contribuição do Acordo de Parceria (AP) na sua globalidade e cada PO para os objetivos definidos, a COM introduziu condicionalidades *ex-ante* (gerais e temáticas), cujo cum-

primento deve ser verificado, garantindo que estão reunidas as condições necessárias a uma utilização eficiente e eficaz dos FEEI. As **condicionalidades *ex-ante*** não existiam no QREN e constituem agora um requisito prévio para a realização eficaz e eficiente dos objetivos temáticos, pelo que aquelas que não estavam cumpridas aquando da assinatura do AP devem sê-lo até ao final de 2016, com base num cronograma de ações acordado que o Estado-Membro vai atualizando.

O AP, enquanto elemento central de configuração estratégica dos Estados-Membros, passa a ser objeto obrigatório de reporte à COM. Esta assegurará a sua análise global visando assegurar um debate de orientação estratégica regular sobre o contributo dos FEEI para a realização da estratégia da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e para melhorar a qualidade dos gastos e a eficácia da política, em consonância com o Semestre Europeu.

Em consequência da lógica de orientação para os resultados, introduziu-se a figura do **Quadro de Desempenho**. Trata-se de um mecanismo comum a todos os Estados-Membros, de caráter obrigatório (no quadro de programação anterior podiam existir reservas de desempenho e reservas para imprevistos por iniciativa dos Estados-Membros), de análise do desempenho de todos os instrumentos de programação em dois momentos: a meio do período (ano 2019) e no final. Para promover o desempenho e o cumprimento dos objetivos definidos, foi instituída uma reserva nacional de desempenho de 6% dos FEEI. Em 2019, todos os Programas devem ser avaliados face às metas pré-definidas e com base num quadro de indicadores de performance, sendo possível uma diferente reafectação de fundos entre eixos prioritários e programas.

Por outro lado, a programação foi organizada num quadro europeu de **11 Objetivos Temáticos e 59 prioridades de Investimento**, condicionada a um conjunto de regras que reforçam a lógica de foco na intervenção, potenciando os resultados e alterações estruturais (com a definição de limiares mínimos de concentração dos recursos em certas objetivos temáticos).

A maximização dos ganhos de eficiência e a preocupação com a garantia de aplicação eficaz dos FEEI reflete-se também na **simplificação** do modelo de governação e coordenação, assente na separação institucional de responsabilidades técnicas e políticas em entidades distintas, mas também na redução dos encargos administrativos para os beneficiários, fruto da desburocratização e simplificação dos procedimentos, bem como na melhoria dos sistemas de informação. Por sua vez, a **governação multinível** tem como objetivo promover a articulação entre os níveis de governação central, regional e local, aproveitando sinergias, permitindo ganhos de eficiência e eficácia (para mais desenvolvimento ver capítulo 2.3).

2.2 O alinhamento com a estratégia de desenvolvimento da UE

As orientações estratégicas comunitárias constituem um elemento importante na política de coesão e visam garantir um desenvolvimento equilibrado na UE. Para o período 2007-2013 o quadro estratégico identificou os domínios em que a política de coesão devia contribuir para a realização das prioridades definidas pela Estratégia de Lisboa, sendo que para o atual período 2014-2020 essa articulação é garantida pelo Quadro Estratégico Comum (QEC), por sua vez alinhado com a Estratégia Europa 2020.

O referencial estratégico para a política de coesão no período após 2007 deu sequência à prossecução das prioridades da Estratégia de Lisboa renovada em 2005, definindo que a política de coesão se devia centrar na promoção do crescimento sustentável, competitividade e emprego. Com base nestas orientações estratégicas, os Estados-Membros estabeleceram as suas prioridades, tendo sido garantida, no caso português, a coerência entre as agendas temáticas do QREN e as orientações comunitárias.

O atual quadro regulamentar estratégico vigente para o período 2014-2020 reforça a articulação entre a aplicação dos FEEI (e não apenas dos fundos da política de coesão, como no período anterior) e o processo de governação europeia associado ao Semestre Europeu, sendo a articulação entre a EE2020 e a aplicação dos FEEI assegurada, em termos europeus, pelo Quadro Estratégico Comum (QEC) e, em cada Estado-Membro, pelo AP e o Programa Nacional de Reformas (PNR).

O **QEC** estabelece os princípios de orientação estratégica da programação e serve como elemento de alinhamento da aplicação dos fundos com as metas da EE 2020, de forma a promover a integração dos cinco fundos,

promover a coerência e evitar ineficiências. Este documento constitui a base de elaboração dos Acordos de Parceria pelos vários Estados-membros e permite também a coordenação da intervenção da UE no âmbito dos FEEI com outros instrumentos e políticas comunitárias (e.g. Horizon 2020, no domínio da investigação e inovação; Mecanismo Interligar Europa, no domínio das infraestruturas; Programa Erasmus, no domínio da educação e formação; Programa LIFE, no domínio do ambiente e da ação social; etc.), procurando explorar complementaridades.

As novas regras do **Semestre Europeu**, em vigor desde 2010, reforçaram a vertente preventiva e o alargamento das condicionalidades macroeconómicas, tornando o financiamento da política de coesão dependente do cumprimento das regras europeias em matéria de governação económica. As metas e compromissos assumidos pelos vários Estados-Membros no âmbito da EE2020 foram traduzidos, por cada país, em objetivos nacionais nos respetivos PNR, que são anualmente acompanhados no âmbito do ciclo de coordenação comunitária das políticas económicas e orçamentais do Semestre Europeu.

Para dar sequência, Portugal assumiu no seu PNR um conjunto de prioridades e metas devidamente alinhadas com a EE2020 e que passam pelo aumento do emprego, das qualificações das pessoas, pelo ambiente e energia, investimento em I&D e em inovação e uma aposta clara no combate à pobreza e exclusão social. A programação dos fundos comunitários para o período 2014-2020 teve presente que Portugal está ainda, em regra, distante das metas a que se comprometeu no âmbito da EE2020 e, em particular, que observa importantes disparidades inter-regionais. Por outro lado, o Acordo de Parceria estruturou a programação dos fundos comunitários no sentido de intervir em domínios críticos e cuja implementação permita uma maior aproximação entre as metas da EE2020 e os objetivos estratégicos nacionais plasmados no PNR, no quadro das restrições associadas ao processo em curso de correção do desequilíbrio macroeconómico. O Quadro 2 evidencia o ponto de situação expresso no PNR 2015 de Portugal.

Quadro 2: Cumprimento das metas em 2020 – PNR 2015

Objetivo PNR	Indicador	2014	Meta Portugal 2020
Reforço da I&D e da Inovação	Investimento em I&D em % do PIB	1,36%*	2,7%
Mais e Melhor Educação	Taxa de abandono escolar precoce e formação na população entre 18-24 anos	17,4%	10,0%
	% de diplomados entre os 30 e os 34 anos que tenham completado o ensino superior ou equivalente	31,3%	40,0%
Clima e Energia**	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	-11,0%	1,0%
	% Energias renováveis no consumo de energia final	25,7%	31,0%
	Eficiência Energética (ganho % no consumo de energia primária face a 2005)	25,0%	20,0%
Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	67,6%	75,0%
Combate à Pobreza e às desigualdades sociais	Pessoas em risco pobreza /exclusão social (variação face a 2008)	+106 mil	- 200 mil

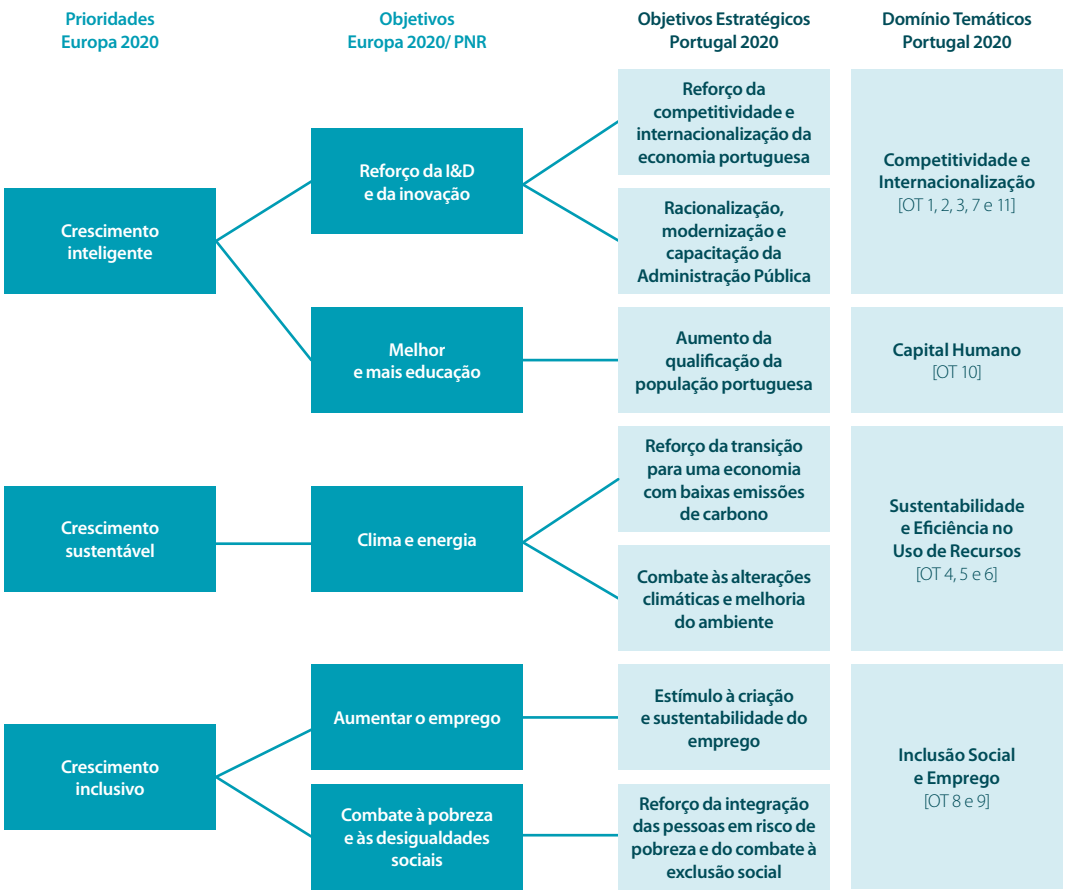
* Dados provisórios para 2013, com base no IPCTN de 2013 e utilizando, para o PIB nacional de 2012, o valor da nova série de Contas Nacionais, em vigor a partir de setembro de 2014. Este dado ascende a 1,40% se utilizando o valor da série anterior das Contas Nacionais para o PIB.

** Os valores reportados no PNR de 2015 sobre Clima e Energia respeitam ao ano de 2013 e não de 2014.

Fonte: Programa Nacional de Reformas 2015.

O Portugal 2020 encontra-se então alinhado com a EE2020, sendo essa ligação garantida na concentração dos recursos em 11 Objetivos Temáticos, definidos pela COM, que refletem as prioridades da EE2020, tal como apresentado no capítulo anterior. Os Domínios Temáticos do Portugal 2020 estão também articulados com os objetivos do PNR através de objetivos estratégicos, tal como evidencia a Figura 37.

Figura 37: Alinhamento entre Europa 2020,PNR e Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

O foco no alinhamento dos fundos da política de coesão no QREN foi reforçado no Portugal2020.

A abordagem estratégica do QREN definia metas para a execução de despesas no quadro da Estratégia de Lisboa (*earmarking*) e obrigava a que 60% das despesas, no caso do objetivo de Convergência, e 75%, no caso do objetivo Competitividade Regional e Emprego, se destinassem à promoção da competitividade e criação de emprego. Os valores aprovados para investimentos nas categorias de despesa "amigas" da Estratégia de Lisboa renovada – *earmarking* – superaram as metas mínimas definidas na regulamentação comunitária, atingindo os 88% no conjunto das regiões do objetivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo e Açores) e na região Lisboa, inserida no objetivo Competitividade Regional e Emprego. Nas restantes duas regiões do país, enquadradas nos regimes transitórios, verifica-se que cerca de 77% do investimento programado foi afeto a temas prioritários convergentes com a Agenda de Lisboa – respetivamente, 80% no Algarve (região em regime de *phasing out* do objetivo Convergência) e 75% na Madeira (integrada no regime de *phasing in* do objetivo Competitividade Regional e Emprego). A reprogramação do QREN de 2012 veio aumentar em 2 p.p. o peso do fundo indicativo alocado a tipologias que contribuem para a Estratégia de Lisboa, o qual passou de 86% para 88% (ou seja, mais cerca de 390 M€) (Quadro 3).

Quadro 3: Fundo aprovado e executado em tipologias relevantes para *earmarking*

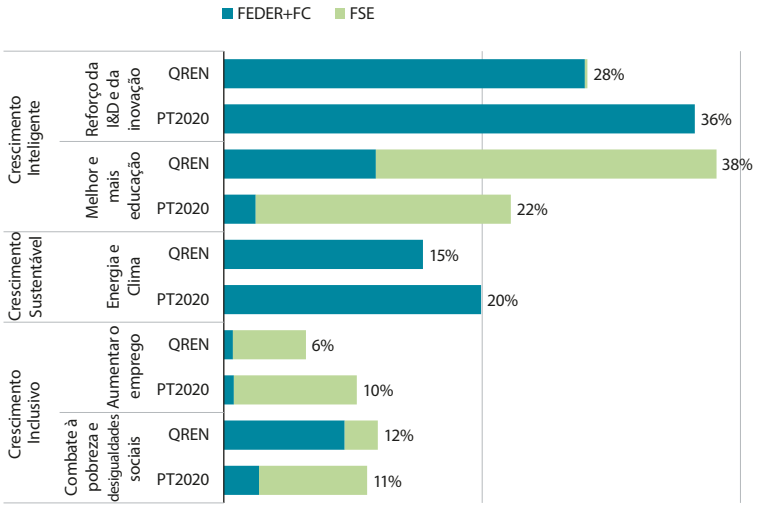
Objetivos da Política de Coesão segundo as regiões de Portugal	Fundo Aprovado			Fundo Executado		
	Total	Relevante para *earmarking*		Total	Relevante para *earmarking*	
	M€	M€	%	M€	M€	%
TOTAL	**23 396**	**20 468**	**87%**	**18 651**	**16 279**	**87%**
Objetivo Convergência	**22 352**	**19 622**	**88%**	**17 835**	**15 629**	**88%**
Convergência "pura": Regiões Norte, Centro, Alentejo e R. A. Açores	22 047	19 377	88%	17 606	15 440	88%
Phasing out: Região Algarve	306	245	80%	229	190	83%
Objetivo Competitividade Regional e Emprego	**1 044**	**846**	**81%**	**816**	**650**	**80%**
Competitividade Regional e Emprego "pura": Região Lisboa	499	440	88%	413	362	88%
Phasing in: R. A. Madeira	544	406	75%	403	288	72%

Fonte: Sistema de monitorização do QREN.

Na lógica do alinhamento com o PNR e a EE2020[16], constata-se que na reprogramação do QREN 90% desses fundos foram englobados em categorias da despesa que contribuíam para as linhas de orientação do PNR.

Não obstante a importância do objetivo do PNR relativo ao reforço da I&D e da inovação no QREN, esta importância é ainda maior no Portugal 2020, sendo reforçado o seu enfoque nas empresas como aspeto essencial no aumento da competitividade e, consequentemente, na criação das condições de crescimento económico. Colocando o foco nas empresas, existe implicitamente uma aposta na criação de emprego, que é também visivelmente reforçada, em linha com os objetivos da EE2020 e refletidos no PNR. Em sentido contrário, existe uma redução da importância do objetivo mais e melhor educação, na estrita medida da redução dos investimentos em infraestruturas de ensino que reflete os resultados já alcançados a este nível e as necessidades atuais mais pontuais em termos de fecho de redes (Figura 38).

Figura 38: Contributos do QREN e do Portugal 2020 por objetivo do Programa Nacional de Reformas, fundos da política de coesão

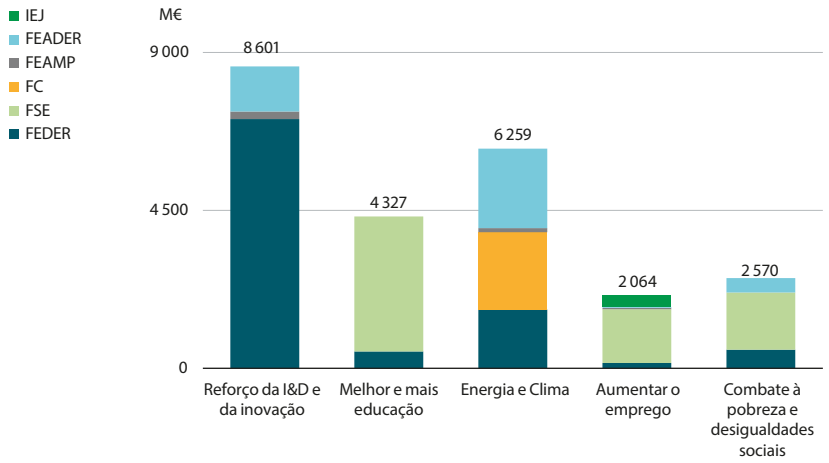


Fonte: Sistema de monitorização QREN e Portugal 2020.

16 Para o contributo para o PNR não foram considerados os objetivos temáticos 7 (promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas) e 11 (reforçar a capacidade institucional e uma Administração Pública eficiente), apesar das intervenções do OT 7 terem um contributo relevante para o objetivo do clima e energia, na medida em que a priorização dos meios de transporte ferroviário e marítimo permite uma relevante redução da quota modal do transporte rodoviário com impactos no ambiente.

Para o total dos FEEI do Portugal 2020, também 92% desses fundos estão englobados em categorias da despesa que contribuem para as linhas de orientação do PNR, garantindo-se o alinhamento da aplicação destes fundos com os objetivos do PNR. A Figura 39 torna visível que a redução da importância do objetivo melhor e mais educação está associada às infraestruturas, uma vez que a componente FEDER é menor, sendo agora a aposta centrada na qualificação e competências da população. Também se destaca a aposta no emprego jovem, reforçada pela aplicação da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ).

Figura 39: Alocação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento por objetivo do Programa Nacional de Reformas



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

2.3 O Modelo de Governação

O modelo de governação do Portugal 2020 assenta, tal como no QREN, na diferenciação entre entidades responsáveis pela coordenação técnica e política, além das competências de gestão.

No QREN a estrutura assentava num órgão de direção politica (Comissão Ministerial de Coordenação), uma entidade de coordenação técnica global para averiguar sobre a eficácia da governação global (Comissão Técnica de Coordenação), num órgão técnico responsável pela monitorização estratégica (Observatório do QREN) e dois órgãos técnicos de monitorização financeira dos fundos da política de coesão (Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu para o FSE e Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional para o FEDER e o FC) que, em conjunto com a Inspeção Geral de Finanças, partilhavam responsabilidades de controlo e auditoria. A gestão dos PO do QREN foi assumida pelas respetivas Autoridades de Gestão (AG) e foi definido um órgão colegial responsável pelo acompanhamento da implementação e execução do Programa (Comissão de Acompanhamento) que também assegurava a participação de parceiros relevantes.

No Portugal 2020 o modelo de governação[17] assenta igualmente em **dois níveis de coordenação** – político e técnico -, mas introduz um conjunto de inovações que traduzem o enfoque para os resultados (monitorização e avaliação), a introdução de princípios de simplificação, de confiança e proporcionalidade, de controlo e de *accountability* (transparência), a governação multinível, e a eficiência através da dinamização de redes funcionais. Foi também criada a figura do Curador do Beneficiário, como entidade independente, que tem como principal objetivo receber e apreciar as queixas apresentadas pelos beneficiários e, sobre elas, emitir recomendações (Figura 40).

Em matéria de regulamentação, uma inovação do atual modelo de governação é o estabelecimento de regras gerais comuns a todos os FEEI, em detrimento de regulamentos por fundo, procurando assegurar maior equidade e transparência no acesso ao financiamento. A simplificação regulamentar foi ainda estendida ao nível dos

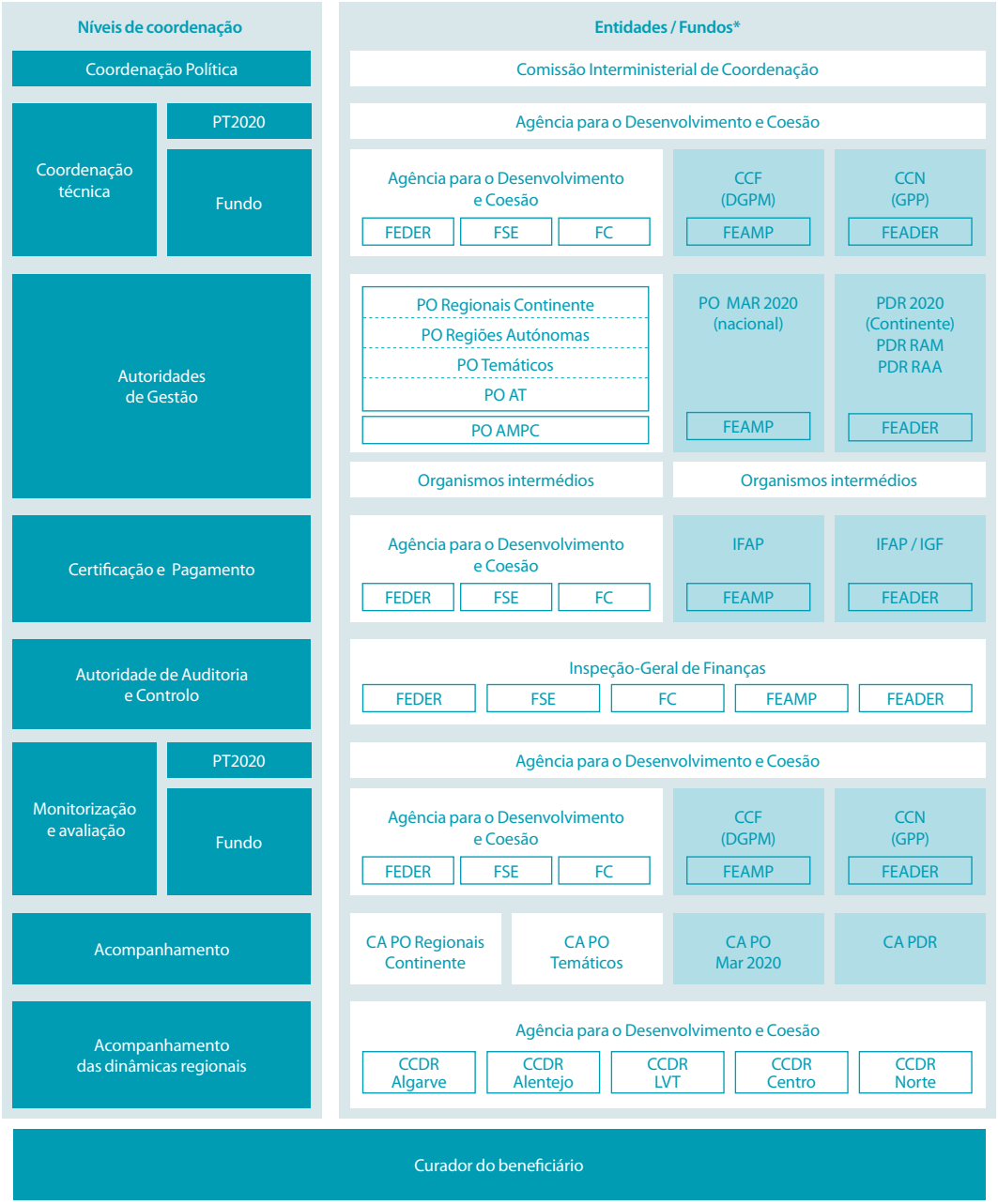
17 O modelo de governação do Portugal 2020 foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

regulamentos específicos, em que no QREN era respeitada a lógica das tipologias de operação (ou das medidas, no caso do FSE), tendo sido concentrados em torno dos domínios temáticos em que o Portugal 2020 se estrutura. Também para promover a transparência, o atual modelo contempla a previsibilidade na abertura dos concursos, permitindo que os promotores conheçam o calendário previamente, e reforça o princípio da publicitação, alternadamente, em jornais locais ou regionais de maior tiragem, bem como em jornais nacionais.

As medidas adotadas com vista à simplificação e transparência do sistema de aplicação dos FEEI passam, não só pela existência do portal Portugal 2020 que permite um acesso comum a todos os interessados e disponibiliza informação relevante sobre a aplicação dos fundos, promovendo a transparência, mas também pelo princípio da desmaterialização de procedimentos (através da funcionalidade Balcão 2020), que define que as candidaturas sejam submetidas por via eletrónica. Aos órgãos de governação é exigido que solicitem aos beneficiários toda a informação necessária de uma única vez, em cada fase.

No Portugal 2020, a coordenação política é assegurada pela Comissão Interministerial de Coordenação (CIC), competindo-lhe a coordenação política do AP (colegialidade nas decisões por todos os ministros), reforçando-se a articulação e fomentando o estabelecimento e o aprofundamento de sinergias entre políticas públicas. A coordenação técnica é assegurada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) no que se refere aos fundos da política de coesão (incluindo a certificação e o pagamento), pela Comissão de Coordenação Nacional (CCN) para o FEADER e pela Comissão de Coordenação (CCF) para o FEAMP.

Figura 40: Modelo de Governação do Portugal 2020



AT – Assistência Técnica
CA – Comissão de Acompanhamento
CCN – Comissão de Coordenação Nacional do FEADER
CCF – Comissão de Coordenação Nacional do FEAMP
CT – Coordenação Técnica
DGPM – Direção -Geral de Política do Mar
DG RNSSM – Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE – Fundo Social Europeu
FC – Fundo de Coesão
PO AMPC – Programa Operacional de Apoio aos Mais Carenciados
FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGF – Inspeção-Geral de Finanças
LVT – Lisboa e Vale do Tejo
PDR – Programa de Desenvolvimento Rural
PO – Programa Operacional
PT 2020 – Portugal 2020
RAA – Região Autónoma dos Açores
RAM – Região Autónoma da Madeira

* Aplica-se com algumas adaptações ao FEAC

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, com base no Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

Tal como no QREN, no Portugal 2020 as AG são responsáveis pela gestão, acompanhamento e execução do respetivo PO ou PDR. Contudo, é possível delegarem essas competências de gestão num Organismo Intermédio (OI), mediante a celebração de um contrato escrito, caso se verifique que dessa forma se conseguem superar eventuais insuficiências e assegurar ganhos de eficácia e eficiência.

À **Autoridade de Certificação** (AC) compete: apresentar à COM as declarações de despesa e os pedidos de pagamento; certificar a integralidade, exatidão e veracidade das contas; garantir a existência de um sistema de informação destinado a registar e arquivar os dados contabilísticos de cada operação; bem como manter a contabilidade dos montantes a recuperar e dos montantes retirados na sequência da anulação de despesa. As competências em matéria de AC são assumidas pela AD&C, para os fundos da política de coesão, e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP, I.P.), para o FEAMP e FEADER.

A COM introduziu para o período de 2014-2020 um conjunto de alterações em matéria de gestão financeira, destacando-se que o ciclo anual de certificação não corresponde ao ano civil, mas sim ao exercício contabilístico, com início a 1 de julho de cada ano e término a 30 de junho do ano seguinte (com exceção para o primeiro ano da programação). Por outro lado, antes da apresentação pelo Estado-membro do primeiro Pedido de Pagamento Intercalar (PPI) à COM, esta entidade precisa de ser notificada da data e da forma das designações da AG e da AC. Os PPI são apresentados por programa e por fundo, pelo que se um programa abranger mais do que um fundo, será enviado um PPI em separado para cada fundo.

Em matéria de **reembolsos da COM**, no que se refere aos pagamentos intercalares, esta reembolsará, no âmbito dos fundos da política de coesão e FEAMP, 90% do montante que resulte da aplicação da taxa de cofinanciamento, fixada para cada eixo prioritário na decisão de adoção do programa, à despesa elegível desse eixo incluída no PPI. A contribuição dos fundos para um eixo prioritário, sob a forma de pagamentos intercalares e de pagamentos do saldo final, não pode ser superior à despesa pública elegível indicada no pedido de pagamento para o eixo prioritário ou à contribuição dos fundos para esse mesmo eixo prevista na decisão da COM que aprova o programa.

As AC devem, no âmbito das obrigações de gestão, controlo e auditoria, submeter à COM as contas até 15 de fevereiro do ano seguinte do término do ano contabilístico, devendo as primeiras ser apresentadas obrigatoriamente em 2016, caso nesta data as AG e AC já tenham sido designadas. As contas são acompanhadas por uma declaração de gestão e uma síntese anual dos relatórios elaborados pela AG e por um parecer de auditoria e um relatório de controlo elaborados pela Autoridade de Auditoria (AA). As contas, à semelhança dos PPI, são apresentadas por programa e por fundo.

Nos termos definidos no modelo de governação do Portugal2020 compete à AD&C efetuar **os pagamentos aos beneficiários e as transferências para as AG dos PO das Regiões Autónomas**, no âmbito do FEDER, FSE e FC. Importa relevar, enquanto alteração à função já exercida no QREN, a importância dada no Portugal 2020 à "tesouraria única" dos fundos da política de coesão, sendo a AD&C responsável em Portugal Continental pelo pagamento a qualquer tipo de beneficiário, incluindo as empresas. O IFAP é a entidade pagadora para o FEADER e FEAMP.

No caso da AD&C, a gestão flexível dos fluxos financeiros entre contas fundo e contas PO/ fundo é exercida com o objetivo de favorecer a realização financeira de cada PO e fundo, isto é, de acordo com as respetivas necessidades de execução, respeitando os pedidos de transferência e os pedidos de pagamento submetidos pelas AG, bem como as disponibilidades de tesouraria existentes. Dada a especificidade da autonomia regional, manteve-se a responsabilidade dos pagamentos aos beneficiários nas respetivas AG dos PO da Madeira e dos Açores.

De acordo com o previsto no modelo de governação, o prazo a observar para a realização dos pagamentos aos beneficiários é de seis dias úteis, desde que reunidas as condições necessárias à sua concretização, reduzindo de forma significativa o prazo de 15 dias definido para o QREN.

A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) é a **AA** única para o FEDER, FSE, FC e FEAMP (assumindo as funções equivalentes no FEADER). A AD&C e o IFAP dispõem de uma estrutura segregada de auditoria que executa as auditorias a operações. O exercício das funções de auditoria não é delegável e visa assegurar que os sistemas de gestão e controlo dos programas funcionam de forma eficaz, bem como prevenir e evitar irregularidades.

Em matéria de acompanhamento e *accountability*, cada PO temático e regional criou uma **Comissão de Acompanhamento**, presidida pela AG e composta por várias entidades desde órgãos de coordenação, organismos intermédios, Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) a entidades públicas relevantes e outros atores considerados relevantes.

A dinamização de **redes de articulação funcional**, promovendo a articulação e a sinergia entre AG, OI e outras entidades relevantes na implementação de instrumentos programáticos, foi introduzida no QREN com as Redes de Sistemas de Incentivos, de Comunicação e de Avaliação. O modelo de governação do Portugal 2020 alarga a articulação funcional a outras temáticas como sejam a Rede para o Crescimento Verde, a Rede do Sistema de Apoios à Investigação, Desenvolvimento e Inovação, a Rede de Capacitação e Qualificação da Procura e a Rede das Dinâmicas Regionais.

A Rede de Avaliação do QREN alarga o seu âmbito à monitorização, passando a designar-se **Rede de Monitorização e Avaliação** e a incluir todos os FEEI. Esta Rede, coordenada pela AD&C, assume particular relevância no Portugal 2020 dada a centralidade da orientação para os resultados, que é aferida quer pela monitorização (nomeadamente, através dos indicadores) quer pela avaliação (nomeadamente, através das avaliações de impacto).

No que se refere à **avaliação** salienta-se que, no período 2014-2020, passa a ser obrigatória a elaboração de um Plano de Avaliação dos programas, sendo igualmente obrigatória a realização de, pelo menos, uma avaliação por prioridade de investimento durante a fase de implementação.

O **Plano Global de Avaliação do Portugal 2020**, aprovado em agosto de 2015 pela CIC, foi concebido no âmbito da Rede de Monitorização e Avaliação, em parceria com as entidades de coordenação do FEADER e do FEAMP e as AG dos programas do Portugal 2020 e apresenta-se como um documento orientador da avaliação do Portugal 2020. Pretende-se que o Plano contribua decisivamente para a conceção de avaliações de qualidade, com relevância e utilidade que permitam políticas públicas mais eficientes e eficazes, bem como maior qualidade na prestação de contas da aplicação dos FEEI perante os cidadãos, potenciando por estas vias um reforço da orientação para resultados.

No que se refere à **monitorização**, salienta-se a importância que os instrumentos de monitorização assumirão no Portugal 2020, de modo a garantir-se um acompanhamento adequado do princípio da orientação para os resultados. Destacam-se como aspetos centrais no racional de implementação do Portugal 2020 particularmente relevantes para o Sistema de Monitorização: i) a existência de uma reserva de desempenho associada ao cumprimento de metas previamente estabelecidas; ii) a centralidade dos resultados no processo de seleção e contratação com os beneficiários; iii) o fortalecimento da coordenação setorial, territorial e operacional entre os FEEI; iv) o reforço da utilização de abordagens estratégicas integradas (a nível territorial e setorial); e v) o alargamento potencial da intervenção através de Instrumentos Financeiros.

O acompanhamento das **dinâmicas regionais** é assegurado pelas CCDR, através de órgãos de acompanhamento das dinâmicas regionais, no âmbito das respetivas circunscrições territoriais, sob coordenação da AD&C. O seu objetivo é, por um lado, acompanhar a execução e os efeitos regionais das políticas públicas e dos respetivos instrumentos de execução, no âmbito do desenvolvimento económico, social e territorial em cada região, em especial, das operações que são objeto de financiamento pelos PO e, por outro, desenvolver iniciativas de análise e reflexão estratégica sobre o desenvolvimento económico e social de cada circunscrição territorial. No QREN estes espaços de conhecimento da evolução económica, social e territorial da Região eram denominados de Centros de Observação das dinâmicas regionais.

Em complementaridade, a **Rede das Dinâmicas Regionais** (coordenada pela AD&C e que integra e articula a intervenção das CCDR, das AG dos PO temáticos e dos organismos intermédios nas questões territoriais) constitui um fórum privilegiado para discussão, reflexão, partilha e divulgação de informação e conhecimento sobre as dinâmicas territoriais, e assume um mandato e responsabilidades acrescidas face a anteriores períodos de programação face à forte aposta no reforço da dimensão "território", incluindo dos instrumentos territoriais, da reorganização da prestação de serviços coletivos e de estratégias setoriais claramente territorializadas (e.g. Estratégia de Investigação e Inovação - I&I - para uma Especialização Inteligente).

O modelo de governação do Portugal 2020 aprofunda e reforça a dimensão de monitorização e avaliação, as abordagens territoriais e o acompanhamento das dinâmicas regionais, assim como a articulação funcional, ao mesmo tempo que introduz maior nível de responsabilidade e um princípio transversal de simplificação e proporcionalidade, numa lógica de maior eficácia e eficiência.

2.4 A comunicação

A política de comunicação ao nível dos fundos estruturais sempre foi considerada relevante, enquanto forma de divulgação de informação relevante e por meios acessíveis ao conjunto muito alargado de *stakeholders*, assim como de potenciação de externalidades através da disseminação dos principais resultados dos projetos apoiados. O reforço da *internet* veio potenciar novos meios de comunicação e formatos mais acessíveis, permitindo um maior envolvimento e aproximação aos *stakeholders*.

Os mecanismos de simplificação introduzidos no Portugal 2020, a orientação para resultados, a par da instituição de um portal e balcão único, reforçam as potencialidades e o caráter estratégico da política de comunicação. A avaliação da eficácia das mensagens e dos canais utilizados foi igualmente um preocupação no QREN, transposta de forma reforçada para o Portugal 2020.

O modelo de comunicação do QREN abrangeu três níveis de atuação: o QREN, os fundos e os PO, destacando-se os seguintes marcos na Estratégia de Comunicação do QREN:

- Programa diário de rádio sobre projetos aprovados "Objetivo 2013", na rádio TSF, com uma audiência média acumulada de 8,6 milhões de ouvintes;
- Publicação de seis suplementos editoriais "QREN OJE", distribuídos com o jornal OJE (30 mil exemplares);
- Comemoração do dia da Europa – 9 de maio, com a promoção de diversas iniciativas ao longo dos anos. Merece destaque a coleção de sete postais gratuitos distribuídos por todo o território nacional, que gerou um contacto total de cerca de 800 mil pessoas, bem como a campanha publicitária no Multibanco, que gerou mais de oito milhões de contactos;
- O Portal do QREN funcionou como uma porta de acesso ao universo QREN e aos seus PO. Em 2011 foi reformulado e nas inovações destacam-se os "Projetos QREN", que incluem as "Escolhas QREN" e a "Geografia QREN"; o "QREN em Números"; a área de "Avisos/Candidaturas" e a área "2014-2020". Entre 2008 e 2014, registou uma média anual de cerca de 750 mil visitantes;
- Relativamente aos instrumentos de prestação de contas do QREN, destaca-se a divulgação regular do Boletim Informativo do QREN, do Relatório Anual do QREN, do Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica, do Relatório Estratégico do QREN e da lista de projetos aprovados;
- De forma a imprimir o mesmo tom comunicacional a todas as peças audiovisuais do universo QREN, foram desenvolvidos o Banco de Imagens, com 80 fotografias e o Banco de Vídeos, com 84 vídeos, utilizados por todos os organismos;
- Quanto à presença do QREN nos media, assegurou-se, entre 2008 e 2014, um fluxo de comunicação regular e positivo sobre o QREN, tendo sido publicadas um total de 93.774 notícias, com um Net AVE[18] acumulado de 45,2 M€, um alcance médio anual de 1,3 milhões de cidadãos e uma favorabilidade média anual de 3,3[19]. O ano de 2012 destaca-se em Net AVE na sequência das notícias sobre a reprogramação do QREN;

Figura 41: Evolução anual do NET AVE do QREN

Fonte: Cision Portugal

18 *AVE – Advertising Value Equivalents* | Valor líquido do espaço editorial ocupado a preços de tabela de publicidade, em função da diferença entre o *AVE* da informação favorável e AVE desfavorável.

19 Numa escala de favorabilidade de 1 a 5.

- No âmbito dos prémios Regio Stars, Portugal foi por diversas vezes distinguido:
  Projeto Civitas Mimosa – Mobilidade inovadora e sustentável | Funchal 2011;
  Projeto Farol dos Capelinhos – Fotografia | Açores 2011;
  Projeto UPTEC Parque de Ciência e Tecnologia da Universidade do Porto – Crescimento inteligente | Porto 2013;
  Projeto Art on Chair – Crescimento inteligente (inovação PME) |Paredes 2014.

Em 2013, realizou-se o estudo de opinião sobre o QREN, permitindo concluir que 88% dos inquiridos consideram que os fundos comunitários foram importantes para Portugal, reconhecendo que esses fundos têm contribuído para o desenvolvimento do país (74%) e das regiões (66%). O estudo referido aponta como principais recomendações o aprofundamento de um modelo comunicacional sustentado em:

- Concretização (divulgação de projetos já executados ou em execução);
- Personalização (protagonistas sejam eles entidades ou indivíduos);
- Ênfase nos resultados (não financeiros).

O Estudo de Opinião QREN de 2013, bem como o Estudo Eurobarómetro de 2013 e 2015[20] (Figura 42) permitiram obter um retrato da perceção dos vários públicos sobre o QREN e da adequação do seu plano de ação, convidando a ajustamentos no atual período de programação:

20 O Eurobarómetro baseia-se em entrevistas individuais, realizadas a pessoas de todos os Estados-membros da UE, bem como dos países candidatos. O relatório com os primeiros resultados publicados realça a perceção dos europeus quanto à atual situação económica, a principal preocupação manifestada, bem como a confiança nas instituições políticas. Cobre igualmente as suas opiniões sobre a crise, a EE2020, bem como questões relacionadas com a cidadania da UE.

Figura 42: Estudo de opinião

Estudo de Opinião QREN 2013	
Os fundos têm contribuído para o desenvolvimento das regiões	**66%**
Os fundos têm sido razoavelmente, bem ou muito bem aplicados	**43%**
Existe informação suficiente sobre os fundos europeus em vigor e a sua aplicação	**13%**
O Estado devia incentivar mais os cidadãos/empresas a recorrerem aos fundos comunitários	**71%**
Notoriedade da marca QREN	**29%**

Fonte – Sítio do Observatório do QREN, 19 de julho de 2013

Estudo Eurobarómetro	2013	2015
Ouviu falar de projetos cofinanciados pela UE destinados a melhorar a área onde reside	**51%**	**29%**
De todos os projetos que ouviu falar, considera que este apoio teve um impacte positivo no desenvolvimento da sua cidade ou região	**63%**	**77%**

Fonte: Eurobarómetro, 2013 e 2015

Os resultados destes estudos permitiram concluir que é necessário o reforço da perceção de benefício sobre a aplicação dos fundos por parte das populações, pelo que na estratégia de comunicação do Portugal 2020 dever-se-á ter presente uma comunicação alinhada entre todos os operadores, centrada nas mensagens-chave e no apoio presencial e *online* a beneficiários e potenciais beneficiários em todo o país.

Assim, a Estratégia Comum de Comunicação dos FEEI (Deliberação da CIC n.º 2-C1/2015, aprovada por consulta escrita de 7 de julho de 2015) tem por objetivo impulsionar o desempenho e o sucesso do Portugal 2020, garantindo a transparência na atribuição dos apoios e o conhecimento dos projetos apoiados e dos seus resultados. Adota as principais medidas de informação e comunicação destinadas a beneficiários, potenciais beneficiários, agentes multiplicadores e público em geral e resulta do compromisso de excelência na comunicação por parte de todas as AG.

Esta estratégia inova nos canais que utiliza, privilegiando o Portal Portugal 2020 como sítio único da *internet* que disponibiliza informação sobre os FEEI e todos os programas por eles financiados (Figura 43) e o Balcão 2020, o ponto de acesso virtual e comum dos promotores de projetos que permite apresentar, executar e acompanhar o processo de candidatura aos FEEI, assegurando a simplificação dos processos administrativos. Inova também no grau de compromisso com a comunicação inclusiva e não discriminatória. Opta-se por uma estratégia de comunicação em vários meios, dos quais se destacam a televisão, a rádio, a imprensa escrita, a produção de *newsletters*, seminários e *workshops*, por forma a potenciar a utilização destes canais.

Tendo presente a legislação da UE e nacional em matéria de informação e comunicação, bem como o diagnóstico efetuado, a estratégia de comunicação assumiu os seguintes objetivos específicos:

- Aumentar a perceção positiva sobre a aplicação dos fundos em Portugal;
- Aumentar a perceção da existência de informação suficiente sobre os fundos e a sua aplicação;
- Aumentar a visibilidade e notoriedade do papel desempenhado pelos fundos e pela UE, pelas políticas públicas, pelos PO e PDR e pelos projetos, com enfoque nos resultados que alcançam;
- Aumentar a perceção positiva sobre o impacte dos projetos cofinanciados no desenvolvimento das cidades ou regiões;
- Aumentar a notoriedade e reconhecimento da marca Portugal 2020 face à marca QREN.

Figura 43: Portal 2020

A recuperação da trajetória de crescimento e emprego em Portugal tem expressão na marca Portugal 2020, cujo lema é "Crescimento inclusivo e sustentável". A referência a "Fundos da União Europeia" tem destaque superior na comunicação.

O alinhamento estratégico e a sinergia do trabalho a desenvolver serão garantidos pela Rede de Comunicação do Portugal 2020 que dá plena execução à articulação funcional entre a AD&C e as AG, preconizada no modelo de governação do Portugal 2020. Esta Rede, pela primeira vez com a participação de todos os fundos, foi responsável pela elaboração da Estratégia Comum de Comunicação, pela campanha televisiva Portugal 2020 em 2015 e pelos programas de televisão emitidos no segundo semestre de 2015, nos três principais canais de televisão, com o objetivo de divulgar os resultados dos apoios dos fundos e incentivar candidaturas com valor no âmbito do Portugal 2020. Brevemente, a Rede lançará o Guia de comunicação e informação para beneficiários, o Guia de boas práticas em comunicação e a *newsletter* PT2020.

Com a Estratégia Comum de Comunicação, cujos principais vetores inspiraram as estratégias de comunicação dos diferentes PO e PDR, pretende-se assegurar que a população portuguesa tenha uma perceção positiva do Portugal 2020 e da aplicação nacional dos FEEI, assente em audiências bem informadas sobre "para que servem" e "que benefícios" trazem aos cidadãos e aos territórios.

3

A implementação dos Fundos

3.1 O arranque do Portugal 2020

Após a aprovação do Portugal 2020 (julho de 2014), dos PO dos fundos da política de coesão (dezembro de 2014) e dos PDR (do Continente em dezembro de 2014 e das Regiões Autónomas em fevereiro de 2015), teve lugar a aprovação de parte significativa da regulamentação nacional específica, assistindo-se igualmente ao lançamento de diversos concursos nos vários domínios temáticos abrangidos pelo Portugal 2020. O PO Mar 2020 encontrava-se ainda em fase de negociação entre Portugal e a COM no final de setembro de 2015.

Um processo de seleção baseado preferencialmente em concursos

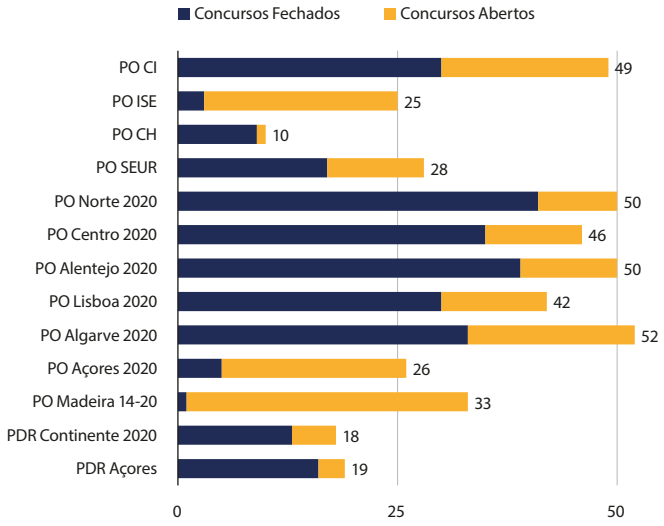
Dando sequência e aprofundando a experiência do QREN[21], o Portugal 2020 privilegia a modalidade de concursos para efeitos de apresentação de candidaturas. Esta opção é, também, indissociável da aplicação do princípio da orientação para os resultados presente em toda a programação do período 2014-2020 e em particular do seu prolongamento até ao nível das operações.

No Portugal 2020 intensificou-se, também, o esforço de publicação de um calendário de abertura de concursos, instrumento importante para garantir a transparência e a previsibilidade a todos os potenciais destinatários das intervenções cofinanciadas pelos FEEI.

Os primeiros concursos do Portugal 2020 abriram em novembro de 2014, relativos às estratégias integradas de desenvolvimento territorial e às estratégias de desenvolvimento local de base comunitária e ao investimento agrícola. Até ao final de setembro de 2015 foram abertos 476 concursos (Figura 44 e Figura 45) envolvendo uma dotação de fundos de 7,6 mil M€, representando 30% da dotação total do Portugal 2020 (Figura 46 e Figura 47).

Foram abertos concursos em todos os programas, com exceção do PO Assistência Técnica, do PDR da Madeira e do PO Mar, sendo que nos PO Regionais do Continente e no POCI foram abertos mais de 40 concursos em cada um.

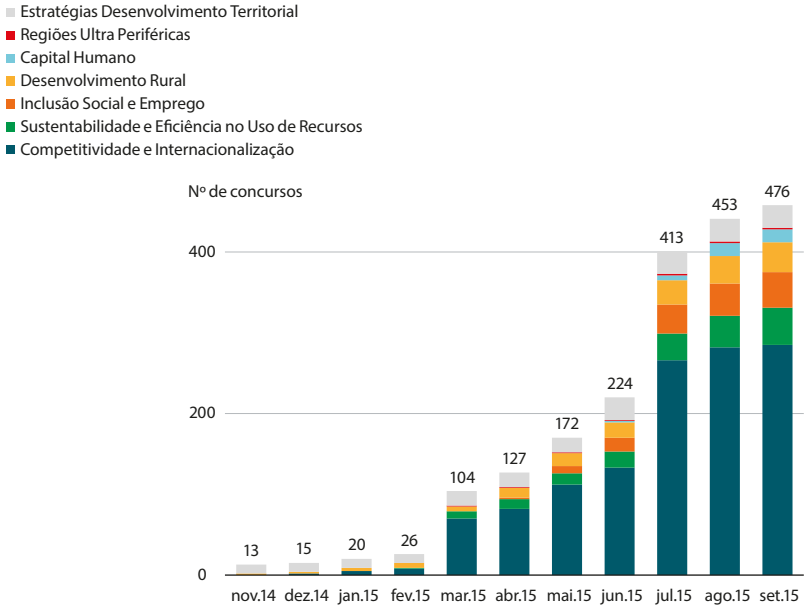
Figura 44: Número de concursos abertos e fechados, por programa, setembro 2015



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

21 No que respeita ao QREN, a informação disponibilizada corresponde, em larga medida, à que consta no Boletim Informativo QREN – Indicadores Conjunturais de Monitorização –, da autoria da AD&C, embora com um maior grau de detalhe do que o possível naqueles boletins -, e inclui já a execução efetivamente apurada para 2014, em coerência com os relatórios anuais de execução apresentados por cada PO até junho do corrente ano. Contudo, a informação ora exposta difere da informação desse boletim por considerar a informação consolidada ao final de 2014 e não apenas a informação presente nos sistemas de informação a 31 de dezembro de 2014. Os conceitos associados à informação apresentada neste capítulo são os utilizados naquela publicação trimestral.

Figura 45: Evolução do número de concursos abertos por domínio temático, novembro 2014 - setembro 2015

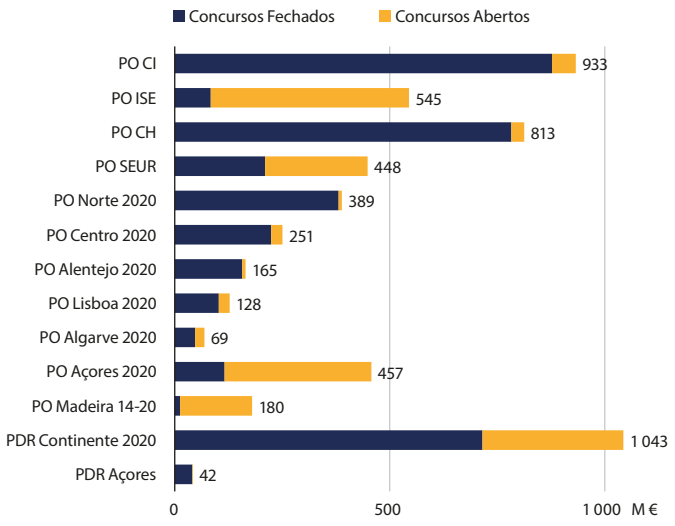


Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

Por domínio temático, destaca-se o domínio da Competitividade e Internacionalização com 285 concursos abertos, denotando a prioridade atribuída a esta área no arranque do Portugal 2020, visível na evolução mensal do número de concursos. Ao incremento registado no terceiro trimestre de 2015, estão associados mais de 100 concursos abertos em sistemas de incentivos às empresas e 20 destinados a ações coletivas em áreas como empreendedorismo, transferência de conhecimento científico, qualificação e internacionalização das empresas.

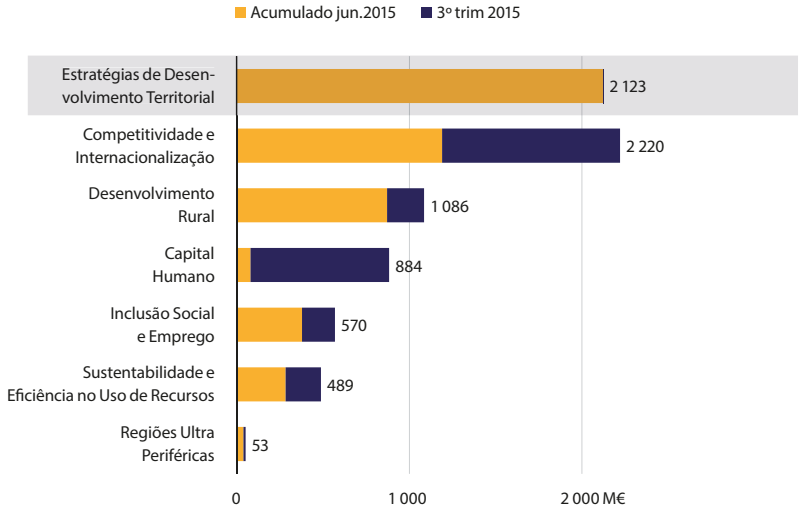
Ainda no mesmo domínio, destacam-se os concursos referentes à criação de fundos para a implementação de instrumentos financeiros de dívida/garantia e de capital/quase capital, a serem geridos pela Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD).

Figura 46: Dotação colocada a concurso, por programa, setembro 2015



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

Figura 47: Dotação colocada a concurso, por Domínio Temático, setembro 2015



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

Ao nível do volume do fundo comunitário a concurso destacam-se o PDR2020, o PO CI e o PO CH, que estão também entre os programas com maiores dotações de fundo.

Analisando a distribuição do volume colocado a concurso releva-se o valor disponibilizado no âmbito da competitividade e internacionalização e no âmbito de estratégias de desenvolvimento territorial, que traduzem o compromisso financeiro em instrumentos territoriais previstos no Portugal 2020 (e.g. Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial com as Comunidades Intermunicipais/Áreas Metropolitanas) e que enquadram estrategicamente futuras operações.

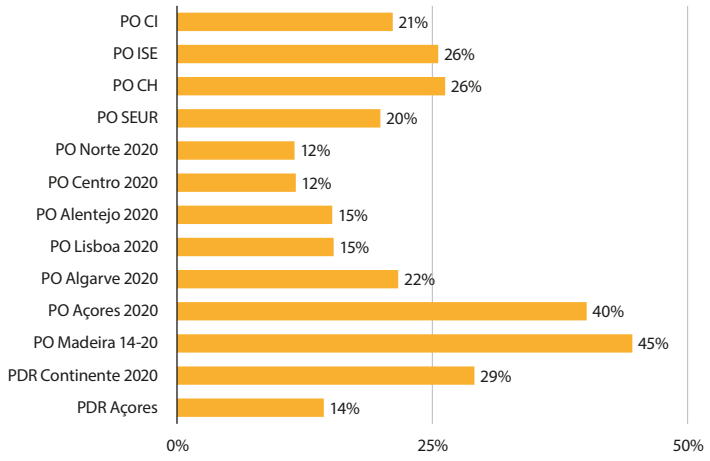
No domínio da Competitividade e Internacionalização (29% do total da dotação a concurso), os concursos abertos incidem sobretudo no apoio ao investimento empresarial através dos sistemas de incentivos às empresas.

Sublinha-se também a evolução registada pelo domínio do Capital Humano (12%), sendo que dos quase 900 M€ colocados a concurso, 322 M€ são destinados ao ensino profissional de jovens e 167 M€ para o ensino superior.

No desenvolvimento rural (14%), destacam-se as dotações afetas aos concursos para apoio ao investimento nas explorações agrícolas e na transformação e comercialização, para o apoio à instalação de jovens agricultores e para infraestruturas coletivas de regadio.

Em termos de parcela da dotação do Programa colocada a concurso (Figura 48), destacam-se o PO Madeira, que atingia 45% da dotação do Programa, e o PO Açores, com 40%.

Figura 48: Percentagem do fundo programado colocado a concurso, setembro 2015



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

O valor extremamente elevado registado no PO Madeira e PO Açores justifica-se pela adoção nessas regiões da opção por concursos abertos em contínuo para receção de candidaturas, situação que também se verificará, em situações específicas, até ao final de 2020 nos domínios do capital humano e da competitividade e internacionalização e, até final de 2018, no domínio da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos.

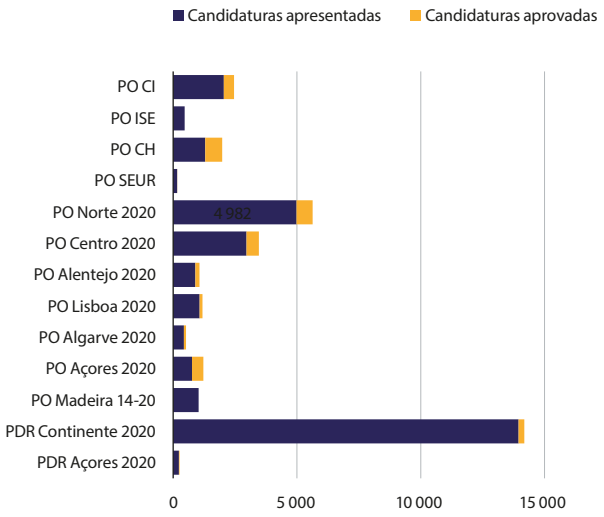
A procura inicial de apoios[22]

Em resposta aos concursos lançados, foram apresentadas, até setembro de 2015, 255 127 candidaturas que atingem 13,6 mil M€ de investimento total previsto, com um valor médio de investimento por candidatura correspondente a 53 mil €. As candidaturas apresentadas concentram-se no PDR 2020, com mais de 238 mil candidaturas (das quais, quase 225 mil referentes a ajudas forfetária[22]), no PO Norte (4 982), no PO Centro (2 961) e no PO CI (2 046). Em termos de investimento proposto, destaca-se o PO CI e o PDR 2020, com quase 4 mil M€, e o PO Norte, com valores próximos de 2 mil M€ (Figura 49 e Figura 50).

No que se refere aos concursos relativos a estratégias de desenvolvimento territorial, importa destacar o facto de ter ficado concluída a fase de pré-qualificação no concurso para as DLBC, iniciando-se também a fase de apresentação e aprovação das estratégias de desenvolvimento local (EDL). Na fase de pré-qualificação foram apresentadas 180 candidaturas, tendo sido selecionadas 92 entidades (parcerias/territórios).

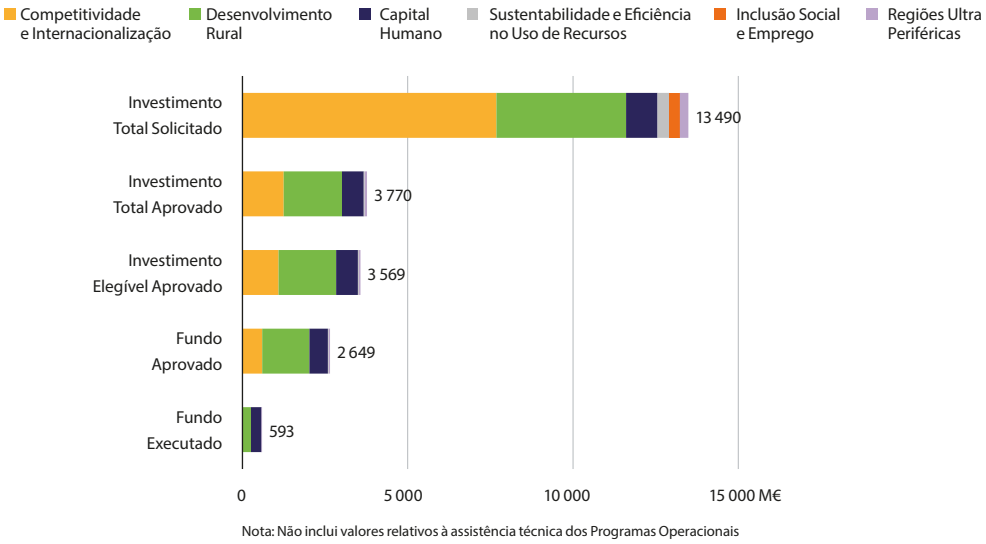
22 Os dados apresentados neste capítulo incluem as medidas do FEADER operacionalizadas através do Pedido Único, que constituem medidas de natureza forfetária com uma valor médio muito baixo e com um grande fluxo de candidaturas e aprovações.

Figura 49: Candidaturas submetidas a concurso, setembro 2015



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

Figura 50: Investimento total submetido a concurso, setembro 2015



Fonte: Sistema de monitorização Portugal 2020.

Foram aprovadas até setembro de 2015 cerca de 228 mil candidaturas, às quais foi atribuído um apoio dos fundos de 2,6 mil M€, alavancando mais de 3,8 mil M€ de investimento.

Em matéria de investimento e apoio submetido, o domínio da competitividade e internacionalização, destaca-se claramente, com valores próximos de 60% do total no investimento submetido, o que traduz uma forte procura de apoios por parte das empresas logo na fase de arranque do Portugal 2020. No que se refere ao investimento total e fundo aprovado, destaque para o desenvolvimento rural com, respetivamente, 46% e 53% do total, decorrente do volume muito elevado de aprovações associadas às ajudas forfetárias disponibilizadas pelos PDR.

Destaca-se ainda que o volume de execução atingido no Portugal 2020 até ao final de setembro de 2015 ascendeu a quase 600 M€ de fundos, referentes essencialmente a operações do PO CH aprovadas ao abrigo do regime transitório entre o QREN e o Portugal 2020 e à execução dos PDR (Continente e Açores).

3.2 As candidaturas e o processo de seleção do QREN

A operacionalização do QREN, que se traduz principalmente no cofinanciamento de projetos de investimento enquadrados com os seus objetivos estratégicos, e cuja execução contribui para ultrapassar os constrangimentos ao desenvolvimento das regiões portuguesas, envolve várias fases e procedimentos até que as ideias se convertam em resultados efetivos. Desde a definição de um quadro regulamentar compatível com esses objetivos, passando pelo processo de seleção de projetos de investimento a apoiar, e pelo acompanhamento e monitorização da sua execução, assegurando que não se perde o foco nos resultados inicialmente definidos, é na operacionalização que se determina em grande medida o sucesso na aplicação dos fundos e das políticas cofinanciadas.

A centralidade do processo de seleção nos resultados alcançados no QREN

A medida em que as metas definidas no QREN são atingidas, seja no campo da qualificação dos recursos humanos, da competitividade das empresas, da qualidade das infraestruturas de base ou na conservação do meio ambiente, depende fundamentalmente da contribuição de cada um dos investimentos apoiados. O processo de seleção, que consiste na escolha dos projetos de investimento a financiar através dos fundos do QREN, assume por isso uma importância vital na implementação da estratégia do QREN.

Atendendo à dimensão do QREN em termos financeiros, quando comparado com o PIB nacional (menos de 2% em termos anuais), é facilmente justificável a relevância atribuída aos princípios da concentração e da seletividade dos apoios do QREN, com vista a maximizar o seu impacto e o efeito de alavancagem na economia portuguesa. A focalização dos apoios, ao invés da sua atomização e dispersão, em investimentos chave com capacidade de multiplicar os seus resultados diretos, é determinante para o desempenho do QREN no contributo para as diversas políticas públicas em que intervém. Garantir a seletividade nos investimentos e ações de desenvolvimento a financiar foi por isso inscrito como uma das orientações estruturantes do QREN.

Procurando garantir-se a efetivação do princípio da seletividade, no acesso dos beneficiários aos fundos do QREN adotou-se preferencialmente pela modalidade de apresentação de candidaturas através de concurso, colocando os projetos de investimento que se candidatavam em competição pelo financiamento[23]. A seletividade pretendida foi concretizada através de critérios de seleção comuns e objetivos (qualitativos e quantitativos) de suporte à apreciação das candidaturas, definidos em consonância com as opções de políticas públicas traduzidas nas prioridades estratégicas do QREN.

O processo de seleção foi dividido em duas fases com fins distintos: o primeiro de verificação do enquadramento e da satisfação de requisitos mínimos dos promotores e dos projetos, através de critérios de admissibilidade das candidaturas[24], e o segundo de avaliação da qualidade e do contributo desses mesmos projetos para os objetivos elencados para cada concurso em particular, através de critérios de avaliação de mérito[25] alinhados com os macro objetivos do QREN. A aplicação desses critérios possibilitou a hierarquização das candidaturas a financiamento em função da sua mais-valia para esses objetivos.

Na atribuição de apoios valorizou-se a eficiência na utilização dos recursos públicos disponíveis e a orientação para os resultados, considerando os efeitos dos projetos financiados nas regiões menos desenvolvidas e o seu contributo para os indicadores de realização e de resultado do QREN. Atendeu-se também a aspetos como o seu

---

23 As modalidades para apresentação de candidaturas assumiram a forma de concurso, convite ou períodos em contínuo. Apesar das vantagens dos concursos, foi reconhecida a existência de situações específicas (e.g., projetos públicos estruturantes ou estrategicamente enquadrados com políticas públicas) em que esse procedimento para a apresentação de candidaturas não demonstrou ser o mais adequado, por não trazer efetivo valor acrescentado ao processo de decisão, sobretudo nas situações em que não estão em causa candidaturas que concorrem para o preenchimento do mesmo objetivo, acabando por esta modalidade se converter num entrave administrativo. Para além destas situações, constituíram exceções à modalidade de concurso, as candidaturas submetidas ao Fundo de Coesão, as candidaturas submetidas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e as relativas à Assistência Técnica FEDER, em que vigoram períodos contínuos de apresentação de candidaturas. Nestes casos, a aprovação de candidaturas foi suportada pela análise de mérito e condicionada à obtenção de uma pontuação mínima para efeitos de seleção. A modalidade de convite para projetos específicos objeto de negociação, como é o exemplo dos de interesse estratégico, foi utilizada apenas em situações excecionais.

24 Condições de elegibilidade dos promotores que passavam por exemplo por cumprirem as condições legais necessárias ao exercício da respetiva atividade, terem situação regularizada face à administração fiscal e à segurança social, e demonstrarem condições adequadas de solvabilidade financeira; condições de elegibilidade dos projetos tais como demonstrarem sustentabilidade adequada à tipologia de operação e estarem em conformidade com as disposições legais, nacionais e comunitárias.

25 Passada a fase de aferição dos critérios de admissibilidade, a seleção das candidaturas foi efetuada tendo em conta o seu mérito absoluto, atendendo a uma pontuação mínima para serem consideradas elegíveis a financiamento, e o seu mérito relativo, que permitiu hierarquizar as candidaturas elegíveis em função da maior pontuação obtida nestes critérios, sendo o financiamento atribuído com base nessa hierarquia até ao limite da dotação de fundos definida em cada concurso.

interesse público, a efetiva necessidade do apoio, a supressão de falhas de mercado, a viabilidade económica e a sustentabilidade financeira dos investimentos.

Balanço do processo de seleção

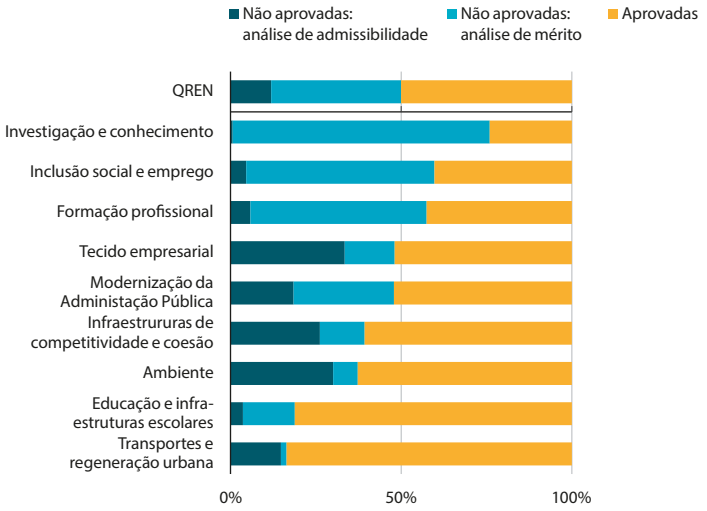
Para a apresentação dos projetos candidatos a financiamento, foram abertos mais de 2 600 concursos envolvendo quase 17 mil M€ de fundos[26], disponibilizados para financiamento de projetos de investimento enquadrados com os objetivos programáticos do QREN. Isto representa quase 80% do total de fundos programados e 125% da dotação total de fundo comunitário dos PO nos quais a modalidade de concurso ou período contínuo com dotação específica é aplicável (PO FC, PO VT e PO Regionais do Continente)[27].

Não obstante os regulamentos específicos das tipologias de investimento elegíveis serem de âmbito nacional e aplicação homogénea a todo o território, com exceção das Regiões Autónomas, os concursos apresentaram margem de ajustamento para uma aplicação não uniforme de forma a corresponder a especificidades territoriais e setoriais. Aspetos em que essa flexibilidade se verificou foram os níveis de investimento mínimo dos projetos admissíveis, aplicação e quantificação de subcritérios de avaliação, tipologias de investimentos e categorias de despesas elegíveis diferenciadas.

As mais de 136 mil candidaturas a financiamento pelos fundos do QREN envolviam um investimento proposto de quase 100 mil M€.

Analisando os resultados do processo de seleção recorrendo à taxa de admissibilidade e à taxa de aprovação bruta das candidaturas[28], é possível confirmar que a seleção dos projetos a financiar foi feita principalmente ao nível dos critérios de análise de mérito e não tanto através dos critérios de admissibilidade (Figura 51 e Figura 52). Verifica-se que, embora 42% das candidaturas apresentadas não tenham sido aprovadas (taxa de aprovação bruta do QREN foi de 58%), apenas 13% não o foram por não respeitarem os requisitos de admissibilidade (taxa de admissibilidade do QREN foi de 87%), denotando uma boa capacidade dos promotores em corresponderem a essas condições de acesso ao financiamento. Por outro lado, as candidaturas aprovadas representam 68% das candidaturas admitidas, constatando-se que foi possível apoiar mais de 2/3 dos projetos apresentados que reuniam as condições legais.

Figura 51: Seleção de candidaturas nas principais áreas de intervenção, até final de 2014



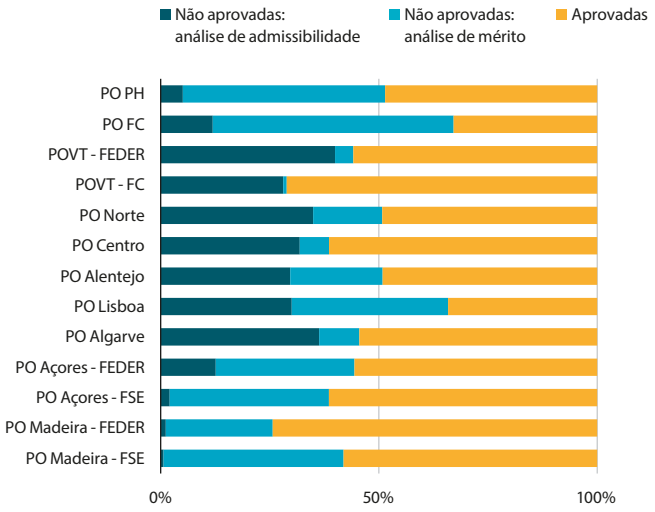
Fonte: Sistema de monitorização QREN.

26 O valor de fundo colocado a concurso é inferior ao valor de fundo aprovado, justificando-se esta situação pelo facto dos períodos para apresentação de candidaturas em contínuo não terem dotações definidas à partida, sendo a gestão da atribuição de financiamentos efetuada em função do montante total de fundos programados para os eixos prioritários dos respetivos PO.

27 O fundo a concurso disponibilizado por estes PO ascende a cerca 16,6 mil M€. No entanto, deve ter-se em consideração nesta análise que quando um concurso encerra sem que seja comprometida a totalidade da verba a concurso, a parte remanescente é posteriormente colocada novamente a concurso, pelo que este valor é superior ao total do respetivo fundo comunitário disponível nesses PO para o período 2007-2013.

28 Taxa de admissibilidade das candidaturas: nº candidaturas admitidas / nº candidaturas apresentadas com análise de admissibilidade concluída; Taxa de aprovação bruta das candidaturas: nº candidaturas aprovadas / nº candidaturas apresentadas com análise de admissibilidade concluída.

Figura 52: Seleção de candidaturas por Programa Operacional, até final de 2014



Fonte: Sistema de monitorização QREN.

No entanto esta realidade não é homogénea quando analisada por cada uma das agendas e das áreas de intervenção do QREN ou por PO. Esta ideia é confirmada nas três agendas temáticas quando se verifica que a seletividade se apresenta de forma diferente. Na agenda da valorização do território, o nível de aprovação, de 76% das candidaturas apresentadas a concurso, é muito superior aos verificados nas agendas da competitividade, de 44%, e do potencial humano, de 49%. Este facto não está dissociado do tipo de projetos e de promotores de cada agenda.

Os projetos apoiados através da agenda da valorização do território são, predominantemente, infraestruturas em áreas como o ambiente, os transportes ou os equipamentos para a coesão territorial, promovidas por entidades públicas. Estes investimentos muitas vezes já estão suportados por políticas públicas setoriais e estrategicamente enquadrados em planos de ação nacionais. Nestes casos, a relevância atribuída à verificação do mérito das candidaturas aparece diminuída, estando em boa parte já salvaguardada pelo enquadramento inicial dos projetos. Por outro lado, os projetos públicos são, em muitos casos, desenvolvidos por entidades com competências exclusivas atribuídas por lei para o efeito num determinado território, não se podendo falar em situações de concorrência efetiva entre candidaturas. Acaba por pesar mais a verificação dos requisitos legais, mais escrutinados em particular em projetos públicos de dimensão e abrangência nacional. No entanto, isto não invalida a necessidade de, em sede de análise de mérito e em particular em investimentos de âmbito local ou de proximidade, ser efetuada uma avaliação da adequação dos projetos aos territórios, de modo a evitar-se redundâncias ou a conflitualidade nos objetivos a atingir com os investimentos de interesse público. Dimensões determinantes nesta análise passam por: a escala da população abrangida, a atividade económica real dos territórios, a sustentabilidade financeira em função das condições demonstradas pelos promotores, e a complementaridade com outros investimentos existentes ou em curso em territórios adjacentes.

No caso da agenda da competitividade, centrada nos apoios à atividade empresarial, investigação e modernização da administração pública, os apoios diretos a projetos de empresas representam mais de 60% dos financiamentos aprovados. Tratando-se estes apoios de auxílios de estado a entidades privadas que atuam em mercado concorrencial, tem de ser garantido que esse princípio se mantém no acesso aos fundos para que não se verifique uma ingerência do estado no espaço da livre concorrência de mercado. Considerando que para cada área de intervenção do QREN neste domínio podem existir inúmeras empresas com os mesmos objetivos, a modalidade de acesso a financiamento através de concursos é a que melhor se adequa. Este aspeto conjugado com o número de candidaturas apresentadas por empresas aos sistemas de incentivos, que foi duas vezes e meia superior às apresentadas em toda a agenda da valorização do território, e com o investimento proposto, que foi superior em mais de 50%, justificam que a seletividade tenha sido necessariamente maior ao nível dos critérios de aferição do mérito das candidaturas. Não obstante este facto, neste tipo de apoios as condições de admissibilidade justificam a maioria das decisões de não aprovação, para o que contribuiu a dificuldade das empresas, em contexto de crise,

corresponderem às condições de saúde financeira para acederem ao financiamento[29], bem como a focalização colocada na regulamentação e avisos de concurso. Contrariamente, nos apoios à ciência, à modernização da administração pública e a infraestruturas para a competitividade, a seletividade é mais elevada ao nível do mérito do que ao nível da admissibilidade.

Na agenda do potencial humano, mais vocacionada para a educação, formação e economia social, há um claro predomínio do peso da seleção por mérito em relação à seleção por admissibilidade. Dos 51% de candidaturas que não foram aprovadas, apenas 5% não passaram nas condições de admissibilidade. Apenas nos projetos de infraestruturas escolares, cofinanciados pelo FEDER, se verifica que as condições de admissibilidade têm um peso maior enquanto fatores eliminatórios do que os critérios de análise de mérito. O mesmo é dizer que nos projetos financiados pelo FSE é através da análise de mérito que se processa a seleção dos apoios a conceder, independentemente de se tratar de domínios com maiores taxas de aprovação, como a qualificação inicial de jovens ou os apoios ao emprego, ou de domínios com níveis menores de aprovação, como na igualdade de género ou a formação profissional para adultos.

A realidade refletida em cada uma das agendas é, grosso modo, confirmada ao nível dos PO Temáticos nacionais. No POFC, verifica-se uma elevada seletividade na análise de mérito com mais de metade das candidaturas a não reunirem condições de aprovação. Neste PO apenas são aprovadas 33% das candidaturas apresentadas. Este resultado é muito influenciado pelos projetos da ciência e investigação entre os quais a seletividade é muito elevada nestes critérios. Entre os PO Regionais existem realidades distintas, com o PO Lisboa a destacar-se como o mais seletivo, em particular na análise de mérito, ao que não é alheio o menor valor de fundo programado para o PO, decorrente de Lisboa não estar classificada como uma região Convergência. Por outro lado, enquanto a seleção nos PO Regionais do Continente é feita mais ao nível das condições de admissibilidade, nos PO das Regiões Autónomas é nos critérios de avaliação de mérito que os apoios são decididos.

São descritos de seguida os principais resultados do processo de seleção das candidaturas apresentadas.

Os projetos selecionados e os financiamentos atribuídos

Até final de 2014, entre 136 mil candidaturas apresentadas ao QREN foram aprovadas mais de 61 mil projetos, correspondendo a quase 40 mil M€ de investimento total. Os fundos do QREN contribuíram com um financiamento de 67% sobre o investimento elegível, apesar da comparticipação da despesa pública, que para além dos fundos europeus inclui a componente nacional, ter ascendido a 82%.

Figura 53: Candidaturas apresentadas nas principais áreas de intervenção, até final de 2014

Fonte: Sistema de monitorização QREN.

29 Uma das condições de acesso ao financiamento através dos apoios diretos às empresas, pelos sistemas de incentivos, era demonstrar a existência de uma situação económico -financeira equilibrada, cumprindo um rácio de autonomia financeira, e garantir um financiamento adequado do projeto por capitais próprios. Os limiares definidos inicialmente para estas condições foram entretanto revistos com o objetivo de se ajustarem ao contexto de crise económica e financeira.

Figura 54: Investimento candidato e apoios atribuídos nas principais áreas de intervenção, até final de 2014

Fonte: Sistema de monitorização QREN.

Analisando os resultados do processo de seleção por cada uma das três agendas temáticas do QREN e principais áreas de intervenção, no âmbito da agenda para os fatores de competitividade, visando estimular a qualificação do tecido produtivo e a envolvente da atividade empresarial, foram apresentados mais de 50 mil projetos para financiamento envolvendo um investimento de 42 mil M€. Nesta agenda foram apoiados pouco mais de 1/3 desses projetos e do investimento proposto, com financiamento do QREN de 53% do investimento elegível dos projetos aprovados.

Na agenda para o potencial humano, com objetivo de promover as qualificações escolares e profissionais das pessoas, a promoção do emprego, da inclusão social e igualdade de género, foram apresentadas cerca de 60 mil candidaturas com um investimento previsto de 26 mil M€. Destas candidaturas, foram aprovadas 25 mil, com um investimento próximo dos 10 mil M€ e uma comparticipação dos fundos de 74% sobre o investimento elegível aprovado.

A agenda para a valorização do território, que abrange as intervenções de natureza infraestrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e territorial, enquadrou 13 mil projetos e 19 mil M€ de investimento candidatados a financiamentos do QREN. Foram aprovados nesta agenda mais de 7 mil projetos com um investimento de pouco mais de 10 mil M€, com um financiamento dos fundos do QREN de 77% sobre o investimento elegível aprovado.

Desagregando um pouco mais os apoios atribuídos por áreas de intervenção é de destacar:

- Os apoios dirigidos ao tecido empresarial, diretos e indiretos, que incluem para além dos sistemas de incentivos às empresas os instrumentos de engenharia financeira e as ações coletivas de desenvolvimento empresarial, constituíram a principal área de investimento no âmbito dos projetos candidatados ao QREN. Com um investimento proposto de quase 36 mil M€ em 34 mil projetos, foi possível alavancar com os apoios dos fundos 35% desse valor para mais de 13 mil projetos, com uma comparticipação de 47% sobre o investimento elegível aprovado, nas formas de apoios reembolsáveis e não reembolsáveis. Em particular o financiamento direto às empresas, ao qual o número de candidaturas foi de quase 33 mil, superou os 4 mil M€, suportando um investimento de 11 mil M€ com uma taxa de cofinanciamento dos fundos de 45% sobre o investimento elegível.

- A área da formação profissional ao longo da vida, que envolve intervenções desde a qualificação da população adulta ativa, empregada e desempregada, a formações associadas a processos de modernização nas empresas, absorveu o maior número de candidaturas. Com mais de 43 mil projetos propostos a financiamento num total de 15 mil M€ de investimento, foi possível apoiar 43% desses projetos com um investimento associado de 3 mil milhões e € e uma comparticipação dos fundos de cerca de 70%.

- O setor da educação, um dos principais desígnios do QREN, para o qual os objetivos de investimento apresentados para financiamento ascendiam a 10 mil M€, dos quais aproximadamente 60% destinados a cursos de educação e formação profissional de jovens e 40% a destinados a infraestruturas e equipamentos de educação (rede escolar). Com os apoios do QREN, conseguiu-se apoiar 2/3 desse investimento com uma comparticipação dos fundos de 80% do investimento elegível aprovado.

- A inclusão social e emprego, que agrega os apoios a pessoas desfavorecidas, em situação de pobreza ou em risco de exclusão social, bem como à transição para a vida ativa e à igualdade de género, no qual foram apresentados quase 15 mil projetos no valor de aproximadamente 5,5 M€ de investimento. Foram apoiados pelo QREN perto de 6 mil projetos com investimento de mais de 2 mil M€, havendo uma comparticipação pelos fundos de 66%.

- No campo dos transportes, onde se incluem infraestruturas rodoviárias, marítimas e aeroportuárias, de âmbito regional, nacional e das redes transeuropeias, o volume de investimento proposto nas candidaturas apresentadas foi de mais de 5 M€ dos quais foi possível apoiar cerca de 3 M€, com um financiamento dos fundos de 86%. São de referir os projetos da autoestrada transmontana e do túnel do Marão, da conclusão de CRIL entre a Buraca e a Pontinha, da extensão do metro do Porto e da ligação ferroviária de Sines a Elvas (apenas nalguns troços), como os de maior relevância nesta área.

- A Política de Cidades, com objetivos de qualificação e integração do meio urbano para melhor funcionalidade dos espaços, incluindo também as dimensões rural e ambiental, assentou em intervenções como a regeneração urbana, a promoção de parcerias e redes urbanas, as ações inovadoras e o apoio a equipamentos estruturantes do sistema urbano. Dos 2,7 mil M€ de investimento proposto para financiamento, foram apoiados 1,5 mil M€ com um cofinanciamento dos fundos de 78%.

- A proteção do ambiente e a sustentabilidade dos recursos naturais, em matérias como qualificação e proteção ambiental, abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos, gestão de espaços protegidos e reabilitação de locais contaminados, prevenção de riscos naturais, etc., para a qual foram apresentados projetos com investimento a ultrapassar os 7 mil M€, dos quais foram apoiados 3,4 mil M€ com um financiamento dos fundos de cerca de 80%.

- As infraestruturas de competitividade e coesão, essencialmente de âmbito regional e local, nas quais se incluem tanto as áreas de acolhimento empresarial e os parques de ciência e tecnologia como os equipamentos de proximidade nas áreas social, cultural, saúde e desportiva, acolheram 4 mil candidaturas com um investimento previsto de 4,5 mil M€. Destas candidaturas, resultou o apoio a quase 2 mil projetos com investimento de 2 mil M€ e uma comparticipação dos fundos de 80%.

- A investigação e conhecimento, na qual se incluem os apoios com vista ao reforço da capacidade científica e tecnológica pela produção do conhecimento, por via de projetos de investigação, de infraestruturas científicas e tecnológicas e de formação avançada para recursos humanos altamente qualificados. Neste campo foram apresentados a financiamento mais de 12 mil projetos com quase 4 mil M€ de investimento previsto, tendo sido aprovados 3 mil projetos com investimento que ultrapassou os 2 mil M€, sendo o financiamento dos fundos de 82% do investimento elegível aprovado.

- A modernização da administração pública, com objetivos centrais ancorados na redução dos custos públicos de contexto por via de uma administração pública mais eficiente e eficaz no seu relacionamento com os cidadãos e as empresas, através da reorganização de serviços, apetrechamento tecnológico e qualificação de recursos humanos. Nesta área foram enquadrados cerca de 1 700 projetos candidatos a financiamento, associados a 1,6 mil M€ de investimento proposto. Foram aprovados quase 800 projetos com investimento de perto de 800 M€, com financiamento dos fundos de cerca de 70%.

Nos resultados do processo de seleção, em termos de projetos aprovados para financiamento, constata-se que as taxas de financiamento são mais elevadas nos PO regionais, o que decorre das tipologias de investimento que abrangem e dos apoios específicos que lhes estão associados. No entanto verifica-se, que ao reunirem cerca de 2/3 das candidaturas aprovadas e do investimento total apoiado, os indicadores dos PO temáticos são decisivos para os resultados globais do QREN no âmbito do processo de seleção.

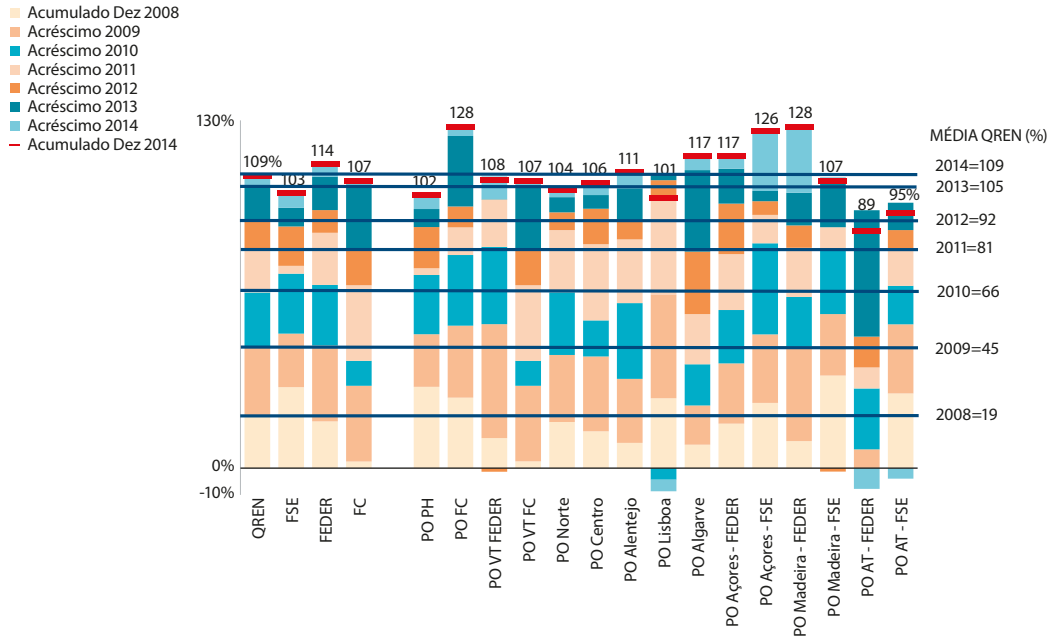
3.3 Os resultados financeiros do QREN

A um ano do encerramento do QREN, a aprovação de candidaturas envolveu um investimento elegível de 34 817 M€, dos quais 21 163 M€ a ser cofinanciado pelo FEDER, 9 707 M€ pelo FSE e os restantes 3 946 M€ pelo FC.

Os compromissos do QREN próximo do encerramento

Deste modo, no final de 2014 a **taxa de compromisso global** do QREN, que relaciona os valores aprovados face aos valores programados para 2007-2013, atingiu 109% (+5 p.p. do que no final de 2013) (Figura 55). O comportamento é diverso consoante os fundos, sendo que o FEDER atingiu um nível de compromisso de 114%, superior à média do QREN (+5 p.p. do que em 2013), no FC a taxa de compromisso foi de 107% (+2 p.p. face ao ano anterior) e o FSE atingiu um compromisso de 103% (+6 p.p. que no final de 2013). A taxa de compromisso acima de 100% é comum no final dos ciclos de programação e traduz uma prática de gestão (*overbooking*) que procura assegurar a total absorção dos recursos disponíveis, tendo em conta a expetável libertação de verbas nas operações aprovadas, quer por cancelamento de algumas operações, quer por conclusão das mesmas em valores inferiores aos inicialmente aprovados.

Figura 55: Taxas de compromisso, por PO, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

O facto dos níveis de compromisso no FEDER e no FC serem superiores ao que é observado no FSE deriva quer da menor dinâmica da execução dos projetos do FEDER e do FC, exemplificado pela existência de maiores diferenciais entre as taxas de compromisso e de execução nestes fundos, quer pela necessidade de garantir níveis de *overbooking* mais elevados, que possibilitem a total absorção dos fundos em questão, precavendo quer situações de quebra na execução dos projetos, quer rescisões de projetos que acabem por não reunir atempadamente as condições necessárias para a sua conclusão no período de elegibilidade fixado para o QREN.

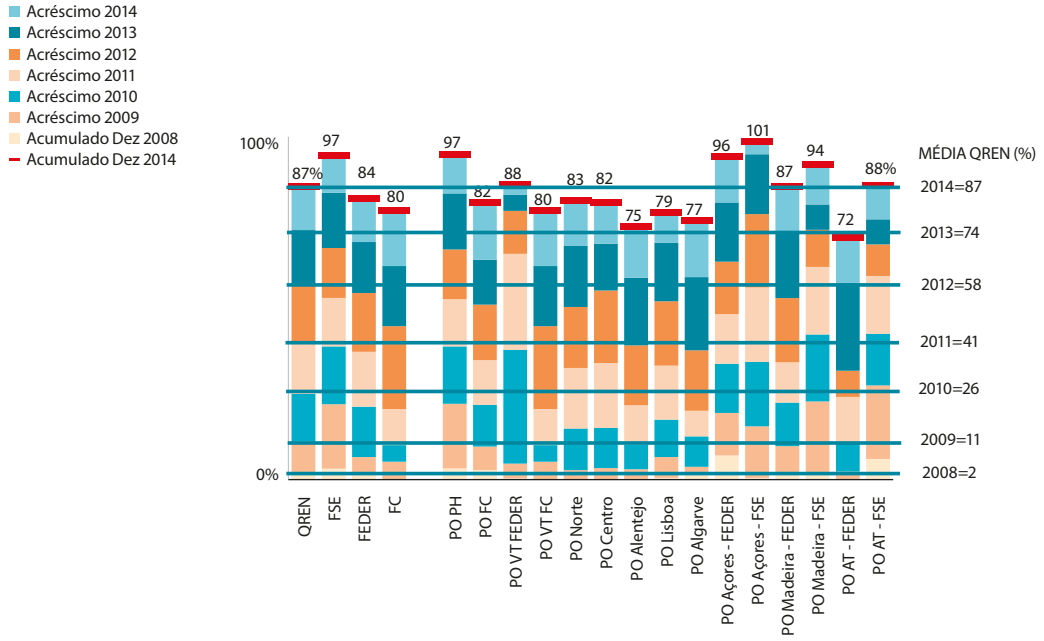
Constata-se que todos os PO (exceto os PO Assistência Técnica FEDER e FSE) se encontram em situação de *overbooking*, devendo notar-se que os PO FC, PO Algarve, PO Açores FSE e PO Madeira FSE apresentam taxas de compromisso muito superiores à taxa média do QREN.

O nível de absorção e de pagamentos no final de 2014

Em valores absolutos, a execução de despesa[30] atingiu, até ao final de 2014, um montante de 27,2 mil M€ de despesa elegível, o que permitiu absorver um volume de financiamento comunitário de 18,7 mil M€, dos quais 6,6 mil M€ do FSE, 9,6 mil M€ do FEDER e 2,4 mil M€ do FC.

Deste modo, no final de 2014 a **taxa de execução do QREN atingiu os 87%** (acréscimo de 13 p.p. face a 2013), tendo-se mantido a tendência para o FSE apresentar uma maior taxa de execução (97%). Todavia, se se analisar apenas a evolução anual da taxa de execução, verifica-se que neste ano o FC, com uma taxa de execução de 80%, e o FEDER, com uma taxa de execução de 83%, apresentaram uma maior dinâmica de execução (com o FC a ter um incremento de 16 p.p. face a 2013 e o FEDER a aumentar a taxa de execução em 13 p.p.). O PO PH mantém-se como o principal contribuinte para a execução verificada, absorvendo cerca de 35% dos fundos executados em 2014. Os restantes PO apresentam contribuições mais modestas, com um máximo de 20% no PO FC.

Figura 56: Taxas de execução, por PO, até final de 2014



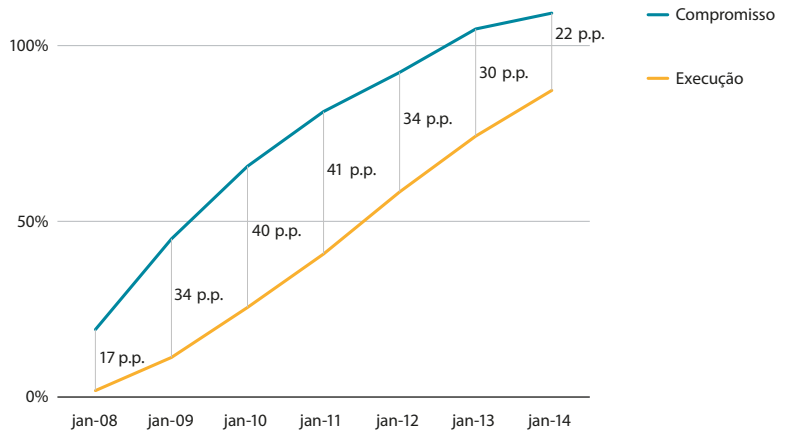
Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

É de notar ainda que o ano de 2012 correspondeu ao ano em que a execução do QREN mais acelerou (cerca de 18% face ao ano anterior), sendo de destacar o efeito que o aumento das taxas de cofinanciamento nos investimentos públicos teve nessa performance.

Com a aproximação da data limite de elegibilidade do QREN, no final de 2015, o desfasamento entre os compromissos assumidos pelos PO e a execução registada das operações tem vindo a diminuir ao longo do ano de 2014, sendo esse diferencial de 22 p.p. no final de 2014 (menos 8 p.p. face ao final de 2013) (Figura 57). Esta situação decorre principalmente do abrandamento das aprovações dada a proximidade do encerramento do QREN, conjugado com anulações de aprovações, rescisões de contratos ou de encerramento de operações com valores abaixo do aprovado.

30 A execução de despesa é aferida pela validação, pelas AG, da despesa apresentada pelos beneficiários.

Figura 57: Evolução do diferencial entre taxa de compromisso e taxa de execução, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Ao nível dos PO, destaca-se o ritmo mais acelerado de execução do PO Açores FSE (101%), PO Açores FEDER (96%), do PO PH (97%), PO Madeira – FSE (94%) e do PO VT vertente FEDER (88%), sendo que ainda se encontram abaixo de 80%, o PO Alentejo, o PO Lisboa, o PO Algarve e o PO AT – FEDER. No entanto, numa análise da evolução anual da execução, verifica-se que em 2014 a evolução nesta taxa foi mais significativa no PO Algarve (mais 17 p.p. face ao final de 2013), no PO FC e no PO VT – vertente FC (mais 16 p.p.) e PO Alentejo (mais 15 p.p.).

Os níveis de execução atingidos nesta fase do QREN são tributários de diversas medidas de política pública e de gestão dos fundos comunitários que permitiram quer a manutenção da dinâmica de execução dos projetos aprovados, quer conter os efeitos da crise económica no conjunto da economia, adotando procedimentos de gestão que permitissem aliviar os esforços a que estavam sujeitos os beneficiários dos fundos comunitários.

O QREN em contexto de crise financeira, económica e orçamental – medidas e procedimentos de gestão

Nas medidas de gestão de combate aos efeitos da crise podem destacar-se medidas da iniciativa da COM e medidas de iniciativa nacional.

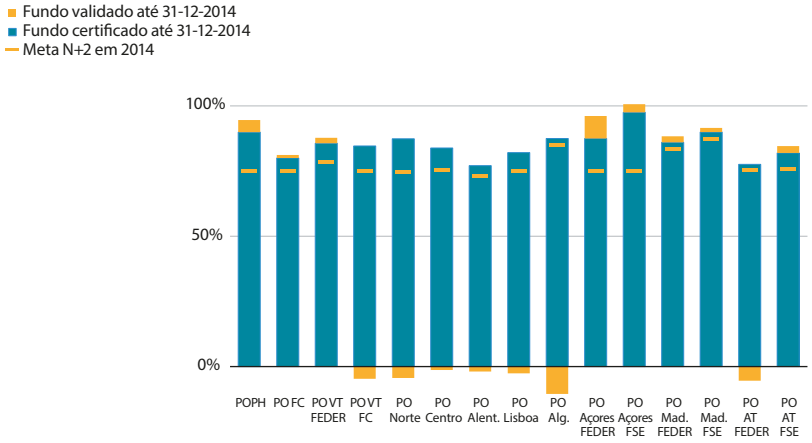
No que se refere a medidas da COM relevam o aumento das taxas de cofinanciamento permitidas; as políticas de simplificação, como, por exemplo, a possibilidade de certificação de despesas referentes a um grande projeto mesmo antes do mesmo ser objeto de decisão pela COM ou a certificação de despesas da totalidade dos adiantamentos aos beneficiários dos auxílios estatais no âmbito dos sistemas de incentivo vigentes, permitindo que esses montantes fossem considerados como despesa efetiva e paga e que esse procedimento de gestão não onerasse a contrapartida nacional dos PO; ou a promoção de medidas de simplificação, nomeadamente através da utilização de metodologias de custos simplificados no FSE.

Quanto às iniciativas nacionais, destacam-se as reprogramações de 2011 e 2012, que permitiram reorientar as verbas do QREN para áreas mais afetadas pela crise. Estas reprogramações permitiram ainda que fosse aproveitado o aumento das taxas de cofinanciamento definido a nível europeu, possibilitando o combate ao estrangulamento do financiamento da contrapartida nacional (reduzindo o peso sobre o orçamento nacional) e tendo por base duas medidas que concorreram simultaneamente para esse objetivo – a aceleração da execução, com a subida das taxas de cofinanciamento dos investimentos públicos, e com a eliminação/substituição de compromissos sem capacidade de execução ou com fraca capacidade de execução permitiu que os exíguos recursos públicos fossem concentrados nos investimentos que potenciassem a execução dos PO. Neste contexto, assumem particular relevância os Memorandos de Entendimento, entre Governo da República e a Associação Nacional de Municípios (ANMP), nos quais foi acordado o aumento das taxas de cofinanciamento aplicáveis à

despesa apresentada no âmbito dos projetos de iniciativa municipal. Estes memorandos definiram o Plano de Iniciativas para Promover a Execução dos Investimentos de Iniciativa Municipal (18 iniciativas inscritas no 1.º memorando, em 2010; 16 iniciativas previstas no 2.º memorando, em 2011), com o objetivo de envidar esforços tendentes à viabilização de novos investimentos de índole municipal.

Os níveis de **certificação de despesa** à COM, até ao final de 2014, evidenciam que todos os PO ultrapassaram a meta de execução imposta pela regra N+2, de 2014 (Figura 58). Assim, todos os PO asseguraram o cumprimento da última meta intermédia do QREN, que garante a não devolução de verbas à Comissão.

Figura 58: Despesa validada e certificada à COM e cumprimento da meta N+2, em 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Os **pagamentos aos beneficiários** têm acompanhando o nível de execução, tendo sido efetuados, até ao final de 2014, pagamentos aos beneficiários no montante de 18,8 mil M€, representando os pagamentos no âmbito do FEDER 53% da totalidade dos pagamentos efetuados, com 10 mil M€, e os pagamentos no âmbito do FSE 34%, ascendendo a 6,5 mil M€. Este nível de pagamentos reflete-se numa **taxa de reembolso de 100%** (a qual inclui adiantamentos e reembolsos) sendo esta, na maioria dos PO, superior a 100% da despesa validada, sendo a divergência negativa relevante apenas no caso do PO VT – vertente FC (95%). A existência de taxas de reembolso acima de 100% decorre da utilização, na generalidade dos PO FEDER e FC, da figura dos adiantamentos[31], que tem uma forte expressão dada a falta de liquidez dos beneficiários, permitindo assim oferecer uma resposta às suas necessidades de tesouraria e, desta forma, impulsionar a execução das operações (Figura 59).

Com a aceleração continuada da execução dos fundos, Portugal foi, no final de 2014, o Estados-membro da UE com maiores níveis de execução e de reembolsos (apenas considerando os pagamentos intermédios) por parte da COM, designadamente quando se compara a relevância dos respetivos valores financeiros atribuídos a cada país, estando assim claramente acima da média comunitária.

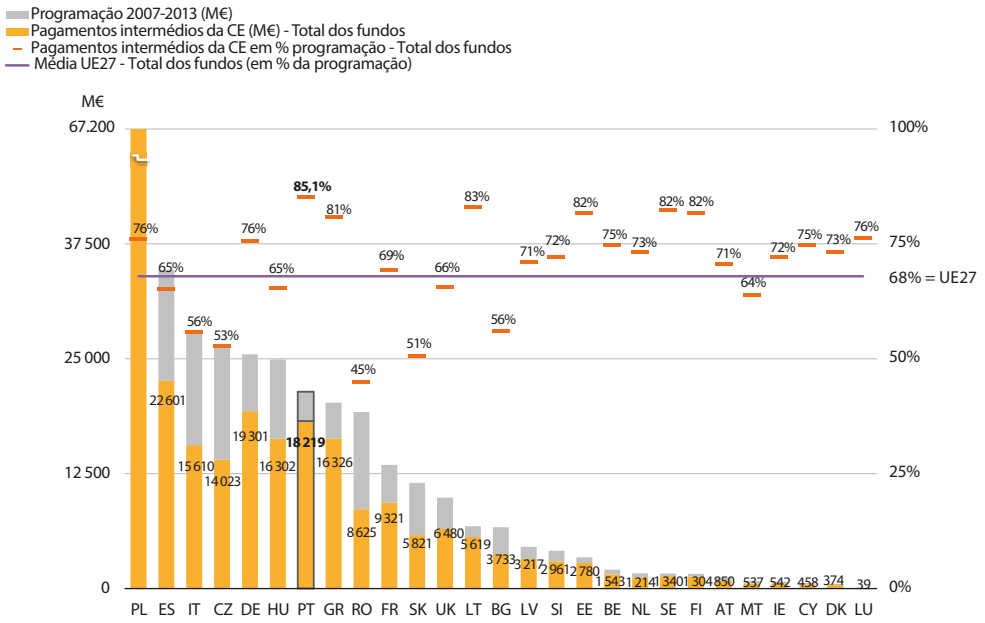
31 Inclui quer os adiantamentos certificáveis, pagos aos beneficiários de auxílios estatais e suportados por garantias bancárias, quer os não certificáveis.

Quadro 4 : Aprovação e Execução (Despesa validada e Pagamentos), por fundo e PO até final de 2014

unidade: M€

Programa Operacional (PO)	Operações aprovadas (AP)				Despesa validada (VAL)			Pagamentos aos beneficiários (PG)
	Investimento/ custo total	Investimento/ custo total elegível	Despesa Pública	Fundo Comunitário	Investimento/ custo total elegível	Despesa pública	Fundo	Fundo
QREN	**38 928**	**34 817**	**28 397**	**23 396**	**27 162**	**21 746**	**18 651**	**18 760**
FSE	9 707	9 707	9 465	7 050	9 055	7 716	6 618	6 467
FEDER	24 162	21 163	15 115	13 059	15 193	11 236	9 587	9 969
FC	5 058	3 946	3 817	3 287	2 915	2 794	2 447	2 325
PO Temáticos	**25 779**	**23 346**	**18 737**	**15 312**	**18 432**	**14 234**	**12 383**	**12 352**
PO PH	9 154	9 154	8 916	6 594	8 589	7 294	6 234	6 090
PO FC	9 768	8 594	4 353	4 050	5 578	2 797	2 577	2 807
PO VT	6 857	5 597	5 468	4 668	4 265	4 143	3 572	3 455
PO VT - FEDER	1 798	1 651	1 651	1 381	1 349	1 349	1 126	1 130
PO VT - FC	5 058	3 946	3 817	3 287	2 915	2 794	2 447	2 325
PO Regionais do Continente	**9 702**	**8 274**	**7 205**	**6 039**	**6 216**	**5 581**	**4 630**	**4 753**
PO Norte	4 352	3 687	3 306	2 772	2 886	2 657	2 209	2 273
PO Centro	2 720	2 317	2 070	1 807	1 774	1 617	1 400	1 413
PO Alentejo	1 423	1 255	1 107	947	846	756	642	676
PO Lisboa	713	612	445	309	442	366	244	249
PO Algarve	494	404	278	204	267	184	135	141
PO Regiões Autónomas	**3 284**	**3 037**	**2 298**	**1 911**	**2 376**	**1 802**	**1 521**	**1 540**
PO Açores - FEDER	1 662	1 558	1 345	1 129	1 222	1 106	929	952
PO Açores - FSE	284	284	284	240	227	211	191	189
PO Madeira - FEDER	1 154	1 012	488	397	767	342	274	275
PO Madeira - FSE	183	183	182	145	160	143	127	125
PO de Assistência Técnica	**163**	**159**	**158**	**134**	**139**	**128**	**117**	**116**
PO AT - FEDER	78	74	74	63	61	61	51	52
PO AT - FSE	85	85	84	71	78	68	66	63

Figura 59: Pagamentos intermédios da CE, em 31 de dezembro de 2014



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, com base em informação da DG Budget da COM.

O QREN por agenda temática

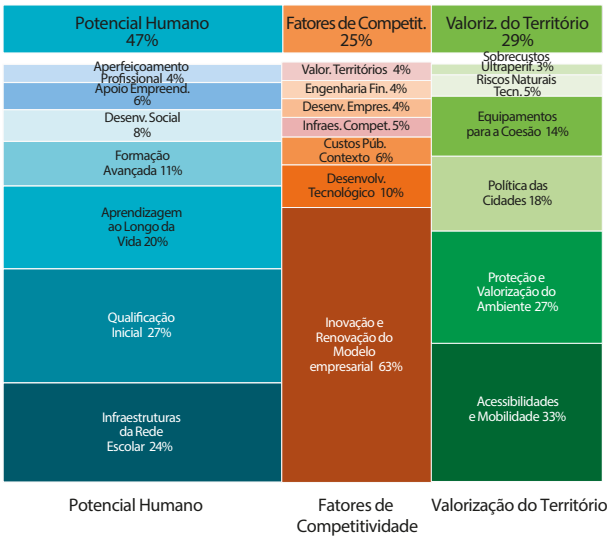
Na análise da repartição do volume de aprovações dos PO do QREN pelas suas **três agendas temáticas** conclui-se que, até final de 2014, se continuou a verificar uma concentração em projetos da agenda potencial humano, com 40% dos fundos aprovados, estando os restantes 60% repartidos pela agenda fatores de competitividade (31%) e valorização do território (29%).[32]. No que respeita à execução, verifica-se uma concentração ainda mais intensa nas áreas da agenda potencial humano, responsáveis por 46% do total dos fundos executados, o que denota o maior dinamismo na execução das operações desta agenda (Figura 60).

No âmbito da **agenda potencial humano** destacam-se as infraestruturas dos estabelecimentos dos diversos níveis de ensino, cofinanciadas pelo FEDER (que representavam, no final de 2014, 24% do total executado nesta agenda), bem como a área da qualificação dos portugueses - qualificação inicial de jovens (27% do montante executado) e qualificação de adultos (20% executado) e, ainda, a formação avançada (11%).

Na **agenda fatores de competitividade**, com 25% do total de fundos executados do QREN no final de 2014, verifica-se, à semelhança dos anos anteriores, que a grande maioria das operações e do fundo aprovado e executado (62% no fundo aprovado e 61% no fundo executado) se refere à área dos incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização (cofinanciamento do FEDER de 4,4 mil M€ aprovado e uma execução do fundo de 2,8 mil M€), associada maioritariamente aos auxílios de Estado às empresas, induzindo assim uma alavancagem do investimento privado.

32 Sem incluir a Assistência Técnica.

Figura 60: Fundo executado, por agenda temática e por tipologias, até final de 2014



Nota: Nestas figuras não foram considerados os fundos aprovados no âmbito da Assistência Técnica.

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Por sua vez, no âmbito da **agenda valorização do território**, com 28% do total de fundos executados, apesar do maior número de operações aprovadas se registar na Política de Cidades (1.590 operações aprovadas, às quais correspondeu um financiamento total de 1,4 mil M€) a maioria do fundo encontra-se comprometido na conectividade internacional, acessibilidade e mobilidade (31%), fruto da aprovação de grandes investimentos financiados pelo FC. Em termos de execução é também esta área que se destaca, com 33%, seguida do ambiente (27%) - onde assumem especial relevância as intervenções relativas ao ciclo urbano da água, ao tratamento e gestão de resíduos e às ações de defesa do litoral - e a Política de Cidades (18%).

Até final de 2014, refira-se ainda os 37 **Grandes Projetos** (GP)[33] aprovados, de natureza pública ou privada, que apesar de não terem representatividade face ao número total de operações aprovadas, se traduzem em 8% do total de financiamentos atribuídos nos PO FEDER e FC, assumindo especial relevância na agenda valorização do território (22% do total de fundos atribuídos), enquanto na agenda fatores de competitividade representam 5% do total. Deste conjunto de 37 grandes projetos notificados, ocorreu a adoção de decisão da COM para 21 grandes projetos (11 de natureza produtiva enquadrados na agenda fatores de competitividade e 10 respeitantes a infraestruturas na agenda valorização do território), englobando um custo total de 2 730 M€, dos quais 2 024 M€ referem-se a custo elegível com um cofinanciamento proposto de 889 M€. No final de 2014, os restantes 16 GP encontravam-se a aguardar decisão da COM.

3.4 Os resultados operacionais do QREN

Neste subcapítulo pretende-se ilustrar os progressos alcançados, em termos de realizações e resultados, com a implementação das intervenções apoiadas pelo QREN até ao final de 2014, tendo por base os indicadores comuns (comunitários e nacionais), com a informação organizada em função das agendas temáticas do QREN. Tendo ainda em consideração a proximidade face ao encerramento do QREN apresenta-se, sempre que adequado, um balanço relativamente ao estado atual do cumprimento das metas estabelecidas, a nível nacional, para os indicadores comuns comunitários (ICC).

33 À luz do Regulamento (CE) Nº 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Junho, é considerado um GP qualquer ação indivisível de natureza técnica ou económica precisa, com objetivos claramente identificados, que envolva um custo total superior a 50 M€ cofinanciados pelo FEDER ou Fundo de Coesão.

Agenda Potencial Humano

Na **agenda potencial humano** verifica-se, até final de 2014, mais de 7,2 milhões de participantes[34] nas ações cofinanciadas pelo FSE, dos quais 46% homens e 54% mulheres. Este valor reflete um acréscimo de 0,7 milhões de abrangidos face ao verificado em 2013, o que continua a demonstrar o contributo muito relevante deste fundo para o apoio a um elevado número de pessoas, tendo em vista criar as condições necessárias para concretizar os quatro objetivos principais desta agenda: superar o défice estrutural de qualificações; promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da administração pública; estimular a criação e a qualidade do emprego; e promover a igualdade de oportunidades.

Tais prioridades são materializadas através de intervenções que incidam sobre as vertentes destacadas no Quadro 5A:

Quadro 5A: Nº de participantes nas ações apoiadas pelo FSE, por PO e vertente de intervenção, até final de 2014

unidade: número

Vertente de intervenção	PO PH			PO Madeira-FSE			PO Açores-FSE			TOTAL FSE		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Qualificação inicial	496 972	362 282	859 254	9 255	6 512	15 767	12 026	9 891	21 917	518 253	378 685	896 938
Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	1 577 790	2 038 498	3 616 288	14 617	17 668	32 285	16 822	15 798	32 620	1 609 229	2 071 964	3 681 193
Gestão e aperfeiçoamento profissional	876 935	911 328	1 788 263	20 579	48 814	69 393	15 190	16 538	31 728	912 704	976 680	1 889 384
Formação avançada para a competitividade	95 689	176 851	272 540	355	499	854	96	174	270	96 140	177 524	273 664
Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida ativa	101 219	165 061	266 280	2 297	4 990	7 287	3 119	5 713	8 832	106 635	175 764	282 399
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	74 508	87 934	162 442	6 249	5 450	11 699	3 236	2 884	6 120	83 993	96 268	180 261
Promoção da igualdade de género	3 354	12 265	15 619			0	37	979	1 016	3 391	13 244	16 635
TOTAL	**3 226 467**	**3 754 219**	**6 980 686**	**53 352**	**83 933**	**137 285**	**50 526**	**51 977**	**102 503**	**3 330 345**	**3 890 129**	**7 220 474**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

A quase totalidade dos abrangidos (90%) concentra-se nas vertentes de intervenção ligadas ao objetivo da qualificação da população - a qualificação inicial, a adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida, com mais de 63,4% dos abrangidos e, ainda, a gestão e aperfeiçoamento profissional (com cerca de 26,2% dos abrangidos) – distribuindo-se os restantes 10% pelas demais vertentes de intervenção.

Os participantes das ações apoiadas pelo FSE distribuíram-se pelos três PO com intervenção deste fundo, sendo expressiva a centralidade do PO PH (97% dos participantes abrangidos por apoios do FSE) neste domínio, tendo em conta a opção da programação de concentrar os apoios do FSE em Portugal Continental num único programa.

No âmbito do objetivo de elevação dos níveis de qualificação da população portuguesa em idade ativa, prosseguiu-se no ano de 2014 a implementação dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) adquiridas, sendo já superior a 1,7 milhões o total de abrangidos em processos de RVCC nos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP), que vieram substituir os Centros Novas Oportunidades. Destaca-se que em 2014, nos CQEP já tinham sido certificados 40% dos abrangidos na vertente escolar.

34 Por participante entende-se aquele que beneficia de forma direta da ação do FSE. Neste contexto, deve analisar-se com cautela o número absoluto de participantes, porquanto os mesmos podem refletir, de facto, diversas participações de uma mesma pessoa.

Quadro 5B: Nº de abrangidos e certificados nos CQEP, por candidatura a certificação, até final de 2014

unidade: número

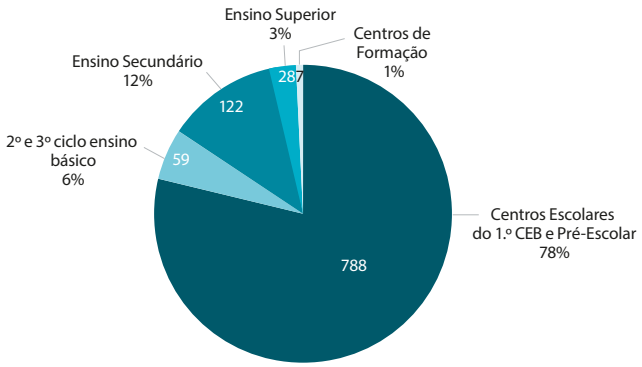
Vertente de Intervenção	Abrangidos nos CQEP Abrangidos nos CQEP, independentemente do estado do processo de RVCC, 2007-2014			Adultos certificados nos CQEP, 2007-2014		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Na vertente escolar	**520 773**	**512 339**	**1 033 112**	**188 291**	**213 024**	**401 315**
1º ciclo	3 580	3 468	7 048	1 071	1 058	2 129
2º ciclo	36 462	44 243	80 705	9 187	14 098	23 285
3º ciclo	232 206	231 639	463 845	110 696	127 240	237 936
Ensino secundário	248 525	232 989	481 514	67 337	70 628	137 965
Na vertente profissional	**16 135**	**14 685**	**30 820**	**4 691**	**4 983**	**9 674**
1º ciclo	12 076	7 121	19 197	3 911	2 145	6 056
2º ciclo	3 936	7 463	11 399	768	2 831	3 599
3º ciclo	123	101	224	12	7	19
Ensino secundário	0	0	0	0	0	0
Sem indicação de vertente	**295 030**	**368 844**	**663 874**	**-**	**-**	**-**
TOTAL	**831 938**	**895 868**	**1 727 806**	**192 982**	**218 007**	**410 989**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

No âmbito da agenda potencial humano é ainda de relevar um conjunto de intervenções apoiadas pelo FEDER, quer no âmbito dos PO regionais, no que se refere a intervenções de requalificação e modernização do parque escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico (CEB) e da educação pré-escolar e do 2º e 3º CEB, quer no âmbito do PO VT e dos PO das Regiões Autónomas, no que se refere a escolas do ensino secundário e a estabelecimentos de ensino superior. Destaca-se ainda, nos PO das Regiões Autónomas, o apoio a centros de formação.

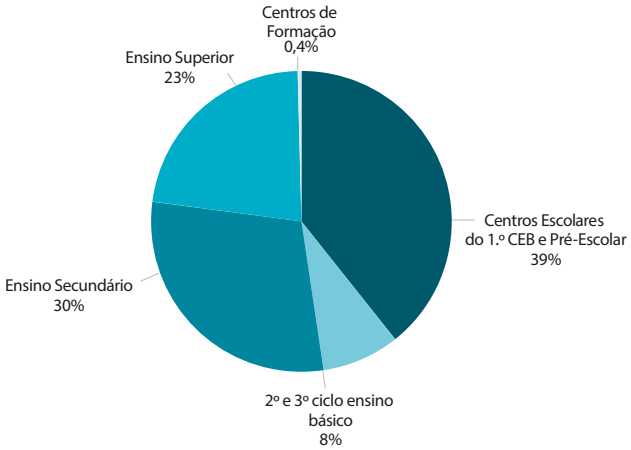
Até ao final de 2014 foram apoiados 1 004 estabelecimentos de ensino, com preponderância para os centros escolares do 1.º CEB e da educação pré-escolar (788), que representam cerca de 78% dos estabelecimentos intervencionados, continuando a revelar a forte aposta neste domínio (Figura 61). No que concerne aos alunos abrangidos pelos estabelecimentos de ensino intervencionados, é de salientar que os 192 868 alunos dos centros escolares do 1.º CEB e da educação pré-escolar representam 39,3% do número total de alunos envolvidos nos diversos níveis de ensino e que os 144 519 alunos abrangidos pelas escolas do ensino secundário intervencionadas representam 29,5% do respetivo total (Figura 62).

Figura 61: Estabelecimentos de ensino intervencionados, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Figura 62: Alunos/formandos abrangidos, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Em comparação com o ano de 2013, verifica-se um acréscimo de 35 infraestruturas educativas apoiadas, facto que se deve, sobretudo, às intervenções no ensino secundário e às intervenções em estabelecimentos do 2.º e 3.º CEB apoiadas pelos PO regionais.

No âmbito das infraestruturas de ensino, Portugal assumiu uma meta agregada de beneficiar 357 mil alunos com estas intervenções, tendo atingido, no final de 2014, 361 mil alunos associados às operações concluídas, sendo que, com base no volume de operações contratadas, prevê-se que este número ainda seja aumentado.

Agenda Fatores de Competitividade

No que se refere aos apoios diretos às empresas, até final de 2014, foram apoiadas 13 252 empresas no âmbito dos Sistemas de Incentivos (SI), para a realização de investimentos no valor total de 11,3 mil M€, o que representa um acréscimo de 2 119 empresas apoiadas face a 2013. São de destacar os apoios concedidos pelo PO FC a projetos realizados por empresas de grande e média dimensão, localizadas nas regiões do Continente enquadradas no objetivo Convergência (Norte, Centro e Alentejo), representando 69% do investimento total contratado, assumindo uma maior expressão em termos de alavancagem de investimento na economia.

Complementarmente aos SI foram criados instrumentos de financiamento e partilha de risco das empresas, no âmbito do PO FC e dos PO regionais de Lisboa e do Algarve e das Regiões Autónomas. No Continente, ao abrigo do Sistema de Apoio ao Financiamento e à Partilha dos Riscos da Inovação (SAFPRI), foram celebrados contratos no âmbito das linhas de crédito **PME Investe I e II** (financiadas pelo PO FC e pelos PO regionais de Lisboa e do Algarve), com 4 895 empresas, 3 548 no âmbito do PO FC, 499 pelo PO Lisboa e 132 pelo PO Algarve. Nas linhas de crédito criadas especificamente para as Regiões Autónomas, foram contratualizados apoios a 527 empresas pelo PO Açores-FEDER e 883 pelo PO Madeira-FEDER.

Tendo em consideração o objetivo indicativo previsto no QREN que aponta para que, pelo menos 60% dos incentivos concedidos às empresas sejam concentrados em PME (excluindo os incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico - I&DT - e incluindo os instrumentos de financiamento e partilha de risco da inovação), verifica-se que, no final de 2014, o mesmo se encontra a ser cumprido, sendo que **os apoios concedidos a PME representam 70%** do total dos apoios concedidos nos Sistemas de Incentivos à Inovação (SI Inovação), nos Sistemas de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação das PME) e SAFPRI**.**

Cerca de 29% das empresas apoiadas (3 841 empresas) operam em **sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia**, sendo de salientar os apoios concedidos a micro e pequenas empresas destes setores pelos PO Norte e PO Centro (1 089 e 629 empresas, respetivamente) e os apoios concedidos a médias e grandes empresas pelo PO FC (1 057 empresas). Destaque ainda para o facto de 73% das empresas apoiadas pelo PO Lisboa se situarem em sectores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia.

Quadro 6: Empresas e *start-ups* apoiadas em setores de média-alta e alta tecnologia, até final de 2014

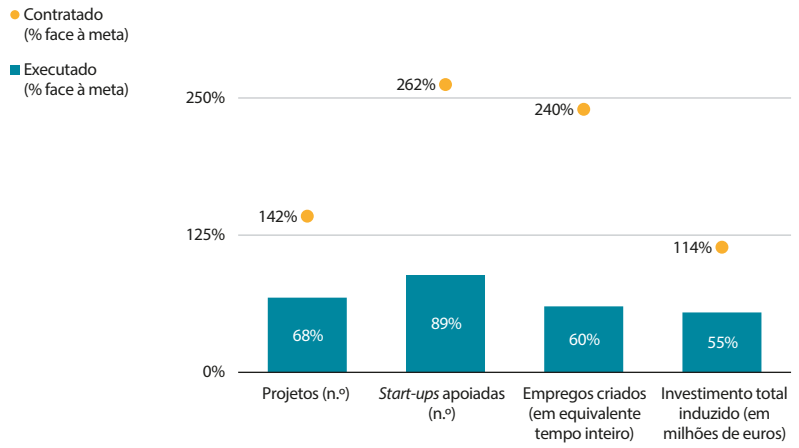
Programa Operacional (PO)	Empresas	Empresas média e alta tecnologia	*Start-ups*	*Start-ups* média e alta tecnologia
PO FC	5 440	1 057	206	75
PO Norte	3 005	1 089	754	333
PO Centro	1 934	629	461	189
PO Lisboa	316	231	28	26
PO Alentejo	839	236	30	20
PO Algarve	379	150	100	56
PO Açores - FEDER	891	225	370	136
PO Madeira - FEDER	448	224	199	94
TOTAL	**13 252**	**3 841**	**2 148**	**929**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Das 13 252 empresas apoiadas, 2 148 (16%) são empresas em início de atividade (*start-ups),* das quais predominam as micro e as pequenas empresas, enquadradas no âmbito dos PO regionais. Do total das *start-ups* apoiadas, 929 são em setores intensivos em conhecimento e de média-alta e alta tecnologia, representando estas cerca de 43% do total de novas empresas apoiadas. Em termos absolutos, destacam-se o PO Norte e o PO Centro que, em conjunto, apoiam 522 *start-ups* destes sectores (56%). Em relação às *start-ups* apoiadas verificou-se um aumento de 862 novas empresas, representando um acréscimo de 67% em relação ao ano anterior. Por outro lado, o acréscimo de *start-ups* em setores intensivos em conhecimento e de média-alta e alta tecnologia foi de 62% (mais 352 *start-ups* em setores intensivos).

No âmbito dos apoios diretos às empresas, Portugal assumiu metas agregadas ao nível de indicadores comuns comunitários, sendo de sublinhar que a execução atingida até ao final de 2014 (aferida nas operações concluídas) já permitiu atingir níveis consideráveis do cumprimento das metas previstas, prevendo-se que as mesmas possam ser completamente atingidas até ao final da execução do QREN, nomeadamente se atentarmos aos compromissos já assumidos pelos promotores, que incluem as operações aprovadas em *overbooking*, que é uma medida de gestão particularmente importante no âmbito dos apoios às empresas, onde a taxa de quebra ou a desistência dos investimentos é tendencialmente maior do que nos investimentos de promotores públicos (Figura 63).

Figura 63: Cumprimento das metas dos ICC - Apoios às Empresas, 2014

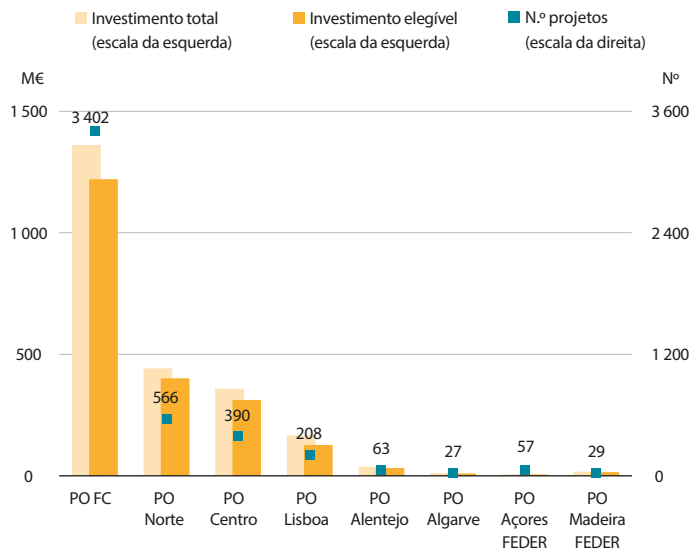


Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

No que concerne aos apoios à **I&DT**, os projetos aprovados e com contrato celebrado envolveram, para além dos projetos cofinanciados ao abrigo dos SI I&DT, projetos de entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) e projetos de Promoção da Cultura Científica e Tecnológica e Difusão do Conhecimento, bem como alguns projetos apoiados pelo PO Norte no âmbito do Regulamento Valorização Económica de Recursos Específicos (Figura 64). Foram, assim, aprovados 4 742 projetos, com um investimento total que ascende a 2,4 mil M€, correspondente a um investimento elegível de cerca de 2,2 mil M€, do qual mais de 57% (1,2 mil M€) é objeto de apoio no PO FC.

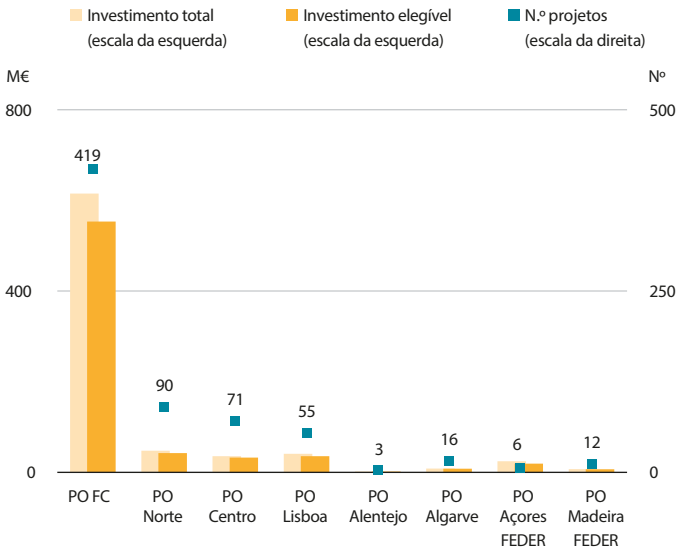
Visando a promoção e dinamização do sistema científico e tecnológico nacional, de forma a torná-lo mais competitivo e a agilizar a articulação entre os centros de saber e as empresas, foram contratados 672 projetos de cooperação entre as empresas e as instituições de investigação, para a realização de um investimento total de 782 M€ e um investimento elegível de 700 M€, dos quais 79% foi contratualizado pelo PO FC (Figura 65).

Figura 64: Projetos de I&DT – investimento até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

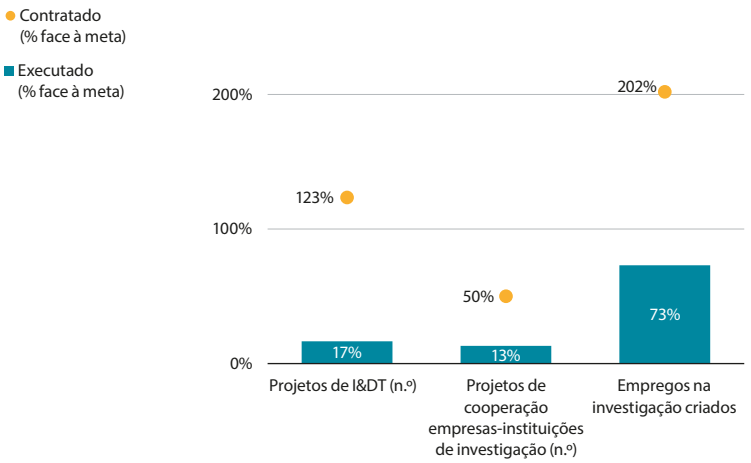
Figura 65: Projetos de cooperação entre empresas e instituições de investigação – investimento até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Nesta matéria, é de realçar que as metas assumidas por Portugal com a COM ainda apresentam níveis de execução muito baixos, decorrente da maior longevidade destes projetos e do facto de parte destes projetos terem de incluir recursos públicos nacionais, numa fase marcada pela contração da despesa pública, o que teve efeitos na dinâmica de execução destes projetos (Figura 66). Todavia, perspetiva-se o cumprimento das metas acordadas no que se refere ao número de projetos de I&DT e ao emprego de investigação criado, antevendo-se maiores dificuldades para cumprir a meta associada ao indicador referente aos projetos de cooperação empresas-instituições de investigação, visto que o número de projetos contratados ainda se encontra abaixo do que foi acordado com a COM.

Figura 66: Cumprimento das metas dos ICC – Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

O **Sistema de Apoio às Ações Coletivas (SIAC)** é um instrumento de apoio indireto às empresas, materializando intervenções de carácter estruturante e sustentado, envolvendo entidades públicas e privadas em torno de ações orientadas para o interesse geral, através da disponibilização de bens tendencialmente públicos e visando a promoção de fatores de competitividade de finalidade coletiva.

Como mostra o Quadro 7, até ao final de 2014, foram contratadas 1 282 ações coletivas envolvendo um investimento total de 448 M€ e um investimento elegível de 387 M€, dos quais 80% concentrados no PO FC, representando apenas 32% das ações coletivas contratadas. Inversamente o PO Centro, com cerca de 4% do investimento, abrange 53% das ações coletivas contratadas (576).

Quadro 7: Número de ações coletivas e investimento elegível, por PO, até final de 2014

Programa Operacional (PO)	Ações coletivas (N.º)	Investimento elegível (M€)	Investimento elegível (%)
PO FC	409	309	80
PO Norte	67	2	1
PO Centro	683	15	4
PO Lisboa	4	1	0
PO Alentejo	35	12	3
PO Algarve	8	1	0
PO Madeira - FEDER	76	46	12
TOTAL	**1 282**	**387**	**100**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Agenda Valorização do Território

A agenda valorização do território compreende quatro vetores principais de intervenção: (i) o reforço da conectividade territorial, das acessibilidades e da mobilidade; (ii) a proteção e valorização do ambiente; (iii) as redes, infraestruturas e equipamentos para a coesão local e; (iv) a política de cidades.

No âmbito da **mobilidade territorial** foi contratada, até final de 2014, a construção, reabilitação e requalificação de estradas, num total de 4 219 km, dos quais 424 km relativos a novas estradas. Das intervenções contratadas encontram-se concluídos 3 297 km, em que 2 997 km correspondem a intervenções de reconstrução e beneficiação de estradas. No que respeita às intervenções na rede ferroviária, foram contratadas, até final de 2014, a construção e/ou remodelação de 433 km, dos quais 48 km em novas ferrovias, sendo de destacar que estas intervenções já se encontram concluídas.

Ainda na área dos transportes, prevê-se que o acréscimo de população servida por intervenções de expansão de sistemas de transporte urbano atinja cerca de 778 mil pessoas, das quais 662 mil já beneficiaram dessas intervenções.

As realizações acima indicadas permitem a Portugal atingir um nível bastante satisfatório no cumprimento das metas que assumiu com a COM nesta matéria. Deste modo, a meta acordada para a construção e reabilitação de infraestruturas rodoviárias já se encontra plenamente executada, sendo que no caso das infraestruturas ferroviárias a execução atingida supera, em 40%, a meta prevista, o que se deveu à aprovação de um número superior de projetos de reabilitação deste tipo de infraestruturas, face ao inicialmente projetado.

Em relação à **proteção e valorização do ambiente** e no que se refere ao **ciclo urbano da água**, as intervenções de melhoria dos sistemas de abastecimento de água totalizavam, no final de 2014, valores de contratação de 3 030 km de rede a intervencionar, que se espera servir 427 mil habitantes. Os projetos concluídos abrangem 2 358 km a que corresponde uma população servida de 360 mil habitantes. Na vertente de **águas residuais** - vertente em baixa, no final de 2014 estavam contratados 6 021 km de rede a intervencionar, que irá servir 1,8 milhões de habitantes (concluídos 5 025 km e já servidos 1,3 mil habitantes).

No que se refere aos **resíduos sólidos urbanos** (RSU), até ao final de 2014 foram contratados 97 projetos, dos quais 87 já concluídos, que integram a realização de 105 ações de sensibilização, divulgação e estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos, os quais se espera abranger uma população de cerca de 1,6 milhões de pessoas. Esta execução já excede a meta nacional prevista para o indicador **projetos de resíduos sólidos**, em 69 projetos.

No que diz respeito à **prevenção de riscos** (combate à erosão e defesa do litoral, prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos e recuperação do passivo ambiental), foram contratados 635 projetos, sendo a sua maioria respeitante à Prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos, com 80% do total de projetos contratados.

Deve salientar-se a predominância do PO VT na execução dos projetos destas tipologias, sendo que representa 76% dos projetos contratados na prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos (sendo que os 300 projetos apoiados pelo PO VT e que já se encontram concluídos representam 79% dos projetos concluídos neste domínio) e 94% dos projetos contratados no **combate à erosão e defesa do litoral**.

Deste modo, já foi atingida uma execução de 122% face à meta contratualizada com a COM relativamente ao indicador **projetos de prevenção de riscos**.

Relativamente aos **equipamentos para a coesão local** apoiados (sociais, desportivos, culturais e de saúde), o seu número ascendeu a 1 195 no final de 2014, (dos quais 720 já se encontram concluídos), sendo os equipamentos desportivos de interesse municipal e intermunicipal a tipologia de equipamentos onde se regista o maior número de intervenções apoiadas pelos PO (441), logo seguida dos equipamentos sociais (403, sendo 168 apoiados pelos PO regionais FEDER e 177 pelo PO PH). Em relação ao ano anterior, regista-se um acréscimo de 36 novos apoios em intervenções nestes equipamentos (Quadro 8).

Quadro 8: Evolução no n.º de apoios contratados em equipamentos para a coesão local, até ao final 2014

Equipamentos apoiados	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Equipamentos sociais	9	278	316	352	367	403
Equipamentos desportivos	76	290	342	380	384	441
Equipamentos culturais	31	114	165	162	173	190
Unidades de saúde	74	109	119	1	137	161

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Dos 441 **equipamentos desportivos** de interesse municipal e intermunicipal contratados, 357 integram-se nos PO regionais, designadamente instalações de base recreativas, tais como piscinas e polidesportivos, sendo que as restantes 84 infraestruturas desportivas, financiadas pelo PO VT se referem a equipamentos de base e equipamentos especializados.

No que se refere aos **equipamentos culturais** (bibliotecas e arquivos públicos, teatros e cineteatros, cinema digital e centros de arte contemporânea) foram contratadas 190 operações, das quais 114 já se encontram concluídas.

Na tipologia **Unidades de Saúde**, que engloba a construção e/ou ampliação de centros de saúde e a requalificação de serviços em unidades hospitalares, foram contratadas 161 operações, das quais 108 já se encontram concluídas.

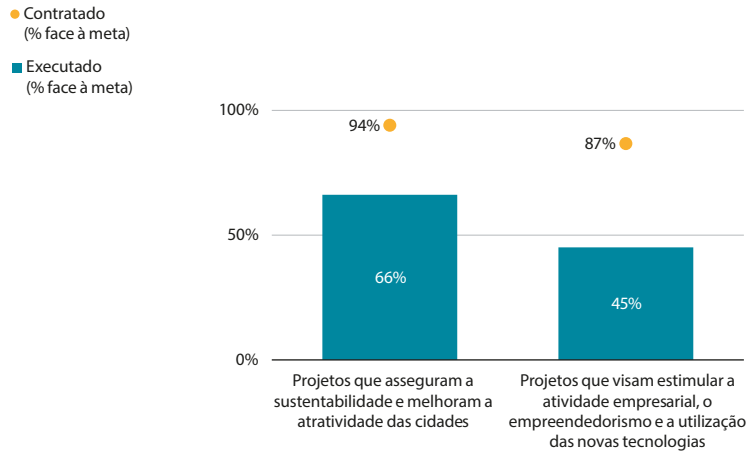
No âmbito dos **equipamentos sociais** encontram-se contratadas 405 operações no final de 2014, na sua maioria creches e lares de idosos, distribuídas pelo PO PH (177 intervenções de respostas integradas de apoio social) e pelos PO regionais (226 intervenções, 174 das quais já concluídas).

No que se refere à reabilitação urbana e à competitividade das cidades, as intervenções preconizadas pelo regulamento Regeneração Urbana preveem o apoio a operações de regeneração urbana (e.g. qualificação do espaço público e do ambiente urbano e o apoio à reabilitação de equipamentos públicos de apoio ao desenvolvimento social e de promoção da inclusão) e de apoio ao desenvolvimento económico das cidades (e.g. reabilitação de equipamentos públicos de apoio e promoção do desenvolvimento económico e a reabilitação de equipamentos de disseminação da utilização de tecnologias da informação e comunicação respeitantes à criação de redes de comunicação de banda larga, incluindo as redes sem fio).

Neste âmbito incluem-se ainda as operações apoiadas através do instrumento de engenharia financeira JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) assim como as operações desenvolvidas ao abrigo dos Planos de Ação desenvolvidos inicialmente no âmbito das Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e dos Programas Estratégicos de desenvolvimento urbano centrado nos fatores territoriais de competitividade e inovação nos quais estavam ancoradas as **Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI)**.

Assim, foram contratados **1 528 projetos que asseguram a sustentabilidade e melhoram a atratividade das cidades**, dos quais 1 075 se encontram executados. No que se refere às intervenções dirigidas à promoção da competitividade dos territórios urbanos, já foram contratados 248 **projetos que visam estimular a atividade empresarial, o empreendedorismo e a utilização das novas tecnologias**, sendo que destes 129 já se encontram concluídos. Estas realizações ainda se encontram distantes das metas a que Portugal se comprometeu junto da COM, sendo expetável, contudo, o seu cumprimento até da execução do QREN (Figura 67).

Figura 67: Cumprimento das metas dos ICC – Reabilitação e Competitividade Urbanas, 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

3.5 Os Programas Operacionais da Cooperação Territorial Europeia

No período de programação 2007-2013, a Cooperação Territorial Europeia (CTE) passou a ser considerada como um dos três objetivos da Política de Coesão da UE, juntamente com os objetivos Convergência e Competitividade Regional e Emprego, prosseguindo a abordagem INTERREG que vive assim a sua quarta geração de programas. Aliás, esta geração de programas continua a contemplar três tipologias: i) cooperação transfronteiriça; ii) cooperação transnacional; iii) cooperação inter-regional.

Neste contexto, a CTE destina-se a reforçar, em articulação com as prioridades estratégicas da UE, as intervenções conjuntas dos Estados-membros em ações de desenvolvimento territorial integrado. Deve salientar-se que no período 2007-2013, o orçamento para a CTE foi reforçado, pelo facto de incluir as contribuições do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) e do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP).

No QREN, Portugal participa em dez PO CTE, nos quais a AD&C assume as funções de Autoridade Nacional, em termos de representação nos órgãos de gestão supranacional.

- PO na vertente da cooperação transfronteiriça:
  - PO de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha (PO CTEP), cuja elegibilidade geográfica portuguesa corresponde às NUTS III localizadas ao longo da fronteira terrestre com Espanha;
  - O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria Transfronteiriça para a Bacia do Mediterrâneo, cuja elegibilidade territorial corresponde à NUTS II Algarve e Alentejo e que viabiliza projetos de cooperação com todos os países da orla mediterrânica.
- PO na vertente da cooperação transnacional:
  - PO de Cooperação Transnacional Espaço Atlântico, cuja abrangência territorial corresponde a todo o território continental de Portugal, as regiões da costa atlântica de Espanha, do Reino Unido e de França e a totalidade da Irlanda;
  - PO de Cooperação Transnacional Sudoeste Europeu (SUDOE) que inclui todo o território continental de Portugal e de Espanha, as NUTS II dos Pirenéus franceses e Gibraltar (Reino Unido);
  - PO de Cooperação Transnacional Mediterrâneo (MED), integrando como regiões elegíveis portuguesas as NUTS II do Alentejo e do Algarve e, ainda, as regiões da costa mediterrânica de Espanha e de França, bem como a totalidade do território de Itália, Grécia, Chipre, Malta e Eslovénia e Gibraltar (Reino Unido);
  - PO de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias (MAC), que cobre o território dos 3 arquipélagos e proporciona uma oportunidade de cooperação com países terceiros como Senegal ou Cabo Verde.
- PO na vertente da cooperação inter-regional:
  - PO de Cooperação Inter-regional, INTERREG IV C, enquadrado na iniciativa da COM "*Regions for Economic Change*" e que intervém em todo o território da UE e inclui ainda países terceiros como a Suíça e a Noruega;
  - Programas de Redes de Cooperação Inter-regional INTERACT, URBACT e ESPON – vocacionados, respetivamente, à coordenação da gestão dos Programas de Cooperação Territorial, ao desenvolvimento urbano e à elaboração de estudos nas áreas do planeamento e de ordenamento do território.

Os participantes portugueses em projetos de cooperação territorial são essencialmente entidades das administrações nacionais, regionais e locais, centros de investigação, universidades, institutos universitários politécnicos, associações, fundações e agências de desenvolvimento local e regional.

Até ao final de 2014 foram realizadas e concluídas 45 convocatórias nos PO CTE nos quais Portugal participa, tendo sido aprovados 1 094 projetos, dos quais 601 contam com a participação de parceiros portugueses (Quadro 9). Relativamente ao financiamento comunitário aprovado, que totalizou cerca de 1,27 mil M€, apenas cerca de 9% dizem respeito a parceiros portugueses.

Quadro 9: Convocatórias concluídas e participação portuguesa nos PO CTE, até final de 2014

Cooperação territorial europeia	Programação 2007-2013			Programação FEDER 2007-2013	Convocatórias concluídas					Participação portuguesa nas candidaturas aprovadas				
	Investimento total	Despesa Pública	FEDER		Convocatórias concluídas	Candidaturas aprovadas	Parceiros envolvidos	FEDER aprovado		Chefes de fila portugueses	Parceiros portugueses	Projetos c/ parceiros portugueses	FEDER de parceiros portugueses	Ajuda média de FEDER por parceiro português
	mil €	mil €	mil €	M€	Nº	Nº	Nº	M€	% do PO	Nº	Nº	Nº	M€	mil €
Cooperação Transfronteiriça A	**572 034**	**564 748**	**467 406**	**467,4**	**6**	**314**	**1 849**	**444,7**	**95%**	**43**	**557**	**215**	**58,0**	**104**
PO Coop. Transfronteiriça Portugal - Espanha	354 025	346 739	267 406	267,4	3	219	1 113	267,4	100%	43	551	210	57,1	104
PO Bacia do Mediterrâneo	218 009	218 009	200 000	200,0	3	95	736	177,3	89%	0	6	5	0,9	156
Cooperação Transnacional B	**612 641**	**611 722**	**452 050**	**452,1**	**19**	**451**	**3 489**	**435,1**	**96%**	**38**	**471**	**293**	**49,7**	**105**
PO Espaço Atlântico	158 798	158 798	104 051	104,1	4	71	638	102,9	99%	9	125	69	19,5	156
PO SUDOE	132 056	132 056	99 413	99,4	5	110	1 011	94,7	95%	8	140	104	12,9	92
PO MAC	65 170	64 251	55 394	55,4	3	125	537	55,6	100%	18	151	75	10,5	70
PO MED	256 618	256 618	193 191	193,2	7	145	1 303	181,9	94%	3	55	45	6,7	122
Cooperação Interregional C	**559 364**	**558 291**	**442 674**	**442,7**	**20**	**329**	**3 411**	**393**	**111%**	**8**	**108**	**93**	**8,9**	**82**
INTERREG IV C	405 095	405 095	321 322	321,3	4	204	2 411	315,2	98%	3	61	50	7,3	120
INTERACT	40 000	40 000	34 000	34,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
URBACT	68 891	67 818	53 319	53,3	5	59	600	49	n.d.	0	42	38	1	33
ESPON	45 378	45 378	34 034	34,0	11	66	400	29,2	86%	5	5	5	0,2	48
Total	**1 744 038**	**1 734 761**	**1 362 131**	**1362,1**	**45**	**1 094**	**8 749**	**1 272,9**	**100%**	**89**	**1 136**	**601**	**116,6**	**103**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Ao longo de todo o período de programação verificou-se um aumento da participação portuguesa, fruto do trabalho de divulgação e de acompanhamento que é prestado pela Autoridade Nacional aos potenciais beneficiários. Neste período foram realizadas, nas diferentes regiões, 15 sessões de esclarecimento, destinadas a beneficiários, potenciais beneficiários e controladores externos.

Neste sentido, releva a importância assumida pelo PO CTEP, que se destaca dos restantes Programas por ser aquele que apresenta um maior número de projetos aprovados com parceiros portugueses (210), com perto de 49% do FEDER aprovado face ao total das aprovações de FEDER de parceiros portugueses. Deve ainda salientar-se que este Programa constitui também aquele em que há mais chefes de fila portugueses (43).

Numa análise global aos PO CTE em que participam parceiros portugueses, releva o facto de cerca de 55% dos projetos aprovados contarem com participação portuguesa, à semelhança do que se verifica com o número crescente de chefes de fila (89), o que demonstra um interesse cada vez maior por estes Programas.

No que diz respeito à vertente financeira, apesar de em números absolutos se verificar um aumento crescente dos montantes aprovados, em termos percentuais a comparticipação para Portugal tem-se mantido na ordem dos 10% desde 2009. O Quadro 10 apresenta os principais indicadores financeiros (até final de 2014) relativos à participação portuguesa nos PO CTE.

Quadro 10: Principais indicadores financeiros relativos à participação portuguesa nos PO CTE, até final de 2014

Cooperação territorial europeia	FEDER aprovado em parcerias portuguesas FEDER	Despesa validada		Indicadores financeiros (Fundo)		Taxa de realização (EX/AP)
		Despesa pública	FEDER	Taxa de compromisso (AP/PR)	Taxa de execução (EX/PR)	
	M€	M€	M€	%	%	%
Cooperação Transfronteiriça A	**58,0**	**56,5**	**42,4**	**95%**	**70%**	**73%**
PO Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal	57,1	56,4	42,3	95%	70%	74%
PO Bacia do Mediterrâneo (ENPI)	0,9	0,1	0,1	142%	15%	10%
Cooperação Transnacional B	**49,7**	**48,1**	**34,9**	**130%**	**92%**	**70%**
PO Espaço Atlântico	19,5	20,3	13,2	117%	79%	67%
PO SUDOE	12,9	12,3	9,2	173%	124%	71%
PO MAC	10,5	9,4	8,0	105%	80%	76%
PO MED	6,7	6,1	4,6	166%	113%	68%
Cooperação Interregional C	**8,9**	**7,3**	**6,1**	**n.a.**	**n.a.**	**69%**
INTERREG IV C	7,3	6,2	5,3	n.a.	n.a.	72%
INTERACT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
URBACT	1,4	0,7	0,6	n.d.	n.d.	n.d.
ESPON	0,2	0,4	0,3	n.a.	n.a.	126%
TOTAL	**116,6**	**111,9**	**83,5**	**118%**	**84%**	**72%**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Estes dados evidenciam o desequilíbrio da participação portuguesa entre o número de participações e os montantes envolvidos, que tem origem na distribuição indicativa dos montantes programados para Portugal e que se reflete na generalidade dos Programas em taxa de compromisso superiores a 100%, sobretudo nos Programas que compõem a vertente transnacional, chegando a atingir os 173%, como é o caso do PO SUDOE.

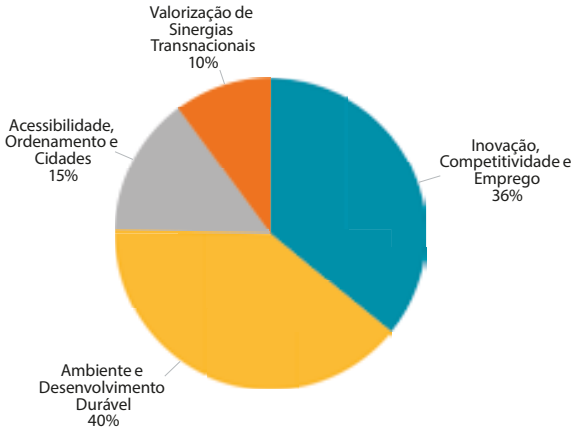
A crise económica e financeira iniciada em 2008 afetou os PO CTE planeados para o período de programação 2007-2013 logo na sua fase de arranque. Esta situação fez-se sentir ao longo da implementação dos projetos, tendo-se verificado que muitos beneficiários portugueses, nomeadamente os que pertenciam a administração pública nacional ou regional, sentiram dificuldades em garantir a contrapartida nacional necessária para fazer face à execução das candidaturas aprovadas.

Deste modo, os programas sofreram um desfasamento entre os montantes aprovados e os pedidos de financiamento efetivamente efetuados, o que leva a que a taxa de compromisso não se reflita na taxa de execução, que em média ronda os 84%, sendo novamente o PO SUDOE aquele que apresenta a taxa de execução mais elevada (124%).

Em termos de montantes a execução financeira dos parceiros portugueses acumulada no final de 2014 atingia os 84 M€ de FEDER a que corresponde uma taxa de realização média na ordem dos 72%.

Em termos de prioridades, o FEDER aprovado para parceiros portugueses está sobretudo concentrado nos vetores do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (40%) e da Inovação na Competitividade e Emprego (36%) (Figura 68).

Figura 68: Aprovações de projetos CTE com participação portuguesa, por prioridade, 2007-2013



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

A participação portuguesa na CTE 2014-2020

A estratégia de Portugal para a CTE de programação 2014-2020 estrutura-se em três vertentes, essencialmente delineadas com base num conjunto de fatores históricos culturais, económicos geopolíticos e geoestratégicos:

- Na primeira vertente sobressai a importância das relações com os tradicionais vizinhos e parceiros fruto da sua posição geográfica e das relações estabelecidas ao longo da história, numa clara aposta nas relações transfronteiriças;
- Uma segunda, e ainda resultado das suas características geográficas únicas, traduz-se uma aposta clara no espaço geográfico do Atlântico e num estreitamento das relações com os países do Mediterrâneo, que se pretende continuar a potenciar e a desenvolver, sobretudo nas regiões mais a sul do país. Deste modo, reforça-se a necessidade de uma abordagem conjunta para problemas semelhantes, com o objetivo claro de combater a periferização potencial destes territórios;
- A terceira vertente, dedicada sobretudo ao reforço do relacionamento das regiões portuguesas com as congéneres europeias através do estabelecimento de participação em redes inter-regionais de cooperação.

De modo a garantir a sua integração com a estratégia de desenvolvimento das regiões e dos planos setoriais, a seleção das prioridades da intervenção portuguesa nos PO CTE foi elaborada de forma articulada com a preparação das grandes linhas de orientação do AP relativas ao desenvolvimento territorial nacional.

Neste contexto, destacam-se como prioritárias as intervenções nas seguintes áreas: valorização do conhecimento e da inovação no quadro da EE2020; melhoria da competitividade das PME; adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão de riscos; proteção do ambiente e eficiência de recursos.

No Portugal 2020, Portugal participa em dez PO CTE, nos quais a AD&C assume as funções de Autoridade Nacional, de novo, em termos de representação nos órgãos de gestão supranacional.

- PO na vertente da cooperação transfronteiriça:
  - PO de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha (PO CTEP);
  - O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria Transfronteiriça para a Bacia do Mediterrâneo;
  - O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria Transfronteiriça para o Atlântico Médio.
- PO na vertente da cooperação transnacional:
  - PO de Cooperação Transnacional Espaço Atlântico;
  - PO de Cooperação Transnacional Sudoeste Europeu (SUDOE);
  - PO de Cooperação Transnacional Mediterrâneo (MED);
  - PO de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias (MAC).

PO na vertente da cooperação inter-regional:

- PO de Cooperação Inter-regional, INTERREG Europe.
- Programas de Redes de Cooperação Inter-regional INTERACT e URBACT.

Para o período de 2014-2020, o documento de programação da cooperação transfronteiriça abre a possibilidade de preparação de um Programa para a bacia marítima entre Espanha (Andaluzia e Canárias), Portugal (Alentejo, Algarve e Região Autónoma da Madeira) e toda a orla atlântica de Marrocos com o objetivo de permitir uma cooperação inovadora que beneficie a população destes territórios. A primeira reunião conjunta para a preparação deste Programa decorreu no 1º trimestre de 2014.

No final de 2014, com exceção do PO para o Espaço Atlântico, todos os programas das vertentes transfronteiriça e transnacional estavam em consulta nos serviços da COM, tendo sido aprovados já no decorrer de 2015.

Os dois programas elaborados ao abrigo do Instrumento Europeu de Vizinhança, por terem um prazo mais dilatado, foram entregues na COM no final do 2º semestre de 2015.

4

A dimensão territorial na aplicação dos fundos

O presente capítulo procura abordar e desenvolver uma análise da dimensão territorial das intervenções cofinanciadas. A análise efetuada procura espelhar o desafio que se coloca à territorialização das políticas públicas – o da concretização de um compromisso virtuoso entre a subsidiariedade e a coerência estratégica nacional.

À subsidiariedade associa-se a procura da adequação programática das intervenções, através de uma persistente aproximação dos respetivos processos de conceção, desenho e implementação às escalas dos territórios de incidência, processo em grande parte tributário da mobilização dos atores (designadamente institucionais) relevantes a essas escalas. Da coerência estratégica retém-se o princípio da otimização dos recursos e da garantia de consistência e complementaridade entre intervenções definidas a diferentes escalas e destinadas aos diversos territórios, potenciando complementaridades e sinergias entre elas.

O primeiro ponto começa por fazer um retrato do território nacional apresentando as assimetrias regionais mais marcantes no que respeita aos processos de desenvolvimento, enquadrando a ilustração dos grandes números das dinâmicas de implementação do QREN e dos PO nas regiões, cuja análise é desenvolvida no segundo ponto. Por último, é feita uma análise à abordagem subregional de implementação dos fundos, centrada na importância dos mecanismos de governação multinível operacionalizados no QREN e a sua continuidade no Portugal 2020.

4.1 As dinâmicas regionais

As assimetrias territoriais em Portugal, onde ressalta o contraste entre as áreas economicamente mais dinâmicas e densamente povoadas e as outras com um povoamento mais escasso e economias mais débeis, constituem um dos principais constrangimentos estruturais do país.

As assimetrias territoriais que se verificam em Portugal resultam, em grande medida, de tendências longas e persistentes que se têm vindo a acentuar. Entre estas tendências devem salientar-se, pelo seu impacto e interligação, as dinâmicas demográficas e económicas, nomeadamente de localização empresarial e de produção de riqueza. O impacto cumulativo destas tendências tem contribuído em muito para um país dual onde se distingue uma faixa litoral densamente povoada e economicamente dinâmica, sobretudo ao redor das duas áreas metropolitanas (AM), e um interior em processo continuado de despovoamento e economicamente débil, embora com algumas bolsas de maior dinamismo.

A concentração de recursos, tanto materiais (empresas e serviços de apoio às empresas, serviços e infraestruturas de transportes, infraestruturas de ensino e de ciência, instituições financeiras, entre outros) como imateriais (conhecimento, processos de inovação, competências individuais e coletivas, etc.), junto das áreas metropolitanas teve como uma das principais consequências o acentuar dos fluxos de migração interna do interior para o litoral. Por sua vez, este reforço do processo de despovoamento implica que estes territórios se têm tornado cada vez menos atrativos nas decisões de localização empresarial, com consequência na sua capacidade de criação de riqueza. Assim, são dois fenómenos intimamente relacionados e que se conjugam de forma cumulativa. Esta assimetria da distribuição territorial dos recursos humanos, físicos e imateriais traduz-se em potenciais de crescimento económico e desafios para a coesão territorial que variam tanto a nível regional como sub-regional.

Apesar de Portugal ter registado um crescimento populacional de forma continua até 2009 (momento de inversão desta tendência), essa evolução foi fortemente desequilibrada em termos territoriais.

Em termos demográficos Portugal registou, de forma continuada, um crescimento da sua população até ao ano de 2009, momento de inversão desta tendência. Regionalmente observaram-se evoluções positivas, exceto no caso da região do Alentejo que não acompanhou esta tendência, tendo registado uma quebra populacional continuada entre 1991 e 2013. No entanto, no período mais recente (2007-2014) apenas as regiões de Lisboa (ou AML), do Algarve e dos Açores mantiveram essa tendência de crescimento (Quadro 11).

Quadro 11: Evolução da População Residente por regiões NUTS II (versão de 2002), 1991, 2000, 2007 e 2014

	População Residente (N.º)				Variações da população residente (%)			
Regiões	**1991**	**2000**	**2007**	**2014**	**1991/2000**	**2000/2007**	**2007/2013**	**1991/2013**
Portugal	**9 950 029**	**10 330 774**	**10 553 339**	**10 374 822**	**3,8**	**2,2**	**-1,7**	**4,3**
Norte	3 510 528	3 679 741	3 719 773	3 621 785	4,8	1,1	-2,6	3,2
Centro	2 274 230	2 344 671	2 345 981	2 263 992	3,1	0,1	-3,5	-0,5
A. M. Lisboa	2 539 520	2 651 729	2 775 675	2 809 168	4,4	4,7	1,2	10,6
Alentejo	785 578	775 954	767 535	733 370	-1,2	-1,1	-4,5	-6,6
Algarve	346 596	393 142	434 556	441 468	13,4	10,5	1,6	27,4
R. A. Açores	239 984	241 387	246 373	246 353	0,6	2,1	0,0	2,7
R. A. Madeira	253 593	244 150	263 446	258 686	-3,7	7,9	-1,8	2,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística - Estimativas Anuais da População Residente; Cálculos Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

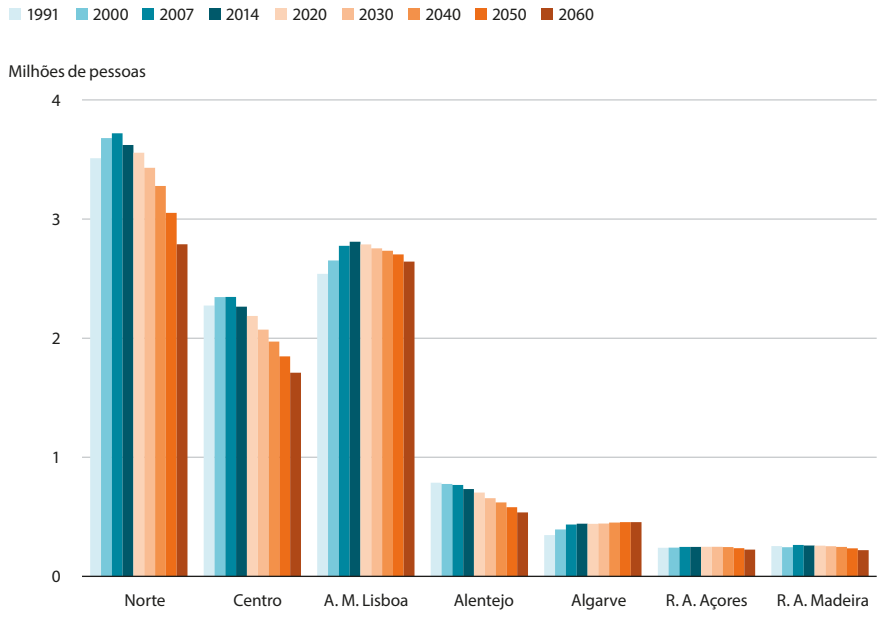
No entanto, e apesar dos efeitos que a crise económica e financeira possa ter tido na inversão de tendência de crescimento populacional (por efeito sobretudo do intensificar do fenómeno da emigração), as projeções mais recentes das principais instituições nacionais e internacionais apontam para o intensificar do decréscimo populacional em Portugal. Como se pode observar no gráfico seguinte (Figura 69), o cenário central das projeções do INE para a população residente até 2060[35], prevê que a população total diminua em mais de 17%, para valores próximos dos 8,5 milhões de indivíduos. Com exceção do Algarve, esta será uma situação que se estenderá a todo o território nacional, com particular incidência nas regiões do Norte, Centro e Alentejo que poderão ver a população residente diminuir em cerca de 25%.

Uma análise mais fina das séries disponibilizadas pelo INE permite-nos verificar que apesar da evolução globalmente positiva, assistiu-se a uma retração populacional em todo o interior do país (com exceção de alguns dos seus centros urbanos) a que correspondeu um aumento da população na faixa do litoral, com especial significado nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e municípios limítrofes. Saliente-se que em 178 dos 278 municípios do Continente (ou seja, em 64% desses municípios) se verificou uma diminuição da população residente de 1991 para 2013[36]. Reforçando estes números, acrescente-se que 137 dos municípios registaram decréscimos de população em todos os três períodos considerados e que 148 municípios (53%) registaram o seu valor máximo de população no ano de 1991. Também nas duas regiões autónomas se verificou igual tendência com 9 dos 19 municípios dos Açores a assinalarem o seu máximo populacional em 1991, enquanto na Madeira esse valor era de 6 em 11 (Figura 70 e Figura 71).

35 As projeções da população residente do INE apresentam quatro cenários: *baixo, central, alto* e *sem migrações*. Optou-se por apresentar as projeções do cenário central.

36 1991 corresponde ao primeiro ano disponibilizado pelo INE relativo às estimativas da população residente. Por sua vez, 2013 é o último ano com informação disponibilizada na geografia NUTS 2002.

Figura 69: População residente em 1991, 2000, 2007 e 2014 e Projeções da população, por regiões NUTS II, 2020, 2030, 2040, 2050 e 2060



Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Projeções de população residente (segundo o cenário central).

Figura 70: Taxa de variação da população por município, entre 2007 e 2013

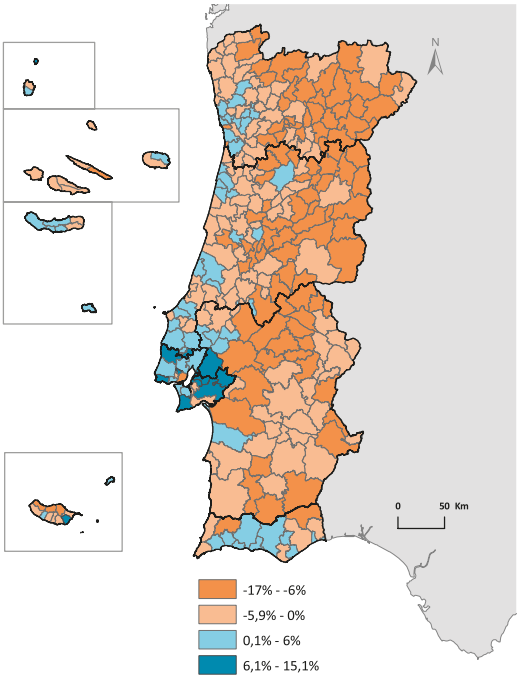
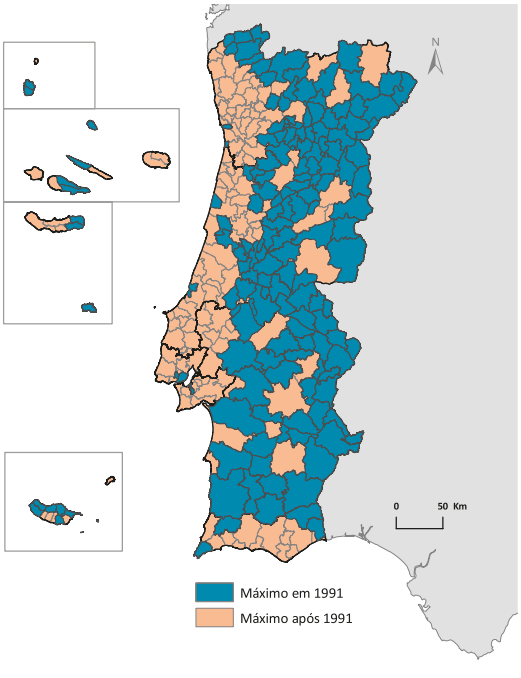


Figura 71: Máximo de população residente, por município



Fonte: Instituto Nacional de Estatística - Estimativas anuais da população residente

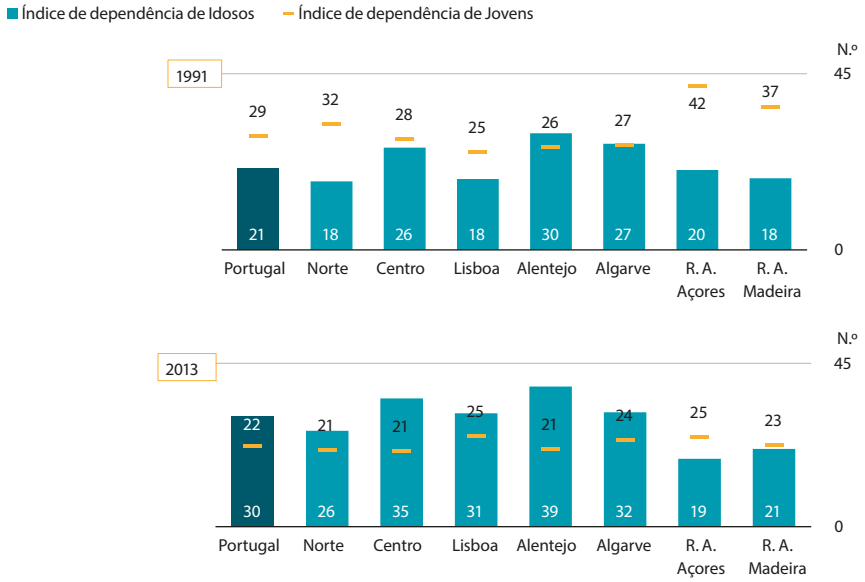
Em termos da estrutura etária da população verifica-se que a proporção de jovens até aos 24 anos diminuiu de 35,7% em 1991 para 25,2% em 2013, tendo-se assistido ao aumento da proporção da população idosa (65 ou mais anos), de 14,0% (em 1991) para 19,9% em 2013. Em termos regionais, o envelhecimento populacional é mais notório nas regiões do Alentejo e do Centro, com menor proporção de jovens e maior percentagem idosos (embora, no mesmo período, a AML tenha registado a maior variação no grupo etário com mais de 65 anos). Em oposição, a Região Autónoma dos Açores regista a maior proporção de jovens (31,2%) e a menor percentagem de idosos (13,0%).

A população em idade ativa (dos 15 aos 64 anos) regista duas tendências diferenciadas e particularmente preocupantes, tanto em termos de renovação geracional como de sustentabilidade de alguns dos sistemas coletivos, nomeadamente o da segurança social: o grupo de jovens adultos, entre os 15 e 24 anos, reduziu a sua proporção na população total de 16,4% em 1991 para 10,7% em 2013, enquanto a população adulta (25-64 anos) segue a tendência da população com 65 ou mais anos, passando de 50,3% para 54,9%. As Regiões do Norte (com 67,8% em 2013) e as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira (69,8% e 69, 4% em 2013) são aquelas em que a representatividade da população em idade ativa na população total supera a média nacional (65,6%). Por outro lado é na região do Alentejo que se verifica o valor mais baixo (62,5%).

Estas alterações na estrutura etária das regiões podem ser comprovadas através da comparação dos índices de dependência de jovens e de idosos (Figura 72), em dois momentos distintos (1991 e 2013), podendo observar-se um fenómeno generalizado de aumento do índice de dependência de idosos (a exceção é a Região Autónoma dos Açores) acompanhado de uma igualmente significativa diminuição do índice de dependência de jovens.

Em 1991, as regiões do Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve já registavam índices de dependência de jovens inferiores à média nacional (29%). No índice de dependência de idosos os valores abaixo da média do país (20,9%) verificavam-se nas regiões do Norte, Lisboa e nas Regiões Autónomas. Já em 2013 as regiões do Norte, Centro e Alentejo (estas duas últimas mantiveram o posicionamento) registaram índices de dependência de jovens inferiores à média nacional (22,3%. uma redução de 6,6 p.p. face a 1991). Relativamente ao índice de dependência de idosos, os valores abaixo da média nacional (30,3%, um aumento de 9,4p.p. face a 1991) registaram-se na região Norte e nas Regiões Autónomas.

Figura 72: Índice de dependência de Idosos e Jovens, por regiões NUTS II (versão de 2002), 1991 e 2013



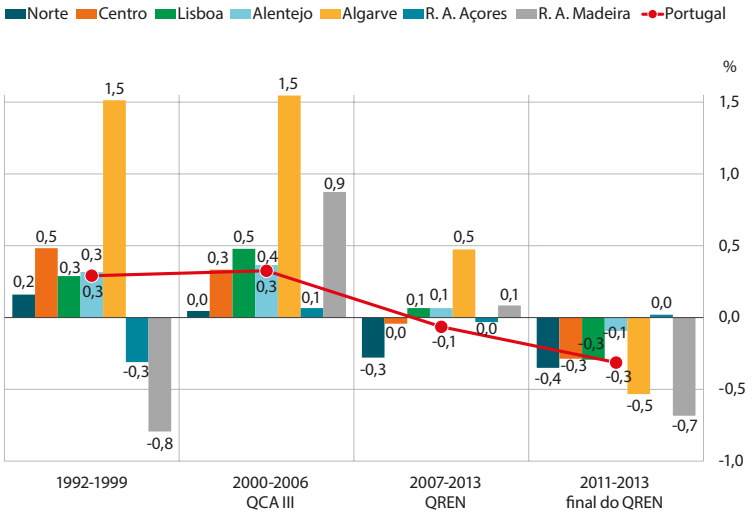
Fonte: Instituto Nacional de Estatística - Estimativas Anuais da População Residente.

O quadro de análise da taxa de crescimento migratório (Figura 73), cujos valores positivos tinham contribuído, principalmente na década de 90, para a manutenção de saldos populacionais positivos no território nacional, passou a ser pautado por um decréscimo contínuo, passando a registar valores negativos.

A conjuntura económica adversa originou que a Região Autónoma da Madeira e o Algarve, regiões com maior atratividade ou capacidade de captação de população estrangeira, registassem, entre 2007 e 2013, uma menor taxa de crescimento migratório do que no período anterior. A tendência de decréscimo foi generalizada, tendo a região Norte registado mesmo uma taxa negativa (cerca de -0,3%). No subperíodo de 2011 a 2013 todas as regiões registaram valores negativos nesta componente do crescimento demográfico. A Região Autónoma da Madeira verificou a maior variação negativa do saldo migratório, cerca de -0,7%, seguindo-se o Algarve com -0,5%, coincidindo com a queda do setor da construção, particularmente importante na estrutura económica destas regiões e da sua capacidade de atração de população.

De facto, na esteira desta recente evolução, o panorama traçado pelo INE[37] sobre as migrações aponta para um *"recrudescimento dos fluxos emigratórios que, a par com fluxos imigratórios de menor dimensão, se traduzem em saldos migratórios negativos desde 2011"*. Por outro lado acrescenta que em 2013, o número de emigrantes permanentes (53 786) ultrapassou novamente o de imigrantes permanentes (17 554), resultando num saldo migratório negativo de -36 232 pessoas (-37 352 em 2012).

Figura 73: Taxa de crescimento migratório, por regiões NUTS II de 2002 – média do período



Fonte: Instituto Nacional de Estatística - Indicadores Demográficos.

Com exceção do Centro, todas as regiões registaram, desde 2009, um aumento acentuado das diversas formas de desemprego. 2013 parece marcar o início da inversão deste ciclo, embora com algumas variantes regionais.

Face a esta dinâmica de longo prazo que caracteriza a sociedade portuguesa, a evolução do mercado de trabalho regional acaba por refletir e ser ela própria reflexo dessa tendência. Uma análise aos dados do desemprego[38], nomeadamente a sua incidência em grupos específicos que, tradicionalmente, se deparam com maiores dificuldades em encontrar trabalho (jovens e desempregados de longa duração) ou que há mais tempo se encontram em situação de desemprego, permite-nos identificar algumas especificidades.

A abordagem regional do desemprego (de 2008 a 2014), revela um acréscimo significativo nos níveis de desemprego em todos os grupos identificados, reflexo do contexto económico recessivo. No entanto a supressão de postos de trabalho afeta de forma desigual os grupos em análise nas diferentes regiões do território nacional (Figura 74).

No segmento populacional jovem (15 aos 24 anos), o desemprego agravou-se de forma galopante em todo o território nacional, com a Região Autónoma da Madeira a registar valores superiores a 50% desde 2012. No Continente, as regiões mais afetadas por este fenómeno são as de Lisboa, que atingiu 45,3% em 2013, e a do Alentejo com um pico de 45% em 2012, claramente acima da média nacional. Em termos globais o desemprego jovem começou a registar um decréscimo na maioria das regiões a partir de 2012/2013 mantendo-se, no entanto, com valores preocupantes.

Por sua vez, a taxa de desemprego de longa duração (indivíduos desempregados à procura de emprego há 12 ou mais meses) teve uma evolução comum em todas as regiões. Este indicador, geralmente associado ao baixo nível de escolaridade e de qualificações, registou o seu valor máximo em 2013 (10%), com maior incidência na Região Autónoma da Madeira (12,6%) e nas regiões de Lisboa (11,6%) e Norte (11%). Em 2014 todas as regiões, excetuando a região Centro, registaram uma diminuição do desemprego neste segmento, cuja média nacional se situou nos 9,1%.

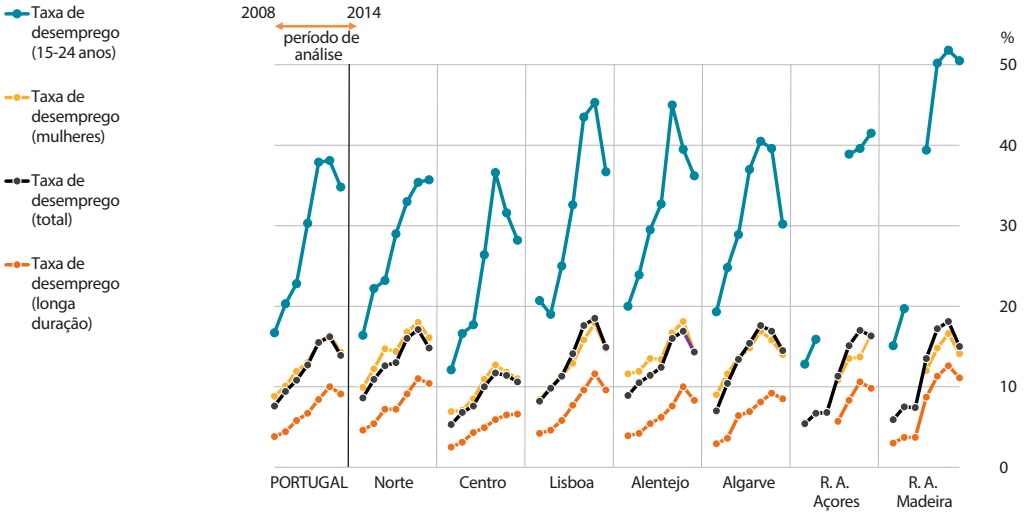
37 Estatísticas Demográficas 2013

38 Instituto Nacional de Estatística

É importante referir que o desemprego de longa duração, assim como noutros grupos específicos com dificuldades de integração no mercado de trabalho, tem impacto particularmente relevante enquanto gerador de tensões sociais e de situações de exclusão social.

No que respeita ao desemprego feminino, este acompanhou a evolução da taxa de desemprego total. Tal como no segmento populacional anterior observou-se a partir de 2013 uma diminuição da sua incidência em todas as regiões, em especial no Alentejo (- 3,8 p.p.).

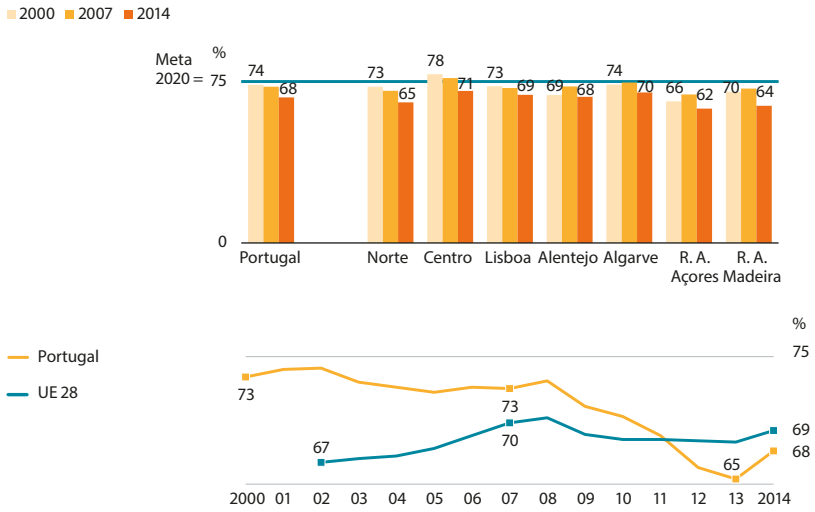
Figura 74: Taxa de desemprego total, jovem, feminina e de longa duração, por região NUTS II, 2008-2014



Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego.

Por sua vez, o indicador relativo à taxa de emprego da população potencialmente ativa (um dos indicadores-chave para a EE2020), invertendo a tendência observada até 2008, mas à semelhança do verificado também na UE 28, registou uma forte diminuição que o afastou da meta de 75%, registando em 2013 um valor de 65,4% e uma ligeira retoma em 2014 (67,6%). Entre 2000 e 2014, a proporção de pessoas empregadas entre os 20 e os 64 anos registou uma quebra de 5,9 p.p. a nível nacional, como os decréscimos mais acentuados a registarem-se na região Centro (- 7,8 p.p.) e na região Norte (-7,3 p.p.) (Figura 75).

Figura 75: Taxa de emprego total das pessoas com 20-64 anos, por região NUTS II, 2000-2014



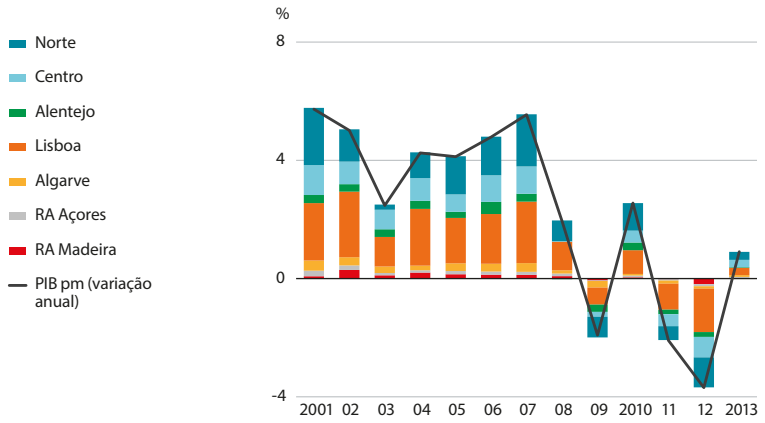
Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego; Eurostat.

Entre 2000 e 2013, apesar do processo interno de convergência regional verificado em termos de PIBpc, Portugal divergiu face à média da UE28, sobretudo em resultado do fraco desempenho verificado após 2010.

A análise das dinâmicas mais diretamente relacionadas com a atividade económica e empresarial padece de um problema de base que decorre do desfasamento temporal entre a data de publicação dos dados e o período a que eles se referem, não permitindo uma análise aprofundada dessas dinâmicas numa perspetiva conjuntural.

Desde 2009 (com exceção de 2010) que a criação de riqueza em Portugal tem registado uma evolução negativa. Em 2014, o PIB nacional (dados encadeados em volume) registou uma quebra de 7,5% face ao valor de 2008. Em termos regionais, apesar de todas as regiões terem acompanhado esta evolução, foi no Algarve e em Lisboa que se observaram as maiores quebras. Figura 76 mostra os contributos regionais para a evolução do PIB nacional, desde o ano 2000, tendo por base a taxa de variação em valor dos PIB regionais.

Figura 76: Contributos regionais para a evolução do PIB nacional, 2000-2013

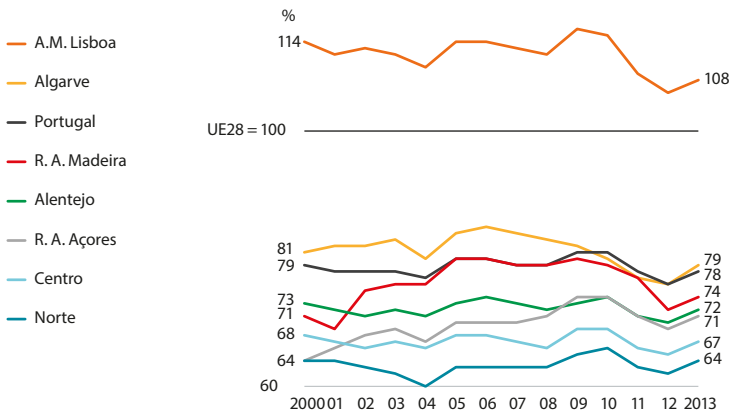


Fonte: Instituto Nacional de Estatística - Contas Nacionais.

Seguindo esta perspetiva temporal mais alargada e mais focalizada nos processos de convergência das diversas regiões e sub-regiões (NUTS 2002), verifica-se que entre 2000 e 2013 o PIBpc português (a preços correntes) cresceu a uma taxa média anual de 2,1%, sendo Lisboa a única região que cresceu abaixo da média nacional. Dado o peso específico da região de Lisboa, estas dinâmicas permitiram um processo de convergência nacional das diversas regiões em torno da média nacional, não acompanhado por igual processo relativamente ao PIBpc médio da UE28.

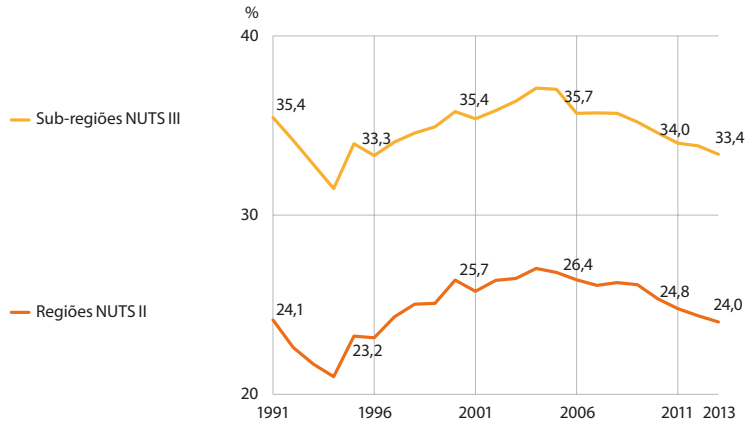
O processo de convergência das regiões NUTS III, atrás referido, pode ser mais facilmente observado na Figura 77 que mostra que a tendência de dispersão dos PIBpc tem registado uma regressão desde 2004, o mesmo acontecendo com a dispersão dos PIBpc das diversas NUTS III face ao PIBpc da respetiva NUTS II onde se integram (Figura 78).

Figura 77: PIB *per capita*, por região NUTS II, 2000-2013



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

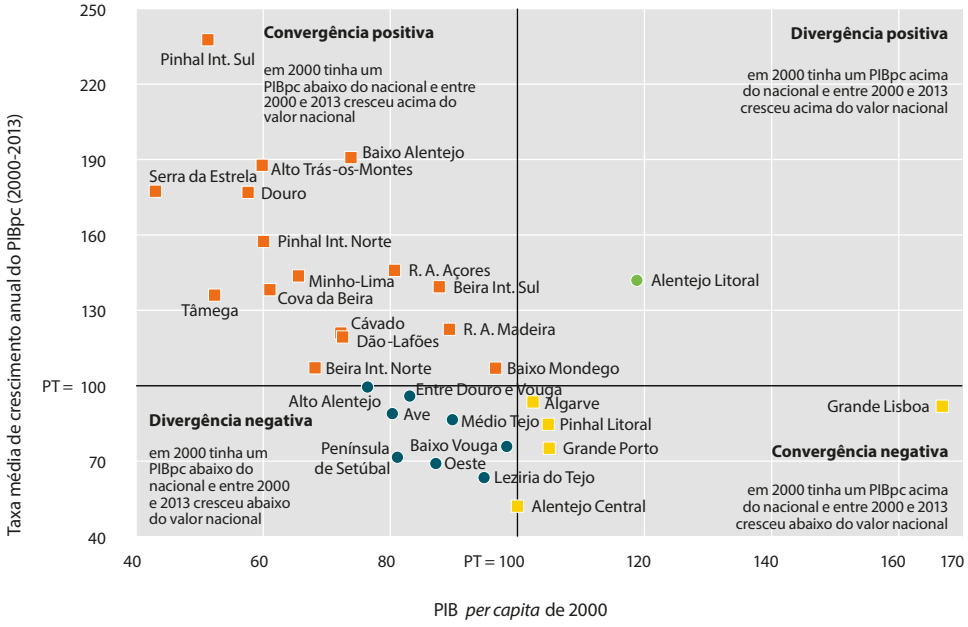
Figura 78: Dispersão dos níveis do PIB *per capita* nas regiões NUTS II e III, 1991-2013



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

Em 2000, das 30 sub-regiões (NUTS III) que então compunham o território nacional, apenas cinco (Grande Lisboa, Alentejo Litoral, Grande Porto, Algarve e Pinhal Litoral) apresentavam um nível de PIBpc superior ao da média nacional (Figura 79). No final deste período verifica-se que 17 sub-regiões cresceram acima da média nacional, tendo contribuído positivamente para o resultado nacional. Destas, 16 convergiram positivamente, visto que partiram de uma posição desfavorável em 2000 e devido a esse crescimento acima da média melhoraram a sua posição relativa e uma (Alentejo Litoral), divergiu positivamente. Pelo contrário, 13 sub-regiões pioraram a sua posição de partida, visto que ao longo deste período registaram crescimentos modestos e inferiores à taxa média nacional: oito divergiram negativamente porque não só partiram de uma posição desfavorável como a agravaram; e cinco convergiram negativamente (Alentejo Central, Algarve, Grande Porto, Pinhal Litoral e Grande Lisboa).

Figura 79: PIB *per capita* em 2000 e taxa média de crescimento anual do PIB *per capita* a preços correntes, 2000 – 2013



Fonte: Instituto Nacional de Estatística – Contas Económicas regionais.

O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) para o ano de 2013[39] continua a evidenciar as disparidades regionais existentes, ainda que essas diferenças sejam mais visíveis na componente da Competitividade do que na da Coesão.

Além dos indicadores analisados existem outros elementos que definem o potencial de cada região e que são igualmente pertinentes para a reposicionar no contexto nacional. O ISDR[40] estabelece uma hierarquia regional relevante para a definição de políticas que respondam, territorialmente e em cada momento, aos desafios económicos e sociais, classificando as regiões em termos de competitividade, coesão social e qualidade ambiental. Essa classificação baseia-se no pressuposto de que o desempenho de cada região depende de: i) dimensão e qualificação dos ativos disponíveis e das suas infraestruturas; ii) evolução educacional, profissional, empresarial e produtiva; iii) capacidade de gerar riqueza e de se posicionar no mercado internacional.

Uma vez que o presente relatório encerra o período de programação do QREN e promove a ligação com o Portugal 2020 seria pertinente comparar os dois Índices, tendo como referência o ano inicial do QREN (2007) e o do seu término. No entanto, com as alterações ao novo referencial da organização das NUTS III (2013) e com a adoção de uma nova versão do ISDR, cujos dados não são diretamente comparáveis, optou-se por uma análise isolada do Índice de 2013 fazendo apenas uma breve referência aos principais resultados do ISDR de 2007.

39 Com o ISDR 2013, o INE inicia o ciclo de produção da versão 2 do ISDR. *"A nova versão beneficia de informação entretanto disponibilizada no âmbito do Sistema Estatístico Nacional e adota o novo referencial da organização das NUTS III instituído pelo Regulamento (UE) nº 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto, que define as NUTS III como unidades administrativas, com limites territoriais coincidentes com os estabelecidos para as Entidades Intermunicipais definidas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, para o Continente. Adicionalmente, a versão 2 do ISDR concretiza uma antecipação do calendário de divulgação dos resultados de abril do ano n+3 para o 1º semestre do ano n+2. Assim, os dados agora divulgados não são diretamente comparáveis com os dados anteriormente publicados e associados à versão 1 do ISDR".*

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

Da análise do ISDR para o ano de 2013 os resultados continuam a evidenciar as disparidades regionais existentes, ainda que essas diferenças sejam mais visíveis na componente da Competitividade do que na da Coesão. Os resultados obtidos realçam que quatro das 25 regiões NUTS III portuguesas superam a média nacional em termos de desenvolvimento regional global – as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, o Alto Minho e a Região de Aveiro (Figura 83).

Na componente da Competitividade (Figura 80) permanece o destaque das regiões litorais, em particular as duas áreas metropolitanas, reforçando as assimetrias territoriais nas condições, processos e resultados associados à criação de riqueza. Das 25 regiões NUTS III apenas três superam a média nacional – as duas áreas metropolitanas e a Região de Aveiro. Com reduzida capacidade competitiva surge o interior do continente e as regiões autónomas.

Na componente da Coesão (Figura 81), que traduz a equidade no acesso a bens, equipamentos e serviços, apenas oito das 25 regiões superam a média nacional, sendo a AML e Coimbra as que apresentam os índices mais elevados. Os resultados em termos nacionais revelam uma visão territorial de maior coesão no espaço central do Continente e no litoral norte. Por outro lado, apresentando défices de acessibilidade surgem as Regiões Autónomas e o Interior Norte.

A qualidade ambiental visa captar as pressões exercidas pelas atividades económicas e pelas práticas sociais sobre o meio ambiente – numa perspetiva vasta que se estende à qualificação e ao ordenamento do território, os respetivos efeitos sobre o estado do mesmo e as consequentes respostas económicas e sociais, quer ao nível dos comportamentos individuais, quer em termos das políticas públicas.

Os resultados desta componente (Figura 82) *"refletem uma imagem territorial de algum modo simétrica à da competitividade, atendendo à concentração de regiões com índices de qualidade ambiental mais elevados no interior continental e nas regiões autónomas, com o padrão territorial dos resultados desta componente a sugerir um aumento progressivo da qualidade ambiental do Litoral para o Interior"*. Neste contexto a média nacional é superada por 14 das 25 regiões NUTS III, verificando-se uma disparidade territorial mais ténue do que nas componentes referidas anteriormente.

No ISDR para o ano de 2007 o índice global de desenvolvimento regional registava igualmente alguma preponderância das sub-regiões litorais (Figura 83). A análise das três componentes confirmava a existência de fortes assimetrias regionais tanto na vertente da competitividade como na da coesão social. Por um lado, uma dicotomia litoral/interior em termos de desempenho económico e, por outro lado, uma distinção entre uma zona central e as suas periferias norte, sul e regiões autónomas, em termos de coesão social. Assim, a um litoral mais competitivo, sobretudo ao redor das Áreas Metropolitanas de Lisboa (extensão ao Alentejo Litoral) e do Porto (extensão ao Baixo Vouga e ao Ave), opunha-se um interior com baixos níveis de desempenho, seja do ponto de vista do potencial existente, da eficiência dos processos ou dos resultados.

Figura 80: Competitividade (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2013

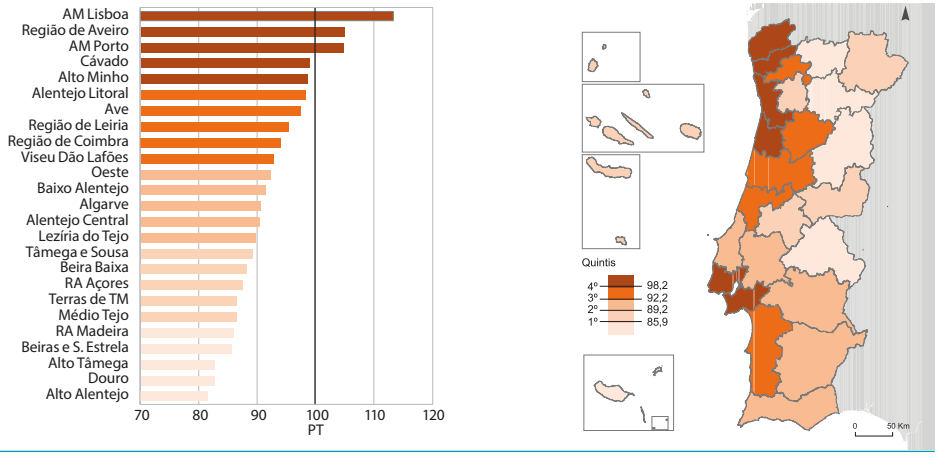


Figura 81: Coesão (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2013

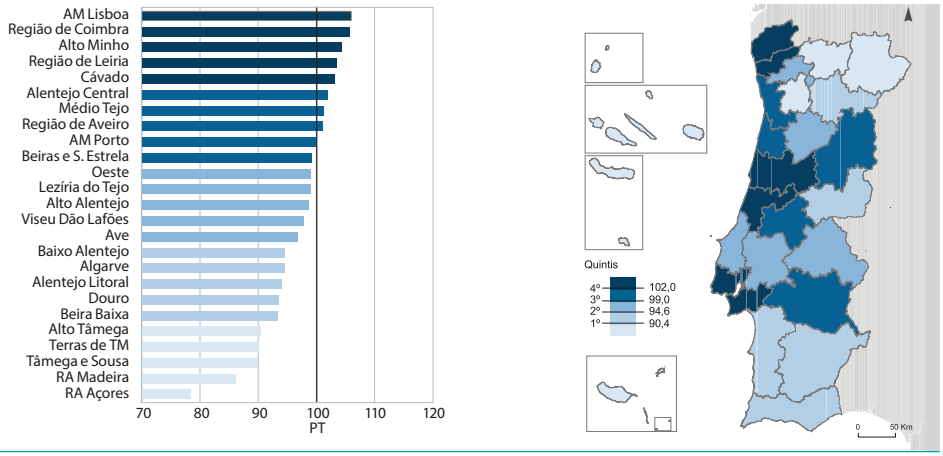


Figura 82: Qualidade Ambiental (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2013

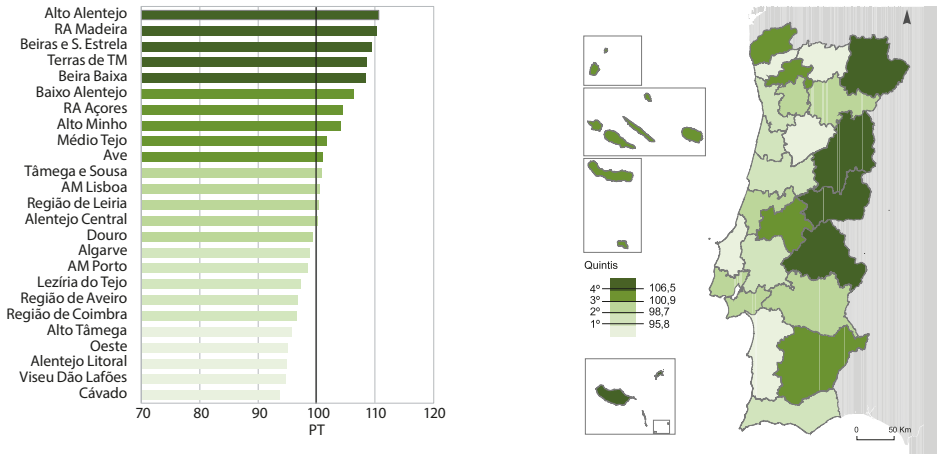
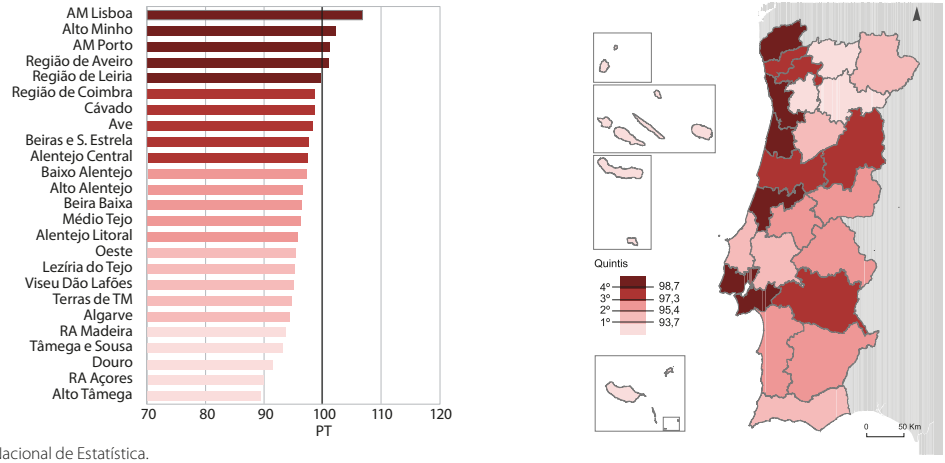


Figura 83: Global (Portugal = 100), por subregiões NUTS III, 2013



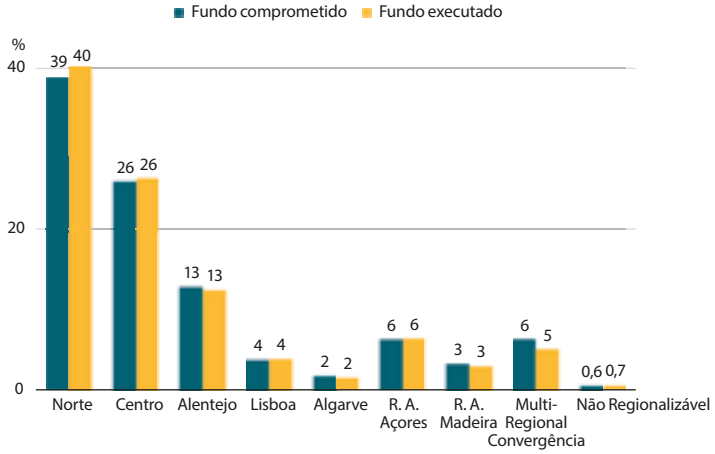
Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

4.2 As dinâmicas de implementação regional dos fundos

A aferição da alocação regional dos recursos disponibilizados pelos fundos do QREN (FEDER, FSE e FC) constitui um importante elemento de análise da territorialização das intervenções apoiadas. Dois aspetos devem, contudo, ser tidos em consideração: o primeiro é o facto de Portugal (e qualquer um dos restantes Estados-membros da UE) não deter sobre esta matéria total autonomia de decisão, em virtude das restrições que decorrem do princípio da não transferência de verbas entre regiões integradas em diferentes objetivos da Política de Coesão; o segundo é o facto de as intervenções apoiadas pelo QREN se concretizarem, em muitas situações, em articulação ou a par de outras intervenções, com fontes de financiamento de cariz nacional.

Como consequência direta da definição dos envelopes financeiros regionais da Política de Coesão, 91% dos fundos estruturais aprovados e executados, até final de 2014, concentraram-se nas regiões do objetivo Convergência (Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores), assumindo a proporção das restantes regiões uma expressão pouco significativa.

Figura 84: Distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Para além das aprovações cujo investimento é diretamente imputável a cada uma das regiões do objetivo Convergência, há ainda uma reduzida parte do investimento aprovado que não se encontra afeto exclusivamente a uma destas regiões, sendo classificado como multirregional Convergência ou não regionalizado, representando, respetivamente, 6,4% e 0,6% do montante total aprovado até dezembro de 2014. Acresce ainda que as despesas de algumas operações apoiadas no QREN desenvolvidas em Lisboa são consideradas parcialmente imputadas às regiões do Continente do objetivo Convergência, ao abrigo da regra dos efeitos de difusão (*spill-over effects*).

A monitorização dos efeitos de difusão (*spill-over effects*)

Um dos aspetos associados à incidência territorial das intervenções cujo desempenho foi monitorizado ao longo do período de programação do QREN foi o dos chamados efeitos de difusão ou *spill-over effects*. Este mecanismo visou assegurar a elegibilidade a PO temáticos com incidência nas regiões do objetivo Convergência (e.g. PO FC e PO PH) de determinadas operações realizadas fora dessas regiões, desde que se considerem especialmente relevantes e os seus efeitos se repercutam nas regiões do objetivo Convergência, (projetos no domínio da I&D e modernização e capacitação da administração pública).

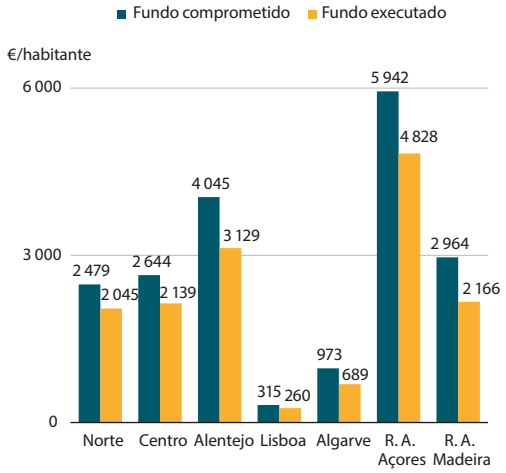
A sua monitorização permitiu concluir que o mecanismo *spill-over effects* assumiu um caráter de excecionalidade marginal no quadro dos apoios concedidos no âmbito dos dois PO. Até final de 2014, as operações aprovadas ao abrigo deste mecanismo representavam 6,7% do fundo aprovado no PO FC (e 6,6% da dotação programada) e 0,1% do fundo aprovado e da dotação programada no PO PH.

De acordo com os dados do Relatório de Execução do PO FC e do sistema de monitorização do FSE relativos a dezembro de 2014, foram aprovadas 491 operações ao abrigo desta regra, implicando uma despesa correspondente a 234,6 M€ de fundos, assim distribuídos:

(i) 19,8 M€ de FEDER, previsto em 120 projetos aprovados no PO FC, na tipologia "Apoios a consórcios de I&DT entre empresas e entidades do SCT", nos quais a regra de exceção se aplicou, com um investimento elegível de 29 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*, ou seja, 4,7% do fundo apoiado no âmbito do SI I&DT;
(ii) 163,6 M€ de FEDER, previsto em 152 projetos aprovados no PO FC, na tipologia "Sistema de Apoio à Modernização Administrativa" (SAMA), nos quais esta regra se aplicou, com um investimento elegível de 192,7 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*, ou seja, 58% do fundo concedido no âmbito do SAMA.
(iii) 10,2 M€ de FSE, previsto em 219 projetos aprovados no PO PH, na tipologia "Qualificação dos Profissionais da Administração Pública Central", nos quais se aplicou esta regra de exceção, com um investimento elegível de 12,9 M€ ao abrigo do efeito *spill-over*, ou seja, 76,7% do fundo apoiado nesta tipologia.

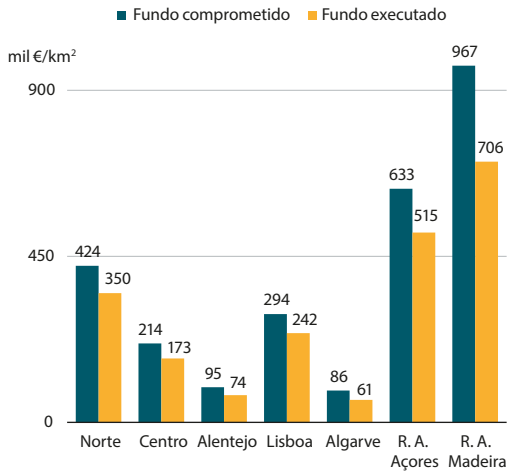
No que respeita à intensidade de apoio inerente ao volume de aprovações (Figura 85), a Região Autónoma Açores registou o valor mais elevado no contexto das regiões do objetivo Convergência, com a diferença face às restantes regiões a ser atenuada quando o indicador é calculado em função da área (e não da população) (Figura 86), situação em que a maior intensidade de apoio passa a verificar-se na Região Autónoma Madeira. Contudo, nenhum destes denominadores – população e área – capta a necessidade específica de um maior volume de investimento público nesta região, que deriva da sua natureza e dimensão e ainda da configuração do próprio arquipélago dos Açores.

Figura 85: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por habitante, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Figura 86: Intensidades de apoio do fundo comprometido e executado, por km², até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

A análise da distribuição regional dos fundos comprometidos e executados, até final de 2014, de cada um dos **PO temáticos, nas três regiões do objetivo Convergência do Continente** (Quadro 12) permite ainda concluir o seguinte:

- No **PO PH** (cofinanciado pelo FSE), o peso da região **Norte** (48% do comprometido) é mais expressivo devido, sobretudo, a uma maior concentração de apoios no âmbito da formação de dupla certificação (eixos prioritários 1 e 2) que assumem 2/3 dos apoios do programa à região Norte, sendo estes dados coerentes com os ainda reduzidos níveis de qualificações da população desta região. Seguem-se os apoios à formação avançada e à inclusão e desenvolvimento social (eixos 4 e 6) que absorveram equitativamente 10% do financiamento. No caso da região **Centro** a sua relevância (30% do POPH) deriva igualmente das intervenções associadas à formação de jovens e adultos (eixos 1 e 2), com 61%, seguindo-se os eixos 4, 5 e 6 com 33% dos apoios. No **Alentejo**, para além dos apoios à formação de jovens e adultos, preponderante em todas as regiões de Convergência, há a destacar 25% dos apoios atribuídos no âmbito da transição para a vida ativa e da inclusão social (eixos 5 e 6);

- No **PO FC** (cofinanciamento FEDER), a região **Norte** destacou-se das restantes (37% do compromisso) sobretudo por via da relevância dos incentivos à I&DT e às empresas (eixos 1 e 2), respetivamente com 26% e 66%, e dos investimentos aprovados nas ações coletivas (eixo 5), enquanto nas regiões **Centro** e **Alentejo** (respetivamente 30% e 10% do aprovado no programa), os incentivos às empresas (SI Inovação e SI Qualificação de PME), no âmbito do eixo 2, assumiram maior preponderância relativa. Na territorialização das intervenções do PO FC destacaram-se as intervenções indiferenciadamente associadas ao conjunto das regiões do objetivo Convergência do Continente que derivam, sobretudo, das aprovações na engenharia financeira (eixo 3) e na modernização administrativa (eixo 4), somando 59% dos apoios e, em menor escala, dos incentivos concedidos às empresas (eixos 1 e 2), com 25%;

- No **PO VT** (cofinanciamento FEDER e FC), a região **Norte** continuou a assumir, em 2014, a liderança no que se refere à repartição regional do fundo aprovado e executado com cerca de 34% do financiamento, sobretudo por via de intervenções em três tipologias: na requalificação da rede de escolas com ensino secundário (38 das 75 operações aprovadas no Continente localizam-se nesta região) que absorve mais de 1/3 do financiamento do programa na região; no domínio da mobilidade territorial que representou 1/4 do apoio, sendo de destacar o grande projeto da Autoestrada Transmontana, os projetos promovidos pela Metro do Porto, S.A. e o projeto do Túnel do Marão; e das intervenções na Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento que corresponde a 14% do fundo deste programa na região.

  Segue-se a região **Centro**, com 23% do financiamento aprovado, repartido essencialmente pelas tipologias de Requalificação da rede de escolas com ensino secundário (24% do fundo do PO VT na região) e da Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento (igualmente com 24%) com um contributo importante do projeto de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Multimunicipal do Litoral Centro e da Estação de Tratamento de Águas Residuais de Viseu Sul e Emissários. A tipologia Redes e Equipamentos de Transportes

representou 12% do apoio do programa, de onde se destacou, pelo peso financeiro, o grande projeto da Linha da Beira Baixa – Modernização do troço Castelo Branco/Covilhã/Guarda (1ª fase) e o do Ramal de Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro.

Na região **Alentejo** que ocupou a terceira posição com 21% das aprovações, mais de metade do compromisso encontrava-se afeto a duas tipologias: ao Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva (34%) e às Redes e Equipamentos de Transportes (19%) destes destacando-se a Ligação Ferroviária Sines/Elvas (os apoios foram concedidos apenas a alguns dos troços desta ligação).

No seu conjunto, manteve-se inalterada a relevância do financiamento comunitário FEDER e FC atribuído às regiões do objetivo Convergência do Continente pelo POVT, com cerca de 83% do financiamento atribuído.

Nas regiões do Continente fora do objetivo Convergência, elegíveis ao FC do PO VT, a região de **Lisboa** absorveu 8% do financiamento aprovado, para o que contribuiu o facto de, em função das regras de regionalização, aí serem contabilizados os investimentos de natureza imaterial ou de aquisição de equipamentos promovidos por entidades públicas sediadas nesta região, a aprovação de operações no domínio da rede e equipamentos de transportes, nomeadamente a Extensão da Linha Azul do Metropolitano de Lisboa à Reboleira e o projeto de Modernização da Linha de Sintra (troço Barcarena-Cacém) e de um conjunto de infraestruturas apoiadas no âmbito de sistemas ambientais e de prevenção, gestão e monitorização de riscos. No **Algarve,** com 3% do financiamento do PO VT, metade da intervenção foi dirigida para ações da rede estruturante de água e saneamento e para intervenções de combate à erosão e defesa costeira (29%).

Quadro 12: Distribuição regional do fundo comprometido e executado por PO Temático, até final de 2014

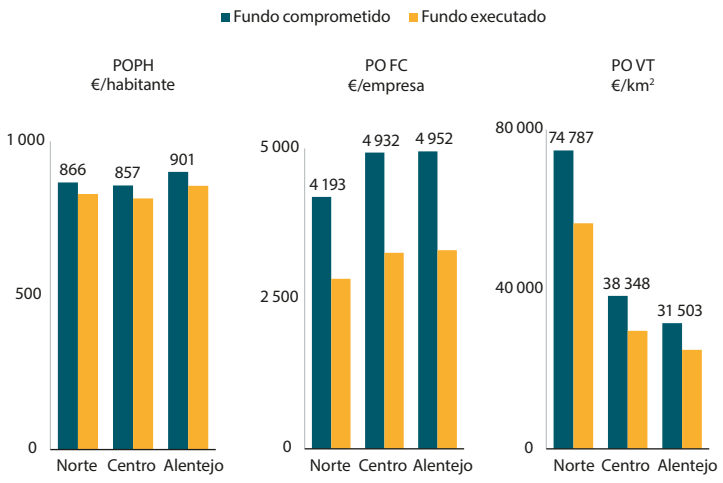
Regiões	Total dos PO temáticos		PO PH		PO FC		PO VT	
	Fundo Aprovado	Fundo Executado	Fundo Aprovado	Fundo Executado	Fundo Aprovado	Fundo Executado	Fundo Aprovado	Fundo Executado
Portugal (total em M€)	**15 312**	**12 383**	**6 594**	**6 234**	**4 050**	**2 577**	**4 668**	**3 572**
	%	%	%	%	%	%	%	%
Norte	40,89	42,35	47,89	48,46	37,32	39,59	34,10	33,69
Centro	27,60	28,10	29,63	29,81	29,38	30,56	23,17	23,36
Alentejo	13,45	13,60	10,15	10,20	9,75	10,23	21,33	21,96
Lisboa	3,76	3,92	2,83	2,68	n.a.	n.a.	8,33	8,90
Algarve	1,48	1,37	1,52	1,49	n.a.	n.a.	2,71	2,16
R. A. Açores	0,66	0,60	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,17	2,10
R. A. Madeira	1,52	1,33	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4,98	4,61
MultiReg. Convergência	9,67	7,70	6,76	6,17	23,55	19,61	1,74	1,77
Não Regionalizável	0,97	1,02	1,22	1,20	0,00	0,00	1,47	1,46

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

A análise da distribuição regional de cada um dos PO temáticos nas regiões do objetivo Convergência do Continente, através da relativização dos fundos comprometidos e executados – pela população, no caso do PO PH, pelo número de empresas existentes na região, no caso do PO FC, e pela área, no caso do PO VT – permite identificar um conjunto de elementos específicos (Figura 87):

- As intensidades de apoio regional no PO PH não registavam diferenças significativas entre as três regiões (variando entre os 857 €/habitante de fundo comprometido no Centro e os 901 €/habitante no Alentejo);
- No PO FC, o Alentejo e o Centro apresentavam as maiores intensidades de apoio. O Alentejo surge com uma intensidade de apoio significativamente superior à das restantes regiões, fruto da aprovação de alguns grandes projetos de investimento de inovação produtiva numa região com fraca densidade empresarial, e pelo facto do tecido produtivo desta região ser marcado, em termos relativos, por empresas de maior dimensão do que nas outras duas regiões;
- No PO VT, a região Norte surgia com o valor mais elevado na relativização dos apoios aprovados pela área da região, devido sobretudo às intervenções de requalificação da rede de escolas com ensino secundário.

Figura 87: Intensidades de apoio nos PO temáticos, por região objetivo Convergência do Continente, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

No âmbito dos PO regionais do Continente, a ponderação dos apoios do FEDER pelo número de habitantes, em cada uma das NUTS III (Figura 88), permite realçar maiores intensidades de apoio em muitas sub-regiões de baixa densidade populacional localizadas no interior:

- Em subregiões da região Norte com menor PIBpc – Douro, Minho-Lima e Alto Trás-os-Montes (que registaram igualmente elevadas taxas de realização dos investimentos aprovados), mantendo-se a sub-região Douro com maior nível de apoio *per capita*, à semelhança dos anos anteriores. Referência também para a sub-região do Tâmega, com o menor PIBpc da região Norte, que apresentava uma intensidade de apoio ainda acima da média e um elevado desempenho ao nível da taxa de realização;
- Nas sub-regiões da região Centro - Beira Interior Norte, Beira Interior Sul (que registaram paralelamente taxas de realização dos investimentos aprovados acima da média) – fruto, no primeiro exemplo, do peso financeiro do projeto de cariz regional na área da saúde (ampliação do Hospital da Guarda) e, no segundo caso, da aprovação de um conjunto de projetos no domínio das Infraestruturas Científicas e Tecnológicas (influenciando também este indicador a rarefação populacional) – e Baixo Mondego pela dimensão de diversos investimentos (Hospital Pediátrico de Coimbra e vários projetos em áreas de I&DT);
- Nas sub-regiões da região Alentejo – Alto Alentejo, Baixo Alentejo (estas com menor PIBpc) e no Alentejo Central, mantendo-se a sub-região da Lezíria do Tejo com a menor intensidade de apoio por habitante (e apresentando a maior taxa de realização), sobretudo por efeito da população residente comparativamente às restantes sub-regiões do Alentejo;
- Na região Lisboa, na sub-região com menor PIBpc – Península de Setúbal (registando uma taxa de realização dos investimentos aprovados também superior à da Grande Lisboa).

Figura 88: Intensidades de apoio do fundo comprometido, por habitante, por subregião NUTS III, até final de 2014

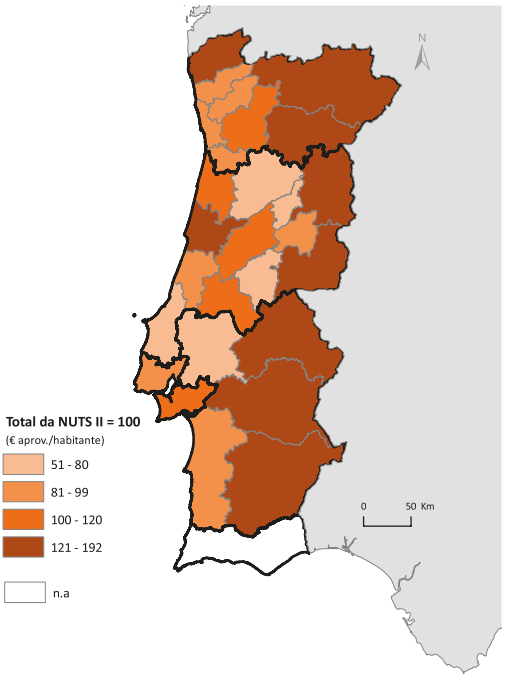
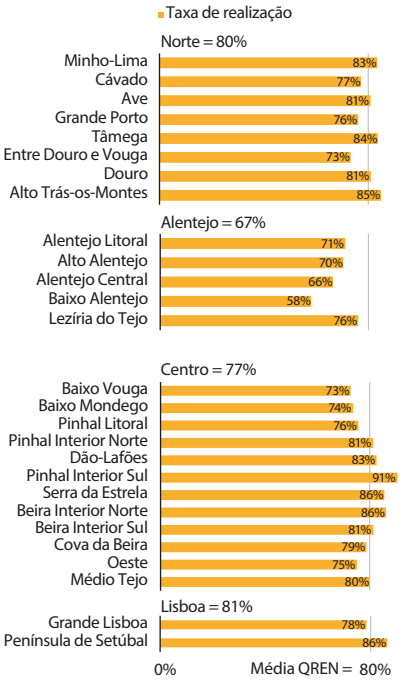


Figura 89: Taxas de realização, nos PO Regionais do Continente, por subregião NUTS III, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN; Instituto Nacional de Estatística – Estimativas Anuais da População Residente.

Uma análise por PO Regional das tipologias de intervenção com maior relevância financeira revela que certas dimensões tiveram uma aplicação transversal no território, designadamente a requalificação da rede escolar, os incentivos à inovação e a política de cidades, que assumira a primazia dos apoios na maioria das regiões da convergência do Continente (na ordem dos 40% do fundo aprovado e executado).

Esta mesma análise permite igualmente detetar dinâmicas, mais ou menos diferenciadas, na implementação das restantes tipologias:

- No Norte, destacaram-se, como um segundo grupo de focalização dos apoios, a valorização económica de recursos específicos, os incentivos à qualificação e internacionalização de PME e os apoios às infraestruturas científicas e tecnológicas e às infraestruturas e equipamentos de saúde, com 1/4 do fundo comprometido;
- No Centro, aproximadamente 30% do fundo distribuiu-se pelas tipologias da mobilidade territorial, dos equipamentos e serviços coletivos de proximidade e, à semelhança do Norte, dos incentivos à qualificação e internacionalização de PME, das infraestruturas científicas e tecnológicas e das infraestruturas e equipamentos de saúde;
- O Alentejo atribuiu 28% dos apoios aos domínios da valorização e qualificação ambiental, da mobilidade territorial e dos equipamentos e serviços coletivos de proximidade (coesão local);

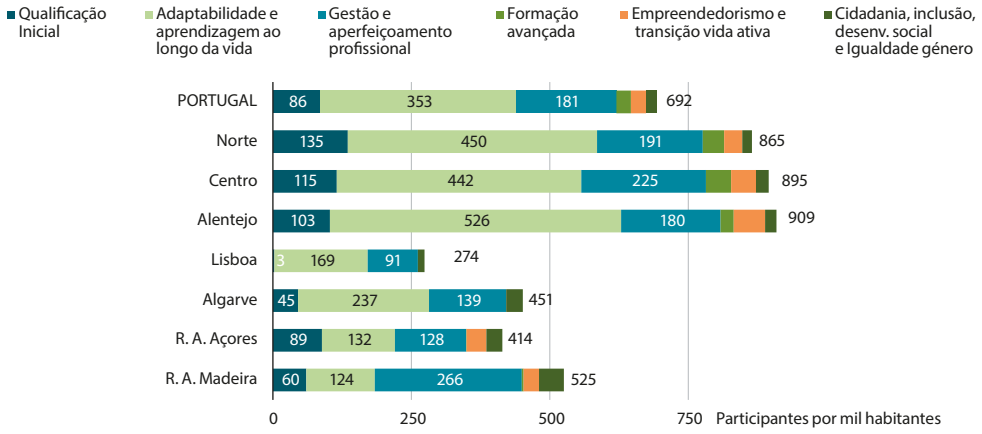
Fora das regiões de Convergência do Continente, em Lisboa para além da rede escolar e da política de cidades, que no conjunto representaram mais de 40% do compromisso, destacaram-se os incentivos à investigação e desenvolvimento tecnológico (23%), e no Algarve perto de metade do fundo aprovado concentrou-se nas tipologias dos incentivos à inovação (25%), da mobilidade territorial e da rede escolar.

Nas Regiões Autónomas, os Açores imputaram 34% do compromisso às redes de infraestruturas rodoviárias, às redes de infraestruturas e de prestação de serviços às empresas e à rede escolar e, na Madeira, 34% dos apoios destinaram-se à rede de equipamentos e infraestruturas de educação, à prevenção e gestão de riscos e a ações específicas destinadas a compensar sobrecustos ligados à dimensão do mercado.

No quadro da agenda do potencial humano, a análise regional das ações de qualificação de jovens e adultos, cofinanciadas pelos PO do FSE, aferidas com base no número de participantes abrangidos por mil habitantes,

permite concluir, à semelhança dos anos anteriores, que as três regiões do objetivo Convergência do Continente apresentavam intensidades próximas entre si e acima da média nacional no período 2007-2014 (Figura 90).

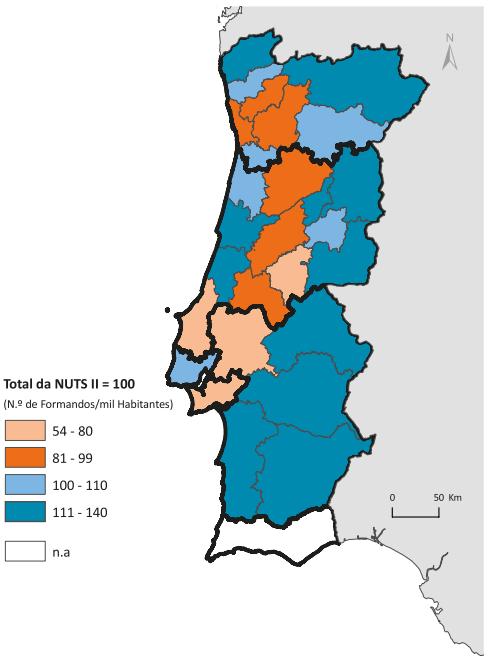
Figura 90: Participantes abrangidos pelo PO do FSE, por área de intervenção e região NUTS II, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Uma análise intrarregional deste indicador no Continente (Figura 91) aponta para os seguintes resultados no final de 2014: i) na região Norte, menores intensidades na NUTS III do Grande Porto e adjacentes (Ave e Tâmega); ii) na região Centro, maiores intensidades nas NUTS III que estruturam o eixo mais industrializado do interior (Cova da Beira, Beira Interior Norte, Serra de Estrela e Beira Interior Sul) e nas NUTS III do Litoral (Pinhal Litoral, Baixo Mondego e Baixo Vouga); iii) e nas sub-regiões limítrofes da região Lisboa – Oeste e Médio Tejo, na região Centro, na Lezíria do Tejo no Alentejo – que registaram as menores intensidades de apoio.

Figura 91: Intensidade de apoio no âmbito do PO PH, por subregião NUTS III, até final de 2014



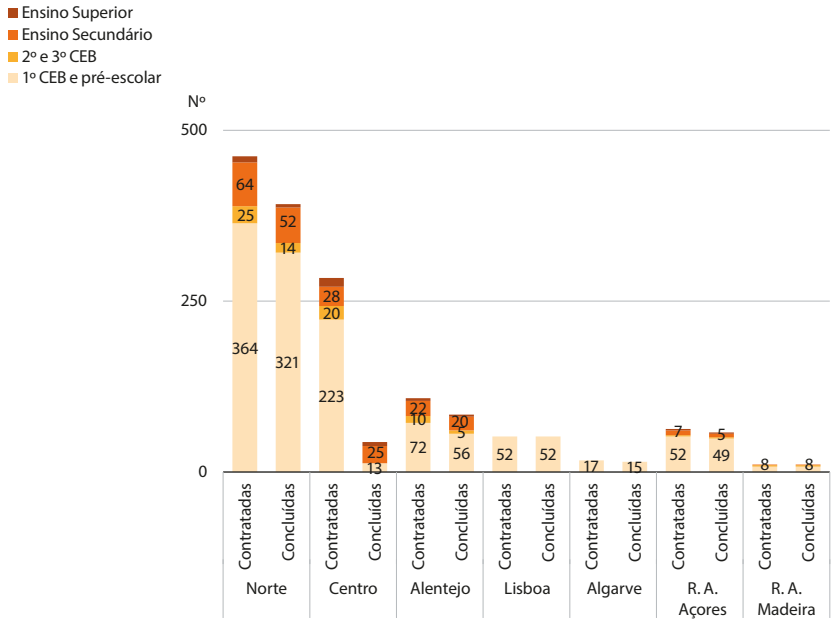
Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

A modernização da rede escolar constituiu um vetor de atuação relevante no âmbito da agenda potencial humano, com realizações evidentes no território (Figura 92). Nas intervenções de reordenamento e modernização do parque escolar, dos 1 004 estabelecimentos de ensino contratados a nível nacional (dos quais 662 se encontram já

concluídos), 92% estão concentrados nas regiões do objetivo Convergência, com destaque para as regiões Norte e Centro (46% e 28%, respetivamente). O apoio do FEDER a estes equipamentos totalizava cerca de 2,3 mil M€.

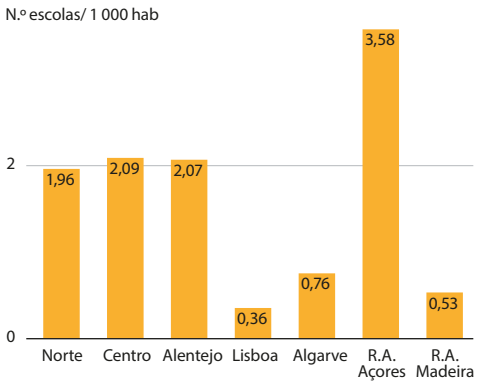
A nível nacional, 79% dos equipamentos escolares apoiados respeitam a escolas do 1º CEB e da educação pré-escolar (788, das quais 514 concluídas), num total de pouco mais de mil M€ de fundo aprovado. A intensidade de apoio neste CEB, aferida pelo número de escolas intervencionadas por mil habitantes entre os 5 e 9 anos (Figura 93, é mais elevada na R. A dos Açores (3,58), seguida das regiões Centro (2,09), Alentejo (2,07) e Norte (1,96), o que reflete a especificidade do território insular, já referida anteriormente, associada à necessidade de um maior peso do investimento público na região dos Açores, que decorre da configuração do arquipélago.

Figura 92: Estabelecimentos escolares contratados e concluídos, por tipologia e região NUTS II, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Figura 93: Intensidade dos apoios a escolas do 1º CEB e pré-escolar no escalão dos 5 aos 9 anos, por região NUTS II, até final de 2014



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

4.3 A dimensão sub-regional na estruturação e aplicação dos fundos

A integração territorial (ou territorialização) das políticas públicas tem sido encarada como um fator-chave para a gestão eficiente e eficaz dos recursos e dos processos de desenvolvimento. Assim, num contexto em que o território se assume como um fator de racionalidade das políticas públicas, o sucesso dessas políticas depende, em larga medida, da sua capacidade de resposta à multidimensionalidade e complexidade dos desafios do desenvolvimento, através de uma visão estratégica e integrada de políticas setoriais. Esse sucesso depende também da capacidade de incorporação de competências de atores muito diversificados na conceção, implementação e avaliação das políticas públicas. A visão partilhada de todos os atores com responsabilidades sobre o território é determinante, de forma a permitir a potenciação dos seus recursos e o aprofundamento de relações de ordem vertical e horizontal num quadro multinível de governação.

Foi neste sentido que a programação do QREN contemplou um conjunto de iniciativas de cariz marcadamente territorial que procurou estimular uma maior participação dos atores locais e regionais na aplicação das políticas, num quadro de coerência com as orientações de política nacional. Deste conjunto de iniciativas, destacaram-se, pela sua relevância, quer em termos de abrangência territorial e institucional, quer em termos do volume de investimento associado:

(i) A contratualização entre o Governo e as associações de municípios, depois Comunidades Intermunicipais (CIM) e Área Metropolitana do Porto, assinadas em dezembro de 2008, com um financiamento FEDER inicial programado de cerca de 1 400 M€, ou seja, cerca de 27% da dotação dos três POR das regiões Convergência do Continente, repartidos pelas três regiões da seguinte forma: PO Norte (676 M€ e 25% da dotação do PO); PO Centro (469 M€ e 28% da dotação do PO); e PO Alentejo (256 M€ e 29% da dotação do PO);
(ii) Os instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI) – cujos primeiros programas de ação datam de 2008 (com um apoio de 711 M€ de FEDER aprovado nas PRU e de 79,5 M€ nas RUCI);
(iii) O Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE), objeto de reconhecimento ministerial em julho de 2009 e um volume de FEDER aprovado de 103 M€.

A este conjunto de iniciativas, cujo financiamento através de fundos europeus foi assegurado pelos PO Regionais do Continente (FEDER), deverá acrescentar-se outras iniciativas que fomentaram igualmente novos modelos de cooperação (ou o aprofundamento de modelos já existentes) entre um conjunto alargado de atores: a política de *clusters* financiada pelo FEDER, no âmbito do POFC e dos POR do Continente; os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) e os Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo (TEIP), ambos financiados pelo FSE no âmbito do POPH; e a abordagem LEADER (com financiamento exclusivamente FEADER).

Todas estas iniciativas, e em especial as financiadas no âmbito dos fundos da política de coesão, mereceram uma atenção especial no âmbito da monitorização do QREN, sobretudo devido ao carácter inovador de algumas delas em termos de política pública, à complexidade acrescida que resultava de se suportarem em processos de cooperação interinstitucional e, ainda, ao elevado volume de investimento e de fundos comunitários que lhes estavam associados. Os resultados intercalares destes processos e as principais conclusões desta monitorização específica, levada a cabo pelo Observatório do QREN, bem como de estudos e avaliações realizados ao longo do período[41], foram apresentados em edições anteriores deste Relatório.

No entanto, nesta fase de transição, importa recapitular algumas das principais conclusões que podem contribuir para a correção de alguns dos erros cometidos e potenciar os aspetos positivos decorrentes do crescente amadurecimento dos processos de cooperação institucional entre atores de diversos níveis (tanto vertical como horizontal). No que diz respeito à contratualização importa reter que a implementação deste processo apresentou aspetos fortemente positivos, entre os quais se destacam a instituição de um nível subregional, com a criação de CIM/AM em todo o território (consagrada posteriormente na publicação da Lei n.º 75/2012), a criação de mecanismos de articulação entre entidades de administrações de diferentes escalas de intervenção, e entre

41 E.g. estudos como "Abordagens Integradas de Base Territorial – 2010", "Alianças Territoriais", Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC) PROVERE (2013), avaliações (operacionais e intercalar do PO Alentejo - 2013) e monitorização estratégica (Relatórios anuais do QREN 2009 a 2012 e reportes trimestrais).

estas e entidades com funções delegadas ou contratualizações, promovendo-se um trabalho em parceria que é de sublinhar e potenciar no futuro, um processo progressivo de capacitação institucional, tanto, dos decisores políticos como das estruturas técnicas.

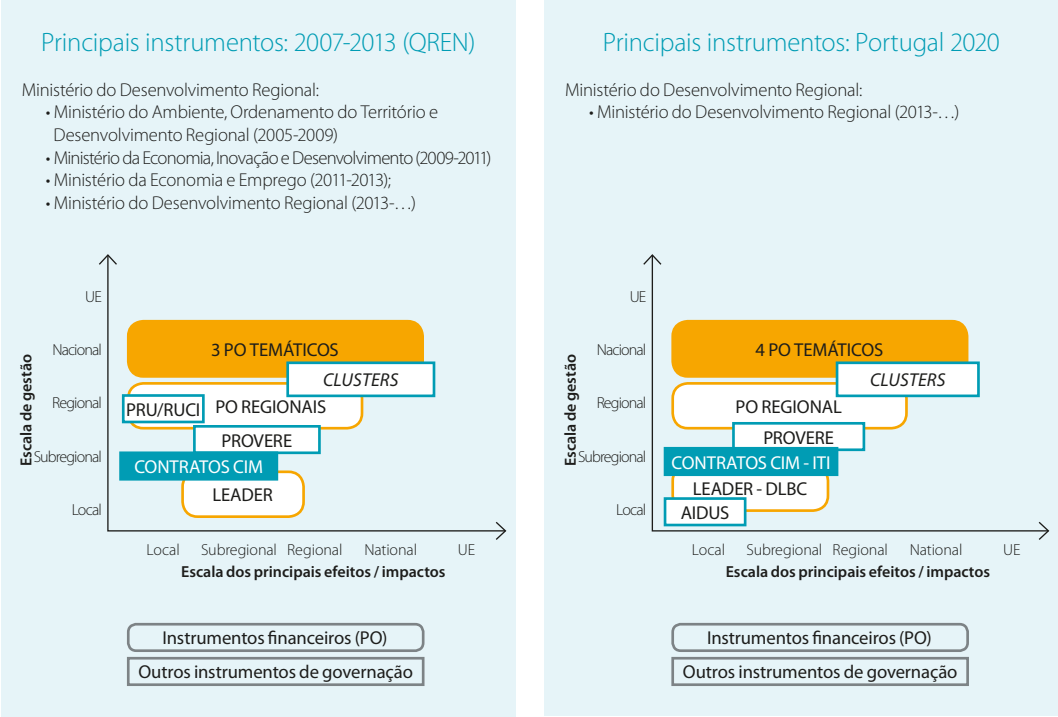
Também apresentaram, contudo, aspetos menos conseguidos, sendo que, alguns deles, mereceram uma profunda reflexão para o novo ciclo, nomeadamente: alguma escassez de escala supramunicipal nas intervenções, não obstante o esforço de articulação e coerência das intervenções municipais (os projetos municipais tenderam a prevalecer sobre a lógica de definição de objetivos e ações subregionais); registaram-se assimetrias nos processos de negociação dos Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD) nas diversas regiões, desde processos mais tradicionais centrados na negociação de projetos, até processos onde a componente de diálogo estratégico esteve mais presente; a pressão da execução associada a uma deficiente maturidade de projetos estruturantes dos PTD implicou o desvirtuamento da sua estratégia e alguma perda de credibilização do processo de contratualização motivada pela pressão sobre a execução e pela não concretização de ações-chave previstas nos contratos, como por exemplo, a avaliação a meio do período; a sobreposição temporal, nem sempre coordenada, de um conjunto vasto de abordagens integradas (contratualização, PRU/RUCI, PROVERE, *Clusters*, etc.) que concorriam nos mesmos territórios para fins muito similares ou complementares, com geometrias institucionais diversas.

Ao nível das PRU e RUCI, as conclusões dos processos de monitorização e dos estudos realizados apontaram para que as entidades municipais privilegiaram um processo de cativação de fundos através da negociação e aprovação de Programas de Ação pouco maduros e com parcerias pouco coerentes e consistentes. Verificou-se que, 12 meses após a aprovação dos Programas de Ação, e contrariamente ao que estipulavam os regulamentos, poucas operações tinham tido o seu início e, no final verificou-se que a grande fatia dos investimentos foi realizada pelas entidades municipais, tendo as restantes entidades que compunham as parcerias contribuído apenas residualmente para a execução do Programa de Ação. Também aqui, o incumprimento dos regulamentos a par de uma ausência por omissão de algumas das agências públicas responsáveis pelas políticas, não contribuíram para a credibilização que a implementação destes processos tanto carece. No entanto, estas situações não impediram que tivessem ocorrido resultados importantes na requalificação e regeneração de diversas áreas de centros urbanos (centros históricos, zonas ribeirinhas, bairros críticos, etc.).

Relativamente aos PROVERE, observou-se que as atividades desenvolvidas se limitaram, em muitos casos, à implementação de projetos (sejam projetos âncora, complementares e de dinamização, coordenação, acompanhamento, monitorização e gestão da parceria), a maioria dos quais promovidos individualmente, num número muito abaixo do inicialmente esperado, quer em termos de investimento, quer em termos de operações. Por sua vez, a experiência reduzida das entidades líderes dos consórcios e das equipas técnicas responsáveis pelas atividades de animação e gestão das estratégias de eficiência coletiva, bem como a fraca cultura de cooperação existente nos territórios em questão, limitaram os efeitos que poderiam ter sido gerados ao nível da criação de economias de aglomeração, tendo como resultado baixos níveis de execução dos projetos que integravam os Programas de Ação e, consequentemente, uma redução dos efeitos potenciais pretendidos pelo PROVERE. Ainda assim, a avaliação realizada conclui que se trata de uma resposta inquestionavelmente necessária, pelo que importa dar-lhe continuidade e aprofundamento, procedendo-se aos ajustamentos necessários relativamente ao passado, fazendo uso da experiência acumulada e introduzindo um conjunto de alterações em benefício de uma maior eficácia e eficiência da política e de uma maior amplitude dos seus contributos. Estes, de acordo com as recomendações do estudo de avaliação, deverão ser claramente traduzidos em objetivos, definidos à partida numa dimensão realista, sendo garantidas as condições necessárias para a sua concretização. Apesar de algumas fragilidades deste instrumento e das debilidades intrínsecas aos territórios de baixa densidade, foi possível identificar a existência de importantes efeitos ao nível da cooperação (através do reforço das relações entre atores nos territórios e de estratégias conjuntas com vista a ganhos de escala), da inovação (sobretudo a nível incremental, mas com alguns exemplos interessantes nas áreas da especialização e comercialização) e da atratividade, por via de significativos investimentos em infraestruturas, em unidades hoteleiras de saúde e bem-estar e em atividades de promoção da identidade e da imagem dos territórios com vista fundamentalmente à promoção turística.

Revisitado o *estado da arte* relativo às principais intervenções territoriais no âmbito do QREN e feita uma breve síntese das principais conclusões e recomendações dos estudos e exercícios de avaliação realizados, a figura seguinte permite fazer uma comparação entre o que foram essas intervenções no QREN e aquilo que se desenhou para o Portugal 2020, privilegiando o posicionamento dos diversos instrumentos tendo em atenção uma dupla escala: i) a do nível em que se procede à gestão e implementação do mesmo e; ii) a dos impactos ou efeitos da sua aplicação.

Figura 94: Escalas de gestão e de efeitos dos principais instrumentos com incidência territorial



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Como se observa, as principais alterações previstas para o período de programação 2014-2020 são essencialmente qualitativas, uma vez que as autoridades nacionais assumiram como fulcral e transversal para a estratégia de desenvolvimento do país o aprofundamento das abordagens territoriais, procurando conjugar as experiências do QREN com as oportunidades propiciadas pelos regulamentos comunitários no âmbito dos Instrumentos Territoriais, significativamente valorizados como dimensão essencial para a promoção de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Com uma estrutura de instrumentos de financiamento similar à do QREN[42], a abordagem territorial preconizada no Portugal 2020 será reforçada através de: i) integração de políticas e financiamentos que se procura promover; ii) requisitos que exigem uma melhor explicitação nos documentos de programação do papel dos territórios e, por último, iii) criação de novos instrumentos de gestão de fundos comunitários especialmente vocacionados para intervenções de cariz territorial.

Neste contexto, para além das intervenções de política pública de caráter mais setorial asseguradas tanto pelos PO Temáticos como pelos PO Regionais, Portugal assumiu a mobilização dos três instrumentos territoriais previstos na regulamentação europeia: Instrumentos Territoriais Integrados (ITI), Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) e Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS). A mobilização destes três instrumentos visa dar continuidade a um processo que tem vindo a ser desenvolvido no sentido de aproximar a escala de planificação e de implementação de estratégias territoriais à sua escala de impactos, dando assim seguimento às experiências iniciadas no QCA III e reforçadas no período do QREN com a extensão a todo o território do Continente da contratualização entre o Governo e as CIM, com o alargamento da abordagem LEADER às comunidades desfavorecidas dos territórios urbanos e com uma abordagem mais integrada e com maior nível de competências nas questões da requalificação e regeneração urbana.

Os novos desafios colocados a nível subregional no horizonte 2020, em áreas como a valorização dos recursos estratégicos do território, a sustentabilidade energética, a promoção de uma sociedade mais inclusiva, ou da eficiência e racionalização dos serviços coletivos intermunicipais, tornam indispensável reforçar quer a escala de intervenção subregional, quer o grau de parceria entre o poder local, o associativismo empresarial e o sistema

42 Como é referido noutros pontos deste relatório, a grande inovação do período de programação 2014-2020 face a 2007-2013, reside numa programação conjunta que integra, para além dos fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE), também o FEADER e o FEAMP.

científico e tecnológico, para poder intervir de forma mais eficaz nos domínios chave do desenvolvimento e da coesão territorial.

Neste novo contexto, a grande novidade são as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT)[43], ao nível das NUTS III, que configuram um contributo muito relevante para o reforço da dimensão territorial, constituindo um mecanismo que assegura que as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das regiões e subregiões são devidamente tidos em consideração e que garante a implicação direta das entidades subregionais e das autoridades regionais e locais no planeamento e na execução dos programas, iniciativas e projetos relevantes, conduzindo a um maior sentido de apropriação dos objetivos de desenvolvimento europeus, nacionais e regionais, a todos os níveis. Estas estratégias promovidas e dinamizadas pelas respetivas CIM serão a referência que deverá assegurar a coerência estratégica das outras intervenções de cariz subregional ou local, seja em territórios urbanos, rurais, costeiros ou de articulação entre eles.

Estas EIDT deverão permitir dar coerência às diversas intervenções que possam vir a desenhar-se nas respetivas NUTS III, seja sob a forma de ITI, DLBC, AIDUS ou outra qualquer medida de política pública territorializada, permitindo assim assumir o desenvolvimento rural, o desenvolvimento costeiro e o desenvolvimento urbano nas suas múltiplas facetas como partes integrantes e fundamentais do desenvolvimento regional.

Como atrás se referiu, em termos de instrumentos, as grandes inovações do Portugal 2020 são essencialmente de enquadramento e de forma. De facto, pode-se considerar que os ITI (ou Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial) são uma evolução da contratualização, alargando o universo de beneficiários a outras entidades (copromotores) que não apenas as da esfera municipal, bem como o financiamento a outros PO que não apenas o respetivo PO Regional. Este alargamento permite uma maior aproximação deste instrumento ao definido nas diversas EIDT, uma vez que alarga o âmbito da intervenção do ITI/Pacto face ao que foi a contratualização. Implica também uma maior capacidade de relacionamento e de articulação com outras entidades, sejam elas ministérios ou agências públicas responsáveis pela definição de políticas públicas, sejam atores ou copromotores relevantes para a implementação dessas políticas.

Relativamente às ações tendentes à requalificação e regeneração urbana (AIDUS/PEDU), a grande novidade é a existência de uma delegação de competências nas autoridades urbanas (Municípios) com estas a assumirem maiores responsabilidades na esfera da definição, implementação e gestão do envelope financeiro que terão para gerir e que deverá incidir nas questões da mobilidade urbana sustentável, requalificação do espaço público ou zonas industriais abandonadas e/ou na regeneração de comunidades urbanas desfavorecidas.

Por sua vez, o DLBC mantem a abordagem ascendente (*bottom-up*) herdada do LEADER, mas alargando a sua incidência a outro tipo de territórios para além do rural e do costeiro, passando a intervirá também em zonas urbanas com especiais problemas de exclusão social, pobreza e abandono escolar.

As Estratégias de Eficiência Coletiva – *Clusters* e PROVERE – serão objeto de novo processo de reconhecimento que condicionará as prioridades de apoio público a este tipo de instrumentos, onde deverão assumir particular relevância as ações de cariz imaterial, sejam de capacitação institucional, sejam de promoção dos produtos ou de captação de novos mercados.

Para além dos instrumentos Territoriais e das Estratégias de Eficiência Coletivas, está também prevista uma descriminação positiva para os territórios de baixa densidade. Para tal foi aprovado uma classificação que definiu os territórios de baixa densidade[44], aos quais se poderão aplicar três medidas de tratamento preferencial: i) abertura de concursos específicos; ii) critérios de bonificação na apreciação das candidaturas; iii) majoração da taxa de apoio.

Também ao nível do FSE se deverão manter alguns dos instrumentos com maior incidência territorial, como os CLDS por exemplo. Um dos desafios que se coloca no horizonte de 2020 é o da articulação e monitorização de um conjunto de instrumentos que poderão ter incidências sobre os mesmos territórios e intervenção sobre os mesmos problemas (por exemplo, DLBC urbanos, CLDS e ITI ou ainda PEDU no apoio a comunidades desfavorecidas; ITI, DLBC no apoio ao microempreendedorismo e criação de autoemprego, etc.).

---

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

44 Deliberação n.º 23/2015 da Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal 2020, de 26 de março de 2015, alterada pela Deliberação n.º 55/2015, de 1 de julho.

Comum a todos estes instrumentos e marcando uma clara inovação face à prática do período anterior é a orientação para resultados, imposta pela Comissão Europeia e que implica um maior compromisso e realismo naquilo que são as propostas das entidades responsáveis por cada um destes instrumentos. Também o desafio à monitorização destes instrumentos aumentou consideravelmente, não só pela necessidade de acompanhar a sua implementação como também pela necessidade de se criar um mecanismo baseado num sistema de informação robusto que integre toda a informação financeira e física necessária e com a escala de desagregação territorial adequada para esse exercício.

Associado a este desafio, foi instituída pelo Decreto-Lei nº 137/2014, uma rede funcional, designada Rede das Dinâmicas Regionais, coordenada pela AD&C, que visa desenvolver uma metodologia coerente de monitorização financeira e material para os diversos instrumentos territoriais, bem como desenvolver um mecanismo de acompanhamento das dinâmicas regionais, em articulação com as CCDR. Esta rede pretende também afirmar-se como uma rede de cooperação e de partilha e transferência de informação e de conhecimento entre os seus membros[45].

Esta ambiciosa agenda de territorialização exige que, em paralelo com as novas intervenções planeadas no Portugal 2020, se dê continuidade à capacitação dos diversos atores envolvidos nos processos de governação multinível (sobretudo públicos, mas também privados), nomeadamente os que foram promovidos durante o período 2007-2013, seja através das ações de formação e capacitação das estruturas técnicas de gestão e/ou animação, seja pelo financiamento da conceção e definição das EIDT (financiadas pelo programa Valorizar) ou ainda através de iniciativas como o programa Capacitar que visa reforçar as competências dos agentes municipais, desde os eleitos ou decisores políticos até ao pessoal técnico.

45 Para além da AD&C, que coordena, integram esta rede as CCDR / AG dos PO Regionais, as AG dos PO Temáticos e as AG dos PO das Regiões Autónomas.

5

Os contributos para superar os constrangimentos estruturais do país

Seguindo um racional evolutivo face ao previsto na programação do QREN, o qual agrupou as intervenções em torno de três Agendas Temáticas, a programação do Portugal 2020 assenta na definição de prioridades estratégicas, agrupadas nos Domínios Temáticos em que se estrutura o Portugal 2020, que permitam, simultaneamente, corrigir e combater os principais constrangimentos que o país enfrenta, assim como estimular *"o crescimento e a promoção de emprego nos próximos anos em Portugal"*, assegurando o alinhamento com a Europa para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Nesse sentido, a programação teve, entre outros, dois objetivos que traduzem a necessidade de aproveitar os FEEI para garantir o crescimento sustentado de Portugal:

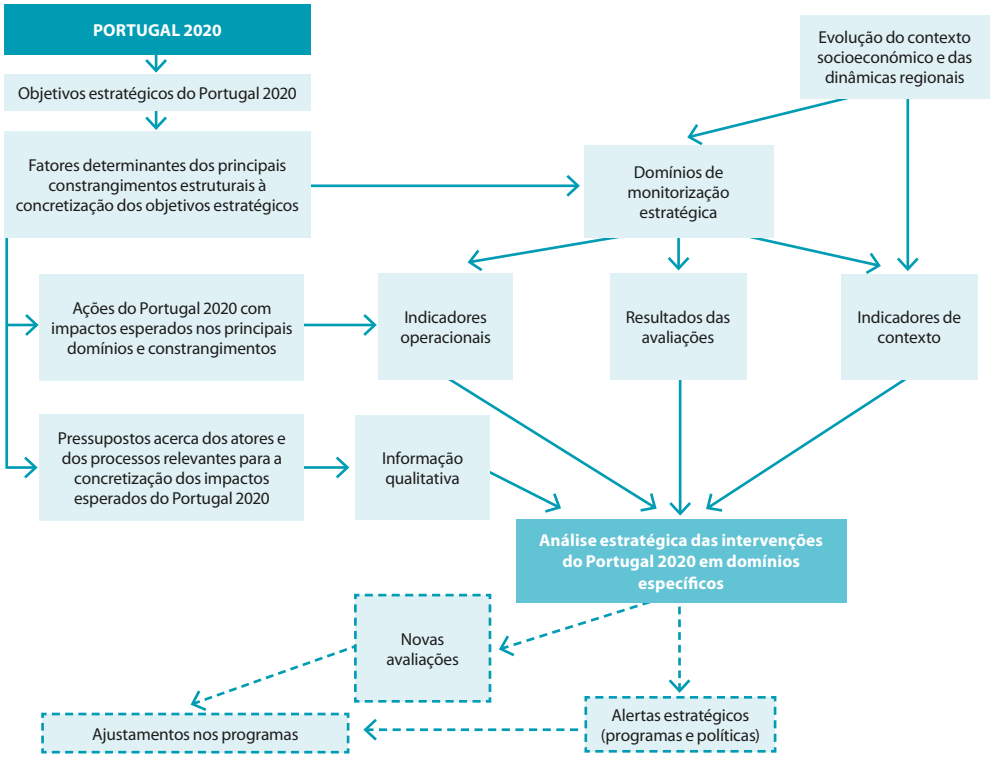
- A orientação para resultados, enquanto tradução operacional da lógica de intervenção subjacente à programação do Portugal 2020, garantindo que as operações selecionadas para apoio dos FEEI são aqueles que melhor garantem a superação dos constrangimentos estruturais ao desenvolvimento do país;
- A concentração dos investimentos num número limitado de prioridades, prosseguindo uma crescente focalização efetiva resultados e uma utilização mais eficiente e consequente dos recursos.

Com base na informação recolhida no quadro estratégico e regulamentar das políticas públicas cofinanciadas; no sistema de monitorização do QREN e do Portugal 2020; em avaliações desenvolvidas no âmbito do QREN e do Portugal 2020 e de estudos relevantes nas matérias em causa, este capítulo apresenta reflexões sustentadas nos domínios que concorrem mais diretamente para os objetivos estratégicos do Portugal 2020.

Deste modo, as análises apresentadas espelham as áreas de intervenção que se espera terem maior impacte na prossecução dos desígnios do Portugal 2020, cujo âmbito setorial é diversificado e no qual intervêm uma grande multiplicidade de atores – desde agências públicas a promotores privados. A análise efetuada tem por base a apropriação de uma metodologia de trabalho tributária do que já havia sido desenvolvido no QREN, a qual se baseia na identificação dos constrangimentos estruturais de cada uma das áreas de intervenção e na sua relação com as intervenções que mais contribuem para a superação dos respetivos constrangimentos estruturais.

A figura seguinte ilustra a metodologia de monitorização estratégica adotada, que está na base da análise que se apresenta neste capítulo.

Figura 95: Esquema do processo de monitorização estratégica



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Os domínios de monitorização estratégica contemplados neste capítulo não esgotam os objetivos estratégicos do Portugal 2020 que são objeto de análise no quadro do processo de monitorização estratégica. Na seleção dos domínios apresentados foi considerada a sua importância relativa para a prossecução dos desígnios do Portugal 2020; a sua importância relativa no QREN e a respetiva evolução enquanto área de intervenção do Portugal 2020; e, por último, o seu caráter de novidade face ao QREN, quer por constituir um novo desafio no âmbito das políticas públicas cofinanciadas (e.g. combate às alterações climáticas), quer pela centralidade que assume no Portugal 2020, decorrente de obrigações regulamentares comunitárias e/ou de opções de política nacional (e.g. inclusão social).

5.1 Estimular a investigação e inovação

Os fundos europeus permitiram o desenvolvimento de um Sistema de Investigação e Inovação (SII) mais maduro, mas ainda assim com insuficiente ligação entre os seus atores e níveis baixos de eficiência.

Vários estudos apontam para uma relação virtuosa entre o desenvolvimento de atividades de investigação e desenvolvimento (I&D) e o crescimento socioeconómico. Às atividades de I&D associam-se dois principais papéis, o de se constituírem como potenciadoras de desenvolvimento de novos produtos e processos, e o de promoverem o aumento da capacidade interna das empresas para absorverem novos conhecimentos e anteciparem e interpretarem a evolução do meio competitivo em que operam. Por outro lado, a I&D assume um papel sistémico ao permitir responder aos desafios societais e contribuir para uma economia centrada no conhecimento e geradora de oportunidades, quer em termos de emprego, de criação e sofisticação de valor económico, quer, ainda, ao nível da promoção da atratividade internacional dos territórios.

A inovação vem ganhando importância à medida que o foco das políticas se desloca da capacitação (oferta) para o resultado, traduzido em criação de valor, crescimento económico (PIB) e melhoria competitiva (dos Estados, das regiões, das empresas e do sistema científico), e da perceção de que o conhecimento produzido pela investigação académica não se traduz automaticamente em novos processos ou novos produtos, e, do mesmo modo, não é acessível diretamente a todos os atores. Multiplicam-se assim, as iniciativas públicas que promovem a transferência de conhecimento científico e tecnológico para o setor empresarial (valorização económica do conhecimento), a demonstração de resultados de I&D empresarial, o patenteamento e licenciamento da propriedade industrial, o desenvolvimento de investigação aplicada de interesse comercial, a participação em programas europeus de I&D (Programa Quadro de I&DT e mais recentemente o Horizon 2020), a consolidação e capacitação para uma melhor densidade e eficiência do SII. Em concomitância, atua-se ao nível da política da competitividade, incentivando iniciativas empresariais e de envolvente que promovam o aumento do investimento privado em atividades transacionáveis ou internacionalizáveis, as exportações com incorporação nacional elevada, a qualificação das estratégias empresariais para modelos de negócio mais sofisticados, o rejuvenescimento do tecido empresarial, através do empreendedorismo qualificado e criativo, e a qualificação adequada dos ativos e jovens às necessidades do mercado.

A evolução na última década de alguns principais indicadores de dinâmica do SII reflete um sistema mais maduro e consolidado, resultado direto do forte esforço de investimento de fundos estruturais:

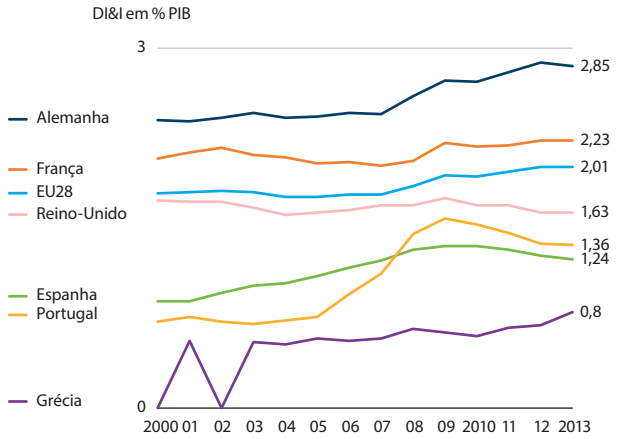
- De 2000 para 2013 a despesa em I&D em percentagem do PIB aumentou de 0,72% para 1,36% (a média UE28 é de cerca de 2% e a meta para a Europa 2020 é de 3%), depois de já ter atingido os 1,6% em 2009 (a meta de Portugal para 2020 é 2,7%) (Figura 94);
- As despesas de I&D do setor empresas assumem uma dinâmica acrescida, não obstante a desaceleração registada a partir de 2010, e que reflete o forte abrandamento da atividade económica (em 2001 as despesas do setor de execução empresas representavam cerca de 32%, passando para 51,7% em 2007 e para 47,6% em 2013) (Figura 97);
- O número de recursos humanos em I&D, em ETI, aumentou quase 250% de 2001 para 2013 (no início da década contavam-se cerca de 8 000 investigadores, em 2013 ascendem a cerca de 43 000; especificamente no setor empresas, também se observou uma evolução muito significativa, atingindo em 2013 cerca de 13 mil, face a 2 721 em 1990);
- O número de doutorados registou, igualmente, uma evolução muito positiva, traduzindo o investimento no ensino superior e a promoção do emprego científico, e de forma particular em áreas científicas mais tecnológicas (entre 2000 e 2013, o número de doutorados aumentou, em termos acumulados, de 8 253 para cerca de

25 mil). 94,2% dos doutorados encontravam-se empregados, sendo o ensino superior o principal empregador, mas as empresas têm vindo a contratar de forma crescente doutorados (em 2000, apenas 2,3% dos doutorados estavam empregados em empresas, em 2012 a percentagem passou para 8,4%). Refletindo esta trajetória de evolução, em 2012 e 2013 existiam 17,7 e 39,7 doutorados por 100 mil hab, respetivamente, quando na UE eram de 23,7 doutorados por 100 mil hab para o ano de 2012;

- A produção científica portuguesa indexada na *Web of Science* (produtividade científica) verificou um crescimento muito significativo ao longo dos últimos 20 anos, de forma particular após 2005, mas Portugal continua a posicionar-se a níveis abaixo do seu potencial (em 2001 o número de publicações referenciadas internacionalmente era de 350 por milhão de habitantes, um dos valores mais baixos do conjunto dos parceiros europeus; em 2013, alcançámos as 1 197 publicações por milhão de habitantes, em linha com o verificado na Alemanha (1 211), Espanha (1 348) e França (1 064), mas abaixo da Dinamarca (2 666) e da Áustria (1 600));
- O registo de patentes no *European Patente Office* (EPO), ainda que com uma evolução mais lenta, reflete um importante esforço no sentido da promoção da valorização económica do conhecimento, de forma particular ao nível do ensino superior, que permanece insuficiente no quadro europeu (ainda que o registo de patentes tenha aumentado quase 280% entre 2001 e 2012, representa apenas 0,2% do esforço global da UE28; se na UE28 o registo de patentes EPO é de 112,6 por milhão de habitantes, em Portugal não ultrapassa os 11).

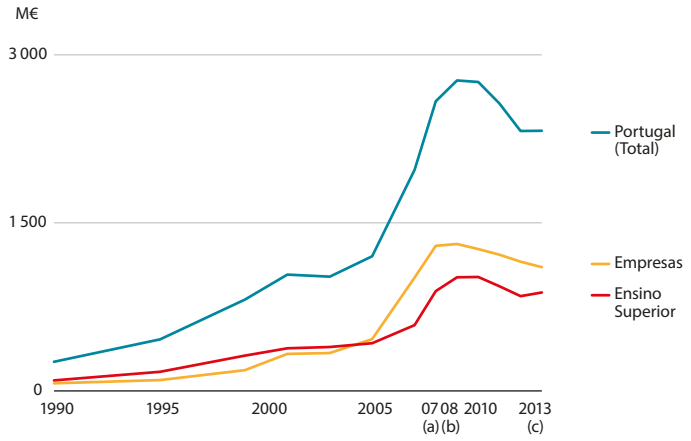
O setor empresas passou a ser um ator mais determinante na execução e financiamento das atividades de I&D com um ganho de peso apreciável, embora continue a revelar uma participação insuficiente na mobilização de recursos do sistema no fim da década. As atividades mais comuns de inovação em Portugal situam-se ao nível dos serviços e processos, e menos ao nível da inovação de bens e introdução de novos produtos, e a aquisição maquinaria, equipamento e *software*, continua a ser o meio mais utilizado pelas empresas nos processos de inovação (face às atividades de I&D e à cooperação). Por outro lado, releva-se a falta de coordenação e complementaridade entre os programas de financiamento do SII, assim como uma menor promoção da colaboração a nível Internacional. Este diagnóstico reflete igualmente algumas das principais conclusões dos exercícios de monitorização estratégica e avaliação dos instrumentos de apoio ao SII.

Figura 96: Evolução da Despesas em Investigação e Desenvolvimento em percentagem do PIB, 2000-2013



Fonte: Eurostat

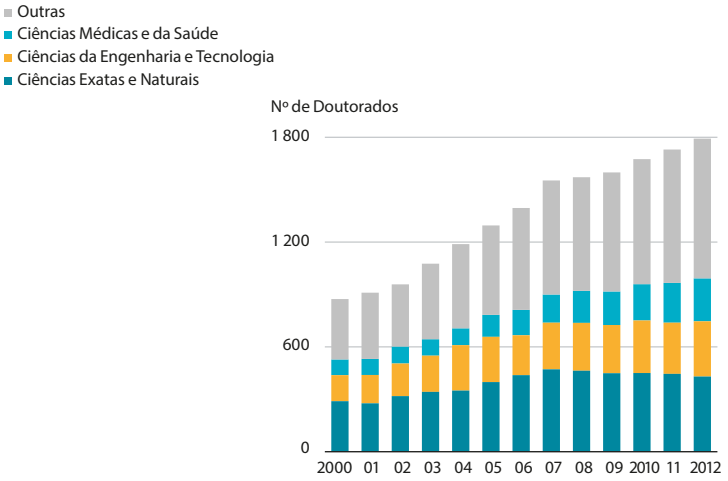
Figura 97: Evolução da Despesas em I&D, a preços correntes, por setor de execução, 1990-2013



Fonte: DGEEC/MEC, IPCTN

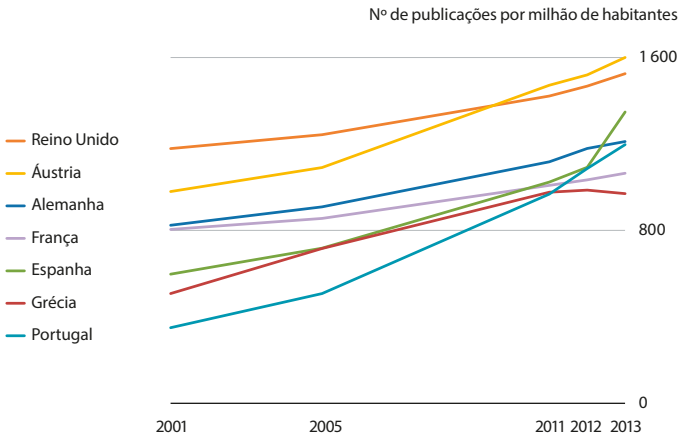
Legenda: (a) Em 2007 decorreu um processo de alargamento e melhoria das fontes administrativas consultadas para a atualização do diretório de empresas do IPCTN, que contribuiu para o aumento do número de empresas com I&D; (b) em 2008 deu-se uma "Quebra na série" decorrente do processo de articulação da informação do IPCTN com o sistema de monitorização dos docentes do ensino superior - REBIDES, passando a quantificar-se no setor Ensino Superior a atividade de I&D desenvolvida pelos docentes não reportados pelos centros de I&D: (p) provisório

Figura 98: Evolução dos Doutorados, por domínio científico e tecnológico, 2000-2012



Fonte: DGEEC/MEC, Inquérito aos Doutorados 2012 (CDH12).

Figura 99: Evolução das Publicações Indexadas na Web of Science, por país da UE, 2001-2013



Fonte: DGEEC/MEC.
Thomson Reuters / Web of Science - WoS (Science Citation Index - SCI)

Em termos internacionais, no *Innovation Union Scoreboard*, Portugal apresenta-se como um país inovador moderado, sendo que desde 2011 a região de Lisboa surge classificada como "Líder", seguida pela região Centro ("seguidora") e permanecendo as regiões Norte, Alentejo e Algarve como "moderadas". Portugal tem vindo a verificar uma evolução muito positiva em termos de subida no *ranking* (17.º em 2015 face a 22.º em 2007), mas continua a observar uma fraca performance ao nível dos resultados e valorização económica do conhecimento, refletindo um insuficiente grau de articulação entre as empresas e as entidades do Sistema de I&D, um baixo nível de patenteamento, e uma fraca capacidade de absorção de competências pelas empresas (barreira à inovação), gerando modelos de negócio pouco sofisticados e produtos com baixa incorporação de valor acrescentado.

Na preparação do QREN surgia claramente identificado o desafio da articulação da política da ciência com a política da inovação e de empresa, estimulando-se a produção de conhecimento científico e tecnológico que alavancasse um processo de desenvolvimento económico assente na inovação e no conhecimento.

Prosseguindo um aprofundamento temático e maior seletividade na definição da estratégia e na eficácia da ação, e em resultado do diagnóstico efetuado, a agenda temática "Fatores de Competitividade" do QREN considerou como um dos seus objetivos estratégicos a promoção de uma economia baseada no conhecimento e na inovação, por via do estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico e do fomento do empreendedorismo.

O QREN introduziu, assim, instrumentos específicos que tentavam promover a cooperação e a transferência de conhecimento entre o Sistema de I&D e a economia e ao mesmo tempo estimular e qualificar a procura, e atuar do lado da oferta, no sentido da consolidação dos Sistemas Nacional e Regionais de Investigação e Inovação. Destacam-se os instrumentos de apoio à investigação desenvolvida pelas unidades de investigação (Sistema de Apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional - SAESCTN) e pelas empresas (SI I&DT), à criação de Núcleos de Investigação nas empresas, à realização de projetos mobilizadores e de impacto setorial/ cadeia de valor, à participação no 7.º Programa Quadro de I&DT, à valorização do conhecimento e à transferência de tecnologia, à formação de doutorados e pós-doutorados, e à criação e consolidação de infraestruturas científicas e tecnológicas. Introduz igualmente um programa específico de apoio a estratégias de eficiência coletiva, materializado em *Clusters* e PROVERE.

Os níveis de execução, em junho de 2015, refletem a natureza dos instrumentos, aproximando-se dos 85% nos projetos de I&D e atingindo os 100% no caso das bolsas de formação avançada (Figura 100). A duração mais alargada dos projetos de I&D e a sua natureza multi-promotor, tendem a introduzir maior grau de complexidade administrativa na fase de encerramento dos projetos, acrescido da necessidade dos promotores assegurarem o cofinanciamento dos investimentos.

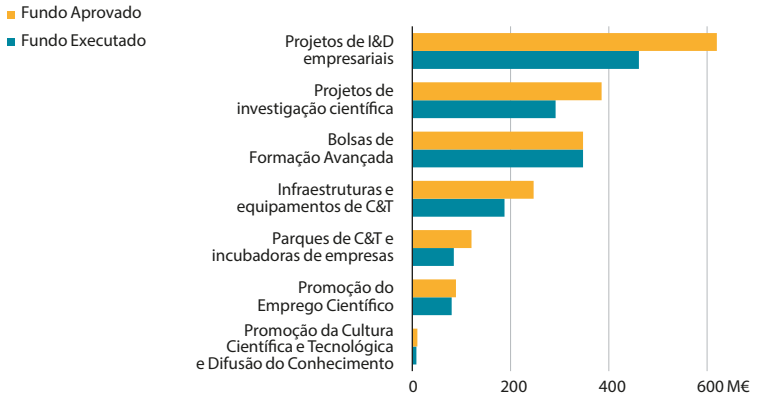
Ao nível dos projetos de apoio às entidades do sistema científico e tecnológico o fundo aprovado atingiu os quase 400 M€, tendo permitido implementar perto de 3 000 projetos. Os promotores dos projetos são na sua maioria entidades do ensino superior, sendo a participação de empresas como copromotoras manifestamente reduzida, não ultrapassando os 3%. Refletindo as prioridades da agenda temática Fatores de Competitividade, cerca de 85% dos projetos são nos domínios científicos "engenharia e tecnologia", "ciências naturais" e "ciências médicas e da saúde". Tendo em conta a natureza dos projetos científicos, cerca de 40% das despesas dos projetos são em investigadores, e os resultados alcançados traduziram-se em publicações, comunicações em conferências nacionais e internacionais, e constituem um elemento chave na formação avançada de doutorados e pós-doutorados. Perto de 55% do incentivo aprovado foi realizado na região Norte e 36% na região Centro.

Ao nível dos projetos de I&DT, liderados por empresas, o fundo aprovado ultrapassou os 600 M€, tendo permitindo desenvolver perto de 2 mil projetos. Cerca de metade dos projetos são de natureza colaborativa (projetos mobilizadores e projetos em copromoção), com foco na indústria transformadora e associados à melhoria de processo ou introdução de novos bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis. Com base em informação da Rede de Sistemas de Incentivos do QREN (Continente), 2/3 do incentivo foi atribuído a empresas de média e grande dimensão e cerca de 30% a empresas que desenvolvem atividades de média-alta e alta intensidade tecnológica. Destacam-se projetos nos setores da fabricação de produtos metálicos, de máquinas e de equipamentos, de equipamentos informáticos, indústria alimentar, fabricação de têxteis e de produtos químicos. Os apoios apresentaram um importante impacto na consolidação dos Sistemas regionais de I&I, de forma particular no Norte, uma vez que perto de metade do fundo aprovado foi executado na região Norte (21,7% na região Centro).

É ainda de relevar o papel dos Polos de Competitividade e *Clusters* na indução de cerca de 20% dos projetos empresariais de I&D, 71% dos quais enquanto projetos âncora no desenvolvimento das respetivas fileiras. Estas iniciativas permitiram o alargamento da base de incidência dos projetos e introduziram maior foco na investigação aplicada ao nível dos projetos de investigação científica.

Os projetos aprovados até 30 de junho de 2015 induziram um investimento empresarial em I&D de 2 354 M€, a criação de 910 novas empresas/ *start-up* em setores intensivos em conhecimento e média-alta e alta tecnologia e o apoio a 12 750 bolseiros em formação avançada (doutoramento e pós-doutoramento). Recorde-se que as despesas das empresas em I&D em Portugal, em 2013, ascenderam a 1 104,4 M€, o que, mesmo ponderada a diferença no horizonte temporal, reflete a importância dos fundos estruturais no processo de desenvolvimento e consolidação dos Sistemas nacional e regionais de I&I.

Figura 100: Fundo aprovado em projetos relevantes do QREN para a promoção da I&D, até setembro 2015



Fonte: Sistema de monitorização QREN.

No âmbito da Avaliação Estratégica do QREN[46] concluiu-se por um elevado estado de maturidade dos instrumentos de apoio à I&DT, em termos de afinamento, integração e diversidade, mas sublinhou-se a ausência na programação de apoios consistentes à demonstração e disseminação de resultados de projetos; e a atomização ainda existente na oferta de atividades de incubação de base tecnológica, apesar dos esforços de seletividade de apoios que a programação 2007-2013 estabeleceu. Identificou contributos relevantes para a estruturação de Sistemas regionais de Inovação no Norte e Centro e a criação embrionária de condições para um futuro Sistema regional de Inovação na região do Alentejo. Assinalou o reforço significativo da dinâmica de evolução da I&D empresarial, traduzido numa forte procura aos apoios às atividades de I&DT, projetos individuais e em co promoção e no registo de uma dinâmica acrescida de articulação entre as entidades do SCTN e as PME, e evidenciou a presença entre os projetos apoiados de uma dinâmica de relação virtuosa entre inovação e internacionalização, visível no peso do negócio internacional nos projetos apoiados no âmbito do SI I&DT. Recomenda, em linha com as opções tomadas no Portugal 2020, reforçar a aposta na interação entre os atores e indexar o apoio a entidades do SCTN e a associações empresariais à produção de resultados em matéria de interação com empresas em atividades de I&D, inovação e internacionalização (eficiência).

A avaliação da "Estratégia e do Processo de Implementação das EEC-Clusters"[47] reconheceu como positiva a política de clusterização implementada através dos apoios dos fundos estruturais (Sistemas de Incentivos e Ações Coletivas), ao promover o apoio a plataformas de inovação abertas, contribuindo para o reforço da competitividade e da eficiência industrial, promovendo a inovação e a transformação económica, atendendo, nomeadamente, à procura de mercado e aos desafios das sociedades. Defendeu-se a continuidade da política de clusterização, mas recomendou-se a introdução de alterações ao nível do modelo de governação, quer em termos da monitorização e avaliação da política, quer do processo de reconhecimento (maior nível da exigência e consolidação das estruturas de gestão dos *Clusters*).

46 IESE e Quaternaire *Portugal, Avaliação Estratégica do QREN – Lote 3* (instrumentos de política pública de apoio à inovação e à internacionalização das empresas), outubro de 2013.

47 SPI e inno, *Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva Tipologia Clusters*, maio de 2013.

O desafio de alavancar o potencial económico do conhecimento gerado: aumentar o investimento empresarial e a articulação entre as empresas e as entidades de investigação e produção de conhecimento.

A programação das intervenções associadas ao Sistema de I&I no domínio temático da Competitividade e Internacionalização para 2014-2020 reflete a prioridade da estratégia nacional (Portugal 2020) no reforço da competitividade (enquanto indutor de efeitos virtuosos no processo de ajustamento macroeconómico), os resultados das avaliações efetuadas ao QREN e o diagnóstico e dinâmicas recentes do Sistema, nomeadamente o insuficiente investimento empresarial em Investigação, a incipiente valorização do conhecimento científico e tecnológico por parte das entidades dos Sistemas nacional e regionais de I&I e ainda a insuficiente articulação entre os diversos atores deste sistema, mais especificamente entre empresas e as entidades de investigação.

No Portugal 2020 aprofunda-se o foco introduzido no QREN, atribuindo uma clara prioridade aos instrumentos que reforçam a natureza mais aplicada da investigação, com possibilidade de apoio em níveis TRL superiores[48] (induzida pelas prioridades temáticas das estratégias de especialização inteligente e por uma investigação científica mais orientada para as necessidades do sistema económico e desafios societais). Este alargamento da cadeia de apoio a níveis mais próximos do mercado (protótipos, projetos-piloto, testes e validação de produtos, processos ou serviços novos ou melhores em ambientes representativos das condições de funcionamento da vida real, assim como as fases finais de desenvolvimento para a pré-produção) reflete a própria reorientação da COM para a eficácia do Sistema em termos de valorização económica do conhecimento, incluída nos referenciais programáticos do Horizon 2020.

Igualmente são objeto de reforço os mecanismos de apoio à produção e transferência para o tecido empresarial de conhecimento científico e tecnológico, de densificação cognitiva dos atores do tecido económico, de reforço da competitividade internacional do tecido científico, contribuindo para reforçar a investigação e inovação das entidades que integram os Sistemas nacional e regionais de I&I, no sentido da sua maior orientação para os resultados, internacionalização e inserção em redes europeias e internacionais de conhecimento e inovação, com o objetivo último de aumentar a competitividade e o valor acrescentado nacional.

Não obstante os relevantes progressos alcançados em termos de infraestruturas científicas e tecnológicas e a emergência de um conjunto significativo de atores de I&D nacionais com avaliação internacional de excelência, o Sistema de I&I, apresenta ainda uma forte fragmentação e dispersão, bem como alguns défices organizacionais, que têm penalizado os seus resultados, a projeção internacional e a eficácia na interação com o tecido económico, pelo que se mantêm alguns apoios específicos a este nível (mapeamento e reorganização da rede de infraestruturas de investigação e inovação, por forma a concentrar e reorganizar recursos, eliminar redundâncias, promover a internacionalização das instituições e reorientar as estratégias futuras para objetivos com claro interesse e impacte para a competitividade regional/ nacional).

Em termos gerais, promove-se: i) a promoção do investimento de I&I nas empresas, de forma particular envolvendo a colaboração com as instituições de investigação e desenvolvimento de conhecimento; ii) o apoio à criação de redes e o apoio à investigação e inovação, através do financiamento de projetos de I&D alinhados com as prioridades nacionais ou regionais associadas à competitividade do tecido empresarial e aos desafios societais mais relevantes (RIS3); iii) o reforço da eficiência e da articulação entre os vários atores do Sistema de I&I, através do apoio a dinâmicas de clusterização e a atividades de transferência de conhecimento e tecnologia para as empresas; iv) o reforço do empreendedorismo de base tecnológica, materializado no apoio à criação de empresas de alta tecnologia e/ou especializadas em atividades de elevado valor acrescentado por parte de investigadores e projetos de valorização económica direta de resultados de I&D desenvolvidos em ambiente empresarial, universidades, incubadoras, parques tecnológicos ou outras infraestruturas de I&I, fomentando a sua mobilidade para o tecido empresarial; v) a promoção da contratação de pessoal altamente qualificado para as empresas, reforçando a sua competitividade no contexto internacional; vi) o ajustamento das prioridades de I&I à diversidade de potencialidades, oportunidades e constrangimentos das diferentes regiões do país (RIS3) (nomeadamente através de concursos temáticos e com âmbito territorial específico).

48 *Technology Readiness Levels* permitem avaliar a maturidade tecnológica dos resultados científicos. Varia entre 1 que corresponde à fase de produção de conhecimento e 9 que corresponde à fase de otimização dos processos de produção, logística ou organização de *layouts*, reengenharia de processos de negócio e *benchmark* de produto.

Tal como no QREN, a matriz programática do Portugal 2020 envolve um PO temático (apoio às regiões menos desenvolvidas – Norte, Centro e Alentejo), e PO Regionais, distinguindo-se pelo facto de se assumirem agora como multifundo (FEDER e FSE). Os apoios à Investigação e Inovação inserem-se no quadro dos objetivos temáticos da COM no OT1 (reforçar a investigação e desenvolvimento tecnológico e a inovação) e representam 9,4% da dotação global FEEI e 22% da dotação total FEDER. É ainda mobilizada a Prioridade de Investimento (PI) 8.5 (adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança) permitindo complementar os investimentos FEDER com atividades FSE (formação, inserção de recursos humanos altamente qualificados nas empresas).

A relevância do território no modelo de desenvolvimento do Sistema de Investigação e Inovação: regiões com Especialização Inteligente.

Pela primeira em Portugal foi desenvolvida uma Estratégia Nacional de Investigação e Inovação (ENEI), que concertou os objetivos políticos dos diversos Ministérios, quer em termos de prioridades, *policy-mix*, metas e orçamento (aprovada em dezembro de 2014). Esta formulação já tinha sido iniciada em cada uma das regiões NUTS 2 de Portugal, decorrente do processo de elaboração das Estratégias de Especialização Inteligente (RIS3 - *Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation*). A ENEI foi construída numa lógica de coerência global das opções face às vantagens e oportunidades temáticas verificadas para Portugal, aliando as prioridades territoriais com metas nacionais em matéria de I&I. Cerca de 37% dos fundos da política de coesão do Portugal 2020, ou seja, perto de 8 mil M€, estão diretamente afetos à concretização das estratégias nacional e regionais de especialização inteligente.

A Especialização Inteligente constitui um elemento-chave da política europeia, no âmbito da I&I, para a concretização dos objetivos de crescimento mais inteligente, sustentável e inclusivo, definidos na EE2020, determinando as opções programáticas e o foco dos financiamentos comunitários no período 2014-2020. Envolve a identificação das caraterísticas e dos ativos exclusivos de cada país e das suas regiões, o reforço das vantagens competitivas de cada região e a mobilização de todas as partes interessadas e de recursos, em torno de uma visão futura orientada para o acréscimo da competitividade e inovação.

Os apoios no âmbito da OT1 têm de estar obrigatoriamente alinhados com as prioridades temáticas identificadas, no caso Português, na Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI) e nas 7 Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI) (Figura 101). Pela primeira vez há de forma explícita a identificação de opções temáticas de investimento em cada uma das regiões, e que resultam da identificação de um número limitado de prioridades que definem os domínios onde cada um dos territórios demonstram ter vantagens, permitindo canalizar recursos para esses domínios. Pretende-se assim, atuar de forma mais eficaz na alteração qualitativa do perfil económico e científico específico de cada região, potenciando as oportunidades e os contributos em direção a uma economia mais inteligente, competitiva, criativa e internacionalizada, que aposte em bens e serviços transacionáveis e de maior valor acrescentado, e que dê resposta aos desafios atuais e futuros de cada uma das regiões e do país na sua globalidade.

Figura 101: Prioridades Temáticas da ENEI e das EREI do Continente

Prioridades Temáticas Nacionais - ENEI

5 Eixos Estruturantes	15 Prioridades Temáticas
Tecnologias Transversais e suas aplicações	• Energia • TIC • Matérias primas e materiais
Indústrias e tecnologias de produção	• Tecnologias de produção e indústrias de produto • Tecnologias de produção e indústrias de e de processo)
Mobilidade, Espaço e Logística	• Automóvel, aeronáutica e espaço • Transportes, mobilidade e logística
Recursos Naturais e Ambiente	• Agroalimentar • Floresta • Economia do mar • Água e ambiente
Saúde, Bem-estar e Território	• Saúde • Turismo • Indústrias culturais criativas • Habitat

Prioridades Temáticas Regionais - EREI

Prioridades da região Norte	
Cultura, criação e moda	Indústrias da mobilidade e ambiente
Sistemas agroambientais e alimentação	Sistemas avançados de produção
Ciências da vida e saúde	Capital simbólico, tecnologias e turismo
Recursos do mar e economia	Capital humano e serviços especializados

Prioridades da região Lisboa	
Turismo e Hospitalidade	Mobilidade e Transportes
Meios Criativos e Indústrias Culturais	Investigação, Tecnologias e Serviços de Saúde
Conhecimento, Prospeção e Valorização de Recursos Marinhos	

Prioridades da região Centro	
Soluções industriais sustentáveis	Valorização de recursos endógenos naturais
Tecnologias para a qualidade de vida	Inovação territorial

Agricultura	Floresta
Mar	Turismo
TIC	Materiais
Biotecnologia	Saúde e bem estar

Prioridades da região Alentejo	
Alimentação e floresta	Economia dos recursos minerais, naturais e ambientais
Património, indústrias culturais e criativas e serviços de turismo	Tecnologias críticas, energia e mobilidade inteligente
Tecnologias e serviços especializados da economia social	

Prioridades da região Algarve	
Turismo	Mar
Agroalimentar, agro-transformação, floresta e biotecnologia verde	
TIC e industrias criativas e culturais	Energias renováveis
Saúde, bem estar e ciências da vida	

Fonte: ENEI e EREI.

5.2 Melhorar o perfil de especialização produtiva e de criação de valor na economia

O QREN deu um impulso importante à alteração do perfil de especialização da economia portuguesa, ao ter contribuído para o aumento do número de empresas com atividades de inovação e internacionalização e do investimento em setores com maior intensidade tecnológica e de conhecimento. No entanto, as alterações no modelo produtivo exigem tempo e persistência, justificando a continuidade das iniciativas de política pública no Portugal 2020 nesta área.

O crescimento sustentável e a obtenção de níveis de bem-estar social mais elevados em economias abertas de pequena dimensão, como a portuguesa, estão diretamente relacionados com a capacidade das suas empresas se afirmarem, não só no mercado interno face à concorrência externa mas também de vender os bens e serviços que produzem para além do que o seu pequeno mercado interno pode absorver.

Da importância atribuída à capacidade exportadora e à internacionalização da economia, decorre a necessidade de garantir vantagens competitivas, que passam por demonstrar e efetivar, por um lado, a satisfação de necessidades de forma mais eficaz que os concorrentes externos, e por outro de ter formas de produção mais eficientes que permitam níveis de produtividade mais elevados dos fatores de produção. Para tal, é incontornável a incorporação de conhecimento e tecnologia em todo o processo, que crie as bases para o desenvolvimento de inovações que atribuam aos produtos características distintivas e dificilmente imitáveis pelos concorrentes.

A inevitabilidade de um novo modelo de crescimento.

Até 2007, antes da implementação do QREN, o modelo de desenvolvimento da economia portuguesa revelava diversos problemas de sustentabilidade. O grau de abertura da economia ao exterior era insuficiente e o tecido empresarial encontrava-se muito focado no mercado interno. Era excessivo o peso das atividades não transacionáveis, que se afirmaram como as principais apostas de investimento[49]. O tecido empresarial era caracterizado por PME muito orientadas para investimentos em capital fixo, com modelos de gestão pouco sofisticados e com baixa produtividade dos fatores de produção. Apontava-se para as limitadas capacidades estratégicas e organizativas das empresas e para os baixos níveis de qualificação dos recursos humanos, incluindo ao nível da gestão empresarial. Isto refletia-se em atividades assentes em mão de obra intensiva e baixos custos de produção (como do fator trabalho), com baixo valor acrescentado. No campo do financiamento da atividade económica, encontravam-se condições pouco competitivas nos *spreads* aplicados pelas instituições financeiras a atividades de inovação e internacionalização, devido ao risco e à incerteza associados aos seus resultados.

Havia uma aposta reduzida na Investigação e Desenvolvimento Tecnológica (IDT) e baixos índices de inovação empresarial quando comparados com a média da UE[50]. Não obstante o surgimento de um número crescente de empresas inovadoras e com capacidade competitiva internacional, muito impulsionadas pelo investimento direto estrangeiro (IDE) na cadeia de valor de setores como equipamentos eletrónicos, produtos químicos e farmacêuticos e serviços TIC, a economia portuguesa apresentava uma forte especialização em produtos pouco intensivos em tecnologia e conhecimento. Estes produtos ao terem um cada vez menor espaço de afirmação nos mercados externos, quer pela concorrência agressiva de outros países quer por uma procura estagnada, conduziram a perdas de quotas de mercado e ao acentuar do desequilíbrio da balança comercial[51].

Manifestava-se assim o esgotamento de um modelo de crescimento que vigorara durante décadas. Para isso terão contribuído principalmente três fatores:

- a emergência das economias asiáticas e do norte de áfrica, decorrente da sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), com vantagens em termos de custos de produção em setores diretamente concorrentes das exportações portuguesas;
- a adesão de novos Estados-Membros do leste europeu, com maior capacidade de atração de IDE resultante das vantagens da proximidade ao centro da Europa e da relação mais vantajosa de qualificações/custo de mão-de-obra;
- a adesão ao euro, cuja valorização face ao dólar prejudicou a competitividade das exportações portuguesas em termos de preços relativos, tanto para fora da UE, como no mercado intra UE face a produtos provenientes de economias fora do espaço da moeda única[52].

Estes fatores, que se traduziram em movimentos de deslocalização industrial e na redução da relevância da indústria transformadora no PIB, foram em grande medida responsáveis pelo fraco ritmo de crescimento da

---

49 Entre os setores não transacionáveis destaque para o da construção, que beneficiava de um mercado imobiliário em expansão e de um vasto programa de obras públicas, bem como para outros como a energia, as telecomunicações, a distribuição e as atividades financeiras, pouco expostos à concorrência, nalguns casos monopolistas, e com expansão limitada à capacidade da procura interna.

50 Neste campo inseriam-se alguns dos setores exportadores portugueses como o calçado, os têxteis e o vestuário. A aposta das empresas em IDT bem como a incorporação dos resultados dessas atividades nos seus processos e produtos não acompanhou a dinâmica verificada no sistema de ciência e tecnologia, que desde meados da década de 90 apresentava nalguns indicadores evoluções assinaláveis no contexto europeu (como era o caso das publicações científicas, dos novos doutorados e da integração em redes internacionais), muitas vezes devido à pouca aderência dos resultados das atividades de IDT às necessidades empresariais.

51 Portugal detém historicamente uma balança comercial deficitária que, associada à progressiva redução das transferências correntes (remessas de emigrantes e transferências unilaterais), conduziu a uma dívida externa crescente. Este desequilíbrio foi recentemente atenuado pelo crescimento das exportações e pela redução das importações, decorrente da redução da procura interna nos anos de aplicação das medidas de ajustamento orçamental.

52 Eram identificadas dificuldades de penetração em mercados para além dos países europeus e uma excessiva dependência das exportações portuguesas do mercado da UE, em particular do mercado espanhol, com os quais se beneficiava da proximidade geográfica, de uma moeda única e da ausência de barreiras alfandegárias.

economia portuguesa desde 2000[53]. Impôs-se assim a alteração do papel que o país vinha desempenhado na economia internacional desde a década de 60, lançando novos desafios do ponto de vista da competitividade da sua posição geográfica[54].

O papel do QREN na alteração do perfil de especialização da economia.

Com o objetivo ultrapassar esses constrangimentos, as políticas públicas implementadas pelo Estado português têm assumido um papel decisivo para redirecionar a economia no geral e o tecido empresarial português em particular, no sentido de uma nova dinâmica de crescimento, que contribua para continuar a aproximar o país dos níveis de desenvolvimento médios da UE. O perfil de especialização produtiva e a criação de valor foram identificados como constrangimentos ao crescimento sustentável e ao desenvolvimento do país. Neste campo, os principais desafios que se colocaram, para além da aposta no desenvolvimento científico e tecnológico já desenvolvido no capítulo anterior, foram a inovação empresarial, a qualificação do tecido produtivo e a orientação para os mercados internacionais com o reforço da produção transacionável.

O QREN assumiu-se como um dos instrumentos indutores da capacidade competitiva da economia portuguesa, quer por via de apoios diretos às empresas para a inovação, qualificação empresarial e internacionalização, quer atuando de forma indireta na envolvente à atividade empresarial, através de iniciativas nos mercados financeiros, ações coletivas de carácter estratégico e estruturante e pela qualificação dos recursos humanos das empresas. Para isso, foi operacionalizado um conjunto de medidas de política pública que assumiram a forma de sistemas de incentivos ao investimento empresarial, mecanismos de engenharia financeira, apoios a ações coletivas de desenvolvimento empresarial e programas de formação de recursos humanos para a inovação e gestão e de formação-ação (formação/consultoria).

- Apoios diretos ao investimento empresarial

Entre os sistemas de incentivos ao investimento empresarial, destacam-se os operacionalizados nas regiões do continente com o objetivo de estimular o investimento empresarial em inovação, qualificação empresarial e internacionalização:

- O **sistema de incentivos à inovação** foi concebido para impulsionar o investimento empresarial em novos bens e serviços, novos processos de produção bem como para a criação de unidades de produção, pelo aproveitamento dos resultados das atividades de investigação e desenvolvimento tecnológico. Destinado exclusivamente a empresas e a projetos materiais de natureza produtiva, procurou-se através deste instrumento promover a transferência de conhecimento do meio científico para o meio empresarial que resultasse na introdução de melhorias tecnológicas com vista a aumentar a criação de valor na produção empresarial. Foram também abrangidos apoios a empresas novas ou recentemente criadas e dotadas de recursos qualificados, com capacidade de se imporem nos mercados internacionais. Através deste sistema de incentivos foram apoiados, até final de junho de 2015, 1 991 projetos com um investimento total de 7,4 mil M€, sendo a comparticipação média dos Fundos de 42% do investimento elegível aprovado, na forma reembolsável (empréstimo sem juros). Assumiram maior relevância os investimentos na área da produção de novos bens e serviços, com quase metade do investimento total induzido pelos fundos, e de novos processos ou métodos de fabrico, com 27% do total. Os investimentos em empresas novas ou recentes, no âmbito do empreendedorismo qualificado, ficaram em 3% do total deste sistema de incentivos.
- O **sistema de incentivos à qualificação e internacionalização de PME** foi concebido para apoiar projetos de caráter predominantemente imaterial e não produtivo, mas em áreas envolventes à função de produção, incidindo em fatores determinantes para o desempenho e para a competitividade das empresas tais como: competências para a internacionalização, qualidade e *design*, introdução de tecnologias de informação e comunicação, eficiência energética, modelos de organização e gestão, entre outros. Tendo como destinatários finais as empresas, abrangeu também como beneficiários veículo entidades públicas, associações empresariais e entidades do sistema científico, desde que direcionadas para a intervenção nas PME. Neste sistema de incen-

53 Entre 2000 e 2007 a economia portuguesa apresentou a taxa de crescimento média anual de apenas 1,1%. O reduzido crescimento do PIB constituiu uma das razões principais para a insustentabilidade dos níveis de endividamento do país, quer privado quer publico, com consequências nas políticas de grande contenção orçamental adotadas a partir do final dessa década.

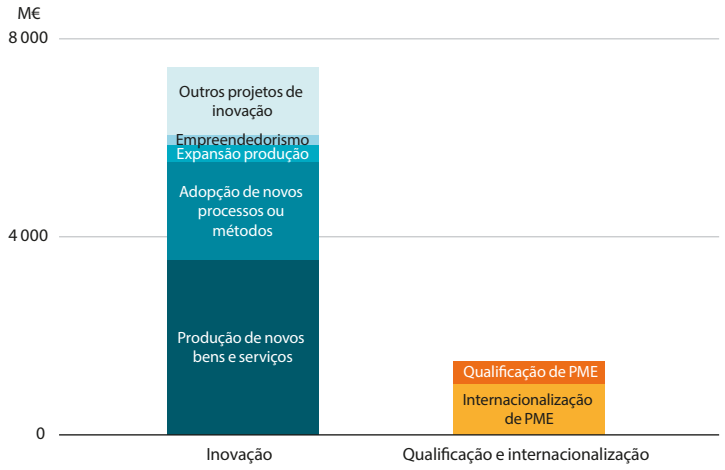
54 Com a adesão à EFTA na década de 60, Portugal assumiu-se como destino privilegiado para a deslocalização da produção industrial europeia de mão-de-obra intensiva e de baixos salários, e na década de 90, já com o enquadramento da UE, de localização para indústrias de produção em escala e de capital intensivo.

tivos foram apoiados 6 744 projetos com 1,5 mil M€ de investimento total, correspondendo os apoios dos Fundos a uma comparticipação maioritariamente não reembolsável de 53% do investimento elegível aprovado. 70% do investimento realizado destinou-se à capacitação das empresas para a internacionalização, em ações como a promoção internacional, a prospeção e o conhecimento de novos mercados.

- Entre as tipologias de investimento apoiadas pelo sistema de incentivo à qualificação e internacionalização de PME, encontram-se os **projetos simplificados, designados por Vales**. Os Vales visaram apoiar investimentos de pequena dimensão (com apoio até 25 mil €) para a aquisição de serviços de consultoria pelas empresas a entidades previamente acreditadas. Com esta tipologia de apoios, procurou fomentar-se uma primeira abordagem das empresas, em particular as de menor dimensão, à incorporação na sua atividade de competências relacionadas com a inovação, o empreendedorismo ou a energia e ambiente, sem que isso implicasse investimentos elevados. Nesta tipologia de investimento, foram apoiados 3.388 projetos simplificados com um investimento de 71 M€ (investimento médio de 21 mil € por projeto), correspondendo o apoio dos fundos a uma comparticipação não reembolsável de 75% do investimento elegível aprovado.

No total, foram apresentadas aos sistemas de incentivos de inovação e de qualificação e internacionalização 23 609 candidaturas correspondendo a mais de 21 mil M€ de investimento. Foi possível apoiar 8 735 destes projetos de mais de 6 mil empresas. O investimento total impulsionado foi de quase 9 mil M€, apoiados em quase 3,4 mil M€ por fundos europeus, sendo a taxa de comparticipação média sobre o investimento elegível aprovado de 44%. Isto significa que estes incentivos proporcionados pelos Fundos permitiram impulsionar um investimento 2,5 vezes superior em áreas estratégicas para a competitividade da economia. Entre estas áreas destacam-se os investimentos na produção de novos bens e serviços e a adoção de novos processos de fabrico no campo dos investimentos em equipamentos, que representam 62% do investimento total realizado, e no campo dos investimentos imateriais a maior aposta foi nos apoios à internacionalização, com 12% investimento realizado pelas empresas[55] (Figura 102).

Figura 102: Investimento impulsionado pelos incentivos do continente por tipologia, junho de 2015



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

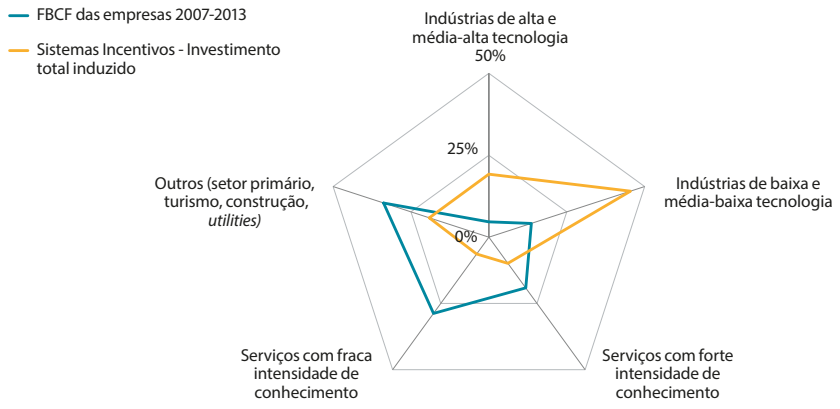
Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com sistemas de incentivos às empresas próprios e adaptados às características específicas destas economias insulares, mas incidindo igualmente sobre os objetivos da inovação, qualificação e internacionalização, foram apoiados 1 342 projetos com investimento total de 677 M€ e com uma taxa de financiamento média de 40% sobre o investimento elegível aprovado.

Tendo por referência a distribuição do volume total de investimento empresarial a nível nacional entre 2007 e 2013, traduzido pela FBCF das empresas, constata-se uma forte concentração do investimento induzido pelos incentivos do QREN na indústria (Figura 103). Enquanto este setor representa dois terços do investimento total pa-

55 Nesta análise não foi incluído o Sistema de Incentivos de Apoio Local a Microempresas (SIALM). Este sistema de incentivos, criado também com objetivo de combate ao desemprego em período de conjuntura adversa, teve como beneficiários exclusivamente microempresas de territórios de baixa densidade com problemas de interioridade, não sendo um instrumento com o intuito de atuar diretamente sobre a alteração do perfil de especialização produtiva.

trocinado pelo QREN, ao nível da economia no seu todo representa menos de 20% do investimento total nacional das empresas no mesmo período. Deste modo, pode dizer-se que o QREN se afirmou como um mecanismo que contribuiu para os objetivos de reindustrialização da economia portuguesa. Houve uma evidente aposta nas indústrias de alta e média alta tecnologia, as quais têm nos investimentos apoiados pelo QREN uma representatividade quase quatro vezes superior ao seu peso no investimento empresarial total na economia. Verifica-se também um peso acentuado das indústrias de baixa e média baixa tecnologia nos apoios do QREN, neste caso com objetivos de as reposicionar na sua cadeia de valor para as tornar mais competitivas no espetro internacional.

Figura 103: Peso dos setores na FBCF total da economia em 2013, e nas aprovações dos Sistemas de Incentivos do QREN, junho de 2015



Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Sistema de Monitorização QREN.

De acordo com os estudos de avaliação realizados, apesar de alguns ajustamentos regulamentares de fundo nos sistemas de incentivos ao investimento empresarial[56], foi possível corresponder aos objetivos prosseguidos tendo-se verificado um alinhamento bem sucedido nos projetos selecionados, com um peso relevante dos que apresentaram características de cooperação entre várias entidades. No entanto, o número de projetos e a sua dimensão financeira alerta para a necessidade de criar maior escala no volume de investimentos em algumas tipologias. Globalmente, os sistemas de incentivos contribuíram de forma positiva para a renovação do perfil de especialização e para a internacionalização da economia portuguesa.

- Apoios indiretos na envolvente à atividade empresarial

As outras formas de apoio implementadas assumiram um caracter mais indireto, intervindo tanto ao nível das condições de financiamento das empresas como do contexto envolvente em que desenvolvem a sua atividade:

- Procurando contornar-se as condições pouco favoráveis na obtenção dos meios de financiamento junto da banca, foram operacionalizados **instrumentos de engenharia financeira** para facilitar o financiamento de processos de inovação, de internacionalização e de empreendedorismo inovador. Atuando quer do lado do capital próprio das empresas quer do lado do capital alheio**,** através do recurso a empréstimos, foram mobilizados instrumentos de capital de risco (31 fundos de capital de risco e *business angels*) e linhas de crédito com garantias públicas específicas para aqueles objetivos (entre as quais se destacam as Linhas de Crédito PME Investe I e II e Linha de Financiamento INVESTE QREN). Através desses instrumentos de engenharia financeira, foram apoiadas aproximadamente 6 mil empresas envolvendo um financiamento total de 1,5 mil M€, sendo 13% respeitantes a intervenções no capital próprio das empresas essencialmente por fundos de capital de risco, e 87% a financiamentos por capital alheio através das linhas de crédito;
- No quadro de iniciativas de âmbito mais alargado tendo em vista colmatar falhas de mercado, as designadas **ações coletivas de desenvolvimento empresarial** prosseguiram objetivos de interesse comum com caráter estratégico e estruturante pela provisão de bens públicos geradores de externalidades (Figura 104). Incidiram

56 Com a necessidade de adaptar as políticas públicas à conjuntura de crise financeira e económica despoletada em 2008, os sistemas de incentivos foram sujeitos a alterações em 2009 que se traduziram principalmente: no reforço das dotações orçamentais disponibilizadas para financiar os projetos empresariais; no alargamento das atividades a apoiar, das tipologias de investimentos e do tipo de despesas elegíveis; na flexibilização das condições financeiras das empresas para acesso ao financiamento; no aumento das taxas e dos prazos de financiamento.

em matérias como a promoção da imagem do país nos mercados internacionais, a divulgação de informação sobre os mercados externos e o estímulo à cooperação no meio empresarial, por via de *clusters* por exemplo. Não constituindo apoios diretos às empresas, funcionaram de forma complementar aos sistemas de incentivos, atuando também em áreas como a qualificação do tecido produtivo, a facilitação dos processos de internacionalização ou a promoção do empreendedorismo. Nesta tipologia de investimento, foram apoiados 406 projetos com investimento de 343 M€, sendo o financiamento médio por Fundos de 75% do investimento elegível. Destes, destacam-se as iniciativas no campo da internacionalização da economia que representam 55% do investimento realizado, enquanto as áreas da inovação e empreendedorismo representam 15% do investimento total.

- A modernização empresarial implica necessariamente dispor de recursos humanos mais qualificados de modo a viabilizar processos de inovação e internacionalização. A formação de recursos humanos das empresas foi coberta por programas de formação-ação e por ações de formação para a inovação e gestão. No primeiro caso, os programas de **formação-ação** prosseguiam a melhoria dos processos de gestão das PME e o reforço das competências, através de iniciativas de intervenção transversal nas empresas por métodos de formação e consultoria, envolvendo as várias áreas funcionais, desde a produção ao marketing e passando pelos recursos humanos. A **formação para a inovação e gestão** visava o desenvolvimento das competências dos ativos através de ações de reciclagem, atualização ou aperfeiçoamento, com o objetivo da sua valorização profissional. Foram apoiados 6 944 projetos nestas tipologias de investimento, num total de 486 M€ de investimento, com comparticipação dos fundos de 60% do investimento elegível aprovado. Em processos de formação-ação foram abrangidas mais de 22 mil empresas com cerca de 500 mil participações de trabalhadores, e em formações para a inovação e gestão concretizou-se a participação de 710 mil trabalhadores.

Figura 104: Investimento em ações coletivas de desenvolvimento empresarial por área de intervenção, junho de 2015

Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

Os instrumentos de engenharia financeira no QREN – constrangimentos e desafios

Níveis de capitais próprios historicamente baixos e níveis de endividamento elevados das empresas portuguesas, associados a maiores restrições impostas por parte das instituições financeiras, resultaram em condições pouco favoráveis no acesso das empresas a financiamento. Havendo também no âmbito dos capitais públicos fortes restrições do ponto de vista orçamental, a possibilidade de potenciar a capacidade de intervenção das políticas públicas pela sua conjugação com recursos privados através de instrumentos financeiros afigurou-se no QREN como uma solução que permitiu alargar o seu raio de alcance.

Na operacionalização das iniciativas de financiamento lançadas no quadro dos instrumentos de engenharia financeira do QREN, já descritas anteriormente, alguns fatores contribuíram para que os objetivos inicialmente traçados para estes instrumentos ficassem aquém do esperado. Entre esses aspetos são de salientar os seguintes:

- A pouca maturidade dos instrumentos de capitalização nos mercados de financiamento em Portugal, tendo o processo com vista à sua construção constituído uma aprendizagem, mesmo no que respeita à articulação com parceiros privados e com as entidades reguladoras do mercado. Estes fatores explicam em grande medida que apenas tivesse sido possível operacionalizar as iniciativas de capital de risco a partir de 2012, com o necessário desfasamento temporal entre o lançamento dos instrumentos e a sua efetiva chegada aos beneficiários finais.
- As dificuldades na captação de investimento privado, em consequência da contração dos mercados e da incerteza acrescida associada ao período de crise, e no acesso a crédito junto da banca, devido à redução de capitais disponíveis para concessão de empréstimos (para o que contribuiu tanto a necessidade da banca aumentar os rácios de capital sobre os empréstimos concedidos como a incapacidade desta obter financiamento nos mercados internacionais).

Paralelamente, as dúvidas e incertezas na interpretação do quadro regulamentar, surgidas já em plena fase de implementação, condicionaram igualmente o sucesso na implementação destes tipos de instrumentos (e.g. a possibilidade destes instrumentos de engenharia financeira, nomeadamente as linhas de crédito, poderem integrar uma componente associada a financiamento de tesouraria).

A persistência de condições de acesso a financiamento menos vantajosas que na maioria dos outros estados membros, tanto por via de capitais próprios como por capital alheio, que se manifesta no custo do financiamento, no menor volume de crédito disponível em particular para as PME, na manutenção de reduzidos níveis de capitalização das empresas, indiciava a existência de uma falha de mercado no financiamento. Esta falha foi comprovada pela avaliação *ex ante* realizada em 2015, que enquadra a mobilização de instrumentos financeiros do Portugal 2020.

De acordo com os estudos de avaliação realizados, da implementação destes instrumentos há alguns aspetos a ter em atenção no futuro. No que respeita aos instrumentos de engenharia financeira, tendo sido conseguida uma acentuada focalização na inovação e internacionalização, o aumento do número de projetos apoiados constitui um desafio. Nos instrumentos de envolvente à atividade empresarial verificou-se uma forte aposta na componente da internacionalização, embora áreas como o empreendedorismo tecnológico e a atração de IDE tenham tido uma expressão abaixo do desejável. No âmbito da formação para ativos das empresas, de destacar os resultados obtidos através dos programas de formação-ação que contribuíram para a implementação de novas competências nas empresas, quer estruturais quer instrumentais, apesar de haver margem de progresso na focalização em prioridades como a internacionalização e a adoção de novos modelos de negócio.

No seu conjunto, a intervenção do QREN nestas tipologias de investimento, de apoio direto e indireto, mobilizou cerca de 11,3 mil M€ de investimento, comparticipados em 4,7 mil M€ pelos Fundos, isto é 47% de taxa de financiamento, e correspondendo a 20% do total dos apoios do QREN aprovados. Em particular, os apoios diretos às empresas através dos sistemas de incentivos abrangeram pouco mais de 13 mil empresas, o que corresponde a 1,2% do total de empresas existentes em Portugal, representando o investimento apoiado 8% da FBCF nacional

realizada entre 2007 e 2013[57]. Constata-se assim que, apesar da centralidade que têm na política pública e dada a sua dimensão financeira, estes instrumentos não podem ambicionar ser meios de financiamento de larga escala. Devem antes ser vistos como mecanismos muito seletivos e focalizados em atividades específicas alinhadas com os objetivos estratégicos das políticas nos campos da inovação, internacionalização e qualificação empresarial, concretizados por projetos de carater estruturante, com externalidades positivas e/ou capacidade demonstrativa e de arrastamento de outras atividades ou setores.

Apesar dos efeitos destes apoios apenas serem percetíveis a longo prazo, pode afirmar-se que, em termos globais, o QREN deu um impulso importante à alteração do perfil de especialização da economia portuguesa. Os estudos de avaliação do QREN realizados concluem que se verificou o crescimento do universo de empresas com atividades de inovação e internacionalização e do investimento nestas áreas, sobretudo entre as PME, bem como no número de postos de trabalho qualificados, com resultados positivos no volume de negócios internacional.

O Portugal 2020 e o futuro.

A estrutura empresarial e o perfil de especialização produtiva têm evoluído de uma forma pouco acentuada nos últimos anos.

Em termos de estrutura empresarial, 99% das empresas portuguesas são PME, às quais corresponde 60% do VAB e mais de três quartos do emprego empresarial[58]. A insuficiente dimensão e a fraca cooperação das empresas manifestam-se como problemáticos para abordar os mercados internacionais, tal como o reduzido aproveitamento de oportunidades de mercado em áreas de inovação mais dinâmicas através de iniciativas de empreendedorismo[59]. Por outro lado, as insuficiências ao nível das qualificações dos recursos humanos[60] e das competências de organização e gestão estratégica nas PME continuam a comprometer aumentos de produtividade, produções de maior valor acrescentado e as atividades de inovação e de internacionalização.

Não obstante os progressos alcançados com o QREN desde 2007 na alteração do perfil de especialização da economia, a envolvente de conjuntura económica e financeira adversa em contexto de crise internacional e as políticas de forte contenção orçamental dos últimos anos, tiveram implicações acentuadas no tecido empresarial português. As estratégias de produção, comercialização e investimento foram afetadas tanto pela contenção da procura, quer interna quer de alguns dos principais mercados externos de destino das exportações, como pelo agravamento acentuado das condições de financiamento.

Como foi visto atrás, o diagnóstico da situação atual do modelo de especialização da economia aponta para a necessidade de persistir em políticas públicas que incidam sobre o incentivo à produção de bens e serviços transacionáveis e ao aumento da sua intensidade tecnologia e valor acrescentado. Ultrapassar as reduzidas competências estratégicas das empresas continua a ser também uma prioridade, bem como o incremento das qualificações dos recursos humanos das empresas e da criação de condições de financiamento mais favoráveis à implementação de planos de inovação e internacionalização.

No Portugal 2020 foram definidos três grandes domínios de constrangimentos à competitividade da economia portuguesa: o perfil de especialização produtiva, as competências e estratégias das PME, e as condições de contexto da atividade empresarial. Para responder a estes constrangimentos, tal como no QREN, foram definidos no Portugal 2020 instrumentos de política pública que passam por: (i) incentivos diretos ao investimento empresarial em inovação, qualificação e internacionalização, incluindo o empreendedorismo qualificado; (ii) instrumentos financeiros de capital próprio e capital alheio; (iii) apoios indiretos ao investimento empresarial para a capacitação e cooperação interempresarial (com destaque para as ações coletivas de desenvolvimento empresarial); (iv) apoios à formação para a capacitação de recursos humanos para a inovação e internacionalização. No QREN, os

57 Em Portugal, no final de 2013 existiam 1.055.813 empresas, das quais 1,8% inseridas em setores de alta e média alta tecnologia (INE). A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) das empresas, entre 2007 e 2013, ascendeu a 126 mil M€.

58 INE: Sistema de Contas Integradas das Empresas - Aspetos da estrutura empresarial.

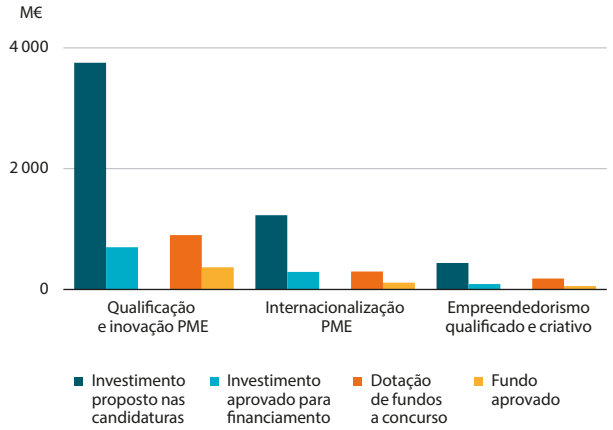
59 Em Portugal há uma taxa elevada de criação de empresas comparativamente com outros países, mas mais no campo do empreendedorismo de necessidade, por falta de alternativas, do que do empreendedorismo inovador, de base tecnológica e com maior potencial de crescimento. Por outro lado, o ecossistema do empreendedorismo carateriza-se pela falta de complementaridade de entidades pouco especializadas, com competências e raios de ação muitas vezes sobrepostos, limitando a eficiência das iniciativas implementadas.

60 Entre 2007 e 2014 a proporção da população empregada com nível de qualificação superior evoluiu e 15% para 25%, reduzindo-se o diferencial em relação a média da UE28 de 11 p.p. para 8 p.p. No entanto, a dinâmica de recrutamento das empresas, ao seguir o ritmo de reconversão da estrutura produtiva portuguesa, não tem permitido uma absorção rápida dos recursos humanos mais qualificados.

apoios nestes instrumentos representaram cerca de 20% das aprovações e 17% da execução do total dos apoios atribuídos, enquanto no Portugal 2020 os valores programados para esta área representam 27% do total.

Até ao final do terceiro trimestre de 2015, foram abertos 154 concursos no âmbito da inovação e empreendedorismo e da qualificação e internacionalização, quer por apoios diretos através de sistemas de incentivos quer por apoios indiretos através de ações coletivas para o desenvolvimento empresarial, tendo sido disponibilizados 1,4 mil M€ para financiamento de projetos. No conjunto destes concursos foram apresentadas mais de 11 mil candidaturas com um investimento proposto de 5,4 mil M€, muito acima da dotação de fundos a concurso, mesmo considerando a aplicação da taxa média de financiamento nestas tipologias ao investimento proposto (Figura 105). O nível de procura dirigido a estes concursos evidencia uma forte adesão do tecido empresarial aos apoios do Portugal 2020, logo desde o seu arranque, e indicia o alinhamento com as suas prioridades e com os seus objetivos estratégicos.

Figura 105: Resultados dos primeiros concursos do Portugal 2020, setembro 2015



Fonte: Sistema de Monitorização Portugal 2020.

Com a aplicação destes apoios é de esperar uma evolução importante na estrutura produtiva, ao nível de indicadores como: a proporção de empresas com atividades de inovação; a representatividade do valor das exportações no volume de negócios das empresas; a proporção de nascimentos de empresas em sectores de alta e média-alta tecnologia e em serviços intensivos em conhecimento; a proporção de empresas que implementaram planos de mudança organizacional associados à formação; o pessoal altamente qualificado contratado por empresas e trabalhadores mais aptos para a inovação e gestão.

Contudo, para alcançar as metas definidas para esses indicadores, o foco nos objetivos de alteração estrutural deve subsistir independentemente das condições conjunturais que se imponham. Nesse sentido, a operacionalização dos instrumentos previstos deve obedecer a uma racionalidade integrada na sua aplicação, promovendo a complementaridade de modo a que os seus efeitos combinados conduzam à maior eficácia dos recursos aplicados. A dispersão e a atomicidade dos apoios, em termos territoriais, de atores e de atividades económicas a apoiar, podem configurar riscos ao alcance dos resultados pretendidos.

Neste âmbito, é relevante assumir opções de discriminação positiva para áreas que demonstrem maior compromisso com as metas definidas para a competitividade da economia, ao nível do conhecimento, tecnologia, inovação e internacionalização, ainda que apenas possam ser objeto de apoio as que tenham efetivas vantagens comparativas para o que se pretende que venha a ser o futuro perfil de especialização da economia portuguesa. Deve ser também objeto de aferição a capacidade demonstrada pelos setores e atores diretamente apoiados, em termos de recorrência aos apoios, de autossustentabilidade, de difusão de resultados, de escala e capacidade de arrastamento de outras atividades.

No que respeita aos projetos a apoiar, não é de desvalorizar o enquadramento em planos mais alargados de modo a maximizar os seus resultados agregados, em detrimento de projetos isolados com efeitos pouco relevantes na cadeia de valor, no setor ou no território onde se inserem. O cumprimento de limiares mínimos de investimento elegível afigura-se como uma das formas de garantir impactos visíveis na atividade das empresas

e no mercado em que atuam, sem no entanto perder de vista a delimitação das despesas elegíveis às que mais diretamente concorram para os objetivos definidos em cada tipologia de investimento.

Por outro lado, o processo de seleção dos projetos a apoiar, ao estar diretamente relacionado com uma eficiente aplicação dos dinheiros públicos, deve primar pela escolha dos mais relevantes para as metas a alcançar no Portugal 2020 neste domínio. Para tal, a avaliação da atividade global dos promotores e a dotação orçamental disponível não devem dispersar o foco na aferição da qualidade e do impacto intrínsecos dos projetos, a confirmar também após a execução dos investimentos.

Deste modo, o Portugal 2020 poderá contribuir para que se atinja em 2020 um peso da indústria transformadora na economia de pelo menos 18% e um peso das exportações no PIB de pelo menos 52%, tal como definido na *Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020*[61], com vista ao crescimento sustentável da economia e à retoma da trajetória de convergência com os países mais desenvolvidos da UE.

5.3 Melhorar acessibilidades e a conetividade internacional

Na preparação do QREN, a superação dos défices de conetividade internacional – com reflexos determinantes na insuficiente valorização da posição geoestratégica de Portugal – foi identificada como um fator crucial para assegurar a melhoria dos níveis de competitividade da economia e de atratividade do território.

O reforço das ligações nacionais às Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T), especialmente a Espanha, emergia do diagnóstico dos sistemas de transportes como um objetivo prioritário, esperando-se que a melhoria preconizada para os sistemas de transportes internacionais criasse as condições que permitissem a Portugal aumentar a sua participação nos tráfegos globais. Em contraste com os períodos de programação anteriores, na programação das redes e projetos estruturantes de nível nacional, incluída no PO VT, a prioridade entre os modos de transporte deixou de estar polarizada na rodovia, passando o modo ferroviário a ocupar um lugar reforçado e alternativo.

O relançamento e requalificação do setor ferroviário, em particular, nas ligações internacionais, surgia então como um elemento fundamental para o prosseguimento da estratégia de melhoria das condições de mobilidade das pessoas e das mercadorias no espaço europeu e ibérico. O aumento da sua competitividade face ao modo rodoviário deveria passar por um programa de modernização, com investimentos que permitissem a redução dos tempos de viagem dos comboios de passageiros e de mercadorias, a melhoria das condições de interoperabilidade com a rede europeia (migração da bitola e adoção de novos sistemas de sinalização e controlo da circulação) e o reforço da ligação aos principais portos comerciais e plataformas logísticas. Os elementos estratégicos desta nova abordagem eram a implementação de uma Rede de Alta Velocidade para as ligações Lisboa-Madrid, Lisboa-Porto e Porto-Vigo, em paralelo com a implantação de uma nova linha de mercadorias entre Évora e a fronteira do Caia, que eliminaria uma ligação em falta e, desse modo, melhoraria fortemente a acessibilidade internacional e a competitividade dos portos de Lisboa, Setúbal e Sines, alargando os seus "*hinterlands*" à escala ibérica.

Para além do contributo do sector ferroviário para os objetivos de melhoria da conectividade internacional, evidenciavam-se também, no âmbito desse desígnio, novos investimentos nos setores marítimo e aeroportuário.

Assim, identificavam-se desafios acrescidos no sistema marítimo-portuário, decorrentes de constrangimentos à produtividade e à competitividade dos portos nacionais e, por conseguinte, à sua atratividade – a organização do trabalho portuário, a excessiva concentração empresarial dos operadores portuários, as restrições pontuais em matéria de acessibilidade marítima a navios de maior dimensão, a inexistência de plataformas logísticas multimodais, as carências pontuais em matéria de ligações às redes ferroviária e rodoviária, a complexidade dos procedimentos portuários e aduaneiros. Para os ultrapassar preconizavam-se investimentos de melhoria da capacidade nos principais portos comerciais, e nos seus equipamentos de movimentação logística, e o lançamento de projetos de Autoestradas do Mar, posicionando também o modo marítimo como alternativa competitiva ao transporte rodoviário, e tentando recuperar da perda da importância dos tráfegos atlânticos que resultava da deslocalização dos principais fluxos comerciais mundiais, fruto das alterações que se produziram no centro de gravidade da economia, com a Europa a perder o seu peso relativo no contexto mundial.

---

61 A *Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020*, estabelecida pela Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2013 de 23 de dezembro, destina-se a promover a reindustrialização do tecido empresarial português, tendo como objetivo o reforço das exportações.

Igualmente, era destacada a evolução estimada de saturação do Aeroporto da Portela, face ao crescimento previsto do tráfego aéreo, apontando-se para a necessidade de acelerar a realização dos estudos preparatórios da construção de uma nova infraestrutura aeroportuária internacional na região de Lisboa.

Os desafios em matéria de acessibilidades e de mobilidade do PO VT, não se esgotando na vertente da conetividade internacional, apresentavam também uma dimensão nacional a merecer atenção, em especial, ao nível do modo rodoviário. Neste domínio, privilegiava-se o reforço dos níveis de acessibilidades e mobilidade inter-regionais, designadamente, a conclusão das principais ligações rodoviárias (itinerários principais e complementares) suscetíveis de contribuir significativamente para a elevação dos níveis de acessibilidade e mobilidade intra e inter-regionais (onde relevava a transformação do IP4 em autoestrada no troço Vila Real-Bragança).

Em matéria de acessibilidades e mobilidade destacavam-se ainda as intervenções dirigidas à superação dos principais constrangimentos dos sistemas de transporte de âmbito regional, metropolitano e urbano. Ao nível regional e metropolitano sobressaíam os investimentos necessários para fechar malhas rodoviárias e para melhorar as condições de circulação e segurança em áreas fortemente congestionadas (com destaque para a conclusão da Circular Regional Interior de Lisboa-CRIL). A nível da mobilidade urbana, na sua grande maioria contemplada PO Regionais, sublinhava-se que a deficiente intermodalidade dos sistemas de transportes, com excessiva dependência da rodovia e do uso dos veículos automóveis ligeiros de passageiros, e o insuficiente desenvolvimento de outros meios de transporte, conviviam com níveis de mobilidade abaixo do desejável em algumas regiões. Consequentemente, era essencial atuar na promoção de uma mobilidade mais intensiva em transportes públicos, relevando, neste âmbito, as intervenções dirigidas ao desenvolvimento e à integração modal das redes de transportes coletivos.

Assinale-se que esta estratégia multimodal e ambiciosa do QREN era programada no contexto de uma redução importante do peso do setor dos transportes no quadro dos financiamentos comunitários globais – de 5 050 M€ no QCA III (24% do total de fundos) para 2 785 M€ no QREN (13% do total dos fundos).

Já em pleno período de realização do QREN, existiram mudanças significativas na programação dos transportes, em particular, no POVT.

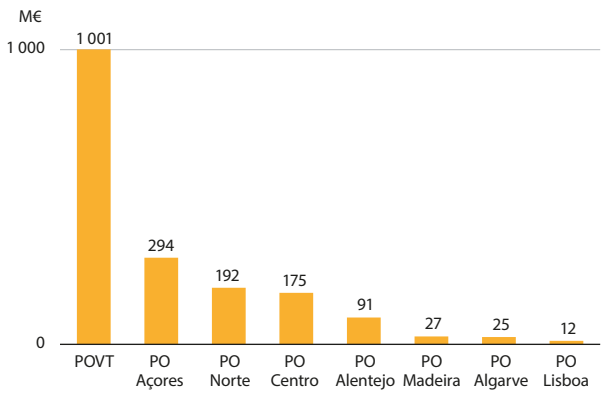
Como consequência da crise financeira e económica internacional, que impôs fortes restrições à capacidade de mobilização da despesa pública nacional, e também em resultado de alteração nas orientações de política no setor, foi suspensa ou abandonada a intenção de lançamento de projetos de investimento de dimensão mais avultada, como a Rede de Alta Velocidade Ferroviária e o novo aeroporto de Lisboa. As várias alterações verificadas (e apesar dos projetos inicialmente previstos para a Rede de Alta Velocidade terem sido parcialmente substituídos por outros, incluindo na rede ferroviária convencional) traduziram-se, no cômputo final, em reprogramações em baixa dos investimentos de transportes, com destaque para o PO VT.

Essas reprogramações levaram a que o montante dos fundos de coesão atribuído aos investimentos em transportes fosse diminuído para 1 577 M€, o que contribuiu para que o peso dos transportes na programação do QREN se reduzisse para 7% do total dos fundos.

As intervenções do QREN no setor dos transportes concorreram, globalmente, para o reforço do sistema urbano e para a estruturação do território nacional e, ainda, para a competitividade económica e a coesão socio-territorial.

No final do primeiro semestre de 2015 o investimento total executado em transportes e mobilidade sustentável do QREN era de 1 817 M€ (em que os Fundos correspondiam a 1 501 M€), repartidos em 1 001 M€ (844 M€ de fundos) para o POVT e 816 M€ (657 M€ de fundos) para os PO Regionais, o que corresponde a uma taxa de execução (programado/executado) próxima de 95% (Figura 106).

Figura 106: Repartição do investimento total do QREN em transportes, 2007-2013



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

O PO VT viabilizou a realização de um conjunto significativo de projetos de grande dimensão, que contribuíram para a modernização de vários troços da rede ferroviária nacional, o fecho da malha de alguns itinerários rodoviários principais, a conclusão de ligações importantes nas redes de metropolitano de Lisboa e do Porto e ganhos de tempo e redução de custos na operação dos portos nacionais.

POVT Transportes – Grandes projetos

- Autoestrada Transmontana
- Extensão da Rede de Metro do Porto entre Estádio do Dragão e Venda Nova
- Túnel do Marão
- CRIL - Buraca/Pontinha
- Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha) I: Variante de Alcácer (2ª fase)
- Ramal de Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro
- Linha do Minho: Variante da Trofa
- Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha) III: Modernização do troço Bombel e Vidigal a Évora
- Linha da Beira Baixa - Modernização do troço Castelo Branco/Covilhã/Guarda (1ª fase)
- Modernização do Eixo Lisboa/Caldas da Rainha: Linha de Sintra - Troço Barcarena-Cacém
- Extensão da Linha Azul do Metropolitano de Lisboa à Reboleira
- Linha do Minho – Modernização do troço Nine / Valença Fronteira (Fase 1)
- Linha do Norte – Modernização do troço Ovar/Gaia (Fase 1)
- Linha do Norte – Modernização do troço Alfarelos/Pampilhosa (Fase 1)

Até junho de 2015, na ferrovia foram construídos ou beneficiados 445 km, dos quais 181 km correspondem a linhas que foram eletrificadas. Nesse conjunto há 47,5 km de linhas novas, respeitantes à Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha) I - Variante de Alcácer (2ª fase), ao Ramal de Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro e à Linha do Minho - Variante da Trofa. Releve-se, neste âmbito, a importância da realização dos investimentos iniciais da Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha): Variante de Alcácer (2ª fase), Modernização do troço Bombel e Vidigal a Évora, Estação da Raquete em Sines.

Apesar de se terem ultrapassado as metas estabelecidas para km de ferrovia a construir ou beneficiar, o resultado em termos de aumento de mercadorias transportadas por caminho-de-ferro não foi muito significativo, dado que não foi possível concretizar na sua totalidade a Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha), sendo o pequeno aumento que se registou, essencialmente nas Linhas do Norte e da Beira Alta, induzido pela construção do Ramal de Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro.

Verificaram-se também reduções das emissões de CO_2 resultantes quer da eletrificação das linhas ferroviárias, quer da retirada de transporte de mercadorias da estrada (Ramal de Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro), quer da redução do transporte individual com as novas ligações de metropolitano.

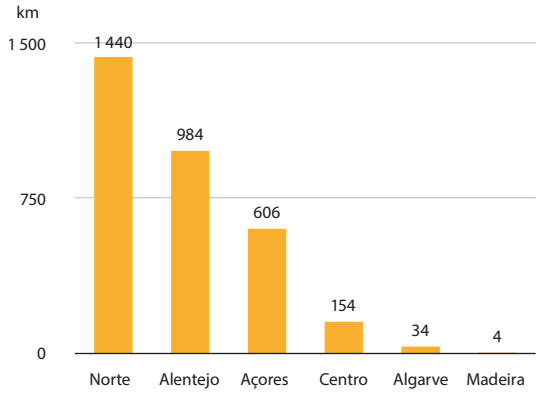
Na rodovia foram construídos em perfil de autoestrada inserida na RTE-T cerca de 137 km (a quase totalidade na Autoestrada Transmontana), os quais virão ainda a ser aumentados com a construção do Túnel do Marão. Os grandes investimentos na rodovia permitiram ganhos em tempo de percurso nos seguintes troços: Porto/Bragança – menos 44 minutos, Lisboa/Bragança – menos 36 minutos, Guarda/Bragança – menos 40 minutos, Buraca/Pontinha – menos 10 minutos.

Os investimentos em intervenções inovadoras de expansão de sistemas de transportes urbanos possibilitaram um acréscimo de população servida de cerca de 252 629 pessoas.

Em resultado das intervenções nas infraestruturas portuárias (Douro e Leixões, Aveiro, Figueira da Foz, Sines) registou-se um acréscimo no tráfego de mercadorias movimentadas nesses portos entre 2010 e 2014 de 1 118 mil toneladas/ano (valor médio), em linha com as metas estabelecidas.

Nos PO Regionais foram construídos, reabilitados ou intervencionados 3 222 km de estradas destinadas à melhoria da mobilidade em meio urbano (Figura 107).

Figura 107: Estradas em meio urbano, junho 2015



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

No Portugal 2020, tendo presente os esforços de consolidação orçamental e de ajustamento estrutural em curso, importa que as escolhas estratégicas no setor dos transportes se concentrem em infraestruturas que se revelem decisivas para o acesso das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e do turismo aos mercados, em particular, aos mercados internacionais.

A programação dos transportes no Portugal 2020 foi enquadrada pelo Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020 (PETI 3+), cujos objetivos são: i) Alavancar a competitividade, o desenvolvimento da economia e a criação de emprego; ii) Assegurar um setor dos transportes financeiramente equilibrado e sustentável para os contribuintes portugueses; iii) Assegurar a mobilidade e acessibilidade de pessoas e bens e a coesão social e territorial. O PETI 3+ está organizado em seis eixos prioritários, articulados com as RTE-T e com o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT).

PETI 3+ – Eixos Prioritários

- Corredor da Fachada Atlântica
- Corredor Internacional Norte
- Corredor Internacional Sul
- Corredor do Algarve
- Corredor do Interior
- Transportes Públicos de Passageiros

Em conformidade com o PETI 3+, a programação dos transportes no Portugal 2020 privilegia investimentos geradores de valor, com viabilidade económica demonstrada, que reduzam os custos de contexto da economia nacional e regional e, por essa via, estimulem a empregabilidade e a competitividade da atividade económica e do tecido empresarial português. Esta abordagem leva a que o acento tónico seja claramente colocado na melhoria do transporte de mercadorias e das cadeias logísticas, assim se justificando, no Portugal 2020, que a programação dos grandes investimentos nacionais de transportes passe a estar incluída no PO CI.

Assume-se que o reforço da competitividade e da internacionalização da economia portuguesa depende, entre outras medidas, da redução da nossa desvantagem competitiva em termos de custos e tempos de transporte, decorrente da posição periférica do país no âmbito da geografia europeia e do insuficiente desenvolvimento das ligações ao centro económico europeu, que se agravou com o alargamento da UE a leste. Assim, aponta-se para a necessidade de investimento e desenvolvimento das infraestruturas de transporte de mercadorias nos modos ferroviário e marítimo-portuário e nas plataformas logísticas (os quais passam a absorver a quase totalidade dos fundos), com especial incidência em infraestruturas integradas nas RTE-T, e para a conclusão de investimentos estruturantes já iniciados.

No âmbito das RTE-T, assume agora importância estratégica o novo Corredor Atlântico, que liga os portos de Sines, Lisboa e Leixões a Espanha, França e Alemanha e, por essa via, a toda a rede europeia. No território nacional esse grande corredor intermodal transeuropeu coincide, na sua generalidade, com os seguintes corredores estabelecidos no PNPOT, aos quais será dada total prioridade:

- Corredor da Fachada Atlântica entre Sines-Lisboa-Aveiro-Porto/Leixões;
- Corredor Internacional Norte Aveiro-Vilar Formoso;
- Corredor internacional Sul Sines/Setúbal/Lisboa-Caia.

Nesse contexto, para a ferrovia são priorizados investimentos destinados a superar os principais constrangimentos identificados no PETI 3+: degradação da infraestrutura; vida útil e obsolescência técnica; ausência de eletrificação; falta de ligação eficiente dos principais portos e centros logísticos à Europa; falta de ligação eficiente aos portos, plataformas logísticas e polos; limitação do comprimento e peso máximo dos comboios; bitola, sinalização e sistemas de alimentação heterogéneos. E elege-se como grande resultado a alcançar o aumento da quota modal do transporte ferroviário de mercadorias.

No setor marítimo-portuário a programação dos investimentos aponta para a superação dos seguintes problemas: condições de acesso/receção de navios; limitações de capacidade; ligação inexistente ou insuficiente à linha férrea e plataformas logísticas; vida útil/obsolescência técnica de equipamento portuário; insuficiente desenvolvimento das autoestradas do mar.

O setor rodoviário não é contemplado, por imposição da Comissão Europeia, com pequenas exceções para as regiões autónomas e para a melhoria das acessibilidades a portos e plataformas logísticas.

Note-se ainda que, não obstante o foco ser no transporte de mercadorias e na melhoria da acessibilidade aos principais mercados de exportação, os investimentos previstos permitirão, de forma suplementar, apoiar uma oferta de transporte público de passageiros mais eficiente, satisfazendo as necessidades de mobilidade das populações nos diferentes territórios abrangidos.

Em termos de financiamento, com o Portugal 2020 dá-se continuidade à tendência de redução dos apoios comunitários ao setor dos transportes, com um montante de 859 M€ (equivalente a 4% do total dos fundos de coesão), perdendo posição em favor dos apoios à competitividade da atividade empresarial. Contudo, essa redução é contrabalançada com uma previsão de recurso mais intenso ao apoio do novo instrumento de financiamento comunitário específico para as Redes Transeuropeias – Mecanismo Interligar a Europa (MIE).

A este nível, o Portugal 2020 vem também introduzir uma melhoria na articulação dos diferentes instrumentos de financiamento comunitário para o setor dos transportes, ao assegurar uma programação conjunta no acesso aos apoios dos fundos de coesão (canalizados através do POCI) e do MIE.

O MIE financiará a realização dos projetos estruturantes no Corredor Atlântico.

Mecanismo Interligar a Europa Transportes – Principais intervenções

- Corredor Ferroviário Sines/Lisboa/Setúbal - Caia, visando eliminar o "*missing link*" (e.g. secção Évora-Caia) existente na ligação ferroviária com Espanha e reforçar a conexão aos portos de Sines, Lisboa e Setúbal
- Corredor Ferroviário Porto/Aveiro - Vilar Formoso, visando reforçar a ligação ferroviária do norte e centro de Portugal com a Europa
- Desenvolvimento dos portos integrantes da RTE-T de Leixões, Lisboa e Sines, e da Via Navegável do Douro

Retenha-se que em 2015 foram já aprovados os primeiros projetos do MIE para Portugal (Quadro 13).

Quadro 13: Mecanismo Interligar a Europa - Projetos aprovados, junho 2015

unidade: M€

Mecanismo Interligar a Europa - Projetos aprovados	Tipo	Custo elegível	Financiamento MIE
Ligação Ferroviária Sines/Elvas (Espanha): Troço Évora-Caia e Estação Técnica ao km 118 da Linha do Sul	Estudos e obras	317,7	129,3
Estudos da Ligação Ferroviária Aveiro-Vilar Formoso no Corredor Atlântico	Estudos	13,0	6,5
Plataforma Logística Multimodal do Porto de Leixões (Fase 2)	Estudos e obras	21,5	2,8
Plataforma Multimodal do Porto de Lisboa	Estudos	6,6	3,3
Via Navegável do Douro (Fase 1)	Estudos	4,7	2,3
Participação em vários projetos transnacionais	-	nd	nd
Total	**-**	**363,5**	**144,2**

Fonte: Comissão Europeia.

Por seu lado, o PO CI terá uma intervenção complementar em relação ao MIE, dando sequência à modernização, já iniciada nos períodos de programação anteriores, das restantes infraestruturas principais.

POCI Transportes – Principais projetos

- Linha do Norte – troços Gaia/Ovar; Alfarelos/Pampilhosa; Vale de Santarém/Entroncamento; Alverca/Castanheira do Ribatejo; Terminal da Bobadela
- Linha do Minho – troço Nine/Valença
- Linha da Beira Baixa – troço Covilhã/Guarda
- Linha do Oeste – troços Meleças/Caldas da Rainha; Caldas da Rainha/Louriçal
- Porto de Aveiro – melhoria do acesso marítimo e das condições operacionais dos terminais e Plataforma Logística de Cacia

No PO CI o principal desafio imediato é a consolidação do quadro de programação. Para isso, estão a ser desenvolvidos os trabalhos de elaboração de um "*pipeline*" completo e detalhado de projetos, devidamente faseado conforme o seu grau de maturidade (estudos, avaliação de impacto ambiental, concursos, obras), de modo a garantir uma calendarização realista para o lançamento e realização dos vários investimentos durante o período 2014-2020.

5.4 Aumentar a qualificação inicial de jovens

Na década que antecedeu o QREN, o principal constrangimento que se colocava à qualificação inicial de jovens era a baixa qualificação dos jovens, como consequência do elevado abandono escolar precoce e da reduzida participação dos jovens no ensino superior.

O défice estrutural das qualificações da população portuguesa constituía o principal constrangimento em matéria de capital humano no início da década de 2000. Este défice de qualificações era tributário, sobretudo, do elevado número de jovens que não concluía o nível secundário e da reduzida participação dos jovens no ensino superior, bem como da baixa participação dos adultos em atividades de educação e formação.

Relativamente ao **ensino básico e secundário**, no período que a antecedeu a programação do QREN, o abandono escolar era o principal problema com que se confrontava o sistema de educação/formação. O abandono escolar, ou seja a população com idade entre os 18 e os 24 anos que não concluiu o ensino secundário e que não se encontra a estudar nem a frequentar um curso de formação profissional face ao total da população do mesmo grupo etário, ascendia a 44% em 2000 e 36,5% em 2007, face a 18% e 15% na UE27. Os valores nacionais encontravam-se muito distantes da meta que se viria a fixar no âmbito da EE2020, de 10% para 2020. Esta realidade assumia maior preocupação no ensino secundário, 45% em 2001, face a 25% no ensino básico. Apesar da tendência crescente registada no início da década, o ritmo desta diminuição não garantia a convergência com a UE 27 nas duas décadas seguintes.

Associado ao abandono escolar, o sucesso escolar era identificado igualmente como um constrangimento. Medido pela taxa de transição/conclusão[62], a situação era, igualmente, mais desfavorável no ensino secundário (63% e 75%, em 2000 e 2007) face ao ensino básico (no 3º ciclo, 83% e 82%). As elevadas desistências e o insucesso escolar traduziam-se em taxas de escolarização[63] reduzidas (59% e 60%, no ensino secundário, em 2000 e 2007, e 84% e 87% no ensino básico), que, por sua vez, se refletiam nos baixos níveis de escolaridade da população jovem (jovens entre os 20 e 24 com pelo menos o ISCED 3 atingido – 43% e 54%, em 2000 e 2007, face a 77% e 78%, na UE27).

O nível e a qualidade dos conhecimentos adquiridos constituíam uma preocupação nacional dada a sua importância no desenvolvimento pessoal, social e profissional dos jovens. Neste campo, na primeira parte da década de 2000, Portugal encontrava-se ligeiramente abaixo da média da OCDE, no âmbito dos dados PISA (*Programme for International Student Assessment*). Nesta comparação internacional, em 2000/2003/2006, para a leitura, matemática e ciência, respetivamente, os dados revelavam que Portugal evoluiu positivamente nos três domínios, em particular de 2000 para 2003, apresentando apenas um ligeiro decréscimo nos valores médios referentes à leitura e matemática de 2003 a 2006. Esta tendência nacional assume maior expressividade quando a média da OCDE apresenta uma evolução inversa: desde 2000 que os *scores* nos três domínios têm vindo a diminuir (exceto no caso das ciências que estabilizou no ano de 2006). Portugal tem vindo, assim, a aproximar-se cada vez mais da média da OCDE.

Por fim, no início do QREN era evidente a existência de fragilidades ao nível do ajustamento entre oferta e procura de qualificações, com repercussões na empregabilidade dos jovens, devido ao número reduzido de jovens que concluíam o secundário com uma qualificação profissional. Com efeito, a proporção dos jovens inscritos no ensino secundário em vias profissionalizantes estava significativamente abaixo da média da UE27: 34% e 38%, em 2000 e 2007, face a valores superiores a 50% na UE27.

Por seu turno, a participação dos jovens no **ensino superior** estava aquém da situação dos restantes países europeus, traduzindo-se na percentagem de diplomados entre os 30 e 34 anos que tinham completado o ensino superior abaixo da média europeia (11,3% em 2000 e 19,5% em 2007 face a 22,4% e 30,2% na EU27) e da meta definida no âmbito da EE2020 (40%).

O QREN propôs-se contribuir para o aumento da qualificação dos jovens, ajustada ao mercado, através do aumento e da diversificação das ofertas profissionalizantes e da atribuição de bolsas de ensino superior.

---

62 Relação percentual entre o número de alunos que, no final do ano letivo, obtêm aproveitamento (podendo transitar para o ano de escolaridade seguinte) e o número de alunos matriculados.

63 Relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos, em idade normal de frequência desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários.

No âmbito da qualificação de **ensino básico e secundário** de jovens, o QREN assumiu-se como o principal instrumento de financiamento do Eixo Jovens da Iniciativa Novas Oportunidades (INO), que assentou sobretudo na diversificação das ofertas formativas e na expansão das modalidades profissionalizantes de dupla certificação, principalmente no secundário (mas também de nível 2 / 3º ciclo e pós-secundário). Esta estratégia é construída com o triplo objetivo de: (i) aumentar o nível de qualificações dos jovens, valorizando igualmente as aprendizagens proporcionadas; (ii) reduzir o insucesso e o abandono escolares; e (iii) aproximar a qualificação inicial às necessidades do sistema produtivo.

Para atingir estes objetivos, o QREN apoiou igualmente: (i) Projetos dirigidos a grupos desfavorecidos e territórios problemáticos: Formação para a inclusão, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária - TEIP (incluiu, igualmente, contratos de autonomia), Contratos locais de desenvolvimento e Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF); (ii) Formação de docentes, associada aos Planos de Leitura, Ciência e Matemática; (iii) Requalificação da rede de escolas de educação pré-escolar, do ensino básico e secundário, incluindo a melhoria da oferta de cariz profissionalizante (esta dimensão será analisada no subcapítulo das redes de equipamentos coletivos); (iv) Plano tecnológico da educação; (v) Apoio social a alunos de famílias carenciadas, a frequentar ações formativas de qualificação inicial de dupla certificação, através de bolsas de material de estudo para aquisição de livros e material pedagógico, e bolsas de profissionalização (os montantes financeiros destas bolsas encontram-se incluídas nas respetivas ofertas formativas).

Em termos financeiros, as vias profissionalizantes constituem um elemento central na estratégia de combate ao abandono escolar, tendo sido alocado cerca de 2 289 milhões de executados entre 2007 e 2014, 35% do FSE executado no mesmo período. Os TEIP absorveram no mesmo período 173 M€ executados.

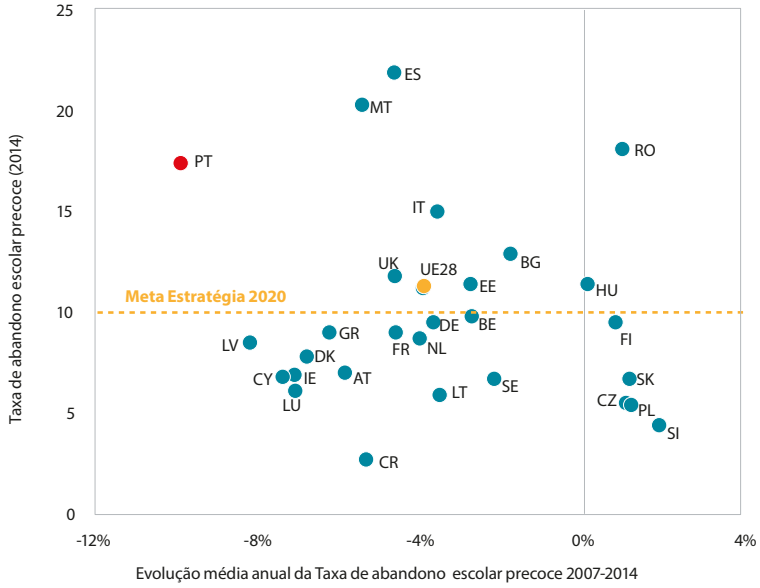
O QREN abrangeu, nas vias profissionalizantes, em 2014, 118 mil alunos do ensino secundário (89 mil em Cursos Profissionais (CP) e 29 mil em Cursos de Aprendizagem) e 8 mil alunos do 3º Ciclo do Ensino Básico (CEB) (8 mil em Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) e 199 no Programa Formativo de Inserção de Jovens (PROFIG) do PROEMPREGO. Em 2014, foram, estabelecidos 94 Contratos Territoriais para o Sucesso Educativo (TEIP). Em termos acumulados, entre 2007 e 2014, o QREN abrangeu 640 mil alunos do ensino secundário (542 mil em Cursos Profissionais e 99 mil em Cursos de Aprendizagem e 241 nos cursos de Qualificação do PROEMPREGO) e 238 mil alunos do 3º CEB (em CEF, no Ensino Artístico Especializado e no PROFIG). Foram ainda apoiados cerca de 16 mil alunos inscritos nos Cursos de Especialização Tecnológica (CET). Considerando o conjunto dos cursos existentes a nível nacional, os Cursos Profissionais foram cofinanciados maioritariamente pelo QREN e os CEF e os TEIP foram cofinanciados praticamente na sua totalidade.

Relativamente ao **ensino superior**, o QREN apoiou bolsas de estudo destinadas a alunos economicamente carenciados inscritos em ciclos conducentes ao grau de licenciado ou de mestre (ou de bacharel). Para programas e bolsas do ensino superior foram executados no QREN 468 M€ de FSE entre 2007 e 2014. Anualmente, o número das bolsas apoiadas pelo QREN assumiu uma dimensão que variou entre os 60% e os 80% do número de bolsas atribuídas. A evolução do número de bolseiros do ensino superior, durante o período de vigência do QREN, foi crescente até ao ano letivo de 2009/2010, quando se atingiu um máximo de 74 935 bolseiros que representaram cerca de 20% do universo dos alunos inscritos. Nos dois anos seguintes verificaram-se decréscimos nos bolseiros, com alguma recuperação em 2012/2013 (Figura 110). Foram igualmente apoiadas infraestruturas e equipamentos do ensino superior.

O QREN contribuiu para a redução da taxa de abandono escolar precoce e para o aumento da taxa de participação dos jovens no ensino superior. O desafio que se coloca ao Portugal 2020 é acentuar estas tendências quantitativas, bem como melhorar o sucesso educativo, a qualidade das aprendizagens e o ajustamento entre a oferta e procura de qualificações.

O QREN, ao cofinanciar a estratégia do aumento das qualificações dos jovens de **nível secundário** e do combate ao abandono escolar, contribuiu para a acentuada redução da taxa de abandono precoce de educação e formação (Figura 108). Esta taxa desceu de 36,5% em 2007 para 17,4% em 2014, representando uma diminuição três vezes maior do que entre 2000 e 2006. O incremento de vagas nas vias profissionalizantes, sobretudo no Ensino Profissional, nas escolas secundárias públicas, resultou num aumento do número de inscritos em cursos de secundário. Considerando a diminuição da população no grupo etário natural de frequência deste nível de ensino, entre 2007 e 2012, o aumento do número de inscritos traduz-se no aumento da taxa de escolarização (de 60% em 2007 para 74% em 2014) e, consequentemente na taxa de escolaridade de nível secundário entre os 20 e 24 anos (de 54% para 74%).

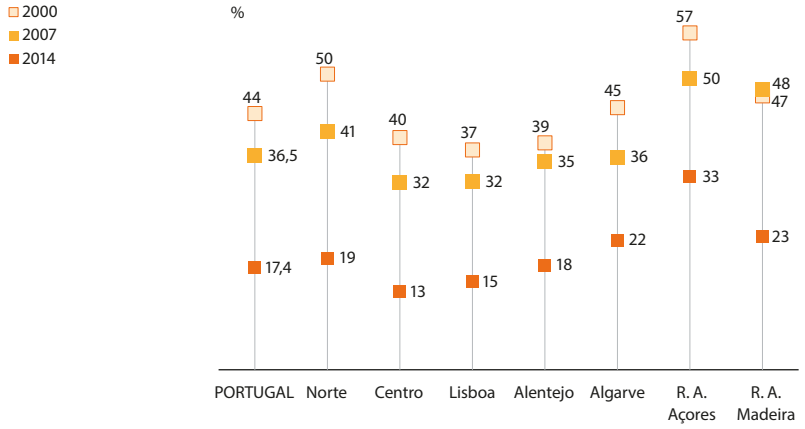
Figura 108: Taxa de abandono precoce (2014) e Evolução média anual da Taxa de abandono precoce 2007-2014



DE - Alemanha; AT - Áustria; BE - Bélgica; BG - Bulgária; CY - Chipre; HR - Croácia; DK - Dinamarca; SK - Eslováquia; SI - Eslovénia; ES - Espanha; EE - Estónia; FI - Finlândia; FR - França; GR - Grécia; HU - Hungria; IE - Irlanda; IT - Itália; LV - Letónia; LT - Lituânia; LU - Luxemburgo; MT - Malta; NL - Países Baixos; PL - Polónia; PT - Portugal; UK - Reino Unido; CZ - República Checa; RO - Roménia; SE - Suécia.

Fonte: adaptado de JRC-CRELL and DG EAC calculations based on Eurostat data; Eurostat.

Figura 109: Evolução da Taxa de abandono precoce nas regiões NUTS II, 2000-2007-2014



Fonte: adaptado de JRC-CRELL and DG EAC calculations based on Eurostat data; Eurostat.

Em termos regionais, quer o ponto de partida quer o desenvolvimento desta realidade em cada região apresentam diferenças significativas, com a região Centro a apresentar a taxa de abandono escolar mais baixa, os Açores a mais elevada e a Madeira e o Norte a apresentarem taxas de recuperação acentuadas (Figura 109).

Os resultados de uma análise contrafactual, de 2013,[64] que comparou alunos de cursos de dupla certificação com alunos da via regular com um perfil equiparável, demonstraram um impacto positivo das modalidades formativas profissionalizantes em todos os indicadores considerados: taxas de desistência, de transição, de retenção e de conclusão. Os ganhos observados foram mais expressivos na redução da retenção e na promoção da conclusão dos ensinos básico e secundário e com impactos mais significativos no ensino básico. A título exemplificativo, nos Cursos de Educação e Formação de Jovens (CEF) do ensino básico os resultados apresentaram uma taxa de conclusão superior em cerca de 65,7 p.p. face à via regular e nos Cursos Profissionais (CP) do secundário uma taxa de

64 Quaternaire Portugal/IESE (2013), Avaliação sobre o contributo do QREN para a redução do abandono escolar precoce no âmbito da Avaliação Estratégica do QREN, encomendada pelo Observatório do QREN.

conclusão superior em 20,7 p.p. No mesmo sentido, nos CEF a taxa de desistência, dois anos após a data normal de conclusão do curso foi estimada em 9,7 p.p., abaixo da do ensino regular.

Outro exercício contrafactual[65], de 2015, concluiu que o ensino profissional aumenta em 24 p.p. a probabilidade de transição entre o 10º e o 11º ano um ano após o ingresso no ensino secundário, em 31 p.p. a probabilidade de transição do 10º para o 12º ano após dois anos, e em 36 p.p. a probabilidade de conclusão do ensino secundário ao fim de 3 anos.

O Quadro 14 apresenta as principais conclusões dos exercícios contrafatuais realizados.

Quadro 14: Principais conclusões dos exercícios contrafactuais

Diferencial em p.p dos CEF e CP face aos Cursos científico-humanístico

	t (1º ano)	t+1	t+2	t+3
Ensino básico (CEF face aos Cursos científico-humanístico) *(t+1: ano normal de conclusão)*				
Taxa de conclusão - *acumulado*		65,7*	64,3*	
Taxa de desistência - *acumulado*		-3,6*	-7,7*	-9,7*
Taxa de retenção	-63,9*	-14,9*		
Ensino secundário (Cursos Profissionais face aos Cursos científico-humanístico) *(t+2: ano normal de conclusão)*				
Taxa de conclusão - *acumulado*			20,7*	17,9*
			36,3**	
Taxa de desistência - *acumulado*		-1,2**	-0,4*	-3,6*
Taxa de retenção	-19,2*	-17,0*	-8,6*	
Taxa de transição	19,2*	17,4*		
	23,5**	31,1**		

* Exercício contrafactual de 2013
** Exercício contrafactual de 2015.

Os resultados das avaliações efetuadas sobre os TEIP revelam efeitos mais evidentes ao nível da redução do abandono escolar e da indisciplina do que ao nível do sucesso escolar (taxas de conclusão e de retenção), do aumento da interação com a comunidade local e da integração qualificada no mercado de trabalho.[66] Estes resultados indiciam a necessidade de centrar a intervenção na melhoria da qualidade das aprendizagens e no desenvolvimento de trabalho em rede e em parceria com os atores locais.

Relativamente ao ajustamento entre oferta e procura de qualificações, o número de alunos inscritos nas modalidades profissionalizantes, que favorecem a inserção qualificada no mercado de trabalho dos jovens após a conclusão do ensino secundário, evoluiu de 119 mil alunos em 2007 para 162 mil em 2014, representando uma evolução de 37,7% para 44,7% do total de inscritos no ensino secundário (ficando, porém, abaixo da meta de 50% definida para 2010 no quadro da Iniciativa Novas Oportunidades - INO).

Apesar destes efeitos positivos, resultantes das medidas cofinanciadas pelo QREN, há sinais de algumas fragilidades que merecem reflexão, sobretudo num quadro de objetivos de continuação da diminuição da taxa de abandono escolar precoce. Com efeito, importa ter uma resposta eficaz para: (i) o aumento do sucesso educativo, nomeadamente, das taxas de transição de conclusão de ciclo (nos ensinos básico e secundário) e a continuação da diminuição das taxas de desistência do ensino secundário; (ii) os públicos mais complexos em termos de percursos educativos/formativos e para os quais a estratégia até agora prosseguida tem sido menos bem sucedida no combate ao insucesso e ao abandono escolar precoce; (iii) captar os alunos que já abandonaram o sistema/educativo sem terminar o ensino secundário, aumentando desta forma as taxas de escolarização do ensino secundário; (iv) garantir uma estruturação da oferta formativa que corresponda às necessidades do mercado de emprego, que potencie a inovação nas ofertas formativas, que evite lacunas e sobreposições de ofertas formativas, e que tenha em consideração os recursos infraestruturais, materiais e de recursos humanos existentes nas entidades formativas; (v) o alargamento da cobertura do ensino pré-escolar de forma a aumentar o acesso a este

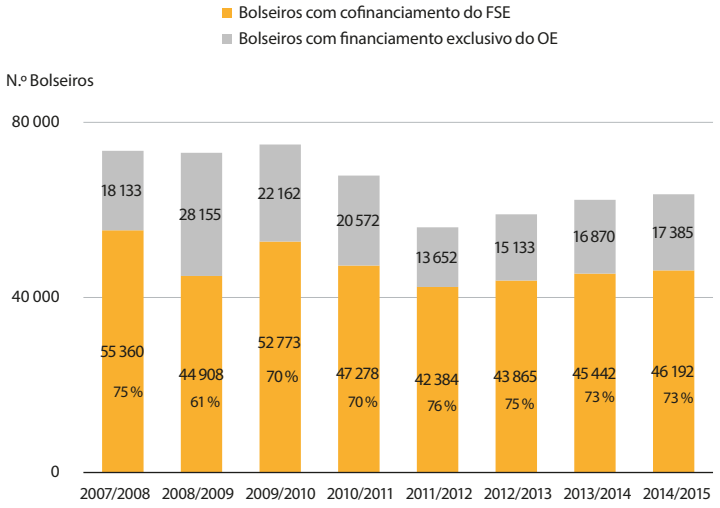
65 Mamede, R. Paes e Varejão, J (coords.) Cruz, D., Dias, M. Costa, Fernandes, T. Farinha e Pereira, N. Vieira (no prelo), ESF Supporting Youth in Portugal – CIE of Vocational Training and Traineeship, Lisboa, Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

66 Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, ISCTE-UL (2011), Efeitos TEIP: Avaliação de impactos escolares e sociais em sete territórios educativos de intervenção prioritária, para a DGIDC – Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular.

nível de ensino, na medida em que a frequência do ensino pré-escolar produz efeitos positivos no sucesso dos alunos nos níveis de ensino seguintes.

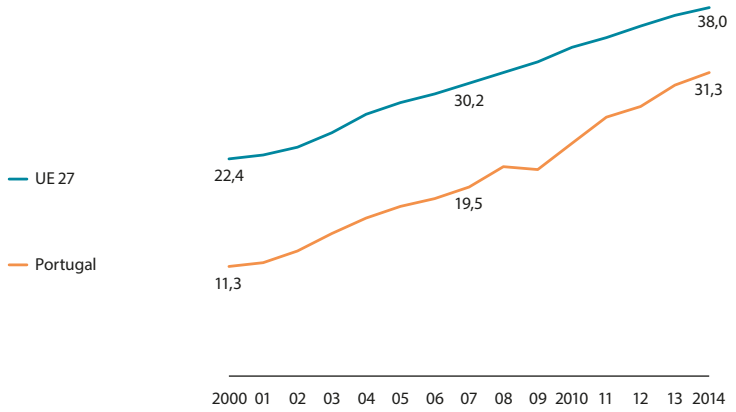
No **ensino superior**, a percentagem de diplomados entre os 30 e 34 anos que completaram o ensino superior tem vindo a aumentar significativamente (passou de 19,5% em 2007 para 31,3% em 2014, face a 38% da UE27) (Figura 111), no entanto, os cenários efetuados pela DGEEC revelam que para alcançar a meta da EE2020 de 40% é necessário assegurar o aumento de novas entradas no ensino superior.

Figura 110: Número de bolseiros segundo a fonte de financiamento, 2007-2014



Fonte: DGES.

Figura 111: Percentagem de diplomados entre os 30 e 34 anos que tenham completado o ensino superior, 2000-2014



Fonte: Eurostat.

O Portugal 2020 assume uma lógica de continuidade do QREN, concedendo uma maior relevância à qualidade do sistema de educação e formação. É atribuído aos PO Regionais um papel ativo na área da qualificação inicial.

A programação do Portugal 2020 dá continuidade à estratégia assumida pelo QREN, conferindo-lhe, no entanto, contornos distintos e introduzindo novas componentes:

- Numa lógica de continuidade, o objetivo do **aumento da qualificação dos jovens** e da **redução do abandono escolar** mantém centralidade no domínio do capital humano, embora com um maior enfoque na **promoção do sucesso escolar**, reforçando a preocupação de aumentar as taxas de transição e de conclusão e dando resposta ao estabelecimento do ensino secundário como o patamar mínimo de qualificação. Pretende-

-se também aumentar as taxas de escolarização através, nomeadamente, de captar para o sistema de ensino/formação jovens dos 15 aos 29 anos que não se encontram em situação de emprego nem a frequentar qualquer ação de educação ou de formação (NEET).

Neste sentido, o Portugal 2020 mantém a estratégia da diversificação e do alargamento das ofertas formativas de carácter profissionalizante, assumindo, no entanto, uma delimitação entre as que concorrem diretamente para o combate ao abandono escolar e a conclusão da escolaridade obrigatória e as que, apesar de contribuírem igualmente para este objetivo, têm como principal função a aproximação entre as qualificações produzidas e as necessidades do mercado de trabalho. De qualquer forma, em ambos os casos, a opção é de assegurar o financiamento de uma parte significativa das ofertas de educação e formação para jovens de carácter profissionalizante, continuando o Orçamento do Estado a assegurar o financiamento dos cursos científico-humanísticos.

No âmbito do combate ao abandono escolar apoia-se a criação de uma modalidade formativa – os Cursos do ensino vocacional, do 3º ciclo e do secundário –, bem como as ofertas formativas já existentes – os CEF (em processo de descontinuação) e o Ensino artístico especializado. Paralelamente, mantém-se o apoio às "*Medidas educativas orientadas para a promoção da inclusão, do sucesso educativo e para a prevenção do abandono escolar (TEIP, Programa Mais Sucesso Escolar, PIEF, ...)*", com a possibilidade de apoiar outros programas da mesma natureza (e.g. o Mais Sucesso Escolar). Estes programas são de elevada relevância, na medida em que permitem às escolas adaptar as estratégias à sua realidade e construir respostas adequadas aos seus constrangimentos concretos, desenvolvendo um conjunto articulado de ações na escola e na comunidade.

Pretende-se abranger, até 2023, 48 580 jovens em formações ISCED 2 (3º ciclo) e 141 escolas em projetos TEIP ou projetos similares.

Os Cursos Profissionais e os Cursos de Aprendizagem[67] apesar de se constituírem como resposta privilegiada ao ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações concorrem igualmente para a conclusão da escolaridade obrigatória de jovens.

- O **ajustamento das qualificações produzidas com as necessidades do mercado de trabalho** é reforçado no Portugal 2020, sendo prosseguido por três vias: (i) mantendo a meta dos 50% do número de alunos inscritos no ensino secundário em vias profissionalizantes de dupla certificação que conferem uma certificação profissional reconhecida pelo mercado de trabalho; (ii) apoiando novas ações que potenciem o ajustamento das áreas formativas e dos curricula às necessidades regionais do mercado de trabalho; (iii) apoiando a criação dos Cursos Superiores Profissionais Especializados (TeSP), que dão continuidade, no ensino superior, às vias profissionalizantes do ensino secundário, conferindo uma qualificação de nível ISCED 5.

  Pretende-se abranger, até 2023, 172 578 jovens em Cursos Profissionais, 46 271 jovens em Cursos de Aprendizagem e 17 811 em Cursos de Especialização Tecnológica (CET), com uma dotação de 1 349M€.

- A criação dos TeSP garante, deste modo, um duplo propósito: uma **fileira de ofertas profissionalizantes até ao ensino superior e o aumento do número de diplomados do ensino superior**. Este objetivo é igualmente prosseguido pela continuação do cofinanciamento de bolsas de estudo e bolsas de estudo por mérito no ensino superior ("Apoios sociais atribuídos a estudantes do ensino superior") e pela introdução das bolsas de mobilidade no âmbito do Programa +Superior (ISCED 5, 6 e 7) e das bolsas do Programa Retomar (integradas na IEJ). Apoiar-se-á igualmente a formação de docentes do ensino superior.

  Pretende-se abranger 124 000 em "Apoios sociais atribuídos a estudantes do ensino superior" 38 437 nos TeSP.

- A **promoção da qualidade, eficácia e eficiência do sistema de educação e formação** assume no domínio do capital humano uma relevância acrescida face ao período de programação anterior. Embora recuperando áreas já cofinanciadas no QREN, como a formação de docentes e a autonomia das escolas, esta área ganha protagonismo com a criação de um eixo autónomo no PO CH. Para além destas áreas, este eixo cofinancia os "Serviços de Psicologia e Orientação (SPO)" e abre a possibilidade de se construírem projetos, a diferentes es-

67 Os Cursos Profissionais, no PO CH, apesar de estarem inscritos numa PI distinta, integram igualmente o Eixo 1 – promoção do sucesso educativo, do combate ao abandono escolar e reforço da qualificação dos jovens para a empregabilidade. Da mesma forma, os Cursos de Aprendizagem, no PO CH, apesar de estarem inscritos na PI da Aprendizagem ao Longo da vida, considera-se que concorrem igualmente para o objetivo do combate ao abandono escolar e reforço da qualificação dos jovens.

calas (turma, escola, região, país), que se constituam como respostas a constrangimentos concretos associados aos objetivos anteriormente mencionados, designadamente a promoção do sucesso escolar e do ajustamento entre oferta e procura de qualificações. A título exemplificativo refira-se a possibilidade de cofinanciar, neste âmbito, ações que promovam o desenvolvimento pedagógico, práticas de apoio individualizado aos alunos com dificuldades nas aprendizagens, mecanismos de deteção precoce de problemas dos alunos, práticas de acompanhamento individualizado dos alunos, medidas de estruturação e regulação das ofertas formativas e de desenvolvimento de mecanismos de identificação de necessidades de formação nos diferentes territórios. Aposta-se, igualmente, em "Ações de inovação social para experimentação e teste de novas respostas na área educativa", parte integrante da Iniciativa Portugal Inovação Social.

Pretende-se abranger, até 2023, 78 897 formandos docentes e outros agentes de educação e formação e 300 novos psicólogos ou técnicos de psicologia em equivalente a tempo integral.

- Por fim, o Portugal 2020 introduz uma área nova, pelo menos com os contornos com que foi desenhada, em termos de apoio pelos fundos estruturais – o **aumento da igualdade de acesso à educação pré-escolar e ao ensino básico e secundário**. Esta área representa, igualmente, um contributo para a promoção do sucesso escolar e o combate ao abandono escolar, através da possibilidade de integrar um maior número de crianças no ciclo educativo antes da idade escolar (apoio a entidades com o estatuto do ensino particular e cooperativo pré-escolar, que desenvolvam a educação pré-escolar, através dos contratos de desenvolvimento, de forma a aumentar a cobertura do pré-escolar) e da melhoria das condições de aprendizagem de crianças/jovens de famílias carenciadas ou com Necessidades Educativas Especiais (NEE) (apoios associados à Ação Social Escolar, através da criação de uma bolsa de manuais escolares, do financiamento de refeições a alunos carenciados e do apoio a alunos com NEE sobretudo ao nível de equipamentos e materiais adaptados).

As medidas destinadas à promoção do sucesso educativo e ao combate ao abandono escolar, à igualdade de acesso ao ensino, bem como à melhoria da qualidade, eficácia e eficiência do sistema de educação e formação têm uma dotação disponível de 753 M€, representando 18,6% do total do domínio do Capital Humano. O conjunto da qualificação inicial de jovens até ao ensino secundário (PI 10.1. e 10.4) representa 52% do total do domínio do Capital Humano.

Até agosto de 2015, no âmbito do Portugal 2020, foram aprovados 534 M€ do FSE e executados 317M€. As aprovações distribuíram-se da seguinte forma: 322 M€ nos Cursos Profissionais; 8 M€ nos CEF; 37 M€ nos Cursos Básicos do Ensino Artístico e Especializado; 167 M€ em Bolsas e Programas para Estudantes do Ensino Superior.

Por fim, salienta-se que os PO Regionais, ao contrário do que sucedeu no QREN, assumem responsabilidades na gestão do FSE, entre outras, na componente da qualificação de pessoas. O nível de aplicação (central ou regional/local) das medidas de política, as especificidades regionais, bem como as dotações dos PO conduziram a opções diferenciadas entre PO.

Definir as estratégias de operacionalização de intervenções com uma menor explicitação nos PO, garantir a articulação entre diferentes medidas de política e assegurar que as ofertas formativas se desenvolvem no quadro de uma regulação da oferta formativa eficaz constituem alguns dos desafios a enfrentar pelo domínio do Capital Humano no que diz respeito à qualificação inicial de jovens.

Considerando a situação de contexto, os constrangimentos a que se pretende dar resposta e as opções tomadas na programação do Portugal 2020, apresentam-se em seguida um conjunto de desafios que a sua implementação do Portugal 2020 deverá enfrentar no que respeita à qualificação inicial de jovens. Os desafios que se elencam decorrem, sobretudo, das condicionantes apresentadas no AP e da Avaliação *ex ante* do PO CH[68].

O sucesso de algumas medidas novas inscritas nos PO, dado a sua reduzida explicitação na programação, depende, em grande medida, da configuração que estas vierem a adotar nomeadamente:

- A vertente da promoção da qualidade, eficácia e eficiência do sistema de educação e formação incorpora, por um lado, um elevado número de ações, sobretudo face à respetiva dotação destinada, e, por outro lado, algumas destas ações deixam em aberto, na programação, diferentes possibilidades de intervenção. Por estas

68 Quaternaire Portugal, Avaliação *Ex ante* e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Capital Humano – Relatório Final, outubro 2014.

razões, acrescidas pelo facto de ser uma área nova no âmbito dos fundos, pelo menos da forma autonomizada como foi assumida no PO CH (com um eixo específico), o sucesso destas intervenções dependerá em muito da estratégia que se vier a definir para esta área. Acresce ainda a necessidade de compatibilizar esta estratégia com a dotação atribuída e da capacidade de garantir o alcance dos objetivos dos programas de forma efetiva. Deste modo, na definição desta estratégia salientam-se como eventuais pontos críticos o foco e a coerência a imprimir ao conjunto de intervenções a cofinanciar, bem como a explicitação da configuração de cada uma das medidas.

- A continuação da diminuição da taxa de abandono escolar precoce encontra-se fortemente dependente das estratégias de combate ao abandono escolar precoce para além das ofertas formativas, nomeadamente o acompanhamento individualizado dos alunos, a deteção precoce de situações problemáticas e a definição das medidas mais adequadas a cada situação. Desta forma, salientam-se como principais fatores críticos nesta matéria a definição das intervenções a desenvolver.
- Considerando a tendência crescente e a complexidade da problemática dos NEET, o desafio na construção de uma solução efetiva a esta situação passa pelo aprofundamento, face à programação, de uma estratégia com abordagens inovadoras que combine, de forma articulada, diferentes respostas para os diferentes públicos em causa, nomeadamente ofertas formativas para jovens e adultos e pelos Centros para a Qualificação e o Ensino profissional (CQEP).

O segundo conjunto de desafios prende-se com a **capacidade de assegurar as articulações necessárias entre as ações dos PO e entre estas e outras políticas da educação/formação**, nomeadamente:

- Articulação entre as funções exercidas pelos SPO e pelos CQEP, garantindo a complementaridade destes serviços em cada território e assegurando que o encaminhamento dos jovens e adultos para ofertas formativas assenta em critérios relacionados com os perfis e vocações dos alunos/formandos e com as necessidades dos mercados locais de trabalho.
- A articulação entre PO Temático e Regionais, ou seja, entre estratégias de gestão mais centralizadas ou regionais/locais, será requerida em diferentes intervenções, nomeadamente nas Intervenções específicas na área da qualidade, inovação e criatividade e criatividade educativa e formativa e nos TeSP, ambas cofinanciadas no PO CH e nos PO Regionais.
- Articulação entre as diferentes intervenções que contribuem, de forma complementar, para o combate ao abandono escolar precoce, inscritas no PO CH, PO ISE e PO Regionais, nomeadamente as ofertas formativas, as Medidas educativas orientadas para a promoção da inclusão, do sucesso educativo e para a prevenção do abandono escolar (TEIP, Programa Mais Sucesso Escolar, PIEF,...), as intervenções na área da qualidade e as medidas de promoção da inclusão social que contribuem indiretamente para o abandono (integradas no PO ISE).
- Articulação entre os TeSP e os CET, que obrigará a uma diferenciação em termos de percursos de qualificação e do papel de cada oferta no conjunto do sistema de educação/formação, e não apenas assente na diferenciação das respetivas entidades promotoras.

Assegurar a regulação da oferta formativa, quer ao nível do papel dos seus atores (escolas públicas *vs* centros de formação *vs* entidades privadas), quer da estruturação da oferta formativa, garantindo que as ofertas existentes correspondem às necessidades dos mercados de trabalho regionais. Os Pactos Territoriais para a Empregabilidade são igualmente um desafio nesta matéria, uma vez que implicam uma concertação, entre entidades concorrentes, das ofertas formativas a disponibilizar em cada território. Tal como outras áreas novas em termos de financiamento, a reduzida explicitação dos Pactos na programação, deixa margem de liberdade para a sua operacionalização.

A **inclusão nos PO de intervenções novas** como os TeSP, os Cursos Vocacionais, as Intervenções específicas na área da qualidade, inovação e criatividade e criatividade educativa e formativa e as Ações de inovação social para experimentação e teste de novas respostas na área educativa, acarreta os riscos inerentes a novos projetos. No caso, por exemplo, da criação dos TeSP, como forma de, para além de aumentar a participação dos jovens no ensino superior, reforçar a vocação profissionalizante deste nível de ensino, obrigará a uma forte ligação com o tecido empresarial e de "*uma adequada formação de natureza técnica e prática*" (avaliação *ex ante* página 98), no âmbito do Quadro Nacional de Qualificações. Esta questão também se coloca nos Cursos Vocacionais, para além da necessidade de garantir um quadro de diferenciação e racionalidade nas diferentes ofertas profissionalizantes de nível secundário e de assegurar condições de igualdade de oportunidades, nomeadamente, no prosseguimento de estudos.

A eficácia das intervenções do Capital Humano depende, igualmente, de **fatores externos à programação**, nomeadamente de: (i) acreditação das entidades formadoras com base em critérios de qualidade do desempenho

destas entidades; (ii) sistemas de informação eficazes, por exemplo que permitam analisar o percurso escolar dos alunos, assegurar o planeamento e divulgação das ofertas formativas por território, calcular indicadores relevantes, a estimação dos custos por modalidade formativa em cada ciclo de ensino e tipo de entidade formativa; e (iii) monitorização e avaliação do sistema de educação/formação baseado num modelo integrado que considere de forma articulada, a avaliação dos alunos, professores/formadores, instituições de educação/formação e que seja orientado para o desempenho dos alunos/formandos.

Por fim, é de mencionar a **exigência de algumas metas físicas**, nomeadamente as do ensino superior, num contexto de decréscimo da procura do ensino superior como consequência da regressão demográfica e da crise económica.

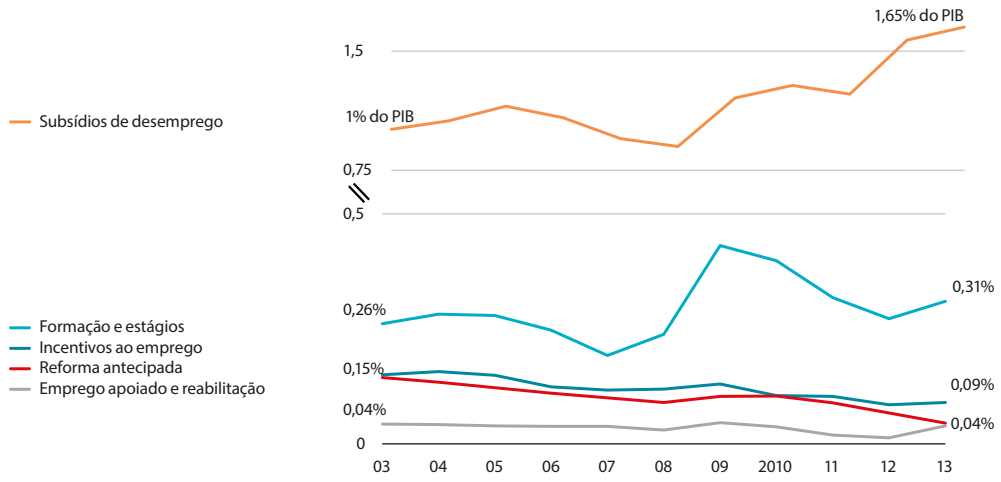
5.5 Aumentar a empregabilidade dos ativos, sobretudo dos jovens

Os fundos estruturais, quer no QREN, quer agora no Portugal 2020 contribuem fortemente para políticas de promoção da empregabilidade dos desempregados e empregados, sobretudo através do apoio à formação e estágios profissionais. O crescimento do desemprego provocado pela crise económica teve como resposta da política pública cofinanciada um reforço das medidas dirigidas à empregabilidade das pessoas sem emprego, em particular da população mais jovem que não está em educação ou em formação.

Na perspetiva de que a empregabilidade é a probabilidade de acesso a (ou manutenção de) um posto de trabalho, o aumento da empregabilidade pressupõe o incremento dessa probabilidade, traduzida na melhoria das habilitações e competências, formais ou informais. Neste processo, e a par dos sistemas de educação e formação, o meio laboral é um parceiro privilegiado e relevante enquanto espaço de transmissão de conhecimento e de melhoria de competências, sobretudo na formação em contexto de trabalho ou de estágio profissional.

As medidas de política pública que promovem a educação e formação ao longo da vida, bem como aquelas que incentivam essa formação em contexto de trabalho integram as medidas ativas de emprego[69]. Tais medidas pretendem minimizar a duração do desemprego e promover um regresso mais rápido ao emprego e contrapõem-se às denominadas medidas passivas que garantem uma fonte de rendimento durante o período de desemprego, sobretudo através do pagamento de subsídios de desemprego, ou que possibilitam a reforma antecipada (Figura 112 e Figura 113).

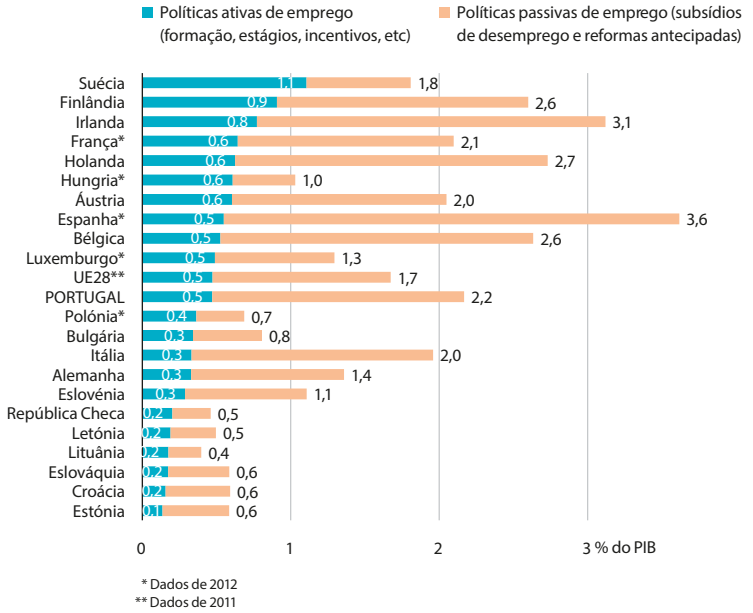
Figura 112: Evolução anual da despesa em políticas de emprego (em % do PIB), 2003-2013



Fonte: Eurostat

69 Mário Centeno e Álvaro Novo (2008), "As políticas activas e passivas do mercado de trabalho", *Janus –O que está a mudar no trabalho humano: Socioeconomia do trabalho.* OBSERVARE — Observatório de Relações Exteriores (unidade de investigação em Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa).

Figura 113: Políticas ativas e políticas passivas de emprego em países da UE, 2013



Fonte: Eurostat

A forte redução dos postos de trabalho disponíveis desde 2008 teve como consequência um acréscimo substancial do volume financeiro afeto aos subsídios de desemprego e uma ligeira redução do montante destinado às pré-reformas, ambos integralmente pagos pelo orçamento nacional. Por outro lado, a proporção do PIB gasto em formação e estágios cresceu 32%: a média 2000-2006 foi de 0,2% do PIB e a de 2007-2013 de 0,3%, um reforço parcialmente suportado pelo FSE[70]. Refira-se que o FSE só apoia medidas ativas de emprego, podendo ocasionalmente dar incentivos a desempregados subsidiados a receber formação[71].

Fundo Social Europeu tem vindo a apoiar cada vez mais desempregados.

A aposta dos fundos estruturais na ativação dos desempregados intensificou-se no passado recente com a necessidade de dar resposta à crise social decorrente do crescimento substancial do desemprego gerado pela contração económica a partir de 2008[72]. Como foi referido no capítulo 1, o aumento do desemprego afetou mais os jovens (incluindo os que detêm qualificações elevadas), os empregados no setor da construção, os trabalhadores do sexo masculino e segmentos mais idosos e pouco qualificados. Importa ter em conta que mesmo num contexto de retoma, estes últimos grupos terão dificuldades em voltar a exercer uma atividade profissional, o que lhes traz riscos acrescidos de exclusão social.

Nesse sentido foram reforçadas algumas medidas de política que visam a ativação precoce no pressuposto que quanto mais cedo reentrarem no mercado menores os riscos de um desemprego prolongado[73]. Em fase de plena resposta à crise foram adotadas medidas específicas de apoio à criação e manutenção de emprego integradas na

70 Eurostat (2013), *Labour market policy statistics - Methodology 2013* (http://ec.europa.eu/€tat/documents/3859598/5935673/KS-GQ-13-002-EN.PDF).

71 No regulamento que estabelece normas comuns sobre o FSE (Portaria nº.60-A 2015, de 2 de março, no artigo 13º 1.d) estão previstas "despesas com prestações sociais dos formandos desempregados, nomeadamente subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego e rendimento social de inserção quando estes frequentem cursos de educação e formação de adultos, formações modulares certificadas e formações para a inclusão, quando estas ofertas sejam promovidas pelos centros de formação IEFP, I. P., não cumulativos com a atribuição de bolsa de formação (…)".

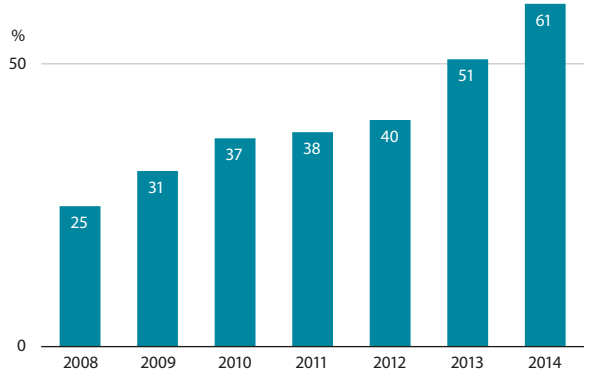
72 Numa perspetiva de médio-longo prazo, a crise vivenciada neste período de programação provocou efeitos estruturais com impactos diversos: a) desemprego estrutural, b) falta de respostas sociais e de saúde num contexto de envelhecimento populacional (sendo que a população mais idosa foi particularmente afetada pelas respostas públicas à crise) e, igualmente relevante, c) o agravamento da quebra da natalidade numa população jovem sem emprego ou sem perspetivas de estabilidade no emprego e fazendo parte de um movimento (e)migratório como já não se via desde os anos 60 do séc. XX. Neste contexto, importa destacar a fuga de cérebros (*brain drain*) e o impacto negativo que esta provoca num contexto em que se pretende uma transformação estrutural do tecido económico.

73 O programa de relançamento do serviço publico de emprego (RCM nº20/2012), enquadra-se neste propósito sendo constituído por um conjunto de medidas que visam aumentar as colocações melhorando o acompanhamento aos desempregados e contribuir *para um acompanhamento reforçado de potenciais situações de desempregados de longa duração, acionando intervenções precoces, procurando diminuir os períodos de inatividade dos desempregados e o risco associado de desatualização ou diminuição de capacidades e de comportamentos de trabalho.* Pretende, também, fomentar a captação das ofertas de emprego, cooperar com terceiros para a colocação de desempregados, modernizar os sistemas de informação, alterar o sistema de medidas ativas de emprego e articular medidas ativas e passivas de emprego, criar mecanismos de avaliação, e reestruturar a rede de centros de emprego e de formação profissional.

"Iniciativa para o Investimento e Emprego": estágios profissionais, em particular os dirigidos a jovens licenciados em áreas de baixa empregabilidade, apoios à contratação, *lay-off*, apoios à reinserção no mercado de trabalho de desempregados através do exercício de atividades socialmente úteis e promoção do retorno ao mercado por via da contratação de desempregados de longa duração (DLD) e com mais de 55 anos.

No contexto do QREN, o FSE deu primazia aos desempregados, sobretudo nas medidas de emprego e formação (Figura 114). Em 2013, mais de metade dos abrangidos por estas medidas eram desempregados enquanto em 2008 esse valor era inferior a um quarto. Um novo aumento em 2014 traduziu-se numa proporção de seis desempregados por cada dez abrangidos em medidas do FSE, rondando as 800 mil participações de pessoas sem emprego[74].

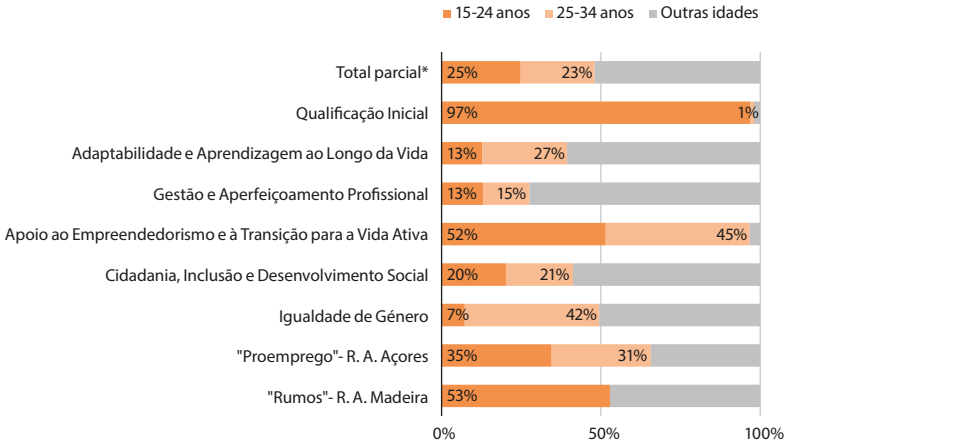
Figura 114: Participantes desempregados no total de abrangidos pelo Fundo Social Europeu, 2008-2014



Nota: dados do POPH, excluindo eixos 3 e 4, Proemprego na R.A. Açores e Rumos na R.A. Madeira

Fonte: Relatórios de execução do PO PH, Proemprego da Região Autónoma dos Açores e Rumos da Região Autónoma da Madeira.

Figura 115: Proporção de participantes jovens no total de abrangidos pelo Fundo Social Europeu, 2014



* Nota: Neste universo não foram considerados os abrangidos sem classificação de idade

Fonte: Relatórios de execução do PO PH, Proemprego da Região Autónoma dos Açores e Rumos da Região Autónoma da Madeira.

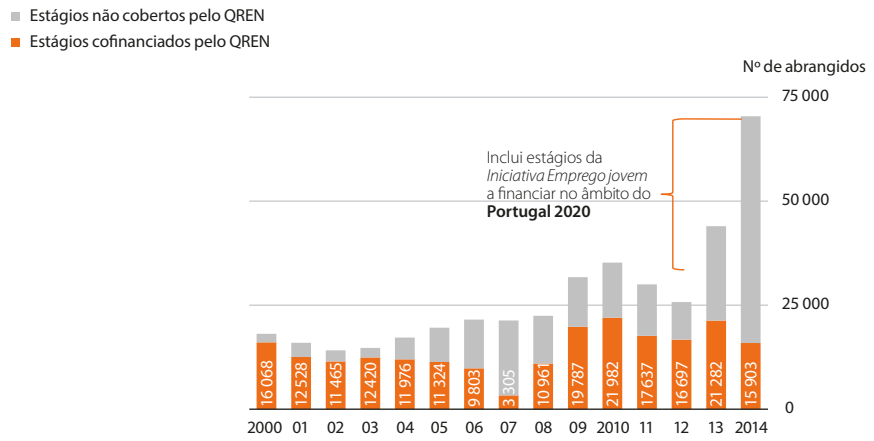
A população com menos de 35 anos representa quase metade dos abrangidos do FSE em 2014[75], sendo que nas medidas de qualificação inicial, apoio ao empreendedorismo e transição para a vida ativa, a quase totalidade dos participantes tem menos de 35 anos (Figura 115). Apesar de ao longo do período do QREN ter existido uma

74 Para estes cálculos foram contabilizadas as medidas potencialmente dirigidas a desempregados e aquelas em que a situação na profissão foi apurada e divulgada. Note-se que uma pessoa desempregada pode ter mais de uma participação.

75 Foram considerados para este cálculo todos os eixos relativos ao FSE (Regiões Autónomas dos Açores, da Madeira e do POPH, à exceção do eixo 4: Formação Avançada) excetuando as tipologias para as quais não foi recolhida ou divulgada a idade do participante. Este valor tem-se mantido no intervalo 45-50% nos anos anteriores a 2014. Os dados para o escalão 25-34 anos são fornecidos de forma agregada e não possibilitam o apuramento separado da população dos 25 aos 29 e dos 30 aos 34 anos.

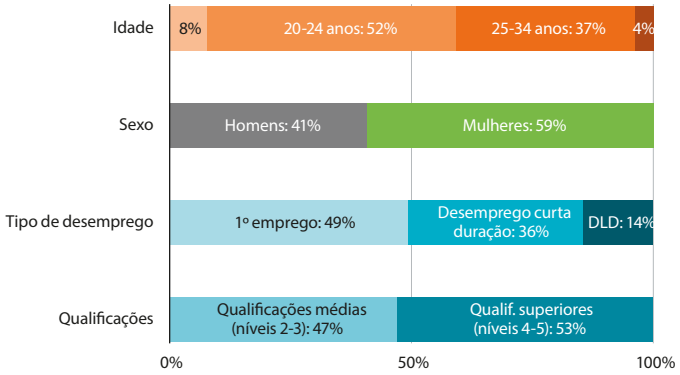
aposta nos estágios profissionais, nos últimos dois anos a oferta de estágios profissionais para jovens aumentou significativamente sobretudo devido à introdução dos "Passaporte emprego" enquadrados no programa Impulso jovem, parte deles financiado já no Portugal 2020 no âmbito da Iniciativa Emprego Jovem (Figura 116). Este programa tem respondido a um conjunto diversificado de perfis socioeconómicos, ainda que o estagiário-tipo seja do sexo feminino, tenha entre 20 e 24 anos, esteja à procura do 1º emprego e tenha qualificações superiores (Figura 117).

Figura 116: Contributo do FSE para os estágios profissionais apoiados pelo IEFP, 2000-2014



Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional e Relatório de execução do POPH de 2014.

Figura 117: Caracterização socioprofissional dos abrangidos por estágios profissionais, 2014



Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional e Relatório de execução do POPH de 2014.

O apoio a estes públicos foi além dos estágios profissionais: promoveu-se o empreendedorismo jovem e a criação de empregos com recurso ao FEDER. O PO FC – Compete e os PO Regionais do continente financiaram a **Iniciativa Impulso Jovem** através do sistema de incentivos do QREN de três formas[76]:

- Bonificando os projetos promovidos por jovens entre os 18 e os 35 anos e valorizando a criação de emprego jovem através da atribuição de pontuação máxima no caso de serem criados mais de 2 postos de trabalho com idade até 34 anos (SI Inovação – Empreendedorismo Qualificado);
- Valorizando o mérito dos projetos que criem postos de trabalho de jovens até aos 30 anos de idade, com qualificações igual ou superior ao nível VI (SI Qualificação PME – Projetos Individuais);
- Favorecendo a criação de postos de trabalho jovem na Linha Investe QREN e nos Fundos de Capital de Risco Revitalizar (Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco da Inovação- SAFPRI).

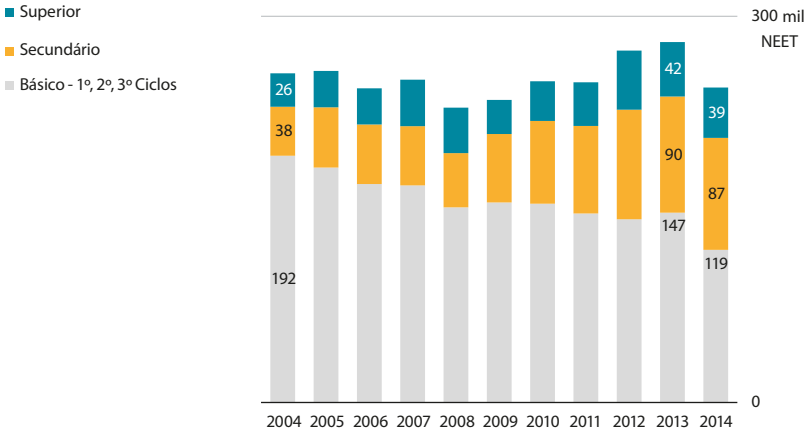
76 Formas de financiamento ao Impulso Jovem descritas no Relatório de execução do Compete 2012. Os valores apresentados no Relatório de execução do Compete 2014 apontam para 365 postos de trabalho preenchidos por jovens no âmbito de 3 projetos do Sistema de Incentivos à inovação de 188 projetos do Sistema de Incentivos à Qualificação PME.

Recentemente, o programa Impulso Jovem sofreu algumas alterações e passou a fazer parte de um programa mais abrangente: o Plano Nacional de implementação de uma Garantia Jovem[77] que tem como objetivo apresentar uma oferta de qualidade de emprego, educação, formação ou estágio aos Jovens entre os 15 e os 29 anos, não integrados no mercado de trabalho nem em qualquer sistema de educação e formação (NEET), em quatro meses após o início de um ciclo de desemprego ou inatividade.

O plano Garantia Jovem é o resultado visível da estratégia europeia de promoção do emprego jovem tendo em conta os níveis de desemprego atingidos por este segmento ao longo do período da crise e dos efeitos nefastos que este fenómeno provoca nesses grupos e no tecido social e empresarial europeu.

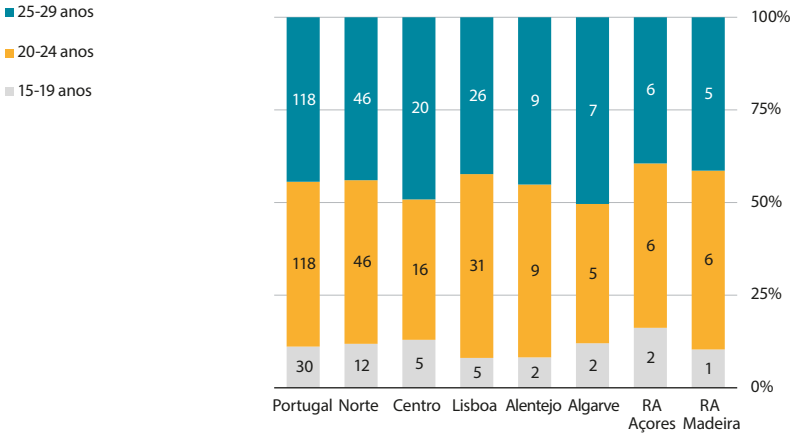
Em 2014, existiam 245 mil jovens entre os 15 e os 29 anos não empregados e que também não estão em educação ou formação (*Not in Employment, Education or Trainning*). Estes jovens NEET representam 15% da população jovem até aos 30 anos. A faixa etária mais afetada é a dos 25 aos 29 anos, seguida de perto pela dos 20 aos 24 anos (Figura 119). Dois terços dos jovens NEET estavam desempregados e um terço não estava disponível para trabalhar. Atualmente, mais de metade (i.e. 52%) dos NEET têm o ensino secundário ou superior (Figura 118).

Figura 118: Jovens dos 15 aos 29 anos não empregados que não estão em educação ou formação, 2004-2014



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Figura 119: Distribuição dos Jovens NEET 15 aos 29 anos por escalão etário nas regiões NUTS II, 2014



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Os NEET com o ensino básico eram em maior número mas têm vindo a diminuir, por força do combate ao abandono escolar precoce. Em 2004, três quartos dos NEET só tinham o ensino básico; passados dez anos são menos de metade do total, devido à melhoria das qualificações da população. Pelo contrário, os que têm o ensino secun-

77 Resolução de Conselho de Ministros n.º 104/2013 publicada a 31 de dezembro.

dário têm vindo a crescer: passaram de 38 mil para 87 mil, ou seja mais que duplicaram e representam hoje mais de um terço do total. Os jovens NEET com o ensino superior também aumentaram em volume e só não houve um incremento maior porque a política pública (e.g. QREN), tem vindo a oferecer soluções para este grupo com taxas de empregabilidade elevadas[78]. Do ponto de vista do peso dos jovens NEET no respetivo segmento habilitacional, refira-se que a taxa NEET é maior para os níveis habilitacionais mais baixos, o que significa que no conjunto dos jovens não qualificados há mais jovens com dificuldade em encontrar trabalho do que no conjunto dos qualificados. A aposta da política pública relativamente aos jovens tem-se baseado em lógicas complementares:

- Por um lado, reduzir o abandono escolar precoce, apostando em medidas que impeçam o abandono ou promovam o retorno ao meio escolar e promover a importância da formação, no pressuposto de que uma entrada precoce no mercado de trabalho tem como consequência futura a precariedade laboral, com baixas remunerações, desqualificada e sem perspetivas de evolução na carreira.

- Por outro lado, atenuar a difícil transição para a vida ativa dos jovens promovendo a ativação precoce e os estágios profissionais, enquanto experiência prática em contexto de trabalho e dinamizar o lado da oferta, criando emprego através de estímulos à contratação, apoios ao empreendedorismo, etc.

Note-se que as pessoas dos diferentes escalões etários têm diferentes necessidades e constrangimentos na (re)entrada no mercado de trabalho, razão pela qual há medidas de política ativa mais adequadas para segmentos mais jovens e outras apropriadas para os que já têm maiores níveis de maturidade pessoal ou profissional. Essa maior ou menor adequação entre as medidas ativas de emprego e os segmentos etários está traduzida no Quadro 15 e pressupõe oferta educativa aos de menor idade, aposta forte em medidas de transição para a vida ativa e emprego sobretudo para os que concluíram o ensino secundário, reservando-se os apoios ao emprego para os de maior idade.

Quadro 15: Associação entre a idade dos jovens NEET e grupos de medidas de política

Medidas/ Idade	Educação, Formação	Transição Estágios	Apoios ao emprego
15-19	***	*	*
20-24	**	***	**
25-29[79]	*	**	***

* Aposta fraca ** Aposta média *** Aposta forte

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Fora desta diagonal principal encontram-se soluções que respondem a menores níveis de empregabilidade de certas parcelas populacionais, seja porque residem em regiões com menos oportunidades, seja porque é necessário promover a contratação de jovens qualificados em áreas de estudo de menor empregabilidade[80] ou até porque a oferta de formação, estágio ou emprego em determinados contextos geográficos, socioprofissionais ou outros pode potenciar alterações nos níveis de empregabilidade dos abrangidos.

Os apoios à empregabilidade da população mais jovem assumem uma centralidade no Portugal 2020 que não tinham no QREN. Metade da verba da Iniciativa Emprego jovem (IEJ) corresponde a uma dotação específica atribuída pela União Europeia, para 2014 e 2015, a cada região que apresentasse níveis de desemprego jovem elevados. Atualmente, o leque de apoios à empregabilidade dos jovens extravasa a IEJ inclui medidas de política ativa:

78 Segundo os estudos de avaliação produzidos no decurso do QREN, dos quais se destaca o *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego. Relatório final* (2012) de Mónica Costa Dias e José Varejão (Universidade do Porto), que referem taxas de empregabilidade elevadas (próximas dos 70%) para as pessoas que frequentem medidas de estágio. Recentemente, têm tido lugar apuramentos relativos à situação dos estagiários seis meses após o fim do estágio que corroboram estes níveis de empregabilidade (71,8% em 2013).

79 Por decisão de cada um dos EM, em Portugal, o grupo dos 25 aos 29 anos foi também considerado na IEJ pelo facto de: (i) com o prolongamento da escolaridade obrigatória os percursos escolares tornaram-se mais longos e por conseguinte, mais tardia a entrada no mercado de trabalho;(ii) a sua inserção laboral ser dificultada por não terem uma experiência profissional relevante, além dos desajustamentos que persistem entre as qualificações ou competências pretendidas, as efetivamente adquiridas e as necessidades dos empregadores;(iii) muitos NEET desta faixa etária abandonaram precocemente a escola o que provocou inserções instáveis, precárias ou informais no mercado de trabalho.

80 A título de exemplo no que respeita às medidas de educação e formação para pessoas com 20 e mais anos, refira-se a medida "Retomar" financiada no contexto da IEJ e posteriormente no PO Capital Humano, que apoia o regresso ao ensino superior dos jovens que o abandonaram antes de o concluir. Do mesmo modo, a existência de medidas de apoio ao empreendedorismo e apoios à contratação para pessoas com níveis de qualificação inferiores ao ensino superior ou os estágios Emprego Jovem Ativo para jovens com mais de 18 anos independentemente do nível de escolaridade, são exemplos de como existem soluções particulares para problemas específicos.

- Cofinanciada para os mesmos públicos e com propósitos equiparáveis após o término da IEJ inseridas no Portugal 2020 no domínio da inclusão social e emprego;
- De âmbito mais alargado que se inserem na Garantia Jovem e são financiados pelo orçamento de estado;
- Cofinanciada no domínio do capital humano (e.g. sistema de aprendizagem, formação profissional e vocacional), quer no programa operacional temático quer nos programas regionais.

A lógica seguida na programação das medidas da IEJ é apresentada no Quadro 16. Os estágios profissionais para os jovens com ensino superior e o ensino secundário representam uma parte importante, complementada com os apoios ao emprego, nos quais se incluem os apoios à contratação e os apoios à criação do próprio emprego. A informação apresentada neste quadro apesar de ser estimada e dever ser analisada com precaução, reflete a clara aposta existente nos estágios profissionais, em particular os dirigidos ao ensino superior.

Quadro 16: Aposta financeira nos grupos de medidas da IEJ segundo o nível de instrução

Medidas/ Idade	Educação, Formação	Transição Estágios	Apoios ao emprego
básico[81]	*	***	**
secundário	**	***	**
superior	*	****	**

* Aposta muito fraca ** Aposta fraca *** Aposta média **** Aposta forte

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Iniciativa Emprego Jovem - Sumário Executivo do Relatório de execução de 2015

A IEJ operacionaliza de modo parcial o Plano Nacional de uma Garantia Jovem Em Portugal, a IEJ é um dos eixos de intervenção do novo Programa Operacional da Inclusão Social e Emprego 2014-2020 (PO ISE), envolvendo uma despesa pública total de 350 M€ (M€), dos quais 321 M€ financiados por fundos europeus (Fundo Social Europeu e Dotação específica IEJ).

Todavia, a IEJ está em curso desde setembro de 2013, significando que se iniciou um ano e quatro meses antes da aprovação formal do PO ISE, em que se insere. Este calendário mais acelerado – previsto no processo de implementação da IEJ - foi motivado pela urgência em proporcionar uma oferta de qualidade aos NEET. Tal dissonância temporal tem implicações de diversa ordem, com destaque para a implementação incipiente dos sistemas de informação associados, bem como das habituais fases de regulamentação e aprovação de projetos, de certificação e pagamento, de monitorização e até de avaliação, tipicamente associadas a medidas cofinanciadas.

Assim, neste primeiro relatório optou-se por colocar somente informação estabilizada do serviço público de emprego (IEFP) pela sua importância relativa no conjunto das medidas da IEJ, não obstante outras medidas incluídas na IEJ já estarem no terreno. Neste quadro destaca-se a aposta na promoção da inserção na vida ativa dos jovens com idades inferiores a 30 anos, sobretudo através de estágios profissionais e de apoios à contratação.

Em 16 meses, as iniciativas reportadas abrangeram quase 50 mil desempregados (dos quais 7 mil são desempregados de longa duração), em que mais de metade são mulheres (57%) e têm entre os 25 e os 29 anos (55%). Nos apoios à contratação, os jovens com o ensino secundário têm uma representatividade maior do que os do superior, mas nos estágios profissionais a situação é inversa.

Alguns abrangidos por estas políticas apresentam algum tipo de desfavorecimento, destacando-se os que integram agregados familiares monoparentais com filhos (4% do total), os migrantes (2%) e as pessoas com deficiência (0,4%). Entre setembro de 2013 e dezembro de 2014, foram executados 40 M€ de fundos europeus em estágios profissionais e 26 M€ em apoios à contratação, ou seja, respetivamente um terço e metade do programado para estas medidas.

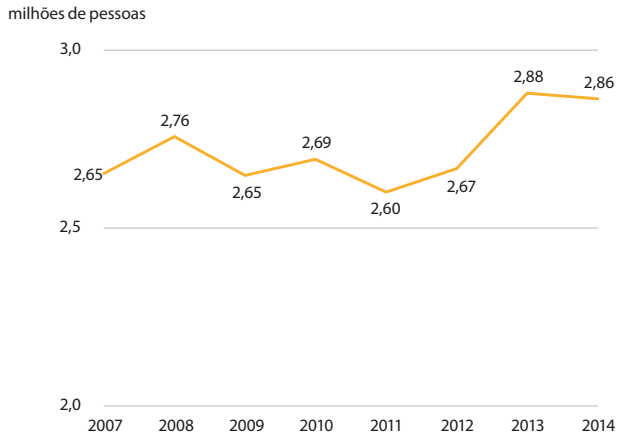
81 Optou-se por concentrar os recursos na transição dos jovens para a vida ativa, em particular nos estágios profissionais e formação em contexto de trabalho e nos apoios à contratação e ao empreendedorismo. O combate ao abandono escolar precoce está previsto no Plano de Garantia Jovem, com ações em que está previsto o regresso à escola e conclusão do percurso escolar através de cursos que dão equivalência escolar e profissional, sem esquecer o PO do Capital Humano.

5.6 Promover a inclusão social de grupos especialmente vulneráveis e em territórios problemáticos

A par das políticas de proteção social, as políticas de inclusão social constituem-se como pilares fundamentais no reforço da coesão social, contribuindo para minimizar os impactos sociais resultantes do processo de ajustamento sofrido pela economia portuguesa nos últimos anos.

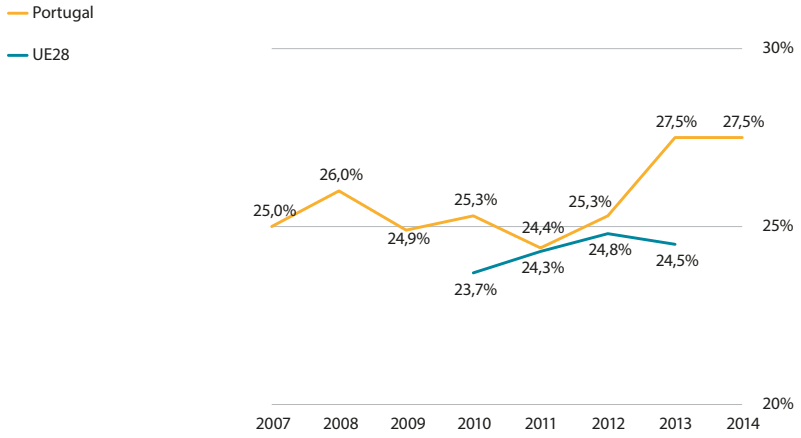
A situação económica dos últimos anos fez-se sentir, de forma particular, nos grupos mais vulneráveis e no final de 2013 contabilizaram-se mais 210 mil pessoas em risco de pobreza face a 2007, o que traduziu um aumento de 2,5 p.p. na respetiva taxa (Figura 120). Comparando com a UE que no período 2010-2013[82] aumentou 0,8 p.p., o aumento em Portugal foi superior em 1,4 p.p. (Figura 121). O agravamento da situação em Portugal está também manifestado na subida significativa dos processos de falência de pessoas singulares[83], muito explicado pela perda contínua de rendimentos resultante ou da redução de postos de trabalho ou de insuficientes recursos em agregados com adultos que trabalham (situação tipicamente associada a níveis de escolaridade muito reduzidos e que refletem desigualdades salarias acentuadas). Apesar dos contributos dos Fundos do QREN, no final de 2013 Portugal encontrava-se do ponto de vista da coesão social numa posição mais difícil, quer relativamente a 2007, quer na comparação com os seus congéneres europeus.

Figura 120: Número de pessoas em risco de pobreza em Portugal, 2007-2014



Fonte: Eurostat.

Figura 121: Taxa de risco de pobreza e exclusão social em Portugal e na UE28, 2007-2014



Fonte: Eurostat.

82 Para a UE28 só existem dados a partir de 2010 e até 2013.

83 Entre o 3.º trimestre de 2007 e o de 2012, o peso relativo de insolvências de pessoas singulares no total de processos, passou de 21,5% para 61,7%, ou seja, quase triplicou.

Esta situação é ainda refletida noutras componentes como a incidência da pobreza infantil potenciadora da reprodução intergeracional da pobreza, na vulnerabilidade acrescida dos agregados com crianças, em particular as famílias monoparentais ou numerosas, ou no aumento dos desempregados de longa duração e no crescente desemprego verificado nos grupos vulneráveis, como os imigrantes e as pessoas com deficiência.

Cada uma à sua maneira, as políticas de inclusão social e de proteção social assumem papel decisivo no combate à pobreza e exclusão social. Se as primeiras apresentam um cariz mais preventivo na medida em que promovem atuações próximas das pessoas e dos territórios (melhorando as condições de empregabilidade e de acesso a serviços de saúde, educação e formação), as segundas assumem uma vertente mais reparadora no sentido em que a sua intervenção visa garantir a existência de recursos mínimos de sobrevivência (subsídios e pensões), sendo por isso financiadas fundamentalmente pelo orçamento do Estado.

Os Fundos dão assim primazia às políticas preventivas utilizando um *modus operandi* que segue a lógica do modelo social europeu de apostar em estratégias de inclusão ativa. Para potenciar os seus efeitos, estas políticas não incidem de forma homogénea em todos os portugueses nem em todo o território nacional, concentrando as suas áreas de atuação nos grupos especialmente vulneráveis e em territórios problemáticos.

De acordo com os dois Planos Nacionais de Ação para a Inclusão em vigor no período de execução do QREN, os grupos vulneráveis considerados prioritários e beneficiários destas intervenções, são aqueles que vivem num contexto de sobreposição de desigualdades sociais, nomeadamente, no acesso à escolarização, às qualificações profissionais, ao trabalho (qualificado), aos rendimentos e à habitação. Nesta medida, as operações financiadas apoiaram preferencialmente os seguintes públicos-alvo:

(i) As crianças/ jovens (menores de 18 anos) e os idosos (maiores de 64 anos). Duas faixas etárias que viram a taxa de risco de pobreza aumentar de forma relevante entre 2011 e 2013 (10% os primeiros, 2% os segundos);
(ii) Os imigrantes e minorias étnicas. Segundo dados do INE, a taxa de desemprego da população estrangeira de países extracomunitários tem sido sempre superior à dos portugueses e aumentou 6,7 p.p. entre 2011 e 2013 (23,7% e 30,4%, respetivamente);
(iii) As pessoas com deficiência ou incapacidade. De notar que 66% deste grupo tem como principal fonte de rendimento as prestações sociais e apenas 16,5% vivem de rendimentos do trabalho.

Na outra perspetiva de atuação - os territórios problemáticos enquanto espaços-problema - deu-se primazia às intervenções enquadradas na Política de Cidades onde, tal como reporta a avaliação realizada sobre o contributo do QREN para a inclusão social em territórios urbanos problemáticos[84], se registam graves situações de pobreza e exclusão social. O principal objetivo foi o de aproximar as intervenções nestes territórios às necessidades específicas da população mais carenciada.

O QREN contemplou um apoio de 1 659 M€ (9% do total do FSE e FEDER) para ações de prevenção de fenómenos de pobreza e exclusão social em iniciativas dirigidas a grupos especialmente vulneráveis (abrangendo diretamente mais de 180 mil pessoas) e a territórios problemáticos (principalmente nos principais centros urbanos).

Numa análise mais fina, o FSE repartiu uma verba de 427,5 M€ em apoios dirigidos a grupos especialmente vulneráveis em função do público-alvo abrangido:

(i) Iniciativas para pessoas excluídas ou socialmente desinseridas, incluindo crianças e jovens (152,5 M€). Os apoios foram atribuídos, sobretudo, tendo em vista a aquisição de capacidades que permitissem às pessoas socialmente excluídas integrar ou concluir ações de formação, conferindo-lhes uma certificação e/ou a oportunidade para a criação de emprego com vista à reintegração no mercado de trabalho.
(ii) Iniciativas dirigidas a imigrantes e minorias étnicas (20,5 M€). Destaca-se a formação em língua portuguesa, o apoio aos serviços públicos integrados de resposta às necessidades dos imigrantes (nos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante e nos Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes), e das comunidades ciganas[85],

84 Augusto Mateus e Associados/CEDRU, Contributo do QREN para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios urbanos problemáticos, outubro 2013.

85 Através de "Projetos-piloto de Mediadores Municipais" que em 2014 permitiram o acompanhamento de 1.620 casos de mediação de âmbito municipal nas mais diversas áreas de atuação.

mas também os projetos de formação e sensibilização a públicos estratégicos com vista à promoção da interculturalidade. Neste âmbito, em termos globais, os resultados conjugados ajudaram a valorizar a diversidade étnica e cultural das diferentes comunidades, criando condições muito positivas para que os imigrantes alcancem uma plena participação na sociedade.

(iii) Iniciativas para pessoas com deficiência e incapacidades (254,5 M€). Assistiu-se a iniciativas ligadas à integração laboral (mediação, reintegração e apoio) e formação profissional, para além de outros projetos de caráter complementar, como a formação de técnicos e profissionais de reabilitação, a certificação da qualidade das organizações de reabilitação e a promoção de acessibilidades nos espaços públicos.

Relativamente às iniciativas, ainda do FSE, dirigidas a territórios problemáticos (351,4 M€), destacam-se: o Programa "Escolhas" com relevante contributo para a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, os "Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo" que financiam escolas/agrupamentos inseridos em zonas com populações mais desfavorecidas, e os "CLDS - Contratos Locais de Desenvolvimento Social", como estratégias que promovem a inclusão social dos cidadãos de forma multissectorial e integrada através de ações executadas em parceria. Além destas iniciativas, referir ainda o investimento em infraestruturas sociais no valor de 89,7 M€.

Do lado do FEDER, para além do relevante peso das infraestruturas de saúde, de acolhimento à infância e outras de âmbito social (747 M€), sublinha-se as iniciativas dirigidas ao reforço da inclusão social nos territórios fragilizados (43,5 M€), nomeadamente as "Parcerias para a Regeneração Urbana - PRU)", quer em Bairros Críticos, quer em alguns Centros Históricos, através do PO Lisboa (7 programas de ação, com um valor total aprovado de 15,6 M€) e do PO Norte (5 programas de ação, no total de 27,9 M€).

O impacto das iniciativas do FSE, ilustrado no Quadro 17, não se esgota nos 158,7 mil formandos sinalizados nas ações de formação/ qualificação destinadas aos diferentes públicos-alvo, nem nas 21,4 mil pessoas abrangidas por apoios diretos à integração socioprofissional. Vai naturalmente abranger outras pessoas que indiretamente, e de modo não quantificado, beneficiaram do resultado de todas estas intervenções (e.g. os utentes e suas famílias, os participantes de outras ações conexas, os territórios, etc.).

Quadro 17: Pessoas abrangidas pela intervenção do FSE, até 31 de dezembro 2014

unidade: número

Tiplogia de Intervenção	Formandos abrangidos	Participantes abrangidos
Formação para a inclusão - grupos desfavorecidos*	60 664	-
Apoio à inserção profissional de públicos desfavorecidos em regime experimental	-	16 579
Formação em Língua Portuguesa para estrangeiros**	35 308	-
Qualificação das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade***	46 527	-
Apoio à Mediação e Integração das Pessoas com Deficiência e Incapacidades	-	4 913
Qualidade dos Serviços e Organizações na área da reabilitação (formação de técnicos)	16 270	-
Total = 180 261	**158 769**	**21 492**

* Diz respeito a 1.043 projetos de "Formação para a inclusão" com o objetivo de desenvolver competências profissionais, sociais e pessoais junto de grupos excluídos ou socialmente desinseridos (62,4M€).
** Foram apoiados 246 projetos na "Formação em língua portuguesa para estrangeiros", num financiamento aprovado superior a 5M€.
*** Foram apoiados 805 projetos na "Qualificação das pessoas com deficiência ou incapacidades", num valor total de 209,4M€ e 16 projetos em "Educação especial e e reabilitação" (PO Rumos) no total de 3,5 milhões de euros.

Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

O Portugal 2020 atribui 2 109,5 M€ (11,5% do FSE e FEDER) para políticas de inclusão social dirigidas a públicos e territórios mais vulneráveis, com vista à promoção de melhores condições de acesso à formação e ao mercado de trabalho, bem como a bens e serviços sociais e de saúde sustentáveis e de qualidade.

Em linha com a EE2020, Portugal comprometeu-se no PNR a reduzir o número de pessoas em situação de pobreza em pelo menos 200 mil até 2020, apesar do contexto particularmente difícil marcado por níveis de desemprego elevado (sobretudo nos jovens e nos desempregados de longa duração), por níveis de literacia baixos e por uma estrutura demográfica envelhecida (resultante da redução do número de jovens, da baixa natalidade e do aumento da esperança média de vida).

Estes constrangimentos acentuam fortes desequilíbrios sociais e conferem maior exposição dos agregados familiares a situações de pobreza. Hoje, o esforço adicional para o cumprimento da meta estabelecida é maior. Atendendo à taxa de risco de pobreza e/ou exclusão social[86] verifica-se um recuo da posição nacional relativamente ao ano de referência (2008), o que implica, à luz dos dados de 2013, que não sejam já 200 mil, mas pelo menos 322 mil, as pessoas a retirar da situação de pobreza em Portugal até 2020.

A configuração programática definida no Portugal 2020 permite perceber o valor total do investimento nesta área, na medida em que as verbas estão a ser contabilizadas diretamente do objetivo temático "Promover a inclusão social e combater a pobreza" (OT 9). A concentração operada pela estratégia nacional permitiu uma afetação de 22% do FSE neste objetivo (1 631 M€, de um total de 7 418 M€[87]), mais do que a regulamentação comunitária impunha (n.º 2 do art.º 4 do Regulamento n.º 1304/2013).

Na sua operacionalização foi criado um Programa dirigido especificamente à Inclusão Social e ao Emprego (PO ISE) que reservou 1 178 M€[88] para a promoção da inclusão social e o combate à pobreza e à discriminação, estando este objetivo também presente nos PO Regionais (453 M€), numa lógica plurifundo que representa uma novidade programática face à experiência do QREN. Além disso, há ainda a considerar o apoio do FEDER neste objetivo, na ordem dos 530 M€, distribuído pelos PO Regionais[89]. Em termos globais, verifica-se uma atribuição de 2 161 M€, valor que integra também as ações inscritas na PI 9.3 – *luta contra todas as formas de discriminação e promoção da igualdade de oportunidades*, que vão ser abordadas no capítulo seguinte.

Dando continuidade à logica das intervenções seguidas no passado, a programação do Portugal 2020 vai, de igual modo, reforçar níveis de autonomia e de capacitação dos grupos mais vulneráveis como mote para impulsionador a inclusão ativa, bem como combater as debilidades dos territoriais vulneráveis, continuando a conferir à dimensão local um importante papel na identificação de necessidades não satisfeitas e na escolha das respostas mais adequadas.

Neste contexto, continuam a ser financiadas ações dirigidas aos grupos especialmente vulneráveis (e.g. ações especificas de inclusão socioprofissional para as pessoas em situação de desfavorecimento[90], a aprendizagem da língua portuguesa para imigrantes ou o apoio à qualificação e emprego para as pessoas portadoras de deficiência) e outras mais vocacionadas para os territórios problemáticos (e.g. o Programa Escolhas ou os CLDS).

De igual modo, propõem-se novas ações para estas duas dimensões como é exemplo a formação e sensibilização para o voluntariado, a diversificação e o aumento das respostas sociais e de saúde (e.g. "Modelos de apoio à vida independente" e "Rede de Cuidadores de Proximidade") ou o reforço de parcerias de "Desenvolvimento Local de Base Comunitária", que consubstancia uma recomendação feita no âmbito da avaliação QREN sobre a inclusão social nos territórios problemáticos.

O Portugal 2020 vai ainda continuar a apostar, embora de forma mais moderada, em iniciativas que melhorem o acesso a bens e serviços sociais e de saúde, requalificando e adaptando equipamentos já existentes às atuais necessidades (Equipamentos sociais e de saúde), dando resposta quer às preocupações manifestadas pela Comissão Europeia, quer às conclusões e recomendações da avaliação dos equipamentos de proximidade.

Adicionalmente, propõe-se uma nova dimensão não prevista no período de programação anterior, designadamente as iniciativas para a inovação e experimentação social que facilitem a dinamização de estratégias inovadoras de inclusão ativa (e.g. Programa "Portugal Inovação Social").

Na comparação com o QREN, o Portugal 2020 propõe mais 454 M€ a afetar às políticas de inclusão social.

Como já referido, comum aos dois períodos de programação está o cariz preventivo das intervenções que atuam

86 A taxa de risco de pobreza e/ou exclusão social corresponde ao indicador da EE2020 para monitorizar o desempenho dos países da UE28 neste domínio. Ela tem ainda 3 sub-indicadores que permitem contextualizar, quantitativamente, o conceito: baixa intensidade de trabalho, pobreza monetária relativa e privação material severa.

87 Não Inclui valores da Assistência Técnica (125 M€).

88 Incluí o programa "Portugal Inovação Social" com um fundo de 150 M€, destinado a apoiar respostas inovadoras de inclusão social locais e comunitárias.

89 Há ainda a considerar 409 M€ do FEADER para este Objetivo Temático.

90 Inclui pessoas com baixos rendimentos (DLD e beneficiários de RSI), ex-reclusos, jovens sujeitos a medidas tutelares educativas e cidadãos sujeitos a medidas tutelares executadas na comunidade, sem-abrigo, pessoas com comportamentos aditivos e dependências.

essencialmente em domínios complementares às prestações sociais, procurando corrigir desvantagens estruturais relacionadas com as dinâmicas inter-geracionais de reprodução da pobreza e exclusão social.

Para além da natural maior representatividade do FSE face ao FEDER nesta área de política pública (Figura 122) e de um importante recuo do investimento em equipamentos sociais e de saúde, sobressai uma estratégia comum de apoio preferencial a iniciativas dirigidas a grupos especialmente vulneráveis em detrimento de intervenções junto de territórios problemáticos (Figura 123).

Figura 122: FSE e FEDER na inclusão social, por período de programação

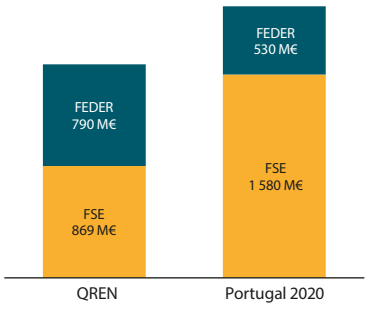
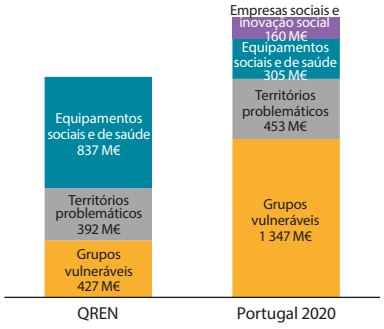


Figura 123: Domínios de intervenção da inclusão social, por período de programação



Fonte: Sistema de monitorização QREN e Portugal 2020.

Igualmente coincidente é o alinhamento verificado entre a programação comunitária e as políticas nacionais, onde se observa uma lógica subordinada ao princípio da adicionalidade, isto é, onde o financiamento comunitário não se substitui às despesas públicas estruturais. Também por isso, estas iniciativas não podem ser dissociadas de outras políticas uma vez que só a conjugação de todas permite maior sustentabilidade da inclusão social e da luta contra a pobreza. Neste sentido, destaca-se a importância de outras intervenções financiadas pelos Fundos e que, direta ou indiretamente, contribuem para o cumprimento deste objetivo: o combate ao abandono escolar, o aumento das qualificações e da empregabilidade e a expansão e qualificação da rede de serviços e de equipamentos coletivos.

O desafio lançado no Portugal 2020 de contribuir para a redução do número de pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social é grande e comporta um conjunto de dificuldades que devem ser atenuadas com uma estratégia de atuação dos Fundos clara e eficaz de modo a superar, ou minimizar, os diversos constrangimentos identificados nesta matéria. Tal como é referido no PO ISE, a efetiva articulação das políticas setoriais relevantes, o reforço das parcerias locais (incentivando a dinamização de redes de cooperação entre a Administração Pública, as empresas e o setor social cooperativo), o diálogo entre os parceiros sociais, a capacitação institucional e a qualificação dos (novos) atores envolvidos, bem como a aposta na economia social e solidária (incluindo empreendedorismo social, empresas sociais e inovação social), correspondem a alguns dos novos eixos estruturantes que devem marcar nos próximos anos a agenda das políticas de inclusão social.

5.7 Promover a igualdade entre mulheres e homens

A política de coesão da UE tem investido crescentemente na construção de uma sociedade na qual a equidade entre mulheres e homens seja efetiva nas suas múltiplas manifestações. Em Portugal, a análise evolutiva de determinados indicadores revela progressos mas também a persistência de desigualdades e o surgimento de novas configurações do problema, justificando a necessidade de potenciar a ação do QREN neste domínio com a continuação de investimento do Portugal 2020.

O princípio da igualdade entre mulheres e homens encontra-se consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, onde se determina que *"Deve ser garantida a igualdade entre mulheres e homens em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego, trabalho e remuneração. O princípio da igualdade não obsta a que se mantenham ou adotem medidas que prevejam regalias específicas a favor do sexo sub-representado."*

Ao longo dos vários períodos de programação da política de coesão da UE assiste-se a uma progressiva autonomia das políticas especificamente centradas na promoção da igualdade de género face a outros domínios da igualdade de oportunidades incluídos em políticas de inclusão social especificamente dirigidas ao combate à pobreza e à igualdade de oportunidades de, nomeadamente, pessoas com deficiências ou incapacidades, emigrantes e minorias étnicas.

O QREN, através do PO PH determinou como objetivo estratégico a igualdade de género como fator de coesão social, operacionalizado através do Eixo Prioritário 7 (e Eixos 8 e 9 para as regiões de Lisboa e Algarve) – designado por "Igualdade de Género".

Registam-se progressos mas persistem constrangimentos ao nível da igualdade entre mulheres e homens - evolução de alguns indicadores.

Sobre a **participação no mercado de trabalho**[91] refira-se que, apesar do número crescente de mulheres empregadas, persistem diferenças nas taxas de emprego dos homens e das mulheres o que se repercute, nomeadamente, em diferentes níveis de independência económica. Em Portugal, em 2007, a taxa de emprego dos homens era de 73,6% e a das mulheres de 61,8%, ou seja, uma diferença de 11,8p.p. Em 2014, o diferencial entre as taxas de emprego dos homens e das mulheres diminuiu para 6,2p.p., ou seja, persistindo uma menor taxa de emprego feminina (59,6%) relativamente à masculina (65,8%), a crise económica afetou mais drasticamente o emprego dos homens.

A repercussão da crise económica no aumento do desemprego teve igualmente uma incidência diferente nos homens e nas mulheres, tendo entre 2007 e 2014 a taxa de desemprego dos homens subido 5,1p.p. (de 8,7% para 13,8%) e a das mulheres subido 4,9p.p. (de 9,6% para 14,5%), persistindo, no entanto, as taxas de desemprego femininas superiores às masculinas.

Refira-se ainda a que participação no mercado de trabalho através de emprego a tempo parcial tem um peso muito diferente nos homens e nas mulheres e tem igualmente uma relevância muito diversa nos vários países da UE. Em 2014, na UE28, a percentagem de emprego a tempo parcial era no total de 19,6% sendo de 8,8% para os homens e 32,2% para as mulheres. Em Portugal, para o mesmo ano, os valores eram, no total, de 10,1% de emprego a tempo parcial, sendo de 7,6% para os homens e 12,6% para as mulheres.

Apesar do emprego a tempo parcial poder agregar realidades muito diferentes como as que derivam de políticas de apoio à natalidade e à conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar ou as que derivam de situações de empregos precários ou subemprego, considera-se que, dado os baixos níveis desta modalidade de emprego em Portugal comparados com outros países da UE, é importante considerar a criação de oportunidades para o crescimento do trabalho a tempo parcial que sejam verdadeiros apoios à maternidade e incentivos à natalidade.

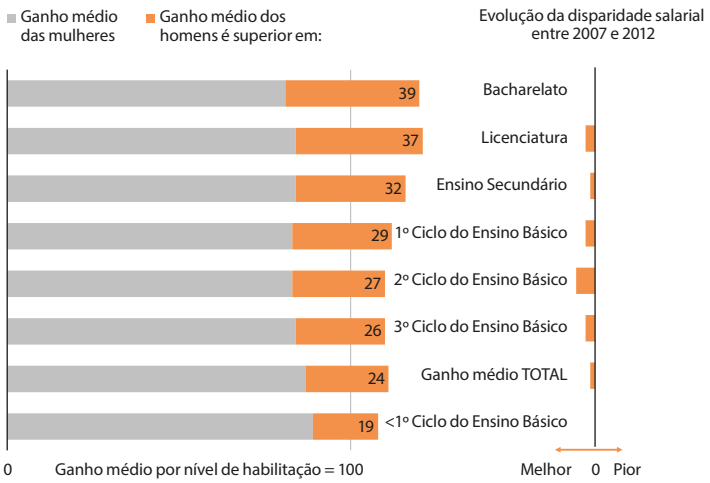
No domínio das **disparidades salariais**, embora seja necessário aprofundar conhecimento sobre o que é, na prática, "trabalho de valor igual", a evolução no sentido da equidade entre mulheres e homens tem sido lenta.

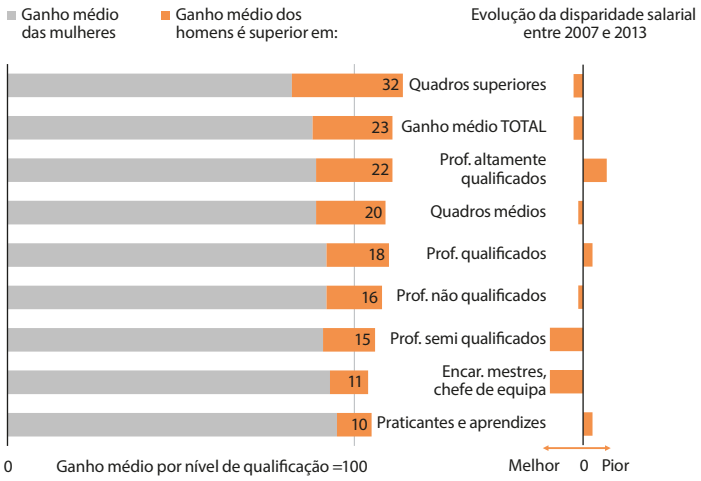
Em Portugal Continental, a análise dos dados relativos à diferença entre os ganhos médios mensais dos homens e das mulheres mostra não só que a aproximação entre os géneros é muito lenta (entre 2007 e 2013 a distância entre os níveis salariais aproximou-se apenas 2p.p.), como subsistem as grandes disparidades, por exemplo, em níveis de habilitação superiores (bacharelato e licenciatura) e nos níveis de qualificação superiores (quadros superiores)[92] (Figura 124).

91 Todos os valores referidos têm como fonte o Eurostat.

92 Valores apresentados na figura referem-se à percentagem em relação à média do total de mulheres e homens de cada nível (trabalhadores por conta de outrem a tempo completo).

Figura 124: Ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem por níveis de habilitação e de qualificação, entre 2007 e 2012/13





Fonte: MTSS/GEP Quadros de Pessoal (consultados no "Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional – 2013 – CITE").

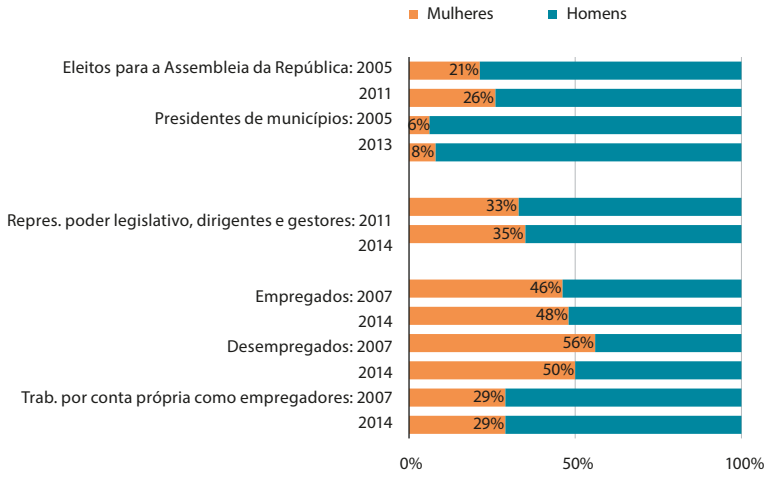
Sobre a **participação de mulheres e homens na tomada de decisão na esfera económica e política** verifica-se que, por exemplo, em 2011[93], os "*representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes e diretores e gestores executivos quadros superiores da administração pública e empresas*" eram 33,3% mulheres e 66,7% homens, passando os valores de 2014 para 35,1% de mulheres e 64,9% de homens, concluindo-se por uma evolução positiva mas muito lenta no sentido da paridade.

De acordo com uma informação do INE de 2013[94], "*era de apenas 6% a percentagem de mulheres representadas nos Conselhos de Administração das empresas incluídas no Psi20 (20 maiores empresas cotadas na Bolsa de Valores de Lisboa) ou seja 7,7 p.p. abaixo da média da UE27 e muito aquém do cumprimento da meta de 40% proposta pela Comissão Europeia, para 2020*". Neste domínio das desigualdades na tomada de decisões pode ainda referir-se que a representação de género dos eleitos para a Assembleia da República e dos presidentes dos Municípios, onde se regista igualmente uma evolução positiva, está ainda muito longe de valores próximos da paridade entre mulheres e homens (Figura 125).

93 Ano de aplicação nas estatísticas do emprego da Classificação Portuguesa das Profissões 2010.

94 Informação à Comunicação Social "Dia Internacional da Mulher, Março 2013

Figura 125: Indicadores de (des)igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho e participação na tomada de decisão

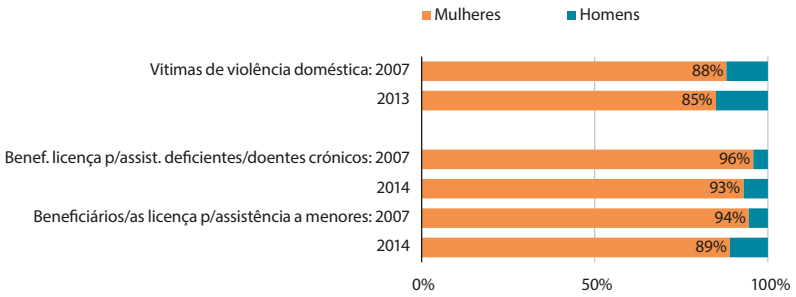


Fonte: DGAI – Resultados eleitorais; Instituto Nacional de Estatística – Estatísticas de emprego.

No que diz respeito à **conciliação da vida pessoal e familiar com a vida profissional**, tradicionalmente são muito desequilibradas as responsabilidades assumidas pelos homens e pelas mulheres na esfera não profissional sendo a grande maioria das tarefas como cuidadores de descendentes e ascendentes familiares e de outras tarefas domésticas assumidas pelas mulheres. Também neste domínio são registados progressos no sentido da paridade mas com valores ainda muito longe da igualdade. Refiram-se, como exemplos, as licenças para assistência a descendentes, maioritariamente assumidas pelas mulheres (próximo ou acima de 90% - ver Figura 126) e a *"contínua adesão dos pais trabalhadores à partilha de licença parental que passou de 0,5% em 2005, para 28,3%"* em 2013[95].

O combate à **violência de género** persiste como um importante foco das políticas da igualdade de género. O número de ocorrências de violência doméstica participadas às forças de segurança, não sendo um espelho fiel da evolução do número de crimes visto que o aumento da consciencialização e dos meios de proteção à vítima facilitam o ato de participação, mostram que não é um problema em regressão[96], sendo que, segundo a informação da Direção-Geral da Administração Interna (DGAI), as vítimas mulheres se mantem sempre acima dos 80% e os denunciados homens igualmente acima dos 80% (Figura 126).

Figura 126: Indicadores de (des)igualdade entre mulheres e homens na conciliação da vida pessoal/profissional e violência doméstica



Fonte: Violência doméstica – Relatório de monitorização; II Segurança Social, IP – Beneficiários de licenças.

95 Fonte: Relatório sobre o Progresso da Igualdade entre Mulheres e Homens no Trabalho, no Emprego e na Formação Profissional – 2013 – CITE

96 Nº de ocorrências de violência doméstica participadas às Forças de Segurança em 2007: 22 063 e em 2014: 27 318 (Fonte: DGAI – Violência doméstica – relatórios de monotorização).

O **tráfico de seres humanos**[97] tem vindo a intensificar-se[98] o que levou à tomada de medidas na UE e a procedimentos de sinalização por parte, nomeadamente, das forças de segurança. Da consulta dos relatórios publicados anualmente pelo Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH), pode concluir-se sobre a complexidade deste fenómeno crescente. As vítimas (potenciais e/ou confirmadas) são nacionais ou estrangeiros sinalizados em Portugal ou cidadãos portugueses sinalizados no estrangeiro. O tipo de exploração é fundamentalmente para fins sexuais ou laborais, sendo no primeiro maioritariamente feminina e no segundo maioritariamente masculina. Existe igualmente registo de menores.

O investimento do QREN na promoção da igualdade entre mulheres e homens.

No período de programação do QREN, a política de igualdade entre mulheres e homens em Portugal ancorou-se nos seguintes planos de ação: Planos Nacionais para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação; Planos de Ação Setorial para a Igualdade; Programas de Ação para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina; Planos Nacionais contra a Violência Doméstica; Planos Nacionais Contra o Tráfico de Seres Humanos e o Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº135 sobre "Mulheres, Paz e Segurança"[99]. Para além do financiamento QREN - FSE - PO PH para a concretização dos referidos planos, a promoção da igualdade de género beneficiou ainda do sistema de incentivos do COMPETE através do qual foram financiados projetos dentro da tipologia de apoio ao "empreendedorismo qualificado" onde foi atribuída uma majoração "empreendedorismo feminino" aos projetos liderados por mulheres e abertos concursos específicos para o empreendedorismo qualificado feminino. Refira-se ainda que o investimento significativo do QREN em equipamentos sociais, potenciando a capacidade de conciliação da vida pessoal e profissional, contribuiu para a melhoria do nível de igualdade de género.

O Quadro 18 mostra os montantes investidos na promoção da igualdade entre mulheres e homens (fundo aprovado e validado), cujo nível de execução é próxima dos 100% com exceção, até à data, dos incentivos à criação de empresas lideradas por mulheres.

Quadro 18: Contributos QREN para a promoção da igualdade entre mulheres e homens, até 30 de junho 2015

unidade: M€

Tipologia das operações	Fundo Aprovado	Fundo Validado
Apoio a projetos de formação para públicos estratégicos (Eixos 7, 8 e 9 (7.4) -PO PH)	3,90	3,90
Apoio ao Empreendedorismo, Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Atividades Económicas Geridas por mulheres (Eixos 7, 8 e 9 (7.6) -PO PH)	8,90	8,80
Apoio Técnico e Financeiro às ONG (Eixos 7, 8 e 9 (7.3) -PO PH)	16,40	16,30
Planos para a Igualdade (Eixos 7, 8 e 9 (7.2) -PO PH)	5,70	5,70
Projetos de Intervenção no combate à Violência de Género (Eixos 7, 8 e 9 (7.7) -PO PH)	5,40	5,00
Sensibilização e divulgação da Ig. de Género e Prevenção da Violência de Género (Eixo 7 (7.5) -PO PH)	2,40	2,20
Sistema Estratégico de Informação e Conhecimento (Eixo 7 (7.1) -PO PH)	1,10	1,00
Ações de sensibilização / informação no âmbito da inserção das mulheres em meio laboral (PRO-Emprego – R.A. Açores)	0,04	0,03
Job Rotation - Berço de emprego (PRO-Emprego – R.A. Açores)	0,90	0,40
Empreendedorismo qualificado (Sub- tipologia de empreendedorismo feminino) (COMPETE)	61,00	39,00
TOTAL	**105,74**	**82,33**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

No total do período de programação, o investimento financeiro do PO PH em igualdade de género, expressa-se, nomeadamente, em 16 635 participantes em ações de informação e sensibilização e 14 732 formandos em ações

97 A Diretiva Comunitária 2011/36/UE, de 5 de abril de 2011 define o tráfico de seres humanos e determina que inclui *"a exploração inclui, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, incluindo a mendicidade, a escravatura ou práticas equiparáveis à escravatura, a servidão, a exploração de atividades criminosas, bem como a remoção de órgãos."*

98 Segundo dados do Observatório de Tráfico de Seres Humanos, foram sinalizadas em Portugal em 2008 138 vítimas e em 2014 198 vítimas.

99 Os referidos Planos e respetivos relatórios de execução e avaliação podem ser consultados na página da CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (www.cig.gov.pt)

de formação. A intervenção do PO Proemprego da Região Autónoma do Açores designada por "Job Rotation - Berço de emprego" abrangeu 645 mulheres até dezembro de 2014.

Não é fácil avaliar o contributo preciso do QREN para os progressos registados nos níveis de igualdade de género, havendo seguramente alguns resultados positivos que, neste período de programação, sofreram retrocessos devido ao impacto da crise económica. No entanto, o "Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva de Género nos Fundos Estruturais, no período de Programação de 2007-2013"[100] reconhece que: "*o contributo dos Fundos Estruturais para a igualdade de género, e a consideração de que a sua inexistência teria implicado um enorme retrocesso ou, no mínimo, a estagnação das políticas públicas de igualdade no país. Sem o recurso aos Fundos Estruturais e num contexto de austeridade, o Estado não teria conseguido desenvolver muitas das suas políticas de sensibilização e divulgação da igualdade de género, em especial as de prevenção da violência de género e de proteção das vítimas.*"

A avaliação destaca ainda como positivo na intervenção do QREN neste domínio:

- a mobilização de uma abordagem dual de intervenção: medidas de caráter estrutural e de âmbito transversal (*mainstreaming* de género), incidindo sobre normas e práticas institucionais, e medidas orientadas para problemas e públicos específicos;
- a intervenção a vários níveis: indivíduos (formação, aconselhamento, etc.), entidades empregadoras (apoiando planos para a igualdade) e contexto socioeconómico (apoiando criação de redes e de equipamentos sociais);
- a capacitação de pessoas e de organizações em *know-how* em igualdade de género, através do envolvimento em ações de formação e de sensibilização e pela exposição a campanhas e conteúdos multimédia nos meios de comunicação social, sensibilizando públicos situados em lugares institucionais estratégicos a partir dos quais influenciam muitas vidas de mulheres e homens;
- a abertura do espaço político para a igualdade de género, através da mobilização de milhares de organizações do setor público, central e local, e privado, lucrativo ou não, para ações focalizadas na problemática da igualdade de género.

Potenciar o investimento do QREN persistindo na promoção da igualdade entre mulheres e homens no Portugal 2020.

O Portugal 2020 identificou, neste domínio, os seguintes constrangimentos (alguns deles ilustrados na evolução das variáveis atrás selecionadas): (i) baixa percentagem de mulheres empresárias, apesar da forte presença de mulheres no mercado de trabalho; (ii) persistência (e até aumento de acordo com os critérios estatísticos adotados pelo Eurostat) das disparidades salariais entre mulheres e homens, com prejuízo para aquelas (apesar do nível de habilitações ser genericamente superior); (iii) participação diminuta das mulheres em lugares de decisão económica; (iv) utilização maioritariamente por mulheres dos mecanismos de conciliação entre o trabalho e a família; (v) permanência transversal a toda a sociedade portuguesa do fenómeno da violência doméstica; (vi) crescente expressão do tráfico de seres humanos.

Face aos referidos constrangimentos, o Portugal 2020 elegeu duas prioridades de investimento (8.3 e 9.4) às quais atribui um montante de fundo aprovado no valor de investimento de 133,9 M €.

Nas referidas prioridades de investimento, o PO ISE (com ação nas regiões do Norte, Centro e Alentejo) e os PO Regionais de Lisboa, Algarve e Açores, pretendem:

- promover a qualidade do emprego através do apoio a maior flexibilidade na gestão do horário de trabalho (incentivos à empregabilidade parcial de pais apoiando a contratação a tempo parcial de desempregados);
- prestar apoio técnico à elaboração e monitorização da execução de planos para a igualdade em entidades empregadoras;
- desenvolver ações de apoio à capacitação e constituição de empresas por mulheres;
- desenvolver campanhas de sensibilização, informação e divulgação sobre a múltiplas temáticas da igualdade de género;
- formar públicos estratégicos e apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (para consolidação do desempenho das organizações junto grupos vulneráveis - vítimas e agressores);

100 Ressalve-se que a avaliação incide apenas sobre as realizações até ao final de 2011 não podendo por isso avaliar a totalidade dos resultados e muito menos os impactos dos instrumentos para a igualdade de género implementados pelo QREN.

- proteger vítimas de violência doméstica e apoiar o acompanhamento a vítimas e a agressores (nomeadamente através da implementação do Programa para Agressores de Violência Doméstica (PAVD).

Refira-se ainda que o PO CI, dentro da PI "Promoção do espírito empresarial", propõe-se prosseguir o apoio a iniciativas de empreendedorismo jovem e feminino de carácter qualificado e criativo e em atividades de elevado valor acrescentado (complementares do empreendedorismo feminino apoiado no âmbito da PI 8.4 do PO ISE e dos PO Regionais).

O acompanhamento, monitorização e avaliação do atual período de programação trás responsabilidades acrescidas dado o foco inequívoco nos resultados muito mais do que nas realizações. A resposta a este desafio de produzir resultados mensuráveis e aferidos por indicadores e metas deve merecer particular atenção em áreas como a igualdade de género em que os ganhos são muitas vezes imateriais e em que os progressos relativos aos constrangimentos têm sido lentos, considerando-se, por isso, importante uma atenção particular à monitorização e acompanhamento efetivo e reflexão crítica sobre os resultados mensuráveis das ações que vão sendo realizadas o que implica adicionar indicadores de resultados parcelares aos indicadores de resultados já selecionados para os objetivos específicos.

Por outro lado, estão programadas intervenções que se pretende que sejam abrangentes, como é o caso do designado Programa de Incentivo à Empregabilidade Parcial de Pais cujo êxito está, nomeadamente, dependente de uma gestão muito criteriosa de compatibilização e ajustamento entre as competências do trabalhador que pretende reduzir o seu período de trabalho para apoio familiar com as competências do trabalhador temporário desempregado que colmata o tempo de trabalho que foi reduzido, ganhando esta intervenção com o conhecimento aprofundado do Programa "Berço de Emprego" (implementado pelo Proemprego - FSE Açores 2007-2013), a fim de antecipar dificuldades e operacionalizar os fatores críticos que garantam resultados positivos.

5.8 Consolidar e qualificar as redes de equipamentos coletivos

O QREN possibilitou a canalização de investimentos para a consolidação e a qualificação da rede de equipamentos coletivos e de proximidade, contribuindo significativamente para o aumento da coesão territorial.

É consensual que o investimento em redes de equipamentos e de prestação de serviços é fundamental para a melhoria da qualidade de vida das populações, a dinamização socioeconómica e a coesão territorial. Neste sentido, ao longo de todos os períodos de programação e implementação de fundos, foi opção nacional atuar neste domínio, tendo sido desenvolvidos esforços com resultados muito significativos.

As fragilidades detetadas em termos de provisão de serviços e equipamentos justificaram, no período 2007-2013, a intervenção dos fundos do QREN, com vista ao aumento da capacidade de resposta às necessidades sentidas pela população, em particular no âmbito das redes dos setores educativo, do apoio social, da saúde, do desporto e da cultura.

- Na educação, as fragilidades em equipamentos eram territorialmente diversas (com situações de sobrelotação em áreas urbanas e subaproveitamento de equipamentos em muitas áreas de baixa densidade) e diferenciadas também por níveis de ensino. A atuação, fundamentada em instrumentos de planeamento (Cartas Educativas Municipais), visou essencialmente a reorganização territorial da rede e o aumento da capacidade instalada no pré-escolar e no 1º CEB e a requalificação e apetrechamento das escolas nos níveis do 2º e 3º CEB e do secundário;
- Em matéria de apoios sociais as necessidades verificavam-se com maior premência nos grupos etários da população idosa e infantil e o QREN pretendeu atuar na consolidação infraestrutural das unidades de apoio social e na melhoria da capacidade de respostas com a criação de creches e lares de idosos, bem como com a criação serviços de apoio e cuidados especializados;
- Na saúde, a promoção de melhores condições de acesso a cuidados de saúde foi perspetivada em termos de reorganização da rede de cuidados hospitalares e do reforço da diferenciação e complementaridade de serviços, tanto ao nível rede de urgência e de emergência, das unidades de cuidados primários e de saúde pública, incluindo unidades de saúde familiar e centros de saúde;
- No desporto a atuação visou a generalização do acesso das populações à prática desportiva, dotando os ter-

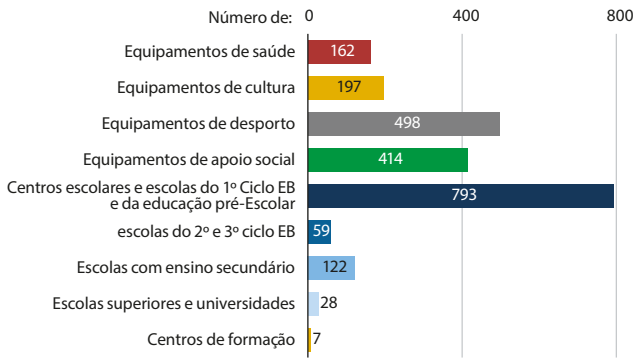
ritórios de influência de novas instalações e valências, incrementando o desporto escolar e criando condições para a formação de atletas e o desenvolvimento do desporto federado;

- A intervenção na rede de equipamentos culturais pretendeu colmatar carências, detetadas principalmente em zonas de baixa densidade, promovendo o acesso a serviços de bibliotecas, arquivos públicos, salas de espetáculos, museus e centros de arte.

O apoio do QREN à consolidação e requalificação das redes de equipamentos não se esgotou em intervenções setorialmente enquadradas. Outras intervenções, de natureza territorial, para promoção do desenvolvimento regional, local e urbano e com enquadramento em objetivos de coesão local, de estruturação do sistema urbano e da Política de Cidades, tiveram igualmente um papel importante e complementar nesta matéria.

O QREN apoiou a consolidação e qualificação da rede de equipamentos coletivos em todo o território nacional, num total de 2 280 equipamentos (Figura 127). Até junho de 2015, foram financiados: (i) 1 009 estabelecimentos de educação e formação, dos quais 793 centros escolares e escolas do 1º CEB e educação pré-escolar, 59 escolas do 2º e 3º CEB, 122 escolas do ensino secundário, 28 escolas superiores e universidades e 7 centros de formação; (ii) 498 equipamentos desportivos; (iii) 414 equipamentos de apoio social; (iv) 197 equipamentos culturais e (v) 162 unidades de saúde.

Figura 127: Equipamentos apoiados pelo QREN, 30 junho 2015



Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

O investimento na rede de equipamentos, infraestruturas e serviços coletivos representou 14,8% do Fundo aprovado naquele período, ou seja 3 504 M€ a que correspondeu um investimento total elegível de 4 318 M€, sobretudo direcionado (68%) para a construção e requalificação de equipamentos educativos (2 929 M€).

No que diz respeito às intervenções de Requalificação da Rede Escolar do 1º CEB e da Educação Pré-Escolar, que totalizaram cerca de 1 000 M€ de fundo aprovado, o custo médio por equipamento situou-se em 1,3 M€, tendo incidência em todas regiões (exceto Região Autónoma da Madeira). Na tipologia Requalificação da Rede de Escolas do 2º e 3º CEB (147 M€ de fundo aprovado) e com incidência apenas no Norte, Centro e Alentejo, o custo médio por intervenção foi de 2,5 M€. As intervenções de Requalificação da Rede de Escolas com Ensino Secundário foi a que absorveu maior volume de fundo aprovado (cerca de 1,1 M€) com um custo médio por equipamento de 8,9 M€.

Quadro 19: Investimento na rede de equipamentos, 30 junho 2015

unidade: M€

Tipologia de operações	Investimento Elegível Aprovado	Fundo aprovado
Equipamentos e serviços colectivos de proximidade (coesão local)	318	262
Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano	237	190
Infraestruturas e equipamentos colectivos na RAM - Educação	55	47
Infraestruturas e equipamentos colectivos na RAM - Saúde e Desenvolvimento Social	9	7
Infraestruturas e Equipamentos de Protecção Social	50	45
Infraestruturas e Equipamentos de Saúde	432	332
Infraestruturas e Equipamentos Desportivos	149	117
Infraestruturas e Equipamentos do Ensino Superior	13	11
Infraestruturas e Equipamentos Culturais	194	156
Requalificação da Rede de Escolas com Ensino Secundário	1 276	1 082
Requalificação da Rede de Escolas do 2º e 3º CEB	180	147
Requalificação da Rede Escolar do 1º CEB e da Educação Pré-Escolar	1 232	1 024
Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social	173	83
TOTAL	**4 318**	**3 504**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

A avaliação da eficácia das intervenções[101], levada a cabo em 2013, permitiu concluir que a intervenção do QREN deu um forte contributo para a generalização e melhoria das condições de acesso das populações locais à rede de serviços sociais, educativos, de saúde, cultura e desporto prestados.

Efetivamente, face aos constrangimentos previamente identificados e aos objetivos propostos, foram atingidos os seguintes resultados globais: *ampliação das redes e acréscimo da capacidade instalada; qualificação e melhoria da funcionalidade de instalações sem condições adequadas, bem como dos serviços prestados; diversificação da oferta nos respetivos territórios de influência, já que os novos equipamentos permitiram criar novos serviços/valências antes não existentes; incremento da oferta a custos reduzidos e acessíveis a todos os estratos a população; incremento das condições de acesso para a população com deficiência; e criação de unidades móveis nos territórios mais periféricos, permitindo uma maior aproximação à população com maiores dificuldades de acesso.*

Ainda de acordo com esta avaliação, a intervenção ao nível das diferentes redes dos equipamentos foi determinada, em grande medida, pelas necessidades específicas detetadas em cada um dos setores, tendo também atingido resultados diferenciados:

- Equipamentos educativos – a atuação resultou na melhoria das condições de ensino pelo aumento da funcionalidade, da capacidade e do apetrechamento técnico e pela criação de valências e serviços complementares. Os critérios de intervenção privilegiaram a qualificação física e funcional de equipamentos pré-existentes no ensino secundário e níveis 2 e 3 do ensino básico e o reordenamento territorial da rede e aumento das taxas de atendimento na educação pré-escolar e no 1º CEB. Esta reorganização significou a concentração dos serviços de educação, pela construção de Centros Escolares de maior dimensão e o encerramento de escolas, em territórios onde a procura era fraca ou inexistente, e veio aumentar, em áreas de baixa densidade, a dependência de sistemas coletivos de mobilidade e transporte.
- Equipamentos sociais – o investimento permitiu o aumento da capacidade da rede existente, sobretudo nas valências de lares de idosos e creches, sendo necessário continuar a apostar nesta área por ocorreram ainda situações em que a procura excede a oferta e porque as assimetrias regionais permaneceram praticamente inalteradas. A maioria dos equipamentos sociais apoiados contribui com atividades que facilitam o cumprimento de tarefas familiares e prevê a existência de horários flexíveis e adequados à conciliação entre obrigações familiares e atividades profissionais.
- Equipamentos desportivos – Os investimentos disponibilizaram mais infraestruturas e novas modalidades desportivas e permitiram a oferta de programas desportivos diversificados, criando condições de abrangência de um leque mais vasto de públicos, incluindo indivíduos portadores de deficiência. A ausência de informação

101 Oliveira das Neves, A.; Figueiredo, A. (Coords.) (2013) Avaliação dos Investimentos em Equipamentos de Proximidade. IESE e Quaternaire Portugal.

sobre a situação de referência não permitiu avaliar em que medida a intervenção teve lugar nos territórios mais deficitários.

- Equipamentos culturais – A melhoria dos serviços prestados foi conseguida por via do aumento da capacidade instalada e das atividades desenvolvidas, da modernização dos recursos utilizados na prestação de serviços culturais e da maior facilidade de acesso aos mesmos. A pertinência dos equipamentos apoiados foi garantida pela sua inscrição em instrumentos de planeamento e programação de investimento de nível local.
- Equipamentos de saúde – o investimento incidiu na qualificação dos equipamentos e condições de prestação de serviços e na criação de respostas inexistentes, nomeadamente urgências básicas. No entanto, face aos reduzidos efeitos estruturais no aumento das taxas de cobertura e na qualificação das redes na área da saúde, o estudo concluiu sobre a menor relevância do investimento efetuado em termos da coesão e valorização territoriais.

Em termos gerais, a fragilidade e, em alguns setores, ausência de diagnósticos territoriais atualizados, quer no que respeita a caracterização das redes de equipamentos, quer em relação a variáveis de contexto para a fundamentação dos projetos, bem como o insuficiente enquadramento efetivo em instrumentos de planeamento setorial e territorial em diversas tipologias (com exceção, por exemplo, dos equipamentos educativos cujos investimentos foram orientados por racionais de diagnóstico e planeamento), limitou o aprofundamento da avaliação de resultados em termos da aferição da pertinência dos investimentos efetuados.

Pese embora esta limitação, o alargamento dos níveis de cobertura territorial e de acesso aos serviços prestados e mais qualificados, bem como a atenção dada a uma distribuição espacialmente mais equilibrada, com particular incidência e concentração dos apoios aos equipamentos em regiões de convergência, indicam ter havido, neste domínio, um contributo importante para a qualificação e coesão territorial.

A forte dependência dos apoios do Estado para garantir as despesas de atividade e utilização dos equipamentos, num contexto prolongado de redução orçamental pública, remete para a questão da sustentabilidade financeira dos investimentos efetuados e da garantia do normal funcionamento e manutenção dos equipamentos apoiados que é necessário acautelar.

A avaliação determinou ainda ter existido um contributo significativo para a minimização dos efeitos da crise económica, decorrente da implementação do programa de investimentos e da entrada em funcionamento dos equipamentos de proximidade, sobretudo por via dos efeitos diretos, indiretos e induzidos gerados no PIB, no emprego, nas remunerações e nas receitas tributárias. Os elementos de balanço permitem concluir que os efeitos globais de natureza anticíclica gerados pelo programa de investimentos se revelaram mais consistentes do que os contributos para a dinamização económica local.

No ciclo 2014-2020 a consolidação da rede de equipamentos de prestação de serviços públicos à população continua a ser considerada uma prioridade embora, tendo em conta os resultados já alcançados, tenha havido uma reorientação do enfoque para uma lógica de fecho de redes e o montante disponível seja cerca de 1/3 do aprovado no QREN. A intervenção do Portugal 2020 será concretizada essencialmente por requalificação do existente e mediante processos de reconversão e de adaptação de respostas, e menos, pela criação de novas infraestruturas. Fazendo o paralelismo com as tipologias que, no QREN, foram valorizadas para investimento, no Portugal 2020 o apoio será direcionado:

(i) Na área social, para a requalificação das estruturas existentes e a diversificação da oferta de serviços por adaptação às novas necessidades sociais e demográficas, sobretudo na terceira idade, infância e deficiência (lares, creches, jardins de infância, centros de dia);
(ii) Na saúde pretende-se qualificar e consolidar a rede de infraestruturas e equipamentos, no âmbito dos cuidados primários, hospitalares e continuados;
(iii) No setor da educação os apoios restringem-se à conclusão da reorganização da rede, no pré-escolar e 1º CEB, e ao reequipamento e à conclusão da adequação da rede em todos os outros níveis de ensino e formação, sendo necessária a demonstração de sustentabilidade de médio prazo da procura.

O Portugal 2020 não considera uma linha específica de apoio para a rede de equipamentos do setor desportivo e o domínio da cultura é integrado na perspetiva abrangente do património natural e cultural com restrições ao nível do apoio máximo e condicionantes que decorrem da prévia identificação da necessidade de intervenção, de critérios de racionalidade económica e da valorização de um enquadramento em estratégias de promoção turística.

O contexto de restrição orçamental, bem como os resultados já alcançados, impõem o reforço da seletividade dos projetos e justifica a necessidade da restrição dos apoios em infraestruturas ao prévio mapeamento de necessidades e prioridades de intervenção[102] e a um conjunto de condicionantes específicas a cada tipologia. No novo ciclo pretende-se potenciar a eficácia das intervenções nomeadamente com a demonstração da sustentabilidade económico-financeira dos equipamentos a intervencionar como garantia do seu normal funcionamento futuro e, simultaneamente, otimizando os seus contributos para a coesão territorial, nomeadamente pela melhoria da qualidade dos serviços prestados e pelo fecho das diversas redes de equipamentos coletivos.

5.9 Promover a gestão eficiente dos recursos no setor das águas

O QREN define enquanto prioridade estratégica a necessidade de assegurar a qualificação do território através da melhoria da eficiência dos sistemas de abastecimento de águas e de drenagem e tratamento de águas residuais. Se por um lado Portugal apresenta uma vasta riqueza em termos de recursos hídricos e uma elevada cobertura da população em termos de sistemas de abastecimento de água, por outro lado, carece ainda de níveis satisfatórios de qualidade das massas de água, de uma eficiente utilização da água, bem como de uma cobertura razoável da população em termos de sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais.

O diagnóstico e os objetivos do QREN no domínio das águas.

Constituindo-se como um direito humano declarado pelas Nações Unidas, o acesso das populações ao abastecimento de água e saneamento básico é hoje uma realidade portuguesa que foi sendo construída nas últimas décadas através de sucessivas etapas: (i) a definição de uma estratégia para o setor e a sua empresarialização, (ii) a criação do Grupo Águas de Portugal (AdP) e a abertura ao setor privado, (iii) a definição de um enquadramento regulamentar e a criação de vários modelos de gestão. Os investimentos no setor possibilitaram alcançar um vasto património em termos de infraestruturas físicas, melhoria do nível da qualidade da água, qualificação de recursos, e sem dúvida um aumento do nível de cobertura dos serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais às populações.

Anterior à entrada de Portugal na Comunidade Europeia, poucos foram os investimentos ocorridos neste domínio, mas com o acesso aos fundos comunitários, o cenário mudou tendo o investimento realizado alterado a realidade do país. Do princípio da década de oitenta até à atualidade, o acesso da população ao abastecimento de água registou um aumento considerável: entre 1990 e 2007, a população coberta pela rede pública de abastecimento de água passou de 80% para 92%. No que respeita ao acesso da população às redes de drenagem de águas residuais o aumento foi igualmente substancial mas não atingiu o mesmo patamar: em 1990 situava-se em 62% e em 2007 atingiu apenas os 78%, assim como nas redes de tratamento de águas residuais que em 2007 apresentava o valor mais baixo de 69% em termos de cobertura da população.

A definição da estratégia nacional para o setor das águas começou com a elaboração do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais I (PEAASAR I), entre os anos 2000-2006. Apesar dos progressos verificados com a sua implementação, como ter-se garantido o abastecimento de água aos concelhos das zonas mais densamente povoadas do país, aumentando o nível de atendimento em termos de abastecimento de água para 90%, e de saneamento das águas residuais para 75%, continuavam a persistir debilidades sobretudo no que respeita aos níveis de saneamento de águas residuais nas regiões acima do Tejo e nas Regiões Autónomas.

O diagnóstico e debilidades foram atualizados e incorporados no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais II, 2007-2013 (PEAASAR II) e propostas diversas metas, designadamente:

- Índice de cobertura da população por sistemas públicos de abastecimento de água de 95% em 2013;
- Índice de cobertura da população em termos de saneamento de águas residuais de 90% em 2013;
- Redução das perdas de água para um nível de 15% em 2020;
- Aumentar a eficiência no uso da água para níveis superiores a 80%;
- Garantir, em prazo razoável, a recuperação integral do custo dos serviços;

102 Este processo de mapeamento foi desenvolvido entre o 2º semestre de 2014 e o 1º semestre de 2015, com exceção dos equipamentos da área social.

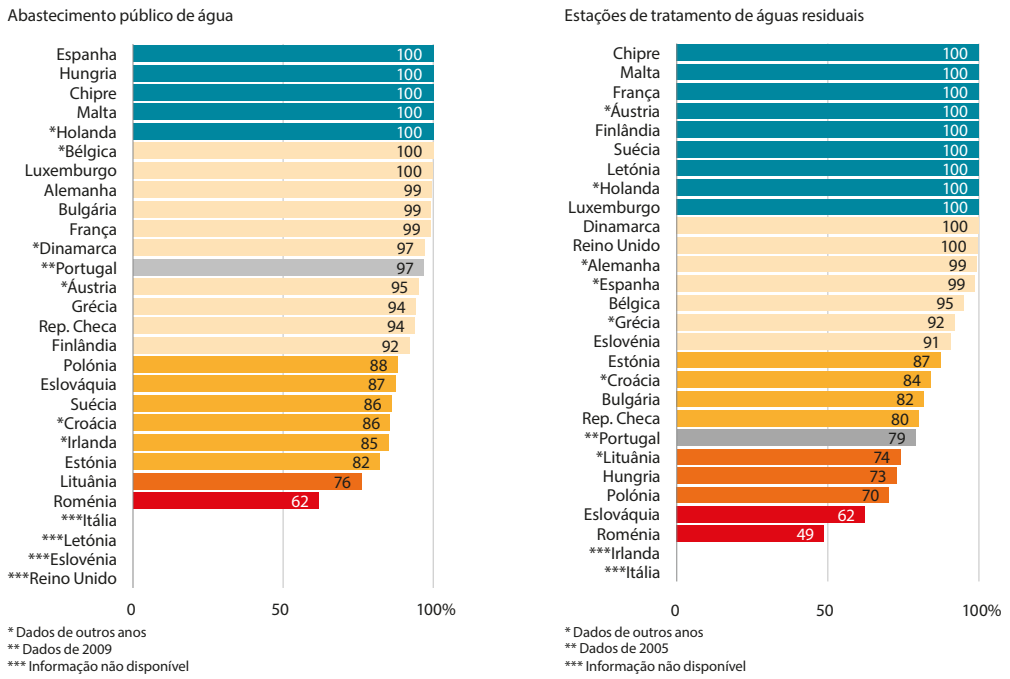
- Níveis adequados de qualidade do serviço;
- Estabelecer tarifas ao consumidor final compatíveis com a capacidade económica das populações.

Em termos de operacionalização, algumas metas definidas no PEAASAR II foram integradas pelos Programas Operacionais do QREN tendo sido assumido como seu desígnio aumentar e melhorar a cobertura e qualidade dos sistemas públicos de abastecimento domiciliário, tendo sido atingida a meta definida no PEAASAR no decorrer da execução do QREN, e elevar as taxas de atendimento das redes de saneamento de águas residuais, sobretudo nas regiões do interior Norte, Centro e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Posição de Portugal difere no abastecimento de água e no saneamento de águas residuais face a outros Estados-Membros da União Europeia.

Relativamente a outros Estados-Membros, Portugal atingiu em 2013 uma posição acima da média da UE (92,4%) com uma percentagem de cobertura de sistemas públicos de abastecimento de água às populações de 96,9%. Contudo, relativamente à percentagem de cobertura da população por estações de tratamento de águas residuais, Portugal ocupa uma posição preocupante com apenas 79%, abaixo da média europeia de 89% (Figura 128).

Figura 128: População servida por sistemas de abastecimento de água e estações de tratamento de águas residuais, nos Estados Membro, 2013

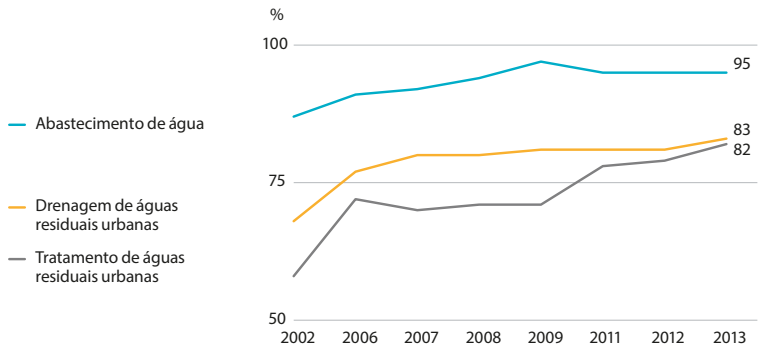


Fonte: Eurostat.

Em Portugal, a evolução do nível de cobertura do serviço de abastecimento de água tem registado uma tendência crescente, estando em 2012 com uma cobertura de 95% dos alojamentos portugueses atingindo o objetivo proposto no PEAASAR II, contudo, com uma percentagem de cobertura variável conforme as áreas geográficas do território. Relativamente aos níveis de cobertura dos serviços de drenagem de águas residuais urbanas, e tratamento de águas residuais urbanas, as tendências são igualmente crescentes encontrando-se em 2013 cobertos 83% dos alojamentos existentes para o serviço de drenagem, e 82% para o serviço de tratamento, também com diferenças territoriais (Figura 129).

As maiores dificuldades em termos de cobertura dos serviços situam-se ao nível das zonas rurais do interior e com menores concentrações populacionais. A falta de sustentabilidade financeira para avançar para taxas mais altas de cobertura dos serviços, é um dos critérios apontados como crítico, devendo-se no futuro apontar para soluções como a criação de sistemas associados a pequenos aglomerados e soluções de baixo custo, tendo em conta critérios técnicos, preocupações de saúde, questões ambientais e económicas, e a universalidade dos serviços.

Figura 129: Evolução da cobertura dos serviços de abastecimento de água, de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, 2002-2013



Fonte: Relatório anual dos serviços de águas e resíduos em Portugal - 2014, ERSAR.

Os apoios do QREN concentraram-se sobretudo na melhoria da cobertura da rede de saneamento às populações.

Durante o quadro comunitário que agora finaliza, os projetos apoiados no setor das águas destinaram-se à construção, remodelação e ampliação das infraestruturas de abastecimento de água e da rede de saneamento, drenagem e tratamento de águas residuais, à elaboração de planos de gestão de recursos hídricos bem como à realização de estudos e avaliações e ações de sensibilização sobre o uso eficiente da água (Quadro 20). Em termos de utilização de fundos comunitários, as intervenções no setor das águas foram maioritariamente asseguradas através de verbas do Fundo de Coesão (95%) e o restante pelo FEDER.

A insuficiente cobertura da rede de saneamento de águas residuais tendo sido diagnosticada como o principal ponto crítico, absorveu a maioria dos investimentos do QREN neste setor (517 M€), representando 55% dos fundos aprovados neste domínio. Os projetos apoiados nesta tipologia envolveram obras de construção, remodelação e ampliação das redes de saneamento, tratamento, recolha, e drenagem de águas residuais bem como obras de construção de estações de tratamento de águas residuais (ETAR).

Com um peso de 17% em termos de fundo aprovado (154 M€), encontra-se a tipologia de cobertura da rede de abastecimento de água, a qual apoiou obras de construção e remodelação de infraestruturas. Há no entanto um conjunto de 74 intervenções apoiadas com um montante de fundo aprovado de 145 M€ nas quais coexistem obras de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais que não são passíveis de individualização. Para além dos estudos e avaliações, foram ainda apoiados um conjunto de 72 projetos que visaram, designadamente, a construção de reservatórios, adutores e estações elevatórias, planos de gestão de recursos hídricos, bem como intervenções no domínio da melhoria da qualidade da água.

Os projetos referidos complementam-se ainda com os projetos aprovados no âmbito do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva e das intervenções apoiadas com vista à captação, tratamento e distribuição de água das populações dos concelhos beneficiados. No total foram aprovados até junho de 2015, no PO VT e no PO Alentejo, 28 intervenções com um investimento de fundo aprovado na ordem dos 449 M€.

Quadro 20: Tipologias de projetos aprovados no setor das águas, junho de 2015

unidade: Mil €

Tipologias	Nº	Fundo Aprovado	Fundo Executado
Infraestruturas de abastecimento de água	81	154 259	96 791
Infraestruturas de saneamento de águas residuais	201	517 225	413 427
Infraestruturas de abastecimento de água e saneamento de águas residuais	74	145 276	129 025
Estudos e avaliações	3	1 708	1 708
Outros	72	115 686	101 472
Total	**431**	**934 154**	**742 423**

Fonte: Relatório anual dos serviços de águas e resíduos em Portugal - 2014, ERSAR.

Os montantes investidos neste domínio podem ser igualmente analisados em termos de realizações mais concretas com recurso aos indicadores de execução física apurados em dezembro de 2014 nos PO que os apoiam. Confirma-se assim a leitura anterior no que respeita à intensidade de apoios realizados no domínio do saneamento de águas residuais, os quais permitiram abranger mais 1 841 mil pessoas através da construção ou remodelação de cerca de 6 020 km de coletores de drenagem de águas assim como da construção de 526 estações de tratamento de águas residuais.

Significativos também mas menos expressivos, os investimentos realizados na componente do abastecimento de água beneficiaram mais 426 mil pessoas através de cerca de 3 029 km de rede de abastecimento construída ou melhorada (Quadro 21).

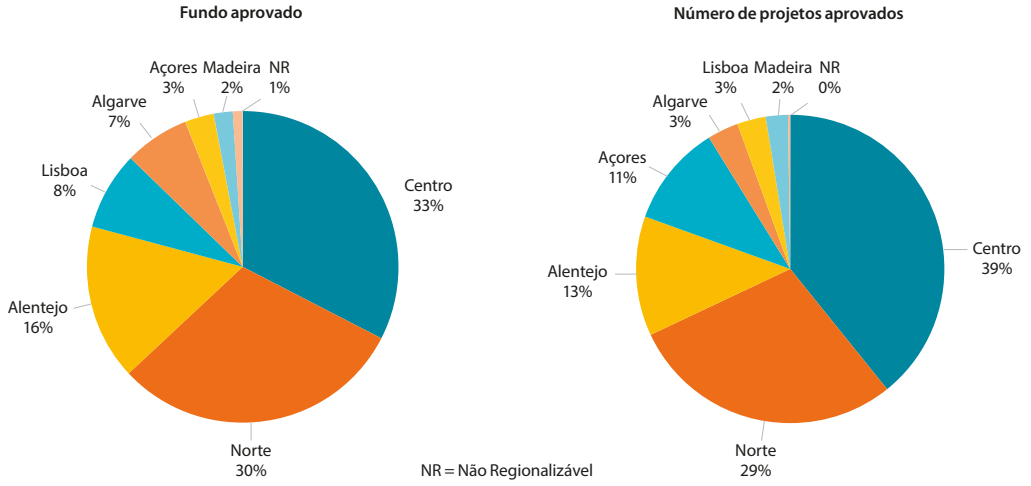
Quadro 21: Indicadores QREN referentes ao ciclo urbano da água – operações aprovadas

Indicadores	Aprovados
Acréscimo de população servida nos sistemas de abastecimento de água intervencionados	426 615
Acréscimo de população servida nos sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados	1 841 349
Km de rede de abastecimento de água	3 029
Km de coletores de drenagem de águas residuais	6 020
Estações de tratamento de águas residuais construídas	526

Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

Em termos regionais, os principais apoios do QREN neste domínio deram maior enfase aos territórios assinalados como carenciados na dotação de infraestruturas. A regionalização dos investimentos indica que 33% dos fundos aprovados neste domínio foram afetos à região Centro e 30% à região Norte. Em termos de projetos dos 431 projetos aprovados, 293 (68%) encontram-se distribuídos nestas duas regiões (Figura 130).

Figura 130: Fundo aprovado e projetos aprovados no setor das águas por região, junho de 2015



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

No que se refere aos beneficiários, a expressão mais significativa dos investimentos aprovados concentrou-se nas entidades do setor público empresarial com um montante de fundo aprovado de 586 M€, representando 63% do total de fundos aprovados no setor das águas. A segunda tipologia de beneficiários mais relevantes concentrou-se nos municípios da administração local com 311 M€ de fundos e 307 projetos aprovados (71% do total). Em conjunto estas tipologias abrangem cerca de 5% do total de fundos apoiados bem como de intervenções apoiadas neste setor.

Algumas preocupações identificadas no PEAASAR II encontraram resposta nos investimentos realizados pelo QREN, nomeadamente o aumento da cobertura dos sistemas de abastecimento de água que atingiu a meta de 95% proposta no documento programático, bem como o aumento da cobertura ao nível da drenagem e tratamento de águas residuais face ao período inicial do QREN. No entanto, persistem algumas preocupações, sobretudo ao nível da eficiência dos sistemas, como o recurso a sistemas autónomos baseados em pequenas origens como minas, furos e nascentes, as perdas verificadas nos sistemas de distribuição de água municipais na ordem dos 35%, provocadas por roturas e fissuras nos sistemas de distribuição ou problemas de medição, furto ou uso ilícito, a existência de infraestruturas envelhecidas e degradadas, a grande dispersão das redes, bem como a prática de tarifários baixos que não permitem a sustentabilidade dos sistemas. Apesar destes constrangimentos, deverão continuar no futuro os investimentos que permitam manter intervenções com vista à melhoria na cobertura da rede de saneamento e na manutenção do nível da qualidade da água.

Os desafios herdados para o Portugal 2020: revisão do diagnóstico e estabelecimento de prioridades.

A nova estratégia para o próximo período de programação 2014-2020, ancorada no novo plano programático, PENSAAR 2020 – Uma nova estratégia para o sector de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais - identifica quais os constrangimentos a que o PEAASAR II não conseguiu responder elencando um conjunto de prioridades, assente na atualização do diagnóstico do setor, dos quais se enumeram os seguintes:

- Desconhecimento do estado das infraestruturas de rede de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais por parte das entidades gestoras;
- Fraca utilização de algumas infraestruturas, e baixa adesão dos utilizadores aos sistemas municipais;
- Elevadas perdas ao nível da distribuição de água, e de infiltrações nas redes de coletores de saneamento das águas residuais;
- Elevados níveis de água não faturada;
- Perigo de insustentabilidade económica do setor por incapacidade de recuperação dos investimentos através das tarifas, as quais em alguns casos são extremamente baixas para garantir uma acessibilidade generalizada.

Para além destes, são também identificados no documento programático investimentos na vertente do saneamento de águas residuais em zonas sensíveis, com enfoque na implementação de sistemas individuais de saneamento que assegurem a recuperação sustentável dos custos, na reutilização de águas residuais, no reforço

da monitorização de consumos de água com vista a um uso eficiente dos recursos garantindo uma boa recuperação dos custos, na redução de perdas em sistemas públicos de distribuição e transporte de água, em sistemas alternativos na captação de água, e na melhoria da qualidade das massas de água.

Assumido no Portugal 2020 e veiculado sobretudo através do PO SEUR e em parte pelo PO Regional dos Açores 2014-2020, os investimentos no setor da água englobam assim medidas com um leque de atuações diversificado: (i) estudos com vista à melhoria da qualidade das massas de água, (ii) medidas que contribuam para a concretização da estratégia enunciada pelo PENSAAR 2020, nomeadamente, intervenções para controlo e redução de perdas, para a redução da poluição urbana das massa de água, para a reabilitação dos sistemas de drenagem de águas residuais, (iii) medidas que garantam a proteção dos efeitos nefastos das descargas de águas residuais urbanas sem tratamento, que visem a implementação de sistemas adequados de gestão de lamas nas estações de tratamento de águas (ETA) e nas ETAR, (iv) e investimentos para informação cadastral sobre as infraestruturas existentes. Para este leque de tipologias que irá ser conduzido pelos PO atrás referidos, os investimentos que serão alocados, englobam cerca de 600 M€.

Desde novembro de 2014 até junho de 2015 já foram lançados pelo PO SEUR quatro concursos dirigidos ao setor das águas. Em termos concretos os concursos englobam operações que visam contribuir para o cumprimento da Diretiva de Águas Residuais Urbanas, intervenções destinadas ao aprofundamento do cadastro das águas minerais assim como estudos necessários para melhorar e complementar os critérios de classificação das massas de água a nível nacional. Dos concursos lançados e entretanto encerrados foi já aprovada uma candidatura respeitante à construção de uma estação de tratamento de águas residuais com um montante de fundo apoiado de 13 M€.

Em termos de desafios da operacionalização deste domínio no âmbito do Portugal 2020, destaca-se por um lado o surgimento de uma nova área de atuação ao nível da eficiência dos sistemas, abrangendo intervenções que visem reduzir as perdas de águas, valorizar as lamas e renovar os sistemas, as quais poderão beneficiar da utilização de instrumentos financeiros para alavancar outros investimentos para além de fundos reembolsáveis. Outro dos desafios situa-se ao nível da implementação dos projetos e da necessidade de garantir a recuperação integral dos custos associados de forma a atingir a sustentabilidade dos sistemas. E por último, o desafio de gestão eficiente de intervenções com vista à melhoria da qualidade das massas de água.

5.10 Promover a adaptação às alterações climáticas

Portugal está incluído no grupo de países europeus com maior vulnerabilidade às alterações climáticas, os seus potenciais impactos sobre a sociedade, a economia e os ecossistemas determinaram que esta matéria venha constituindo, há muito, uma prioridade nacional e um elemento central das políticas públicas.

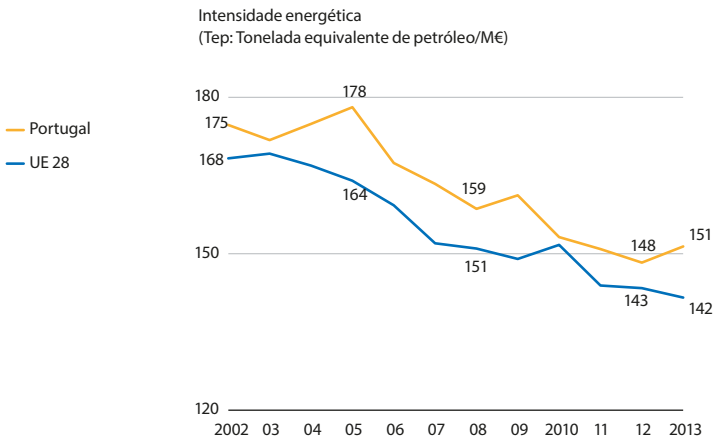
Na sequência da aprovação da Estratégia para as Alterações Climáticas de 2001, foi adotado um conjunto de instrumentos, nomeadamente o Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC) e o Roteiro Nacional de Baixo Carbono.

As alterações climáticas tornaram-se parte integrante de um conjunto de políticas setoriais, seja ao nível da agricultura, da indústria, da mobilidade e da energia, importando destacar o contributo para a redução de emissões de instrumentos como o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE), o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER) e do Programa para a Mobilidade Elétrica em Portugal.

Portugal conseguiu, assim, assegurar com sucesso o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de alterações climáticas no âmbito do Protocolo de Quioto no período 2008-2012, essencialmente através da limitação de emissões de GEE em todos os setores da economia e do contributo do sequestro de carbono nas atividades de uso do solo, alterações do uso do solo e florestas.

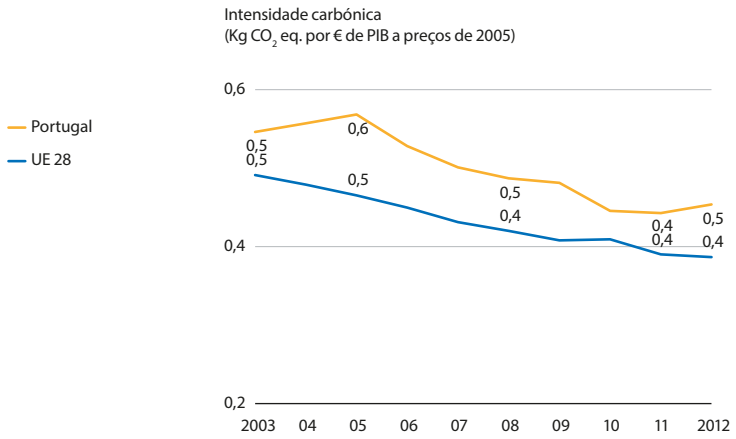
Com efeito, após o rápido crescimento verificado durante a década de 90, as emissões nacionais registaram um abrandamento, verificando-se, em especial após 2005, um decréscimo das emissões nacionais em grande parte devidas ao aumento das fontes de energia renováveis e à eficiência energética. A evolução da intensidade energética (Figura 131) e da intensidade carbónica (Figura 132) traduz esta realidade.

Figura 131: Intensidade energética, 2002-2013



Fonte: Eurostat (2013).

Figura 132: Intensidade carbónica, 2003-2012



Fontes: AEA e Eurostat (2013).

Refletindo a referida integração nas políticas setoriais, a temática "alterações climáticas" está presente no QREN de forma transversal e num vasto conjunto de domínios de intervenção, seja como *output* indireto dos investimentos, ou mesmo como critério de elegibilidade ou de seleção.

Todos os PO com financiamento FEDER e Fundo de Coesão incluem intervenções relevantes neste âmbito, que traduzem um conjunto de objetivos associados à temática em causa: "*Promover a Mobilidade Urbana Sustentável*"; "*Limitar o Crescimento das emissões de GEE*"; "*Aumentar a eficiência energética*"; "*Aumentar a quota de produção de energia a partir de fontes renováveis*"; "*Minimizar os danos decorrentes de eventos extremos climáticos*" e "*Garantir a cobertura do país por sistemas de proteção de riscos*", nos PO VT e PO Regionais, e "*Diminuir a intensidade energética do produto / aumentar a eficiência energética*", particularmente no PO FC.

Por forma a quantificar a intervenção do QREN em matéria de "Alterações climáticas" e tendo em conta a informação disponível ao nível de Tema Prioritário, identificámos o conjunto de temas em que existe um contributo relevante nesta matéria[103]. Foram assim identificados 20 Temas Prioritários com um contributo relevante, sendo a cada um deles atribuído um coeficiente para o cálculo do apoio, que pode assumir o valor de 40% ou 100%.

103 Neste exercício seguimos os critérios adotados no Regulamento (EU) n.º 215/2014 para a determinação do nível de apoio aos objetivos em matéria de alterações climáticas para cada um dos domínios de intervenção dos FEII para o período 2014-2020 dado que estes têm correspondência com as categorias de despesa referidos no n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

O Quadro 22 apresenta o resultado obtido, incluindo o número de operações de cada um dos temas prioritários e os montantes[104] de investimento e fundo elegível aprovado e executado, à data de 30/06/2015.

Da tabela decorre que as intervenções no âmbito das "Alterações climáticas" absorvem cerca de 5% do investimento elegível e cerca de 7% do Fundo no total das operações com financiamento FEDER e FC.

Os temas prioritários "Eficiência energética" e "Prevenção de riscos" concentram o maior número de operações.

No âmbito da mitigação (i.e., as intervenções que contribuem para reduzir os efeitos antrópicos sobre o sistema climático), os domínios "Energia" (em particular a eficiência energética e gestão da energia incluindo nos apoios à qualificação de PME), "Transportes" (com relevo para o transporte ferroviários, a promoção de transportes urbanos limpos e as infraestruturas de transporte marítimo) e "Gestão de resíduos" concentram a intervenção no âmbito do QREN.

Já no âmbito da adaptação (isto é, as intervenções que visam fazer face aos efeitos e minimizar os impactos das alterações climáticas) os investimentos nos sistemas de gestão e distribuição de água, da prevenção de riscos e na promoção e preservação do ambiente constituem o essencial da intervenção QREN.

Nesta classificação das intervenções, importa fazer uma referência à problemática dos incêndios florestais. A intervenção em causa está incluída nas tipologias de prevenção e gestão de riscos por as alterações climáticas acentuarem fortemente o risco e a magnitude dos incêndios florestais, i.e., na adaptação. Contudo, a sua ocorrência conduz ao aumento das emissões de GEE, pelo que a prevenção de incêndios é claramente, nesta perspetiva, também uma matéria do âmbito da mitigação.

104 Os valores correspondem ao produto dos montantes totais de cada Tema pelo coeficiente "Alterações climáticas" previstos no Regulamento (EU) n.º 215/2014.

Quadro 22: Apoios ao combate às alterações climáticas no QREN, investimento aprovado e executado, junho 2015

unidade: €

Tema prioritário	Coeficiente Alterações Climáticas Investimento elegivel	N.º Oper. Fundo	Aprovado		Executado	
			Investimento elegivel	Fundo	Investimento elegivel	Fundo
Apoio às PME na promoção de produtos e processos de fabrico amigos do ambiente	40%	33	5 486 002	3 149 846	4 403 600	2 485 902
Transporte ferroviário (RTE-T)	40%	11	159 967 023	159 967 023	145 400 497	145 400 497
Ciclovias	100%	16	14 918 236	12 362 612	13 832 706	11 506 659
Transportes multimodais	40%	10	8 144 023	4 840 124	5 775 784	3 248 986
Sistemas de transporte inteligentes	40%	2	733 923	543 291	595 002	446 047
Portos	40%	60	133 043 668	103 347 643	123 928 966	96 457 657
Transporte por via navegável (regionais e locais)	40%	3	1 047 647	890 500	1 047 647	890 500
Energias renováveis: solar	100%	121	11 072 997	8 225 433	9 771 733	7 314 323
Energias renováveis: biomassa	100%	5	1 442 187	1 063 948	1 046 153	773 258
Energias renováveis: hidroeléctrica, geotérmica e outras	100%	2	740 227	629 193	671 187	570 509
Eficiência energética, co-geração, gestão da energia	100%	490	123 184 406	90 218 710	65 051 512	44 632 339
Gestão de resíduos domésticos e industriais	40%	67	95 483 777	70 426 229	90 259 408	66 542 091
Gestão e distribuição de água (água potável)	40%	188	275 548 448	244 376 816	215 905 149	194 015 915
Qualidade do ar	40%	12	709 340	514 882	709 340	514 882
Prevenção e controlo integrados da poluição	40%	1	1 777 810	1 511 139	1 633 026	1 388 072
Alterações climáticas: atenuação e adaptação	100%	2	294 966	200 350	0	0
Promoção da biodiversidade e protecção da natureza (incluindo Rede Natura 2000)	40%	136	29 828 904	24 701 249	24 894 355	20 854 786
Promoção de transportes urbanos limpos	40%	20	83 402 352	81 291 220	73 597 675	73 079 728
Prevenção de riscos	40%	667	283 671 056	246 779 572	206 332 531	181 871 938
Outras medidas de preservação do ambiente e de prevenção de riscos	40%	121	36 777 404	29 649 597	30 417 426	24 646 657
TOTAL Alterações Climáticas		**1 967**	**1 267 274 396**	**1 084 689 377**	**1 015 273 697**	**876 640 744**
TOTAL QREN			**24 833 041 695**	**16 227 265 438**	**19 521 475 839**	**13 006 904 454**

Fonte: Sistema de Monitorização QREN.

Como referimos, todos os PO com financiamento FEDER e FC incluem intervenções relevantes neste âmbito. Contudo, o PO VT concentra cerca de 75% da intervenção relevante.

Tendo em conta a natureza transversal das "alterações climáticas" no QREN, identificamos os indicadores mais relevantes para análise da intervenção nesta matéria e que abrangem as áreas temáticas dos transportes, da eficiência energética, das energias renováveis e do ambiente.

Ao nível da área "Energia", relevam os valores obtidos nos indicadores "N.º de projetos" e "Capacidade suplementar de produção de energia a partir de fontes renováveis", com 491 e 115 964 MWh, respetivamente, nas operações contratadas. Embora com um contributo significativo dos PO Regionais, decorrente da intervenção nos temas prioritários "Energias renováveis", o resultado está essencialmente associado ao PO VT, ao tema "Gestão de

resíduos domésticos e industriais" e à tipologia de intervenção "Otimização da gestão de resíduos e melhoria do comportamento ambiental", por via do financiamento de estruturas de produção de biogás.

No âmbito da "Eficiência energética", destaca-se o contributo traduzido pelos indicadores "Redução de emissão de gases com efeito de estufa", com um valor de 2 215 equi. Kt CO2, e "Consumo energético antes e após a implementação dos projetos", com um valor de 460 510 MWh e 214 000 MWh, o que traduz uma redução superior a 50%, área cujo contributo está concentrado nos PO Regionais.

No caso dos "Transportes", destacam-se os indicadores "N.º de Km de novas ferrovias" e N.º de Km de ferrovias reconstruidas ou qualificadas", com um valor de, respetivamente, 48 e 386 nas operações contratadas.

Estes elementos mostram que o QREN tem dado um contributo significativo para esta prioridade nacional, tanto na perspetiva da mitigação como da adaptação às alterações climáticas, constituindo uma preocupação transversal presente num vasto conjunto de domínios de intervenção.

Recentemente aprovado, o Quadro Estratégico da Política Climática para o horizonte 2030, tem como elemento central o desenvolvimento de uma economia competitiva, resiliente e de baixo carbono estabelecendo um novo paradigma de desenvolvimento para Portugal num contexto de Crescimento Verde. De entre os seus objetivos destacam-se os seguintes: i)Promover a transição para uma economia de baixo carbono, gerando mais riqueza e emprego, contribuindo para o crescimento verde; ii) assegurar uma trajetória sustentável de redução das emissões de gases com efeito de estufa; iii) Reforçar a resiliência e as capacidades nacionais de adaptação. Estes objetivos traduzem as metas para Portugal assumidas no âmbito do objetivo "Clima e energia" da EE2020 e que têm uma tradução direta na estratégia e na estrutura temática do Portugal 2020 (Quadro 23).

Quadro 23: Metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020 e situação em 2013

Objetivo	Indicadores	Meta PT2020	2013
Clima e Energia	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	1,0%	-11,0%
	% Energias renováveis no consumo de energia final	31,0%	25,7%
	Eficiência Energética (ganho % relativamente a consumos de energia primária no cenário de referência)	20,0%	25,0%

Fonte: Programa Nacional de Reformas 2015.

No âmbito dos objetivos da promoção da transição para uma economia de baixo carbono e de assegurar uma trajetória sustentável de redução das emissões de gases com efeito de estufa, os recursos alocados aos objetivos para as alterações climáticas no Portugal 2020 ascende a cerca de 5,3 mil M€, correspondente a 21,06% da dotação total dos FEEI, ultrapassando a meta regulamentar de 20%.

No caso dos fundos da política de coesão, este valor corresponde a cerca de 14% (2 896 mil M€), o que compara com o valor de cerca de 7% (1 084 mil M€) registado no QREN.

À semelhança do que acontece no QREN com o PO VT, no Portugal 2020 o contributo do PO SEUR destaca-se nos fundos da política de coesão, representando mais de 40% do total e mais de metade da sua intervenção está associada aos objetivos das alterações climáticas.

Na intervenção FEADER e por força da sua natureza, os objetivos das alterações climáticas ultrapassam 60% do total, contribuindo de forma decisiva para o cumprimento da meta regulamentar.

O contributo do Portugal 2020 para a temática alterações climáticas passa pelas intervenções enquadráveis no OT 5 – *Promoção da adaptação as alterações climáticas e prevenção e gestão de riscos* mas, no que respeita as metas de Portugal para o objetivo "Clima e Energia" no âmbito da EE2020 acima apresentadas, esse contributo passará sobretudo pelo alinhamento com estes objetivos das intervenções enquadráveis no OT4 – Apoio á transição para uma economia de baixo teor carbono em todos os sectores.

5.11 Reforçar as capacidades de prevenção e gestão de riscos

A prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos, incluindo a proteção e defesa do litoral, constituem outro dos compromissos assumidos pelo QREN com vista ao desenvolvimento e valorização do território. Com constrangimentos que vão desde a contínua erosão da costa portuguesa até aos riscos de inundações e de incêndios, Portugal apresenta um leque variado de riscos aos quais o QREN se propôs responder.

O diagnóstico e os objetivos do QREN no domínio da prevenção e gestão de riscos.

O território nacional encontra-se exposto a um conjunto de vulnerabilidades que potenciam a emergência de riscos, as quais se organizam em torno de quatro dimensões: (i) a **geografia e o clima** do território nacional, com 850 km de costa marítima influenciada pelo oceano atlântico e pelo mediterrâneo, a norte com relevo montanhoso e clima frio e húmido, e a sul com planícies e clima seco e quente, e com regiões insulares de características geográficas próprias, tornam o território vulnerável a fenómenos como a erosão costeira, secas e incêndios; (ii) a **distribuição da população**, com 75% do total da população portuguesa concentrada nos concelhos do litoral e consequente concentração das atividades económicas, aumentam a pressão sobre a orla costeira, a qual já se encontra em 25% afetada pela erosão costeira; (iii) as **alterações climáticas**, que expõem o território a ocorrências cada vez mais frequentes de fenómenos extremos, como os incêndios florestais e as secas, tornam-no, juntamente com outros países da zona mediterrânea, num país com uma exposição crescente e preocupante; (iv) um **vasto património natural** cuja proteção é necessária, em que os espaços florestais ocupam 2/3 do território, com paisagens, espécies e habitats distribuídos pelo país, dos quais cerca de 1 980 mil hectares estão classificados como Rede Nacional de Áreas Protegidas e Rede Natura 2000.

Em termos de diagnóstico prévio ao QREN, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) identificou que o país necessitava de infraestruturas, sistemas de comunicação, conhecimento, equipamentos e recursos que permitissem antever e responder a diversos riscos naturais e tecnológicos, tendo a avaliação *ex-ante* do PO VT, identificado semelhantes fragilidades. Como riscos naturais compreendem-se todos aqueles provocados por alterações ambientais extremas como: incêndios florestais, secas, desertificação, cheias e inundações, trovoadas, ondas de calor, vagas de frio, nevões, ciclones, tornados, sismos, tsunamis, erosão costeira, degradação dos solos, bem como a derrocada de estruturas como, barragens, diques, pontes e viadutos. Em termos de riscos tecnológicos, incluem-se os que dizem respeito a substâncias perigosas e tóxicas (armazenamento e transporte), à segurança dos gasodutos e oleodutos, e às ameaças de agentes nucleares, radiológicos, biológicos e químicos.

Neste sentido, os principais desafios e prioridades deste domínio adotados pelo QREN visavam a criação de um sistema integrado de monitorização e gestão de riscos naturais, bem como a capacitação dos serviços operacionais e técnicos da proteção civil, um maior conhecimento e prevenção de determinados riscos, e a articulação de entidades e vontades, com vista a responder de forma conjunta e atempada às situações de emergência do território, das pessoas e dos habitats.

A **erosão costeira** enquanto componente dos riscos naturais constitui outra das ameaças às populações, bens, ecossistemas e património natural. Reconhecida pela COM como uma preocupação, foram delineadas estratégias nacionais no âmbito da Gestão Integrada da Zona Costeira. Em termos europeus, a linha de costa apresenta uma extensão de 89 mil km, sendo que as zonas mais afetadas encontram-se a recuar ativamente e a dar lugar ao mar. Nestas zonas costeiras, 20% já se encontram com taxas de recuo entre os 0,5 e os 2 metros por ano, havendo casos que atingem os 15 metros anuais.

Constituindo-se como um processo natural, com milhões de anos de existência, o fenómeno da erosão costeira é medido em termos de taxa de recuo médio ao longo de um período, e ocorre sempre que o mar avança sobre a terra, sendo o resultado da combinação de fatores naturais - como o vento, a agitação das marés, as tempestades, as correntes junto à costa, a subida relativa do nível das águas do mar, o deslizamento de taludes bem como a diminuição da quantidade de sedimentos fornecidos ao litoral - com fatores antrópicos - como as intervenções pesadas de engenharia costeira, os aterros, as artificializações das bacias hidrográficas, a construção de barragens, as dragagens, a limpeza de vegetação e a extração de água e gás.

Em termos de diagnóstico a Agência Portuguesa do Ambiente enquanto entidade com responsabilidade no desenho da política pública no domínio da defesa costeira, identificou as principais zonas de costa afetadas por

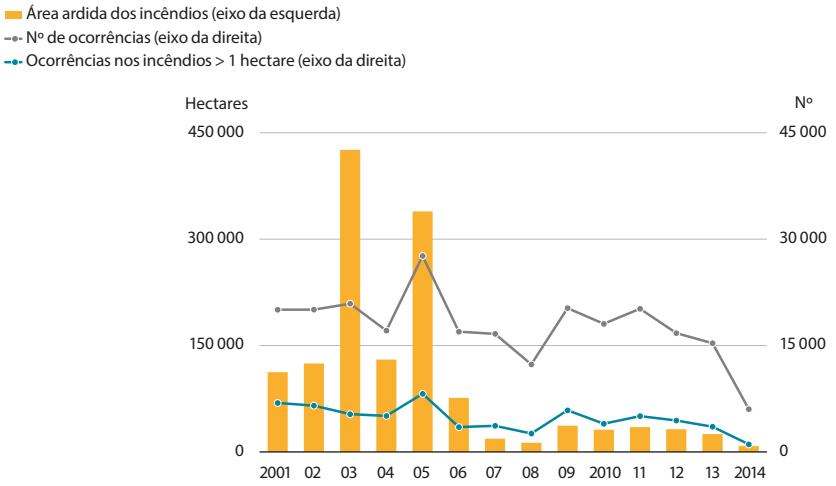
problemas de erosão ou de ocupações de risco, sendo a região norte e centro do país as regiões que apresentam os valores mais elevados em termos de taxas médias de recuo, através da elaboração do Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral (PAPVL), no qual são apresentadas as intervenções da costa litoral consideradas como prioritárias, tendo estas fragilidades sido identificadas e acolhidas pelo QREN.

Nos incêndios, Portugal ocupava uma posição bastante preocupante face a outros Estados-Membros da EU.

As possíveis comparações europeias com outros Estados-Membros, mais propriamente quanto à área ardida e ocorrência de incêndios, permitem concluir que em 2008, Portugal ocupava uma posição muito desfavorável face aos restantes EM. Com uma área de 92,3 mil km^2 de extensão, Portugal apresentou o maior número de ocorrências de incêndios (13 832) em 2008, e situou-se em quarto lugar relativamente à área ardida (17 244 hectares), ultrapassando países como a França com 547 mil km^2 de extensão, a Suécia com 449,9 mil km^2, e a Polónia com 312,6 mil km^2. Em termos de área foram os restantes países da Bacia do Mediterrâneo, com exceção da França, que apresentaram valores superiores aos nacionais, a Itália com uma área ardida de 66 mil hectares, a Espanha com 39 mil hectares ardidos, e a Grécia com 29 mil hectares. Tais indicadores refletem indiscutivelmente as necessidades de resposta mais eficaz e de capacitação e prevenção do país em termos de um dos maiores riscos naturais que assola os Estados-membros principalmente da bacia do Mediterrâneo.

Quanto à evolução da área ardida e número de ocorrências em Portugal continental (Figura 133) regista-se uma tendência decrescente nos últimos anos, com o ano de 2014 como um dos anos com menor número de ocorrência de incêndios (7 085) e um dos menores relativamente ao total de hectares ardidos (19 696), juntamente com o ano de 2008. De incidência predominantemente sazonal entre julho e setembro e de influência mediterrânica, os incêndios localizam-se maioritariamente nas zonas mais densamente povoadas no norte e centro do país. Em termos de características das ocorrências estas incluem fogachos (área ardidas inferiores a 1 hectare) que caracterizam a maior parte das ocorrências, incêndios, e incêndios florestais (superiores a 100 hectares), estes a representar nos últimos anos apenas 3% do total das ocorrências (Figura 134). No entanto, apesar de o número de ocorrências ser reduzido, a área ardida devastada pelos incêndios florestais, superiores a 100 hectares, representa a componente mais relevante dos incêndios consumindo uma média de 68% da área ardida total por ano (Figura 135). Em termos das áreas afetadas, os incêndios registaram-se maioritariamente em zonas ocupadas por matos, e afetando em termos de espécies florestais particularmente o pinheiro-bravo e o eucalipto.

Figura 133: Área ardida e número de ocorrências em Portugal Continental, 2001-2014

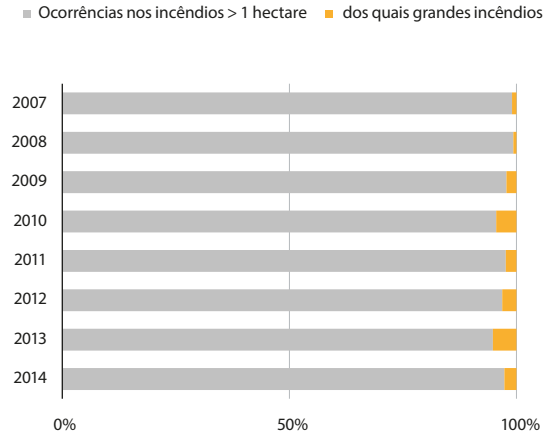


Fonte: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

Os incêndios envolvem um elevado número de recursos humanos e operacionais ainda com elevadas perdas humanas, destruição do edificado e de povoamentos florestais, sendo necessário referir que as suas causas traduzem sobretudo a relação que os cidadãos têm com o território. Para além das condições meteorológicas que conduzem a situações de seca severas e prolongadas da vegetação, e à diminuição dos níveis de precipitação de pluviosidade, uma parte relevante das ocorrências são causadas pelo uso negligente do fogo, como em fogueiras, queimadas e renovação das pastagens, juntamente com os atos de origem criminosa. Menos relevantes são

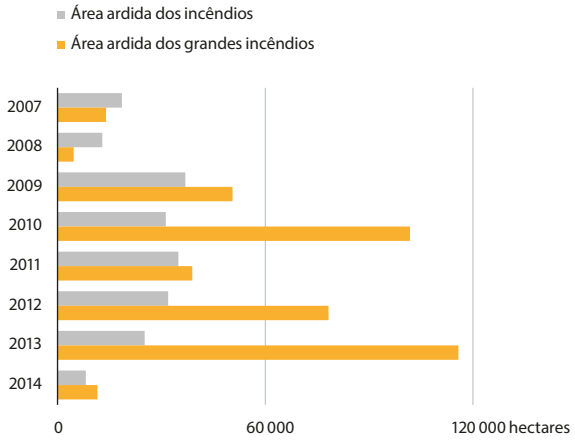
as causas acidentais, restando ainda uma percentagem substancial de ocorrências sem identificação possível da causa que a originou.

Figura 134: Peso dos grandes incêndios no total dos incêndios, em Portugal Continental, 2007-2014



Fonte: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

Figura 135: Área ardida nos incêndios e grandes incêndios, em Portugal Continental, 2007-2014



Fonte: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

Os apoios do QREN concentraram-se sobretudo em infraestruturas e equipamentos de combate aos incêndios e na atuação sobre a zona de costa marítima.

Apesar da multiplicidade de riscos naturais a que o país se encontra exposto, foi na área da capacitação dos serviços operacionais de proteção civil para combate aos incêndios florestais, que se registou a maioria dos apoios do QREN. Durante os anos de vigência do QREN e até junho de 2015, cerca de 31% dos investimentos efetuados na área da prevenção e gestão de risco destinaram-se à aquisição e qualificação dos equipamentos de proteção civil e individual dos bombeiros bem como à aquisição de veículos de combate a incêndios, de socorro e emergência, de forma a responder aos incêndios que assolaram o território, os quais se traduziram em 210 projetos aprovados, dos quais 197 já realizados, com um montante de investimento de fundos comunitários de 74,3 M€ aprovados.

Outra área de grande concentração dos investimentos refere-se à construção, ampliação e requalificação de quarteis de bombeiros em todo o território nacional. Para tal o QREN contribuiu com um investimento de 66,8 M€ de fundos comunitários, representando cerca de 28% do total dos investimentos no domínio da prevenção e gestão de riscos, para um conjunto de 127 quarteis apoiados até junho de 2015.

As restantes tipologias, menos expressivas em termos de concentração de investimentos, destinaram-se: à criação e reabilitação de Centros Municipais de Proteção Civil e a obras de estabilização de infraestruturas físicas

como edifícios, escarpas e taludes; à aquisição de equipamentos e terminais de comunicação de Tecnologia Digital TETRA do SIRESP; à elaboração de cartografia com dois projetos aprovados, pela Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) e pela Direção Geral do Território (DGT); à construção e requalificação de aeródromos, base de helicópteros, base de apoio logístico e centros de meios aéreos; à criação e requalificação dos sistemas de informação, comunicação e monitorização de proteção civil; à elaboração de estudos e avaliações de identificação e caracterização de riscos bem como de ações de formação, divulgação e sensibilização da população no domínio da proteção civil; e por fim à elaboração e revisão dos Planos Municipais de Emergência. Da análise do Quadro 24 resulta claro que a aposta do QREN foi claramente mais concentrada nos riscos naturais e menos nos tecnológicos.

Quadro 24: Tipologias de projetos aprovados na prevenção e gestão de riscos, junho de 2015

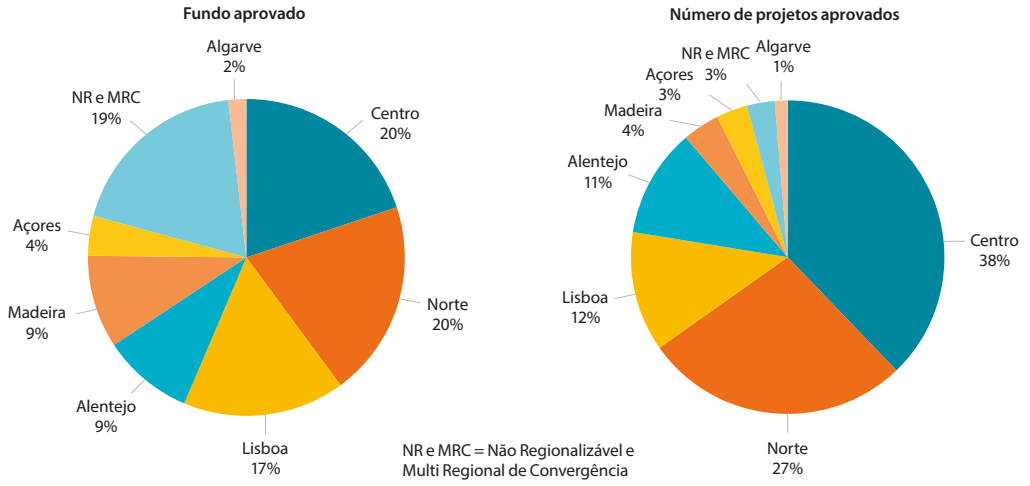
unidade: Mil €

Tipologias	Nº	Fundo Aprovado	Fundo Executado
Equipamentos de proteção individual, civil e veículos	210	74 373	58 557
Quartéis dos Bombeiros Voluntários	127	66 807	51 642
Centro Municipais de proteção civil, estabilização de infraestruturas, escarpas, taludes	61	32 242	26 541
SIRESP - Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal	33	21 874	19 870
Cartografia	2	15 361	7 231
Aeródromos, base de helicóptros, base de apoio logística, centro de meios aéreos	7	10 855	10 416
Sistemas de informação, comunicação e monitorização de proteção civil	21	8 765	7 408
Estudos, avaliações, ações de formação e divulgação	21	3 897	3 279
Planos Municipais de Emergência	45	3 083	2 670
Total	**527**	**237 256**	**187 613**

Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

Em termos regionais, foram nas regiões do Norte, Centro e Lisboa que se concentraram os investimentos mais avolumados bem como o maior número de projetos aprovados (Figura 136). A região de Lisboa destaca-se pelo volume financeiro associados aos projetos apoiados da ANPC bem como da DGT que em conjunto totalizam 26,2 M€. O peso no montante de fundo aprovado por região da componente não regionalizável e multi regional de convergência é indicador da existência de projetos relevantes cuja alocação a um único concelho não é exequível pela dimensão dos mesmos, como os associados à Agência Portuguesa do Ambiente (APA), a investimentos não regionalizáveis da ANPC e aos promovidos pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

Figura 136: Projetos e fundo aprovado na prevenção e gestão de riscos por região, junho de 2015



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

Ao nível dos beneficiários, a expressão mais significativa dos investimentos aprovados concentra-se nas Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários e Federações de Bombeiros Distritais com um montante de fundo aprovado de 86,2 M€ correspondendo a 36% do total de fundos aprovados na área da prevenção e gestão de riscos. Em termos de projetos aprovados esta tipologia de beneficiários concentrou 51% do total de projetos na área da prevenção e gestão de riscos com 267 aprovações. Na segunda tipologia de beneficiários mais relevantes encontra-se a Administração Pública Central, com 29% do total dos fundos comunitários aprovados, facto explicado pelo peso da ANPC a qual isoladamente detém 30 projetos com um investimento de fundo aprovado de 30,9 M€. Destaque ainda para a Administração Local que viu aprovadas 185 intervenções (35% do total) com um montante aprovado de fundo na ordem dos 47,4 M€.

O contributo do QREN para responder aos constrangimentos enunciados no diagnóstico ao nível da prevenção e gestão dos riscos foi fortemente marcado pela capacitação das associações de bombeiros e dos bombeiros individualmente, que em conjunto englobam 141 M€ (60%) do total de fundo aprovado neste domínio, fazendo face assim a um dos maiores riscos naturais a que o país se encontra exposto. No entanto, e pela leitura dos gráficos apresentados, não é linear a influência positiva que a resposta do QREN teve ao nível da diminuição efetiva do número de ocorrências e da área ardida, mesmo no caso dos incêndios florestais, uma vez que estes assentam em causas que ultrapassam a boa capacitação dos agentes que os combatem. Desta forma, a resposta do QREN encontra-se mais ao nível da capacitação imediata para tornar mais eficazes as intervenções dos agentes no combate aos incêndios.

Sem dúvida que os Fundos permitiram o reforço das infraestruturas, equipamentos e meios para colmatar lacunas na prestação, rápida e eficaz, de serviços operacionais e técnicos de proteção civil, contudo, a diversidade das tipologias de investimentos, a multiplicidade de entidades apoiadas (342), a ausência de referenciais para o setor, bem como a escassez de investimento em áreas diagnosticadas como relevantes, como o conhecimento e os riscos não tecnológicos, indicam a necessidade de uma atuação futura mais concentrada em determinados investimentos e mais articulada entre os diversos atores, de forma a promover uma atuação mais integrada neste domínio.

Ao nível da **erosão costeira**, as 71 intervenções apoiadas pelo QREN que concentram 174 M€, consubstanciam-se em tipologias com vista à alimentação artificial de praias, proteção de cordões dunares, reabilitação de esporões, estabilização de arribas, regularização de rios, dragagens, avaliação dos recursos naturais, cartografia, e requalificação de praias.

Em termos de beneficiários, a APA promoveu 34 das intervenções referidas, chamando a si um apoio comunitário de 84 M€ (48% dos montantes totais concedidos no domínio da erosão costeira). As entidades que gerem os Programas POLIS Litoral foram responsáveis por 14 intervenções e absorveram 62 M€ de fundos comunitários, enquanto as restantes 22 intervenções foram promovidas por municípios e 1 intervenção pela Direção-Geral do Território, com um montante de fundos comunitários de 28 M€.

Em termos de realizações efetivas com recurso aos indicadores de execução física apurados a dezembro de 2014, constata-se que os investimentos realizados neste domínio permitiram atuar em 362 km de costa para redução do risco associados à dinâmica costeira e em cerca de 30 km de costa para contenção ou diminuição da ocupação antrópica nas áreas consideradas de risco.

Desta forma comprova-se que a resposta do QREN foi no sentido de intervir na costa para mitigar os efeitos da erosão costeira bem como em situações de risco para pessoas e património. Apesar da identificação ao nível de documentos programáticos, as necessidades de intervenção no domínio da erosão costeira requerem uma visão integrada e complexa, tendo em conta que muitas das obras destinadas a combater o fenómeno da erosão costeira agravam a prazo a situação, dado tratarem-se de estruturas rígidas e estáticas inseridas num meio extremamente dinâmico; que a pressão humana sobre o litoral constitui uma realidade crescente, dada a intensa procura pelos recursos e atividades que proporciona; e que os efeitos gerados pelas alterações climáticas – subida do nível do mar e aumento da intensidade das tempestades – são ameaças incontroláveis impostas pela natureza e pelas ações humanas. Deverão ser assim privilegiadas intervenções que atuem por um lado sobre situações agudas de urgência para pessoas e bens, como ações dirigidas a medidas preventivas que reduzam a prazo o aparecimento de situações de risco, como ainda ações que conjuntamente atuem em diversas frentes tendo em conta a complexa rede de fatores que direta e indiretamente agudizam a silenciosa erosão da costa portuguesa.

Os desafios herdados para o Portugal 2020: revisão do diagnóstico e estabelecimento de prioridades.

No final do QREN o diagnóstico no domínio da prevenção e gestão de riscos foi revisto e atualizado tendo-se constatado que ainda se verifica a necessidade de melhorar as infraestruturas, os equipamentos e serviços e os sistemas de comunicações, nomeadamente através do desenvolvimento e melhorias a introduzir no sistema de proteção civil. Assim, para o Portugal 2020 deverão ser mantidos os esforços no sentido de prevenir determinados riscos, nomeadamente os incêndios, que deflagram áreas de floresta maiores às que são repovoadas, mas também os riscos de cheias e de inundações.

O diagnóstico reforça ainda a necessidade de políticas integradas, do desenvolvimento de parcerias entre agentes e a sustentabilidade das infraestruturas, bem como a adequação da rede de equipamentos de operacionalização. Evoca ainda as preocupações com o mar de forma a monitorizar e promover a vigilância marítima, bem como a proteção e salvaguarda do mar. Em termos de aquisição de conhecimento, mantém-se a urgência do desenvolvimento de um sistema de informação geográfica e cadastral, que permita o conhecimento mais aprofundado do território e dos agentes que nele operam de forma a responder mais eficazmente a situações de emergência relacionados com diversos riscos. Por outro lado identifica-se a necessidade do desenvolvimento de estudos e análises sobre os riscos enfrentados pelo país, sistematizando o conhecimento das vulnerabilidades e riscos existentes.

Na avaliação nacional de risco elaborada em abril de 2014 e adotada pela Comissão Nacional de Proteção Civil, são identificados e caracterizados os perigos de caráter natural e tecnológico, capazes de afetar o território nacional. Esta avaliação abrange 25 riscos tipificados, sendo analisado em cada um deles a conjugação de dois critérios: o grau de probabilidade da sua ocorrência, e o grau de gravidade dos mesmos, para a população, ambiente e comunidade. Relativamente aos incêndios florestais de grandes dimensões, que ultrapassam os 100 mil hectares, o resultado da combinação dos graus de gravidade e de probabilidade da ocorrência destes incêndios florestais, resulta num risco elevado. No caso dos incêndios florestais de grandes dimensões que ultrapassam os 300 mil hectares, foi atribuído, de acordo com esta matriz de análise, um grau de risco extremo. Em termos de estratégias para mitigação dos efeitos associados aos riscos de incêndios florestais são ainda propostas as seguintes: (i) proceder a avaliações sobre o cumprimento dos planos de defesa da floresta contra incêndios e garantir a sua atualização, bem como a atualização dos planos operacionais; (ii) desenvolver equipas de acompanhamento das operações de combate a incêndios com o objetivo de análise de procedimentos e apresentação dos mesmos em ações de formação; e (iii) a realização de campanhas de sensibilização à população.

No que respeita à **erosão costeira**, o diagnóstico foi igualmente revisto e atualizado tendo-se verificado que se mantem a necessidade de intervenções nas áreas prioritárias identificadas no PAPVL, bem como ações que concretizem os objetivos enunciados na Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira.

Também a avaliação nacional de risco avaliou em termos dos critérios já referidos, os riscos relativamente ao recuo e instabilidade de arribas, o qual foi considerando de moderado, assim como o risco associado à destruição de praias e sistemas dunares também identificado de risco moderado. Em termos de estratégias para a superação dos efeitos associados à dinâmica costeira são propostas as seguintes medidas: (i) acompanhar a monitorização do estado das arribas, praias e zonas dunares dos locais identificados como sendo de elevada suscetibilidade; (ii) garantir que as câmaras municipais abrangidas por esses locais desenvolvam ações de sensibilização das populações bem como a possibilidade de se vedar o acesso a algumas zonas; (iii) avaliar com entidades especializadas as possibilidades de implementação de ações de estabilização de arribas; e (iv) acompanhar a evolução das praias e sistemas dunares das zonas de maior vulnerabilidade de modo a se poder antecipar potenciais situações críticas.

Explicito no Acordo de Parceria 2014-2020 e operacionalizado sobretudo através do PO SEUR e em parte pelo PO Regional dos Açores 2014-2020, os investimentos na área da proteção do litoral e no domínio da prevenção e gestão de riscos, foram integrados dentro do mesmo eixo do PO SEUR, ao qual se junta um destinado às alterações climáticas, domínios que apesar de diferentes beneficiam de um olhar e acompanhamento conjunto e transversal. No que toca aos domínios da prevenção e gestão de riscos e da erosão costeira, é objetivo deste Programa acolher a maior parte dos desafios identificados nos diagnósticos referidos e investir na melhoria do conhecimento e planeamento sobre os riscos que afetam o território, nos sistemas de informação, no planeamento e monitorização, e na gestão de riscos através do reforço de infraestruturas e equipamentos nomeadamente na proteção civil e prevenção e combate de incêndios florestais. No domínio da erosão costeira, estão previstas

ações de caráter estrutural, não sendo apoiadas ações urgentes de forma a remediar temporariamente os riscos. Prevêem-se ainda apoiar as medidas que resultem do PAPVL e dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira entretanto revistos. Estes investimentos envolvem um montante aproximadamente de 400 M€ repartido pelos Programas identificados.

Os desafios de operacionalização no âmbito do Portugal 2020 no que se refere à prevenção e gestão de riscos prendem-se com a necessidade de priorização dos investimentos tendo em conta a contratualização dos resultados, e de maior aprofundamento em termos de planeamento das necessidades. No que respeita à erosão costeira, os desafios situam-se ao nível do planeamento e da priorização das intervenções, mas também ao nível da atuação, uma vez que só irão ser financiadas intervenções estruturantes com vista à mitigação e prevenção e não ações de emergência. Por último e devido ao facto de serem duas áreas distintas e complexas, o desafio encontra-se igualmente ao nível da articulação entre as várias entidades do setor com vista a definir as intervenções prioritárias.

6

Avaliação e controlo dos efeitos no ambiente decorrentes dos apoios do QREN

O presente capítulo destina-se a apresentar e analisar a informação anual decorrente da implementação das intervenções aprovadas e implementadas pelo QREN no âmbito do processo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), cujos resultados decorrem de dois momentos distintos, o primeiro respeita à elaboração de um capítulo dedicado à AAE integrado nos Relatórios de Execução dos PO, e o segundo à elaboração do presente capítulo que congrega e harmoniza a informação dos PO como um todo.

Sendo um exercício já divulgado em anos anteriores, o processo de avaliação e controlo da implementação das intervenções do QREN no ambiente teve início com a elaboração do Relatório Ambiental, em fevereiro de 2007, produzido por uma equipa da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) da Universidade Nova de Lisboa, a qual tinha a seu cargo efetuar a Avaliação Ambiental Estratégica do QREN.

O exercício e reporte anual da Avaliação Ambiental Estratégica permite aferir através das suas duas componentes, efeitos significativos sobre o ambiente decorrentes da aplicação dos apoios do QREN por um lado, e por outro, analisar em que medida estão a ser consideradas as recomendações enunciadas no Relatório Ambiental. Em termos de âmbito, o exercício de AAE é aplicável às intervenções apoiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e pelo Fundo de Coesão (FC), ou seja, aos PO integrados no âmbito das Agendas Temáticas dos Fatores de Competitividade e da Valorização do Território, com evidência de materialidade física, uma vez que são estas intervenções que apresentam condições de influenciar o ambiente, sendo eles: o PO Temático Fatores de Competitividade (PO FC), o PO Temático Valorização do Território (PO VT), os PO Regionais do Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e os PO das Regiões Autónomas (RA) financiados pelo FEDER (Açores e Madeira).

Resultado de um trabalho conjunto que congrega o processo de monitorização contínuo realizado pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão e acompanhamento das intervenções aprovadas no QREN, e o apuramento global e de coordenação da AD&C, este capítulo pretende dar enfoque à informação mais relevante enquadrando-a na realidade dos Programas Operacionais e do QREN durante o ano de 2014. Não obstante, revelou-se necessária uma referência ao primeiro semestre de 2015.

Em termos metodológicos, foi definido no quadro de governação e de gestão do QREN que às AG dos PO competia o reporte da respetiva AAE, através da inclusão de um capítulo específico nos relatórios de execução anuais dos respetivos PO com a apresentação dos indicadores respetivos, e à AD&C, a elaboração do presente capítulo de agregação, apuramento e sistematização, a remeter anualmente à APA, bem como o acompanhamento das eventuais interações com a Comissão Europeia que sejam suscitadas.

Ainda sobre a metodologia, foi previamente definida uma árvore de imputação das tipologias de intervenção dos projetos aos objetivos estratégicos propostos no Relatório Ambiental, assegurando em simultâneo a extrapolação para uma adequada leitura de conjunto ao nível QREN e, essencialmente, ao nível das duas agendas temáticas objeto de AAE, Fatores de Competitividade e da Valorização do Território. À árvore de imputação foram acrescidos os indicadores necessários à monitorização ambiental e de sustentabilidade do QREN e dos PO constituindo-se, assim, a matriz central da monitorização ambiental[105].

Os valores apresentados ao longo do texto descrevem os resultados obtidos em termos de contratações e aprovações das intervenções pelos PO, sendo que o resultado que essas intervenções poderão atingir, nomeadamente, em termos de população, área territorial, quantidades, está intimamente relacionado com a conclusão efetiva dessas intervenções, ou seja com a sua concretização, e não apenas com a sua aprovação. Nesse sentido, e como o nível de execução de uma grande parte das intervenções ainda não se encontra concluído, utiliza-se a data de referência a dezembro de 2014 mas fazendo alusão à concretização futura dessas intervenções.

A publicação e divulgação destes resultados respondem às obrigações legais associadas ao processo da AAE, as quais se encontram enquadradas no Decreto-Lei 232/2007 de 15 de junho, resultado da transposição da Diretiva CE/42/2001, a qual por sua vez prevê a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

105 Para informação sobre a árvore de imputação entre os regulamentos existentes no QREN e suas tipologias e os indicadores de monitorização estratégica ambiental, consultar o Anexo III e IV do Relatório de Avaliação e Controlo dos Efeitos no Ambiente, 2011, disponível em http://www.qren.pt/np4/documentos?tema=59.

Em termos de organização, este capítulo apresenta inicialmente uma reflexão sobre o domínio do ambiente na aplicação dos fundos relativos ao QREN, uma parte destinada à análise do desempenho ambiental e indicadores associados, com informação física e financeira dos investimentos aprovados até dezembro de 2014, uma vez que em termos de indicadores físicos a informação disponível é sobre o final de cada ano, e por fim apresenta-se a informação sobre o grau de consideração das recomendações efetuadas.

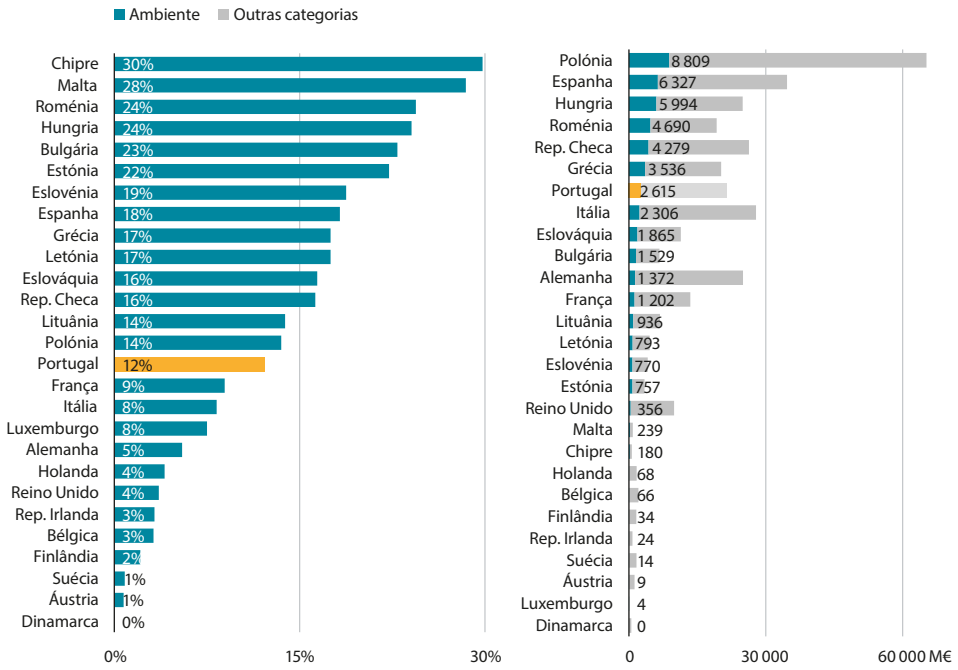
6.1 Uma visão da aplicação dos fundos no domínio do ambiente

Compreender a alocação dos fundos aplicados ao domínio do ambiente no QREN poderá beneficiar de uma noção mais aprofundada sobre o peso dos fundos utilizados no ambiente face ao total programado para o país, bem como da comparação da posição portuguesa neste domínio perante os outros Estados-Membros.

No contexto europeu, a harmonia entre os recursos existentes e as políticas que os dirigem, atentas às inegáveis prioridades ecológicas de forma a proteger os seres vivos, o ambiente e o património, encontra-se em parte vertida nos pacotes financeiros dos fundos estruturais que cada Estado-Membro tem ao seu dispor para fazer face aos problemas mais pertinentes que assolam cada estado em termos ambientais. Neste sentido, destaca-se a posição portuguesa em matéria de financiamento comunitário no período 2007-2013 destinado ao ambiente, no conjunto dos 27 Estados Membro.

Portugal continua a evidenciar-se pelo montante de 2 615 M€ programado para a área do ambiente (12%) do total dos fundos programados para o QREN, montante revelador das fragilidades que esta área ainda apresenta face ao contexto europeu (Figura 137). Ao nível do peso que o domínio ambiental tem sobre a sua programação total, bem como em termos dos montantes absolutos de cada país, sobressaem países como Chipre, Malta, Roménia, Hungria, Polónia e República Checa que, sendo dos últimos Estados a aderir à UE, apresentam elevadas necessidades nesta área decorrentes do legado de uma indústria pesada e obsoleta, face ao necessário cumprimento comunitário de várias diretivas, nomeadamente, a gestão da água, e os resíduos.

Figura 137: Dotação de fundos e sua ponderação na área do ambiente no total dos fundos atribuídos aos Estados Membro, 2008

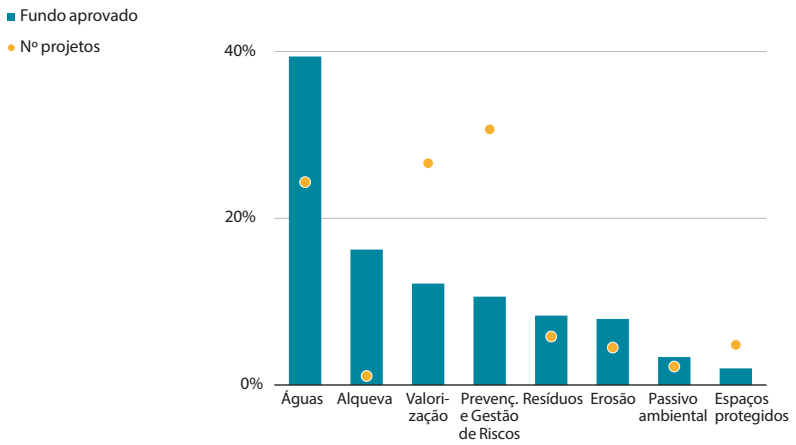


Fonte: DG Regio e DG Emprego, 2008.

Analisando agora o domínio ambiental apenas na perspetiva nacional, do total programado de 2 615 M€ foram já aprovados até dezembro de 2014 cerca de 2 345 M€, ou seja 90% das verbas destinadas a este domínio, para as quais assumem particular destaque as intervenções de abastecimento de água e saneamento de águas residuais (com 39% dos fundos aprovados no domínio ambiental), seguida pelas intervenções do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva (com 16%). Em termos das 1 582 intervenções aprovadas pelo QREN neste domínio, desde 2008 até dezembro de 2014, cerca de 485 intervenções (31%) dizem respeito a projetos no âmbito da prevenção e gestão de riscos (componente nacional e regional) e 421 respeitam a intervenções de valorização e qualificação ambiental e do litoral (27% das intervenções totais aprovadas).

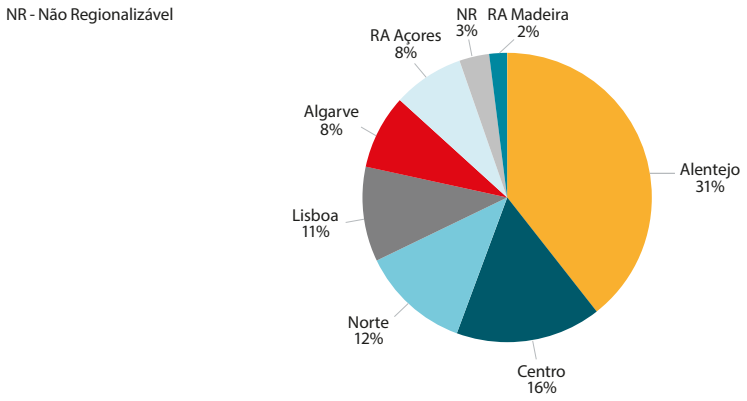
A regionalização dos investimentos indica que 31% dos fundos aprovados neste domínio foram afetos à região do Alentejo, facto a que não são alheios os investimentos dos 17 projetos do Alqueva que concentram 262 M€ de fundo aprovado no domínio do ambiente, 26% dos fundos aprovados situam-se na região Centro e 21 % na região Norte. Em termos de intervenções ao longo do país dos 1 582 projetos aprovados, 1 194 (75%) encontram-se distribuídos nestas três regiões (Figura 139).

Figura 138: Distribuição do fundo e projetos aprovados por tipologia no ambiente, 2014



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

Figura 139: Fundo aprovado por região no domínio ambiental, 2014



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

No que respeita à respetiva execução, as intervenções apoiadas pelo QREN na área do ambiente totalizavam, em final de dezembro de 2014, o montante de 1 642 M€ de fundo validado, representando 63% do total validado de fundos neste domínio. De entre as áreas com maiores atrasos destacam-se as intervenções destinadas à reabilitação de locais contaminados e zonas extrativas com 56% de execução face ao aprovado, bem como as intervenções dirigidas ao combate à erosão e defesa costeira com 52% de investimento financeiro executado relativamente ao respetivo investimento aprovado.

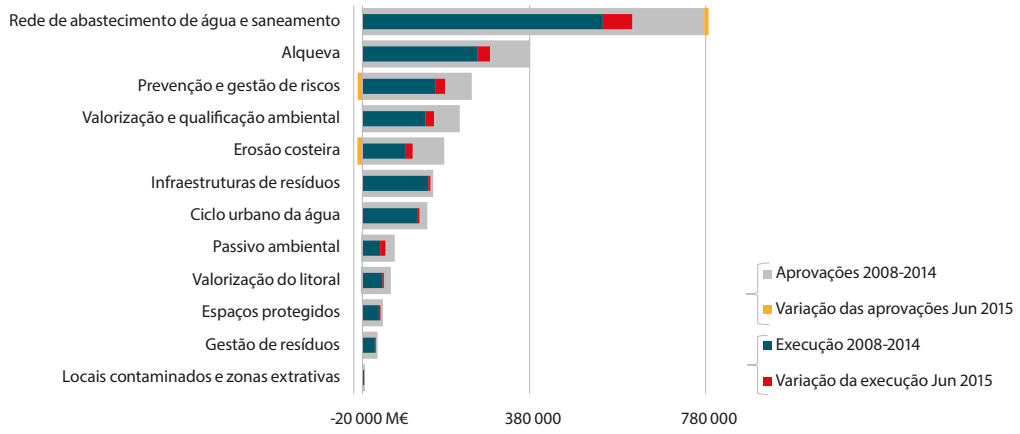
O desempenho do QREN até dezembro de 2014 no domínio ambiental reflete, por um lado, os recursos económicos disponibilizados por fundos comunitários e nacionais nesta área, e por outro, a capacidade de absorção e captação dos investimentos, bem como por vezes, a morosidade dos seus atores na execução das operações.

Uma leitura mais desagregada destes indicadores, nível de aprovações e de execução, permite constatar o comportamento destas tipologias e os seus maiores atrasos. Na Figura 140 apresentam-se as dotações ao nível dos compromissos e execução para as várias áreas do domínio ambiental ao longo dos anos de implementação do QREN, às quais se acrescentou a evolução verificada no primeiro semestre de 2015, permitindo uma leitura mais atual da situação.

Apesar do incremento ao nível da execução em quase todas as tipologias, o primeiro semestre de 2015 veio acentuar ao nível das aprovações, as descativações e libertação de verbas resultantes da conclusão de projetos que financeiramente ficaram aquém dos investimentos aprovados, razão que explica os valores negativos no gráfico.

As intervenções que apresentam os ciclos de execução mais longos, como as infraestruturas em abastecimento de água e saneamento de águas residuais e as intervenções no âmbito do Alqueva, são igualmente as que apresentam valores comprometidos mais elevados, manifestação da sua complexidade, diversidade de intervenções e necessidade de articulação de diversos atores.

Figura 140: Fundo aprovado e executado nas áreas do ambiente do QREN, 2008- 2015



Fonte: Sistema de Monitorização do QREN.

Este é um dos ângulos possíveis de observação dos investimentos efetuados ao longo da vigência do QREN no domínio ambiental, tendo em conta as intervenções e os montantes aprovados e executados, as variadas tipologias nas quais essas intervenções têm lugar, bem como as regiões por onde se pulverizam. No entanto, outro ângulo enriquece a análise ao adicionar indicadores e objetivos estratégicos que pretendem aferir de que forma essas mesmas intervenções e outras distintas do domínio ambiental, influenciaram o ambiente no território nacional. Se claramente as intervenções apoiadas neste domínio beneficiaram positivamente o ambiente no seu sentido mais amplo, é necessário aferir o que o danificou e o fragilizou. Para tal é necessário fazer o balanço anual das componentes da Avaliação Ambiental Estratégica do QREN.

6.2 A Monitorização Estratégica Ambiental

A Avaliação Ambiental Estratégica do QREN respeitante às intervenções aprovadas até dezembro de 2014 é analisada como já descrito, em duas componentes. A primeira, através de uma monitorização anual que visa aferir os efeitos significativos sobre o ambiente resultantes das intervenções apoiadas, tendo por referência os 40 indicadores propostos para a Monitorização Estratégica Ambiental (MEA), e a segunda, através da aferição também anual do grau de cumprimento das 10 recomendações expressas no Relatório Ambiental da AAE do QREN.

Para a elaboração deste ponto, procedeu-se à agregação da informação recolhida sobre os indicadores em causa, incluída nos capítulos dos Relatórios de Execução dos PO, apresentados agora numa perspetiva conjunta e complementar à recolha adicional de informação junto dos PO, bem como à análise qualitativa dos indicadores e das operações associadas, acrescidas de análises complementares de outras fontes de informação. Relembra-se que alguns destes indicadores não são quantificáveis em termos de agregação dos efeitos verificados ao nível das intervenções apoiadas, requerendo procedimentos específicos de cálculo ou estimação. Alguns dos indicadores são também fruto de aplicação nacional ou regional e medem realidades diferentes conforme os PO de onde são obtidos.

Integrados em fatores ambientais e de sustentabilidade e ramificados por objetivos prioritários de amplo alcance, os indicadores de desempenho ambiental permitem um olhar mais profundo e complexo sobre os objetivos e prioridades definidos na AAE do QREN. De acordo com a proposta de indicadores para a MEA apresentada pela equipa da FCT, são de seguida apresentados os indicadores quantificáveis referentes às intervenções apoiadas pelos Fundos até dezembro de 2014, complementados sempre que possível com outros indicadores agregados dos PO, Indicadores Comuns Nacionais e Indicadores Comuns Comunitários. Sobre os restantes indicadores não quantificáveis será feito um balanço no final do presente ponto. Reforça-se, como anteriormente referido, que os indicadores são apresentados com base nos valores contratados e não executados.

Partindo do referencial sobre as prioridades do QREN e dos PO, conjuntamente com os objetivos globais de ambiente e sustentabilidade, a equipa da FCT, definiu uma estrutura base de avaliação composta por um conjunto de fatores ambientais e de sustentabilidade: governança, desenvolvimento humano, utilização de recursos, ordenamento do território e desenvolvimento regional, alterações climáticas, biodiversidade, qualidade do ambiente e riscos naturais e tecnológicos, a partir dos quais foram delineados os objetivos estratégicos e, posteriormente, os indicadores.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Governança

Objetivo estratégico: Promover a transparência, participação, responsabilidade, eficácia e coerência dos serviços públicos.

De aplicação nacional e regional, o indicador abrange em cada PO onde se encontra ancorado, a população total da região como beneficiária das lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos. Até dezembro de 2014 tinham já sido aprovadas 1 978 lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos em todo o país as quais irão beneficiar perto de 5 339 mil pessoas (Indicador: População servida pelas lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos).

No caso do indicador "Redução do número de contactos necessários entre o cidadão e/ou as empresas e a Administração Pública em processos administrativos" de uso exclusivo pelo PO FC, o universo de operações apoiadas irá permitir a redução de contactos entre cidadãos e empresas e a Administração Publica, na ordem dos 45%, enquanto o indicador "Redução dos tempos médios de espera em serviços públicos", revela a redução dos tempos médios de espera nos serviços públicos intervencionados em cerca de 69%.

No caso dos "Serviços *on-line* orientados para empresas, disponibilizados por entidades públicas", de aplicação pelo PO FC e pelos PO Regionais, as intervenções no âmbito da modernização administrativa apoiaram 376 serviços *on-line* orientados para empresas.

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2014
População servida pelas lojas do cidadão, centros multisserviços e balcões únicos	5 339 mil pessoas
Redução do número de contactos necessários entre o cidadão e/ou as empresas e a Administração Pública em processos administrativos	45%
Redução dos tempos médios de espera em serviços públicos	69%
Serviços *on-line* orientados para empresas, disponibilizados por entidades públicas	376 serviços *on-line*

Fonte: Relatórios de Execução dos PO QREN.

A governança é analisada no que respeita à modernização das instituições públicas, bem como à eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados. Dos quatro indicadores delineados para aferir este desempenho dois deles mantiveram-se desde o início deste reporte anual e os outros dois têm tido representações crescentes. Nes-

te sentido, verifica-se que as intervenções apoiadas no âmbito do QREN permitiram ir ao encontro dos objetivos estratégicos definidos bem como colmatar e reduzir constrangimentos existentes no âmbito da capacidade do fornecimento de serviços aos cidadãos por parte das entidades públicas.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Desenvolvimento humano

Objetivo estratégico: Garantir a universalidade no acesso aos cuidados de saúde, valorizando os cuidados de saúde primários e resposta aos grupos mais vulneráveis.

De âmbito regional, este indicador revela que os 187 projetos aprovados na área da saúde até final de ano de 2014 abrangem uma população, de acordo com a população residente na área onde se encontram, na ordem das 7 134 mil pessoas (Indicador: População abrangida por unidades de saúde apoiadas).

Objetivo estratégico: Garantir a universalidade no acesso e melhorar as condições do ensino (pré-escolar, básico e secundário).

Com várias tipologias de intervenções a confluir para o resultado final deste indicador, o número de alunos que beneficiam destes apoios agrega os alunos do 1º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, os alunos do 2º e 3º ciclo do ensino básico, bem como os alunos das escolas do ensino secundário. No total do PO VT e dos PO Regionais, serão beneficiados com as intervenções apoiadas até dezembro de 2014 cerca de 525 mil alunos, para os quais contribuíram os 969 projetos aprovados que se concretizaram na construção, ampliação ou requalificação de escolas e de equipamentos, nos centros escolares do 1º, 2º e 3º ciclo do ensino básico e nas escolas secundárias (Indicador: Número de alunos que beneficiam das intervenções – Educação).

Objetivo estratégico: Reduzir a pobreza e promover a equidade, igualdade de oportunidades e coesão social.

Diversos são os apoios dirigidos aos jovens e às minorias que permitem satisfazer o objetivo estratégico em causa, contemplando-se neste âmbito intervenções de carácter social e desportivo, que promovam o desenvolvimento de conhecimentos na esfera da economia digital e as de carácter puramente educativo. De âmbito nacional e regional, foram aprovados até final de dezembro de 2014 cerca de 1 010 intervenções que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão social de jovens e de minorias (Indicador: Número de projetos dirigidos aos jovens e às minorias, que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão social).

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2014
População abrangida por unidades de saúde apoiadas	7 134 mil pessoas
Número de alunos que beneficiam das intervenções – Educação	525 mil alunos
Número de projetos dirigidos aos jovens e às minorias, que visam promover a oferta de serviços para a igualdade de oportunidades e a inclusão social	1 010 projetos

Fonte: Relatórios de Execução dos PO QREN.

O desenvolvimento humano contemplado em termos da saúde, educação e inclusão social permite perceber através dos três indicadores escolhidos para medir este domínio, que ao longo destes anos praticamente todos duplicaram a sua abrangência em termos de população atingida, refletindo-se como um dos maiores contributos onde as intervenções apoiadas pelo QREN se fazem notar, permitindo o cumprimento dos objetivos estratégicos delineados e colmatando constrangimentos identificados nesta área.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Utilização de recursos

Objetivo estratégico: Promover o consumo e produção sustentáveis, reduzindo o consumo de materiais, aumentando a produtividade de recursos na economia.

De aplicação restrita no PO FC, o universo de intervenções apoiadas até dezembro de 2014 permitirá o aumento do nível de utilização de processos administrativos não presenciais nos serviços apoiados, via *internet* e telefone na ordem dos 88% (Indicador: Taxa de desmaterialização dos serviços da Administração Pública).

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2014
Taxa de desmaterialização dos serviços da Administração Pública	88%

Fonte: Relatórios de Execução dos PO QREN.

O domínio da utilização de recursos nesta ótica respeita à criação de valor através da redução dos seus impactos ambientais, sendo que o indicador apresentado demonstra que o seu apuramento ao longo do QREN foi sendo melhorado.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Ordenamento do território e desenvolvimento regional

Objetivo estratégico: Promover a melhoria do ambiente urbano.

De aplicação regional no âmbito dos PO Regionais do Continente e da Região Autónoma da Madeira, estima-se que no conjunto sejam beneficiadas cerca de 3 820 mil pessoas em intervenções de regeneração urbana aprovadas até final de 2014 em parcerias para a regeneração urbana. Em termos de área intervencionada, estimam-se que foram abrangidos cerca de 6 340 mil m^2 por estas intervenções, com base em 105 protocolos e 380 parceiros envolvidos nas parcerias (Indicador: População abrangida por operações de regeneração urbana).

Objetivo estratégico: Promover a mobilidade sustentável.

De aplicação nacional (no âmbito do PO VT) e regional (nos PO Regionais do Continente e da Região Autónoma da Madeira), estima-se um acréscimo de cerca de 778 mil pessoas, servidas por intervenções contratadas até final de 2014 em ações inovadoras de desenvolvimento urbano, no âmbito da mobilidade sustentável e sistemas urbanos de mobilidade (Indicador: Acréscimo de população servida por intervenções de expansão de sistemas de transporte urbanos).

Objetivo estratégico: Reforçar a competitividade territorial.

No âmbito das Estratégias de Eficiência Coletivas foram reconhecidas em julho de 2009, 11 Polos de Competitividade e Tecnologia, 8 *Clusters* e 25 PROVERE, e até dezembro de 2014 mantiveram-se as mesmas indicadas. No âmbito das ARDU até final de dezembro de 2014, foram contratadas 184 Planos no âmbito das Parcerias para a Regeneração Urbana, e 21 Planos no âmbito das Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação, num total de 98 (Indicador: Estratégias de eficiência coletiva reconhecidas).

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2014
População abrangida por operações de regeneração urbana	3 820 mil pessoas
Área intervencionada por operações de regeneração urbana	6 340 mil m^2
Acréscimo de população servida por intervenções de expansão de sistemas de transporte urbanos	778 mil pessoas
Estratégias de eficiência coletiva reconhecidas	44 estratégias

Fonte: Relatórios de Execução dos PO QREN.

Em termos de ordenamento do território e desenvolvimento regional, demonstradores da amplitude de intervenções que se apoiam na promoção de padrões mais elevados de qualidade de vida em todo o território nacional, os indicadores em causam mostram um acréscimo generalizado evidenciando atenção a esta preocupação transversal.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Biodiversidade

Objetivo estratégico: Reduzir a taxa de perda de biodiversidade; reduzir as pressões humanas e manter a integridade e a provisão dos bens e serviços dos ecossistemas.

As 159 operações de gestão ativa de espaços protegidos e classificados até final de 2014 irão permitir assegurar cerca de 741 mil hectares de área classificada no âmbito de operações de gestão ativa de espaços protegidos e classificados pelos PO Regionais do Continente bem como pela Região Autónoma dos Açores (Indicador: Área classificada abrangida por intervenções de gestão ativa de espaços protegidos e classificados).

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2014
Área classificada abrangida por intervenções de gestão ativa de espaços protegidos e classificados	741 mil hectares

Fonte: Relatórios de Execução dos PO QREN.

A biodiversidade como fator de desempenho ambiental e de sustentabilidade descreve a variedade e riqueza da vida na biosfera. O seu indicador, área classificada abrangida por intervenções de gestão ativa de espaços protegidos e classificados, regista um crescimento ao longo dos anos de implementação do QREN demonstrando as preocupações e seus resultados no que respeita à redução da taxa de perda da biodiversidade, das pressões humanas e da manutenção da integridade e provisão de bens e serviços dos ecossistemas.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Qualidade do ambiente

Objetivo estratégico: Servir 95% da população com sistemas públicos de abastecimento de água.

Em termos de população servida por sistemas de abastecimento de água, as intervenções contratadas até dezembro de 2014 pelo PO VT e pelas RA, irão permitir incluir cerca de 427 mil pessoas, tendo para tal contribuído os 3.029 km de rede de abastecimento de água contratados até final do mesmo ano (Indicador: População residente servida por sistemas públicos de abastecimento de água intervencionados).

Objetivo estratégico: Servir 90% da população com sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas.

No que diz respeito às infraestruturas de saneamento, no total de operações contratadas pelo PO VT e pelas Regiões Autónomas até final de 2014, antevê-se um acréscimo de 1 841 mil pessoas abrangidas pelas intervenções nos sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas com o contributo de cerca de 6 020 km de coletores de drenagem de águas residuais bem como de 526 estações de tratamento de águas residuais (ETAR) apoiadas até final do mesmo ano (Indicador: População servida por sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados).

Objetivo estratégico: Cumprir as metas de redução da deposição de Resíduos Urbanos Biodegradáveis (RUB) em aterro previstas no Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos II (PERSU II).

A quantidade de resíduos urbanos biodegradáveis recolhidos até final de 2014 pelos PO irão permitir o tratamento de 352 mil toneladas por ano de RSU valorizados organicamente, tendo para tal contribuído as 97 intervenções aprovadas em resíduos sólidos. Em termos de ações de sensibilização neste domínio foram apoiadas 105 ações que abrangeram cerca de 1 573 mil pessoas (Indicador: Quantidade de RUB valorizada organicamente).

Objetivo estratégico: Controlar o risco de contaminação do solo e recuperação de passivos ambientais.

As 47 intervenções apoiadas até dezembro de 2014 no âmbito da recuperação de passivos ambientais irão permitir abranger cerca de 23 km^2 de áreas degradadas e contaminadas por intervenções apoiadas pelo PO VT e pelo PO Algarve (Indicador: Área reabilitada, em Km^2, no âmbito de intervenções de recuperação de passivos ambientais – áreas degradadas e contaminadas).

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2014
População residente servida por sistemas públicos de abastecimento de água intervencionados	427 mil pessoas
População servida por sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais intervencionados	1.841 mil pessoas
Quantidade de RUB valorizada organicamente	352 mil toneladas p/ano
Área reabilitada, em Km^2, no âmbito de intervenções de recuperação de passivos ambientais	23 km^2

Fonte: Relatórios de Execução dos PO QREN.

A qualidade do ambiente como fator ambiental e de sustentabilidade é analisada através dos domínios do abastecimento de água, drenagem e tratamento de águas residuais, da gestão dos resíduos e da proteção dos solos. Para esta variedade de domínios, os indicadores demonstram que durante o período do QREN registaram-se

incrementos anuais, com exceção dos relativos ao abastecimento de água e saneamento de águas residuais os quais denotam uma maior precisão no seu cálculo por parte dos PO.

Fator de ambiente e de sustentabilidade da AAE: Riscos naturais e tecnológicos

Objetivo estratégico: Reduzir o risco de erosão costeira.

As ações de combate à erosão costeira protagonizadas pelo PO VT e pelos PO das Regiões Autónomas irão facultar a intervenção na linha de costa em cerca de 362 km (Indicador: Extensão de costa intervencionada para redução do risco associado à dinâmica costeira).

Relativamente à diminuição da ocupação antrópica em áreas de risco, assegurado pelo PO VT e por PO Regionais, as operações contratadas até dezembro de 2014 permitem antever uma intervenção em 30 km de costa (Indicador: Extensão de costa intervencionada para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco).

Para ambos os indicadores contribuíram os 80 projetos aprovados até dezembro de 2014 pelo QREN no combate à erosão e defesa do litoral.

Objetivo estratégico: Minimizar os danos materiais e humanos decorrentes de extremos climáticos (cheias, inundações, secas).

Em termos de população abrangida, constata-se que o objetivo final das intervenções apoiadas pelo PO VT é o de atingir a totalidade da população portuguesa com planos de emergência e de proteção civil. A nível regional, o conjunto das operações contratadas nas regiões do Continente, apontam como objetivo abranger, de uma maneira geral, a população das respetivas regiões (Indicador: População abrangida por Planos de emergência de proteção civil).

Objetivo estratégico: Garantir a cobertura do país por sistemas de proteção de riscos

De aplicação semelhante ao anterior, este indicador ao nível do PO VT atinge a totalidade da população portuguesa (100%), enquanto ao nível regional assume para cada região percentagens diferentes (Indicador: Grau de cobertura do território por planos de emergência).

Indicadores de Monitorização Estratégica Ambiental	Resultados a dezembro de 2014
Extensão de costa intervencionada para redução do risco associado à dinâmica costeira	362 km
Extensão de costa intervencionada para contenção ou diminuição da ocupação antrópica em área de risco	30 km
População abrangida por Planos de emergência de proteção civil	População portuguesa
Grau de cobertura do território por planos de emergência	População portuguesa

Fonte: Relatórios de Execução dos PO QREN.

Em termos de riscos naturais e tecnológicos, pretende-se avaliar a vulnerabilidade e o grau de preparação que o país enfrenta no que respeita à erosão costeira, aos extremos climáticos bem como à proteção civil. Neste sentido, os indicadores apresentados permitem evidenciar o notável aumento da extensão de costa intervencionada bem como da extensão de costa para contenção ou diminuição da ocupação antrópica. Também neste domínio se verifica que as intervenções apoiadas pelo QREN, até final de 2014, contribuíram para colmatar algumas das fragilidades existentes no país.

No que respeita ao **fator ambiental e de sustentabilidade relativo às alterações climáticas**, cujos objetivos pretendiam avaliar o desempenho no domínio da energia, nenhum dos seis indicadores sugeridos foi apurado devido à dificuldade de obtenção da informação através das intervenções contratadas.

Dos 40 indicadores inicialmente propostos para aferir anualmente a Monitorização Estratégica Ambiental, foram apresentados apenas 21 possíveis de quantificação direta a partir dos PO que implementam as intervenções apoiadas. Sobre os restantes 19 indicadores, não foram considerados prioritários apurar os seguintes indicadores através de estudos ou avaliações: consumo de materiais associados aos projetos apoiados; intensidade de materiais dos projetos apoiados; consumo de energia dos projetos apoiados; intensidade energética; variação do

consumo energético; consumo de água dos projetos apoiados. Foi no entanto considerado prioritário o estudo de 2 outros indicadores, alterações de uso do solo induzidas pelos projetos apoiados e afetação de ecossistemas sensíveis para conservação da natureza, contratado ao agrupamento Simbiente, Ecosphere e Addition, em fase de finalização do terceiro e último relatório.

Outra das razões para a ausência de quantificação de alguns indicadores deveu-se à sua falta de expressão representativa pelos PO: distribuição territorial de equipamentos e infraestruturas coletivas; visitantes dos equipamentos de fruição pública apoiados em áreas classificadas; população abrangida por projetos visando a melhoria da qualidade do ar. No caso de outros indicadores ainda não foi possível a sua disponibilização por parte da Agência Portuguesa do Ambiente: variação na taxa de atendimento por sistemas públicos de abastecimento de água; variação na taxa de atendimento por sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais; variação na taxa de atendimento com recolha seletiva de resíduos sólidos domésticos; variação na taxa de desvio de RUB para aterro; redução de emissões de gases com efeito de estufa. E por último foram eliminados os seguintes indicadores: capacidade suplementar de produção de energia a partir de fontes renováveis; variação da taxa de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis; emissão de compostos acidificantes e eutrofizantes associadas aos projetos apoiados.

Sobre os efeitos significativos no ambiente decorrentes da aplicação dos apoios do QREN conclui-se que os fatores ambientais e de sustentabilidade escolhidos, respetivos objetivos estratégicos e indicadores, refletem de uma maneira geral que o conjunto das intervenções apoiadas durante a vigência do QREN permitiram reduzir e colmatar algumas das fragilidades existentes, indo ao encontro das preocupações e constrangimentos identificados no Relatório Ambiental da Avaliação Ambiental Estratégica do QREN.

No entanto, as dificuldades manifestamente sentidas perante um vasto conjunto de indicadores, quer relativamente à metodologia usada quer à incapacidade do seu apuramento, apontam para a necessidade de conceber o sistema de monitorização ambiental do Portugal 2020 de forma a implementar indicadores pertinentes, realistas e articulados.

6.3 O cumprimento das recomendações da AAE

Como anteriormente referido, a segunda componente do processo da AAE tem por base um conjunto de recomendações com vista a melhorar o desempenho ambiental dos PO na fase da sua concretização e desenvolvimento da execução, as quais foram sistematizadas e consubstanciadas em indicadores de monitorização, objeto de integração nos Relatórios de Execução Anuais dos PO. Como vem sendo hábito, e sempre que não se mostrou possível o apuramento dos indicadores, foi sugerido aos PO a apresentação de uma boa prática através de um projeto representativo da sua implementação.

Em termos dos indicadores derivados das recomendações e não contemplados nos sistemas de recolha de informação, são em regra apurados com base na informação disponível ao nível da aprovação e contratação das intervenções, e na fase de encerramento dos projetos, sendo que o universo em causa abarca não apenas os projetos apoiados no domínio ambiental, mas todos os que foram aprovados ou que apresentem informação para a construção das variáveis elementares de cada indicador em particular.

As 10 principais recomendações da AAE foram assim concretizadas em 16 indicadores, sendo as 2 primeiras aplicáveis a todos os PO em análise - PO FC, PO VT, PO Regionais do Continente e PO das Regiões Autónomas - seguidas de 4 atribuídas em exclusivo à agenda Fatores de Competitividade e outras 4 dirigidas à agenda Valorização do Território.

Recomendação 1 - Deverão ser considerados critérios de natureza ambiental nos processos de avaliação da viabilidade de financiamento dos projetos.

A integração de critérios ambientais na avaliação de candidaturas - medida através do rácio de integração de critérios ambientais na avaliação de candidaturas – é analisada nos projetos aprovados em cujo processo de decisão de financiamento foram explicitamente considerados critérios ambientais, em relação ao total de projetos aprovados, refletindo a importância das operações em cujo regulamento se prevê, através de uma rigorosa incorporação de exigências ambientais, a obrigatoriedade do cumprimento da legislação de carácter ambiental.

No total de intervenções aprovadas até dezembro de 2014 cerca de 61% dessas intervenções foram objeto de aferição específica de critérios ou requisitos ambientais através de procedimentos previstos nos respetivos regulamentos. Destacam-se as intervenções apoiadas pelo PO VT cuja regulamentação assegura a 100% a aferição específica de critérios ou requisitos ambientais em todas as áreas elegíveis ao Programa. Nos restantes PO os níveis de aferição são satisfatoriamente elevados, como nos caso do PO Norte com 87%, o PO Centro com 65% e o PO Lisboa com 62%.

Desta forma, considera-se devidamente acolhida uma das recomendações evidenciadas no Relatório Ambiental que manifesta: "Não devem ser apoiados projetos onde exista o risco de não cumprimento da legislação ambiental, ou que agravem significativamente o estado do ambiente do país".

Ao cumprimento de um quadro de requisitos restritivo soma-se a ampla intervenção das autoridades ambientais em domínios considerados chave dos apoios do QREN, a qual constitui uma segurança adicional de que os projetos apoiados serão acautelados face aos potenciais impactos significativos que provocarão no ambiente.

Recomendação 2 - Devem privilegiar-se as intervenções de natureza imaterial (e.g. requalificação e aproveitamento de infraestruturas e equipamentos existentes, sistemas de informação...) em detrimento da construção de novas infraestruturas e equipamentos.

Para aferir o cumprimento desta recomendação foram considerados dois indicadores, o primeiro consta do rácio de intervenções de natureza imaterial – que analisa face a todas as intervenções aprovadas as que se constituem de natureza imaterial e que apresentem, em termos de despesas imateriais, mais de 75% face ao custo total elegível. O segundo indicador refere-se ao rácio de investimento em intervenções de natureza imaterial – que apura o investimento total associado às duas variáveis anteriormente referidas. Desta forma permite-se integrar, por um lado, intervenções exclusivamente imateriais, bem como aquelas cuja componente em investimento imaterial apresenta uma ponderação acima dos 75% do custo total elegível.

Para o caso dos Sistemas de Incentivos (PO FC e PO Regionais), foi igualmente definido um critério adicional de afetação: as operações contratadas no âmbito do SI I&DT e SI Qualificação PME são consideradas na sua génese de natureza imaterial, e as do SI Inovação de carácter material, atendendo às tipologias de intervenção que apoiam.

Deste modo, das intervenções aprovadas até dezembro de 2014, cerca de 59% correspondem a intervenções de natureza imaterial, com destaque para o PO FC com 86%, uma vez que parte considerável das suas intervenções se encontram vocacionadas para investimentos em ações imateriais (e.g. I&D, fatores dinâmicos de competitividade, capital de risco e garantias, modernização da administração pública (na sua componente imaterial) e ações coletivas). Em contrapartida, e sendo expetável, é no PO VT que se verifica o rácio mais baixo com 5% das intervenções de natureza imaterial, fruto da forte componente infraestrutural das intervenções que são apoiadas por este PO.

Em termos de investimento, e devido à componente de infraestruturas transversal ao PO VT e aos PO Regionais, os investimentos em termos de fundo aprovado nas intervenções que apresentam despesas imateriais superiores a 75% representam apenas 13% do total das intervenções aprovadas, evidenciando-se também o caso do PO FC com 50% bem como o PO VT com apenas 1% demonstrativos, neste caso, do peso financeiro associado a tipologias de intervenções tão diferenciadas.

Recomendação 4 - Incentivos a empresas devem ser preferencialmente dirigidos a projetos de inovação empresarial promotores da eco-eficiência, da eficiência energética, energias renováveis, uso eficiente da água, melhores técnicas disponíveis, inovação ambiental, "business & biodiversity".

Para aferir o cumprimento desta recomendação foram considerados dois indicadores, o primeiro consiste no rácio de projetos de inovação empresarial no domínio do ambiente – que congrega os projetos de inovação aprovados no domínio do ambiente em empresas, face à totalidade de projetos de inovação empresarial apoiados - e o segundo que consiste no rácio de financiamento em inovação empresarial no domínio do ambiente – que apura o investimento associado às duas variáveis referidas.

As operações incluídas neste apuramento dizem unicamente respeito às intervenções no âmbito dos incentivos à inovação, em concreto as operações apoiadas no quadro das tipologias de ambiente, diversificação e eficiência energética. Deste modo, no total de intervenções apoiadas na área de inovação empresarial 34% dizem respeito

a intervenções em empresas com inovação no domínio do ambiente. Em termos de investimentos, estas intervenções traduzem-se em 41% dos investimentos em fundo aprovado dos projetos contratados de inovação empresarial.

Recomendação 7 - Deve ser promovida a adoção de práticas de construção sustentável e de gestão ambiental na construção e operação das infraestruturas.

A adoção de práticas de construção sustentável e de gestão ambiental é aferida pelo rácio de projetos de infraestruturas contemplando a adoção de práticas de conceção, construção e gestão sustentável (aferindo projetos de infraestruturas que observem especificamente a adoção de práticas de conceção, construção e gestão sustentável) relativamente ao total de projetos apoiados que envolvem investimento na construção de infraestruturas.

A construção sustentável e a gestão ambiental pressupõem a adoção de práticas que visam a integração de processos como a incorporação de materiais reciclados, preocupações decorrentes da melhoria e eficiência energética ou de proteção e preservação da biodiversidade urbana, com enfoque apenas nas operações aprovadas em infraestruturas.

O critério aplicado na aferição deste indicador pressupõe que as infraestruturas em causa apresentem um custo total superior a 5 M€, de forma a facilitar o universo em análise. Do total das intervenções aprovadas até dezembro de 2014 na construção e operações de infraestruturas acima dos 5 M€, cerca de 84% incorporam a adoção de práticas de construção sustentável e gestão ambiental, refletindo uma relevante preocupação nesta matéria.

Recomendação 8 - As ações de proteção e valorização do ambiente devem ser acompanhadas da promoção de ações de sensibilização da população para a poupança de recursos, nomeadamente consumos de água e energia, bem como para a redução da produção de resíduos e reciclagem.

Para aferir o cumprimento desta recomendação foram ponderados dois indicadores, o primeiro consiste no número de operações de ações de divulgação, comunicação e formação ambiental – o qual mede as iniciativas de divulgação, comunicação e formação ambiental realizadas - sendo que apenas foram contabilizadas as operações individuais não integradas como componentes de outras operações. O segundo mede o número de pessoas beneficiadas por ações de divulgação, comunicação e formação ambiental.

As ações aprovadas neste âmbito incluem 4 844 iniciativas de divulgação, comunicação e formação ambiental incluídas em projetos contratados, independentemente de estarem associadas a outras componentes nas intervenções, e envolveram perto de 7 566 mil pessoas.

Embora a sensibilização e a formação ambiental não constituam áreas de intervenção central do QREN, a consagração de tipologias desta natureza no quadro de todos os domínios ambientais ou relevantes para o ambiente, bem como de uma propensão indiscutível do lado dos promotores para associarem às suas candidaturas operações deste tipo, revela a consideração significativa desta recomendação.

Recomendação 9 - Devem ser privilegiadas intervenções de natureza preventiva e proactiva na resolução dos problemas ambientais em detrimento da implementação de soluções de "fim-de-linha" ou de medidas de natureza exclusivamente curativa.

Para aferir o cumprimento desta recomendação foi determinado o rácio de projetos visando a implementação de medidas preventivas e proactivas de proteção ambiental – que mede os projetos de proteção e valorização do ambiente visando a implementação de medidas preventivas e/ou proactivas face ao total de projetos de proteção e valorização do ambiente aprovados.

Visando salvaguardar as intervenções puramente preventivas e/ou pró-ativas de proteção e valorização ambiental, em detrimento das operações que restabelecem problemas já identificados, no total dos PO que contrataram intervenções na área da proteção e valorização do ambiente, 30% atuam na fase inicial, ou seja, na prevenção.

Do total das intervenções enquadradas neste universo preventivo, destaque para o PO Centro cuja expressão se revela significativa com 66% das intervenções no domínio do ambiente de caráter preventivo. Em contraposição, o PO VT apresenta o rácio mais diminuído de 6% facto a que não é alheio a orientação das suas intervenções

serem dirigidas maioritariamente à resolução de problemas existentes, com impacte direto no ambiente, associados aos riscos naturais e tecnológicos, ao combate à erosão e defesa costeira, ao alargamento da rede de saneamento de águas residuais e à recuperação de passivos ambientais.

Desta forma assegura-se a preocupação referida no Relatório Ambiental que manifesta: "os projetos de valorização ambiental não devem ser maioritariamente alicerçados em soluções exclusivas ou iminentemente curativas ou fim de linha, que além de não resolverem a componente estrutural dos problemas, podem contribuir para gerar novos impactes negativos."[106]

Recomendação 10 - Nas intervenções de reforço do sistema urbano, bem como nas redes, infraestruturas e equipamentos para a coesão territorial e social deve privilegiar-se a requalificação de construções e infraestruturas em detrimento da construção nova.

Para aferir o cumprimento desta recomendação foi determinado o rácio de projetos de regeneração, requalificação de construções e infraestruturas – que mede os projetos de regeneração, requalificação, em relação ao total de projetos apoiados no âmbito das intervenções de reforço do sistema urbano e redes, infraestruturas e equipamentos para a coesão territorial e social.

No total dos PO que contrataram intervenções na área de reforço do sistema urbano e redes, infraestruturas e equipamentos para a coesão territorial e social, 62% privilegiam ações de natureza de regeneração e requalificação. Destaque para o PO VT com um rácio de 76% que apoia sobretudo intervenções destinadas à requalificação das redes das escolas do 2º e do 3º ciclo do ensino básico e de escolas com ensino secundário com um esforço de investimento centrado na vertente de requalificação em detrimento de construções novas. Também nos PO Regionais, no caso do PO Lisboa com 83% e no PO Algarve com 71% se evidencia o peso de outro tipo de intervenções apoiadas como as parcerias para a regeneração urbana, as unidades de saúde e as intervenções destinadas à coesão social e mobilidade territorial.

Desta forma, demonstra-se uma preocupação relevante já evidenciada no Relatório Ambiental, que manifesta: "Deve ser promovida a requalificação e aproveitamento de infraestruturas e equipamentos já existentes, ou a recuperação de áreas anteriormente ocupadas por outras atividades, em detrimento da expansão para novas áreas."

Para as restantes três recomendações e respetivos indicadores, dada a impossibilidade do seu apuramento, optou-se pela apresentação das seguintes boas práticas ilustrativas da adoção das recomendações respetivas.

Recomendação 3 - Privilegiar projetos de I&DT no domínio do ambiente, nomeadamente visando o desenvolvimento de tecnologias eco eficientes, energias renováveis, eficiência energética, redução das emissões de GEE, arquitetura bioclimática, tecnologias limpas, ordenamento do território, biodiversidade.

106 Relatório Ambiental da Avaliação Ambiental Estratégica das Intervenções Estruturais Cofinanciadas pelo FEDER e/ou FC do QREN (2007-2013), Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, 2007, pp.137-138.

BIOH2-ENERGY - Production of hidrogen by steam methane reforming from wastewater treatment

A Adventech - Advanced Environmental Technologies, Lda é uma empresa criada como "*spin-off*" do Departamento de Engenharia Química da Faculdade de Engenharia da Universidade de Coimbra, "focada no desenvolvimento, conceção e comercialização de tecnologias ambientais avançadas "*state-of-the-art*" para o tratamento e reutilização de efluentes industriais. A empresa baseia-se na criação de Unidades de Tratamento de Efluentes Industriais (líquidos ou gasosos) com recurso a tecnologia de ponta (fotocatálise, oxidação catalítica húmida, processo de Fenton, ozonólise e/ou oxidação catalítica autotérmica) combinada, quando necessário, com técnicas de tratamento convencionais (como processos biológicos, coagulação/floculação, filtração física, adsorção, entre outros). A Adventech pretende dar resposta ao tratamento de efluentes complexos, nomeadamente no que respeita aos efluentes industriais, agroindustriais e agropecuários, tendo identificado três áreas de negócios que frequentemente se completam entre si: Tratamento de Águas Residuais Industriais; Reutilização de Águas Residuais Industriais e Tratamento de Efluentes Gasosos Industriais. O projeto apresentado consiste no desenvolvimento de um reator catalítico para a produção de hidrogénio a partir do metano gerado num reator biológico anaeróbio destinado ao tratamento de efluentes industriais. Pretende-se, assim, alcançar uma solução que possa minimizar o impacto ambiental dos agroresíduos através do desenvolvimento de uma unidade integrada que, uma vez implementada nas quintas, produza hidrogénio que possa ser convertido em eletricidade "in situ" através de células de combustível ou então ser acumulado e utilizado em grandes estações elétricas ou nos próprios veículos elétricos do futuro. Para desenvolver este projeto, a ADVENTECH conta com a colaboração da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

Beneficiário: ADVENTECH - ADVANCED ENVIRONMENTAL TECHNOLOGIES, LDA
Investimento elegível: 457 906,36 €; Fundo aprovado: 315 087,30 €

Fonte: PO Norte

Recomendação 5 - Devem ser potenciadas as boas práticas ambientais no sector empresarial, tais como a implementação de sistemas de gestão ambiental (ISO 14001 e EMAS), sistemas de responsabilidade social (SA 8000), compras verdes, rótulos ecológicos ou outras práticas ambientais.

Criação de empresa de tratamento e valorização de resíduos e construção e de demolição

O projeto visa a ativação de uma Unidade de Tratamento de Resíduos de Construção e Demolição, que receberá os resíduos nas suas instalações contra o pagamento de um valor por tonelada, separando-os em grupos e segregando-os conforme o seu destino: valorização dos resíduos para a atividade de construção civil, obras públicas e privadas, para a indústria dos aglomerados de betão, para venda a outros especialistas ou para entregar a quem tem responsabilidade da sua eliminação.

Beneficiário: RCD - RESIDUOS DE CONSTRUÇÃO E DE DEMOLIÇÃO, S.A.
Investimento elegível: 2 692 674,24€; Fundo aprovado: 1 749 727,88€

Fonte: PO Centro

Recomendação 6 - Deve ser promovida a adoção de práticas de gestão ambiental e de sustentabilidade no sector público, incluindo, nomeadamente, sistemas de gestão ambiental (ISO 14001 e EMAS), sistemas de responsabilidade social (SA 8000), compras públicas verdes, agendas 21 locais, certificação territorial, ou outras práticas ambientais.

Biomonitorização Humana da Qualidade do Ar

O projeto consiste na realização de um estudo pioneiro para a implementação e desenvolvimento de um programa de biomonitorização humana da qualidade do ar da cidade de Ponta Delgada. O processo cruza os resultados técnicos de índices de agentes poluentes do ar, com o impacto ou efeitos que estes agentes podem ter na saúde e na qualidade de vida das pessoas que vivem e trabalhem na cidade.

A inovação está na biomonitorização humana, junto da população, certificando-se, assim, se a cidade tem ou não condições sustentáveis para garantir uma vida saudável à população, habilitando o Município com informação crucial para os processos de tomada de decisão.

O projeto enquadra-se nas tarefas que tem vindo a ser desenvolvidas pelo Município desde a sua integração na rede nacional e europeia de Cidades Sustentáveis, bem como o cumprimento dos objetivos estabelecidos na Agenda XXI Local.

O estudo pretende avaliar os efeitos da qualidade do ar na população humana que vive e/ou exerce atividade profissional em Ponta Delgada, em duas zonas distintas: o Centro Histórico de Ponta Delgada e a área a Norte da "Estrada de São Gonçalo". Visa igualmente caraterizar a qualidade do ar e comparar com os limites estabelecidos legalmente, bem como divulgar os resultados na rede de Cidades Sustentáveis.

Beneficiário: Câmara Municipal de Ponta Delgada
Investimento elegível: 87 357,27 €; Fundo aprovado: 74 253,68 €

Fonte: PO Açores FEDER

Do conjunto da análise efetuada e dos resultados apurados, conclui-se que as recomendações e os indicadores delineados para a sua aferição continuam a demonstrar o cuidado e consideração crescentes acolhidos pelos PO na gestão e acompanhamento das intervenções que apoiam.

Desta forma, este exercício anual de Avaliação Ambiental Estratégica evidencia que as preocupações de caráter ambiental foram acolhidas e obtiveram resposta na implementação do QREN ao longo dos anos. Se por um lado, os montantes programados foram fortemente absorvidos em tipologias de intervenções cujos constrangimentos evidenciavam preocupações, valorizando positivamente o ambiente, por outro, o desempenho ambiental patente nos fatores ambientais e de sustentabilidade permite reforçar a mitigação de alguns constrangimentos com impacto negativo no ambiente bem como uma preocupação crescente nas áreas que ainda o fragilizam.

Síntese conclusiva e considerações finais

Síntese conclusiva e considerações finais

O presente relatório reflete quase uma década de utilização de fundos estruturais em Portugal, procurando, por um lado, mostrar de que forma o QREN contribuiu para a superação dos constrangimentos socioeconómicos do país e, por outro, como o Portugal 2020 se encontra estruturado de forma a dar continuidade aos incentivos necessários ao crescimento inteligente, inclusivo e sustentável do país.

Considerando a coexistência em 2015 da aplicação efetiva de dois quadros de programação de apoios comunitários (o QREN e o Portugal 2020), a abrangência em matéria da informação reportada é distinta consoante o quadro de programação: i) a informação disponibilizada relativamente ao QREN reporta apenas aos Fundos da Política de Coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) e incide maioritariamente sobre a execução dos PO consolidada até ao final de 2014 (disponível em julho de 2015, com a conclusão de todos os relatórios anuais de execução dos respetivos PO); ii) a informação relativa ao Portugal 2020 terá como referência os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), que incluem para além dos Fundos da Política de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), reporta os desenvolvimentos mais relevantes ocorridos até setembro de 2015 no que se refere às primeiras etapas da concretização do Portugal 2020.

A execução dos Fundos Europeus

O **QREN**, cuja elegibilidade se estende até ao final de 2015, atingiu no final de 2014 um nível de execução de 87% num montante de 18,7 mil milhões de euros de fundo, que corresponde a um investimento total de mais de 27 mil milhões de euros.

A tradução operacional destes investimentos pode ser verificada no conjunto de projetos apoiados pelo QREN, desde os sistemas de qualificação e educação (apoiados pelo FSE) aos apoios diretos às empresas (apoiados pelo FEDER), sem esquecer importantes dimensões da valorização territorial como as acessibilidades e mobilidade (apoiadas pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão) ou a proteção e valorização do Ambiente (apoiadas pelo Fundo de Coesão). Neste sentido, destaca-se o número de formandos abrangidos em ações de dupla certificação (648 mil abrangidos que iniciaram o ciclo formativo), as empresas apoiadas no âmbito dos sistemas de incentivos ao investimento empresarial (mais de 13 mil empresas, das quais mais de 2 mil são *start-up*) e os km de rede de abastecimento e de rede de saneamento de águas residuais contratados (mais de 3 mil km no caso do abastecimento e mais de 6 mil km no caso do saneamento de águas residuais).

No âmbito do **Portugal 2020**, após a aprovação do Acordo de Parceria (julho de 2014), dos Programas Operacionais dos Fundos da Coesão (dezembro de 2014) e dos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR do Continente – dezembro de 2014 – e PDR das Regiões Autónomas – fevereiro de 2015), teve lugar a aprovação de parte significativa da regulamentação nacional específica, assistindo-se igualmente ao lançamento de diversos concursos nos vários domínios temáticos. O Programa Operacional MAR 2020 encontrava-se ainda, no verão de 2015, em fase de negociação entre Portugal e a Comissão Europeia.

Até ao final de setembro de 2015 foram abertos 476 concursos no Portugal 2020, envolvendo uma dotação de fundos de 7,6 mil M€, representando 30% da dotação total dos FEEI. A disponibilização de verbas a concurso ocorreu em todos os Programas, com exceção do PO Assistência Técnica, do Programa de Desenvolvimento Rural da Madeira e do PO Mar, sendo que nos PO Regionais do Continente e no POCI foram abertos mais de 40 concursos em cada um. Por domínio temático, destaca-se o domínio da competitividade e internacionalização com 285 concursos abertos, refletindo a prioridade à competitividade e internacionalização da economia.

O número de candidaturas apresentadas a estes concursos ultrapassa as 30 mil e o investimento total candidatado a financiamento ascende a 11,9 mil M€, refletindo uma elevada procura aos financiamentos do Portugal 2020 logo nos primeiros meses da sua implementação, nomeadamente por parte do setor empresarial. Acrescem ainda quase 225 mil candidaturas aos PDR do Continente e da Região Autónoma dos Açores referentes a ajudas forfetárias disponibilizadas pelo FEADER, as quais apresentam medidas com um valor médio muito baixo e com um grande fluxo de candidaturas e aprovações.

Foram aprovadas até setembro de 2015 mais de 228 mil candidaturas, das quais cerca de 225 mil candidaturas aprovadas no âmbito das ajudas forfetárias do FEADER. O apoio dos fundos associado a estas candidaturas atinge

2,7 mil M€ dos quais 1,4 mil M€ associados às ajudas forfetárias do FEADER**,** alavancando mais de 3,8 mil m€ de investimento.

Destaca-se ainda que o volume de execução atingido no Portugal 2020 até ao final de setembro de 2015 ascendeu a quase 600 M€ de fundos, referentes essencialmente a operações do PO CH aprovadas ao abrigo do regime transitório entre o QREN e o Portugal 2020 e à execução dos PDR (Continente e Açores).

A contribuição dos Fundos Europeus para a mudança estrutural do país

O QREN teve uma aposta forte em matéria de **qualificações da população**, em particular procurando reduzir o abandono escolar precoce e promover o aumento da taxa de participação dos jovens no ensino superior. Esta estratégia evidenciou as preocupações em contribuir para as necessidades do mercado de trabalho e a empregabilidade. Ao cofinanciar a estratégia do aumento das qualificações dos jovens de nível secundário e do combate ao abandono escolar, contribuiu para a acentuada redução da taxa de abandono precoce de educação e formação, que desceu de 36,5% em 2007 para 17,4% em 2014, representando uma diminuição três vezes maior do que entre 2000 e 2006.

No âmbito da qualificação de **ensino básico e secundário** de jovens, o QREN assumiu-se como o principal instrumento de financiamento do Eixo Jovens da Iniciativa Novas Oportunidades (INO), que assentou sobretudo na diversificação das ofertas formativas e na expansão das modalidades profissionalizantes de dupla certificação, principalmente no secundário (mas também de nível 2 / 3º ciclo e pós-secundário). Em termos financeiros, as vias profissionalizantes constituíram um elemento central na estratégia de combate ao abandono escolar, tendo sido alocado cerca de 2 289 milhões de executados entre 2007 e 2014, 35% do FSE executado no mesmo período. Em termos acumulados, entre 2007 e 2014, o QREN abrangeu 640 mil alunos do ensino secundário (542 mil em Cursos Profissionais e 99 mil em Cursos de Aprendizagem e 241 nos cursos de Qualificação do PROEMPREGO) e 238 mil alunos do 3º CEB (em CEF, no Ensino Artístico Especializado e no PROFIG). Foram ainda apoiados cerca de 16 mil alunos inscritos nos Cursos de Especialização Tecnológica (CET).

Relativamente ao **ensino superior**, o QREN apoiou bolsas de estudo destinadas a alunos economicamente carenciados inscritos em ciclos conducentes ao grau de licenciado ou de mestre (ou de bacharel). Para programas e bolsas do ensino superior foram executados no QREN 468 M€ de FSE entre 2007 e 2014. Anualmente, o número das bolsas apoiadas pelo QREN assumiu uma dimensão que variou entre os 60% e os 80% do número de bolsas atribuídas.

A crise financeira internacional que atravessou o período de implementação do QREN com consequências particularmente gravosas em matéria de desemprego, a par das elevadas restrições orçamentais que afetaram as prestações sociais, obrigaram a um reforço da verba afeta a este domínio, tendo os fundos estruturais dado um contributo relevante para a superação dos constrangimentos decorrentes do contexto macroeconómico. A aposta dos fundos estruturais na **ativação dos desempregados** intensificou-se no passado recente com a necessidade de dar resposta à crise social decorrente do crescimento substancial do desemprego gerado pela contração económica a partir de 2008.

Nesse sentido foram reforçadas algumas medidas de política que visaram a ativação precoce no pressuposto que quanto mais cedo se promover a reentrada no mercado, menores os riscos de um desemprego prolongado. Em fase de plena resposta à crise foram adotadas medidas específicas de apoio à criação e manutenção de emprego integradas na "Iniciativa para o Investimento e Emprego": estágios profissionais, em particular os dirigidos a jovens licenciados em áreas de baixa empregabilidade, apoios à contratação, *lay-off*, apoios à reinserção no mercado de trabalho de desempregados através do exercício de atividades socialmente úteis e promoção do retorno ao mercado por via da contratação de desempregados de longa duração (DLD) e com mais de 55 anos.

No contexto do QREN, o FSE deu primazia aos desempregados, sobretudo nas **medidas de emprego e formação**. Em 2013, mais de metade dos abrangidos por estas medidas eram desempregados enquanto em 2008 esse valor era inferior a um quarto. Um novo aumento em 2014 traduziu-se numa proporção de seis desempregados por cada dez abrangidos em medidas do FSE, rondando as 800 mil participações de pessoas sem emprego.

As questões relacionadas com a **promoção da inclusão social** e **combate à pobreza** assumiram, neste contexto económico particularmente exigente, uma atenção especial, em particular na consolidação e qualificação de equipamentos coletivos nas diversas áreas setoriais, com preocupações de promoção da coesão territorial.

Em termos agregados o QREN contemplou um apoio de 1 659 M€ para ações de prevenção de fenómenos de pobreza e exclusão social em iniciativas dirigidas a grupos especialmente vulneráveis (abrangendo diretamente mais de 180 mil pessoas) e a territórios problemáticos (principalmente nos principais centros urbanos). Destacam-se os apoios dirigidos a grupos especialmente vulneráveis em função do público-alvo abrangido: i) Iniciativas para pessoas excluídas ou socialmente desinseridas, incluindo crianças e jovens; ii) Iniciativas dirigidas a imigrantes e minorias étnicas e iii) Iniciativas para pessoas com deficiência e incapacidades.

Relativamente às iniciativas dirigidas a **territórios problemáticos**, realça-se: o Programa "Escolhas" com relevante contributo para a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis; os "Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo" que financiam escolas/ agrupamentos inseridos em zonas com populações mais desfavorecidas; e os "CLDS - Contratos Locais de Desenvolvimento Social", como estratégias que promovem a inclusão social dos cidadãos de forma multissectorial e integrada através de ações executadas em parceria. Além destas iniciativas, referir ainda o investimento em infraestruturas sociais, de saúde, de acolhimento à infância e outras de âmbito social.

Em matéria de **competitividade da economia**, as fragilidades associadas ao tradicional perfil de especialização do tecido produtivo agravadas pelo aumento da concorrência internacional, às competências e estratégias das PME e as condições de contexto à atividade empresarial (nomeadamente ao nível das condições de financiamento) contribuíram para um contexto de fraco crescimento económico e de agravamento das contas externas. Neste contexto, o QREN apoiou projetos de promoção da internacionalização da economia portuguesa e incentivou o desenvolvimento de atividades de I&D com vista à melhoria da capacidade de adaptação e competitividade das empresas, quer por via de **apoios diretos às empresas para a inovação, qualificação empresarial e internacionalização**, quer atuando de forma indireta na envolvente à atividade empresarial, através de iniciativas ao nível do acesso financiamento, ações coletivas de carácter estratégico e estruturante e pela qualificação dos recursos humanos das empresas.

No seu conjunto, a intervenção do QREN nestas tipologias de investimento, de apoio direto e indireto, mobilizou cerca de 11,3 mil M€ de investimento, comparticipados em 4,7 mil M€ pelos Fundos, e correspondendo a 20% do total dos apoios do QREN aprovados. Em particular, os apoios diretos às empresas através dos sistemas de incentivos abrangeram mais de 13 mil empresas, o que corresponde a 1,2% do total de empresas existentes em Portugal, representando o investimento apoiado 8% da FBCF nacional realizada entre 2007 e 2013.

Constata-se assim que, apesar da centralidade que têm na política pública, dada a sua dimensão financeira, estes instrumentos devem atuar como mecanismos muito seletivos e focalizados em atividades específicas alinhadas com os objetivos estratégicos das políticas nos campos da inovação, internacionalização e qualificação empresarial, concretizados por projetos de carater estruturante, com externalidades positivas e/ou capacidade demonstrativa e de arrastamento de outras atividades ou setores. Uma análise comparativa entre o investimento cofinanciado pelo QREN e o investimento global das sociedades não financeiras no mesmo período permite constatar que os sistemas de incentivos do QREN contribuíram de forma positiva para a renovação do perfil de especialização e para a internacionalização da economia portuguesa.

A modernização empresarial implica, também, dispor de **recursos humanos mais qualificados** de modo a viabilizar processos de inovação e internacionalização. A formação de recursos humanos das empresas foi coberta por programas de formação-ação e por ações de formação para a inovação e gestão tendo sido apoiados 6 944 projetos nestas tipologias de investimento, num total de 486 M€ de investimento. Em processos de formação-ação foram abrangidas mais de 22 mil empresas com cerca de 500 mil participações de trabalhadores, e em formações para a inovação e gestão concretizou-se a participação de 710 mil trabalhadores.

Ao nível dos projetos de apoio às entidades do **sistema científico e tecnológico** o fundo aprovado atingiu os quase 400 M€, tendo permitido implementar perto de 3 mil projetos, ao qual se adiciona perto de 2 mil projetos empresariais de I&DT, envolvendo um fundo aprovado superior a 600 M€.

O forte investimento em I&DT foi particularmente relevante em termos de consolidação dos Sistemas nacional e regionais de Investigação e Inovação, ao potenciar **a co-promoção entre as empresas** (e de forma particular PME) e as **entidades do Sistema de Investigação**, e o desenvolvimento de processos ou novos produtos e serviços transacionáveis e internacionalizáveis. É ainda de relevar o papel dos **Polos de Competitividade e *Clusters*** na indução de cerca de 20% dos projetos empresariais de I&D. Estas iniciativas permitiram o alargamento da base de incidência dos projetos e introduziram maior foco na investigação aplicada ao nível dos projetos de investigação científica, contribuindo para o aumento de competitividade e inovação das respetivas cadeias de valor.

Neste sentido, torna-se fundamental continuar a apostar no **investimento na I&D**, orientando-a para as prioridades identificadas nas Estratégias Nacional e Regionais de Especialização Inteligente, e ao mesmo tempo reforçar as atividades de valorização do conhecimento, traduzindo-o em valor económico (demonstração, projetos piloto, etc.).

No domínio **ambiental**, os incentivos do QREN revestiram-se de um caráter essencial quer na prevenção e gestão de riscos, quer na promoção do equilíbrio ambiental, mas também na promoção da gestão eficiente dos recursos materializada na consolidação da rede de infraestruturas no que se refere ao saneamento e tratamento de águas residuais e à recolha e tratamento de resíduos.

A insuficiente cobertura da rede de **saneamento de águas residuais** tendo sido diagnosticada como o principal ponto crítico, em matéria de uma gestão eficiente dos recursos, absorveu 517 M€, representando 55% dos fundos aprovados neste domínio. Os projetos apoiados envolveram obras de construção, remodelação e ampliação das redes de saneamento, tratamento, recolha, e drenagem de águas residuais bem como obras de construção de estações de tratamento de águas residuais (ETAR). Relativamente aos níveis de cobertura dos serviços de drenagem de águas residuais urbanas, e tratamento de águas residuais urbanas, as tendências têm sido muito positivas, encontrando-se em 2013 cobertos 83% dos alojamentos existentes para o serviço de drenagem, e 82% para o serviço de tratamento.

Com um fundo aprovado de 154 M€, a tipologia de cobertura da rede de abastecimento de água, apoiou obras de construção e remodelação de infraestruturas. Estes investimentos refletem-se na evolução do nível de cobertura do serviço de abastecimento de água que tem registado uma tendência crescente, estando em 2012 com uma cobertura de 95% dos alojamentos portugueses.

O contributo do QREN para responder aos constrangimentos ao nível da **prevenção e gestão** dos riscos foi fortemente marcado pela capacitação das associações de bombeiros e dos bombeiros individualmente no **combate aos incêndios**, que em conjunto englobam 141 M€ (60%) do total de fundo aprovado neste domínio, fazendo face assim a um dos maiores riscos naturais a que o país se encontra exposto.

Ao nível da **erosão costeira**, as 71 intervenções apoiadas pelo QREN que concentram 174 M€, consubstanciam-se em tipologias com vista à alimentação artificial de praias, proteção de cordões dunares, reabilitação de esporões, estabilização de arribas, regularização de rios, dragagens, avaliação dos recursos naturais, cartografia, e requalificação de praias. Em termos de realizações efetivas constata-se que os investimentos realizados neste domínio permitiram atuar em 362 km de costa para redução do risco associados à dinâmica costeira e em cerca de 30 km de costa para contenção ou diminuição da ocupação antrópica nas áreas consideradas de risco.

O apoio do QREN à consolidação e **requalificação das redes de equipamentos** não se esgotou em intervenções sectorialmente enquadradas. Outras intervenções, de natureza territorial, para promoção do desenvolvimento regional, local e urbano e com enquadramento em objetivos de coesão local, de estruturação do sistema urbano e da Política de Cidades, tiveram igualmente um papel importante e complementar nesta matéria.

O QREN apoiou também a consolidação e qualificação da rede de equipamentos coletivos em todo o território nacional, num total de 2 280 equipamentos envolvendo 3 504 M€ a que correspondeu um investimento total elegível de 4 318 M€, sobretudo direcionado (68%) para a construção e requalificação de equipamentos educativos (2 929 M€), permitindo um reorganização e requalificação decisiva do parque escolar nacional. Destacam-se o financiamento de 1.009 estabelecimentos de educação e formação, dos quais 793 centros escolares e escolas do 1º CEB e educação pré-escolar, 59 escolas do 2º e 3º CEB, 122 escolas do ensino secundário, 28 escolas superiores

e universidades e 7 centros de formação; 498 equipamentos desportivos; 414 equipamentos de apoio social; 197 equipamentos culturais e 162 unidades de saúde.

Sem esgotar as tipologias de intervenção que são objeto de financiamento este relatório aborda também dois domínios de intervenção relacionados com as designadas políticas horizontais, a saber, a promoção da adaptação às alterações climáticas e a promoção da igualdade entre mulheres e homens, matérias cuja afirmação e resultados são muito tributários da aplicação dos fundos europeus.

Os desafios para a implementação dos Fundos Europeus

Os anos de 2014-2015 representam um desafio acrescido devido à simultaneidade temporal de dois períodos de programação em fases opostas – por um lado, o encerramento do QREN, para o qual é crucial garantir a plena absorção dos recursos, em condições de eficiência e eficácia; por outro lado, o lançamento do Portugal 2020, no qual é preciso garantir as condições institucionais e operacionais ao seu sucesso, sem esquecer a dinamização da procura dos apoios.

Neste âmbito, importa destacar os seguintes desafios na coordenação da Política de Coesão:

- O encerramento do QREN, garantindo a **plena absorção dos fundos** e a integralidade e elegibilidade de toda a despesa declarada à COM. De referir que no final de setembro de 2015, a 3 meses da data limite de elegibilidade, o QREN atingiu um nível de execução de 96%, tendo sido aplicadas um conjunto de medidas que procuram assegurar a plena absorção dos recursos comunitários, nomeadamente a existência de um volume de aprovações em *overbooking*.
- A operacionalização da **orientação para os resultados** como pedra angular do Portugal 2020, promovendo a correta implementação da lógica de programação subjacente ao Portugal 2020, desde os programas até às operações;
- A compatibilização da execução do Portugal 2020 com as **condicionantes e condicionalidades** que impendem sobre este período de programação que garanta, de modo virtuoso, não só níveis de execução adequados às necessidades de investimento do país mas, principalmente, assegure o alinhamento com a agenda de transformação estrutural de Portugal;
- A operacionalização dos **instrumentos de política territorial**, como elementos essenciais para a aplicação das políticas nos territórios, quer numa ótica de fomento de maior coesão territorial, quer numa ótica de reforço da eficiência e eficácia da aplicação das políticas públicas por via de maior coerência na aplicação num território em concreto de diversas políticas setoriais.

Procurando retirar o maior partido das lições da experiência, o **Portugal 2020** propõe-se, em linha com o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo definidos na Estratégia Europa 2020, dar continuidade à trajetória dos períodos de programação anteriores, tendo presente que as alterações estruturais das economias produzem efeitos num prazo temporal dilatado. O reforço do investimento das empresas, em particular as PME, em inovação para a produção de bens transacionáveis e internacionalizáveis, a promoção do emprego, em particular dos jovens, o aumento das qualificações da população, o reforço do investimento em I&D, o aumento da eficiência energética e da qualidade ambiental e a preocupação com o combate à pobreza e redução das situações de exclusão social, são um conjunto de prioridades para as quais o Portugal 2020 pretende contribuir, de forma a alcançar as metas definidas.

Num contexto económico cada vez mais competitivo e com necessidade de responder a um procura cada vez mais exigente à escala global e caraterizado por uma produção qualificada e diferenciada, o contributo dos FEEI para o crescimento da economia portuguesa no médio prazo traduz-se, no atual período de programação, no reforço das políticas públicas promotoras do investimento privado, qualificado e de valor acrescentado nacional, bem como da internacionalização das empresas, através de medidas de melhoria das competências e qualificações, da I&D e melhor utilização dos recursos, ao mesmo tempo que contribuem para a redução da pobreza e exclusão social.

Para atingir os objetivos a que se propõe, o modelo de governação do Portugal 2020 introduz um conjunto de inovações em matéria de simplificação, governação multinível e dinamização de redes funcionais, muito orien-

tado para o reforço da confiança, controlo e *accountability*. Num contexto de reforço das políticas económicas e orçamentais no âmbito das novas regras do Semestre Europeu, ganha relevância a maximização dos ganhos de eficiência e é colocada a ênfase na maximização dos resultados em todas as fases do ciclo de decisão, de forma a garantir uma utilização eficaz dos FEEI.

As lições da experiência da aplicação do QREN e dos anteriores ciclos de fundos europeus e a plena consciencialização e aplicação dos princípios reforçados no ciclo de programação 2014-2020 (e.g. mais estratégia e mais resultados a par de uma plena integração no quadro da governação económica europeia) assumem-se como ingredientes indispensáveis à boa aplicação dos 25 mil M€ de FEEI do Portugal 2020 na prossecução dos ambiciosos (e necessários) objetivos, por exemplo: em matéria de maior exportação de bens transacionáveis, transferência da inovação para o tecido produtivo, menor abandono escolar, maior nível de competências e qualificações da população, promoção da empregabilidade e maior integração das pessoas em risco de pobreza, garantindo a utilização eficiente dos recursos para promover um crescimento sustentável.

Cofinanciado por:

POAT 2020 Programa Operacional Assistência Técnica

PORTUGAL 2020

UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional