

AVALIAÇÃO EX ANTE DA PROPOSTA DE
ACORDO DE PARCERIA PARA A
APLICAÇÃO EM PORTUGAL DOS FUNDOS
DO QUADRO ESTRATÉGICO COMUM
2014-2020

Relatório Final

22 de Novembro de 2013



Ficha técnica

TÍTULO

Avaliação Ex Ante da Proposta de Acordo de Parceria para a Aplicação em Portugal dos Fundos do Quadro Estratégico Comum 2014-2020 – Relatório Final

CLIENTE

Observatório do QREN

AUTORIA

ICETA

EQUIPA

Coordenação

José António Sarsfield Cabral
Mário Rui Silva

Consultores

Ana Margarida Silva
Cândida Cardoso
Eduarda Ramalho
Hermano Rodrigues
João Margalha
José Manuel Varejão
Mário Jorge Leitão
Miguel Coutinho
Óscar Afonso
Paulo d'Eça Guimarães
Pedro Gil
Pedro Teixeira
Ricardo Biscaia
Rui Barros
Vera Rocha

DATA DE EDIÇÃO

22 de Novembro de 2013

Índice

1. Nota Introdutória	10
2a. Sumário Executivo.....	13
2b. Executive Summary	33
3. Questões da Avaliação.....	52
Q 1.1. Consistência e Relevância dos Objetivos.....	53
Q 1.2. Contributo para objetivos e metas	69
Q 1.3. Coerência Interna e Externa	75
Q 1.4. Princípios Horizontais.....	100
Q 1.5. Implementação, gestão e controle.....	109
Q 1.6. Abordagem integrada do desenvolvimento territorial	122
Q 2.1. Sistema produtivo e empresarial.....	139
Q 2.2. Sistema de I&D e de inovação	152
Q 2.3. Impacto sobre o equilíbrio externo	164
Q 2.4. Impacto potencial sobre a redução de custos de contexto	172
Q 3.1. Qualificações	181
Q 3.2. Eficiência e eficácia na formação de capital humano	194
Q 4.1. Eficiência e diversificação energética.....	203
Q 4.2. Ambiente.....	208
Q 5.1. Combate ao desemprego e à exclusão social	215
Q 5.2. Coesão Territorial	233
Anexo A – Impacto Macroeconómico dos FEEI	246
Anexo B - Estratégia Europa 2020 – Ponto de Situação das Metas em Portugal.....	263
Anexo C – Avaliação da Relevância e da Coerência das Prioridades de Investimento: Quadros-Resumo	269
Anexo D – Avaliação dos Resultados Esperados: Quadros-Resumo	276
Anexo E – Avaliação do Enquadramento das Prioridades de Investimento nos Programas Operacionais: Quadros-Resumo	289
Anexo F - Evolução recente do sistema de I&D e de inovação em Portugal.....	297
Anexo G – Ecosistema de apoio ao empreendedorismo em Portugal.....	303
Anexo H - Relevância dos apoios ao sistema de I&D e inovação no período QREN	310
Anexo I – Ações Coletivas no QREN.....	316

Anexo J - As Estratégias de Especialização Inteligente e a sua Implementação em Portugal	318
Anexo K - Metas estabelecidas na União Europeia para o Ambiente	324
Anexo L – Breve diagnóstico do setor Agroflorestal em Portugal	328
Anexo M – Breve Enquadramento do Setor do Mar em Portugal	344
Anexo N – Abordagens Integradas do Desenvolvimento Rural - Pertinência à Luz da Experiência Passada.....	353
Anexo O – Coesão Territorial	358
Anexo P – Considerações dos diagnósticos estratégicos regionais das NUTS II do Continente sobre as disparidades subregionais e a pertinência da implementação de estratégias integradas de desenvolvimento territorial	385
Anexo Q – Intervenção portuguesa em programas de Cooperação Territorial Europeia.....	391
Documentação consultada	395

Índice de Caixas de Texto

CAIXA DE TEXTO 1: COMPROMISSOS E METAS DO PORTUGAL 2020 – PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	63
CAIXA DE TEXTO 2: CONTRIBUTO DOS FUNDOS PARA OS OBJETIVOS TEMÁTICOS	78
CAIXA DE TEXTO 3: HORIZONTE 2020	92
CAIXA DE TEXTO 4: CREATIVE EUROPE	93
CAIXA DE TEXTO 5: COSME 2014-2020	94
CAIXA DE TEXTO 6: AVALIAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DA PERSPETIVA DO GÉNERO NOS FUNDOS ESTRUTURAIS, NO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2007-2013	104
CAIXA DE TEXTO 7: PROGRAMA CLDS E PROGRAMA CLDS +	125
CAIXA DE TEXTO 8: AVALIAÇÃO DAS ABORDAGENS INTEGRADAS DE BASE TERRITORIAL NO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2007-2013	126

Índice de Figuras

FIGURA 1: CONSISTÊNCIA: PRINCIPAIS ARTICULAÇÕES PRESENTES NO ACORDO DE PARCERIA	68
FIGURA 2: QUADRO LÓGICO PARA AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS	69
FIGURA 3: CRESCIMENTO ECONÓMICO: PIB PER CAPITA	234
FIGURA J.1: METODOLOGIA DE FORMULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE ESPECIALIZAÇÃO INTELIGENTE	322
FIGURA L.1: PESO DO VAB AGRÍCOLA NA ECONOMIA REGIONAL (%)	333
FIGURA O.1: PERCENTAGEM DE IDOSOS, 2011	360
FIGURA O.2: ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO, 2001-2011	360
FIGURA O.3: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO POR MUNICÍPIO, 1991-2011	361
FIGURA O.4: DECOMPOSIÇÃO DO PIB PER CAPITA, 1995-2010	363
FIGURA O.5: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (COESÃO), 2010	364
FIGURA O.6: TAXA DE DESEMPREGO: EVOLUÇÃO REGIONAL, 2011-2012	365
FIGURA O.7: HOSPITAIS PÚBLICOS GERAIS COM ÁREAS DE ABRANGÊNCIA ATÉ 60 MINUTOS	370
FIGURA O.8: HOSPITAIS DA REDE HOSPITALAR COM FINANCIAMENTO PÚBLICO E ÁREAS DE ABRANGÊNCIA LIMITADAS ATÉ 60 MINUTOS	372
FIGURA O.9: ÍNDICE DE ACESSIBILIDADE ESPACIAL COM BASE NA OFERTA DOS HOSPITAIS PÚBLICOS GERAIS	373
FIGURA O.10: ÍNDICES DE ACESSIBILIDADE ESPACIAL COM BASE NA OFERTA DOS HOSPITAIS GERAIS DA REDE HOSPITALAR COM FINANCIAMENTO PÚBLICO	374
FIGURA O.11: DISTRIBUIÇÃO DE INSCRITOS NO ENSINO SECUNDÁRIO POR MODALIDADE, 2010/2011	380
FIGURA O.12: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS EQUIPAMENTOS SOCIAIS POR CONCELHO, 2011	382
FIGURA O.13: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS EQUIPAMENTOS SOCIAIS E DA POPULAÇÃO RESIDENTE, POR DISTRITO, 2011	383
FIGURA O.14: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS RESPOSTAS SOCIAIS POR POPULAÇÃO-ALVO, CONTINENTE, 2011	384

Índice de Quadros

QUADRO 1: OBJETIVOS E METAS EUROPEIAS E NACIONAIS NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020	58
QUADRO 2: EUROPA 2020: INICIATIVAS EMBLEMÁTICAS.....	59
QUADRO 3: ARTICULAÇÃO DOMÍNIOS TEMÁTICOS DO ACORDO DE PARCERIA COM OS OBJETIVOS TEMÁTICOS DEFINIDOS NO QEC.....	61
QUADRO 4: AGENDA DE REFORMAS ESTRUTURAIS DO PNR: QUADRO RESUMO	63
QUADRO 5: PROGRAMA DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL: QUADRO RESUMO	65
QUADRO 6: METAS DE PORTUGAL NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020 E SITUAÇÃO EM 2011	70
QUADRO 7: PRIORIDADES DE INVESTIMENTO COM CONTRIBUTO PARA AS METAS EUROPA 2020	73
QUADRO 8: DOTAÇÕES DE FEEI POR OBJETIVO TEMÁTICO	77
QUADRO 9: PO PREVISTOS E RESPECTIVAS DOTAÇÕES DE FEEI	86
QUADRO 10: DOTAÇÕES DE FEDER+FSE POR PO E INCIDÊNCIA REGIONAL (MILHÕES DE EUROS).....	87
QUADRO 11: SÍNTESE DE PROCEDIMENTOS E MEDIDAS IDENTIFICADOS NO ACORDO DE PARCERIA, VISANDO ASSEGURAR O RESPEITO PELOS PRINCÍPIOS HORIZONTAIS	100
QUADRO 12: SÍNTESE DA VERIFICAÇÃO DA ADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS QUE ASSEGUREM UMA IMPLEMENTAÇÃO EFICAZ E EFICIENTE DOS FEEI NO ACORDO DE PARCERIA	110
QUADRO 13: SÍNTESE DA CORRESPONDÊNCIA ENTRE AS LINHAS ORIENTADORAS DO NOVO ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR COMUNITÁRIO PARA O CICLO 2014-2020 E OS PRINCÍPIOS CONSIDERADOS NO AP	113
QUADRO 14: SÍNTESE DAS ABORDAGENS INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PREVISTAS NO ACORDO DE PARCERIA.....	124
QUADRO 15: OBJETIVOS TEMÁTICOS E PRIORIDADES DE INVESTIMENTO ONDE OS ITI ASSUMEM MAIOR RELEVÂNCIA.....	130
QUADRO 16: IMPACTO ECONÓMICO DOS DIFERENTES TIPOS DE SETORES.....	141
QUADRO 17: EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS COM ORIGEM EM PORTUGAL, 2007-2012	170
QUADRO 18: CRIAÇÃO DE EMPREGO - PRIORIDADES DE INVESTIMENTO	217
QUADRO 19: COESÃO ECONÓMICA: PRINCIPAIS INDICADORES	234
QUADRO 20: COESÃO SOCIAL: PRINCIPAIS INDICADORES SOBRE MERCADO DE TRABALHO E EDUCAÇÃO	236
QUADRO 21: SERVIÇOS DE PROXIMIDADE: ÓTICA DE SERVIÇO E DA SUA PROCURA.....	241
QUADRO A.1: SÍNTESE DOS IMPACTOS MACROECONÓMICOS DOS FEEI.....	253
QUADRO B.1: EVOLUÇÃO DA DESPESA EM I&D EM PORTUGAL, POR SETOR DE EXECUÇÃO (% DO PIB).....	263
QUADRO B.2: EVOLUÇÃO DA TAXA DE ABANDONO ESCOLAR PRECOCE EM PORTUGAL (% , POPULAÇÃO ENTRE 18 E 24 ANOS).....	264
QUADRO B.3: PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO COM QUALIFICAÇÃO AO NÍVEL DO ENSINO SUPERIOR NA FAIXA ETÁRIA DOS 30-40 ANOS EM PORTUGAL.....	264
QUADRO B.4: EFICIÊNCIA ENERGÉTICA EM PORTUGAL	265
QUADRO B.5: PERCENTAGEM DE ENERGIAS RENOVÁVEIS NO CONSUMO DE ENERGIA FINAL EM PORTUGAL.....	266
QUADRO B.6: REDUÇÃO DAS EMISSÕES DE GEE, PORA DO CELE (ANO BASE =2005), PORTUGAL.....	266
QUADRO B.7: TAXA DE EMPREGO PARA A POPULAÇÃO DOS 20 AOS 64 ANOS EM PORTUGAL (%).....	267

QUADRO B.8: POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA E/OU EXCLUSÃO SOCIAL, PORTUGAL, 2008-2011 (EM MILHARES).....	268
QUADRO C.1: DOMÍNIO TEMÁTICO COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO: RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DAS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO.....	269
QUADRO C.2: DOMÍNIO TEMÁTICO INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO: RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DAS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO.....	271
QUADRO C.3: DOMÍNIO TEMÁTICO CAPITAL HUMANO: RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DAS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO	273
QUADRO C.4: DOMÍNIO TEMÁTICO SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS: RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DAS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO	274
QUADRO D.1: DOMÍNIO TEMÁTICO COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO: RESULTADOS ESPERADOS POR PRIORIDADE DE INVESTIMENTO	276
QUADRO D.2: DOMÍNIO TEMÁTICO INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO: RESULTADOS ESPERADOS POR PRIORIDADE DE INVESTIMENTO	280
QUADRO D.3: DOMÍNIO TEMÁTICO CAPITAL HUMANO: RESULTADOS ESPERADOS POR PRIORIDADE DE INVESTIMENTO	284
QUADRO D.4: DOMÍNIO TEMÁTICO SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS: RESULTADOS ESPERADOS POR PRIORIDADE DE INVESTIMENTO	286
QUADRO E.1: DOMÍNIO TEMÁTICO COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO: ENQUADRAMENTO NOS PO.....	289
QUADRO E.2: DOMÍNIO TEMÁTICO INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO: ENQUADRAMENTO NOS PO.....	292
QUADRO E.3: DOMÍNIO TEMÁTICO CAPITAL HUMANO: ENQUADRAMENTO NOS PO	294
QUADRO E.4: DOMÍNIO TEMÁTICO SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS: ENQUADRAMENTO NOS PO	295
QUADRO F.1: POSICIONAMENTO PORTUGUÊS NO INNOVATION UNION SCOREBOARD EM ALGUNS INDICADORES SELECIONADOS.....	299
QUADRO F.2: REGIONAL INNOVATION PERFORMANCE GROUP MEMBERSHIP	302
QUADRO G.1: IMPACTO ECONÓMICO DOS DIFERENTES TIPOS DE SETORES.....	304
QUADRO K.1: METAS ESTABELECIDAS NA UNIÃO EUROPEIA PARA O SETOR DOS RESÍDUOS	324
QUADRO K.2: METAS ESTABELECIDAS NA UNIÃO EUROPEIA PARA O SETOR DA ÁGUA	325
QUADRO K.3: METAS ESTABELECIDAS NA UNIÃO EUROPEIA PARA A BIODIVERSIDADE E USO DO SOLO.....	325
QUADRO K.4: METAS ESTABELECIDAS NA UNIÃO EUROPEIA PARA A POLUIÇÃO DO AR	326
QUADRO L.1: PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS DO COMPLEXO AGROFLORESTAL	331
QUADRO L.2: TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL DAS EXPORTAÇÕES, IMPORTAÇÕES E SALDO COMERCIAL DO CAF E ECONOMIA, PREÇOS CORRENTES (%)	339
QUADRO L.3: PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS.....	341
QUADRO M.1: SWOT DO SETOR DAS PESCAS EM PORTUGAL	351
QUADRO O.1: PROPORÇÃO DE MÉDICOS QUE INTEGRARAM USF POR REGIÃO DE SAÚDE, 2010	367
QUADRO O.2: RELAÇÃO ENTRE A QUANTIDADE DE MÉDICOS POR CENTRO DE SAÚDE E NÚMERO DE USF EM FUNCIONAMENTO, POR DISTRITO, 2010	367
QUADRO O.3: ÍNDICE DE PROXIMIDADE DAS ULS, 2010	368
QUADRO O.4: ÍNDICES DE CAPACIDADE NAS ULS, 2010	369

QUADRO 0.5: HOSPITAIS DA REDE HOSPITALAR DE FINANCIAMENTO PÚBLICO, 2011	369
QUADRO 0.6: DISTRIBUIÇÃO POR TIPOLOGIA DE CAMA E POR REGIÃO, 2009	375
QUADRO 0.7: NÚMERO DE CAMAS POR HABITANTE E POR REGIÃO, 2008-2009.....	375
QUADRO 0.8: EDUCAÇÃO: INDICADORES DE RESULTADO, 1991-2011	376
QUADRO 0.9: EDUCAÇÃO: NÚMERO MÉDIO DE ALUNOS POR COMPUTADOR, 2006-2010	377
QUADRO 0.10: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DO PRÉ-ESCOLAR, POR NUTS II E NATUREZA INSTITUCIONAL, 2001-2011.....	378
QUADRO 0.11: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSCRITOS NO PRÉ-ESCOLAR POR NUTS II E NATUREZA INSTITUCIONAL, 2001-2011	379
QUADRO 0.12: ALUNOS INSCRITOS NO ENSINO BÁSICO, CICLO E MODALIDADE, 2010/2011.....	379
QUADRO Q.1: PROGRAMAS OPERACIONAIS DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA DE PORTUGAL	392

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1: BALANÇA DE PAGAMENTOS PORTUGUESA, 2000-2013*	165
GRÁFICO 2: PESO DAS EXPORTAÇÕES NO PIB EM PORTUGAL, 2001-2012	166
GRÁFICO 3: RELEVÂNCIA E DINÂMICA DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS EM PORTUGAL, 2007-2012.....	167
GRÁFICO A.1: FUNÇÕES DE RESPOSTA A IMPULSOS – CHOQUE INICIAL SOBRE A FBCF (± 2 DESVIOS-PADRÕES DE CHOLESKY)	252
GRÁFICO : FUNÇÕES DE RESPOSTA A IMPULSOS – CHOQUE INICIAL SOBRE O CONSUMO PÚBLICO (± 2 DESVIOS-PADRÕES DE CHOLESKY).....	252
GRÁFICO A.3: IMPACTO TOTAL NO PIB TRIMESTRAL (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, MILHÕES DE EUROS)	254
GRÁFICO A.4: PIB ADICIONAL ACUMULADO POR EURO DE DESPESA PÚBLICA VIA FEEI (VALORES ACTUALIZADOS A UMA TAXA DE DESCONTO DE 3%)	255
GRÁFICO A.5: IMPACTO TOTAL NO EMPREGO (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, MILHARES DE INDIVÍDUOS)	256
GRÁFICO A.6: IMPACTO TOTAL NO PIB TRIMESTRAL POR TRABALHADOR (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, EUROS)	256
GRÁFICO A.7: IMPACTO TOTAL NAS EXPORTAÇÕES E NAS IMPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, MILHÕES DE EUROS)	257
GRÁFICO A.8: IMPACTO TOTAL NO SALDO DA BALANÇA DE BENS E SERVIÇOS (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, % DO PIB)	258
GRÁFICO A.9: IMPACTO TOTAL NO SALDO ORÇAMENTAL PRIMÁRIO (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, % DO PIB).....	259
GRÁFICO A.10: IMPACTO SOBRE O PIB POTENCIAL (DESVIO FACE AO VALOR DE 2013, MILHÕES DE EUROS)	261
GRÁFICO F.1: DESPESA EM I&D EM % DO PIB, TOTAL E POR SETOR DE EXECUÇÃO	298
GRÁFICO F.2: REPARTIÇÃO REGIONAL DA DESPESA EM I&D	301
GRÁFICO G.1: EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO POR FASES DE ENTRADA DO CAPITAL DE RISCO NAS EMPRESAS	305
GRÁFICO G.2: VENTURE CAPITAL EM PERCENTAGEM DO PIB NA OCDE, 2012	306
GRÁFICO G.3: EVOLUÇÃO DO VENTURE CAPITAL NA OCDE, 2009-2012.....	306

GRÁFICO G.4: PESO DO PRIVATE EQUITY ESTRANGEIRO EM PAÍSES SELECIONADOS, 2007-2012	307
GRÁFICO G.5: INTERNACIONALIZAÇÃO DO PRIVATE EQUITY EM PAÍSES SELECIONADOS, 2007-2012	307
GRÁFICO L.1: A IMPORTÂNCIA DO CAF NA ECONOMIA	332
GRÁFICO L.2: VARIAÇÃO DA QUANTIDADE/VALOR DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS	334
GRÁFICO L.3: ÍNDICES DE PREÇOS IMPLÍCITOS NA PRODUÇÃO, CONSUMOS INTERMÉDIOS E VAB AGRÍCOLA (2000=100)	335
GRÁFICO L.4: EVOLUÇÃO DO VAB_{PB} SILVÍCOLA 2000-2011 (2000=100)	338
GRÁFICO L.5: SALDO COMERCIAL DO CAF, AGROALIMENTAR E FLORESTAL (MILHÕES DE EUROS)	339
GRÁFICO L.6: CONSUMO DE ÁGUA	343

O Observatório do QREN dirigiu em 19/06/2013 um convite ao ICETA, Instituto de Ciências e Tecnologias Agrárias, tendo em vista a submissão de uma proposta relativa à prestação de serviços para a realização da Avaliação *Ex Ante* da Proposta de Acordo de Parceria para a Aplicação em Portugal dos Fundos do Quadro Estratégico Comum 2014-2020. A fim de responder ao referido convite, o ICETA constituiu uma equipa integrando um conjunto de peritos com um espectro diversificado de competências e com experiência e conhecimento no domínio da gestão, da conceção e da avaliação de políticas públicas, incluindo as cofinanciadas pelos fundos estruturais europeus. O contrato relativo aos serviços em causa veio a ser celebrado em 31/07/2013.

Nos termos do referido contrato, a Equipa de Avaliação apresentou um Relatório Preliminar, o qual mereceu aceitação por parte do “Steering Committee”, e apresenta agora o Relatório Final. É relevante referir que o Relatório Preliminar foi elaborado tendo como referência a versão preliminar, de 18/09/2013, do “Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-2020”, sendo que o presente Relatório Final tem já como referência a versão de 14/10/2013, mantendo-se igualmente como documentos de referência como as RCM nº 98/2012 de 26 de Novembro, nº 33/2013 de 20 de Maio e nº 39/2013 de 14 de Junho.

Entre o momento da assinatura do contrato e a entrega do presente Relatório Final, ocorreram várias interações entre a Equipa de Avaliação e o “Steering Committee”, sendo de destacar:

- A reunião de 13/09/2013, na qual se procedeu à estabilização das questões da avaliação, sendo que a estrutura deste relatório segue a estabilização então acordada;
- A reunião de 25/10/2013, dedicada à apreciação do Relatório Preliminar e à apresentação de contributos e sugestões, por parte do “Steering Committee”, tendo em vista a estabilização da versão final do documento.

Na última das reuniões referidas foi igualmente realizado um primeiro balanço compaginando as alterações e aprofundamentos observados na proposta de Acordo de Parceria – da versão de 18/09/2013 para a de 14/10/2013 – com a análise e recomendações constantes do Relatório Preliminar, sendo que a Equipa de Avaliação constatou que uma parte relevante das recomendações efetuadas estava suprida (por via de alterações, de aprofundamentos ou de clarificação) na última das versões do Acordo de Parceria. Por esse motivo, o número de recomendações que constam do Relatório Final é menor do inicialmente considerado no Relatório Preliminar.

Persistem algumas lacunas de informação (entre outras, informação mais detalhada sobre os futuros Programas Operacionais), o que, pontualmente e conforme assinalado no texto, terá limitado a resposta a um ou outro aspeto das questões de avaliação. Não obstante, entende a equipa de avaliação ser possível apresentar um output conclusivo e

fundamentado sobre o Acordo de Parceria, respondendo à generalidade das questões da avaliação.

Os Coordenadores

José António Sarsfield Cabral

Mário Rui Silva

1. A nossa avaliação incidiu sobre a generalidade dos aspetos considerados no *Draft Template and Guidelines on the Content of the Partnership Agreement Version 3*, de 21/05/2013, e considerou a totalidade das questões de avaliação estabelecidas contratualmente com o Observatório do QREN.
2. O exercício de Avaliação Ex-Ante da Proposta de Acordo de Parceria (AP) decorreu em duas fases. A primeira correspondeu à elaboração do Relatório Preliminar e teve como referência a versão draft que nos foi disponibilizada em 18/09/2013. A segunda fase correspondeu à elaboração do presente Relatório Final, o qual tem como referência a versão de 14/10/2013. Ao longo do exercício de avaliação decorreram várias interações entre o “Steering Committee” e a Equipa de Avaliação, tendo daí resultado o acolhimento de várias das recomendações produzidas no Relatório Preliminar bem como o aprofundamento e a clarificação de vários aspetos. Por esse motivo, o número de recomendações que constam do Relatório Final é significativamente menor do inicialmente considerado no Relatório Preliminar.
3. A proposta de AP ocorre num momento em que se encontram estabilizados os documentos programáticos europeus para o período 2014-2020 (em primeiro lugar, a Estratégia Europa 2020) bem como os Objetivos Temáticos do Quadro Estratégico Comum que enquadram, a nível europeu, as prioridades a observar na utilização dos FEEL. Subsidiariamente à Estratégia Europa 2020, Portugal definiu igualmente os objetivos e metas para o seu Programa Nacional de Reformas.
4. O diagnóstico que suporta a proposta de AP, as recomendações incluídas nesse diagnóstico e a identificação dos domínios temáticos a considerar (Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos), acrescentando-se dois domínios transversais (Abordagem Territorial e Reforma da Administração Pública), são convergentes e coerentes com os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e com o Programa Nacional de Reformas. As prioridades retidas, ainda que considerando os desafios específicos que se colocam a Portugal, articulam-se de forma clara com os objetivos temáticos do QEC.
5. O diagnóstico realizado e as recomendações produzidas são consistentes com desafios específicos de Portugal, considerados no PNR, como o são o relançamento do crescimento (e conseqüente redução do desemprego), a consolidação do equilíbrio externo e a consolidação orçamental. Em particular, o relevo dado ao domínio temático Competitividade e Internacionalização é coerente com a via mais sustentável para a resposta aos desafios do crescimento, do equilíbrio externo e da consolidação orçamental, sem esquecer a articulação que também existe entre o domínio temático do capital humano e a competitividade e o emprego bem como entre o domínio temático da inclusão social e emprego e o combate aos elevados custos sociais decorrentes do ajustamento orçamental e do ajustamento estrutural da economia.
6. Através de um exercício econométrico, necessariamente sensível aos pressupostos e simplificações consideradas, concluímos que a aplicação

dos FEEI ao longo do período 2014-2020 gerará, pela via da despesa / procura agregada, impactos positivos relevantes sobre o PIB (1,57 p.p. em média anual) e, ainda, impactos positivos sobre o emprego e sobre a balança de bens e serviços. O impacto sobre o equilíbrio das contas públicas será moderadamente positivo. No longo prazo, embora admitindo hipóteses conservadoras, verificar-se-ão impactos positivos sobre o PIB potencial e sobre o saldo da balança de bens e serviços. Estes impactos serão duradouros, já que decorrerão via alteração estrutural da economia.

7. A distribuição proposta das dotações de FEEI pelos diferentes objetivos temáticos do QEC e a definição das prioridades de investimento em cada um dos domínios temáticos que estruturam o AP parecem-nos globalmente coerentes com o diagnóstico realizado e com a identificação feita sobre os principais desafios, embora com aspetos a ponderar que serão referidos posteriormente.
8. Em termos gerais, os objetivos associados às diferentes prioridades de investimento e os resultados esperados estão em linha com as referidas prioridades. No entanto, o AP carece, neste aspeto, de um significativo aprofundamento, corrigindo aspetos menos conseguidos tais como: nem sempre os objetivos e os resultados esperados estão associados a uma prioridade específica; nem sempre se distingue objetivos de resultados esperados; o nível de especificação dos resultados esperados é muito variável, indo desde uma formulação genérica até a algo que se assemelha mais a um indicador.
9. Por outro lado, o AP não inclui uma definição de indicadores de resultado e respetivas metas, sendo que este facto é justificado por ainda não estar definido o Quadro de Desempenho (de acordo com o Artº 19 da Common Provisions Regulation), remetendo-se a definição de indicadores para momento posterior e, em concreto, para o texto dos PO.
10. **REC1:** Tendo em conta a ênfase que é colocada na orientação para resultados, o AP deve aprofundar a definição de resultados esperados, seguindo uma matriz lógica que associe prioridade de investimento / objetivos / resultados esperados. Recomenda-se igualmente que a definição de resultados permita, nos casos pertinentes, antever a sua associação aos objetivos e metas da Europa 2020 e do PNR. Embora se aceite que a definição de indicadores de resultado seja estabilizada em momento posterior ao da submissão do AP (e incorporada nos PO), recomenda-se que os referidos indicadores captem componentes centrais dos resultados esperados e, quando possível e pertinente, devam estar relacionados com os indicadores que suportam as metas da Europa 2020 e do PNR.
11. A proposta de AP prevê um conjunto de Programas Operacionais, já definido na RCM nº 33/2003. Esta estruturação é coerente com o diagnóstico apresentado, sendo que aos quatro domínios temáticos definidos correspondem quatro PO temáticos pluriregionais e que os quatro domínios temáticos estão igualmente considerados nos cinco PO regionais do Continente e nos dois PO das Regiões Autónomas. Em termos de operacionalização do FEDER, do FSE e do FC estamos perante

um modelo de estruturação misto que combina agendas temáticas com programas temáticos de incidência pluriregional e com programas regionais multitemáticos.

12. No modelo proposto é de destacar a característica multifundos dos PO regionais (FEDER, FSE) e do PO temático Competitividade e Internacionalização (FEDER, FSE e FC), o que representa um esforço de integração significativo face ao verificado no modelo QREN. Os PO temáticos Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos são monofundo (respetivamente, FSE, FSE e FC).
13. As dotações financeiras dos diferentes PO refletem adequadamente as opções em matéria de objetivos temáticos bem como o enquadramento das regiões nas tipologias regulamentarmente definidas. Assim, as dotações dos PO temáticos Competitividade e Internacionalização e Capital Humano são particularmente relevantes, bem como relevantes são as dotações financeiras dos PO Regionais do Norte, do Centro, do Alentejo e dos Açores. Considerando apenas os fundos que podem ser imputados ex-ante às regiões NUT II (FEDER e FSE), concluímos que as intensidades de apoio evidenciam uma muito forte discriminação positiva em favor das quatro regiões menos desenvolvidas.
14. Relativamente aos PO temáticos do Continente e aos PO financiados respetivamente pelo FEADER e pelo FEAMP consideramos que, à luz da versão disponibilizada do Acordo de Parceria, estão no essencial salvaguardados os riscos de sobreposição e de desarticulação entre programas. No que respeita aos dois PO temáticos financiados pelo FSE (PO Inclusão Social e Emprego e PO Capital Humano) e atenta a natureza transversal da formação profissional e a sua relevância para três objectivos temáticos, privilegiou-se um critério de finalidade na sua afectação aos diferentes objectivos. Esta opção encontra-se devidamente fundamentada e permite estabelecer uma tipologia de intervenções neste domínio adequada aos objectivos estratégicos e domínios de constrangimento identificados. Subsistem, porém, zonas de sobreposição potencial, especialmente no caso das medidas de formação/aprendizagem ao longo da vida.
15. **REC2:** Recomendamos que, em sede de programação dos PO temáticos Inclusão Social e Emprego e Capital Humano se atenda ao risco de sobreposição assinalado, clarificando os critérios de alocação aos dois POs e a definição de mecanismos de governo (i.e., serviços ou agências governamentais envolvidos) no que respeita às medidas que combinam a finalidade ‘reforço das qualificações’ com a finalidade ‘ativação de desempregados e melhoria da sua empregabilidade’.
16. A divisão de fronteiras entre os PO temáticos e os PO regionais do Norte, Centro e Alentejo parece-nos globalmente correta, baseada no essencial em dois critérios: (i) primado de uma gestão de proximidade versus gestão nacional consoante o tipo de intervenções; (ii) pertinência de uma diferenciação na aplicação dos instrumentos, em linha com a diferenciação das condições e estratégias regionais.

17. No próximo período de programação ganha pertinência o enquadramento nos PO regionais das tipologias e instrumentos dirigidos às estratégias de especialização inteligente das regiões. As prioridades que mais diretamente estarão associadas à implementação das estratégias de especialização inteligente são as prioridades de investimento 1.1., 1.2., 3.1., 3.2., 3.3., 8.5., 10.2., 10.3. e 10.4., no âmbito das quais serão disponibilizados apoios para, respetivamente e de forma abreviada, consolidar a produção de conhecimento e o sistema de C&T, reforçar a I&D empresarial e as interações no interior do sistema de inovação, promover o empreendedorismo, melhorar os modelos empresariais e a internacionalização, apoiar o investimento com cariz inovador, facilitar a adaptação dos agentes à mudança, melhorar e alargar o ensino superior, melhorar as qualificações dos ativos e o ensino técnico-profissional bem como as infraestruturas de ensino e formação. Em praticamente todas estas prioridades está prevista a intervenção dos PO regionais em algumas tipologias.
18. Devido ao facto de uma parte muito relevante do território nacional e da população residente ainda corresponder a regiões menos desenvolvidas, verifica-se um elevado contributo dos FEEI para a execução de certas políticas setoriais e, em consequência, uma muito elevada – ou mesmo total – convergência entre políticas setoriais e prioridades previstas no AP e, conseqüentemente, uma elevada complementaridade entre os recursos provenientes dos FEEI e os recursos provenientes dos orçamentos das administrações (central e locais).
19. Identificamos, sem sermos exaustivos, fortes complementaridades potenciais entre a aplicação dos FEEI em Portugal e políticas setoriais europeias e instrumentos europeus (PAC, Política Marítima Europeia, CEF, programas Horizonte 2020, Creative Europe e Cosme).
20. A proposta de Acordo de Parceria contém uma referência clara e bastante desenvolvida sobre a forma como serão aplicados, em Portugal, os princípios e objetivos de política horizontais. De uma forma geral, consideramos existirem procedimentos e medidas planeadas que asseguraram, na fase da elaboração do AP, e assegurarão o cumprimento do princípio da parceria, dos princípios da igualdade de género, da não discriminação e da acessibilidade, do princípio do desenvolvimento sustentável e, ainda, de outros objetivos de política horizontais tal como o da reforma da Administração Pública.
21. Globalmente, o Acordo de Parceria considera os cinco princípios orientadores definidos na RCM n.º 98/2012 (racionalidade económica; concentração num nº limitado de domínios; disciplina financeira e integração orçamental; segregação de funções de gestão e prevenção de conflito de interesses; transparência e prestação de contas).
22. Quanto à aplicação do princípio da racionalidade económica, bem como do princípio da disciplina financeira e integração orçamental, a sua efetiva aplicação só poderá ser verificada aquando da implementação do AP e dos seus Programas Operacionais. Nesta matéria ganha particular relevo, sempre que pertinente, a tradução destes princípios nos critérios de seleção que vierem a ser definidos para as diferentes tipologias de apoio. No que respeita à disciplina financeira e integração orçamental,

entende-se que ela passará essencialmente por procedimentos que devem ser implementados a montante dos Programas Operacionais, isto é, em momento anterior à decisão de apresentação de candidatura (cada ministério setorial poderá definir critérios para as respetivas entidades públicas que se inserem no perímetro da consolidação orçamental).

23. **REC3:** Quanto à aplicação do princípio da racionalidade económica sugere-se uma utilização mais alargada da análise custo-benefício como requisito obrigatório na instrução de candidaturas, sendo desejável a definição de “modelos” ou “templates”, diferenciados e adequados a operações em diferentes escalões de dimensão financeira.
24. O modelo de gestão e controle sugere em grande parte uma solução de continuidade com o modelo seguido no período QREN, mobilizando e capitalizando competências e experiências adquiridas ao nível nacional (tanto na coordenação como na gestão, no controle e na monitorização e avaliação), ao nível regional (CCDRs) e, mesmo, sub-regional (CIMs e Juntas Metropolitanas). Por outro lado, o modelo opera a uma certa racionalização dos recursos, plasmada na criação, por fusão, da nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão.
25. Sem prejuízo de uma avaliação positiva sobre a adequação dos mecanismos e disposições previsto em sede de monitorização e avaliação, dimensão que ganha relevância com o ênfase posto na orientação para resultados, consideramos como aspetos a relevar a já referida necessidade de um apurado trabalho de definição de indicadores de realização e de resultado, bem como o interesse em que a nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão assimile a rica experiência do Observatório do QREN em matéria de monitorização e de avaliação estratégica e mantenha a prática de recurso a avaliações independentes, claramente segregadas da gestão.
26. Quanto à desejável simplificação administrativa, o Acordo de Parceria enuncia o objetivo da redução dos encargos administrativos para os beneficiários dos FEEL. Importa assegurar que as ações de simplificação administrativa sejam efetivamente “*customer centric*”, não se confundindo com as ações que simplificam o funcionamento interno do sistema de gestão e controle. À luz da experiência do QREN, a margem de progresso na simplificação dos procedimentos relativos a pedidos de pagamento é, ainda, muito elevada.
27. O Acordo de Parceria reflete o princípio de uma maior aproximação das escalas de intervenção dos diversos instrumentos de programação do período 2014-2020 à escala dos constrangimentos estruturais que procurem combater e dos resultados que se propõem atingir. No mesmo sentido, e em consonância total com as disposições europeias, dá grande ênfase à territorialização das políticas públicas conjugada com um princípio de integração de fundos e de tipologias de intervenção, prevendo-se um refinamento dos instrumentos, de que são exemplo os ITI e o DLBC.
28. O diagnóstico apresentado identifica adequadamente diferenciações a nível sub-regional que sustentam a pertinência de abordagens territoriais (nomeadamente, as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto,

por um lado, o sistema urbano que estrutura os restantes territórios, por outro, bem como as áreas de baixa densidade de cariz marcadamente rural. Assim o AP prevê desde já a existência de ITI a nível NUT III e de AIDUS nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, bem como de DLBC em áreas rurais.

29. As disposições relativas à implementação e gestão das abordagens integradas de desenvolvimento territorial apresentam já um elevado grau de definição no Acordo de Parceria. No que respeita aos ITI a nível de NUT III, entendemos que o modelo proposto não salvaguarda situações de conflito de interesses no processo de avaliação das operações candidatas.
30. **REC4:** Recomendamos que seja revisto o modelo proposto para a gestão dos ITI, na componente avaliação dos projetos candidados, por forma a prevenir a existência de conflitos de interesse.
31. **REC5:** A fim de assegurar um acompanhamento pro-ativo por parte dos PO financiadores, quer no que respeita a ITIs, quer no que respeita a DLBCs, cada programa desta natureza deve identificar um PO “chefe de fila” com base num critério de proximidade e/ou de relevância no cofinanciamento.
32. As condicionalidades *ex ante* são um requisito novo do próximo período de programação, introduzido pela Comissão Europeia no âmbito do Regulamento de Disposições Comuns (RDC), proposto pela Comissão Europeia para os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEDER, FSE, FC, FEADER e FEAMP), com o intuito de assegurar uma utilização eficiente dos apoios comunitários. A proposta da Comissão determina que os Estados membros deverão assegurar, aquando da data de transmissão do Acordo de Parceria, o cumprimento de requisitos considerados fundamentais, as condicionalidades *ex ante*, para a boa realização das políticas.
33. A versão analisada do AP, no que respeita à verificação do cumprimento das condicionalidades ex-ante (gerais e temáticas), evidencia as condicionalidades que estão ainda por cumprir ou se encontram parcialmente cumpridas, identificando as ações a desenvolver para que seja assegurado esse cumprimento, bem como o respetivo prazo de concretização e entidades responsáveis. Em termos substantivos, podemos avaliar que uma parte das condicionalidades ex-ante estão cumpridas (por ex., as relativas aos contratos públicos, aos auxílios estatais ou à aplicação efetiva da legislação ambiental da UE, bem como a generalidade das condicionalidade temáticas relativas à energia ou à adaptação às alterações climáticas e prevenção de riscos) e, relativamente às outras, não antevemos dificuldade de maior no seu cumprimento, a curto prazo.
34. **REC6:** A versão final da proposta de AP deve demonstrar o cumprimento das condicionalidades ex-ante gerais e temáticas ou o estágio de preparação das ações exigidas (possivelmente em documento anexo).

Domínio Temático Competitividade e Internacionalização

35. Os objetivos temáticos (OT) mais diretamente ligados ao investimento nos setores de bens e serviços transacionáveis e à competitividade e internacionalização da economia, OTs 1 (Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação) e 3 (Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura), surgem com dotações muito significativas.
36. Ainda exclusivamente ou maioritariamente articulados com o domínio temático Competitividade e Internacionalização, os OT 2 (Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade) e 11 (Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente) surgem predominantemente dirigidos para a melhoria da eficiência nas administrações públicas e, nessa medida, incluem um potencial para a redução de custos de contexto (impacto na competitividade) e para a redução de custos na própria administração (impacto na consolidação orçamental). No entanto, as dotações afetas a estes 2 OT são limitadas.
37. **REC7:** Recomendamos que se pondere a dotação alocada ao OT 11, tendo em conta que o mesmo prevê ações ao nível da Administração Central e Local.
38. Igualmente inserido no domínio temático Competitividade e Internacionalização, o OT 7 (Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas), apresenta uma dotação financeira cuja adequação é muito sensível a decisões governamentais em domínios (rede ferroviária, nomeadamente) em que permanece alguma indefinição em matéria de prioridades, pelo que é difícil promover um juízo definitivo sobre a adequação da referida dotação. No entanto, a mobilização complementar de financiamento com origem no CEF garante níveis de investimento significativos.
39. A equipa de avaliação faz um balanço global muito positivo quanto às opções estratégicas definidas para o domínio temático da competitividade e internacionalização e quanto às prioridades de investimento que lhe foram associadas, considerando que as mesmas dão fortes garantias de eficácia ao nível dos resultados e impactos esperados no que à minoração das debilidades crónicas do sistema produtivo português diz respeito. Idem em relação ao abrangente e completo leque de instrumentos de intervenção propostos ou sugeridos.
40. A prioridade de investimento 1.1. está orientada para o apoio à I&D a montante das empresas e às organizações do subsistema de C&T, enfatizando-se corretamente que esse apoio deve ser articulado com as estratégias de especialização inteligente e com as necessidades tecnológicas da economia. A prioridade de investimento 1.2. está orientada para “o investimento das empresas em inovação e investigação” bem como para o apoio ao desenvolvimento de sinergias e interações entre empresas e entre estas e as outras

entidades do SCTN. A dotação financeira alocada ao OT 1 garante eficácia à prossecução dos objetivos.

41. Os objetivos fixados e as prioridades definidas no AP são compatíveis com a continuação de uma trajetória de consolidação do sistema de C&T e de um ambiente aberto e competitivo, inserido nas redes de conhecimento internacionais.
42. **REC8:** No que respeita ao apoio ao subsistema de C&T, e tendo em conta a experiência do período 2007-2013, recomendamos (i) que se aumente a oportunidade para projetos de C&T com maior dimensão, evitando-se uma excessiva fragmentação dos apoios à investigação e dando uma maior expressão à formatação de projetos por linha de investigação, de maior dimensão financeira e horizonte temporal mais alargado e (ii) que se reforce a orientação estratégica dos apoios à C&T, promovendo-se concursos temáticos dirigidos a projetos enquadrados em acordos de cooperação entre Portugal e centros de conhecimento de referência mundial, bem como uma articulação com as prioridades das estratégias de especialização inteligente a nível nacional e a nível regional.
43. As prioridades de investimento propostas no Acordo de Parceria têm igualmente potencial para aumentar a articulação do sistema de inovação como um todo e orientar os resultados para as empresas e para a competitividade da economia. Através da prioridade 1.2., será possível assegurar um forte apoio à I&D empresarial, mantendo um princípio de subsídios não reembolsáveis, em reconhecimento das elevadas externalidades e da incerteza que caracterizam esta atividade. No âmbito dessa mesma prioridade, deve continuar a ser dada uma forte priorização à I&D em co-promoção.
44. Através da prioridade 3.1., a promoção do empreendedorismo tecnológico é igualmente uma componente relevante do sistema de I&D+I, através de ações coletivas estruturantes (programas consistentes de promoção) e do apoio a projetos individuais. O empreendedorismo tecnológico deve ser uma componente mais disruptiva da política de inovação (aposta em atividades emergentes intensivas em conhecimento).
45. No tocante ao empreendedorismo, é relevante adotar um leque de instrumentos de engenharia financeira que permita apoiar veículos especializados (*business angels* e fundos de capital de risco) no financiamento das empresas em fase de incubação ou pós-incubação, como muito bem está definido, mas também mecanismos de apoio à capacidade das novas PME participarem em processos de crescimento e inovação (e.g. *later stage venture*) que contribuam para atenuar os efeitos do designado “vale da morte”.
46. Em nossa opinião, o AP não dá suficiente relevo ao objetivo relativo à atração de IDE estruturante em I&D+I, visando empresas multinacionais bem posicionadas em cadeias de valor globais.
47. **REC9:** Através das prioridades 1.2. e 3.3., deve-se procurar explorar melhor, como fonte de crescimento da I&D empresarial e de mudança estrutural, a atração de IDE, sendo Portugal atrativo não

apenas em termos dos apoios disponíveis como também dos recursos de investigação, incluindo recursos humanos, de que dispõe.

48. **REC10:** Ao nível da promoção do investimento produtivo inovador, dadas as necessidades em matéria de mudança estrutural que permanecem na economia portuguesa, é relevante continuar a existir no próximo período de programação um instrumento do tipo do atual SI Inovação do QREN, baseado em subvenções reembolsáveis (com período de carência e sem juros), passíveis de conversão parcial em subvenções não reembolsáveis.
49. **REC 11:** O enfoque eventualmente excessivo na orientação futura para incentivos de natureza reembolsável deverá merecer uma reflexão mais cautelosa sobre as áreas e os moldes da sua aplicação.
50. Concordamos com uma prioridade de investimento totalmente dedicada ao objetivo da internacionalização, que contempla o apoio a um espectro alargado de iniciativas de prospeção e presença internacional de empresas, sectores e *clusters*, mas que deve ser complementado também pela aposta no reforço da inserção das nossas empresas em cadeias de valor globais e do *upgrading* do seu posicionamento dentro das mesmas.
51. Ao nível da dimensão empresarial, relevamos a importância da adoção de mecanismos financeiros (e.g. *turnaround venture capital*) de apoio à participação das PME em processos de crescimento e inovação, que promovam a concentração empresarial via financiamento de processos de fusão ou aquisição, contribuindo dessa forma para a redução da atomização do nosso tecido empresarial.
52. **REC12:** Relativamente à prioridade 3.4., consideramos incoerente a sua inclusão nos PO Regionais do Norte, do Centro e do Alentejo, já que a gestão de ações ao nível de instrumentos de engenharia financeira é tipicamente transversal às regiões. Nesse sentido, recomendamos que a referida prioridade seja enquadrada no PO Temático.
53. Consideramos que deveria haver uma referência mais marcada, ao nível das prioridades de investimento, sobre a valorização económica e gestão integrada de fileiras assentes em recursos específicos, localizados e não transferíveis (e.g. turismo, agroindústrias, indústrias florestais, atividades associadas ao mar, energias renováveis, indústrias culturais e criativas, etc.), sendo ainda desejável que os programas de valorização deste tipo de recursos, incluindo em territórios de baixa densidade, sejam vistos na perspetiva da competitividade e, nessa medida, enquadrados no domínio temático respetivo e não no OT8.
54. **REC13:** Recomendamos que a área de intervenção prevista na prioridade 8.9., direcionada para a valorização de recursos endógenos no quadro de estratégias territoriais, seja mais coerentemente enquadrada no domínio temático da competitividade e da internacionalização, já que os objetivos prosseguidos vão muito

além da criação do próprio emprego ou do microempreendedorismo, sendo até possível que na valorização dos recursos endógenos participem empresas de média e grande dimensão. Em alternativa, deve-se prever, ao nível dos sistemas de incentivos, concursos temáticos que garantam apoio à componente empresarial no quadro de ações de valorização de recursos endógenos.

55. Ao nível mais transversal, consideramos que as prioridades consagradas no AP permitem dar um uso alargado às ações coletivas, nomeadamente no âmbito da promoção da I&D+I, do empreendedorismo, da internacionalização e da criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços, embora sujeitas a uma seletividade forte que evite uma excessiva profusão de pequenos projetos ou o apoio a projetos pouco focados. Neste domínio, as agências públicas com competências em domínios específicos da competitividade devem assumir um papel mais ativo neste tipo de instrumento, seja pela condução direta de um certo número de projetos estruturantes, seja através da coordenação e acompanhando de forma ativa os projetos conduzidos por terceiros.
56. O desenvolvimento de Estratégias de Especialização Inteligente é uma das condicionalidades *ex-ante* estabelecidas pela regulamentação comunitária para o próximo período de programação. No caso português, estão a ser definidas estratégias de especialização inteligente para as 7 regiões NUT II e para o país como um todo. Nesta matéria, a nossa avaliação destaca, pela positiva, que na formulação das prioridades de investimento 1.1. e 1.2. está considerado um princípio de focagem dessas prioridades nas estratégias de especialização inteligente. No entanto, o AP deve clarificar ou completar as referências às estratégias de especialização inteligente nos aspetos que referimos de seguida.
57. **REC14:** Tendo em conta o relevo que as diretivas europeias atribuem às estratégias regionais de especialização inteligente, o AP deve dar maior relevo às mesmas, enquanto racional estratégico para a afetação de recursos à luz do potencial diferenciado de cada região NUT2 e não apenas como planos de inovação que declinam ao nível da região as prioridades nacionais. No mesmo sentido, importa garantir que os PO regionais tenham meios e instrumentos adequados à promoção da especialização inteligente nas respetivas regiões. Assim, consideramos desejável que o Acordo de Parceria clarifique a possibilidade de enquadramento nos PO regionais dos apoios a programas de I&DT integrados e tematicamente seletivos, sendo certo que já considera a intervenção dos PO regionais no reequipamento das infraestruturas científicas e tecnológicas e em programas seletivos de formação avançada.
58. **REC15:** O AP deve desejavelmente apresentar uma primeira visão sobre o modelo de articulação entre a Estratégia Nacional e as Estratégias Regionais. Outra questão relevante, mas omissa na versão analisada do AP, prende-se com a articulação a estabelecer

entre as atuais estratégias de eficiência coletiva (em particular, pólos de competitividade e tecnologia), formalizadas no período do QREN e apoiadas por vários instrumentos, e as estratégias de especialização inteligente.

59. Apesar de Portugal ter alcançado recentemente uma situação de equilíbrio externo, continuam a existir razões que determinam a necessidade de prosseguir um grande esforço de ajustamento que permita assegurar a sua consolidação no futuro, sobretudo num contexto em que se recupera uma trajetória de crescimento e convergência com a UE e o mundo desenvolvido. Como tal, é indispensável dar uma forte prioridade à produção transacionável no próximo período de programação. Esta priorização deve assumir uma perspetiva muito transversal, abrangendo não apenas as atividades mais ligadas à indústria, mas também aquelas que se inserem predominantemente nos “setores” primário e terciário.
60. Acresce a relevância que precisa de ser dada no futuro à incorporação de valor acrescentado nas exportações, à substituição de importações em áreas estratégicas para o país, à valorização internacional dos recursos endógenos das nossas regiões, à atração de IDE qualificante, à diversificação de mercados externos e à participação mais intensa e qualificada das nossas empresas em cadeias de valor globais, que materializam aspetos que merecem um destaque particular na versão final do AP. Sugere-se que as dimensões acabadas de referir tenham uma maior tradução em termos de objetivos / resultados.
61. A redução dos custos de contexto encerra duas dimensões principais: adequada provisão de bens e serviços públicos e definição dos quadros legais e regulamentares que promovam um funcionamento eficiente dos mercados. Na análise ao Acordo de Parceria e, considerando que este visa orientar a aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, releva sobretudo a redução dos custos de contexto no âmbito da provisão de bens e de serviços públicos, sendo certo que algumas das dimensões setoriais da provisão de bens públicos (como, por exemplo, a justiça) têm pouca expressão no Acordo de Parceria.
62. No que diz respeito aos transportes e conectividades, o Acordo de Parceria enuncia objetivos e prioridades alinhadas com o desiderato de criar e reforçar redes transeuropeias e ligações a essas mesmas redes. Estas redes serão fundamentais para a redução dos custos de transporte de mercadorias, podendo ter impacto relevante nos custos associados à logística de exportação. As prioridades previstas centram-se corretamente na ferrovia, nos portos e na logística. Prevê-se uma forte complementaridade com o mecanismo Europeu das Redes Transeuropeias de Transportes (“Connecting Europe Facility”).
63. Para uma adequada operacionalização, sugere-se que numa fase precoce da execução do PO temático se garanta a elaboração (ou atualização) de uma estratégia de integração logística multimodal, por exemplo com recurso a sistemas de Janela Única Logística, a fim

de enquadrar iniciativas promovidas por entidades públicas como os Portos Marítimos (enquadráveis no contexto da Modernização Administrativa), ou iniciativas privadas ou ações coletivas. Em particular, recomendamos também a clara identificação dos corredores prioritários e dos respetivos investimentos associados.

64. Embora a rede rodoviária não deva ser uma prioridade, consideramos não ser de excluir liminarmente investimentos muito seletivos na rede que assegura a ligação aos nós da RTE-T, visando a resolução de estrangulamentos ou a eliminação de pontos de elevada sinistralidade.
65. Quanto à Reforma da Administração Pública, esta constitui uma oportunidade para reorganizar o Estado, melhorando a eficiência e eficácia. A experiência acumulada de governo eletrónico e dos recentes processos de simplificação (Simplex, Simplex Autárquico e SIR) mostram a relevância da aplicação dos fundos comunitários neste domínio. A Modernização Administrativa e o aumento da eficiência e da eficácia na Administração Pública deverão passar por iniciativas que contemplem a reengenharia de processos com vista à simplificação dos procedimentos, acompanhada de uma simplificação da legislação, orquestrando-os entre diferentes entidades da AP através de um funcionamento em rede baseado em mecanismos de interoperabilidade, conjugando soluções baseadas em TIC que promovam a disponibilização de serviços integrados online. Por fim, para assegurar uma efetiva utilização destes recursos, é fundamental realizar ações de empoderamento e capacitação internas nas instituições da AP (central, regional e local) que visem os processos e serviços disponibilizados e de capacitação externa dos cidadãos e das empresas para assegurar uma ampla divulgação e os conhecimentos básicos necessários a uma boa utilização.
66. Nesta perspetiva, a articulação entre os OT 2 e 11 é fundamental para que exista um verdadeiro impacto na redução dos custos de contexto, sejam diretos ou indiretos. A melhoria do acesso às TIC conjugada com o reforço da capacidade institucional e da eficiência da AP trará certamente ganhos significativos, mas para garantir que as iniciativas no âmbito destes OT correspondem às expectativas é necessário assegurar que a aplicação das TIC é acompanhada pelas reformas necessárias à sua boa utilização e aplicação. O alvo de aplicação e a complementaridade entre estes OT necessita de uma maior clarificação, atendendo a que o OT 2 sugere uma aplicação ao nível da AP Central, não tendo previstos fundos para os PO regionais, e o OT 11 sugere uma aplicação predominante ao nível da AP Regional e Local onde se prevê fundos em todos os PO.
67. Considera-se que o Acordo de Parceria potencia um contributo para a redução dos custos de contexto, embora se considere (i) que uma componente significativa da margem de progresso na redução desses custos cai fora do perímetro de intervenção dos fundos comunitários e (ii) que as dotações financeiras alocadas aos OT 2 e 11 são, apesar de tudo, limitadas.

Domínio Temático Capital Humano

68. O domínio temático do Capital Humano coincide com o OT 10 (Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida). Para este OT é proposta uma dotação financeira muito significativa. O *nexus* entre capital humano e competitividade justifica esta opção, sendo reconhecido no diagnóstico os importantes défices que subsistem ao nível das qualificações da população ativa bem como a distância que separa a situação atual do país face às metas europeias em termos de população com ensino superior completado.
69. As prioridades de investimento associadas ao domínio temático Capital Humano estão bem definidas. No que respeita às prioridades previstas ao nível das qualificações, as principais dizem respeito à redução do elevado abandono escolar precoce e à melhoria da baixa qualificação da população ativa. A evolução recente nestes aspetos permite encarar com alguma confiança as metas apontadas no AP, nomeadamente face aos avanços registados na diminuição do abandono escolar precoce e da formação avançada de recursos humanos.
70. Por outro lado, o AP aposta no prosseguimento e reforço de estratégias desenvolvidas ao longo da última década, que vão no sentido do aumento e da diversificação da oferta de educação e formação de nível básico e secundário dirigido a jovens e adultos, e da disseminação da RVCC, particularmente importante para as faixas de adultos (incluindo jovens adultos) pouco escolarizados.
71. Por outro lado, o AP é relativamente parco na apresentação e detalhe de indicadores e/ou valores de referência que permitam aferir resultados, corrigir possíveis desvios ao longo do período e conduzir uma avaliação *ex post* das medidas propostas. Da análise do AP, parece também haver uma maior ênfase nos aspetos quantitativos de formação de capital humano do que nos aspetos qualitativos, sendo que a experiência recente Portuguesa e internacional reforça a necessidade de apostar na maior eficiência e eficácia da formação de capital humano.
72. Ao nível da formação avançada, será importante articulá-la com as prioridades ao nível da I&D+I, considerando nomeadamente o quadro das estratégias de especialização inteligente.
73. **REC16:** No que respeita às prioridades previstas ao nível das qualificações em Portugal, as principais recomendações são as seguintes: (i) Complementar as medidas previstas para aumentar o nível médio de qualificações com medidas que visem a melhoria da qualidade do capital humano produzido; (ii) melhorar a articulação entre diferentes níveis de ensino, de modo a promover uma transição mais bem-sucedida no prosseguimento de estudos; (iii) reforçar a atenção às desigualdades geográficas e socioeconómicas no acesso à educação, com incidência particular no ensino pré-escolar.

74. A aposta na melhoria das qualificações da população portuguesa requer o desenvolvimento de um contexto político e institucional eficaz e eficiente. Este contexto assenta na racionalização das redes de ensino básico, secundário e superior em Portugal, bem como na articulação da oferta formativa existente (ou a desenvolver) com as necessidades do mercado do trabalho. As prioridades de investimento definidas no AP permitem prosseguir o esforço desenvolvido nas últimas décadas de racionalização das redes de ensino pré-escolar, básico e secundário, podendo ter um efeito importante na redução de assimetrias no acesso a certos níveis de educação, bem como oportunidades para a melhoria da organização e prestação do serviço educativo.
75. Ao nível do ensino superior será importante dar passos na reorganização da rede e da oferta formativa, apostando em mais colaboração institucional, em particular à escala regional. Por outro lado, o AP prossegue a aposta na diversificação da oferta formativa nos níveis de ensino secundário e superior, com particular ênfase na adaptação daquela às necessidades do mercado de trabalho. Estas apostas integram-se num quadro de investimentos em infraestruturas escolares no período em que vigorará o AP, com um maior ênfase na requalificação e adaptação dos espaços existentes, particularmente relevante num quadro de diversificação da oferta formativa e de reforço do ensino profissional.
76. Estas apostas beneficiam de um contexto de desenvolvimento recente de mecanismos de avaliação nos ensinos básico, secundário e superior e do aprofundamento de instrumentos de responsabilização e prestação de contas ao nível institucional.
77. **REC17:** No que respeita às prioridades previstas ao nível da eficiência e eficácia na formação de capital humano, recomendamos que os critérios de seletividade apontem inequivocamente no sentido de se aprofundar os esforços de reorganização da rede de estabelecimentos de ensino, combinando critérios de racionalidade económica com eficácia pedagógica e formativa. Ao nível do ensino superior, devem ser privilegiados os esforços de redimensionamento e adaptação da rede pública e da oferta formativa, nomeadamente através de uma colaboração mais intensa dentro de cada um dos subsectores (universitário e politécnico) e entre instituições de ambos os subsectores.
78. **REC18:** Deve ser dada ênfase à promoção de uma articulação mais eficiente, ao nível regional, entre as instituições de ensino e o tecido económico, nomeadamente no que concerne as ofertas formativas de carácter profissionalizante e vocacional, mas também à formação avançada, considerando igualmente as estratégias regionais de especialização inteligente.

Domínio Temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

79. Globalmente, os objetivos temáticos mais diretamente associados ao domínio temático da sustentabilidade e da eficiência no uso de recursos, OT 4 (Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores), 5 (Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos) e 6 (Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos) concentram grande parte da alocação do Fundo de Coesão e têm ainda dotações relevantes de FEDER (OT 4 e 6) e de FEADER.
80. Na globalidade as prioridades de investimento propostas para este domínio temático replicam as prioridades de investimento da UE, abarcando o que são as prioridades temáticas constantes da 'Decisão do Parlamento europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente' e da Iniciativa Emblemática da Estratégia 2020 – 'Uma Europa eficiente em termos de recursos'.
81. A dotação afeta ao OT 5, face ao diagnóstico realizado, que coloca Portugal entre os países da Europa com maior vulnerabilidade a fenómenos como a erosão costeira, a desertificação e degradação dos solos, as cheias, as secas e os incêndios florestais (com efeitos sociais, económicos e ambientais muito significativos) poderá ser insuficiente para cobrir a diversidade de objetivos, sobretudo quando apenas 43,8% das dotações previstas para este OT advêm do FEDER e do FC.
82. Quanto às prioridades de investimento propostas com o objetivo de apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono, consideramos que são adequadas e que contribuirão eficazmente para a eficiência e diversificação energética e para a descarbonização da economia portuguesa. A adoção de uma subdivisão das prioridades de investimento por grupos de consumidores é de grande relevância para a maximização do sucesso destes investimentos, pois a implementação e operacionalização das prioridades de cada grupo de consumidor deverá adaptar-se às características específicas desses mesmos grupos.
83. **REC19:** No setor-alvo empresas, deve-se promover uma articulação intensa entre o OT 3 e o OT 4, a fim de se garantir que o AP contribuirá de forma coerente para redução da intensidade carbónica do PIB. Recomenda-se ainda a definição formal de um objetivo nacional para a intensidade carbónica do PIB.
84. **REC20:** A proposta do AP deve desagregar de forma clara as intervenções, ao nível da eficiência energética, no sector dos edifícios públicos e no sector da habitação social.
85. **REC21:** A promoção de estratégias de baixa emissão de carbono relacionada com a mobilidade sustentável nos transportes públicos deverá ser direcionada predominantemente para as zonas urbanas.

86. De uma maneira geral, as prioridades de investimentos propostas com o objetivo de proteger o ambiente, são adequadas e contribuirão para potenciar a eficiência no uso dos recursos. Ainda assim, no que respeita ao sector Água, as acções não são suficientemente claras nem distinguíveis dos objectivos. Também as acções relativas ao ambiente urbano e à redução da poluição do ar, de grande importância para alcançar diversas metas ambientais e energéticas, não se encontram adequadamente explicitadas.
87. **REC22:** Recomendamos que, nomeadamente no PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, se especifiquem de forma mais clara as ações no sector da Água.
88. **REC23:** Recomendamos que se explicitem melhor as ações para melhorar a qualidade do ambiente urbano e a redução da poluição do ar, abrangidas pela OT 6, articulando-as, com a promoção de estratégias de baixo carbono dirigidas para áreas urbanas, abrangidas pela OT 4. A considerar na elaboração dos PO Regionais.
89. **REC24:** No OT 6, consideramos que existe uma sobreposição entre a prioridade 6.3 e a prioridade 6.4 no que respeita ao património natural. Recomendamos que prioridade 6.3 se centre essencialmente no património cultural, a 6.4 no património natural.

Domínio Temático Inclusão Social e Emprego

90. Os OT 8 (Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral) e 9 (Promover a inclusão social e combater a pobreza) apresentam, no caso português, uma justificação que os coloca na charneira entre objetivos de competitividade e objetivos de coesão social, tendo em conta os elevados níveis de desemprego e o papel das políticas ativas de emprego. As prioridades definidas cobrem um largo espectro de áreas de intervenção.
91. Neste domínio temático, considera-se um conjunto assaz completo de prioridades de investimento, porventura com uma desagregação excessiva. No entanto, o AP denota já uma preocupação de articular fortemente algumas dessas prioridades, nomeadamente as prioridades 9.5. (Promoção da economia social e das empresas sociais) e 9.9 (Apoio às empresas sociais) e as prioridades 8.3. (Emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas) e 8.8. (Desenvolvimento dos viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas e criação de empresas).
92. A criação de emprego em quantidade suficiente para parar o crescimento do desemprego e diminuí-lo para níveis aceitáveis é um dos desafios maiores que se colocarão à economia portuguesa no horizonte temporal abrangido pelo AP. O desenho de uma política de emprego eficaz exige um correto diagnóstico da situação que conduziu aos níveis de desemprego atuais. No caso português, o diagnóstico está feito e é reconhecido quer na proposta de AP, quer no documento 'Diagnóstico prospetivo de Natureza Temática -

Inclusão Social e Emprego'. Salienta-se, no entanto, uma certa subordinação da temática do desemprego à temática da pobreza e risco de exclusão social que é enfatizada, por vezes, em detrimento do custo do desemprego em termos de perda de produto potencial e depreciação de capital humano. Ademais, seria desejável que, nas fases seguintes da cadeia de programação, o desenho das medidas e a quantificação dos objectivos fossem fundamentados numa reflexão explícita sobre as implicações das recentes reformas das instituições do mercado de trabalho na eficácia previsível das intervenções dirigidas à realização dos diferentes objetivos.

93. Considera-se adequado que o objetivo da criação de emprego surja associado quer ao domínio da competitividade quer ao domínio do emprego. Considera-se especialmente adequado que o referido objetivo seja prosseguido igualmente pela via da criação de empresas e da criação do próprio emprego, em ambos os casos se reservando um papel para promotores de iniciativas oriundos de situações de desemprego ou outras.
94. É também considerado como um aspeto positivo do AP o facto de as medidas de promoção da empregabilidade distinguirem diferentes segmentos de trabalhadores-alvo e proporem soluções adequadas às circunstâncias específicas de cada segmento, nomeadamente trabalhadores desempregados ou em outras situações de não emprego, trabalhadores empregados mas em risco de perder o emprego e indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis perante o mercado de trabalho.
95. O AP inclui ainda um conjunto de prioridades dirigidas à melhoria do funcionamento do mercado de trabalho e das suas instituições com especial destaque para as que se referem ao reforço da capacidade e melhoria da eficácia do serviço público de emprego, importante complemento/elemento das políticas ativas de emprego a quem se confia a promoção da empregabilidade, mas também da criação de emprego.
96. **REC25:** Recomendamos que se clarifique a fronteira entre o apoio ao empreendedorismo nos quadros da política de competitividade e da política de emprego, sendo que neste último caso devem ser elegíveis a totalidade dos setores e não apenas os de bens e serviços transacionáveis.
97. No domínio da inclusão social, o Acordo de Parceria assume um conjunto adequado de prioridades, incluindo nelas a promoção do acesso aos cuidados de saúde e a outros serviços e infraestruturas sociais.
98. **REC26:** Recomenda-se, porém, a consagração da dimensão 'proximidade' como dimensão essencial dos resultados esperados em matéria de acesso a serviços de saúde e serviços sociais e de investimentos nas respetivas infraestruturas, encaminhando preferencialmente para os PO regionais todas as prioridades que se dirigem a atividades em que a dimensão 'proximidade' é relevante.

99. A temática da coesão territorial está patente na versão preliminar disponível do AP com especial intensidade nos domínios temáticos da Inclusão Social e Emprego e do Capital humano. Em muitas das prioridades de investimento enquadradas nesses domínios, a dimensão sub-regional e local está presente, o que é compatível com a operacionalização de critérios associados à igualdade de condições de acesso a serviços de proximidade.
100. A nível de NUT II, o AP deverá dar um contributo relevante para a coesão territorial, tendo em conta a forte discriminação positiva das regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro, Alentejo e Açores).
101. A nível sub-regional, refira-se a oportunidade criada pelas abordagens integradas de desenvolvimento territorial, que potenciam também objetivos como instrumento de promoção da coesão territorial. Não apenas se prevê o uso de instrumentos particularmente vocacionados para territórios-problema (DLBC), como também, no âmbito das ITI de nível NUT 3, será possível discriminar positivamente, em termos de dotações financeiras, os territórios menos desenvolvidos.
102. Uma insuficiência que poderá ser suprida sobretudo ao nível da elaboração dos PO regionais, prende-se com a inexistência de um diagnóstico suficientemente pormenorizado no que respeita ao nível geográfico com que é retratada a realidade da coesão económica (na maior parte das vezes, o diagnóstico reporta-se à realidade NUT II, nunca tratando a realidade das NUT III) bem como com o tratamento insuficiente a que os serviços de proximidade foram sujeitos.
103. Menos bem tratadas estão as questões relacionadas com a Agenda Digital na sua ventilação territorial, aspeto que pode ter implicações relevantes em matéria de coesão. Por outro lado, no quadro da coesão económica e considerando o caso particular dos territórios de baixa densidade, entendemos que o AP não deve excluir ou, mesmo, deveria prever ações em continuidade com aquilo que foram as estratégias PROVERE e o programa VALORIZAR.
104. Um ponto forte que transparece das prioridades de investimento do AP mais relacionadas com o cruzamento entre coesão social e territorial é a orientação dos serviços de proximidade para a resposta a necessidades da procura, contrariando a tendência passada para uma liderança da oferta e, também, para o primado do equipamento sobre o serviço em si. Os investimentos definidos apenas por critérios de correção de assimetrias por falta de apetência do mercado deverão, de facto, ser somente justificáveis em casos pontuais, e, mesmo assim, deverão associar políticas de incentivo à procura. A preocupação em torno da sustentabilidade financeira e ambiental dos diversos equipamentos é, igualmente, justificada.
105. **REC27:** Recomenda-se que, ainda que em momento posterior ao da submissão do AP, se realize, atualize ou complete um diagnóstico integrado dos serviços de proximidade que aglutine todas as

dimensões destes e que permita ter uma visão territorial – e não apenas setorial - das necessidades e défices a colmatar.

1. Our evaluation focused on the generality of the aspects considered in the Draft Template and Guidelines on the Content of the Partnership Agreement Version 3 of 21/05/2013, and considered all the evaluation questions set out contractually with the NSRF Observatory.
2. The exercise of Ex Ante Evaluation of the Proposal of Partnership Agreement (PA) was conducted in two phases. The first concerned the preparation of the Preliminary Report and has made reference to the draft version that we had access to on 18/09/2013. The second phase was the preparation of this final report, which has reference to the version of 14/10/2013. Throughout the evaluation exercise, various interactions were held between the "Steering Committee" and the Evaluation Team, and hence resulted the acceptance of several of the recommendations produced in the Preliminary Report and the further development and clarification of various aspects. For this reason, the number of recommendations made in the Final Report is significantly lower than those initially considered in the Preliminary Report.
3. The PA proposal occurs at a time when European programmatic documents for the period 2014-2020 are stabilised (in the first place, Europe Strategy 2020) as well as the Thematic Objectives of the Common Strategic Framework, which frame, on a European level, the priorities to observe in the use of Structural European Funds. Additionally to Europe 2020 Strategy, Portugal also defined the objectives and goals for its National Reform Programme.
4. The diagnosis that supports the proposal of PA, the recommendations included in this diagnosis and the identification of thematic areas to be considered (Competitiveness and Internationalisation; Social Inclusion and Employment; Human Capital; Sustainability and Resource-Use Efficiency), adding two cross-sectional areas (Territorial Approach and Public Administration Reform) are convergent and coherent with the objectives and goals of Europe 2020 Strategy and with the National Reform Programme. The retained priorities, although considering the specific challenges faced by Portugal, are clearly articulated with the thematic objectives of the CSF.
5. The diagnosis that was made and the recommendations that were issued are consistent with the specific challenges of Portugal, considered in the NRP, the same applying to a relaunch of growth (and consequent reduction of unemployment), the consolidation of the external balance and public budget consolidation. In particular, the prominence given to the thematic area Competitiveness and Internationalisation is consistent with the most sustainable path for meeting the challenges of growth, external balance and budget consolidation, without forgetting the also existing relationship between the thematic area of Human Capital and Competitiveness and Employment issues, as well as between the thematic field of Employment and Social Inclusion and the combat of the high social

costs deriving from public budget adjustment and structural adjustment of the economy.

6. Through an econometric exercise, necessarily sensitive to the assumptions and simplifications considered, we conclude that the application of European Structural Funds over the period 2014-2020 will generate, via aggregate expenditure / demand, significant positive impacts on GDP (1.57 percentage points on annual average) and also positive impacts on employment and the balance of goods and services. The impact on the balance of public accounts will be moderately positive. In the long term, even assuming conservative assumptions, positive impacts on potential GDP and on the balance of goods and services will occur. These impacts will be lasting, since they will take place via a structural change of the economy.
7. The proposed distribution of Structural European Funds appropriations by the different thematic objectives of CSF and the prioritisation of investment in each of the thematic areas that structure the PA seem to us broadly consistent with the diagnosis made and the identification made on the key challenges, although with aspects to be considered, which will be referred to later.
8. In general terms, the objectives associated with the different investment priorities and the expected results are in line with those priorities. However, in this aspect, the PA lacks a significant deepening, correcting less successful aspects, such as: the goals and expected outcomes which are not always associated with a specific priority, goals are not always distinguished from expected results; the specification level of expected results is very variable, ranging from a generic formulation to something that is more like an indicator.
9. Moreover, the PA does not include a definition of outcome indicators and respective targets, and this is justified by the fact that the Performance Chart is not yet defined (according to Article 19 of the Common Provisions Regulation), the definition of indicators being relegated to a later date and, specifically, to the text of the OPs.
10. **REC1:** Given the emphasis that is placed on result orientation, the PA should further deepen the definition of the expected results, following a logical framework linking investment priorities / objectives / expected results. It is also recommended that the definition of results may allow, in relevant cases, the forecasting of its association with the goals and objectives of Europe 2020 and the NRP. While accepting that the definition of outcome indicators is stabilised at a later date to submission of the PA (and incorporated in the OPs), it is recommended that these indicators may capture key components of the expected results and, when possible and relevant, should be related with the indicators that support the goals of Europe 2020 and the NRP.

11. The PA proposal envisages a set of Operational Programmes, as defined in RCM No. 33/2003. This structure is consistent with the diagnosis presented, and the four thematic areas correspond to the four thematic pluri-regional OPs and the four thematic areas are also considered in the five regional Continental OPs and in the two Autonomous Regions OPs. In terms of implementation of ERDF, ESF and CF we have a mixed structure model that combines thematic agendas with thematic programmes of pluri-regional incidence and with multithematic regional programmes.
12. In the proposed model we highlight the feature of multi-fund regional OPs (ERDF, ESF) and the thematic OPs Competitiveness and Internationalisation (ERDF, ESF and CF), which represents a significant integration effort vs. the NSRF (QREN) model. The thematic OPs Social Inclusion and Employment, Human Capital and Sustainability and Resource-Use Efficiency are monofund (respectively, ESF, ESF and CF).
13. Financial allocations for the different OPs adequately reflect the options on thematic objectives and the framework of regions in types defined in regulations. Thus, the allocations of thematic OPs Competitiveness and Internationalisation and Human Capital are particularly relevant, being as well significant the financial allocations to the North, Centre, Alentejo and Azores OPs. Considering only the funds that can be allocated ex ante to the NUTS II regions (ERDF and ESF), we conclude that the support intensities evidence a very strong positive discrimination in favour of the four less developed regions.
14. Regarding the thematic OPs of the Continent and the OPs financed respectively by the EAFRD and EMFF, we consider that in light of the currently available version of the Partnership Agreement, the risks of overlapped and disarticulated programmes are essentially safeguarded. With regard to the two thematic OPs financed by the ESF (Employment and Social Inclusion OP and Human Capital OP) and given the transversal nature of vocational training and its relevance to three thematic objectives, we focused on a criterion of purpose in their allocation to the various objectives. This option is properly grounded and allows establishing a typology of interventions in this area, appropriate to this strategic objective and identified areas of constraint. However, there remain areas of potential overlapping, especially in the case of measures of training / lifelong learning.
15. **REC2:** We recommend that in the programming of thematic OPs Employment and Social Inclusion and Human Capital the above mentioned risk of overlapping may be regarded by clarifying the criteria for allocation to the two OPs and the definition of governance mechanisms (i.e., services or government agencies involved) with respect to measures that combine the purpose 'upgrading of skills' with the purpose 'activation of the unemployed and improving their employability'.

16. Dividing lines between thematic OPs and regional North, Centre and Alentejo OPs seem to us broadly correct, essentially based on two criteria: (i) the rule of proximity management versus national management depending on the type of interventions; (ii) relevance of differentiation in the application of instruments, in line with the differentiation of regional conditions and strategies.
17. In the next programming period, the framework of typologies and instruments in the regional OPs directed to smart specialisation strategies of regions gains relevance. The priorities that will more directly be related to the implementation of smart specialisation strategies are the investment priorities 1.1., 1.2., 3.1., 3.2., 3.3., 8.5., 10.2., 10.3. and 10.4., under which support will be provided for, respectively, and in abbreviated form, to consolidate the production of knowledge and the S & T system, strengthening entrepreneurial R & D and interactions within the innovation system, promote entrepreneurship, improve business models and internationalisation, support investment in an innovative nature, facilitate the adaptation of agents to change, improve and extend higher education, improve the qualifications of active individuals and technical and vocational education as well as education and training infrastructures. Practically, in all these priorities the intervention of regional OPs in some typologies is envisaged.
18. Due to the fact that a very relevant part of the national territory and the resident population still amount to less developed regions, there is a high contribution from European Structural Funds for the implementation of certain sectoral policies and, consequently, a very high - or even total - convergence between sectoral policies and priorities set in the PA and hence a high complementarity between the resources from European Structural Funds and resources from governmental budgets (central and local).
19. We identified, without being exhaustive, strong potential complementarities between the application of European Structural Funds in Portugal and European sectoral policies and European instruments (CAP, European Maritime Policy, CEF, Horizon 2020, Creative Europe and Cosme programmes).
20. The proposal of Partnership Agreement contains a clear and well developed reference on how the principles and objectives of horizontal policies will be applied in Portugal. In general, we believe there are procedures and planned measures that ensured, during the preparation of the PA, and shall ensure compliance with the principle of partnership, the principles of gender equality, non-discrimination and accessibility, the principle of sustainable development and also other horizontal policy objectives such as the Reform of Public Administration.
21. Overall, the Partnership Agreement considers the five guiding principles defined in RCM No. 98/2012 (economic rationality; concentration on a limited number of domains; financial discipline and budgetary integration; segregation of management duties and prevention of conflict of interest; transparency and accountability).

22. As for the application of the principle of economic rationality, as well as the principle of financial discipline and public budget integration, their effective implementation can only be checked when implementing the PA and its Operational Programmes. There takes on particular importance in this regard, whenever relevant, the translation of these principles in the selection criteria that may be set for the different types of support. With regard to financial discipline and public budget integration, it is understood that they will essentially go through procedures that must be implemented upstream of the Operational Programmes, i.e., prior to any decision to submit the application (each ministry may set criteria for respective public entities that fall within the perimeter of budget consolidation).
23. **REC3:** Concerning the application of the principle of economic rationality, a wider use of cost-benefit analysis is suggested as a mandatory requirement in the processing of applications, and the prior definition of "models" or "templates", differentiated and suitable for operations at different levels of financial dimension, is desirable.
24. The management and control model largely suggests a solution of continuity with the model followed in the NSRF (QREN) period, mobilising and capitalising on skills and experiences gained at national level (both in coordination and management, in control and monitoring and evaluation), at regional level (CCDRs) and even sub-regional (NUTS III and Metropolitan Boards). Moreover, the model operates at some rationalisation of resources, shaped in the creation, by merger, of the new Agency for Development and Cohesion.
25. Subject to a positive evaluation of the adequacy of the mechanisms and provisions of monitoring and evaluation, a dimension that becomes relevant with the emphasis placed on result orientation, we consider as aspects to be enhanced the aforementioned need for an accurate work of definition of indicators for output and results, as well as the interest that the new Agency for Development and Cohesion may assimilate the rich experience of the NSRF Observatory in terms of monitoring and strategic evaluation and that it may keep the practice of resorting to independent evaluations, clearly segregated from management.
26. Regarding the desirable administrative simplification, the Partnership Agreement sets out the objective of reducing the administrative burden for beneficiaries of European Structural Funds. It is vital to ensure that the actions of administrative simplification are effectively "*customer centric*", not to be confused with the actions that simplify the internal functioning of the management and control system. Given the experience of NSRF, the margin of progress in simplifying the procedures concerning payment claims is still too high.
27. The Partnership Agreement reflects the principle of closer ties between the various scales of intervention of the several tools for

programming the period 2014-2020 to the scale of the structural constraints that they may seek to combat, and the results that they aim to achieve. In the same sense, and in full compliance with European rules, it gives great emphasis to the territorialisation of public policies combined with a principle of integration of funds and types of intervention, and a refinement of instruments, as exemplified by ITI and CLLD is foreseen.

28. The diagnosis presented adequately identifies differences at sub-regional level that support the appropriateness of territorial approaches (namely, the Metropolitan Areas of Lisbon and Porto, on the one hand, the urban system that structures the remaining territories on the other hand, and the areas of low density with a markedly rural environment. Thus, the PA makes provision for the existence of ITI at NUTS III level and AIDUS in the Metropolitan Areas of Lisbon and Porto, as well as CLLD in rural areas.
29. The provisions for the implementation and management of integrated territorial development approaches already have a high degree of definition in the Partnership Agreement. Regarding ITI at NUTS III level, we believe that the proposed model does not safeguard conflicts of interest in the evaluation process of applications.
30. **REC4:** We recommend that the proposed model for the management of ITI in the component of evaluation of candidate projects may be revised, in order to prevent conflicts of interest.
31. **REC5:** In order to ensure a pro-active monitoring by OP funders, whether concerning ITIs or in regard to CLLDs, each programme of this nature should identify an OP "lead partner" based on a proximity and / or relevance in cofinancing criterion.
32. The ex ante conditionalities are a new requirement of the next programming period, introduced by the European Commission under Common Provisions Regulation(CPR), proposed by the European Commission for the Structural Funds and the European Investment Fund (ERDF, ESF, CF, EAFRD and EMFF), in order to ensure an efficient use of EU support. The Commission proposal provides that Member States shall ensure, on the date of transmission of the Partnership Agreement, the fulfillment of requirements considered essential, the ex ante conditionalities for the proper execution of the policies.
33. The analysed PA version, with regard to the compliance of the ex ante conditionalities (general and thematic), highlights the conditionalities that are not yet enforced or are partially fulfilled, identifying the actions to be developed so that such compliance is ensured, as well as the respective period of realisation and responsible entities. Substantively, we can evaluate that part of the ex ante conditionalities are met (e.g. public procurement, state aid or the effective implementation of EU environmental legislation as well as the majority of compliance issues relating to energy or climate change adaptation and risk prevention) and, regarding the

others we do not foresee major difficulties in their implementation in the short term.

34. **REC6:** The final version of the proposed PA must demonstrate compliance with the general and thematic ex ante conditionalities or the stage of preparation of the required actions (possibly in attached document).

Competitiveness and Internationalization Thematic Area

35. The thematic objectives (TOs) more directly linked to investment in tradable goods and service sectors and the competitiveness and internationalisation of economy, TOs 1 (Strengthening research, technological development and innovation) and 3 (Enhancing the competitiveness of SMEs, the agricultural sector, and the fisheries and aquaculture sector), come with very significant allocations.
36. Even exclusively or mainly articulated with the thematic area Competitiveness and Internationalisation, TOs 2 (Enhancing access to ICTs as well as their use and quality) and 11 (Enhancing institutional capacity and an efficient public administration) arise predominantly directed towards improving efficiency in public administrations and, as such, include a potential for reducing context costs (impact on competitiveness) and reducing administration costs (impact on public accounts consolidation). However, the appropriations allocated to these two TOs are limited.
37. **REC7:** We recommend that consideration be given to the appropriation allocated to TO 11, since it provides for actions at the level of Central and Local Administration.
38. Also inserted in the thematic area Competitiveness and Internationalisation, TO 7 (Promoting sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures), presents a budget whose suitability is very sensitive to government decisions in areas (namely, railway network) in which some uncertainty on priorities remains; therefore, it is difficult to make a definitive judgment on the appropriateness of the aforementioned allocation. However, the additional mobilisation of funding originating from CEF guarantees significant levels of investment.
39. The evaluation team makes an overall positive assessment of the strategic options set for the thematic area of Competitiveness and Internationalisation and the investment priorities thereof associated, considering that they give strong guarantees of effectiveness in terms of expected results and impacts with regard to the alleviation of chronic weaknesses of the Portuguese productive system. The same applies to the complete and comprehensive range of intervention instruments, proposed or suggested.
40. Investment priority 1.1. is aimed at supporting non-business R&D and the organisations of the subsystem S&T, correctly emphasising that such support should be linked with the smart specialisation

strategies and technological needs of economy. Investment priority 1.2. is oriented to "business investment in innovation and research" as well as to support the development of synergies and interactions among enterprises and between enterprises and other entities of the SCTN (National Scientific and Technological System). The budget allocated to TO 1 ensures the pursuit of efficiency goals.

41. Stated objectives and priorities defined in the PA are compatible with the continuation of a trend of consolidation of the S&T system and an open and competitive environment, inserted in the international knowledge networks.
42. **REC8:** In what concerns support for S&T subsystem, and taking into account the experience of the 2007-2013 period, we recommend (i) a broader opportunity for projects of S&T with larger dimension, avoiding excessive fragmentation of aid for research and giving greater expression to the design of projects by line of research, with a greater financial scale and a longer time horizon and (ii) a strengthening of the strategic direction of support to S&T, promoting thematic tenders to projects classified into cooperative agreements between Portugal and knowledge centres referenced worldwide and a link with the priorities of smart specialisation strategies at national and regional level.
43. The proposed investment priorities in the Partnership Agreement also have potential to increase the articulation of the innovation system as a whole and guide the results for companies and for the competitiveness of the economy. Through priority 1.2., it will be possible to ensure a strong support to business R&D, maintaining a principle of non-repayable grants in recognition of the high externalities and uncertainty that characterise this activity. Within that same priority a strong prioritisation of R&D in co-promotion must continue to be given.
44. Through priority 3.1., promoting technological entrepreneurship is also a major component of the R&D+I system, through collective structuring actions (consistent programmes of promotion) and support of individual projects. Technological entrepreneurship should be a more disruptive component of the innovation policy (betting on emerging knowledge-intensive activities).
45. In terms of entrepreneurship, it is important to adopt a range of financial engineering instruments that may allow to support specialised vehicles (*business angels* and venture capital funds) in financing enterprises in an incubation phase or post-incubation one, as it is very well defined, but also support mechanisms to favour the capacity of SMEs to participate in new growth and innovation processes (e.g. *later stage venture*) that may contribute to mitigating the effects of the so-called "death valley".
46. In our opinion, the PA does not give sufficient emphasis to the goal on attracting structuring FDI in R&D+I, targeting multinational companies well positioned in global value chains.

47. **REC9:** Through priorities 1.2. and 3.3., there should be sought a better exploit of attraction of FDI as a source of growth in business R&D and structural change. Portugal is attractive not only in terms of the supports available but also in research resources, including human resources, which the country possesses.
48. **REC10:** In terms of promoting innovative productive investment, given the needs for structural change that remain in Portuguese economy, it is relevant that in the next programming period there continues to exist an instrument of the kind of the current SI Innovation of NSRF, based on repayable grants (with grace period without interest), subject to partial conversion into non-repayable grants.
49. **REC 11:** The possible excessive focus on the future direction for incentives of a repayable nature should deserve a more cautious reflection on the areas and format of their implementation.
50. We agree on an investment priority totally dedicated to the goal of internationalisation, which contemplates support for a wide spectrum of exploration initiatives and international presence of firms, sectors and *clusters*, but it should also be complemented by the focus on the reinforcement of the integration of our firms in global value chains and the *upgrading* of their positioning within them.
51. In terms of entrepreneurial dimension, we highlight the importance of the adoption of financial mechanisms (e.g. *turnaround venture capital*) to support SME participation in processes of growth and innovation, which may promote entrepreneurial concentration via merger or acquisition funding, thereby contributing to reduce atomisation of our enterprise sector.
52. **REC12:** Regarding priority 3.4., we consider as incoherent its inclusion in the Norte, Centro and Alentejo Regional OPs, since the management of actions at the level of financial engineering instruments is typically cross regions. In this sense, we recommend that priority be framed in the thematic OP.
53. We consider that there should be a more marked reference at the level of investment priorities on economic valourisation and integrated management of *filières* based on specific, localised and non-transferable resources (e.g. tourism, agro-industries, forestry industries, activities linked to the sea, renewable energy, cultural and creative industries, etc.) and it is still desirable that programmes of enhancement of such resources, including in areas of low density, are seen from the perspective of competitiveness and, thus, framed in the respective thematic area and not in TO 8.
54. **REC13:** We recommend that the area of intervention within priority 8.9., directed at enhancing endogenous resources framed in territorial strategies, may be more consistently framed in the domain of competitiveness and internationalisation, as the pursued objectives go far beyond the creation of self-employment or microentrepreneurship, being even possible that medium and large

companies may be engaged in the valorisation of local resources. Alternatively, at the level of incentive systems there should be provided themed applications that may ensure support to the entrepreneurial component in the context of actions for the valorisation of endogenous resources.

55. At a more crosscutting level, we believe that the priorities consecrated in the PA allow a broadened use of collective actions, namely in the context of the promotion of R&D+I, entrepreneurship, internationalisation and the creation and expansion of advanced capabilities for development of products and services although subject to strong selectivity that may avoid excessive profusion of small projects or support insufficiently focused projects. In this area, public agencies with expertise in specific areas of competitiveness should take a more active role in this type of instrument, whether by direct conduction of a number of structuring projects, or through coordination and monitoring of projects conducted by third parties.
56. Developing “Smart Specialisation Strategies” is one of the *ex ante* conditionalities established by Community legislation for the next programming period. In the Portuguese case, smart specialisation strategies for the 7 NUTS II regions and the country as a whole are being defined. In this regard, our evaluation highlights, positively, that in the formulation of investment priorities 1.1. and 1.2. a principle of focus of these priorities in smart specialisation strategies is considered. However, the PA should clarify or complete the references to smart specialisation strategies in the aspects we refer below.
57. **REC14:** Taking into account the relevance that European policies attach to regional smart specialisation strategies, the PA should give greater weight to them, as a strategic rationale for the allocation of resources in light of the differing potential of each NUTS II region and not just as innovation plans that decline national priorities at regional level. Similarly, we consider it important to ensure that regional OPs have means and instruments which are adequate to the promotion of smart specialisation in the respective regions. Thus, we consider desirable that the Partnership Agreement clarifies the possibility of framing in the regional OPs the support for R&D integrated and thematically selective programmes, being certain that the intervention of regional OPs in retrofitting scientific and technological infrastructures and selective advanced training programmes has already been provided for.
58. **REC15:** The PA should desirably provide a first insight into the model of coordination between National Strategy and Regional Strategies. Another relevant issue, but missing in the analysed PA version, concerns the relationship to be established between the current strategies of collective efficiency (in particular, poles of competitiveness and technology), formalised during the NSRF

period and supported by various instruments, and the smart specialisation strategies.

59. Although Portugal has recently reached a situation of external equilibrium, there are still reasons that determine the need to continue a great effort of adjustment that will allow its consolidation in the future, especially in a context where it retrieves a path of growth and convergence with the EU and the developed world. As such, it is essential to give high priority to tradable production in the next programming period. This prioritisation should take a very transversal perspective, covering not only the activities more related to industry, but also those that fall predominantly in primary and tertiary "sectors".
60. Furthermore, we enhance the relevance that must be given in the future to the incorporation of added value in exports, the substitution of imports in strategic areas for the country, the international exploitation of endogenous resources of our regions, the attraction of FDI, the diversification of foreign markets and a more intense and qualified participation of our companies in global value chains, which materialise aspects that deserve particular attention in the final PA version. It is suggested that the dimensions mentioned above may have a higher translation in terms of objectives / outcomes.
61. Reducing context costs includes two main dimensions: adequate provision of public goods and services and definition of legal and regulatory frameworks that promote the efficient functioning of markets. In the analysis of the Partnership Agreement and considering that this is intended to guide the implementation of the European Structural Funds Investment, we particularly emphasise the reduction of context costs under the provision of goods and public services, even if some of the sectoral dimensions of provision of public goods (e.g. justice) have little expression in the Partnership Agreement.
62. With regard to transport and connectivities, the Partnership Agreement sets out goals and priorities aligned with the desideratum to create and strengthen trans-European networks and connections to those networks. These networks will be fundamental to reduce the cost of freight and may have a material impact on costs associated with export logistics. The intended priorities properly focus on the railway, ports and logistics. A strong complementarity with the European mechanism of Trans-European Transport Networks ("Connecting Europe Facility") is expected.
63. For proper operationalisation, it is suggested that at an early stage of implementation of the thematic OP the development (or updating) of a strategy of multimodal logistics integration is guaranteed, e.g. through the use of Logistic Single Window systems, in order to frame initiatives promoted by public entities, such as Maritime Ports (encompassed in the context of Administrative Modernisation), or private initiatives or collective actions. In

particular, we also recommend the clear identification of priority corridors and the respective related investments.

64. Although the road network should not be a priority, we consider that there should not be an outright exclusion of very selective investments in the network that ensures the connection to the nodes of TEN-T, aiming at resolving bottlenecks or eliminating points of high accident rates.
65. As for the Public Administration Reform, it is an opportunity to reorganise the State, improving efficiency and effectiveness. The accumulated experience of electronic government and the recent simplification procedures (Simplex, Municipal Simplex and SIR) show the relevance of the implementation of EU funds in this area. Administrative Modernisation and increased efficiency and effectiveness in Public Administration must go through initiatives that include process reengineering aiming at simplifying procedures, along with a simplification of legislation, orchestrating them between different entities of the Public Administration through a network operation based on interoperability mechanisms, combining ICT-based solutions that promote the provision of integrated online services. Finally, to ensure an effective use of these resources it is vital to perform internal actions of empowerment and training in the Public Administration institutions (central, regional and local) that focus on the processes and services provided and on the external training of citizens and companies to ensure a wide dissemination and the necessary basic knowledge to good use.
66. In this perspective, the relationship between TOs 2 and 11 is essential so that there is a real impact on reducing context costs, whether direct or indirect. Improving access to ICT coupled with the strengthening of institutional capacity and the efficiency of the PA will certainly bring significant gains, but to guarantee that the initiatives under these TOs correspond to expectations it is necessary to ensure that the application of ICT is accompanied by the necessary reforms for their proper use and application. The application target and complementarity between these TOs needs further clarification, given that TO 2 suggests an application at the level of Central PA, having no funds earmarked for regional OPs and TO 11 suggests a predominant application at Regional and Local PA level and where funds for all OPs are provided.
67. It is considered that the Partnership Agreement enhances a contribution to the reduction of context costs, although it is considered that (i) a significant component of the margin of progress in reducing these costs falls outside the scope of intervention of Community funds and (ii) that the financial appropriations allocated to TOs 2 and 11 are, after all, limited.

Human Capital Thematic Area

68. The thematic area of Human Capital coincides with TO 10 (Investing in education, skills and lifelong learning). For this TO a very significant funding is proposed. The nexus between human capital and competitiveness justifies this option and the diagnosis recognises a substantial deficit remaining at the level of qualifications of the active population as well as the distance between the current situation in the country against European targets in terms of population with completed tertiary education.
69. Investment priorities associated with the Human Capital thematic area are well defined. Regarding the priorities set at the level of qualifications, the main ones concern the reduction of a high early school leaving and improving the low qualification of the workforce. Recent developments in these aspects allow us to face with some confidence the goals outlined in the PA, namely regarding the progress achieved in the reduction of early school leaving and the advanced training of human resources.
70. Moreover, the PA bets on the continuation and reinforcement of strategies developed over the last decade, going towards increasing and diversifying the supply of education and training of basic and secondary level aimed at young people and adults, and the spread of RVCC, particularly important for groups of adults (including young adults) with poor schooling.
71. On the other hand, the PA is relatively scant on the presentation and detail of indicators and / or benchmarks which may allow to measure results, correct possible deviations over the period and conduct an *ex-post* evaluation of the proposed measures. From the analysis of the PA there also seems to be a greater emphasis on quantitative aspects of human capital formation than in the qualitative ones, and the recent Portuguese and international experience reinforces the need to invest in increased efficiency and effectiveness of human capital formation.
72. As far as advanced training is concerned, it is important to articulate it with the priorities in terms of R&D+I, particularly considering the context of smart specialisation strategies.
73. **REC16:** With regard to the priorities set at the level of qualifications in Portugal, the main recommendations are as follows: (i) Complementing the envisaged measures to increase the average skill level with measures aimed at improving the quality of human capital produced, (ii) improve coordination between different levels of education in order to promote a more successful transition into further study, (iii) strengthen attention to geographical and socio-economic inequalities in access to education, with a particular focus on pre-school education.
74. The focus on improving the skills of the Portuguese population requires the development of an effective and efficient political and institutional context. This framework is based on the rationalisation of networks of primary, secondary and higher education in

Portugal, as well as the articulation of the existing (or to be developed) training offer with the needs of the labour market. Investment priorities defined in the PA allow continuing the effort developed in recent decades to rationalise pre-school, primary and secondary education networks, and may have an important effect in reducing disparities in the access to certain levels of education as well as opportunities for improving the organisation and delivery of educational services.

75. Concerning higher education it will be important to take steps in the reorganisation of the network and training offer, investing in a more institutional collaboration, particularly at a regional scale. On the other hand, the PA continues to focus on diversifying the educational offer in the levels of secondary and higher education, with particular emphasis on its adaptation to the needs of the labour market. These bets fit into an investment framework in school infrastructures during the period the PA is in force, with a greater emphasis on rehabilitation and upgrading of the existing spaces, particularly relevant in a context of diversification of training provision and strengthening of vocational education.
76. These bets benefit from a context of recent development of assessment mechanisms in primary, secondary and higher education and a deepening of accountability tools and provision of accounts at an institutional level.
77. **REC17:** Regarding the priorities set at the level of efficiency and effectiveness in human capital formation, we recommend that the criteria of selectivity may unequivocally point towards deepening efforts to reorganise school networks, combining criteria of economic rationality with pedagogical and formative effectiveness. At the tertiary level, priority should be given to the downsizing and adaptation of the public network and training provision through increased cooperation within each of the subsectors (university and polytechnic) and between institutions of both subsectors.
78. **REC18:** Emphasis should be given to promoting a more efficient matching at regional level between educational institutions and the economic fabric, in particular concerning the training offers of professional and vocational nature, but also to advanced training, equally considering smart specialisation regional strategies.

Sustainability and Resource -Use Efficiency Thematic Area

79. Overall, the thematic objectives more directly associated with the thematic area of sustainability and efficient use of resources, TO 4 (Supporting the shift towards a low-carbon economy in all sectors), 5 (Promoting climate change adaptation, risk prevention and management) and 6 (Protecting the environment and promoting resource efficiency) concentrate a large part of the allocation of the Cohesion Fund and still have significant ERDF (TOs 4 and 6) and EAFRD allocations.

80. Overall, the investment priorities proposed for this thematic area replicate the investment priorities of the EU, spanning what are the thematic priorities of 'Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020' 'and the Flagship Initiative of the Europe 2020 strategy -' A resource-efficient Europe'.
81. Given the diagnosis made, which puts Portugal among the countries of Europe with greater vulnerability to events such as coastal erosion, desertification and land degradation, floods, droughts and forest fires (with very significant social, economic and environmental effects), the appropriation allocated to TO 5 may be insufficient to cover the diversity of goals, especially when only 43.8% of the appropriations for this TO come from ERDF and the CF.
82. Regarding the priorities of proposed investments with the objective of supporting the transition to an economy with low-carbon emissions, we consider that they are appropriate and will effectively contribute to efficiency and energy diversification and to the decarbonisation of the Portuguese economy. The adoption of a subdivision of investment priorities by consumer groups is of great importance for maximising the success of these investments, because the implementation and operationalisation of the priorities of each consumer group should adapt to the specific characteristics of these same groups.
83. **REC19:** On target sector companies a strong relationship between TO 3 and 4 should be promoted, in order to ensure that the PA will coherently contribute to reduce the carbon intensity of GDP. The formal definition of a national goal for the carbon intensity of GDP is further recommended.
84. **REC20:** The PA proposal must clearly disaggregate interventions concerning the level of energy efficiency in the public buildings sector and in the social housing sector.
85. **REC21:** Promoting strategies for low-carbon emission related to sustainable mobility in public transport should be predominantly directed to urban areas.
86. In general, the investment priorities proposed – 'protecting the environment and promoting resource efficiency' - are appropriate and will contribute to enhancing the efficiency of resource use. Still, with regard to the Water sector, the actions are not sufficiently clear or distinguishable from targets. Also those on urban environment and the reduction of air pollution, of great importance to achieve various environmental and energy goals, are not adequately explained.
87. **REC22:** We recommend that the actions in the Water sector may be more clearly specified, to be considered in the OP Sustainability and Resource-Use Efficiency.

88. **REC23:** We recommend that the actions to improve the quality of urban environment and the reduction of air pollution covered by TO 6 may be more explicit, linking them with the promotion of low-carbon strategies directed to urban areas covered by TO 4. To be considered in the Regional OPs.
89. **REC24:** We consider that there is an overlap in TO 6 between priority 6.3 and priority 6.4 with regard to natural heritage. We recommend that priority 6.3 may primarily concentrate in cultural heritage, 6.4 in natural heritage.

Social Inclusion and Employment Thematic Area

90. TOs 8 (Promoting employment and supporting labour mobility) and 9 (Promoting social inclusion and combating poverty) present, in the Portuguese case, a justification which puts them at the hinge between the objectives of competitiveness and social cohesion ones, taking into account the high levels of unemployment and the role of active employment policies. The defined priorities cover a broad spectrum of policy areas.
91. In this thematic area a fairly complete set of investment priorities is considered, perhaps with an excessive breakdown. However, the PA already denotes a concern to highly articulate some of the priorities, namely 9.5 (Promoting the social economy and social enterprises) and 9.9 (Support for social enterprises) and priorities 8.3 (Self-employment, entrepreneurship and business creation) and 8.8 (Development of business incubators and investment support for self-employment and business creation).
92. Sufficient job creation to stop the growth of unemployment and lower it to acceptable levels is one of the biggest challenges ahead for the Portuguese economy within the timeframe covered by the PA. The design of an effective employment policy requires a correct diagnosis of the situation that has led to the current levels of unemployment. In the Portuguese case, the diagnosis is made and recognised both in the proposed PA and in the prospective diagnosis of thematic nature - Social Inclusion and Employment. We must underline, however, a certain subordination of the subject of unemployment to the issue of poverty risk and social exclusion, which is sometimes emphasised at the expense of the cost of unemployment in terms of loss of potential output and depreciation of human capital. Furthermore, in the later stages of the programming chain, it would also be desirable that the design of measures and quantification of objectives were based on an explicit reflection on the implications of recent reforms of the labour market institutions in the predictable effectiveness of interventions aimed at achieving different goals.
93. It is appropriate that the goal of job creation appears linked both to the field of competitiveness and the field of employment. It is considered especially appropriate that the aforementioned objective is also pursued by way of business creation and self-

- employment, in both cases reserving a role for promoters of initiatives arising from unemployment situations or other.
94. It is also regarded as a positive aspect of the PA that the measures promoting employability distinguish different segments of target workers and propose appropriate solutions to the specific circumstances of each segment, namely unemployed workers or in other situations of non-employment, employed workers at risk of losing their jobs and individuals belonging to vulnerable groups towards the labour market.
 95. The PA also includes a set of priorities aimed at improving the functioning of the labour market and its institutions with special emphasis on those related to building capacity and improving the efficiency of public employment service, a significant addition / element of active employment policies which entrust themselves to promoting employability but also job creation.
 96. **REC25:** We recommend clarifying the boundary between supporting entrepreneurship in the frameworks of competitiveness policy and employment policy, where, in the latter case, all sectors and not just those of tradable goods and services must be eligible.
 97. In the field of social inclusion, the Partnership Agreement assumes an appropriate set of priorities, including promoting the access to health care and other social services and infrastructures.
 98. **REC26:** We recommend, however, the consecration of the 'proximity' dimension as an essential one of the expected results in terms of access to health and social services and infrastructure investments in the respective services, preferably directing to regional OPs all priorities that concern the activities in which the 'proximity' dimension is relevant.
 99. The issue of territorial cohesion is evident in the available PA draft with particular intensity in the thematic areas of Social Inclusion and Employment and Human Capital. In many of the investment priorities framed in these areas, the sub-regional and local dimension is present, which is consistent with the operation of criteria associated with equal conditions of access to local services.
 100. In the scope of NUTS II, the PA should make a relevant contribution to territorial cohesion, taking into account the strong positive discrimination of the less developed regions (North, Centre, Alentejo and Azores).
 101. At sub-regional level, we must refer the opportunity created by the integrated approaches to territorial development, which also potentiate goals as a tool to promote territorial cohesion. Not only do we envisage the use of instruments particularly suited to problem territories (CLLD), but also within ITI at NUTS III level will it be possible to discriminate positively the least developed territories in terms of financial allocations.
 102. A gap that can be filled mainly concerning the elaboration of regional OPs relates to the lack of a sufficiently detailed diagnosis

regarding the geographical level at which the reality of economic cohesion is portrayed (in most cases, the diagnosis refers to NUTS II reality, never dealing with the reality of NUTS III) as well as the insufficient treatment that proximity services were subject to.

103. Less well addressed are the issues related to the Digital Agenda in its territorial ventilation, which may have important implications in terms of cohesion. Moreover, in the context of economic cohesion, and considering the particular case of low density areas, we believe that the PA should not exclude or should even provide actions in continuity with what were the PROVERE strategies and VALORIZAR programme.
104. A particular strength that stands out from the investment priorities of the PA which are more related with the intersection between social and territorial cohesion is the orientation of proximity services to meet the needs of demand, countering the past trend for a supply leadership, and also for the primacy of the equipment over the service itself. Investments defined only by asymmetry correction criteria due to lack of market appetite should indeed be justifiable only in individual cases, and even then, must involve policies to encourage demand. The concern about the financial and environmental sustainability of the various equipments is also justified.
105. **REC27:** Even in a subsequent moment to the submission of the AP, we recommend that an integrated diagnosis of proximity services is performed, updated or completed and which may group all their dimensions and that may provide a territorial vision - not just a sectoral one - of the needs and gaps to be addressed.

Q1.1. Consistência e Relevância dos Objetivos

O diagnóstico das disparidades, necessidades de desenvolvimento e potencial de crescimento do país encontra-se devidamente fundamentado e alinhado com os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020, com as recomendações do Conselho Europeu, com o Programa Nacional de Reformas e o Programa do Governo?

A proposta de Acordo de Parceria ocorre num momento em que se encontram estabilizados os documentos programáticos europeus para o período 2014-2020 (em primeiro lugar, a Estratégia Europa 2020) bem como os Objetivos Temáticos do Quadro Estratégico Comum que enquadram, a nível europeu, as prioridades a observar na utilização dos FEEI. Subsidiariamente à Estratégia Europa 2020, Portugal definiu igualmente os objetivos e metas para o seu Programa Nacional de Reformas.

Por outro lado, e visando já a preparação do Acordo de Parceria, foram realizados previamente um conjunto de diagnósticos temáticos e regionais, com uma forte componente estratégica, sendo que o conteúdo essencial desses diagnósticos está vertido na proposta de Acordo de Parceria, para além de constar já da RCM nº 33/2013, de 20 de maio, a qual aprova os pressupostos do Acordo de Parceria e a estrutura operacional dos fundos do Quadro Estratégico Comum.

Globalmente, o diagnóstico realizado está devidamente fundamentado e as grandes prioridades retidas na proposta de Acordo de Parceria, para além de respeitarem o já determinado na RCM nº 33/2013, são consistentes com o diagnóstico realizado e com os grandes desafios identificados. Essas grandes prioridades, traduzidas na identificação de quatro Domínios Temáticos (Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos) estão alinhadas com os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e com o Programa Nacional de Reformas. As prioridades retidas, ainda que considerando os desafios específicos que se colocam a Portugal, articulam-se de forma clara com os objetivos temáticos do QEC. Os diagnósticos incorporam ainda uma análise dos aspetos positivos e a melhorar que resultam das avaliações do QREN.

Do diagnóstico apresentado para o domínio da **Competitividade e Internacionalização**, destacamos os seguintes aspetos:

- Não obstante um crescimento do peso das exportações no PIB, desde 2005, persistem constrangimentos que afetam a competitividade dos setores de bens transacionáveis, decorrentes de uma especialização ainda assente em atividades de menor valor acrescentado e baixa intensidade tecnológica, sujeitas a uma procura internacional pouco dinâmica, a um aumento das pressões concorrenciais e a uma evolução desfavorável da taxa de câmbio real.

- Em consequência do anterior mas também refletindo a emergência de novas vantagens competitivas, tem-se verificado uma redução acentuada do peso dos setores tradicionais nas exportações

portuguesas e um crescimento das exportações de serviços de transporte e turismo, de matérias-primas transformadas bem como alguma expansão de atividades mais intensivas em conhecimento, mas o peso destas últimas nas exportações de bens e serviços é ainda modesto.

- Perda de atratividade em termos de fluxos líquidos de IDE, a favor de economias da Europa de Leste, com reflexos negativos no desempenho exportador.

- Entraves ao financiamento da atividade económica, com elevados níveis de endividamento das empresas e insuficiência de capitais próprios bem como restrições no acesso ao crédito decorrentes da desalavancagem do sistema bancário português.

- Baixos índices de absorção de recursos humanos altamente qualificados, nomeadamente de investigadores e doutorados, no sector empresarial português.

- Verificou-se uma significativa expansão e consolidação do SCTN, o qual se encontra hoje num processo acelerado de convergência com a média da UE27, oferecendo um perfil diversificado de competências científicas e tecnológicas com forte potencial inovador; no entanto, subsiste uma fraca articulação entre o SCT e o tecido produtivo, ainda que se verifiquem progressos nas dinâmicas de transferência de tecnologia e de surgimento de PME de elevada intensidade tecnológica e perfil exportador, muitas vezes com origem em universidades e centros de I&D.

Este diagnóstico, que é acompanhado de várias recomendações que consideraremos nas questões temáticas da avaliação, fundamenta adequadamente a elevada prioridade a conceder ao domínio temático da Competitividade e Internacionalização, visando reforçar a orientação da política económica em favor do potencial exportador e das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis, promovendo a reindustrialização da economia, o aumento das exportações (por via de maior incorporação de valor acrescentado e da diversificação de mercados). Como componentes dessa dinâmica, para além do reganhar de competitividade de setores mais consolidados e com tradição exportadora, o diagnóstico considera também a dimensão das atividades que valorizem os recursos endógenos e das atividades emergentes intensivas em tecnologia.

Do diagnóstico apresentado para o domínio **Inclusão Social e Emprego**, destacamos os seguintes aspetos:

- Portugal apresenta elevados níveis de pobreza monetária e de exclusão social, refletindo-se em aspetos como: a incidência da pobreza infantil num contexto de vulnerabilidade acrescida dos agregados com crianças, em particular as famílias monoparentais e as numerosas; crescente número de famílias com baixa intensidade de trabalho, tipicamente associados a níveis de escolaridade muito reduzidos; existência de grupos específicos particularmente vulneráveis, como os desempregados de longa duração, as pessoas com deficiências e/ou incapacidades, os imigrantes e minorias étnicas, os sem-abrigo, entre outros.

- O sobre-endividamento das famílias, num contexto de aumento do desemprego, corresponde a um dos fatores emergentes de empobrecimento e de agravamento das situações de pobreza monetária.

- Verifica-se um elevado nível de segmentação do mercado de trabalho nacional, quer no acesso dos jovens e de outros grupos mais vulneráveis ao emprego, como no peso dos contratos temporários; mais recentemente observam-se alterações na composição do universo de desempregados – aumento do desemprego jovem e entre ativos com mais qualificações académicas.

- As políticas ativas de emprego, no seu conjunto, apresentam resultados positivos e, em certos casos, de forte intensidade sobre a probabilidade de emprego dos abrangidos, no médio prazo.

Este diagnóstico incorpora um conjunto de recomendações organizadas em torno das políticas preventivas e de intervenção precoce e das políticas reparadoras e de ativação. No domínio específico do emprego, realça-se a relevância da qualificação dos jovens, da promoção da aprendizagem ao longo da vida, da melhoria da transição entre a formação e o mercado de trabalho, dotando os jovens adultos da experiência profissional necessária e da melhoria do ajustamento do mercado de trabalho, estimulando a criação de emprego e atuando junto dos desempregados com mais dificuldades de reinserção e junto das empresas. Quer no domínio da inclusão quer no domínio do emprego reconhece-se a relevância de políticas e intervenções baseadas na proximidade.

Do diagnóstico apresentado para o domínio do **Capital Humano**, destacamos os seguintes aspetos:

- O nível de qualificações da população é ainda reduzido, no contexto da UE, sendo de realçar o nível insuficiente de conclusão do ensino secundário.

- Persistem problemas de abandono escolar precoce (embora a evolução seja favorável) e elevados índices de insucesso escolar.

- A vulnerabilidade da população com baixas qualificações a situações de desemprego, bem como as crescentes dificuldades de reintegração no mercado de trabalho associadas ao desemprego de longa duração, continuam a colocar desafios muito exigentes às políticas públicas no domínio da qualificação da população adulta/aprendizagem ao longo da vida.

- Persistem debilidades ao nível (i) da orientação e encaminhamento de jovens e adultos para formações adequadas às suas preferências e às necessidades do tecido produtivo, (ii) da identificação de necessidades de formação e (iii) da estruturação da oferta formativa em articulação com a procura de qualificações por parte do tecido produtivo. Por outro lado, a vinculação da estruturação da oferta formativa às dinâmicas regionais em matéria de perfil produtivo e de emprego é ainda insuficiente.

- Um número significativo de crianças permanece sem acesso ao pré-escolar.

Não obstante, verificou-se uma evolução favorável de indicadores nos últimos anos: diminuição da taxa de abandono escolar precoce; aumento da taxa de escolaridade de nível secundário da população entre os 25 e os 64 anos; aumento do peso da população com diploma de ensino superior entre os 30 e os 34 anos.

As recomendações resultantes deste diagnóstico apontam globalmente no sentido da continuação do esforço na produção de qualificações adequadas com elevados padrões de qualidade, mas também a garantia da sua maior orientação para as necessidades do mercado de trabalho, assente numa utilização mais eficiente dos recursos materiais e humanos disponíveis. Em particular, refere-se o reforço das vias profissionalizantes de ensino profissional e vocacional, promovendo o alargamento do universo potencial de candidatos ao ensino superior.

Quanto ao ensino superior, defende-se o aumento do número de estudantes mas, ao mesmo tempo, a racionalização da oferta formativa, adaptando-a às necessidades do mercado de trabalho. O apoio a programas doutorais e pós-doutorais bem como a apoio social aos estudantes carenciados são também considerados.

A aprendizagem ao longo da vida e a melhoria das competências da população ativa e o combate ao abandono escolar precoce permanecem prioridades. A melhoria da formação de professores / formadores e dos modelos pedagógicos, a melhoria da gestão e coordenação dos sistemas de educação e de formação profissional e investimentos complementares ao nível da rede de infraestruturas e equipamentos são outras das prioridades retidas.

Do diagnóstico apresentado para o domínio da **Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos**, destacamos os seguintes aspetos:

- Portugal apresenta uma elevada dependência energética do exterior e uma forte intensidade energética e carbónica das atividades económicas, dos equipamentos públicos, do setor residencial e do sistema de transportes e mobilidade.

- Ao nível do ciclo da água existe uma vasta rede de abastecimento e verificou-se um progresso significativo na qualidade da água para consumo, ainda que persistam assimetrias regionais; houve uma evolução positiva em termos de saneamento de águas residuais, mas não foram atingidos objetivos do PEAASAR.

- Ao nível dos resíduos, Portugal encontra-se dotado de redes e infraestruturas de gestão de resíduos, estando a totalidade da população servida por sistemas de recolha; no entanto, mais de metade dos resíduos urbanos continua destinada a aterros sanitários.

- Quanto à prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas, assinala-se a vulnerabilidade crescente à erosão costeira, a desertificação, a degradação do solo, a ocorrência de sismos, cheias, inundações, secas e incêndios florestais.

As recomendações extraídas do diagnóstico dão um significativo relevo à eficiência energética em todos os setores relevantes

(transportes e mobilidade elétrica, setor residencial e de serviços, indústria, administrações públicas e iluminação pública) complementada com a promoção e produção de energias renováveis e com o desenvolvimento de redes inteligentes. Neste domínio refere-se ainda a prioridade a intervenções que permitam promover áreas urbanas inclusivas e sustentáveis do ponto de vista ambiental, energético, de mobilidade e intermodalidade, destacando-se os processos de regeneração e reabilitação urbanas.

Quanto à água e aos resíduos, as recomendações vão no sentido de dar continuidade às linhas de intervenção em curso, com reforço da monitorização e da eficiência dos sistemas, nomeadamente através da reutilização de águas residuais ou da valorização dos resíduos.

A proteção do ambiente e a prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas incorporam um conjunto completo de recomendações, em linha com as orientações europeias na matéria.

Finalmente, o diagnóstico identifica a forte articulação entre a sustentabilidade e eficiência no uso de recursos e os domínios setoriais da agricultura / floresta e do mar / pescas, relevando:

- Apoio à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas; a melhoria da gestão sustentável das explorações agrícolas; apoios específicos ao desenvolvimento de modos de produção integrada e biológica, medidas agro-ambiente-clima; apoios às áreas da Rede Natura 2000; apoio aos investimentos nas explorações agrícolas que permitam o regadio e a melhoria da eficiência na utilização de água para rega e uma melhor utilização e preservação dos solos; apoios à certificação de produtos agrícolas e florestais; apoio ao processamento dos produtos agrícolas e florestais, junto à produção.

- Promoção da sustentabilidade do setor das pescas; maior articulação com o meio empresarial; modernização da frota; mapeamento de zonas com potencial aquícola; incremento da aquicultura em off shore; incentivo à entrada de jovens na atividade piscatória; proteção da biodiversidade e ecossistemas marinhos.

O diagnóstico das disparidades, necessidades de desenvolvimento e potencial de crescimento do país encontra-se alinhado com os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020?

Em 2010, a Comissão Europeia propôs a “Europa 2020: uma Estratégia Europeia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo”. Aprovada pelo Conselho Europeu, a Estratégia 2020 passou a ser o documento quadro de referência para as políticas estruturais europeias, seja para as políticas setoriais conduzidas ao nível europeu, seja para a política de coesão que incide, de forma predominante, nas regiões europeias menos desenvolvidas.

A Estratégia Europa 2020 define três vetores fundamentais de crescimento que deverão orientar as ações concretas tanto a nível da UE como a nível nacional:

- Crescimento inteligente (promover o conhecimento, a inovação, a educação e a sociedade digital);
- Crescimento sustentável (tornar a nosso aparelho produtivo mais eficiente em termos de recursos, ao mesmo tempo que se reforça a nossa competitividade);
- Crescimento inclusivo (aumento da taxa de participação no mercado de trabalho, aquisição de qualificações e luta contra a pobreza).

Dentro da estratégia Europa 2020, a CE fixou cinco objetivos – no emprego, inovação, educação, inclusão social e clima/energia – a serem atingidos até 2020. Para atingir estes objetivos, a CE propõe uma agenda Europa 2020 que consiste numa série de iniciativas emblemáticas, cuja execução constituirá uma prioridade partilhada com acções a todos os níveis: organizações à escala da UE, Estados-Membros e autoridades locais e regionais.

QUADRO 1

OBJETIVOS E METAS EUROPEIAS E NACIONAIS NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020

Objetivo	Metas Europa 2020	Metas nacionais para 2020
Reforço da I&D e Inovação	Investir pelo menos 3% do PIB em I&D	Entre 2,7% e 3,3%
Melhor e Mais Educação	A taxa de abandono escolar precoce deve ser inferior a 10%	10%
	Pelo menos 40% dos adultos entre 30-34 anos devem ter concluído o ensino terciário ou equivalente	40%
Clima/Energia	20% de redução das emissões de gases com efeito de estufa (em comparação com os níveis de 1990)	+1%
	20% de energias de fontes renováveis	31%
	20% de aumento da eficiência energética	20%
Aumentar o Emprego	75% da população entre 20 e 64 anos devem ter emprego	75%
Combate à pobreza e às Desigualdades Sociais	Redução mínima do número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão para 20 milhões na UE (em comparação com os níveis de 2008)	-200,000

Fonte: Adaptado de: "Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Portugal for the period 2014-2020" e "Diário da República, 1ª série – nº 96 – 20 de Maio de 2013"

QUADRO 2
EUROPA 2020: INICIATIVAS EMBLEMÁTICAS

União da Inovação	Tem como objetivo melhorar as condições e o acesso a financiamento da investigação e inovação, colmatando o desfasamento existente entre ciência e mercado, transformando as invenções em produtos e serviços, estimulando o crescimento o emprego.
Juventude em movimento	Tem como objetivo melhorar o desempenho dos sistemas de educação e facilitar a entrada dos jovens no mercado de trabalho e a mobilidade de estudantes e jovens profissionais.
Uma Agenda digital para a Europa	Tem como objetivo retirar de forma sustentável benefícios económicos e sociais do mercado único digital com base na internet de alta velocidade.
Uma Europa eficiente em termos de recursos	Tem como objetivo apoiar a transição para uma economia hipocarbónica e eficiente na utilização de recursos, promovendo o aumento do uso de fontes de energia renováveis, desenvolvimento de tecnologias “verdes”, modernização do setor dos transportes e eficiência energética.
Uma política industrial em prol do crescimento verde	Tem como objetivo melhorar o ambiente empresarial para as PME, fomentar o empreendedorismo, e desenvolver uma base industrial sustentável capaz de inovar e competir globalmente.
Uma Agenda para novas qualificações e novos empregos	Tem como objetivo modernizar os mercados de trabalho, aumentar a qualificação dos recursos humanos, e promover a flexibilidade e segurança no trabalho.
Uma plataforma europeia contra a pobreza	Tem como objetivo assegurar a coesão económica, social e territorial, permitindo que as camadas mais pobres e socialmente excluídas da população desempenhem um papel activo na sociedade.

O diagnóstico realizado e as recomendações e prioridades que dele são extraídas estão globalmente alinhados com os grandes objetivos e as iniciativas emblemáticas da Europa 2020.

Tomando como referência as metas associadas aos objetivos Europa 2020, a proposta de Acordo de Parceria assinala que, ao longo da última década, Portugal evoluiu positivamente em vários desses indicadores – e para qual contribuiu, por vezes de forma decisiva, a aplicação dos fundos comunitários - destacando-se entre eles a taxa de abandono escolar precoce (de 43,6% em 2000 para 23,2% em 2011), a proporção da despesa em I&D no PIB (de 0,73% em 2000 para 1,5% em 2011) e o peso das energias renováveis no consumo total de energia no país (de 19,2% em 2004 para 27,3% em 2011). Em sentido inverso, registou-se algum retrocesso no indicador relativo à taxa de emprego (de 73,5% em 2000 para 69,1% em 2011), refletindo a deterioração do mercado de trabalho em Portugal.

O diagnóstico e recomendações relativos à Competitividade e Internacionalização estão diretamente alinhados com o objetivo Reforço da I&D e Inovação e, com particular acuidade no caso português, deve constituir o contributo estruturalmente mais sustentável para o objetivo Emprego.

O diagnóstico e recomendações relativos à Inclusão Social e Emprego estão diretamente alinhados com o objetivo Emprego e com o objetivo Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais.

O diagnóstico e recomendações relativos ao Capital Humano estão diretamente relacionados com o objetivo Melhor e Mais Educação, estando ainda alinhados com o objetivo Reforço da I&D e Inovação pela via da formação avançada e do aumento das qualificações e seus impactos em termos de competências para a I&D, de capacidade inovadora e de competitividade das empresas. Existe ainda um alinhamento importante com o objetivo Emprego, pela via do aumento das qualificações e da maior adequação entre oferta de qualificações e necessidades das empresas.

O diagnóstico e recomendações relativos à Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos estão diretamente alinhados com o objetivo Clima / Energia, sendo que a temática da eficiência energética e da descarbonização da economia têm um elevado relevo no diagnóstico e nas recomendações.

Pelas razões já apontadas, o diagnóstico e as recomendações estão igualmente alinhados com a generalidade das iniciativas emblemáticas, com exceção da relativa à Agenda Digital para a Europa, já que as referências à agenda digital são escassas no diagnóstico realizado e, como veremos mais adiante, o objetivo temático associado às TIC (OT 2) tem pouca expressão na proposta de Acordo de Parceria.

O diagnóstico das disparidades, necessidades de desenvolvimento e potencial de crescimento do país encontra-se alinhado com as prioridades temáticas definidas para o QEC?

O Quadro Estratégico Comum (QEC), definido pela Comissão Europeia, tem como objetivo ajudar os Estados Membros e as regiões na programação e estabelecimento de prioridades de investimento para o período 2014-2020, promovendo a coerência entre estas e a estratégia Europa 2020, e a coordenação entre os cinco fundos – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

A proposta de Regulamento de Disposições Comuns (RDC) identifica onze objetivos temáticos. Ao identificar os objetivos principais da estratégia Europa 2020 a que os fundos QEC devem destinar-se e as ações importantes que poderão ser realizadas conjuntamente no âmbito das suas temáticas, o QEC poderá orientar mais eficazmente, no sentido do crescimento, os fundos destinados aos contratos de parceria e programas.

A proposta do Acordo de Parceria considera os 11 objetivos temáticos do QEC, estabelecendo a sua articulação com os 4 domínios temáticos definidos para Portugal – Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano, e

Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, tal como reproduzido no Quadro 3, relacionando ainda os objetivos temáticos com os constrangimentos identificados no diagnóstico.

QUADRO 3

ARTICULAÇÃO DOMÍNIOS TEMÁTICOS DO ACORDO DE PARCERIA COM OS OBJETIVOS TEMÁTICOS DEFINIDOS NO QEC

Objetivos Temáticos	Domínios Temáticos			
	Competitividade e internacionalização	Inclusão social e emprego	Capital humano	Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos
(1) Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	+++	*	*	+
(2) Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade	+++	*	*	*
(3) Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas e dos setores agrícola (para o FEADER), das pescas e da aquicultura (para o FEAMP)	+++	*	*	+
(4) Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores	*			+++
(5) Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos	*	*		+++
(6) Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	+			+++
(7) Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infra-estruturas	+++			+
(8) Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	++	+++		
(9) Promover a inclusão social e combater a pobreza		+++	*	
(10) Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	*	*	+++	*
(11) Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente	++	+	+	+

+ a +++ intensidade da articulação; * relação indireta (não implica mobilização de recursos ao abrigo do objetivo temático).

Fonte: Acordo de Parceria 2014-2020, Versão 14/10/2013

O diagnóstico das disparidades, necessidades de desenvolvimento e potencial de crescimento do país encontra-se alinhado com o Programa Nacional de Reformas, com as recomendações do Conselho Europeu e com o Programa do Governo?

De acordo com a Estratégia Europa 2020, o Programa Nacional de Reformas (PNR) a apresentar por cada País deve, simultaneamente, ser elaborado em articulação com o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), garantindo a coerência entre instrumentos, com reformas que no curto prazo levem em conta a prioridade da consolidação orçamental e da correção dos desequilíbrios macroeconómicos e que contribuam para o reforço da competitividade, do crescimento e do emprego.

O Portugal 2020 – Programa Nacional de Reformas, tem como foco a identificação dos estrangulamentos nacionais ao crescimento e ao emprego e a definição de linhas de reforma fortes e consistentes com o quadro macroeconómico apresentado. O exercício de focalização e definição de linhas de ação tem como referência o objetivo agregador de garantir que a posição de Portugal nos diversos indicadores da Estratégia Europa 2020 deve situar-se na média europeia em 2020.

Na "agenda de reformas estruturais" do Programa Nacional de Reformas estão salientadas um conjunto de questões de longo prazo para promover a alteração estrutural da economia portuguesa, o crescimento económico e a correção dos desequilíbrios. A agenda de promoção do crescimento envolve três grandes domínios de atuação: (1) ação determinada e integrada para ultrapassar debilidades estruturais e promover o crescimento da produtividade; (2) correção de outros fatores que afetam de forma estrutural o equilíbrio externo da economia portuguesa; e (3) promoção da adaptabilidade para facilitar o ajustamento estrutural.

Assim, por um lado, o PNR converge com as prioridades da Europa 2020 e, nessa medida, uma parte relevante dos compromissos e metas do PNR coincidem com os objetivos e metas nacionais para a Europa 2020 (ver Caixa de Texto 1). Nesta dimensão, e como já foi analisado nos dois parágrafos anteriores, o alinhamento do diagnóstico de suporte ao Acordo de Parceria com o PNR é indiscutível. Considerando a Agenda de Reformas Estruturais do PNR (Quadro 4), verificamos que as agendas "Qualificação do tecido empresarial", "Valorização de setores com forte incorporação de valor e aproveitamento de recursos endógenos", "Investigação, desenvolvimento e inovação", "Reforço da agenda de internacionalização" e "Melhoria do ambiente de negócios e promoção do empreendedorismo" estão diretamente relacionadas com o diagnóstico do Acordo de Parceria e com as prioridades retidas para o domínio temático da Competitividade e da Inovação. A agenda da "Qualificação dos portugueses" coincide com as prioridades definidas para o domínio temático do Capital Humano. A agenda da "Redução da dependência energética" coincide com as prioridades incluídas no domínio temático da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos no âmbito do OT 4. De salientar ainda que o PNR dá relevo às reformas estruturais que visam uma maior adaptabilidade na economia e na sociedade, levando a uma maior eficiência do "contexto", sendo que algumas dessas dimensões têm igualmente relevo no Acordo de Parceria, nomeadamente a modernização da Administração Pública.

O PNR reflete igualmente a especificidade, no contexto europeu, dos desafios e objetivos nacionais, traduzida na relevância de objetivos e agendas associadas ao equilíbrio externo e à consolidação orçamental.

CAIXA DE TEXTO 1

COMPROMISSOS E METAS DO PORTUGAL 2020 – PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

- Redução do défice público: 4,6% do PIB em 2011, 3% em 2012 e 2% em 2013
- Aumento do peso das exportações no PIB para 40% em 2020
- Intensidade em I&D (DIDE/PIB): 2,7% - 3,3%, dos quais de 1,0% - 1,2% no sector público e de 1,7% - 2,1% no sector privado em 2020 (1,9% em 2014)
- Redução para 10% da taxa de saída precoce do sistema de ensino em 2020 (15% em 2014) e aumento para 40% de diplomados entre os 30 e os 34 anos em 2020 (30% em 2014)
- 31% da eletricidade consumida produzida com recurso a fontes endógenas e renováveis (23,1 em 2014 com base num critério de média dos últimos dez anos), aumento da eficiência energética em 20% (9,8% em 2015) e contributo nacional para a redução das emissões de gases com efeito de estufa ao nível europeu em 20% em 2020
- Taxa de emprego de 75% para a população entre os 20 e os 64 anos em 2020 (71% em 2014)
- Redução do nível de pobreza em menos 200 000 pessoas em 2020 (menos 50 000 em 2014)

Fonte: Adaptado de Portugal 2020 - Programa Nacional de Reformas

QUADRO 4

AGENDA DE REFORMAS ESTRUTURAIS DO PNR: QUADRO RESUMO

Domínio de atuação	Ações/Agendas
Promover o crescimento da produtividade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Qualificação do tecido empresarial 2. Valorização de setores com forte incorporação de valor e aproveitamento de recursos endógenos 3. Qualificações dos portugueses 4. Investigação, desenvolvimento e inovação
Equilíbrio externo da economia portuguesa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Redução da dependência energética 2. Reforço da agenda de internacionalização 3. Aumento da poupança e redução do endividamento
Promoção da adaptabilidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melhoria do ambiente de negócios e promoção do empreendedorismo 2. Promoção da concorrência 3. Promover a melhoria de funcionamento do setor dos serviços 4. Promoção da eficiência e eficácia do sistema judicial 5. Modernização e otimização da administração pública 6. Melhoria das condições de ajustamento do mercado de trabalho 7. Reformas no mercado de arrendamento e promoção da reabilitação urbana

Fonte: Adaptado de Portugal 2020 - Programa Nacional de Reformas

Estas duas dimensões dos desafios nacionais estão presentes no Acordo de Parceria como também se considera que as prioridades em termos de domínios temáticos são consistentes com a amplitude dos referidos desafios.

A prioridade atribuída ao domínio temático da Competitividade e Internacionalização é coerente com a necessidade de se relançar o crescimento da produtividade e o crescimento do produto, no quadro de uma reorientação dos recursos e da economia para setores competitivos de bens transacionáveis internacionalmente. No médio prazo, essa é a única forma sustentável de se consolidar o equilíbrio externo, sendo que com mais competitividade e mais crescimento se observará igualmente um melhor comportamento da arrecadação fiscal e, por via da redução do desemprego, uma redução da despesa com prestações sociais.

Assim, os objetivos do equilíbrio externo e das contas públicas não apenas são compatíveis com a lógica do Acordo de Parceria e das suas prioridades, como também serão potenciados de forma sustentável por elas. Acresce ainda um efeito direto sobre a Balança de Transações Correntes e de Capital, decorrente de ao Acordo de Parceria estar associada uma transferência líquida de fundos entre Portugal e a UE, bem como um efeito direto sobre as contas públicas decorrente do cofinanciamento de uma fração da despesa pública associada às operações a cofinanciar.

Globalmente, as recomendações do Conselho Europeu¹, para além de validar os compromissos assumidos pelo Governo Português no âmbito do Plano Nacional de Reformas e de reafirmar a necessidade de cumprimento das medidas decorrentes do Memorando de Entendimento de 17 de Maio de 2011, convergem com a prioridade atribuir à competitividade em paralelo com a prossecução das chamadas reformas estruturais. O Conselho Europeu indica que todas as políticas públicas devem contribuir para o aumento da competitividade, através da sinergia e da coordenação de atividades financiadas por fundos estruturais, com outros instrumentos de financiamento, entre eles o Horizonte 2020 e o programa COSME.

O Programa de Governo, apresentado aos portugueses pelo XIX Governo Constitucional em 2011, assenta em cinco pilares fundamentais: o Desafio da Mudança, as Finanças Públicas e o Crescimento, a Cidadania e a Solidariedade, a Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional e, por fim, o Desafio do Futuro.

É expectável que os Programas englobados no Acordo de Parceria se cruzem com particular relevância com os pilares das Finanças Públicas e Crescimento e da Cidadania e Solidariedade e Desafio do Futuro.

Em particular, destaca-se desde já, no Programa de Governo, o objetivo de apoiar e incentivar a reestruturação e renovação do tecido empresarial e a captação do investimento direto estrangeiro, prosseguindo os objetivos de aumento das exportações, de geração de emprego e de melhoria da competitividade nacional. O investimento na Investigação, Desenvolvimento e Inovação constitui igualmente uma das prioridades do Programa de Governo. Outra área com particular relevância é a da modernização administrativa e de reforma da administração pública, prioridade que se cruza com a orientação de que

¹ Ver "Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Portugal and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Portugal, 2012-2016", de 6 de Julho de 2012, Conselho da União Europeia.

a modernização administrativa será uma prioridade transversal aos diferentes Programas Operacionais.

QUADRO 5

PROGRAMA DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL: QUADRO RESUMO

Desafio da Mudança	Tem como eixos de ação ao nível do sistema político, das práticas de governação e da regulação, a racionalização das estruturas do Governo, o controlo e a gestão, e a regulação.
Finanças Públicas e Crescimento	Tem como objetivo fazer Portugal regressar ao financiamento em condições normais de mercado, e subsequentemente lançar as bases para a promoção de um crescimento económico sustentado, a criação de emprego e a promoção da solidariedade.
Cidadania e Solidariedade	Desdobra-se em seis pilares essenciais: Justiça, Administração Interna, Saúde, Segurança Social e Solidariedade, Comunicação Social e Desporto e Juventude.
Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional	Tem como objetivos, tanto o reforço da diplomacia económica, a evolução das Relações Bilaterais e Multilaterais e a Valorização das Comunidades Portuguesas, como a preservação da independência nacional e a garantia da sua autonomia face a terceiros.
Desafio do Futuro	Tem foco em cinco áreas: educação, ensino superior, ciência, cultura e produtos, competências e serviços de excelência desenvolvidos no mercado nacional. Todas representam, segundo o programa, áreas determinantes no futuro coletivo do país.

Fonte: Adaptado do Programa do XIX Governo Constitucional.

O quadro financeiro global e as prioridades de investimento são consistentes com o potencial de crescimento do país e com as restrições financeiras globais para o período 2014-2020?

Considerando o contexto macroeconómico nacional, em termos de grandes agregados, desenvolvemos no Anexo A uma análise quantitativa sobre os impactos macroeconómicos decorrentes da aplicação dos FEEI no período 2014-2020. A análise é desenvolvida a dois níveis:

- Impactos macroeconómicos de “curto prazo”, por via do *nexus* aplicação dos FEEI / impactos via procura (despesa agregada);
- Impactos macroeconómicos de “longo prazo”, avaliados com base nos efeitos potenciais da aplicação dos FEEI sobre a estrutura produtiva.

A metodologia seguida é descrita com detalhe no Anexo A e, como é normal neste tipo de exercícios, implica fixar um conjunto de pressupostos que poderão não se verificar.

Numa ótica de curto prazo (impactos para o período 2014-2020, via despesa associada à execução das operações cofinanciadas), concluímos:

- Um impacto positivo e relevante sobre o PIB, ascendendo, em termos médios anuais, a +1,57 p.p. na taxa de crescimento do PIB;
- Um impacto positivo sobre o emprego, ascendendo a uma taxa anual média de crescimento de 1,09%;

- Um impacto positivo sobre o saldo da balança de bens e serviços, correspondendo a um aumento médio de 0,65 p.p. do rácio saldo da balança de bens e serviços / PIB;

- Um impacto anual médio, positivo, de 0,16 p.p., face ao valor de 2013, sobre o rácio saldo orçamental primário / PIB.

Em termos de longo prazo, os efeitos ocorrerão via alteração da estrutura produtiva e, assim sendo, serão mais prolongados no tempo. Embora se tenham assumido hipóteses bastante conservadoras, o modelo prevê impactos positivos sobre o produto PIB potencial (+ 2,67% e + 3,33% em 2020 e 2030, face ao valor de 2013) bem como um impacto estrutural positivo no saldo da balança de bens e serviços, equivalente a + 1,05 p.p. em 2020 e + 1,31 p.p. em 2030 no rácio saldo da BBS / PIB.

Conclusões e Recomendações

A proposta de Acordo de Parceria ocorre num momento em que se encontram estabilizados os documentos programáticos europeus para o período 2014-2020 (em primeiro lugar, a Estratégia Europa 2020) bem como os Objetivos Temáticos do Quadro Estratégico Comum que enquadram, a nível europeu, as prioridades a observar na utilização dos FEEI. Subsidiariamente à Estratégia Europa 2020, Portugal definiu igualmente os objetivos e metas para o seu Programa Nacional de Reformas.

O diagnóstico que suporta a proposta de Acordo de Parceria, as recomendações incluídas nesse diagnóstico e a identificação dos domínios temáticos a considerar (Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos) são convergentes e coerentes os objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e com o Programa Nacional de Reformas. As prioridades retidas, ainda que considerando os desafios específicos que se colocam a Portugal, articulam-se de forma clara com os objetivos temáticos do QEC.

O diagnóstico e recomendações relativos à Competitividade e Internacionalização estão diretamente alinhados com o objetivo europeu de Reforço da I&D e Inovação e, com particular acuidade no caso português, deve constituir o contributo estruturalmente mais sustentável para o objetivo Emprego. O diagnóstico e recomendações relativos à Inclusão Social e Emprego estão diretamente alinhados com os objetivos europeus Emprego e Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais. O diagnóstico e recomendações relativos ao Capital Humano estão diretamente relacionados com o objetivo Melhor e Mais Educação, estando ainda alinhados com o objetivo Reforço da I&D e Inovação pela via da formação avançada e do aumento das qualificações e seus impactos em termos de competências para a I&D, de capacidade inovadora e de competitividade das empresas. Existe ainda um alinhamento importante com o objetivo Emprego, pela via do aumento das qualificações e da maior adequação entre oferta de qualificações e necessidades das empresas. O diagnóstico e recomendações relativos à

Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos estão diretamente alinhados com o objetivo Clima / Energia, sendo que a temática da eficiência energética e da descarbonização da economia têm um elevado relevo no diagnóstico e nas recomendações.

O diagnóstico realizado e as recomendações produzidas são igualmente consistentes com desafios específicos de Portugal, considerados no PNR, como o são o relançamento do crescimento (e consequente redução do desemprego), a consolidação do equilíbrio externo e a consolidação orçamental. Em particular, o relevo dado ao domínio temático Competitividade e Internacionalização é coerente com a via mais sustentável para a resposta aos desafios do crescimento, do equilíbrio externo e da consolidação orçamental, sem esquecer a articulação que também existe entre o domínio temático do capital humano e a competitividade e o emprego bem como entre o domínio temático da inclusão social e emprego e a combate aos elevados custos sociais decorrentes do ajustamento orçamental e do ajustamento estrutural da economia.

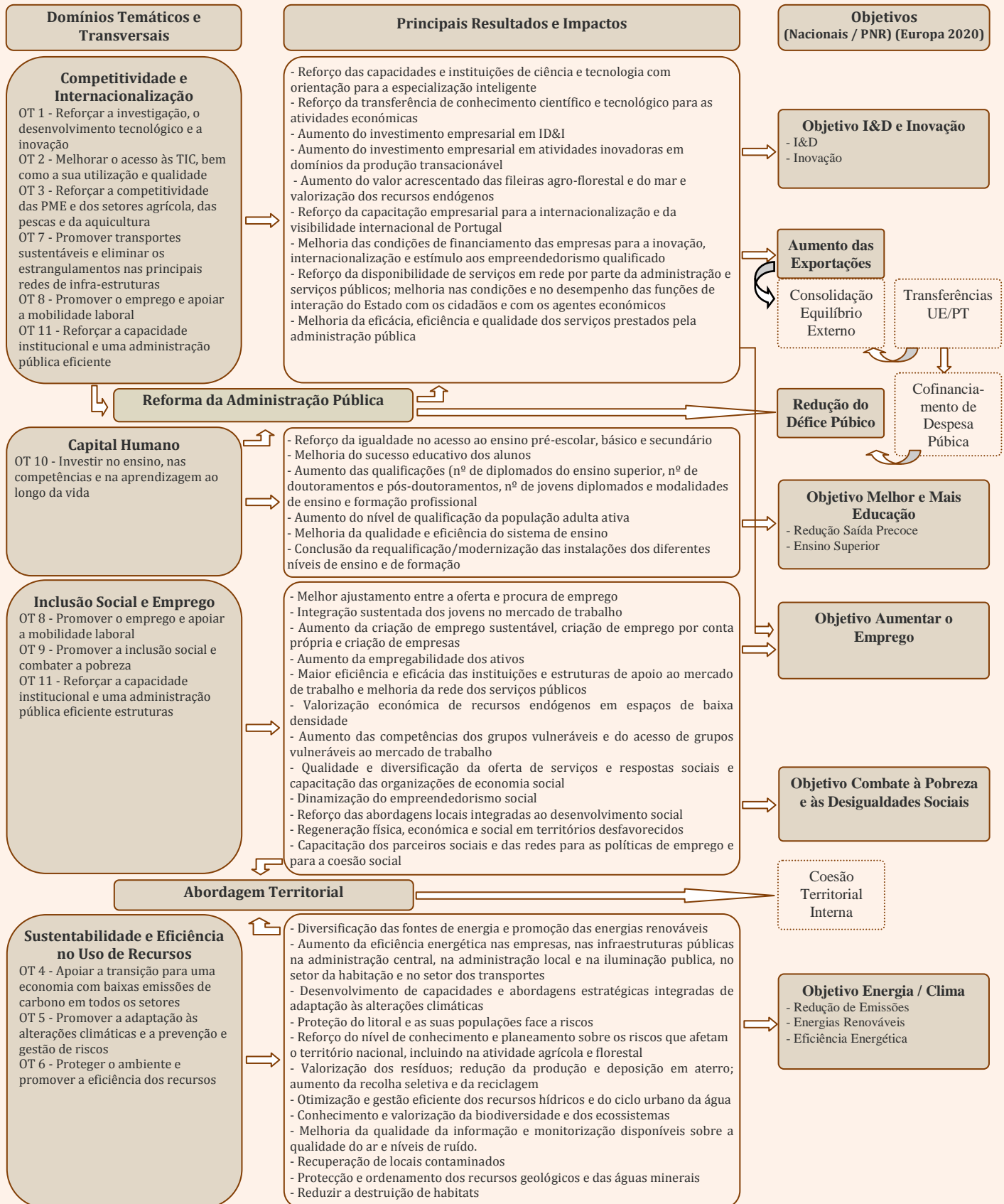
Através de um exercício econométrico, necessariamente sensível aos pressupostos e simplificações consideradas, concluímos que a aplicação dos FEEI ao longo do período 2014-2020 gerará, pela via da despesa / procura agregada, impactos positivos relevantes sobre o PIB (1,57 p.p. em média anual) e, ainda, impactos positivos sobre o emprego e sobre a balança de bens e serviços. O impacto sobre o equilíbrio das contas públicas será moderadamente positivo.

No longo prazo, embora admitindo hipóteses conservadoras, verificar-se-ão impactos positivos sobre o PIB potencial e sobre o sado da balança de bens e serviços. Estes impactos serão duradouros, já que decorrerão via alteração estrutural da economia.

A adequação das grandes prioridades retidas (temáticas e transversais) aos desafios da economia e da sociedade portuguesas parece-nos assim consensual². Na Figura 1, identificamos as principais articulações subjacentes à consistência da lógica global do Acordo de Parceria com os grandes objetivos europeus e nacionais.

² No mesmo sentido ver a opinião global produzida pela OCDE sobre o Acordo de Parceria, "OECD Contribution to the Framework Paper for Portugal's EU Partnership Agreement 2014-2020".

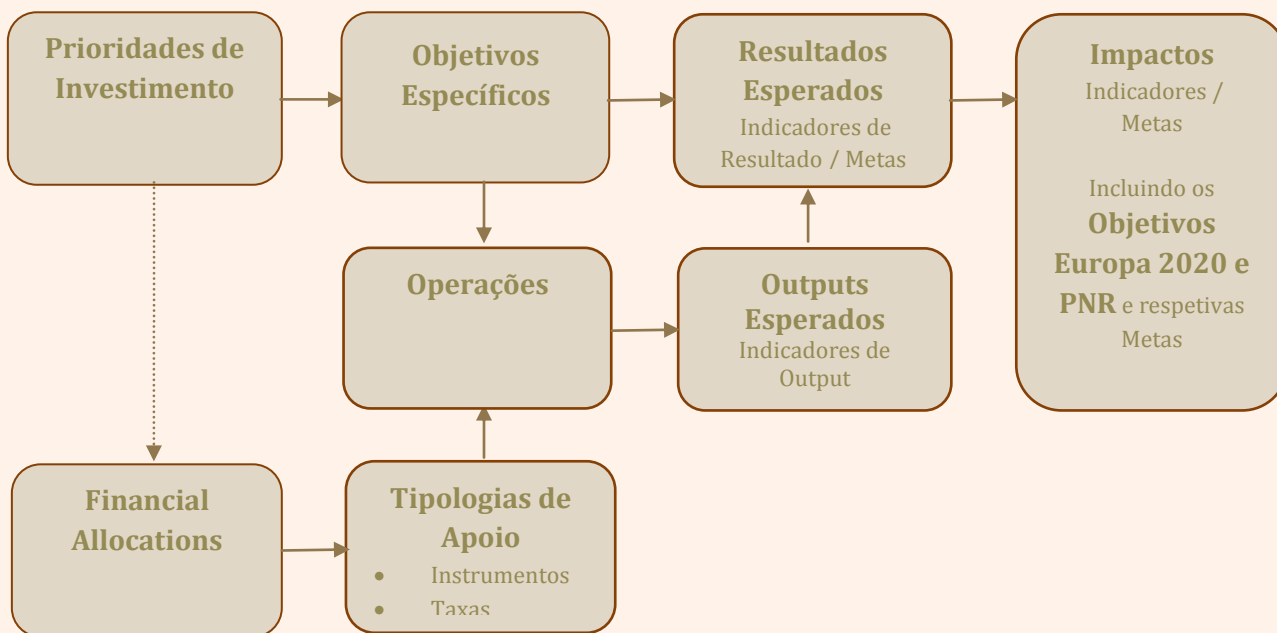
FIGURA 1
CONSISTÊNCIA: PRINCIPAIS ARTICULAÇÕES PRESENTES NO ACORDO DE PARCERIA



Q1.2. Qual o potencial contributo do conjunto dos Fundos para as metas da Estratégia Europa 2020 em Portugal, tendo por base a situação nacional e regional de partida e a dimensão dos recursos afetos e os resultados esperados?
Contributo para objetivos e metas

Esta questão, relativa ao contributo do conjunto dos FEEI para as metas da Estratégia Europa 2020 em Portugal, foi destacada, na nossa proposta, da questão anterior com o intuito de se proceder a um exercício mais quantitativo. No entanto, a informação constante na versão analisada do Acordo de Parceria é ainda insuficiente para esse tipo de exercício, essencialmente devido ao facto de, por um lado, não haver ainda informação sobre dotações financeiras indicativas para as diferentes prioridades de investimento e, por outro lado, devido à inexistência de definição de metas quantitativas relativamente aos resultados previstos. Acresce que a própria especificação dos resultados é ainda insuficiente na versão analisada do Acordo de Parceria.

FIGURA 2
 QUADRO LÓGICO PARA AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS



O sistema de indicadores da Proposta de Acordo de Parceria permite de forma direta obter os indicadores associados às metas da Estratégia Europa 2020 e do Programa Nacional de Reformas?

Para medir os progressos na realização dos objectivos da estratégia Europa 2020, foram definidas cinco grandes metas para toda a UE, associadas a 8 indicadores:

- I&D e Inovação: Despesa em I&D (em % do PIB);
- Emprego: Taxa de emprego (população 20-64 anos);
- Alterações Climáticas e Energia: % de energias renováveis no consumo de energia final; Eficiência energética (% ganho face a consumos de energia primária no cenário de referência); Emissões de gases com efeito de estufa (% variação relativamente aos níveis registados em 1990);
- Educação: Taxa de abandono escolar precoce; % População com ensino superior ou equiparado entre 30-34 anos;
- Pobreza e exclusão social: Pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (variação absoluta face a 2008).

Nos Planos Nacionais de Reformas, estas metas são traduzidas em metas nacionais, para que cada Estado-Membro possa avaliar os seus próprios progressos relativamente a esses objectivos.

QUADRO 6
METAS DE PORTUGAL NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020 E SITUAÇÃO EM 2011

Objetivo	Indicadores	Meta PT 2020	2011
Reforço da I&D e da Inovação	Despesa em I&D / PIB	2,7% a 3,3%	1,5%
Melhor e Mais Educação	Taxa de abandono escolar precoce	10,0%	23,2%
	% População com ensino superior ou equiparado entre 30-34 anos	40,0%	26,1%
Clima / Energia	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE).	+1,0%	-8,0% ⁽¹⁾
	% Energias renováveis no consumo de energia final	31,0%	27,3%
	Eficiência Energética (ganho % no consumo de energia primária face a 2005)	20,0%	16,5%
Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	75,0%	69,1%
Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais	Pessoas em risco pobreza ⁽²⁾ / exclusão social (variação face a 2008)	-200 mil	- 156 mil

(1) Dado provisório

(2) Rendimentos de 2010

Fonte: RCM nº 33/2013

A proposta de Acordo de Parceria não inclui um sistema de indicadores, remetendo a definição de indicadores de realização e de resultado e indicadores financeiros para o estabelecimento posterior do Quadro de Desempenho, dependente da estabilização dos termos de aplicação do quadro de desempenho a nível comunitário, e para a elaboração dos PO, em concordância com o *Draft Template and Guidelines on the Content of the Partnership Agreement*.

Não obstante, os principais resultados esperados definidos na proposta de Acordo de Parceria, por domínio temático, deverão também levar em conta objetivos e metas da Europa 2020.

Na versão de 14/10/2013 do AP verifica-se já um assinalável esforço para apresentar objetivos e resultados esperados mais focados. No entanto, esse trabalho está ainda insuficientemente elaborado, sendo de destacar:

- Os resultados esperados nem sempre estão formulados por prioridade de investimento, nem tão pouco estão claramente associados a um dado objetivo enunciado.
- Com alguma frequência os resultados esperados aparecem formulados praticamente sob a forma de indicadores de resultado, o que é inconsistente com a futura definição dos indicadores de resultado e das respetivas metas.

Assim sendo, há ainda uma margem de progresso significativa – tanto mais importante quanto se pretende uma focagem em resultados – para a aplicação em concreto, no Acordo de Parceria, do quadro lógico indicado na Figura 2, ainda que a definição de indicadores venha a ocorrer em momento posterior.

Ao ser estabilizado o conjunto de indicadores de resultado associados às prioridades de investimento, dever-se-á levar em conta a possibilidade de, por leitura direta ou por agregação, vir a obter os indicadores associados aos objetivos e metas da Europa 2020 e do PNR.

A Proposta de Acordo de Parceria quantifica de forma adequada a situação de partida, para esses indicadores, para o país e para as regiões NUT II?

A Proposta de Acordo de Parceria caracteriza a situação de partida, em 2011, para os indicadores associados às metas Europa 2020 no país, acautelando o facto de Portugal ainda estar, em regra, distante das metas a atingir.

No documento, é também referida a evolução positiva, ao longo da última década, de vários dos indicadores associados às metas Europa 2020 em Portugal, nomeadamente, a diminuição da taxa de abandono escolar precoce (de 43,6% em 2000 para 23,2% em 2011), o aumento da proporção da despesa em I&D no PIB (de 0,73% em 2000 para 1,5% em 2011) e aumento do peso das energias renováveis no consumo total de energia (de 19,2% em 2004 para 27,3% em 2011).

Uma análise mais aprofundada da situação de partida relativamente às metas da Europa 2020, embora ainda não considerando a dimensão regional, é realizada no documento “Estratégia Europa 2020 - Ponto de Situação das Metas em Portugal”, no qual se analisa a evolução passada das variáveis que quantificam as metas nacionais para cada um dos Objetivos da Europa 2020 (ver anexo B).

No entanto, refira-se que em relação a alguns dos objetivos a situação de partida em Portugal agravou-se significativamente em 2012/2013, devido à forte queda do PIB e aos níveis muito elevados de desemprego.

A proposta de acordo de Parceria inclui ainda, no âmbito dos diagnósticos por domínio temático, uma análise da evolução recente de alguns dos indicadores associados às metas da Europa 2020 nas regiões NUT II, nomeadamente: despesa em I&D em % do PIB, taxa de emprego, e taxa de abandono escolar precoce. Nos diagnósticos regionais são apresentados dados adicionais sobre as situações de partida nas respetivas regiões NUT II, embora seja manifesta a falta de dados regionais para alguns dos indicadores, em particular no domínio da inclusão social, energia e emissões de gases com efeito de estufa.

A Proposta de Acordo de Parceria quantifica o seu contributo para as metas (2020)?

Pelas razões já apontadas, a proposta de Acordo de Parceria não quantifica, nem permite ainda quantificar, o seu contributo para as metas específicas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020, sendo que essas metas estão quantificadas no PNR e são reproduzidas no Acordo de Parceria.

Na proposta de Acordo de Parceria considera-se que este dará, a exemplo do verificado no passado com a aplicação dos fundos comunitários, uma contribuição decisiva para a melhoria destes indicadores relacionados com as metas Europa 2020, embora também se reconheça que, com algumas exceções, Portugal ainda está distante das metas a atingir.

Concordamos com essa avaliação e, em particular, destacamos a existência de um grande número de prioridades de investimento cujos resultados contribuem diretamente e indiretamente para as metas Europa 2020 (Quadro 7).

QUADRO 7
 PRIORIDADES DE INVESTIMENTO COM CONTRIBUTO PARA AS METAS EUROPA 2020

Objetivo Temático	Prioridade de Investimento	Contributo para as metas Europa 2020
OT 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	1.1. Fomento da infraestrutura e das capacidades de investigação e inovação (I&I) a fim de desenvolver a excelência na I&I, e a promoção de centros de competência, nomeadamente os de interesse europeu	Contributo para a meta da Despesa em I&D
	1.2. Promoção do investimento [...] das empresas em inovação e investigação, o desenvolvimento de ligações e sinergias entre empresas, centros de I&D e o ensino superior, em especial no domínio de desenvolvimento de produtos e serviços, transferência de tecnologia, inovação social e aplicações de interesse público, estimulação da procura, redes, clusters e inovação aberta através de especialização inteligente [...], apoio tecnológico e investigação aplicada, linhas piloto, recursos humanos, ações precoces de validação de produtos, capacidades avançadas de produção e primeira produção de tecnologias seminais essenciais, bem como difusão de tecnologias de interesse geral	Contributo para a meta da Despesa em I&D; a I&D empresarial deve ser vista como a principal componente do esforço de crescimento da despesa em I&D em % do PIB.
OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura	3.1. Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, inclusive através de viveiros de empresas.	Contributo para a meta da Taxa de Emprego, por via da competitividade e do crescimento.
	3.2. Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME, tendo especialmente em vista a sua internacionalização	
	3.3. Apoio à criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	
	3.4. Apoio à capacidade das PME para participarem nos processos de crescimento e inovação	
OT 4 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores	4.1. Promoção da produção e distribuição de fontes de energia renováveis	Contributo para a meta relativa à % Energias renováveis no consumo de energia final
	4.2. Promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas (indústria, edifícios e frotas);	Contributo para as metas relativas a Eficiência Energética, a % Energias Renováveis no consumo de energia final e às Emissões de Gases de Efeito de Estufa
	4.3. Apoio à utilização da eficiência energética e das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação social	
	4.4. Desenvolvimento e aplicação de sistemas de distribuição inteligentes a níveis de baixa e média tensão	Contributo para a meta relativa a Eficiência Energética
	4.5. Promoção de estratégias de baixa emissão de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente, as zonas urbanas, incluindo a promoção de mobilidade urbana	Contributo para a meta relativa às Emissões de Gases de Efeito de Estufa.
OT 7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas	7.1. Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE - T)	Contributo para a meta das Emissões de Gases de Efeito de Estufa.
	7.3. Desenvolvimento de sistemas de transportes ecológicos e com baixa emissão de carbono, nomeadamente os transportes fluviais e marítimos, os portos e as ligações multimodais [...]	
OT 8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	Todas as prioridades de investimento	De uma maneira geral, estas prioridades de investimento tem contributo potencial para a meta da Taxa de emprego, podendo também contribuir para a meta relativa à diminuição das pessoas em risco pobreza /exclusão social.
OT 9 - Promover a inclusão social e	9.1. Inclusão ativa, em especial com vista a melhorar a empregabilidade	Prioridade de investimento com potencial contributo para as metas

combater a pobreza		relativas à taxa de emprego e à diminuição das pessoas em risco pobreza /exclusão social
	Restantes prioridades do OT 9	Prioridades de investimento com contributo potencial para a meta relativa à diminuição das pessoas em risco pobreza /exclusão social
OT 10 - Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	10.1. Intervenções específicas dirigidas à prevenção e redução do abandono escolar precoce	Contributo para a meta relativa à Taxa de Abandono Escolar Precoce.
	10.2. Melhoria da qualidade, da eficiência e da abertura do ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações	Contributo para a meta relativa à % População com ensino superior ou equiparado entre 30-34 anos
	10.3. Melhoria do acesso à aprendizagem ao longo da vida, a atualização das aptidões e das competências dos trabalhadores e o aumento da pertinência do ensino e da formação para o mercado de trabalho, incluindo a melhoria da qualidade do ensino e formação profissionais e a criação e desenvolvimento de regimes de ensino e aprendizagem profissional, tais como os sistemas de ensino duais	Contributo potencial para a meta da Taxa de Emprego, por via da empregabilidade

Conclusões e Recomendações

Na sua versão atual, a proposta do Acordo de Parceria não quantifica, nem permite quantificar, o contributo do Acordo de Parceria e dos seus PO para as metas nacionais dos objetivos da Europa 2020. Tal conclusão decorre do facto de não haver informação sobre as dotações financeiras indicativas por prioridade de investimento e/ou uma definição de indicadores de resultado e respetivas metas.

Não obstante, numa análise qualitativa, destacamos a existência de um grande número de prioridades de investimento cujos resultados contribuem diretamente e indiretamente para as metas Europa 2020.

Por outro lado, o Acordo de Parceria e o documento complementar sobre “Estratégia Europa 2020 - Ponto de Situação das Metas em Portugal” quantificam de forma assaz completa a situação de partida no que respeita às metas nacionais dos objetivos Europa 2020 (definidas no PNR), tendo como referência o ano de 2011 mas também a evolução passada das variáveis.

Recomendamos que na versão final do Acordo de Parceria, que deverá incluir o Quadro de Desempenho (de acordo com o Art.º 19 da Common Provisions Regulation):

- se aprofunde e dê coerência à definição dos principais objetivos e dos principais resultados associados a cada prioridade de investimento ou, pontualmente, a prioridades de investimento que devam ser implementadas de forma estritamente articulada;
- que a definição dos resultados permita antever a sua associação com os objetivos e metas da Europa 2020 e do PNR;
- embora se admita que a definição dos indicadores de resultado seja posterior à submissão do Acordo de Parceria, os mesmos devem captar componentes centrais dos resultados esperados que vierem a ser definidos e, quando possível e pertinente, devem estar relacionados com os indicadores que suportam as metas da Europa 2020 e do PNR.

Q1.3. Coerência Interna e Externa

Os objetivos, as prioridades de investimento selecionadas, os recursos alocados indicativamente, os principais resultados esperados e a estrutura de Programas Operacionais apresentada na proposta de Acordo de Parceria são coerentes:

- Entre si (coerência interna)?
- Com o diagnóstico?
- Com outros instrumentos relevantes de âmbito comunitário, nacional ou regional de apoio ao investimento público (coerência externa)?

A Questão 1.3 assume um estatuto central no exercício de avaliação ex-ante. Sendo consecutiva à avaliação sobre o diagnóstico e sobre os grandes objetivos que subjazem à estruturação da proposta de Acordo de Parceria, analisamos nesta questão a coerência dos objetivos temáticos e das prioridades de investimento com o diagnóstico bem como a coerência interna do conjunto de prioridades e de programas operacionais e, acessoriamente, a articulação dos mesmos (coerência externa) com outros instrumentos relevantes de política. Uma parte relevante da avaliação aqui produzida fundamenta-se na (e é completada pela) análise mais detalhada relativa a cada um dos domínios temáticos (Q21 a Q52).

Os objetivos e as prioridades de investimento selecionadas, bem como os recursos alocados estão de acordo com o diagnóstico?

Para o período 2014-2020, os FEEI devem ser alocados aos objetivos temáticos previamente definidos no quadro do CSF (*Common Strategic Framework*). Os 11 objetivos temáticos do CSF estão alinhados com a implementação da Estratégia Europa 2020, sendo que os desafios específicos de cada país devem determinar as prioridades quanto à relevância relativa de cada objetivo temático e quanto às prioridades de investimento a considerar.

Tal como já analisado, a proposta de Acordo de Parceria identifica corretamente como principal desafio para Portugal o aumento da competitividade do país, para que – no período 2014-2020 – Portugal reencontre uma trajetória de convergência em direção ao nível médio de desenvolvimento da UE. O aumento sustentado da competitividade, acompanhado de uma reafecção de recursos em favor dos setores de bens transacionáveis, é a condição central para a consolidação sustentada do equilíbrio externo bem como para a criação sustentada de emprego, sendo igualmente – por via do crescimento gerado – condição facilitadora da redução do défice das contas públicas.

Nesta perspetiva, a distribuição proposta das dotações de FEEI pelos diferentes objetivos temáticos parece-nos globalmente coerente com o diagnóstico realizado e com a identificação feita sobre os principais desafios. Com efeito, os objetivos temáticos mais diretamente ligados ao investimento nos setores de bens e serviços transacionáveis e à competitividade e internacionalização da economia, OTs 1 (Reforçar a

investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação) e 3 (Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura), surgem com dotações muito significativas, representando respetivamente 9,9% e 25,8% do total (ainda não considerando a dotação global do FEAMP e respetiva alocação). Estes recursos financeiros permitirão alavancar de forma muito significativa um conjunto de prioridades e investimentos em todo o ciclo das atividades orientadas para a competitividade das empresas, desde as atividades de I&D e de esforço tecnológico até às atividades de internacionalização, passando pela componente central de apoio ao investimento produtivo inovador. Estes apoios estarão disponíveis para o universo dos setores de bens transacionáveis, incluindo o setor primário, sendo de relevar neste último caso a dotação FEADER alocada ao OT 3.

Para o OT 10 (Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida) é também proposta uma dotação financeira muito significativa representando 17,5% do total, com uma componente maioritária de FSE mas ainda com uma componente relevante de FEDER. O *nexus* entre capital humano e competitividade justifica esta opção, sendo reconhecido no diagnóstico os importantes défices que subsistem ao nível das qualificações da população ativa bem como a distância que separa a situação atual do país face às metas europeias em termos de população com ensino superior completado.

Os OT 8 (Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral) e 9 (Promover a inclusão social e combater a pobreza) apresentam, no caso português, uma justificação que os coloca na charneira entre objetivos de competitividade e objetivos de coesão social. A articulação com a competitividade passa essencialmente pelo potencial do OT 8 para apoiar ativamente a formação / adaptação dos trabalhadores e a criação de emprego, em complemento com um funcionamento mais fluido do mercado de trabalho. A articulação com a coesão social passa igualmente pela criação de emprego bem como pelo conjunto de prioridades a incluir no OT 9. No seu conjunto, as dotações propostas para estes 2 objetivos temáticos são significativas em termos de FSE.

Os OT 2 (Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade) e 11 (Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente) surgem dirigidos para a melhoria da eficiência nas administrações públicas e promoção de serviços *online*, incluindo, nessa medida, um potencial para a redução de custos de contexto (impacto na competitividade) e para a redução de custos na própria administração (impacto na consolidação orçamental). No entanto, as dotações afetas a estes 2 OT são limitadas, aspeto a que voltaremos mais adiante.

Globalmente, os objetivos temáticos mais diretamente associados ao domínio temático da sustentabilidade e da eficiência no uso de recursos, OT 4 (Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores), 5 (Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos) e 6 (Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos) concentram grande parte da

alocação do Fundo de Coesão e têm ainda dotações relevantes de FEDER (OT 4 e 6) e de FEADER.

A dotação afeta ao OT 5, face ao diagnóstico realizado, que coloca Portugal entre os países da Europa com maior vulnerabilidade a fenómenos como a erosão costeira, a desertificação e degradação dos solos, as cheias, as secas e os incêndios florestais (com efeitos sociais, económicos e ambientais muito significativos) poderá ser insuficiente para cobrir a diversidade de objetivos, sobretudo quando apenas 43,8% das dotações previstas para este OT advêm do FEDER e do FC.

Finalmente, o OT 7 (Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas) incide sobre uma área – redes de transportes – em que, como é sabido, se verificaram elevados níveis de investimento no passado, estando agora as prioridades previstas centradas nos défices que ainda subsistem em termos de RTE-T (nomeadamente rede ferroviária), em ligações de âmbito regional e sub-regional à rede viária principal e, ainda, ao nível da logística mais diretamente associada às atividades económicas. Trata-se de um domínio em que permanece alguma indefinição sobre as prioridades do Governo para os próximos anos, pelo que se torna difícil ajuizar sobre a adequação relativa das dotações FEDER e de Fundo de Coesão previstas, embora seja de referir o contributo complementar e significativo que virá através do CEF (Connecting Europe Facility).

QUADRO 8
DOTAÇÕES DE FEEI POR OBJETIVO TEMÁTICO

PO	FEDER	FSE	FC	FEADER	FEAMP	TOTAL
OT 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	2.179	279	0	43		2.501 (9,9%)
OT 2 - Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade	122	0	0	0		122 (0,5%)
OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura	4.846	0	0	1.676		6.522 (25,8%)
OT 4 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores	686	0	757	194		1.637 (6,5%)
OT5 - Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos	237	0	351	756		1.344 (5,3%)
OT6 - Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	384	0	1.050	731		2.165 (8,6%)
OT 7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas	420	0	654	0		1.074 (4,3%)
OT 8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	137	1.622	0	265		2.024 (8,0%)
OT 9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza	477	1.617	0	250		2.344 (9,3%)
OT 10 - Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	725	3.646	0	50		4.421 (17,5%)
OT 11 - Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente	216	164	0	0		380 (1,5%)
Assistência Técnica	393	192	50	94		728 (2,9%)
TOTAL (sem FEAMP)	10.821	7.520	2.862	4.058	n.d.	25.260

CAIXA DE TEXTO 2

CONTRIBUTO DOS FUNDOS PARA OS OBJETIVOS TEMÁTICOS

O **FEDER** contribuirá para todos os objetivos temáticos e centrar-se-á em domínios de investimento ligados à atividade empresarial (infraestruturas, serviços às empresas, apoio às empresas, inovação, TIC e investigação) e à prestação de serviços aos cidadãos em determinados domínios (energia, serviços em linha, educação, saúde, infraestruturas sociais e de investigação, acessibilidade e qualidade do ambiente).

O **Fundo de Coesão** centrar-se-á na melhoria do ambiente, no desenvolvimento sustentável e na RTE-T.

O **FSE** será programado no âmbito de quatro objetivos temáticos: emprego e mobilidade dos trabalhadores; educação e formação inicial e contínua; promoção da inclusão social e da luta contra a pobreza, bem como o reforço das capacidades administrativas. As ações apoiadas pelo FSE, no entanto, contribuem também para a realização dos outros objetivos temáticos.

As seis prioridades do **FEADER** são o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo nos setores agrícola, alimentar e florestal, e nas zonas rurais no seu todo. Abrangem a transferência de conhecimentos e a inovação, a competitividade da agricultura, a gestão dos recursos naturais e a ação climática, bem como o desenvolvimento inclusivo das zonas rurais.

As prioridades do **FEAMP**, em conformidade com a reforma da política comum das pescas, incidirão na viabilidade e competitividade das pescas e da aquicultura, bem como no apoio à sua sustentabilidade ambiental. O FEAMP irá promover a coesão social e a criação de postos de trabalho nas comunidades dependentes da pesca, nomeadamente através da diversificação noutros setores marítimos, bem como as ações no domínio da política marítima integrada.

Fonte: Comissão Europeia (2012), Elementos para um Quadro Estratégico Comum para o período de 2014 a 2020.

Reafirmando a nossa avaliação positiva global sobre a dimensão relativa das dotações previstas para cada um dos 11 objetivos temáticos, a qual está em linha com o diagnóstico realizado e as prioridades enunciadas para o período 2014-2020, parece-nos de considerar as seguintes possibilidades de ajustamento:

- Reforçar a dotação FEDER e, eventualmente, FSE alocadas ao OT 11, tendo em conta a amplitude das necessidades que ainda subsistem ao nível da modernização administrativa, incluindo a Administração Local;
- Ponderar o reforço da dotação proveniente do FC afeta ao OT 5 mediante uma transferência do FC alocado ao OT6.

Iremos agora considerar a coerência das prioridades de investimento propostas, por domínio temático e por objetivo temático. Apresentamos um balanço global organizado por domínio temático. Comentários mais detalhados são apresentados no Anexo C, sendo que a fundamentação dos comentários é detalhada nas questões da avaliação 2.1 a 5.2.

Domínio Temático Competitividade e Internacionalização

Em termos gerais, os objetivos temáticos retidos e as prioridades de investimento propostas para o domínio temático da Competitividade e Internacionalização são os adequados, com destaque para os OT 1 e 3, e respetivas prioridades de investimento, diretamente relacionados com o ciclo de atividades conducentes à inovação, à competitividade e à internacionalização das empresas. Para além destes OT e prioridades, o domínio temático em causa agrega ainda prioridades de investimento

diretamente relacionadas com a redução de custos de contexto para as empresas, como é o caso das prioridades de investimento aqui consideradas e incluídas nos OT 2 (TIC), 11 (dirigido à eficiência na Administração Pública) e 7 (que inclui as redes de transportes e infraestruturas associadas à logística da exportação). Complementarmente, o domínio temático da competitividade e internacionalização ainda inclui uma prioridade de investimento associada ao OT 8, a qual mobiliza FSE e é complementar ao apoio ao investimento no âmbito dos OT 1, 2 e 3.

Domínio Temático Inclusão Social e Emprego

As prioridades de investimento, enquadradas nos OT 8 e 9 estão globalmente adequadas. Em termos gerais, considera-se recomendável articular algumas das prioridades, promovendo uma maior integração de fundos.

Em concreto, essa articulação é particularmente relevante entre as prioridades 9.5. (Promoção da economia social e das empresas sociais) e 9.9 (Apoio às empresas sociais) e entre as prioridades 8.3. (Emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas) e 8.8. (Desenvolvimento dos viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas e criação de empresas).

Por outro lado, entendemos que a prioridade 8.9., direcionada para a valorização de recursos endógenos no quadro de estratégias territoriais seria mais coerentemente enquadrada no domínio temático da competitividade e da internacionalização, já que os objetivos prosseguidos vão muito além da criação do próprio emprego ou do microempreendedorismo, sendo até possível que na valorização dos recursos endógenos participem empresas de média e grande dimensão. Em qualquer caso, deve-se prever a possibilidade de concursos temáticos em sede de sistemas de incentivos que permitam apoiar a componente de investimento empresarial em intervenções do tipo das descritas na prioridade 8.9.

Identificamos como áreas de sobreposição potencial, recomendando-se por isso a clarificação das fronteiras, as prioridades de investimento 8.3 e 8.8, por um lado, e a prioridade 3.1 (relativa à promoção do espírito empresarial). Enquanto a promoção do empreendedorismo no âmbito do OT 3 visa a competitividade e a promoção de atividades de bens e serviços transacionáveis, o apoio à criação de empresas e ao empreendedorismo no âmbito do OT 8 visa em primeira mão objetivos de criação de emprego em qualquer setor de atividade e, nomeadamente, nos setores não elegíveis no âmbito da prioridade 3.1.

Num plano diferente, recomenda-se a clarificação do papel atribuído à formação profissional enquanto medida de política ativa para o mercado de trabalho. A opção que prevaleceu afeta aos OT 8 e 9 as medidas de formação modular e ao OT 10 a formação em regime dual e a educação e formação de adultos. Apesar disso, é o OT 10 que assume como prioridade de investimento a aprendizagem ao longo da vida e o 'aumento da pertinência da formação para o mercado de trabalho'.

Recomenda-se a clarificação do papel da formação e das suas diferentes modalidades enquanto instrumento de política dirigido à promoção da empregabilidade de ativos empregados (em risco ou não de perda imediata de emprego), mas também de ativos desempregados, com baixos níveis de escolaridade ou não. Deve evitar-se o desenvolvimento de um modelo de formação exclusivamente dirigido a trabalhadores com baixos níveis de escolaridade, que fruto da atual crise do emprego não corresponde já, em absoluto, à situação atual e que, os resultados positivos dos sucessivos investimentos no domínio da educação certamente tornarão cada vez menos dominante. A concretização das prioridades de investimento 8.1, 8.2 e 8.3 não dispensa uma componente de formação que não está aí contemplada. De igual modo, se recomenda uma clarificação da articulação desejada entre a prioridade de investimento 9.1 e 10.3, explicitando o papel reservado às medidas de educação-formação no processo de inclusão ativa, via aumento da empregabilidade, de grupos cuja vulnerabilidade perante o mercado de trabalho inclui uma componente importante de baixos níveis de escolaridade. Importa, sobretudo, clarificar a estrutura de governo da política de formação e emprego por forma a garantir a sua eficácia e a realização dos objetivos propostos.

No âmbito da Inclusão Social e do Emprego, é ainda relevante considerar o caso particular da Inclusão Digital, pelo seu impacto em termos de empregabilidade bem como fator que contribui para a inclusão social de grupos de risco (nomeadamente, idosos) ou de franjas da sociedade. Aliás, assinala-se uma possível omissão relativa à inclusão de grupos sociodemográficos que não pertencem ao domínio da inclusão ativa, nomeadamente as crianças e, sobretudo, os idosos.

Domínio Temático Capital Humano

Em geral, dentro do OT 10, considera-se que as prioridades de investimento consideradas são adequadas. No caso da prioridade 10.1, a prevenção e redução do abandono escolar precoce é um passo muito importante para o aumento das competências ao nível nacional. Em primeiro lugar, porque potencia os investimentos ao nível do ensino secundário, e do ensino superior, nomeadamente no alargamento da procura de carácter profissional. Em segundo lugar, porque a escolaridade obrigatória tem também benefícios importantes dum ponto de vista económico e social. Considera-se que a prioridade 10.3 é adequada ao objetivo temático, nomeadamente através do aumento de qualificações e competências ao longo da vida, sendo relevante quer para os adultos de baixas qualificações que abandonaram o ensino precocemente, quer para a atualização de competências num contexto de rápidas mudanças económicas e tecnológicas.

Ao nível das prioridades 10.2 e 10.4 considera-se pertinente tecer algumas considerações. No caso do aumento dos níveis de participação e habilitações ao nível superior, o qual é um objetivo pertinente para o Objetivo Temático, dever-se-á ter em conta também a melhoria da qualidade, eficiência e acesso ao ensino superior, com reflexos importantes na melhoria da empregabilidade dos diplomados. No

segundo caso, o reforço das infraestruturas, sobretudo ao nível pré-escolar, será um passo importante para a redução de estrangulamentos e desigualdades importantes no acesso a este nível de ensino, com repercussões importantes no trajeto escolar subsequente bem-sucedido. Ao nível do ensino primário, secundário e superior, o esforço deverá centrar-se na requalificação e modernização das estruturas existentes, prosseguindo os esforços de racionalização da rede escolar num contexto demográfico adverso ao aumento da procura.

Domínio Temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

Na globalidade as prioridades de investimento propostas para o domínio temático da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos replicam o que são as prioridades de investimento da EU, abarcando o que são as prioridades temáticas constantes da ‘Decisão do Parlamento europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem, dentro das limitações do nosso planeta»³ e da Iniciativa Emblemática da Estratégia 2020 – Uma Europa eficiente em termos de recursos⁴.

Neste âmbito destaca-se sobretudo o OT 4 e respetivas prioridades de investimento dirigidas à produção e distribuição de energias renováveis, eficiência energética e estratégias de baixa emissão de carbono que no global contribuem para alcançar as metas de Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020 no objetivo Clima e Energia.

Relativamente ao OT6, entende-se que algumas das prioridades deveriam ser reajustadas:

- clarificar a fronteira entre as prioridades 6.3. e 6.4., através de uma definição precisa sobre o enquadramento do património cultural e geológico e retirando a referência ao património natural da prioridade 6.3 de forma a não haver sobreposições com a prioridade 6.4.;

- relativamente às duas prioridades de investimento 6.6 (promoção de tecnologias inovadoras para melhorar a protecção ambiental e eficiência de recursos nos sectores da água, dos resíduos e da protecção dos solos, bem como para reduzir a poluição atmosférica) e 6.7 (apoio à transição industrial para uma economia com eficiente gestão de recursos, bem como a promoção do crescimento verde) consideradas na nova versão do Acordo de Parceria, elas surgem de forma desarticulada em momentos diferentes do texto. Sem colocar em causa a sua relevância e pertinência, considera-se que devem ser apresentados objectivos e resultados.

- de referir igualmente duas prioridades de investimento incluídas em OT distintas, a saber, 4.5 (Promoção de estratégias de baixa emissão de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente, as zonas urbanas, incluindo a promoção de mobilidade urbana) e 6.5 (Ações para melhorar a qualidade do ambiente urbano [...] a regeneração de instalações industriais abandonadas e a redução da poluição do ar),

³ COM(2012)710 final

⁴ COM(2011)21 final

merecedoras de uma clarificação das fronteiras respetivas, mas, ao mesmo tempo, de uma articulação especial.

Aliás, a aplicação do princípio horizontal do desenvolvimento sustentável deverá resultar numa forte articulação entre todos os OT. Sugerimos que a operacionalização futura do Portugal 2020 desenvolva mecanismos que catalisem a integração da eficiência na utilização de recursos, a proteção do ambiente e a prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas tal como preconizado na RCM 33/2013.

Os resultados esperados são consistentes com as prioridades de investimento e os fundos alocados?

Sem prejuízo da avaliação já efetuada sobre a coerência das prioridades de investimento retidas, passamos agora a analisar os resultados esperados, numa dupla perspetiva. Por um lado, é importante que os resultados esperados estejam identificados de forma clara e focada, a fim de se estabelecer uma cadeia de programação coerente em termos da sequência Objetivos / Prioridades de Investimento / Resultados Esperados / Indicadores e Metas. Por outro lado, haverá que ponderar se os resultados esperados são realistas e consistentes face às dotações financeiras previstas, sendo que neste aspeto ainda não está disponível a informação sobre dotações financeiras indicativas por prioridade de investimento. Comentários mais detalhados são apresentados no Anexo D.

Domínio Temático Competitividade e Internacionalização

Este domínio temático é o único em que são apresentados objetivos e resultados esperados por prioridade de investimento. Verifica-se já uma elevada focagem na indicação dos resultados esperados, embora a referida indicação peque, por vezes, por ser excessivamente específica, não captando resultados potencialmente relevantes que decorreriam da prossecução dos objetivos. Tal como já foi referido anteriormente, a formulação de objetivos e resultados por prioridade de investimento carece de uma revisão e harmonização (por domínio temático), sendo imperativo que a versão final do Acordo de Parceria evidencie uma maior elaboração a este nível. Este aspeto é tanto mais importante quanto se deseja uma operacionalização focada em resultados e para melhor aferir a coerência dos indicadores e a razoabilidade das metas.

Quanto à adequação dos fundos alocados, embora a mesma não esteja estabelecida – ainda que indicativamente – por prioridade, é certo que as prioridades enquadradas nos OT 1 e 3 observarão dotações financeiras que garantem eficácia na obtenção dos resultados em matéria de promoção da competitividade e da internacionalização.

Domínio Temático Inclusão Social e Emprego

Os resultados esperados, ainda que globalmente consistentes com as prioridades de investimento definidas, não são apresentados por prioridade de investimento.

Nas prioridades de investimento 9.4 e 9.7 recomendando-se a consagração da dimensão 'proximidade' como dimensão essencial dos resultados esperados em matéria de acesso a serviços de saúde e serviços sociais e de investimentos em infraestruturas de saúde e outras de natureza social. Quanto à prioridade 8.6 (envelhecimento ativo e saudável), surge apenas associada ao resultado esperado 'aumentar a permanência na vida ativa', considerando-se desejável uma referência a resultados associados a outras dimensões do envelhecimento (culturais, sociais, cívicas), ainda que, eventualmente, as mesmas estejam cobertas pelos resultados a retirar das prioridades de investimento 9.4, 9.6 e 9.8.

Domínio Temático Capital Humano

Considera-se que os resultados esperados são coerentes com as prioridades e, globalmente, com os recursos alocados ao OT 10.

Quanto à prioridade 10.1. seria desejável especificar melhor os resultados esperados quer em termos de sucesso educativo dos alunos (Redução das taxas de abandono? Das taxas de retenção? Melhoria das classificações médias nas disciplinas-chave português e matemática?) quer em termos da igualdade no acesso ao ensino (Igualdade entre homens e mulheres? Igualdade em termos regionais/geográficos? Em termos socioeconómicos?). Uma maior clarificação seria igualmente desejável quanto a um dos resultados associados à prioridade 10.3., já que a fórmula “melhorar a qualidade / eficiência do sistema de educação / formação” é muito genérica.

Domínio Temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos

Considera-se que, na generalidade, os resultados esperados – ainda que mencionados indistintamente como objetivos/resultados – são adequados.

Embora as dotações financeiras por prioridade de investimento ainda não sejam indicadas, não sendo assim possível avaliar a consistência com os fundos alocados por prioridade, é de referir a elevada participação do FEADER nas prioridades dos OT 5 e OT 6. No caso do OT 6, em que o FEADER comparticipa 33,8% do total dos FEEL, é interessante verificar que este é aplicado sobretudo nas prioridades 6.2 e 6.4 dando assim ênfase às questões da gestão da água, solos e biodiversidade, reconhecendo-se aqui um papel relevante da agricultura para a manutenção e valorização da biodiversidade em alinhamento com a estratégia da UE nesta matéria.

No caso do OT5, mais de 56,2% da alocação financeira provém do FEADER sendo que de acordo com as prioridades da UE em matéria de desenvolvimento rural este valor é direcionado sobretudo para a

melhoria da eficiência na utilização da água pelo setor agrícola e na defesa da floresta contra incêndios, contribuindo assim para a estratégia de adaptação às alterações climáticas. A demarcação entre fundos da Política de Coesão e FEADER, apresentada no Acordo de Parceria, mostra que uma parte do FC será igualmente investida, com objectivos semelhantes ao do FEADER, mas no Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva. Deste modo verifica-se uma desigualdade da repartição de fundos no OT5 que é difícil de justificar na medida em que Portugal, face ao diagnóstico apresentado, deverá investir significativamente ao nível da temática da prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas em questões tão diversas como a erosão costeira, o desenvolvimento de sistemas de monitorização, previsão, alerta e resposta, questões estas abrangidas quer pela prioridade 5.1 (em adição à água) quer pela prioridade 5.2 (p. ex. sismos). Assim, face à abrangência de intervenção das prioridades 5.1 e 5.2 os Fundos da Política de Coesão parecem estar subestimados face ao proposto pelo FEADER para este OT.

A definição dos PO é coerente com os objetivos e domínios temáticos prioritários?

A proposta de Acordo de Parceria prevê um conjunto de Programas Operacionais já definido na RCM nº 33/2003, a saber:

- Quatro PO Temáticos para o Continente, correspondendo aos 4 domínios temáticos definidos: Competitividade e Internacionalização; Inclusão Social e Emprego; Capital Humano; Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

- Cinco PO Regionais no Continente, correspondentes ao território de cada NUTs II: Norte; Centro; Lisboa; Alentejo; Algarve.

- Dois PO Regionais em cada uma das Regiões Autónomas: R.A. Açores; R.A. Madeira.

- Um PO, para o Continente, e dois PO, para as Regiões Autónomas, que estruturam a operacionalização do FEADER.

- Um PO de âmbito nacional que, nos termos da regulamentação comunitária, corresponde à estruturação operacional do FEAMP.

- Um PO de assistência técnica (relativa à utilização dos FEDER, FSE e FC).

Haverá ainda que acrescentar a incidência na totalidade ou em partes do território nacional de Programas Operacionais no âmbito da Cooperação Territorial Europeia, financiados pelo FEDER.

Esta estruturação é coerente com o diagnóstico apresentado, sendo que aos quatro domínios temáticos definidos correspondem quatro PO temáticos pluriregionais e que os quatro domínios temáticos estão igualmente considerados nos cinco PO regionais do Continente e nos dois PO das Regiões Autónomas.

Os PO temáticos pluriregionais são financiados pelo FEDER, pelo FSE e pelo FC e a sua incidência territorial está limitada às regiões de

convergência do Continente (FEDER e FSE) ou, se bem entendemos, ao Continente (Fundo de Coesão).

Quanto aos PO regionais do Continente, os PO Lisboa e Algarve concentram a totalidade do financiamento FEDER e FSE nos territórios respetivos, enquanto que os PO Norte, Centro e Alentejo são igualmente financiados pelos dois fundos referidos mas as regiões de incidência são igualmente abrangidas pelos PO temáticos pluriregionais.

Os PO das regiões autónomas concentram a totalidade do FEDER e do FSE com incidência nas regiões respetivas.

Assim, em termos de operacionalização do FEDER, do FSE e do FC estamos perante um modelo de estruturação misto (tal como já seguido no QREN) que combina agendas temáticas com programas temáticos de incidência pluriregional e com programas regionais multitemáticos, sendo ainda de destacar que:

- O PO temático Competitividade e Internacionalização é multifundos (FEDER, FSE e FC);
- Os PO temáticos Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos são monofundo (respetivamente, FSE, FSE e FC);
- Todos os 7 PO regionais são multifundos (FEDER e FSE), o que, conjuntamente com o verificado no PO Competitividade e Internacionalização, representa um esforço de integração significativo face ao verificado no modelo QREN.

A estruturação operacional do FEADER e do FEAMP não nos merece comentários específicos já que decorre essencialmente de imperativos regulamentares.

As dotações financeiras dos diferentes PO refletem naturalmente as opções em matéria de objetivos temáticos (já comentadas) bem como o enquadramento das regiões nas tipologias regulamentarmente definidas: Norte, Centro, Alentejo e Açores são “regiões menos desenvolvidas” (PIB per capita inferior a 75% da média europeia) e nessa medida terão acesso a uma maior intensidade de apoios dos fundos da Política de Coesão bem como a maiores taxas máximas de cofinanciamento (75%-85%); o Algarve está incluído na nova categoria das “regiões de transição” (PIB per capita entre 75% e 90% da média europeia) e a taxa de cofinanciamento será de 60%; Lisboa e Madeira estão incluídas na categoria das “regiões mais desenvolvidas” (PIB per capita superior a 90% da média europeia) e a taxa de cofinanciamento não poderá exceder 50%.

Assim, as dotações dos PO temáticos Competitividade e Internacionalização e Capital Humano são particularmente relevantes, bem como relevantes são as dotações financeiras dos PO Regionais do Norte, do Centro, do Alentejo e dos Açores.

QUADRO 9
PO PREVISTOS E RESPECTIVAS DOTAÇÕES DE FEEI

PO	FEDER	FSE	FC	FEADER	FEAMP	TOTAL
PO Temático Competitividade e Internacionalização	3.147	622	654			4.423
PO Temático Inclusão Social e Emprego		1.971				1.971
PO Temático Capital Humano		3.096				3.096
PO Temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos			2.208			2.208
PO Regional Norte	2.842	479				3.321
PO Regional Centro	1.745	372				2.117
PO Regional Alentejo	1.068	147				1.215
PO Regional Lisboa	612	226				838
PO Regional Algarve	238	85				323
PO Regional R.A. Açores	855	290				1.145
PO Regional R.A. Madeira	245	164				409
PO Assistência Técnica	69	69				138
PO FEADER Continente				3.583		3.583
PO FEADER R.A. Açores				295		295
PO FEADER R.A. Madeira				179		179
PO FEAMP					nd	nd
TOTAL (sem FEAMP)	10.821	7.521	2.862	4.057		25.260

Fonte: Adaptado de Acordo de Parceria 2014-2020, Versão 14/10/2013

Considerando apenas FEDER e FSE, e tendo em conta que estes dois fundos, nos PO temáticos, só cofinanciarão operações nas regiões Norte, Centro e Alentejo, podemos calcular a intensidade dos apoios prevista para as diferentes regiões, ainda que agrupando as três regiões de convergência do Continente. Verifica-se uma forte discriminação positiva das regiões menos desenvolvidas, em linha com as disposições da Política de Coesão, bem como uma correção positiva em favor das Regiões Autónomas, que pode ser atribuída ao seu carácter de regiões ultraperiféricas e insulares. Tal como referido na proposta do Acordo de Parceria, a região do Algarve beneficia igualmente de uma correção positiva justificada por especificidades geradas por uma população presente que, em média anual, é muito superior à população residente.

Com base nesta análise, podemos concluir que a estruturação do conjunto dos PO é coerente com o diagnóstico realizado e as prioridades definidas, garantindo ainda um grau adequado de integração entre fundos. Considerando apenas os fundos que podem ser imputados ex ante às regiões NUT II (FEDER e FSE), concluímos ainda que as intensidades de apoio evidenciam uma muito forte discriminação positiva em favor das quatro regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro, Alentejo e Açores).

QUADRO 10

DOTAÇÕES DE FEDER+FSE POR PO E INCIDÊNCIA REGIONAL (MILHÕES DE EUROS)

	Norte+Centro+Alentejo	Lisboa	Algarve	R.A. Açores	R.A. Madeira
PO Temático Competitividade e Internacionalização	3.769				
PO Temático Inclusão Social e Emprego	1.971				
PO Temático Capital Humano	3.096				
PO Regional – Norte	3.321				
PO Regional – Centro	2.117				
PO Regional – Alentejo	1.215				
PO Regional – Lisboa		838			
PO Regional – Algarve			323		
PO Regional – R.A.Açores				1.145	
PO Regional - R.A. Madeira					409
A - TOTAL FEDER+FSE (exceto PO A. Técnica)	15.489	838	323	1.145	409
B - População Residente 2011	6.774.739	2.821.876	451.006	246.772	267.785
A/B – Intensidade de Apoio (€)	2.286	297	716	4.640	1.527

Fonte: Equipa de Avaliação

A delimitação das tipologias de intervenção dos PO é clara ou existem riscos relevantes de sobreposições ou de desarticulação? É coerente com o princípio da subsidiariedade?

Tomando como referência os objetivos temáticos e as prioridades de investimento consideradas em cada PO (uma vez que é prematuro antever-se tipologias de intervenção em concreto), a coerência interna em termos de delimitação e articulação dos PO coloca-se essencialmente a dois níveis: (i) Entre os diferentes PO temáticos e entre estes e os PO financiados pelo FEADER e pelo FEAMP; (ii) entre os PO temáticos e os PO regionais do Norte, Centro e Alentejo, uma vez que a operacionalização dos quatro domínios temáticos nas três regiões menos desenvolvidas do Continente é assegurada simultaneamente por PO temáticos e PO regionais.

Relativamente aos PO temáticos do Continente e aos PO financiados respetivamente pelo FEADER e pelo FEAMP consideramos que, à luz da versão disponibilizada do Acordo de Parceria, estão no essencial salvaguardados os riscos de sobreposição e de desarticulação entre programas, já que as prioridades de investimento definidas e, cumulativamente, os Fundos implicados diferenciam as tipologias de intervenção. Como áreas passíveis de exigir uma clarificação adicional identificamos:

- Entre o PO Competitividade e Internacionalização, por um lado, e os PO financiados respetivamente pelo FEADER e pelo FEAMP, o

financiamento da I&D a montante do setor empresarial. Não excluímos a possibilidade do FEADER e o FEAMP serem utilizados para o financiamento seletivo de projetos de I&D mais aplicada, em articulação com as estratégias de especialização inteligente que elejam as fileiras agroalimentar, florestal e do mar como apostas relevantes;

- Entre estes mesmos PO, a fronteira relativa às elegibilidades setoriais deve posteriormente ser fixada por diploma legal, a exemplo do sucedido no período QREN, já que se entende adequado que algumas atividades industriais das fileiras agroalimentares, florestais e do mar possam ser elegíveis nos PO financiados pelo FEADER e pelo FEAMP;

- Entre o PO Sustentabilidade e Uso Eficiente de Recursos e o PO financiado pelo FEADER, a fronteira entre os mesmos. A articulação entre estes PO é de grande relevância: 41,4% do FEADER serão aplicados no Domínio Temático da Sustentabilidade; 32,5% deste Domínio Temático serão suportados pelo FEADER;

- Entre os dois PO temáticos financiados pelo FSE (PO Inclusão Social e PO Capital Humano) identificamos a qualificação dos ativos como área passível de sobreposições, pelo que recomendamos uma maior especificação das prioridades de investimento neste domínio.

Como já foi referido, os PO das Regiões Autónomas concentram nas respetivas regiões todas as intervenções a apoiar pelos FEDER e FSE (para além da existência de um PO FEADER específico para cada uma das regiões), o que se prende com o facto dos Governos Regionais deterem praticamente todas as competências nas políticas setoriais passíveis de cofinanciamento. Por seu turno, os PO Lisboa e Algarve concentram todas as intervenções a apoiar pelos FEDER e FSE nas regiões de Lisboa e do Algarve, o que se entende por razões de comodidade operacional e regulamentar, dado estas regiões terem um acesso aos fundos relativamente limitado e taxas de cofinanciamento mais baixas. Assim, a questão da articulação PO temáticos / PO regionais subsume-se no essencial às intervenções para as regiões NUT II do Norte, do Centro e do Alentejo.

A nossa apreciação sobre a acima referida articulação fundamenta-se no essencial em dois critérios: (i) primado de uma gestão de proximidade versus gestão nacional consoante o tipo de intervenções; (ii) pertinência de uma diferenciação na aplicação dos instrumentos, em linha com a diferenciação das condições e estratégias regionais.

Assim, de acordo com o primeiro critério, as prioridades de investimento relacionadas com a provisão de serviços de proximidade, com o desenvolvimento urbano sustentável ou com as ITI de nível NUT III deverão em grande parte ser enquadradas nos PO regionais. De acordo com o segundo critério, ganha pertinência o enquadramento nos PO regionais das tipologias e instrumentos dirigidos às estratégias de especialização inteligente das regiões ou, para dar outro exemplo, dirigidos à valorização dos recursos endógenos / específicos.

Os quadros do Anexo E resumem o essencial da nossa apreciação sobre esta matéria, sendo que os aspetos mais relevantes são detalhados nas Questões de Avaliação Q2.1 a Q5.2.

Os PO regionais – bem como as prioridades de investimento ainda que definidas de forma transversal aos PO – são suficientemente flexíveis para se adequarem à especificidade de necessidades regionais bem como das estratégias regionais de especialização inteligente?

Tendo em conta a amplitude das prioridades de investimento propostas e a indicação sobre as prioridades que serão objeto de intervenção dos PO regionais, aspetos já analisados nos parágrafos anteriores, estão reunidas as condições para que os PO regionais se adequem à especificidade das necessidades e desafios regionais. Esta opinião é ainda reforçada pela relevância das dotações financeiras dos PO regionais, em particular no caso das regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro, Alentejo e Açores).

No período de programação 2014-2020, a implementação das estratégias de especialização inteligente constituirá porventura o aspeto mais relevante em termos de uma aplicação dos FEEI que responda de forma diferenciada a desafios regionais. A este nível destacamos:

- As prioridades que mais diretamente estarão associadas à implementação das estratégias de especialização inteligente são as prioridades de investimento 1.1., 1.2., 3.1., 3.2., 3.3., 8.5., 10.2., 10.3. e 10.4., no âmbito das quais serão disponibilizados apoios para, respetivamente e de forma abreviada, consolidar a produção de conhecimento e o sistema de C&T, reforçar a I&D empresarial e as interações no interior do sistema de inovação, promover o empreendedorismo, melhorar os modelos empresariais e a internacionalização, apoiar o investimento com cariz inovador, facilitar a adaptação dos agentes à mudança, melhorar e alargar o ensino superior, melhorar as qualificações dos ativos e o ensino técnico-profissional bem como as infraestruturas de ensino e formação;

- Em praticamente todas estas prioridades está prevista a intervenção dos PO regionais.

- Cruzando a informação sobre as dotações financeiras por objetivo temático com as dotações financeiras por PO constatamos simultaneamente a relevância das dotações propostas para os OT 1, 3 e 10 e para os PO das 4 regiões menos desenvolvidas.

Assim sendo, concluímos que a proposta de Acordo de Parceria garante os meios necessários à implementação das estratégias regionais de especialização inteligente e, numa ótica de gestão de proximidade e de interação com os atores regionais, garante uma elevada intervenção dos PO regionais neste domínio, o que nos parece totalmente adequado.

Naturalmente, os recursos disponibilizados pelos FEEI para as regiões de Lisboa e do Algarve bem como para a R. A. da Madeira serão menos relevantes, pelo que nessas regiões a mobilização de meios para a implementação das estratégias de especialização inteligente deverá contar com uma maior participação relativa dos recursos financeiros oriundos das políticas nacionais setoriais (entre outras, política de C&T) e, no caso da Madeira, das políticas financiadas pelo Governo Regional.

O contributo do Acordo de Parceria e dos seus PO para a especialização inteligente será detalhado na Questão 2.2.

A proposta de Acordo de Parceria é coerente com as políticas setoriais em Portugal, nomeadamente aquelas que mobilizem recursos financeiros com origem exterior aos fundos da política de coesão?

Devido ao facto de uma parte muito relevante do território nacional e da população residente ainda corresponder a regiões menos desenvolvidas, o contributo dos FEEI para a execução de certas políticas setoriais em Portugal tem sido muito relevante tal como é o caso das políticas nas áreas da C&T, do apoio ao investimento empresarial, da educação e da formação, do ambiente (ciclo da água, resíduos) ou, ainda, da política agrícola. Em todos estes domínios verifica-se uma muito elevada – ou mesmo total – convergência entre políticas setoriais e prioridades previstas no Acordo de Parceria e, conseqüentemente, uma elevada complementaridade entre os recursos provenientes dos FEEI e os recursos provenientes dos orçamentos das administrações (central e locais).

Para além disso, na medida em que no novo período de programação o domínio temático da inclusão e do emprego terá um destaque acrescido, verificar-se também uma elevada complementaridade entre as políticas financiadas pelo Orçamento de Estado (prestações sociais várias) e as intervenções mais seletivas a co-financiar pelos FEEI. Outra alteração previsível em relação ao passado será a menor expressão do investimento nas infraestruturas de transporte, com menor relevo relativo nas prioridades do Acordo de Parceria e, também, com uma previsível menor expressão noutras fontes de financiamento, não deixando no entanto de haver complementaridade entre as diferentes fontes de financiamento.

A proposta de Acordo de Parceria é coerente com políticas setoriais da UE e respetivos recursos financeiros (por ex., Horizonte 2020)?

Sem sermos exaustivos, identificamos a título ilustrativo 3 instrumentos de políticas setoriais da EU com os quais o Acordo de Parceria e as prioridades de investimento nele previstas podem ter complementaridades significativas: os programas Horizonte 2020, Creative Europe e Cosme.

O Programa-Quadro Horizonte 2020 é o instrumento financeiro que implementa União da Inovação, uma das iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020 (ver caixa de texto 3). Nessa medida, existe uma forte articulação potencial com a generalidade das prioridades de investimento do Acordo de Parceria enquadradas nos OT 1, 2 e 3 mas ainda com as prioridades de investimento relacionadas com áreas como as da energia, cima e transportes.

O programa Creative Europe (ver caixa de texto 4) estabelece um quadro comum para o acesso ao financiamento dos sectores culturais e criativos. Embora a área da cultura, no sentido mais estrito da produção, da programação e das infraestruturas culturais, não tenha uma prioridade na proposta de Acordo de Parceria (consta uma referência à proteção, promoção e desenvolvimento do património cultural na prioridade 6.3), as indústrias culturais e criativas terão um possível enquadramento, na perspetiva da valorização económica, nas prioridades associadas à competitividade e, ainda, na prioridade 8.9. que inclui a valorização de recursos culturais.

O programa COSME (ver caixa de texto 5), na medida em que é expressamente orientado para a competitividade das empresas e PME's, apresenta uma convergência muito forte com as prioridades de investimento do Acordo de Parceria enquadradas no OT 3.

O Regional Innovation Scoreboard de 2012 incorpora uma análise sobre a relação no uso das principais famílias de instrumentos vocacionados para o apoio à inovação, para os períodos 2000-2006 e 2007-2013, os FP6 e FP7 versus os Fundos Estruturais. A metodologia seguida permitiu classificar as regiões europeias em 4 grupos ou *clusters*: *FP leading absorbers*, regiões com um baixo uso de fundos estruturais mas um elevado acesso aos FPs, incluindo por parte do setor privado; *SF leading users*, regiões com uma utilização média ou alta de fundos estruturais para a inovação (incluindo I&D) mas com baixa participação nos FPs; *Full users / absorbers but at low levels*, regiões com um uso relevante de fundos estruturais para a inovação mas com um baixo uso para TICs, infraestruturas digitais e tecnologias do ambiente bem como uma baixa participação nos FPs; *Low users / absorbers*, regiões com um baixo uso dos fundos estruturais para a inovação e fraca participação nos FPs.

Portugal apresenta uma maioria de regiões do tipo *full users / absorbers* no período 2000-2006 e uma maioria de *SF leading users* no atual período de programação (nomeadamente as 4 regiões menos desenvolvidas). Nenhuma das regiões portuguesas aparece como *FP leading absorber*. Note-se que no atual período, regiões como as de Lisboa e do Algarve aparecem classificadas como *Low users / absorbers*, pela conjugação de um menor acesso aos fundos estruturais com uma reduzida capacidade para participarem em projetos financiados pelo FP7.

Esta análise chama a atenção para a importância dos fundos estruturais, em Portugal, no domínio da I&D+I mas também para a necessidade de se promover desde já um maior acesso aos instrumentos das políticas setoriais europeias. Assim, recomendamos fortemente que no quadro do Acordo de Parceria e dos seus PO se incentivem ações coletivas dirigidas à promoção da participação nacional em programas das políticas setoriais da EU.

Pelas suas características essenciais, torna-se óbvio o alinhamento dos PO a financiar pelo FEADER e pelo FEAMP com as políticas europeias para o setor agrícola e para o mar, aspeto que achamos dispensável desenvolver. No novo período de programação haverá

também uma complementaridade muito relevante entre os FEEL afetos aos OT7 e o programa CEF (Connecting Europe Facility).

CAIXA DE TEXTO 3 HORIZONTE 2020

O Programa-Quadro Horizonte 2020 é o instrumento financeiro que implementa União da Inovação, uma das iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020. O programa prevê um orçamento de 70.2 mil milhões de euros destinados a financiar todas as áreas científicas desde saúde às tecnologias de informação e comunicação, materiais, segurança e energia. O Horizonte 2020 irá agregar o financiamento que atualmente é realizado ao abrigo do Programa Quadro de Investigação, das atividades relacionadas com a inovação no âmbito do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (CIP) e do Instituto Europeu de Tecnologia e Inovação.

O Programa-Quadro Horizonte 2020 concentrará os recursos em três prioridades distintas:

1. **Excelência Científica.** Permitirá elevar o nível de excelência da base científica da Europa e garantir um fluxo estável de investigação de craveira mundial a fim de assegurar a competitividade a longo prazo da Europa. Apoiará as melhores ideias, desenvolverá os talentos na Europa, proporcionará aos investigadores acesso a infra-estruturas de investigação prioritárias e permitirá à Europa ser um pólo de atracção para os melhores investigadores do mundo.

Esta prioridade:

- apoiará os indivíduos mais dotados e mais criativos e respectivas equipas na realização de investigação de fronteira da mais elevada qualidade com base no sucesso do Conselho Europeu de Investigação;
- financiará investigação em colaboração com vista à abertura de domínios de investigação e inovação novos e promissores mediante o apoio a Tecnologias Futuras e Emergentes (FET);
- proporcionará aos investigadores um excelente nível de formação e progressão na carreira através das Acções Marie Skłodowska-Curie15 («Acções Marie Curie»);
- assegurará que a Europa disponha de infra-estruturas de investigação de craveira mundial (incluindo infra-estruturas electrónicas) acessíveis a todos os investigadores dentro e fora da Europa.

2. **Liderança Industrial.** Esta prioridade terá por objectivo tornar a Europa um maior pólo de atracção para o investimento em investigação e inovação (incluindo a eco-inovação), promovendo actividades em que as empresas estabeleçam a agenda. Proporcionará grandes investimentos em tecnologias industriais essenciais e maximizará o potencial de crescimento das empresas europeias ao dotá-las dos níveis adequados de financiamento e ao contribuir para que as PME inovadoras se desenvolvam e transformem em empresas líderes a nível mundial.

Esta prioridade:

- gerará liderança no domínio das tecnologias facilitadoras e industriais, com apoio específico a tecnologias da informação e das comunicações (TIC), nanotecnologias, materiais avançados, biotecnologias, fabrico e transformação avançados e espaço, proporcionando também apoio a acções transversais com vista a aproveitar os benefícios acumulados da combinação de várias tecnologias facilitadoras essenciais;
- facilitará o acesso a financiamento de risco;
- prestará apoio a nível da União para a inovação nas PME.

3. **Desafios Societais.** Reflecte as prioridades políticas da Estratégia Europa 2020 e incide em grandes preocupações comuns aos cidadãos na Europa e não só. Uma abordagem baseada em desafios reunirá recursos e conhecimentos em diferentes domínios, tecnologias e disciplinas, incluindo as ciências sociais e humanas. Abrangerá actividades desde a investigação até ao mercado com uma nova incidência nas actividades relacionadas com a inovação, como acções-piloto e de demonstração, bancos de ensaios e apoio a contratos públicos e à aceitação pelo mercado. Incluirá o estabelecimento de ligações com as actividades das Parcerias Europeias de Inovação.

O financiamento centrar-se-á nos seguintes desafios:

- Saúde, alterações demográficas e bem-estar;
- Segurança alimentar, agricultura sustentável, investigação marinha e marítima e bioeconomia;
- Energia segura, não poluente e eficiente;
- Transportes inteligentes, ecológicos e integrados;
- Acção climática, eficiência na utilização de recursos e matérias-primas;
- Sociedades inclusivas, inovadoras e seguras.

CAIXA DE TEXTO 4 CREATIVE EUROPE

O programa-quadro “Creative Europe” estabelece um quadro comum para o acesso ao financiamento dos sectores culturais e criativos, no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2014-2020. Este programa agregará o atual Programa Cultural, Programa MEDIA e MEDIA Mundus, com o objetivo de dar um novo impulso às indústrias culturais e criativas, simplificando o enquadramento estratégico e facilitando o acesso ao financiamento.

No QFP 2014-2020, a Comissão Europeia prevê um aumento significativo no orçamento dedicado às indústrias culturais e criativas, que ascende a um total de 1.801 mil milhões de euros (representando um aumento da despesa atual em 37%).

O programa proposto consiste num quadro que inclui três vertentes:

- Uma vertente intersectorial que abrange todos os sectores culturais e criativos e que inclui um mecanismo financeiro e a concessão de apoio à cooperação política transnacional e à realização de acções intersectoriais inovadoras;
- Uma vertente Cultura vocacionada para os sectores culturais e criativos;
- Uma vertente MEDIA dirigida ao sector audiovisual.

A dotação orçamental indicativa é de 15 % para a vertente intersectorial, 30 % para a vertente Cultura e 55 % para a vertente MEDIA.

Os objectivos gerais do programa “Creative Europe” são:

- salvaguardar e promover a diversidade cultural e linguística europeia;
- reforçar a competitividade dos sectores, contribuindo dessa forma para a realização da estratégia «Europa 2020» e das suas iniciativas emblemáticas.

Os objectivos específicos são os seguintes:

- Apoiar a capacidade operacional dos sectores culturais e criativos num contexto transnacional, nomeadamente reforçando as relações e as redes entre operadores;
- Promover a circulação transnacional das obras culturais e criativas e dos operadores, e alcançar novos públicos dentro e fora da Europa;
- Reforçar a capacidade financeira dos sectores culturais e criativos;
- Apoiar a cooperação política transnacional, tendo em vista o desenvolvimento das políticas, a inovação, o alargamento a novos públicos e a utilização de novos modelos comerciais.

CAIXA DE TEXTO 5

COSME 2014-2020

A Comissão Europeia propôs a criação do Programa para a Competitividade das Empresas e PME (COSME), que substitui o atual Programa para a Competitividade e Inovação (CIP). A proposta será discutida pelo Parlamento Europeu e o Conselho, e o programa deverá arrancar a 1 de Janeiro de 2014, vigorando no período 2014-2020.

Os objetivos deste programa são:

- facilitar o acesso ao financiamento para as pequenas e médias empresas (PME)
- criação de um ambiente favorável à criação de negócios e crescimento
- incentivar uma cultura empresarial na Europa
- aumentar a competitividade sustentável das empresas da UE
- ajudar as pequenas empresas operam fora dos seus países de origem e melhorar seu acesso aos mercados

De modo a atingir estes objetivos, o programa COSME irá assegurar a continuidade de iniciativas e ações já desenvolvidas no âmbito do Programa de Empreendedorismo e Inovação (EIP), como a Enterprise Europe Network, construindo sobre os resultados e as lições aprendidas; continuar as muitas características de sucesso do EIP, além de simplificar a gestão do programa para tornar mais fácil aos empreendedores e pequenas empresas; apoiar, complementar e ajudar a coordenar as ações dos países membros da UE. O COSME abordará especificamente questões transnacionais que - graças às economias de escala e do efeito demonstração - podem ser abordadas de forma mais eficaz a nível europeu.

Iniciativas Prioritárias:

1. Acesso a financiamento das PME através de dois instrumentos:

- Equity Facility for Growth: venture capital para empresas em fase de crescimento
- Loan Guarantee Facility: instrumento que cobre empréstimos até 150.000 € para todos os tipos de PME.

Os Instrumentos financeiros serão geridos pelo Fundo Europeu de Investimento em cooperação com instituições financeiras nos diferentes Estados-Membro.

2. Enterprise Europe Network

A Enterprise Europe Network engloba mais de 600 organizações de apoio empresarial de 60 países, incluindo câmaras de comércio e indústria, centros tecnológicos e agências de desenvolvimento. Oferece às empresas serviços de apoio com o objetivo de fomentar a sua competitividade, tais como:

- Informação gratuita, aconselhamento e assistência personalizada sobre as oportunidades de financiamento na UE;
- Apoio à cooperação entre PME, especialmente em atividades transnacionais.

3. Empreendedorismo

- Será apoiada a criação de redes transnacionais de PME, fomentando a disseminação de boas práticas e identificação de oportunidades de expansão para as empresas. Ações específicas serão desenvolvidas anualmente.

4. Melhoria das condições de enquadramento para a competitividade das empresas e o desenvolvimento de políticas

5. Internacionalização de PME

- Apoio à internacionalização das PME no Mercado único Europeu e em mercados fora da UE.
- Fomento da cooperação empresarial internacional
- Continuação das iniciativas de apoio à gestão da propriedade intelectual na China

É esperado que este programa apoie 39.000 empresas anualmente, ajudando na criação ou salvaguarda de 30.000 postos de trabalho, resultando num acréscimo de 200 milhões de euros no volume de negócios das empresas apoiadas em cada ano, e ajudando no lançamento de 900 novos produtos, serviços ou processos. A proposta da Comissão Europeia estabelece um orçamento de 2,5 mil milhões de euros, dos quais 1,4 mil milhões serão alocados a instrumentos financeiros. O restante será investido no financiamento da rede Enterprise Europe Network, na cooperação industrial internacional e da educação para o empreendedorismo.

Conclusões e Recomendações

A distribuição proposta das dotações de FEEI pelos diferentes objetivos temáticos do QEC e a definição das prioridades de investimento em cada um dos domínios temáticos que estruturam o Acordo de Parceria parecem-nos globalmente coerentes com o diagnóstico realizado e com a identificação feita sobre os principais desafios.

Os objetivos temáticos mais diretamente ligados ao investimento nos setores de bens e serviços transacionáveis e à competitividade e internacionalização da economia, OTs 1 (Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação) e 3 (Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura), surgem com dotações muito significativas. Estes recursos financeiros permitirão alavancar de forma muito significativa um conjunto de prioridades e investimentos em todo o ciclo das atividades orientadas para a competitividade das empresas, desde as atividades de I&D e de esforço tecnológico até às atividades de internacionalização, passando pela componente central de apoio ao investimento produtivo inovador.

Para o OT 10 (Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida) é também proposta uma dotação financeira muito significativa. O *nexus* entre capital humano e competitividade justifica esta opção, sendo reconhecido no diagnóstico os importantes défices que subsistem ao nível das qualificações da população ativa bem como a distância que separa a situação atual do país face às metas europeias em termos de população com ensino superior completado. As prioridades associadas ao Domínio Temático Capital Humano estão bem definidas.

Os OT 8 (Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral) e 9 (Promover a inclusão social e combater a pobreza) apresentam, no caso português, uma justificação que os coloca na charneira entre objetivos de competitividade e objetivos de coesão social, tendo em conta os elevados níveis de desemprego e o papel das políticas ativas de emprego. As prioridades definidas cobrem um largo espectro de áreas de intervenção.

Globalmente, os objetivos temáticos mais diretamente associados ao domínio temático da sustentabilidade e da eficiência no uso de recursos, OT 4 (Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores), 5 (Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos) e 6 (Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos) concentram grande parte da alocação do Fundo de Coesão e têm ainda dotações relevantes de FEDER (OT 4 e 6) e de FEADER. Na globalidade as prioridades de investimento propostas para este domínio temático replicam o que são as prioridades de investimento da EU, abarcando o que são as prioridades temáticas constantes da ‘Decisão do Parlamento europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente’ e da Iniciativa Emblemática da Estratégia 2020 – ‘Uma Europa eficiente em termos de recursos’.

Em termos de fundos alocados aos diferentes Objetivos Temáticos, merecem-nos um balanço mais cauteloso os seguintes aspetos:

- Os OT 2 (Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade) e 11 (Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente) surgem predominantemente dirigidos para a melhoria da eficiência nas administrações públicas e, nessa medida, incluem um potencial para a redução de custos de contexto (impacto na competitividade) e para a redução de custos na própria administração (impacto na consolidação orçamental). No entanto, a dotação afeta ao OT 11 parece-nos limitada, pelo que recomendamos que se pondere o seu reforço em termos de FEDER e, eventualmente, FSE.

- A dotação afeta ao OT 5, face ao diagnóstico realizado, que coloca Portugal entre os países da Europa com maior vulnerabilidade a fenómenos como a erosão costeira, a desertificação e degradação dos solos, as cheias, as secas e os incêndios florestais (com efeitos sociais, económicos e ambientais muito significativos) poderá ser insuficiente para cobrir a diversidade de objetivos. Será de ponderar o aumento da dotação alocada ao OT, compensada por uma redução do OT 6.

Em termos de prioridades de investimento, algumas melhorias pontuais podem ser introduzidas, reforçando a coerência do conjunto de prioridades e garantindo mais eficácia em termos de resultados previstos:

- Recomendamos que se considere de forma articulada algumas das prioridades dos OT 8 e 9, promovendo uma maior integração de fundos. Tal princípio aplica-se às prioridades 9.5. (Promoção da economia social e das empresas sociais) e 9.9 (Apoio às empresas sociais), e às prioridades 8.3. (Emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas) e 8.8. (Desenvolvimento dos viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas e criação de empresas).

- Recomendamos que a prioridade 8.6 (envelhecimento ativo e saudável) não se esgote numa visão do prolongamento do tempo de permanência na atividade (isto é, com participação no mercado de trabalho), mas que, em articulação com as prioridades de investimento incluídas no OT 9, considere igualmente a fase da vida para além do momento da reforma e abrangendo, por isso, outras dimensões - cultural, social, cívica.

- Recomendamos que a área de intervenção prevista na prioridade 8.9, direcionada para a valorização de recursos endógenos no quadro de estratégias territoriais, seja mais coerentemente enquadrada no domínio temático da competitividade e da internacionalização, já que os objetivos prosseguidos vão muito além da criação do próprio emprego ou do microempreendedorismo, sendo até possível que na valorização dos recursos endógenos participem empresas de média e grande dimensão. Em alternativa, dever-se-ão prever concursos temáticos nos sistemas de incentivos que complementem, ao nível do apoio ao investimento empresarial, as ações previstas na prioridade 8.9.

- No OT 5, sugerimos a o desdobramento da prioridade 5.2 em 'Defesa da zona costeira e valorização do litoral' por um lado e, por outro 'Prevenção de riscos naturais e tecnológicos'. Esta subdivisão facilitaria no futuro uma alocação de fundos, por prioridade, mais fundamentada e coerente.

- No OT 6, consideramos que existe uma sobreposição entre a prioridade 6.3 e a prioridade 6.4 no que respeita ao património natural. Assim, recomendamos que prioridade 6.3 se dirige essencialmente ao património cultural.

Em termos gerais, os objetivos/resultados esperados estão em linha com as prioridades de investimento consideradas. Na versão de 14/10/2013 do AP verifica-se já um assinalável esforço para apresentar objetivos e resultados esperados mais focados. No entanto, esse trabalho está ainda insuficientemente elaborado, sendo de destacar que os resultados esperados nem sempre estão formulados por prioridade de investimento, nem tão pouco estão claramente associados a um dado objetivo enunciado.

A proposta de Acordo de Parceria prevê um conjunto de Programas Operacionais já definido na RCM nº 33/2003. Esta estruturação é coerente com o diagnóstico apresentado, sendo que aos quatro domínios temáticos definidos correspondem quatro PO temáticos pluriregionais e que os quatro domínios temáticos estão igualmente considerados nos cinco PO regionais do Continente e nos dois PO das Regiões Autónomas. Em termos de operacionalização do FEDER, do FSE e do FC estamos perante um modelo de estruturação misto (tal como já seguido no QREN) que combina agendas temáticas com programas temáticos de incidência pluriregional e com programas regionais multitemáticos.

No modelo proposto é de destacar a característica multifundos dos PO regionais (FEDER, FSE) e do PO temático Competitividade e Internacionalização (FEDER, FSE e FC), o que representa um esforço de integração significativo face ao verificado no modelo QREN. Os PO temáticos Inclusão Social e Emprego, Capital Humano e Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos são monofundo (respetivamente, FSE, FSE e FC).

As dotações financeiras dos diferentes PO refletem naturalmente as opções em matéria de objetivos temáticos (já comentadas) bem como o enquadramento das regiões nas tipologias regulamentarmente definidas. Assim, as dotações dos PO temáticos Competitividade e Internacionalização e Capital Humano são particularmente relevantes, bem como relevantes são as dotações financeiras dos PO Regionais do Norte, do Centro, do Alentejo e dos Açores. Considerando apenas os fundos que podem ser imputados ex-ante às regiões NUT II (FEDER e FSE), concluímos ainda que as intensidades de apoio evidenciam uma muito forte discriminação positiva em favor das quatro regiões menos desenvolvidas.

Relativamente aos PO temáticos do Continente e aos PO financiados respetivamente pelo FEADER e pelo FEAMP consideramos que, à luz da

versão disponibilizada do Acordo de Parceria, estão no essencial salvaguardados os riscos de sobreposição e de desarticulação entre programas. Entre os dois PO temáticos financiados pelo FSE (PO Inclusão Social e Emprego e PO Capital Humano) identificamos a qualificação dos ativos como área passível de sobreposições, pelo que recomendamos uma maior especificação das prioridades de investimento neste domínio.

A divisão de fronteiras entre os PO temáticos e os PO regionais do Norte, Centro e Alentejo parece-nos globalmente correta, baseada no essencial em dois critérios: (i) primado de uma gestão de proximidade versus gestão nacional consoante o tipo de intervenções; (ii) pertinência de uma diferenciação na aplicação dos instrumentos, em linha com a diferenciação das condições e estratégias regionais.

No próximo período de programação ganha pertinência o enquadramento nos PO regionais das tipologias e instrumentos dirigidos às estratégias de especialização inteligente das regiões. As prioridades que mais diretamente estarão associadas à implementação das estratégias de especialização inteligente são as prioridades de investimento 1.1., 1.2., 3.1., 3.2., 3.3., 8.5., 10.2., 10.3. e 10.4., no âmbito das quais serão disponibilizados apoios para, respetivamente e de forma abreviada, consolidar a produção de conhecimento e o sistema de C&T, reforçar a I&D empresarial e as interações no interior do sistema de inovação, promover o empreendedorismo, melhorar os modelos empresariais e a internacionalização, apoiar o investimento com cariz inovador, facilitar a adaptação dos agentes à mudança, melhorar e alargar o ensino superior, melhorar as qualificações dos ativos e o ensino técnico-profissional bem como as infraestruturas de ensino e formação. Em praticamente todas estas prioridades está prevista a intervenção dos PO regionais.

Devido ao facto de uma parte muito relevante do território nacional e da população residente ainda corresponder a regiões menos desenvolvidas, o contributo dos FEEI para a execução de certas políticas setoriais em Portugal tem sido muito relevante tal como é o caso das políticas nas áreas da C&T, do apoio ao investimento empresarial, da educação e da formação, do ambiente (ciclo da água, resíduos) ou, ainda, da política agrícola. Em todos estes domínios verifica-se uma muito elevada – ou mesmo total – convergência entre políticas setoriais e prioridades previstas no Acordo de Parceria e, conseqüentemente, uma elevada complementaridade entre os recursos provenientes dos FEEI e os recursos provenientes dos orçamentos das administrações (central e locais). No novo período de programação, o domínio temático da inclusão e do emprego terá um destaque acrescido, verificar-se-á também uma elevada complementaridade entre as políticas financiadas pelo Orçamento de Estado (prestações sociais várias) e as intervenções mais seletivas a co-financiar pelos FEEI.

Sem sermos exaustivos, ilustramos 3 instrumentos de políticas setoriais da EU com os quais o Acordo de Parceria e as prioridades de investimento nele previstas podem ter complementaridades significativas: os programas Horizonte 2020, Creative Europe e Cosme.

Recomendamos que se considere a necessidade de se promover desde já um maior acesso aos instrumentos das políticas setoriais europeias, pelo que, no quadro do Acordo de Parceria e dos seus PO se deve incentivar ações coletivas dirigidas à promoção da participação nacional em programas das políticas setoriais da EU.

Pelas suas características essenciais, torna-se óbvio o alinhamento dos PO a financiar pelo FEADER e pelo FEAMP com as políticas europeias para o setor agrícola e para o mar. Igualmente identificamos uma elevada complementaridade do futuro PO Temático da Competitividade e Internacionalização com o CEF (Connecting Europe Facility) no domínio das RTE-T.

Q1.4. Princípios Horizontais

As medidas planeadas são adequadas para assegurar o respeito pelos princípios horizontais consagrados, designadamente o princípio da parceria, o da igualdade de oportunidades e da não discriminação e o do desenvolvimento sustentável?

Na versão analisada do Acordo de Parceria está enunciada no ponto 1.5, de forma clara e bastante desenvolvida, a forma como serão aplicados, em Portugal, os princípios e objetivos de políticas horizontais.

QUADRO 11

SÍNTESE DE PROCEDIMENTOS E MEDIDAS IDENTIFICADOS NO ACORDO DE PARCERIA, VISANDO ASSEGURAR O RESPEITO PELOS PRINCÍPIOS HORIZONTAIS

Princípios Horizontais	Procedimentos e Medidas Planeadas	Págs. do AP
Princípio da Parceria	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalho amplamente consensualizado tanto ao nível do Governo e da Administração Pública, como ao nível das várias entidades da sociedade civil e o público em geral; - Anexo I: Questionário de base à consulta dos parceiros sociais - Anexo II: Questionário de base à Auscultação pública sobre os pressupostos do Acordo de Parceria relativo aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020 - Anexo III: Lista de sessões de envolvimento dos parceiros na programação 2014-2020 	(147-148) (222-248)
Princípio da Igualdade de género, não discriminação e acessibilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilização da sociedade portuguesa para estas questões; - Apoio a crianças e jovens em risco, dinamizando respostas integradas às suas necessidades específicas; - Promoção da inclusão socioprofissional e reforço da empregabilidade dos segmentos da população mais afetados pelas desigualdades; - Promoção do empreendedorismo junto de segmentos da população com constrangimentos específicos neste domínio (e.g. mulheres); - Formação e qualificação de públicos estratégicos; - Fomento de uma maior conciliação da vida profissional e familiar; 	(148-152)
Princípio do Desenvolvimento Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um PO temático nacional específico para responder às necessidades identificadas no que se refere à utilização eficiente dos recursos, à proteção e preservação do ambiente e à prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas; - Promoção da Avaliação Ambiental Estratégica aos PO financiados pelos FEEI (quando aplicável ao PO); - Promoção das necessárias avaliações ambientais dos projetos a cofinanciar, no sentido de garantir que os requisitos em matéria de proteção ambiental são cumpridos; - Análise do cumprimento do princípio poluidor-pagador, ao nível dos projetos, auxiliando os promotores a encontrar formas de garantir o seu cumprimento, quando este pressuposto não for observado; - Majoração de apoios concedidos a projetos que demonstrem: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover uma utilização eficiente dos recursos; ▪ Contribuir de forma significativa para a transição para uma economia de baixo carbono; ▪ Potenciar o crescimento da Economia Verde em Portugal; 	(152-155)
Outros objetivos de políticas horizontais	Desafio demográfico: <ol style="list-style-type: none"> i. Políticas de promoção da natalidade e conciliação da vida profissional, familiar e pessoal de igualdade entre homens e mulheres; ii. Políticas de promoção do emprego dos jovens, adultos, em idade reprodutora; iii. Políticas que combatam a diminuição da população ativa; iv. Políticas de promoção do envelhecimento ativo, seja para adultos sénior em idade ativa, seja de apoio aos idosos não ativos e 4ª idade. 	(155-156)

Fonte: Acordo de Parceria 2014-2020, Versão 14/10/2013 e Draft template and guidelines on the content of the partnership agreement (Version 3 – 21.05.2013, Section 1B, 1.5)

O Acordo de Parceria, em conformidade com o Código de Conduta planificado, assegura uma correta e ampla consulta, em todos os níveis de decisão, dos organismos envolvidos na preparação e execução dos programas futuros?

As disposições associadas ao princípio da parceria (RDC, art.5 e 14 (1) (c)) compreendem a autoridade que tem coordenado a preparação do Acordo de Parceria e as instituições públicas diretamente envolvidas no mesmo, assim como a descrição dos diferentes estágios do processo de preparação e o envolvimento de cada parceiro relevante (RDC, art.46). Neste âmbito, as RCM n.º 98/2012 de 26 de novembro e RCM n.º 33/2013 de 20 de maio, asseguram a forma de seleção dos parceiros, a lista de parceiros envolvidos, as ações impostas para alcançar uma mobilização e participação ativa dos parceiros (incluindo em termos de acessibilidade), e o valor acrescentado essencial da parceria na preparação do Acordo de Parceria (e.g. casos onde a decisão estratégica é influenciada por parceiros).

No Acordo de Parceria está descrito de forma patente um processo iterativo e participado entre orientações do Governo e um amplo debate institucional, ancorado no diálogo com a Comissão Europeia, entre órgãos de governo (da República e das Regiões Autónomas), na audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses e dos parceiros sociais, com envolvimento direto do Conselho Económico e Social, e prosseguido ainda numa dimensão pública relevante.

Na sequência, para o novo ciclo de programação 2014-2020, é privilegiado um modelo organizacional, segundo o princípio de governação multinível (RAP n.º 96/2013 de 5 de agosto) que implica um esforço concertado de funções de um conjunto de atores, quer ao nível do Governo e da Administração Pública, quer ao nível das várias entidades da sociedade civil e o público em geral na consecução do AP, mediante a distribuição genérica de funções seguinte:

- Primeiro-ministro: definição das orientações estratégicas e coordenação política, nomeadamente em Conselho de Ministros, do processo de preparação do AP;

- Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus, Secretário de Estado associado ao Desenvolvimento Regional e Secretário de Estado da Agricultura: coordenação Política Operacional, dinamização da negociação com a CE do AP e articulação da preparação das intervenções operacionais das RAs;

- Secretário de Estado Adjunto do PM e o Secretário de Estado do Orçamento, e Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus: coerência com o PAEF e o PNR;

- Coordenação Política Operacional: colaboração dos grupos de trabalhos MEE e MAMAOT e adquiriu contributos técnicos do Observatório do QREN, IFDR, IGFSE, GPP e DGAE;

- Comissão Interministerial do Assuntos Europeus (CIAE): aprovação da documentação preparatória do AP;

- Subcomissão da Comissão Interministerial do Assuntos Europeus (criada pelo governo): envolve todos os Ministérios com responsabilidades na programação estratégica e operacional dos fundos; elaboração e negociação do AP; coordenou a preparação do projeto;

- Coordenação Política Operacional + Subcomissão: dinamizou o envolvimento dos parceiros institucionais, económicos e sociais (AR, Conselho Económico e Social e ANMP);

- Assembleia da República: promoção de audições lideradas pela Comissão dos Assuntos Europeus aberta a deputados e outras comissões; orientações relativas à negociação do Acordo de Parceria (decorrentes da Resolução da Assembleia da República n.º 126/2013, de 5 de agosto).

- Municípios e ANMP: auscultação institucional;

- Parceiros institucionais, económicos e sociais (AR - CIAE, Comité Económico e Social - CES, Comissão Permanente de Concertação Social - CPCS, ANMP, centrais sindicais e organizações empresariais): aplicação do princípio da parceria; promoção do diálogo nas instituições; auscultação das principais áreas de intervenção a privilegiar; debate com todas as forças políticas os constrangimentos nacionais; pedido de propostas para o futuro tendo presente a experiência do quadro atual e anterior;

- Sociedade civil: recolha de contributos para a preparação do Acordo; auscultação pública e inspiração dos amplos debates promovidos para as opções tomadas.

Assim, podemos concluir que os procedimentos adotados para a elaboração da proposta de Acordo de Parceria e para a preparação do novo período de programação respeitam e promovem o princípio da parceria, tendo suscitado ampla participação e consulta, em todos os níveis de decisão, dos organismos envolvidos na preparação e execução dos programas futuros e de instituições e organizações representativas dos diferentes interesses coletivos.

Existem mecanismos que garantam a implementação do princípio de tratamento não discriminante entre pessoas, independentemente do género ou origens? São incluídos mecanismos que garantam a implementação e aplicação eficaz da Convenção das Nações Unidas dos direitos das pessoas com incapacidades?

Quanto à promoção da igualdade entre homens e mulheres e não discriminação, a Comissão Europeia estabelece que a abordagem geral do Acordo de Parceria deve assegurar a integração deste princípio na preparação, execução, acompanhamento e avaliação das ações, no âmbito de todos os fundos QEC, incluindo a descrição dos programas de ação gerais ao nível nacional e regional, e garantindo a promoção e monitorização destes princípios nos diferentes tipos de programa.

Por sua vez, os mecanismos que permitem a implementação e aplicação eficaz da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com incapacidades, devem ser igualmente assegurados através de :

- Implementação de medidas em linha com o Art.º 9 da Convenção das Nações Unidas para prevenir, identificar e eliminar obstáculos e barreiras à acessibilidade de pessoas com incapacidades;
- Programas de ação institucionais para implementação e monitorização da Convenção das Nações Unidas em linha com o Art.º 33 da Convenção;
- Plano para formação e divulgação de informações ao pessoal envolvido na execução dos fundos;
- Medidas para reforçar a capacidade administrativa na implementação e aplicação da Convenção da ONU, incluindo medidas adequadas para verificar o cumprimento dos requisitos de acessibilidade.

No Acordo de Parceria reconhece-se a necessidade de promover permanentemente o respeito pelos princípios em questão, cuja integração de medidas nesses domínios têm sido sistemáticas no Programa de Governo, e estão inscritos na Constituição da República Portuguesa e demais compromisso de Portugal com as instâncias internacionais (e.g. ONU, TFUE e Conselho da Europa).

Mediante a Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos fundos estruturais, no período de programação 2007-2013 (Caixa de texto 6), o Acordo de Parceria prevê um aprofundamento com dupla abordagem (numa perspetiva de complementaridade) tendo em vista a prossecução dos princípios da igualdade entre homens e mulheres, da não discriminação e a acessibilidade.

CAIXA DE TEXTO 6**AVALIAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DA PERSPETIVA DO GÉNERO NOS FUNDOS ESTRUTURAIS, NO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2007-2013**

O papel dos fundos estruturais para a igualdade de género é amplamente reconhecido na avaliação, considerando-se que a sua inexistência teria implicado um retrocesso ou, no mínimo, a estagnação das políticas públicas de igualdade no país. Sem o recurso aos fundos, num contexto de austeridade, Portugal não teria conseguido desenvolver muitas das suas políticas nesta área, nomeadamente de sensibilização e divulgação da igualdade de género, em especial as de prevenção da violência de género e de proteção das vítimas. De facto, a avaliação destaca a importância dos fundos estruturais para a intervenção em prol da igualdade de género, sobretudo por:

- Mobilizar uma abordagem dual de intervenção, com base em medidas de carácter estrutural e de âmbito transversal (mainstreaming de género), incidindo sobre normas e práticas institucionais, e em medidas orientadas para problemas e públicos específicos, abordagem essa que a avaliação considera dever manter-se;
- Intervir ao nível dos indivíduos (formação, aconselhamento, etc.), das entidades empregadoras (apoio a planos para a igualdade) e do contexto socioeconómico (apoio a criação de redes e de equipamento sociais);
- Potenciar a capacitação de milhares 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 de natureza diversa veiculados nos meios de comunicação social, viabilizando por esta via a sensibilização de públicos situados em lugares institucionais estratégicos, a partir dos quais influenciam muitas vidas de mulheres e homens;
- Abrir 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.

Sublinha igualmente que esta área ganhou relevância face a períodos de programação anteriores, permitindo à CIG assumir um papel acrescido como instituição de intermediação. Contudo, não deixa de reconhecer a necessidade de reforço desse papel de intermediação da CIG, bem como em matéria de dinamização de projetos, tendo em conta designadamente o elevado potencial de produção de efeitos das tipologias de intervenção de que esta foi beneficiária exclusiva no QREN/POPH (observatório de género, sensibilização, informação e divulgação e intervenções no combate à violência de género).

A avaliação não deixa também de destacar alguns fatores que limitaram a inclusão da perspetiva do género na implementação do QREN, desde logo nos diagnósticos e no desenho dos Programas, bem como na sua monitorização, devido sobretudo: i) à marginalização da igualdade de género relativamente a outras áreas prioritárias, surgindo a referência a essa prioridade por vezes por motivos basicamente “formais”, por fazer parte das obrigações a cumprir; ii) à situação de crise económico-financeira e aos impactos das medidas de austeridade decorrente da mesma, que limitou a motivação de diversos agentes para intervir no domínio da promoção da igualdade de oportunidades e de género; iii) à escassa mobilização de pessoas com competências específicas na área da igualdade; iv) à diversidade das conceções sobre os vários tipos de políticas de igualdade e o que significa o impacto de género nas diversas políticas setoriais.

Fonte: Relatório final do Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos Fundos Estruturais, no Período de Programação 2007-2013, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2013, promovido pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I. P.

Por um lado, o respeito transversal por estes princípios ao longo do ciclo de aplicação dos fundos comunitários no período 2014-2020, passará por:

- Ter em consideração no processo de programação a necessidade dos fundos contribuírem para a prossecução destes princípios horizontais, ponderando os impactos potenciais das diversas intervenções a financiar na promoção desses princípios, mesmo quando as mesmas têm outros objetivos específicos, mas que podem simultaneamente contribuir diretamente para este efeito;

- Ponderar sistematicamente o respeito por estes princípios nos processos de candidatura e seleção das operações a financiar pelos fundos comunitários, em função da natureza das respetivas operações;

- Garantir a monitorização regular e a avaliação dos impactos dos fundos na prossecução destes princípios, nomeadamente através do sistema de indicadores de suporte à monitorização dos Programas e do Acordo de Parceria (e.g. com desagregação sistemática de indicadores de realização e resultado sobre as pessoas segundo o sexo) e considerando esta matéria no planeamento e acompanhamento das avaliações a realizar ao longo do período de programação;

- Assegurar o adequado envolvimento das agências públicas com competências próprias nestes domínios, nomeadamente a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) e o Instituto Nacional para a Reabilitação (INR), assim como de outros parceiros estratégicos que sejam relevantes;

- Utilizar linguagem e formas de comunicação inclusiva ou não discriminatória.

Por outro lado, em matéria de ações especificamente direcionadas para a promoção da igualdade de género, combate às discriminações e melhoria da acessibilidade, sinalizam-se as seguintes grandes áreas de intervenção:

- Sensibilização da sociedade portuguesa para estas questões;
- Apoio a crianças e jovens em risco, dinamizando respostas integradas às suas necessidades específicas;
- Promoção da inclusão socioprofissional e reforço da empregabilidade dos segmentos da população mais afetados pelas desigualdades;
- Promoção do empreendedorismo junto de segmentos da população com constrangimentos específicos neste domínio (e.g. mulheres);
- Formação e qualificação de públicos estratégicos;
- Fomento de uma maior conciliação da vida profissional e familiar;
- Apoio a organizações estratégicas na concretização das políticas de promoção da igualdade, como as autarquias locais, as empresas e as organizações não-governamentais;
- Promoção de investigação especializada nestes domínios, nomeadamente em matéria de igualdade de género, violência de género, tráfico de seres humanos e não discriminação.

Existem mecanismos para a aplicação efetiva da legislação ambiental da UE?

De forma sintética e no sentido de dar cumprimento ao previsto no artigo 8º da proposta de regulamento das disposições comuns dos fundos do próximo ciclo de programação 2014-2020, estão previstas no âmbito da preparação dos PO, e, portanto no Acordo de Parceria, as seguintes medidas que garantem a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável na programação e implementação dos fundos:

- Criação de um PO temático nacional específico para responder às necessidades identificadas no que se refere à utilização eficiente dos recursos, à proteção e preservação do ambiente e à prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas;
- Promoção da Avaliação Ambiental Estratégica aos PO financiados pelos FEEI (quando aplicável);
- Promoção, quando aplicável, das necessárias avaliações ambientais dos projetos a cofinanciar, no sentido de garantir que os requisitos em matéria de proteção ambiental são cumpridos;
- Análise do cumprimento do princípio poluidor-pagador, ao nível dos projetos, auxiliando os promotores a encontrar formas de garantir o seu cumprimento, quando este pressuposto não for observado;
- Majoração de apoios concedidos a projetos que demonstrem (i) promover uma utilização eficiente dos recursos; (ii) contribuir de forma significativa para a transição para uma economia de baixo carbono; (iii) potenciar o crescimento da Economia Verde em Portugal.

Portugal dispõe de legislação ambiental que incorpora as disposições europeias e, a exemplo do que aconteceu no período do QREN, parece-nos seguro antever que a verificação do cumprimento das normas aplicáveis constituirá um procedimento corrente na análise dos projetos candidatados.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa à não discriminação (condicionalidade geral 1)?

De acordo com o Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II (20 August 2013) da Comissão Europeia, a condicionalidade *ex ante* geral 1 - área não discriminação - denota a necessidade da existência de mecanismos que garantam a mensuração da implementação e aplicação efetiva da Diretiva 2000/78/CE de 27 de Novembro de 2000, estabelecendo de uma framework geral para o tratamento não discriminante em empregos e ocupações; e da Diretiva 2000/43/CE de 29 de Junho de 2000, implementando o princípio de tratamento igual entre pessoas, independentemente das origens raciais ou étnicas.

O mesmo documento revela como critérios para a realização da condicionalidade *ex ante* geral 1 a necessidade da implementação e aplicação eficaz das Diretivas da EU 2000/78/CE e 2000/43/CE sobre a não discriminação, medida através de:

- Programas de ação institucionais para a implementação, aplicação e monitorização das diretivas da EU sobre a não discriminação;
- Estratégias de formação e divulgação de informação a pessoas associadas à implementação de fundos;
- Medidas para fortalecer a capacidade administrativa de implementação e aplicação das diretivas da não discriminação da EU.

O Acordo de Parceria ainda não demonstra a verificação do cumprimento desta condicionalidade.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa à Igualdade de Género (condicionalidade geral 2)?

Na mesma linha, o Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II (20 August 2013) da Comissão Europeia esclarece que a CEA geral 2 - área igualdade de género - denota a necessidade da existência de uma estratégia de promoção de igualdade de género e um mecanismo que assegure a sua implementação eficaz

Para o cumprimento da CEA geral 2, o mesmo documento revela como critérios para a sua realização a necessidade de implementação e aplicação eficaz de uma estratégia explícita para a promoção da igualdade de género, garantida através de:

- Sistema de recolha e análise de informação e indicadores desagregados por sexo e desenvolvimento de políticas de género baseadas nas evidências;
- Planeamento e critérios ex-ante para a integração dos objetivos da igualdade de género através de normas e diretrizes;
- Implementação de mecanismos que incluem o envolvimento de um organismo de género e as competências necessárias para elaborar, monitorar e avaliar as intervenções.

Igualmente, quanto à condicionalidade *ex ante* geral 2, o Acordo de Parceria, na sua síntese da verificação do cumprimento das CEA gerais aplicáveis, ainda não demonstra a verificação do cumprimento desta condicionalidade.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa à Acessibilidade (condicionalidade geral 3)?

Por fim, a CEA 3 - área acessibilidade - incide na existência de mecanismos que garantam a implementação e aplicação eficaz da Convenção das Nações Unidas dos direitos das pessoas com incapacidade, ta como descrito no Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II (20 August 2013) da Comissão Europeia. Apresenta como critérios aplicáveis para a realização da mesma, a implementação e aplicação eficaz da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com incapacidades, garantida através de:

- Implementação de medidas em linha com o Art.º 9 da Convenção das Nações Unidas para prevenir, identificar e eliminar obstáculos e barreiras à acessibilidade de pessoas com incapacidades;
- Programas de ação institucionais para implementação e monitorização da Convenção das Nações Unidas em linha com o Art.º 33 da Convenção;

- Plano para formação e divulgação de informações ao pessoal envolvido na execução dos fundos;

- Medidas para reforçar a capacidade administrativa na implementação e aplicação da Convenção da ONU, incluindo medidas adequadas para verificar o cumprimento dos requisitos de acessibilidade.

Relativamente a esta condicionalidade *ex ante* geral, verifica-se igualmente que o Acordo de Parceria não verifica o seu cumprimento.

Conclusões e Recomendações

A proposta de Acordo de Parceria contém uma referência clara e bastante desenvolvida sobre a forma como serão aplicados, em Portugal, os princípios e objetivos de políticas horizontais. De uma forma geral, consideramos existirem procedimentos e medidas planeadas que asseguraram, na fase da elaboração do AP, e assegurarão o cumprimento do princípio da parceria, dos princípios da igualdade de género, da não discriminação e da acessibilidade, do princípio do desenvolvimento sustentável e, ainda, de outros objetivos de política horizontais tal como o da reforma da Administração Pública (este último sendo um domínio prioritário transversal).

Na sua versão final, o Acordo de Parceria deverá incorporar a demonstração do cumprimento das condicionalidades ex-ante gerais 1, 2 e 3, respetivamente relativas à não discriminação, à igualdade de género e à acessibilidade.

Q1.5. Implementação, gestão e controle Os dispositivos previstos de implementação dos Fundos são os mais adequados tendo em conta a experiência de anteriores períodos de programação e o contexto institucional do país (em particular no que respeita à coordenação entre fundos, monitorização e avaliação, capacitação institucional e simplificação administrativa)?

A RCM n.º 98/2012 de 26 de Novembro (Orientações para o novo ciclo de programação) e, em particular, a RCM n.º 39/2013, de 14 de Junho (Modelo de Governação) definem um conjunto de princípios e de disposições em matéria de gestão e controle da aplicação dos FEEL, em Portugal, no período 2014-2020. Aí se enunciam orientações tais como:

- Assegurar uma conjugação eficiente entre os fundos estruturais e as fontes de financiamento públicas nacionais; conjugação com programação articulada da contrapartida pública nacional dos fundos estruturais com os instrumentos de programação orçamental (Programa de Estabilidade e Crescimento e Quadro Plurianual de Programação Orçamental).

- Aproveitar sinergias e ampliar o potencial de complementaridade entre os serviços existentes (melhorar concertação da capacidade administrativa e das competências instaladas).

- Garantir uma gestão orientada para a maximização dos resultados económicos e sociais da aplicação de recursos.

- A transição para o novo modelo deve decorrer em condições de salvaguardar um funcionamento sem descontinuidade do sistema de gestão e controlo (requisito indispensável à manutenção dos fluxos financeiros comunitários e à concretização integral e atempada da fase final da aplicação QREN 2007-2013).

- Comportar uma melhor coordenação política do conjunto de fundos comunitários; concentração das funções de coordenação técnica numa instituição única a criar (Agência para o Desenvolvimento e Coesão), a qual deverá igualmente assumir as funções de monitorização, avaliação e reporte do Acordo de Parceria. A nova agência exercerá pois as funções atualmente atribuídas ao IFDR, I. P., ao IGFSE, I. P. e ao Observatório do QREN.

Nas orientações e disposições europeias no que respeita à implementação dos fundos e ao sistema de gestão, monitorização e controle, está patente que o Acordo de Parceria deve definir mecanismos que assegurem uma implementação eficaz (RDC, art.º 14º (1) (B)) e eficiente (RDC, art.º 14º (2) (B)) dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Em particular, o AP deve definir:

(A) Os mecanismos, em linha com o quadro institucional de cada Estado membro, que garantam a coordenação entre fundos estruturais, a aprofundar em diversos domínios.

(B) A informação requerida para verificação *ex ante* da conformidade com o do princípio da adicionalidade, pela CE, quer a nível nacional, quer regional (RDC, art.º 86º (4)).

(C) Síntese da verificação dos cumprimento das condicionalidades *ex ante* e ações, dos órgãos responsáveis, para a implementação das condições *ex ante* não cumpridas.

(D) Consistência de aplicação do quadro de desempenho;

(E) O reforço da capacidade administrativa das entidades envolvidas na aplicação dos FEEI;

(F) A redução dos encargos administrativos para os beneficiários dos FEEI;

(G) Os sistemas de informação e o intercâmbio eletrónico de dados.

Em termos gerais, a proposta de Acordo de Parceria apresenta já uma definição muito clara e completa sobre os mecanismos de garantia de uma aplicação eficiente e eficaz dos FEEI (Capítulo 2 do Acordo de Parceria).

QUADRO 12

SÍNTESE DA VERIFICAÇÃO DA ADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS QUE ASSEGUREM UMA IMPLEMENTAÇÃO EFICAZ E EFICIENTE DOS FEEI NO ACORDO DE PARCERIA

Mecanismos Previstos	Medidas planeadas	Págs. AP
Cinco princípios orientadores para o próximo período de programação	Reorientações de natureza transversal para aplicação de fundos europeus em Portugal, introduzidas no AP: <ul style="list-style-type: none"> - Orientação para os resultados, previamente definidos; - Concentração num número limitado de domínios, com destacada prioridade para a competitividade da economia; - Coordenação e integração entre fundos comunitários: reforço das complementaridades da intervenção dos fundos, contrariando a tendência para a sobreposição em domínios ou territórios de atuação, como requisito para a obtenção de ganhos de eficiência; - Aferição da racionalidade económica e na comparação entre diferentes alternativas na alocação de recursos; - Articulação entre as fontes de financiamento; - Simplificação dos procedimentos de gestão operacional dos fundos. 	(8-11)
Modelo de gestão (reforço da coordenação)	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço da coordenação pela definição de um modelo de governação que estabeleça que a coordenação política é da responsabilidade da Comissão Interministerial de Coordenação do AP e que a coordenação técnica em matéria de monitorização, avaliação e reporte do AP é da responsabilidade da recém-criada Agência para o Desenvolvimento e Coesão. - A coordenação técnica garante a devida articulação entre a aplicação dos cinco FEEI que estão associados ao AP (FSE, FEDER, FC, FEADER, e FEAMP) e as atividades e financiamentos de outras políticas comunitárias, bem como com outras fontes de financiamento; reforço da articulação entre fundos comunitários e a formulação e implementação de políticas públicas estruturais em Portugal. - O Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura e do Mar assegurará, enquanto Presidente da Comissão de Coordenação Nacional do FEADER, a função de coordenação nacional dos três Programas Operacionais que existirão no futuro quadro de programação do FEADER. - Processo em curso de criação de uma instituição financeira que assegura a gestão dos instrumentos financeiros e outra iniciativa que procura garantir maior coordenação na intervenção dos fundos comunitários pela via de instrumentos financeiros. - Operacionalmente: privilégio da programação multifundo, procurando potenciar as sinergias entre as distintas áreas de intervenção dos fundos; delimitação <i>ex ante</i> de fronteiras em termos de elegibilidades (garantia de complementaridade da intervenção do FEADER e FEAMP). - Para fomentar a integração são estimuladas as abordagens territoriais integradas. - Experiência de anterior período de programação: integração e intercomunicabilidade entre sistemas de informação, criação de mecanismos regulares de acompanhamento e reporte dos FEEI, desenvolvimento de um sistema de avaliação da aplicação dos 	(158-164)

FEEI e criação de mecanismos de informação e comunicação dos FEEI.

<p>Monitorização e avaliação</p>	<p>O quadro regulamentar 2014-2020 assegura uma gestão coerente da aplicação do princípio da adicionalidade (com verificação do princípio ao nível nacional). Evidência dos requisitos que não se consideram ainda cumpridos e a informação relativa aos planos de ação para os cumprir (parte de um exercício mais vasto de verificação, cujos elementos serão disponibilizados à COM para análise); Para monitorização do desempenho, o AP prevê um conjunto de iniciativas no sentido de assegurar a coerência na seleção de indicadores em sede de programação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programação dos fundos devidamente ancorada na lógica das cadeias de programação (dos constrangimentos aos resultados e às respetivas realizações); - Documentos orientadores para a programação em matéria de seleção de indicadores (desenvolvimento de indicadores comuns nacionais além dos comuns comunitários); - Documento orientador específico para a aplicação do quadro de desempenho (processo de seleção dos indicadores de realização e resultado, se necessário) e processo de acompanhamento e monitorização deste processo nacionalmente. <p>Quanto a iniciativas para a credibilização e coerência da aplicação do quadro de desempenho:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O desenvolvimento durante 2013 e 2014 de ações de capacitação sobre a temática da monitorização de avaliação dirigidas às entidades envolvidas na aplicação dos FEEI; - A replicação de mecanismos similares à reserva de desempenho na generalidade dos processos de contratualização com organismos intermédios; - A existência, por opção nacional, de um momento anual de reporte sobre o Acordo de Parceria, para além dos dois momentos que estão previstos na regulamentação comunitária (à semelhança do adotado com o Relatório anual do QREN); - Relevância do quadro de desempenho (conteúdo e calendário) para a conceptualização do Plano de Avaliação; - A criação de um mecanismo de alerta precoce de monitorização relativo a indicadores ou metas que se venham a revelar inadequadas nos primeiros tempos de execução, de forma a permitir afinar o modelo antes do mesmo suportar a afetação da reserva de desempenho. 	<p>(164-184)</p>
<p>Controlo efetivo sobre aplicação de fundos (compatibilidade do modelo de controle com orientação para resultados e simplificação administrativa)</p>	<p>Na linha da experiencia de anteriores períodos de programação, quanto ao reforço da capacidade administrativa fica patente um conjunto de investimentos que se pretendem consolidados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realização de ações de promoção e divulgação junto dos destinatários finais dos programas de apoio; - Articulação com os vários níveis da administração na priorização de processos de licenciamento/obtenção de autorizações devidas, em beneficiários sinalizados com operações de investimento; - Estabelecimento de tabelas de referência únicas para o FEADER e FEAMP e eventual extensão a outros Fundos, quando estiver em causa a necessidade de aferir a razoabilidade de custos (tabelas técnicas); - Criação de plataforma entre FEADER e FEAMP e eventual extensão a outros Fundos, que permita o registo de auditorias e seus follow-up, articulando a mesma com os vários níveis de acompanhamento e auditoria interna e autoridades de auditoria competentes; - Generalização de procedimentos de georreferenciação dos investimentos do FEADER e FEAMP na plataforma do IFAP e eventual extensão aos outros Fundos ou cruzamento de informação; - Articulação global dos vários níveis de simplificação, agilizando processos decisórios, assegurando o cumprimento dos prazos regulamentares que vierem a ser estabelecidos; - Prosseguir uma política preferencial de utilização de mensagens eletrónicas, caixas de correio específicas, áreas reservadas em portal, sms, no contato com os beneficiários. <p>No quadro da reforma da administração, a estratégia proposta no Acordo de Parceria para a redução dos encargos administrativos para os beneficiários dos FEEI, passa pela aposta em dois vetores: desburocratização e simplificação de processos (simplificação dos procedimentos de aplicação dos fundos), e redução da carga administrativa (que recai sobre os beneficiários dos fundos comunitários).</p> <p>No que concerne ao e-government, é sugerido um aprofundamento neste vetor essencial desta reforma, nomeadamente através da utilização intensiva das TIC para uma maior intercomunicabilidade entre todos os utilizadores, subsistemas dos diferentes fundos e entre estes e o sistema de gestão orçamental.</p> <p>Comprovação de que o desempenho dos anteriores sistemas de informação das 3 Autoridades de Certificação de Fundos do Quadro 2007-2013 responde de forma adequada às exigências dos diferentes utilizadores.</p> <p>Ações para simplificação de processos na aplicação dos fundos comunitários (e.g. Balcão único de candidatura ao Portugal 2020 e base única de promotores).</p>	<p>(184-196)</p>

Globalmente, o Acordo de Parceria considera os cinco princípios orientadores definidos na RCM n.º 98/2012 (racionalidade económica; concentração num n.º limitado de domínios; disciplina financeira e integração orçamental; segregação de funções de gestão e prevenção de conflito de interesses; transparência e prestação de contas)?

A resposta a esta questão é globalmente positiva. No seguimento da RCM n.º 98/2012, o Acordo de parceria reafirma os cinco princípios orientadores em questão.

A dimensão da concentração num número limitado de domínios está refletida na definição dos quatro domínios temáticos e respetivas alocações financeiras, conforme já analisado anteriormente. No mesmo sentido, a definição de dotações financeiras por OT reflete a definição inequívoca de prioridades com relevo para as inseridas no domínio temático da competitividade e internacionalização.

Os princípios da segregação de funções e prevenção de conflitos de interesses e de transparência e prestação de contas estão considerados no modelo de gestão e controle e correspondem a uma prática bem demonstrada no período QREN.

Quanto à aplicação do princípio da racionalidade económica, bem como do princípio da disciplina financeira e integração orçamental, a sua efetiva aplicação só poderá ser verificada aquando da implementação do AP e dos seus Programas Operacionais. Nesta matéria ganha particular relevo, sempre que pertinente, a tradução destes princípios nos critérios de seleção que vierem a ser definidos para as diferentes tipologias de apoio. Quanto à aplicação do princípio da racionalidade económica sugere-se uma utilização mais alargada da análise custo-benefício como requisito obrigatório na instrução de candidaturas. No que respeita à disciplina financeira e integração orçamental, entende-se que ela passará essencialmente por procedimentos que devem ser implementados a montante dos Programas Operacionais, isto é, em momento anterior à decisão de apresentação de candidatura (cada ministério setorial poderá definir critérios para as respetivas entidades públicas que se inserem no perímetro da consolidação orçamental).

QUADRO 13

SÍNTESE DA CORRESPONDÊNCIA ENTRE AS LINHAS ORIENTADORAS DO NOVO ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR COMUNITÁRIO PARA O CICLO 2014-2020 E OS PRINCÍPIOS CONSIDERADOS NO AP

	Princípios do AP	Observações
Princípio da racionalidade económica	Orientação para os resultados, previamente definidos	A programação e aplicação dos fundos comunitários 2014-2020 devem estar centradas nos resultados a atingir com as intervenções cofinanciadas. Tal implica, antes do mais, uma definição de prioridades de intervenção e de estrutura de incentivos (critérios e condicionalidades) devidamente alinhada com a superação de constrangimentos estruturais ao desenvolvimento português, assente na explicitação de uma cadeia lógica de intervenção pública, desde a alocação dos recursos públicos à produção de realizações e resultados mensuráveis. Implica ainda desenvolver uma nova cultura de contratualização para resultados, suportada no planeamento cuidado das intervenções, tanto de natureza pública como privada, e em mecanismos robustos de monitorização, avaliação e governação, que assegurem uma assunção plena das responsabilidades contratuais, seja no âmbito de operações de cariz setorial ou territorial. A decisão de aprovação de financiamentos pelas entidades gestoras pressupõe a prévia caracterização dos resultados a atingir. Portugal atribuirá, em consequência, forte relevância à aplicação do quadro de desempenho previsto na regulamentação comunitária, bem como de um modelo reforçado de avaliação, enquanto instrumentos para estimular a focalização nos resultados.
Princípio da concentração	Concentração num número limitado de domínios, com destacada prioridade para a competitividade da economia	A massa crítica das intervenções cofinanciadas é um requisito essencial à produção de efeitos significativos. As lições da experiência de aplicação dos fundos demonstram que a dispersão dos recursos por uma multiplicidade de domínios de intervenção, bem como a promoção de intervenções demasiado atomizadas, tendem a produzir resultados muito aquém dos desejáveis. A focalização nos resultados implica que se façam escolhas na alocação dos recursos e que se valorizem as intervenções cujos efeitos sejam potencialmente mais relevantes e se reforcem mutuamente. Portugal assumirá o primado da seleção de objetivos e prioridades mais adequadas à resposta às suas necessidades de desenvolvimento e ao aproveitamento do potencial de crescimento, o que pressupõe uma forte articulação entre a aplicação dos fundos comunitários e a formulação e implementação de políticas públicas nacionais de natureza estrutural, bem como a sua subordinação aos instrumentos de planeamento estratégico e de redes de infraestruturas ou equipamentos públicos. Assumirá ainda plenamente o requisito das condicionalidades <i>ex ante</i> , enquanto instrumento propício à melhoria do quadro institucional em prol de uma aplicação eficiente dos recursos público, europeus e nacionais.
Princípios da disciplina financeira e da integração orçamental	Coordenação e integração entre fundos comunitários	O reforço das complementaridades da intervenção dos fundos, contrariando a tendência para a sobreposição em domínios ou territórios de atuação, é um requisito para a obtenção de ganhos de eficiência. Portugal adotará, sempre que pertinente e em função do âmbito de intervenção de cada fundo europeu, a programação multifundo no quadro da estruturação dos PO cofinanciados pelos fundos estruturais (FEDER, FSE e FC) e a promoção de intervenções articuladas entre estes fundos e o FEADER e o FEAMP, procurando potenciar as sinergias entre as distintas áreas de intervenção dos fundos, não obstante a impossibilidade regulamentar de programação conjunta. Neste contexto, será ainda assegurada, no âmbito da programação operacional, a delimitação <i>ex ante</i> de fronteiras em termos de elegibilidades e criação de condições de equidade no acesso aos diferentes fundos para intervenções similares, nomeadamente no que respeita a taxas de cofinanciamento, ao caráter da contrapartida nacional (público ou privado), ao tipo de ajuda, às condições complementares de financiamento e à forma de justificação das despesas por parte dos promotores. Será ainda promovida a articulação entre a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento e as atividades e financiamentos de outras políticas comunitárias (e.g. Programa Horizonte 2020 ou Europa Criativa), por exemplo, através da criação de instrumentos de financiamento complementares inseridos nos PO dos FEEL.
Princípio da racionalidade económica	Aferição da racionalidade económica e na comparação entre diferentes alternativas na alocação de recursos	O reforço dos mecanismos de aferição da racionalidade económica das intervenções é um desafio de grande relevância e complexidade, que deverá percorrer o ciclo de programação e operacionalização. Beneficiando de um património de experiência e de avaliação dos resultados obtidos, é hoje possível introduzir melhorias no processo de decisão estratégica e operacional, nomeadamente: i) através da combinação de instrumentos (reembolsáveis e fundo perdido); ii) da modelação das taxas de financiamento; iii) do reforço dos instrumentos de aferição <i>ex ante</i> da viabilidade económica e financeira (sustentabilidade e custo-eficácia); iv) dos modelos de decisão concursal (sempre que adequados à natureza das intervenções) e da definição rigorosa de critérios de elegibilidade e de hierarquização que promovam a concorrência entre diferentes promotores, constituindo incentivos à alteração no comportamento dos agentes económicos e da generalidade dos potenciais beneficiários dos fundos. Portugal assume como orientação geral o aprofundamento da utilização de apoios reembolsáveis, tanto nas áreas onde já vem sendo aplicada (nomeadamente, nos instrumentos vocacionados para empresas e nos fundos de desenvolvimento urbano), mas também estendida a outras áreas de

Princípio da transparência e prestação de contas	Princípios da segregação das funções de gestão e da prevenção de	Princípios da disciplina financeira e da integração	Articulação entre as fontes de financiamento	<p>intervenção pública, sempre que tal se revele adequado face ao potencial de retorno financeiro (eficiência energética, certas redes de infraestruturas ou respostas sociais diferenciadoras).</p> <p>A articulação entre fontes de financiamento nacionais e comunitárias é um fator relevante para a obtenção de ganhos no domínio da disciplina financeira e orçamental.</p> <p>Num contexto de fortes restrições à capacidade de financiamento nacional das políticas estruturais e, conseqüentemente, de maior relevância dos fundos comunitários como fonte de financiamento dessas políticas em Portugal, é necessário assegurar uma conjugação eficiente destas fontes de financiamento, nomeadamente através da programação autonomizada e centralizada da contrapartida pública nacional. Esta articulação entre as fontes de financiamento deverá permitir um claro alinhamento entre a programação plurianual dos fundos comunitários e a programação orçamental plurianual definida no documento de estratégia orçamental, facilitando a monitorização conjunta e a ponderação de encargos futuros para os orçamentos públicos.</p> <p>Serão desenvolvidos mecanismos que garantam o alinhamento entre os níveis de contrapartida nacional pública dos governos subnacionais (Regiões Autónomas e Autarquias Locais) e as suas condicionantes em matéria de contributo para a consolidação orçamental do país, no respeito pela autonomia constitucional dos governos regionais e locais.</p> <p>Prosseguir a simplificação dos procedimentos de aplicação dos fundos comunitários é também um contributo para uma maior focalização nos resultados.</p> <p>Salvaguardando a indispensável regularidade de procedimentos e a segurança dos sistemas de gestão, mas beneficiando do conjunto de possibilidades que o novo enquadramento regulamentar configura (nomeadamente em matéria de metodologias de custos simplificados) é necessário proceder a uma revisão sistemática de regras e procedimentos.</p> <p>Portugal assume o princípio geral da desburocratização e da simplificação de processos, incluindo através da aplicação de custos unitários, no sentido de diminuir a carga administrativa sobre os promotores.</p>
			Simplificação dos procedimentos de gestão operacional dos fundos	

Fonte: RCM nº 98/2012, de 26 de Novembro (Orientações para o novo ciclo de programação) e Acordo de Parceria 2014-2020, Versão 14/10/2013

O modelo de gestão mobiliza as competências existentes nos vários níveis da administração (central, regional e sub-regional) adquiridas com a experiência passada de gestão dos Fundos Comunitários, ao mesmo tempo que assegura a coordenação global da gestão?

A Resolução do Conselho de Ministros, nº 39/2013, de 14 de Junho, estabelece o Modelo de Governação dos fundos comunitários 2014-2020, onde determina que:

- O modelo de governação dos fundos comunitários 2014 -2020 é baseado na existência de um nível de coordenação política e de um nível de coordenação técnica, além das competências de gestão, acompanhamento e controlo atribuídas à Agência para o Desenvolvimento e Coesão.
- O nível de coordenação política seja assegurado por uma Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria.
- O nível de coordenação técnica seja assegurado por uma instituição a criar, designada por Agência para o Desenvolvimento e Coesão.
- A Agência para o Desenvolvimento e Coesão prossiga as suas atribuições sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável pela área do desenvolvimento regional, integrando a esfera da administração indireta do Estado e suceda nas atribuições, direitos e obrigações do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR, I. P.), o Instituto de Gestão do Fundo Social

Europeu, I. P. (IGFSE, I. P.), e da estrutura de missão denominada por Observatório do QREN.

- A coordenação técnica da aplicação do FEADER e FEAMP se mantém na esfera de competências do membro do Governo responsável pelas áreas da agricultura e do mar.

- A gestão dos PO seja atribuída a entidades que revistam a seguinte natureza:

- Entidades da administração direta ou indireta do Estado, no caso dos PO temáticos de âmbito nacional;

- Entidades da administração regional a indicar pelos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, no caso dos PO regionais das Regiões Autónomas;

- Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, no caso dos PO regionais do Continente;

- Entidades públicas, mesmo que de direito privado, que venham a ser designadas pelos Estados-Membros para exercerem as funções de autoridade de gestão, no caso dos programas de cooperação territorial europeia em que Portugal participe;

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, no caso do PO de assistência técnica.

- Podem exercer funções de gestão, por delegação contratual das autoridades de gestão, entidades públicas ou privadas que atuem sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão e assegurem condições para melhorar níveis de eficácia e de eficiência ou para superar insuficiências qualitativas ou quantitativas de recursos técnicos, humanos ou materiais.

O nível de controlo e auditoria (gestão, acompanhamento e controlo) da Agência para o Desenvolvimento e Coesão integra:

- Uma autoridade de auditoria única para todos os PO, cujas funções são exercidas pela Inspeção-Geral de Finanças;

- Uma estrutura segregada de auditoria, integrada na Agência para o Desenvolvimento e Coesão para estes fundos e em articulação com a autoridade de auditoria;

- Uma estrutura segregada de auditoria para o FEADER e para o FEAMP, em articulação com a autoridade de auditoria.

Este modelo sugere em grande parte uma solução de continuidade com o modelo seguido no período QREN, mobilizando e capitalizando competências e experiências adquiridas ao nível nacional (tanto na coordenação como na gestão, no controle e na monitorização e avaliação), regional (CCDRs) e sub-regional (CIMS e Juntas

Metropolitanas). Por outro lado, opera a uma certa racionalização dos recursos, plasmada na criação, por fusão, da nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

O Acordo de Parceria prevê disposições ao nível da monitorização e da avaliação, capitalizando a experiência passada neste domínio?

Com uma política de coesão mais orientada para os resultados, a qualidade e fiabilidade dos sistemas de monitorização são essenciais.

O Acordo de Parceria prevê o desenvolvimento de um sistema de avaliação da aplicação dos FEEI, designadamente, através do desenvolvimento de um Plano Global de Avaliação (beneficiando da boa prática nesta vertente no atual QREN), da dinamização de uma Rede de Avaliação, enquanto instância de coordenação do sistema e de capacitação institucional, englobando todas as entidades com responsabilidade em matéria de governação dos FEEI, bem como de uma maior articulação com outras entidades da administração pública com responsabilidades em matéria de formulação e avaliação de políticas públicas (nomeadamente através da constituição de Grupos de Acompanhamento dos processos de avaliação). Prevê também que, contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação e prestação de contas e para a afirmação da importância dos resultados das avaliações dos programas e das intervenções na tomada de decisão política, serão promovidas avaliações de impacto (multi-método) em áreas consideradas estratégicas e aprofundados os mecanismos de divulgação e debate público.

É ainda estabelecido que a coordenação do desenvolvimento de avaliação e monitorização dos FEEI, que compete à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, deve abranger todo o ciclo avaliativo - conceção, acompanhamento e *follow up* dos resultados - reforçando-se, deste modo, uma análise abrangente e integrada dos contributos dos fundos para os objetivos expressos no Acordo de Parceria.

Com base em anteriores períodos de programação e no que diz respeito à experiência passada em monitorização do desempenho estão elencados no Acordo de Parceria um conjunto de iniciativas no sentido de assegurar a coerência na seleção de indicadores em sede de programação:

- Programação dos fundos, devidamente ancorada na lógica das cadeias de programação (dos constrangimentos aos resultados e às respetivas realizações);
- Documentos orientadores para a programação em matéria de seleção de indicadores (desenvolvimento de indicadores comuns nacionais além dos comuns comunitários);
- Documento orientador específico para a aplicação do quadro de desempenho (processo de seleção dos indicadores de realização e resultado, se necessário) e processo de acompanhamento e monitorização deste processo nacionalmente.

Sem prejuízo de uma avaliação positiva sobre a adequação de todos os mecanismos e disposições acabados de enunciar, consideramos como aspetos a relevar:

- A necessidade de um apurado trabalho de definição de indicadores de realização e de resultado, com a maximização da possibilidade de se definirem indicadores transversais aos diferentes PO. Nesta matéria, a especificação de resultados esperados no Acordo de Parceria é muito insuficiente e ainda não é disponibilizado um verdadeiro conjunto de indicadores de resultado.

- O interesse em que a nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão assimile a rica experiência do Observatório do QREN em matéria de monitorização e de avaliação estratégica bem como mantenha a prática de recursos a avaliações independentes, claramente segregadas da gestão e da coordenação técnica.

O Acordo de Parceria prevê disposições que assegurem um controlo efetivo sobre a aplicação dos fundos? Relativamente à experiência passada, o modelo de controle proposto é compatível com as desejáveis orientação para resultados e simplificação administrativa?

O Acordo de Parceria contém um modelo de controle adequado, com a intervenção de entidades externas (nomeadamente a IGF). Portugal tem demonstrado uma capacidade crescente para assegurar um efetivo controle sobre a aplicação dos fundos comunitários, sendo reconhecidamente um caso em que o nível de irregularidades detetadas é muito baixo.

Por um lado, a experiência em termos de sistemas de informação atesta a fiabilidade dos mesmos. Por outro lado, estão consagradas diversas instâncias de controlo (interno, externo nacional, comunitário). No período QREN, assistiu-se mesmo aquilo que, em nossa opinião, constitui um uso excessivo dos mecanismos de controlo, com a multiplicação em simultâneo de exercícios universais, por amostragem, com exercícios temáticos. Esta realidade gerou uma enorme sobrecarga sobre as autoridades de gestão, com a multiplicação de pedidos de informação sobrepostos. Recomendamos uma maior racionalidade de conjunto para as operações de controlo, a fim de se evitar as sobreposições referidas.

A orientação para resultados implica, entre outras coisas, que o sistema de gestão, avaliação e controlo não esteja excessivamente focalizado nos procedimentos mas dê o devido relevo aos aspetos de natureza estratégica e de monitorização dos resultados.

No entanto, a verdadeira maior orientação para resultados só poderá ser efetivamente aferida aquando da definição dos critérios de seleção das operações e da análise da seletividade que transparecerá da aplicação em concreto dos instrumentos.

Quanto à desejável simplificação administrativa, o Acordo de Parceria enuncia o objetivo da redução dos encargos administrativos

para os beneficiários dos FEEI, passando pela aposta em dois vetores: desburocratização e simplificação de processos (simplificação dos procedimentos de aplicação dos fundos) e redução da carga administrativa (que recai sobre os beneficiários dos fundos comunitários), salvaguardando a indispensável regularidade e segurança dos sistemas de gestão. Importa assegurar no futuro que as ações de simplificação administrativa sejam efetivamente “*customer centric*”, não se confundindo com as ações que simplificam o funcionamento interno do sistema de gestão e controle. À luz da experiência do QREN, a margem de progresso na simplificação dos procedimentos relativos a pedidos de pagamento é, ainda, muito elevada.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa aos Contratos Públicos (condicionalidade geral 4)?

O Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II (20 August 2013) da Comissão Europeia, a condicionalidade *ex ante* geral 4 - área Contratos Públicos - denota a necessidade da existência de mecanismos para a efetiva aplicação da legislação da UE em matéria de contratos públicos no domínio dos Fundos QEC, nomeadamente mediante o cumprimento dos critérios:

- Disposições de aplicação efetiva das regras da UE em matéria de contratos públicos através de mecanismos adequados;
- Disposições que garantam processos de adjudicação dos contratos transparentes;
- Disposições para a formação e disseminação de informações ao pessoal envolvido na execução dos fundos;
- Disposições destinadas a assegurar a capacidade administrativa na execução e aplicação do direito da UE relativo aos contratos públicos.

O Acordo de Parceria (versão 14/10/13), na sua síntese da verificação do cumprimento das CEA gerais aplicáveis, considera os quatro critérios a cumprir (a nível nacional) cumpridos.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa aos Auxílios Estatais (condicionalidade geral 5)?

No que diz respeito à área Auxílios Estatais, as disposições da Comissão Europeia patentes no Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II (20 August 2013), o CEA geral 5 prevê a existência de mecanismos para a aplicação efetiva da lei de Auxílios Estatais da UE no domínio dos Fundos QEC, nomeadamente no que diz respeito ao cumprimento dos critérios:

- Disposições para a aplicação efetiva da regulamentação da UE relativa aos auxílios estatais;

- Disposições para a formação e disseminação de informações ao pessoal envolvido na execução dos fundos;
- Disposições destinadas a assegurar a capacidade administrativa para implementação e aplicação da regulamentação da UE relativas aos apoios estatais.

No que concerne ao cumprimento atual da CEA geral 5, o Acordo de Parceria (versão 14/10/13) que estão cumpridos os critérios associados a esta condicionalidade.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa aos Sistemas estatísticos e indicadores de resultados (condicionalidade geral 7)?

A CEA 7, cuja incidência está associada ao Sistema estatístico e indicadores de resultado, tem previsto no Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II (20 August 2013) da Comissão Europeia, a existência de uma base estatística, necessária para realizar avaliações de aferição da eficácia e impacto dos programas; e a existência de um sistema de indicadores de resultados, necessário para selecionar ações que contribuam mais eficazmente para os resultados desejados, para monitorar o progresso em direção a resultados e realizar a avaliação de impacto.

Os critérios para o cumprimento são, neste caso, a existência de disposições para a realização e agregação atempada de dados, que incluem os seguintes elementos:

- Identificação de fontes e mecanismos que permitem garantir validação estatística;
- Regras de publicação e disponibilização dos dados ao público;
- Sistema efetivo de indicadores de resultados, que inclui:
 - A seleção de indicadores de resultados para cada programa, que ofereça informações sobre o motivo da seleção das ações políticas financiadas pelo programa;
 - O estabelecimento de objetivos para os indicadores;
 - O respeito para cada indicador dos seguintes requisitos: solidez e validação estatística, clareza de interpretação normativa, capacidade de resposta à política e recolha atempada de dados;
 - Procedimentos para assegurar que todas as operações financiadas pelo programa adotam um sistema eficaz de indicadores.

Também nesta condicionalidade *ex ante* geral, o Acordo de Parceria (versão 14/10/13), na sua síntese da verificação do cumprimento das CEA gerais aplicáveis, indica como cumpridos todos os seus critérios (sete), quer os critérios de nível territorial Continente, quer de ambas as Regiões Autónomas.

Conclusões e Recomendações

Globalmente, o Acordo de Parceria considera os cinco princípios orientadores definidos na RCM n.º 98/2012 (racionalidade económica; concentração num n.º limitado de domínios; disciplina financeira e integração orçamental; segregação de funções de gestão e prevenção de conflito de interesses; transparência e prestação de contas).

Quanto à aplicação do princípio da racionalidade económica, sugere-se uma utilização mais alargada da análise custo-benefício como requisito obrigatório na instrução de candidaturas. No que respeita à disciplina financeira e integração orçamental, entende-se que ela passará essencialmente por procedimentos que devem ser implementados a montante dos Programas Operacionais, isto é, em momento anterior à decisão de apresentação de candidatura (cada ministério setorial poderá definir critérios para as respetivas entidades públicas que se inserem no perímetro da consolidação orçamental).

O modelo de gestão e controle sugere em grande parte uma solução de continuidade com o modelo seguido no período QREN, mobilizando e capitalizando competências e experiências adquiridas ao nível nacional (tanto na coordenação como na gestão, no controle e na monitorização e avaliação), ao nível regional (CCDRs) e, mesmo, sub-regional (CIMs e Juntas Metropolitanas). Por outro lado, o modelo opera a uma certa racionalização dos recursos, plasmada na criação, por fusão, da nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

O Acordo de Parceria prevê o desenvolvimento de um sistema de avaliação da aplicação dos FEEI, designadamente, através do desenvolvimento de um Plano Global de Avaliação. Sem prejuízo de uma avaliação positiva sobre a adequação dos mecanismos e disposições previsto em sede de monitorização e avaliação, dimensão que ganha relevância com a ênfase posta na orientação para resultados, consideramos como aspetos a relevar:

- A necessidade de um apurado trabalho de definição de indicadores de realização e de resultado, com a maximização da possibilidade de se definirem indicadores transversais aos diferentes PO. Nesta matéria, a especificação de resultados esperados no Acordo de Parceria é ainda insuficiente e não comporta um conjunto de indicadores de resultado.

- O interesse em que a nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão assimile a rica experiência do Observatório do QREN em matéria de monitorização e de avaliação estratégica e mantenha a prática de recursos a avaliações independentes, claramente segregadas da gestão e da coordenação técnica.

Quanto à desejável simplificação administrativa, o Acordo de Parceria enuncia o objetivo da redução dos encargos administrativos para os beneficiários dos FEEI. Importa assegurar que as ações de simplificação administrativa sejam efetivamente “*customer centric*”, não se confundindo com as ações que simplificam o funcionamento interno do sistema de gestão e controle. À luz da experiência do QREN, a margem de progresso na simplificação dos procedimentos relativos a pedidos de pagamento é, ainda, muito elevada.

Finalmente, verificamos que o Acordo de Parceria indica o cumprimento das condicionalidades ex-ante relativas aos contratos Públicos (condicionalidade geral 4), aos Auxílios Estatais (condicionalidade geral 5) e aos sistemas estatísticos e indicadores de resultados (condicionalidade geral 7), cabendo à versão final do Acordo de Parceria incluir as respetivas demonstrações.

Q1.6. Abordagem integrada do desenvolvimento territorial

A abordagem integrada do desenvolvimento territorial apoiada pelos Fundos é pertinente, face ao contexto previsto para a implementação dos Fundos?

Na RCM n.º 33/2013, de 20 de Maio (Pressupostos do Acordo de Parceria), afirma-se que o princípio da racionalidade económica faz apelo a uma maior aproximação das escalas de intervenção dos diversos instrumentos de programação do período 2014-2020 à escala dos constrangimentos estruturais que procurem combater e dos resultados que se propõem atingir. Desta forma, o princípio da subsidiariedade deverá afirmar-se como relevante no desenho e estruturação dos instrumentos de programação, no sentido em que potencia o uso da escala territorial de intervenção como um dos mecanismos de maior racionalidade e eficiência na integração de políticas e, conseqüentemente, de fundos.

Por outro lado, a territorialização das políticas públicas é encarada cada vez mais como um fator-chave na gestão eficiente dos processos de desenvolvimento económico e social. A monitorização e avaliação dos fundos europeus no período 2007-2013 permitem concluir que existe margem de progresso na territorialização das políticas públicas, incluindo as de inclusão social e de emprego. No mesmo sentido, a nível das disposições europeias, dá-se grande ênfase à territorialização das políticas públicas conjugadas com um princípio de integração de fundos e de tipologias de intervenção, prevendo-se um refinamento dos instrumentos, de que são exemplo os ITI e o DLBC.

A mobilização do capital territorial, fomentada por esta lógica de intervenção das políticas públicas, traduz-se, em especial nas regiões do Continente, em vários instrumentos de intervenção, como sejam: a existência de PO regionais multifundo à escala NUTS II; a utilização dos novos instrumentos previstos no quadro regulamentar comunitário (ITI e DLBC), que permitem mobilizar, em simultâneo e de forma coordenada, financiamento de diversos fundos, eixos prioritários e PO a favor da prossecução de uma estratégia territorial coerente; a existência de redes de governação das políticas públicas, que permitem a mobilização de conhecimentos específicos dos territórios em contextos de decisão mais alargados, (à semelhança do que sucedeu com a Rede dos Sistemas de Incentivos do QREN); ou o respeito pelos instrumentos de planeamento territorial, como elemento orientador dos financiamentos.

O Acordo de Parceria prevê a mobilização do seguinte conjunto de abordagens integradas de desenvolvimento territorial:

- Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial: referência territorial para a concretização de Investimentos Territoriais Integrados e para assegurar a coerência estratégica de intervenções de cariz local à escala NUTS III (ou agrupamentos de NUTS III contiguas);
- Investimentos Territoriais Integrados (ITI): instrumento regulamentar dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial para todo o território do Continente;

- Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS): correspondem a ITI específicos que, pelo menos numa primeira indicação, declinam os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial para as duas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto;

- Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC): promovido pelas comunidades locais, visa promover, em territórios específicos, a concertação estratégica e operacional entre parceiros; será focalizado na concretização integrada de investimentos que assegurem a produção de resultados significativos no desenvolvimento local e diversificação das economias de base rural e das zonas pesqueiras e costeiras, através da promoção da inovação social e da resposta a problemas de pobreza e de exclusão social, designadamente em territórios economicamente fragilizados e de baixa densidade populacional.

- Adicionalmente estão previstos outros instrumentos:

- Contratos Locais de Desenvolvimento Social: inclusão social e discriminação por zona geográfica específica;

- Contratos Territoriais para a Empregabilidade: emprego e formação profissional/capital humano por constrangimentos territoriais.

Verifica-se assim que o Acordo de Parceria considera um conjunto completo de instrumentos para a abordagem integrada do desenvolvimento territorial, fazendo aplicação dos instrumentos definidos a nível europeu.

QUADRO 14
SÍNTESE DAS ABORDAGENS INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PREVISTAS NO ACORDO DE PARCERIA

	Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial		Estratégias de Desenvolvimento Local (rural ou costeira)	Contratos Locais de Desenvolvimento Social	Contratos territoriais para a empregabilidade
	Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto	Restantes NUTS III			
Objetivos	Reforço da Coesão social (acesso a bens e serviços e medidas específicas de inclusão) e desenvolvimento de estratégias de baixo carbono		Explorar as potencialidades das estratégias de desenvolvimento local para a diversificação das economias de base rural e das zonas pesqueiras e costeiras, bem como na promoção e da inovação social, na resposta a problemas de pobreza e de exclusão social, designadamente em territórios economicamente fragilizados e de baixa densidade populacional	Promover a inclusão social de forma integrada em territórios mais problemáticos	Promover uma maior articulação na intervenção territorial das medidas ativas de emprego, bem como de formação profissional
Territórios-alvo	Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto	NUT III (ou grupos de NUTS III contíguas)	Áreas rurais e costeiras	Territórios locais com problemas de exclusão social	Bacias de emprego
Escala territorial	Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto	NUT III (ou grupos de NUTS III contíguas)	Áreas de intervenção dos GAL do FEADER e FEAMP	Em regra, espaços municipais ou inframunicipais	Grupos de municípios que foram bacias de emprego
Abrangência	Duas Áreas Metropolitanas	Universal a todo o território do Continente	Seletivo, apenas para territórios abrangidos pelas Estratégias de Desenvolvimento Local, financiadas pelo FEADER ou FEAMP	Seletivo em função da dimensão do problema e da capacidade de os atores relevantes se associarem	Seletivo em função da dimensão do problema e da capacidade de os atores relevantes se associarem
Instrumento regulamentar	AIDUS (implementadas recorrendo a ITI)	ITI	DLBC	n.a.	n.a.
OT centrais	4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11		3, 8 e 9	9	8 e 10
Fundos	FEDER, FC e FSE	FEDER, FC, FSE e FEADER	FEADER, FEAMP, FEDER e FSE	FSE	FSE
Entidade responsável	Área Metropolitana	Comunidade Intermunicipal	Grupo de Ação Local	Consórcio de atores (como definido na regulamentação nacional dos CLDS)	Consórcio subregional, com envolvimento de diversos atores públicos e privados (e.g. IEFEP e a ANQ)

Fonte: Acordo de Parceria 2014-2020, Versão 14/10/2013

CAIXA DE TEXTO 7

PROGRAMA CLDS E PROGRAMA CLDS +

Os **Contratos Locais de Desenvolvimento Social** contemplam um modelo de gestão que prevê o financiamento induzido de projetos selecionados centralmente, privilegiando territórios com públicos-alvo que estão identificados como mais vulneráveis e ações de intervenção obrigatória que respondam de fato às necessidades diagnosticadas.

Concentra os seus recursos nos eixos de intervenção essenciais:

Eixo 1: Emprego, formação e qualificação,

Eixo 2: Intervenção familiar e parental,

Eixo 3: Capacitação da comunidade e das instituições (informação e acessibilidade).

Para além das áreas estratégicas de intervenção e da exigência de ações obrigatórias que visam a existência de prioridades comuns ao território nacional no combate à pobreza e à exclusão, pretende-se um ainda maior alcance neste Programa, através de uma maior coesão territorial e da mudança social efetiva dos territórios mais deprimidos assim como uma aposta efetiva no trabalho comunitário, através do qual a parceria desenvolve de forma integrada um plano de ação, assumindo as câmaras municipais o seu papel institucional de responsabilidade sobre a intervenção naquele território.

Características do perfil territorial a abranger pelos CLDS:

- a) Territórios críticos das áreas metropolitanas;
- b) Territórios industrializados com forte desqualificação;
- c) Territórios envelhecidos;
- d) Territórios fortemente atingidos por calamidades.

Com o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) a que Portugal se tem sujeitado recentemente, os instrumentos de política social têm sido ajustados às concretas necessidades das pessoas e dos territórios, sendo capazes de acompanhar os desafios sociais atuais. Neste sentido, a Portaria n.º 135-C/2013, de 28 de março, alargou o Programa de CLDS, gerando uma nova vaga de contratos locais de desenvolvimento social - os **CLDS+**.

OS **CLDS+** têm o objetivo de contribuir para o aumento da empregabilidade, para um combate articulado contra a pobreza crítica, em especial garantindo uma maior proteção às crianças, aos jovens e aos idosos, fornecendo instrumentos adequados nas respostas às calamidades, sempre tendo em mente a aposta num superior desenvolvimento local e especial atenção na concretização de medidas que promovam a inclusão ativa das pessoas com deficiência e incapacidade. É, assim, mais focalizados para os problemas sociais com que a sociedade portuguesa se deparou no período de ajustamento económico e financeiro.

Ainda que mantenha especial atenção nos territórios envelhecidos e mais fortemente atingidos por calamidades, o foco de ação dos CLDS+, tem agora em atenção outras preocupações nucleares: os **territórios especialmente afetados pelo desemprego** e os **territórios marcados por situações críticas de pobreza, em especial a pobreza infantil**.

CAIXA DE TEXTO 8**AVALIAÇÃO DAS ABORDAGENS INTEGRADAS DE BASE TERRITORIAL NO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2007-2013**

As Abordagens Integradas de Base Territorial (AIBT) envolveram no âmbito do QREN as seguintes tipologias:

- **Programas Territoriais de Desenvolvimento** e a subsequente contratualização entre as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Regionais e as correspondentes Associações de Municípios;
- **Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI)** e as **Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)**, que constituem instrumentos de prossecução da Política de Cidades Polis XXI;
- **Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE)**.

Embora a avaliação que citamos tenha sido realizada numa fase precoce da execução das Abordagens Integradas de Base Territorial, destacamos algumas conclusões/ recomendações:

- Verificou-se uma certa dispersão e sobreposição temporal e territorial de AIBT (aumentou o número e diversidade de iniciativas), o que poderá ter contribuído para uma menor pro-atividade das Autoridade de Gestão;
- Falta de coordenação entre Autoridade de Gestão e entre agências públicas responsáveis pelo desenvolvimento regional, urbano e rural;
- Necessidade de maior robustez técnica e respeito dos procedimentos instituídos nas CIM de direção e coordenação técnica no que corresponde à contratualização, bem como à concretização rigorosa e objetiva da sua avaliação de execução;
- Necessidade de aprofundamento da relação entre as políticas de desenvolvimento regional e rural para o desenvolvimento de complementaridades e sinergias entre os seus instrumentos e a criação de soluções eficientes (serviços de proximidade).

Fonte: Retirado de Abordagens Integradas de Base Territorial, Relatório Final, Observatório do QREN, Julho 2010

Os diagnósticos estratégicos, em particular ao nível das regiões, identificam disparidades e diferenciações entre territórios subregionais que permitem sustentar a pertinência de estratégias integradas de desenvolvimento territorial?

O diagnóstico incluído no Acordo de Parceria identifica situações de disparidade entre as regiões NUT 2 e, com menor aprofundamento, a um nível sub-regional, concluindo que o panorama nacional é marcado por relevantes assimetrias territoriais, quer em termos de recursos necessários ao processo de desenvolvimento, quer ao nível dos indicadores globais desse desenvolvimento. Destacam-se os seguintes pontos:

- Em 2011 mais de metade do PIB total português e 41,5% da população estavam concentrados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, 2,1% do território de Portugal continental. Na última década a concentração populacional reforçou-se, com os ganhos populacionais a registarem-se nas Áreas Metropolitanas, no Algarve e Madeira e em alguma cidades médias do interior que tendem a estruturar o espaço rural envolvente.

- Os índices de dispersão do PIBpc revelam processos de divergência ao nível de NUTS II e de NUTS III, sobretudo no período 1995-2005. Por um lado, as Regiões Autónomas tiveram crescimentos médios acima da média nacional ao longo da última década e meia; por outro lado, as “regiões convergência do Continente” pioraram a posição inicial que detinham face à média.

- A evolução do PIBpc das regiões é o resultado de uma combinação: da evolução da produtividade nos setores mais relevantes em cada região; do mercado de trabalho, que se revela na capacidade de absorver mão-de-obra disponível ou na capacidade de reter e atrair os recursos humanos mais qualificados; dos níveis de empreendedorismo ou capacidade de atrair investimentos produtivos; da procura de perfis de especialização que combinem resiliência a crises setoriais, que se adaptem às vantagens competitivas que emanam de recursos endógenos singulares e que se posicionem em fases das cadeias de produção caracterizadas por maior valor acrescentado.

- As várias regiões apresentam diferenças relevantes em domínios como: estrutura demográfica, densidade populacional, capital humano, intensidade de atividades de I&D, presença e capacidade das instituições de ensino e investigação, infraestruturização do território. Tais diferenças encontram-se associadas à variedade de perfis de especialização entre as regiões portuguesas:

i) a região Norte diferencia-se pelo peso da indústria, sendo preponderantes as atividades de baixa e média-baixa intensidade tecnológica, apresentando também alguns segmentos de maior intensidade tecnológica (nomeadamente, ao nível da indústria de equipamentos e/ou de componentes de automóveis) com potencial de evolução para outras atividades;

ii) na região Centro destacam-se as atividades ligadas à agricultura, à indústria, aos serviços de rede (utilities) e ao imobiliário, detetando-se também a presença de atividades com maior intensidade tecnológica (nomeadamente, no domínio dos moldes, da metalomecânica e dos materiais) com um relevante desempenho exportador;

iii) a região de Lisboa destaca-se pelo peso de atividades financeiras, serviços de informação e comunicação, atividades de consultoria científica e técnica e nos serviços pessoais e às famílias;

iv) na região do Alentejo, assumem as atividades ligadas à agricultura, bem como atividades industriais com níveis de produtividade relativamente elevados (concentradas num número reduzido de polos);

v) o Algarve distingue-se no contexto nacional pelo peso das atividades ligadas ao turismo (em particular, o comércio, a hotelaria e a restauração) e também ao imobiliário e construção, revelando potencial para o incremento das atividades ligadas à agricultura e ao mar;

vi) as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores apresentam características próprias da sua condição insular, sendo preponderantes as atividades ligadas ao turismo e à agricultura, respetivamente.

Relativamente às disparidades subregionais, de uma maneira geral, os diagnósticos estratégicos das regiões NUTS II do Continente identificam as principais assimetrias que justificam a pertinência de estratégias integradas de desenvolvimento territorial (Anexo P).

No que respeita às Regiões Autónomas da Madeira e Açores, o Acordo de Parceria caracteriza os principais desafios que sustentam a abordagem territorial integrada para as regiões ultraperiféricas:

- Em termos das condicionantes e entraves de ordem física, geográfica e demográfica das Regiões Ultra Periféricas portuguesas para uma efetiva participação no mercado único europeu, destacam-se a dimensão do mercado regional, que inviabiliza as economias de escala e de aglomeração, a distância e as dificuldades e custos acrescidos da acessibilidade.

- O desempenho positivo que as economias regionais vinham apresentando está a ser progressivamente anulado pelos efeitos da crise, pelo facto da fragilidade destas economias e as características estruturais da ultraperiferia, materializando-se num elevado desemprego.

- No caso da Madeira, as características do seu tecido empresarial e as referidas condições de exercício de atividade empresarial continuam a justificar uma abordagem centrada nas empresas. A integração de apoios na lógica da ajuda à empresa e não a projetos dispersos, afigura-se crucial para o objetivo de reforço da competitividade do tecido económico regional e justifica a manutenção da experiência de apoio ao funcionamento das empresas destinada a compensar custos adicionais a que as empresas regionais estão sujeitas por força dos constrangimentos da ultraperificidade.

- No caso dos Açores, em que aos constrangimentos da ultraperiferia se adicionam os obstáculos da dispersão do território, para além das medidas de reforço do apoio à competitividade das empresas regionais, juntar-se-á a mobilização de recursos financeiros no financiamento de serviço público de transportes inter-ilhas, conferindo, assim, a possibilidade que todas as nove ilhas do arquipélago possam constituir-se como um verdadeiro mercado regional, potenciando as possibilidades de escala, de aglomeração das atividades económicas e produtivas e de criação de emprego.

Assim, a implementação de estratégias que tenham em conta as especificidades territoriais está fundamentada no diagnóstico. Por exemplo, as diferenças regionais ao nível dotação de capital humano, dos recursos e competências de I&D e do tecido produtivo exigem abordagens regionalmente diferenciadas à prossecução de estratégias de especialização inteligente que deverão, porém, ser devidamente articuladas a nível nacional. Outro exemplo: É necessário adequar as estratégias de emprego e inclusão social às especificidades dos diferentes territórios, através de abordagens territorializadas para o crescimento inclusivo.

O diagnóstico do Acordo de Parceria destaca ainda que, quanto à abordagem de estruturação do território português, a programação e implementação dos FEEI devem ser sustentadas na abordagem de estruturação do território português abordada no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), cuja emergência a três níveis territoriais específicos e diferenciados é relevante:

(i) as **Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto**, onde se concentram uma parte relevante dos fatores indutores de crescimento no contexto da economia do conhecimento, mas onde, em simultâneo, os desafios da inclusão e da sustentabilidade se revelam decisivos;

(ii) o **sistema urbano que estrutura as restantes regiões** quer enquanto pólos territoriais de crescimento, quer como nós de estruturação da rede de serviços públicos e privados aos territórios envolventes;

(iii) as **áreas de baixa densidade de cariz marcadamente rural** que, não obstante enfrentarem sérios desafios ao nível da coesão social e territorial, possuem, por vezes, ativos territoriais que poderão sustentar estratégias de crescimento (e.g. na fileira agroalimentar ou no setor do turismo).

Os PO regionais promovem, ao nível da região, a articulação entre fundos e entre agendas temáticas?

Tal como já detalhadamente analisado na Questão 1.3., o Acordo de Parceria prevê, para a esfera dos PO regionais, a intervenção destes num conjunto relevante de prioridades de investimento nos quatro domínios temáticos definidos no Acordo de Parceria. Por outro lado, os PO regionais são multifundos (FEDER e FSE), em coerência com o espectro de prioridades que enquadrarão.

Assim, é inequívoco que o Acordo de Parceria cria condições para que os PO regionais promovam, ao nível da região, a articulação entre fundos e agendas temáticas.

Estão previstos ITI (investimentos territoriais integrados, artigo 99.º da proposta de regulamento que estabelece disposições comuns), a sua formatação está suportada em estratégias de desenvolvimento territorial integrado, nomeadamente ao nível sub-regional NUT3 e está salvaguardada a possibilidade dos ITI mobilizarem diferentes fundos dos PO temáticos e dos PO regionais?

O Acordo de Parceria prevê que os Investimentos Territoriais Integrados (ITI) serão utilizados em Portugal na concretização de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial.

Estes pactos dirigem-se a promover a concertação estratégica e operacional entre parceiros públicos, privados e associativos, de base territorial e/ou temática, empenhados e mobilizados na concretização integrada de investimentos que, assegurando a plena utilização dos recursos, das oportunidades e das potencialidades existentes, sejam especialmente focalizados na produção de resultados significativos para a coesão, o emprego e a sustentabilidade territorial e centrados nas competências exclusivas dos municípios.

QUADRO 15
OBJETIVOS TEMÁTICOS E PRIORIDADES DE INVESTIMENTO ONDE OS ITI ASSUMEM MAIOR RELEVÂNCIA

Prioridades de Investimento	Âmbito ITI
OT4: Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores	
4.3. Apoio à utilização da eficiência energética e das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e sector da habitação social	Exclusivamente nos edifícios públicos
4.5. Promoção de estratégias de baixa emissão de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana sustentável	Prioridade como um todo
OT5: Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos	
5.1. Apoio ao investimento (...) para adaptação às alterações climáticas	Prioridade como um todo
5.2. Promoção de investimentos para abordar riscos específicos, assegurar a resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes	Medidas identificadas nos respetivos planos de emergência e de proteção civil
OT6: Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	
6.3. Proteção, promoção e desenvolvimento do património cultural e natural	Prioridade como um todo
6.5. Ações para melhorar a qualidade do ambiente urbano, (...) a regeneração de instalações industriais abandonadas e a redução da poluição do ar	Melhoria da qualidade do ambiente urbano, da qualidade do ar e ambiente sonoro
OT7: Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas	
7.2. Melhoria da mobilidade regional, com a ligação dos nós secundários e terciários à infraestrutura da RTE-T;	Melhoria da mobilidade regional, subregional e em espaços de baixa densidade
7.3. Desenvolvimento de sistemas de transportes ecológicos e com baixa emissão de carbono (...)	Exclusivamente transportes públicos
OT8: Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	
8.3. Emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas	Apoio à criação de emprego por conta própria, ao microempreendedorismo e a criação de empresas
OT9: Promover a inclusão social e combater a pobreza	
9.5. Promoção da economia social e das empresas sociais	Prioridade como um todo
9.7. Investir na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, para a redução das desigualdades de saúde e para a transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária	Parte relevante da prioridade
9.8. Apoio à regeneração física, económica e social das comunidades e zonas urbanas e rurais desfavorecidas	Prioridade como um todo
OT10: Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	
10.4. Desenvolvimento das infraestruturas de ensino e formação	Infraestruturas educativas do ensino pré-escolar e básico (sujeitos a elevados condicionamentos a definir)

A concretização de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial em territórios correspondentes a NUTS III (ou agrupamentos de NUTS III contíguas) potencia as soluções de governação aí instituídas (sob a liderança das Comunidades Intermunicipais, mas envolvendo parceiros públicos, privados e associativos), assumindo-se como uma estratégia territorial “sem fronteiras entre concelhos”, assente no princípio da promoção de uma parceria alargada de coordenação, cooperação e concertação de iniciativas de âmbito transmunicipal.

É do nosso conhecimento estar em curso a elaboração dos planos estratégicos intermunicipais que suportarão a implementação dos ITI ao nível NUT III.

É admitida a possibilidade, de as autoridades nacionais concretizarem ITI noutras configurações territoriais (que não as NUTS III ou agrupamentos contíguos de NUTS III), dirigidas a operações em domínios limitados e selecionados. A consideração desta possibilidade, de carácter excepcional, será devidamente justificada durante o processo de programação ou de execução dos Programas Operacionais, tanto no que respeita à sua configuração territorial (e.g. numa ótica de regiões funcionais ou temáticas que se afastem das fronteiras político-administrativas) como no que se refere aos domínios de intervenção (e.g. a operacionalização da Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020).

Os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial poderão ser financiados pelo FEDER, FSE, Fundo de Coesão e FEADER e, na ótica das modalidades de financiamento, incluir subsídios reembolsáveis e não reembolsáveis, bem como ser articulados com outros instrumentos financeiros. Os ITI de carácter excepcional (acima referidos), poderão ser objeto de cofinanciamento comunitário mono ou plurifundo por parte do FC, FSE, FEDER, FEADER e FEAMP.

Está previsto o instrumento DLBC (desenvolvimento promovido pelas comunidades locais, artigos 28.º a 30.º da proposta de regulamento que estabelece disposições comuns), a sua formatação é adequada à promoção de iniciativas locais e à mobilização dos diferentes fundos; em particular, no caso do FEADER e do FEAMP, a afetação indicativa de fundo aos DLBC tem uma amplitude adequada?

O Acordo de Parceria prevê o instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), visando especialmente promover, em territórios específicos, a concertação estratégica e operacional entre parceiros, focalizada na dinamização económica local, revitalização dos mercados locais e da sua articulação com territórios mais amplos. De forma genérica, tem enfoque na diversificação das economias de base rural e das zonas pesqueiras e costeiras através do estímulo à inovação social e à procura por novas respostas a problemas de pobreza e de exclusão social, designadamente em territórios economicamente fragilizados e de baixa densidade populacional.

Os grupos alvo dos DLBC são:

- Comunidades de base rural e agentes económicos, sociais e institucionais intervenientes nos processos de desenvolvimento local e de diversificação e competitividade da economia de base rural;
- Comunidades pesqueiras e costeiras e agentes económicos, sociais e institucionais intervenientes nos processos de desenvolvimento pesqueiro e costeiro e de diversificação e competitividade da economia de base pesqueira e costeira.

A identificação das tipologias alvo das DLBC será coerente com a focalização temática e grupos alvo referidos:

- Territórios com população entre 10.000 e 150.000 habitantes, correspondentes às áreas de atuação dos Grupos de Ação Local a constituir no âmbito da abordagem LEADER, com possíveis exceções destes limites populacionais em situações com características territoriais específicas, devidamente fundamentadas;
- Territórios com população entre 20.000 e 200.000 habitantes, correspondentes às áreas de atuação dos atuais Grupos de Ação Local Costeira que constituirão a referência para os futuros GAL - Pesca;
- Territórios rurais, podendo em função da sua complementaridade com a Abordagem dos Contratos de Desenvolvimento Social aplicar-se igualmente a territórios urbanos, de particular incidência dos fenómenos de exclusão social, pobreza ou risco de pobreza, onde se localizam comunidades económica e socialmente fragilizadas e onde intervêm organizações de promoção da inovação social.

As DLBC contribuirão especialmente para a consecução dos seguintes objetivos temáticos:

- OT3: Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura;
- OT8: Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral;
- OT9: Promover a inclusão social e combater a pobreza;

O financiamento das DLBC engloba os fundos FEADER, FEAMP e FSE, complementados pelo FEDER. As correspondentes modalidades de investimentos podem incluir subsídios reembolsáveis e não reembolsáveis, bem como outros instrumentos financeiros. O Acordo de Parceria não define a afectação indicativa de cada fundo aos DLBC, sendo referido que esta será desenvolvida numa versão posterior.

Estão previstas AIDUS (ações integradas para o desenvolvimento urbano sustentável) implementadas através da ferramenta Investimento Territorial Integrado (ITI), combinando diferentes fundos e diferentes objetivos temáticos?

As Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS) destinam-se a prosseguir estratégias de Desenvolvimento

Sustentável tendo em consideração a particular relevância dos sistemas urbanos na dinamização do crescimento e do emprego, da competitividade e da inovação, e também da qualidade de vida.

Pretendem estruturar operações fundamentadas e especificadas em estratégias de desenvolvimento urbano e dirigem-se a prosseguir a vocação dos ITI de base territorial em áreas urbanas, cujas particularidades justificam a concentração dos investimentos na promoção da atratividade das áreas urbanas de incidência, bem como da coesão, do emprego e da sustentabilidade territorial. Desta forma, estes instrumentos dão resposta aos constrangimentos temáticos da Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos e das assimetrias e as potencialidades territoriais previstos no AP.

Correspondem à concretização dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto contribuindo para a prossecução dos objetivos temáticos e prioridades de investimento definidas na subquestão dos ITI (OT 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11) e estando abrangidas por todos os requisitos estratégicos e operacionais aí estabelecidos. A concretização das AIDUS, previstas no enquadramento regulamentar comunitário, não obsta à existência de intervenções em espaço urbano nas restantes sub-regiões do país.

Adicionalmente, o Acordo de Parceria estabelece que as AIDUS respeitarão um nível mínimo de FEDER no OT 4 (apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores), da seguinte forma: 12% no caso da AIDUS correspondente à Área Metropolitana do Porto; 20% no caso da AIDUS correspondente à Área Metropolitana de Lisboa. As verbas do Fundo de Coesão mobilizadas para o Objetivo 4 poderão ser contabilizadas para os níveis mínimos definidos para cada uma das AIDUS. Na ótica do financiamento a única diferença das AIDUS face aos restantes Pactos para o Desenvolvimento e Coesão territorial (ITI) é a não mobilização de FEADER.

Por último, a concretização dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (AIDUS nas duas áreas metropolitanas e ITI nas restantes NUTS III do território do Continente) será complementada por operações de valorização da estruturação urbana dos territórios de incidência e de promoção da atratividade e da competitividade das cidades, através de intervenções de apoio à utilização da eficiência energética e das energias renováveis no setor da habitação e de regeneração física, económica e social das comunidades e das zonas urbanas desfavorecidas. Estas operações serão enquadradas e operacionalizadas através de um Instrumento de Engenharia Financeira que assegurará o financiamento de projetos de desenvolvimento urbano sustentável e que deverá ser tido em conta no cumprimento do requisito regulamentar relativo à proporção de fundos mobilizados em AIDUS.

As disposições previstas em termos de acordos de governação para gerir as abordagens integradas de nível sub-regional e local são adequadas? Em particular, previnem conflitos de interesse?

O Acordo de Parceria estabelece que a concretização de Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial será efetuada no estrito respeito pelos seguintes princípios:

- Estabelecimento de estratégias de intervenção explicitamente adequadas à vocação específica de cada tipologia (DLBC e ITI), prosseguindo objetivos e metas quantificados e calendarizados, orientadas para resultados e coerentes com os respetivos programas de ação e de investimento;

- Envolvimento de parceiros públicos, privados e associativos no estabelecimento das estratégias de intervenção e dos programas de ação e de investimentos, bem como na respetiva concretização;

- Contratualização dos programas de ação e de investimento (designadamente no que respeita aos objetivos e metas quantificados e calendarizados, aos modelos de governação, ao financiamento, à prestação de contas, ao acompanhamento e à auditoria e controlo) com as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores, incluindo a aplicação ao nível de contrato de princípios equivalentes aos do quadro de desempenho aplicável ao PO;

- Designação da(s) Autoridade(s) de Gestão dos Programas Operacionais financiadores relativamente a cada Abordagem Integrada de Desenvolvimento Territorial, correspondente ao(s) PO;

- Salvaguarda da não duplicação de elegibilidades entre Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial incidentes nos mesmos territórios;

- Salvaguarda da não duplicação de elegibilidades para os mesmos destinatários entre Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial e Programas Operacionais incidentes nos mesmos territórios.

A entidade da coordenação técnica do AP garante durante a fase de implementação, um acompanhamento próximo da implementação das anteriormente referidas abordagens integradas de desenvolvimento territorial, sobretudo no sentido de evitar sobreposições e lacunas. O que se pretende é a criação, por parte da Agência para o Desenvolvimento e Coesão em articulação com as entidades responsáveis pela coordenação do FEADER e do FEAMP, de mecanismos específicos de monitorização operacional e estratégica destes instrumentos numa ótica transversal aos diversos PO financiadores. Acresce ainda a possibilidade de realização de comissões de acompanhamento conjunta de todos os PO financiadores dedicadas à análise desta temática.

No que diz respeito à gestão de cada uma das Abordagens integradas de desenvolvimento territorial:

DLBC

As entidades responsáveis serão os Grupos de Ação Local (e Autoridades de Gestão e órgãos da Administração Pública responsáveis pela execução das políticas públicas pertinentes). Os DLBC são explicitados em documentos que incluem obrigatoriamente:

- Definição e delimitação do território de incidência;
- Análise e diagnóstico sintético da situação territorial, especialmente incidentes na descrição das respetivas oportunidades, potencialidades, dificuldades e problemas no contexto do crescimento inteligente, sustentável e inclusivo;
- Estratégia integrada para, no âmbito da vocação específica do DLBC, maximizar a utilização das oportunidades e potencialidades e a superação das dificuldades e problemas analisados e diagnosticados, no contexto da prossecução dos objetivos inerentes ao crescimento inteligente, sustentável e inclusivo;
- Apresentação do Programa de Ação e Investimento que executa a estratégia integrada do DLBC, garantindo a não sobreposição de investimentos e a promoção de atuações complementares e especificando os investimentos e ações a realizar: natureza, características, fontes e montantes de financiamento, objetivos, metas quantificadas e resultados (realizações e impactos) esperados;
- Modelo de governança que assegure a prossecução da estratégia integrada do DLBC e o envolvimento e responsabilidades dos parceiros, designadamente no que respeita à execução de cada um dos investimentos identificados e à utilização integradas dos financiamentos, incluindo instrumentos e mecanismos de liderança, participação, prestação de contas, acompanhamento, monitorização, avaliação e auditoria.

A contratualização – sempre dependente da prévia aprovação da estratégia de desenvolvimento prosseguida e do respetivo programa de ação e investimento – incluirá, designadamente, os poderes delegados pelas Autoridade/s de Gestão e/ou pelos organismos pagadores no caso do FEADER, os montantes e calendário dos financiamentos, os compromissos assumidos em termos de investimentos, metas e resultados e os instrumentos e mecanismos de liderança, participação, prestação de contas, acompanhamento, monitorização, avaliação e auditoria.

As Autoridades de Gestão dos PO financiadores são responsáveis por assegurar a não duplicação de elegibilidades entre Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial incidentes nos mesmos territórios.

ITI – Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial

As entidades responsáveis serão as Comunidade Intermunicipal (e Autoridades de Gestão e pelos órgãos da Administração Pública

responsáveis pela execução das políticas públicas pertinentes). Os ITI são explicitados em documentos que incluem obrigatoriamente:

- Definição e delimitação do território de incidência;
- Análise e diagnóstico sintético da situação territorial, especialmente incidentes na descrição das respetivas oportunidades, potencialidades, dificuldades e problemas no contexto do crescimento sustentável e inclusivo;
- Estratégia integrada para, no âmbito da vocação específica do ITI, maximizar a utilização das oportunidades e potencialidades e a superação das dificuldades e problemas analisados e diagnosticados, no contexto da prossecução dos objetivos inerentes ao crescimento sustentável e inclusivo;
- Programa de Ação e de Investimento que executa a estratégia integrada do ITI, garantindo a não sobreposição de investimentos e a promoção de atuações complementares e especificando os investimentos e ações a realizar: natureza, características, fontes e montantes de financiamento, objetivos, metas quantificadas e resultados (realizações e impactos) esperados;
- Modelo de governação que assegure a prossecução da estratégia integrada do ITI e o envolvimento e responsabilidades dos parceiros, designadamente no que respeita à identificação da responsabilidade pela execução de cada uma das operações identificadas e à utilização integrada dos financiamentos, incluindo instrumentos e mecanismos de liderança, participação, prestação de contas, acompanhamento, monitorização, avaliação e auditoria.

A estratégia de desenvolvimento e o respetivo programa de ação e de investimento de cada ITI é submetido à consideração das Comissões de Acompanhamento dos PO financiadores e, após parecer favorável das mesmas, é sujeita a aprovação dos membros do Governo responsáveis pelo desenvolvimento regional e pela administração local. A referida contratualização – sempre dependente da prévia aprovação da estratégia de desenvolvimento prosseguida e do respetivo programa de ação e investimento – inclui, designadamente, os poderes delegados pela Autoridade de Gestão, os montantes e calendário dos financiamentos, os compromissos assumidos em termos de investimentos, metas e resultados e os instrumentos e mecanismos de liderança, participação, prestação de contas, acompanhamento, monitorização, avaliação e auditoria.

A gestão de cada ITI é formalmente contratualizada com as Autoridades de Gestão dos PO financiadores. As entidades gestoras de cada ITI assumem a responsabilidade da avaliação do mérito absoluto e relativo das candidaturas apresentadas bem como da sua pertinência para a concretização do Plano de Ação.

A ADC e as Autoridades de Gestão dos PO financiadores são responsáveis por assegurar a não duplicação de elegibilidades entre Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial incidentes nos mesmos territórios, bem como a impossibilidade de uma mesma

tipologia de intervenção promovida pelo mesmo promotor ser elegível simultaneamente dentro e fora do Pacto para o Desenvolvimento e a Coesão Territorial.

Sendo previsível que muitas das operações a cofinanciar no âmbito de ITI terão como promotores as mesmas entidades que detêm o poder de decisão nas CIM, entendemos que o modelo proposto não salvaguarda situações de conflito de interesses no processo de avaliação das operações candidatas, aspeto que deve ser revisto.

A fim de assegurar um acompanhamento pro-ativo por parte dos PO financiadores, quer no que respeita a ITIs, quer no que respeita a DLBCs, cada programa desta natureza deve identificar um PO chefe de fila com base num critério de proximidade e/ou de relevância no cofinanciamento.

O Acordo de Parceria salvaguarda e explora a possibilidade de ITI no contexto de programas no âmbito da cooperação territorial europeia?

A seleção das prioridades da intervenção portuguesa nos programas de CTE foi feita em paralelo, e de forma articulada, com a preparação das grandes linhas de orientação do Acordo de Parceria relativas ao desenvolvimento territorial nacional, de modo a garantir a sua integração com as estratégias de desenvolvimento das regiões (continente e Regiões Autónomas) bem como com os planos estratégicos setoriais, sobretudo ligados ao ambiente, mar e investigação científica, para o período 2014-2020.

Em praticamente todos os programas enquadrados na CTE e com incidência no território nacional ou em partes dele (ver Anexo Q) existirão oportunidades para a utilização do instrumento ITI, sendo essa utilização compatível com as disposições constantes no Acordo de Parceria.

Conclusões e Recomendações

O Acordo de Parceria reflete o princípio de uma maior aproximação das escalas de intervenção dos diversos instrumentos de programação do período 2014-2020 à escala dos constrangimentos estruturais que procurem combater e dos resultados que se propõem atingir. No mesmo sentido, e em consonância total com as disposições europeias, dá grande ênfase à territorialização das políticas públicas, conjugada com um princípio de integração de fundos e de tipologias de intervenção, prevendo-se um refinamento dos instrumentos, de que são exemplo os ITI e o DLBC.

Assim o Acordo de Parceria prevê a mobilização de um conjunto de abordagens integradas de desenvolvimento territorial (ITI, AIDUS, DLBC), estando desde já consagrada a existência de ITI a nível NUT III e de AIDUS nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

O diagnóstico do Acordo de Parceria identifica adequadamente diferenciações a nível sub-regional que sustentam a pertinência de abordagens territoriais (nomeadamente, as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, por um lado, o sistema urbano que estrutura os restantes territórios, por outro, bem como as áreas de baixa densidade de cariz marcadamente rural.

A nível das regiões NUT II, o Acordo de Parceria também promove a abordagem territorial e de integração de fundos e instrumentos, já que prevê, para a esfera dos PO regionais, a intervenção destes num conjunto relevante de prioridades de investimento nos quatro domínios temáticos definidos no Acordo de Parceria. Por outro lado, os PO regionais são multifundos (FEDER e FSE), em coerência com o espectro de prioridades que enquadrarão.

As disposições relativas à implementação e gestão das abordagens integradas de desenvolvimento Territorial apresentam já um elevado grau de definição no Acordo de Parceria. No que respeita aos ITI a nível de NUT III, entendemos que o modelo proposto não salvaguarda situações de conflito de interesses no processo de avaliação das operações candidatas, aspeto que deve ser revisto.

A fim de assegurar um acompanhamento pro-ativo por parte dos PO financiadores, quer no que respeita a ITIs, quer no que respeita a DLBCs, cada programa desta natureza deve identificar um PO chefe de fila com base num critério de proximidade e/ou de relevância no cofinanciamento.

Q2.1. Sistema produtivo e empresarial

São definidos caminhos robustos para minorar as debilidades crónicas do sistema produtivo português (nomeadamente: insuficiência de capitais próprios das empresas, fragmentação excessiva do tecido produtivo, concentração excessiva em atividades de baixo valor acrescentado e/ou muito dependentes do mercado interno) e são retiradas lições dos instrumentos de política pública implementados para responder a essas debilidades, com destaque para os instrumentos cofinanciados?

A equipa de avaliação faz um balanço muito positivo quanto às opções estratégicas estabelecidas na proposta de Acordo de Parceria para o domínio temático da competitividade e internacionalização e quanto às prioridades de investimento que lhe foram associadas. Como se poderá constatar pela análise que se segue e pelos anexos que lhe dão suporte, não obstante a existência de algumas lacunas, considera-se que a forma como a proposta foi estruturada dá fortes garantias de eficácia ao nível dos resultados e impactos esperados no que à minoração das debilidades crónicas do sistema produtivo português diz respeito. No tocante aos instrumentos de política pública, muito embora a sua especificação definitiva venha a ser posterior à submissão do Acordo de Parceria, depreende-se pelos inúmeros exemplos de ações previstas que se pretende capitalizar de forma significativa o quadro de medidas e instrumentos amadurecido em anteriores períodos de programação e, em particular, no atual QREN.

O diagnóstico de base subjacente ao Acordo de Parceria identifica de forma rigorosa e exaustiva as principais debilidades existentes no tecido empresarial português e na estrutura de especialização da nossa economia, mas também os seus pontos fortes e características distintivas que importa capitalizar?

Em termos gerais, a proposta de Acordo de Parceria faz um diagnóstico de base adequado e completo acerca das debilidades do sistema produtivo português e dos desafios que se lhe colocam para as superar, sendo esse diagnóstico complementado e aprofundado pelos diagnósticos prospetivos de suporte.

O diagnóstico em apreço coloca ênfase nos handicaps decorrentes da especialização produtiva da nossa economia (assente em atividades de baixo valor acrescentado e baixa intensidade tecnológica e conhecimento), no reduzido impacto do aumento da I&D ao nível da competitividade do sector empresarial, nos baixos índices de absorção da economia ao nível dos recursos humanos qualificados, na insuficiente orientação para o exterior, na perda de competitividade dos nossos sectores transacionáveis mais tradicionais e na perda de atratividade da economia em termos de fluxos líquidos de IDE. No setor primário, é evidenciada uma estrutura fundiária deficitária (dada a sua atomização) e um envelhecimento significativo dos agentes económicos, que associado a um baixo nível de formação e a uma fraca organização da

produção (baixa integração e concentração) determina grandes debilidades económicas.

Por outro lado, o referido diagnóstico destaca os elevados níveis de endividamento das empresas portuguesas, a insuficiência de capitais próprios e as restrições de acesso ao crédito, fortemente agravadas pela interrupção do acesso da economia nacional ao financiamento de mercado e pela aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira sob a alçada da Comissão Europeia, do BCE e do FMI, dada a desalavancagem exigida ao sistema bancário português.

Como aspetos positivos recentes, o diagnóstico destaca a expansão ocorrida em algumas atividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento (e.g. produtos químicos, equipamentos eletrónicos, produtos farmacêuticos, serviços de TIC), o dinamismo das atividades ligadas ao turismo, o crescimento da investigação científica, da formação avançada e da I&D e a crescente articulação entre as empresas e os centros de conhecimento.

Ao nível dos desafios, é corretamente enfatizada a necessidade de uma aposta firme na “reindustrialização” e na produção transacionável, tendo em vista uma maior incorporação de valor acrescentado nacional, uma maior orientação para o exterior do conjunto da economia e uma maior diversificação de mercados de exportação. A melhoria das condições de financiamento das empresas é vista igualmente como indispensável ao longo dos próximos anos. Considera-se também prioritário o estímulo ao empreendedorismo, dirigido em particular a jovens investigadores nacionais e doutorados, bem como a promoção da internacionalização da nossa capacidade de I&D, através de uma participação crescente em projetos transnacionais de ciência e inovação.

Como aspetos menos evidenciados e aprofundados no diagnóstico do AP em matéria de competitividade e inovação, que recomendamos que mereçam uma referência adicional na versão final do mesmo, assinalamos:

- A baixa atenção colocada na temática da inserção das nossas empresas em cadeias de valor globais e do *upgrading* do seu posicionamento dentro das mesmas;
- O insuficiente tratamento dado à temática da dinamização do empreendedorismo;
- Uma referência limitada no que respeita ao sector primário e, em particular, aos desafios da economia do mar.

Acordo de Parceria consagra prioridades de investimento adequadas e complementares para minorar as debilidades crónicas do sistema produtivo português e para induzir a mudança estrutural em direção a uma economia mais avançada, competitiva, criativa, inovadora e intensiva em conhecimento?

Tendo em conta a trajetória recente da economia portuguesa, o Acordo de Parceria e os PO deverão almejar, em termos de resultados, que se alcance no período 2014-2020 um crescimento económico e da

produtividade que permita: (i) recolocar a nossa economia numa trajetória de convergência com o nível médio de desenvolvimento da UE; (ii) consolidar o reequilíbrio da balança de bens e serviços e o excedente da balança de capital; (iii) gerar um contributo líquido substantivo em termos de criação de emprego por parte dos setores de bens transacionáveis, ainda que se entenda que o essencial da criação de emprego venha a ocorrer nos setores de bens e serviços não transacionáveis, mas agora não por via da despesa pública e do emprego público mas por via da dinamização da procura interna permitida pelo sucesso competitivo dos setores de transacionáveis.

Este objetivo geral em termos de competitividade, crescimento e emprego deverá ter uma tradução estratégica, ao nível das atividades de bens e serviços transacionáveis, incorporadora, em simultâneo, de três tipos de dinâmicas:

- Intensificação tecnológica, progressão na cadeia de valor e *upgrading* dos modelos de negócio em setores de especialização atual da economia portuguesa, com uma base económica e experiência exportadora já relevantes (adiante, setores tipo S1; exemplos: calçado, têxtil, vestuário, automóvel, equipamentos, etc.);

- Estruturação e progressiva consolidação de atividades emergentes associadas à valorização económica do conhecimento (adiante setores tipo S2; exemplos: TIC, farmacêutica, novos materiais, etc.);

- Valorização económica e gestão integrada de fileiras assentes em recursos endógenos ou ativos específicos, localizados e não transferíveis (adiante setores tipo S3; exemplos: turismo, agroindústrias e fileira florestal, hipercluster do mar, indústrias culturais e criativas, etc.).

A razão pela qual se considera que estas três dinâmicas devem ser consideradas (isto é, nenhuma delas deve ser excluída dos objetivos estratégicos da política) prende-se com os seus diferentes e complementares contributos em termos de exportações líquidas, criação de emprego e mudança estrutural, resumidos no quadro seguinte, que julgamos ser autoexplicativo.

QUADRO 16
IMPACTO ECONÓMICO DOS DIFERENTES TIPOS DE SETORES

	Curto-Médio Prazo		Longo Prazo
	Exportações líquidas (X-M)	Emprego L	Reafetação de recursos / mudança estrutural
Setores ou atividades tipo S1	++	- / +	- / +
Setores ou atividades tipo S2	=	+	++
Setores ou atividades tipo S3	++	++	- / +

Fonte: Elaboração própria.

Dito isto, e tendo em conta a natureza da subquestão de avaliação aqui em análise, a equipa de avaliação desenvolveu um exercício fino de análise dos objetivos do domínio Competitividade e Internacionalização estabelecidos na proposta de AP, cruzando-os com os desafios atrás sistematizados e com o diagnóstico mais geral acerca das debilidades crónicas do sistema produtivo português.

Em termos essenciais, o exercício realizado conduz à conclusão de que as prioridades de investimento definidas para o próximo período de programação se ajustam bem à minoração das debilidades crónicas do sistema produtivo português. Ao mesmo tempo, este exercício permite concluir que no AP está previsto um leque muito abrangente e completo de instrumentos de intervenção (desde os sistemas de incentivos até às ações coletivas, passando pelas operações integradas de desenvolvimento territorial, pelos vários instrumentos financeiros de apoio ao financiamento das empresas e ao reforço dos seus capitais próprios e pelos programas integrados de apoio a entidades do SCTN), o que revela uma grande maturidade do sistema global de apoios à competitividade e à internacionalização da economia, bem como uma forte capitalização da experiência acumulada ao longo dos anteriores períodos de programação.

Ao nível da I&D+I, estão previstas no OT 1 da proposta de AP duas prioridades de investimento (Prioridades 1.1. e 1.2.) que visam, por um lado, fortalecer e consolidar o sistema de inovação (na sua dimensão nacional e regional) e, por outro, reforçar o investimento empresarial em I&D e em inovação. Estamos, desta forma, perante prioridades que são absolutamente fundamentais para induzir o aumento da competitividade das empresas, estimular o aumento do valor acrescentado e promover a mudança estrutural em direção a uma economia mais baseada no conhecimento e na inovação (ver Questão de Avaliação 2.2.).

No que respeita ao apoio ao investimento produtivo inovador, dadas as necessidades em matéria de mudança estrutural que permanecem na economia portuguesa, entende a equipa de avaliação que deve continuar a existir no próximo período de programação um instrumento do tipo do atual SI Inovação, baseado em subvenções reembolsáveis (com período de carência e sem juros), passíveis de conversão parcial em subvenções não reembolsáveis, caso sejam atingidos ou superados os objetivos estabelecidos em sede de candidatura e, se possível, de forma proporcional a essa consecução. Tendo em conta a sua natureza e os seus objetivos, este instrumento terá cabimento adequado nas prioridades de investimento 1.2 e 3.3., devendo ter como resultado esperado a mudança do perfil de especialização da economia portuguesa em torno de atividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento.

Neste âmbito, a elegibilidade de despesas associadas à aquisição de máquinas e equipamentos (e com construção/ reabilitação de edifícios, em intervenções ligadas ao turismo) deverá permanecer no futuro, embora de forma mais seletiva, em torno do grau de inovação dos projetos, da intensidade em tecnologia e conhecimento das atividades

em que os mesmos se inserem e do seu grau de alinhamento com as estratégias de especialização inteligente existentes no terreno, incluindo as ligadas ao agroalimentar, às pescas e à aquicultura.

Tendo em conta o grave problema de desemprego de jovens licenciados e mestres no nosso país, não será de excluir nas prioridades de investimento 1.2. e 3.3. a criação de uma tipologia de apoio orientada para projetos inovadores em que a componente base do investimento elegível se consubstancie em despesas com a criação líquida de postos de trabalho qualificados.

No tocante ao empreendedorismo, a relevância da prioridade de investimento 3.1 mostra-se indiscutível. A este nível, entende a equipa de avaliação que é muito importante adotar instrumentos de engenharia financeira que permitam apoiar veículos especializados (*business angels* e fundos de capital de risco) no financiamento das empresas em fase de incubação ou pós-incubação. Neste domínio, reputa-se também como muito importante a prioridade de investimento 3.4., onde se prevê implementar mecanismos de apoio à capacidade das PME participarem em processos de crescimento e inovação (e.g. *later stage venture*), que muito poderão contribuir para atenuar os efeitos do designado “vale da morte” típico do caminho percorrido pelas *startup*.

Em matéria de saúde financeira das empresas, considera-se relevante o efeito que a prioridade de investimento 3.4. também pode ter na recapitalização das empresas, o que vai de encontro à minoração de um dos défices crónicos mais preocupantes do nosso sistema produtivo. Acresce que, nesta prioridade 3.4., está também prevista a criação de mecanismos de apoio ao financiamento da gestão de tesouraria, o que se mostra consentâneo com as difíceis condições de financiamento que as empresas enfrentam em Portugal, condições essas que se vão manter nos próximos anos.

Ao nível da dimensão empresarial, a equipa de avaliação destaca o papel que alguns mecanismos financeiros (e.g. *turnaround venture capital*) de apoio à participação das PME em processos de crescimento e inovação podem ter na concentração empresarial (via financiamento de processos de fusão ou aquisição), contribuindo dessa forma para a redução da atomização do nosso tecido empresarial. A proposta de AP ganharia com uma maior explicitação destes aspetos nos exemplos das principais ações associadas à prioridade de investimento 3.4.

A respeito da intensificação tecnológica, progressão na cadeia de valor e *upgrading* dos modelos de negócio, encontramos no AP uma orientação que, em grande medida, procura consolidar e reforçar a linha de intervenção seguida no atual QREN. Em causa está o apoio à capacitação das empresas para a inovação e diferenciação, através do investimento em fatores imateriais de competitividade, designadamente moda, design, marcas, marketing/ vendas, TIC, organização, desenvolvimento e engenharia, qualidade, logística, propriedade industrial e intelectual, ambiente e eficiência energética. Trata-se de uma prioridade que se ajusta muito bem à falta de qualificação que caracteriza ainda hoje uma parte muito significativa do nosso tecido empresarial, que por isso mantém total pertinência.

Por último, em matéria de internacionalização, a par de uma forte orientação para a produção transacionável, prevê o AP uma prioridade de investimento (Prioridade 3.2.) que se destina quase em exclusivo a apoiar empresas, sectores e clusters nas suas abordagens aos mercados externos, quer em termos de capacitação quer nas várias iniciativas de prospeção e presença internacional possíveis. Esta prioridade tem como resultado esperado o aumento das nossas exportações e da visibilidade internacional do nosso país. Entende a equipa de avaliação que deveria complementarmente ser estabelecido um segundo resultado esperado em torno do reforço da inserção das nossas empresas em cadeias de valor globais e do upgrading do seu posicionamento nas mesmas.

Essas prioridades consideram as diferenças e as especificidades de cada região NUT II e as suas estratégias de especialização inteligente?

Em termos essenciais, as prioridades estabelecidas na proposta de AP, no domínio temático da competitividade e internacionalização, são compatíveis com as diferenças e as especificidades das regiões, desde logo pela relevância dada aos PO regionais em termos de dotação orçamental e de áreas de intervenção. No tocante às estratégias regionais de especialização inteligente, esta temática é abordada na questão de avaliação 2.2.

O Acordo de Parceria procura uma maior valorização dos recursos endógenos específicos do continente e das ilhas, nomeadamente os ligados à agricultura, à floresta, ao mar e ao espaço rural?

A valorização económica e a gestão integrada de fileiras assentes em recursos ou ativos específicos, localizados e não transferíveis (e.g. turismo, agroindústrias, indústrias florestais, energias renováveis, atividades associadas ao mar, indústrias culturais e criativas, etc.), assume uma importância vital para o futuro do nosso país e das suas regiões como uma das dimensões da competitividade, dado o potencial que encerra para desencadear processos localizados de crescimento e desenvolvimento económico e social (quer em meios urbanos quer em meios rurais), criadores de emprego e de oportunidades para um leque muito alargado de atores, alguns deles muito arredados dos processos mais comuns de progressão e sucesso na sociedade. Veja-se, a título de exemplo, a dinâmica registada em anos recentes nas atividades ligadas ao vinho, ao azeite e ao turismo rural.

Tendo como pano de fundo esta perceção, a equipa de avaliação identifica-se com o facto da proposta de AP relevar como determinante a valorização dos recursos endógenos das diferentes regiões, sobretudo no âmbito de estratégias de promoção turística, e de a considerar como um fator de crescimento do PIB *per capita* das regiões. Ao mesmo tempo, manifesta alguma apreensão ao constatar que, pese embora o relevo dado pela proposta de AP às abordagens integradas para o desenvolvimento territorial, as tipologias previstas neste âmbito só

marginalmente incluem operações no domínio da competitividade e internacionalização.

Tal como já abordado, vemos vantagens em que os programas de valorização económica de recursos endógenos em territórios de baixa densidade (na linha das estratégias PROVERE do QREN) tenham enquadramento no domínio temático da Competitividade e Internacionalização e não no da Inclusão Social e Emprego, embora esses programas – a enquadrar pelos PO regionais – possam mobilizar instrumentos associados a diferentes prioridades.

O Acordo de Parceria acautela devidamente a promoção do empreendedorismo qualificado?

Portugal possui um elevado potencial de progressão em matéria de empreendedorismo qualificado. Por um lado, o peso de portugueses que manifestam preferência por empregos próprios face a empregos por conta de outrem é tradicionalmente elevado, embora esteja a diminuir em tempos recentes. Por outro lado, o número de desempregados qualificados no nosso país é hoje muito elevado.

Contudo, a concretização desse potencial está muito dependente do ecossistema de apoio ao empreendedorismo. São várias as “peças” deste ecossistema: os centros de conhecimento (e.g. universidades, unidades de investigação, laboratórios associados, centros de transferência de tecnologia), o enquadramento legal que regula o empreendedorismo; as infraestruturas especializadas de suporte ao empreendedorismo (e.g. incubadoras, aceleradoras, *business innovation centres*); os veículos de financiamento (e.g. *business angels*, capitais de risco, banca, sistemas de incentivos), contexto ambiental (e.g. acolhimento empresarial, sectores, clusters, associativismo).

Não obstante o ecossistema de apoio ao empreendedorismo em Portugal ter evoluído significativamente nos últimos anos, persistem nele diversas limitações que precisam de ser minoradas. Destacam-se as seguintes: (i) falta de dimensão e de capacidade diferenciadora dos agentes do ecossistema, em especial os financiadores; (ii) incubadoras pequenas, com reduzida especialização, com poucos recursos e pouco articuladas a nível internacional; (iii) fraca ligação entre as várias partes que formam o ecossistema; (iv) forte carência de capital de expansão, i.e. *later stage venture capital*; (v) dificuldade em atrair capital de risco internacional para projetos (ver Anexo G).

Em termos essenciais, a proposta de AP prevê quatro prioridades de investimento com impacto potencial nas limitações assinaladas. A mais substantiva é a prioridade de investimento 3.1., que enquadra uma base muito alargada e potencialmente integrada de ações de promoção do empreendedorismo, desde sistemas de incentivos a ações de formação e a ações coletivas, passando por instrumentos financeiros de *pré-seed* e *seed-capital* e por apoios à capacitação e dinamização de infraestruturas de incubação. Contudo, a prioridade 3.4. também contempla um objetivo tendencialmente muito relevante no âmbito do empreendedorismo, sobretudo no caso das “empresas gazela” (*high-growth companies*). A

equipa de avaliação reputa este objetivo como muito importante, dada a escassez de capital de expansão (*later stage venture*) em Portugal. A prioridade 3.1. deve incluir um objetivo orientado para o apoio à criação, consolidação ou crescimento de infraestruturas de apoio ao empreendedorismo, embora com uma muito forte seletividade, baseada na avaliação da experiência passada e na demonstração cabal de efetivas necessidades de novo espaço físico.

Fora do domínio temático Competitividade e Internacionalização, encontramos ainda as prioridades de investimento 8.3. (orientada para o apoio à criação de emprego por conta própria, neste caso sobretudo pela iniciativa de desempregados) e 9.5. (dirigida para o apoio à economia social e às empresas sociais).

O Acordo de Parceria incorpora prioridades e instrumentos adequados à criação de um quadro favorável à atração de Investimento Direto Estrangeiro (IDE)?

O IDE qualificado poderá constituir um contributo fundamental para a mudança estrutural da economia portuguesa e para criação de emprego qualificado. O AP comporta instrumentos passíveis de serem mobilizados para a atração de IDE, quer em termos de apoio a projetos individuais, produtivos ou de I&D, quer em termos de ações coletivas. Não obstante, a atração de IDE não é destacada no enunciado relativo aos objetivos e resultados.

Sugere-se, pois, a correção desta lacuna na redação final do AP. Para o efeito, será de considerar no OT 1 (Prioridade de Investimento 1.2) um objetivo adicional dirigido especificamente à atração para o nosso país de investimento empresarial estruturante em I&D+I por parte de empresas multinacionais bem posicionadas em cadeias de valor globais, enquadrado por um regime especial ajustado e atrativo.

Complementarmente, devem-se prever ações coletivas que se dirijam para a divulgação e promoção das competências, capacidades e potencialidades específicas existentes no nosso país, tendo em conta as estratégias de especialização inteligente de base nacional e regional, visando uma maior atração de IDE.

O Acordo de Parceria garante um adequado equilíbrio entre intervenções de natureza “individual” (e.g. sistemas de incentivos de apoio ao investimento, instrumentos alternativos de apoio ao financiamento das empresas) e intervenções de natureza “coletiva” (e.g. ações coletivas, projetos conjuntos, projetos de fileira)?

Depreende-se dos inúmeros exemplos de ações que são apresentados no ponto 1.3. da proposta de AP, respeitante aos objetivos e principais resultados a atingir, que se pretende capitalizar de forma significativa a estrutura de intervenções amadurecida nos anteriores períodos de programação e, em particular, no atual QREN, fazendo quer de instrumentos de natureza “individual” quer de instrumentos de natureza “coletiva”.

Desde logo, são feitas múltiplas referências a sistemas de incentivos de apoio ao investimento empresarial, percepcionando-se um quadro de tipologias não muito distinto daquele que vigora no atual QREN. Não obstante, considera-se que a proposta de AP ganharia em consistência se fosse incluída na mesma uma definição clara e inequívoca da estruturação global que se pretende dar ao instrumento sistemas de incentivos, à semelhança do que foi feito no QREN.

Parece-nos consensual que os instrumentos dirigidos ao apoio a projetos individuais incluam: (i) o apoio ao investimento inovador com uma componente relevante de investimento físico e/ou de criação de emprego qualificado (enquadrável nas prioridades 1.2, 3.1 e 3.3); (ii) o apoio à I&D empresarial (enquadrável na prioridade 1.2); (iii) o apoio a ações imateriais de qualificação das PME, com destaque para as ações de internacionalização (enquadrável nas prioridades 3.2 e 3.3).

De forma transversal aos vários sistemas de incentivos a criar, será desejável que se faça um trabalho de simplificação numa perspetiva dupla: redução do número de tipologias de projetos a apoiar, dando às selecionadas um espetro mais largo e integrado; alargamento da base de instrumentos “descomplicados” do tipo “voucher”, para a contratação de serviços tecnológicos, serviços de inovação e serviços avançados em geral. Numa linha semelhante, embora por uma via alternativa, será desejável discriminar positivamente instrumentos do tipo dos atuais projetos conjuntos do QREN, dado o seu potencial para a consecução de economias de escala e de gama, bem como para apoiar com sucesso a base de beneficiários potenciais das intervenções.

Por outro lado, também se percebe que se pretende fazer um uso alargado das ações coletivas, nomeadamente no âmbito da prioridade de investimento 1.2. orientada para a promoção da I&D+I, da prioridade 3.1. dirigida para o apoio ao empreendedorismo, da prioridade 3.2. destinada a promover a internacionalização e, por último, da prioridade 3.3. orientada para a criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços. A equipa de avaliação revê-se no estabelecido, considerando adequadas as áreas escolhidas para a utilização deste instrumento mais descentralizado de provisão de bens públicos ou semi-públicos de estímulo à eficiência empresarial coletiva.

Tendo em conta a experiência do QREN, considera-se relevante aplicar uma elevada seletividade no apoio às ações coletivas, evitando-se uma profusão de projetos sem escala e/ou com uma insuficiente focagem ao nível do domínio de intervenção e dos objetivos. Será igualmente pertinente que as agências públicas com competências em domínios específicos da competitividade assumam um papel mais ativo neste tipo de instrumento, seja pela condução direta de um certo número de projetos estruturantes, seja através da coordenação e acompanhando de forma ativa os projetos conduzidos por terceiros, pelo menos os de maior dimensão. Em domínios tais como os da promoção da imagem do país, da atração de IDE, da promoção da economia digital ou, ainda, da promoção da eficiência energética ao nível das empresas, devem ser previstas ações coletivas de âmbito nacional e centralizadas em agências governamentais, sem prejuízo de

ações de âmbito mais específico promovidas por entidades da envolvente empresarial.

Será ainda relevante induzir uma maior participação de entidades do SCTN, no quadro de projetos nos domínios da I&D e da inovação, articulando-se essa maior participação com as estratégias de especialização inteligente que vierem a ser definidas (ver Anexo H).

No âmbito dos instrumentos de engenharia financeira, muito embora não exista ainda um grande detalhe quanto à forma como os mesmos vão ser operacionalizados, fica a ideia de que será dada continuidade às opções seguidas no anterior período de programação, apostando em mecanismos de base coletiva de apoio ao financiamento da gestão de tesouraria das empresas (e.g. garantia e contragarantia mutua), em linhas de financiamento favoráveis para veículos de *pre-seed* e *seed-capital* (e.g. empréstimos a *business angels*) e em aplicações coletivas em fundos de capital de risco.

Em suma, existe evidência suficiente na proposta de AP de que estão garantidas as condições de partida para que no próximo período de programação se alcance uma adequada complementaridade entre intervenções de natureza “individual” (e.g. sistemas de incentivos) e intervenções de natureza “coletiva” (e.g. ações coletivas, projetos conjuntos, projetos de fileira).

A filosofia de base adotada no Acordo de Parceria relativa às intervenções de natureza individual é adequada em termos incentivos reembolsáveis ‘vs’ não reembolsáveis?

A Resolução do Conselho de Ministros que definiu os pressupostos do AP (RCM n.º 33/2013), alegando o respeito pelo princípio orientador da racionalidade económica, estabeleceu nas suas linhas de reorientação da programação estrutural que os fundos comunitários em Portugal devem ser mobilizados preferencialmente segundo um modelo de ajudas do tipo reembolsável.

Em consequência, a proposta de AP propõe o aprofundamento da utilização de apoios reembolsáveis, tanto nas áreas onde já vem sendo aplicada (e.g. instrumentos vocacionados para empresas, fundos de desenvolvimento urbano) como em outras áreas de intervenção pública, sempre que tal se revele adequado face ao potencial de retorno financeiro (e.g. eficiência energética, certas redes de infraestruturas, respostas sociais diferenciadoras).

No caso particular dos sistemas de incentivos, estabelece-se que as subvenções ao investimento empresarial do tipo não-reembolsável deverão centrar-se apenas em áreas que envolvam níveis significativos de falhas de mercado ou que produzam benefícios sociais significativos (e.g. projetos de I&D) bem como em casos em que o princípio da proporcionalidade ou as especificidades de intervenções setoriais recomendem a utilização de incentivos reembolsáveis.

Em termos gerais, a equipa de avaliação revê-se no princípio de aprofundamento da utilização de apoios reembolsáveis, desde que

sejam acauteladas as situações caracterizadas por fortes externalidades ou associadas a elevados graus de incerteza, bem como quando as operações configurem uma provisão de bens ou serviços tipicamente públicos. Contudo, importará que a aplicação desse princípio seja feita de forma cautelosa face à situação que vigora atualmente (que, note-se, já comporta várias situações em que as subvenções concedidas são do tipo reembolsável), sob pena de, caso contrário, se gerar um quadro de baixas taxas de execução e de fraca competitividade da localização de investimentos no nosso país comparativamente a outros países da UE.

Para acautelar estas situações, sugere a equipa de avaliação que nos casos sujeitos a incentivos reembolsáveis, seja prevista a possibilidade de conversão parcial dos mesmos em incentivos não reembolsáveis caso sejam totalmente atingidos ou superados os objetivos estabelecidos em sede de candidatura, de forma proporcional a essa consecução. Por outro lado, sugere-se que seja prevista a possibilidade de alteração da proporção de reembolso nos casos em que o ano cruzeiro dos projetos é fortemente afetada por situações de crise. Adicionalmente, em projetos de claro interesse nacional, com comprovados efeitos de arrastamento ou fortes externalidades tecnológicas, que estejam a concorrer com outras localizações, deve existir discricionariedade para reduzir ou mesmo suprimir a proporção de reembolso, desde que devidamente garantidas as contrapartidas de cumprimento de contrato.

No tocante a áreas de exceção do princípio dos apoios reembolsáveis, para além dos projetos de I&D, devem também ser considerados os investimentos na área de internacionalização, da formação profissional e os investimentos com forte efeito de demonstração em novas áreas de atividade. Por outro lado, as ações coletivas também devem ser objeto de exceção ao princípio reembolsável, dado o carácter eminentemente de bem/serviço público que lhe está subjacente. Em termos sectoriais, dada a baixa atratividade de que gozam as atividades ligadas ao sector primário, será também de considerar aqui uma exceção adicional ao princípio dos apoios reembolsáveis.

Conclusões e Recomendações

Em termos gerais, a equipa de avaliação considera existir no AP um diagnóstico de base adequado e completo acerca das debilidades do sistema produtivo português e dos desafios que se lhe colocam para as superar, complementado e aprofundado pelos diagnósticos prospetivos de suporte.

Por outro lado, a equipa de avaliação faz um balanço global muito positivo quanto às opções estratégicas definidas para o domínio temático da competitividade e internacionalização e quanto às prioridades de investimento que lhe foram associadas, considerando que as mesmas dão fortes garantias de eficácia ao nível dos resultados e impactos esperados no que à minoração das debilidades crónicas do sistema produtivo português diz respeito. Idem em relação ao abrangente e completo leque de instrumentos de intervenção propostos ou sugeridos.

Indicamos de seguida os aspetos mais específicos que se destacaram na nossa análise da proposta de AP pela importância que comportam ou que aconselham recomendações pontuais que visam alcançar uma solução mais robusta:

- No tocante ao empreendedorismo, a relevância de se adotar um leque de instrumentos de engenharia financeira que permita apoiar veículos especializados (*business angels* e fundos de capital de risco) no financiamento das empresas em fase de incubação ou pós-incubação, como muito bem está definido, mas também mecanismos de apoio à capacidade das novas PME participarem em processos de crescimento e inovação (e.g. *later stage venture*) que contribuam para atenuar os efeitos do designado “vale da morte”;

- Ao nível da dimensão empresarial, a importância da adoção de mecanismos financeiros (e.g. *turnaround venture capital*) de apoio à participação das PME em processos de crescimento e inovação, que promovam a concentração empresarial via financiamento de processos de fusão ou aquisição, contribuindo dessa forma para a redução da atomização do nosso tecido empresarial;

- A respeito da intensificação tecnológica, progressão na cadeia de valor e *upgrading* dos modelos de negócio, a pertinência de contemplar apoios dirigidos para a capacitação das empresas em matéria de inovação e diferenciação, através do investimento em fatores imateriais de competitividade, designadamente moda, design, marcas, marketing/vendas, TIC, organização, desenvolvimento e engenharia, qualidade, logística, propriedade industrial e intelectual, ambiente e eficiência energética;

- Ao nível da promoção do investimento produtivo inovador, dadas as necessidades em matéria de mudança estrutural que permanecem na economia portuguesa, a relevância de continuar a existir no próximo período de programação um instrumento do tipo do atual SI Inovação do QREN, baseado em subvenções reembolsáveis (com período de carência e sem juros), passíveis de conversão parcial em subvenções não reembolsáveis;

- Na prioridade relativa à internacionalização, a valia de existir uma prioridade de investimento totalmente dedicada a este objetivo, que contempla o apoio a um espectro alargado de iniciativas de prospeção e presença internacional de empresas, sectores e clusters, mas que deve ser complementado também pela aposta no reforço da inserção das nossas empresas em cadeias de valor globais e do *upgrading* do seu posicionamento dentro das mesmas;

- Ao nível mais transversal, a pertinência de dar um uso alargado às ações coletivas, nomeadamente no âmbito da promoção da I&D+I, do empreendedorismo, da internacionalização, da economia digital e da eficiência energética, entre outros domínios, embora sujeitas a uma seletividade forte que evite uma excessiva profusão de pequenos projetos ou o apoio a projetos pouco focados;

- Ainda neste domínio, a relevância das agências públicas com competências em domínios específicos da competitividade virem a

assumir um papel mais ativo neste tipo de instrumento, seja pela condução direta de um certo número de projetos estruturantes, seja através da coordenação e acompanhando de forma ativa os projetos conduzidos por terceiros.

Como aspetos menos conseguidos, evidencia-se:

- A ausência de prioridades e objetivos relativos à atração de IDE estruturante em I&D+I ao nosso país por parte de empresas multinacionais estrangeiras bem posicionadas em cadeias de valor globais, enquadradas por um regime especial ajustado e atrativo;

- Ausência de uma referência mais marcada, ao nível das prioridades de investimento, sobre a valorização económica e a gestão integrada de fileiras assentes em recursos específicos, localizados e não transferíveis (e.g. turismo, agroindústrias, indústrias florestais, atividades associadas ao mar, energias renováveis, indústrias culturais e criativas, etc.), sendo ainda desejável que os programas de valorização deste tipo de recursos, incluindo em territórios de baixa densidade, sejam vistos na perspetiva da competitividade e, nessa medida, enquadrados no domínio temático respetivo.

- O enfoque eventualmente excessivo na orientação futura para incentivos de natureza reembolsável, que deverá merecer uma reflexão mais cautelosa sobre as áreas e os moldes da sua aplicação.

Q2.2. Sistema de I&D e de inovação

As disposições relativas ao Sistema de I&DT (incluindo formação avançada e emprego científico) e de Inovação contribuem para a sua consolidação bem como para a sua focalização na melhoria da competitividade da economia portuguesa?

Os desafios do crescimento sustentável e da competitividade da economia portuguesa passam em grande medida pelo reforço do Sistema de I&DT e de Inovação. Trata-se de um domínio em que se têm verificado progressos sensíveis nos últimos anos, muito associados à aplicação dos fundos comunitários. Não obstante, a margem de progresso é ainda muito elevada, devendo haver a ambição de, no período 2014-2020, se reforçar uma dinâmica de consolidação e expansão do Sistema de I&D e de Inovação, com uma maior ênfase na valorização económica e possibilitando uma convergência face à UE não apenas do esforço tecnológico nacional mas também dos níveis tecnológicos da economia.

O Acordo de Parceria dá o devido destaque a estes objetivos, ao prever um conjunto bastante completo de prioridades associadas à I&D+I e ao alocar dotações financeiras muito relevantes aos Objetivos Temáticos 1 e 3, os quais enquadram o essencial dos apoios para a I&D+I. No novo período de programação, os apoios à I&D+I, para além de deverem focar-se na valorização económica dos resultados, deverão ainda considerar a focalização temática que decorre das estratégias de especialização inteligente a nível nacional e ao nível das regiões.

Dada a relevância deste ponto, chamamos desde já a atenção para o desenvolvimento mais detalhado de vários aspetos em Anexos:

- No Anexo F, caracterizamos a evolução recente do sistema de I&D e de inovação em Portugal, incluindo uma referência às diferenciações regionais;
- No Anexo H, fazemos um balanço sobre os apoios ao sistema de I&D e inovação no período QREN;
- No Anexo J, contextualizamos a definição das estratégias de especialização inteligente e procedemos a um ponto de situação sobre o processo em Portugal.

Os objetivos fixados em matéria de I&D e Inovação são coerentes com os diagnósticos estratégicos realizados?

O ciclo de atividades direcionadas para a inovação vai desde a investigação fundamental de matriz académica até ao investimento empresarial inovador, passando pela investigação aplicada, pela I&D empresarial, pelos serviços tecnológicos e pela transferência de tecnologia ou, ainda, pela promoção do empreendedorismo tecnológico.

Sobre esta temática dispomos de informação detalhada (i) em termos de indicadores e de “benchmarking” internacional, (ii) em termos de tipologias de intervenção e de resultados no QREN, (iii) em termos de avaliações estratégicas e temáticas e, ainda, (iv) de vários diagnósticos

recentes. O diagnóstico realizado está adequado e é convergente com o balanço que se retira das fontes de informação já evocadas. Sistematizamos (para uma análise mais desenvolvida, ver Anexo F):

- A despesa em I&D em Portugal tem crescido sustentadamente desde o início dos anos 80, passando de 0,27% do PIB em 1982 para 1,64% do PIB em 2009, sendo que 2010 e 2011 assinalam uma interrupção desta tendência, com o indicador a observar valores de 1,59% e 1,50% respetivamente. Neste período de cerca de 30 anos, o crescimento mais intenso verifica-se no setor empresarial (46% da I&D executada, em final de período) e no setor do ensino superior (38% da I&D executada, em final de período).

- Verificou-se na última década uma notável expansão e consolidação do subsistema de Ciência e Tecnologia, nomeadamente na sua matriz mais académica, com uma progressão assinalável dos indicadores associados a outputs científicos e à qualidade dos mesmos, à abertura e participação em redes temáticas de excelência a nível mundial, ao aumento do emprego científico e da despesa em I&D. A este nível é de destacar a estruturação da rede nacional de Laboratórios Associados, agrupando as melhores unidades ou centros de I&D das IES e sendo objeto de avaliações regulares por painéis de peritos internacionais.

- Destacamos ainda a consolidação da rede de infraestruturas tecnológicas, atuando nos domínios da investigação aplicada, da transferência de tecnologia e da prestação de serviços tecnológicos. Neste domínio Portugal dispõe de uma rede de Centros Tecnológicos setoriais, cuja criação remonta aos períodos relativos ao QCA II e QCA III, bem como de um conjunto de organizações de interface universidade / empresas.

- Nos anos mais recentes, verificou-se um incremento muito significativo da I&D empresarial, muito impulsionado pelos PO do QREN (Compete e PO Regionais), abrangendo grandes, médias, pequenas e microempresas, com uma expressão sem precedentes e muito superior ao verificado no período do QCA III.

- Já no domínio da efetiva apropriação, por parte das empresas, dos resultados decorrentes do esforço tecnológico realizado pelo país, o balanço da evolução recente é mais matizado. Ainda assim, para além da já referida expansão da I&D executada nas empresas, o período QREN dá conta igualmente de um incremento muito significativo dos projetos de I&D em co-promoção entre empresas e entidades do SCTN, representando uma desejável densificação das interações ao nível do SCTN. Não obstante, persiste um grande desafio em termos de promover uma maior articulação entre os esforços empreendidos ao nível do subsistema de C&T de matriz académica, por um lado, e a economia e as empresas por outro.

- Ainda, na perspetiva de défices ao nível da valorização do conhecimento, verificam-se resultados pouco consolidados ao nível das iniciativas e dos instrumentos vocacionados para a promoção do empreendedorismo tecnológico e uma baixa propensão do sistema

como um todo para obter e valorizar resultados através de direitos de propriedade intelectual (nomeadamente, patentes).

- Um outro aspeto negativo tem a ver com a inversão de tendência naquilo que parecia ser, no início da década passada, uma elevada capacidade para atrair atividades de I&D de organizações externas (empresas internacionais e outras organizações), criando emprego científico e tecnológico no país.

- Finalmente, referimos um balanço desigual sobre o nível de estruturação dos Polos de Competitividade e Tecnologia, criados no quadro do QREN, e da sua capacidade para funcionarem como plataformas integradoras entre produção e valorização de conhecimento.

Dentro deste contexto nacional, verificam-se diferenciações regionais muito significativas, com uma grande concentração de recursos e de organizações nas regiões de Lisboa, do Norte e do Centro. Tomando como indicador a Despesa em I&D, as 3 regiões referidas concentravam, em 2011, 95,6% do total nacional, sendo que no setor institucional Empresas as 3 regiões concentram 97,6% da despesa executada em I&D.

É relevante verificar que no período que coincide com a execução efetiva do QREN e em que existem dados disponíveis (2008-2011) quer o Norte quer o Centro observam uma forte consolidação dos sistemas regionais de I&D, havendo informação que torna claro o impacto positivo do cofinanciamento comunitário nesse processo (ver, nomeadamente, os resultados da avaliação temática sobre inovação e internacionalização das empresas (Quatenaire / IESE para o Observatório do QREN, 2013)). Neste período, a região Norte aumenta em 5,8 p.p. a sua quota na Despesa em I&D nacional, representando 28,6% em final do período; para o Centro os mesmos dados são 0,9 p.p. e 16%. Em ambos os casos é de assinalar o bom comportamento do setor Empresas. No entanto, a região de Lisboa permanece como o principal polo de atividades de I&D, sendo de destacar o seu peso relativo na I&D empresarial (56,2%).

As restantes regiões nacionais observam uma expressão reduzida ao nível do sistema de I&D e, adicionalmente, no caso do Algarve, dos Açores e da Madeira, valores incipientes para a I&D empresarial. Este panorama prende-se com ausência de massa crítica – em grande parte decorrente da dimensão demográfica - e de uma menor consolidação da atividade de I&D nas IES sedeadas nessas regiões bem como, nos casos do Algarve e da Madeira, por uma especialização em atividades económicas (turismo) menos exigentes em inputs tecnológicos.

À luz deste diagnóstico, os objetivos e prioridades de investimento propostos no Acordo de Parceria são plenamente relevantes e coerentes.

A prioridade de investimento 1.1. está orientada para o apoio à I&D a montante das empresas e às organizações do subsistema de C&T, enfatizando-se corretamente que esse apoio deve ser articulado com as estratégias de especialização inteligente e com as necessidades tecnológicas da economia. A prioridade de investimento 1.2. está

orientada para “o investimento das empresas em inovação e investigação” bem como para o apoio ao desenvolvimento de sinergias e interações entre empresas e entre estas e as outras entidades do SCTN. A dotação financeira alocada ao Objetivo Temático 1 (que inclui as duas prioridades referidas) garante eficácia à prossecução dos objetivos, tendo em conta o espectro de tipologias a apoiar e a amplitude das metas a atingir (nomeadamente a meta do PNR em termos de Despesa em I&D / PIB).

No Objetivo Temático 3 estão ainda enquadradas prioridades diretamente relacionadas com o Sistema de I&D e Inovação, a saber: a prioridade de investimento 3.1., dirigida à promoção do empreendedorismo, nomeadamente tecnológico, e a prioridade de investimento 3.3. que se refere ao ‘Apoio à criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços’. Mais uma vez, consideramos que a dotação financeira alocada ao OT 3 e o espectro de tipologias passíveis de serem apoiadas garantem eficácia à prossecução dos objetivos.

Note-se que o Acordo de Parceria ainda engloba outras prioridades de investimento com uma relação importante com a I&D+I, nomeadamente a prioridade 3.4. (pela via da promoção de instrumentos de engenharia financeira) e as prioridades 10.2. e 10.4. nas componentes que respeitam ao ensino superior e formação avançada e às infraestruturas e equipamento das IES.

Assim, podemos afirmar com rigor que os objetivos e prioridades de investimento fixados, no Acordo de Parceria, em matéria de I&D e Inovação são coerentes com o diagnóstico realizado e incorporam os meios necessários (incluindo recursos financeiros) para responder aos desafios identificados.

Os objetivos fixados e os instrumentos e recursos previstos são compatíveis com a continuação de uma trajetória de consolidação do sistema de C&T e de um ambiente aberto e competitivo, inserido nas redes de conhecimento internacionais?

Como já foi referido, o subsistema de C&T tem observado progressos muito significativos em Portugal. Em termos de *benchmarking* ao nível da UE quer a análise constante dos relatórios anuais do *Innovation Union Scoreboard*, quer o estudo muito exaustivo e recente sobre o sistema de investigação e inovação português realizado pela FCT (Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação: desafios, forças e fraquezas rumo a 2020, FCT/MEC 2013), dão conta de um bom posicionamento relativo de Portugal ao nível das atividades de esforço científico e tecnológico a montante das empresas (incluídas pelo IUS nos “enablers” ou capacitadores), persistindo ainda défices – em termos comparativos – ao nível das atividades tecnológicas das firmas e, sobretudo, ao nível dos outputs finais ou dos resultados económicos da inovação.

Em linha com este diagnóstico, no estudo citado da FCT evidencia-se que “... a produção científica portuguesa tem registado taxas de

crescimento assinaláveis, num processo de convergência com a média europeia. De 1996 a 2010, o contributo português para o conhecimento produzido e publicado a nível global quase triplicou (2.7 vezes), tendo tido na última década uma taxa média de crescimento anual de 14% (no entanto, de 2005 a 2010 assiste-se a um ligeiro abrandamento desta tendência com uma t.m.c.a. de 13%)” (FCT, 2013, p. 135).

No período do QREN, a execução da política de C&T, financiada pelo SAESCTN e, também, por verbas do Orçamento de Estado, via FCT, demonstrou uma elevada eficácia em termos de consolidação do sistema de C&T, abrangendo a generalidade das grandes áreas científicas, com destaque para as ciências tecnológicas. Este esforço induziu uma dinâmica não apenas de convergência com os países mais avançados, em termos de produção científica, mas também de consolidação de um sistema científico bem inserido em plataformas e redes de conhecimento internacionais. Neste último aspeto é de assinalar a existência de concursos temáticos dirigidos a projetos enquadrados em acordos de cooperação entre Portugal e centros de conhecimento de referência mundial (Canergie Mellon, Austin Texas, Harvard Medical School, CERN).

No mesmo período, a aplicação dos fundos comunitários também incidiu sobre a componente infraestrutural e de reequipamento das organizações de C&T, via apoios enquadrados nos PO regionais.

A prioridade de investimento 1.1., prevista no Acordo de Parceria, garante adequadamente a continuidade deste tipo de intervenções. Como aspetos a ter em conta, a fim de aumentar a eficácia deste tipo de instrumentos, e tendo em conta a avaliação que fazemos dos apoios à C&T no período QREN, recomendamos:

- Embora não seja de encerrar a oportunidade para concursos em todas as áreas científicas e para projetos de pequena dimensão, entende-se como necessário, por um lado, evitar a excessiva fragmentação dos apoios à investigação e, por outro lado, aumentar a oportunidade para concursos temáticos e de maior orientação estratégica. A exemplo do já observado nos “Projetos de IC&DT Estratégicos e de Interesse Público” e do previsto na tipologia “Programas Integrados de IC&DT” (esta última nos PO regionais), deve ser dada uma maior expressão a tipologias que permitam a formatação de projetos por linha de investigação, de maior dimensão financeira e horizonte temporal mais alargado, reduzindo-se os custos de transação gerados por um muito elevado número de candidaturas e de operações aprovadas, incentivando esforços de investigação menos fragmentados e permitindo um melhor planeamento das atividades das unidades de I&D.

- Deve-se reforçar a orientação estratégica dos apoios à C&T, contrariando uma excessiva lógica “bottom up”. Para além da manutenção de concursos temáticos dirigidos a projetos enquadrados em acordos de cooperação entre Portugal e centros de conhecimento de referência mundial, considera-se desejável a definição de prioridades – a consensualizar entre o Governo / FCT e as principais organizações do subsistema de C&T – articuladas tanto quanto possível com as

prioridades das estratégias de especialização inteligente a nível nacional e a nível regional. As estratégias de especialização inteligente – sendo consensualizadas e assumidas pelos diferentes agentes do sistema de inovação – poderão igualmente ser o quadro gerador de uma maior articulação entre o subsistema de C&T e o sistema de inovação como um todo.

Os objetivos fixados e os instrumentos e recursos previstos permitem aumentar a articulação do sistema de inovação como um todo e orientar os resultados para as empresas e para a competitividade da economia?

A densificação das interações entre os atores do sistema de inovação – nomeadamente na componente de articulação entre o subsistema de C&T e as empresas – bem como a orientação dos resultados para as empresas e para a competitividade são, na fase atual, os principais desafios que se colocam à consolidação do sistema. Consideramos que as prioridades de investimento propostas no Acordo de Parceria têm potencial para responder a estes desafios, tendo em conta os seguintes aspetos:

- Através da prioridade 1.2., continuação de um forte apoio à I&D empresarial, mantendo um princípio de subsídios não reembolsáveis, em reconhecimento das elevadas externalidades (*spillovers* de conhecimento) e da incerteza que caracterizam esta atividade;

- No âmbito dessa mesma prioridade, continuação de uma forte priorização à I&D em co-promoção bem como a indução de uma maior ambição em projetos mobilizadores que comportem elevado potencial para induzir mudanças estruturais no perfil de especialização da economia e que sejam capazes de atrair e envolver *players* (nacionais ou estrangeiros) que ocupem posições estratégicas de relevo em cadeias de valor globais intensivas em tecnologia e conhecimento;

- Continuação do incentivo ao desenvolvimento de um mercado de serviços tecnológicos, através de instrumentos simplificados do tipo “voucher” (a exemplo dos “Vales” do período QREN);

- Através da prioridade 3.1., a promoção do empreendedorismo tecnológico através de ações coletivas estruturantes (programas consistentes de promoção) e do apoio a projetos individuais. O empreendedorismo tecnológico deve ser uma componente mais disruptiva da política de inovação (aposta em atividades emergentes intensivas em conhecimento).

- Através das prioridades 1.2. e 3.3., procurar explorar melhor, como fonte de crescimento da I&D empresarial e de mudança estrutural, o IDE, sendo Portugal atrativo não apenas em termos dos apoios disponíveis como também dos recursos de investigação, incluindo recursos humanos, de que dispõe.

O Acordo de Parceria demonstra a existência de estratégias de especialização inteligente? Os objetivos fixados, os instrumentos e

a articulação entre PO garantem adequação às estratégias de especialização inteligente e eficácia na implementação das mesmas?

O desenvolvimento de Estratégias de Especialização Inteligente (ver Anexo J) é uma das condicionalidades *ex-ante* estabelecidas pela regulamentação comunitária para o próximo período de programação. O racional subjacente a esta condicionalidade é o da maximização dos impactos da política de coesão através da concentração de recursos em domínios com massa crítica e maior potencial de afirmação competitiva internacional, obviando também à sobreposição de investimentos entre as regiões da União Europeia. A elaboração de uma estratégia de especialização inteligente é uma condicionalidade *ex-ante* que impende sobre os objetivos temáticos 1, “Reforço da Investigação, do Desenvolvimento Tecnológico e da Inovação”, e 2, “Melhorar o acesso, a utilização e a qualidade das tecnologias da informação e da comunicação”.

O conceito de especialização inteligente pode sintetizar-se em 4 dimensões:

- Escolhas e massa crítica: deve ser identificado um conjunto limitado e concreto de domínios prioritários multissetoriais e que combinem bases cognitivas e capacidade empresarial que tenham em comum uma afinidade tecnológica e/ou de mercado, potenciadora de *spillovers* inter e intra-setores;

- Construção de vantagens competitivas: aproveitando as capacidades de C&T+I e a economia regional e promovendo processos de articulação, desenvolvendo um mercado tecnológico com fluxos de tecnologia entre universidade e empresa;

- Conetividade e clusters: apostar nos clusters enquanto meio inovador e de criação de valor, promovendo a sua conetividade interna e internacional e a variedade relacionada de atividades económicas;

- Hélice quádrupla: adoção de uma perspetiva de liderança colaborativa envolvendo empresas, universidades, instituições e os utilizadores, fomentando um processo de inovação aberto e equilibrado entre *science-led* e *user-driven* e combinando os modos de *Science, Technology, Innovation* (STI) com os modos *Doing, Using, Interacting* (DUI).

No caso português, estão a ser definidas estratégias de especialização inteligente para as 7 regiões NUT II e para o país como um todo. A proposta de Acordo de Parceria faz uma referência breve a esta matéria (ver pg. 28), sendo no entanto omissa quanto ao conteúdo das estratégias regionais ou vago quanto ao conteúdo da estratégia nacional. A referência feita no AP sobre as estratégias regionais é algo ambígua, referindo que “...cada região desenvolve o seu plano de inovação” e, finalmente, que “... perspectiva-se que a Estratégia Nacional para uma Especialização Inteligente, incluindo as suas componentes regionais devidamente integradas e articuladas, esteja concluída no início do último trimestre do corrente ano” (pg. 28, Caixa 3).

Embora as estratégias de especialização inteligente quer das regiões quer nacional ainda não estejam aprovadas, algumas estão já numa fase em que estão concluídos o processo de auscultação dos principais atores regionais e, pelo menos num caso, entregue o assessment do perito nomeado pela DG Regio. Na medida em que estas estratégias são objeto de um detalhado processo específico de avaliação e de validação (ver Anexo J), não cabe no exercício de avaliação ex-ante do Acordo de Parceria emitir opinião sobre o conteúdo estratégico das mesmas.

Nesta matéria, a nossa avaliação restringe-se a considerar se o AP reflete o modelo proposto pelas diretivas e orientações europeias e se garante os instrumentos necessários à implementação das referidas estratégias. A esse nível a nossa avaliação destaca:

- Na formulação das prioridades de investimento 1.1. e 1.2. está considerado um princípio de focagem dessas prioridades nas estratégias de especialização inteligente e as tipologias de intervenções implícitas na descrição dessas prioridades são adequadas às 4 dimensões acima referidas (focagem temática e massa crítica; construção de vantagens competitivas; conectividade e clusterização; perspetiva colaborativa).

- Tendo em conta o relevo que as diretivas europeias atribuem às estratégias regionais de especialização inteligente, somos de opinião que o AP deve dar maior relevo às mesmas, enquanto racional estratégico para a afetação de recursos à luz do potencial (recursos, ativos) diferenciado de cada região NUT2 e não apenas como planos de inovação que declinam ao nível da região as prioridades nacionais.

- No mesmo sentido, importa garantir que os PO regionais tenham meios e instrumentos adequados à promoção da especialização inteligente nas respetivas regiões. Assim, consideramos desejável que o Acordo de Parceria clarifique, quando necessário e entre outros aspetos, a possibilidade de enquadramento nos PO regionais dos apoios a programas de I&DT integrados e tematicamente seletivos (dirigidos a um núcleo restrito de entidades do SCTN), ao reequipamento das infraestruturas científicas e tecnológicas e a programas seletivos de formação avançada, sendo ainda de ponderar a possibilidade de enquadrar, nos PO regionais e no PO temático nacional, concursos temáticos ao nível do sistema de incentivos.

- Finalmente, o AP deveria desejavelmente apresentar uma primeira visão sobre o modelo de articulação entre a Estratégia Nacional e as Estratégias Regionais.

Outra questão relevante, mas omissa na versão analisada do AP, prende-se com a articulação a estabelecer entre as atuais estratégias de eficiência coletiva (em particular, pólos de competitividade e tecnologia), formalizadas no período do QREN e apoiadas por vários instrumentos) e as estratégias de especialização inteligente que estão a ser definidas para enquadrar os apoios no próximo período de programação.

O Acordo de parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa a Investigação e Inovação (condicionalidade temática 1.1.)?

As condicionalidades *ex ante* são um requisito novo do próximo período de programação, introduzido pela Comissão Europeia no âmbito do Regulamento de disposições comuns (RDC), proposto pela Comissão Europeia para os fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEDER, FSE, FC, FEADER e FEAMP), com o intuito de assegurar uma utilização eficiente dos apoios comunitários.

A proposta da Comissão determina que os Estados membros deverão assegurar, aquando da data de transmissão do Acordo de Parceria, o cumprimento de requisitos considerados fundamentais, as condicionalidades *ex ante*, para a boa realização das políticas. A versão analisada do Acordo de Parceria inclui, no seu ponto 2.3, a síntese da verificação do cumprimento das condicionalidades *ex-ante*.

No que diz respeito ao objetivo temático 1, o cumprimento da condicionalidade 1.1. impõe a existência de uma estratégia de especialização inteligente. As estratégias de especialização inteligente serão aprovadas pelos Estados-membro e sujeitas à validação pela Comissão Europeia. Os Estados-membro terão de apresentar uma estratégia nacional/regional de especialização inteligente, com claro enfoque nas regiões e nas suas características distintivas e que tenha resultado de um processo amplamente participado. Para tal, para além do *assessment* ao processo de formulação estratégica conduzido pelo Perito nomeado pela DG Regio, para cumprir a condicionalidade *ex-ante* os Estados-membro terão de (COM, 2012; EC, 2013):

- i. Ter uma estratégia de especialização inteligente;
- ii. Ter uma análise do potencial posicionamento competitivo do sistema de inovação da região;
- iii. Prever a concentração de recursos num conjunto limitado de prioridades de I&I;
- iv. Propor um sistema de incentivos de estímulo ao investimento privado em I&I;
- v. Prever um sistema de monitorização e avaliação de resultados e impactos;
- vi. Prever um quadro financeiro de recursos para I&I, dando prioridade a investimentos alinhados com as prioridades da UE.

À luz do nosso conhecimento sobre o estágio de desenvolvimento da formulação das estratégias de especialização inteligente a nível das regiões e a nível nacional (ver Anexo J), não antevemos dificuldades significativas no cumprimento desta condicionalidade. No entanto, caberá à versão final da proposta de Acordo de Parceria demonstrar com mais detalhe o ponto de situação nesta matéria.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa a Infraestruturas de Investigação e de Inovação (condicionalidade temática 1.2.)?

Ainda no âmbito do Objetivo Temático 1, a condicionalidade temática 1.2. é relativa à existência de um plano plurianual para a orçamentação e definição das prioridades do investimento em infraestruturas de investigação. Segundo a informação que pudemos obter, a elaboração do referido plano está em curso, estando prevista a sua concussão em Janeiro de 2014. Tendo em conta a forma organizada e estrategicamente planeada com que a política de Ciência e Tecnologia tem sido conduzida, na última década, em Portugal, bem como a experiência da FCT nesse domínio, não antevemos dificuldades de maior no cumprimento da condicionalidade 1.2. No entanto, caberá à versão final da proposta de Acordo de Parceria demonstrar com mais detalhe o ponto de situação nesta matéria.

Conclusões e Recomendações

Os desafios do crescimento sustentável e da competitividade da economia portuguesa passam em grande medida pelo reforço do Sistema de I&DT e de Inovação. Trata-se de um domínio em que se têm verificado progressos sensíveis nos últimos anos, muito associados à aplicação dos fundos comunitários. Não obstante, a margem de progresso é ainda muito elevada, devendo haver a ambição de, no período 2014-2020, haver uma dinâmica de reforço e consolidação do Sistema de I&D e de Inovação, com uma maior ênfase na valorização económica e possibilitando uma convergência face à UE não apenas do esforço tecnológico nacional mas também dos níveis tecnológicos da economia.

O Acordo de Parceria dá o devido destaque a estes objetivos, ao prever um conjunto bastante completo de prioridades associadas à I&D+I.

A prioridade de investimento 1.1. está orientada para o apoio à I&D a montante das empresas e às organizações do subsistema de C&T, enfatizando-se corretamente que esse apoio deve ser articulado com as estratégias de especialização inteligente e com as necessidades tecnológicas da economia. A prioridade de investimento 1.2. está orientada para “o investimento das empresas em inovação e investigação” bem como para o apoio ao desenvolvimento de sinergias e interações entre empresas e entre estas e as outras entidades do SCTN. A dotação financeira alocada ao Objetivo Temático 1 garante eficácia à prossecução dos objetivos, tendo em conta o espectro de tipologias a apoiar e a amplitude das metas a atingir (nomeadamente a meta do PNR em termos de Despesa em I&D / PIB).

No Objetivo Temático 3 estão ainda enquadradas prioridades diretamente relacionadas com o Sistema de I&D e Inovação, a saber: a prioridade de investimento 3.1., dirigida à promoção do empreendedorismo, nomeadamente tecnológico, e a prioridade de investimento 3.3. que se refere ao ‘Apoio à criação e alargamento de

capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços'. Mais uma vez, consideramos que a dotação financeira alocada ao OT 3 e o espectro de tipologias passíveis de serem apoiadas garantem eficácia à prossecução dos objetivos.

No que respeita ao apoio ao subsistema de C&T, e tendo em conta a experiência do período 2007-2013, recomendamos:

- Dar uma maior expressão à formatação de projetos por linha de investigação, de maior dimensão financeira e horizonte temporal mais alargado evitando-se uma excessiva fragmentação dos apoios à investigação.

- Reforçar a orientação estratégica dos apoios à C&T, contrariando uma excessiva lógica “bottom up”, promovendo-se concursos temáticos dirigidos a projetos enquadrados em acordos de cooperação entre Portugal e centros de conhecimento de referência mundial, bem como uma articulação com as prioridades das estratégias de especialização inteligente a nível nacional e a nível regional.

As prioridades de investimento propostas no Acordo de Parceria têm igualmente potencial para aumentar a articulação do sistema de inovação como um todo e orientar os resultados para as empresas e para a competitividade da economia, considerando-se como mais relevantes os seguintes aspetos:

- Através da prioridade 1.2., continuação de um forte apoio à I&D empresarial (incluindo uma forte priorização à I&D em co-promoção), mantendo um princípio de subsídios não reembolsáveis, em reconhecimento das elevadas externalidades e da incerteza que caracterizam esta atividade.

- Através da prioridade 3.1., a promoção do empreendedorismo tecnológico através de ações coletivas estruturantes (programas consistentes de promoção) e do apoio a projetos individuais. O empreendedorismo tecnológico deve ser uma componente mais disruptiva da política de inovação (aposta em atividades emergentes intensivas em conhecimento).

- Através das prioridades 1.2. e 3.3., procurar explorar melhor, como fonte de crescimento da I&D empresarial e de mudança estrutural, o IDE, sendo Portugal atrativo não apenas em termos dos apoios disponíveis como também dos recursos de investigação, incluindo recursos humanos, de que dispõe.

O desenvolvimento de Estratégias de Especialização Inteligente é uma das condicionalidades *ex-ante* estabelecidas pela regulamentação comunitária para o próximo período de programação. No caso português, estão a ser definidas estratégias de especialização inteligente para as 7 regiões NUT II e para o país como um todo. Nesta matéria, a nossa avaliação destaca, pela positiva, que na formulação das prioridades de investimento 1.1. e 1.2. está considerado um princípio de focagem dessas prioridades nas estratégias de especialização inteligente e as tipologias de intervenções implícitas na descrição dessas prioridades são adequadas às dimensões que presidem às referidas

estratégias (focagem temática e massa crítica; construção de vantagens competitivas; conectividade e clusterização; perspectiva colaborativa).

No entanto, recomendamos que o AP clarifique ou complete a referência às estratégias de especialização inteligente nos seguintes aspetos:

- Tendo em conta o relevo que as diretivas europeias atribuem às estratégias regionais de especialização inteligente, o AP deve dar maior relevo às mesmas, enquanto racional estratégico para a afetação de recursos à luz do potencial (recursos, ativos) diferenciado de cada região NUT2 e não apenas como planos de inovação que declinam ao nível da região as prioridades nacionais.

- No mesmo sentido, importa garantir que os PO regionais tenham meios e instrumentos adequados à promoção da especialização inteligente nas respetivas regiões. Assim, consideramos desejável que o Acordo de Parceria clarifique a possibilidade de enquadramento nos PO regionais dos apoios a programas de I&DT integrados e tematicamente seletivos, ao reequipamento das infraestruturas científicas e tecnológicas e a programas seletivos de formação avançada, sendo ainda de ponderar a possibilidade de enquadrar, nos PO regionais e no PO temático nacional, concursos temáticos ao nível do sistema de incentivos.

- O AP deve desejavelmente apresentar uma primeira visão sobre o modelo de articulação entre a Estratégia Nacional e as Estratégias Regionais. Outra questão relevante, mas omissa na versão analisada do AP, prende-se com a articulação a estabelecer entre as atuais estratégias de eficiência coletiva (em particular, pólos de competitividade e tecnologia), formalizadas no período do QREN e apoiadas por vários instrumentos) e as estratégias de especialização inteligente.

Quanto ao cumprimento das condicionalidades ex-ante 1.1. (existência de estratégias de especialização inteligente) e 1.2. (existência de um plano plurianual para a orçamentação e definição das prioridades do investimento em infraestruturas de investigação), não antevemos dificuldades de maior no cumprimento das referidas condicionalidades. Recomendamos que a versão final da proposta de Acordo de Parceria demonstre com mais detalhe o ponto de situação nesta matéria.

Q2.3. Impacto sobre o equilíbrio externo

As prioridades previstas em matéria de apoio ao sector produtivo, incluindo a agricultura e pescas, contribuem para consolidar o reequilíbrio externo da economia portuguesa?

Em termos essenciais, a presente questão de avaliação corresponde a um prolongamento lógico das duas questões de avaliação anteriores. Com efeito, da mesma forma que não é possível separar a análise da competitividade da análise da I&D+I também não é possível, num quadro forte globalização, considerar a internacionalização como algo que seja exterior aos esforços de promoção da inovação e da competitividade ou algo que resulta, de forma mais ou menos automática, de ganhos de competitividade obtidos no mercado doméstico.

O diagnóstico de base subjacente ao Acordo de Parceria identifica de forma rigorosa e exaustiva os principais desafios que se colocam ao tecido empresarial português em matéria de internacionalização e de reequilíbrio externo da economia portuguesa?

No entendimento da equipa de avaliação, a proposta de AP incorpora um diagnóstico robusto quanto aos grandes desafios que se colocam à economia portuguesa em matéria de internacionalização e de consolidação do equilíbrio externo. A este propósito, a ideia força de partida é a seguinte: embora os dois primeiros anos de implementação do PAEF em Portugal tenham sido acompanhados por um impressionante ajustamento externo da nossa economia, que permitiu reequilibrar o défice existente na balança de bens e serviços, continuam a existir razões que determinam a necessidade de prosseguir este esforço de ajustamento sem hesitações. No diagnóstico da proposta de AP são destacadas algumas dessas razões, com as quais concordamos, que importa assinalar:

- O facto do reequilíbrio alcançado até ao momento na nossa balança corrente ter decorrido da redução das importações, induzida pela forte quebra no investimento e consumo de bens duradouros;

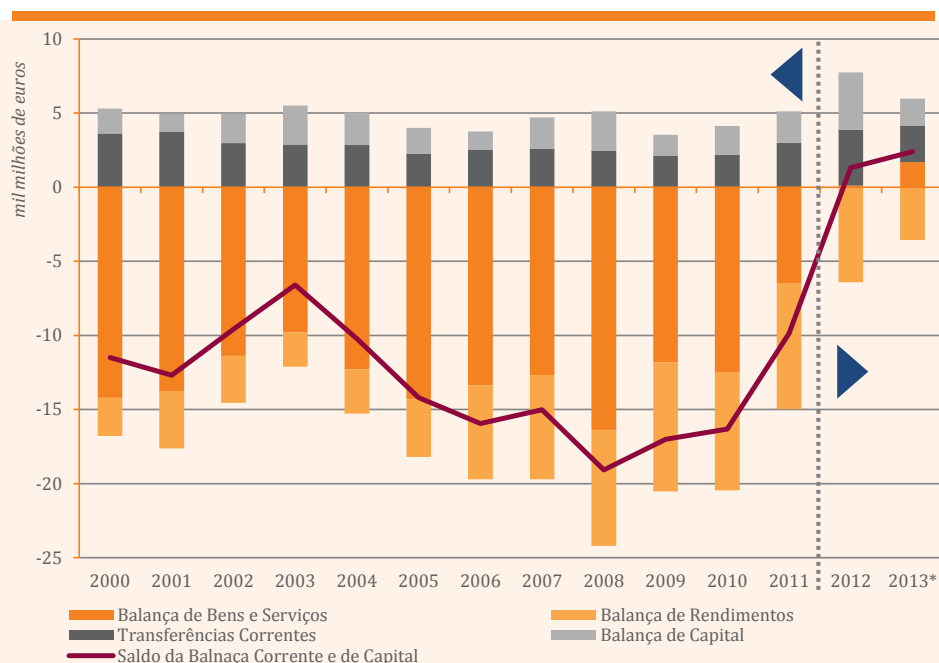
- A baixa performance registada nas exportações com origem nos setores tradicionais da economia portuguesa, a par do reduzido peso que os bens e serviços com maior intensidade de tecnologia e de conhecimento ainda assumem no nosso padrão de exportações;

- A forte incorporação de importações intermédias associada às atividades exportadoras tecnologicamente mais intensivas presentes na economia portuguesa;

- A perda de quotas de mercado mundiais e nos principais destinos de exportação;

- A perda de atratividade da nossa economia, em termos de fluxos líquidos de IDE, sobretudo em favor das economias da Europa de Leste.

GRÁFICO 1
BALANÇA DE PAGAMENTOS PORTUGUESA, 2000-2013*



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco de Portugal.

Outras razões são sobretudo evidenciadas no Diagnóstico Prospetivo sobre a Competitividade e a Internacionalização da Economia Portuguesa que complementa o diagnóstico da proposta de AP. Destacamos:

- O esforço de exportação português reflete uma insuficiente incorporação de valor acrescentado;
- Está em consolidação uma profunda alteração na relação entre as atividades de transformação e as atividades de prestação de serviços na afetação dos recursos exigidos pela organização do esforço global de exportação e na repartição do valor acrescentado associado;
- Existe uma clara insuficiência no desempenho da economia portuguesa em matéria de internacionalização pelo investimento, que parece centrar-se em limitações cumulativas sobre a natureza e qualidade do IDE captado.

Qual o grau de prioridade global atribuído no Acordo de Parceria à produção transacionável e às empresas exportadoras no apoio previsto ao sector produtivo, incluindo a agricultura, as pescas e os serviços (designadamente o turismo)?

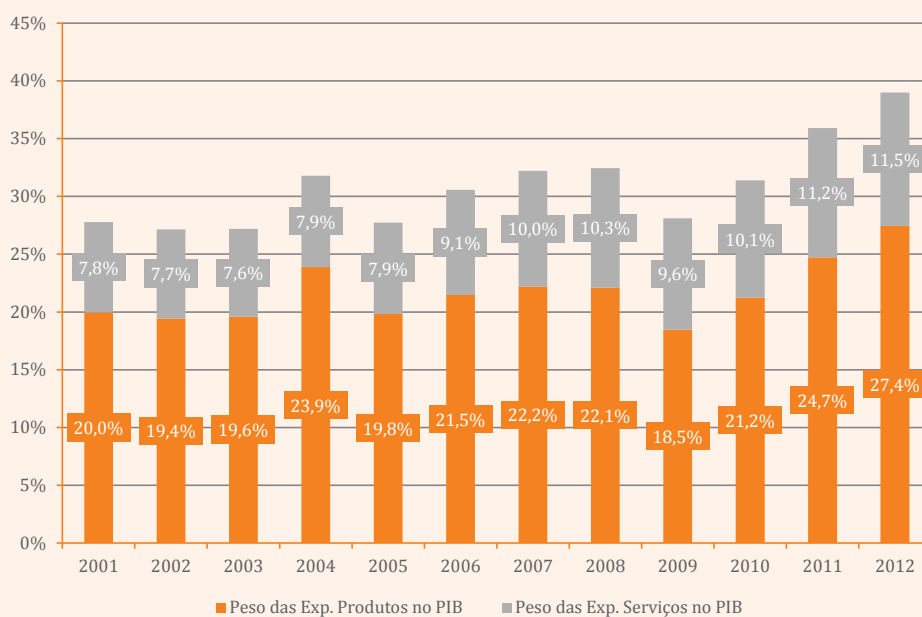
A proposta de AP aqui em análise é muito incisiva na prioridade a dar à produção transacionável e às empresas exportadoras: “O reforço da orientação geral da política económica a favor do potencial exportador e das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis em geral é essencial para um equilíbrio sustentado da balança comercial. A

promoção da internacionalização e da competitividade do tecido empresarial português deve ser prosseguida, induzindo uma maior incorporação de valor acrescentado nacional e uma maior cooperação entre empresas em matéria de produção, desenvolvimento tecnológico e comercialização em cadeias de atividades económicas mais qualificadas e organizadas, bem como uma maior diversificação de mercados”. Na visão da equipa de avaliação, esta corresponde a uma opção totalmente adequada.

Indissociável disto está, naturalmente, o esforço de alargamento da base exportadora que tem que ser feito. Também aqui, a equipa de avaliação está em sintonia com as prioridades definidas em sede de AP, onde se defende a pertinência de pôr em prática uma estratégia destinada a promover a reindustrialização nacional, centrada na competitividade e na valorização da produção nacional, ao longo da cadeia de valor, para o reforço das exportações.

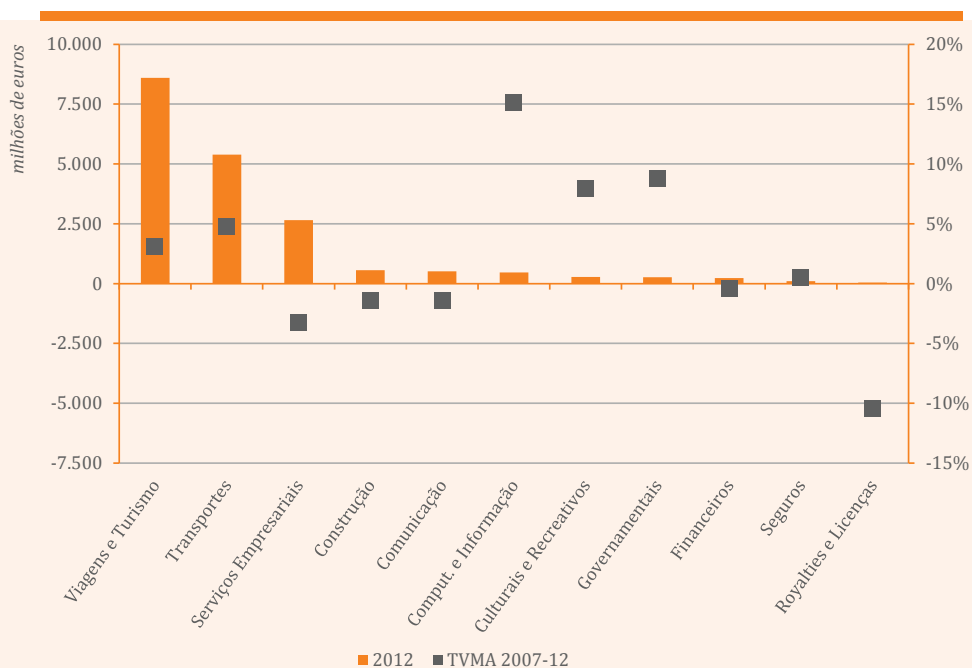
Em causa está um esforço que visa corrigir a ineficiência alocativa que no passado recente alimentou a viragem para dentro da economia portuguesa, que na opinião da equipa de avaliação tem mesmo de ser incentivado e levado a cabo. Daí a importância da prioridade ao transacionável, mas também da pertinência da manutenção do apoio ao investimento produtivo inovador. Neste propósito, importa adotar uma perspetiva aberta e moderna de reindustrialização que inclua não só o sector secundário mas, também, o sector terciário transacionável.

GRÁFICO 2
PESO DAS EXPORTAÇÕES NO PIB EM PORTUGAL, 2001-2012



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco de Portugal.

GRÁFICO 3
RELEVÂNCIA E DINÂMICA DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS EM PORTUGAL, 2007-2012



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco de Portugal.

A montante do *core* da indústria, importa também não esquecer de considerar o sector primário na prioridade à produção transacionável, seja ao nível dos produtos apenas sujeitos à primeira transformação seja ao nível daqueles que são depois valorizados em segundas, terceiras, quartas ou quintas transformações, sobretudo, em lógicas de fileira.

Qual a relevância particular atribuída no Acordo de Parceria ao aumento do valor acrescentado nacional das exportações nomeadamente em atividades intensivas em tecnologia e conhecimento?

Muito embora se faça uma referência no diagnóstico de base da proposta de AP ao baixo valor acrescentado nacional incorporado nas exportações das atividades exportadoras mais intensivas em tecnologia em Portugal, dada a sua forte dependência em relação a importações intermédias, não é dada ênfase suficiente a esta problemática em termos de objetivos e prioridades de investimento. Para o efeito, será importante capitalizar neste documento (ou remeter para) as pertinentes reflexões sobre este assunto que foram sistematizadas no Diagnóstico prospetivo sobre a Competitividade e a Internacionalização da Economia Portuguesa.

Qual a relevância particular atribuída no Acordo de Parceria à redução do grau de conteúdo importado da despesa agregada e, portanto, à substituição de importações, nomeadamente em

atividades consideradas estratégicas para a nossa economia no âmbito da especialização inteligente?

Em larga medida, a presente subquestão de avaliação é tributária da subquestão anterior, na medida em que, na atual realidade do *made in world* o esforço de internacionalização das economias implica sempre um aumento da dependência do exterior, dado o conteúdo importado de muitas das exportações.

Em todo o caso, a verdade é que parte do conteúdo importado da despesa agregada fica fora do esforço de internacionalização, pelo que, tendencialmente, poderá ser reduzido no médio prazo. De notar todavia que, o “princípio das vantagens comparativas reveladas” não pode aqui ser esquecido, pelo que o objetivo de redução do grau de conteúdo importado, a ser adotado, terá que aplicar-se apenas a um conjunto restrito de atividades que se considerem estratégicas para o país.

A este respeito, transparece da proposta de AP que tal se deve aplicar ao agroalimentar, uma vez que o mesmo estabelece o objetivo de atingir em 2020 a autossuficiência, em valor, deste “setor”. Em outras áreas onde o país apresenta hoje vantagens comparativas e uma expressão significativa das suas exportações poderá fazer sentido também estender esta preocupação, sobretudo nos casos em que o conteúdo importado das exportações é muito elevado (e.g. automóvel, eletrónica, combustíveis).

Qual a relevância particular atribuída no Acordo de Parceria à valorização de recursos endógenos específicos no contexto internacional?

A relevância de valorizar nos mercados internacionais os recursos endógenos específicos que tanto diferenciam certos territórios do nosso país corresponde a outro ponto que poderia estar mais destacado como objetivo na proposta de AP que estamos a analisar.

Com efeito, não obstante ser considerada determinante na proposta de AP a valorização dos recursos endógenos das diferentes regiões, sobretudo no âmbito das estratégias de promoção turística, a verdade é que não é dado qualquer destaque ao assunto naquilo que respeita à definição de objetivos e prioridades de investimento a respeito da vertente internacional do problema. Em parte, isto é um não problema se for dada a devida relevância à promoção e valorização internacional de bens com origem no sector primário, como é o caso do azeite, do vinho, da cortiça, da madeira, do pescado, etc. Isso ainda é mais verdade se o mesmo se fizer com eficácia em relação à promoção internacional do turismo.

Mas no processo devem existir objetivos adicionais, por exemplo em matéria de valorização “rotulagens” (produtos DOP, DOC, etc.). Esta questão poderia ser especialmente importante na definição das Estratégias de Desenvolvimento Territorial e dos respetivos Investimentos Territoriais Integrados (ITI) a escala de NUTS III (ou

agrupamentos de NUTS III contíguas), sob a forma de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial.

Qual a prioridade atribuída no Acordo de Parceria à atração de IDE estruturante, com forte orientação para o exterior, que capitalize a evolução favorável da investigação científica e da formação avançada observada em Portugal nos últimos anos, bem como os recursos endógenos específicos existentes no território nacional?

Como já se referiu na análise da questão de avaliação 2.1., a proposta de AP em análise não refere ao nível de objetivos e resultados os relativos à atração de IDE estruturante. Trata-se de uma lacuna substantiva, que deveria ser colmatada na redação final do AP.

Neste propósito, importa ter em atenção os aspetos que muito bem estão sistematizados no Diagnóstico Prospetivo sobre a Competitividade e a Internacionalização da Economia Portuguesa a propósito dos indicadores relativos ao contributo do IDE para o desenvolvimento das economias recetoras de IDE, que revelam, na comparação com outras economias europeias e emergentes, mais e menos desenvolvidas, duas grandes fragilidades do caso português:

- O fraco contributo para o valor acrescentado;
- O fraco contributo para as atividades de I&D.

Ora, parece ser aqui que a política portuguesa de promoção da internacionalização pelo investimento deve procurar “atacar” com maior incidência, capitalizando a evolução favorável da investigação científica e da formação avançada observada em Portugal nos últimos anos, bem como os recursos endógenos específicos existentes nas suas regiões.

Qual a prioridade atribuída no Acordo de Parceria às estratégias de diversificação de mercados, designadamente para mercados extra-UE? Qual a prioridade atribuída no Acordo de Parceria à inserção (atual ou prevista) do tecido empresarial português em cadeias de valor globais ou em processos de upgrading dessa inserção?

A propósito da diversificação de mercados, a proposta de AP em escrutínio apresenta duas referências, relevando a pertinência capitalizar, por exemplo, as afinidades históricas e culturais de Portugal (e.g. CPLP). Quanto à inserção (atual ou prevista) do tecido empresarial português em cadeias de valor globais ou em processos de upgrading dessa inserção, nada é referido com vigor.

Entende a equipa de avaliação que estas componentes deveriam ser mais valorizadas ao nível dos objetivos / resultados. Com efeito, no que à diversificação de mercados diz respeito, os desafios que se colocam à economia portuguesa são enormes, dada a forte concentração das exportações num número muito reduzido de mercados (TOP 10 de bem – 75%; TOP 10 de serviços – 78%). Acresce o facto das únicas diversificações relevantes face à Europa Ocidental ocorrerem apenas ara

dois mercados: Angola e Brasil (Quadro 17). É, assim, fundamental atribuir uma prioridade forte à diversificação de mercados no próximo período de programação.

QUADRO 17
EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS COM ORIGEM EM PORTUGAL, 2007-2012

Bens	2007		2012	
	Valor	%	Valor	%
Espanha	10.978.895	28,7%	10.170.851	22,5%
Alemanha	4.957.528	12,9%	5.607.462	12,4%
França	4.822.900	12,6%	5.347.919	11,8%
Reino Unido	2.308.974	6,0%	2.990.804	6,6%
Estados Unidos	1.787.108	4,7%	2.394.133	5,3%
Angola	1.684.325	4,4%	1.873.515	4,1%
Itália	1.580.374	4,1%	1.865.024	4,1%
Países Baixos	1.324.196	3,5%	1.659.966	3,7%
Bélgica	982.348	2,6%	1.425.503	3,1%
Singapura	707.939	1,8%	777.812	1,7%

Serviços	2007		2011	
	Valor	%	Valor	%
Reino Unido	3.074.605	18,2%	2.772.743	14,5%
Espanha	2.603.909	15,4%	2.680.542	14,0%
França	2.194.340	13,0%	2.524.295	13,2%
Alemanha	1.774.877	10,5%	1.887.991	9,9%
EUA	851.278	5,0%	1.082.886	5,7%
Itália	750.312	4,4%	996.534	5,2%
Suíça	731.510	4,3%	891.967	4,7%
Holanda	594.129	3,5%	808.369	4,2%
Bélgica	497.855	2,9%	687.844	3,6%
Angola	489.797	2,9%	672.513	3,5%

Fonte: INE e Trade Map.

No que toca ao reforço da inserção do nosso tecido empresarial em cadeias de valor globais, importa primeiro que tudo referir que a sua pertinência e relevância é hoje indiscutível, dada a importância que as mesmas desempenham hoje no contexto mundial.

Contudo, neste domínio, a forma de atuação passa por iniciativas de natureza muito diversa das tradicionais abordagens aos mercados. Aqui, adquire importância particular o acesso aos centros de decisão das grandes multinacionais e, dentro destes, às pessoas que possuem poder de decisão na escolha de fornecedores. Não menos importantes são os processos de pré-qualificação que permitem a entrada neste tipo de particular de clientes. Estas são áreas em que as ações coletivas podem desempenhar um papel especialmente importante, pelo que devem contar com destaque nos critérios de avaliação de projetos, pelo menos em certos tipos de atividades integradas em cadeias de valor globais.

Conclusões e Recomendações

Apesar de Portugal ter alcançado recentemente uma situação de equilíbrio externo, continuam a existir razões que determinam a necessidade de prosseguir um grande esforço de ajustamento que permita assegurar a sua consolidação no futuro. Como tal, é indispensável dar uma forte prioridade à produção transacionável no próximo período de programação, aspeto bem salvaguardado no AP.

Esta priorização deve assumir uma perspetiva muito transversal, abrangendo não apenas as atividades transacionáveis ou internacionalizáveis mais ligadas à indústria, mas também aquelas que se inserem predominantemente nos “sectores” primário e terciário.

Por outro lado, deve centrar-se não apenas na intensificação da orientação exportadora dessas atividades mas, também, no alargamento da base exportadora do país, ajudando a corrigir a ineficiência alocativa que no passado recente alimentou a viragem para dentro da economia portuguesa. Daí a importância da prioridade ao transacionável, mas também da pertinência da manutenção do apoio ao investimento produtivo inovador.

Acresce a relevância que precisa de ser dada no futuro à incorporação de valor acrescentado nas exportações, à substituição de importações em áreas estratégicas para o país, à valorização internacional dos recursos endógenos das nossas regiões, à atração de IDE qualificante, à diversificação de mercados externos e à participação mais intensa e qualificada das nossas empresas em cadeias de valor globais, qua materializam aspetos que merecem um destaque particular na versão final do AP. Recomenda-se por isso que as dimensões acabadas de referir tenham uma maior tradução em termos de objetivos / resultados.

Q2.4. Impacto potencial sobre a redução de custos de contexto

As prioridades definidas em matéria de transportes e conectividade, modernização administrativa, economia digital e relação entre Estado e empresas contribuem para uma efetiva redução de custos de contexto às atividades económicas e reforço do potencial de crescimento da economia?

Os custos de contexto estão associados a diferentes dimensões da intervenção do Estado na economia envolvendo, nomeadamente, a provisão de bens e serviços públicos e a definição das condições de funcionamento dos mercados de fatores. Estas duas dimensões têm impacto relevante nos custos operacionais das atividades económicas, sendo condicionantes da competitividade e atratividade da economia Portuguesa. Acresce que as intervenções neste domínio são perfeitamente enquadráveis no processo de redefinição do perímetro de intervenção e na reforma do Estado, seja como entidade que assegura a provisão de bens e serviços públicos seja como legislador e regulador.

Se no caso das condições de funcionamento dos mercados de fatores, a alteração destas passa por mudanças legislativas em curso e que caem, na sua generalidade, fora do âmbito de intervenção dos Fundos Europeus, no caso da provisão de bens e serviços públicos, esses fundos podem ser determinantes para acelerar e amplificar os impactos na redução dos custos de contexto, nomeadamente em matéria de transportes e conectividade, modernização administrativa, economia digital e relação entre Estado e empresas.

No que diz respeito a intervenções no âmbito dos transportes e das conectividades, o Acordo de Parceria identifica 4 prioridades de investimento que concorrem para uma melhores conectividades internacionais e para sistemas de mobilidade mais eficientes e com menores impactos ambientais. As prioridades estão centradas no transporte de mercadorias e devem atender ao reordenamento espacial da oferta e provisão de equipamentos e serviços públicos, ao ordenamento espacial das atividades económicas e procurar uma articulação coerente entre transporte público e privado.

A reforma da Administração Pública é uma prioridade Europeia e Nacional, visando elevar a eficiência e eficácia, num quadro de redução da despesa pública. O Diagnóstico Prospetivo da Reforma da Administração Pública apresenta como principais objetivos a melhoria da eficácia e da eficiência operacional, a afetação estratégica de recursos e a disciplina orçamental. A compatibilização destes objetivos requer uma abordagem estrutural de reorganização funcional e espacial, de simplificação regulamentar e de processos e um esforço de modernização que permitam mais do que compensar a redução de recursos com ganhos de produtividade. Estes ganhos de produtividade envolvem também melhorias no modelo institucional, organizacional e espacial, bem como um processo de capacitação e de requalificação da administração pública que permitam potenciar os impactos decorrentes dessa modernização administrativa.

Também a relação entre o Estado e as empresas tem implicações diretas na redução dos custos de contexto. Neste âmbito são relevantes os aspetos regulatórios e legais como a Legislação Laboral e a Legislação

da Concorrência, definindo o quadro legal de funcionamento dos mercados, com impacto nos custos de transação e de contexto. A eficácia da regulação dos mercados de utilities (energia, telecomunicações) e das redes (eletricidade, telecomunicações, água) traduz-se nos custos operacionais das empresas produtoras de bens e serviços transacionáveis, com impacto direto na competitividade. A justiça é outra dimensão em que a morosidade dos processos constitui um óbice ao desenvolvimento económico. De acordo com a OCDE, este é um dos indicadores em que Portugal apresenta pior performance, sendo fundamental agilizar processos e promover a justiça eletrónica. Ainda a nível da relação entre Estado e Empresas, importa destacar o esforço feito nos últimos anos quer com o SIMPLEX e com o SIMPLEX Autárquico, quer mais recentemente com o SIR. No caso particular do SIR, muda-se o paradigma de licenciamento para uma verificação expost ao invés de uma verificação ex-ante, tendendo-se para o licenciamento zero. Trata-se de capacitar a AP enquanto entidade de monitorização e regulação e reduzir os tempos de licenciamento industrial. Na operacionalização deste processo, a reconfiguração organizacional enquadra-se nos objetivos e prioridades que visam a economia digital e a capacitação institucional.

Por fim, embora também enquadrável nas ações a desenvolver no OT1, importa sublinhar ainda a importância de se capacitarem as instituições públicas de I&D na criação de estruturas e competências profissionais de transferência de tecnologia e de interação com as empresas, melhorando os canais de comercialização da I&D pública.

Os objetivos e prioridades em termos de transportes e conectividades têm impacto potencial na redução de custos de contexto e, em particular, na redução de custos ao nível da logística de exportação?

As quatro prioridades de investimento constantes da proposta de Acordo de Parceria 2014-2020 visam a criação de um sistema multimodal de transportes que reduza os custos de deslocação de pessoas e carga no espaço Europeu, contribuindo também para minimizar os impactos ambientais. Essa integração multimodal continua a ser insuficiente, sendo relevante considerar qual o grau de prioridade do investimento na criação de uma rede multimodal e de corredores logísticos transeuropeus, promovendo a implementação de modelos de simplificação administrativa paralelos, nomeadamente, implementando a janela única portuária e o short sea shipping. Em linha com esta argumentação, o relatório da OCDE “Portugal - Reforming the state to promote growth” afirma que a integração da ferrovia com os portos pode representar uma redução de 40% dos custos de exportação.

Nesse sentido, embora a proposta de Acordo de Parceria seja ainda genérica e abstrata quanto às intervenções prioritárias e a linhas de ação, as 4 prioridades de investimento concorrem para a melhoria à eficiência tempo e a eficiência custo da logística transeuropeia, com evidentes impactos potenciais na redução dos custos logísticos de exportação.

As prioridades previstas centram-se corretamente na ferrovia, nos portos e na logística, considerando apenas marginalmente a rede rodoviária. Embora a rede rodoviária não deva ser uma prioridade, consideramos não ser de excluir liminarmente investimentos muito seletivos que correspondam à resolução de estrangulamentos ou de pontos de elevada sinistralidade.

Refira-se ainda que se prevê uma forte complementaridade entre o financiamento enquadrado pelo AP / PO temático e o novo mecanismo Europeu das Redes Transeuropeias de Transportes (“Connecting Europe Facility”), o que garantirá uma dotação financeira significativa para o conjunto das intervenções.

Os objetivos e as prioridades criam oportunidade para a modernização administrativa, quer em termos infraestruturais quer em termos de organização e de qualificação dos recursos humanos?

O Diagnóstico Prospetivo sobre a Reforma da Administração Pública, que nesta matéria serve de referência à proposta de Acordo de Parceria, sublinha a necessidade de melhorar a integração e a coordenação de políticas e de facilitar a interação entre o estado e os cidadãos e as empresas. Estes objetivos estão associados à reorganização global dos bens e serviços públicos e à capacitação das instituições públicas. Nesse sentido, ganham relevância os processo de criação de unidades de serviços partilhados, o desenvolvimento de processo de formação e reconversão de competências e a digitalização dos serviços através de uma aposta na modernização administrativa.

No que diz respeito à criação de unidades de serviços partilhados, esta solução pode resultar em ganhos de produtividade e na supressão de duplicações. Acrescem as poupanças de custo que podem resultar da concentração de processos de procurement, para além dos ganhos em matéria de transparência processual.

Já no que concerne a capacitação institucional e, em particular, a formação, a reorganização e racionalização funcional da AP envolverá a reconfiguração espacial da oferta de serviços públicos e um simultâneo investimento na formação. Este investimento visará reconverter capital humano em função das necessidades, apostando em programas de criação de perfis rápidos de competências, aumentando a flexibilidade e adaptabilidade dos funcionários públicos.

No Acordo de Parceria, estes objetivos e as correspondentes prioridades de investimento encontram-se diferentemente aprofundadas, estando mais expícitas as as dimensões mais associadas às TIC. Apesar de as áreas de intervenção previstas para os OT2 e OT11 se adequarem aos objetivos e prioridades globais, regista-se como fatores potencialmente limitadores dos impactos o facto do OT2, ao contrário do OT11, estar limitado a uma área de intervenção nacional e, sobretudo, dotações orçamentais relativamente reduzidas.

Os objetivos e as prioridades promovem o crescimento digital através do estímulo da procura de TICs a preços acessíveis, de boa qualidade e interoperáveis?

Para assegurar que o processo de Modernização da Administração Pública é acompanhado por uma mais evidente procura dos serviços on-line torna-se necessário contemplar ações de capacitação das empresas, diretamente aos seus colaboradores ou recorrendo a intermediários (através de associações, gabinetes técnicos, etc.). Sugere-se a inclusão de ações que visem este aumento da procura dos serviços on-line, bem como a expansão dos serviços públicos em linha e a criação de sistemas digitais de interação com as empresas. Neste particular, o governo eletrónico surge como uma medida de ganhos de eficiência processual, melhoria da relação com os utentes, aumento da transparência e da redução de custos de transação e ainda indutores de procura pública por tecnologia. Estas ações poderão ter enquadramento quer no OT 3 quer no OT 8.

Recomenda-se ainda a elegibilidade dos custos com ações prévias de preparação, reengenharia, reorganização e orquestração de processos entre diferentes entidades da Administração Pública de modo a tornar mais eficaz a introdução das TIC.

Os objetivos e as prioridades definidas criam oportunidades para os investimentos complementares ao nível das infraestruturas de Next Generation Access (NGA) nacionais e/ou regionais, no sentido de atingir as metas de acesso à Internet de alta velocidade da UE, suprimindo as lacunas em áreas onde o mercado falha no fornecimento de uma infraestrutura aberta a um custo acessível?

A estratégia apresentada tira partido de investimentos e de realizações anteriores o que deixa antever o cumprimento das metas definidas nesta condicionalidade e em termos de Redes de Nova Geração, nomeadamente o que está previsto nas ações do “Pilar 4: Acesso rápido e ultra-rápido à Internet” da Agenda Digital Europeia. Porém, mais do que cingir a questão das RNG à infraestrutura física, importa melhorar o quadro legal e estímulos ao surgimento de novos modelos de exploração destas redes, essencialmente em territórios menos interessantes para os operadores da oferta retalhista. De referir que os diagnósticos realizados apontam para taxas de cobertura generosas, contudo mantêm a existência de áreas sem cobertura e não apetecíveis para o investimento privado por parte dos operadores. Assim, importa não excluir das elegibilidades linhas de ação específicas que promovam uma articulação maior entre o que poderá ser fornecido como oferta pública e a oferta privada e que conduza a um período de transição gradual entre estas no sentido da oferta privada.

A utilização destas redes traz um potencial enorme em termos de disponibilização de conteúdos enriquecidos e de maior valor para a sociedade, atualmente muito explorado na área do entretenimento. Apesar disso, não existe ainda uma estratégia clara para a sua utilização como meio de suporte à disponibilização desses novos serviços

providenciados, nomeadamente, pelas entidades da Administração Pública nos diferentes domínios (saúde, justiça, finanças, etc.), bem como meio de redução de custos de funcionamento interno da própria Administração Pública.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa ao Crescimento Digital (condicionalidade temática 2.1.)?

A condicionalidade *ex ante* temática 2.1. associada ao Crescimento Digital está, segundo o Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II (20 August 2013) da Comissão Europeia, associada ao Objetivo Temático 2 - melhor acesso, utilização e qualidade das tecnologias da informação e da comunicação (referente ao art.º 9º (2) do RDC).

Para o cumprimento desta CEA temática, o guia sobre as condicionalidades *ex ante* revela como critérios de cumprimento a necessidade da existência de um quadro político estratégico dedicado ao crescimento digital (e.g. no contexto do quadro político estratégico de inovação nacional ou regional para a especialização inteligente) que comporte:

- A orçamentação e priorização das ações, através de uma análise SWOT ou semelhante, de acordo com o Painel de Avaliação da Agenda Digital para a Europa;
- Uma análise do equilíbrio entre o apoio à procura e à oferta de tecnologias da informação e da comunicação (TIC);
- Indicadores destinados a medir os progressos alcançados no que respeita às intervenções no domínio da literacia digital, da ciberinclusão, do acesso às redes e da saúde em linha, dentro dos limites previstos no artigo 168.º do TFUE, que estão alinhados pelas estratégias setoriais nacionais ou regionais pertinentes;
- Avaliação das necessidades para o reforço das capacidades em matéria de TIC.

A versão do Acordo de Parceria, na sua síntese da verificação do cumprimento das CEA temáticas aplicáveis, indica o 4º trimestre de 2013 como data para a conclusão das ações necessárias. Assim, em matéria de crescimento digital considera-se que esta condicionalidade será cumprida sem dificuldades, cabendo fazer essa demonstração na versão final do Acordo de Parceria.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa à Infraestrutura de Redes de Nova Geração (condicionalidade temática 2.2.)?

A condição *ex ante* aplicável 2.2. (Crescimento Digital), estabelece a necessidade da criação de um quadro político estratégico para o crescimento digital com vista a estimular a procura de serviços públicos e privados, assentes nas TIC, de boa qualidade, a preços acessíveis e interoperáveis, e a aumentar a aceitação pelos cidadãos, incluindo os

grupos de pessoas vulneráveis, as empresas e as administrações públicas, incluindo as iniciativas transfronteiras.

Os critérios de cumprimento aplicáveis à CEA temática 2.2., ainda na linha com o Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II (20 August 2013) da Comissão Europeia, especifica a necessidade da existência de um plano nacional e/ou regional NGA que contemple:

- Um plano de investimentos em infraestruturas baseado numa análise económica que tenha em conta as infraestruturas existentes e os planos de investimento privado publicados;
- Modelos de investimento sustentável que promovam a concorrência e proporcionem o acesso a infraestruturas e serviços abertos, a preço acessível, de qualidade e preparados para o futuro;
- Medidas para estimular o investimento privado.

Assim, resulta evidente a necessidade da existência de planos nacionais ou regionais em matéria de APG que tenham em conta as ações a fim de atingir os objetivos da UE relativos ao acesso de alta velocidade à Internet, concentrando-se em áreas em que o mercado é incapaz de providenciar uma infraestrutura aberta a custo comportável e de qualidade adequada, em conformidade com as regras da UE em matéria de concorrência e de auxílios estatais, e poder prestar serviços acessíveis a grupos vulneráveis. Note-se que este tipo de iniciativas esteve na base de projetos estruturantes apoiados no quadro do QREN / PRODER (Redes de Nova Geração em Zonas Rurais).

À semelhança da CEA temática 2.1., também a condicionalidade *ex ante* associada à Next Generation Network (NGN) deverá ser passível de demonstração quanto ao seu cumprimento, num quadro de investimentos avultados já realizados, sendo que o AP indica estarem em fase de conclusão os trabalhos relativos à avaliação dos investimentos a realizar na banda larga.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa às PMEs (condicionalidade temática 3, implementação do Small Business Act e transposição da Diretiva 2011/7/EU)?

Nos últimos anos, o SIMPLEX, o SIMPLEX Autárquico e o SIR – Sistema da Industria Responsável (OCDE – “Portugal – Reforming the State to promote Growth”) contribuíram para aliviar a carga burocrática e os custos subjacentes à criação de empresas, melhorando a relação entre as empresas e o Estado. Contudo, o mesmo relatório da OCDE indica que Portugal deve prosseguir os seus esforços de simplificação e modernização administrativa, em particular, no que envolve a interação entre o Estado e as empresas. A importância de prosseguir este esforço está patente no OT3 e na CEA subjacente. A verificação desta condicionalidade implica a criação de medidas destinadas a reduzir o custo e o tempo necessário para a criação de uma empresa e de medidas destinadas a reduzir o tempo necessário para a obtenção das licenças e

autorizações necessárias para que as empresas possam adotar e executar certas atividades específicas.

A proposta de Acordo de Parceria - tanto quanto interpretamos o sentido do primeiro parágrafo da pg. 166 - considera cumprida esta condicionalidade.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa à Eficiência Administrativa (condicionalidade temática 11)?

A capacitação dos funcionários públicos para a utilização de novos serviços on-line, a reengenharia de processos de modo transversal e envolvendo diferentes ministérios e competências, a simplificação da legislação e da regulamentação, a reorganização dos serviços e a crescente utilização da tecnologia concorrem para a melhorar a eficiência administrativa. Nesse sentido, com articulação com outros OT como o OT2, o OT11 visa reforçar a capacidade institucional e eficiência da administração pública (prevista no art.º 9º (11) do RDC). Este OT11 tem também associada uma CEA temática que impõe a existência de um plano que englobe uma análise e um planeamento estratégico das reformas jurídicas, organizacionais e/ou processuais, o desenvolvimento de sistemas de gestão da qualidade, a implementação de ações integradas de simplificação e racionalização dos procedimentos administrativos, o desenvolvimento e execução de estratégias e de políticas de recursos humanos que abranjam as principais lacunas identificadas neste domínio, o desenvolvimento de competências e o desenvolvimento de procedimentos e de instrumentos de monitorização e avaliação.

A proposta de Acordo de Parceria - tanto quanto interpretamos o sentido do primeiro parágrafo da pg. 166 - considera cumprida esta condicionalidade.

Conclusões e Recomendações

A redução dos custos de contexto encerra duas dimensões principais principais: adequada provisão de bens e serviços públicos e definição dos quadros legais e regulamentares que promovam um funcionamento eficiente dos mercados de fatores. Na aplicação dos Fundos Europeus de Investimento Estrutural, releva sobretudo a redução dos custos de contexto no âmbito da provisão de bens e de serviços públicos, sendo certo que algumas das dimensões setoriais da provisão de bens públicos (como, por exemplo, a justiça) têm pouca expressão no Acordo de Parceria.

No que diz respeito aos transportes e conectividades, o Acordo de Parceria enuncia objetivos e prioridades alinhadas com o desiderato de criar e reforçar conectividades internacionais e redes transeuropeias, bem como ligações a essas redes. Estas redes serão fundamentais para a redução dos custos de transporte de mercadorias, podendo ter impacto

relevante nos custos associados à logística de exportação. As prioridades previstas centram-se corretamente na ferrovia, nos portos e na logística. Prevê-se uma forte complementaridade com o mecanismo Europeu das Redes Transeuropeias de Transportes (“Connecting Europe Facility”), o que garantirá uma dotação financeira significativa para o conjunto das intervenções.

Quanto à Reforma da Administração Pública, esta constitui uma oportunidade para reorganizar o Estado, melhorando a eficiência e eficácia. Contudo, o Diagnóstico prospetivo de suporte a essa reforma é algo vago, com consequências na falta de concretização das intervenções previstas. Ainda assim, a experiência de governo eletrónico acumulada e dos recentes processos de simplificação (Simplex, Simplex Autárquico e SIR) mostram a relevância da aplicação dos fundos comunitários neste domínio.

Globalmente, a Modernização Administrativa e o aumento da eficiência e da eficácia na Administração Pública deverá passar por iniciativas que contemplem a reengenharia de processos com vista à simplificação dos procedimentos acompanhada de uma simplificação da legislação, orquestrando-os entre diferentes entidades da AP através de um funcionamento em rede baseado em mecanismos de interoperabilidade conjugando soluções baseadas em TIC que promovam a disponibilização de serviços integrados on-line. Por fim, para assegurar uma efetiva utilização destes recursos, é fundamental realizar ações de empoderamento e capacitação internas nas instituições da AP (central, regional e local) que visem os processos e serviços disponibilizados e de capacitação externa aos cidadãos e às empresas para assegurar uma ampla divulgação e os conhecimentos básicos necessários a uma boa utilização.

A articulação entre os OT 2 e 11 é fundamental para que exista um verdadeiro impacto na redução dos custos de contexto, sejam diretos ou indiretos. O alvo de aplicação e a complementaridade entre estes OT necessita de uma maior clarificação, atendendo a que o OT 2 sugere uma aplicação ao nível da AP Central (enquadrada no PO temático) e o OT 11 sugere uma aplicação quer ao nível central quer ao local (enquadrada no PO temático e nos PO regionais).

De qualquer modo, considera-se que o Acordo de Parceria potencia um contributo para a redução dos custos de contexto, embora se considere (i) que uma componente significativa da margem de progresso na redução desses custos cai fora do perímetro de intervenção dos fundos comunitários e (ii) que as dotações financeiras alocadas aos OT 2 e 11 são, apesar de tudo, limitadas.

Recomenda-se a elaboração (ou atualização) de uma estratégia de integração logística multimodal, por exemplo com recurso a sistemas de Janela Única Logística, a fim de enquadrar iniciativas promovidas por entidades públicas como os Portos Marítimos (enquadráveis no contexto da Modernização Administrativa), ou iniciativas privadas ou ações coletivas como reforço da competitividade. Em particular, recomendamos também a clara identificação dos corredores prioritários e dos respetivos investimentos associados.

Embora a rede rodoviária não deva ser uma prioridade, recomenda-se não excluir liminarmente investimentos muito seletivos na rede que assegura a ligação aos nós da RTE-T, visando a resolução de estrangulamentos ou a eliminação de pontos de elevada sinistralidade.

Recomendamos uma maior clarificação dos limites de intervenção e da articulação entre os OT 2 e 11 e uma eventual correção das dotações financeiras. Em termos da capacitação dos cidadãos e dos agentes económicos e dos funcionários da AP recomenda-se a adoção de medidas que os dotem de capacidades básicas de utilização das tecnologias mais relevantes em termos de segurança, identidade e assinatura digitais para deste modo acelerar o uso pleno dos serviços *online* baseados no uso de documentos digitais, sistemas de pagamento, compra e venda on-line.

Relativamente às condicionalidades ex-ante temáticas 2.1, 2.2, 3 e 11, deverá ser produzida, na versão final do Acordo de Parceria, a demonstração do seu cumprimento.

Q3.1. Qualificações **As prioridades previstas dão resposta aos principais estrangulamentos e também permitem potenciar os pontos fortes do sistema nacional de qualificações?**

No que respeita às prioridades previstas ao nível das qualificações em Portugal, quatro grandes questões merecem especial atenção: o abandono escolar precoce; a qualificação da população activa; a empregabilidade dos diplomados do ensino secundário e superior; e a formação avançada dos recursos humanos. Subjacentes a estas quatro prioridades, destacam-se alguns constrangimentos que merecem um enfoque particular: as desigualdades socioeconómicas e geográficas no acesso à educação; a evolução demográfica da população Portuguesa; e os desequilíbrios intra e inter-regionais em termos do afastamento face aos resultados esperados no horizonte temporal 2014-2020. Estes constrangimentos, no seu conjunto, podem comprometer a sustentabilidade das metas previstas no Acordo de Parceria (AP), tendo por isso de ser tidos em conta na prossecução das prioridades supra mencionadas.

As prioridades previstas dão resposta ao abandono escolar precoce?

Relativamente ao abandono escolar precoce, as metas contempladas pelo AP estipulam como objectivo principal uma redução das taxas de abandono escolar para 10% até 2020. Complementarmente, estão previstas diversas medidas tendo em vista a melhoria do sucesso educativo e, conseqüentemente, a redução das taxas de retenção dos alunos. Neste sentido, prevêem-se um conjunto amplo de medidas, entre as quais se destacam: 1) uma maior intervenção da ação social escolar, de modo a garantir o acompanhamento adequado dos estudantes, assegurando que completam o ensino básico com sucesso e que prosseguem para o ensino secundário; 2) o reforço do apoio psicopedagógico e da orientação escolar e profissional dos jovens; 3) uma melhoria no sistema de informação – através da implementação da matrícula electrónica – para acompanhar os alunos ao longo do seu percurso escolar de forma mais eficaz e eficiente; 4) o desenvolvimento de programas de apoio às necessidades educativas especiais; 5) a criação de novos programas de ensino vocacional; 6) o reforço de bolsas de ação escolar; 7) a melhoria da formação de professores e da qualidade de ensino.

A evolução positiva do cenário Português ao longo dos anos mais recentes mostra-se favorável à concretização destas metas. Entre 2007 e 2012, a taxa de abandono escolar precoce diminuiu de 36.9% para 20.8% - um decréscimo superior à média da UE27. Para esta evolução favorável contribuíram certamente o maior envolvimento das escolas e das comunidades educativas na concretização dos compromissos nacionais e internacionais em matéria de política educativa (o Programa Educação 2015, lançado a partir do ano lectivo 2010/2011, constitui um exemplo desse envolvimento), o aumento e a diversificação da oferta de

educação e formação de nível básico e secundário dirigido a jovens e adultos, e o subsequente crescimento da procura de certificação de nível básico e secundário em modalidades de dupla certificação por parte de jovens adultos pouco escolarizados.

Porém, as taxas de abandono escolar e de insucesso são ainda elevadas face às metas desejadas. A persistência de baixas percentagens de certificação de nível secundário, nomeadamente na população com idades entre 20 e 40 anos (58.7% em 2010), e de taxas ainda elevadas de abandono escolar precoce entre os 18 e os 24 anos (28.7% no mesmo ano) podem dificultar significativamente as possibilidades de atingir as metas definidas para 2020. Adicionalmente, a descida generalizada da média das classificações em Língua Portuguesa e Matemática nas provas de aferição e exames nacionais continua a constituir um constrangimento no cenário actual da educação em Portugal. Estes resultados sinalizam dificuldades de aprendizagem significativas que, por sua vez, criam desmotivação entre os estudantes e contribuem para acelerar o abandono escolar precoce. Por outro lado, a persistência de padrões de especialização da economia portuguesa assentes em emprego pouco intensivo em conhecimento constitui igualmente um estrangulamento severo ao aumento dos níveis de escolarização da população em geral, e dos jovens em particular. Perante estes constrangimentos, crê-se que seja bastante difícil atingir as metas com que Portugal se comprometeu para 2020, nomeadamente sem o recurso a medidas extraordinárias, dirigidas à captação de públicos menos escolarizados.

O AP é ainda relativamente escasso na apresentação e detalhe de indicadores e/ou valores de referência que permitam aferir resultados, corrigir possíveis desvios ao longo do período e conduzir uma avaliação ex post das medidas propostas. Adicionalmente, existem ainda diversas oportunidades de melhoria ao nível do ensino, por exemplo, através: i) do reforço da formação dos professores, de modo a estabelecer critérios e medidas que permitam intervir aos primeiros sinais de dificuldade por parte dos alunos, como forma de prevenir a acumulação de repetências; ii) da mudança na atitude dos professores e das escolas face ao insucesso dos seus alunos, procurando centrar a sua actuação no diagnóstico das dificuldades que afectam a aprendizagem e agir sobre as mesmas atempadamente; iii) da consolidação da avaliação externa das escolas, com um enfoque particular na avaliação relativa dos resultados escolares.

As prioridades previstas respondem aos desafios de qualificação da população activa?

O aumento do nível médio das qualificações da população adulta activa, empregada ou desempregada, constitui um dos objectivos temáticos centrais do AP. Até 2020, Portugal pretende reforçar as vias profissionalizantes e o reconhecimento das qualificações e competências técnicas dos trabalhadores. Ao nível do ensino superior, o AP estabelece o objectivo de aumentar a população com este nível de

ensino (ou equiparado), propondo uma meta de 40% de diplomados, no total da população com idades entre os 30 e os 34 anos, até 2020.

São diversas as intervenções propostas para concretizar os objectivos traçados. No sentido de aumentar a escolarização e o nível de qualificações da população adulta estão propostas medidas de melhoria na formação de professores e formadores, bem como um alargamento dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), ambos particularmente importantes no âmbito do sistema nacional para a qualificação dos adultos. Outros planos de ação incluem o alargamento de cursos do ensino secundário na modalidade de ensino recorrente; ii) um segundo período de programação da Iniciativa Novas Oportunidades (INO); iii) o reforço do número de estudantes em CETs (Cursos de Especialização Tecnológica); e iv) a melhoria do papel dos Centros para a Qualificação e Ensino Profissional (CQEP) no acompanhamento e orientação dos percursos formativos individuais. No ensino superior, prevê-se um maior apoio aos estudantes através de Bolsas de Ensino Superior para Alunos Carenciados, a par de uma nova oferta de ensino superior de curta duração (ciclos de dois anos) com carácter profissionalizante, organizada por institutos politécnicos em articulação com as empresas e a sociedade regional.

Os últimos anos têm sido caracterizados por uma evolução favorável de alguns indicadores em Portugal, nomeadamente ao nível da taxa de escolaridade de nível secundário e superior da população. Espera-se que estes resultados sejam reforçados no futuro próximo dado que o ensino obrigatório foi entretanto estendido até aos 18 anos de idade, passando a abranger a totalidade dos estudantes do ensino secundário a partir do ano lectivo de 2014/2015. Todos estes avanços ao longo dos anos mais recentes constituem, assim, aspetos encorajadores no sentido da melhoria das qualificações da população portuguesa.

Contudo, existem ainda alguns estrangulamentos que requerem medidas excepcionais ao seu combate. Apesar da evolução positiva do número de diplomados, o afastamento face à média europeia (que ronda os 34% para os anos mais recentes) é ainda considerável, o que torna o alcance da meta de 40% de diplomados (30-34 anos), até 2020, um desafio bastante ambicioso. Por outro lado, o predomínio dos níveis mais baixos de qualificação formal gera entraves ao desenvolvimento de actividades produtivas mais intensivas em conhecimento e tecnologia, o que por sua vez tem repercussões negativas na produtividade e competitividade da economia Portuguesa e no seu potencial de crescimento económico e de criação de emprego. Tal situação é ainda agravada pelo baixo nível de participação da população adulta em actividades de educação e formação e pelo retrocesso na procura de ensino superior nos anos mais recentes. Neste contexto, os sinais indicando alguma “fuga de cérebros” podem também constituir uma ameaça à desejada melhoria do nível médio de qualificações da população portuguesa.

Da análise do AP, parece haver um maior ênfase nos aspetos quantitativos de formação de capital humano do que nos aspetos

qualitativos. À semelhança do que sucede nas áreas de intervenção propostas para a redução do abandono escolar precoce, escasseiam também alguns indicadores de acompanhamento e de realização que permitam avaliar a eficácia de determinadas medidas e o seu grau de concretização ao longo do período, nomeadamente no âmbito das ações propostas para o reforço do ensino profissional.

Neste sentido, surgem como principais sugestões e recomendações a necessidade de articular as medidas previstas para aumentar o nível médio de qualificações com critérios de qualidade (ao nível da formação e empregabilidade) dos diversos processos educativos propostos – particularmente nos cursos profissionais e de especialização. De igual modo, existem ainda oportunidades de melhoria na transição do ensino secundário para o ensino superior – nomeadamente através de uma melhor articulação dos planos curriculares – de modo a fornecer uma melhor preparação dos alunos para o prosseguimento bem-sucedido dos seus estudos.

As prioridades previstas reforçam a empregabilidade dos diplomados do ensino secundário e superior?

Melhorar a empregabilidade dos diplomados do ensino secundário e superior constitui outra das prioridades a que as medidas contempladas no AP procuram dar resposta. Neste sentido, são elencados determinados objetivos prioritários, entre os quais se destacam: reforçar a orientação das ofertas de educação e formação para as necessidades do mercado de trabalho, de modo a melhorar o ajustamento entre as qualificações produzidas e procuradas pelos potenciais empregadores; intensificar e melhorar a articulação entre instituições de ensino e empresas; fortalecer o ensino profissional e vocacional; e aumentar a formação em contexto de trabalho.

Neste sentido, prevêem-se diversas medidas que incluem intervenções de orientação profissional, a racionalização da oferta formativa, o reforço do sistema de aprendizagem dual, bem como a criação de Escolas de Referência do Ensino Profissional (EREP), no sentido de dinamizar a interação entre as escolas e as empresas/associações empresariais. No ensino superior, prevê-se uma nova oferta de ensino de curta duração (ciclos de dois anos) com carácter profissionalizante, organizada por institutos politécnicos em articulação com as empresas e a sociedade regional. Em curso encontram-se também algumas medidas que visam criar e/ou reforçar protocolos de parceria entre instituições de ensino e empresas, e apoiar a participação mais activa das instituições de ensino superior nos Parques de Ciência e Tecnologia. Do vasto leque de medidas propostas no sentido de melhorar a empregabilidade dos diplomados, cumpre destacar a incorporação de projetos desenvolvidos em PME's no plano curricular de programas académicos, e a implementação em PME's de projectos de investigação aplicada desenvolvidos em meio académico.

A par de um aumento significativo de alunos e formandos em cursos de natureza profissionalizante ao longo dos últimos anos, têm sido

tomadas medidas no sentido de reduzir os níveis de desemprego dos jovens diplomados. Neste sentido, a ação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) tem também sido relevante, contribuindo para a melhoria da qualidade dos cursos ministrados.

Ainda assim, o cenário actual observado em Portugal faz antever algumas ameaças à concretização dos objectivos propostos. O agravamento da crise económica e financeira resultou num aumento do desemprego juvenil (37% no 4º trimestre de 2012) e em dificuldades acrescidas nos processos de reintegração no mercado de trabalho. Adicionalmente, apesar de se preverem medidas de intervenção e consequentes melhorias no ajustamento entre as competências e qualificações produzidas e procuradas, os desajustamentos observados são ainda severos, muito em parte devido ao facto de a economia portuguesa continuar predominantemente concentrada em actividades de baixa ou média intensidade tecnológica e/ou de conhecimento.

Nesta área, salienta-se, uma vez mais, a escassez de indicadores que permitam avaliar a eficácia das medidas propostas. Detetam-se ainda algumas oportunidades de melhoria, nomeadamente ao nível das instituições de ensino, as quais podem reforçar o seu papel nos percursos pós-formativos dos alunos através de uma maior intervenção e apoio na promoção à contratação dos seus diplomados, aproximando os alunos do tecido produtivo e acompanhando as suas trajectórias de inserção profissional. Tal oportunidade pode ser particularmente pertinente no apoio à inserção profissional dos diplomados dos Cursos Profissionais das escolas secundárias, através da divulgação de ofertas de emprego, organização de ações de formação e promoção de apoios durante a formação em contexto de trabalho a alunos provenientes de famílias com menores recursos económicos.

As prioridades previstas permitem consolidar e alargar a formação avançada dos recursos humanos?

Como já foi analisado na Questão 2.2., a evolução do Sistema de I&D e de Inovação tem sido muito positiva, num processo de convergência com a média da UE27. Diversos programas de financiamento de I&D por parte da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) têm contribuído para o reforço da formação avançada dos recursos humanos ao longo da última década. Em 2012, foi também aberto o primeiro concurso nacional para apoio a Programas Doutorais de formação híbrida, que envolvem consórcios entre universidades/centros de I&D e empresas.

No que respeita à formação avançada dos recursos humanos, o AP estabelece como principais objectivos o aumento do número de doutoramentos e pós-doutoramentos, visando o reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação. Entre as medidas propostas salientam-se as seguintes: desenvolvimento de programas doutorais e pós-doutorais inovadores de grande qualidade; reforço dos concursos competitivos já existentes para obtenção de bolsas de doutoramento/pós-doutoramento e de financiamento para projectos de

investigação; fomento de programas doutorais com contacto com o tecido produtivo; e a criação de incentivos à contratação de doutorados.

Entre os pontos fortes que poderão contribuir para a prossecução dos objectivos propostos nesta área, salientam-se o número significativo de unidades e instituições de I&D classificadas com “Excelente” através de processos de avaliação internacional e a existência, no Sistema de Ensino Superior Português, de universidades com qualidade académica e científica, algumas das quais começam a apresentar bons resultados em rankings internacionais.

Por outro lado, há que reconhecer que, apesar dos progressos verificados nos últimos anos, a intensidade de investigação no PIB nacional continua inferior à média europeia. Portugal apresenta ainda algumas debilidades no que respeita à capacidade de atrair fundos provenientes do estrangeiro e à produtividade da comunidade científica portuguesa, comparativamente a outros países europeus (ex., Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, Holanda, Hungria, Noruega, entre outros). Portugal é também um dos países europeus com menor emprego de doutorados em empresas, o que configura uma fraca circulação directa de conhecimento do doutorado/investigador para a empresa. A ainda escassa colaboração entre empresas nacionais e outros actores do sistema científico nacional, e a falta de coordenação entre os programas de financiamento do sistema de investigação e inovação constituem dois fortes constrangimentos que requerem uma atenção particular.

Deste modo, é importante que, tal como mencionado no AP, Portugal aposte mais e melhor na articulação entre o sistema científico e tecnológico e o tecido produtivo. A inserção de doutores nas empresas pode constituir uma alavanca relevante nesse sentido, contribuindo indirectamente para o aumento da produtividade e da competitividade. Por fim, à semelhança das prioridades anteriores, será desejável estipularem-se alguns indicadores de resultados concretos para que a avaliação das medidas propostas seja exequível.

As prioridades previstas consideram as desigualdades socioeconómicas e geográficas no acesso à educação e a evolução demográfica?

Face às quatro prioridades discutidas nas questões anteriores, as desigualdades socioeconómicas e geográficas no acesso à educação e a evolução demográfica actuam como dois importantes estrangulamentos que podem dificultar a concretização dos objectivos propostos.

Relativamente ao primeiro estrangulamento, o AP prevê o reforço da igualdade no acesso ao ensino pré-escolar, básico e secundário; da orientação escolar e vocacional; e da atenção prestada às necessidades especiais de pessoas com deficiência e/ou incapacidades. No que respeita ao acesso das crianças ao ensino pré-escolar, persistem assimetrias territoriais e socioeconómicas relevantes (nomeadamente nas áreas metropolitanas e no seio de famílias desfavorecidas). Observam-se também grandes desigualdades geográficas no sucesso escolar e, conseqüentemente, nas taxas de abandono escolar precoce.

Neste sentido, ao nível do ensino pré-escolar, está planeado um Programa de Alargamento da Rede Pré-Escolar nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (onde se observam as maiores desigualdades no acesso a este nível de ensino) e um reforço generalizado da oferta de educação pré-escolar para colmatar situações deficitárias em determinadas regiões. No Ensino Superior, prevê-se igualmente a consolidação dos serviços de ação social dirigidos a alunos carenciados. Nos restantes níveis de ensino, estão também planeadas diversas bolsas de ação social escolar e alguns programas de apoio às necessidades educativas.

Dada a severidade de alguns dos desequilíbrios, torna-se necessário ter em atenção que as desigualdades geográficas e socioeconómicas observadas não comprometam a eficiência das restantes medidas planeadas. No ensino pré-escolar, dada a insuficiência de oferta pública, o apoio à ação social para a primeira infância poderá ser reforçado através de subvenções, programas de cooperação, protocolos com as IPSSs ou através de financiamento directo às famílias beneficiárias. De forma a garantir o acesso aos diversos níveis de ensino, torna-se imprescindível apostar numa rede escolar bem planeada, em infra-estruturas adequadas e transportes apropriados, garantindo ainda o acesso a refeições. Requer-se, assim, uma forte intervenção municipal e intermunicipal, no sentido de melhorar as condições de integração dos alunos com necessidades educativas especiais e/ou provenientes de famílias e/ou regiões desfavorecidas.

Relativamente aos desafios impostos pela evolução demográfica da população portuguesa, o AP contempla a necessidade de promover a natalidade e de melhorar a conciliação da vida profissional, familiar e pessoal. O envelhecimento da população portuguesa, resultante do aumento da esperança média de vida e da redução dos índices de fecundidade, agravado ao longo dos anos mais recentes pelos fluxos migratórios – menor atractividade em termos de imigração e tendência para o aumento da emigração, particularmente da população jovem – constitui um forte entrave à melhoria da educação, qualificação e diversificação de competências da população. Como tal, Portugal terá de dedicar particular atenção a estas condicionantes demográficas, as quais, se negligenciadas, poderão comprometer seriamente o sucesso das medidas propostas para o período 2014-2020.

De que modo os indicadores utilizados variam de acordo com as necessidades específicas de cada uma das regiões NUTS II do território?

A existência de importantes desequilíbrios intra e inter-regionais pode comprometer a exequibilidade das metas previstas no AP. Observam-se grandes desigualdades regionais em termos de investimento em I&D e formação avançada de recursos humanos – as regiões Norte, Centro e Lisboa encontram-se melhor posicionadas no que respeita à absorção de recursos (pelo Ensino Superior e pelo tecido empresarial), quer humanos, quer financeiros; porém, são também as regiões Norte e Centro que reportam uma maior percentagem de

população com qualificações muito baixas. Lisboa, ao invés, exhibe os níveis de qualificação mais elevados, posicionando-se acima da média nacional e do Continente. As taxas de reprovação, por sua vez, atingem valores mais preocupantes nas ilhas.

Relativamente à percentagem de população jovem com ensino superior, os valores variavam, em 2011, entre 22.4% (nos Açores) e 42.3% (em Lisboa). A estas diferenças acrescem muitas outras, por exemplo ao nível do desalinhamento entre as ofertas de ensino, formação profissional e formação avançada, e a capacidade de absorção da economia regional dos trabalhadores mais qualificados. À escala regional, são ainda severos os desajustes dos currículos e dos programas de formação às necessidades do tecido empresarial das várias regiões. Os desequilíbrios demográficos constituem também estrangulamentos sérios em algumas regiões com dificuldades acrescidas no que se refere à atratividade económica e populacional (como é o caso do Alentejo), o que em certos casos pode resultar no agravamento de situações de pobreza e exclusão social. O desemprego é também outra condicionante que afeta de modo desigual as várias regiões NUTS II – dados mais recentes (de 2012) apontam para taxas de desemprego da população com ensino superior relativamente mais elevadas no Norte e Centro, enquanto Lisboa apresenta cenários mais severos para a população sem ensino obrigatório (taxas de desemprego acima de 21%, com a média para Portugal em torno de 15%); o desemprego jovem continua, contudo, a ser um problema mais preocupante nas regiões da Madeira, Alentejo e Lisboa.

Deste modo, seria importante identificar os principais pontos fracos e fortes de cada região e as respectivas medidas de intervenção de modo a exigir de cada região um esforço de convergência adequado ao seu cenário actual. Na estruturação da oferta, há oportunidades de melhoria no sentido de equilibrar a distribuição geográfica das ofertas formativas (evitando duplicações geradoras de desperdício e/ou a escassez de oferta de determinados cursos) e no sentido de harmonizar a oferta às necessidades do tecido produtivo local e ao seu potencial de empregabilidade. Eventuais reformas poderão também passar pela consolidação dos Sistemas Regionais de Inovação, pelo reforço da colaboração entre empresas e universidades à escala regional – com vista a tornar a transferência de tecnologia e conhecimento mais eficiente – e pelo aproveitamento de triângulos virtuosos, envolvendo entidades regionais do SCTN, produtores de tecnologia/conhecimento e utilizadores avançados dessa mesma tecnologia/conhecimento. Por fim, parte das estratégias regionais poderão passar também pela procura de vantagens competitivas e por uma especialização inteligente das várias regiões (através da *clusterização* de determinadas actividades, tais como actividades ligadas ao mar ou ao turismo, actividades agrícolas e florestais), dado o elevado potencial de determinados recursos naturais em algumas regiões em particular.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa ao abandono escolar precoce (condicionalidade temática 9.1)?

As medidas para o combate ao abandono escolar precoce visam essencialmente combater os níveis de insucesso escolar (desistência e retenção) e reforçar a igualdade no acesso ao ensino pré-escolar, básico e secundário, nomeadamente aos alunos oriundos de famílias carenciadas e/ou com necessidades educativas especiais. Neste âmbito, a condicionalidade *ex ante* aplicável corresponde à existência de um quadro político estratégico destinado a reduzir o abandono escolar precoce (dentro dos limites previstos no artigo 165.º do TFUE).

Como critérios de cumprimento desta condicionalidade estabelecem-se: 1) a existência de um sistema de recolha e análise de dados e de informação sobre o abandono escolar precoce que proporcione informação suficiente para promover políticas orientadas e que permita acompanhar a evolução da situação; 2) a existência de um quadro político estratégico que abranja os sectores pertinentes da educação (incluindo o desenvolvimento da primeira infância), e que preveja medidas de prevenção, de intervenção e de compensação; 3) a existência de um quadro político estratégico que envolva todos os sectores políticos e partes interessadas pertinentes no combate ao abandono escolar precoce.

Relativamente ao primeiro ponto, foi criado um sistema de recolha de dados (plataforma MISI) das matrículas nos sistemas educativos (público e privado) que permite acompanhar a evolução dos alunos no percurso educativo. Estes dados são reportados ao INE, o qual elabora posteriormente as estatísticas relativas ao abandono escolar precoce. A criação desta plataforma permite também dar cumprimento ao segundo ponto, dado que os dados recolhidos possibilitam o acompanhamento da evolução da situação, bem como a definição de políticas objectivas, com base em indicadores concretos. O terceiro ponto também tem vindo a ser concretizado, através da elaboração e adopção de diversos instrumentos legislativos, envolvendo os sectores políticos e as partes interessadas (ex., medidas de apoio ao estudo no 1º ciclo, reforço do ensino vocacional no ensino básico, desenvolvimento de diversos cursos de aprendizagem que privilegiam a aquisição de competências em contexto de trabalho).

Este quadro sistémico tem sido complementado e reforçado pelo acompanhamento feito ao nível dos agrupamentos de escolas básicas e secundárias, conforme pode ser verificado pelos relatórios de avaliação externa disponibilizados pela Inspeção Geral de Educação e Ciência. Neste contexto, as escolas e agrupamentos tiveram que definir metas para estas e outras variáveis fundamentais de eficiência do sistema, sendo-lhes exigido que acompanhem estes fenómenos e que desenvolvam estratégias eficazes para a redução deste problema.

Em suma, considera-se parcialmente cumprida esta primeira condicionalidade *ex ante*, estando já em curso os últimos critérios exigidos para o cumprimento total da mesma. O actual modelo de ensino profissional encontra-se em revisão, perspectivando-se um aumento da

oferta dirigida a áreas consideradas relevantes para a criação de emprego, com estreita ligação com as empresas. De igual modo, a criação das EREP e dos CQEP encontra-se ainda em curso.

Prevê-se o cumprimento total dos critérios estabelecidos no decurso do ano lectivo 2013/2014, pelo que não antevemos dificuldades significativas no cumprimento desta condicionalidade, cabendo à versão final do Acordo de Parceria demonstrar o referido cumprimento.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa ao ensino superior (condicionalidade temática 9.2)?

Relativamente ao ensino superior, a condicionalidade *ex ante* aplicável faz prever a existência de um quadro político estratégico nacional ou regional para aumentar o número de estudantes que concluem os estudos superiores, e melhorar a qualidade e eficiência do ensino superior (dentro dos limites previstos no artigo 165.º do TFUE).

Como critérios de cumprimento desta condicionalidade estabelece-se a existência de um quadro político nacional ou regional para o ensino superior que comporte os seguintes elementos: 1) sempre que necessário, medidas para aumentar a participação no ensino superior e o número de diplomados, e que (1.1) aumentem a participação no ensino superior dos grupos de baixos rendimentos e de outros grupos sub-representados; (1.2) reduzam as taxas de abandono escolar/aumentem as taxas de conclusão dos estudos; 2) medidas para aumentar a empregabilidade e o empreendedorismo que (2.1) incentivem o desenvolvimento de competências transversais, incluindo o empreendedorismo, em todos os programas relevantes do ensino superior; (2.2) reduzam as diferenças de oportunidades entre homens e mulheres em termos de escolhas académicas e profissionais.

Relativamente ao primeiro critério, o AP contempla a criação de novas formações mais curtas (consideradas de nível ISCED 5, com 120 ECTS), as quais serão desenvolvidas pelos Institutos Politécnicos e que terão ligação com as economias regionais, obrigando ainda à realização de um estágio com a duração de um semestre. Haverá que notar todavia que o nível ISCED 5 corresponde a ensino pós-secundário, embora neste caso seja lecionado em instituições do ensino superior. Adicionalmente, o AP prevê também medidas que promovam o acesso e a integração de alunos provenientes de grupos de baixos rendimentos através do reforço do sistema de ação social.

Relativamente ao segundo critério, foram já introduzidas novas regras no processo de fixação de vagas no Ensino Superior, de modo a valorizar a empregabilidade dos cursos (nomeadamente nas áreas de ciências, matemáticas, engenharias e tecnologias). De forma a fomentar o empreendedorismo, estão em curso diversos programas de parceria com incubadoras de base tecnológica e com os Parques de Ciência e Tecnologia.

Em suma, a evidência confirma a possibilidade de cumprimento desta condicionalidade *ex ante*, estando a conclusão das medidas em curso previstas para 2014. Assim, não antevemos dificuldades significativas no cumprimento desta condicionalidade, cabendo à versão final do Acordo de Parceria demonstrar o referido cumprimento.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa à aprendizagem ao longo da vida (condicionalidade temática 9.3)?

Por fim, neste âmbito, a condicionalidade *ex ante* corresponde à existência de um quadro político estratégico nacional e/ou regional para a aprendizagem ao longo da vida (dentro dos limites previstos no artigo 165.º do TFUE), que inclua, em particular: 1) medidas para apoiar a aprendizagem ao longo da vida, a criação e a actualização de competências, e o fomento da participação (bem como parcerias com) (d)as partes interessadas; 2) medidas para garantir o desenvolvimento das competências correspondentes às necessidades dos diferentes grupos-alvo (ex., jovens em formação profissional, adultos, pais que reingressam no mercado de trabalho, trabalhadores pouco qualificados e trabalhadores mais velhos); 3) medidas destinadas a aumentar o acesso à aprendizagem ao longo da vida, empregando esforços para implementar eficazmente instrumentos de transparência (por exemplo, os quadros europeu e nacional de qualificações).

Relativamente ao primeiro requisito, estão a ser criados Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), que irão basear a sua actividade na informação, orientação e encaminhamento de jovens e adultos que procurem uma formação escolar, profissional ou de dupla certificação e/ou visem uma integração qualificada no mercado de trabalho. Foram também organizados novos cursos de aprendizagem com formações de forte pendor dual – i.e., integrando dois contextos: a entidade formadora e a empresa. Relativamente ao fomento da participação, este tem sido feito através de uma maior adequação dos programas às necessidades do mercado de trabalho, especificamente ao mercado regional. Estão também previstas medidas para integrar a indústria e as empresas na formação de programas específicos adaptados à região, assim como na criação de estágios para responder à oferta de qualificações específicas gerada pelos mesmos.

Relativamente ao segundo critério, o AP prevê uma diversificação da oferta formativa – nomeadamente através da criação de cursos de educação e formação especificamente para adultos – assim como uma expansão do actual sistema de ensino profissional, com reforço da formação dual. Eventualmente, faltarão algum nível de detalhe nestas medidas, de forma a responder com mais precisão a esta condicionalidade, especialmente no que respeita aos meios através dos quais se pretende atrair diferentes públicos-alvo para estes programas. Esta preocupação é no entanto mencionada ao nível dos adultos, jovens, e desempregados de longa duração.

Finalmente, relativamente ao terceiro critério, importa também referir a concretização do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), através de legislação que entrou em vigor a partir de Outubro de 2010 (DL nº396/2007 e Portaria nº 782/2009). A criação do QNQ, realizada no âmbito do processo de reforma da formação profissional e da criação do Sistema Nacional de Qualificações, teve por base um conjunto de premissas, nomeadamente a necessidade de integrar e articular as qualificações obtidas no âmbito dos diferentes subsistemas de educação e formação, a valorização das competências adquiridas em contextos não formais e informais, bem como a melhoria da legibilidade, transparência e a comparabilidade das qualificações. Este processo desenvolveu-se também em articulação com o Quadro Europeu das Qualificações, o qual funcionou como um instrumento de referência para comparar os níveis de qualificações dos diferentes sistemas de qualificações na perspetiva da aprendizagem ao longo da vida.

Em suma, não prevemos dificuldades significativas no cumprimento desta condicionalidade. As ações a desenvolver, bem como as medidas em curso ainda por concluir, deverão (de acordo com as previsões) concretizar-se até meados de 2014.

Conclusões e Recomendações

O AP dá uma grande prioridade ao reforço do Capital Humano. No que respeita às prioridades previstas ao nível das qualificações em Portugal, as principais prioridades dizem respeito à redução do elevado abandono escolar precoce e à melhoria da baixa qualificação da população ativa. A evolução recente nestes aspetos permite encarar com alguma confiança as metas apontadas no AP, nomeadamente face aos avanços registados na diminuição do abandono escolar precoce e da formação avançada de recursos humanos. Por outro lado, o AP aposta no prosseguimento e reforço de estratégias desenvolvidas ao longo da última década, que vão no sentido do aumento e da diversificação da oferta de educação e formação de nível básico e secundário dirigido a jovens e adultos, e da disseminação da RVCC, particularmente importante para as faixas de adultos (incluindo jovens adultos) pouco escolarizados.

Todavia, a prossecução destas prioridades far-se-á num contexto de persistentes desigualdades socioeconómicas e geográficas no acesso à educação, de uma evolução demográfica desafiante, e de importantes constrangimentos no financiamento público para a Educação e a Ciência.

Por outro lado, o AP é relativamente escasso na apresentação e detalhe de indicadores e/ou valores de referência que permitam aferir resultados, corrigir possíveis desvios ao longo do período e conduzir uma avaliação *ex post* das medidas propostas. Da análise do AP, parece também haver uma maior ênfase nos aspetos quantitativos de formação de capital humano do que nos aspetos qualitativos, sendo que a experiência recente Portuguesa e internacional reforça a necessidade de apostar na maior eficiência e eficácia da formação de capital humano.

Ao nível da formação avançada, será importante articulá-la com as prioridades ao nível da I&D+I, considerando nomeadamente o quadro das estratégias de especialização inteligente.

Em termos de condicionalidades, o AP apresenta evidência no sentido do cumprimento das condicionalidades temáticas 9.1., 9.2. e 9.3., devendo a versão final do AP proceder a uma demonstração mais exaustiva.

No que respeita às prioridades previstas ao nível das qualificações em Portugal, as principais recomendações são as seguintes:

- Complementar as medidas previstas para aumentar o nível médio de qualificações com critérios de qualidade das diversas ofertas formativas e qualidade do capital humano produzido.
- Melhorar a articulação entre diferentes níveis de ensino, de modo a promover uma transição mais bem sucedida no prosseguimento de estudos.
- Reforçar a atenção às desigualdades geográficas e socioeconómicas no acesso à educação, com incidência particular no ensino pré-escolar.

Q3.2. Eficiência e eficácia na formação de capital humano

As prioridades previstas contribuem para melhor adequar a oferta às necessidades (em quantidade e qualidade) e promover, assim, uma maior eficiência e eficácia das intervenções neste domínio?

Nesta questão pretende-se avaliar se o AP responde aos principais aspetos subjacentes a uma formação de capital humano eficaz e eficiente. Em primeiro lugar, destaca-se a racionalização das redes de ensino básico, secundário e superior em Portugal, nomeadamente, a sua cobertura pelo território nacional, ao mesmo tempo em que se controlam os custos que poderiam surgir fruto de uma má distribuição da oferta, quer territorialmente, quer em termos de áreas científicas. Em segundo lugar, é importante analisar a articulação da oferta formativa com as necessidades do mercado do trabalho. Em terceiro lugar, é necessário questionar se estão previstos investimentos em infra-estruturas escolares no período em que vigorará o Acordo, com vista a verificar se as instituições de ensino continuam em condições de oferecer um ensino de qualidade, quer ao nível da condição dos edifícios, quer ao nível dos equipamentos auxiliares de ensino colocados à disposição dos alunos. De seguida, cumpre analisar a qualidade do corpo docente no que respeita às suas qualificações científicas e à sua aptidão pedagógica para o exercício da docência. Finalmente, procura-se averiguar se estão previstos o uso de indicadores para monitorizar a eficiência e eficácia das medidas propostas neste sector.

As prioridades previstas e os objetivos fixados contribuem para a racionalização da rede de ensino básico, secundário e superior?

A racionalização das redes de ensino básico, secundário, e superior é mencionada no AP como uma das debilidades verificadas nos principais dispositivos de ensino/aprendizagem, com repercussões no desempenho no sistema de educação.

Uma das prioridades de investimento previstas tem por principal objetivo resolver estas debilidades, com vista a uma maior eficiência e eficácia na formação de capital humano. No caso da educação pré-escolar considera-se que as medidas estão bem formuladas e os objectivos bem definidos. A importância da frequência no pré-escolar no percurso futuro dos alunos é significativa, pelo que a identificação de lacunas na oferta de ensino pré-escolar justifica a criação de medidas que levem à expansão deste tipo de ensino. Além disso, considera-se que as melhorias neste aspeto poderão também contribuir positivamente para a concretização de outros objetivos, tais como a redução do abandono escolar, das taxas de retenção, e da melhoria das qualificações da população em geral.

Relativamente ao ensino básico e secundário, os investimentos mencionados parecem adequados. Nestes níveis de ensino os principais objetivos dizem respeito ao fecho de redes, à atualização de equipamentos e à conclusão da requalificação das escolas. Estes objetivos são também congruentes com os esforços desenvolvidos ao longo da última década no sentido de encerrar um número muito

significativo dos seus estabelecimentos de ensino básico e secundário (43,5%) e de qualificar e modernizar o parque escolar existente e encerrar um número muito significativo dos seus estabelecimentos de ensino básico e secundário, tendo sido encerrados mais de dois terços das escolas de 1º ciclo, sensivelmente metade das escolas de 2º e 3º ciclo, e um terço dos estabelecimentos do ensino secundário neste período, havendo um esforço de reconversão de escolas no sentido de juntar mais do que um ciclo de estudos no mesmo estabelecimento (veja-se o Relatório Anual de 2012 do Conselho Nacional de Educação). Esta tendência tem também sido bem acolhida pela comunidade escolar, conforme evidenciado pelos resultados da avaliação externa das escolas, dado que, para os docentes, alunos e encarregados de educação, a melhoria das instalações é frequentemente mencionada como um dos aspetos mais positivos em termos de evolução recente. Por outro lado, nos casos em que as intervenções de requalificação e modernização não tiveram lugar, a má qualidade dos espaços é frequentemente mencionada como um dos principais pontos negativos na referida avaliação.

Em termos pedagógicos, a reorganização da rede escolar cria importantes desafios. Por um lado, a racionalização tem levado à coexistência de alunos com idades e em ciclos de estudos bastante distintos. Por outro lado, a racionalização fez aumentar, em alguns casos, a distância de alguns alunos à sua escola de referência, o que exige medidas complementares que permitam obviar transtornos e minimizar algum impacto potencialmente negativo no desempenho escolar desses alunos. Neste contexto, seria desejável a definição de indicadores que permitissem acompanhar o desempenho das escolas que foram modernizadas.

Os esforços de racionalização da rede escolar poderão também ter um efeito muito positivo do ponto de vista da eficiência do sistema educativo. Esta reorganização permitiu a criação de agrupamentos com uma dimensão significativa, a qual permite uma articulação curricular vertical e horizontal maior, tendo também criado mais oportunidades para a partilha de boas práticas ao nível da organização e prestação do serviço educativo. Será importante aproveitar esse potencial, nomeadamente num quadro de aprofundamento da autonomia das escolas e de fortalecimento das suas lideranças.

Em relação ao ensino superior, o AP menciona o reforço das capacidades da rede. Importa concretizar melhor a que tipo de capacidades se refere este objetivo, de modo a aferir cabalmente se este resultado esperado está em linha com a prioridade de investimento e, conseqüentemente, com a promoção de oferta formativa mais ajustada às necessidades do mercado de trabalho. A procura de ensino superior tem diminuído em Portugal nos últimos anos, principalmente fruto da alteração da composição demográfica da população portuguesa. Apesar do aumento expectável da proporção de alunos que completam o secundário e que tencionam seguir para o ensino superior, e do possível aumento de alunos no secundário resultante da redução do abandono escolar, a existência de um aumento da procura de ensino superior no futuro não é um dado adquirido.

Nesse sentido, importa aprofundar os esforços de reorganização da rede, os quais têm sido objeto de reflexão ao longo do último ano, nomeadamente com a publicação do relatório solicitado pelo CRUP à EUA (European University Association) e pelo CCISP a uma equipa de peritos estrangeiros. Ambos os relatórios convergem, identificando uma necessidade de repensar a oferta formativa e de promover uma colaboração mais intensa, não só dentro de cada um dos subsectores (universitário e politécnico), mas também entre instituições de ambos os sectores. No caso do relatório da EUA, aponta-se também no sentido de essa colaboração interinstitucional ser dinamizada à escala regional, aspeto que será desenvolvido infra.

Paralelamente ao que decorra da reorganização de rede, entende-se que as prioridades infraestruturais ao nível do ensino superior deverão dar atenção a operações de requalificação e reequipamento de instalações já existentes.

As prioridades previstas e os objetivos fixados contribuem para a reestruturação e diversificação da oferta formativa e sua articulação com as necessidades estruturais do mercado de trabalho (ensino académico vs. ensino profissional; Ensino universitário vs. ensino politécnico)?

Relativamente a este aspeto, o qual corresponde em grande parte à prioridade de investimento 10.3 e a parte da prioridade 10.2, esta é uma das principais preocupações em torno do objectivo temático do Capital Humano. Esta preocupação está bem expressa no AP, sendo a diversificação da oferta formativa com vista à adaptação do mercado de trabalho um ponto bastante mencionado nas condicionalidades nacionais apresentadas no documento. As medidas previstas consideram-se adequadas, destacando-se a nova oferta de ensino superior de curta duração, com articulação das empresas e a sociedade regional, a par da existência de um maior esforço no sentido de aumentar a formação profissional e de reforçar os centros de formação de adultos específicos para as necessidades dos mercados locais. Há também a especificação de indicadores que visam monitorizar este objectivo, tais como o “número de alunos certificados nos cursos superiores de curta duração”.

Do ponto de vista do reforço de qualificações, este tipo de medidas parecem ser adequadas, destacando-se alguns fatores que tenderão a potenciar o sucesso destes investimentos. Em primeiro lugar, as taxas de abandono escolar, ainda elevadas para padrões europeus, sugerem que parte deste fenómeno poderá decorrer da insuficiente diversidade na oferta formativa disponível. Como tal, a diversificação da oferta formativa poderá contribuir para reduzir o abandono escolar, em particular aumentando a procura por tipo de formações mais adaptadas às necessidades socioeconómicas regionais. De igual modo, as condições actuais do país em termos de taxa de desemprego poderão servir como estímulo à adesão a este tipo de programas, facilitando a sua implementação. De acordo com a avaliação externa do programa Novas Oportunidades, a taxa de emprego dos alunos do ensino secundário é

superior quando este é obtido através de cursos profissionais. Adicionalmente, cerca de 40% destes alunos prosseguiu os seus estudos ao nível superior. De igual forma, a avaliação dos CETs considerou que a maior adequação destes alunos ao tecido regional constitui um aspeto particularmente positivo. Aliás, a implementação prévia deste tipo de formações pode facilitar a implementação futura de programas semelhantes, tais como os de ensino superior de curta duração. Um outro fator positivo associado a esta diversificação da oferta formativa prende-se com a ampla distribuição das instituições de ensino politécnico pelo território nacional, o que possibilita a criação de programas bastante específicos e distribuídos por todos os distritos do território Português. No entanto, há ainda espaço para melhorias, visto haver uma reduzida oferta de formação dual, identificada no diagnóstico prospetivo de algumas regiões.

Em termos de riscos a ter em conta na concretização destas medidas, importará ter presente que a colaboração entre o setor produtivo e o sistema de ensino caracteriza-se por ser um processo dinâmico e que deverá ser evitada a cristalização ou excessiva especialização deste tipo de oferta formativa. Por outro lado, a oferta deverá ter presente a situação desafiante ao nível demográfico no caso português.

Relativamente à relação entre os programas do ensino secundário e politécnico, poderá haver a necessidade de se efectuar reformas consideráveis nestes dois tipos de estabelecimentos, nomeadamente nos politécnicos, já que estes estabelecimentos, devido à falta de alunos, têm muitas vezes sido tentados a diversificar a sua oferta para tipos de formação próximos do setor universitário.

Como principal sugestão para a prossecução deste objetivo, acreditamos que a concretização do AP deverá explicitar melhor como promover a articulação eficiente entre os politécnicos e a indústria, nomeadamente a quem caberá a iniciativa para esta articulação. De igual modo, já na avaliação externa do programa de Novas Oportunidades, era apontada a justaposição de decisões unilaterais na definição de redes de oferta como o principal motivo para a falta de ajustamento entre a procura e a oferta.

Deste modo, em relação ao indicador utilizado (“número de alunos certificados nos cursos superiores de curta duração”), seria desejável que este fosse complementado por outros que permitissem captar mais cabalmente os objetivos propostos. Considera-se importante não apenas a conclusão da formação, mas também o seu grau de ajustamento às necessidades do sistema económico, nomeadamente através da taxa de empregabilidade dos diplomados desse tipo de formações.

As prioridades previstas e os objetivos fixados permitem adequar a oferta de habilitações à sua procura, considerando nomeadamente as estratégias de especialização inteligente e a reforma administrativa?

A adequação da oferta de habilitações às necessidades do mercado de trabalho é um ponto amplamente realçado no AP. Na prioridade de

investimento 10.2 estão contempladas algumas mudanças relacionadas com esta sub-questão, nomeadamente na criação de cursos superiores de curta duração por parte do ensino politécnico. É também referido ao longo do documento a necessidade de uma melhor adequação da oferta de habilitações à sua procura.

Como já foi referido anteriormente, há algumas condições que facilitam a implementação destas mudanças no contexto português. O facto de haver uma experiência prévia na criação de percursos escolares alternativos, bem como a elevada taxa de desemprego (nomeadamente nas camadas populacionais mais jovens), são ambos factores que facilitam a adesão da população a este tipo de programas de curta duração. Como estrangimentos à adequação entre a oferta e procura, há que considerar a fraca colaboração que existe actualmente entre empresas e as instituições de ensino superior. É de considerar também a existência de um desfazamento entre a criação adequada de um curso e a data de saída dos primeiros diplomados, o que poderá dificultar o ajustamento da oferta a uma procura que poderá estar constantemente em mudança. Como acrescida dificuldade, considera-se a ausência de uma maneira directa de aferir (por exemplo, através de um indicador) se um certo curso está ou não adaptado à procura de qualificações do tecido regional.

No que respeita às estratégias de especialização inteligente, é reconhecido o enorme papel da requalificação do capital humano nos actuais modelos de desenvolvimento regional, nomeadamente ao nível da capacidade inovadora de certa região, condição essencial para a existência de um crescimento sustentado da economia. É identificado como um ponto fraco em praticamente todas as regiões NUTS II do país, o desalinhamento entre a oferta e a capacidade de absorção das economias regionais, relativamente aos trabalhadores qualificados. Assim, a resolução deste problema contribuirá para a prossecução das estratégias de especialização inteligente previstas.

Seria desejável também ter presente no AP alguns dos mecanismos que aparecem detalhados noutros documentos regionais (veja-se, por exemplo, os Diagnósticos Prospetivos 2014-2020 das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), nomeadamente os relativos a um maior envolvimento ao nível empresarial na criação destes cursos e a disponibilização de estágios de qualidade para os recém-diplomados. Os aspetos relativos a desenvolvimentos do lado da oferta deverão ser complementados com um maior envolvimento do lado da procura, nomeadamente através da criação de canais de comunicação estáveis entre os criadores dos programas destes cursos e as diversas indústrias da região. Este não é um objectivo fácil, visto que os diferentes organismos envolvidos têm objectivos distintos, mas afigura-se como um ponto-chave para garantir o sucesso destas medidas. Adicionalmente, a especificidade de certos sectores pode tornar mais difícil a adequação à procura de trabalhadores, sendo também necessário a formação especializada de docentes para leccionarem estes cursos, o que requererá algum tempo e diferirá a implementação destes programas.

As prioridades previstas e os objetivos fixados abarcam a oportunidade para investimentos complementares e de requalificação / reequipamento das infraestruturas?

Tal como referido anteriormente, ao nível das infraestruturas relacionadas com o ensino e formação, é dado um maior ênfase à requalificação dos espaços existentes e a investimentos relacionados com o fecho de redes, ao invés de se considerar a reconstrução de novas infraestruturas. Entendemos que este objectivo é coerente com os objectivos propostos, dada a racionalização existente ao longo da última década, que levou ao encerramento/reconversão de diversos estabelecimentos da rede de ensino básico e secundário, bem como com os investimentos realizados em ciclos de programação anteriores.

Da mesma forma, consideram-se adequados os investimentos em equipamentos, de forma a ajudar a assegurar a qualidade do ensino prestado a todos os níveis e ciclos de ensino. Embora as últimas décadas tenham sido caracterizadas por investimentos significativos em infraestruturas escolares, este investimento não cobriu toda a rede escolar. Por outro lado, uma parte desses investimentos foi realizada nas décadas de oitenta e noventa do século passado, requerendo, por isso, alguma atenção na manutenção, adaptação e modernização desses equipamentos.

As prioridades previstas e os objetivos fixados englobam a qualificação do corpo docente?

A qualificação do corpo docente está prevista na prioridade de investimento 10.3, dentro de uma das principais ações a realizar neste âmbito. Outros aspetos relacionados são a qualidade e eficiência do sistema de educação/formação e a avaliação do mesmo.

No entanto, será desejável um maior detalhe em termos da explicitação de medidas concretas que visem a obtenção do objectivo da qualificação do corpo docente. Em particular, será importante detalhar quais as intervenções específicas dirigidas aos docentes, e de que forma estas terão o efeito esperado e serão coerentes com a prioridade de investimento onde estão inseridas.

Como pontos positivos observados, salienta-se a existência de uma tendência positiva ao nível das qualificações do corpo docente no sistema nacional de educação. Deste modo, assiste-se desde 2005, em todos os níveis de ensino, a uma subida do nível de qualificações formais dos docentes, conforme mencionado no relatório do Conselho Nacional de Educação de 2012. Outro fator que certamente terá impactos ao nível da certificação da qualidade do ensino foi a introdução da avaliação externa das escolas em 2006, tendo sido reformulada em 2011. No quadro da avaliação externa, observa-se que um dos pontos mais importantes de melhoria tem sido o progresso realizado ao nível das práticas de ensino dos docentes. Mais uma vez, considera-se que estes

progressos poderão ser rentabilizados através de uma maior autonomia e responsabilização das lideranças das escolas.

As prioridades previstas e os objetivos fixados contribuem para melhorar a qualidade dos indicadores para monitorizar a eficácia e eficiência do sistema de ensino?

Relativamente a este tópico, o AP considera que a qualidade do sistema de informação, monitorização e avaliação do sistema de educação/formação constituem uma debilidade a nível nacional. São também mencionadas, ao nível dos exemplos das principais ações a realizar na prioridade de investimento 10.3, “intervenções específicas dirigidas à qualidade e eficiência do sistema de educação/formação”, sem qualquer explicitação sobre que tipo de intervenções serão realizadas, o que nos permite saber que esta é uma preocupação associada a esta prioridade de investimento, mas não nos permite avaliar a sua coerência. De igual modo, ao nível das condicionantes nacionais elencadas no acordo, está presente a preocupação com a qualidade do sistema de educação/formação, mas com a explicitação de algumas medidas. Entre estas destacam-se a acreditação das entidades formadoras com a base em critérios que asseguram a qualidade das mesmas, bem como a existência de um modelo integrado de monitorização de avaliação do sistema de educação, orientado para o desempenho dos alunos e dos docentes/formadores. No entanto, o AP é mais impreciso no que diz respeito aos indicadores utilizados, nomeadamente quanto à eficácia dos mesmos para a monitorização do sistema de ensino.

Cumprir realçar alguns avanços significativos em termos da avaliação, acreditação, e desempenho do sistema de ensino Português nos últimos anos. Em termos da avaliação da rede, em 2006 foi iniciado um processo de avaliação externa das escolas e agrupamentos de escolas da rede do ensino básico e secundário, com vista à identificação e correcção das debilidades ao nível do ensino, e também das infraestruturas escolares (o segundo ciclo de avaliação tem estado a decorrer a partir do ano letivo de 2011-2012). De forma similar, foi criada em 2008 a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), a qual desencadeou um amplo processo de avaliação e acreditação dos cursos de ensino superior, com efeitos notórios na redução do número de cursos (actualmente, menos 1/3 do que os existentes no início de atividade da A3ES) e na crescente responsabilização por parte das universidades e politécnicos quanto aos processos de garantia e melhoria da qualidade de ensino.

Há no entanto alguns constrangimentos relativamente à existência ou à introdução de bons processos de avaliação e acreditação. Em primeiro lugar, a influência que as restrições financeiras existentes no país poderão ter sobre estas questões, visto que a avaliação e a acreditação são processos relativamente dispendiosos. Haverá também que enfrentar resistências ao nível cultural, administrativo e organizacional, visto estarmos perante um setor público, pouco habituado a mecanismos de avaliação e de prestação de contas internos

e externos. Estes aspectos são visíveis na resistência à introdução destes processos por parte de alguns atores, embora nos últimos anos tenham sido dados passos importantes no ensino básico, secundário e superior. Por outro lado, as mudanças recentes nos modelos de governação do ensino básico e secundário (decreto-lei nº 75/2008) e do ensino superior (lei nº 62/2007) vieram reforçar as lideranças institucionais, centralizando processos de decisão e reduzindo o número e a dimensão dos órgãos. Neste quadro, existe um contexto organizacional mais favorável à concretização e aprofundamento de mecanismos de avaliação e prestação de contas, o qual deverá ser tido em conta na prossecução dos objetivos de melhoria da eficácia do sistema de ensino.

Conclusões e Recomendações

A aposta na melhoria das qualificações da população portuguesa requer o desenvolvimento de um contexto político e institucional favorável a uma formação de capital humano eficaz e eficiente. Este contexto assenta na racionalização das redes de ensino básico, secundário e superior em Portugal, bem como na articulação da oferta formativa existente (ou a desenvolver) com as necessidades do mercado do trabalho. Deste modo, o AP prossegue o esforço desenvolvido nas últimas décadas de racionalização das redes de ensino pré-escolar, básico, secundário, os quais poderão ter um efeito importante na redução de assimetrias no acesso a certos níveis de educação, bem como oportunidades para a melhoria da organização e prestação do serviço educativo. Ao nível do ensino superior será importante dar passos na reorganização da rede e da oferta formativa, apostando em mais colaboração institucional, em particular à escala regional. Por outro lado, o AP prossegue a aposta na diversificação da oferta formativa nos níveis de ensino secundário e superior, com particular ênfase na adaptação daquela às necessidades do mercado de trabalho. Estas apostas integram-se num quadro de investimentos em infraestruturas escolares no período em que vigorará o AP, com um maior ênfase na requalificação e adaptação dos espaços existentes, particularmente relevante num quadro de diversificação da oferta formativa e de reforço do ensino profissional.

Estas apostas beneficiam de um contexto de desenvolvimento recente de mecanismos de avaliação nos ensinos básico, secundário e superior e do aprofundamento de instrumentos de responsabilização e prestação de contas ao nível institucional. No entanto, estes desenvolvimentos são ainda recentes e enfrentam constrangimentos financeiros e organizacionais que deverão ser tidos em conta na prossecução das metas definidas no AP.

No que respeita às prioridades previstas ao nível da eficiência e eficácia na formação de capital humano, as principais recomendações são as seguintes:

- Aprofundar os esforços de reorganização da rede de estabelecimentos de ensino, combinando critérios de racionalidade económica com eficácia pedagógica e formativa.

- Reforçar a melhoria da qualidade e da eficiência do sistema educativo, nomeadamente através do reforço das competências dos professores e do reforço dos projetos educativos e de aprendizagem ao longo da vida.

- Ao nível do ensino superior, concretizar esforços de redimensionamento e adaptação da rede pública e da oferta formativa, nomeadamente através de uma colaboração mais intensa dentro de cada um dos subsectores (universitário e politécnico) e entre instituições de ambos os subsectores.

- Promover uma articulação mais eficiente ao nível regional entre as instituições de ensino e o tecido económico, nomeadamente no que concerne as ofertas formativas de carácter profissionalizante e vocacional, mas também a formação avançada, considerando igualmente as estratégias regionais de especialização inteligente.

- Prosseguir os esforços de criação de um contexto organizacional favorável à avaliação, qualidade e prestação de contas no ensino básico, secundário e superior, num quadro de reforço da autonomia e da responsabilidade das instituições de ensino.

- Especificar indicadores que permitam um acompanhamento quantificado das metas relativas à melhoria do capital humano e a identificação atempada de possíveis desvios.

Q4.1. Eficiência e diversificação energética

Os objetivos fixados e as prioridades previstas contribuem eficazmente para a eficiência e diversificação energéticas e para a descarbonização da economia?

As questões relacionadas com a energia, quer ao nível da eficiência quer ao nível da diversificação das fontes é uma área de primordial importância ambiental e económica sendo que Portugal enfrenta inúmeros desafios neste domínio. Apesar de nos últimos anos o país ter investido muito no domínio das energias renováveis, com especial enfoque para a energia eólica, o país ainda encontra diversos constrangimentos que se relacionam, entre outros, com a elevada dependência energética do exterior, associada à reduzida diversificação da oferta energética primária e à forte intensidade energética e carbónica das atividades económicas, do setor estado, do setor residencial/edifícios e do sistema de transportes e mobilidade.

O Acordo de Parceria considera, no Objetivo Temático 4 – Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores, um conjunto de prioridades de investimento centradas na eficiência energética. A prioridade dada à eficiência energética é adequada, até porque se trata de um domínio de intervenção que teve uma expressão limitada nos instrumentos do QREN, por contraponto com o forte impulso que, através doutros instrumentos de política e fora do cofinanciamento por fundos comunitários, foi dado à produção de energia por fontes renováveis.

As prioridades previstas contribuem eficazmente para minorar o défice energético do país?

A concretização das prioridades de investimento previstas no Acordo de Parceria resultará na redução do défice energético de Portugal dado que se observa uma aposta simultânea na diversificação das fontes energéticas, no apoio à produção e à distribuição de fontes de energia renováveis e à promoção da eficiência energética em diversos sectores de consumidores.

A estratégia está escorada numa desagregação dos problemas por grandes grupos de consumidores, e adequa as respostas à respetiva gravidade relativa?

A estratégia de intervenção apresentada no Acordo de Parceria desagrega as prioridades de investimento por grandes grupos de consumidores. Importa aqui reafirmar a necessidade de distinguir as prioridades de investimento dirigidas para as infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos, daquelas vocacionadas para o sector da habitação social; esta desagregação de prioridades não é adotada de forma consistente na globalidade do Acordo de Parceria. O detalhe da informação disponibilizada não permite avaliar se as respostas são adequadas à respetiva gravidade relativa dado as dotações financeiras alocadas a cada prioridade de investimento ainda não estarem definidas.

As prioridades previstas no domínio das fontes renováveis articulam devidamente o interesse estratégico do sector com a necessária sustentabilidade financeira?

O nível de informação disponibilizado no Acordo de Parceria não permite responder à questão colocada pois não está definida a distribuição de verbas, dentro do OT 4, entre energias renováveis, eficiência energética e energias não-renováveis de baixas emissões de carbono.

No entanto é importante ter em mente, e conforme expresso no Roteiro Nacional de Baixo Carbono, “que a transição para uma economia de baixo carbono e competitiva implica necessariamente a mobilização de investimentos significativos em todos os sectores da economia e em particular nos sectores energético, dos transportes e industrial”. Sugere-se assim, que a avaliação da sustentabilidade financeira incorpore uma avaliação de custos-benefícios que possibilite a internalização dos custos e benefícios ambientais no processo de tomada de decisão.

A estratégia relativa à eficiência energética nos transportes está devidamente articulada com as intervenções no domínio do ordenamento?

A estratégia relativa à eficiência energética nos transportes é veiculada na proposta do Acordo de Parceria através do OT 4 (Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores), e do OT 7 (Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas redes de infraestruturas).

No que respeita ao OT 7, tem particular relevância a prioridade de investimento 7.3 (PI 7.3) (Desenvolvimento de sistemas de transportes ecológicos e com baixa emissão de carbono, nomeadamente os transportes fluviais e marítimos, os portos e as ligações multimodais). No entanto, os objetivos definidos para esta prioridade, têm pouca expressão em matéria de mobilidade sustentável e estão restritas à eficiência energética da frota propriamente dita e do desenvolvimento portuário. Neste âmbito, as prioridades de intervenção do OT7 não apresentam articulação com intervenções no domínio do ordenamento do território.

Quanto ao OT 4, no âmbito da Prioridade de Investimento 4.5 (Promoção de estratégias de baixa emissão de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana sustentável e medidas de adaptação relevantes para a redução), a sua relação com o Ordenamento é explícita na formulação. Na verdade, as áreas urbanas têm uma enorme relevância na prossecução da mobilidade sustentável, permitindo diminuir a intensidade energética e carbónica, por via da melhoria dos modelos de mobilidade e intermodalidade.

No entanto, a sua operacionalização, conforme explicitada na definição da prioridade de intervenção, fica aquém das expectativas, na

medida em que não desenvolve adequadamente a “promoção da mobilidade urbana” estando remetida ao sector dos transportes como um todo. É relevante para esta matéria evocar os regulamentos do FC e do FEDER que estabelecem de forma muito clara o apoio à “Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para as zonas urbanas”. Atendendo a que as questões de localização de funções, serviços e equipamentos, bem como a densidade e a forma urbana, determinam importantes consequências sobre os sistemas de mobilidade e os seus efeitos energéticos e ambientais, é a este nível que se coloca a articulação entre a promoção de estratégias de baixo carbono relacionadas com os transportes e o ordenamento. Por outro lado, os instrumentos privilegiados para a implementação de uma estratégia de baixo carbono em zonas urbanas, relacionada com a mobilidade sustentável, serão os Pactos para o desenvolvimento e coesão territorial, a concretizar por intermédio das AIDUS (nos territórios da AML e AMP) e as ITIs (nos territórios das NUT III).

Assim, considera-se como sendo implícita a articulação com o ordenamento em matéria de promoção de estratégias de baixo carbono relacionadas com os transportes e a mobilidade, atendendo aos objetivos / resultados e acções referidos para a prioridade 4.6.

As prioridades na área das grandes infraestruturas públicas, nomeadamente na área dos transportes, contribuem para a eficiência e diversificação energética?

O OT 7 pretende promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas. Para tal desenvolve 3 prioridades de investimento dirigidas para o investimento da rede transeuropeia de transportes, a melhoria da mobilidade regional e o desenvolvimento de sistemas de transporte ecológicos e com baixa emissão de carbono. Os exemplos de acções indicados no Acordo de Parceria revelam uma aposta no reforço do transporte ferroviário e marítimo, acompanhada da agilização do transporte intermodal. Considera-se que a concretização deste conjunto de prioridades contribuirão para a eficiência e diversificação energética. O alcance destas prioridades poderá ser ampliado promovendo a transferência intermodal para modos mais sustentáveis.

As prioridades previstas visam a diminuição da intensidade carbónica do PIB?

Considera-se que as prioridades previstas deverão resultar numa diminuição da intensidade carbónica do PIB. De facto, a concretização das prioridades resultará numa maior eficiência energética. No entanto, o reforço da garantia que esta maior eficiência se traduza automaticamente numa diminuição da intensidade carbónica pressupõe que se consiga manter, na economia portuguesa, o processo iniciado em 2005 de desacoplagem entre o PIB e as emissões carbónicas. Considera-se que o Acordo de Parceria poderá contribuir de forma assertiva para este objetivo se se garantir uma articulação intensa entre o OT 3 e o OT

4, já que a eficiência e a diversificação energéticas ao nível produtivo estarão, em princípio, enquadradas nos sistemas de incentivos. A definição formal de um objetivo nacional para a intensidade carbónica do PIB, que em 2010 se colocava 30,6% acima da média da UE-15, seria um passo de grande relevância, constituindo o Acordo de Parceria uma oportunidade para tal.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento das condicionalidades ex-ante relativas à energia (condicionalidades temáticas 4.1 a 4.3)?

Estas condicionalidades encontram-se totalmente cumpridas na medida em que:

- Se encontram transpostas para a ordem jurídica interna a Diretiva 2010/31/EU (relativa ao desempenho energético dos edifícios de forma a garantir os requisitos mínimos relacionados com o desempenho energético dos edifícios e que define as medidas necessárias para estabelecer um sistema de certificação do desempenho energético dos edifícios) e a Diretiva 2006/32/CE sobre eficiência energética na utilização final e aos serviços energéticos;

- Se encontra transposta para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2004/8/CE relativa ao regime jurídico e remuneratório aplicável à energia elétrica e mecânica e de calor útil produzidos em cogeração;

- Se encontram transpostas para a ordem jurídica interna as Diretivas relacionadas com a promoção e distribuição de fontes de energia renováveis (Diretiva 2009/28/CE, Diretiva n.º 2009/30/CE);

- Portugal possui uma Estratégia Nacional para a Energia 2020, um Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis e um Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética.

Não obstante, caberá à versão final do Acordo de Parceria proceder à demonstração do cumprimento destas condicionalidades.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento das condicionalidades ex-ante relativas aos transportes (condicionalidades temáticas 7.1 e 7.2)?

Estas condicionalidades encontram-se parcialmente cumpridas na medida em que, e apesar do governo ter aprovado um Plano Estratégico dos Transportes: Horizonte 2011-2015 no qual foram estabelecidos os vetores de atuação, este documento teve um objetivo diferente do que está inerente às condicionalidades ex-ante para 7.1 e 7.2 para Estradas e Ferrovia. O Governo encontra-se assim a preparar um plano para o investimento nos transportes (incluindo os transportes públicos regionais e locais) que apoie o desenvolvimento de infraestruturas e melhore as ligações com as redes RTE-T global e nuclear onde se identificarão as necessidades de investimento em infraestruturas rodoviárias e ferroviárias (incluindo ativos moveis, interoperabilidade e desenvolvimento de capacidades) para os próximos 20 anos. Este Plano

será acompanhado por uma Avaliação Ambiental Estratégica prevendo-se a sua finalização até ao final de 2013.

Caberá à versão final do Acordo de Parceria proceder à demonstração do cumprimento destas condicionalidades.

Conclusões e recomendações

Na globalidade, consideramos que as prioridades de investimentos propostas com o objetivo de apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono são adequadas e contribuirão eficazmente para a eficiência, diversificação energética e para a descarbonização da economia portuguesa.

Trata-se de um conjunto de prioridades de investimento que intervirá de forma ampla, sobretudo ao nível da promoção da eficiência energética, em diversos grupos de consumidores. A adoção de uma subdivisão das prioridades de investimento por grupos de consumidores é de grande relevância para a maximização do sucesso destes investimentos, pois a implementação e operacionalização das prioridades de cada grupo de consumidor deverá adaptar-se às características específicas desses mesmos grupos.

Nesta perspetiva recomendamos o seguinte:

- A promoção de eficiência energética e da utilização de energias renováveis nas empresas deverá ser articulada com a prioridade de investimento 3.3. (OT 3).

- É fundamental que a proposta do Acordo de Parceria desagregue de forma clara as intervenções nos edifícios públicos e no sector da habitação social.

- A promoção de estratégias de baixa emissão de carbono relacionada com a mobilidade sustentável nos transportes públicos deverá ser direcionada predominantemente para as zonas urbanas.

- Dever-se-á promover uma articulação intensa entre o OT 3 e o OT 4 para garantir que o Acordo de Parceria contribuirá de forma assertiva para redução da intensidade carbónica do PIB. Para tal recomenda-se a definição formal de um objetivo nacional para a intensidade carbónica do PIB.

Q4.2. Ambiente

As prioridades previstas na área do ambiente hierarquizam adequadamente as intervenções em função da gravidade das situações e permite potenciar os recursos disponíveis? As prioridades previstas em matéria de grandes sistemas ambientais (nomeadamente, água e resíduos) são adequadas e financeiramente sustentáveis?

O Acordo de Parceria inclui um conjunto de prioridades de investimento enquadradas nos Objetivos Temáticos 5 – Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos, e 6 – Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos.

As prioridades previstas na área do ambiente hierarquizam adequadamente as intervenções em função da gravidade das situações e permitem potenciar os recursos disponíveis?

De um modo geral, as prioridades de investimento na área do ambiente (globalmente enquadradas no OT6) correspondem às diversas prioridades sectoriais diagnosticadas, decorrentes dos principais estrangimentos identificados, designadamente ao nível da proteção ambiental, da biodiversidade e dos ecossistemas. Ainda assim, é possível identificar alguns aspetos específicos que não se encontram suficientemente relevados, como os relacionados com o ambiente urbano e a poluição do ar.

Naturalmente que a redução e controlo das fontes de poluição com a consequente melhoria da qualidade dos recursos potencia a sua utilização mais eficiente, tanto do ponto de vista ambiental como económico.

Por fim importa referir que a ausência de informação sobre dotações financeiras indicativas por prioridade de investimento, não permite comentar a eventual hierarquização de prioridades.

As prioridades previstas em matéria de grandes sistemas ambientais (nomeadamente, água e resíduos) são adequadas e financeiramente sustentáveis?

As prioridades para os sistemas água (6.2) e resíduos (6.1), designadamente ao nível das redes e infraestruturas, são as adequadas, na medida em que estão enquadradas pelos principais estrangimentos identificados para estes sectores. As prioridades encontram-se em linha com as diretrizes de atuação programática definidas na UE e traduzidas para os regulamentos do Fundo de Coesão e do FEDER. De referir ainda que, no que respeita a Portugal, a elaboração em curso do PENSAAR 2020, no sector da água, e do PERSU 2020, no sector dos resíduos, correspondem às modificações na estratégia de gestão e obrigações comunitárias, e permitem enquadrar as ações objeto do financiamento pelas prioridades de investimento 6.1 e 6.2.

Salienta-se ainda que a informação disponibilizada, por não incluir as diversas dotações financeiras a atribuir, não permite responder com

segurança à componente da sustentabilidade financeira. No entanto, como já referido, a mudança para um paradigma centrado na melhoria dos sistemas existentes, associado a um funcionamento mais eficaz dos mercados e a dotações globais que parecem ser adequadas, tenderá a garantir a sustentabilidade financeira.

As prioridades previstas contribuem para o cumprimento dos objetivos e das metas ambientais previamente assumidas por Portugal até 2020?

Considera-se que globalmente as prioridades de investimento contribuem para o cumprimento das metas definidas (ver Anexo K).

A prioridade de investimento estabelecida para o setor dos resíduos contribui globalmente para o cumprimento das metas ambientais (ver Quadro K.1), uma vez que as ações necessárias para aumentar a valorização dos resíduos e para diminuir a deposição em aterro estão previstas na prioridade de investimento estabelecida para este setor. Esta contribuição poderia ser mais eficaz caso fossem definidos resultados esperados para fluxos específicos de resíduos, como sejam os resíduos de construção e demolição, os equipamentos elétricos e eletrónicos e os veículos em fim de vida.

A prioridade de investimento estabelecida para o setor da água contribui para o cumprimento das metas ambientais (Quadro K.2), nomeadamente as estabelecidas no Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de Recursos e na Diretiva-Quadro da Água. Este contributo será alcançado através da gestão eficiente dos recursos hídricos e das infraestruturas associadas.

A prioridade de investimento estabelecida para a biodiversidade e proteção dos solos contribui para o cumprimento das metas ambientais (Quadro K.3), nomeadamente as estabelecidas no Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de Recursos e na Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020, contribuindo para alcançar o grande objetivo europeu ‘Travar a perda da biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistémicos até 2020’. O contributo do Acordo de Parceria para o cumprimento das metas será eficaz no âmbito da implementação de medidas de valorização dos ecossistemas. Considerando a Estratégia Nacional para os Recursos Geológicos, a componente dedicada aos recursos geológicos contribui para o cumprimento das metas aí enunciadas, nomeadamente de desenvolver o conhecimento e a valorização do potencial nacional e a sustentabilidade económica, social, ambiental e territorial do setor mineiro. Este documento enquadrador da prioridade de investimento do Acordo de Parceria identifica ações que se compatibilizam com outras prioridades de investimento.

A prioridade de investimento estabelecida para a poluição do ar apenas contribui indiretamente para o cumprimento das metas ambientais (Quadro K.4), pelo que se considera que a prioridade de investimento deveria ser mais ambiciosa e assim contribuir eficazmente para o cumprimento das metas. Sugere-se então, tal como já mencionado na Questão 1.3, que o resultado esperado para a prioridade

de investimento 6.5 passe a incluir como resultados esperados a redução de excedências aos valores limite da qualidade do ar e a promoção da atuação em áreas problemáticas.

Para o ruído não estão propriamente definidas metas ambientais, para além do cumprimento da legislação em vigor. Deve-se no entanto realçar a sugestão já apresentada de incluir nos resultados esperados da prioridade de investimento 6.5 o seguinte: promover a implementação de medidas de redução do ruído, nomeadamente ao nível da mobilidade sustentável e da reconversão de áreas ruidosas.

Relativamente ao tema dos passivos ambientais, a prioridade de investimento vem dar resposta aos objetivos para 2020 de que o solo deve ser adequadamente protegido e a reparação dos sítios contaminados deve prosseguir, estabelecidos na Proposta de um programa geral de ação da União em matéria de ambiente.

Relativamente às prioridades 6.6 e 6.7, estas não estão suficientemente especificadas para se produzirem considerações sobre o cumprimento das metas.

As prioridades definidas em matéria de adaptação às alterações climáticas e de prevenção de riscos são as mais adequadas e eficientes?

Portugal encontra-se entre os países da Europa com maior vulnerabilidade a fenómenos como a erosão costeira, a desertificação e degradação dos solos, as cheias, as secas e os incêndios florestais (com efeitos sociais, económicos e ambientais muito significativos). Neste âmbito, a estratégia de intervenção apresentada no Acordo de Parceria (embora sem estabelecer prioridades entre setores estratégicos) focaliza-se, entre outros, e bem, nas ações previstas na Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas e na Execução do Plano Setorial de Prevenção e Redução de Riscos (embora este ainda não se encontre finalizado).

No entanto, o peso do financiamento através do FEADER para a concretização do OT 5 pode indiciar uma aposta forte na construção de infraestruturas coletivas de captação, armazenamento, transporte e distribuição de água não sendo claro quais os restantes sectores onde haverá investimentos prioritários. Importa assim reafirmar a necessidade de priorizar os setores a intervir, nomeadamente distinguindo as prioridades de investimento relacionadas com a defesa costeira das de outros riscos naturais e tecnológicos. Assim, o detalhe da informação disponibilizada não permite avaliar se as prioridades são adequadas à gravidade relativa dos problemas e/ou se são eficientes para resolver os problemas existentes, até porque o Acordo de Parceria não identifica dotações financeiras alocadas a cada prioridade de investimento.

As prioridades na área das grandes infraestruturas públicas, nomeadamente na área dos transportes e energia, contribuem para a eficiência na utilização de recursos e para a proteção do ambiente e a adaptação às alterações climáticas?

As prioridades de investimento identificadas para o setor dos transportes e setor energético contribuem para a eficiência na utilização de recursos, uma vez que promovem a diminuição do consumo de recursos não renováveis (o que prolonga a possibilidade de acesso ao recurso) e o uso de fontes de energia renovável diferentes das tradicionais (o que diminui a dependência energética a determinada fonte).

As prioridades apresentadas, como medidas adequadas para o aumento da eficiência energética, contribuirão de forma positiva para a mitigação das adaptações climáticas. No entanto, não existe qualquer informação no Acordo de Parceria que indique que as grandes infraestruturas públicas, nomeadamente na área do transporte e energia contribua de forma direta para a adaptação às alterações climáticas.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa à existência de disposições que garantam a aplicação efetiva da legislação ambiental da UE relativa à Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e à Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) (condicionalidade geral 6)?

Portugal possui disposições institucionais para a aplicação efetiva das diretivas AIA e AAE estando a legislação claramente transposta, existindo procedimentos administrativos relativos aos processos de AIA e AAE. O Ministério com a tutela do Ambiente está envolvido na aplicação da legislação nacional e há estruturas dedicadas à Avaliação de Impactes na Agência Portuguesa do Ambiente e nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

A formação profissional em AIA e em AAE é atualmente proporcionada quer no âmbito de organismos públicos, quer de associações profissionais e outras entidades, existindo ainda divulgação de informação relevante por meios eletrónicos, que é regularmente atualizada, incluindo orientações técnicas e metodológicas, assim como divulgação dos processos de AIA de forma a permitir e facilitar o maior acompanhamento por parte dos vários stakeholders.

O Acordo de Parceria assume como domínio transversal muito relevante o cumprimento da legislação ambiental, pelo que será garantida a continuidade das ações de formação, informação e sensibilização junto dos diferentes agentes e públicos interessados. Este reforço de capacitação administrativa é desenvolvido ao abrigo do Objetivo Temático 11, enquadrado no domínio temático “Competitividade e Internacionalização”, e tendo como referência o domínio transversal relativo à reforma da administração pública. Importa somente dotar o OT11 de indicadores concretos para aferir sobre esta temática, que se sugerem os seguintes:

- Ações de formação dirigidas à administração pública sobre o [novo] regime jurídico de AIA e regime jurídico de AAE (n.º de ações anuais);

- Ações públicas de informação sobre processos de AIA e/ou AAE (% de ações por processos aprovados).

Numa perspetiva mais ampla, é assumido que os fundos comunitários serão prosseguidos no quadro do desenvolvimento sustentável e da promoção da proteção do ambiente, numa ótica de “compromisso nacional, inadiável e partilhado por todos” [princípio do desenvolvimento sustentável].

As preocupações de natureza ambiental serão asseguradas em todos os domínios temáticos, uma vez que as ações para concretizar os objetivos pretendidos nos quatro PO respeitarão os preceitos ambientais e assegurarão que não serão geradas pressões nos sistemas ambientais que conduzam a alterações irreversíveis/ insustentáveis. Assim, estão previstas as seguintes medidas, entre outras, a implementar na programação e implementação dos fundos [princípio do desenvolvimento sustentável]:

- Promoção da Avaliação Ambiental Estratégica aos PO financiados pelos fundos comunitários;

- Promoção das necessárias avaliações ambientais dos projetos a cofinanciar, no sentido de garantir que os requisitos em matéria de proteção ambiental são cumpridos.

Pelo exposto, considera-se que o Acordo de Parceria pode demonstrar adequadamente, na sua versão final, o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa à existência de disposições que garantam a aplicação efetiva da legislação ambiental relativa à AIA e à AAE.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento da condicionalidade *ex ante* relativa à promoção da adaptação às alterações climáticas e da prevenção de riscos (condicionalidade temática 5.)?

Portugal detém já uma Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (Resolução de Conselho de Ministros nº24/2010 em 1 de Abril de 2010). No entanto alguns dos critérios ao abrigo desta condicionalidade ainda estão em curso estimando-se que estejam finalizadas até ao final de 2013, nomeadamente:

- Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEPC) - instrumento de suporte às operações de proteção civil em caso de ocorrência de um acidente grave ou catástrofe em Portugal Continental;

- Plano Setorial Prevenção e Redução de Riscos (PSPRR) - instrumento de gestão territorial (IGT) que visa definir uma estratégia nacional integrada para prevenção e redução de riscos naturais e antrópicos.

A condicionalidade *ex ante* compreende a existência de uma avaliação dos riscos, tendo em conta a adaptação às alterações

climáticas, que se encontra em fase final de elaboração. No entanto, a prioridade de investimento sobre esta matéria ainda prevê ações para elaborar (pelo menos parte) esta avaliação. Assim, considera-se que o Acordo de Parceria pode demonstrar, na sua versão final, o cumprimento parcial da condicionalidade *ex ante*.

Em consequência, o conhecimento e planeamento sobre os riscos corresponde a informação que deve constar no plano nacional e setorial sobre o tema, sendo de esperar a execução desses planos, nomeadamente com medidas tendentes a preparar o território e a capacitar as entidades com responsabilidades de proteção civil.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento das condicionalidades *ex ante* relativas à proteção do ambiente e promoção da utilização sustentável dos recursos (condicionalidades temáticas 6.1 e 6.2)?

No setor dos resíduos, apesar de Portugal possuir diversos planos sectoriais de gestão de resíduos aprovados e em vigor (Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos, Plano Estratégico de Gestão de Resíduos Industriais e Plano Estratégico de Resíduos Hospitalares 2011-2016) assim como um Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos, o que lhe permite promover investimentos sustentáveis do ponto de vista económico e ambiental neste setor em conformidade com a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, ainda se encontra em falta a aprovação do Plano Nacional de Resíduos. De notar no entanto que este plano já se encontra elaborado e foi sujeito a AAE. Prevê-se que esteja aprovado ainda em 2013.

O resultado esperado de aumentar a recolha seletiva e a reciclagem permitirá cumprir as metas estabelecidas para esta temática (critério 4 da condicionalidade) e o resultado esperado de reduzir a produção e a deposição em aterro permitirá implementar os programas de prevenção de resíduos atualmente em vigor (critério 3 da condicionalidade).

Considera-se que o Acordo de Parceria pode demonstrar, na sua versão final, o cumprimento parcial da condicionalidade *ex ante* relativa ao setor dos resíduos.

Relativamente ao setor da água, através de um conjunto diversificado de legislação nacional emanada da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu do Conselho de 23 de Outubro, Portugal garante uma contribuição das diferentes utilizações da água para amortização dos custos dos serviços da água por setor em conformidade com o previsto na Diretiva Quadro da água. Inclusivamente Portugal possui já os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica em conformidade com a Diretiva Quadro.

Considera-se que o Acordo de Parceria pode demonstrar, na sua versão final, o cumprimento da condicionalidade *ex ante*. A utilização de apoios reembolsáveis coaduna-se com a política de tarifação da água e de amortização dos custos dos serviços hídricos. Por outro lado, a prioridade de investimento está definida, em termos de resultados

esperados e exemplos das principais ações, em linha com a implementação dos Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas, que se encontram em vigor desde a sua publicação em Diário da República 1.ª série, n.º 58 de 22 de março de 2013."

Conclusões e recomendações

De uma maneira geral, as prioridades de investimentos propostas com o objetivo de proteger o ambiente, são adequadas e contribuirão para potenciar a eficiência no uso dos recursos. Verifica-se ainda que a generalidade das condicionalidades ex-ante estão cumpridas ou em vias de cumprimento, devendo tal ser demonstrado na versão final do Acordo de Parceria.

Ainda assim, no que respeita ao sector Água, as ações não são suficientemente claras nem distinguíveis dos objetivos. Também as ações relativas ao ambiente urbano e à redução da poluição do ar, de grande importância para alcançar diversas metas ambientais e energéticas, não se encontram adequadamente explicitadas.

Já em relação às medidas relativas à adaptação às alterações climáticas e prevenção de riscos, considera-se que são demasiado genéricas, não distinguindo prioridades.

Por forma a ultrapassar as limitações identificadas recomendamos o seguinte:

- Especificar de forma mais clara as ações no sector da Água;
- Explicitar as ações para melhorar a qualidade do ambiente urbano e a redução da poluição do ar, abrangidas pela OT 6, articulando-as, com a promoção de estratégias de baixo carbono dirigidas para áreas urbanas, abrangidas pela OT 4.

Q5.1. Combate ao desemprego e à exclusão social

As prioridades definidas em matéria de combate ao desemprego e aos riscos de exclusão social são as mais adequadas e eficientes?

O desemprego é, certamente, um dos problemas mais sérios com que Portugal se confronta atualmente. A criação de emprego em quantidade suficiente para parar o crescimento do desemprego e diminuí-lo para níveis aceitáveis é um dos desafios maiores que se colocarão à economia portuguesa no horizonte temporal abrangido pelo Acordo de Parceria (2014-2020). Isso mesmo é reconhecido pela proposta de Acordo de Parceria que elege a inclusão social e o emprego como um dos quatro domínios temáticos em que se encontra organizado, depois de os respetivos pressupostos (RCM nº 33/2013 de 20 de maio) terem também identificado o desemprego e a exclusão social como uma das sete principais condicionantes que a programação e aplicação dos fundos comunitários enfrentarão no período 2014-2020. Finalmente, a criação de emprego é um dos dois objetivos temáticos associados ao domínio da Inclusão Social e Emprego.

O desenho de uma política de emprego eficaz exige um correto diagnóstico da situação que conduziu aos níveis de desemprego atuais. No caso português, o diagnóstico está feito e é em grande parte reconhecido quer no anteprojeto do Acordo de Parceria, quer no documento 'Diagnóstico prospetivo de Natureza Temática - Inclusão Social e Emprego'.

O Acordo de Parceria identifica de modo adequado dois objetivos temáticos associados ao domínio do Emprego e da Inclusão Social, o primeiro relativo à promoção do emprego e da mobilidade laboral (OT 8) e o segundo relativo à promoção da inclusão social e ao combate à pobreza (OT 9). Dada a abrangência dos objetivos temáticos, é ao nível das prioridades de investimento em que cada um se desdobra que deverá ser avaliada a coerência do Acordo neste domínio e a sua previsível capacidade de assegurar a produção dos resultados esperados.

De que modo é que as prioridades definidas se propõem criar novos empregos?

Não havendo qualquer divergência quanto à atribuição de um lugar central ao objetivo Criação de Emprego, a primeira questão de avaliação centra-se sobre o modo como, no âmbito das diferentes prioridades de investimento propostas, o Acordo de Parceria se propõe contribuir para a realização daquele objetivo.

O exercício de avaliação *ex-ante* da adequação das prioridades de investimento definidas ao objetivo de criação de emprego tem que assentar numa correta descrição do processo que conduziu à atual crise de emprego. Dois aspetos desse processo são particularmente relevantes para avaliar a qualidade das propostas e o seu potencial de produção dos resultados que delas se espera.

O primeiro aspeto refere-se ao desempenho francamente insatisfatório da produtividade do trabalho desde o início da década de 2000 que, num contexto de progressiva rigidez salarial também em termos reais, contribuiu, no caso dos setores transacionáveis, para a perda de competitividade da produção nacional e, por essa via, para o reduzido dinamismo do lado da criação de emprego e o aumento do desemprego cuja incidência duplicou entre 2000 e 2007, ainda antes de se começarem a fazer sentir em Portugal os efeitos da crise internacional.

O segundo aspeto relevante diz respeito ao processo de destruição de emprego que provocou nova duplicação da taxa de desemprego entre 2008 e 2013. Importa, a este nível, reter o facto de, ao contrário do que acontece habitualmente, a evolução (negativa) do emprego ser, sobretudo, determinada pela destruição de postos de trabalho (e não pela redução do ritmo de criação de emprego), mas também que o contributo para a destruição de emprego vem, agora, muito claramente, do encerramento de empresas, muito mais do que da contração de empresas que permanecem em atividade.

Decorre destas duas características da trajetória do emprego em Portugal desde o início da década de 2000 que qualquer intervenção dirigida à criação de emprego tem, em primeiro lugar, que operar pela via do estímulo ao investimento produtivo e ao reforço da competitividade da produção nacional nos mercados internacionais. Só o crescimento da produção nacional, necessariamente apoiado no crescimento das exportações, poderá garantir o crescimento sustentável do emprego. Isto é, a estratégia de criação de emprego terá que assentar inequivocamente no lado da procura de trabalho (oferta de emprego), criando condições para que o crescimento económico seja, ele próprio, motor do crescimento do emprego.

Do lado da oferta, as condições são também algo distintas das que prevaleceram no passado. Por um lado, apesar do *déficit* crónico de qualificações que caracteriza o mercado de trabalho em Portugal, o período que agora se inicia conta com uma oferta relativamente abundante de trabalhadores qualificados que representam, hoje, uma parcela importante da população desempregada. Acresce que é previsível que a oferta de trabalho qualificado dirigida ao setor privado da economia continue a aumentar nos próximos anos em resultado quer dos investimentos em educação e formação realizados no passado (a que proposta de Acordo de Parceria dá continuidade), quer da previsível menor oferta de emprego nas Administrações Públicas que, no passado, absorveram uma parte considerável da oferta de novos licenciados.

A proposta de Acordo de Parceria apresenta um conjunto de prioridades de investimento e objetivos temáticos direta ou indiretamente dirigidos à criação de emprego que atuam, em primeiro lugar, do lado da procura de trabalho (oferta de emprego) e assumem duas preocupações principais: (i) a criação de condições favoráveis à criação de empresas e (ii) a promoção do reforço da capacidade das empresas e, em particular, das PME's nos domínios estratégicos do financiamento, da inovação e da internacionalização (Quadro 18). Do

lado da oferta de trabalho, a proposta apresenta um conjunto de iniciativas destinadas a: (i) promover a empregabilidade de trabalhadores recém-chegados ao mercado de trabalho e de outros trabalhadores desempregados e (ii) promover a adaptação dos trabalhadores empregados à mudança. Finalmente, propõem-se medidas destinadas a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho.

QUADRO 18
CRIAÇÃO DE EMPREGO - PRIORIDADES DE INVESTIMENTO

Domínios de Intervenção	Prioridades de Investimento
A. Do lado da Procura de Trabalho	
A.1. Criação de Empresas	3.1 - Promoção do espírito empresarial 8.3 - Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas 8.8 - Desenvolvimento de viveiros de empresas, e apoio ao investimento 9.5 - Promoção da economia social e das empresas sociais
A.2. Reforço da Capacidade das Empresas	3.2 - Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME tendo em vista a sua internacionalização 3.3 - Apoio à criação e reforço da capacidade de desenvolvimento de produtos e serviços 3.4 - Apoio ao desenvolvimento de capacidade de participação em processos de crescimento e inovação 9.9 - Apoio às empresas sociais
B. Do lado da Oferta de Trabalho	
B.1 Empregabilidade	8.1 - Acesso ao emprego para candidatos a emprego e inativos 8.2 - Integração dos jovens no mercado de trabalho 9.1 - Inclusão Ativa
B.2 Adaptação à Mudança	8.5 - Adaptação dos trabalhadores e dos empresários à mudança 8.7 - Modernização e consolidação das instituições do mercado de trabalho
C. Funcionamento do Mercado de Trabalho	8.11 - Investimento na infraestrutura dos serviços públicos de emprego 11.2 - Reforçar a capacitação dos parceiros sociais

Fonte: Acordo de Parceria 2014-2020, Versão 14/10/2013 (classificação própria dos domínios de intervenção).

Nota: As designações das prioridades de investimento adotadas não correspondem necessariamente às que constam da versão preliminar do Acordo de Parceria, tendo, em alguns casos, sido adaptadas de forma mais compatível com a finalidade do Quadro.

O elenco de prioridades propostas cobre as necessidades que resultam do diagnóstico propondo-se intervir quer sobre o lado da procura, quer sobre o lado da oferta, e atendem à grande diversidade de situações de ambos os lados do mercado.

Do lado da procura, as prioridades definidas relativamente ao desafio central de criação de emprego prevêm em primeiro lugar uma primeira medida dirigida à promoção do espírito empresarial que, sendo

condição necessária à criação de empresas, não é suficiente, exigindo-se também a promoção da capacidade de transformação de novas ideias em iniciativas empresariais viáveis e o apoio à criação de novas empresas. Ambas as intervenções estão previstas ao nível da prioridade 3.1 (OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícolas, da pesca e da aquicultura), assinalando, justamente, oportunidades de criação de emprego nos domínios da economia do conhecimento, da economia criativa, da economia verde e da economia azul, mas também no domínio do desenvolvimento rural. O potencial de criação de empresas e emprego nestes domínios está devidamente ancorado e justificado nos diagnósticos setoriais e é credibilizado pela sua eleição como prioridade de investimento no horizonte de planeamento.

A resposta ao desafio da criação de empresas (e emprego) não se esgota, corretamente, na promoção do espírito empresarial e na criação de PME ou grandes empresas. O Acordo de Parceria assume também esta prioridade no âmbito do domínio temático do emprego e da inclusão social e pela via das políticas ativas de emprego. Dirige-se esta prioridade ao apoio a iniciativas de criação de emprego por conta própria e à criação de empresas por parte de desempregados. Esta prioridade é um importante complemento da já referida prioridade 3.1 (Promoção do espírito empresarial) na medida em que se dirige a um grupo que, pelas suas características próprias, nomeadamente reduzido poder de investimento, poderá não beneficiar plenamente do primeiro conjunto de medidas. As duas medidas são, pois, entendidas como complementares e, nessa perspetiva, plenamente justificadas também do ponto de vista do contributo para o objetivo central de criação de emprego.

Relativamente às prioridades centradas na promoção da economia social e das empresas sociais (prioridades de investimento 9.5 e 9.9), consideramos que o potencial deste setor para criar emprego qualificado e o seu contributo para uma estratégia de crescimento inteligente tem sido demonstrado recorrentemente. No entanto, os estudos assinalam também as debilidades estruturais do setor, nomeadamente das IPSS, em termos quer de capacidade de gestão, quer de autonomia financeira. Sem que tal minimize a importância desta prioridade, aliás bem justificada no Acordo de Parceria, assinala-se que o seu efetivo contributo para o objetivo de criação de emprego sustentável depende crucialmente de o apoio às organizações da economia social ser perspetivado em termos da sua sustentabilidade de médio/longo prazo.

Ainda do lado da procura de trabalho, o Acordo de Parceria inclui como prioridade o reforço da capacidade das empresas nos domínios da inovação, da internacionalização e da gestão por forma a promover a competitividade da produção nacional e o crescimento sustentado, pré-condição da criação de emprego. Deste ponto de vista, todas as prioridades elencadas são consensuais, surgindo inequivocamente articuladas com medidas complementares do lado da oferta dirigidas à adaptação de trabalhadores e empregadores face à mudança, entendida em sentido lato. Prevê-se, neste domínio, essencialmente medidas de formação (do tipo formação modular e certificada) que estudos de

avaliação recentes mostram ser dos instrumentos mais eficazes de promoção da transição do desemprego para o emprego, mas também, como é aqui o caso, de prevenção de situações de desemprego no caso de trabalhadores em risco.

Do lado da oferta de trabalho, o Acordo de Parceria inclui como prioritários os investimentos no domínio da promoção do acesso de trabalhadores desempregados ou indivíduos inativos ao emprego e ao mercado de trabalho. As ações previstas incluem, nomeadamente, estágios e apoios à contratação (*e.g.*, redução da Taxa Social Única) e organizam-se em dois grandes tipos - ações dirigidas a jovens desempregados (designadamente, aqueles que não se encontram em situação de emprego, ensino ou formação - NEET) e a desempregados adultos. Compreende-se que assim seja, dados os níveis atingidos pela taxa de desemprego jovem (37.7% em 2012 no caso dos trabalhadores com idade entre os 15 e os 24 anos o que compara com uma taxa média para todos os grupos etários igual a 15.7% no mesmo ano). Assinala-se, no entanto, a necessidade de prevenir previsíveis efeitos de substituição entre grupos etários decorrentes de uma inadequada calibração dos apoios (em especial apoios à contratação, mas também de estágios) que venham a ser adotados para cada grupo. Salienta-se, em particular, o possível efeito adverso que daí poderá resultar para o grupo de trabalhadores desempregados com 45 anos ou mais (taxa de desemprego em 2012 igual a 11.5%), sendo este o grupo que enfrentará, devido à idade e ao menor nível relativo de qualificações, maior dificuldade no regresso ao emprego mesmo quando se assistir a uma retoma significativa da procura de trabalho. Recomenda-se, por isso, que os incentivos sejam calibrados de tal modo que estes trabalhadores não vejam o seu regresso ao emprego ainda mais prejudicado por incentivos eventualmente excessivos à contratação de trabalhadores em tudo o resto semelhantes, mas mais jovens. Não está em causa 'apenas' uma questão de equidade inter-geracional - a taxa de regresso ao emprego dos trabalhadores nesta faixa etária é essencial para que possa ser atingido um outro objetivo assumido pelo Acordo de Parceria relativo ao 'envelhecimento ativo e saudável', a saber, 'aumentar o tempo de permanência na vida ativa'.

Assumindo que se trata de mobilidade geográfica, formula-se alerta semelhante relativamente à prioridade 'apoio à mobilidade dos trabalhadores'. Teoricamente (e não só) é inequívoco que a mobilidade geográfica de trabalhadores, no plano nacional, é vantajosa enquanto instrumento de promoção de um mais rápido (e produtivo) ajustamento entre a oferta e a procura de trabalho. No entanto, sabendo-se como se sabe que é no mercado de trabalho que têm origem grande parte das economias de aglomeração, assinala-se a necessidade de combinar os incentivos à mobilidade do trabalho (previsivelmente do interior para o litoral) com incentivos simétricos à mobilidade do capital, sob pena de a realização do desígnio de redução do desemprego comprometer o da coesão territorial.

Por último, releva ainda para efeito de promoção da empregabilidade a prioridade de investimento relativa à inclusão ativa que, atendendo às características específicas do indivíduos-alvo (além de indivíduos com

baixas qualificações/empregabilidade reduzida, também pessoas com deficiência ou incapacidades, imigrantes e minorias étnicas), propõe uma abordagem específica e, adequadamente, enquadrada no domínio do OT 9 (Promover a Inclusão Social e Combater a Pobreza).

Finalmente, são ainda relevantes para avaliar a razoabilidade do contributo esperado do Acordo de Parceria as medidas propostas no domínio das condições de funcionamento do mercado de trabalho e respetivas instituições. Essa análise será incluída na segunda subquestão de avaliação.

As prioridades definidas e os objetivos fixados são consistentes com o novo quadro institucional que resulta das reformas introduzidas nos últimos anos e com as alterações de funcionamento do mercado de trabalho que delas previsivelmente resultarão?

A reforma das instituições que presidem ao funcionamento do mercado de trabalho é um elemento central do memorando de entendimento assinado entre Portugal e o Fundo Monetário Internacional, inserindo-se no capítulo dirigido à promoção da competitividade pela via das reformas estruturais. Estas reformas, em grande parte já concluídas, assentam em quatro componentes principais: (i) flexibilização da legislação sobre proteção do emprego, (ii) revisão do sistema de proteção no desemprego, (iii) associação da evolução da remuneração mínima mensal garantida ('salário mínimo') ao comportamento dos indicadores de competitividade e criação de emprego, e (iv) (re)definição das regras de aplicação dos mecanismos de extensão dos instrumentos de contratação coletiva.

Estas reformas pretendiam reduzir os custos de ajustamento do fator trabalho, promovendo um crescimento mais intensivo em emprego, aumentar os incentivos à procura de emprego por parte dos desempregados, acelerando as transições do desemprego para o emprego e promover a flexibilidade dos salários, alinhando a sua evolução com o comportamento da produtividade do trabalho ao nível da empresa.

No horizonte 2014-2020 em que serão executadas as prioridades de investimento definidas pelo Acordo de Parceria, o funcionamento do mercado de trabalho estará já submetido ao enquadramento institucional que resulta das reformas referidas. Pela sua importância, em primeiro lugar, qualitativa, estas reformas são suscetíveis de induzir alterações nas respostas dos agentes económicos às medidas de política em rutura, mais ou menos marcada, com o passado.

Uma análise do Acordo de Parceria revela (implicitamente) que a reforma das instituições não foi ignorada nem na fase da identificação das prioridades de investimento, nem na da definição de objetivos e resultados esperados. Consideramos que as prioridades de investimento alocadas ao OT8 beneficiarão efetivamente do novo enquadramento institucional. Sugere-se, porém, que em momentos posteriores da cadeia de programação, nomeadamente na programação dos PO relevantes, o

exercício de definição e quantificação de metas e objectivos atenda explicitamente ao impacto do novo enquadramento institucional.

Concorda-se, também, com a prioridade concedida à melhoria da eficácia dos serviços de orientação, aconselhamento e colocação que, fruto do enorme aumento do desemprego, se encontram presentemente sob enorme pressão e que são, juntamente com o reforço das medidas de política ativa de emprego, importantes complementos da reforma das instituições do mercado de trabalho.

As intervenções dirigidas para o mercado de trabalho combinam medidas ativas e passivas? Como se articulam entre si?

Pela sua natureza e forma de financiamento, as medidas passivas de política de emprego estão, enquanto tal, ausentes do Acordo de Parceria. A questão coloca-se pois em termos do modo como as medidas de política ativa de emprego (incluindo as medidas de formação) se articulam com as medidas passivas (proteção no desemprego, outras medidas de apoio ao rendimento para desempregados e reforma antecipada).

Referiu-se já que a reforma do sistema de proteção no desemprego foi uma das medidas incluídas no recém-executado processo de reforma das instituições do mercado de trabalho que, entre outras, previa a redução da duração máxima do período de atribuição de prestação por desemprego, bem como a redução do valor máximo da prestação atribuível que passa a ser progressivamente reduzida a partir de um certo momento. Estas alterações, motivadas pelo objetivo de redução de desincentivos à procura de emprego, devem ser acompanhadas por um reforço da rede social de proteção que se decidiu dever conter pelo menos um alargamento do acesso às prestações por desemprego (reduzindo a duração do período de elegibilidade) e reforçar a oferta de oportunidades de formação, especialmente para trabalhadores menos qualificados.

Este conjunto de alterações deve conduzir a uma aproximação da repartição do total gasto em medidas ativas e passivas à média dos países da OCDE, já que, em termos comparativos, Portugal tem canalizado uma parcela maior do seu esforço com o conjunto das medidas de política dirigidas ao mercado de trabalho para as medidas passivas do que para as ativas.

A proposta contida no Acordo de Parceria é consistente com o plano de reforma do sistema de proteção de desemprego, na medida em que as medidas de formação profissional assumem no âmbito do presente plano um inequívoco destaque, quer na perspetiva de investimento na qualificação da população ativa, quer na perspetiva da requalificação de desempregados com o objetivo de reforçar a sua empregabilidade. Inserem-se inequivocamente neste domínio as prioridades dirigidas à promoção do acesso ao emprego por parte de desempregados adultos e adultos jovens (prioridades de investimento 8.1 e 8.2), à adaptação de trabalhadores, incluindo trabalhadores em risco de desemprego, à mudança (prioridade 8.5), bem como a prioridade dirigida à melhoria

do acesso à aprendizagem ao longo da vida e à atualização das competências dos trabalhadores (prioridade 10.3). Releva ainda neste domínio a prioridade atribuída à 'inclusão ativa, em especial com vista à melhoria da empregabilidade' (prioridade 9.1) de grupos vulneráveis na perspetiva da sua integração no mercado de trabalho.

As prioridades elencadas cobrem efetivamente todos os grupos de indivíduos potencialmente atingidos por episódios de desemprego e preveem diferentes modalidades de formação que cobrem também todo o leque de necessidades previsíveis (da formação modular, aos programas de educação-formação, sistemas de aprendizagem dual e ensino recorrente). Conclui-se, por isso, que o Acordo de Parceria propõe uma combinação equilibrada entre medidas de política de emprego ativas e passivas, estas determinadas fora do âmbito do Acordo.

É, porém, importante salientar que o critério fundamental para avaliar o equilíbrio da proposta - o reforço de empregabilidade oferecido pela via das medidas de política ativa (especialmente, as medidas de formação) - só pode ser operacionalizado na presença do conjunto de medidas concretas que virão a ser adotadas em prossecução das prioridades e objetivos agora definidos. Identificam-se, desde já, duas áreas em que os riscos são consideráveis e, por isso mesmo, importa preveni-los *ab initio*. São elas: o da cobertura efetiva em sede de participação em medidas de emprego de todos os ativos que, por força da reforma do sistema de proteção no desemprego, ficarão objetivamente mais desprotegidos e a clara definição da fronteira entre as diversas modalidades de formação e formação-educação, quer no se refere aos seus públicos-alvo, quer no que se refere aos respetivos mecanismos de governo.

Quanto à primeira preocupação, salienta-se especialmente o caso dos desempregados mais qualificados, que constituem hoje uma parcela não trivial do conjunto da população desempregada. O sistema de formação em Portugal não foi pensado (não teve que ser) para uma população desempregada qualificada, escasseando propostas de formação adequadas para este grupo que assim fica afastado destas medidas ou as frequenta improdutivamente. Poderia argumentar-se que sendo este grupo mais qualificado e mais jovem, seriam melhores as suas perspetivas de transição para o emprego sem necessidade de participação em medidas ativas. Não se deve, porém, ignorar que a menor duração do período de atribuição do subsídio de desemprego e a redução do seu valor a partir de um momento relativamente precoce do episódio de desemprego, tornam também este grupo mais vulnerável do que no passado às consequências individuais do desemprego. Justifica-se, por isso, uma referência explícita a intervenções dirigidas à minimização dos custos decorrentes desta situação que, em certa medida, é nova.

Relativamente ao modelo de governo do sistema de formação, importa acautelar os problemas que previsivelmente ocorrem em terrenos de fronteira, como é, neste caso, a fronteira educação-emprego. Salienta-se a necessidade de prever uma estreita articulação - em

termos de conteúdos e áreas de formação - entre formação de tipo modular e o sistema de educação-formação, bem como a ligação entre o sistema de formação e o emprego, no sentido de assegurar não só uma atempada identificação de procura de qualificações, como também de agilizar o processo de colocação dos formandos no período pós-formação. O Acordo de Parceria mostra reconhecer a importância destes aspetos, nomeadamente quando salienta a necessidade de coordenação entre os níveis de intervenção nacional e regional, de definição do modelo de regulação da oferta formativa definindo os papéis das entidades coordenadoras dos sistemas de educação e formação e de evitar sobreposição e concorrência entre soluções propostas pelos dois sistemas.

As medidas de política de emprego (incluindo formação) atendem às necessidades específicas de uma população desempregada com um perfil em rápida mutação?

Não se dispondo das versões *draft* dos Programas Operacionais, a resposta a esta subquestão de avaliação resulta prejudicada, podendo ser apenas respondida por referência às prioridades de investimento e principais objetivos em que se estrutura o Acordo de Parceria. Nestes termos, a questão foi já analisada na resposta às subquestões 1 e 3. Por isso, procede-se agora apenas a uma síntese das principais questões que se colocam a este nível e renovam-se as recomendações já formuladas.

A presente crise de emprego tem duas características que a distinguem de crise anteriores. A primeira diz respeito à sua magnitude que se reflete, em primeiro lugar, no fortíssimo (sem precedentes) aumento do número de desempregados que colocam uma enorme pressão sobre o sistema de emprego e formação. A segunda característica diz respeito à alteração na composição sociodemográfica do grupo da população desempregada (o que não é equivalente à incidência do desemprego nos mesmos grupos).

A já referida magnitude da taxa de desemprego jovem (entre os 15 e os 24 anos) - 37.7% em 2012 - ilustra claramente a dimensão do problema nesta faixa etária e a seriedade das consequências que dele resultarão quer no imediato curto prazo, quer a médio a longo prazo e quer no plano individual e social, quer no plano económico. Em consonância, aliás, com as orientações europeias, o problema é adequadamente reconhecido no Acordo de Parceria, sendo várias prioridades de investimento dirigidas especificamente à sua resolução. Entre estas avulta, naturalmente, a prioridade de investimento 8.2 dirigida à integração sustentável dos jovens no mercado de trabalho.

No entanto, a atenção que é necessário prestar ao desemprego jovem (e ao de outros grupos tradicionalmente mais vulneráveis na perspetiva da inserção no emprego) não pode originar menor atenção à situação de outros grupos etários. Tratando-se de grupos com dimensões quantitativas muito diferentes, a referência às taxas de desemprego pode ser ilusória. De facto, em 2010, os indivíduos com 35 anos ou mais representavam 54.1% do total de desempregados em Portugal, sendo o

contributo dos trabalhadores com idade entre os 45 e 64 anos igual a 30.1% (15.8% no caso dos jovens com idade entre os 15 e os 24 anos). Mais significativo é, aliás, o facto de o número de desempregados entre os 45 e os 64 anos ser o que mais cresceu entre 2002 e 2010, tendo sido multiplicado por um fator igual a 3.06.

As prioridades de investimento identificadas atendem a problemas de empregabilidade quer de adultos jovens (prioridade 8.2), quer de outros adultos (prioridade 8.1), permitindo, pois, acomodar intervenções dirigidas especificamente ao sub-grupo de trabalhadores adultos, que são a maioria, e poderão apresentar, sobretudo acima dos 40-45 anos, *déficits* de empregabilidade consideráveis. Os custos do desemprego nestas faixas etárias são muito importantes quer em termos individuais (interrupção inesperada de carreiras longas com consequências conhecidas em termos de saúde, mas também de stress financeiro quando coexistem, como é comum, situações de endividamento), social (porque frequentemente incidem sobre trabalhadores(as) com responsabilidades familiares seja relativamente a descendentes, seja a ascendentes), quer económicos (porque mesmo quando atinge trabalhadores com menos qualificações formais, atinge inevitavelmente os mais experientes, isto é, os que possuem mais qualificações adquiridas 'on-the job').

Concordando-se com as propostas do Acordo de Parceria em termos de objetivos e prioridades também neste aspeto específico, recomenda-se que em fases de programação posteriores os apoios à integração dos trabalhadores de diferentes grupos etários sejam cuidadosamente calibrados de modo a não agravarem os *déficits* de empregabilidade de grupos numerosos e cada vez mais vulneráveis.

Acresce que a atenção a este grupo específico se justifica não apenas pelos motivos já expostos, mas também por, na sua ausência, poder ser posta em causa a prioridade relativa ao envelhecimento ativo e saudável (8.6) que surge associada ao objetivo de aumentar a duração da vida ativa (isto é, participação no mercado de trabalho).

Quais as medidas destinadas a potenciar a transição para o emprego dos grupos mais atingidos pelo desemprego (os jovens com elevadas taxas de desemprego, mas também os menos jovens e menos qualificados com menor probabilidade de reemprego)?

À semelhança da subquestão anterior e porque não se dispõe das versões *draft* dos Programas Operacionais também a resposta a esta subquestão de avaliação resulta prejudicada. A sua apreciação ao nível das prioridades de investimento e principais objetivos em que se estrutura o Acordo de Parceria está já integrada na análise das subquestões anteriores pelo que não é aqui repetida.

Como se identificam as populações alvo da promoção da inclusão e do combate à pobreza e como se diferenciam as medidas dirigidas a indivíduos ativos e inativos?

No domínio das prioridades dirigidas à promoção da inclusão social, encontram-se essencialmente dois tipos de prioridades: (i) promoção da inclusão ativa, isto é, associada à participação no mercado de trabalho ou ao regresso à participação no mercado de trabalho e (ii) promoção do acesso a cuidados de saúde e outros serviços de natureza social, incluindo a qualificação da respetiva oferta (pública ou privada).

A vertente inclusão social foi já analisada em subquestões anteriores e sê-lo-á ainda no âmbito da subquestão seguinte. As populações alvo desta prioridade estão bem identificadas e abrangem os principais grupos que podem beneficiar e/ou necessitar de uma intervenção dirigida à inclusão pela via da participação no mercado de trabalho - pessoas com deficiências ou incapacidades, imigrantes e minorias étnicas e membros de agregados familiares de baixos rendimentos.

Pela sua própria natureza uma prioridade relativa à inclusão ativa não se dirige a indivíduos que, por vários motivos, incluindo condição de saúde ou idade, não são mobilizáveis para uma estratégia de inclusão pelo mercado de trabalho. Para estes, as prioridades de investimento e os objetivos definidos centram-se na promoção do acesso a cuidados de saúde e outros serviços sociais, incluindo pela via da promoção do empreendedorismo social.

A montante, a promoção do acesso a estes serviços assenta na qualificação da oferta e, por essa via, sobretudo na adaptação e requalificação dos equipamentos já existentes. Cabem neste âmbito as prioridades definidas no domínio das redes de cuidados de saúde primários e, especialmente, dos cuidados continuados integrados e na rede de serviços e equipamentos sociais, incluindo os especialmente dirigidos à infância e juventude, população adulta e à família e comunidade.

A questão espacial é determinante na avaliação da eficácia das prioridades definidas nesta matéria dada a inequívoca natureza 'de proximidade' de todos os serviços prestados nestes (por estes) equipamentos. Todos os diagnósticos apontam, sem exceção, para a existência de fortes disparidades territoriais na oferta e, portanto, acesso aos serviços de natureza social. A importância da dimensão local na identificação de necessidades não satisfeitas e na oferta de respostas adequadas é também inequívoca e sugere, por razões de eficácia, a recomendação de territorialização de todos estes domínios, incluindo o da promoção da economia social e das empresas sociais, sem prejuízo naturalmente da necessária integração destas intervenções, em casos como por exemplo a saúde, em planos setoriais coerentes de âmbito nacional.

São as medidas dirigidas a ativos em risco desincentivadoras do trabalho? Como se mitiga esse efeito?

As prioridades do Acordo de Parceria dirigidas a ativos em risco concentram-se no OT 9, sendo que a prioridade 9.1 (inclusão ativa, em especial com vista a melhorar a empregabilidade) é a que mais diretamente pode introduzir incentivos/desincentivos ao trabalho. O

documento coloca a questão nos seus justos termos colocando o objetivo de combate à pobreza num contexto de pressão crescente sobre as transferências sociais e enfatizando a necessidade de conciliar medidas que combinam a melhoria dos rendimentos das famílias com a inclusão no mercado de trabalho. Igualmente relevante é o facto de o Acordo explicitar que as prioridades no domínio da inclusão social abrangem quer os indivíduos em situação de pobreza ou risco de pobreza associado ao afastamento, mais ou menos prolongado, do mercado de trabalho, quer os que se encontram em situações similares mas em contexto de emprego.

Ao nível de detalhe que corresponde ao texto do Acordo de Parceria, não é possível avaliar se as prioridades de investimento, os objetivos e resultados esperados serão concretizados em ações que, no caso de indivíduos ativos ou ativáveis, atendem ou não ao potencial de desincentivo ao trabalho habitualmente associado a determinadas medidas de apoio à inclusão social, nem como se pretende mitigar esse efeito quando o risco é real.

Nestas condições, recomenda-se apenas que em posterior etapa do trabalho de programação esta questão seja devidamente considerada, em especial, a dois níveis:

- o da articulação entre o conjunto de ações enquadráveis no domínio das políticas ativas para o mercado de trabalho e os diferentes regimes de prestações e outros apoios de natureza social, incluindo o sistema de proteção no desemprego, assumindo especial relevância a relação entre participação em programas de formação e a possibilidade de extensão do período de elegibilidade para atribuição de prestações de desemprego;

- a possibilidade de fazer depender alguns apoios de natureza social de uma condição de rendimento proveniente do trabalho, invertendo, assim, o sentido do potencial efeito desincentivador do trabalho.

No domínio da promoção da igualdade de oportunidades: a estratégia proposta incorpora o objetivo horizontal de promoção da igualdade de oportunidades? Como e com que efeitos previsíveis sobre os membros dos grupos-alvo e dos restantes indivíduos?

No domínio temático Inclusão Social e Emprego, a questão da igualdade de oportunidades coloca-se em dois planos distintos - o da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho e o da igualdade de oportunidades no acesso a serviços e equipamentos sociais.

No plano do mercado de trabalho, identifica-se uma prioridade de investimento (8.4) dirigida especificamente à igualdade de género. Esta prioridade encontra-se associada a dois objetivos – um de carácter transversal dirigido à integração da dimensão ‘igualdade de género’ em todos os domínios da actividade económica e outro dirigido à promoção do empreendedorismo feminino como meio de acesso à auto-suficiência económica. Os estudos disponíveis sobre a eficácia do apoio ao

empreendedorismo enquanto medida de promoção da integração no mercado de trabalho de indivíduos desempregados ou inativos indicam não apenas que estas medidas são efetivamente eficazes, mas também que as mulheres se encontram sub-representadas no universo dos participantes nestas medidas. Considera-se, por isso, plenamente justificado este objectivo.

A materialização da dimensão igualdade de género no mercado de trabalho está também manifestamente associada à conciliação da vida profissional com a vida privada. Concorde-se que assim seja pois que sucessivos trabalhos sobre desigualdade de género quer em Portugal, quer no resto da Europa mostram que apesar do progresso realizado (e, portanto, de uma eventual dimensão geracional que valerá a pena avaliar e, possivelmente, acomodar) o peso da vida familiar cai desproporcionadamente sobre as mulheres que têm, por isso, mais dificuldade em conciliá-la com a vida profissional e, por essa via, são discriminadas no mercado de trabalho, quer em termos de acesso ao emprego, apresentando carreiras mais fragmentadas, quer em termos de remuneração.

Chama-se, no entanto, a atenção para a necessidade de avaliar cuidadosamente o impacto que medidas propostas neste âmbito possam ter sobre a procura de trabalho, num contexto em que, flexibilizada a legislação de proteção do emprego, acréscimos de custos com o trabalho originarão, mais provavelmente do que no passado, perdas de emprego, precisamente o contrário do objetivo pretendido.

As restantes dimensões do objetivo Igualdade de Oportunidades surgem integrados nas prioridades de investimento identificadas no âmbito do OT 9 (Promover a inclusão social e combater a pobreza), sendo explicitamente considerados os casos das pessoas com deficiências e incapacidades, os imigrantes e as minorias étnicas e, genericamente, grupos vulneráveis perante o mercado de trabalho. São aqui estabelecidos objetivos relativos ao reforço da empregabilidade dos trabalhadores pertencentes a estes grupos pela via do adoção de estratégias integradas de apoio ao desenvolvimento social que combinarão, entre outras, ações de formação e medidas de natureza ocupacional. No essencial, considera-se que esta orientação é adequada à natureza do problema a que se dirige e em especial aos diagnósticos disponíveis sobre as suas causas. Reforça-se a ideia presente no Acordo da importância da dimensão local na configuração de estratégias dirigidas à promoção da igualdade de oportunidades, especialmente no caso dos indivíduos com deficiências e incapacidades, minorias étnicas e em situação de pobreza ou risco de pobreza.

O Acordo inclui ainda uma prioridade relacionada com a luta contra as discriminações que pode dar um contributo importante para combater, na origem, algumas das desigualdades atuais e prevenir o possível aumento de tensões, sobretudo no que se refere às minorias étnicas, que situações de crise de emprego tendem a favorecer.

A questão da igualdade de oportunidades coloca-se também no domínio do acesso a equipamentos e serviços de natureza social. A questão surge pouco desenvolvida ao nível dos diferentes objetivos

temáticos. Salienta-se a referência à promoção da igualdade do acesso ao ensino pré-escolar, básico e secundário (prioridade de investimento 10.1) e o apoio a estudantes carenciados do ensino superior (prioridade de investimento 10.2).

Esta questão tem, no entanto, uma dimensão essencialmente territorial. De facto, no que se refere ao acesso a serviços e equipamentos sociais a principal fonte de desigualdade é, possivelmente, espacial, com vários e sucessivos documentos ilustrando a dimensão dessas desigualdades no espaço nacional tanto nos domínios da educação e saúde, como nos do emprego ou das outras respostas sociais. Por isso, embora se concorde com a abordagem que subjaz ao Acordo de Parceria, se recomenda que sempre que possível estas questões sejam remetidas para o domínio dos PO regionais.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento das condicionalidades ex-ante relativas à promoção do emprego e ao apoio à mobilidade laboral (condicionalidades temáticas 8.1. a 8.5)?

No domínio do OT 8 relativo à promoção do emprego e ao apoio à mobilidade laboral, as condicionalidades *ex-ante* relevantes são:

1. Adequação das políticas ativas para o mercado de trabalho às orientações europeias para o emprego;
2. Existência de um enquadramento estratégico para apoio ao empreendedorismo inclusivo e à criação de empresas;
3. Modernização das instituições do mercado de trabalho à luz das orientações europeias para o emprego;
4. Envelhecimento ativo e saudável;
5. Adaptação dos trabalhadores, empresas e empresários à mudança.

Não antevemos dificuldade de maior na demonstração do cumprimento da condicionalidade número 1. Os serviços responsáveis pela execução da política de emprego têm uma vasta experiência no domínio da gestão de medidas ativas de emprego e formação e dispõem de uma estrutura que, apesar sobrecarregada pelo recente e enorme acréscimo de utentes, é globalmente capaz de responder às necessidades de personalização da oferta de acompanhamento e encaminhamento dos desempregados, (i) identificando os mais vulneráveis e oferecendo-lhes soluções atempadas, (ii) identificando prospectivamente as necessidades de qualificações e (iii) promovendo um mais eficaz ajustamento entre a procura e oferta de qualificações. Existe colaboração regular e estreita entre os serviços de emprego e as entidades do sistema de formação e emprego. Limitações e constrangimentos existentes nestes domínios são incluídos no Acordo de Parceria como prioridades, nomeadamente a prioridade 8.11. Todas as intervenções são consistentes com as opções nacionais e europeias em matéria de emprego.

O Acordo de Parceria assume o apoio ao empreendedorismo, à criação do próprio emprego e à criação de empresas como uma prioridade quer no domínio da promoção da competitividade da economia portuguesa, quer no domínio da promoção do emprego e da inclusão social, incluindo o apoio a iniciativas geradoras de emprego por parte de desempregados e a dinamização do empreendedorismo social. Não são referidas prioridades no domínio da agilização do processo de criação de empresas, seja em termos de tempo necessário, seja do correspondente custo, mas o Acordo inclui uma prioridade dirigida à melhora da eficácia e qualidade dos serviços prestados pela administração pública nomeadamente daqueles que podem contribuir para criar um ambiente favorável aos negócios. Estão também previstas ações no domínio da promoção do acesso a meios de financiamento por parte de promotores de grupos desfavorecidos, incluindo linhas de crédito e subsídios). Por isso, também não antevemos dificuldades em demonstrar o cumprimento da condicionalidade número 2.

Relativamente à condicionalidade *ex-ante* número 3, o horizonte temporal de aplicação do Acordo de Parceria sucede a um período em que, por força do programa de estabilização aplicado em Portugal, se assistiu a uma profunda reforma das instituições do mercado de trabalho que são, por isso, um dado adquirido. Como se referiu a propósito da condicionalidade número 1, os serviços de emprego realizam já várias das tarefas previstas nas orientações para o emprego e o Acordo de Parceria prevê um conjunto de iniciativas dirigidas ao reforço da sua capacidade de intervenção no mercado de trabalho.

O Acordo inclui uma prioridade relativa à promoção do envelhecimento ativo e saudável sem, contudo, indicar detalhes suficientes que permitam avaliar o envolvimento de *stakeholders* no desenho das ações relevantes. Confirma-se, apenas, a existência de um objetivo geral de promoção do envelhecimento ativo pela via do aumento do tempo de permanência no mercado de trabalho, mas não se disponibiliza uma análise da situação dos trabalhadores idosos no mercado de trabalho que identifique as causas da menor duração da vida ativa.

A condicionalidade número 5 relaciona-se diretamente com um aspeto central do Acordo de Parceria, integrando os domínios da competitividade e internacionalização e o do emprego e inclusão social. Os Conselhos Setoriais para a Qualificação e o Centro de Relações Laborais responsáveis, respectivamente, pela previsão das necessidades de qualificações e competências e a monitorização da evolução do mercado de trabalho e da aplicação das políticas públicas correspondem, em nossa opinião, ao requisito para o cumprimento da condicionalidade relativa à antecipação e gestão da mudança no mundo do trabalho.

O Acordo de Parceria demonstra o cumprimento das condicionalidades *ex ante* relativas a promover a inclusão social e a combater a pobreza (condicionalidades temáticas 10.1 a 10.3.)?

No domínio do OT 9 relativo à promoção da inclusão social e do combate à pobreza, as condicionalidades *ex-ante* relevantes são:

1. Existência de um quadro estratégico para a redução da pobreza e a inclusão ativa;
2. Existência de um plano estratégico para a inclusão das comunidades ciganas;
3. Existência de um plano estratégico para a saúde.

Relativamente à primeira condicionalidade, Portugal dispõe de um quadro estratégico para a redução da pobreza que pretende desenvolver no domínio da proteção social as orientações resultantes da Estratégia Europa 2020 nos domínios do emprego, da pobreza e das desigualdades sociais, os três pilares que sustentam o Relatório Social Nacional, e em estreita articulação com outros planos dirigidos à integração de grupos específicos (4^a geração, imigrantes, cidadão com deficiências e comunidades ciganas). O sistema de proteção social daqui decorrente baseia-se numa abordagem transversal que abrange as estratégias de emprego, educação e formação, a política para a igualdade, a cidadania e a não-discriminação.

No domínio do combate à pobreza, a estratégia nacional conjuga o apoio à melhoria do rendimento, o apoio à integração socioprofissional e a promoção do acesso aos serviços sociais. No que se refere a grupos especialmente vulneráveis, aposta-se em medidas de reforço da intervenção junto de crianças, medidas de proteção a famílias em risco social emergente e o apoio a idosos com baixos rendimentos. A estratégia de combate à pobreza assenta ainda no empreendedorismo social pela via do apoio à criação do autoemprego, com disponibilização de mecanismos de microcrédito e promovendo o desenvolvimento de iniciativas de pequena dimensão no domínio social.

As prioridades definidas pelo Acordo de Parceria são consistentes com a estratégia nacional de combate à pobreza quer no seu conteúdo, quer no método de abordagem (transversal, local e participada).

Quanto à condicionalidade 10.2, Portugal possui uma Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas assente nos princípios da igualdade, não discriminação e cidadania. A estratégia prevê, entre outras, intervenções de natureza setorial, em domínios como os da educação (dirigido ao desenvolvimento de processos educativos que conciliem o acesso à educação com a preservação dos valores culturais das comunidades ciganas e à garantia do acesso à aprendizagem ao longo da vida), da habitação (ajustando as soluções habitacionais às especificidades das comunidades ciganas e promovendo o acesso ao mercado de arrendamento) e do emprego e formação (capacitando os serviços de emprego e adequando a oferta formativa às especificidades das comunidades ciganas e potenciando o acesso ao emprego e à criação do próprio emprego).

O Acordo de Parceria inclui prioridades dirigidas à inclusão ativa de minorias étnicas e à luta contra a discriminação com base na origem étnica que são totalmente consistentes com o enquadramento

estratégico resultante da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas.

Relativamente ao condicionalismo número 3, o Plano Nacional de Saúde (2012-16) proporciona o enquadramento estratégico para as orientações e ações necessárias a capacitar o sistema de saúde para prosseguir a realização dos objetivos da política de saúde nos domínios da promoção do acesso a serviços de saúde de qualidade, a utilização eficaz da tecnologia e de modelos de gestão geradores de maior eficiência na prestação dos cuidados de saúde e priorizar recursos com o objetivo de melhorar o acesso aos e o desempenho dos sistemas de prestação de cuidados primários e continuados.

O Plano Nacional de Saúde visa o fortalecimento de um sistema de saúde orientado pela qualidade clínica e a promoção de estilos de vida saudáveis. Entre outros objetivos de natureza específica, o Plano Nacional de Saúde visa ainda reorganizar a rede hospitalar de modo a gerar uma situação mais equitativa do ponto de vista territorial e transferir alguns cuidados tradicionalmente prestados em ambiente hospitalar para estruturas de proximidade integradas na rede de cuidados primários e de cuidados continuados.

As prioridades dirigidas à promoção da inclusão social e ao combate à pobreza que operam pela via do acesso à prestação de cuidados de saúde são compatíveis com as orientações e objetivos do Plano Nacional de Saúde.

Assim sendo, não antevemos dificuldades de maior na demonstração do cumprimento das condicionalidades 10.1 a 10.3.

Conclusões e Recomendações

A proposta de Acordo de Parceria elege a inclusão social e o emprego como um dos quatro domínios temáticos em que se encontra organizado, sendo a promoção do emprego e a promoção da inclusão social e do combate à pobreza os dois objetivos temáticos associados àquele domínio temático. Estas opções resultam inequivocamente de um diagnóstico correto da situação de partida no que ao mercado de trabalho e à situação social se refere.

Considera-se que a generalidade das prioridades identificadas são globalmente corretas e adequadas aos objetivos propostos. Salienta-se em primeiro lugar o facto de o objetivo de criação de emprego surgir devidamente associado quer ao domínio da competitividade, quer ao domínio do emprego. Também se considera especialmente adequado que o referido objetivo seja prosseguido pela via da criação de empresas e da criação do próprio emprego, em ambos os casos se reservando um papel para promotores de iniciativas oriundos de situações de desemprego ou outras. É também considerado como um aspeto positivo do Acordo de Parceria o facto de as medidas de promoção da empregabilidade distinguirem diferentes segmentos de trabalhadores-alvo e proporem soluções adequadas às circunstâncias específicas de cada segmento, nomeadamente trabalhadores desempregados ou em

outras situações de não emprego, trabalhadores empregados mas em risco de perder o emprego e indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis perante o mercado de trabalho.

O Acordo inclui ainda um conjunto de prioridades dirigidas à melhoria do funcionamento do mercado de trabalho e das suas instituições com especial destaque para as que se referem ao reforço da capacidade e melhoria da eficácia do serviço público de emprego, importante complemento/elemento das políticas ativas de emprego a quem se confia a promoção da empregabilidade, mas também da criação de emprego.

No domínio da inclusão social, o Acordo de Parceria assume um conjunto alargado de prioridades, incluindo nelas a promoção do acesso aos cuidados de saúde e a outros serviços e infraestruturas sociais.

O exercício de avaliação *ex-ante* do Acordo de Parceria permitiu identificar algumas áreas que, sendo de fronteira, nem sempre estão bem delimitadas, se não nos seus objetivos, pelo menos nos seus mecanismos de governo. Salientam-se as seguintes:

- a fronteira entre o apoio ao empreendedorismo nos quadros da política de competitividade e da política de emprego;

- a fronteira entre as prioridades relativas à qualificação do capital humano e à promoção da empregabilidade, nomeadamente no domínio da formação ao longo da vida;

- a fronteira entre a dimensão temática e a territorial, identificando critérios defensáveis de afetação de cada prioridade a cada nível, eliminando sobreposições e incoerências mas sem comprometer, quando aplicável, a coerência da política nacional e reconhecendo as consequências respetivas ao nível da correspondente prioridade de investimento - Programa Operacional.

Concorda-se com os resultados esperados para a generalidade das prioridades de investimento. Recomenda-se, porém, a consagração da dimensão 'proximidade' como dimensão essencial dos resultados esperados em matéria de acesso a serviços de saúde e serviços sociais e de investimentos nas respetivas infraestruturas.

Salvo casos pontuais, concorda-se com a afetação proposta das prioridades de investimento aos PO temáticos e regionais. Salvaguarda-se, porém, a recomendação de encaminhar preferencialmente para os PO regionais todas as prioridades que se dirigem a atividades em que a dimensão 'proximidade' é essencial, caso, por exemplo, do empreendedorismo social e, certos casos, de promoção do acesso a cuidados de saúde e outros serviços sociais. Esta solução permitiria, aliás, reduzir a complexidade operacional dos PO.

Substantivamente, consideramos que o Acordo de Parceria tem condições para demonstrar o cumprimento de todas as condicionalidades *ex-ante* aplicáveis aos OT 8 e 9, cabendo à versão final do Acordo de Parceria incluir a mencionada demonstração.

Q5.2. Coesão Territorial

As vias propostas para a promoção da coesão territorial estão ancoradas em conceitos operacionais de coesão (por exemplo, traduzindo o que é que a coesão significa em termos do acesso a um conjunto de serviços)? São enunciados critérios, ou definido o caminho para a sua definição, de avaliação de projetos em função de um conceito operacional de coesão?

A presente questão de avaliação comporta um conjunto alargado de dimensões económicas e sociais, ramificadas por diversos domínios, que exercem complexas interações entre si (e.g. desempenho económico, criação de riqueza, distribuição do rendimento, acesso a serviços de educação e de saúde, condições de habitação, bem-estar e conforto, consumo, cultura e lazer, acesso ao emprego, níveis de proteção social). Contudo, em termos essenciais, esta questão remete para dois conceitos objetivos: coesão económica e coesão social de base territorial. Em ambos os casos, o foco de análise centra-se no espaço infranacional, desde logo ao nível de NUTs II e NUTs III, mas, em domínios particulares, abrangendo também uma desagregação mais fina das unidades territoriais.

O diagnóstico de base subjacente ao Acordo de Parceria caracteriza a situação atual e a evolução recente do território infranacional (pelo menos ao nível de NUT III) em matéria de coesão económica e social, alicerçando-se em indicadores adequados e robustos?

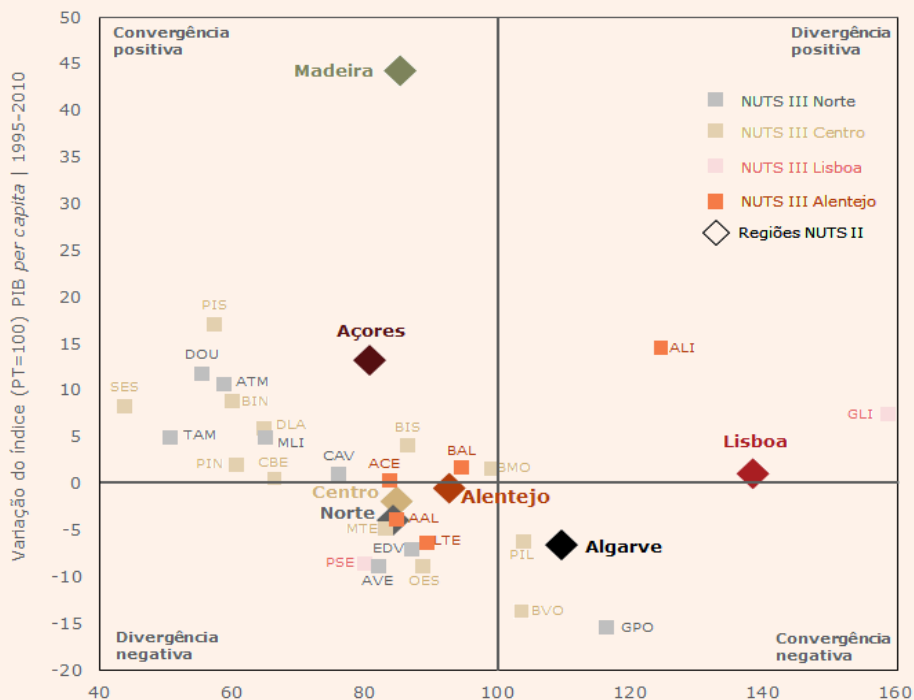
Atentando no que consta da proposta de AP, considera-se nela existir um diagnóstico de base muito sucinto em matéria de “coesão económica”, que poderá ser melhorado através de uma maior capitalização do Diagnóstico prospetivo sobre as Regiões NUT II do Continente e dos Diagnósticos Regionais enquanto documentos complementares. Com efeito, o diagnóstico apresentado no AP acerca desta temática é feito com base em indicadores pertinentes (mas restritos) e enuncia de forma correta os estrangulamentos com que se confronta a economia portuguesa (em especial em termos de especialização produtiva), sendo que beneficiaria bastante de uma análise territorial mais fina.

QUADRO 19
COESÃO ECONÓMICA: PRINCIPAIS INDICADORES

Indicadores	NUTs II							PT
	NO	CE	LI	AL	AG	AC	MA	
PIB per capita (2010)	30.061	13.477	22.695	14.996	16.774	15.260	21.066	16.248
Produtividade, euros (2010)	30.022	27.916	44.229	38.793	37.031	36.076	45.149	35.008
Taxa Utilização Recursos Humanos (2010)	43,5%	48,3%	51,3%	39,3%	45,3%	42,3%	46,7%	46,5%
Varição (%) PIB per capita (200-2010)	30,1%	27,3%	29,3%	30,9%	23,5%	47,0%	50,9%	30,5%
Taxa de crescimento populacional (2001-2011)	0,1%	-0,9%	6,0%	-2,5%	14,1%	2,1%	9,3%	2,0%
Taxa de crescimento natural da população (2001-2011)	1,3%	-2,6%	2,4%	-4,9%	0,2%	1,9%	0,8%	0,2%
Taxa de crescimento populacional migratório (2001-2011)	-1,3%	1,8%	3,6%	2,4%	13,9%	0,1%	8,5%	1,8%
Índice de dependência de jovens (2011)	22,3%	21,5%	23,4%	21,8%	22,6%	26,0%	23,9%	22,5%
Índice de dependência de idosos (2011)	25,2%	35,1%	27,5%	38,8%	29,6%	19,0%	21,7%	28,8%

Fonte: Diagnóstico Prospetivo Sintético das Regiões NUTs II do Continente, Maio de 2013.

FIGURA 3
CRESCIMENTO ECONÓMICO: PIB PER CAPITA



Fonte: Diagnóstico Prospetivo Sintético das Regiões NUTs II do Continente, Maio de 2013.

Em matéria de “coesão social”, a situação não é muito diversa. O diagnóstico constante do AP também elenca de forma adequada os principais desafios que se colocam no atual contexto socioeconómico do país, marcado por um aumento acentuado da taxa de desemprego, pela redução do volume de emprego e por um adensar das situações de

pobreza e exclusão social. Ao mesmo tempo, associa corretamente o tema da coesão social aos serviços de proximidade. Contudo, este diagnóstico não inclui ainda um levantamento suficiente acerca da oferta e a procura de serviços de proximidade, não valoriza a dimensão territorial das mesmas e não faz uma referência explícita às apostas que deverão marcar o futuro período de programação (embora seja possível depreender que as mesmas deverão incidir sobre a educação/formação, os serviços da administração pública, a saúde, a economia digital e o apoio social). A este propósito, destaca-se em particular a ausência de explicitação do significado de “serviços de apoio social”.

Conclui-se assim que, em termos de identificação de necessidades de intervenção em matéria de serviços de proximidade (requalificação, reforço ou racionalização), não existe na proposta de AP uma reflexão substantiva. Tal resultará da reduzida informação disponível sobre as necessidades existentes e expectáveis em relação a este tipo de serviços, bem como, porventura, acerca da própria capacidade instalada em cada território. Na verdade, este problema de escassez de informação robusta sobre a “rede” de serviços de proximidade está bem assinalado na “Avaliação sobre os Investimentos do QREN em Equipamentos de Proximidade”, realizada no presente ano de 2013, aspeto que deve merecer a devida resposta no período de programação 2014-2020.

A inexistência de um retrato aprofundado e integrado dos serviços de proximidade do país a que se possa recorrer deverá ser suprida em tempo útil (ou seja, compatível com a implementação dos PO), tanto mais que está disponível um conjunto de relevante de estudos de diagnóstico sobre algumas das tradicionais tipologias de tais serviços (e.g. Carta Social, do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social; Estado da Educação, do Conselho Nacional de Educação; Plano Nacional da Saúde, da Direção-Geral da Saúde).

Esta insuficiência de informação também transparece no diagnóstico temático sobre as regiões NUT II do Continente, o qual apresenta um espólio de informação mais parco do que no âmbito da coesão económica, facto notório no menor número de indicadores apresentados em torno daquela problemática (ainda assim, salientam-se os indicadores, por NUTs II, em matéria de educação e mercado de trabalho e, por NUT III, a apresentação dos índices de desemprego).

Por seu turno, o diagnóstico temático relativo ao Desenvolvimento Rural explora uma das componentes incontornáveis da coesão que respeita aos territórios de baixa densidade, embora não releve de forma especial a importância de iniciativas do tipo DLBC. De igual forma, na Estratégia Nacional para o Mar também não é dado no diagnóstico qualquer tratamento particular à problemática da coesão territorial, muito menos se faz alguma referência aos GAC (Grupos de Ação Costeira).

QUADRO 20

COESÃO SOCIAL: PRINCIPAIS INDICADORES SOBRE MERCADO DE TRABALHO E EDUCAÇÃO

INDICADORES	NUTs II						PT	
	NO	CE	LI	AL	AG	AC		MA
Tx. Desemprego total	16,1%	12,0%	17,6%	15,9%	17,9%	15,3%	17,5%	15,7%
15-24 anos (2012)	32,8%	36,4%	43,0%	44,5%	40,3%	38,7%	49,0%	37,7%
25-34 anos (2012)	18,8%	15,8%	18,6%	17,2%	22,2%	17,9%	21,3%	18,1%
35-44 anos (2012)	13,6%	11,1%	14,6%	12,8%	14,0%	13,7%	14,9%	13,4%
45 ou mais anos (2012)	12,5%	6,9%	14,7%	12,6%	14,5%	6,4%	9,3%	11,5%
Longa duração	9,1%	6,0%	9,7%	7,6%	8,3%	8,4%	11,4%	8,5%
População ativa c/ ensino superior (2012)	13,0%	12,9%	10,9%	11,0%	11,3%	5,4%	10,1%	11,9%
% população jovem (2011)	15,1%	13,7%	15,5%	13,6%	14,8%	17,9%	16,4%	14,9%
% população idosa (2011)	17,1%	22,4%	18,2%	24,2%	19,5%	13,1%	14,9%	19,0%
Tx. Emprego 20-64 anos (2011)	65,5%	69,7%	65,9%	66,1%	66,3%	62,8%	63,7%	66,5%
% de população c/ ensino superior ou equiparado entre 20-34 anos (2011)	29,9%	32,9%	42,3%	27,2%	29,3%	22,4%	29,0%	33,7%
Taxa de insucesso escolar (2010/2011)	6,1%	6,5%	8,9%	8,5%	8,9%	11,7%	11,2%	7,5%
Taxa de abandono escolar (2012)	21,3%	18,7%	20,1%	19,4%	20,2%	34,4%	29,0%	20,8%

Fonte: Diagnóstico Prospetivo Sintético das Regiões NUTS II do Continente, Maio de 2013

Do ponto de vista da coesão territorial, encarada na dupla perspetiva económica e social, os diagnósticos prospetivos regionais revelam diferenças significativas na profundidade e extensão com que retratam o estágio em que cada região se encontra e a forma como esta se mobilizará para promover a coesão. De uma forma geral, fica-se com uma visão do posicionamento de cada uma das NUT II no contexto nacional e das NUT III no seio de cada região.

Em suma, a proposta de AP em análise, não obstante identificar os principais problemas em matéria de coesão económica e social com que se defronta o país e apresentar algum diagnóstico nessa matéria, alicerçado em indicadores ajustados (embora escassos), não fornece um retrato cabal destas temáticas.

Os objetivos fixados no Acordo de Parceria em matéria de coesão territorial são coerentes com os diagnósticos realizados e, no caso específico dos serviços de proximidade, são coerentes com a caracterização das próprias redes e serviços prestados e com as variáveis de contexto mais relevantes para a fundamentação dos projetos?

Os objetivos estabelecidos no AP em matéria de coesão territorial encontram-se concentrados no domínio temático da Inclusão Social e Emprego e no domínio do Capital Humano, mas estendem-se ao longo de quatro objetivos temáticos: o OT 8 – Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral; o OT 9 – Promover a inclusão social e combater a

pobreza; o OT 10 – Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida; e o OT 11 – Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente. A apresentação destes objetivos, que é complementada pelas correspondentes prioridades de investimento, pelos principais objetivos das suas intervenções e pelos exemplos de ações.

A este respeito, importa salientar que, embora a proposta de AP em análise contenha um diagnóstico acerca da coesão com lacunas, os objetivos enunciados parecem ter largamente em conta os diversos diagnósticos de referência na temática da coesão, designadamente os já referidos Diagnóstico prospetivo sobre as Regiões NUT II do Continente e os sete diagnósticos prospetivos regionais.

Embora os OT 8, 9 10 e 11 sejam os objetivos temáticos que apresentam maior afinidade com a problemática da coesão, a mesma está também latente noutros objetivos, associados a outros domínios. Assim, no domínio da Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, encontramos prioridades que, pelo menos de forma indireta, acabarão por induzir impactos potencialmente relevantes a esse nível, nomeadamente as prioridades em matéria de água e resíduos, que potencialmente tenderão a propiciar igualdade de acesso a este tipo de serviços básicos.

Também no domínio da Competitividade e Internacionalização é possível identificar prioridades de investimento que nos remetem para o conceito de coesão, neste caso sobretudo para o conceito de coesão económica. Em causa estão as prioridades mais associadas às estratégias de especialização inteligente (OT 1 e OT 3), que não poderão deixar de atender aos recursos endógenos específicos das regiões, em especial no meio rural.

A isto acresce a relevância atribuída ao Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), focalizado nas economias de base rural e nas zonas pesqueiras e costeiras, bem como na promoção e na inovação social enquanto resposta a problemas de pobreza e de exclusão social, sobretudo em territórios economicamente fragilizados e de baixa densidade populacional, acautelada nos OT3, OT8 e OT9. Por fim, não é de descurar o papel transversal que o OT 2 (Melhorar o acesso às TIC) pode desempenhar na promoção da coesão.

Pela negativa, considera-se existir uma lacuna a colmatar no AP em matéria de coesão económica que se prende com a não explicitação, no domínio temático da Competitividade e Internacionalização, de uma menção favorável a uma discriminação positiva em relação a territórios desfavorecidos.

Analisamos, de seguida, os OT enquadrados no domínio temático da Inclusão Social e do Emprego e no domínio do Capital Humano, atendendo ao grau de articulação que as suas prioridades de investimento revelam com os objetivos esperados.

OT 8: Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral

A equipa de avaliação considera que as prioridades de investimento apontadas neste OT, bem como os principais objetivos esperados (complementados pelos exemplos das principais ações), deverão, em termos gerais, permitir responder de forma eficaz ao desemprego enquanto estrangulamento crítico da economia portuguesa e, por essa via, ajudar a promover a coesão económica e social.

Embora nem todas as prioridades de investimento prevejam uma discriminação positiva em função dos territórios mais desfavorecidos, pelo menos na prioridade 8.8 e na prioridade 8.9 essa discriminação está patente, sendo que, neste último caso, é ainda acautelada a articulação com prioridades de investimento de outros objetivos estratégicos, nomeadamente no âmbito do OT 9, do próprio OT 8 e, ainda, do OT 6. Também na prioridade de investimento 8.2 e na prioridade de investimento 8.5 existe alguma preocupação em promover essa discriminação positiva.

Como aspeto sensível a considerar, recorda-se a ressalva feita na resposta à questão 5.1. relativa ao efeito negativo potencial que a promoção da mobilidade geográfica dos trabalhadores, prevista na prioridade 8.1., poderá ter em termos de coesão territorial.

OT 9: Promover a inclusão social e combater a pobreza

Considera-se que as prioridades de investimento previstas neste OT, assim como os seus principais objetivos esperados, abrangem um vasto número de vertentes que estão globalmente em sintonia com os desafios que se nos colocam em matéria de coesão social e que decorrem dos diagnósticos realizados, incorporando em geral uma dimensão nacional / regional mas, também, de proximidade.

Contudo, desde logo, seria conveniente uma explicitação do que se entende por “serviços sociais”, previstos na prioridade de investimento 9.4, e por “infra-estruturas sociais”, previstas na prioridade 9.7, a fim de melhor se aferir os resultados previstos na perspetiva da coesão territorial.

No quadro destas duas prioridades de investimento, no que à saúde diz respeito, considera-se positiva a tónica dada aos objetivos de requalificação e adaptação de equipamentos existentes, em detrimento de novos investimentos, evidenciando uma preocupação com a racionalização de custos e, portanto, com a sustentabilidade do sistema de saúde, sem, contudo, descuidar a cobertura dos cuidados que lhe estão associados. Considera-se, também, muito oportuna e relevante a ênfase dada à diversificação da oferta de serviços de saúde, adaptando-os às necessidades atuais, o que, do ponto de vista dos exemplos de ações, é visível nos cuidados especializados, nos cuidados primários, nos cuidados hospitalares e nos cuidados continuados.

Nas restantes prioridades, é de sublinhar a tónica dada à economia social, com elevado potencial para promover a coesão territorial, plasmada na prioridade de investimento 9.5 e na 9.9, à abordagem

territorializada presente na prioridade 9.6 e na 9.8, bem como à inclusão ativa para a empregabilidade patente na prioridade 9.1. Nesta última, destacamos pela positiva, para além das ações de formação destinadas ao desenvolvimento de competências para os grupos visados, as ações associadas a contratos locais de desenvolvimento social.

Assim, considera-se que são tidas globalmente em consideração neste OT as necessidades de colmatar desigualdades importantes, quer em termos territoriais quer em termos de grupos populacionais, algo que também emana dos diagnósticos disponíveis sobre coesão.

OT 10: Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida

No que diz respeito a este OT, considera-se igualmente que as prioridades de investimento e os correspondentes objetivos, bem como os exemplos de ações previstas, respondem de forma ajustada às principais necessidades existentes no domínio da coesão social e, portanto, também ao seu diagnóstico.

Destaca-se pela positiva a preocupação em torno do acesso aos serviços de ensino, desde logo ao nível dos ensinos pré-escolar, básico e secundários, com vista a combater as elevadas taxas de abandono escolar precoce. Corretamente, esta preocupação, que está patente na prioridade de investimento 10.1, tem continuidade na prioridade de investimento 10.4, sendo expectável que a rede escolar até ao ensino secundário contribua fortemente para a coesão territorial, garantindo igualdade de acesso em todos os pontos do território nacional. Aqui, é especialmente pertinente o objetivo previsto de reforço da capacidade de oferta da educação pré-escolar, colmatando situações deficitárias que sabemos que existem nos territórios.

Assim, em jeito de conclusão, entende a equipa de avaliação que, no caso específico dos serviços de proximidade (serviços de apoio social, educação/formação, saúde, serviços públicos de emprego e, de um modo mais transversal, à inclusão digital), os objetivos fixados no AP em matéria de coesão territorial são globalmente coerentes com os diagnósticos realizados, muito embora a inexistência de um diagnóstico integrado no país sobre a oferta e as necessidades da procura de serviços de proximidade possa pôr em causa a avaliação dos resultados, o que deve constituir uma preocupação a suprir no futuro.

Os objetivos fixados no Acordo de Parceria em matéria de coesão territorial têm enquadramento efetivo em instrumentos de planeamento territorial e sectorial e, no caso da coesão social por via da existência de serviços de proximidade, encontram eco em diretrizes e metas nacionais sobre cobertura e acesso das populações a serviços de proximidade e sua modulação regional e sub-regional?

Podemos dizer que, para vários domínios setoriais, essa referência é implícita. Nos serviços de saúde, por exemplo, apesar de ainda pouco

explorados no documento, os objetivos estabelecidos parecem estar em linha com as orientações emanadas do Plano Nacional de Saúde, embora não incorporem qualquer ventilação regional ou sub-regional relevante. O mesmo pode ser dito em relação aos serviços de educação e formação, sendo que aqui o documento de referência são as Cartas Educativas. Já em relação aos serviços sociais não existe qualquer enquadramento em instrumentos de planeamento sectorial ou territorial.

De resto, esta lacuna suscitou uma recomendação em sede da recente Avaliação dos Equipamentos de Proximidade, precisamente no sentido de que sejam estabelecidas “diretrizes e metas nacionais sobre cobertura e acesso das populações a serviços de proximidade e sua modulação espacial regional e sub-regional, com decisão política acerca das prioridades para intervenção dos fundos estruturais”.

Quanto ao planeamento territorial, no caso português, confunde-se em grande medida com a própria aplicação dos fundos estruturais, sendo de referir a recente elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento a nível das regiões e o que está previsto em matéria de suporte à implementação dos ITI a nível NUT III. Como referência em matéria de ordenamento permanece o PNPOT.

Os objetivos fixados e os instrumentos e ações previstos no Acordo de Parceria a respeito dos serviços de proximidade são delineados numa ótica de serviço e da sua procura, em detrimento de uma lógica de equipamento e sua oferta (prevendo, designadamente, a prestação de serviços em unidades móveis)?

A resposta à presente subquestão encontra-se condicionada pelo facto dos serviços de proximidade, na versão atual da proposta de AP, não serem alvo do grau de explicitação e pormenor que, porventura, mereceriam, sobretudo no que ao apoio social diz respeito.

É possível, contudo, reconhecer-se uma preocupação global em torno da pertinência e da adequabilidade desses mesmos serviços às efetivas necessidades das populações. Sistematizamos, no Quadro 21, as menções a serviços de proximidade no âmbito dos diversos domínios previstos no AP, comentando o enfoque que é dado à procura e ao serviço.

Para lá dos exemplos citados, é possível identificar também que os propósitos de serviços de proximidade estão patentes na vertente da economia digital (OT 2) em matéria de reforço das aplicações de TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a ciberinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha, ficando aqui clara a preponderância que a procura assume para o fornecimento deste tipo de serviço.

Finalmente, refira-se que a tónica dada à procura e ao serviço é, de resto, alvo de recomendação na já citada Avaliação dos Equipamentos de Proximidade, realizada em 2013, que recomenda, justamente, “planear na ótica do serviço e da sua procura e não do equipamento e da oferta”, sugerindo que em sede de operacionalização se passe por um “processo de planeamento à escala regional e sub-regional ou

municipal” alicerçado em “diagnósticos baseados indicadores de acesso das populações a determinadas ‘valências’ e ‘serviços’, e não a ‘equipamentos’ (distância-tempo, existência de sistemas de apoio à mobilidade, capacidade de acolhimento)”, avaliação essa que é explicitamente citada no AP.

QUADRO 21

SERVIÇOS DE PROXIMIDADE: ÓTICA DE SERVIÇO E DA SUA PROCURA

Prioridades de Investimento	Consistência com as Necessidades
OT 8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	
8.11. Investimento na infraestrutura dos serviços públicos de emprego	Esta prioridade parece ir ao encontro das necessidades acrescidas que os atuais serviços públicos de emprego apresentam, decorrente do agravamento da situação no mercado de trabalho português, com a procura dirigida a tais serviços a ser visivelmente acrescida. Entendemos adequado prever serviços de mobilidade, em particular para cobrir necessidades de zonas pouco (ou nada) dotadas de infraestruturas.
OT 9 - Promover a Inclusão social e combater a pobreza	
9.4. Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis (...)	Da versão do AP em análise, fica claro que esta prioridade visa adaptar a oferta de cuidados de saúde às atuais necessidades da população (em forte mutação, designadamente por via das alterações demográficas e epidemiológicas), associando-as, em muitos casos, a respostas sociais, em resultado, entre outros fatores, da crise económica e financeira que se vive. Assim, a tónica desta prioridade parece estar, de facto, na qualificação das respostas sociais, a par da aposta nos cuidados primários, especializados e continuados, indo ao encontro das principais preocupações do lado da procura. Acresce que não é de excluir a plausibilidade de disponibilização de serviços móveis nestas matérias (aliás, existem já Unidades Móveis de Saúde) ao nível dos cuidados primários.
9.7. Investir na saúde e nas infraestruturas sociais (...)	
9.5. Promoção da economia social e das empresas sociais	Da versão do AP, sobressai uma aposta clara na promoção de novas redes de economia social, que assumem especial acuidade no atual contexto socioeconómico. Parece inquestionável a tónica na procura, mas a eventual fragilidade ao nível do diagnóstico poderá conduzir a algum desajustamento na estruturação destes serviços.
9.9. Apoio às empresas sociais	
OT 11 - Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente	
11.2. Criação de capacidades (...)	Da proposta de AP em análise decorre o intuito claro e explícito de reforçar a capacidade de atuação das redes para a inovação e coesão social (atual Rede Social), o que, tendo, em tese, o lado positivo assinalado na prioridade 9.9., corre, também, o risco de encerrar o seu eventual lado negativo.
OT 10 - Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	
10.4. Desenvolvimento das infraestruturas de ensino e formação	Parece inquestionável que nesta prioridade de investimento são tidas em consideração as efetivas necessidades da procura. Com a exceção da educação pré-escolar (cuja justificação é inquestionável, dado existirem situações deficitárias em vários territórios que vão exigir uma expansão da rede de equipamentos, sobretudo nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto), o que corretamente se propõe é, sobretudo, a requalificação/ modernização das instalações escolares do 1º, 2º e 3º ciclos, a conclusão e requalificação das infraestruturas do ensino secundário e a requalificação/ modernização das infraestruturas de formação, sendo que uma parte dos investimentos de adaptação será para o ensino profissional. Por outro lado, a evolução demográfica e as restrições financeiras, tornam avisada a otimização dos equipamentos que já existem, adaptando-os às novas necessidades dos alunos/formandos, designadamente em termos de preferências por saídas profissionais.

Fonte: equipa de avaliação.

Existem agendas digitais a nível regional, subregional e local que transponham a agenda digital para uma ótica de serviço de proximidade e que garanta igualdade de condições de acesso?

Os pareceres do Comité das Regiões de outubro de 2010 e de outubro de 2011 relativos à Agenda Digital para a Europa identificaram a necessidade particular de criar agendas digitais a nível local para acelerar o aproveitamento máximo das TIC, através de uma colaboração harmonizada a nível local, regional e europeu.

Por sua vez, na definição pela CE das condicionalidades *ex-ante* a cumprir na preparação da Programação 2014-2020 que respeitam aos Crescimento Digital (condicionalidade temática 2.1) e à Infraestrutura de Redes de Nova Geração (condicionalidade temática 2.2.) são feitas, amiudadas vezes, menções à dimensão regional dos trabalhos a desenvolver (e.g. estratégias/ medidas/ planos).

Com este pano de fundo, foi desencadeada em Portugal a preparação de todos os elementos de base que permitem responder às exigências impostas pelas condicionalidades *ex ante* em apreço segundo uma ventilação territorial tripla: Continente, Açores e Madeira. A par disso, é sabido que nas NUT II do Continente estão, também, a ser preparadas agendas digitais regionais, que naturalmente acomodarão em maior ou menor as realidades sub-regionais.

Apesar disso, na proposta de AP que temos em análise, não se identifica uma preocupação particular com as realidades sub-regionais e locais em matéria “digital” (sendo que esta realidade é consistente com a opção expressa no AP de ausência tendencial de apoio a projetos de desenvolvimento de redes de banda larga no próximo período de programação).

Tendo em conta esta realidade, a equipa de avaliação recomenda que se considere no AP uma referência às implicações decorrentes das agendas digitais regionais ou locais, dado que isso permitirá aumentar a eficácia das intervenções globais que venham a ser implementadas e a prossecução dos objetivos previstos na Agenda Portugal Digital aprovada em 2012, contribuindo também para a garantia de uma melhor cobertura territorial e de uma maior igualdade de acesso das populações e das instituições, numa lógica de serviços de proximidade.

O Acordo de Parceria prevê instrumentos especiais para os territórios menos desfavorecidos ou menos desenvolvidos (e.g. DLBC), de modo a dar resposta a situações mais problemáticas em termos de desempenho económico, bem-estar e acesso a bens e serviços considerados essenciais para a qualidade de vida das populações?

A proposta de AP aqui em análise prevê de forma evidente um instrumento regulamentar, de matriz territorial integrada, apto a responder aos desafios sociais, ambientais e económicos atuais dos territórios mais desfavorecidos ou menos desenvolvidos.

Potenciando a experiência de ciclos de programação anteriores na promoção de abordagens integradas do tipo “*bottom up*”, promovidas por comunidades locais, com especial destaque para a abordagem LEADER, o instrumento regulamentar Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) ora proposto visa a concertação estratégica e operacional entre parceiros, no sentido de promover o desenvolvimento local e diversificação das economias de base rural e das zonas pesqueiras e costeiras.

Para além da opção central dos DLBC, fica em aberto a possibilidade deste instrumento mobilizar ao longo do período de programação iniciativas de promoção e de inovação social na resposta a problemas de pobreza e exclusão social. É de realçar também na proposta de AP as prioridades relevantes em matéria de valorização territorial, de coesão e inovação social, num contexto de programação que valoriza abordagens multifundos e intervenções de matriz territorial integrada.

As correspondentes modalidades de investimentos a usar neste instrumento podem, em teoria, incluir incentivos reembolsáveis e não reembolsáveis ou outros mecanismos de apoio. Atendendo à fragilidade das economias rurais, agravada pela atual situação do país, propõe a equipa de avaliação que o modelo de financiamento a adotar para o apoio a EDL-DLBC/LEADER se baseie, sempre que possível, em subvenções não reembolsáveis, acompanhadas de mecanismos que facilitem o acesso complementar por parte dos investidores a financiamento por capitais alheios no mercado.

A experiência de intervenções e de trabalho empenhado dos GAL e dos GAC deverá também constituir garantia de procura permanente de novos modelos de intervenção baseados na criação de soluções locais dirigidas ao aproveitamento de oportunidades que valorizem ativos existentes no património material e de iniciativa potencial de parceiros das Associações de Desenvolvimento Local (e.g. Organizações de Produtores, Misericórdias, Escolas, Coletividades), bem como a intervenção em iniciativas orientadas para a refuncionalização de serviços públicos, contribuindo para uma maior eficácia de cobertura e maior eficiência dos mesmos.

No quadro da coesão económica e considerando o caso particular dos territórios de baixa densidade, entendemos que o AP não deve excluir ou, mesmo, deveria prever ações em continuidade com aquilo que foram as estratégias PROVERE e o programa VALORIZAR.

Os critérios de avaliação de projetos e os níveis de apoio em intervenções previstas com maior impacto potencial na coesão estabelecidos no Acordo de Parceria discriminam positivamente os territórios menos desenvolvidos ou mais desfavorecidos, melhorando o acesso e aumentando a qualidade dos serviços prestados às populações nos domínios em causa?

A versão do AP sobre a qual nos debruçamos não formula qualquer orientação explicitada sobre critérios de avaliação de projetos inseridos em domínios com maior impacto potencial na coesão, o que, limita a

resposta à presente subquestão. Ainda assim, são de realçar vários aspetos presentes no AP que denotam preocupação a este nível com a análise da pertinência dos projetos, o que, tendencialmente, acabará por determinar discriminações positivas em favor de territórios menos desenvolvidos ou mais desfavorecidos (mas, também, de grupos ou franjas populacionais) e, portanto, a indução de mudanças favoráveis em matéria de coesão económica e social.

Logo na sua introdução, a versão do AP dá conta da necessidade de introduzir reorientações de natureza transversal na aplicação dos fundos europeus em Portugal, em resultado, por um lado, das lições de experiência retiradas ao longo dos 25 anos de utilização de fundos europeus e, por outro, dos desafios suscitados pelo atual contexto socioeconómico e financeiro (incluindo, naturalmente, os que respeitam à coesão económica e social).

Nesta linha, uma das áreas de inovação apresentadas prende-se com a orientação para os resultados, previamente definidos, explicando que “tal implica, antes do mais, uma definição de prioridades de intervenção e de estrutura de incentivos (critérios e condicionalidades) devidamente alinhada com a superação de constrangimentos estruturais ao desenvolvimento português (...)” Ora, esta área de inovação abre espaço para a discriminação positiva a que aludíamos.

Mais à frente, reportando-se aos serviços de apoio social, a proposta de AP refere que as decisões de investimento devem ser alvo de uma análise criteriosa da sua pertinência, tendo presente as necessidades existentes e expectáveis e a capacidade de resposta instalada em cada território. Ora, também aqui é possível perscrutar, agora já ao nível das prioridades de investimento, margem de manobra para operacionalizar a referida discriminação.

Conclusões e Recomendações

A temática da coesão territorial está patente na versão preliminar disponível do AP com especial intensidade nos domínios temáticos da Inclusão Social e Emprego e do Capital humano. Em muitas das prioridades de investimento enquadradas nesses domínios, a dimensão sub-regional e local está presente, o que é compatível com a operacionalização de critérios associados à igualdade de condições de acesso a serviços de proximidade.

Não sendo a coesão territorial a principal prioridade para Portugal no novo ciclo de programação, ela não deixa, no entanto, de ter um papel de forte relevo na proposta de AP analisada. Pela positiva, em termos de relevância e prioridade, está também a questão das abordagens integradas de desenvolvimento territorial como instrumento de eleição ao serviço da promoção da coesão territorial. Não apenas se prevê o uso de instrumentos particularmente vocacionados para territórios (DLBC), como também, no âmbito das ITI de nível NUT III, será possível discriminar positivamente, em termos de dotações financeiras, os territórios menos desenvolvidos.

Menos bem tratadas estão as questões relacionadas com a Agenda Digital na sua ventilação territorial, aspeto que pode ter implicações relevantes em matéria de coesão. Por outro lado, no quadro da coesão económica e considerando o caso particular dos territórios de baixa densidade, entendemos que o AP não deve excluir ou, mesmo, deveria prever ações em continuidade com aquilo que foram as estratégias PROVERE e o programa VALORIZAR.

Uma outra fragilidade prende-se com a inexistência de um diagnóstico suficientemente pormenorizado no que respeita ao nível geográfico com que é retratada a realidade da coesão económica. De igual modo, salienta-se o tratamento insuficiente a que os serviços de proximidade foram sujeitos, sendo parcas as suas menções em termos de diagnóstico e pouco claras as suas referências no âmbito dos objetivos temáticos. Estes aspetos enfraquecem a abordagem da coesão que perpassa no AP, condicionando as respostas às subquestões a ela associadas.

Ainda assim, é possível identificar pontos fortes nesta abordagem. Um deles prende-se com a orientação dos serviços de proximidade para a resposta a necessidades da procura que está patente em muitas das prioridades definidas, contrariando a tendência passada para uma liderança pela oferta e, também, para o primado do equipamento sobre o serviço em si. A preocupação em torno da sustentabilidade financeira e ambiental dos diversos equipamentos é, igualmente, justificada.

Atendendo ao que acaba de ser exposto, recomenda-se que se capitalizem no AP estudos já feitos que apresentam diagnósticos mais aprofundados sobre a evolução recente da coesão económica. Recomenda-se, ainda, em momento posterior ao da submissão do AP, a realização de um diagnóstico integrado dos serviços de proximidade que aglutine todas as suas dimensões e que permita ter uma visão territorial – e não apenas setorial – das necessidades e défices a colmatar.

Anexo A – Impacto Macroeconómico dos FEEI

Introdução

O cenário macroeconómico recente em Portugal tem sido caracterizado por um ciclo de variações reais anuais nulas ou negativas do PIB: taxa de variação nula em 2008, -2,9% em 2009, -1,6% em 2011, -3,2% em 2012 e -1,6% em 2013 (previsão de Outono do Banco de Portugal). A exceção nos últimos seis anos foi 2010, ano em que o PIB cresceu 1,9% como resultado dos significativos estímulos orçamentais implementados em 2009-2010. Este desempenho redundou numa taxa de variação média anual de -1,4% entre 2008 e 2013.

A evolução negativa descrita reflete, na verdade, o efeito conjugado de uma crise estrutural progressivamente visível ao longo da última década na economia portuguesa e de uma conjuntura económica desfavorável, iniciada com a crise financeira internacional de 2008.

Efetivamente, ao contrário do que sucedeu nos anos posteriores à adesão à CEE, o desempenho da economia portuguesa no novo contexto da União Económica e Monetária (UEM) enfrentou dificuldades. Desde 1999, a economia portuguesa divergiu em termos reais face aos seus parceiros da União Europeia (UE). No mesmo período e pelo menos até à emergência da crise financeira, outros países (Espanha, Irlanda e novos aderentes de 2004) evidenciaram um comportamento bem mais positivo.

As razões para este comportamento podem ser procuradas nas dificuldades de adaptação ao novo contexto determinado pela entrada na UEM, em particular no que respeita à condução das políticas orçamental e de rendimentos, agravadas pelos desafios criados pelo alargamento de 2004-2007, com a entrada de diversos países pertencentes ao ex-Bloco de Leste, e pela maior penetração no mercado europeu de países *low-cost* ou “baixo rendimento” (nomeadamente a China), na sequência da conclusão do Uruguay Round (1994) e da adesão da China à Organização Mundial de Comércio.

A política de rendimentos deveria ter sido conduzida de forma a impedir o aumento dos custos unitários de trabalho (CUT) acima do ocorrido nos parceiros comerciais, tendo em conta o acréscimo de concorrência por parte dos referidos países *low-cost* e a impossibilidade de usar a taxa de câmbio. Contudo, os CUT em Portugal continuaram a crescer acima dos parceiros da UE, determinando a elevação da taxa de câmbio real e, como tal, uma relevante perda de competitividade externa dos bens e serviços portugueses. A evolução dos CUT decorreu sobretudo de um crescimento insuficiente da produtividade, o qual ficou bem aquém do que seria necessário para permitir alguma aproximação salarial à média europeia sem perda de competitividade externa.

No que respeita à política orçamental, esta deveria ter sido conduzida de modo a, em fases favoráveis do ciclo económico, se conseguir margem de manobra para intervenção em períodos difíceis, permitindo a sua utilização enquanto instrumento de combate aos efeitos negativos

decorrentes de eventuais choques específicos sobre a economia portuguesa. Ao contrário, a política orçamental no período pós-1995 – início da preparação para a moeda única – foi essencialmente pró-cíclica, sendo a descida da taxa de juro da dívida pública aproveitada essencialmente para aumentar a despesa pública em período de expansão. Como resultado, incorreu-se num descontrolo orçamental importante que obrigou – e obriga no momento presente – a políticas restritivas em altura de recessão.

Tal como o Estado, também os agentes económicos privados elevaram de forma substancial o seu nível de endividamento, na sequência da descida das taxas de juro. Como consequência, o peso da poupança privada no PIB decresceu substancialmente, alcançando os níveis mais baixos da história económica portuguesa recente.

A conjugação da redução do nível de poupança da nação com a perda de competitividade comercial determinou uma deterioração profunda das contas externas, em particular do saldo da balança corrente. De facto, o défice da balança corrente e de capital atingiu em diversos anos valores da ordem dos 10% do PIB, tendo sido, em média anual, de 8,1% do PIB no período 1999-2012. Como consequência, a dívida externa líquida portuguesa (medida pela Posição de Investimento Internacional) teve uma evolução explosiva após 1995, passando de valores inferiores a 10% do PIB naquela altura para 117% do PIB em 2012.

Como é sabido, a persistência de elevados défices correntes não é possível no longo prazo, pelo que, mais tarde ou mais cedo, a situação obrigaria a um ajustamento, provavelmente doloroso. Este último acabaria por ser adiado num contexto de acesso fácil ao crédito nos mercados financeiros internacionais durante cerca de uma década. Contudo, a emergência da crise financeira em 2008 e as concomitantes restrições de quantidade e custo de crédito acabaram por precipitar a necessidade de correção dos elevados desequilíbrios macroeconómicos portugueses, no quadro do recurso à assistência financeira externa, proporcionada pelas instituições europeias e pelo FMI.

O programa de ajustamento, em curso desde meados de 2011, combina políticas restritivas ao nível orçamental e de rendimentos, incluindo forte contenção salarial, elevação de impostos e redução da despesa pública, com a necessidade de adoção de “reformas estruturais” em diversas áreas, como a saúde, a educação, a justiça e os mercados imobiliário e de trabalho (Memorandum of Understanding, 2011).

Num período caracterizado por expectativas muito negativas relativamente à evolução da procura e por severas limitações ao financiamento, o investimento foi particularmente afetado. Assim, no cômputo de 2009-2012, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) registou uma variação média anual real de -9,3% no total e de -6,2% na rubrica de máquinas e equipamentos (a mais relevante do investimento empresarial). Note-se que, embora a FBCF total viesse já a registar uma tendência descendente desde 2002, a FBCF em máquinas e equipamentos evidenciou uma expansão significativa até 2008.

Paralelamente, a contração da despesa doméstica (de investimento, mas também de consumo) gerou, como esperado, uma importante

diminuição das importações de bens e serviços, enquanto a busca de alternativas ao mercado doméstico conduziu as empresas portuguesas a um acréscimo significativo do seu esforço de exportação. Deste modo, as exportações de bens e serviços assumiram, a partir de 2010, o papel de principal motor da atividade económica nacional (taxa de variação média anual real de 6,9% em 2010-2012), num contexto de importantes ganhos de quota de mercado.

Consequentemente, observou-se, em 2011 e 2012, uma importante melhoria do saldo da balança de bens e serviços e, por esta via, do saldo da balança corrente e de capital, com este último a atingir um valor positivo de 0,8% do PIB em 2012 (face a -5,8% do PIB em 2011). Tratou-se do primeiro excedente das contas externas desde a Segunda Guerra Mundial. O prolongamento do processo de ajustamento dos balanços quer do sector público quer dos agentes privados, com um movimento simultâneo de redução do investimento e de aumento da poupança, deverá traduzir-se num incremento do excedente externo em 2013, espelhado num saldo positivo da balança corrente e de capital de 3,1% do PIB, de acordo com previsões do Banco de Portugal. A rápida correção do défice das contas externas, proporcionado pelo contexto de acentuada quebra da procura interna, permitiu, entretanto, travar a trajetória ascendente do rácio da dívida externa no PIB.

Contudo, não é certo que a recuperação da atividade económica, que se perspetiva a partir de 2014, e o impulso que daí decorrerá para as importações, não conduza a economia portuguesa de novo a um contexto de défices externos. Tal dependerá do comportamento que as exportações evidenciem por essa ocasião, mas também do padrão de recuperação da despesa interna, ou seja, se esta assentará mais ou menos em rubricas de despesa com elevado grau de conteúdo importado.

De resto, há que referir que é usual que economias em trajetórias de crescimento acentuado registem défices externos, na medida em que tal tende a refletir a entrada de poupança externa para financiar uma dinâmica de investimento (físico e outro) que, a prazo, deverá contribuir para suportar o crescimento do produto potencial do país em causa. No caso da economia portuguesa, dado o elevado nível de endividamento externo alcançado, existem todavia restrições orçamentais ativas que impõem significativos limites ao défice externo. Em concreto, será muito importante que o saldo primário externo (ou seja, o saldo externo descontando os encargos com a dívida externa líquida) não se deteriore para lá do nível necessário para garantir a continuação da redução, ainda que gradual, do rácio da dívida externa líquida no PIB.

Complementarmente, haverá ainda que distinguir entre movimentos de natureza essencialmente conjuntural (como seja a expressiva queda das importações de bens dos últimos dois anos) e fenómenos de cariz aparentemente estrutural, como sejam os excedentes continuamente crescentes da balança de serviços em Portugal (que passou de um saldo de 0,4% do PIB em 1995 para 5,3% em 2012), com destaque para aqueles evidenciados na balança de pagamentos tecnológica e de viagens e turismo.

Ainda no que diz respeito à componente da crise estrutural, refira-se que a evolução desfavorável nesta vertente foi claramente sinalizada pela estagnação e queda do PIB potencial nos últimos anos. Atendendo à evolução de outros indicadores relacionados com alguns dos habituais determinantes do produto potencial, os sinais apontam no mesmo sentido. Assim, comparando o desempenho da economia portuguesa na primeira metade da década de 90 do séc. XX com os nove anos mais recentes no que toca diversos indicadores de potencial de crescimento, destacam-se os seguintes dados:⁵

- Taxa de variação do PIB potencial: 3,9% (1990-1994); 0,7% (2005-2009); -0,8% (2010-2013).
- Taxa de variação da Produtividade Total de Fatores (PTF): 1,4% (1990-1994); -0,1% (2005-2009); 0,7% (2010-2013);
- Taxa de variação do *stock* de capital líquido: 4,4% (1990-1994); 1,8% (2005-2009); -0,4% (2010-2013),
- Taxa de desemprego natural (estimada pela NAWRU): 5,4% (1990-1994); 9,3% (2005-2009); 13,9% (2010-2013).

Embora a identificação detalhada das causas primárias (e dos contributos respetivos) da aparente estagnação/redução do potencial de crescimento da economia portuguesa exija um tratamento estatístico formal dos dados estatísticos disponíveis (em particular no que toca o comportamento da PTF e do *stock* de capital), fica clara desta primeira leitura a deterioração das condições estruturais subjacentes ao funcionamento da atividade económica em Portugal na última década.

Neste contexto, parece pertinente a consideração de dois níveis de avaliação prospetiva dos impactos macroeconómicos das intervenções no âmbito dos FEEL. Um primeiro nível atende à lógica de fundo subjacente a estas intervenções, a qual se remete para a geração de efeitos de longo prazo por via da alteração da estrutura produtiva nacional e, deste modo, para os desejados impactos positivos sobre o produto potencial e sobre a balança corrente estrutural. Um segundo nível incide sobre os impactos macroeconómicos de mais curto prazo e, conseqüentemente, avaliados numa óptica de procura/despesa agregada. Pretende-se, assim, ter em consideração o papel suplementar dos fundos europeus enquanto instrumento de gestão de conjuntura, na vertente de apoio reforçado ao financiamento do investimento e de suporte à base exportadora nacional.

Assim, quanto às metodologias de avaliação prospetiva dos impactos macroeconómicos das intervenções realizadas ao abrigo dos FEEL, procurou-se, num primeiro plano, a aferição dos efeitos diretos, indiretos e induzidos (efeitos de acelerador e multiplicador da procura). Foi implementada uma metodologia baseada na estimação econométrica de um modelo de Vetores Autorregressivos (VAR), adequada à aferição dos efeitos de acelerador e de multiplicador num horizonte temporal de curto/médio prazo. A partir dos resultados anteriores, foi construído um cenário macroeconómico previsionial para

⁵ A fonte para estes valores é a Comissão Europeia/AMECO (disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco). NAWRU é o acrónimo para *Non-Accelerating Wages Rate of Unemployment*.

o período 2014-2020 que capta os efeitos sobre o PIB do lado da procura agregada, bem como efeitos relacionados sobre o emprego, contas externas e contas públicas, associados à aplicação em Portugal dos fundos europeus integrados nos FEEI.

Num segundo nível, em exercício separado, o objetivo foi elaborar uma previsão global dos impactos das intervenções no âmbito dos FEEI sobre o produto potencial recorrendo à metodologia da função produção agregada teórica aplicada ao caso da economia portuguesa. Este exercício assentou, crucialmente, na estimação das elasticidades/taxas de retorno social associadas aos fatores produtivos identificáveis (designadamente, capital físico, capital humano e inovação/I&D).

A.1. Impacto Macroeconómico dos FEEI – Análise de Curto Prazo

Metodologia

Tratando-se o presente exercício de uma avaliação *ex ante*, assenta, necessariamente, numa análise sem informação sobre os montantes de despesa executada no âmbito dos FEEI. Consequentemente, sem informação detalhada ao nível dos ramos de atividade e dos produtos a quem é dirigida a procura originada por essa despesa, a análise do seu impacto macroeconómico teve que ser conduzida considerando-se choques de despesa sobre a economia a um nível agregado.

Neste contexto, a metodologia de previsão de impactos baseou-se na estimação de um modelo econométrico agregado de Vectores Autorregressivos (VAR) com base em dados históricos para a economia portuguesa e cálculo das respectivas Funções de Resposta a Impulsos. Em concreto, estimou-se um modelo VAR na forma reduzida de dimensão 12x12 (ou seja, com 12 variáveis macroeconómicas endógenas), implementado via factorização recursiva dos erros de estimação (decomposição de Cholesky) para calcular as Funções de Resposta a Impulsos ortogonais.

A especificação de base de um VAR na forma reduzida pode ser escrita, de forma genérica, como:

$$X_t = B_0 + \sum_i^k B_i X_{t-i} + \varepsilon_t$$

onde X_t representa um vector de variáveis endógenas (PIB, taxa de inflação, emprego, etc.), B_0 um termo constante, B_i a matriz de coeficientes das variáveis endógenas com o i -ésimo desfasamento temporal e ε_t um vector contendo os termos aleatórios na forma reduzida. Depois da seleção do número de desfasamentos k de acordo com os critérios de informação de Hannan-Quinn e de Akaike e após escolhida a ordenação de Cholesky para as variáveis endógenas, a equação acima é estimada pelo método OLS, como habitual.

As variáveis endógenas consideradas em valor trimestral a preços constantes foram: PIB, FBCF, consumo privado, consumo público, exportações de bens e serviços, importações de bens e serviços, remunerações do trabalho, rendimentos de empresa e propriedade, impostos diretos e contribuições para a segurança social. Considerou-se também o emprego, em milhares de indivíduos, e a taxa de inflação, medida pela variação trimestral do deflator do consumo privado.

Os dados estatísticos tiveram como fonte as séries trimestrais longas do Banco de Portugal (disponíveis em www.bportugal.pt). Embora estas séries cubram o período 1977-2011, para fins de estimação do modelo VAR usou-se o subperíodo 1992-2011, dada a evidência de ocorrência de quebras de estrutura para o subperíodo anterior. As séries foram estacionarizadas recorrendo às primeiras diferenças logarítmicas, o que deixou 80 observações livres por variável para o procedimento de estimação.

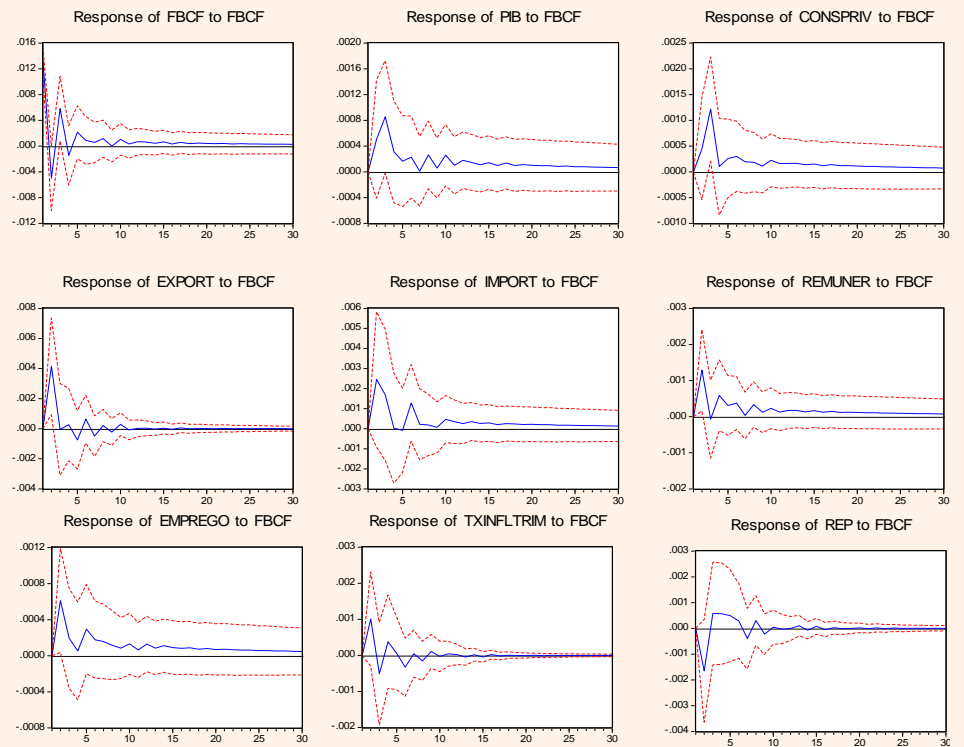
Tal como em exercícios passados de avaliação de impactos macroeconómicos, considerou-se que os FEEI terão impacto na economia por via da despesa pública executada, tendo-se procedido à sua decomposição entre consumo público, FBCF e transferências correntes. Seguidamente, procedeu-se à simulação do impacto dos FEEI com base no modelo VAR estimado, considerando choques exógenos sobre o consumo público, a FBCF e o consumo privado (neste último caso, com vista a captar o choque por via das transferências para as famílias, depois de devidamente corrigidos pela sua propensão média ao consumo). Em particular na aferição da magnitude do choque sobre a FBCF, foram também tidos em conta os níveis de referência para a adicionalidade associada aos FEEI, como plasmados no documento do Acordo de Parceria 2014-2020 (ver Quadro 40).

O modelo VAR, como metodologia de aferição de impactos macroeconómicos do lado da procura, capta o facto da despesa executada por via dos FEEI se traduzir num adicional de procura final (investimento e consumo público) e de rendimento disponível (por via de transferências para os particulares e de subsídios às empresas) que implicarão um aumento da produção nacional e das importações, para satisfazer, direta e indiretamente, essa procura adicional. Tal originará novo aumento do rendimento disponível das famílias que induzirá, por seu turno, um efeito multiplicador sobre a produção e as importações através do aumento da procura de bens de consumo.

Os gráficos A.1 e A.2 dão conta das Funções de Resposta a Impulsos das principais variáveis endógenas calculadas a partir de um choque inicial sobre, respetivamente, a FBCF e o consumo público aplicado ao VAR estimado.

GRÁFICO A.1

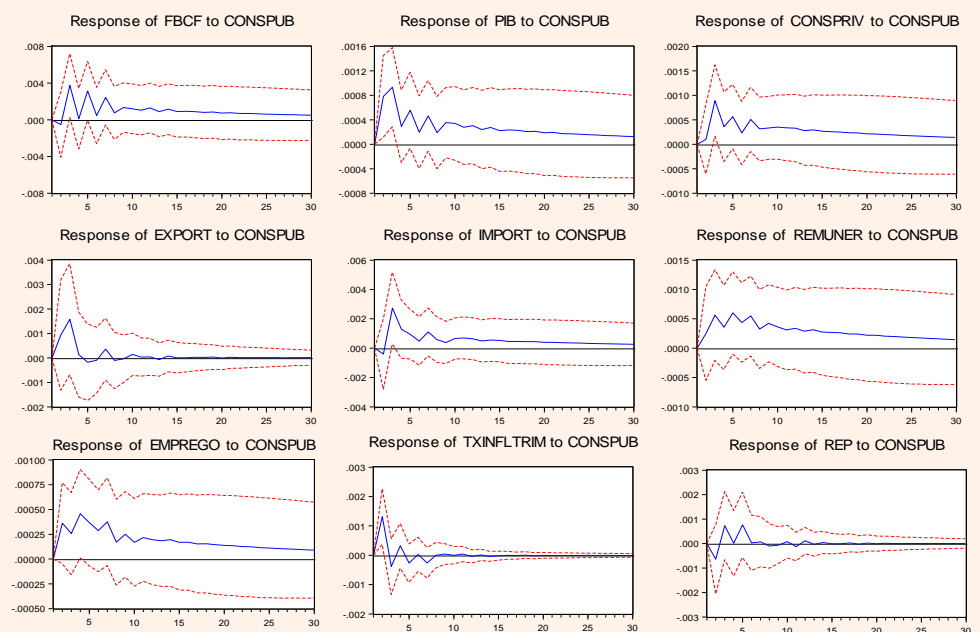
FUNÇÕES DE RESPOSTA A IMPULSOS – CHOQUE INICIAL SOBRE A FBCF (± 2 DESVIOS-PADRÕES DE CHOLESKY)



Fonte: elaboração própria

GRÁFICO A.2

FUNÇÕES DE RESPOSTA A IMPULSOS – CHOQUE INICIAL SOBRE O CONSUMO PÚBLICO (± 2 DESVIOS-PADRÕES DE CHOLESKY)



Fonte: elaboração própria

Na análise subsequente dos impactos macroeconómicos globais, considerou-se, como pressuposto técnico, que os choques de despesa no âmbito da execução dos FEEI ocorrerão distribuídos de forma homogénea ao longo dos 28 trimestres que compõem o período de execução 2014-2020, em linha com o considerado no documento do Acordo de Parceria 2014-2020 (ver Quadro 38 desse documento).

Análise dos impactos macroeconómicos

Impacto sobre o PIB

O impacto sobre o PIB decorre dos efeitos acumulados dos choques de despesa ao longo dos 28 trimestres que compõem o período de execução 2014-2020 (ver Gráfico A.3 e Quadro A.1), aferidos pelo modelo VAR estimado, tal como descrito na secção anterior.

Em termos anuais, o impacto previsto sobre o PIB face ao valor anual de 2013 passará de 763 milhões de euros, em 2014, para um máximo de 3818 milhões de euros, em 2020. Segundo os resultados de estimação, e de acordo com o pressuposto de que a execução dos FEEI termina no último trimestre de 2020, o impacto sobre o PIB começará a reduzir-se no segundo trimestre de 2021.

Em termos de desvio percentual médio anual (face ao valor de 2013), o impacto previsto deverá subir de 0,46%, no primeiro ano, para 2,31%, no último ano de execução, o que equivalerá a um impacto médio anual de 1,57%.

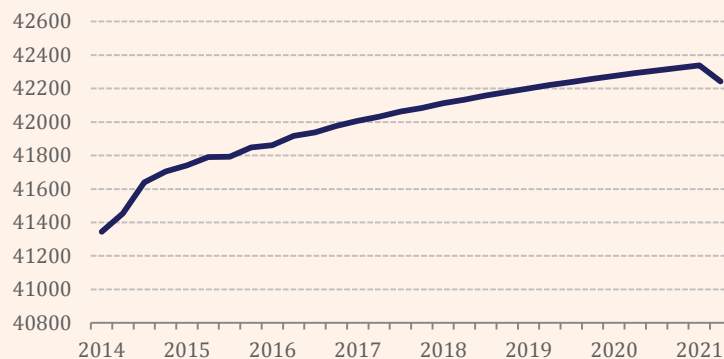
Por comparação, note-se que o impacto sobre o PIB estimado para a execução do QREN, em termos de desvios percentuais médios anuais (face ao cenário sem QREN), foi de 1,2% na avaliação *ex ante* para o período de execução 2007-2013 e de 0,9% na avaliação intercalar para o período de execução 2008-2009.⁶

QUADRO A.1
SÍNTESE DOS IMPACTOS MACROECONÓMICOS DOS FEEI

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média 2014-2020
Desvios médios anuais face a 2013 (%)								
PIB	0,46	1,08	1,40	1,70	1,94	2,14	2,31	1,57
Emprego	0,30	0,73	0,97	1,17	1,34	1,49	1,61	1,09
Desvios médios anuais face a 2013 (pontos percentuais)								
Balança de Bens e Serviços / PIB	1,40	1,04	0,80	0,57	0,39	0,23	0,10	0,65
Saldo Orçamental Primário / PIB	-0,20	0,01	0,11	0,20	0,27	0,33	0,38	0,16

Fonte: elaboração própria

⁶ Dados constantes da *Avaliação do Impacto Macroeconómico do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013*, Relatório Final, Observatório do QREN, Março 2011.

GRÁFICO A.3**IMPACTO TOTAL NO PIB TRIMESTRAL (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, MILHÕES DE EUROS)**

Fonte: elaboração própria

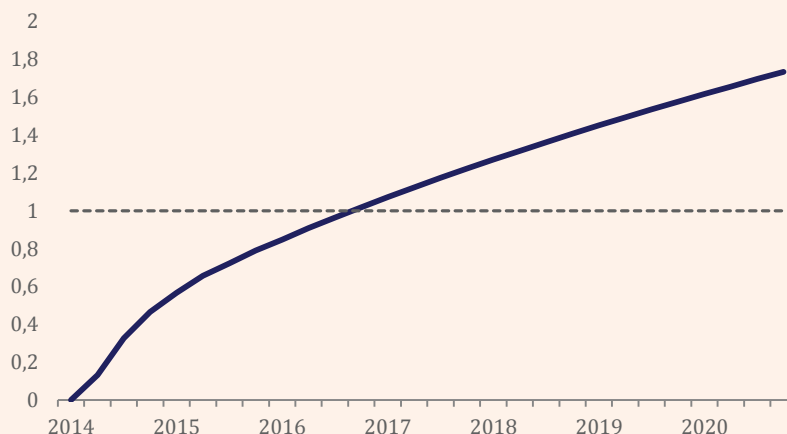
Em princípio, o impacto dos FEEI na atividade económica nacional será tanto mais elevado quanto maior for o peso da respectiva despesa no PIB. Contudo, interessará também analisar a sua eficiência em termos do seu impacto por cada euro de despesa, isto é, no que respeita o efeito multiplicador da despesa executada sobre a atividade económica. Para tal, calculou-se, a partir dos resultados das previsões efectuadas para o período 2014-2020, o somatório do valor atualizado dos desvios trimestrais do PIB face a 2013 atribuíveis aos FEEI e comparou-se com o somatório do valor atualizado da despesa trimestral efectuada.

Aplicando a taxa de desconto usual de 3%, de modo a se ter em conta a preferência intertemporal, obtiveram-se valores superiores a 1 a partir do 12º trimestre após o início da execução dos FEEI (início de 2017).⁷ Ou seja, prevê-se que mais de metade do período de execução (2017-2020) se caracterize por uma rentabilidade líquida positiva da despesa no âmbito dos FEEI (multiplicador da despesa executada superior a 1) (ver Gráfico A.4).

⁷ Uma análise de sensibilidade mostra que este resultado é robusto a modificações na taxa de desconto. Por exemplo, com uma taxa de desconto nula os valores superiores a 1 ocorrem a partir do 13º trimestre, enquanto com uma taxa de desconto de 6% ocorrem a partir do 11º trimestre.

GRÁFICO A.4

PIB ADICIONAL ACUMULADO POR EURO DE DESPESA PÚBLICA VIA FEEI (VALORES ACTUALIZADOS A UMA TAXA DE DESCONTO DE 3%)



Fonte: elaboração própria

Impacto sobre o emprego e a produtividade do trabalho

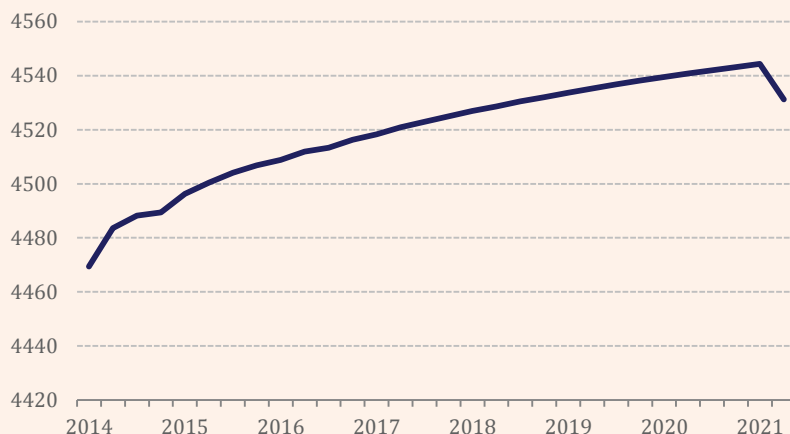
O impacto previsto sobre o emprego resulta igualmente dos efeitos acumulados dos choques de despesa ao longo dos 28 trimestres que compõem o período de execução 2014-2020 (ver Gráfico A.5 e Quadro A.1), aferidos pelo modelo VAR estimado.

Em termos anuais, o impacto previsto sobre o emprego face ao valor anual de 2013 passará de 20 mil indivíduos, no final de 2014, para 74 mil, no final de 2020. Tal como no caso do PIB, o impacto sobre o emprego começará a reduzir-se no segundo trimestre de 2021, dois trimestres após o fim do período de execução dos FEEI.

Em termos de desvio percentual médio anual (face ao valor de 2013), o impacto previsto deverá fixar-se entre 0,3% no primeiro ano e 1,61% no último ano de execução, ascendendo o impacto médio anual a 1,09%.

A trajetória prevista para o emprego deverá seguir essencialmente a trajetória do PIB ao longo período de execução, embora com uma intensidade globalmente menor, implicando assim uma subida da produtividade do trabalho medida pelo rácio do PIB face ao emprego no horizonte temporal em análise (ver Gráfico A.6).

GRÁFICO A.5
 IMPACTO TOTAL NO EMPREGO (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, MILHARES DE INDIVÍDUOS)



Fonte: elaboração própria

GRÁFICO A.6
 IMPACTO TOTAL NO PIB TRIMESTRAL POR TRABALHADOR (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, EUROS)



Fonte: elaboração própria

Impacto sobre as contas externas

No que diz respeito às contas externas, o enfoque da análise recai sobre o efeito induzido dos FEEI sobre as exportações e importações de bens e serviços. Em paralelo com este efeito sobre a balança de bens e serviços, dever-se-á ter em conta que ocorrerá, naturalmente, um efeito direto positivo dos FEEI nas balanças corrente e de capital por via do seu registo contabilístico nas rubricas de transferências correntes e de capital, mas que não se encontra evidenciado na análise que se segue.

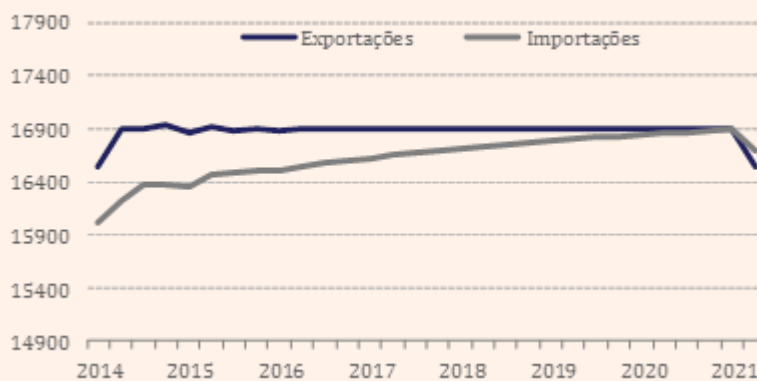
Como ilustram os Gráficos A.7 e A.8 e o Quadro A.1, espera-se um impacto positivo no saldo da balança corrente, por intermédio da balança de bens e serviços, no período de execução 2014-2020. Tal refletirá um efeito inicial significativo de indução do acréscimo do investimento suportado pelos FEEI sobre as exportações. Este efeito positivo vai diminuindo ao longo do período devido à indução de importações à medida que ocorre uma subida global de despesa agregada. As previsões apontam para que, após o fim do período de execução, o regresso das exportações ao seu nível inicial seja mais rápido que o das importações, implicando nessa ocasião uma deterioração do saldo da balança de bens e serviços face ao referencial médio de 2013.

Em termos de desvio médio anual (face ao valor de 2013), o impacto previsto sobre o rácio da balança de bens e serviços no PIB deverá passar de um máximo de 1,4 pontos percentuais (p.p.) no primeiro ano para 0,1 p.p. no último ano de execução, ascendendo o impacto médio anual a 0,65 p.p. (ver Quadro A.1).

Haverá, assim, que realçar que o impacto previsto (positivo) para o período de execução 2014-2020 contribuirá para o reforço, no curto/médio prazo, da capacidade de financiamento líquida da Nação atingida em 2012-2013 e, deste modo, para o alívio das restrições financeiras externas do país.

GRÁFICO A.7

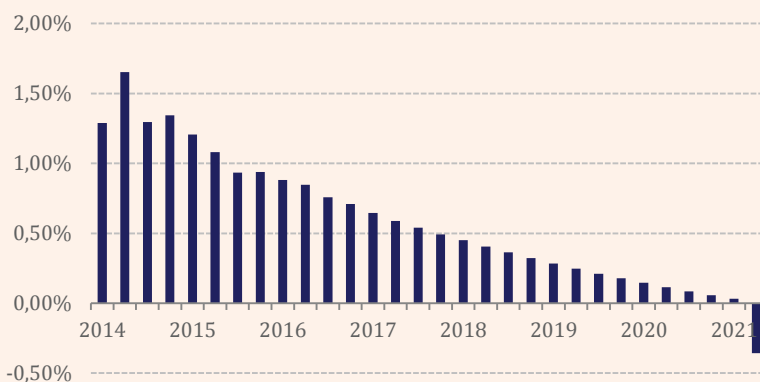
IMPACTO TOTAL NAS EXPORTAÇÕES E NAS IMPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, MILHÕES DE EUROS)



Fonte: elaboração própria

GRÁFICO A.8

IMPACTO TOTAL NO SALDO DA BALANÇA DE BENS E SERVIÇOS (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, % DO PIB)



Fonte: elaboração própria

Impacto sobre as contas públicas

Quanto ao impacto global previsto sobre as contas públicas atribuível aos FEEI, a sua mensuração foi feita considerando, pelo lado da despesa pública, as rubricas que se espera que sejam diretamente afectadas no período de execução e, pelo lado da receita pública, a receita respeitante ao co-financiamento comunitário direto ao Orçamento do Estado e o efeito induzido sobre a receita fiscal por via da expansão da base tributária das contribuições para a segurança social e dos principais impostos diretos e indiretos. Como pressuposto técnico, considerou-se que as taxas médias de tributação se manterão constantes ao longo de todo o período 2014-2020.

Como ilustram o Gráfico A.9 e o Quadro A.1, espera-se que o impacto no saldo orçamental primário em rácio do PIB seja negativo apenas nos primeiros cinco trimestres do período de execução, tornando-se positivo e crescente a partir daí. Tal decorrerá essencialmente do impacto positivo dos FEEI sobre o PIB e, por essa via, sobre as receitas fiscais face a 2013, num contexto de estabilidade do acréscimo trimestral de despesa pública. Assim, o impacto sobre o saldo orçamental primário passará de um valor de -139 milhões de euros (-0,34% do PIB), no primeiro trimestre de 2014, para +152 milhões de euros (0,36% do PIB), no último trimestre de 2020. Em termos de desvio médio anual face ao valor de 2013, o impacto previsto sobre o rácio do saldo orçamental primário no PIB será positivo e ascenderá a 0,16 p.p. (ver Quadro A.1). Ou seja, os FEEI induzirão, na média de 2014-2020, superávit das contas públicas face ao referencial de 2013

Relativamente às distintas rúbricas de receitas públicas, destaque-se o impacto positivo sobre as contribuições para segurança social (em

valor absoluto) e sobre os impostos indiretos (em termos relativos face às receitas fiscais totais).

As previsões apontam para que, com o fim do período de execução, os efeitos dos FEEI sobre as contas públicas se tornem ainda mais positivos (acima dos 0,5% do PIB), num contexto em que a despesa pública (líquida da receita respeitante ao co-financiamento comunitário) termina, mas permanecem os efeitos induzidos sobre a base tributária e, portanto, sobre a receita fiscal.

Haverá, assim, que realçar o facto do impacto positivo previsto, tanto para o período de execução como de pós-execução, contribuir significativamente para a consolidação das contas públicas.

GRÁFICO A.9

IMPACTO TOTAL NO SALDO ORÇAMENTAL PRIMÁRIO (DESVIO FACE AO VALOR MÉDIO TRIMESTRAL DE 2013, % DO PIB)



Fonte: elaboração própria

Impacto Macroeconómico dos FEEI – Análise de Longo Prazo

Metodologia

A análise do impacto macroeconómico dos FEEI no longo prazo remete, necessariamente, para o lado da oferta e para a geração de efeitos por via da alteração da estrutura produtiva nacional. Deste modo, o exercício de avaliação assentou, nesta vertente, na aferição dos impactos sobre o PIB potencial da economia e, por essa via, sobre o equilíbrio macroeconómico externo.

Em concreto, recorreu-se à medição (no presente caso, de cariz prospetivo, dado tratar-se de um exercício de avaliação *ex ante*) dos efeitos sobre os determinantes do produto potencial com base na metodologia da função produção agregada teórica aplicada ao caso da economia portuguesa. Neste âmbito, procurou-se ter em conta, em particular, o impacto da despesa (direta, indireta e induzida) esperada no quadro dos FEEI na acumulação de capital físico, capital humano e de inovação/I&D, enquanto *inputs* determinantes do produto potencial.

Numa formulação genérica, considerou-se:

$$Y^p = F(L, K_1, K_2, K_3, \dots)$$

onde $F(.)$ representa uma função produção caracterizada por substituíbilidade imperfeita de fatores produtivos, Y^p o PIB potencial da economia, L o emprego potencial (calculado a partir dos dados para a população ativa e da estimativa empírica para a taxa de desemprego natural, aferida pela NAIRU ou a NAWRU) e $K_i, i = 1, 2, 3, \dots$, os serviços associados às diferentes tipologias de *stock* de capital consideradas (capital físico, humano, de I&D, etc.).

Um aspeto central no processo de aferição do referido impacto macroeconómico diz respeito à estimação das taxas de retorno social associadas (usualmente sob a forma de elasticidades) aos factores produtivos considerados. No presente caso, recorreu-se às estimativas econométricas obtidas independentemente pela literatura para as taxas de retorno social, em particular as respeitantes às diferentes tipologias de capital consideradas como *inputs* na função de produção agregada teórica.⁸

Análise dos impactos sobre o PIB potencial e sobre as contas externas

Mais uma vez se faz notar que, tratando-se o presente exercício de uma avaliação *ex ante*, aquele assenta, necessariamente, numa análise sem informação sobre os montantes de despesa executada no âmbito dos FEEI e sem informação detalhada ao nível das respetivas tipologias de investimento.

Neste contexto, o efeito sobre o PIB potencial foi calculado, em primeira mão, considerando as previsões ao nível agregado quanto à adicionalidade atribuível aos FEEI no que toca: (i) a acumulação de *stock* de capital físico, (ii) o número médio de anos de escolaridade na população ativa e (iii) a trajetória do *stock* de conhecimento tecnológico, ao longo dos anos que compõem o período de execução (2014-2020).

A partir de 2020, considerou-se a hipótese de estabilização do *stock* de capital físico no nível previsto para esse ano face a 2013, dado que não ocorrerá mais FBCF ao abrigo dos FEEI e que o efeito induzido sobre a própria FBCF é muito reduzido (sempre inferior a 20 milhões de euros) e decrescente ao fim de três anos, de acordo com o modelo VAR estimado na secção anterior. Quanto aos restantes factores, considerou-se a manutenção da trajetória anterior de crescimento do *stock* de conhecimento tecnológico e do número médio de anos de escolaridade, designadamente em compatibilidade com o aumento do rácio de I&D no PIB, a redução da taxa de abandono escolar precoce e o incremento do peso da população com ensino superior ou equiparado entre os 30-34 anos, tal com preconizado pelas metas para Portugal no âmbito da

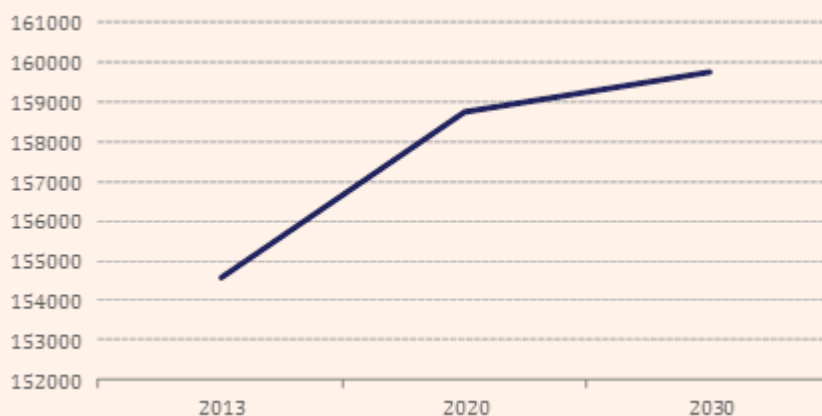
⁸ A análise efetuada teve particularmente em conta Duarte e Simões (2001), "A especificação da função de produção macroeconómica em estudos de crescimento económico", *Estudos do GEMF*, nº 10, e Comissão Europeia (2010), "The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps", *European Economy, Economic Papers*, 420.

Estratégia Europa 2020. Finalmente, a evolução do emprego potencial considerada no período 2013-2030 refletiu a taxa de variação prevista para a população residente no âmbito das projeções demográficas para Portugal (variação de -3,74% entre 2012 e 2030),⁹ ajustada pelo aumento esperado da taxa de emprego, de acordo com as metas para Portugal no quadro da Estratégia Europa 2020.

Segundo os resultados do exercício realizado, o valor do PIB potencial passará para 158721 milhões de euros em 2020 e para 159750 milhões de euros em 2030, na sequência dos efeitos induzidos pelos FEEI (ver Gráfico A.10). Tendo em conta que, de acordo com a Comissão Europeia, o PIB potencial estimado para a economia portuguesa em 2013 é de 154596 milhões de euros,¹⁰ os desvios do PIB potencial face a 2013 atribuíveis aos FEEI serão então de 2,67% e 3,33% em 2020 e 2030, respetivamente.

GRÁFICO A.10

IMPACTO SOBRE O PIB POTENCIAL (DESVIO FACE AO VALOR DE 2013, MILHÕES DE EUROS)



Fonte: elaboração própria

Adicionalmente, importa também analisar, embora igualmente ao nível agregado, o impacto de longo prazo sobre o equilíbrio externo. À semelhança da análise do impacto macroeconómico de curto prazo, manter-se-á o enfoque sobre a balança de bens e serviços, enquanto determinante predominante do saldo da balança corrente.

Neste contexto, um aspeto central da análise será agora o comportamento da orientação exportadora da economia portuguesa no longo prazo, o qual tenderá a ser função da posição de Portugal em termos de fatores dinâmicos de competitividade. Medido, em termos agregados, pelo rácio das exportações de bens e serviços no PIB, o indicador de orientação (ou intensidade) exportadora aumentou significativamente nos últimos três anos, passando de 30,2% no

⁹ Veja-se, por exemplo, ONU (2013), *Human Development Report*.

¹⁰ A fonte destes dados é a base de dados *on-line* da Comissão Europeia /AMECO (disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco).

primeiro semestre de 2010 para 40,6% no primeiro semestre de 2013, o que constitui o valor mais elevado das últimas duas décadas.¹¹

Assim, considerando a hipótese (conservadora) de que o impacto estrutural dos FEEI sobre a orientação exportadora agregada da economia permitirá que aquela estabilize nos valores registados em 2013, o já referido acréscimo de produto potencial induzido pelos FEEI deverá corresponder igualmente a um acréscimo estrutural de exportações líquidas de bens e serviços nos anos subsequentes.

Nesse cenário, a previsão do impacto estrutural na balança de bens e serviços dos FEEI será positivo de 1669 milhões de euros em 2020 e de 2085 milhões de euros em 2030. Dito de outro modo, o peso desses acréscimos estruturais no PIB potencial do respetivo ano ascenderá a 1,05% em 2020 e 1,31% em 2030, o que compara com um superáвите registado da balança de bens e serviços no primeiro semestre de 2013 de 1,29% do PIB (efetivo).

¹¹ A fonte destes dados é o INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre 2013 (disponível em www.ine.pt).

Anexo B - Estratégia Europa 2020 – Ponto de Situação das Metas em Portugal

O Governo de Portugal elaborou um documento, de Abril de 2013, que caracteriza o ponto de situação das metas da Estratégia Europa 2020 em Portugal.

Objetivo “Reforço da I&D e da Inovação”

No âmbito deste objetivo, a meta nacional traduz-me numa proporção da despesa em I&D no PIB entre 2,7% e 3,3%.

Uma análise da evolução deste indicador em Portugal demonstra que tem existido um crescimento do peso da I&D no PIB na última década, até 2009, observando-se uma redução entre 2009 e 2011 (quadro B.1). Salienta-se ainda que, não obstante o crescimento observado, Portugal está ainda abaixo da média da UE27 que é de cerca de 2%.

QUADRO B.1

EVOLUÇÃO DA DESPESA EM I&D EM PORTUGAL, POR SETOR DE EXECUÇÃO (% DO PIB)

Setor de Execução	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Total	0,77	0,71	0,78	1,17	1,64	1,5
Empresas	0,25	0,24	0,30	0,60	0,78	0,69
Estado	0,16	0,12	0,11	0,11	0,12	0,11
Ensino Superior	0,28	0,27	0,28	0,35	0,60	0,57
IPSFL	0,08	0,08	0,09	0,11	0,14	0,12

Fonte: IPCTN 2011.

Objectivo “Mais e Melhor Educação”

No âmbito da Estratégia Europa 2020, o Objetivo “Mais e Melhor Educação” consubstancia-se em 2 metas a atingir em Portugal:

- Taxa de abandono escolar precoce igual ou inferior a 10,0%;
- % População com ensino superior ou equiparado entre 30-34 anos igual ou superior a 40,0%.

Nos últimos anos, a evolução da taxa de abandono escolar precoce tem revelado um decréscimo significativo, realçando o esforço de Portugal na recuperação dos défices de educação e de formação da população portuguesa. A redução acentuada no segmento populacional entre os 18 e os 24 anos (quadro B.2) é justificada pela aposta na qualificação da população portuguesa e nos diversos programas de combate ao abandono escolar e aos programas de educação e formação de adultos.

QUADRO B.2

EVOLUÇÃO DA TAXA DE ABANDONO ESCOLAR PRECOCE EM PORTUGAL (% POPULAÇÃO ENTRE 18 E 24 ANOS)

2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012
44,2	41,2	38,8	36,9	31,2	23,2	20,8

Fonte: Governo de Portugal, Estratégia Europa 2020: Ponto de Situação das Metas em Portugal, dados do Eurostat

No que respeita ao indicador “Percentagem da população com qualificação ao nível do ensino superior na faixa etária dos 30-40 anos” também se observa uma evolução positiva (quadro B.3). A taxa de diplomados do ensino superior mais que duplicou nos últimos 11 anos. Destaca-se, nesta evolução, o papel da abertura à possibilidade de acesso ao ensino superior a maiores de 23 anos, integrados ou não no mercado de trabalho: entre 2005 e 2011, o número de alunos inscritos no ensino superior pela via dos “maiores de 23 anos” passou de 760 para 8.200. Destacam-se também as políticas em vigor neste período de atribuição de bolsas de estudo a estudantes mais carenciados, contribuindo para a diminuição do abandono escolar e a melhoria das qualificações da população.

QUADRO B.3

PERCENTAGEM DA POPULAÇÃO COM QUALIFICAÇÃO AO NÍVEL DO ENSINO SUPERIOR NA FAIXA ETÁRIA DOS 30-40 ANOS EM PORTUGAL

2000	2005	2007	2009	2011	2012
11,3	17,7	19,8	21,1	26,1	27,2

Fonte: Governo de Portugal, Estratégia Europa 2020: Ponto de Situação das Metas em Portugal, dados do Eurostat

Objetivo “Clima/Energia”

Os objetivos da Europa 2020 em matéria de Sustentabilidade Ambiental tem em vista 3 metas, no domínio da eficiência energética, das energias renováveis e das emissões de gases de efeitos de estufa.

A definição da Estratégia para a Eficiência Energética tem por objetivo tornar a eficiência energética numa prioridade da política energética, tendo em conta, por um lado, que Portugal não possui recursos fósseis endógenos, nem volume suficiente de compras de energia primária para influenciar preços de mercado (price taker) e, por outro, que os incrementos na eficiência energética promovem a proteção ambiental e a segurança energética com uma relação custo-benefício favorável.

O objetivo inicial dos planos de ação de eficiência energética nos vários Estados-Membros era reduzir anualmente, até 2016, o

equivalente a 1 por cento do consumo médio de energia final em 2001-2005. À luz da Diretiva n.º 2012/27/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro, relativa à eficiência energética (Nova Diretiva Eficiência Energética), o objetivo foi redefinido para um limite máximo ao consumo de energia primária em 2020 (com base em projeções PRIMES realizadas em 2007) equivalente a uma redução de 20 por cento (24,0 Mtep [milhões de toneladas equivalentes de petróleo], excluindo usos não-energéticos).

O aumento da eficiência em 16,5 por cento entre 2005 e 2011 coloca Portugal bem posicionado para o cumprimento do objectivo de um ganho de 20 por cento (face a 2005):

QUADRO B.4 EFICIÊNCIA ENERGÉTICA EM PORTUGAL

2005	2011
Ano base	16,5%

Fonte: Governo de Portugal, Estratégia Europa 2020: Ponto de Situação das Metas em Portugal, dados da Direção Geral de Energia e Geologia / ADENE – Agência para a Energia

No que respeita à incorporação de fontes de energia renovável (FER) no consumo de energia final, a meta nacional para 2020 é que este rácio atinga os 31%. Relativamente à evolução recente deste e de outros indicadores de utilização de fontes de energia renováveis em Portugal, destaca-se:

- A incorporação de FER no consumo bruto de energia elétrica, para efeitos de cumprimento da Diretiva 2001/77/CE, foi de 48,9 por cento em 2010.

- Em 2010 o peso das FER no total da energia primária atingiu o valor mais elevado de sempre (23 por cento).

- Portugal foi, em 2010, o 3º país da UE-15 com maior incorporação de energias renováveis. A posição de Portugal, reforçou-se relativamente a 2009, devido ao forte aumento na produção hídrica (86 por cento) e ao acréscimo de 21 por cento na produção eólica.

Para o cumprimento da meta de FER no consumo final bruto de energia em 2020 serão incorporados 59 % de energia renovável na eletricidade. Para tal, em 2020, Portugal deverá registar um total de 15.816 MW de potência instalada, que, face ao valor verificado em 2011 (ano em que se registou um total de potência renovável instalada 10.603 MW), corresponde a um aumento de 49 por cento. Em termos de energia elétrica produzida a partir de FER, o aumento previsto para o horizonte de 2020 será de 29 por cento, correspondente a 31.978 GWh, face aos 24.826 GWh registados em 2011.

QUADRO B.5
 PERCENTAGEM DE ENERGIAS RENOVÁVEIS NO CONSUMO DE ENERGIA FINAL EM PORTUGAL

2010	2011
24,6%	27,3%

Fonte: Governo de Portugal, Estratégia Europa 2020: Ponto de Situação das Metas em Portugal, dados da Direção Geral de Energia e Geologia

Portugal tem ainda como objetivo limitar o crescimento das suas emissões fora do Comércio Europeu de Licença de Emissões (CELE) em mais 1% até 2020, tendo por base o ano de 2005, prevendo-se, pelas projecções verificadas no âmbito do “Roteiro Nacional de Baixo Carbono” que esta meta será atingida.

Cabe ainda referir que no contexto do Protocolo de Quioto e do Acordo Europeu de Partilha de Responsabilidades, Portugal deverá limitar o crescimento das suas emissões a um máximo de +27 por cento face a 1990, no período 2008 a 2012, meta que será alcançada.

Os valores relativos aos anos de 2010 e 2011, tendo por base o ano de 2005, indicam reduções de 6 e 8 por cento, respectivamente, de emissões de GEE (quadro B.6), sendo de referir que estes valores são influenciados pela redução do PIB no contexto da atual crise económica e financeira.

QUADRO B.6
 REDUÇÃO DAS EMISSÕES DE GEE, PORA DO CELE (ANO BASE =2005), PORTUGAL

2010	2011
-6,0%	-8,0%

Fonte: Governo de Portugal, Estratégia Europa 2020: Ponto de Situação das Metas em Portugal, dados da APA, IP

Objetivo “Aumentar o Emprego”

Portugal assumiu como meta nacional alcançar, até 2020, uma taxa de emprego de 75% entre a população dos 20 aos 64 anos.

A evolução deste indicador tem sido desfavorável nos últimos anos, situando-se nos 69,1% em 2011 (quadro B.7) Destaca-se o papel adverso da crise económica e financeira que, por via do seu impacto negativo na capacidade das empresas em manter ou criar postos de trabalho, leva à redução da taxa de emprego.

QUADRO B.7

TAXA DE EMPREGO PARA A POPULAÇÃO DOS 20 AOS 64 ANOS EM PORTUGAL (%)

2001	2003	2005	2007	2009	2011
73,9	72,9	72,3	72,6	71,2	69,1

Fonte: Governo de Portugal, Estratégia Europa 2020: Ponto de Situação das Metas em Portugal, dados do Eurostat / Labour Force Survey.

Objetivo “Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais”

A meta nacional em Portugal, no âmbito deste objetivo, consiste na redução de pelo menos 200 mil pessoas em situação de pobreza até 2020. A nível europeu, esta meta é baseada numa combinação de três indicadores:

- nº de pessoas em risco de pobreza monetária relativa;
- nº de pessoas a viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho;
- nº de pessoas em situação de provação material severa.

Da análise da evolução recente destes indicadores (quadro B.8), destacam-se os seguintes pontos:

- Portugal tinha, em 2011, 2.601 mil indivíduos em situação de pobreza e/ou exclusão, menos 92 mil que no ano anterior e menos 156 mil face a 2008.

- Em 2011, Portugal regista 1.919 mil indivíduos abaixo da linha de pobreza, mais 16 mil que no ano anterior, mas menos 48 mil face a 2008.

- Em 2011, a proporção da população com menos de 60 anos a viver em agregados familiares com muito baixa intensidade de trabalho baixou, tendo-se registado menos 34 mil indivíduos, contrariamente à evolução dos anos anteriores. No cômputo geral, face a 2008, a população praticamente excluída do mercado de trabalho aumentou em cerca de 149 mil indivíduos.

- Quanto ao indicador que reflete a taxa de privação material severa, cujos resultados dizem respeito ao ano de inquérito, tem-se registado um decréscimo contínuo desde 2008. Em números absolutos, saíram desta situação no último triénio, cerca de 148 mil indivíduos, sendo a descida em 2011, de cerca de 77 mil indivíduos.

QUADRO B.8
POPULAÇÃO EM RISCO DE POBREZA E/OU EXCLUSÃO SOCIAL, PORTUGAL, 2008-2011 (EM MILHARES)

	2008	2009	2010	2011
Em risco de pobreza e/ou exclusão social	2.757	2.648	2.693	2.601
Varição ano-a-ano	104	-109	45	-92
Varição face a 2008		-109	-64	-156
Em risco de pobreza monetária relativa	1.967	1.898	1.903	1.919
Varição ano-a-ano	49	-69	5	16
Varição face a 2008		-69	-64	-48
A viver em agregados com muito baixa intensidade de trabalho	517	567	700	666
Varição ano-a-ano	-75	50	133	-34
Varição face a 2008		50	183	149
Em privação material severa	1.029	965	958	881
Varição ano-a-ano	14	-64	-7	-77
Varição face a 2008		-64	-71	-148

O indicador “em risco de pobreza monetária” reporta-se a rendimentos do ano anterior.

Fonte: Governo de Portugal, Estratégia Europa 2020: Ponto de Situação das Metas em Portugal, dados do EU-SILC 2004-2011 / Eurostat

Anexo C – Avaliação da Relevância e da Coerência das Prioridades de Investimento: Quadros-Resumo

QUADRO C.1

DOMÍNIO TEMÁTICO COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO:
RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DAS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO

Prioridade de Investimento	Comentário
OT 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	
1.1. Fomento da infraestrutura e das capacidades de investigação e inovação (I&I) a fim de desenvolver a excelência na I&I, e a promoção de centros de competência, nomeadamente os de interesse europeu	Esta dirige-se essencialmente à consolidação e, em certos domínios tecnológicos, expansão do sistema de I&D a montante das empresas, sendo que os objetivos prosseguidos devem ser articulados com as estratégias de especialização inteligente e com as necessidades tecnológicas da economia. Essa articulação deve ser entendida como uma prioridade e não deve significar o abandono do apoio mais transversal a projetos de I&D em todas as áreas científicas.
1.2. Promoção do investimento [...] das empresas em inovação e investigação, o desenvolvimento de ligações e sinergias entre empresas, centros de I&D e o ensino superior, em especial no domínio de desenvolvimento de produtos e serviços, transferência de tecnologia, inovação social e aplicações de interesse público, estimulação da procura, redes, clusters e inovação aberta através de especialização inteligente [...], apoio tecnológico e investigação aplicada, linhas piloto, recursos humanos, ações precoces de validação de produtos, capacidades avançadas de produção e primeira produção de tecnologias seminais essenciais, bem como difusão de tecnologias de interesse geral	Esta prioridade está centrada na promoção da I&D empresarial e no apoio ao investimento inovador de grandes empresas. Engloba ainda o apoio a um conjunto de plataformas e interações que promovem uma maior articulação do sistema de inovação (cooperação entre empresas, entre empresas e centros de conhecimento, estratégias coletivas, etc.) e a promoção de emprego científico e tecnológico nas empresas. A I&D empresarial deve ser vista como a principal componente do esforço de crescimento da despesa em I&D em % do PIB. Considera-se particularmente adequada a inclusão do apoio ao emprego científico nas empresas nesta prioridade.
OT 2 - Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade	
2.3. Reforço das aplicações de TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a ciberinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha	Consideramos adequado o ênfase dado à questão da administração em rede, em particular aos serviços que potenciem a cooperação e a articulação entre serviços da AP com benefício claro para a sociedade. Contudo, atendendo às dotações financeiras, importa clarificar se o tema da formação está a ser considerado no âmbito dos OT 8 e 11.
OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura	
3.1. Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, inclusive através de viveiros de empresas.	Consideramos adequada a prioridade dirigida ao empreendedorismo, incluindo ações coletivas e apoio a projetos individuais, abrangendo de forma relevante, mas não exclusivamente, o empreendedorismo tecnológico. Quanto às infraestruturas de incubação, para além da sua capacitação e consolidação, não deve ser excluído o apoio seletivo e devidamente fundamentado à expansão.
3.2. Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME, tendo especialmente em vista a sua internacionalização	Consideramos adequada a prioridade direcionada para o <i>up grading</i> dos modelos empresariais, incluindo ações coletivas e apoio individual, com grande ênfase na internacionalização das PME, quer na perspetiva de aprofundamento da penetração e presença em mercados tradicionais quer na perspetiva de penetração em novos mercados.
3.3. Apoio à criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	Esta prioridade tem um âmbito muito alargado, devendo incluir o apoio ao investimento físico em projetos inovadores. Quanto a outras dimensões de qualificação das estratégias das PME (como, por exemplo, no domínio da economia digital e no domínio da eficiência energética) é desejável que venham a ser implementadas ações estruturantes de âmbito nacional, sem prejuízo de outras ações coletivas focadas em sub-universos específicos.
3.4. Apoio à capacidade das PME para participarem nos processos de crescimento e	A prioridade 3.4 deve englobar a promoção da concentração empresarial, pela via do apoio a processos de fusão e aquisição de

inovação

empresas que tenham em vista a consecução de massas críticas e de sinergias substantivas indutoras da competitividade empresarial e da sua capacidade de atuação no mercado global.

OT 7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas

7.1. Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE - T)

Estas 4 prioridades estão adequadas quer na perspetiva da competitividade (melhores conetividades e logística de exportação) quer na perspetiva da sustentabilidade (mobilidade mais sustentável). Considera-se que a prioridade 7.2. não deve excluir liminarmente investimentos dirigidos à resolução de pontos de estrangulamento e/ou de sinistralidade na rede viária.

7.2. Melhoria da mobilidade regional, com a ligação dos nós secundários e terciários à infraestrutura da RTE - T;

7.3. Desenvolvimento de sistemas de transportes ecológicos e com baixa emissão de carbono, nomeadamente os transportes fluviais e marítimos, os portos e as ligações multimodais [...]

7.4. Desenvolvimento e reabilitação de um vasto sistema ferroviário interoperável e de elevada qualidade.

OT 8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral

8.5. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança (incluindo o financiamento da componente FSE de projetos apoiados no âmbito dos OT 1,2 e 3)

Consideramos adequado que a promoção da adaptação de trabalhadores e empregadores à mudança seja um objetivo prioritário da estratégia de promoção da competitividade e internacionalização da economia portuguesa. O objetivo prioritário identifica corretamente os múltiplos níveis em que a necessidade de capacitação dos agentes para enfrentar processos de mudança é decisiva: ao nível dos trabalhadores, mas também dos empregadores; ao nível das empresas privadas, mas também das entidades do setor público.

OT 11 - Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente

11.1./11.3. Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem

Trata-se de uma prioridade muito relevante, carecendo de uma melhor articulação com a prioridade do OT 2, uma vez que ambas contribuem para os mesmos grandes objetivos. Assim, importa clarificar as complementaridades entre elas. Considera-se que esta prioridade deve englobar ações ao nível da administração central, mas também ao nível da administração local, dando continuidade à modernização administrativa apoiada no quadro do QREN.

QUADRO C.2
DOMÍNIO TEMÁTICO INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO:
RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DAS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO

Prioridade de Investimento	Comentário
OT 8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral	
8.1. Acesso ao emprego para os candidatos a emprego e os inativos, incluindo iniciativas locais de emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores	Considera-se adequada a prioridade dirigida ao acesso ao emprego de desempregados e inativos. Recomenda-se a clarificação do papel reservado à formação enquanto instrumento de promoção da empregabilidade destes grupos. Recomenda-se também uma clarificação do papel atribuído à mobilidade laboral e do modo como se pretende conciliar a sua promoção com o grande objetivo de redução de assimetrias territoriais.
8.2. Integração sustentável dos jovens no mercado laboral, em especial dos que não estão em situação de emprego, ensino ou formação	Concorda-se com esta prioridade. Tal como em 8.1, recomenda-se a possibilidade de esta prioridade incidir também em investimentos no domínio da formação dos jovens-alvo. Recomenda-se uma articulação cuidada entre os objetivos das prioridades 8.1 e 8.2 de modo que os investimentos realizados ao seu abrigo não produzam essencialmente efeitos redistributivos entre os dois grupos a que cada uma se dirige.
8.3. Emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas	Estas prioridades visam o mesmo objetivo e, assim sendo, devem ser implementadas de forma coordenada. Estas prioridades devem diferenciar-se claramente da prioridade 3.1. Recomenda-se a sua concentração em projetos de menor dimensão promovidos por ativos desempregados, sem prejuízo de estas iniciativas, quando bem-sucedidas, poderem beneficiar sequencialmente dos estímulos disponibilizados no âmbito da prioridade 3.1.
8.8. Desenvolvimento dos viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas e criação de empresas	
8.4. Igualdade entre homens e mulheres e a conciliação da vida profissional e privada	Prioridade adequada. Considerar a Inclusão Digital como um dos fatores que poderá contribuir para esta prioridade conduzindo à adoção de ferramentas que potenciem e facilitem esta igualdade e conciliação.
8.5. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança	Concorda-se com esta prioridade. Recomenda-se a sua clara separação relativamente às prioridades 8.1 e 8.2, e a clarificação do modo como a adaptação à mudança é promovida no caso dos trabalhadores para quem mudança implica inevitavelmente a perda de emprego e no caso em que tal adaptação é condição de manutenção do emprego.
8.6. Envelhecimento ativo e saudável	Prioridade adequada. Considerar a Inclusão Digital como um dos fatores que poderá contribuir para esta prioridade, facilitando a atividade apesar das restrições naturais impostas pela condição do envelhecimento.
8.7. Modernização e a consolidação das instituições do mercado de trabalho, incluindo medidas destinadas a aumentar a mobilidade laboral transfronteiras	Prioridade insuficientemente caracterizada. A consolidação das instituições do mercado de trabalho é uma prioridade justificável, sobretudo imediatamente após um período em que se realizaram importantes reformas. No entanto, a referência a medidas destinadas a aumentar a mobilidade transfronteiras sugere uma interpretação restritiva da prioridade que importa clarificar. Recomenda-se que a medida se dirija à consolidação das reformas estruturais introduzidas no domínio das instituições do mercado de trabalho e maximização dos seus potenciais positivos.
8.11. Investimento na infraestrutura dos serviços públicos de emprego	Prioridade adequada.
8.9. Apoio ao crescimento propício ao emprego através do desenvolvimento do potencial endógeno como parte integrante de uma estratégia territorial para áreas específicas, incluindo a conversão de regiões industriais em declínio e a maior acessibilidade e desenvolvimento de determinados recursos naturais e culturais	A criação de emprego pela via do desenvolvimento do potencial endógeno é, à semelhança do que acontece pela via do reforço das PME e dos diferentes setores de atividade, fundamental. No entanto, recomenda-se que à semelhança do que acontece com os restantes domínios motores da criação de emprego, esta prioridade seja subordinada ao OT 3, já que as estratégias territoriais de valorização dos recursos endógenos devem mobilizar investimento empresarial de todos os tipos de empresas, incluindo as de média e grande dimensão. Em alternativa, deve-se articular a implementação desta prioridade com a abertura de concursos temáticos no quadro dos sistemas de incentivos.

OT 9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza

9.1. Inclusão ativa, em especial com vista a melhorar a empregabilidade	Prioridade adequada. Recomenda-se a clarificação da fronteira relativamente às prioridades temáticas 8.1 e 8.2 no caso de beneficiários de rendimento social de inserção, nomeadamente assegurando que a promoção da sua inclusão ativa assume uma carácter de majoração (e não alternativo) relativamente ao acesso a intervenções do mesmo tipo desenhadas para indivíduos desempregados ou inativos não pertencentes a grupos desfavorecidos ou especialmente vulneráveis. Considerar a Inclusão Digital como um dos fatores que poderá contribuir para esta prioridade.
9.3. Luta contra as discriminações com base no sexo, origem étnica ou racial, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual	Prioridade adequada.
9.4. Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, mormente cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral	Prioridade adequada e consistente quer com as prioridades definidas em sede do Plano Nacional de Saúde (2012-2016), quer com o diagnóstico que resulta das sucessivas edições da Carta Social.
9.7. Investir na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, para a redução das desigualdades de saúde e para a transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária	Prioridade adequada e consistente quer com as prioridades definidas em sede do Plano Nacional de Saúde (2012-2016), quer com o diagnóstico que resulta das sucessivas edições da Carta Social.
9.5. Promoção da economia social e das empresas sociais	Prioridades adequadas, e que, em grande parte, prosseguem os mesmos objetivos, recomendando-se a coordenação na implementação das mesmas.
9.9. Apoio às empresas sociais	
9.6. Estratégias de desenvolvimento local lideradas pelas comunidades locais	Prioridades adequadas. Recomenda-se a clarificação da fronteira entre as duas.
9.8. Apoio à regeneração física, económica e social das comunidades e zonas urbanas e rurais desfavorecidas	

OT 11 - Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente

11.2. Criação de capacidades para as partes interessadas que operam no domínio do emprego, do ensino e das políticas sociais, e o estabelecimento de pactos setoriais e territoriais de preparação de reformas a nível nacional, regional e local	Prioridade adequada.
---	----------------------

QUADRO C.3

DOMÍNIO TEMÁTICO CAPITAL HUMANO:

RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DAS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO

Prioridade de Investimento	Comentário
OT 10 - Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida	
10.1. Intervenções específicas dirigidas à prevenção e redução do abandono escolar precoce	Dados os elevados níveis de abandono escolar precoce e os baixos níveis de qualificação da população portuguesa no contexto europeu, consideramos adequada esta prioridade.
10.2. Melhoria da qualidade, da eficiência e da abertura do ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações	Considera-se muito pertinente a aposta na melhoria dos níveis de participação da população no ensino superior. As medidas adotadas devem apostar numa melhor articulação entre a oferta de ensino superior e a procura de mão-de-obra qualificada, tendo em vista a melhoria da empregabilidade dos diplomados e a potenciação dos efeitos de transferência de conhecimento e de requalificação do tecido produtivo.
10.3. Melhoria do acesso à aprendizagem ao longo da vida, a atualização das aptidões e das competências dos trabalhadores e o aumento da pertinência do ensino e da formação para o mercado de trabalho, incluindo a melhoria da qualidade do ensino e formação profissionais e a criação e desenvolvimento de regimes de ensino e aprendizagem profissional, tais como os sistemas de ensino duais	É pertinente que a aprendizagem ao longo da vida deva ser considerada como uma prioridade de investimento. Este aspeto é importante quer do ponto de vista das qualificações da população, em particular dado a elevada proporção de adultos com baixas qualificações, quer do ponto de vista da adaptação da oferta formativa à procura de qualificações intermédias ao nível nacional e regional. Há também a necessidade de apostar na melhoria da formação dos formadores, no sentido de maximizar a eficácia e eficiência destes investimentos.
10.4. Desenvolvimento das infraestruturas de ensino e formação	Ao nível das infraestruturas, esta prioridade é adequada. Há no entanto que realçar que a aposta deve ser na requalificação das instalações que não beneficiaram do programa intensivo de intervenções da última década, bem como na modernização e adaptação dos espaços existentes. Este aspeto revela-se particularmente importante num quadro de diversificação da oferta formativa de carácter profissional (nomeadamente no ensino secundário).

QUADRO C.4
DOMÍNIO TEMÁTICO SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS:
RELEVÂNCIA E COERÊNCIA DAS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO

Prioridade de Investimento	Comentário
OT 4 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores	
4.1. Promoção da produção e distribuição de fontes de energia renováveis	A prioridade de intervenção tem coerência com o objetivo temático. Clarificar melhor quais as fontes de energia renovável que se pretende priorizar e enquadrar a valorização energética a partir de biomassa.
4.2. Promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas (indústria, edifícios e frotas)	Esta prioridade de investimento deverá ser articulada com a prioridade 3.3. do OT3.
4.3. Apoio à utilização da eficiência energética e das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação social	Sugere-se que esta prioridade de intervenção seja desagregada entre o setor dos edifícios públicos e o setor da habitação social, pois, embora a prioridade de intervenção seja semelhante, o enquadramento da sua implementação e dotação financeira deverão ser diferenciados.
4.4. Desenvolvimento e aplicação de sistemas de distribuição inteligentes a níveis de baixa e média tensão	Consideramos adequada a prioridade, direcionada de forma relevante para as redes de baixa e média tensão.
4.5. Promoção de estratégias de baixa emissão de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente, as zonas urbanas, incluindo a promoção de mobilidade urbana	Consideramos que esta prioridade de investimento deverá estar direcionada preferencialmente para as zonas urbanas. Deve incluir a promoção da mobilidade suave. Sugerimos uma articulação com a prioridade de investimento 6.5.
OT5 - Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos	
5.1. Apoio ao investimento [...] para a adaptação às alterações climáticas;	Consideramos adequada a prioridade dirigida aos investimentos necessários para a adaptação às alterações climáticas tendo por base a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas assim como de Planos de ação local e regional para adaptação às alterações climáticas. Importa considerar como é que esta prioridade de investimento será articulada com o OT1 tendo em vista a criação de mecanismos de atualização dinâmica de cenários climáticos e socioeconómicos e de disponibilização de informação que sirvam de base à estratégia de adaptação às alterações climáticas.
5.2. Promoção de investimentos para abordar riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes.	Com esta prioridade de intervenção consegue-se uma melhor focagem das intervenções necessárias para prevenir e gerir o risco, nomeadamente conhecer o risco, preparar e gerir a catástrofe, além de uma focalização forte nas questões de proteção do litoral.
OT6 - Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	
6.1. Superação das importantes necessidades de investimento no setor dos resíduos, de modo a satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União	A prioridade é adequada no sentido em que identifica o setor a intervir [resíduos] e a razão da intervenção [cumprir metas definidas para Portugal], o que em consequência já permite antever a tipologia de ações a desenvolver.
6.2. Superação das importantes necessidades de investimento no setor da água, de modo a satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União	A prioridade é adequada no sentido em que identifica o setor a intervir [água] e a razão da intervenção [cumprir metas definidas para Portugal]. No entanto, considera-se que esta intervenção deveria explicitar melhor a tipologia de ações a desenvolver.
6.3. Proteção, promoção e desenvolvimento do património cultural e natural e proteção e ordenamento dos recursos geológicos	Consideramos que existe uma sobreposição entre esta prioridade e a prioridade 6.4 no que respeita ao património natural. Assim, esta prioridade deve diferenciar-se mais claramente da prioridade 6.4 para que fique claro que a prioridade 6.3 se dirige essencialmente ao património cultural, excluindo desta prioridade o património geológico, que deverá ser considerado numa prioridade própria. Ainda assim, a inclusão da temática dos recursos geológicos carece de justificação uma vez que não decorre dos constrangimentos e prioridades identificados no Acordo de Parceria nem nos pressupostos que lhe deram origem. Encontra-se, no entanto, publicada a Estratégia Nacional para os Recursos Geológicos e respetivo Plano de Ação, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2012, de 11 de setembro. Neste contexto, as ações consideram-se adequadas.
6.4. Proteção e reposição da biodiversidade, a	Prioridade adequada e coerente com o diagnóstico (admitindo que

proteção e reabilitação dos solos e a promoção de serviços ligados a ecossistemas, incluindo a rede NATURA 2000 e infraestruturas verdes

resolução das lacunas de conhecimento atualmente existentes se encontram abrangidas por esta prioridade) e com a globalidade dos objetivos nesta matéria assumidos por Portugal até 2020 e pela UE em matéria de biodiversidade e dos seus serviços.

Deverá ser clarificada a sobreposição com a prioridade 6.3

6.5. Ações para melhorar a qualidade do ambiente urbano, [...] a regeneração de instalações industriais abandonadas e a redução da poluição do ar

Esta prioridade de intervenção aborda temas que, embora distintos, se podem complementar, e que estão devidamente articulados nos resultados. No que diz respeito ao ambiente urbano sugerimos uma melhor clarificação das ações e articulação com a prioridade de investimento 4.5.

Chama-se a atenção que a prossecução das ações de regeneração de passivos industriais ainda carece de legislação específica em matéria de descontaminação de solos.

6.6. Promoção de tecnologias inovadoras para melhorar a proteção ambiental e eficiência de recursos nos setores da água, dos resíduos e da proteção dos solos, bem como para reduzir a poluição atmosférica;

Estas prioridades de intervenção carecem de justificação bem, como da definição de objetivos e resultados esperados.

Por outro lado, tratam-se de prioridades cuja operacionalização poderá ser mais adequada na OT1 (6.6) e OT3 (6.7)

6.7. Apoio à transição industrial para uma economia com eficiente gestão de recursos, bem como a promoção do crescimento verde

Anexo D – Avaliação dos Resultados Esperados: Quadros-Resumo

QUADRO D.1

DOMÍNIO TEMÁTICO COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO:
RESULTADOS ESPERADOS POR PRIORIDADE DE INVESTIMENTO

Prioridade de Investimento	Principais Objetivos	Principais Resultados	Comentário
OT 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação			
1.1. Fomento da infraestrutura e das capacidades de investigação e inovação (I&I) a fim de desenvolver a excelência na I&I, e a promoção de centros de competência, nomeadamente os de interesse europeu	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar a produção científica de qualidade e reconhecida internacionalmente, orientada para a especialização inteligente e visando estimular uma economia de base tecnológica e de alto valor acrescentado, privilegiando a excelência, a cooperação e a internacionalização - Reforçar a inserção das infraestruturas do SCTN nas redes internacionais de I&D&I - Reforçar a transferência de conhecimento científico e tecnológico para o setor económico, promovendo maior eficácia no Sistema de Inovação Nacional e a criação de valor económico 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do número de participações portuguesas no Horizon 2020 - Aumento do número de registo de patentes de entidades do Sistema Científico e Tecnológico - Aumento das receitas próprias das entidades do SCTN como proxy do reforço da prestação de serviços destas entidades a empresas e de processos de patenteamento/licenciamento 	Os objetivos e os resultados já apresentam uma boa especificação, sendo até excessiva no caso dos principais resultados (por exemplo, ao objetivo de aumentar a produção científica de qualidade e reconhecida internacionalmente deverá estar associado um resultado relacionado com o nº de publicações científicas).
1.2. Promoção do investimento [...] das empresas em inovação e investigação, o desenvolvimento de ligações e sinergias entre empresas, centros de I&D e o ensino superior, em especial no domínio de desenvolvimento de produtos e serviços, transferência de tecnologia, inovação social e aplicações de interesse público, estimulação da procura, redes, clusters e inovação aberta através de especialização inteligente [...], apoio tecnológico e investigação aplicada, linhas piloto, recursos humanos, ações precoces de validação de produtos, capacidades avançadas de produção e primeira produção de tecnologias seminais essenciais, bem como difusão de tecnologias de interesse geral	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar o investimento empresarial em I&D&I, reforçando a ligação das empresas às entidades do SCTN e promovendo o aumento das atividades económicas intensivas em conhecimento e a criação de valor baseado na inovação - Reforçar as redes e outras formas de parceria e cooperação que visem o reforço da inovação e da internacionalização de empresas e cadeias de valor, promovendo a especialização inteligente - Reforçar as competências de I&D&I e a valorização internacional das empresas através da contratação de recursos altamente qualificados - Aumentar o investimento empresarial em atividades inovadoras, promovendo o aumento da produção transacionável e internacionalizável e a progressão na cadeia de valor 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da % de despesa das empresas em I&D em relação ao volume de negócios, nos setores transacionáveis - Aumento da % de empresas que cooperam entre si ou com outras instituições no âmbito das atividades de inovação - Aumento do número de doutorados nas empresas - Aumento da % de empresas que introduziram inovações de produto e/ou processo 	Quanto aos objetivos, entendemos que deveriam ser referidos os da atração do IDE.

OT 2 - Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade			
2.3. Reforço das aplicações de TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a ciberinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha	- Reforçar a disponibilidade de serviços em rede por parte da administração e serviços públicos, contribuindo para uma melhoria do desempenho das funções de interação do Estado com os cidadãos e com os agentes económicos	- Aumento da % de disponibilização de serviços públicos online dirigidos a cidadãos - Aumento da % de disponibilização de serviços públicos online dirigidos a empresas	Nada a comentar
OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura			
3.1. Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, inclusive através de viveiros de empresas	- Promover o empreendedorismo qualificado e criativo	- Aumento do número de empresas criadas em setores relevantes (indústria da alta e média alta tecnologia; serviços intensivos em conhecimento e indústrias criativas)	Nada a comentar.
3.2. Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME, tendo especialmente em vista a sua internacionalização	Reforçar a capacitação empresarial para a Internacionalização, promovendo o aumento das exportações e a visibilidade internacional de Portugal	- Aumento da intensidade exportadora das PME	Os objetivos e os resultados deveriam ser mais específicos, distinguindo, nomeadamente, o aumento da exportação para mercados tradicionais e a diversificação geográfica de mercados.
3.3. Apoio à criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	Reforçar a capacitação empresarial das PME para o desenvolvimento de produtos e serviços	- Aumento da relevância das vendas de novos produtos no volume de negócios das PME	Sugere-se que os resultados considerem uma ou duas dimensões adicionais, ainda que, nos indicadores de resultado, se venha a privilegiar os relacionados com novos produtos e serviços.
3.4. Apoio à capacidade das PME para participarem nos processos de crescimento e inovação	Melhorar as condições de financiamento das empresas para a Inovação e Internacionalização (capital e dívida), promovendo o aumento do investimento e do emprego	- Indicador relativo ao financiamento global a PME (e.g. stock de empréstimos a Sociedades Não Financeiras – PME por parte do sistema financeiro)	Considera-se que o objetivo está formulado em termos muito gerais e os resultados formulados em termos muito específicos. Os objetivos e os resultados devem-se reportar aos diferentes segmentos visados pelos instrumentos de engenharia financeira (por exemplo, financiamento das <i>early stages</i> , financiamento para o crescimento, financiamento de tesouraria, etc...).
OT 7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas			
7.1. Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes	- Desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transportes e logística inseridas nas RTE-Transportes, por forma a aumentar a	- Redução da proporção de custos de transporte no valor das vendas das empresas	Nada comentar.

(RTE- T)	competitividade das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e a movimentação de pessoas e bens	exportadoras	
7.2. Melhoria da mobilidade regional, com a ligação dos nós secundários e terciários à infraestrutura da RTE- T;	- Eliminação de constrangimentos nas ligações dos nós secundários e terciários da rede de transportes à rede principal, promovendo a ligação, articulação, interoperabilidade e intermodalidade com as RTE- Transportes, com vista à promoção da competitividade das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e a movimentação de pessoas e bens ao nível local e regional	- Ganhos de tempo de transporte para as empresas alvo de intervenções de projetos de mobilidade rodoviário do tipo “last-mile”	Nada a comentar.
7.3. Desenvolvimento de sistemas de transportes ecológicos e com baixa emissão de carbono, nomeadamente os transportes fluviais e marítimos, os portos e as ligações multimodais [...]	- Desenvolvimento dos sistemas, equipamentos e infraestruturas de transporte e logística nos modos marítimo-portuário e fluvial, plataformas multimodais e ligações multimodais, por forma a aumentar a competitividade das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e a movimentação de pessoas e bens	- Aumento do volume de mercadorias movimentadas nos portos não RTE	Nada a comentar.
7.4. Desenvolvimento e reabilitação de um vasto sistema ferroviário interoperável e de elevada qualidade	- Promover a competitividade do sistema ferroviário pesado e ligeiro para que se assuma como uma alavanca de desenvolvimento das atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e um meio privilegiado de movimentação de pessoas e bens.	- Aumento do volume de mercadorias transportadas em ferrovia não RTE	Nada a comentar.
OT 8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral			
8.5. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança (incluindo o financiamento da componente FSE de projetos apoiados no âmbito dos OT 1,2 e 3)	- Intensificar a formação dos empresários para a reorganização e melhoria das capacidades de gestão, assim como dos ativos das empresas em temáticas associadas à inovação e à mudança - Qualificação dos trabalhadores em funções públicas com vista ao aumento da eficiência na prestação de serviços públicos	- Aumento no nº de empresas que concretizam planos de mudança organizacional associados à formação	Nada a comentar.
OT 11 - Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente			
11.1. /11.3 Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem	- Melhorar a eficácia, eficiência e a qualidade dos serviços prestados pela administração pública, reforçando a implementação de um ambiente favorável ao negócio - Reforçar a capacidade de atores e redes para a promoção de ações de desenvolvimento territorial	- Aumentar a % de indivíduos entre os 16 e os 74 anos que usam a internet, nos últimos 3 meses, para interação com as autoridades públicas - Aumentar a % de empresas com 10 ou mais trabalhadores ao serviço que usam a internet, nos	Genericamente consideramos que quer os objetivos quer os resultados, poderiam referenciar, por um lado, a Administração Central e, por outro, a Administração Local. Por outro lado, nos resultados dever-se-ia contemplar também a redução de custos.

últimos 3 meses,
para interação com
as autoridades
públicas
- Aumentar a
participação de
instituições
envolvidas nos
projetos de
promoção da
capacitação
institucional
apoiados

QUADRO D.2

 DOMÍNIO TEMÁTICO INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO:
 RESULTADOS ESPERADOS POR PRIORIDADE DE INVESTIMENTO

Prioridade de Investimento	Principais Objetivos	Principais Resultados	Comentário
OT 8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral			
8.1. Acesso ao emprego para os candidatos a emprego e os inativos, incluindo iniciativas locais de emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> - Integrar de forma sustentada desempregados adultos no mercado de trabalho - Aumentar o ajustamento entre a oferta e a procura de emprego, através mobilidade geográfica dos trabalhadores 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da % de desempregados abrangidos pelas intervenções no âmbito deste objetivo integrados no mercado de trabalho no final da intervenção de que beneficiaram e 6 meses após essa intervenção 	<p>Os resultados devem ser formulados por prioridade de investimento. Quanto aos objetivos, recomenda-se a clarificação do sentido da expressão 'Integrar de forma sustentada no mercado de trabalho'. Sugere-se: promover as transições para o emprego de desempregados adultos e, em particular, para emprego estável (i.e., não assistido). Recomenda-se a eliminação da referência à mobilidade geográfica que ou é não verificável (disponibilidade para se deslocar) ou não é um resultado desejável em si mesmo (a deslocação só é desejável se originar uma transição para o emprego, pelo menos em termos esperados).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Integrar de forma sustentada jovens no Mercado de Trabalho, em particular jovens qualificados (todos os níveis de qualificação) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da % de empregados que permanecem empregados ou melhoraram a sua situação laboral no final da intervenção de que beneficiaram e 6 meses após essa intervenção 	<p>Os resultados devem ser formulados por prioridade de investimento. Recomenda-se a clarificação do sentido da expressão 'Integrar de forma sustentada no mercado de trabalho'. Sugere-se: promover as transições para o emprego de jovens e, em particular, para emprego estável (i.e., não assistido). Admite-se a possibilidade de identificar resultados específicos para jovens qualificados, mas, nesse caso, recomenda-se que sejam identificados os resultados esperados também para o grupo dos jovens menos qualificados, possivelmente, menos exigente em termos de estabilidade do emprego,</p>
8.2. Integração sustentável dos jovens no mercado laboral, em especial dos que não estão em situação de emprego, ensino ou formação			

8.3. Emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas	- Aumentar a criação de emprego sustentável, designadamente para desempregados, através do apoio à criação do emprego por conta própria e à criação de empresas	atendendo à sua previsível menor empregabilidade.
8.8. Desenvolvimento dos viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas e criação de empresas		Sugere-se uma formulação menos redundante com a própria prioridade de investimento: Aumentar as transições do desemprego para o auto-emprego e a criação de emprego em empresas criadas por ex-desempregados.
8.4. Igualdade entre homens e mulheres e a conciliação da vida profissional e privada	<p>- Aumentar o número de mulheres com independência económica através da criação do próprio negócio</p> <p>- Integrar a dimensão da igualdade de género na organização, funcionamento e atividade das entidades dos sectores público, privado e cooperativo</p>	<p>Concorda-se com o primeiro objetivo ainda que se sugira uma redação mais compatível com a verdadeira finalidade ('aumento do número de mulheres em auto-emprego voluntário', por exemplo) evitando sugerir que se pretende que a obtenção da independência económica se faça por esta via, independentemente de escolhas necessariamente pessoais.</p> <p>Concorda-se com o segundo objetivo, mas assinala-se que a sua formulação é muito vaga.</p>
8.5. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança	- Aumentar a empregabilidade dos ativos (empregados, designadamente em risco de desemprego, e desempregados), através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho	Nada a comentar.
8.6. Envelhecimento ativo e saudável	- Aumentar a permanência na vida ativa	Concorda-se com o objetivo enunciado atendendo a que se alude aqui apenas à sua concretização pela via do mercado de trabalho.
8.7. Modernização e a consolidação das instituições do mercado de trabalho, incluindo medidas destinadas a aumentar a mobilidade laboral transfronteiras	- Tornar mais eficientes e eficazes as instituições e estruturas de apoio ao mercado de trabalho	Objetivos consistentes com a prioridade de investimento.
8.11. Investimento na infraestrutura dos serviços públicos de emprego	- Melhorar a rede dos serviços públicos na área do emprego	Propõe-se a deslocação desta prioridade para o OT 3. A formulação dos resultados esperados deve ser mais incisiva: aumento do investimento e do emprego em espaços
8.9. Apoio ao crescimento propício ao emprego através do desenvolvimento do potencial endógeno como parte integrante de uma estratégia territorial para áreas específicas, incluindo a	- Assegurar a valorização económica de recursos endógenos em espaços de baixa densidade, através da dinamização de estratégias específicas	

conversão de regiões industriais em declínio e a maior acessibilidade e desenvolvimento de determinados recursos naturais e culturais

de baixa densidade, pela via da valorização económica de recursos endógenos

OT 9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza

9.1. Inclusão ativa, em especial com vista a melhorar a empregabilidade

- Aumentar as competências dos grupos vulneráveis com vista à integração no mercado de trabalho (e.g. pessoas com deficiências ou incapacidades; beneficiários do Rendimento Social de Inserção; imigrantes, descendentes e comunidades ciganas)
- Aumentar o acesso de grupos vulneráveis ao mercado de trabalho
- Reforçar as abordagens locais integradas e/ou inovadoras de apoio ao desenvolvimento social, assente em parcerias locais

Os resultados devem ser formulados por prioridade de investimento. Os objetivos são consistentes com a prioridade de investimento.

9.3. Luta contra as discriminações com base no sexo, origem étnica ou racial, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual

- Aumentar a capacidade de intervenção de entidades públicas e privadas na execução de políticas públicas contidas nos Planos Nacionais para a Igualdade, contra a Violência Doméstica e contra o Tráfico de Seres Humanos e no Programa de Ação para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina
- Aumentar a capacidade de resposta ao nível dos instrumentos específicos de protecção às vítimas de discriminação em função do sexo e da orientação sexual, de violência de género, de violência doméstica e de tráfico de seres humanos
- Sensibilizar as instituições e a população para a interculturalidade, igualdade de género, violência de género, inclusão das comunidades ciganas, e tráfico de seres humanos

Os objetivos são consistentes com a prioridade de investimento.

9.4. Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, mormente cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral

- Aumentar a qualidade e diversificar a oferta de serviços e de respostas sociais e de saúde
- Aumento do nº de vagas resultantes de processos de reconversão ou adaptação de equipamentos sociais

O objetivo é consistente com a prioridade de investimento. Recomenda-se que os resultados esperados sejam adaptados por forma a incluir referência à dimensão de proximidade que é inerente à oferta de respostas sociais, bem como à redução das assimetrias territoriais no acesso a estes serviços.

<p>9.7. Investir na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, para a redução das desigualdades de saúde e para a transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Requalificar e adaptar os equipamentos já existentes e diversificar a sua oferta de serviços, adaptando-os às necessidades atuais - Dotar os serviços e respostas sociais e de saúde de infraestruturas e equipamentos que facilitem o seu acesso e gestão 	<p>Os objetivos são consistentes com a prioridade de investimento. Recomenda-se que os resultados esperados sejam adaptados por forma a incluir referência à dimensão de proximidade que é inerente à oferta de respostas sociais, bem como à redução das assimetrias territoriais no acesso a estes serviços.</p>
<p>9.5. Promoção da economia social e das empresas sociais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar as organizações de economia social (OES), capacitando-as para uma ação mais eficaz e eficiente - Dinamizar o empreendedorismo social. 	<p>Os objetivos são consistentes com a prioridade de investimento.</p>
<p>9.9. Apoio às empresas sociais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver redes de negócio/ inovação social que levem à constituição e equipamento de negócios sociais 	<p>Os objetivos são consistentes com a prioridade de investimento.</p>
<p>9.6. Estratégias de desenvolvimento local lideradas pelas comunidades locais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar a abordagem territorializada da intervenção social assente em parcerias locais - Promover a inclusão social em territórios urbanos e rurais, através de ações de regeneração física, económica e social 	<p>O objetivo é consistente com a prioridade de investimento.</p>
<p>9.8. Apoio à regeneração física, económica e social das comunidades e zonas urbanas e rurais desfavorecidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a inclusão social em territórios urbanos e rurais desfavorecidos, através de ações de regeneração física, económica e social 	<p>O objetivo é consistente com a prioridade de investimento.</p>
<p>OT 11 - Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente</p>		
<p>11.2. Criação de capacidades para as partes interessadas que operam no domínio do emprego, do ensino e das políticas sociais, e o estabelecimento de pactos setoriais e territoriais de preparação de reformas a nível nacional, regional e local</p>	<p style="text-align: center;">n.d.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforçar a capacitação dos parceiros sociais para melhor exercerem as suas responsabilidades nos domínios da política de emprego e da política social, do Diálogo Social Europeu, bem como para a concretização dos objetivos do FSE, nos termos previstos no Tratado da União Europeia - Reforçar a capacidade de atuação das redes para a inovação e coesão social (atual rede social) 	<p>Os objetivos são consistentes com a prioridade de investimento. Devem ser definidos resultados esperados. Recomenda-se a inclusão de uma referência ao facto de a esperada capacitação dos atores sociais não se limitar ao domínio técnico, mas abranger também a sua sustentabilidade financeira a longo prazo.</p>

QUADRO D.3

DOMÍNIO TEMÁTICO CAPITAL HUMANO:

RESULTADOS ESPERADOS POR PRIORIDADE DE INVESTIMENTO

Prioridade de Investimento	Principais Objetivos	Principais Resultados	Comentário
OT 10 - Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida			
10.1. Intervenções específicas dirigidas à prevenção e redução do abandono escolar precoce	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar as intervenções que de forma integrada e articulada favoreçam as condições para a melhoria do sucesso educativo dos alunos - Reforçar a igualdade no acesso ao ensino pré-escolar, básico e secundário 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do nº de jovens diplomados com dupla certificação (por ISCED e nível de qualificação) - Aumento do nº de alunos apoiados pela Ação Social Escolar de ensino superior nos ISCED 5, 6 e 7 que concluíram o ano letivo 	Os resultados são apresentados para o conjunto do OT, devendo ser associados às prioridades de investimento e aos objetivos específicos enunciados. Será aconselhável especificar como se pretende medir o “sucesso educativo dos alunos” – Redução das taxas de abandono? Das taxas de retenção? Melhoria das classificações médias nas disciplinas-chave (português e matemática)? No caso da igualdade no acesso ao ensino, seria desejável especificar: igualdade entre homens e mulheres? Igualdade em termos regionais/geográficos? Em termos socioeconómicos? Nada a comentar.
10.2. Melhoria da qualidade, da eficiência e da abertura do ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar o número de diplomados do ensino superior, diferenciando os ciclos curto e de licenciatura. - Aumentar o nº de doutoramentos visando o reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do nº de alunos certificados nos cursos superiores de curta duração - Aumento do nº de adultos certificados com dupla certificação (por ISCED e nível de qualificação) 	Para o primeiro objetivo, seria adequado considerar indicadores relativos, tais como a percentagem de jovens que optou por determinada modalidade de ensino. O segundo objetivo está formulado de forma coerente com a prioridade de investimento. Da forma como está formulado o último objetivo, será difícil aferir se haverá uma melhoria da qualidade e eficiência do sistema. Faltarão algum detalhe sobre que medidas é que poderão
10.3. Melhoria do acesso à aprendizagem ao longo da vida, a atualização das aptidões e das competências dos trabalhadores e o aumento da pertinência do ensino e da formação para o mercado de trabalho, incluindo a melhoria da qualidade do ensino e formação profissionais e a criação e desenvolvimento de regimes de ensino e aprendizagem profissional, tais como os sistemas de ensino duais	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar o número de jovens diplomados em modalidades de ensino e formação profissional, com reforço da formação em contexto de trabalho - Elevar o nível de qualificação da população adulta ativa, empregada ou desempregada - Melhorar a qualidade e eficiência do sistema de educação/formação 	<ul style="list-style-type: none"> - Variação positiva da taxa de cobertura do pré-escolar 	Para o primeiro objetivo, seria adequado considerar indicadores relativos, tais como a percentagem de jovens que optou por determinada modalidade de ensino. O segundo objetivo está formulado de forma coerente com a prioridade de investimento. Da forma como está formulado o último objetivo, será difícil aferir se haverá uma melhoria da qualidade e eficiência do sistema. Faltarão algum detalhe sobre que medidas é que poderão

10.4. Desenvolvimento das infraestruturas de ensino e formação

- Reforçar a capacidade de oferta da educação pré-escolar, colmatando situações deficitárias nos territórios
- Concluir a requalificação / modernização das instalações escolares do 1º, 2º e 3º ciclos
- Concluir a requalificação das infraestruturas do ensino secundário
- Reforçar as capacidades da rede de ensino superior
- Requalificação/modernização das infraestruturas de formação

responder a este objectivo, para além da criação de um programa de formação contínua para professores e formadores.

No primeiro caso, dado a correlação existente entre a frequência no pré-escolar e o sucesso educativo futuro, o reforço da capacidade do pré-escolar é uma prioridade importante para aumentar a proporção da população que obteve este nível de educação.

Relativamente ao ensino básico e secundário, é importante que o foco esteja na conclusão dos esforços feitos no anterior período de programação, estando os resultados formulados de forma coerente com a prioridade de investimento.

Em relação ao reforço da rede do ensino superior, é um resultado coerente com a prioridade de investimento.

A modernização das infraestruturas de formação é um objetivo coerente com a prioridade de investimento descrita, sobretudo na adequação de equipamentos existentes ao desenvolvimento e diversificação da oferta formativa de carácter profissionalizante.

QUADRO D.4

 DOMÍNIO TEMÁTICO SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS:
 RESULTADOS ESPERADOS POR PRIORIDADE DE INVESTIMENTO

Prioridade de Investimento	Principais Objetivos	Principais Resultados	Comentário
OT 4 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores			
4.1. Promoção da produção e distribuição de fontes de energia renováveis	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificação das fontes de abastecimento energético de origem renovável, aproveitando o potencial energético endógeno, e reduzindo a dependência energética - Aumentar a integração na rede dos projetos de energia renovável - Otimização da rede e produção, assegurar a garantia de abastecimento 	n.d.	Nada a comentar quanto aos objetivos. Devem ser definidos os principais resultados.
4.2. Promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas (indústria, edifícios e frotas)	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da eficiência energética nas empresas com repercussões na competitividade das mesmas e/ou fortes contributos decisivos para as metas nacionais em matéria de eficiência energética 		Nada a comentar quanto aos objetivos. Devem ser definidos os principais resultados.
4.3. Apoio à utilização da eficiência energética e das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos e no setor da habitação social	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da eficiência energética nas infraestruturas públicas no âmbito da administração central do estado, apoiando a implementação de medidas de eficiência energética e racionalizando os consumos - Redução da quota de consumo dos edifícios públicos da administração local e promover uma eficiente iluminação pública - Aumento da eficiência energética no setor da habitação social, apoiando a implementação de medidas de eficiência energética e racionalizando os consumos; - Promoção de energias renováveis no setor da habitação social. 		Nada a comentar quanto aos objetivos. Devem ser definidos os principais resultados.
4.4. Desenvolvimento e aplicação de sistemas de distribuição inteligentes a níveis de baixa e média tensão	<ul style="list-style-type: none"> - Dotar os consumidores da informação e ferramentas necessárias para que possam realizar eficiência energética - Criar condições para o desenvolvimento de redes inteligentes e para o aumento de sinergias e redução de custos com vista à redução da tarifa 		Nada a comentar quanto aos objetivos. Devem ser definidos os principais resultados.
4.5. Promoção de estratégias de baixa emissão de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente, as zonas urbanas, incluindo a promoção de mobilidade urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da eficiência energética no setor dos transportes - Diversificação energética no setor dos transportes - Promoção da eficiência energética no setor dos transportes - Promoção da mobilidade ecológica e com baixa emissão de carbono 		Nada a comentar quanto aos objetivos. Devem ser definidos os principais resultados. A promoção da diversificação das fontes de energia no setor dos transportes deverá articular-se com soluções com baixas emissões de carbono. Deveriam

ser especificados resultados no âmbito da mobilidade urbana sustentável designadamente ao nível da mobilidade e intermodalidade, relação com o ordenamento e a relevância dos modos suaves.

OT5 - Promo-ver a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos		
5.1. Apoio ao investimento [...] para a adaptação às alterações climáticas;	- Reforço das capacidades nacionais de adaptação às alterações climáticas, através da adoção e articulação de medidas transversais, setoriais e territoriais	n.d.
5.2. Promoção de investimentos para abordar riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes.	- Proteção do litoral e as suas populações face a riscos, especialmente de erosão costeira - Reforço do nível de conhecimento e planeamento sobre os riscos que afetam o território nacional e as capacidades em termos de sistemas de informação e monitorização - Reforço da gestão face aos riscos, numa perspetiva de resiliência, capacitando as instituições envolvidas	
OT6 - Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos		
6.1. Superação das importantes necessidades de investimento no setor dos resíduos, de modo a satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União	- Valorização dos resíduos, reduzindo a produção e deposição em aterro, aumentando a recolha seletiva e a reciclagem	n.d.
6.2. Superação das importantes necessidades de investimento no setor da água, de modo a satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União	- Otimização e gestão eficiente dos recursos hídricos numa ótica de utilização, proteção e valorização garantindo a melhoria da qualidade das massas de águas - Otimização e gestão eficiente dos recursos e infraestruturas existentes, garantindo a qualidade do serviço prestado às populações e a sustentabilidade dos sistemas, no âmbito do ciclo urbano da água	
6.3. Proteção, promoção e desenvolvimento do património cultural e natural e proteção e ordenamento dos recursos geológicos	- Proteção e conservação de espécies e habitats - Promoção do conhecimento e a valorização da biodiversidade e dos ecossistemas - O mapeamento e qualificação dos recursos geológicos permitirá também evitar a destruição de habitats, uma vez que permitirá a tomada de decisão prévia à atribuição de concessões de exploração	
6.4. Proteção e reposição da biodiversidade, a proteção e reabilitação dos solos e a promoção de serviços ligados a ecossistemas, incluindo a rede NATURA 2000 e infraestruturas verdes		

Nada a comentar quanto aos objetivos. Devem ser definidos os principais resultados.

Devem ser definidos os principais resultados. Os dois últimos objetivos encontram-se coerentes com a segunda parte da prioridade de investimento. Relativamente aos riscos específicos, apenas é mencionada a erosão costeira.

Nada a comentar quanto aos objetivos. Devem ser definidos os principais resultados.

Devem ser definidos os principais resultados. Sugere-se que os resultados sejam especificadas para as diversas dimensões a considerar (abastecimento, saneamento, sistema biofísico, etc.).

Devem ser definidos os principais resultados. Não existe uma separação dos objetivos a atingir por prioridade de investimento.

<p>6.5. Ações para melhorar a qualidade do ambiente urbano, [...] a regeneração de instalações industriais abandonadas e a redução da poluição do ar</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria da qualidade da informação e monitorização disponíveis sobre a qualidade do ar e os níveis de ruído - Recuperação de locais contaminados de antigas unidades industriais, incluindo áreas extrativas, mitigando os seus efeitos sobre o ambiente 	<p>.</p> <p>Devem ser definidos os principais resultados. O primeiro objetivo identificado não é coerente com a prioridade de intervenção, uma vez que “melhorar a qualidade da informação e monitorização” não promove a “melhoria da qualidade do ambiente urbano” nem “reduz a poluição do ar”, apenas informa sobre o estado corrente. Assim, sugere-se a redefinição do objetivo/formulação de resultados da seguinte forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reduzir excedências aos valores limite da qualidade do ar e promover a atuação em áreas problemáticas; - Promover a implementação de medidas de redução do ruído, nomeadamente ao nível da mobilidade sustentável e da reconversão de áreas ruidosas.
<p>6.6. Promoção de tecnologias inovadoras para melhorar a proteção ambiental e eficiência de recursos nos sectores da água, dos resíduos e da proteção dos solos, bem como para reduzir a poluição atmosférica</p>		<p>O Acordo de Parceria não faz qualquer referência aos objetivos e resultados esperados</p>
<p>6.7. Apoio à transição industrial para uma economia com eficiente gestão de recursos, bem como a promoção do crescimento verde</p>		<p>O Acordo de Parceria não faz qualquer referência aos objetivos e resultados esperados</p>

Anexo E – Avaliação do Enquadramento das Prioridades de Investimento nos Programas Operacionais: Quadros-Resumo

QUADRO E.1

DOMÍNIO TEMÁTICO COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO:
ENQUADRAMENTO NOS PO

Prioridade de Investimento	Fundo e PO	Comentário
OT 1 - Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação		
1.1. Fomento da infraestrutura e das capacidades de investigação e inovação (I&I) a fim de desenvolver a excelência na I&I, e a promoção de centros de competência, nomeadamente os de interesse europeu	FEDER/FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Algarve, Açores e Madeira	Concordamos com o previsto. Adicionalmente, consideramos que os POR devem poder enquadrar projetos de I&DT estruturantes para as estratégias regionais de especialização inteligente.
1.2. Promoção do investimento [...] das empresas em inovação e investigação, o desenvolvimento de ligações e sinergias entre empresas, centros de I&D e o ensino superior, em especial no domínio de desenvolvimento de produtos e serviços, transferência de tecnologia, inovação social e aplicações de interesse público, estimulação da procura, redes, clusters e inovação aberta através de especialização inteligente [...], apoio tecnológico e investigação aplicada, linhas piloto, recursos humanos, ações precoces de validação de produtos, capacidades avançadas de produção e primeira produção de tecnologias seminais essenciais, bem como difusão de tecnologias de interesse geral	FEDER/FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Algarve, Açores e Madeira	Concordamos com o previsto. Quanto às ações coletivas, consideramos que todos os projetos multiregionais, ainda que incidindo predominantemente numa região, devem ser enquadrados no PO temático, a fim de se evitar fragmentações e sobreposição de iniciativas.
1. Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais, nomeadamente através do incremento da inovação, cooperação e desenvolvimento da base de conhecimento nas zonas rurais e do reforço das ligações entre a agricultura, a produção alimentar e a silvicultura e a investigação e a inovação	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentários.
OT 2 - Melhorar o acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade		
2.3. Reforço das aplicações de TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a ciberinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha	FEDER/FSE PO Temático POs Açores e Madeira	Concordamos com o previsto.
OT 3 - Reforçar a competitividade das PME e dos setores agrícola, das pescas e da aquicultura		
3.1. Promoção do espírito empresarial facilitando nomeadamente o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, inclusive através de viveiros de empresas.	FEDER/FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Algarve, Açores e Madeira	Concordamos com o previsto. Quanto às ações coletivas, consideramos que por razões de simplificação operacional todos os projetos multiregionais, ainda que incidindo predominantemente numa região, devem ser enquadrados no PO temático, a fim de se evitar fragmentações e sobreposição de iniciativas.
3.2. Desenvolvimento e aplicação de novos modelos empresariais para as PME, tendo especialmente em vista a sua internacionalização	FEDER/FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Algarve,	Quanto às ações coletivas, consideramos que todos os projetos multiregionais, ainda que incidindo predominantemente numa região, devem ser

	Açores e Madeira	enquadrados no PO temático, a fim de se evitar fragmentações e sobreposição de iniciativas.
3.3. Apoio à criação e alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços	FEDER/FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Algarve, Açores	Idem ao comentário em 3.2.
3.4. Apoio à capacidade das PME para participarem nos processos de crescimento e inovação	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Algarve, Açores e Madeira	Consideramos inadequada a integração desta prioridade nos PO Regionais do Norte, Centro e Alentejo. Dada a natureza da prioridade é desejável que ela seja transversal às regiões, ao nível da sua gestão, devendo, portanto, ficar no PO Temático, justificando-se a existência da mesma nos POs Lisboa, Algarve, Açores e Madeira por razões regulamentares.
2. Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e promover tecnologias agrícolas inovadoras e gestão sustentável das florestas, nomeadamente procurando melhorar o desempenho económico de todas as explorações e facilitar a reestruturação e modernização das explorações agrícolas, nomeadamente tendo em vista aumentar a participação e orientação no mercado e diversificação agrícola e facilitando a entrada de agricultores adequadamente qualificados no setor agrícola, e em especial da renovação geracional neste setor	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentários.
3. Promover a organização de cadeias alimentares, incluindo a transformação e comercialização dos produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura, procurando a melhoria da competitividade dos produtores primários mediante uma melhor integração na cadeia alimentar através de sistemas de qualidade, acrescentando valor aos produtos agrícolas e promovendo mercados locais e circuitos de abastecimento curtos, agrupamentos e organizações de produtores e organizações interprofissionais e promovendo a apoio à prevenção e gestão de riscos das explorações agrícolas.	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentários.
OT 7 - Promover transportes sustentáveis e eliminar estrangulamentos nas redes de infraestruturas		
7.1. Apoio ao espaço único europeu de transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE-T)	FC PO Temático	Concordamos com a concentração no PO temático.
7.2. Melhoria da mobilidade regional, com a ligação dos nós secundários e terciários à infraestrutura da RTE-T;	FEDER PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Açores	Deve ser dada oportunidade a um enquadramento nos PO regionais já que acreditamos existir ao nível desconcentrado uma melhor perceção das prioridades e um maior envolvimento dos municípios.
7.3. Desenvolvimento de sistemas de transportes ecológicos e com baixa emissão de carbono, nomeadamente os transportes fluviais e marítimos, os portos e as ligações multimodais [...]	FC FEDER (PO Açores) PO Temático PO Açores	Concordamos com a concentração no PO temático.
7.4. Desenvolvimento e a reabilitação de um vasto sistema ferroviário interoperável e de elevada qualidade	FEDER PO Temático	Concordamos com a concentração no PO temático.

OT 8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral		
8.5. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança (incluindo o financiamento da componente FSE de projetos apoiados no âmbito dos OT 1,2 e 3)	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Algarve, Açores e Madeira	Sugerimos alinhamento com o modelo decidido para as prioridades enquadradas nos OT 1,2 e 3.
6. Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais pela facilitação da diversificação, da criação e do desenvolvimento de pequenas empresas e da criação de empregos.	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentários.
OT 11 - Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente		
11.1. /11.3 Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem	FEDER/FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Algarve, Açores e Madeira	Concordamos com a intervenção dos PO regionais, já que acreditamos existir ao nível desconcentrado uma melhor perceção das prioridades e um maior envolvimento dos municípios e das entidades supramunicipais.

QUADRO E.2
 DOMÍNIO TEMÁTICO INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO:
 ENQUADRAMENTO NOS PO

Prioridade de Investimento	Fundo e PO	Comentário
OT 8 - Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral		
8.1. Acesso ao emprego para os candidatos a emprego e os inativos, incluindo iniciativas locais de emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores	FSE PO Temático PO Lisboa em ponderação PO Algarve, PO Açores, PO Madeira	Considera-se justificada a concentração das medidas de política ativa no PO Temático.
8.2. Integração sustentável dos jovens no mercado laboral, em especial dos que não estão em situação de emprego, ensino ou formação	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Açores e Madeira	Concorda-se com a repartição entre PO Temático e PO Regionais.
8.3. Emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas	FSE POR Norte, Centro e Alentejo POs Lisboa, Algarve, Açores e Madeira	Concorda-se com a concentração nos PO Regionais.
8.8. Desenvolvimento dos viveiros de empresas e do apoio ao investimento em atividade por conta própria, microempresas e criação de empresas	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa PO Algarve	Concorda-se com a concentração nos PO Regionais.
8.4. Igualdade entre homens e mulheres e a conciliação da vida profissional e privada	FSE PO Temático PO Açores	Concorda-se, em princípio, com a concentração no PO Temático. A fronteira deverá ser reconsiderada em função do seu conteúdo em matéria de respostas sociais no domínio da infância.
8.5. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo em ponderação POs Lisboa em ponderação PO Algarve, PO Açores e PO Madeira	Sugerimos alinhamento com o modelo decidido para as prioridades enquadradas nos OT 1,2 e 3.
8.6. Envelhecimento ativo e saudável	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo	Concorda-se com a fronteira proposta, nomeadamente com a natureza complementar da intervenção dos PO Regionais.
8.7. Modernização e a consolidação das instituições do mercado de trabalho, incluindo medidas destinadas a aumentar a mobilidade laboral transfronteiras	FSE PO Temático PO Açores	Concorda-se com a concentração no PO Temático.
8.11. Investimento na infraestrutura dos serviços públicos de emprego	FEDER PO Temático	PO Temático não tem FEDER Concordar-se-ia com a concentração da intervenção nos PO Regionais ou no PO que concentra o OT 11.
8.9. Apoio ao crescimento propício ao emprego através do desenvolvimento do potencial endógeno como parte integrante de uma estratégia territorial para áreas específicas, incluindo a conversão de regiões industriais em declínio e a maior acessibilidade e desenvolvimento de determinados recursos naturais e culturais	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo PO Algarve	Concorda-se com a concentração nos PO Regionais (mas propõe-se a deslocação desta prioridade para o OT3).
6. Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais pela facilitação da diversificação, da criação e do desenvolvimento de pequenas empresas e da criação de	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentários.

empregos.

OT 9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza		
9.1. Inclusão ativa, em especial com vista a melhorar a empregabilidade	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa em ponderação PO Algarve, PO Açores, PO Madeira	Concorda-se com a distribuição entre PO Temático e PO Regionais.
9.3. Luta contra as discriminações com base no sexo, origem étnica ou racial, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual	FSE PO Temático PO Açores, PO Madeira	Concorda-se com a concentração no PO Temático.
9.4. Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, mormente cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral	FSE PO Temático PO Açores, PO Madeira	Concorda-se com a concentração no PO Temático, mas recomenda-se que seja considerada a possibilidade de dar oportunidade ao enquadramento também nos PO Regionais, beneficiando assim da melhor perceção das prioridades ao nível regional.
9.7. Investir na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, para a redução das desigualdades de saúde e para a transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores	Concorda-se com a concentração nos PO Regionais.
9.5. Promoção da economia social e das empresas sociais	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores, PO Madeira	Concorda-se com a distribuição pelos PO Temático e Regionais, mas salienta-se que a fronteira proposta ainda não é suficientemente clara para poder ser avaliada.
9.9. Apoio às empresas sociais	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo PO Algarve em ponderação PO Madeira	Concorda-se com a concentração nos PO Regionais.
9.6. Estratégias de desenvolvimento local lideradas pelas comunidades locais	FSE/FEDER PO Temático? POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Madeira	Esclarecer se há intervenção do PO Temático (ver quadros 24 e 25 da proposta do Acordo de Parceria).
9.8. Apoio à regeneração física, económica e social das comunidades e zonas urbanas e rurais desfavorecidas	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores, PO Madeira	Concorda-se com a concentração nos PO Regionais.
6. Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais pela facilitação da diversificação, da criação e do desenvolvimento de pequenas empresas e da criação de empregos.	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentários.
OT 11 - Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente		
11.2. Criação de capacidades para as partes interessadas que operam no domínio do emprego, do ensino e das políticas sociais, e o estabelecimento de pactos setoriais e territoriais de preparação de reformas a nível nacional, regional e local	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Açores, PO Madeira	Concorda-se com a fronteira proposta.

QUADRO E.3
 DOMÍNIO TEMÁTICO CAPITAL HUMANO:
 ENQUADRAMENTO NOS PO

Prioridade de Investimento	Fundo e PO	Comentário
OT 10 - Investir no ensino, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida		
10.1. Intervenções específicas dirigidas à prevenção e redução do abandono escolar precoce	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores, PO Madeira	Considera-se adequado a complementaridade entre uma abordagem nacional e regional, nomeadamente dadas as disparidades e desequilíbrios regionais entre as várias regiões. Neste sentido, considera-se também importante a definição de metas e indicadores ajustados à escala regional que permitam a convergência das regiões com níveis de abandono escolar precoce mais elevado para a média nacional.
10.2. Melhoria da qualidade, da eficiência e da abertura do ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores, PO Madeira	Considera-se adequado a complementaridade entre uma abordagem nacional com os POR, nomeadamente tendo em atenção o estímulo a uma maior colaboração inter-institucional ao nível regional, e a uma melhor articulação entre a oferta de qualificações e as necessidades das economias regionais. No domínio da formação avançada, deveria ser possível enquadrar nos POR algumas intervenções seletivas, articuladas com as estratégias de especialização inteligente.
10.3. Melhoria do acesso à aprendizagem ao longo da vida, a atualização das aptidões e das competências dos trabalhadores e o aumento da pertinência do ensino e da formação para o mercado de trabalho, incluindo a melhoria da qualidade do ensino e formação profissionais e a criação e desenvolvimento de regimes de ensino e aprendizagem profissional, tais como os sistemas de ensino duais	FSE PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores, PO Madeira	Considera-se adequado a complementaridade entre uma abordagem nacional com os POR. Esta complementaridade deverá ter em conta as diferenças regionais nos níveis de qualificação, bem como a busca da melhor forma de acomodar eficazmente as diferenças nas dinâmicas produtivas e de emprego das economias regionais.
10.4. Desenvolvimento das infraestruturas de ensino e formação	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores	Considera-se adequado uma abordagem centrada nos POR, na medida em que tenha em vista a prossecução da racionalização e modernização da rede de ensino pré-escolar, básico, secundário e superior.
1. Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais, através do incentivo da aprendizagem ao longo da vida e da formação profissional nos setores agrícola e florestal.	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentários.

QUADRO E.4
 DOMÍNIO TEMÁTICO SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO USO DE RECURSOS:
 ENQUADRAMENTO NOS PO

Prioridade de Investimento	Fundo e PO	Comentário
OT 4 - Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os setores		
4.1. Promoção da produção e distribuição de fontes de energia renováveis	FC FEDER (PO Açores) PO Temático PO Açores	Concordamos com o previsto.
4.2. Promoção da eficiência energética e da utilização das energias renováveis nas empresas (indústria, edifícios e frotas)	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores, PO Madeira	Concordamos com o previsto.
4.3. Apoio à utilização da eficiência energética e das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos	FC/FEDER PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Algarve PO Açores	Concordamos com o previsto.
4.3. Apoio à utilização da eficiência energética e das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente no setor da habitação social	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo PO Açores	Concordamos com o previsto.
4.4. Desenvolvimento e aplicação de sistemas de distribuição inteligentes a níveis de baixa e média tensão	FC PO Temático PO Algarve	Concordamos com o previsto.
4.5. Promoção de estratégias de baixa emissão de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente, as zonas urbanas, incluindo a promoção de mobilidade urbana	FC/FEDER PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Açores, PO Madeira	Concordamos com o previsto.
5. Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal, melhoria da eficiência na utilização da energia pela agricultura e indústria alimentar, facilitação do fornecimento e utilização de fontes de energia renováveis, subprodutos, resíduos, desperdícios e outras matérias-primas não alimentares para promover a bioeconomia e a promoção da conservação e sequestro de carbono na agricultura e na silvicultura.	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentário.
OT5 - Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos		
5.1. Apoio ao investimento [...] para a adaptação às alterações climáticas;	FC FEDER PO Temático PO Alentejo PO Açores	Concordamos com o previsto, no pressuposto que intervenção do PO Temático, financiada pelo FC, tem aplicação igualmente em Lisboa e no Algarve.
5.2. Promoção de investimentos para abordar riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes.	FC FEDER (PO Açores) PO Temático PO Açores	
4. Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas relacionados com a agricultura e a silvicultura, nomeadamente a restauração, preservação e incremento da biodiversidade, incluindo nas zonas Natura 2000, zonas que enfrentam restrições naturais ou outras específicas, e zonas agrícolas de elevado valor natural, e das paisagens europeias e melhoria da gestão da água e do solo.	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentário.

OT6 - Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos		
6.1. Superação das importantes necessidades de investimento no setor dos resíduos, de modo a satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União	FC FEDER (PO Açores) PO Temático PO Açores	Concordamos com o previsto, no pressuposto que intervenção do PO Temático, financiada pelo FC, tem aplicação igualmente em Lisboa e no Algarve.
6.2. Superação das importantes necessidades de investimento no setor da água, de modo a satisfazer os requisitos do acervo ambiental da União	FC FEDER (PO Açores) PO Temático PO Açores	
6.3. Proteção, promoção e desenvolvimento do património cultural e natural e proteção e ordenamento dos recursos geológicos	FC/FEDER PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores	Concordamos com o previsto. Adicionalmente o PO Madeira deveria poder enquadrar projetos estruturantes ao nível do património cultural, até porque de acordo com o <i>'Documento de orientação estratégica regional'</i> a paisagem humanizada e os ativos culturais constituem um elemento de inovação estratégica em que a Região deverá ancorar a sua trajetória de desenvolvimento durante 2014-2020.
6.4. Proteção e reposição da biodiversidade, a proteção e reabilitação dos solos e a promoção de serviços ligados a ecossistemas, incluindo a rede NATURA 2000 e infraestruturas verdes	FC/FEDER PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Algarve PO Açores	Concordamos com o previsto. Adicionalmente o PO Madeira deveria poder enquadrar projetos estruturantes ao nível da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas com um intuito de contribuir para o objetivo central da UE nesta matéria, até porque de acordo com o <i>'Documento de orientação estratégica regional'</i> a biodiversidade constitui um elemento de inovação estratégica em que a Região deverá ancorar a sua trajetória de desenvolvimento durante 2014-2020.
6.5. Ações para melhorar a qualidade do ambiente urbano, [...] a regeneração de instalações industriais abandonadas e a redução da poluição do ar	FC/FEDER PO Temático POR Norte, Centro e Alentejo PO Lisboa, PO Algarve PO Açores	Concordamos com o previsto.
6.6. Promoção de tecnologias inovadoras para melhorar a proteção ambiental e eficiência de recursos nos setores da água, dos resíduos e da proteção dos solos, bem como para reduzir a poluição atmosférica	FEDER POR Norte, Centro e Alentejo	Face ao desconhecimento dos conteúdos não é possível fazer comentários.
6.7. Apoio à transição industrial para uma economia com eficiente gestão de recursos bem como a promoção do crescimento verde	FEDER	Não são apresentados os Programas que operacionalizam esta prioridade.
5. Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal, nomeadamente através da melhoria da eficiência na utilização da água pela agricultura	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentário.
4. Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas relacionados com a agricultura e a silvicultura, nomeadamente a restauração, preservação e incremento da biodiversidade, incluindo nas zonas Natura 2000, zonas que enfrentam restrições naturais ou outras específicas, e zonas agrícolas de elevado valor natural, e das paisagens europeias e melhoria da gestão da água e do solo.	FEADER PDR Continente, Açores e Madeira	Sem comentário.

Anexo F - Evolução recente do sistema de I&D e de inovação em Portugal

O sistema de I&D e de inovação em Portugal observou globalmente uma evolução positiva assinalável na última década. Os avanços observados são mais inequívocos no subsistema de C&T, com a expansão e consolidação da rede de investigação de matriz universitária, traduzida num forte crescimento das publicações científicas internacionais e numa crescente integração em redes de conhecimento de referência a nível internacional. A este nível é de destacar a estruturação da rede nacional de Laboratórios Associados, agrupando as melhores unidades ou centros de I&D das IES e sendo objeto de avaliações regulares por painéis de peritos internacionais.

Destacamos ainda a consolidação da rede de infraestruturas tecnológicas, atuando nos domínios da investigação aplicada, da transferência de tecnologia e da prestação de serviços tecnológicos. Neste domínio Portugal dispõe de uma rede de Centros Tecnológicos setoriais, cuja criação remonta aos períodos relativos ao QCA II e QCA III, bem como de um conjunto de organizações de interface universidade / empresas. De referir ainda a reorganização da rede de Laboratórios de Estado, embora a sua relevância relativa em termos de I&D tenha vindo a diminuir.

Já no domínio da efetiva apropriação, por parte das empresas, dos resultados decorrentes do esforço tecnológico realizado pelo país, o balanço da evolução recente é mais matizado. Ainda assim, tem-se assistido a uma tendência clara de expansão da I&D executada nas empresas e, em termos de políticas públicas, o período de execução do QREN revela – por comparação com o período do QCA III – um enorme aumento dos projetos de I&D empresarial cofinanciados e, de forma muito significativa em termos de reforço de interações no interior do sistema de inovação, uma grande expressão dos projetos em copromoção (empresas com entidades do SCTN).

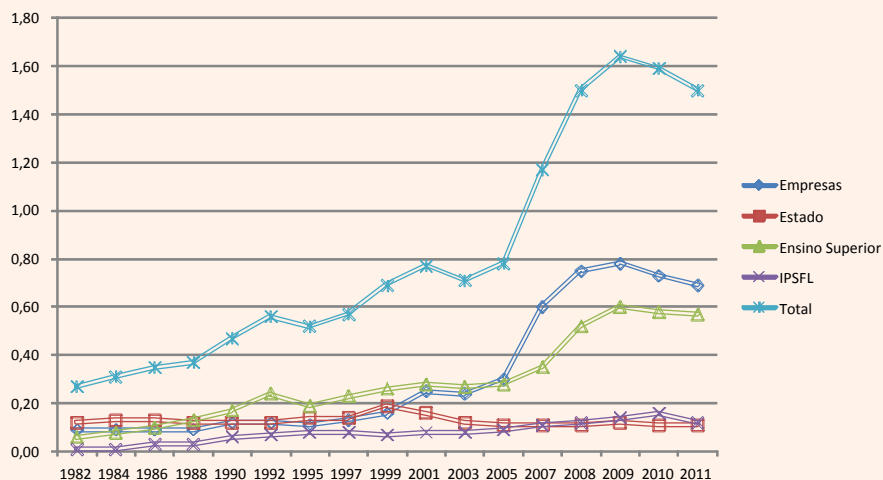
A despesa em I&D em Portugal tem crescido sustentadamente desde o início dos anos 80, passando de 0,27% do PIB em 1982 para 1,64% do PIB em 2009, sendo que 2010 e 2011 assinalam uma interrupção desta tendência, com o indicador a observar valores de 1,59% e 1,50% respetivamente. Neste período de cerca de 30 anos, o crescimento mais intenso verifica-se no setor empresarial (46% da I&D executada, em final de período) e no setor do ensino superior (38% da I&D executada, em final de período), mantendo-se o peso da I&D executada no setor Estado e no setor das IPSFL, nos últimos anos em patamares na casa dos 11-12% e 11-16%, respetivamente.

A evolução do sistema de I&D e de inovação em Portugal pode ainda ser referenciada através da análise constante dos relatórios anuais do *Innovation Union Scoreboard*, o qual permite comparações com o contexto da UE27, ou do estudo muito exaustivo e recente sobre o sistema de investigação e inovação português realizado pela FCT

(*Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação: desafios, forças e fraquezas rumo a 2020, FCT/MEC 2013*).

GRÁFICO F.1

DESPESA EM I&D EM % DO PIB, TOTAL E POR SETOR DE EXECUÇÃO



Fonte: IPCTN, vários anos; 2011, dados provisórios.

Com base nos dados constantes do *Innovation Union Scoreboard* de 2013, Portugal apresenta um posicionamento face à média da UE27, em termos do índice compósito de inovação que agrega todos os 24 indicadores de base, isto é, o *Innovation Index*, equivalente a 75% do valor médio europeu, estando no grupo dos “inovadores moderados” (com base em dados relativos a 2010/2011). Em termos deste índice global, Portugal tem convergido com a média europeia, ainda que a taxa de convergência tenha desacelerado nos últimos anos, levando a uma taxa de crescimento média do índice nos últimos 5 anos idêntica à observada na UE27 (1,7% ano).

Numa análise mais desagregada, verifica-se tendencialmente um melhor posicionamento relativo de Portugal ao nível das atividades de esforço científico e tecnológico a montante das empresas (incluídas pelo IUS nos “enablers” ou capacitadores), persistindo ainda défices – em termos comparativos – ao nível das atividades tecnológicas das firmas e, sobretudo, ao nível dos outputs finais ou dos resultados económicos da inovação.

Em linha com este diagnóstico, no estudo já citado da FCT evidencia-se que “... a produção científica portuguesa tem registado taxas de crescimento assinaláveis, num processo de convergência com a média europeia. De 1996 a 2010, o contributo português para o conhecimento produzido e publicado a nível global quase triplicou (2.7 vezes), tendo tido na última década uma taxa média de crescimento

anual de 14% (no entanto, de 2005 a 2010 assiste-se a um ligeiro abrandamento desta tendência com uma t.m.c.a. de 13%)” (FCT, 2013, p. 135). Ainda no mesmo estudo é referido que “... as sete universidades portuguesas que se destacam pelo volume de publicação no período de 2006 a 2010, por ordem decrescente do número de publicações são: Universidade do Porto, Universidade Técnica de Lisboa, Universidade de Lisboa, Universidade de Coimbra, Universidade de Aveiro, Universidade Nova de Lisboa e Universidade do Minho. De acordo com o SIR World Report 2012, cada uma destas universidades foi (co-) autora de, pelo menos, cerca de 5.000 publicações no período indicado: a primeira referida, 11.159 publicações; a última referida, 4.824 publicações...” (FCT, 2013, p. 138).

QUADRO F.1

POSICIONAMENTO PORTUGUÊS NO INNOVATION UNION SCOREBOARD EM ALGUNS INDICADORES SELECIONADOS

	Valor (último ano)	Valor (EU27=100)	Taxa de crescimento anual média (5 anos) (a)
Innovation Index	0,406	75	1,7%
New doctorate graduates	1,9	127	-11,5%
Population completed tertiary education	26,1	75	7,2%
R&D expenditure in the public sector as % of GDP	0,69	92	10,7%
International scientific co-publications per million population	678	226	12,5%
Scientific publications among the top 10% most cited publications worldwide as % of total scientific publications of the country	10,04	92	5,7%
R&D expenditure in the business sector as % of GDP	0,73	57	5,0%
PCT patents applications per billion GDP (in PPS€)	0,65	17	3,5%
SME introducing product or process innovations	45,57	119	4,2%
Employment in knowledge-intensive activities	9,10	67	0,8%
Knowledge-intensive services exports	28,99	64	2,2%

Fonte: Innovation Union Scoreboard 2013; (a) últimos 5 anos com informação disponível, em regra 2007-11.

Um domínio em que se verifica uma má *performance*, indiciadora de um défice ao nível da valorização da criação de conhecimento, é o das patentes. Em termos de *benchmarking* com a UE27, os pedidos de patentes PCT (isto é, patente internacional com base no tratado de cooperação de patentes) por 1.000 M€ de PIB era, em Portugal, equivalente a 17% da média europeia (dados de 2009). O estudo da FCT refere que se verificou “um crescimento sensível do número de patentes solicitadas em Portugal, por via europeia, entre 2000 e 2009 (embora com algumas flutuações) e uma diminuição em 2010 e 2011 (...). O número de pedidos de patentes submetidos através do mecanismo PCT prosseguiu uma tendência de evolução próxima da verificada para as patentes por via europeia, observando-se um esforço que se manteve

maior do que para esta desde 2008. Para ambas as vias, o ano de 2009 representou um pico no referido esforço” (FCT 2013, p. 163).

Mas, sobretudo, permanecem como desafios relevantes para a próximo período de programação o aumento das atividades tecnológicas no setor empresarial e uma muito maior tradução do esforço tecnológico global em resultados económicos, exigindo uma maior articulação entre a economia e o subsistema de C&T.

Diferenciações regionais do sistema de I&D e Inovação

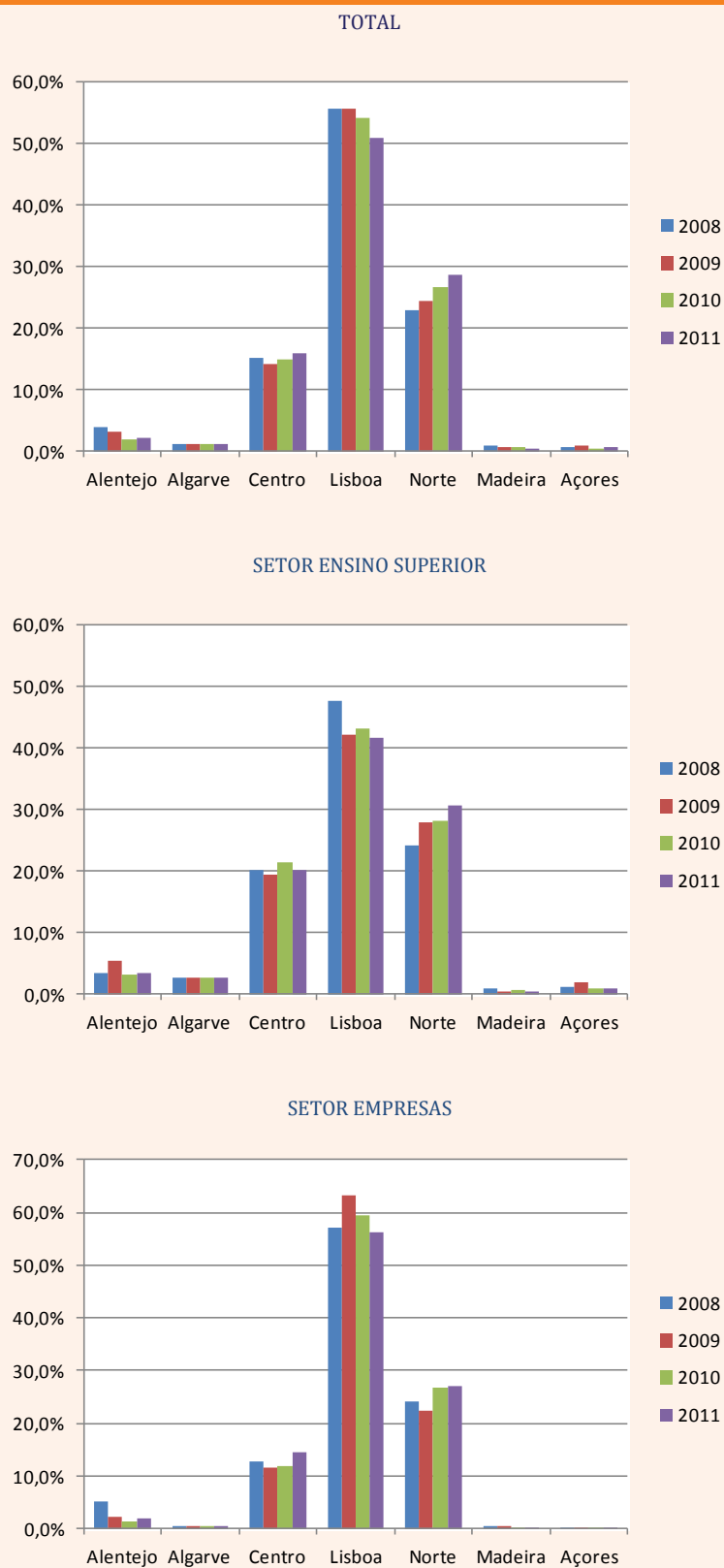
Dentro do contexto nacional de expansão e de consolidação do sistema de I&D e de inovação verificam-se diferenciações regionais muito significativas, verificando-se uma grande concentração de recursos e de organizações nas regiões de Lisboa, do Norte e do Centro. Tomando como indicador a Despesa em I&D, as 3 regiões referidas concentravam, em 2011, 95,6% do total nacional, sendo que no setor institucional Empresas as 3 regiões concentram 97,6% da despesa executada em I&D.

É relevante verificar que no período que coincide com a execução efetiva do QREN e em que existem dados disponíveis (2008-2011) quer o Norte quer o Centro observam uma forte consolidação dos sistemas regionais de I&D, havendo informação que torna claro o impacto positivo do cofinanciamento comunitário nesse processo (ver, nomeadamente, os resultados da avaliação temática sobre inovação e internacionalização das empresas (Quatenaire / IESE para o Observatório do QREN, 2013)). Neste período, a região Norte aumenta em 5,8 p.p. a sua quota na Despesa em I&D nacional, representando 28,6% em final do período; para o Centro os mesmos dados são 0,9 p.p. e 16%. Em ambos os casos é de assinalar o bom comportamento do setor Empresas. No entanto, a região de Lisboa permanece como o principal polo de atividades de I&D, sendo de destacar o seu peso relativo na I&D empresarial (56,2%).

As restantes regiões nacionais observam uma expressão reduzida ao nível do sistema de I&D e, adicionalmente, no caso do Algarve, dos Açores e da Madeira, valores incipientes para a I&D empresarial. Este panorama prende-se com ausência de massa crítica – em grande parte decorrente da dimensão demográfica - e de uma menor consolidação da atividade de I&D nas IES sedeadas nessas regiões bem como, nos casos do Algarve e da Madeira, por uma especialização em atividades económicas (turismo) menos exigentes em inputs tecnológicos.

Em linha com o bom comportamento dinâmico do sistema de I&D e de inovação a nível nacional, os dados mais recentes do *Regional Innovation Scoreboard*, cujo índice compósito inclui dados regionais para 12 dos 24 indicadores considerados no IUS, dão conta de uma melhoria significativa da posição relativa de várias regiões portuguesas no contexto das regiões europeias. Assim, para os apuramentos disponíveis, relativos aos anos de 2007, 2009 e 2011, verificam-se progressões continuadas nos casos de Lisboa, do Centro, do Norte e do Algarve e progressões mais ténues nas outras 3 regiões.

GRÁFICO F.2
REPARTIÇÃO REGIONAL DA DESPESA EM I&D



Fonte: IPCTN, vários anos.

QUADRO F.2

REGIONAL INNOVATION PERFORMANCE GROUP MEMBERSHIP

	2007	2009	2011
Norte	Modest-high	Moderate-low	Moderate-high
Centro	Moderate-low	Moderate-medium	Follower-low
Lisboa	Follower-medium	Follower-high	Leader-low
Alentejo	Moderate-low	Moderate-medium	Moderate-medium
Algarve	Modest-medium	Moderate-low	Moderate-high
RA Açores	Modest-medium	Modest-medium	Modest-high
RA Madeira	Modest-low	Modest-low	Modest-medium

Fonte: Regional Innovation Scoreboard 2012.

Anexo G – Ecossistema de apoio ao empreendedorismo em Portugal

As alterações demográficas e tecnológicas, as flutuações económicas e outras forças dinâmicas como a recente crise económico-financeira têm alterado de forma significativa a sociedade, apresentando novos desafios e oportunidades para o futuro. Em resposta a estas mudanças, o empreendedorismo tem ganho crescente atenção de governos, organizações e do público em geral, sendo reconhecido o seu contributo como fonte de inovação.

Portugal possui um elevado potencial de progressão em matéria de empreendedorismo qualificado. Contudo, a concretização desse potencial está muito dependente do ecossistema de apoio ao empreendedorismo. Não obstante este ecossistema ter evoluído significativamente nos últimos anos, persistem nele diversas limitações que precisam de ser minoradas.

Por facilidade de exposição, importa segmentar este ecossistema nas diversas entidades que o influenciam, nomeadamente, as entidades do SCTN, as incubadoras, as associações de apoio ao empreendedorismo, o Estado, o capital de risco, as empresas estabelecidas, a comunicação social e relações públicas e as start-ups.

As entidades do SCTN, principalmente as Universidades, têm feito um esforço assinalável para contribuir para o ecossistema do empreendedorismo, apesar do estágio de desenvolvimento ser ainda bastante incipiente. São reconhecidas as boas infraestruturas e os resultados científicos alcançados pelas universidades, mas a quantidade e qualidade das iniciativas para o desenvolvimento de projetos e start-ups a partir das universidades ainda é bastante inferior à média da OCDE e, em particular, dos Estados Unidos. Adicionalmente, a crescente criação de clubes de empreendedorismo no seio das universidades, a aproximação da relação entre universidades e empresas e as melhores relações internacionais com universidades e clusters de referência têm contribuído para impulsionar e preparar um maior fulgor para o empreendedor futuro.

As incubadoras são entidades que fornecem um ambiente e serviços de apoio potenciadores da atividade empreendedora e, por isso, uma boa parte de projetos é desenvolvida em centros de incubação. Nos últimos anos verificou-se uma vaga de criação de incubadoras espalhadas pelo território nacional, mas cuja estruturação e qualidade ainda se encontra aquém das necessidades nacionais. Por um lado, são centros de incubação com boas infraestruturas mas de pequena dimensão e pouco especializados, o que influenciam negativamente a sua capacidade de financiamento e as ligações com outros agentes do ecossistema nacional e internacional. Assim, parece necessário construir uma visão de conjunto que contemple a reestruturação dos objetivos nacionais para cada centro de incubação, privilegiando a especialização.

Devido à escassez de grandes empresas no tecido empresarial português, são diminutas as que suportam a criação de novos negócios e novas empresas através de programas estruturados de inovação e empreendedorismo. Apesar disso, a tendência é para o aparecimento crescente deste tipo de programas bem como o aumento do investimento sistemático nestas áreas.

Um dos elementos centrais e absolutamente necessários para que o empreendedorismo verifique um desenvolvimento significativo é a existência de entidades investidoras com recursos financeiros de alguma dimensão e uma expertise e experiência assinalável, de forma a poder apoiar o negócio, percebendo as suas necessidades e particularidades de uma forma proactiva. Devido à falta de massa crítica para avaliar o potencial do negócio e à baixa especialização de mercados e indústrias das próprias entidades de capital de risco, estas têm, num contexto global, desvantagens comparativas assinaláveis que confluem numa baixa taxa de sucesso dos negócios que apoiam.

Neste sentido, é imperioso que as entidades de capital de risco aumentem a sua dimensão e reforcem a sua capacidade de análise do estado da arte para apoiarem negócios com maior probabilidade de sucesso e aumentarem a performance das operações de saída. De facto, a evolução dos montantes sob gestão dos fundos e sociedades de capital de risco tem aumentado consideravelmente em Portugal, tendo atingido em 2012 os 3,1 mil milhões de euros (1,89% do PIB a preços correntes). Ainda assim, o capital de risco, e em particular o *venture capital*, teve um comportamento descendente desde 2007, no sentido inverso dos empréstimos bancários a PME e, em particular, aqueles assegurados pelo Estado (Quadro G.1).

QUADRO G.1
IMPACTO ECONÓMICO DOS DIFERENTES TIPOS DE SETORES

	2007	2008	2009	2010	2011
Venture capital	110,4	96,8	43,1	64,1	12,8
Empréstimos					
Garantidos pelo Estado	739,6	1.552,2	4.960,7	6.824,6	6.147,1
Empréstimos a PME	84.866	92.662	93.519	92.008	88.300
Taxa de Juro Média a PME	7,04%	7,64%	5,71%	6,16%	7,4%

Fonte: Financing SMEs and Entrepreneurship 2013: An OECD Scoreboard. Valores em milhões de euros.

No entanto, tendo em conta a informação disponibilizada nos relatórios anuais da CMVM sobre o capital de risco em Portugal, constata-se que o crescimento verificado nas operações levadas a cabo pelas capitais de riscos se tem materializado sobretudo em aumentos de suprimentos nas empresas visadas. Com efeito, devido à incerteza relativamente à futura venda dos ativos, os operadores de risco estão a assumir uma posição predominantemente “bancária”, em vez de assumirem o risco acionista conforme a característica intrínseca do capital de risco.

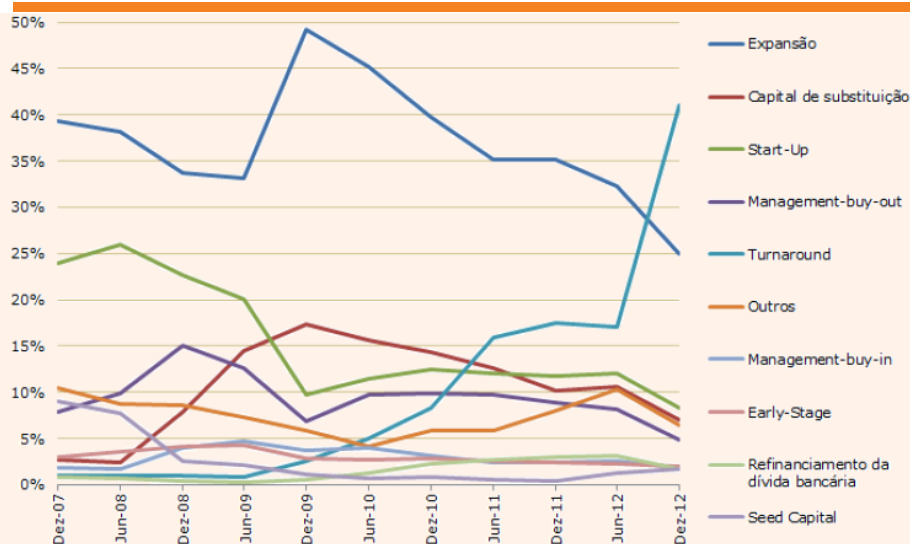
Acresce que o panorama nacional dos operadores de risco é bastante heterogéneo em Portugal. Por um lado, existe uma elevada concentração dos fundos sobre gestão em apenas 5 operadores (ECS, Caixa Capital, Finpro, Portugal Capital Ventures e Espírito Santo Capital). Por outro lado, constata-se a ocorrência de um número muito reduzido de operações de aquisição e alienação de elevado valor (oito das 126 operações de aquisição representaram 78,1% do total de aquisições do ano de 2012). Em contraponto, observam-se muitas operações de pequeno valor.

No que respeita às fases de investimento, o comportamento dos últimos anos tem evoluído numa direção não muito favorável à promoção do empreendedorismo. Com efeito, por um lado, a importância do investimento na fase “*turnaround*” é crescente e representa já mais de 40% do total. Por outro lado, as empresas que se encontram numa fase de expansão e necessitam de capital de desenvolvimento para aumentar a capacidade instalada e desenvolver novos produtos têm verificado uma diminuição progressiva dos fundos disponíveis, pesando atualmente menos de 25% do total (Gráfico G.1).

Em termos mais gerais, destacam-se três tendências na desagregação das fases de investimento do capital risco: (i) decréscimo significativo do capital de desenvolvimento/ expansão); (ii) aumento do capital de reestruturação/ *turnaround*; (iii) nível muito baixo de *seed capital* e *early stage*.

GRÁFICO G.1

EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO POR FASES DE ENTRADA DO CAPITAL DE RISCO NAS EMPRESAS



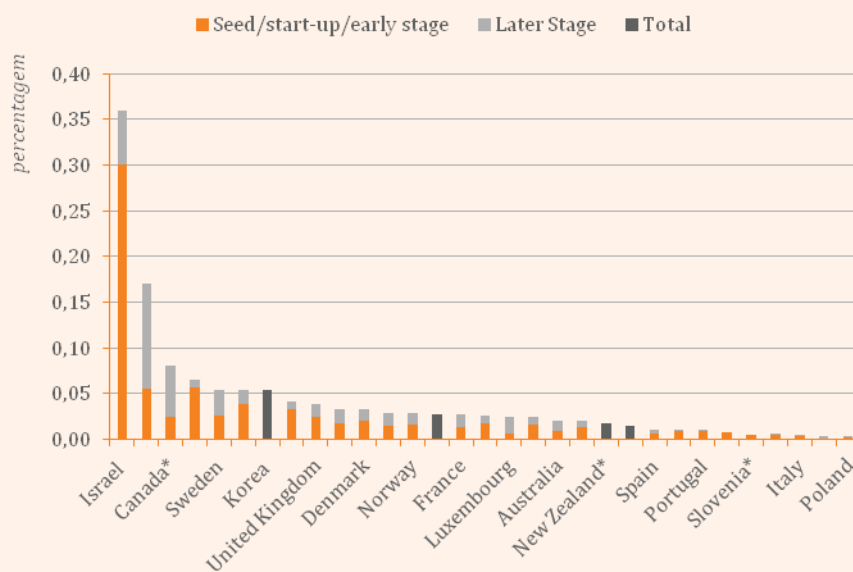
Fonte: CMVM, Relatório Anual da Atividade de Capital de Risco 2012.

Apesar da evolução positiva, como descrito acima, o posicionamento de Portugal num contexto internacional demonstra a fase embrionária onde se encontra o desenvolvimento do capital de risco no nosso país. Dados referentes a 2012 mostram que o peso do capital de risco no PIB é ainda muito baixo quando comparado com países de dimensão semelhante como a Bélgica, a Holanda e a Irlanda e claramente inferior se o referencial passar a ser de países como os Estados Unidos ou Israel.

Por seu turno, devido à crise económico-financeira que Portugal atravessa, a incerteza presente no ambiente de investimento teve consequências negativas consideráveis nos investimentos de capital de risco, regressando a valores muito inferiores aos de 2007 (valor de 2012 é apenas 15% do de 2007). Um dos problemas apontados é a reduzida dimensão dos operadores de capital de risco que, no caso português, se ficam pelos 34,6 milhões de euros, menos de metade da média europeia.

GRÁFICO G.2

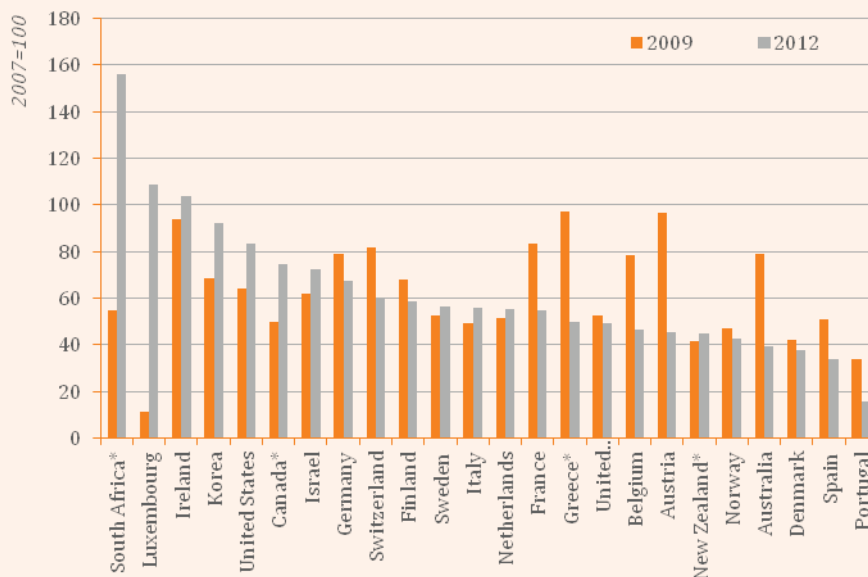
VENTURE CAPITAL EM PORCENTAGEM DO PIB NA OCDE, 2012



Fonte: OECD, Entrepreneurship at a Glance 2013. Notas: * valores referentes a 2011

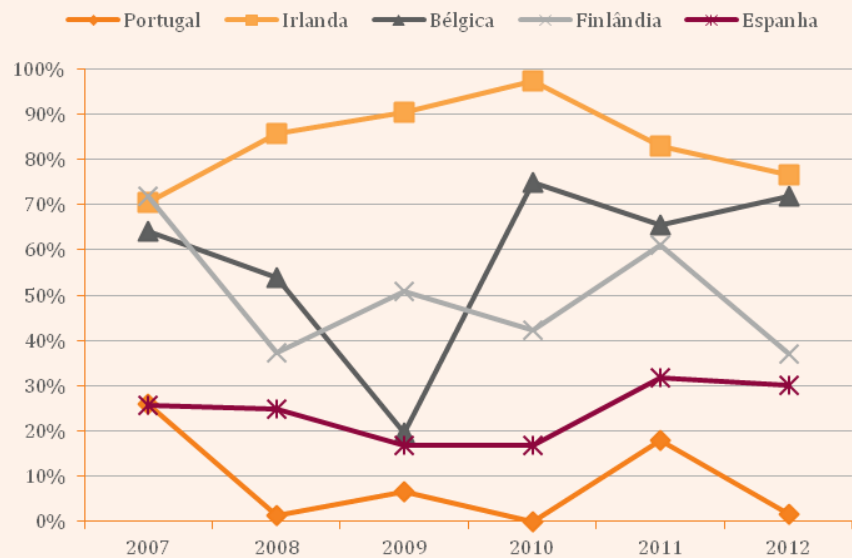
GRÁFICO G.3

EVOLUÇÃO DO VENTURE CAPITAL NA OCDE, 2009-2012



Fonte: OECD, Entrepreneurship at a Glance 2013. Notas: * valores referentes a 2011

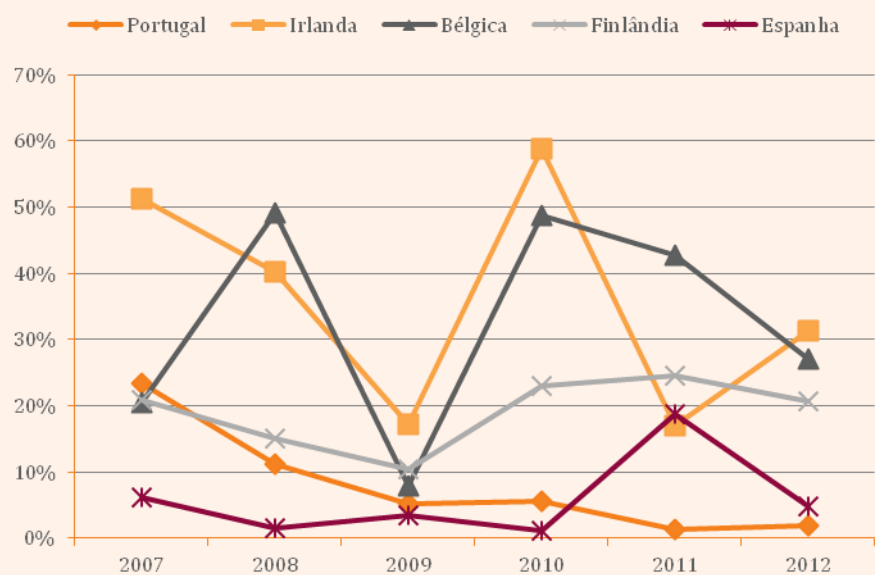
GRÁFICO G.4
PESO DO PRIVATE EQUITY ESTRANGEIRO EM PAÍSES SELECIONADOS, 2007-2012



Fonte: EVCA, Pan-European Equity and Venture Capital Activity (2012)

As deficiências apresentadas pelo capital de risco nacional tornam relevante a atração de capital de risco internacional para aumentar a capacidade de financiamento ao empreendedorismo e como forma de aprofundar as relações internacionais das entidades de capital de risco e associações de suporte ao desenvolvimento de novos negócios.

GRÁFICO G.5
INTERNACIONALIZAÇÃO DO PRIVATE EQUITY EM PAÍSES SELECIONADOS, 2007-2012



Fonte: EVCA, Pan-European Equity and Venture Capital Activity (2012)

Porém, a isso está longe de ocorrer em Portugal. Na verdade, a tendência vai mesmo no sentido contrário: a captação de *private equity* estrangeiro tem diminuído e tem verificado valores perfeitamente residuais (em 2012, o peso de *private equity* estrangeiro no total de investimento em *private equity* foi de 1,54%). O mesmo cenário se apresenta no sentido contrário: a internacionalização do capital de risco nacional é ainda incipiente, fruto do seu estado embrionário (“orientação exportadora” de 1,83% em 2012).

Num segmento mais específico, o de Business Angels, Portugal tem registado uma evolução também muito positiva impulsionada pelo Programa COMPETE que, desde o início de 2012, disponibilizou 41 milhões de euros que deram origem a 6,6 milhões euros de investimento em PME's de elevado potencial. O programa veio criar um ambiente propício e impulsionar a atividade dos Business Angels, nomeadamente, a atividades das duas principais organizações que atuam nesta área: a Federação Nacional de Associações de Business Angels, com 42 milhões de euros disponíveis para investir através de 54 entidades-veículo e com mais de 400 business angels associados; e a Associação Portuguesa de Business Angels que representa 8 fundos e 140 business angels associados com 7 milhões de euros disponíveis para investimento.

Nos últimos anos, no tocante a políticas governamentais, foram lançados alguns programas de apoio ao empreendedorismo e internacionalização como mecanismos de criação de emprego dando importância às startups e PME's com elevado potencial. No entanto, é neste aspeto onde o ecossistema menos evoluiu, na medida em que a elevada burocracia e a forte carga fiscal são entraves significativos à criação de empresas. Assim, a par do incentivo direto ao financiamento de projetos empreendedores, a desburocratização dos processos e um contexto fiscal mais favorável à criação de novas empresas ou empresas nascentes, poderá ser muito importante.

Os outros sistemas de apoio ao empreendedorismo, como a criação de redes de networking, a formação de empreendedores e a sistematização da informação e comunicação social são também elementos complementares de relevo que acrescentam valor ao ecossistema do empreendedorismo, e que se encontram em fase de desenvolvimento no nosso país, a par dos restantes elementos que o constituem. A falta de experiência e capacidade para desenvolver ideias suportadas num modelo de negócio bem delineado para atingir os objetivos é uma das carências nacionais que vem sendo colmatada mas cuja deficiência ainda está bem presente, a julgar pela relativamente baixa taxa de sucesso e performance dos novos negócios. Por outro lado, uma das formas de incrementar o potencial do empreendedorismo é a utilização de meios de comunicação social de larga alcance, que transmitam informação relevante de incentivo à criação e implementação de ideias por parte dos portugueses, em especial aqueles que possuem elevadas qualificações, no sentido de contrariar o medo de fracasso característico da população portuguesa.

Por fim, uma forte tendência que não abona a favor do ecossistema do empreendedorismo é a da fraca articulação entre as várias partes

que o constituem. A realidade pode ser caracterizada por um conjunto de forças que, sem competências/ experiência e coordenação, procuram promover e facilitar o empreendedorismo sem uma base e estratégia comuns formando uma série de “sub-ecossistemas restritos”. A solução para este problema não é simples e exige uma mudança substancial na orientação e atuação dos elementos influenciadores do empreendedorismo parecendo carecer dum apoio soberano no estudo e discussão dum sistema coordenado (e sua liderança), à semelhança do que acontece no âmbito da especialização inteligente.

Anexo H - Relevância dos apoios ao sistema de I&D e inovação no período QREN

No QREN, os apoios à I&D e à Inovação foram suportados por um conjunto assaz completo de instrumentos, em regra operacionalizados através do COMPETE e das agendas da competitividade dos PO Regionais. Destacamos:

- O SAESCTN, vocacionado para o apoio a projetos de I&D conduzidos pelas entidades do SCTN que se situam a montante das empresas, nomeadamente Instituições de Ensino Superior (COMPETE e, parcialmente, PO Regionais);

- O SAICT, vocacionado para o apoio a projetos de infraestruturas e de equipamento das organizações que atuam nos domínios da ciência e da tecnologia (PO Regionais);

- O SAPCTIEBT, vocacionado para o apoio ao investimento infraestrutural e de projetos de promoção no domínio dos parques de ciência e tecnologia e da incubação de empresas de base tecnológica (PO Regionais);

- O SI I&DT, vocacionado para o apoio à I&D empresarial, mas englobando não apenas projetos e empresas individuais como também projetos em co-promoção empresas / entidades do SCTN, projetos coletivos e projetos mobilizadores (COMPETE e PO Regionais);

- O SI Inovação, vocacionado para o apoio ao investimento empresarial inovador, cofinanciando principalmente a componente de investimento físico (COMPETE e PO Regionais);

- O SI QPME, vocacionado para o apoio ao investimento empresarial ao nível de várias dimensões da competitividade, com destaque para as ações de internacionalização (COMPETE e PO Regionais).

Destacamos de seguida, em complemento à análise já realizada na Questão 2.1, as principais conclusões que podemos retirar do apoio a projetos de I&D no âmbito do SAESCTN e aos apoios dirigidos à economia do conhecimento e à inovação, com base no acompanhamento que temos realizado sobre a implementação destes instrumentos, incluindo a nossa participação em vários exercícios de avaliação (nomeadamente na avaliação em fase de conclusão *Estudo de Avaliação Intercalar do Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE), Relatório Final Preliminar, POFC COMPETE / Augusto Mateus & Associados e PwC Portugal, 2013*).

SAESCTN

O SAESCTN (Sistema de Apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional) é o instrumento do QREN diretamente direcionado para a política de Ciência e Tecnologia, por via do qual são elegíveis para financiamento quatro tipologias de projetos: (i) Projetos de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico (IC&DT); (ii)

Projetos de estímulo à participação no Programa Quadro de IC&DT e outros programas internacionais (cujo âmbito de intervenção passou a ser enquadrado pelo SIAC); (iii) Projetos de promoção da cultura científica e tecnológica; (iv) Programas integrados de IC&DT (introduzida na revisão do RE de 9 de Maio de 2011, estando previsto ser implementada através dos Programas Operacionais Regionais).

O SAESCTN materializou-se essencialmente no apoio a projetos de IC&DT, englobando atividades de investigação fundamental, investigação aplicada e/ou desenvolvimento experimental e tecnológico, envolvendo uma ou várias entidades do SCTN e, complementarmente, no apoio a projetos de promoção da cultura científica e tecnológica. Em 31/12/2012, no âmbito do COMPETE, estavam aprovados 2142 projetos, dos quais 591 se encontram numa fase avançada de execução.

A execução do SAESCTN demonstrou uma elevada eficácia em termos de consolidação do sistema de C&T nas três regiões Convergência do Continente, em particular no Norte e no Centro, abrangendo a generalidade das grandes áreas científicas, com destaque para as ciências tecnológicas. Essa consolidação incide massivamente no setor institucional Ensino Superior e, em particular, em quatro universidades públicas (Porto, Coimbra, Aveiro, Minho). As outras IES, nomeadamente os Institutos Politécnicos, têm um acesso muito reduzido, resultante da elevada seletividade seguida na avaliação das candidaturas. No setor Estado, destaca-se o acesso do único Laboratório de Estado sediado numa das três regiões de convergência (LNEG).

O efeito de incentivo é muito relevante em termos de realização dos projetos e, consequentemente, na obtenção dos outputs respetivos. Os promotores veem no SAESCTN um instrumento para reforçar as competências internas de investigação, aprofundando ou iniciando linhas de investigação e visando essencialmente outputs científicos materializados em publicações referenciadas internacionalmente. Confirma-se que o contributo do SAESCTN para a produção científica nacional em termos de publicações foi relevante, inserindo-se e potenciando uma dinâmica não apenas de convergência com os países mais avançados, em termos de produção científica, mas também de consolidação de um sistema científico bem inserido em plataformas e redes de conhecimento internacionais. Neste último aspeto é de assinalar a existência de concursos temáticos dirigidos a projetos enquadrados em acordos de cooperação entre Portugal e centros de conhecimento de referência mundial (Canergie Mellon, Austin Texas, Harvard Medical School, CERN). Este esforço revela margem para ser aprofundado.

Mais limitado é o contributo direto do SAESCTN em termos de valorização económica direta dos resultados. O número de pedidos de patentes PCT ou EPO, e a subsequente possível concessão do registo, não deverá ser muito significativo, muito embora seja discutível eleger o registo de patentes como objetivo prioritário das atividades de investigação realizadas no setor público e em instituições de ensino superior. Também a cooperação com empresas não tem sido um objetivo muito valorizado no quadro de projetos SAESCTN e a

transferência de tecnologia para empresas tem sido um output aparentemente pouco frequente.

No domínio do apoio a Entidades do Sistema Científico e Tecnológico, é fundamental a manutenção de um instrumento do tipo SAESCTN com uma dotação financeira adequada, a fim de não se interromper a trajetória de consolidação do subsistema de Ciência e Tecnologia em Portugal e, em particular, nas regiões de convergência.

Embora não seja de encerrar a oportunidade para concursos em todas as áreas científicas e para projetos de pequena dimensão, entende-se como necessário, por um lado, evitar a excessiva fragmentação dos apoios à investigação e, por outro lado, aumentar a oportunidade para concursos temáticos e de maior orientação estratégica.

A exemplo do já observado nos “Projetos de IC&DT Estratégicos e de Interesse Público” e do previsto na tipologia “Programas Integrados de IC&DT” (esta última com um concurso nos PO regionais), deve ser dada uma maior expressão a tipologias que permitam a formatação de projetos por linha de investigação, de maior dimensão financeira e horizonte temporal mais alargado, reduzindo-se os custos de transação gerados por um muito elevado número de candidaturas (11.077 até 31/12/2012) e de operações aprovadas, incentivando esforços de investigação menos fragmentados e permitindo um melhor planeamento das atividades das unidades de I&D.

Por outro lado, existe ainda uma elevada margem para aumentar a orientação estratégica induzida pelos concursos, contrariando uma excessiva lógica “bottom up”. Para além da manutenção de concursos temáticos dirigidos a projetos enquadrados em acordos de cooperação entre Portugal e centros de conhecimento de referência mundial, considera-se desejável a definição de prioridades – a consensualizar entre o Governo / FCT e as principais organizações do subsistema de C&T – articuladas tanto quanto possível com as prioridades das estratégias de especialização inteligente a nível nacional e a nível regional, bem como com as EECs relacionadas com as referidas estratégias.

Ainda que não nos pareça desejável alimentar uma expectativa imediatista quanto à apropriação de resultados, por parte da economia, decorrentes das atividades de C&T de matriz académica (sendo que existem outros instrumentos mais formatados para promoverem essa articulação, tais como o apoio à I&D empresarial em copromoção e os projetos mobilizadores), as estratégias de especialização inteligente – sendo consensualizadas e assumidas pelos diferentes agentes do sistema de inovação – poderão igualmente ser o quadro gerador de uma maior articulação entre o subsistema de C&T e o sistema de inovação como um todo.

Apoios à economia baseada no conhecimento e na inovação

Globalmente, verificou-se uma aposta muito significativa no objetivo estratégico de promoção da economia baseada no conhecimento e na inovação em Portugal, designadamente pelo apoio massivo à I&D (em particular de base empresarial), à promoção da articulação entre as empresas e os centros de saber, à promoção do empreendedorismo tecnológico e qualificado e à inovação de produto/processo nas empresas.

A evolução mais marcante, comparativamente ao período de programação anterior (2000-2006) foi indiscutivelmente a forte expansão dos projetos apoiados de I&D empresarial. Só no COMPETE, e tomando como referência a data de 31/12/2012, a despesa elegível do SI I&DT atingiu cerca de 359 milhões de euros, contribuindo de forma muito significativa para o aumento acentuado do investimento das empresas neste importante fator dinâmico de competitividade.

De igual forma, tanto a articulação entre empresas e centros de saber como a difusão, transferência e utilização de tecnologias, conhecimento e resultados de I&DT por parte das empresas contaram com um impulso sem precedentes. No COMPETE, isso traduziu-se no apoio a 480 projetos entre 2007 e 2012 inseridos em tipologias especificamente ajustadas a esses propósitos, que envolveram um investimento elegível de 335 milhões de euros. O SI I&DT revelou ser, assim, o instrumento mais adequado para promover a transferência de tecnologia e as interações entre os diferentes tipos de organizações do sistema de inovação.

Diferentemente, o empreendedorismo qualificado e a criação e desenvolvimento de novas empresas inovadoras em domínios de elevada intensidade tecnológica correspondem a uma área de intervenção cujos resultados e impactos se mostram ainda relativamente modestos, tendo tido relevo a criação de infraestruturas vocacionadas para este domínio (sobretudo nos PO regionais) mas verificando-se ainda uma eficácia moderada dos programas de promoção do empreendedorismo tecnológico.

Os resultados atingidos em matéria de criação de investimento empresarial associado a novos produtos e processos (com enquadramento no SI Inovação) são muito elevados. Só no COMPETE, foi concedido apoio, entre 2007 e 2012, a 539 projetos focados neste objetivo, representativos de um investimento elegível que se estima em 3,5 mil milhões de euros.

Em termos mais globais, fica a ideia de que os impactos foram muito relevantes em termos de intensificação tecnológica e de inovação, ainda que não suficientemente disruptivos para induzir uma mudança mais substantiva na estrutura da economia, necessária à consolidação de uma verdadeira economia baseada no conhecimento e na inovação em Portugal.

Deste balanço sintético, confirmado no essencial pelas avaliações temáticas e estratégicas disponíveis, retiramos um conjunto de orientações para o futuro.

Um primeiro lugar, reafirma-se a relevância da manutenção de uma aposta na promoção de uma economia baseada no conhecimento e na inovação, por via do estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico, da intensificação tecnológica das atividades económicas existentes, mas também, por via da promoção do empreendedorismo tecnológico e por via da atração de IDE, num contexto global de reforço do esforço tecnológico nacional e de densificação das interações no interior do sistema de inovação.

Em matéria de aumento da I&D empresarial, o balanço que fizemos sugere um sentido de continuidade com o passado recente, no qual os instrumentos de política revelaram uma grande eficácia. Relevamos:

- Continuação de um forte apoio à I&D empresarial, mantendo um princípio de subsídios não reembolsáveis, em reconhecimento das elevadas externalidades (*spill overs* de conhecimento) e da incerteza que caracterizam esta atividade;

- Continuidade de uma forte priorização à I&D em co-promoção e a indução de uma maior ambição nos projetos mobilizadores, dirigindo-os sobretudo para o apoio de projetos arriscados e voluntaristas, que comportem elevado potencial para induzir mudanças estruturais no perfil de especialização da economia e que sejam capazes de atrair e envolver players (nacionais ou estrangeiros) que ocupem posições estratégicas de relevo em cadeias de valor globais intensivas em tecnologia e conhecimento;

- Continuação do incentivo à existência de um mercado de serviços tecnológicos, através de instrumentos simplificados do tipo “voucher” (a exemplo dos “Vales”).

Haverá que ter consciência, nos recursos a alocar e nas metas a definir, que parte essencial do esforço de convergência em matéria de Despesa em I&D / PIB deve vir precisamente do aumento da I&D empresarial. Por outro lado, uma componente a explorar melhor como fonte de crescimento da I&D empresarial é a associada ao IDE, sendo Portugal atrativo não apenas em termos dos apoios disponíveis como também dos recursos de investigação, incluindo recursos humanos, de que dispõe.

Ao nível da promoção da inovação de produto e de processo, impõem-se para o futuro uma maior seletividade nos apoios a conceder em torno de atividade mais intensivas em tecnologia e conhecimento, portadoras de uma forte orientação para os mercados internacionais e de uma elevada incorporação de valor acrescentado nacional nas exportações. As modalidades de apoio aos investimentos com esta natureza devem ser ponderadas numa ótica de melhorias incrementais, sendo em nossa opinião prematuro abandonar instrumentos do tipo subvenções, substituindo-os integralmente por instrumentos de engenharia financeira. Consideramos haver ainda margem para a manutenção de subvenções financeiras reembolsáveis bem como para prémios assentes na sua transformação parcial em não reembolsáveis, com base numa focalização em resultados.

Ainda ao nível dos apoios à inovação, entende-se ser necessário um maior esforço – e uma maior eficácia – em domínios mais disruptivos (atividades emergentes intensivas em tecnologia), cabendo aqui um papel importante aos apoios ao empreendedorismo tecnológico e a atração de IDE.

Anexo I – Ações Coletivas no QREN

As ações coletivas têm usualmente como objetivo dinamizar iniciativas que sejam geradoras de externalidades positivas em matéria de reforço da competitividade do tecido empresarial, através da disponibilização de bens públicos ou semipúblicos que permitam induzir efeitos significativos para o conjunto da economia nacional ou para algumas das suas regiões, setores, clusters ou outras redes associadas a Estratégias de Eficiência Coletiva. São potenciais beneficiárias entidades públicas ligadas ao desenvolvimento empresarial, associações empresariais, centros tecnológicos e outras entidades do Sistema Científico e Tecnológico.

As ações coletivas insere-se numa linha de descentralização da política de competitividade, em que a provisão parcial dos bens e serviços públicos em causa é assegurada por entidades terceiras, que possuem competências especializadas e/ou mais próximas dos universos de destinatários finais. Não obstante, as agências públicas responsáveis por áreas específicas (em particular, no caso português, a AICEP, o IAPMEI, a Adi, o Turismo de Portugal ou mesmo Direções-Gerais setoriais) não devem ficar excluídas do universo de promotores e, para além disso, devem assegurar funções de coordenação e de acompanhamento.

No atual QREN, foi operacionalizado um instrumento específico para apoiar este tipo de ações: o Sistema de Apoio a Ações Coletivas (SIAC). Até 31/12/2012, no âmbito do COMPETE, foram apoiados 308 projetos. Este universo de projetos é muito heterogéneo em termos de dimensão, sendo que o grosso do investimento se concentrou num número restrito de projetos, mas também um número excessivo de promotores (112 promotores principais dos 308 projetos, havendo a acrescentar um número bastante menor de copromotores).

Numa análise mais fina dos projetos apoiados, verifica-se que:

- Apenas um número muito reduzido de projetos foi promovido por Agências Públicas, com exceção notável do Turismo de Portugal e, com menor expressão, da AICEP. Domínios como os do empreendedorismo, da inovação ou da energia, por exemplo, evidenciam uma total ou quase total ausência de operações promovidas pelas agências governamentais;

- As Associações Empresariais (AE) ocupam um lugar de destaque na utilização do SIAC, com relevo para as AE de âmbito nacional multissetorial e de âmbito nacional setorial;

- As entidades do SCTN apresentam um baixo acesso relativo ao SIAC, o que é uma tendência já observada no período QCA III para o instrumento equivalente;

- As entidades gestoras das EEC surgem já como promotores de 51 projetos, nos quais se incluem as 18 operações iniciais visando apoiar as entidades gestoras para as atividades de animação, coordenação e gestão da parceria.

Em termos de focus setorial, os projetos apoiados inserem-se sobretudo em setores de bens transacionáveis a nível internacional. Por

grandes grupos de setores, destaca-se o peso do turismo e hotelaria, do têxtil e indústrias da moda, da fileira metalomecânica e de equipamentos, da fileira florestal e da construção e materiais de construção, sendo forte a correspondência com os nossos principais setores exportadores. Com natureza multisetorial, foram 89 os projetos apoiados, representando 25% do investimento total aprovado neste instrumento.

Em termos de dimensões da competitividade, os domínios mais frequentes de aposta são os da “inovação, empreendedorismo e espírito empresarial”, da “informação e representação internacional de interesses empresariais” e das “redes e cooperação empresarial”. Já em termos de investimento, os projetos que integram o domínio da internacionalização (incluindo ou não outros domínios) representarão cerca de 70% do investimento aprovado.

Um total de 126 operações SIAC (ou seja, 41% do total) estão alocadas aos Pólos de Competitividade e Tecnologia e aos Outros Clusters. Em termos relativos, destacam-se as EEC do Turismo, da Moda e das Indústrias de Base Florestal. No seu conjunto, estas três EEC representam 66% do investimento cofinanciado pelo SIAC e classificado como inserido em EEC. Algumas das EEC que se dirigem potencialmente a setores de maior intensidade tecnológica e, ao mesmo tempo, com um impacto potencial relevante no upgrading do perfil de especialização (por exemplo, EEC da Saúde, das Indústrias da Mobilidade, das TICE, das Tecnologias de Produção e do Engineering e Tooling) terão tido um acesso relativamente moderado ao SIAC, aspeto que – em conjunto com a já referida baixa participação das entidades do SCTN – é vista como um ponto fraco.

Assim, considera-se que no futuro:

- Será desejável aumentar a seletividade associada a este instrumento, evitando-se uma profusão de projetos sem escala e/ou com uma insuficiente focagem ao nível do domínio de intervenção e dos objetivos;
- Será pertinente que as agências públicas com competências em domínios específicos da competitividade assumam um papel mais ativo neste tipo de instrumentos, seja pela condução direta de um certo número de projetos estruturantes, seja através da coordenação e acompanhando de forma ativa os projetos conduzidos por terceiros.
- Será relevante uma maior participação de entidades do SCTN, no quadro de projetos nos domínios da I&D e da Inovação, articulando-se essa maior participação com as estratégias de especialização inteligente que vierem a ser definidas e com as EECs com elas relacionadas.

Anexo J - As Estratégias de Especialização Inteligente e a sua Implementação em Portugal

RIS3 como condicionalidade ex-ante

O desenvolvimento de Estratégias de Especialização Inteligente é uma das condicionalidades *ex-ante* estabelecidas pela regulamentação comunitária (COM 2012) para o próximo período de programação (2014-2020). O racional subjacente a esta condicionalidade é o da maximização dos impactos da política de coesão através da concentração de recursos em domínios com massa crítica e maior potencial de afirmação competitiva internacional, obviando também à sobreposição de investimentos entre as regiões da União Europeia (Factsheet, 2011 e S3, 2012). A elaboração de uma estratégia de especialização inteligente é a condicionalidade *ex-ante* que impende sobre os objetivos temáticos 1 - “Reforço da Investigação, do desenvolvimento Tecnológico e da Inovação” e 2 - “Melhorar o acesso, a utilização e a qualidade das tecnologias da informação e da comunicação”, neste caso na dimensão do “Crescimento Digital”.

No que diz respeito ao objetivo temático 1, o cumprimento da condicionalidade impõe a existência de uma estratégia de especialização inteligente que, baseada numa análise SWOT, identifique um número restrito de prioridades, que preveja medidas de estímulo do investimento privado em I&DT e que tenha associado um sistema de monitorização e avaliação (COM 2012 e EC 2013). O Objetivo temático 2, na dimensão associada ao crescimento digital, também impõe a existência de uma estratégia de especialização inteligente com um capítulo dedicado ao crescimento digital, visando a criação e o desenvolvimento de serviços digitais públicos e privados, de boa qualidade e a custos controlados (COM 2012 e EC, 2013).

As estratégias de especialização inteligente serão aprovadas pelos Estados-membro e sujeitas à validação pela Comissão Europeia. Os Estados-membro terão de apresentar uma estratégia nacional/regional de especialização inteligente, com claro enfoque nas regiões e nas suas características distintivas e que tenha resultado de um processo amplamente participado. Para tal, para além do *assessment* ao processo de formulação estratégica conduzido pelo Perito nomeado pela DG Regio, para cumprir a condicionalidade *ex-ante* os Estados-membro terão de (COM, 2012; EC, 2013):

- i. Ter uma estratégia de especialização inteligente;
- ii. Ter uma análise do potencial posicionamento competitivo do sistema de inovação da região;
- iii. Prever a concentração de recursos num conjunto limitado de prioridades de I&I;
- iv. Propor um sistema de incentivos de estímulo ao investimento privado em I&I;

v. Prever um sistema de monitorização e avaliação de resultados e impactos;

vi. Prever um quadro financeiro de recursos para I&I, dando prioridade a investimentos alinhados com as prioridades da UE.

No que diz respeito ao assessment do perito nomeado pela Comissão Europeia, este debruça-se, sobretudo, sobre o processo de formulação estratégica, nomeadamente, sobre a utilização ou não da abordagem de hélice quádrupla, se foi assegurada uma ampla discussão e se o modelo de governação previsto prevê a manutenção da participação dos atores no processo de implementação da estratégia de especialização inteligente.

Quanto à aprovação da estratégia propriamente dita, os serviços da Comissão Europeia procurarão avaliar o efetivo grau de seletividade e de adequação das prioridades identificadas à luz do diagnóstico e do exercício de prospetiva, bem como o envolvimento dos atores das regiões neste processo. Essa aprovação será mais fácil se tiverem sido seguidas as recomendações metodológicas da DG Regio constantes do guia facilitada se, na sua elaboração, as regiões tiverem em conta os objetivos e as metodologias propostas no guia S3 (2012).

RIS3: conceito, elaboração e aprovação

A Especialização Inteligente parte do princípio de que a estratégia de inovação e competitividade das regiões se deve fundar nas respetivas características e ativos existentes no território, concentrando recursos nos domínios/atividades económicas em que exista ou possa reunir-se massa crítica relevante (S3 Guide, 2012). Nesse sentido, a lógica de “one size fits all” deve dar lugar a uma solução de “alfaiataria” que construa uma visão, define objetivos e conceba instrumentos com um impacto potencial aumentado pelas características das regiões.

O paradigma de Especialização Inteligente sublinha a necessidade de reavaliar o posicionamento competitivo das regiões e os seus vetores em função da globalização e da capacidade da região de se afirmar internacionalmente, independentemente da existência aparente de massa crítica, tendo subjacente o princípio de que “it is not possible to excel in everything”. Assim, o conceito de especialização inteligente pode sintetizar-se em 4 dimensões (S3, 2012):

- Escolhas e massa crítica: deve ser identificado um conjunto limitado e concreto de domínios prioritários multissetoriais e que combinem bases cognitivas e capacidade empresarial que tenham em comum uma afinidade tecnológica e/ou de mercado, potenciadora de spillovers inter e intra-setores;

- Construção de vantagens competitivas: aproveitando as capacidades de C&T+i e a economia regional e promovendo processos de articulação, desenvolvendo um mercado tecnológico com fluxos de tecnologia entre universidade e empresa;

- Conetividade e clusters: apostar nos clusters enquanto meio inovador e de criação de valor, promovendo a sua conetividade interna e internacional e a variedade relacionada de atividades económicas;

- Hélice quádrupla: adoção de uma perspetiva de liderança colaborativa envolvendo empresas, universidades, instituições e os utilizadores, fomentando um processo de inovação aberto e equilibrado entre science-led e user-driven e combinando os modos de *Science, Technology, Innovation* (STI) com os modos Doing, Using, Interacting (DUI).

A Estratégia Regional de Especialização inteligente deverá ser capaz de construir um referencial estratégico suportado neste paradigma, bem como em definir um modelo de operacionalização dinâmico.

O processo de formulação da estratégia de especialização inteligente é um exercício de construção e empreendedorismo coletivo, assente no debate, na participação, na mobilização e na corresponsabilização de todos os stakeholders relevantes da quádrupla hélice. De acordo com o S3 (2012), devem constar das estratégias de especialização inteligente as seguintes dimensões:

i. Análise de contexto e potencial de inovação: consiste no diagnóstico quantitativo e qualitativo da massa crítica existente e das suas especificidades, bem como da análise ao potencial de afirmação internacional no quadro de um exercício de prospetiva. No caso das regiões Portuguesas, ainda que com nuances metodológicas, a análise procurou avaliar o potencial científico e a estrutura económica, sintetizando-se, normalmente, numa análise SWOT.

ii. Modelo de Governação Participativo: visa fomentar a participação e o envolvimento dos atores nas decisões estratégicas e nas decisões de investimento à luz do paradigma da hélice quádrupla, sendo fundamental quer para a identificação e apropriação coletiva das prioridades. No caso das regiões Portuguesas, a condução dos processos esteve a cargo das CCDR que coordenaram a criação de grupos de trabalho temáticos, organizaram fóruns de discussão e ateliers e participaram nos exercícios de peer review. Os documentos estratégicos em elaboração propõem modelos de governação estabilizados que deverão continuar ativos para garantir a evolução da estratégia.

iii. Construção de uma visão coletiva do futuro do país/região: trata-se de estabilizar uma visão ambiciosa que guie e mobilize os atores em torno de um conjunto de macro objetivos a médio e longo prazo, tendo como referencial o horizonte 2020. Neste âmbito, importa estabilizar uma visão exequível mas audaciosa, traduzida em objetivos e metas qualificados e também quantificados. Esta visão deverá abranger as dimensões correspondentes aos pilares da Europa 2020, em concreto, smart growth, sustainable growth e inclusive growth. Na generalidade das regiões Portuguesas a visão está definida ou em fase avançada de definição.

iv. Seleção de um número limitado de prioridades para o desenvolvimento regional/nacional: com base na análise ao potencial da região, importa selecionar os domínios prioritários que constituirão aposta. Estes domínios devem ser definidos de forma específica e focada, evidenciando um nível de seletividade sem precedentes. Exemplificando, não será suficiente dizer que o domínio da Saúde

constitui uma prioridade, sendo necessário ir mais além e identificar, quais os subdomínios com massa crítica relevante, com maior potencial de inovação e de afirmação competitiva internacional (ex. oncologia estômago, tireoide, técnicas cirúrgicas menos invasivas, engenharia de tecidos para substituição de osso e cartilagem, etc), procurando garantir um equilíbrio entre apostas em domínios consolidados e emergentes.

v. Definição de um mix adequado de instrumentos de política, correspondendo a o mix de instrumentos necessários à implementação desta estratégia e à sua coordenação no tempo e no espaço. É importante aprender com a experiência passada e perceber quais os principais estrangulamentos e problemas na utilização e na formatação dos instrumentos. Importa igualmente rever as experiências europeias e desenvolver *benchmarking* sobre práticas, políticas e instrumentos de suporte à inovação.

vi. Criação de mecanismo de monitorização e avaliação, que permitam uma avaliação em tempo útil dos impactos das políticas, da implementação da estratégia de especialização inteligente e dos seus efeitos (S3, 2012; IDFR, 2013). Estes sistemas de monitorização e avaliação são assim elementos chave do processo de evolução temporal e de reavaliação da estratégia. Como *nuance* face aos períodos de programação anteriores, a avaliação dos resultados da estratégia de especialização inteligente e dos próximos programas operacionais deverá focar os impactos globais na região e não apenas os impactos ao nível dos projetos apoiados.

A operacionalização do conceito e desta metodologia pressupõe um trabalho prévio de coordenação da hélice quádrupla regional, criando as condições para a participação dos atores no desenvolvimento concreto das linhas estratégicas e implementando um modelo de governação adequado a estes objetivos. Embora as regiões Portuguesas tenham iniciado e implementado o processo de formulação da estratégia em data e forma diferentes, podemos sintetiza-lo de acordo com a figura infra.

RIS3: estado da arte

As regiões Portuguesas encontram-se em fases distintas do processo de elaboração da estratégia de especialização inteligente, estando ao mesmo tempo a decorrer o processo de definição da estratégia nacional

As regiões iniciaram o processo de elaboração da estratégia de especialização inteligente com a inscrição na plataforma e a elaboração de uma metodologia para conceção da RIS3 e de um diagnóstico prospetivo. Este diagnóstico e esta metodologia foram, na generalidade dos casos, aprovados pelos Conselhos Regionais. Atualmente, todas as regiões NUTS2 estão registadas na Plataforma S3¹².

¹² A Plataforma S3, sediada em Sevilha, é uma unidade técnica da DG Regio destinada a monitorizar e apoiar o desenvolvimento das estratégias de especialização inteligente. Os Açores foram a primeira Região portuguesa a inscreverem-se nesta plataforma e o Norte a primeira NUTS2 do continente.

FIGURA J.1
METODOLOGIA DE FORMULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE ESPECIALIZAÇÃO INTELIGENTE



Com base no referido diagnóstico prospetivo, as CCDR coordenaram um processo de avaliação da massa crítica existente nos respetivos sistemas de inovação, da sua excelência relativa face à concorrência internacional e quanto ao potencial de impacto. Esta análise permitiu a identificação de interseções setoriais (variedade relacionada) e a identificação de possíveis domínios prioritários. Seguiram-se exercícios de discussão suportados em ateliês e em grupos de trabalho temáticos envolvendo universidades, unidades de I&D, empresas, infraestruturas de interface, organismos da administração central, utilizadores avançados e outras instituições relevantes como hospitais. Estes grupos e estas reuniões visaram afinar a especificação e o racional de cada domínio, sendo subsequentemente lançados inquéritos temáticos de suporte. A análise aos inquéritos suportou uma primeira revisão das estratégias de especialização inteligente e uma versão preliminar que foi sujeita a peer review em Faro. Deste exercício resultou a necessidade de alguns ajustamentos e de uma maior maturação com particular ênfase na seleção de prioridades, no modelo de governação e, sobretudo, no mix de instrumentos e no sistema de monitorização e avaliação. As regiões encontram-se agora a iniciar a consulta pública após a qual as estratégias RIS3 deverão ser apresentadas para aprovação no Conselho Regional, posteriormente ao Governo e à Comissão Europeia. Em

paralelo, com exceção do Algarve onde este processo está concluído, as regiões estão a ser avaliadas pelo perito da DG Regio. Este relatório será um elemento da avaliação das estratégias RIS3 pela Comissão Europeia.

Do que foi possível apurar, a Região do Algarve é aquela que se encontra numa fase mais avançada, tendo sido concluídos o processo de auscultação dos principais atores regionais e entregue o *assessment* do perito nomeado pela DG Regio. A Região do Norte e a Região do Centro estão igualmente numa fase avançada dos trabalhos, tendo realizado diversas sessões de discussão pública, e construído versões *draft* das suas estratégias regionais de especialização inteligente, entrando agora num processo de minúcia e de início do *assessment*.

Os Açores e a Madeira sofreram alguns atrasos no desenvolvimento da sua estratégia de especialização inteligente, mas estão num estágio avançado de seleção das prioridades e de definição dos instrumentos de política. As Regiões do Alentejo e de Lisboa estão um pouco mais atrasadas na formulação da sua estratégia de especialização inteligente, mas também já identificaram prioridades de especialização, estando ainda em processo de especificação.

No que diz respeito à estratégia nacional de especialização inteligente, a Fundação para a Ciência e Tecnologia desenvolveu e apresentou um diagnóstico exaustivo do SCTN. Tal documento constitui um elemento informativo relevante mas que tem vindo a ser, necessariamente, complementado com uma análise económica e prospetiva que centre na inovação e na economia, e não apenas na ciência e tecnologia, o foco da estratégia nacional de especialização inteligente. Na atual fase, estão a decorrer vários *ateliers* temáticos para aferir o potencial de especialização nacional. Perspetiva-se que a Estratégia Nacional para uma Especialização Inteligente esteja concluída até ao final do corrente ano.

Em suma, todas as regiões desenvolveram já as análises da massa crítica e do seu potencial competitivo, apresentando análises SWOT. Todavia, a seleção de prioridades parece necessitar de um maior foco, talvez pela identificação de prioridades em domínios consolidados e constituindo apostas principais e por prioridades em domínios emergentes e como apostas de risco. No que diz respeito às medidas para estimular o investimento privado em I&I, o trabalho paralelo de preparação dos programas operacionais, a experiência acumulada e as interações com os atores permitem que se estejam a delinear um conjunto de instrumentos de estímulo e alavancagem da I&I privada. No que concerne o sistema de Monitorização e de Avaliação, esta dimensão é uma das que evidencia ainda necessidade de consolidação, tal como o quadro financeiro de suporte, o qual estará fortemente articulado com os futuros POs.

Tendo em conta esta informação, antevemos que a condicionalidade ex-ante associada à definição de estratégias de especialização inteligente poderá ser cumprida até à aprovação do Acordo de Parceria ou, em qualquer caso, num momento imediatamente subsequente.

Anexo K - Metas estabelecidas na União Europeia para o Ambiente

QUADRO K.1

METAS ESTABELECIDAS NA UNIÃO EUROPEIA PARA O SETOR DOS RESÍDUOS

Subtema	Objetivos e Metas	Fonte	Deadline
Geral	Os resíduos são geridos como recurso		2020
	Atingir o declínio absoluto da produção dos resíduos per capita	Roteiro para uma Europa	2020
	Assegurar a reciclagem de alta qualidade	Eficiente na	2020
	Limitar a valorização energética a materiais não recicláveis	utilização de	2020
	Eliminar praticamente a deposição em aterro	recursos	2020
	Erradicar transferências ilegais de resíduos		2020
Metas de reutilização, reciclagem e valorização	Os veículos em fim de vida sejam passíveis de reutilização e/ou reciclagem a um nível mínimo de 85%, em massa, por veículo e sejam passíveis de reutilização e/ou valorização a um nível mínimo de 95%, em massa, por veículo	Diretiva n.º 2000/53/CE	2015
	Resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE): - pertencentes à categoria 1 ou 10 do Anexo I: 85% devem ser valorizados e 80% devem ser preparados para a reutilização e reciclados; - pertencentes à categoria 3 ou 4 do Anexo I: 80% devem ser valorizados e 70% devem ser preparados para a reutilização e reciclados; - pertencentes à categoria 2, 5, 6, 7, 8 ou 9 do Anexo I: 75% devem ser valorizados e 55% devem ser preparados para a reutilização e reciclados; Relativamente às lâmpadas de descarga de gás, 80 % devem ser reciclados.	Diretiva n.º 2012/19/UE	2015
	Resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos: - pertencentes à categoria 1 ou 4 do Anexo III: 85% devem ser valorizados e 80% devem ser preparados para a reutilização e reciclados; - pertencentes à categoria 2 do Anexo III: 80% devem ser valorizados e 70% devem ser preparados para a reutilização e reciclados; - pertencentes à categoria 5 ou 6 do Anexo III: 75% devem ser valorizados e 55% devem ser preparados para a reutilização e reciclados; - pertencentes à categoria 3 do Anexo III: 80 % devem ser reciclados.	Diretiva n.º 2012/19/UE	2018
	A preparação para a reutilização, reciclagem e valorização de resíduos de construção e demolição não perigosos sofrem um aumento mínimo de 70% em peso	Diretiva n.º 2008/98/CE	2020
	A preparação para a reutilização e a reciclagem de resíduos como, papel, metal, plástico e vidro domésticos, e possivelmente com outra origem desde que esses fluxos de resíduos sejam semelhantes aos resíduos domésticos, sofrem um aumento mínimo global de 50% em peso	Diretiva n.º 2008/98/CE	2020
	É estabelecido um regime de recolha selectiva, pelo menos para os seguintes materiais: papel, metal, plástico e vidro	Diretiva n.º 2008/98/CE	2015
	Taxa mínima de recolha de baterias de 45%	Diretiva n.º 2006/66/CE	2016
Recolha e eliminação	Os resíduos urbanos biodegradáveis destinados a aterros devem ser reduzidos para 35% da quantidade total (em peso) de resíduos urbanos biodegradáveis produzidos em 1995	Diretiva n.º 1999/31/CE	2016
	A taxa de recolha mínima deve ser de 45% calculada com base no peso total dos REEE recolhidos, expressa em percentagem do peso médio dos EEE colocados no mercado nos três anos anteriores nesse Estado-Membro	Diretiva n.º 2012/19/UE	2016
	A taxa de recolha mínima a atingir anualmente deve ser de 65% do peso médio dos EEE colocados no mercado nos três anos anteriores no Estado-Membro em causa ou, alternativamente, de 85 % dos REEE gerados no território desse Estado-Membro	Diretiva n.º 2012/19/UE	2019
Produção	Desenvolvimento técnico dos EEE sem metais pesados, PBDE e PBB.	Diretiva n.º 2011/65/UE	2019

QUADRO K.2
METAS ESTABELECIDAS NA UNIÃO EUROPEIA PARA O SETOR DA ÁGUA

Objetivos e Metas	Fonte	Deadline
Todas as massas de água superficiais e subterrâneas atingem um “bom estado”	Diretiva n.º 2000/60/CE	2015
Até ao final da época balnear de 2015, todas as águas balneares sejam, no mínimo, “suficientes”	Diretiva n.º 2006/7/CE	2015
Alargamento dos requisitos IPCC a novas atividades	Diretiva n.º 2010/75/UE	2015
A captação de água deve permanecer a um nível inferior a 20% dos recursos hídricos renováveis		2020
Apenas se recorre a opções alternativas de abastecimento de água depois de aproveitadas todas as oportunidade de poupança de uma forma mais barata	Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos	2020
Os impactes das secas e das cheias são reduzidos ao mínimo		2020
Verifica-se um bom estado ambiental em todas as águas marinhas da UE	Diretiva n.º 2008/56/CE	2020
Substâncias perigosas prioritárias são completamente eliminadas das águas de superfície	Diretiva n.º 2008/105/CE	2028

QUADRO K.3
METAS ESTABELECIDAS NA UNIÃO EUROPEIA PARA A BIODIVERSIDADE E USO DO SOLO

Objetivos e Metas	Fonte	Deadline
A pesca respeita os rendimentos máximos sustentáveis	Directiva-Quadro "Estratégia Marinha" Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020	2015
Melhorar a gestão e evitar a sobre-exploração de recursos naturais renováveis	Revisão da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável Europeia em 2006	2015
Travar a perda de biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistémicos na UE	Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020 Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos	2020
Reduzir a erosão do solo e a taxa de ocupação de solos, aumentar a matéria orgânica dos solos	Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos	2020
O capital natural e os serviços ecossistémicos são devidamente valorizados	Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020 Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos	2020
As políticas da UE têm em conta os seus impactos directos e indirectos na utilização dos solos	Diretiva Habitat Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos	2020
Meta 1: obter uma melhoria sensível e mensurável de todas as espécies e habitats abrangidos pela legislação da UE		2020
Meta 2: os ecossistemas e seus serviços serão mantidos e valorizados mediante a criação de infraestruturas verdes e da recuperação de ecossistemas degradados		2020
Meta 3: agricultura e florestas mais sustentáveis	Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020	2020
Meta 4: bom estado ecológico no setor da pesca		2020
Meta 5: controlo mais apertado de espécies exóticas invasoras		2020
Meta 6: intensificar a contribuição da UE no sentido de evitar a perda de biodiversidade global		2020
Manter um bom estado ambiental da biodiversidade do ambiente marinho	Diretiva n.º 2008/56/CE	2020
Travar a perda de coberto florestal	Comunicação sobre desflorestação de 2008	2030
Atingir uma taxa líquida nula de ocupação do solo	Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos	2050

QUADRO K.4
METAS ESTABELECIDAS NA UNIÃO EUROPEIA PARA A POLUIÇÃO DO AR

Subtema	Objetivos e Metas	Fonte	Deadline
Poluição atmosférica e qualidade do ar	Nova obrigação em material de concentração de exposição e valor limite de PM _{2,5}	Diretiva n.º 2008/50/CE	2015
	Alargamento dos requisitos IPCC a novas atividades	Diretiva n.º 2010/75/UE	2015
	Novos valores limite de emissão de compostos orgânicos halogenados	Diretiva n.º 2010/75/UE	2015
	Novo valor limite de emissão para grandes instalações de combustão existentes e para instalação de co-incineração de resíduos	Diretiva n.º 2010/75/UE	2016
	Todas as estações de serviço existentes cujo caudal exceda 3.000 m ³ /ano sejam equipadas com um sistema de fase II de recuperação de vapores de gasolina	Diretiva n.º 2009/126/CE	2018
	Redução de 47% da perda de esperança de vida devido à exposição a partículas		2020
	Redução de 10% dos casos de mortalidade aguda devidos ao ozono		2020
	Redução dos excessos de deposição de ácidos de 74% e 39%, respetivamente, nas zonas florestais e nas águas doces de superfície	Estratégia temática sobre a poluição atmosférica	2020
	Redução de 43% das zonas em que os ecossistemas estão sujeitos a eutrofização		2020
	Reduzir as emissões de SO ₂ de 82%, as de NO _x de 60%, as de COV de 51%, as de amoníaco de 27% e as de PM _{2,5} primárias de 59% em relação às emissões registadas em 2000		2020
	Objetivo de redução da exposição e valor limite indicativo de PM _{2,5}	Diretiva n.º 2008/50/CE	2020
	Reduções obrigatórias das emissões de CO ₂ , a fim de cumprir o objetivo de 130 g de CO ₂ /km de emissões médias do parque de automóveis novos	Regulamento CE n.º 443/2009, de 23 de abril	2015
	Proibir os sistemas de ar condicionado concebidos para conter gases fluorados com efeito de estufa cujo potencial de aquecimento global seja superior a 150 em veículos novos	Diretiva n.º 2006/40/CE	2017
	Emissões de GEE no setor dos transportes	Limitar as emissões médias de CO ₂ dos veículos comerciais ligeiros novos em 175 g de CO ₂ /km	Regulamento UE n.º 510/2011, de 11 de maio
Reduzir o teor máximo de enxofre em combustíveis navais de 3,5% para 0,5%		Diretiva n.º 2012/33/UE	2020
Limitar as emissões médias de CO ₂ dos veículos comerciais ligeiros novos em 147 g de CO ₂ /km		Regulamento UE n.º 510/2011, de 11 de maio	2020
Limitar para 95 g de CO ₂ /km as emissões médias do parque de automóveis novos		Estratégia europeia para veículos não poluentes e energeticamente eficientes Regulamento CE n.º 443/2009, de 23 de abril	2020
Reduzir em, pelo menos, 6% as emissões de gases com efeito de estufa ao longo do ciclo de vida, por unidade de energia dos combustíveis utilizados		Diretiva n.º 98/70/CE	2020
Reduzir o volume de emissões de GEE do setor dos transportes 20% abaixo do registado em 2008			2030
Reduzir em 50% o número de veículos automóveis de motorização convencional utilizados no transporte urbano			2030
Descarbonar no essencial a logística nos grandes centros urbanos			2030
Transferir para outros modos, como o ferroviário ou o marítimo/fluvial, 30% do tráfego de mercadorias em distâncias superiores a 300 km		Roteiro do espaço único europeu dos transportes	2030
Reduzir o volume de emissões de GEE do setor dos transportes 60% abaixo do registado em 1990			2050
Retirar de circulação os veículos automóveis de motorização convencional nas cidades		2050	
Transferir para outros modos, como o ferroviário ou o marítimo/fluvial,		2050	

	50% do tráfego de mercadorias em distâncias superiores a 300 km		
	O transporte de médio curso de passageiros deverá efetuar-se maioritariamente por caminho-de-ferro		2050
	Chegar a uma quota-parte de 40% de combustíveis hipocarbónicos sustentáveis na aviação		2050
	Reduzir 40% as emissões de CO ₂ da UE com origem nas bancas dos navios		2050
Poluição atmosférica no setor dos transportes	Norma Euro VI para todos os novos veículos pesados	Regulamento CE n.º 595/2009	2013
	Norma Euro 6 para a homologação de veículos ligeiros	Regulamento CE n.º 715/2007	2014
	Norma Euro 6 para certificados de conformidade e venda de novos veículos	Regulamento CE n.º 715/2007	2015

Anexo L – Breve diagnóstico do setor Agroflorestal em Portugal

Uma boa parte do mundo rural português conheceu nas últimas quatro décadas um conjunto de fenómenos negativos, simultâneos e relacionados, que redundaram no despovoamento do território – particularmente dramático nos territórios de baixa densidade, na erosão dos solos, na desertificação física¹³, em incêndios florestais, etc. Estes fenómenos devem-se, em grande parte, ao abandono das atividades agroflorestais associado à migração massiva de pessoas para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida – melhores rendimentos, um trabalho menos duro e exigente.

Já mais recentemente (meados da década de oitenta e na década de noventa do século passado), visando aumentar os rendimentos económicos da agricultura, em certas zonas do país, a instalação de uma agricultura e pecuária intensivas, baseadas no uso de pesticidas, fertilizantes¹⁴, técnicas mais ou menos agressivas de mobilização do solo¹⁵, hormonas e antibióticos, provocou por vezes a perda de confiança por parte dos consumidores na sanidade e qualidade de produtos de origem animal e vegetal, a que acrescentam vários problemas ambientais (e.g. degradação da qualidade do solo e da água¹⁶). Sem prejuízo do exposto no âmbito deste tópico, desde os finais dos anos noventa do século XX, com base em novas práticas agrícolas, os impactos positivos da agricultura na quantidade e qualidade da água, no solo, no sequestro de carbono e na contribuição para a conservação da biodiversidade e dos valores paisagísticos tem vindo progressivamente a assumir particular relevância¹⁷.

O espaço rural deixou de ter a função exclusiva da produção agro-silvo-pastorícia, para adquirir (ou reforçar) “novas funções”, agora enquadradas mais na perspetiva do desenvolvimento rural: melhoria das condições de vidas das pessoas residentes nas áreas e regiões rurais, através de processos sociais que respeitem e articulem os princípios da valorização económica e comercial dos produtos agrícolas, da equidade social e territorial, da qualidade patrimonial e ambiental¹⁸, da sustentabilidade, da participação democrática e da responsabilidade cívica.

¹³ A área suscetível à desertificação representa mais de metade da área do continente (58%) e com tendência para o agravamento face aos cenários de alterações climáticas (Relatório da Avaliação Intercalar do PRODER, 2010).

¹⁴ A agricultura portuguesa é considerada uma atividade pouco intensiva, comparativamente com o que se passa na UE (por exemplo, 55,9€/ha de consumo de fertilizantes e fitofármacos, confrontado com 122,3€/ha a nível comunitário= (Avaliação Intercalar do PRODER, 2010).

¹⁵ Portugal é o país ceuropeu com maior risco de degradação irreversível do solo por erosão, quer devido ao tipo de solo, isto é, pelo material litológico, quer pelo clima e pelo relevo. Este risco tem sido potenciado pelas más práticas agrícolas, como as mobilizações profundas ou ao longo da linha de maior declive. (Relatório da Avaliação de Portugal para o Millennium Ecosystem Assessment, Escolar Editora, Lisboa, 2006).

¹⁶ As más práticas agrícolas representam a maior ameaça para as águas subterrâneas devido ao perigo de afetarem negativamente a respetiva qualidade, através da salinização e da contaminação com nitratos e pesticidas. Neste contexto, existem hoje diversos mecanismos para procurarem garantir uma utilização integrada e sustentável dos recursos hídricos subterrâneos dos quais se destacam a diretiva 2006/118/CE das águas subterrâneas, a diretiva Nitratos e os planos de gestão das regiões hidrográficas (INE, 2011. O Uso da Água na Agricultura, p. 56)

¹⁷ A este propósito reportamos por exemplo o “Manual Básico de Práticas Agrícolas: Conservação do Solo”, MADRP, s/d e o relatório do Parlamento Europeu “Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture”, Science and Technology Options Assessment, 2013.

¹⁸ O Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas de 2005 dá conta que um quinto das explorações agrícolas beneficiou de ajudas agroambientais.

Tendo em conta o definido nas várias estratégias e medidas europeias e nacionais ao longo das últimas duas décadas, o desenvolvimento rural é visto hoje como um processo multifacetado que visa manter as funções económicas (não exclusivamente agrícolas), sociais e ambientais das áreas rurais. A ênfase da política de desenvolvimento rural no cumprimento de objetivos de fixação da população, combate à pobreza, estímulo ao emprego e à igualdade de oportunidades, sobretudo a partir de finais dos anos 90, com a integração clara do desenvolvimento rural como pilar fundamental da Política Agrícola Comum (PAC), faz com que esta última ganhe uma visão mais compreensiva e holística, mais multifuncional nos seus métodos de coordenação e ação.

A estratégia Europa 2020 tem sido apresentada e debatida como um documento chave para o futuro da União Europeia (UE) em termos sociais, políticos e económicos, cujos princípios devem nortear todas as políticas, estratégias e mecanismos financeiros, quer da UE, quer de cada um dos Estados Membros. Aqueles princípios consubstanciam-se num crescimento económico que deve ser simultaneamente inteligente (assente no conhecimento e na inovação), sustentável (assente na eficiência no uso dos recursos) e inclusivo (assente na promoção da coesão social e territorial). Estes princípios são também objetivos centrais na PAC (2014-2020), em que, para além da promoção da competitividade agrícola, são fulcrais a gestão sustentável dos recursos naturais (especialmente para a agricultura) e o desenvolvimento territorial equilibrado das áreas rurais, insistindo na necessidade de melhorar as condições de vida locais e no potenciar do papel dos habitantes locais (especialmente dos agricultores), enquanto agentes de inovação de uma agricultura diversificada, assente em três pilares: a produção, a conservação e a recreação.

Diversidade da agricultura e da floresta ‘versus’ aspetos sociais, económicos e ocupação dos territórios rurais

A agricultura e a floresta assumem uma importante função na coesão social, económica e ordenamento do território (ocupam mais de 70% da superfície territorial do Continente), em particular pelo peso económico significativo que têm nas zonas rurais, que representam mais de $\frac{3}{4}$ da superfície e onde habitam cerca de 30% da população.

Existem em Portugal continental 305.266 explorações agrícolas que exploram mais de 3,7 milhões hectares de Superfície Agrícola Utilizada (SAU), ou seja, uma dimensão média de 12,7 ha por exploração. O volume de mão-de-obra é de 367.394 UTA¹⁹, onde mais de 80% são UTA's familiares.

¹⁹ Particularmente a agricultura emprega cerca de 534 mil indivíduos (401 mil em volume de trabalho) o que representa mais de 10,7% do emprego total do País (8% em volume de trabalho). O volume de trabalho medido em UTA é, por regra, inferior ao volume do emprego em n^o de indivíduos e a diferença entre ambos será tanto maior quanto maior for o volume de trabalho prestado a tempo parcial. Como uma das características da agricultura e a grande importância relativa do trabalho a tempo parcial, a quantificação do trabalho agrícola deverá basear-se preferencialmente nas UTA e não no n^o de indivíduos empregues, em particular quando se quer aferir a importância do emprego agrícola na economia ou proceder a análise da produtividade do trabalho.

A grande maioria das explorações (70%) e do volume de trabalho (72%) encontra-se no Norte e Centro do Continente, enquanto a SAU se localiza maioritariamente no Alentejo (55%):

- No Norte, Centro, Algarve e R.A. Madeira, a SAU está maioritariamente nas explorações de pequena e muito pequena dimensão económica, que tendem a ser pouco especializadas (Policultura, Polipecuária e Policultura com Polipecuária) e dependem maioritariamente de rendimentos provenientes do exterior da exploração, não obstante a presença muito significativa de explorações especializadas em bovino de leite e viticultura, entre outras. Detêm a maioria do volume de trabalho (78%);

- No Alentejo, em Lisboa e Vale do Tejo e na R.A. dos Acores, a SAU está concentrada nas explorações de média e grande dimensão económica, que tendem a ser explorações especializadas, com destaque para as especializadas em bovinos e pequenos ruminantes, mais empresariais e menos dependentes de rendimentos exteriores; note-se que as grandes explorações, representando apenas 2,7% das explorações agrícolas totais, detêm cerca de 40% da SAU;

- A floresta no Centro e no Alentejo ocupa pelo menos metade do território nas sub-regiões de Baixo Mondego, Pinhal Interior Norte, Alentejo Litoral, Entre Douro e Vouga, Alentejo Central e Pinhal Litoral; essencialmente, no Alentejo e no Ribatejo, a atividade florestal tende a coexistir com a agricultura, no Centro é realizada em regime exclusivo.

O aumento da dimensão média das explorações entre 1999-2009 (em 1999 era de 9,8 ha) resulta numa redução do número de explorações (-27% face a 1999), conjugada com a ligeira diminuição da SAU (-5%). Esta diminuição ocorreu essencialmente nas explorações de menor dimensão, verificando-se mesmo um aumento nas explorações com mais de 50 hectares, quer em número, quer em SAU. Esta evolução poderá estar associada a processos de florestação, de reforço das superfícies “naturais”, de urbanização²⁰ e de envelhecimento demográfico (abandono da atividade).

Embora tenha ocorrido uma diminuição da população agrícola familiar na última década (-35,8%), o seu peso na população residente (7,5%) é ainda bastante significativo no interior das regiões Norte e Centro de Portugal, nomeadamente nas subregiões do Alto Trás-os-Montes (em que 40,9% da população residente é População Agrícola Familiar), do Pinhal Interior Sul (32%), do Douro (31%) e da Beira Interior Norte (26%). O emprego agrícola é determinante na geração de emprego nestas subregiões.

A maioria da população com atividade agrícola está ligada a explorações de muito pequena ou pequena dimensão económica, onde o plurirrendimento dos agricultores e a atividade a tempo parcial continuam a ter grande expressão, contribuindo para a diversificação dos seus rendimentos, para a viabilidade económica das explorações de

²⁰ Junto dos grandes centros urbanos verifica-se uma grande pressão sobre os solos agrícolas para serem convertidos em utilizações urbanas.

menor dimensão e para a redução da vulnerabilidade das famílias em situações de crise como acontece atualmente.

O grau de pobreza nas zonas rurais tem decrescido nos últimos 7 anos, mas 2 em cada 7 habitantes permanecem hoje em risco de pobreza. O envelhecimento nas zonas rurais agravou-se entre 2004-2012 (150,9 em 2004 face a 181,2 em 2012). No Continente para o mesmo período foi de 109,3 e 134,1. A baixa formação da população rural é significativa: 55,9% da população das zonas rurais, em 2011, detinha apenas o ensino básico, o que, de certa forma, se reflete numa agricultura pouco profissionalizada. Apenas de 9,7% da população rural tem ensino superior, valor este inferior à média do Continente (11,9%).

QUADRO L.1

PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS DO COMPLEXO AGROFLORESTAL

Pontos Fortes

- a agricultura e a floresta têm um papel importante na ocupação do território (70%);
- a agricultura e a floresta têm um papel importante na proteção do solo;
- a diversidade regional e técnico-produtiva da agricultura nacional;
- o aumento da dimensão média das explorações;
- a agricultura tem um papel fundamental na geração de emprego de algumas economias regionais;
- peso significativo da população agrícola familiar;
- a pequena agricultura nas zonas rurais é importante na coesão social;
- a pluriatividade e plurirrendimento característica da população agrícola, conferem capacidade de resiliência económica;
- a situação de crise em outros setores da economia leva ao surgimento de novos investidores na agricultura

Pontos Fracos

- a evolução negativa da superfície agrícola utilizada (SAU);
- uma tendência significativa na ocupação do solo - transferência de culturas aráveis para prados e pastagens, associados a uma agricultura mais extensiva;
- o envelhecimento dos agricultores - metade tem mais de 65 anos;
- a baixa formação da população rural é significativa: 55,9% da população das zonas rurais, em 2011, detinha apenas o ensino básico;
- a existência de explorações de reduzida dimensão física e económica e fragmentadas com problemas de viabilidade;
- uma percentagem importante da população em risco de pobreza.

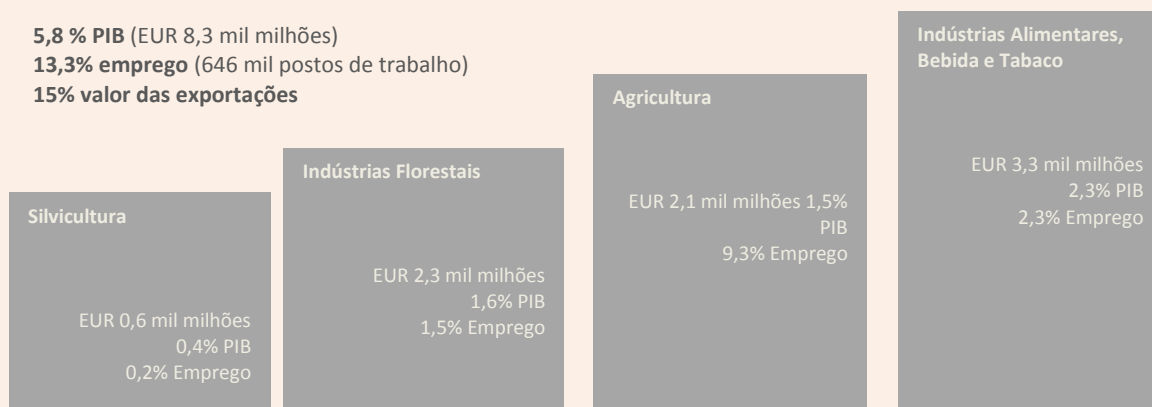
Diagnóstico do Complexo Agro-Florestal Nacional

O Complexo Agro-Florestal (CAF) comporta um conjunto de fileiras de bens transacionáveis que incluem o designado Complexo Agroalimentar (agricultura e as indústrias alimentares, bebidas e tabaco) e o Complexo Florestal (silvicultura e as indústrias transformadoras de produtos florestais). Segundo os dados mais recentes, relativos a 2009, o CAF em Portugal representa cerca de 5,8% do total do PIB gerado na economia (Gráfico L.1). Em 2000,

representava mais de 7,5% do PIB, o que significa que ocorreu uma retração importante do mesmo em termos relativos.

Esta retração, que foi acompanhada pelo crescimento da importância nas exportações e pelo aumento do défice alimentar (aumento do consumo de bens alimentares superior ao aumento verificado ao nível da produção), materializa uma tendência de evolução negativa do CAF mas constitui também um sinal do contributo que o mesmo pode ter no futuro para a recuperação económica do país: o relançamento do investimento, do crescimento da produção e das exportações (substituição de importações com conseqüente reflexo na diminuição do défice estrutural da Balança de Bens e Serviços).

GRÁFICO L.1
A IMPORTÂNCIA DO CAF NA ECONOMIA



Fonte: GPP, a partir de dados INE

Produtos agrícolas e a sua importância regional e nacional

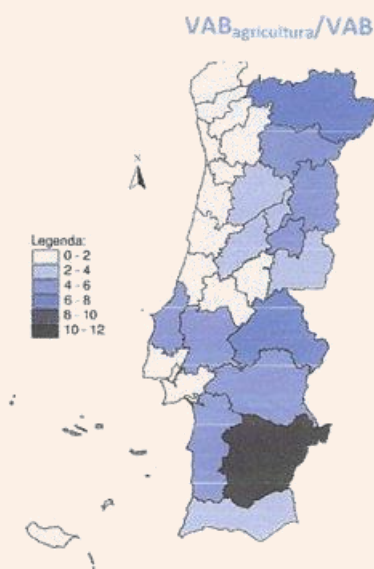
A especialização produtiva agro-florestal a nível nacional é diversa, acompanhando de perto a estrutura fundiária e as condições edafoclimáticas. Em algumas subregiões, designadamente o Alto Alentejo, a Lezíria do Tejo, o Baixo Alentejo e o Entre Douro e Vouga, o CAF representa, respetivamente, 18%, 16%, 15% e 14% do respetivo produto regional, muito acima da média nacional. Porém nas subregiões Alentejanas predominam as atividades primárias, ao passo que no Entre Douro e Vouga é a indústria florestal a principal geradora do produto agroflorestal.

Em 2009, a agricultura gerou 1,5% do PIB do total da economia, a custo de fatores. No entanto, a sua importância na formação do produto regional apresentou valores superiores à média nacional em muitas das regiões NUTS III, o que é revelador da especialização produtiva no setor.

Destaca-se o Baixo Alentejo e o Alto Alentejo, onde a agricultura representa, respetivamente, 10% e 7% do produto regional, e o Alto Trás-os-Montes e a R.A. Açores, onde a agricultura gera 6% do produto.

Segundo a análise mais recente do INE, o valor médio anual da produção agrícola situou-se próximo dos 7 mil milhões de euros anuais entre 2006 e 2010, crescendo à taxa média de 1,2% ao ano nesse período. Na estrutura da produção destacaram-se o vinho e o azeite, que representaram, em conjunto, praticamente $\frac{1}{4}$ (24,9%) do valor total da produção agrícola. A produção pecuária (animais vivos) gerou, em média, um valor anual de 1,6 mil milhões de euros (23,3% do valor global da produção agrícola). Os hortícolas constituíram um dos produtos agrícolas cujo valor da produção mais cresceu (6,2% ao ano).

FIGURA L.1
PESO DO VAB AGRÍCOLA NA ECONOMIA REGIONAL (%)



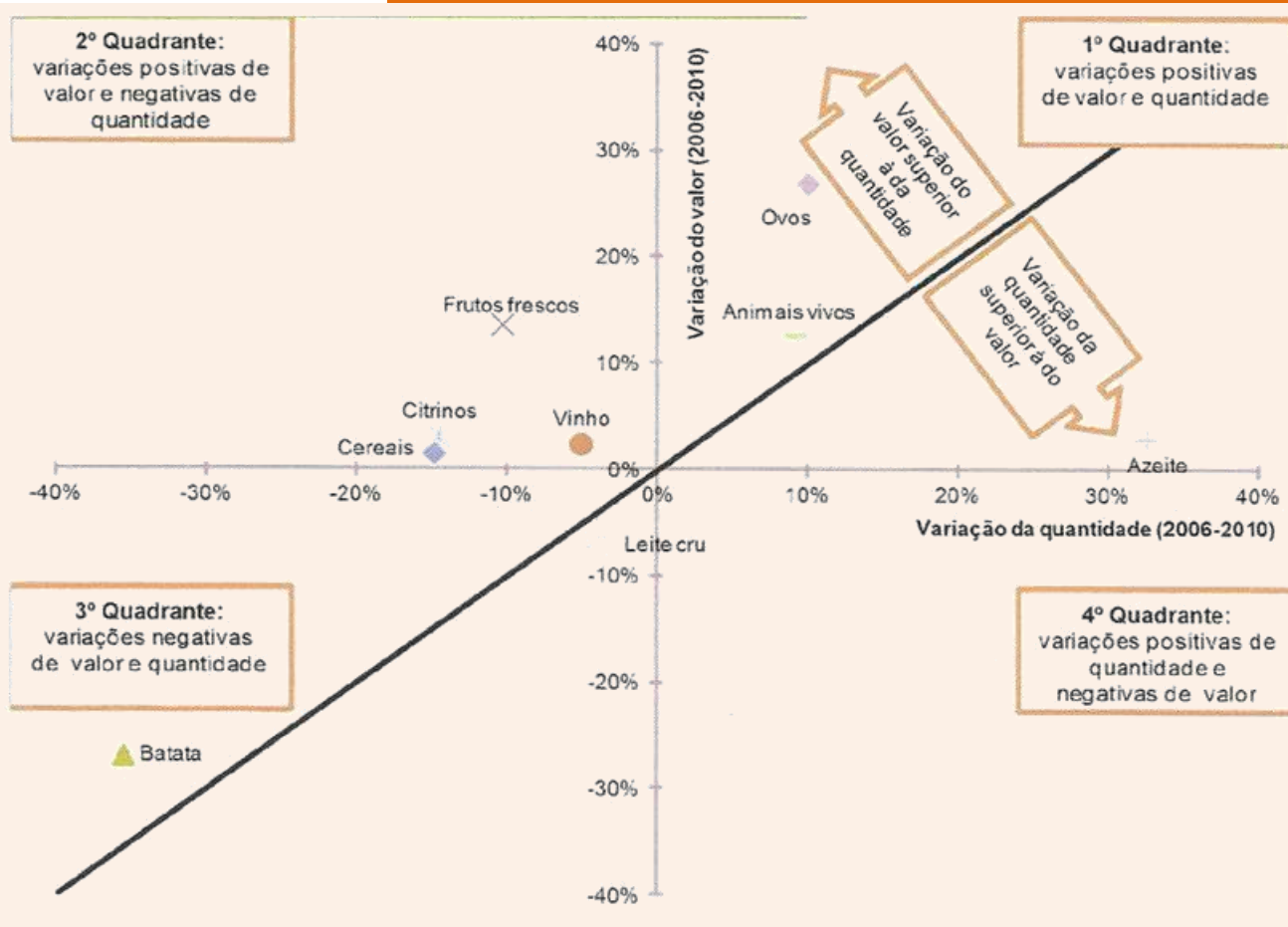
Fonte: GPP, a partir de dados INE

Uma análise das variações da produção, em valor e quantidade, no quinquénio 2006-2010, revela que a maioria dos produtos agrícolas apresentou evoluções em valor superiores às registadas em quantidade. O leite cru e o azeite constituíram as exceções, apesar de configurarem comportamentos opostos, uma vez que no caso do leite cru ambas as variações foram negativas, tendo sido positivas para o azeite.

Com variações positivas nas duas dimensões e acréscimos de valor superiores aos de quantidade posicionaram-se os animais vivos e os ovos. Em contrapartida, os cereais, os citrinos, o vinho e os frutos frescos, registaram evoluções em quantidade negativas (Gráfico L.2).

Genericamente, a evolução da economia agrícola portuguesa ficou marcada na última década por uma forte degradação dos preços da produção agrícola face aos bens intermédios por ela utilizados, o que afetou o rendimento da atividade²¹. Com efeito, o aumento do peso dos consumos intermédios no valor da produção, significa uma menor proporção de valor acrescentado por unidade produzida (Gráfico L.3). Especificamente, no período 2000-2011, o peso dos consumos intermédios no valor da produção passou de 53% para 69%.

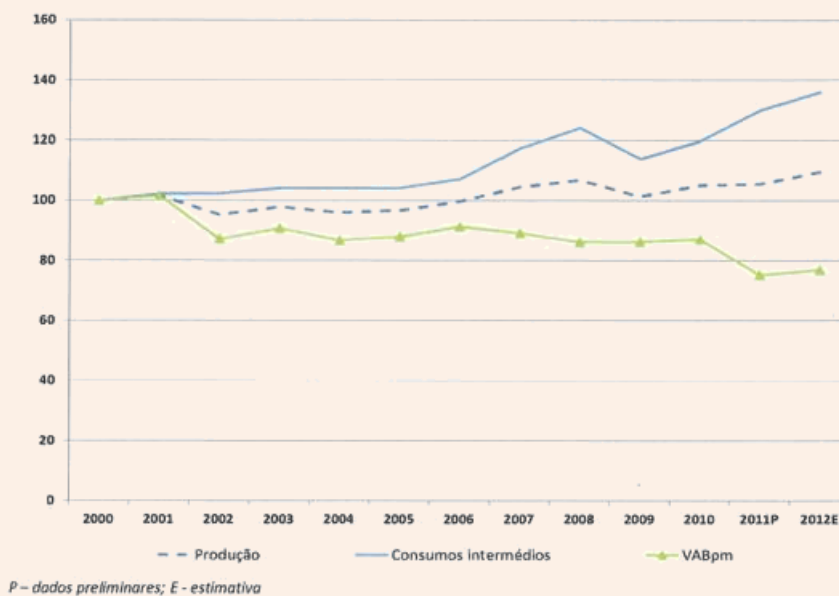
GRÁFICO L.2
VARIÇÃO DA QUANTIDADE/VALOR DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS



Fonte: INE – Contas Nacionais – Base 2006, valores a preços correntes; Estatísticas da Produção Vegetal – quantidades (INE, 2013)

²¹ O rendimento da atividade agrícola diminuiu resultado da degradação dos preços na produção. Embora a produtividade do trabalho agrícola tenha vindo a crescer a um ritmo substancialmente superior ao verificado no conjunto da economia, no período 2000-2011 (30% ou seja 2,5% em média anual) o poder aquisitivo do rendimento unitário de trabalho agrícola conheceu uma variação no mesmo período de -13,5% ou seja -1,3% em média anual.

GRÁFICO L.3
ÍNDICES DE PREÇOS IMPLÍCITOS NA PRODUÇÃO, CONSUMOS INTERMÉDIOS E VAB AGRÍCOLA
(2000=100)



Fonte: Resultados preliminares GPP, a partir de CN CEA (base 2006), INE.

Em igual período ocorreu também um aumento significativo dos níveis de consumo – o consumo interno de bens alimentares registou um crescimento médio anual de 3,1% em valor. Por outro lado, verificou-se uma alteração dos padrões de consumo – a capacitação diária de proteínas e de gorduras aumentou respetivamente, 15% e 17%, face a 1990, em resultado do aumento do consumo de carne, óleos e gorduras.

O emprego no CAF representa cerca de 13% do emprego total português, mas é a agricultura a grande empregadora, com 10,2% (média 2007-2011).

No nosso país existe um défice alimentar estrutural. Com efeito, o grau de autossuficiência em produtos agrícolas situou-se, em média, no período em análise, em cerca de 83%²², variando entre 81% em 2008 e 85% nos anos de 2006 e 2009. A análise aos produtos agrícolas revela que o vinho é o único produto em que os recursos nacionais satisfazem a procura interna. Mostra, também, que o azeite, os ovos, os animais vivos, os hortícolas e os frutos frescos estão próximos da autossuficiência. O grau de autossuficiência do leite cru é de 105%, em virtude não serem autorizadas transações comerciais com o exterior. Já o autoaprovisionamento dos leites acidificados (iogurtes) e do queijo é de 49,8% e 70,4%, respetivamente.

²² Este valor se for corrigido das produções alimentares que são dirigidas para consumos intermédios dos próprios ramos alimentares (deduzindo portanto as duplicações de custo ao longo da fileira) apresenta um valor próximo dos 70%.

Em contraponto, denotando uma situação de grande dependência externa, estão os cereais e as oleaginosas. No caso dos cereais, a produção nacional é pouco competitiva no sequeiro, mas tem margem de progressão no regadio, particularmente para a cultura do milho. Relativamente às oleaginosas, a situação altamente deficitária muito dificilmente será corrigida, dado que as condições edafo-climáticas nacionais não são favoráveis à produção das principais oleaginosas (soja e colza).

O setor agrícola, em particular em determinados subsectores, apresenta níveis de organização ainda reduzidos, pese embora uma tendência crescente do grau de organização. No segmento das frutas e legumes, a produção comercializada representada 20 % da produção total (face a um valor de 43% na UE); no setor dos cereais (exceto milho com 31,6% da produção comercializada), a produção comercializada representa 21,4% da produção total; no setor do azeite, a produção comercializada não tem expressão face à produção total.

Produtos florestais e a sua importância regional e nacional

No caso da silvicultura, salientam-se as subregiões do Pinhal Interior Sul e do Alto Alentejo, em que o setor gera mais de 4% do produto regional. No Entre Douro e Vouga é a indústria florestal a principal geradora de produto agroflorestal, como já se referiu.

A floresta ocupa cerca de 35,4% da área do território continental, com 3,15 milhões de hectares, verificando-se, entre 1995 e 2010, uma diminuição da sua área (-4,6%) devido, sobretudo, à sua conversão para matos e pastagens.

Apesar da diminuição da área de floresta, o facto de esta não ser mais acentuada demonstra a sua resiliência às perturbações a que tem estado sujeita: incêndios e ocorrência de problemas sanitários, como a murchidão dos pinheiros causada pelo Nemátodo da Madeira do Pinheiro e a perda de vitalidade dos povoamentos de sobreiro e de azinheira. Estudar o efeito das dinâmicas agro-silvopastoris na gestão florestal, em particular na gestão ativa das zonas de elevado risco de incêndio.

A área de povoamentos florestais teve um aumento líquido de 5,6%, correspondente a cerca de 156 mil ha. Atualmente existem 812 mil ha eucalipto (26%), 737 mil ha de sobreiro (23%) e 714 mil ha pinheiro-bravo (23%), que representam 72% da área total de floresta. As espécies subsequentemente mais representativas são a azinheira, com 331 mil ha (11%) e o pinheiro-manso, com 176 mil ha (6%). Esta situação confirma as condições ecológicas do país favoráveis à produção florestal.

Verifica-se também um aumento significativo das áreas de povoamentos de castanheiro, com um acréscimo de 13,3 mil ha (+49%); o aumento da área de povoamentos de carvalho: mais 8 mil ha (+14%); a diminuição da área de alfarrobeiras em 550 ha, ou seja, menos 4%.

A floresta portuguesa é maioritariamente detida por proprietários privados (cerca de 92%, sendo 6% geridas por empresas industriais). O Estado detém cerca de 2% da floresta e as autarquias e comunidades locais os 6% remanescentes. A reduzida dimensão da propriedade, aliada a uma perceção de risco elevado, são fatores identificados como sendo dos principais constrangimentos que afetam a floresta, isto é, desfavorável ao investimento e a uma gestão adequada.

O movimento associativo de cariz florestal teve um impulso no início dos anos 90, existindo no início de 2013, 171 organizações de proprietárias florestais (OPF), distribuídas por todo o território e abrangendo um universo de cerca de 70.000 proprietários/produtores florestais.

Ainda com a finalidade de promover a gestão sustentável e a proteção da floresta, particularmente nas zonas de minifúndio, estabeleceram-se, em 2005, as zonas de intervenção florestal (ZIF), como um processo voluntário de agregação da propriedade para efeitos de gestão da floresta planificada. No final de 2012, estavam constituídas 160 ZIF, que abrangiam uma área total superior a 846 mil ha, ocupando os espaços florestais cerca de 74% a sua superfície.

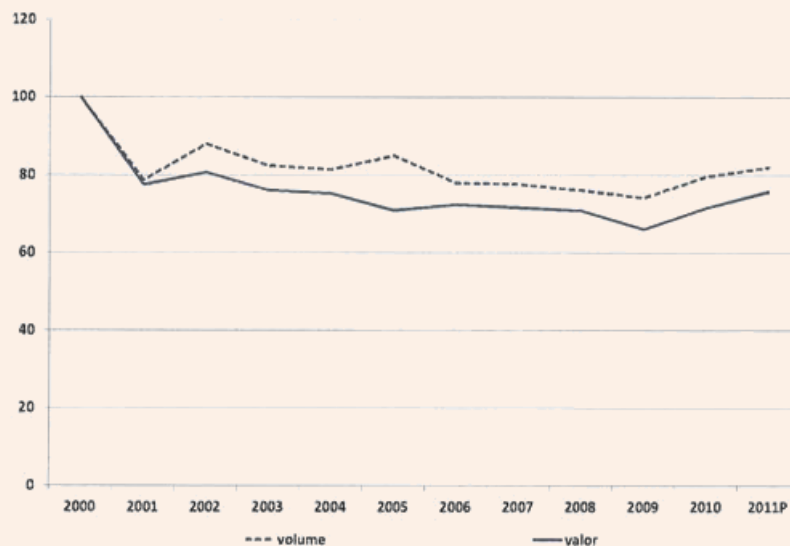
Os desafios que se colocam hoje à gestão florestal em Portugal, relativos à maximização dos seus benefícios socioeconómicos e ambientais e a mitigação dos distúrbios que a afetam (incêndios e problemas sanitários), são cruciais, pois existe um conjunto importante de recursos associados aos ecossistemas florestais dependentes de adequada gestão florestal: biodiversidade, recursos cinegéticos e aquícolas e valores naturais.

A certificação da Gestão Florestal Sustentável em Portugal já ultrapassa os 500 mil ha de área florestal. A certificação florestal constitui um fator diferenciador, na valorização dos produtos florestais no mercado interno e é limitador no acesso aos mercados externos de produtos transformados, assumindo particular relevância para a competitividade das fileiras industriais exportadoras de base florestal.

O setor silvícola tem demonstrado uma diminuição da capacidade de gerar Valor Acrescentado Bruto: decréscimo em volume e pronunciado em valor. Com efeito, a atividade florestal tem vindo a sofrer quebras de produtividade: redução média anual de - 1,8% do produto silvícola em volume no período 2000-2011 e variação média anual de -2,5% do VAB em valor (Gráfico L.4).

A madeira de folhosas para fins industriais (20,9%) e a cortiça (21%) destacam-se como os produtos silvícolas nacionais de maior peso relativo. Nos últimos dez anos, cresceu a produção de madeira de folhosas para fins industriais (aumento de 36,1%, ou seja, 2,8% ao ano) e diminuiu a produção de cortiça (decrécimo de -48,3%, ou seja, -5,8% ao ano), devido quer à diminuição dos preços quer da produção (-24,5% no preço e -31,4% em volume).

GRÁFICO L.4
EVOLUÇÃO DO VAB_{PB} SILVÍCOLA 2000-2011 (2000=100)



P – dados preliminares

Fonte: GPP, a partir de Contas Económicas da Agricultura (Base 2006), INE

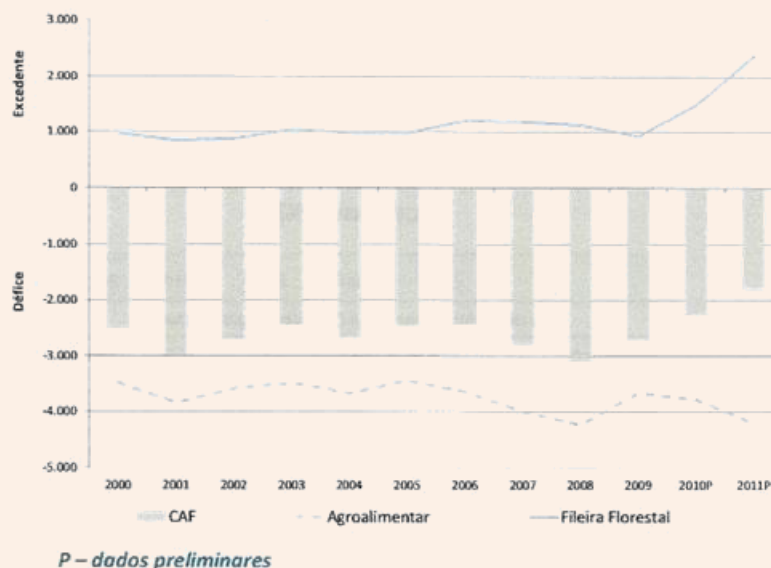
Comércio dos produtos da agricultura e da floresta

Os produtos do Complexo Agroflorestal como bens transacionáveis estão sujeitos à concorrência internacional nos mercados externos e no mercado interno. As atividades do CAF têm por isso um papel importante no comércio internacional representando, atualmente, cerca de 20% e 18%, respetivamente, dos valores das exportações e das importações de bens da economia portuguesa (GPP, a partir de INE).

O saldo da balança comercial agroflorestal, tradicionalmente negativo, apresenta melhorias significativas, representando, em 2009, cerca de 21,8% do défice comercial da economia portuguesa (Gráfico L.5).

Esta melhoria resultou do aumento da orientação sectorial para o mercado externo, cujas exportações tem crescido a ritmo superior as importações e, de forma mais acentuada que a tendência global da economia (Quadro L.2).

GRÁFICO L.5
SALDO COMERCIAL DO CAF, AGROALIMENTAR E FLORESTAL (MILHÕES DE EUROS)



Fonte: GPP, a partir de CN (Base 2006), INE

QUADRO L.2
TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL DAS EXPORTAÇÕES, IMPORTAÇÕES E SALDO COMERCIAL DO CAF E ECONOMIA, PREÇOS CORRENTES (%)

	2007	2008	2009	2010 ^a	2011 ^e
Taxa de variação anual do Complexo Agro-Florestal					
Exportações	11,5	6,8	-9,3	14,6	19,1
Importações	12,7	7,8	-10,1	5,3	10,1
Taxa de variação anual da Economia (Bens e Serviços)					
Exportações	9,6	2,4	-15,4	13,4	13,3
Importações	6,8	7,5	-18,3	10,4	2,1

Fonte: GPP, a partir de CN, INE

De facto, o valor das exportações de bens agroflorestais cresceu 6,2% em média anual no período 2000-2011, quando a taxa de crescimento anual do total de bens exportados por Portugal foi de 4,0% no mesmo período.

Apesar do ritmo de crescimento das exportações ter sido superior ao das importações, o saldo da balança comercial dos produtos agrícolas agravou-se no período em análise, devido à diferença de nível absoluto entre os dois fluxos. O saldo da balança comercial deste tipo de produtos (agrícolas) apresentou um déficit de 1,3 mil milhões de euros. Tal

deve-se, em certa medida, à especificidade de parte dos produtos agrícolas que requerem algum grau de transformação para serem exportados.

O Complexo Agroalimentar, apesar do recente dinamismo das suas exportações, apresenta níveis de autoaprovisionamento que revelam uma forte dependência do exterior. Já o Complexo Florestal apresenta níveis de aprovisionamento acima dos 100%, evidenciando a sua orientação exportadora, contribuindo positivamente para o saldo da balança comercial.

Para manter o nível das exportações e o crescimento na produção alimentar (de 1,5% para 2% média anual), é fundamental que o aumento da produção alimentar nacional se baseie em setores com fraca dependência de consumos intermédios importados, com vantagens comparativas, e que prevalecem na estrutura nacional. O crescimento da produção agrícola tem dependido, parcialmente, de setores da produção animal fortemente consumidores de consumos intermédios importados, cujos preços têm um comportamento muito volátil e tendencialmente crescentes.

Entre 2006 e 2011, as transações dos produtos agrícolas representaram, em média, 4,1% do valor global das importações e 3,2% das exportações. No período em análise observaram-se crescimentos médios anuais em ambos os fluxos do comércio internacional (6,3% para as importações e 7,7% para as exportações), particularmente significativos no mercado extra-UE.

A análise das importações por produto agrícola evidencia a elevada dependência externa dos cereais e das oleaginosas, representando as importações destas commodities 42,4% do valor global das importações de bens agrícolas. De salientar que a dependência externa destes produtos tem apresentado uma tendência de agravamento, com as importações a aumentarem, em média, 10,3% e 12,0% ao ano, para os cereais e oleaginosas, respetivamente.

As exportações agroalimentares têm assentado principalmente nas fileiras estratégicas do vinho, dos hortícolas e frutícolas e do azeite, para além do tabaco e do leite e lacticínios.

O vinho constitui claramente o principal produto agrícola vendido para o mercado externo, tendo representado 50,1% do valor total das exportações destes bens entre 2006 e 2011, seguindo-se o azeite, com 7,5%. Embora em valor as exportações de vinho tenham sido claramente superiores (658 milhões de euros em 2011), realça-se, neste período, o acentuado crescimento das exportações de azeite, cujo acréscimo de valor (+102 milhões de euros) ultrapassou o do vinho. É de destacar ainda para o bom desempenho dos frutos frescos e dos hortícolas, cujos valores das exportações representaram 1/6 das respetivas produções.

Quanto aos produtos florestais, as exportações são mais significativas na fileira da pasta e do papel, na dos painéis de madeira, fibra e partículas e na fileira da cortiça, nomeadamente a rolha.

A produção de cortiça, contrariando a tendência de evolução negativa verificada na última década, cresce (8% em volume e 12,3% em valor), resultado do relançamento deste produto nos mercados nacional e internacional sob a forma de rolhas, material de isolamento acústico e térmico ou acessórios de moda.

A indústria de cortiça abarca dois grandes subsectores de atividade: a rolha de cortiça (representa cerca de 70%) e os materiais de construção e decoração (20%).

O valor gerado pelas exportações portuguesas de cortiça revela-se extremamente significativo, dado representar aproximadamente 0,7% do PIB (preços de mercado), 2,3% do valor das exportações totais portuguesas e cerca de 30% do total das exportações portuguesas de produtos florestais.

As transações de produtos agrícolas de Portugal com o exterior, no período 2006- 2011, foram dominadas pelos países intra-UE, responsáveis por 61,9% do total das importações (Espanha com a importações de suínos, cereais e azeite virgem e França foram maioritariamente cereais (trigo e milho) e batata, representando em conjunto 48,6% do valor total das importações) e 73,6% das exportações de bens agrícolas.

QUADRO L.3 PONTOS FORTES E PONTOS FRACOS

Pontos Fortes

- a produção agrícola apresenta uma relativa estabilização em volume;
- crescimento da produção (volume) dos vegetais, produtos hortícolas, vinho e azeite;
- forte crescimento no consumo de bens alimentares ;
- crescimento das exportações agroalimentares superior ao conjunto da economia;
- crescimento nas relações comerciais dos produtos agrícolas intra- EU
- crescimento das relações comerciais dos produtos agrícolas com o PALOP e Brasil
- aumento da procura de produtos florestais, nomeadamente, por parte dos mercados emergentes;
- contributo positivo do complexo florestal para o saldo comercial;
- condições ecológicas favoráveis à produção florestal (especialização produtiva);
- existência de uma rede de organizações de proprietários florestais

Pontos Fracos

- a produção agrícola tem apresentado uma redução em valor;
- uma degradação dos preços da produção agrícola face aos preços dos consumos intermédios importados;
- volatilidade dos preços das matérias primas, principalmente na alimentação animal (cereais, soja) é muito negativa para a rentabilidade das explorações pecuárias;
- a incapacidade da produção nacional acompanhar o aumento da procura alimentar;
- o défice agroalimentar é estrutural da economia portuguesa;
- défice na integração vertical ao nível do setor agrícola;
- a quebra da produtividade florestal;
- decréscimo do valor acrescentado silvícola;
- grande incidência de riscos bióticos e abióticos nos povoamentos florestais.

Todavia o comércio extra-UE tem vindo a ganhar terreno em ambos os fluxos, com as importações de bens agrícolas provenientes dos países terceiros a aumentarem, entre 2006 e 2011, a um ritmo mais intenso (11,1% ao ano, em média) que o verificado no comércio intra-UE (3,5% ao ano, em média). Portugal triplicou, no período em análise, o valor das exportações para o Brasil (constituídas maioritariamente por azeite, peras e vinho). Para o mercado angolano exporta-se essencialmente vinho, produto que em 2011 representou 81,5% do valor total das exportações agrícolas para este país.

Uma relação virtuosa: Ambiente - Agricultura - Floresta

No atual contexto de aumento de suscetibilidade à desertificação, de vulnerabilidade às alterações climáticas, a biodiversidade assume-se como um fator de promoção da sustentabilidade ambiental, onde a agricultura e a floresta têm um papel fundamental. Destaca-se a interdependência na proteção e gestão dos recursos naturais, em que estes sectores têm revelado uma melhoria do seu desempenho ambiental. É por isso fundamental continuar a promover a sustentabilidade ambiental dos sistemas agrícolas e florestais por forma a garantir a produção do conjunto de bens e serviços públicos, bem como a sua resiliência às alterações climáticas, contribuindo para a prossecução dos objetivos de conservação da natureza e da biodiversidade.

A agricultura e a floresta são os únicos sectores de atividade económica que tem capacidade para sequestrar carbono e, desta forma, compensarem as emissões de outras atividades. A relevância da floresta, o aumento dos prados e pastagens permanentes e a prática da sementeira direta são um contributo positivo para o aumento dessa capacidade. $\frac{3}{4}$ da SAU é ocupada por sistemas de agricultura extensiva.

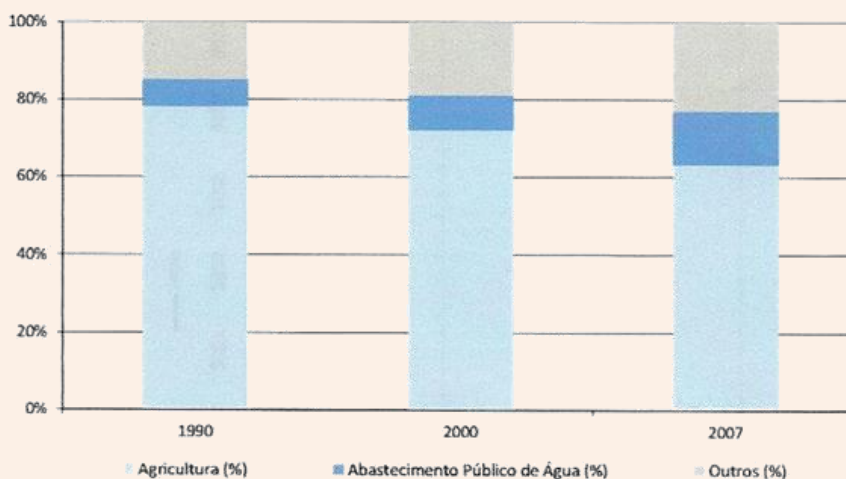
A adoção de modos de produção com um desempenho ambiental mais elevado, como é o caso dos modos de produção biológico e integrado, também constitui um fator positivo para a melhoria da gestão sustentável dos recursos: produtos de origem animal e vegetal, água e solo. Uma abordagem agroecológica começa a abrir espaço para o surgimento de uma pluralidade de agriculturas: dos agrossistemas para os agroecossistemas.

A importância do setor agrícola na utilização de água tem vindo a diminuir em resultado da progressiva modernização e desenvolvimento das infraestruturas de regadio e a adoção de métodos e tecnologias de rega mais eficientes (Gráfico L.6). A rega por aspersão predomina em mais de metade das terras aráveis e a rega das culturas permanentes é feita por gota a gota em 87% da área, o que significa que a tradicional rega por gravidade foi substituída por sistemas com maior eficiência de rega, sendo atualmente utilizada apenas em cerca de $\frac{1}{4}$ da área regada.

O regadio assume uma importância decisiva para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas de produção agrícola no país, nomeadamente no sul, através do armazenamento da água e regularização da sua disponibilidade para as culturas, promovendo a

adaptação as alterações climáticas, combate a desertificação e criando condições para reduzir o despovoamento. Recordemos que o país é deficitário em matérias-primas para a alimentação animal, nomeadamente o milho, uma cultura de regadio.

GRÁFICO L.6
CONSUMO DE ÁGUA



Fonte: INAG, 2010

Os cobertos florestais são fundamentais na proteção da rede hidrográfica e da linha de costa, repositórios de habitats originais e com espécies protegidas ou com interesse venatório, piscícola e pascigoso (dinâmicas agro-silvopastoris na gestão da floresta).

As melhorias de produtividade nos últimos anos na produção pecuária e o uso mais eficiente dos fertilizantes azotados evidenciam resultados positivos na redução do balanço de azoto.

Anexo M – Breve Enquadramento do Setor do Mar em Portugal

O Mar tem sido desde sempre um elemento marcante na história de Portugal. A situação geográfica do nosso país em pleno oceano Atlântico e o processo em curso de aprovação da extensão da plataforma continental portuguesa para cerca de 40 vezes superior à do território emerso, conduz, a médio e longo prazo, a um enorme potencial de exploração económica em áreas emergentes como a biotecnologia marinha, os recursos minerais marinhos, as energias offshore, a robótica e as tecnologia de informação e comunicação.

Também nas atividades mais ligadas aos recursos naturais, como o turismo costeiro e náutico e os cruzeiros, a pesca, a aquicultura e a indústria transformadora do pescado, poderão surgir novas oportunidades de negócio associadas ao uso sustentável dos recursos e à valorização dos serviços dos ecossistemas.

O país tem sabido criar as condições e levado a cabo diversas iniciativas orientadas para o aproveitamento do seu espaço marítimo como vetor estratégico de desenvolvimento. A Estratégia Nacional para o Mar para o período de 2006 a 2016 (ENM2006-2016), aprovada em 2006, para além da análise e avaliação do potencial do mar português, fez a sua promoção enquanto desígnio nacional e definiu um planeamento estratégico para o mar. Possibilitou a concretização de um Plano de Ação nos domínios da identidade marítima e afirmação internacional, capacitação e conhecimento, e governação marítima.

Da necessidade de assegurar a permanente atualização do Plano de Ação promovida pela aplicação dos instrumentos de acompanhamento e avaliação, surge a revisão da ENM2006-2016, agora apresentada sob a forma de uma nova estratégia: a ENM2013-2020 (instrumento fundamental para a concretização do Mar de Portugal como desígnio nacional). Portugal quer voltar a assumir-se como um país marítimo por excelência, que vive com o mar, que traz o mar à Europa e que volta a Europa para o mar.

A ENM2013-2020, orientada pela visão da Comissão Europeia (2012) para o sector marítimo, elege o “crescimento azul” como o novo paradigma, a longo prazo, do crescimento sustentável no conjunto dos setores marinho e marítimo. Reconhece a importância dos mares e oceanos enquanto motores da economia europeia com grande potencial para a inovação e crescimento. No âmbito do “crescimento azul” são estabelecidas as cinco áreas fundamentais de crescimento: a energia dos oceanos, a aquicultura, o turismo marítimo costeiro e de cruzeiros, os recursos minerais dos fundos marinhos e a biotecnologia dos oceanos.

O modelo de desenvolvimento adotado no âmbito da ENM2013-2020 pretende ser suficientemente abrangente para ser aplicável a todos os domínios de intervenção, sem prejuízo da sua capacidade de atender aos desafios de menores escalas, curta e média duração e com menor

incidência no espaço. Para tal, na ENM2013-2020 são estabelecidos um conjunto de objetivos:

- Recuperar a identidade marítima nacional num quadro moderno, pró-ativo e empreendedor;
- Concretizar o potencial económico, geoestratégico e geopolítico do território marítimo nacional, tornando o Mar-Portugal num ativo com benefícios económicos, sociais e ambientais permanentes;
- Criar condições para atrair investimento, nacional e internacional, em todos os setores da economia do mar, promovendo o crescimento, o emprego, a coesão social e a integridade territorial, e aumentando, até 2020, a contribuição direta do setor Mar para o PIB nacional em 50%.
- Reforçar a capacidade científica e tecnológica nacional, estimulando o desenvolvimento de novas áreas de ação que promovam o conhecimento do Oceano e potenciem, de forma eficaz, eficiente e sustentável, os seus recursos, usos e atividades;
- Consagrar Portugal, a nível global, como nação marítima e como parte incontornável da Política Marítima Integrada (PMI) e da estratégia marítima da UE, nomeadamente para a área do Atlântico.

A Política Comum das Pescas pós-2013

Neste contexto, são de referir as prioridades da PCP propostas pela Comissão Europeia para o período pós-2013:

- Eliminar a sobrecapacidade da frota, através de mecanismos que permitam adaptar quantitativamente a frota de pesca aos recursos disponíveis²³;
- Recentrar o objetivo principal da Política Comum das Pescas na manutenção de unidades populacionais sãs, sustentáveis e exploráveis;
- Orientar a governação das pescas, atualmente centralizada pelo Conselho dos Ministros da Pesca, que toma todas as decisões para uma possível adaptação e execução regionalizada (mas não nacionalizada) dos princípios definidos a nível comunitário;
- Reforçar a participação do sector na gestão dos recursos e na execução da PCP, desenvolvendo, por exemplo, um modelo de gestão baseada nos resultados;
- Desenvolver uma cultura de cumprimento das regras, obrigando o sector e os Estados Membros a melhorar a aplicação das medidas da PCP;
- Elaborar uma política mais simples, menos onerosa e com maior proximidade no processo de tomada de decisões;

²³ No caso de Portugal, e de acordo com o Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007-2013 (DGPA, junho de 2008), considera-se que não ocorrem situações de sobrecapacidade evidente, não tendo sido necessário aumentar a intensidade de redução da frota, devido aos planos de recuperação em vigor (note-se que as capturas nacionais se encontram relativamente estabilizadas desde 1997, em torno das 210 mil toneladas por ano).

A economia do setor das pescas

De acordo com os resultados dos Censos 2011, a população empregada com atividade económica na pesca e aquicultura era de 13 156 indivíduos, o que representa cerca de 0,3% da população empregada em Portugal. Na última década o emprego diminuiu 18,0% nesta atividade económica, o que significa uma perda de 2 892 efetivos durante a década²⁴

A atividade aquícola em 2011 produziu cerca de 9 mil toneladas de pescado (+11,4% que em 2010) correspondendo a uma receita de 58 279 mil Euros (+23,3%, face a 2010). Estavam 1 570 estabelecimentos licenciados em aquicultura.

A indústria transformadora da pesca e aquicultura apresentou uma produção que totalizou 207 mil toneladas em 2011, representando um decréscimo de cerca de 2,2%% em relação ao ano anterior. Na estrutura da produção, os “congelados” ocuparam uma vez mais o primeiro lugar. O segundo lugar foi ocupado pelo grupo dos “secos e salgados”, seguindo-se o das “preparações e conservas”, que reforçou em 2011 a sua relevância no âmbito dos produtos desta atividade.

Relativamente ao comércio internacional constata-se que o saldo o saldo da balança comercial registou uma melhoria de 17 123 mil euros em 2012 face a 2011, em resultado da redução nas importações que superou a diminuição nas exportações. No entanto, o saldo continuou deficitário, no montante de 666 326 mil euros. A taxa de cobertura foi 55,1% (+0,4 p.p. face a 2011).

As importações de “produtos da pesca ou relacionados com esta atividade” atingiram 1 484 175 mil euros em 2012, um decréscimo de 1,6% face ao ano anterior. As exportações de “produtos da pesca ou relacionados com esta atividade” atingiram um valor de 817 849 mil euros, o que representou uma redução de 0,9% relativamente a 2011. Já as exportações de “preparações e conservas de peixe” registaram um aumento de 21,4% em 2012, ascendendo a maior grupo exportado em 2012, concentrando 22,3% do valor global dos produtos da pesca.

A evolução recente de outras dimensões-chave de diagnóstico do sector, evidencia os principais traços seguintes:

- Em 2012 encontravam-se registadas na frota de pesca nacional 8 276 embarcações, totalizando uma arqueação bruta de 99 836 GT e uma potência propulsora de 366 303 kW, o que, face a 2011, representa uma diminuição de 1,3% em número de embarcações, de 1,7% da arqueação bruta (GT) e de 1,4% da potência (kW);
- Aumento ligeiro da capitação de consumo de peixe em Portugal relativamente à primeira metade da década (situa-se agora em cerca de 57 kg/hab, contra uma média de 44 kg entre 2000 e 2005);
- Evolução positiva e aparentemente sustentada da importação de peixe (1.345 milhões de euros, em 2010, contra 1.073 milhões de euros,

²⁴ Fonte: Estatísticas da Pesca., INE, 2013

em 2005) o que, de acordo com os profissionais do sector, terá constituído um dos principais fatores para a estabilidade dos preços;

- Acréscimo do esforço em matéria de formação dos profissionais do sector, tanto em termos de número de cursos ministrados como de formandos.

Esta progressão dos indicadores relativos ao sector da Pesca revela também aquilo que constitui uma especificidade nacional face a outros países. Trata-se de um sector com fortes tradições culturais e socioeconómicas que, devido a uma capitação de consumo de peixe que se mantém entre as mais elevadas do mundo²⁵ e aos efeitos que tem sobre atividades a jusante (indústria, turismo, restauração), não deve ser encarado numa mera perspetiva de redução de frota ou do esforço de pesca.

Portugal continua a ter uma balança comercial dos produtos da pesca altamente deficitária, o que só por si justificaria uma política de promoção dos seus fatores de desenvolvimento, embora num contexto de escassez de recursos em que a sustentabilidade do sector tem que ser assegurada.

Inovação tecnológica e formação

A nova economia do Mar apresenta problemas complexos de base tecnológica na maior parte dos seus vetores de desenvolvimento, os quais requerem o envolvimento de uma força de trabalho altamente qualificada. Também a componente de inovação tecnológica no sector aquícola deve assumir uma maior relevância no ulterior período de programação.

A reduzida experiência do sector em matéria de articulação entre a investigação científica e tecnológica universitária e as empresas (a que não são alheias as debilidades de integração e desenvolvimento das atividades do Cluster do Mar), penalizou o acesso do sector a apoios que o PROMAR disponibilizava neste domínio. Por exemplo, a falta de operadores para investir na inovação do reaproveitamento de resíduos de pesca compromete estratégias de diversificação, limitando consequentemente a capacidade de investimento e de procura dos apoios do Programa.

É fundamental, no período 2014-20, criar oportunidades para profissionais do futuro, atraindo jovens para este setor. A falta de mão-de-obra jovem (característica do perfil socioprofissional do setor), que permita pelo menos substituir os ativos atingidos pelo limite de idade, continua a ser uma preocupação, mesmo em período de forte desemprego, face à desqualificação social da atividade e às suas exigências; apenas ativos imigrados parecem poder constituir resposta para este problema.

A falta de formação profissional limita a gestão das embarcações, nomeadamente, em termos de contenção de custos e na valorização do

²⁵ Portugal é o primeiro país na lista de consumidores de peixe da União Europeia. O consumo de peixe em Portugal, em 2012 é de 57 Kg/ano contra a média da EU de 21,4 Kg/ano.

pescado. Para que ocorra a evolução na aposta em investimentos imateriais, é essencial a intervenção mais ativa das Associações e Organizações de Produtores e, eventualmente, a intervenção através dos GAC (Grupo de Ação Costeira), pela sua relação de proximidade com as comunidades piscatórias.

Aquicultura

Nas últimas décadas, a Aquicultura tornou-se no sector de produção de alimentos que mais rapidamente cresceu a nível mundial (crescimento anual de cerca de 9%, desde 1985), aumentando continuamente a sua contribuição para o desenvolvimento económico, o fornecimento de alimentos e a segurança alimentar nas economias nacionais.

A Aquicultura é atualmente responsável por 42% do sector alimentar a nível mundial e prevê-se que esse valor atinja os 50% na próxima década. No espaço de 20 anos, a percentagem de contribuição da aquicultura para o consumo de peixe *per capita* a nível mundial passou de 14% para 47% (FAO, 2009).

Em Portugal, a consideração da Aquicultura como um sector estratégico tem vindo a despertar um interesse crescente dos promotores na melhoria dos sistemas de produção das unidades ativas e na implantação de novas unidades, utilizando para tal as zonas húmidas da orla costeira.

O sector da Aquicultura tem sido, nos últimos anos, e através dos diferentes Programas de Apoio, objeto de investimento significativo²⁶, tanto direto (apoio à instalação de novos estabelecimentos e modernização de outros) como indireto (nas áreas complementares da construção de unidades experimentais, equipamento de laboratórios, especialização de pessoal técnico, etc.). No entanto, os resultados ainda não tiveram uma expressão significativa no aumento da produção.

A produção em aquicultura em 2011 atingiu 9 166 toneladas, correspondendo a 58 279 mil euros, o que representou um aumento em quantidade (+11,4%) e em valor (+23,3%) relativamente a 2010.

A produção em águas salgadas e salobras mantém uma tendência de crescimento, verificando-se a concentração da produção aquícola em torno das principais espécies: pregado, dourada, e amêijoas. Na produção em águas doces, mantém-se constante a produção de truta. A produção em águas salobras e marinhas continua a ser a mais importante, correspondendo a cerca de 88% da produção total. A produção de peixe em águas salobras e marinhas representou 49% da produção total (sendo 89,3% constituída por “dourada” e “pregado”). Os moluscos bivalves representaram 38,6% da produção total, sendo as amêijoas a espécie mais produzida.

²⁶ As componentes de investimento dos projetos aprovados são sobretudo a “Utilização de métodos de produção aquícola compatíveis com a proteção do ambiente” e a “Opção por um tipo de manejo que privilegie as condições o mais próximo das naturais”, seguindo-se as componentes relacionadas com a “Introdução de tecnologias de monitorização dos níveis de oxigénio” e a “Implementação de novas formas de garantir as condições de higiene, de salubridade e de qualidade dos produtos (Avaliação Intercalar do Programa Operacional Pesca 2007-2013 – Relatório Final (2011).

Em termos de regimes de exploração, a produção de aquicultura em águas doces é exclusivamente intensiva (altas densidades e tecnologias mais sofisticadas em termos energéticos e mecânicos). As empresas instaladas mais recentemente optaram por sistemas intensivos, em terra, caso da unidade de Mira (Aquinova) para o cultivo de pregado, e da empresa Aquacria, também dedicada a peixes planos (linguado e pregado), mas em sistemas de recirculação de água; em ambos os casos, com uma clara aposta estratégica na diversificação e na internacionalização.

Da produção aquícola em águas salobras e marinhas, 43,5% do volume provém do regime extensivo (com baixas densidades e pouca tecnologia), utilizado sobretudo para a cultura de bivalves, 45,3% provém do regime intensivo e 11,2% do regime semi-intensivo.

A produção aquícola depende muito das qualidades ecológicas do meio aquático, pelo que a degradação dos ecossistemas aquáticos afeta-a de forma negativa. A este propósito refiram-se dois instrumentos que acautelam estas situações e que previstos para o próximo quadro de programação “PENSAAR 2020- uma nova estratégia (2014-2020) que pretende assegurar o bom estado das massas de água. No domínio do ciclo urbano da água a Diretiva Águas Residuais Urbanas (DARU – Diretiva 98/15/CE) constitui um “pré-requisito” para a realização dos objetivos ambientais enunciados na DQA/Lei da Água

A aquicultura, em particular a de regime intensivo, é a que pode ter mais forte impacto no ambiente e, das possíveis ameaças, podem-se identificar as seguintes: eutrofização do sistema recetor com consequente alteração da fauna local; introdução de espécies exóticas; utilização de alimentos baseados em farinha e óleos de peixe; alterações genéticas nos stocks selvagens através da fuga de animais cultivados ou de repovoamentos dirigidos a manutenção dos stocks sobre explorados; e transferência de doenças ou parasitas dos animais cultivados para os selvagens.

De acordo com a Avaliação Intercalar do Programa Operacional Pesca 2007-2013, existem conflitos de coabitação ou coexistência entre as comunidades piscatórias locais e os projetos de aquicultura (e.g. Região Centro), constituem fatores que tendem a desincentivar a já reduzida capacidade de investimento aquícola, pelo que se torna indispensável criar condições para os erradicar.

Os Grupos de Ação Costeira (GAC)

O Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007-2013 identificou, a par do reforço da competitividade e da sustentabilidade do sector pesqueiro em Portugal, a necessidade de definir “estratégias locais” que promovam “a diversificação das atividades, prioritariamente ligadas ao mar”, de forma a favorecer “a criação de postos de trabalho alternativos ou complementares à pesca” e gerar um quadro de “benefícios para os profissionais do sector e respetivas famílias”, evidenciando que qualquer objetivo de política pública em favor deste sector “deverá

contribuir para a estabilidade social e a qualidade de vida e bem-estar das populações”.

Esta orientação tem incidência nas “zonas costeiras mais dependentes da atividade da pesca e mais sujeitas a processos de ajustamento estrutural” e é corporizada através da “constituição de Grupos Locais, com o envolvimento das Associações e Organizações de Produtores, capazes de gizar estratégias adequadas e realistas de desenvolvimento”. Estamos na presença de uma abordagem descentralizada e ascendente, colocando os atores locais perante a necessidade de estabelecerem “parcerias representativas”, denominados Grupos de Ação Costeira (GAC)²⁷, capazes de elaborar estratégias de atuação (Estratégias de Desenvolvimento Sustentável - EDS) de acordo com a especificidade dos seus territórios e de participar no processo de gestão e acompanhamento dessas estratégias.

Na constituição das parcerias dos Grupos de Ação Costeira há dois aspetos essenciais: (i) a sua composição, tendo sido blindados os critérios da relação público/privado (parceiros privados devem representar pelo menos 50%, e destes, 60% devem corresponder a entidades do sector ou de instituições de carácter universitário ou científico) de modo a garantir uma satisfatória representação institucional local; e (ii) a sua experiência de gestão, nomeadamente de Programas comunitários, sendo neste caso o mais importante a escolha da Entidade Gestora.

No PROMAR existe uma menor autonomia dos Grupos gestores do que aquela que existiu no LEADER, vindo diminuída a função de animadores do território, patente na experiência dos GAL.

²⁷ A Portaria nº 828-A/2008 estabelece o regulamento do concurso para a seleção dos Grupos de Ação Costeira.

QUADRO M.1
SWOT DO SETOR DAS PESCAS EM PORTUGAL

PONTOS FORTES

- Reforço dos já elevados consumos *per capita* de pescado
 - Condições naturais para o desenvolvimento da aquicultura, nomeadamente *offshore*
 - Conhecimento dos pesqueiros e tradição da atividade de pesca
 - Existência de uma frota de pesca com um bom grau de adequação da respetiva capacidade aos recursos e com alguns segmentos suficientemente especializados
 - Existência de investigação científica aplicada e de especialistas nas diferentes áreas.
 - Extensa Zona Económica Exclusiva (ZEE)
-

PONTOS FRACOS

- Reduzido envolvimento de produtores na comercialização dos seus produtos e deficiente organização e representatividade das estruturas associativas
 - Agravamentos de custos de exploração;
 - Manutenção da falta de atratividade da atividade para os jovens, em ambiente de necessidades de rejuvenescimento da mão-de-obra e da renovação da capacidade empresarial;
 - Produção aquícola limitada a um número reduzido de espécies com forte concorrência externa ~~Expressão abaixo do esperado da aquicultura;~~
 - Dependência do mercado externo, com incidência particular na pesca do bacalhau
-

OPORTUNIDADES

- Potencial mais claro em matéria de aquicultura, bem como as previsões de que a prazo cerca de metade do consumo mundial terá como suporte este subsector.
 - Modernização da frota pesqueira através da introdução de novas tecnologias (segurança e melhorias ambientais)
 - Ordenamento das zonas costeiras criando condições para o crescimento da aquicultura
-

AMEAÇAS

- Aumento dos custos de exploração, em particular do preço dos combustíveis
 - Aumento da idade média dos profissionais decorrente da falta de atratividade do setor para jovens
 - Preponderância de países terceiros no mercado dos produtos de pesca face aos baixos custos de produção e às muito mais débeis exigências de caráter ambiental
-

Fonte: Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007-2013 (adaptado)

Implicações para a Programação 2014-2020
Aquicultura como setor estratégico para a economia do país

Entende-se como prioritário promover uma aquicultura economicamente viável, competitiva e sustentável, naturalmente acompanhada por uma melhoria da comercialização e transformação dos produtos da pesca.

Estão previstos na proposta do AP e programas instrumentos/meios que potencialmente podem contribuir para melhorar a articulação entre os produtores aquícolas e a investigação científica, de forma a poder aumentar a diversificação de espécies produzidas bem como dos métodos de produção?

Grupos de Ação Costeira

Na proposta do AP e Programas Operacionais está prevista a possibilidade de implementar DLBC como ferramenta para envolver os cidadãos a nível local na resposta aos desafios sociais, ambientais e económicos enfrentados pelas comunidades piscatórias.

Não são suficientemente conhecidas as abordagens relativas à intervenção do FEAMP, que poderá responder a necessidades de desenvolvimento sustentável em áreas costeiras que integram ou configuram territórios alvo de uma intervenção DLBC na fachada atlântica.

Setor das pescas versus outras atividades

Embora a evolução da frota de pesca em Portugal mostre uma tendência decrescente, existem ainda múltiplas embarcações de pequeno porte que efetuam marés de curta duração e capturam espécies de alto valor comercial que são uma mais-valia para o setor da pesca em si mesmo, mas também um forte contributo para outras atividades económicas, nomeadamente o turismo e a restauração local.

Genericamente, este tipo de atividade funciona em regime extensivo e está submetido a explorações do tipo familiar, muito dependentes da sazonalidade dos recursos.

É por isso indispensável apoiar estratégias territoriais flexíveis e integradas, que deem resposta às necessidades destes agentes económicos.

Entende-se que desta forma estamos a contribuir para a coesão social (através de políticas ativas de emprego) e do desenvolvimento sustentável (gestão sustentável dos recursos endógenos).

Anexo N – Abordagens Integradas do Desenvolvimento Rural – Pertinência à Luz da Experiência Passada

Enquadramento

Nas últimas décadas, os territórios rurais portugueses assistiram a importantes mudanças na estrutura económica e na matriz social e demográfica, causadoras de profundas debilidades no quadro de coesão social e territorial, em particular nos territórios de baixa densidade. Paralelamente ao declínio da importância relativa da agricultura, a que só recentemente se está a voltar a dar a devida atenção, assiste-se hoje ao crescimento do interesse pelo turismo e serviços ambientais que, conjuntamente com a agricultura e atividades emergentes no espaço rural (transformação agroalimentar de pequena escala, as tecnologias da informação e a produção de energia), pode contribuir para reconstituição do capital social, económico, natural e simbólico dos territórios.

A situação atual de crise económica e financeira no país – com impactos particularmente graves nas zonas rurais –, exige a tomada de medidas adequadas e o envolvimento de um leque alargado de agentes locais, no sentido de se encontrarem as oportunidades, as soluções e os compromissos para o desenvolvimento dos territórios rurais.

A Estratégia Europeia 2020, as Orientações do Quadro Estratégico Europeu (Comum) e os Regulamentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), constituem uma oportunidade promissora ao afirmar prioridades relevantes em matéria de valorização territorial, de coesão e inovação social, num contexto de programação que valoriza a abordagem multifundos e as intervenções de matriz territorial integrada, designadamente as Intervenções Territoriais Integradas (ITI) e as Estratégias de Desenvolvimento Local, no quadro do Desenvolvimento Local de Base Comunitária (EDL-DLBC) - Abordagem LEADER²⁸.

De acordo com as orientações dos Fundos Estruturais da Coesão (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) e do FEADER e FEAMP, abre-se a possibilidade de abordagens multifundos, muito vantajosas para as Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) de nova geração, promovidas e implementadas pelos Grupos de Ação Local, no quadro do DLBC, podendo adotar todas as prioridades dos diferentes Fundos do Quadro Estratégico Comum, que configura uma dimensão relevante (e promissora) do ciclo de programação 2014-2020.

A natureza transversal do financiamento pelos diferentes Fundos (FEADER, FEAMP, FEDER e FSE) de operações que venham a ser integradas nas EDL-DLBC deve, assim, ser explorada e fundamentada a

²⁸ Trata-se do novo instrumento territorial previsto no quadro regulamentar comunitário que permite mobilizar, em simultâneo e de forma coordenada, financiamento de diversos fundos, eixos prioritários e PO a favor da prossecução de uma estratégia territorial coerente.

partir do diagnóstico aprofundado de recursos e necessidades das diversas zonas de intervenção e dos parceiros desses territórios.

Esta perspetiva pressupõe: (i) a identificação da forma ou das formas concretas de articulação entre Fundos, bem como no modo como as EDL-DLBC se poderão articular com os outros novos instrumentos de programação (sobretudo, os PO Regionais e as ITI, mas também as ARDUS, numa ótica de coesão social e territorial a que apela a Prioridade 6 do FEADER); ou seja, as EDL-DLBC serão apoiadas obrigatoriamente através do FEADER (desenvolvimento rural - Abordagem LEADER), mas deverão necessariamente ter também acesso ao FEDER, ao FSE e ao FEAMP; e (ii) uma estabilização dos princípios de governação dos FEEI na qual será desejável que o FEADER e o FEAMP venham a constituir parte de um processo de integração das soluções de gestão.

Os territórios

A Comissão Europeia, nas propostas de enquadramento do DLBC²⁹, conserva uma dimensão territorial “herdada” da Abordagem LEADER (10.000 a 150.000 pessoas), na perspetiva de – tendo em consideração a diversidade territorial e institucional dos diferentes Estados Membros – salvaguardar uma lógica de trabalho de proximidade com um mínimo de massa crítica e/ou densidade institucional.

Os territórios LEADER – futuros territórios DLBC – deverão continuar a privilegiar as dimensões de funcionalidade e identidade territorial, essenciais na prossecução de estratégias assentes na valorização e melhoria da eficiência dos recursos, nem sempre compagináveis nas configurações territoriais de natureza administrativa cuja definição tem por base outras lógicas.

As parcerias

As novas dinâmicas de intervenção beneficiarão do robustecimento das parcerias explorando as sinergias potenciais com outros parceiros que dinamizem recursos e atividades nas zonas de intervenção ou com proximidades territoriais das mesmas, num processo que pode ser positivo e induzir racionalização de recursos. A orientação da consolidação e reforço das parcerias locais depende fundamentalmente do cruzamento das características/recursos dos territórios com as dinâmicas dos agentes locais. Contudo há dois domínios transversais à intervenção DLBC que perspetivam um maior envolvimento de grupos de agentes: a dimensão inovação local que remete para o comprometimento de instituições de ensino e investigação promovendo

²⁹ A figura DLBC proposta pela Comissão no quadro da programação para 2014-2020 é uma evolução da Abordagem LEADER em vigor desde o início dos anos 90. “O DLBC é uma ferramenta que visa envolver os atores locais no desenvolvimento de respostas para os desafios sociais, ambientais e económicos da atualidade. O DLBC é uma abordagem que exige tempo e esforço mas, para relativamente pequenos investimentos, pode ter um forte impacto sobre a vida das populações, gerar novas ideias e o compromisso partilhado para as colocar em prática”. (In Common Guidance of the European Commission Directorates-General AGRI, EMPL, MARE and REGIO on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds) (documento de trabalho – versão de 30 Janeiro 2013).

a colaboração próxima e sustentada entre empresas e as equipas de I&D e o apoio aos pequenos investimentos na agricultura, que apela ao envolvimento das associações locais de agricultores.

Os apoios financeiros

Mesmo tendo em consideração que as negociações sobre o Quadro Financeiro Plurianual da União e a Reforma da PAC não se encontram estabilizadas, a afetação obrigatória de 5%, prevista no Regulamento como envelope financeiro FEADER a atribuir ao LEADER/DLBC, implica uma redução para menos de metade dos fundos FEADER até 2020 em relação aos considerados na Abordagem LEADER nos PDR do atual período de programação (ProDeR, PRORURAL E PRODERAM). Deverá ser explorada a possibilidade de um pacote FEADER superior, a equilibrar em função da mobilização/acesso a outros apoios dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e da abrangência sectorial das EDL.

O enquadramento no LEADER-DLBC do Apoio a Atividades Agrícolas, através dos investimentos de pequena dimensão – uma aspiração de longa data dos GAL, face à necessidade evidente de integração dos apoios à agricultura em projetos complexos com outros domínios – deverá perspetivar uma dotação orçamental FEADER superior aos 5% mínimos garantidos³⁰.

Está previsto no AP a complementaridade da intervenção do FEADER e FEAMP com os Fundos da Política de Coesão por forma a garantir que não existem nem sobreposições de elegibilidades, nem investimentos prioritários excluídos do acesso a fundos, não obstante a impossibilidade de regulamentar de programação conjunta.

Intervenção DLBC

As prioridades para a intervenção das EDL-DLBC devem refletir uma perspetiva socioeconómica e de sustentabilidade aberta e flexível e à escala das realidades dos territórios de intervenção para os quais irão ser concebidas EDL. As prioridades das EDL devem partir do diagnóstico dos recursos e potencialidades dos respetivos territórios, indo ao encontro das prioridades do FEADER e dos 11 Objetivos temáticos da Estratégia Europa 2020, dentro da coerência e racionalidade das mesmas face aos recursos e potencialidades que as entidades parceiras dos GAL consideram possuir para um trabalho de promoção e dinamização de projetos e iniciativas, no horizonte 2020.

A heterogeneidade de zonas de intervenção e de tecido sócio-institucional das parcerias, deverá motivar abordagens distintas tanto em termos de interpretação dos campos de intervenção das seis

³⁰ Os “pequenos investimentos agrícolas” têm representado uma linha de política agrícola nacional que tem um peso financeiro considerável e com condições de acesso e elegibilidade definidas a nível nacional (Continente). Esta medida, embora possa com vantagem ser implementada numa lógica de proximidade que os GAL podem assegurar, e até beneficiar da articulação com outras dimensões das Estratégias de Desenvolvimento Local (DLBC), deverá continuar a garantir alocações e regras comuns mínimas. Assim, em alternativa, poderá ser equacionada como uma medida implementada localmente, mas fora dos 5% de alocação LEADER.

Prioridades FEADER (com especial ênfase nas Prioridades 1, 3, 4, 5 e 6), como de mobilização de recursos cruzados de financiamento via FEDER, FSE e FEAMP, designadamente para apoiar domínios sectoriais e horizontais que reforçam a coerência e racionalidade de intervenção das EDL-DLBC nos diferentes territórios de intervenção.

Neste entendimento, a matriz de intervenção potencial das EDL-DLBC no espaço FEADER não está subordinada a lógicas que conduzam a um LEADER exclusivamente agrícola, perspectiva que contribuiria para reduzir e empobrecer o desenvolvimento socioeconómico e a preservação das comunidades rurais.

O enfoque da futura Abordagem LEADER/DLBC nos apoios a investimentos a atividades relacionadas com o setor agrícola e florestal, como motor essencial para o desenvolvimento e preservação das comunidades rurais, poderá ser entendido como uma orientação indicativa. No entanto, há que ter em conta que uma das principais características da abordagem LEADER é o respeito pela coerência com a estratégia de desenvolvimento local de base comunitária ao selecionar as operações, objetivos e metas das estratégias, obviamente prosseguindo os objetivos dos PDR no que concerne ao financiamento FEADER, assim como dos Programas Operacionais Regionais (no que respeita ao financiamento FEDER e FSE), mas através de estratégias integradas e multissetoriais de desenvolvimento local e tendo em conta as necessidades e potencialidades locais, o que é compatível com uma grande diversidade de prioridades.

A abordagem multifundos, estimulada pela Comissão Europeia nos Regulamentos e em outras orientações (DG Regio, DG Agri, ...), deverá beneficiar de uma maior clarificação na definição dos termos efetivos de operacionalização por parte das entidades com responsabilidades na programação, valorizando o envolvimento dos atores locais e das parcerias locais e seus representantes a diferentes níveis territoriais.

Existe um conjunto de domínios de intervenção relevante para uma boa parte dos territórios rurais que deve merecer atenção particular nas abordagens territorializadas, em particular no DLBC, enquanto contributivas para o desenvolvimento de territórios competitivos, sustentáveis e inclusivos:

- Organização das produções primárias e criação de respostas de comercialização que reduzam os elos de dispersão da cadeia de valor dos produtos e serviços dos territórios rurais, contribuindo desta forma para melhorar a competitividade das empresas. Implica apoiar a criação de grupos operacionais: produtores, Instituições de Ensino Superior, Unidades de I&D na formação e investigação e das Autarquias Locais com tutela de equipamentos económicos subocupados;

- Formação dirigida à consolidação de competências de especialistas na animação de processos de desenvolvimento territorial, podendo contribuir para facilitar o estabelecimento de pontes entre diferentes atores e a afirmação de projetos e iniciativas empresariais, contribuindo para a sua inserção nas dinâmicas competitivas cada vez mais

globalizadas, articulando o rural e o urbano, reforçando e consolidando a dinâmica iniciada em períodos de programação anteriores³¹;

- Renovação do papel das atividades e iniciativas enquadradas no conceito de Economia Social, podendo contribuir para responder à insuficiência de serviços de apoio à população e também a uma notória fragilidade da iniciativa empreendedora tanto nas áreas urbanas, como nas áreas mais marcadamente rurais, constituindo uma área de intervenção forte na coesão social tão importante no atual contexto de crise económica e social³¹.

³¹ O enquadramento em concreto deste tipo de ações resultará da operacionalização dos critérios de demarcação entre fundos da Política de Coesão e o FEADER e FEAMP, ver p.p. 160 e seguintes do AP.

Anexo 0 – Coesão Territorial

A reflexão em torno da coesão territorial transporta-nos para dois conceitos fundamentais: o conceito de “coesão económica” e o conceito de “coesão social”.

A “coesão económica” prende-se fundamentalmente com as dinâmicas comparativas de crescimento e desenvolvimento dos territórios, aferidas através da análise da evolução no tempo e no espaço de indicadores relativos à população, à produção (PIB), ao emprego e à produtividade (PIB *per capita*). Estas dinâmicas estão muito associadas à especialização produtiva de cada região (aferida, por exemplo, através dos designados Quocientes de Localização do VAB e das Exportações). A este nível, é relevante considerar as diferenças entre as dimensões urbana e rural (espelhadas não só em termos de distintos padrões de especialização produtiva, como em termos de densidade demográfica), reconhecendo-se o valor intrínseco de cada uma, em sintonia com os modernos conceitos de especialização inteligente e das abordagens territoriais integradas, tão patentes na Estratégia Europa 2020, que remetem para a identificação clara das características e dos ativos exclusivos de cada região, realçando as vantagens competitivas de cada uma e mobilizando as partes e recursos interessados em torno de uma visão orientada para a excelência.

Por sua vez, a “coesão social” relaciona-se sobretudo com os domínios associados às formas de difusão, nos planos humano e social, das realizações e impactos do desenvolvimento nos diversos territórios, onde a apreciação dos respetivos níveis de “capacitação” das pessoas (aproximada, por exemplo, pela evolução da esperança de vida e da escolaridade, enquanto medidas objetivas dos progressos alcançados em matéria de saúde e educação), das assimetrias na distribuição dos rendimentos, das condições de garantia de acesso a bens e serviços fundamentais para a qualidade de vida das populações e das respetivas disparidades nos níveis de proteção perante riscos estabelecidos (como a doença, o desemprego, a deficiência ou o envelhecimento) constituem aspetos determinantes.

Neste último caso, somos largamente conduzidos para uma análise da distribuição geográfica dos designados “serviços de proximidade” (quer na vertente relativa aos respetivos equipamentos de suporte, quer na sua capacidade e utilização) e das necessidades que potencialmente lhes estão associadas, cabendo aqui sobretudo as esferas da educação, do apoio social, da saúde, do desporto e da cultura, mas também os serviços da esfera da administração pública em geral, bem como o acesso a atos relacionados com certas *utilities*.

Esta análise pode e deve estender-se, igualmente, à disponibilidade de redes, conetividades e infraestruturas, numa ótica de aproximação entre regiões e de equidade de acesso, bem como a certas dimensões de natureza institucional como as que respeitam às redes de organizações representativas de interesses empresariais (associações, cooperativas, etc.).

Na área das redes de comunicação, considera-se como objetivo operacional de coesão a generalização da cobertura territorial do acesso à rede de banda larga, tanto em extensão como em capacidade e qualidade de serviço. Contudo, cada vez mais as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento das infraestruturas se devem orientar no sentido da promoção da procura de serviços de banda larga, que possam corresponder às necessidades básicas das populações e empresas. Neste sentido, assumem especial relevância os investimentos direcionados para a disponibilização de serviços eletrónicos aos cidadãos e empresas por parte da administração pública.

A matriz da coesão territorial deve ainda incorporar o diagnóstico e as subsequentes ações ao nível de infraestruturas desconcentradas mais relevantes para a agricultura, floresta e pescas e, mais em geral, para os territórios de baixa densidade, tais como a rede de caminhos rurais, os regadios coletivos e privados e outros aproveitamentos hidroagrícolas, no âmbito de uma gestão eficiente dos recursos hídricos. Para além disso, o desempenho ambiental das explorações agrícolas, florestais e piscatórias e a modernização dos setores da comercialização e da transformação das suas produções primárias, são também instrumentos importantes para o desenvolvimento das zonas de baixa densidade, pelo que devem também estar presentes na análise da coesão.

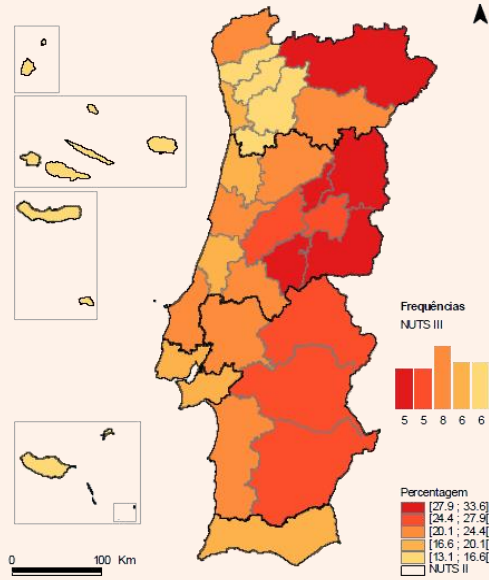
No presente anexo, apresenta-se informação relativa à “coesão económica” e à “coesão social” que complementa a constante da resposta à Questão 5.2. Adicionalmente, é acomodada uma breve caracterização, de base territorial, das três tipologias de serviços de proximidade que merecem maior destaque na versão draft final do AP: educação/formação, saúde e apoio social.

Coesão económica

Um domínio de análise relevante no âmbito da coesão económica prende-se com a demografia. Neste caso, registou-se um decréscimo da população residente em Portugal entre os dois últimos momentos censitários, sendo nítida a tendência para um duplo envelhecimento da população – pelo topo e pela base.

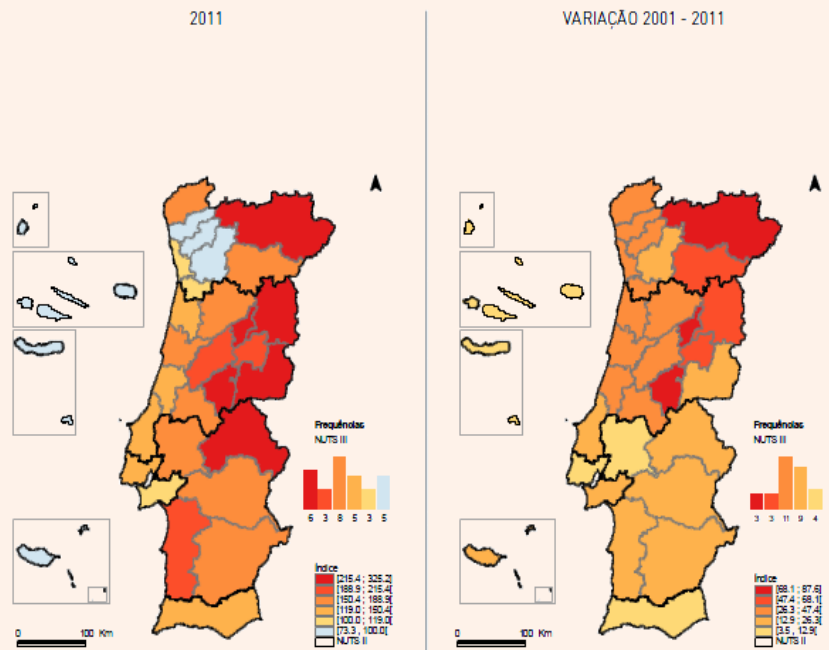
O envelhecimento não se faz sentir de igual modo em todo o país. A percentagem de idosos é superior a 27,9% em várias NUTs do interior, nomeadamente Alto Trás-os-Montes, Beira Interior Norte e Sul, Serra da Estrela a Pinhal Interior Sul. Estas mesmas NUTs acusam um elevado índice de envelhecimento (>215) em contraste com as NUTs Cávado, Ave e Tâmega que, juntamente com as regiões Autónomas, têm índice de envelhecimento inferior a 100. Foi no interior Norte e Centro que o aumento do índice de envelhecimento na última década foi mais significativo.

FIGURA O.1
PERCENTAGEM DE IDOSOS, 2011



Fonte: INE (2012), Censos 2011, Resultados Definitivos

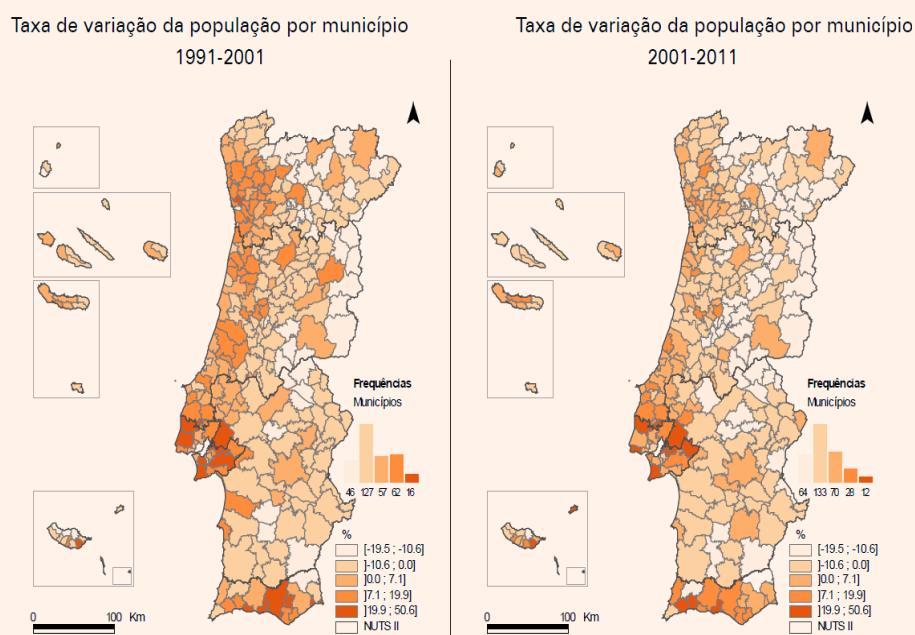
FIGURA O.2
ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO, 2001-2011



Fonte: INE (2012), Censos 2011, Resultados Definitivos

A elevada percentagem de idosos e o elevado índice de envelhecimento do interior é fruto de uma variação negativa da população que se acentuou na última década, conduzindo ao despovoamento de uma grande quantidade de municípios. Sublinhe-se, porém, que os dois principais concelhos urbanos registaram idêntica tendência, embora atenuada nesta última década e radicada em motivos distintos.

FIGURA 0.3
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO POR MUNICÍPIO, 1991-2011



Fonte: INE (2012), Censos 2011, Resultados Provisórios

Também o PIB per capita exibiu uma trajetória bastante diversa nas regiões portuguesas. As regiões Norte, Centro, Açores, Madeira e Alentejo apresentavam, em 1995, valores de PIB per capita que se situavam no intervalo de 80%-90% da média nacional, tendo, a partir de então, registado comportamentos diferentes entre si. De acordo com o já aludido Diagnóstico Prospetivo Sintético das Regiões NUTS II do Continente, de 1995 a 2010, o Norte e o Centro tiveram uma evolução em divergência negativa, registando um crescimento negativo daquele indicador mas que converge com o referencial nacional do PIB per capita. Por sua vez, Açores e Madeira convergiram positivamente. Já o Alentejo manteve a sua posição relativa face ao referencial nacional. Lisboa e Algarve apresentam um PIB per capita superior à média nacional em 1995 e o Algarve convergiu negativamente para o referencial nacional de PIB per capita de 2010.

Numa perspetiva intra-regional, houve um amplo conjunto de regiões NUTS III, em particular no interior Norte e Centro do país, que registaram processos de convergência positiva, com o PIB per capita a aproximar-se dos níveis médios nacionais. Porém, este comportamento não se traduziu num processo de convergência das respetivas NUTS II

com a média nacional. No caso da região Norte, pesaram o profundo processo de convergência negativa verificado pela NUTS III Grande Porto (diminuiu -15,4 pontos no índice nacional do PIB per capita) e de divergência negativa do Ave e do Entre Douro e Vouga e, na região Centro, por processos similares de convergência negativa observados nas NUTS III.

Atentando à decomposição da evolução do PIB per capita em produtividade e emprego, constata-se, segundo o mesmo relatório, que a trajetória, no período 1995-2005, para cada uma das NUTs II assentou nas seguintes constatações:

- Na região Norte, a evolução do nível de PIB pc face à média nacional deveu-se, fundamentalmente, ao efeito emprego (com a produtividade a manter uma posição estável face ao referencial nacional);

- Na região Centro, a estabilidade face ao referencial de PIBpc nacional decorreu de um efeito emprego superior à média nacional que lhe permitiu sustentar a debilidade dos níveis de produtividade;

- Na região de Lisboa, a estabilização do gap de PIB pc face à média nacional resultou do efeito conjugado da ligeira contração da posição em termos de produtividade com o aumento do efeito emprego;

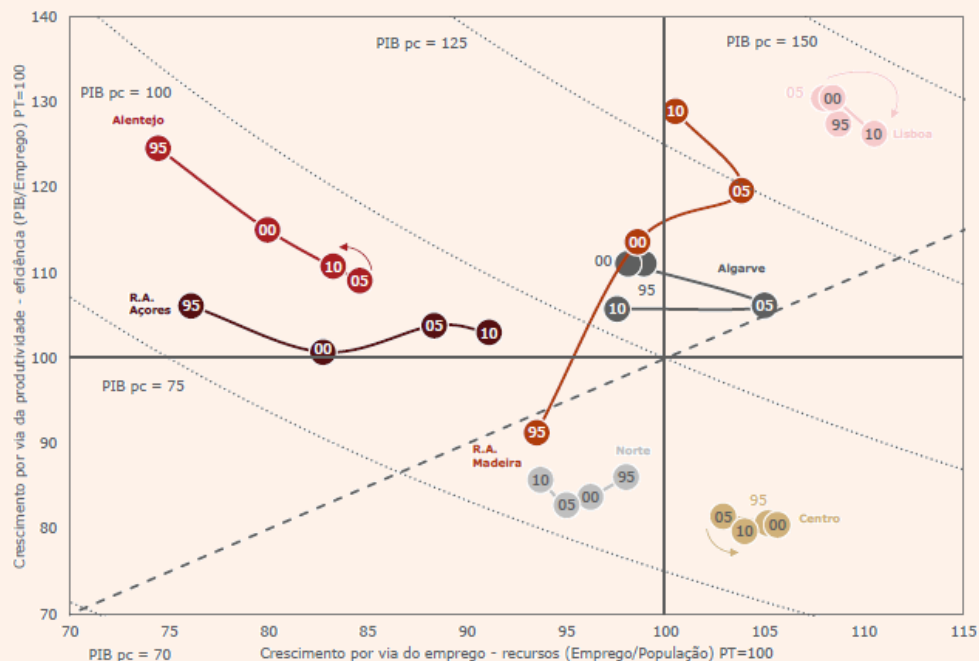
- Na região do Alentejo, a estabilização de PIBpc em cerca de 90% da referência nacional deveu-se ao efeito conjugado de uma sistemática quebra de produtividade (embora mantendo-se acima da média nacional) com uma convergência por via do emprego (mantendo-se abaixo do país);

- Na região do Algarve, a trajetória de convergência do nível de PIB per capita face ao patamar nacional ficou a dever-se ao efeito eficiência (apesar da sua contração relativa global neste período) o que permite explicar a superioridade do PIB pc da região face ao País. Note-se que em 1995 a região atingia, por via do efeito emprego (uma vez que os níveis de produtividade se mantêm semelhantes ao patamar nacional), um aumento do nível relativo de PIB pc, mas a evolução até 2010 retrata um valor de PIB per capita que se aproxima do referencial nacional, repondo o efeito emprego praticamente nos patamares de 1995 e 2000 (abaixo da referência nacional);

- Na região dos Açores, a convergência do PIBpc de cerca de 85% para cerca de 95% da referência nacional é explicada pelo reforço do efeito emprego, que até compensa uma ligeira contração nos níveis relativos de produtividade;

- Na região da Madeira, a convergência do PIB per capita (de cerca de 87% da média nacional, para cerca de 127%) resulta da evolução positiva nos efeitos emprego e eficiência, embora com maior intensidade na recuperação dos níveis de eficiência (face à média nacional).

FIGURA 0.4
DECOMPOSIÇÃO DO PIB PER CAPITA, 1995-2010



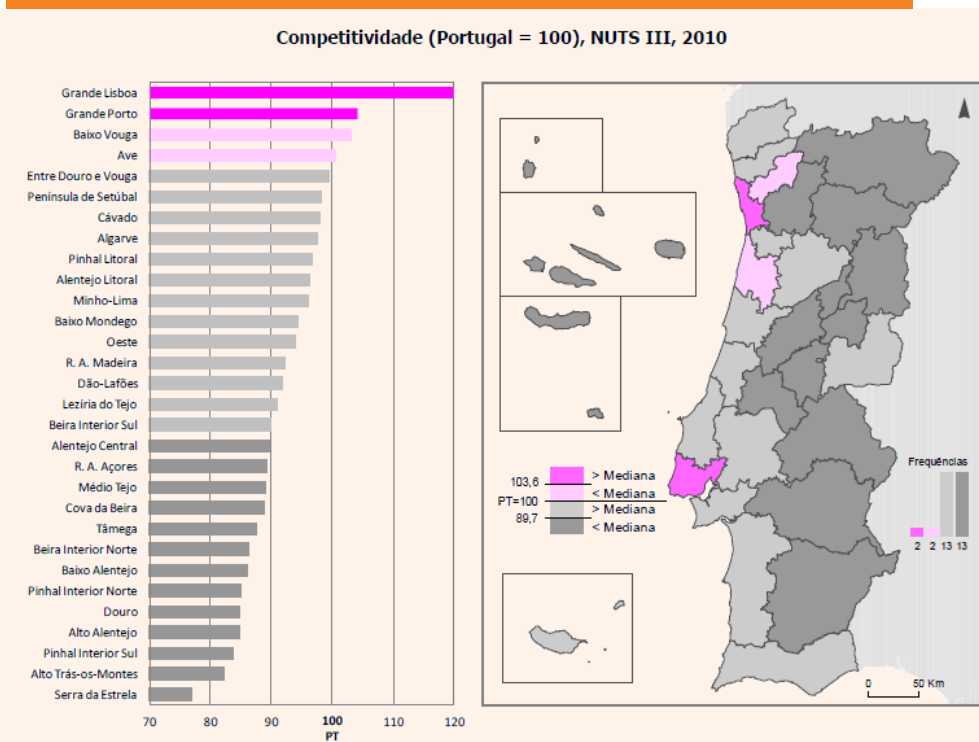
Fonte: Diagnóstico prospetivo sintético das regiões NUTS II do continente, Maio de 2013, a partir de INE, Contas Regionais

Coesão social

Num primeiro passo, apresentamos de seguida os resultados apurados para o índice sintético de desenvolvimento regional, na vertente da coesão, disponibilizado pelo INE. O indicador em causa procura refletir o grau de acesso da população a equipamentos e serviços coletivos básicos de qualidade, os perfis conducentes a uma maior inclusão social e a eficácia das políticas públicas traduzida no aumento da qualidade de vida e na redução das disparidades territoriais.

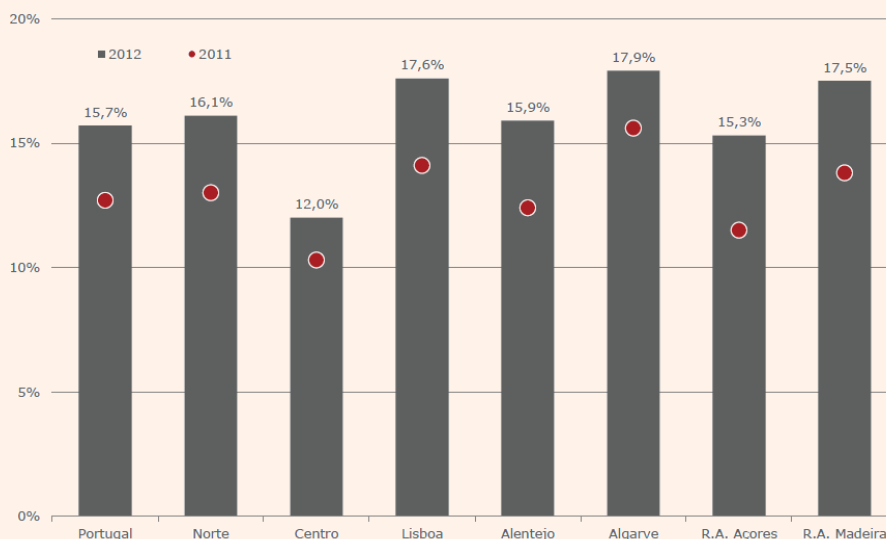
Os resultados relativos a 2010 revelam que, em 17 das 30 sub-regiões, o desempenho se situava acima da média nacional, com destaque para o Baixo Mondego, o Alentejo Central e a Serra da Estrela. O retrato do país denota um espaço continental central mais coeso por oposição às sub-regiões continentais do interior Norte e do Sul e às regiões autónomas. Os desempenhos menos favoráveis correspondem às duas regiões autónomas, a duas sub-regiões do Norte – Tâmega e Ave –, a uma sub-região do Centro – Pinhal Interior Sul – e, ainda, ao Algarve.

FIGURA 0.5
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (COESÃO), 2010



No que diz respeito a um dos principais indicadores de coesão social, a taxa de desemprego, esta tem vindo a patentear uma trajetória crescente, atingindo, em 2012, 15,7% no cômputo do país. A região mais afetada foi, nesse ano, a região do Algarve, tradicionalmente resguarda deste fenómeno, mas que, dada a sua forte dependência face à construção e serviços, revelou a sua vulnerabilidade perante um contexto económico que se veio a agravar nos últimos anos. Diferentemente, a região Centro evidenciou a taxa de desemprego mais baixa do país em 2012 (12%) e teve o aumento mais baixo entre 2001-2012. Por seu turno, Lisboa e Madeira ultrapassam o patamar de 17% de taxa de desemprego, embora não atingindo os valores da região do Algarve.

FIGURA O.6
TAXA DE DESEMPREGO: EVOLUÇÃO REGIONAL, 2011-2012



Fonte: Diagnóstico Prospetivo Sintético das Regiões NUTS II do Continente, Maio de 2013

Saúde

Na área da saúde, a questão da coesão tem sido encarada, do ponto de política, como uma prioridade, remetendo para a temática da equidade, temática que, de resto, merece especial destaque no Plano Nacional de Saúde (PNS) 2012-2016. Neste documento, a equidade é apresentada como a ausência de diferenças evitáveis, injustas e passíveis de modificação do estado de saúde de grupos populacionais de contextos sociais, geográficos ou demográficos. O PNS considera que, neste contexto, o acesso aos cuidados de saúde é uma dimensão da equidade e define-se como a obtenção de cuidados de qualidade necessários e oportunos, no local apropriado e no momento adequado.

Na legislação portuguesa, a equidade está amplamente acomodada. Desde logo, a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 64^o, consagra que “todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover”. Por seu turno, a Lei do Serviço Nacional de Saúde (Lei n.º 56/79), coloca a tónica nos serviços de saúde públicos, advogando que os objetivos de equidade do Serviço Nacional de Saúde estão consagrados nas suas próprias características: universal (destinado a todos os cidadãos, sem discriminação), geral (prevenção, tratamento e reabilitação) e tendencialmente gratuito (financiado pelo Estado e com escasso recurso ao pagamento direto dos utentes). O artigo 4^o explicita que “o acesso ao Serviço Nacional de Saúde é

garantido a todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica e social”.

Adicionalmente, a Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto) especifica os dois atributos populacionais em relação aos quais não deve existir discriminação no acesso: a situação económica dos cidadãos e o local onde vivem. Para além da questão primordial de igualdade de acesso, a Lei de Bases apela também à equidade na distribuição de recursos e na utilização de serviços.

Ao longo dos últimos anos, várias têm sido as reformas implementadas na política de saúde portuguesa que tocam a temática da equidade, quer nos cuidados primários quer nos secundários e nos hospitalares e nos continuados.

Nos cuidados primários, que constituem o primeiro contacto dos utentes com o sistema de saúde, as principais alterações residiram na criação de Unidades de Saúde Familiar (USF), Agrupamentos de Centros de Saúde (ACE) e Unidades Locais de Saúde (ULS).

A criação de USF constituiu a parte mais visível da reforma dos cuidados, vindo adicionar-se aos centros de saúde e correspondendo a estruturas de prestação de cuidados constituídas por uma equipa multiprofissional com autonomia organizativa, funcional e técnica. Às USF é contratualizado um conjunto de serviços que assegura a realização de atos de vigilância, promoção da saúde e prevenção da doença nas diversas fases da vida, cuidados em situação de doença aguda, acompanhamento clínico das situações de doença crónica, cuidados no domicílio e interligação e colaboração com outros serviços, sectores e níveis de diferenciação.

Por sua vez, os ACEs são unidades intermédias entre as Administrações Regionais de Saúde e os Centros de Saúde, constituídos por várias unidades funcionais, destinadas a garantir a prestação de cuidados de saúde primários em determinada área geográfica. Os ACEs integram Unidades de Saúde Familiar (USF), Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados, Unidades de Cuidados na Comunidade, Unidades de Saúde Pública e as Unidades de Recursos Assistenciais Partilhados. Possuem um Conselho da Comunidade ao qual compete dar pareceres e acompanhar os planos de atividades, alertar para deficiências graves na prestação de cuidados, propor ações de educação e promoção de saúde e combate à doença ou dinamizar associações e redes de utentes promotoras de equipas de voluntariado.

No que diz respeito às ULS, consubstanciam um movimento de integração vertical, englobando cuidados primários e hospitalares com vista a uma melhorar a articulação e integração entre os diferentes níveis de cuidados da saúde.

Em termos geográficos, a implantação das USF tem tido uma evolução territorialmente díspar, sendo mais proeminente no litoral que no interior. Idealmente, com a criação de USF, a concentração de médicos naquelas unidades devia ser próxima em todas as Regiões de Saúde. Contudo, de acordo com dados de 2010, tal não se verificou,

observando-se uma maior concentração nas regiões Norte e de Lisboa e Vale do Tejo.

QUADRO 0.1

PROPORÇÃO DE MÉDICOS QUE INTEGRARAM USF POR REGIÃO DE SAÚDE, 2010

Região	Médicos em centros de saúde	Médicos em USF em 2010	Rácio (%)
Alentejo	336	62	18
Algarve	294	62	21
Centro	1.783	192	11
Lisboa e Vale do Tejo	2.350	623	27
Norte	2.271	887	39
Total	7.033	1.826	26

Fonte: Ministério da Saúde (2010), Cuidados de Saúde Primários em 2011-2016: Reforçar, expandir: Contribuição para o Plano Nacional de Saúde 2011-2016

É notória a tendência para existirem menos USF nos distritos nos quais o número de médicos por centro de saúde é menor. Na origem desta constatação podem estar fatores vários como fatores económicos, profissionais de saúde mais velhos (com carreiras estabilizadas e, portanto, com menor incentivo à mudança), bem como o número reduzido de profissionais por unidade, a dispersão geográfica das unidades e dos profissionais.

QUADRO 0.2

RELAÇÃO ENTRE A QUANTIDADE DE MÉDICOS POR CENTRO DE SAÚDE E NÚMERO DE USF EM FUNCIONAMENTO, POR DISTRITO, 2010

Distrito	Médicos por Centro de Saúde	USF em funcionamento
Portalegre	5,9	3
Beja	7,6	1
Bragança	8,8	1
Guarda	9,1	1
Évora	9,6	4
Vila Real	10,1	1
Viseu	10,6	8
Santarém	13,0	13
Castelo Branco	13,4	0
Viana do Castelo	18,3	7
Faro	18,4	9
Coimbra	18,9	11
Leiria	19,0	10
Aveiro	26,0	23
Setúbal	28,0	18
Lisboa	33,4	44
Braga	35,4	31
Porto	35,8	73

Fonte: Ministério da Saúde (2010), Cuidados de Saúde Primários em 2011-2016: Reforçar, expandir: Contribuição para o Plano Nacional de Saúde 2011-2016

Atentando agora às ULS, se se avaliar o acesso através das dimensões de proximidade e de capacidade, verifica-se existir uma realidade muito heterogénea nesta tipologia de unidades de saúde, sendo a ULS de Matosinhos aquela que, globalmente, exhibe um melhor posicionamento.

Um estudo realizado pela Entidade Reguladora da Saúde (ERS, 2011: Estudo sobre a Organização e Desempenho das Unidades Locais de Saúde – Relatório Preliminar) considera como indicador de proximidade o número de pontos de oferta (Hospitais, ACES, Centros de Saúde, Extensões de Saúde, Unidade de Saúde Familiar, Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados, Unidade de Cuidados na Comunidade, Unidade de saúde pública e Unidade de Recursos Assistenciais Partilhados) em cada ULS, por quilómetro quadrado, da área geográfica abrangida. Considera, ainda, um maior número de prestadores por quilómetro quadrado como indicador de maior proximidade da oferta de cuidados de saúde aos utentes. A ULSM apresenta um índice de proximidade mais elevado e a ULSBA, em contraste, exhibe o índice mais baixo.

QUADRO 0.3
ÍNDICE DE PROXIMIDADE DAS ULS, 2010

ULS	Nº de prestadores	Superfície em km ²	Índice de proximidade (número de prestadores/superfície)
USLM	24	62	0,3859
ULSNA	92	6.084	0,0151
ULSAM	42	2.218	0,0189
ULSBA	82	8.543	0,0096
ULSG	91	4.930	0,0185
ULSCB	88	5.653	0,0156

Fonte: ERS (2011), Estudo Sobre a Organização e Desempenho das Unidades Locais de Saúde – Relatório Preliminar

Para avaliar a dimensão capacidade, o mesmo estudo da ERS considera dois indicadores: rácio do número de médicos na densidade populacional e rácio do número de médicos na população com 65 ou mais anos. No primeiro caso, os índices mais elevados ocorrem na ULSAM (devido ao elevado número de médicos) e na ULSBA (devido à baixa densidade populacional da região abrangida). Já a USLM é a que apresenta o índice mais baixo, dado que, apesar do elevado número de médicos de que dispõe, a densidade populacional da sua região de abrangência é também bastante elevada. Por sua vez, no que se refere ao segundo caso, a ULSM é a que apresenta o índice mais baixo, em resultado de um número elevado de médicos (599) em conjugação com um número baixo de pessoas com 65 anos ou mais por comparação com regiões de abrangência das demais ULS.

QUADRO 0.4
ÍNDICES DE CAPACIDADE NAS ULS, 2010

ULS	Capacidade I (nº médicos/densidade populacional)	Capacidade II (Nº médicos/população com mais de 65 anos)
USLM	0,2201	0,0237
ULSNA	8,0723	0,0051
ULSAM	12,8351	0,0095
ULSBA	12,7904	0,0095
ULSG	4,3485	0,0064
ULSCB	5,2275	0,0035
TOTAL		0,0032

Fonte: ERS (2011), Estudo Sobre a Organização e Desempenho das Unidades Locais de Saúde – Relatório Preliminar

Para além da oferta de serviços, é importante assegurar que estes estão acessíveis em termos geográficos, quer zonas rurais quer urbanas, e entre o litoral e interior. Neste domínio, a distância geográfica aos serviços de saúde constitui, geralmente, uma barreira no acesso aos cuidados devido às dificuldades na deslocação, nomeadamente os custos e o tempo despendido na deslocação, especialmente nos grupos mais desfavorecidos da população.

No que se refere aos cuidados hospitalares, estes inserem-se numa rede que engloba um total de 116 unidades de financiamento público no Continente, sendo a região Norte aquela que apresenta uma maior concentração, seguida da região de Lisboa e Vale do Tejo. A este universo, haveria ainda que adicionar as unidades hospitalares privadas.

QUADRO 0.5
HOSPITAIS DA REDE HOSPITALAR DE FINANCIAMENTO PÚBLICO, 2011

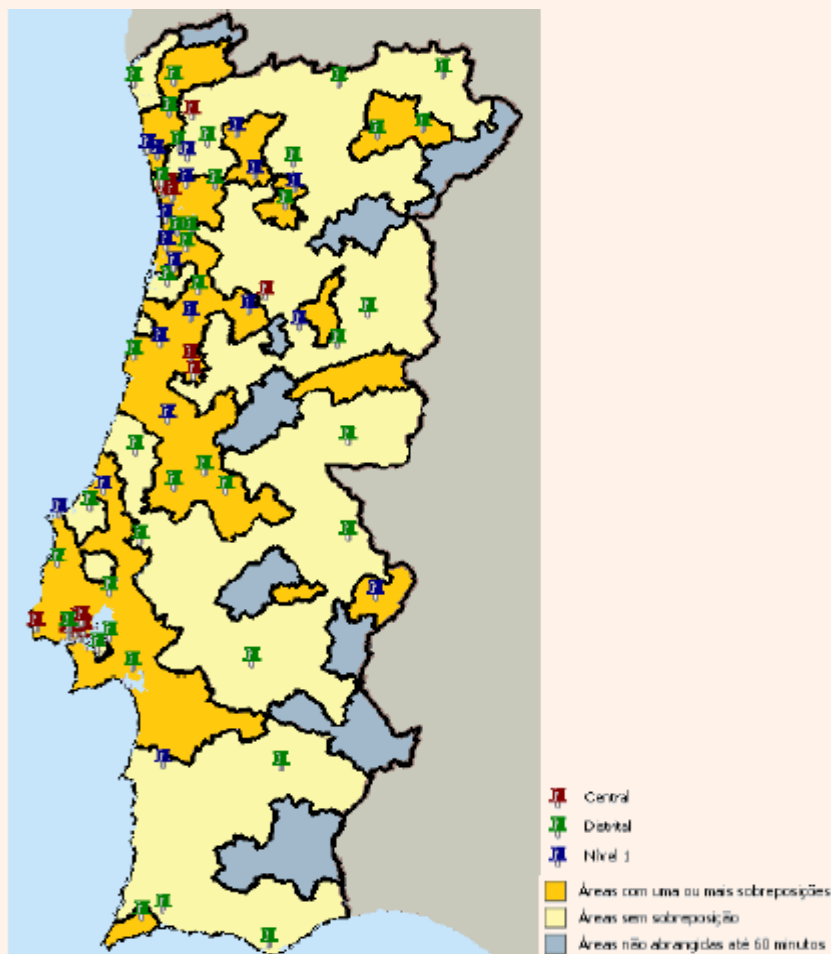
ARS	Hospitais públicos gerais				Especializados	IPSS	Total	%
	Nível 1	Distrital	Central	Total				
Norte	8	16	5	29	5	10	44	38
Centro	7	8	3	18	8	1	27	23
Lisboa e Vale do Tejo	2	12	11	25	8	3	36	31
Alentejo	2	3	0	5	1	0	6	5
Algarve	0	3	0	3	0	0	3	3
Total	19	42	19	80	22	14	116	100

Fonte: ERS (2011), Relatório sobre a rede hospitalar com financiamento público – Relatório preliminar

Do ponto de vista do acesso, também há análises feitas com base na proximidade e na capacidade para os cuidados hospitalares. Um estudo levado a cabo pela ERS (ERS, 2011: Relatório sobre a rede hospitalar com financiamento público – Relatório Preliminar) analisa o acesso através, também, de duas dimensões: proximidade e capacidade. Na proximidade, a ERS começa por fazer uma análise tendo em conta as áreas de abrangência definidas com base nas informações recolhidas junto das ARS, das IPSS e do Portal da Saúde e fazendo, ainda, a

destrinça entre a análise relativa aos hospitais públicos gerais e aos hospitais da rede hospitalar de financiamento público. Os resultados apurados foram, ainda, ajustados pelo tempo de deslocação rodoviária, tendo-se considerado o referencial de 60 minutos de viagem em estrada.

FIGURA 0.7
HOSPITAIS PÚBLICOS GERAIS COM ÁREAS DE ABRANGÊNCIA ATÉ 60 MINUTOS



Fonte: ERS (2011), Relatório sobre a rede hospitalar com financiamento público – Relatório preliminar, com base nos dados do SRER, do Portal da Saúde e do Portal de Codificação e dos GDH

Por comparação com os resultados referentes à mesma rede de hospitais públicos gerais, mas com as áreas de abrangência definidas apenas com base nas informações recolhidas junto das ARS, das IPSS e do Portal da Saúde, verificam-se agora menos sobreposições: 38% dos concelhos (107) têm duas ou mais coberturas (enquanto no primeiro caso a percentagem equivalente era de 52%). Acresce que, embora o número máximo de coberturas relativo a um concelho permaneça o mesmo (nove, em Lisboa), a média de coberturas por concelho decresce para 1,5 (de 1,8). Para além disso, nem todas as populações dos concelhos de Portugal Continental dispõem de um hospital a 60 minutos de tempo de viagem, havendo 25 concelhos (ou 9% do total) sem cobertura até esta referência de tempo, o que significa que as respetivas populações, representativas de 1,9% da população total (cerca de 196

mil residentes), estão localizadas a mais de 60 minutos de viagem em estrada de um hospital geral.

No que se refere à rede hospitalar com financiamento público, a restrição de até 60 minutos de viagem em estrada implica, face às informações das ARS, das IPSS e do Portal da Saúde, também, uma redução de sobreposições: a múltipla cobertura atinge 50% dos concelhos (contra 68%). Observa-se, ainda, uma média de cobertura por concelho de 2,0 áreas de influência (em vez de 2,4), havendo um número máximo de sobreposições num único concelho de 10 (Lisboa). Acresce que, com as áreas de abrangência ajustadas, cerca de 196 mil residentes de 25 concelhos estão a mais de 60 minutos de viagem dos hospitais, representando cerca de 1,9% da população de Portugal Continental. Em termos regionais, tendo em conta as áreas de atuação das ARS nota-se que é a região de Lisboa e Vale do Tejo que apresenta a maior percentagem de múltiplas coberturas de concelhos: 76%, no caso dos hospitais públicos gerais, e 96%, no caso da rede hospitalar de financiamento público. No primeiro caso, seguem-se as regiões Norte e Centro (36%), Alentejo (15%) e Algarve (13%), enquanto, no segundo caso, se seguem Norte (60%), Centro (38%), Alentejo (15%) e Algarve (13%).

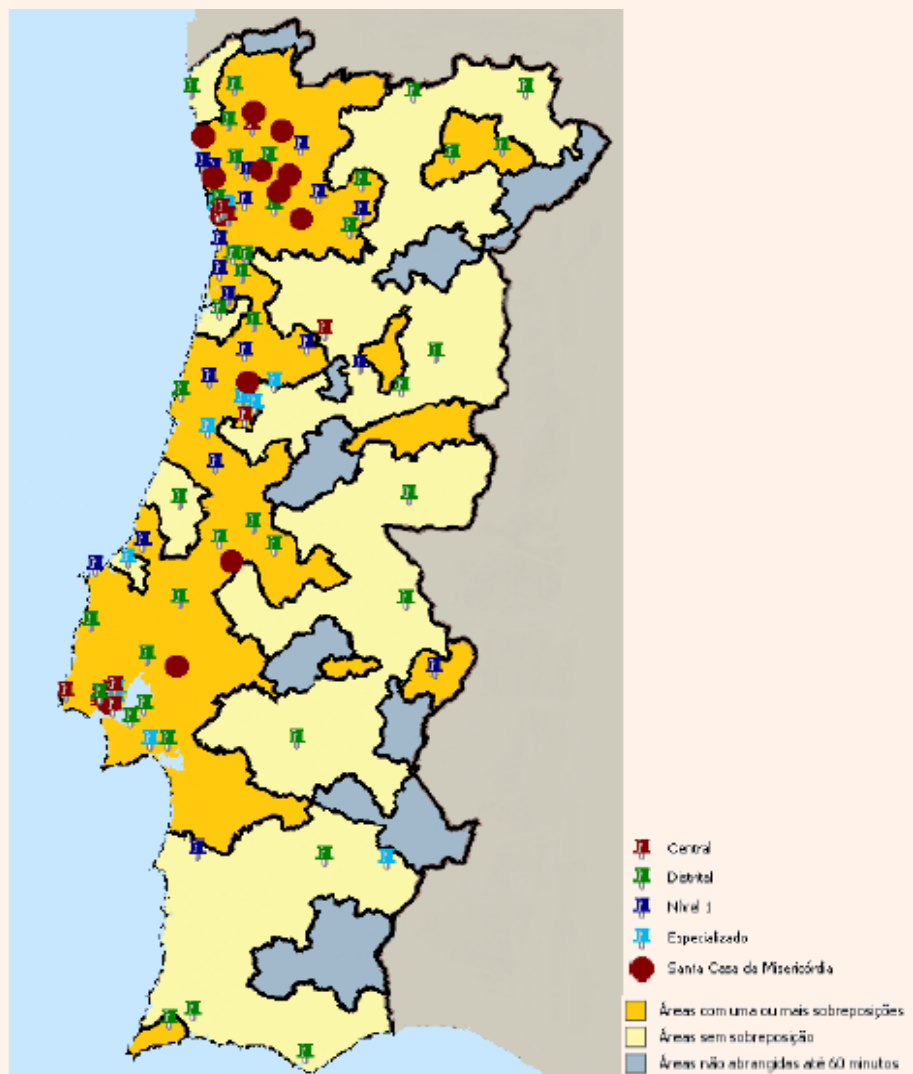
O ajustamento das áreas de abrangência evidencia, assim, a existência de desigualdades no acesso, caracterizadas por regiões em que as respetivas populações terão maiores dificuldades no acesso aos cuidados de saúde hospitalares, especialmente nos casos do Alentejo e Algarve.

Por seu turno, a constatação de que a situação de sobreposições de áreas de abrangência permanece com o ajustamento das áreas de abrangência indica que, se, por um lado, algumas populações terão dificuldades no acesso aos cuidados de saúde hospitalares, por outro lado, outras populações, residentes em outros concelhos, têm à disposição uma oferta potencialmente redundante de cuidados de saúde hospitalares, uma vez que podem recorrer a diversas opções mais próximas das suas residências.

Finalmente, outro indício da existência de uma oferta potencialmente redundante de cuidados de saúde hospitalares para algumas populações pode ser visto pelas múltiplas coberturas de 62 concelhos por hospitais de mesmo nível (central, distrital ou de nível 1), que contribuem, assim, para a sobreposição das áreas de abrangência ajustadas (em todas as cinco regiões das ARS).

Estes aspetos devem, pois, ser tidos em consideração na definição detalhada de intervenções relacionadas com serviços de proximidade no âmbito da saúde.

FIGURA 0.8
HOSPITAIS DA REDE HOSPITALAR COM FINANCIAMENTO PÚBLICO E ÁREAS DE ABRANGÊNCIA LIMITADAS ATÉ 60 MINUTOS



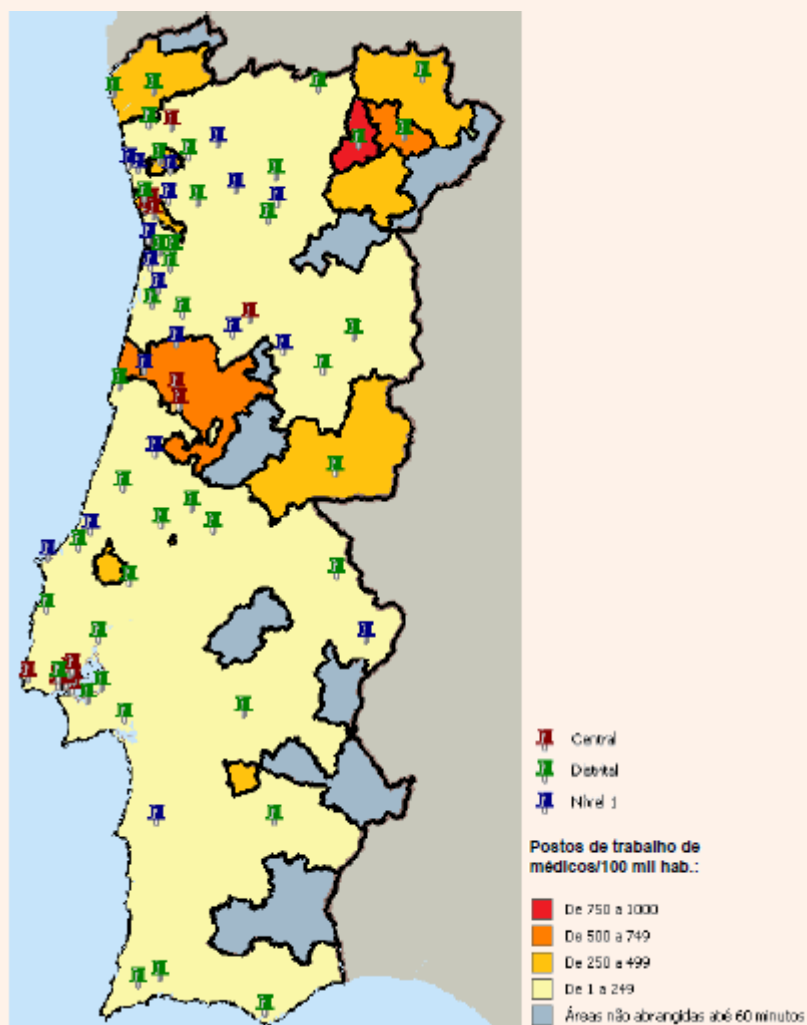
Fonte: ERS (2011), Relatório sobre a rede hospitalar com financiamento público – Relatório preliminar, com base nos dados do SRER, do Portal da Saúde e do Portal de Codificação e dos GDH

Do ponto de vista da capacidade, a ERS calculou os rácios de oferta/procura potencial para todos os concelhos, representando a oferta por meio do número de postos de trabalho efetivos de médicos e a procura potencial pela dimensão das populações cobertas pelas áreas de abrangência ajustadas pelo critério da acessibilidade rodoviária até 60 minutos. Também se consideraram as especialidades/valências dos hospitais do SNS, tendo em conta as informações recolhidas no Portal da Saúde, de forma a aferir da repetição de especialidades oferecidas por hospitais de nível idêntico que apresentam áreas de abrangência coincidentes.

A análise levada a cabo permitiu identificar regiões com rácios de mais de 500 postos de trabalho de médicos por 100 mil habitantes, o que indicia a existência de uma oferta potencialmente redundante, dada a média de 347 médicos por 100 mil habitantes dos países do grupo

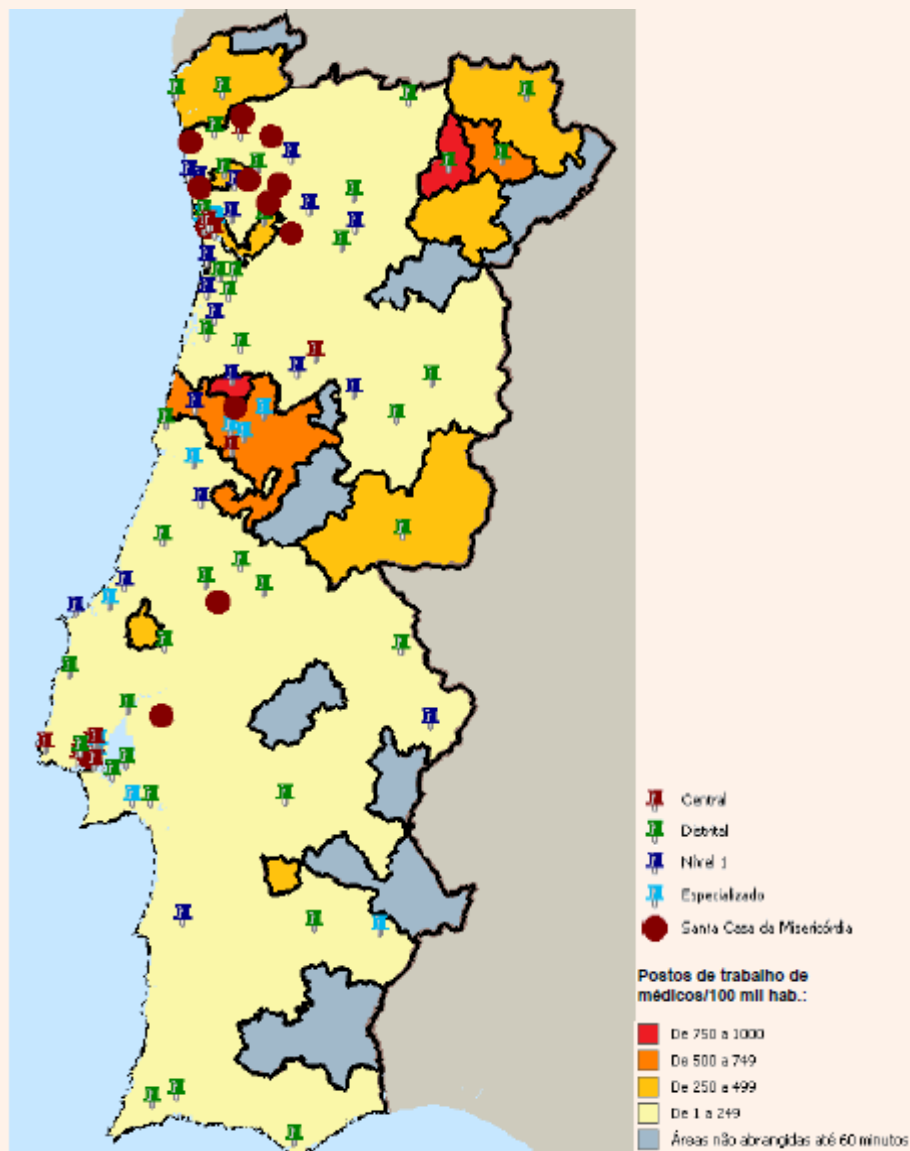
UE15. Verificou-se que tais regiões são abrangidas conjuntamente por 21 hospitais gerais da rede hospitalar com financiamento público, tendo-se identificado igualmente que em alguns concelhos há redundância de especialidades/valências oferecidas por hospitais de mesmo nível hospitalar. Ora, também estes elementos devem ser levados em consideração aquando da configuração de serviços de proximidade.

FIGURA 0.9
ÍNDICE DE ACESSIBILIDADE ESPACIAL COM BASE NA OFERTA DOS HOSPITAIS PÚBLICOS GERAIS



Fonte: ERS (2011), Relatório sobre a rede hospitalar com financiamento público – Relatório preliminar, com base nos dados do SRER, do Portal da Saúde e do Portal de Codificação e dos GDH

FIGURA O.10
ÍNDICES DE ACESSIBILIDADE ESPACIAL COM BASE NA OFERTA DOS HOSPITAIS GERAIS DA REDE HOSPITALAR COM FINANCIAMENTO PÚBLICO



Fonte: ERS (2011), Relatório sobre a rede hospitalar com financiamento público – Relatório preliminar, com base nos dados do SREER, do Portal da Saúde e do Portal de Codificação e dos GDH

Relativamente aos cuidados continuados, Portugal dispõe de uma Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), constituindo este nível de cuidados uma aposta inequívoca da Política de Saúde. Na génese da RNCCI estiveram as novas realidades sociais e epidemiológicas resultantes, entre outros fatores, do aumento da esperança de vida e o conseqüente agravamento de doenças crónicas e incapacitantes. Com ela, pretende-se estabelecer uma boa articulação entre o hospital e a comunidade, assente em respostas multisetoriais e multidisciplinares, com vista a tratar e cuidar o indivíduo de uma forma holística.

QUADRO 0.6
DISTRIBUIÇÃO POR TIPOLOGIA DE CAMA E POR REGIÃO, 2009

Tipologias	Nº de camas					TOTAL
	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	
Convalescença	251	142	124	58	50	625
Média duração e reabilitação	420	437	215	107	74	1.253
Longa duração e reabilitação	602	603	351	203	183	1.942
Paliativos	35	14	53	6	10	118
TOTAL	1.308	1.196	743	374	317	3.938

Fonte: UMCCI

Considerando o número de habitantes com 65 ou mais anos, verifica-se, porém, que é a região do Algarve aquela em que o número de camas é maior, fruto, essencialmente, do número relativamente reduzido de pessoas naquela faixa etária. Em contraste, Lisboa e Vale do Tejo, que é a região que apresenta um maior número de pessoas com 65 ou mais anos, apresenta o indicador mais baixo.

QUADRO 0.7
NÚMERO DE CAMAS POR HABITANTE E POR REGIÃO, 2008-2009

Região	Nº de hab. ≥ de 65 anos	Nº de camas			
		Nº de camas a 31.12		Nº de camas por 100.000 hab. ≥ de 65 anos a 31.12	
		2008	2009	2008	2009
Norte	512.445	877	1.308	171	255
Centro	348.055	881	1.196	253	344
Lisboa e Vale do tejo	568.609	600	743	105	131
Alentejo	125.874	266	374	211	297
Algarve	73.613	246	317	332	431
TOTAL	1.628.596	2.870	3.938	177	242

Fonte: UMCCI, 2010

Em resumo, atendendo aos investimentos já efetuados na rede de cuidados de saúde e às tendências de evolução da procura de cuidados de saúde, é de esperar que, nos próximos anos, haja lugar a investimento na ampliação da Rede de Cuidados Continuados Integrados. A tónica dada à promoção da saúde e à prevenção da doença, não descurarão, tendencialmente, alguns investimentos adicionais na Rede de Cuidados Primários. No que diz respeito aos Cuidados Hospitalares, é de esperar que, não obstante alguns investimentos pontuais do ponto de vista de infra-estruturas, a tónica seja, sobretudo, colocada na racionalização da rede já existente, desiderato, de resto, compreensível à luz da relevância da concentração de recursos para se atingirem níveis elevados de qualidade no tipo de serviços especializados a que estes cuidados se reportam. Acresce que, do ponto de vista dos cuidados hospitalares, as unidades de saúde privadas vieram reforçar a oferta de infra-estruturas,

equipamentos e serviços já existentes, o que, de acordo com a sua área de abrangência, poderá aconselhar a que alguns problemas ainda subsistentes em termos de cobertura e acesso sejam colmatados através do recurso à contratualização. Esta otimização de recursos tem ainda a vantagem de contribuir para mitigar os problemas com que a sustentabilidade do sistema de saúde português se defronta.

Educação/Formação

A educação/formação é, igualmente, um tema caro à coesão, atendendo ao seu impacto nas qualificações das populações e, por consequência, nos níveis de bem-estar e de empregabilidade, podendo constituir um importante fator de atratividade dos territórios.

Como é sabido, Portugal tem exibido uma trajetória favorável em vários indicadores de educação, embora persista um gap significativo que o separa dos países mais desenvolvidos, o que, de resto, justifica o estabelecimento das metas constantes no PNR.

QUADRO 0.8

EDUCAÇÃO: INDICADORES DE RESULTADO, 1991-2011

	Taxa bruta de pré-escolariz.	Taxa bruta de escolarização		Taxa de retenção e desistência no ensino básico				Taxa de transição/conclusão no ensino secundário			Taxa de escolarização no ens. sup.
		Ensino básico	Ensino secund.	Total	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Total	Cursos gerais/cienti-hum.	Cursos vocac.	
Portugal											
1990/1991	50,7	113,2	67,7	x	x	x	x	x	x	x	x
1994/1995	56,2	123,8	98,6	13,1	10,8	12,1	16,6	78,7	78,5	79,5	15,1
1995/1996	58,0	121,2	106,1	13,8	10,4	13,3	18,4	66,9	69,6	59,3	16,9
2009/2010	85,0	127,1	146,2	7,9	3,7	7,7	13,8	80,7	78,9	83,7	30,6
2010/2011											
Portugal	87,4	122,2	134,9	7,5	3,3	7,4	13,3	79,2	77,7	81,6	31,5
Continente	87,2	122,4	136,3	7,3	3,2	7,1	12,9	79,5	78,0	81,9	32,9
Norte	90,1	121,7	131,7	6,1	2,5	5,3	11,2	82,1	80,0	85,2	27,8
Centro	93,4	122,3	133,4	6,5	2,8	6,2	11,5	80,6	79,6	82,0	33,9
Lisboa	78,8	120,8	142,5	8,9	3,8	9,5	15,7	75,3	74,8	76,4	44,9
Alentejo	100,8	127,5	144,7	8,5	4,2	8,6	14,7	79,5	77,4	82,5	21,3
Algarve	77,4	132,1	145,3	8,9	4,3	9,6	15,1	75,2	73,3	77,8	19,7
R. A. Açores	90,1	112,8	100,2	11,7	6,7	11,0	18,8	74,1	71,1	78,1	9,3
R. A. Madeira	91,2	125,8	123,9	11,2	5,1	11,9	19,1	75,3	74,3	77,1	9,5

Nota: A rubrica "taxa de retenção e desistência no ensino básico", até ao ano letivo de 2007/2008, diz respeito ao ensino regular e a partir do ano letivo de 2008/2009 inclui também os cursos profissionais. A rubrica "taxa de transição/conclusão no ensino secundário", até ao ano letivo de 2007/2008, inclui os cursos tecnológicos e a partir do ano letivo de 2008/2009 inclui também os cursos profissionais.

Fonte: Ministério da Educação e Ciência – Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência

A taxa bruta de pré-escolarização registou um crescimento significativo em Portugal, passando de 50,7% no ano letivo 1990/1991 para 87,4% em 2010/2011, sendo as regiões do Algarve e de Lisboa as mais desfavorecidas, em contraponto com a região do Alentejo. Mas foi no ensino secundário que o crescimento foi mais extraordinário,

passando a taxa bruta de escolarização de 67,7% em 1990/1991 para 134,9%, sendo que neste caso são as regiões do Algarve, Alentejo e Lisboa aquelas que têm melhores resultados, em contraste com as regiões dos Açores e Madeira.

Por sua vez, as taxas de retenção e desistência no ensino básico revelaram um movimento de decréscimo nos últimos anos, passando de 13,1%, em 1994/1995, para 7,5% em 2010/2011. Neste caso, os Açores e a Madeira revelam os resultados mais desfavoráveis, enquanto o Norte exibe o melhor desempenho. Já a taxa de transição/conclusão no ensino secundário revelou num crescimento tímido.

No ensino superior, a taxa de escolarização praticamente duplicou entre o ano letivo 1994/1995 e 2010/2011, passando de 15,1% para 31,5%. A liderança da região de Lisboa é notória, apresentando, no último ano letivo em análise, uma taxa de 44,9%, em forte contraste com as regiões dos Açores e Madeira (9,3% e 9,5%, respetivamente). Fruto da política levado a cabo nos anos mais recentes, destaca-se o acesso ao ensino superior via “maiores de 23 anos”.

QUADRO 0.9

EDUCAÇÃO: NÚMERO MÉDIO DE ALUNOS POR COMPUTADOR, 2006-2010

	Número médio de alunos por computador					Número médio de alunos por computador com internet					
	Total	Ensino básico			Ensino secundário	Total	Ensino básico			Ensino secundário	
		1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo			1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo		
Continente											
2005/2006	10,5	14,9	10,7	10,1	7,2	14,0	24,2	13,5	12,9	8,8	
2006/2007	9,5	13,9	9,0	8,8	6,9	11,7	20,4	10,6	10,4	7,9	
2007/2008	7,9	10,9	7,7	7,3	5,9	8,9	13,5	8,5	8,0	6,4	
2008/2009	2,1	1,1	4,1	4,1	3,9	2,3	1,1	5,4	5,3	4,6	
2009/2010											
Portugal	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Continente	2,0	1,0	3,7	3,7	3,6	2,2	1,1	4,9	4,7	4,3	
Norte	2,0	1,0	3,7	3,7	3,8	2,2	1,0	4,8	4,7	4,5	
Centro	1,9	1,0	3,6	3,5	3,4	2,1	1,0	4,5	4,4	4,1	
Lisboa	2,0	1,1	4,1	4,0	3,5	2,2	1,1	5,5	5,1	4,2	
Alentejo	1,8	1,0	3,0	3,0	3,1	2,0	1,0	4,1	3,9	3,6	
Algarve	1,9	1,0	3,7	3,7	4,2	2,1	1,0	4,8	4,8	4,9	
R. A. Açores	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
R. A. Madeira	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

Nota: A informação apresentada para o 1.º ciclo do ensino básico inclui os computadores portáteis distribuídos aos alunos no âmbito do programa e.escolinha, durante o ano letivo de 2009/2010.

Fonte: Ministério da Educação e Ciência – Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência

A melhoria das condições que as escolas proporcionam aos alunos é visível, entre outros indicadores, pelo número médio de alunos por computador e pelo número médio de alunos por computador com internet. Esta trajetória foi especialmente acentuada no ensino básico e, em particular, no 1º ciclo. Do ponto de vista regional, as diferenças

globais não são significativas, sobretudo no caso do 1º ciclo do ensino básico, destacando-se, nos 2º e 3º ciclos do ensino básico, a situação favorável de Lisboa e, no caso do ensino secundário, o posicionamento mais vantajoso do Algarve. Com exceção do 1º ciclo, a região do Alentejo é a que exhibe um posicionamento mais desfavorável.

De seguida, apresentamos alguns dados sobre a oferta e a procura dirigidas à educação pré-escolar e aos ensinos básicos e secundário, que correspondem ao conjunto de ciclos mais relevantes para a temática da coesão.

Na educação pré-escolar (3-6 anos), registou-se, entre os anos letivos 2000/2001 e 2010/2011, um aumento de 188 estabelecimentos. Houve, porém, uma redução do número de estabelecimentos da rede pública, excetuando a este movimento as regiões de Lisboa e Algarve. Em contraste, na rede privada, ocorreu um aumento de 263 estabelecimentos, passando a representar 35,7% da oferta (contra 32,7% em 2000/2001).

QUADRO 0.10

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DO PRÉ-ESCOLAR, POR NUTS II E NATUREZA INSTITUCIONAL, 2001-2011

NUT I e II	2000/2001			2010/2011		
	Públ.	Priv.	Total	Públ.	Priv.	Total
Norte	1.766	645	2.411	1.743	719	2.462
Centro	1.403	461	1.954	1.340	477	1.826
Lisboa	389	735	1.124	511	863	1.374
Alentejo	380	140	520	392	154	546
Algarve	71	92	163	103	104	207
Continente	4.099	2.073	6.172	4.098	2.317	6.415
Açores	224	60	284	165	58	223
Madeira	131	37	168	116	58	174
Portugal	4.454	2.170	6.624	4.379	2.433	6.812

Fonte: Estatísticas da Educação e DGEEC

O número de alunos inscritos registou um aumento, que se verificou quer no ensino público quer no ensino privado. A região Norte destaca-se como sendo o único caso em que o número de inscritos no sector privado diminuiu.

QUADRO O.11

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSCRITOS NO PRÉ-ESCOLAR POR NUTS II E NATUREZA INSTITUCIONAL, 2001-2011

NUT I e II	2000/2001			2010/2011		
	Públ.	Priv.	Total	Públ.	Priv.	Total
Norte	107.599	113.808	221.407	133.343	127.190	260.533
Centro	45.943	35.579	83.522	54.812	40.300	95.112
Lisboa	32.820	23.888	56.708	34.724	23.717	58.441
Alentejo	15.443	40.577	56.020	25.909	49.688	75.597
Algarve	9.999	7.068	17.067	11.916	7.764	19.680
Continente	3.394	4.696	8.090	5.982	5.721	11.703
Açores	5.285	2.056	7.341	5.129	2.629	7.758
Madeira	4.342	2.520	6.862	5.000	2.834	7.834
Portugal	117.226	118.384	235.610	143.472	132.653	276.125

Fonte: Estatísticas da Educação e DGEEC

O número de alunos inscritos, entre 2000/2001 e 2010/2011, no ensino básico registou uma quebra global de 1,3%, devida, essencialmente, à diminuição de alunos no eixo dos jovens. Durante este período salienta-se a quebra de inscritos no ensino regular e o crescimento nos CEF e PCA, a sugerir uma transferência ou recuperação de alunos para este tipo de oferta. Este tipo de nova oferta tem contribuído para o aumento das taxas de escolarização neste nível de ensino básico, aumentando, também a probabilidade de frequência do ensino secundário, reduzindo as taxas de abandono do sistema.

QUADRO O.12

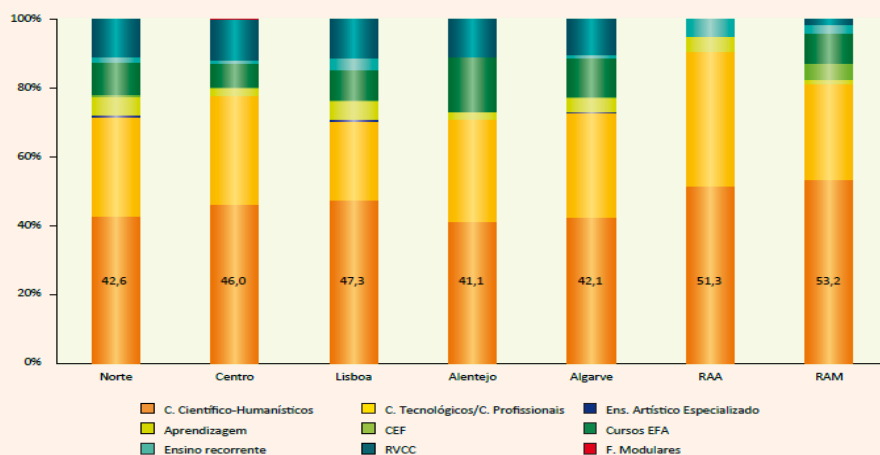
ALUNOS INSCRITOS NO ENSINO BÁSICO, CICLO E MODALIDADE, 2010/2011

	Portugal	Continente	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
Ensino Básico	1206716	1141874	438175	249073	324886	78091	51649	31513	33329
1º ciclo	464620	438364	161040	93777	132422	30696	20429	12609	13647
2º ciclo	278263	262422	100382	56944	75594	17988	11514	8033	7808
3º ciclo	463833	441088	176753	98352	116870	29407	19706	10871	11874
Regular N°	1059339	1000719	377166	216465	293140	68467	45481	28391	30229
% Básico	87,8	87,6	86,1	86,9	90,2	87,7	88,1	90,09	90,7
% Jovens	96,1	96,4	96,1	96,8	96,5	96,4	95,6	90,5	94,7
Artístico	1455	1455	772	113	570	0	0	0	0
Profissional	537	386	321	50	0	15	0	139	12
CEF	35724	33739	13683	6754	9284	2178	1840	769	1216
PCA	4868	2306	670	286	713	389	248	2086	476
Eixo jovens	1101923	1038605	392612	223668	303707	71049	47569	31385	31933
%	91,3	91	89,6	89,8	93,5	91	92,1	99,6	95,8
Cursos EFA	31293	30835	12193	8689	6564	2033	1356	0	458
Recorrente	587	0	0	0	0	0	0	128	459
RVCC	71987	71508	33072	16388	14425	4910	2713	0	479
F. Modulares	926	926	298	328	190	99	11	0	0
Eixo adultos	104793	103269	45563	25405	21179	7042	4080	128	1396
%	8,7	9	10,4	10,2	6,5	9	7,9	0,4	4,2

Fonte: DGEEC

No que diz respeito ao número de alunos inscritos no ensino secundário, salvo nas regiões dos Açores e da Madeira, é já maioritária a opção pela dupla certificação, considerando o total de jovens e adultos.

FIGURA 0.11
DISTRIBUIÇÃO DE INSCRITOS NO ENSINO SECUNDÁRIO POR MODALIDADE, 2010/2011



Fonte: DGEEC

Destaca-se, ainda, a rede de Ensino Privado e Cooperativo com contratos de associação. Esta rede é composta por 91 estabelecimentos de ensino, distribuídos de forma muito desigual pelo todo do nosso território, salientando-se o elevado número de equipamentos na Região Centro (46 estabelecimentos), o que representa 50,5% do total nacional de equipamentos de EPC existentes. Por seu turno, a Região Norte responde por 28,6% e a Região de Lisboa e Vale do Tejo responde por 17,6% da rede (respetivamente, 26 e 16 estabelecimentos de EPC). A Região do Alentejo apresenta apenas três estabelecimentos de EPC com contrato de associação (3,3% do total), não se registando a presença de qualquer turma contratualizada na Região do Algarve.

Nos últimos anos, várias foram as escolas secundárias objeto de intervenções no sentido da sua modernização. A Parque Escolar, EPE arrancou a sua atividade em 2007 e estabeleceu como objetivo a concretização da intervenção em 332 Escolas Secundárias até 2015. Foram também várias as intervenções ao abrigo do “Programa Nacional de Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar” e do “Programa de Requalificação de Escolas Básicas do 2.º e 3.º Ciclos e Escolas Básicas Integradas”. Fruto do conjunto de iniciativas a que aludimos, parece largamente assegurada a cobertura de escolas de ensino básico e secundário, não obstante a necessidade de se completar o processo de requalificação/modernização em curso, que, desejavelmente, deveria capacitar os estabelecimentos de ensino para as ofertas formativas que se revelam mais adequadas para assegurar a ajustada empregabilidade dos atuais e futuros alunos. Já na educação pré-escolar, a cobertura permanece baixa, sendo de esperar o alargamento da rede.

Apoio social

O conjunto de serviços de apoio social assume especial acuidade no contexto atual, na sequência da já referida alteração na estrutura demográfica do país, mas também das mutações e problemas de índole social, para lá das severas restrições financeiras que assolam muitas famílias portuguesas.

A economia social, também designada como Terceiro Sector, desempenha, neste contexto, um papel crucial na erradicação da pobreza e da exclusão social, através das suas várias intervenções/respostas dadas, assumindo quer a função de entidade geradora de crescimento económico quer de entidade geradora de emprego.

De uma forma mais detalhada, são organizações da economia social as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), as mutualidades ou associações mutualistas, as instituições de desenvolvimento local, as misericórdias, as cooperativas, as associações, as fundações e as organizações sem fins lucrativos.

A economia social apresenta-se assim como um “pólo de utilidade social” multidimensional proporcionando:

- i) coesão social (integração laboral de pessoas e regiões e pessoas desfavorecidas e reforço da cultura democrática);
- ii) desenvolvimento local e regional (revitalização das economias das áreas rurais, de regiões industriais em declínio e reabilitação e revitalização de áreas urbanas degradadas);
- iii) inovação (identificação e resposta a novas necessidades sociais, aspeto bem patente nas medidas precursoras de segurança social das sociedades mútuas e de benevolência do século XIX, mas também na conceção e disseminação de novas ideias de governação institucional – inovação social);
- iv) emprego (regulação dos desequilíbrios do mercado de trabalho).

Segundo dados recentes, em Portugal, a economia social abarca 12.156 instituições, das quais 3.400 são IPSS e destas 393 são Misericórdias, o que representa 4% das empresas portuguesas, valor muito inferior ao do nível europeu (10%). Em termos de emprego, este setor representa cerca de 4% do total das pessoas ao serviço nas empresas (6%), valor inferior ao europeu mas não tão distante como o das empresas.

A maioria das intervenções das IPSS situa-se ao nível local, freguesia ou município, marcando decisivamente o carácter de serviço de proximidade das mesmas.

No âmbito do apoio social, a Carta Social, relatório da autoria do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, apresenta uma inventariação bastante completa sobre a Rede de Serviços e Equipamentos Sociais (RSES), abrangendo os seguintes domínios: Crianças e jovens; Crianças, jovens e adultos com deficiência; Pessoas idosas; Pessoas em situação de dependência; Família e comunidade;

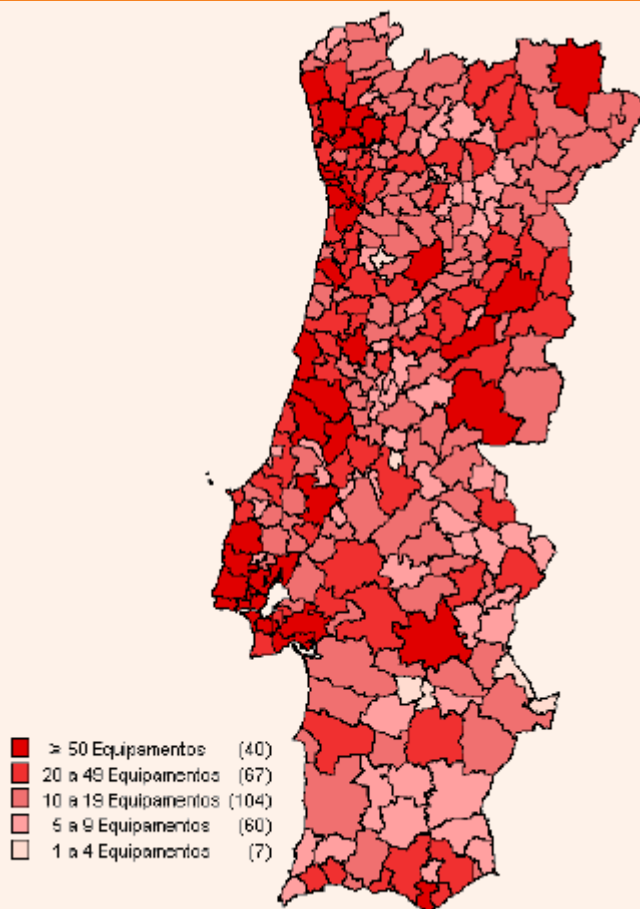
Pessoas Toxicodependentes; Pessoas infetadas pelo VIH/SIDA e suas famílias; Pessoas com doença de foro mental ou psiquiátrico.

A pertinência dos serviços e equipamentos de índole social está patente na evolução, ao longo da primeira década do século XXI, do número de entidades proprietárias da RSES, do número de equipamentos, bem como do número de respostas sociais.

Com efeito, o número de entidades proprietárias da RSES apresentou um aumento significativo no período 2000-2011, que se situou em cerca de 55%. É de realçar que, embora as entidades sem fins lucrativos sejam as preponderantes, foram as entidades lucrativas que viram o seu número crescer de forma mais acentuada.

A distribuição espacial dos equipamentos sociais no território continental tem estado em linha com a distribuição populacional, apresentando, por isso, alguma heterogeneidade.

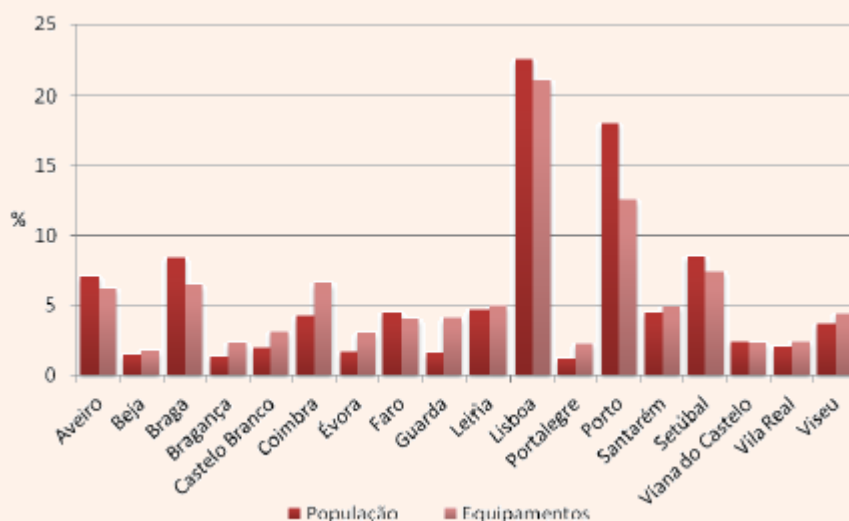
FIGURA O.12
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS EQUIPAMENTOS SOCIAIS POR CONCELHO, 2011



Em 2011, todos os municípios do Continente detinham cobertura de equipamentos, sendo que a maioria (211) tinha 10 ou mais equipamentos em funcionamento.

A distribuição do peso dos equipamentos sociais e da população residente pelos distritos do Continente não tem registado grandes alterações nos últimos anos. Em 2011, Braga, Coimbra, Guarda e Porto constituíam os distritos que apresentavam as diferenças mais significativas entre o peso dos equipamentos e a população residente.

FIGURA 0.13
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS EQUIPAMENTOS SOCIAIS E DA POPULAÇÃO RESIDENTE, POR DISTRITO, 2011

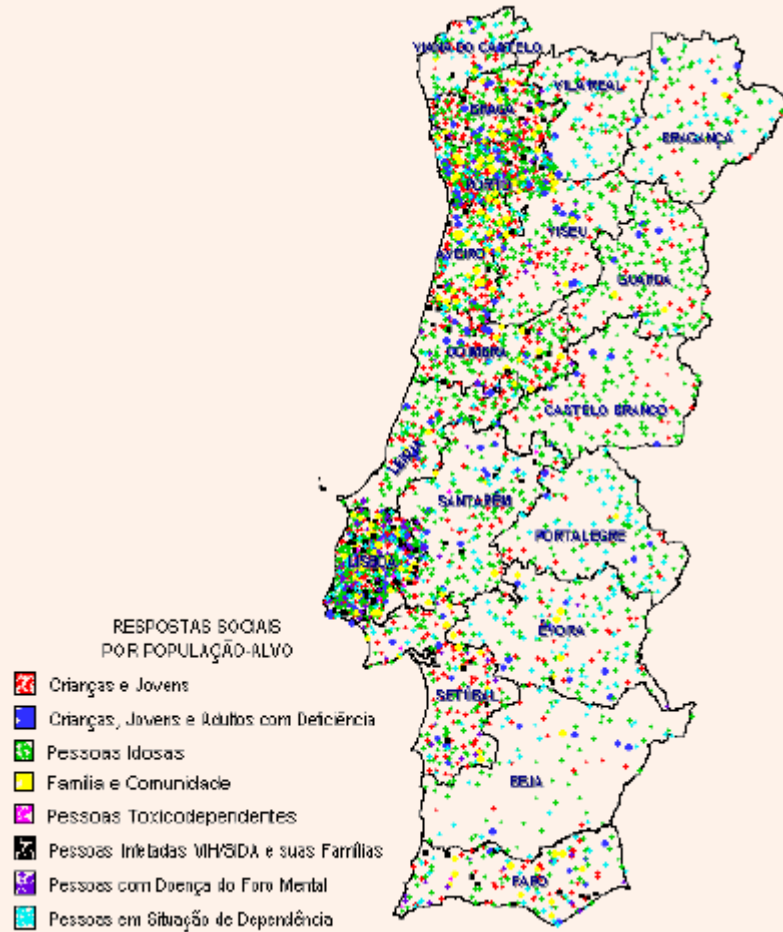


Fonte: Carta Social, 2011

À semelhança do que o que ocorre com os equipamentos, a implantação de respostas sociais no território continental tem seguido o padrão de distribuição populacional, sendo que os territórios de maior densidade populacional constituem as áreas de maior concentração de respostas.

Quanto à tipologia das respostas, a distribuição espacial é também díspar. Assim, as respostas dirigidas às Crianças e Jovens tendem a concentrar-se nos núcleos urbanos com maiores índices de população jovem, enquanto as respostas para a população idosa apresentam um padrão de distribuição mais disperso.

FIGURA O.14
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS RESPOSTAS SOCIAIS POR POPULAÇÃO-ALVO, CONTINENTE, 2011



Fonte: Carta Social, 2011

Anexo P – Considerações dos diagnósticos estratégicos regionais das NUTS II do Continente sobre as disparidades subregionais e a pertinência da implementação de estratégias integradas de desenvolvimento territorial

Região Norte

O Diagnóstico prospetivo da Região do Norte 2014-2020 identifica diversos fenómenos de assimetrias subregionais.

- De um modo geral, aprofundou-se, nos últimos anos, o dualismo estrutural que tem marcado a evolução do sistema territorial da Região do Norte. De um lado, a “Região Urbana Metropolitana”, que tem o seu epicentro na Área Metropolitana do Porto. Do outro, as áreas rurais, marcadas pelo envelhecimento e êxodo populacional, por uma atividade agrícola em declínio e polarizadas pelas sedes de concelhos e outros pequenos centros urbanos, que, apesar de tudo, têm permitido estancar, pelo menos em parte, o esvaziamento do interior da Região do Norte.

- O território da Região do Norte é caracterizado por fortes assimetrias na densidade populacional: atualmente, as freguesias urbanas concentram, em 11% do território, 69% da população residente. Os restantes espaços (mediamente urbanos e predominantemente rurais) perderam globalmente população, em particular as áreas rurais (-14%).

- O território da Região Norte continua a caracterizar-se por fenómenos de segmentação social e económica, mais vinculados em territórios críticos na área metropolitana e em territórios que registam índices mais elevados de envelhecimento populacional e de baixa densidade, caracterizados por uma concentração multidimensional de problemas e uma forte redução do bem-estar e da qualidade de vida. Nestes territórios, verifica-se uma concentração espacial de: situações de pobreza e exclusão social; elevadas taxas de desemprego; situações de marginalidade social; rarefação da atividade económica; e degradação física do edificado e do ambiente envolvente.

- O envelhecimento populacional da Região do Norte acentuou-se na última década, constituindo um problema agravado em regiões de menor densidade populacional e de dificuldade no acesso a serviços, que exigem novas respostas sociais.

A intervenção na área social só será eficaz e eficiente mediante uma linha de intervenção territorializada, de forma a assegurar a integração e a articulação das políticas.

Neste contexto, é de toda a relevância o desenho e a implementação de programas integrados, no domínio das políticas sociais e das cidades, que promovam a articulação de políticas setoriais, com componentes infraestruturais e de equipamentos, de integração social, de formação de adultos, de promoção da iniciativa económica, etc.

Recorda-se ainda que a Região tem beneficiado de um conjunto de instrumentos territoriais de intervenção integrada, designadamente os Programas de Iniciativa Comunitária URBAN, a Iniciativa “Bairros Críticos” ou os Contratos Locais de Desenvolvimento Social.

Região Centro

O Diagnóstico Prospetivo da Região Centro apresenta uma análise dos constrangimentos e assimetrias regionais que subsistem na região, destacando-se:

- Em termos das suas sub-regiões, verificam-se assimetrias claras e muito fortes entre as NUTS III do litoral e as do interior, que o tempo não tem conseguido fazer reduzir. Com exceção do Baixo Mondego, todas as restantes NUTS III apresentam valores do PIB *per capita* inferiores à média nacional, o mesmo sucedendo quanto ao índice de poder de compra.

- Ao nível das dinâmicas populacionais, analisadas a partir da variação verificada entre os censos de 2001-2011, apenas as NUTS III do Baixo Vouga, Pinhal Litoral e Oeste registaram aumentos populacionais, não sendo contudo suficientes para evitar a diminuição populacional verificada nas restantes NUTS III e no conjunto da Região Centro (-0,9%).

- Verificam-se disparidades de cerca de 1 para 5 em termos de área, e de 1 para 10 em termos de população, sendo que as NUTS III mais densamente povoadas (Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Dão-Lafões, Oeste e Médio Tejo) representam quase metade da área (48%) e cerca de 4/5 da população residente na Região Centro.

- Uma análise do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional³² revela a existência de claras assimetrias intra-regionais na região Centro, sendo que as sub-regiões com maior índice global de desenvolvimento estão localizadas, na sua maioria, no litoral da Região Centro. A competitividade é a componente em que é mais notória a contraposição entre um melhor desempenho observado nas sub-regiões do litoral e um desempenho menos favorável nas sub-regiões do interior, sendo o Baixo Vouga a única NUTS III da Região Centro a registar um índice de competitividade superior à média nacional. Nas últimas posições, de acordo com esta vertente de análise, encontram-se várias NUTS III contíguas do interior da Região Centro: Serra da Estrela, Pinhal Interior Sul, Beira Baixa, Beira Interior Norte, Pinhal Interior Norte e Cova da Beira. No que se refere à coesão, os dados disponíveis pretendem refletir o acesso da população a equipamentos e serviços básicos coletivos, o nível de inclusão social e grau de eficiência das políticas públicas que pretendem melhorar a qualidade de vida das populações. Neste contexto, a Região Centro evidencia menores assimetrias territoriais, embora existam ainda 3 subregiões NUTS III

³² O ISDR foi desenvolvido, em parceria, pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo Departamento de Prospetiva e Planeamento (DPP). O indicador sintético assenta numa estrutura tridimensional em que o desenvolvimento global de cada região, expresso no índice global, resulta dos desempenhos regionais em três componentes: competitividade, coesão e qualidade ambiental. A informação mais recente deste indicador reporta a 2009.

situadas abaixo da média nacional (Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul e Dão Lafões). Relativamente à qualidade ambiental, assiste-se a um padrão territorial relativamente equilibrado, e tendencialmente invertido face ao revelado na competitividade, pois praticamente todas as NUTS III do litoral se situam abaixo da média nacional (Baixo Vouga, Baixo Mondego, Oeste e Médio Tejo).

Região Alentejo

O Plano de Ação Regional – Alentejo 2020 inclui um diagnóstico dos constrangimentos e assimetrias que caracterizam a Região do Alentejo, fazendo referência a algumas disparidades e dinâmicas sub-regionais.

- Ao nível subregional, a dinâmica territorial da Região e a distância que separa os Centros Urbanos Regionais (Évora, Beja, Portalegre, Elvas/Campo Maior e Sines/Santiago do Cacém/Stº André), tende a acentuar o peso dos aglomerados de maior dimensão, na maior parte dos casos correspondentes às sedes de concelho, fomentando a polarização em torno destes centros.

- Não obstante, um dos traços essenciais que persiste ao nível da estrutura de povoamento regional é o peso importante de uma rede de aglomerados de pequena dimensão, dispersa pelo território, e em que alguns deles revelaram dinâmicas populacionais positivas na última década.

- De um modo geral, na Região do Alentejo tem-se observado uma diminuição da base demográfica (à excepção da Lezíria do Tejo que observou um crescimento populacional entre 2001 e 2011) e envelhecimento da estrutura etária.

- Em termos de estrutura de povoamento, o Alentejo apresenta uma percentagem significativa de população isolada e a viver em aglomerados entre 500 e 3.000 habitantes, realidade que tem vindo a criar constrangimentos para garantir uma equidade territorial no acesso a bens, serviços e equipamentos, sobretudo para a população mais fragilizada e em risco de pobreza ou de exclusão social.

- Do ponto de vista das dinâmicas territoriais cerca de metade dos concelhos da Região (44%), corresponde a “Territórios envelhecidos e economicamente deprimidos” marcados por despovoamento, envelhecimento, fracas competências escolares e qualificações e, ainda depressão económica, ou seja, concelhos que afastam de forma crítica as gerações em idade ativa e respetivos filhos dos locais de origem. Neste contexto, apenas 10 concelhos (21%) se caracterizam como “Territórios moderadamente inclusivos”,

A análise da organização territorial conclui que a dinâmica demográfica e o modelo de povoamento dominante no Alentejo são factores essenciais a considerar na concepção dos instrumentos de política pública de base territorial. Com o objectivo de conciliar a actividade económica com a sustentabilidade ambiental e o emprego, e dar condições aos pequenos centros para que se possam afirmar como pólos de dinamização socioeconómica, as futuras políticas públicas com

incidência na “valorização socioeconómica do espaço rural” devem assentar, preferencialmente, em 3 dimensões:

1) Fixação das pessoas no território – sustentar a perda demográfica a partir da identidade regional e considerando que a dispersão populacional pode constituir um valor e activo do território num processo em mudança.

2) Actividades económicas – aproveitamento do espaço rural para actividades sustentáveis, diversificadas e mais especializadas; qualificação do espaço rural e preservação da qualidade das aldeias marcantes na identidade cultural da Região.

3) Emprego – de acordo com as diferentes ocupações do território e atraindo mais qualificação e iniciativa com competências para o meio rural.

Região de Lisboa

O diagnóstico prospetivo apresentado para a região de Lisboa faz uma caracterização sintética da em cada um dos domínios chave que se considera deverem integrar a estratégia de desenvolvimento regional 2014-2020, identificando os constrangimentos existentes para a concretização de um modelo de desenvolvimento mais inteligente, sustentável e inclusivo. Orienta a seleção dos domínios chave para o investimento no período 2014-2020 e contextualiza a definição dos respetivos instrumentos de política numa perspetiva integrada do desenvolvimento regional, nomeadamente nos quatro domínios-chave I) Crescimento Inteligente: Sistemas produtivos e especialização inteligente; Educação, emprego e empreendedorismo; Cultura e Indústrias Criativas II) Crescimento Sustentável: Recursos, serviços ambientais e riscos; Economia de baixo carbono; Regeneração urbana; III) Crescimento Inclusivo: Demografia e Serviços de Proximidade Inclusão, inovação social; IV) Capacitação Regional: Capacitação, qualificação e modernização.

No geral, os vários diagnósticos realizados, no âmbito das estratégias e dos planos de desenvolvimento regionais, salientam como constrangimentos: a complexidade da região metropolitana, inerente à concentração de pessoas, de atividades e de atores; a falta de coordenação de meios públicos e privados, a insuficiência de processos colaborativos, as falhas de execução de projetos estruturantes, as falhas de programação e avaliação de resultados, a dispersão dos centros de decisão e controlo públicos, uma sociedade civil com fraca cultura participativa associada a uma composição social muito heterogénea.

No último período intercensitário, a Região manteve a sua capacidade de atração populacional, registando um crescimento de 6% e atingindo, em 2011, cerca de 2,8 milhões de habitantes, dos quais 66% integram a faixa etária da população ativa (dos 15 aos 64 anos).

A Região concentra uma parte significativa dos recursos do país em termos produtivos, de inovação e investigação, de turismo e lazer, de equipamentos sociais, de gestão e de administração pública e posiciona-

se no grupo das regiões inovadoras europeias, todavia, encerra ainda um conjunto de constrangimentos nos quais importa atuar para que a Região atinja níveis de desenvolvimento mais elevados.

Tendo em conta o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional - indicador compósito (Portugal = 100) a Região de Lisboa detém uma posição única no país, evidenciando um desempenho superior à média nacional (106,7 em 2009). Regista-se, no entanto, uma ligeira quebra nos últimos anos, fruto de um contexto socioeconómico desfavorável, tendo a vertente da competitividade (114.6) contribuído fortemente para a manutenção da posição de destaque da Região de Lisboa, enquanto nas restantes componentes os valores são ligeiramente inferiores: 104.9 na vertente da coesão e 99,7 na da qualidade ambiental.

Pensando em novas oportunidades, interessa à região de Lisboa potenciar a sua posição geoestratégia organizando-se como plataforma de intermediação no relacionamento da Europa com o resto do mundo, explorar a sua afirmação no contexto da economia do mar e assumir a sua capitalidade no âmbito das regiões euro-atlânticas, reforçar a especialização produtiva inteligente e afirmar a sua inserção no grupo das grandes metrópoles estruturantes da produção e consumo, assumindo a valorização dos recursos e valores naturais e patrimoniais e a diversidade cultural como fatores de competitividade e de qualidade de vida.

Região do Algarve

De acordo com o Diagnostico Prospetivo da Região do Algarve, aos tradicionais desafios das assimetrias litoral/interior, acrescem nesta região os desafios colocados pela incapacidade do modelo económico gerar emprego, impondo novas assimetrias entre municípios (mesmo que localizados no litoral), e a criação de novas classes de exclusão (que atingem todas as gerações e os diferentes níveis de capacitação e habitações). Esta realidade impõe renovados desafios à região, no sentido de descobrir formas de intervenção mais consequentes.

Além deste constrangimento estrutural, no contexto de execução do QREN, o quadro de problemas, necessidades, comportamentos e desafios da sua "população-alvo" foi confrontado com transformações substanciais e profundas onde se destacam:

- A resistência "natural" à mudança por parte do tecido empresarial e da intervenção pública, levando a uma concretização lenta das alterações programadas e a uma ténue adesão às novas prioridades temáticas.

- Assiste-se a um posicionamento em contínuo decréscimo de competitividade, agravado agora pelo facto de, em termos da coesão social, a Região apresentar um desempenho abaixo da média nacional (em contra ciclo), o que indicia, no mínimo, que em termos relativos o Algarve (neste domínio) estabilizou face às restantes regiões (porque partia de um patamar superior). Este facto é particularmente relevante

quando analisamos a aplicação do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) que põe em evidência as regiões que estão melhor colocadas para responder aos atuais desafios económicos e sociais.

- As alterações na evolução da rentabilidade das empresas e das expectativas dos investidores e, portanto, nas características e ritmos da procura dirigida aos diferentes instrumentos de política pública disponibilizada, nomeadamente ao nível do I&DT;

- As importantes oscilações nos fluxos do investimento estrangeiro, seja no seu ritmo, seja na sua orientação, com especial incidência no setor do turismo, onde a abundância de intenções de investimento internacional se foi transformando em escassez;

- As progressivas dificuldades de financiamento público e privado, que não só vieram dificultar a disponibilização da contrapartida nacional pública nos projetos aprovados como, sobretudo, geraram dificuldades muito importantes na gestão financeira de universidades, institutos politécnicos e instituições de suporte à atividade empresarial com participação pública e à atividade regular do tecido empresarial.

- No que respeita à população residente nos municípios registam-se alterações diferenciadas em termos de valores e sentidos na evolução ocorrida entre 2001 e 2011: apenas 4 municípios – Albufeira, Portimão, Lagos e Loulé – registaram crescimentos populacionais superiores ao da média da Região; 9 municípios tiveram crescimentos populacionais inferiores ao da Região (mas superiores ao do País: 2,0%); e em sentido inverso 3 municípios registaram decréscimos populacionais – Vila do Bispo, Monchique e Alcoutim.

- No âmbito da dinâmica populacional, abordada anteriormente, o Algarve regista em 2010 taxas de natalidade de cerca de 11‰ (valor superior ao registado quer no país (9,5 ‰) e na União Europeia (10,2‰)) e taxas de mortalidade de 10,3 ‰ (valor idêntico ao registado em Portugal (10 ‰) mas superior ao da UE (9,7‰)).

- Merece particular atenção o ritmo de endividamento das famílias e as assimetrias do poder de compra concelhio que demonstra serem já assinaláveis entre concelhos litorais.

Anexo Q – Intervenção portuguesa em programas de Cooperação Territorial Europeia

A Cooperação Territorial Europeia destina-se a reforçar, em articulação com as prioridades estratégicas da União, as intervenções conjuntas dos Estados-membros em ações de desenvolvimento territorial integrado.

Abrange o conjunto de atuações que visam promover e favorecer a integração harmoniosa e equilibrada do território da União Europeia. O Apoio à cooperação integra 3 vertentes:

- Cooperação Transfronteiriça (“apagando” fronteiras);
- Cooperação Transnacional (partilhando experiências);
- Cooperação Inter-regional (apoio ao trabalho em rede).

Os vários territórios, considerados para as vertentes de Cooperação Transfronteiriça e Transnacional são constituídos, respetivamente, por subespaços transfronteiriços e macrorregiões. Estes beneficiarão, através da cooperação de carácter material ou imaterial, de um aumento da integração e a coesão económica e social em domínios de importância estratégica.

A Cooperação na vertente Inter-regional destina-se a promover sinergias entre os principais atores regionais, nacionais e comunitários da Política de Coesão. O objetivo é capitalizar as boas práticas na gestão das intervenções estruturais na Europa e, assim, incrementar a sua eficácia para a concretização das Agendas de Lisboa e Gotemburgo.

No quadro seguinte resumem-se os Programas Operacionais de cooperação a que Portugal está atualmente associado, sendo que o AP, na sua secção 3.4 indica intenção de se prosseguir:

- Ao nível da cooperação transfronteiriça, a cooperação Portugal-Espanha, a criação de um novo programa de cooperação transfronteiriça para a Madeira, Açores e Canárias, bem como a cooperação transfronteiriça na Bacia do Mediterrâneo (ENPI);
- No âmbito da cooperação transnacional, prosseguir a participação no Espaço Atlântico, no Sudoeste Europeu e no Mediterrâneo;
- Ao nível da cooperação inter-regional, manter a participação em vários programas.

QUADRO Q.1
PROGRAMAS OPERACIONAIS DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA DE PORTUGAL

POCTE	Abrangência	Objetivos	Prioridades
Cooperação Transfronteiriça			
Estratégia para a cooperação transfronteiriça Espanha-Portugal (POCTE Espanha/Portugal)	Espanha/ Portugal	Promoção do desenvolvimento das zonas fronteiriças entre Espanha e Portugal, reforçando as relações económicas e as redes de cooperação, num processo de “fertilização cruzada” entre regiões.	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção do ambiente e melhoria da eficiência na utilização dos recursos naturais comuns, em particular, a água, sobretudo, nas zonas com maiores riscos de seca, e a floresta; - Partilha das capacidades de investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação das entidades do ensino superior e centros de ciência e tecnologia com aplicação nas empresas (com destaque para as áreas da água e dos recursos hídricos e das energias renováveis); - Reforço dos mecanismos de cooperação / associação para a competitividade das PME e das estruturas produtivas (nomeadamente da agro-indústria e do turismo) nas zonas rurais, incluindo a melhoria do acesso aos mercados de proximidade, contribuindo também para a melhoria da mobilidade laboral, sobretudo, nos jovens.
Cooperação transfronteiriça na Bacia do Mediterrâneo/ <i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i> (ENPI)	Bacia do Mediterrâneo (76 territórios/ 14 países: Chipre, Egipto, França, Grécia, Israel, Itália, Jordão, Líbano, Malta, Palestina, Portugal, Espanha, Síria e Tunísia)	Reforçar a cooperação entre a UE e as regiões da bacia do Mediterrâneo; Contribuir para a promoção do processo de cooperação sustentável e harmonioso ao nível da bacia do Mediterrâneo, lidando com os desafios comuns e reforçando o seu potencial endógeno.	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção do desenvolvimento socioeconómico e valorização do território, concentrando-se na inovação e na investigação em setores-chave para a área de cooperação, criando sinergias entre as potencialidades dos países da bacia do Mar Mediterrâneo e fortalecimento das estratégias de ordenamento territorial; - Fortalecimento das estratégias nacionais de planeamento do territorial, integrando os diferentes níveis, e a promoção do desenvolvimento socioeconómico equilibrado e sustentável; - Promoção da sustentabilidade ambiental ao nível da bacia, realizada por meio da preservação do património comum natural, a redução dos fatores de risco para o meio ambiente, a melhoria da eficiência energética e da promoção do uso de fontes de energia renováveis. - Promoção de melhores condições para assegurar a mobilidade de pessoas, bens e capitais, suportando os fluxos de pessoas entre os territórios em ambas as margens, e melhorar as condições e modalidades de circulação de bens e capitais entre os territórios. - Promoção do diálogo cultural e governança local, apoiando o intercâmbio, a formação e o desenvolvimento profissional de jovens e todas as formas de diálogo entre as comunidades, bem como melhorar o processo de governança em nível local.
Cooperação Transnacional			
Espaço Atlântico	Espaço Atlântico (Portugal, Irlanda e algumas regiões da Espanha, França e Reino Unido)	Reduzir as diferenças estruturais que existem entre as várias regiões da UE, para um desenvolvimento equilibrado do território e a promoção da igualdade de oportunidades entre indivíduos.	<ul style="list-style-type: none"> - Promover redes transnacionais de empreendedorismo e inovação; - Proteger, assegurar e valorizar de forma sustentável o ambiente marinho e costeiro; - Melhorar a acessibilidade e as ligações internas; - Valorizar as sinergias transnacionais em matéria de desenvolvimento urbano e regional sustentável.
SUDOE	Sudoeste Europeu (Espanha, França, Portugal e Reino Unido - Gibraltar)	Consolidar o espaço sudoeste europeu como um espaço de cooperação territorial nos domínios da competitividade da inovação, do ambiente, do desenvolvimento sustentável e do ordenamento do território, que contribua para assegurar uma integração harmoniosa e equilibrada das suas regiões no âmbito dos objetivos da coesão económica e social da UE.	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção da inovação e constituição de redes estáveis de cooperação em matéria tecnológica; - Melhorar a sustentabilidade para a proteção e conservação do ambiente e meio natural do SUDOE; - Integração harmoniosa do espaço do SUDOE e melhoria da acessibilidade às redes de informação; - Impulsionar o desenvolvimento urbano sustentável aproveitando os efeitos positivos da cooperação transnacional.
MAC	RAA, RAM e Canárias	Fortalecer a cooperação à escala transnacional considerando a experiência do período de programação anterior, através de ações dirigidas para alcançar um desenvolvimento territorial integrado e coerente com as prioridades da UE, a 3 níveis: (i)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprofundamento das redes de intercâmbio nos domínios da investigação e inovação (com envolvimento das universidades), das tecnologias de informação e comunicação e dos setores portuário e aeroportuário; - Valorização e gestão sustentável do ambiente e dos recursos naturais (com destaque para as energias renováveis, as zonas costeiras, os recursos marinhos de águas profundas e a biodiversidade; e promoção e adaptação às alterações climáticas e a prevenção da gestão dos riscos); - Aprofundamento das relações económicas e comerciais, com

		cooperação transfronteiriça, (ii) cooperação ao nível das zonas transnacionais e (iii) desenvolvimento de redes de cooperação e troca de experiências na EU.	particular atenção à melhoria das condições de sustentabilidade das empresas e organizações; e - Parcerias para o estudo de temas de inclusão social e cultura.
Mediterrâneo Ocidental (MED)	Chipre, França (4 regiões), Grécia, Itália (18 regiões), Malta, Portugal (Alentejo e Algarve), Eslovénia, Espanha (6 regiões), Reino Unido (Gibraltar) e Croácia	- Melhorar a competitividade da área de uma forma que garanta o crescimento e o emprego às próximas gerações (Estratégia de Lisboa). - Promover a coesão territorial e proteção ambiental (desenvolvimento sustentável) (Estratégia de Gotemburgo).	- Fortalecimento das capacidades de inovação; - Proteção ambiental e promoção de um desenvolvimento territorial sustentável - Melhoria da mobilidade e da acessibilidade territorial - Promoção de um desenvolvimento policêntrico e integrado do espaço MED
Cooperação Inter-regional			
INTERREG (IV C)		Estimular a cooperação entre regiões da UE	- Inovação e economia do conhecimento - Meio ambiente e prevenção de riscos
INTERACT	Todo o território da UE	Apoiar a implementação do INTERREG (aumentar a eficiência e eficácia da iniciativa e contribuir para a sua qualidade).	- Desenvolvimento de iniciativas locais e regionais que contribuam para o desenvolvimento das instituições envolvidas no programa INTERREG; - Desenvolvimento de projetos que contribuam para o desenvolvimento de ferramentas e mecanismos conjuntos de cooperação.
URBACT	500 Cidades, 29 países e 7000 participantes ativos	Promover um desenvolvimento urbano sustentável	- Desenvolvimento de soluções para os grandes desafios urbanos, reafirmando o papel fundamental que estes centros desempenham nos desafios crescentes de mudanças sociais; - Desenvolvimento de soluções pragmáticas, novas e sustentáveis, que integrem dimensões económicas, sociais e ambientais; - Partilha de boas práticas e lições com todos os profissionais envolvidos na política urbana de toda a Europa.
ESPON	31 Países (EU27, Islândia, Lichtenstein, Noruega e Suíça)	Desenvolvimento de políticas de apoio ao objectivo da coesão territorial e de um desenvolvimento harmonioso do território europeu através (1) fornecimento de informações, provas, análises e cenários comparáveis sobre as dinâmicas territoriais, e (2) divulgação das potencialidades territoriais de desenvolvimento das regiões, contribuindo para a competitividade europeia, a cooperação territorial e um desenvolvimento sustentável e equilibrado	- Investigação Aplicada em Desenvolvimento Territorial, Competitividade e Coesão; - Disponibilização de análises orientadas para os decisores políticos e profissionais a todos os níveis administrativos; - Disponibilização de uma plataforma e ferramentas científicas (elemento central para a base de conhecimentos territorial europeu do ESPON), como apoio à elaboração de políticas territoriais efetivas de nível regional / local na Europa; - Abordagem participativa no apoio ao desenvolvimento de políticas, estratégias e planos; capitalização de resultados alcançados tornando-os operacionais, com ações de sensibilização e envolvimento das partes interessadas nos resultados e suas aplicações práticas; - Prestar assistência técnica, suporte analítico e comunicação.

Fonte: Acordo de Parceria 2014-2020, versão 14/10/2013 e documentação relativa aos programas

Alargamento das áreas geográficas da CTE

O Acordo de Parceria refere o interesse de Portugal em aproveitar possibilidades em aberto para o alargamento das áreas geográficas da CTE em oportunidades como:

- Cooperação transatlântica Norte-Sul, Leste-Oeste e Ártico, em matérias de integração das políticas públicas de governação do Oceano, do desenvolvimento sustentável a partir do mar e das zonas costeiras, e da sensibilização e do conhecimento do meio marinho (desígnios Rio+20 para o Oceano);

- Cooperação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa;
- Cooperação das Regiões Ultraperiféricas dos Açores, Madeira e Canárias com a República de Cabo Verde, no contexto da promoção de ações comuns para a preservação e promoção da paisagem natural e da biodiversidade da Macaronésia, e com países com relações particulares com as regiões autónomas, em razão dos fluxos históricos de imigração;
- Cooperação transatlântica Norte-Sul, Leste-Oeste e Ártico, em matéria de integração das políticas públicas de governação do Oceano, o desenvolvimento sustentável partir do mar e das zonas costeiras, e a sensibilização e conhecimento do meio marinho (i.e. desígnios Rio+20 para o Oceano).

Documentação consultada

Documentação europeia de referência

- *Commission Position Paper on Programming CSF Funds, 2014-2020, Ares (2012) 1309489, 07/11/2012;*
- *Comunicação da Comissão - As regiões ultraperiféricas da União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo {SWD(2012) 170 final}*
- *Connecting Smart and Sustainable Growth through Smart Specialisation – A practical guide for ERDF managing authorities, European Commission, 2012.*
- *COSME Programme for the Competitiveness of Enterprises and SMEs 2014-2020 Factsheet, Comissão Europeia.*
- *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Portugal and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Portugal, 2012-2016”, de 6 de Julho de 2012, Conselho da União Europeia*
- *Desenvolvimento Local Orientado para a Comunidade, ficha informativa, Comissão Europeia.*
- *Desenvolvimento Urbano Sustentável Integrado, ficha informativa, Comissão Europeia;*
- *Draft Template and Guidelines on the Content of the Partnership Agreement Version 3 – 21/05/2013.*
- *Elementos para um Quadro Estratégico Comum para o período de 2014 a 2020, Comissão Europeia, 2012.*
- *Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final.*
- *Europe 2020 Strategy – towards a smarter, greener and more inclusive EU economy?, Eurostat, 2012.*
- *Factsheet on Research and innovation strategies for smart specialisation, European Commission (2011),*
- *Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds (ESI), Part I, 24 July 2013, European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy.*
- *Guidance on Ex Ante Conditionalities, Part II, 20 August 2013, European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy.*
- *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3), S3: Smart Specialization Platform (2012),*
- *Horizonte 2020 - Programa-Quadro de Investigação e Inovação, Comissão Europeia.*
- *Investimento Territorial Integrado, ficha informativa, Comissão Europeia.*
- *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa Europa Criativa, 2011.*
- *Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund, COM (2012)*
- *Suivi et evaluation de la politique europeenne de cohesion – fonds europeen de developpment regional et fonds de cohesion – concepts et recommandations, Commission Européenne, 2013.*
- *Territorial Dimensions of the Europe 2020 Strategy, ESPON, 2013.*
- *Territorial insight: where to focus what types of investment, ESPON, 2013.*
- *Towards a green economy in Europe, EEA Report, 8/2013.*

Documentação nacional de referência para o Acordo de Parceria

- *Acordo de Parceria 2014-2020, Versão 14/10/2013*
- *Acordo de Parceria 2014-2020, Versão Preliminar, 18/09/2013*
- *Diagnóstico prospetivo - Competitividade e Internacionalização da Economia Portuguesa, Abril 2013.*
- *Diagnóstico Prospetivo - Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020, CCDRLVT, versão 05/2013.*
- *Diagnóstico Prospetivo Algarve Preparar o Futuro, 2014-2020, CCDRALgarve, versão aprovada pelo Conselho Regional a 22/03/2013.*
- *Diagnóstico Prospetivo da Região Centro, CCDRC, Primeiros contributos, 07/05/2013.*
- *Diagnóstico Prospetivo da Região do Norte 2014-2020, CCDRN, versão de trabalho, 07/05/2013.*
- *Diagnóstico Prospetivo de Natureza Temática Inclusão Social e Emprego (versão preliminar), Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, Abril de 2013.*
- *Diagnóstico Prospetivo Regional Compromisso Madeira@2020, SRPF/IDR/RAM, versão 5/2013.*
- *Diagnóstico Prospetivo Sintético das Regiões NUTS II do Continente, Maio de 2013.*
- *Diagnóstico Prospetivo sobre Capital Humano, MEC, Março 2013.*
- *Diagnóstico Prospetivo sobre Sustentabilidade e Eficiência na Utilização de Recursos, versão de 03/07/2013, MAMAOT.*
- *Estratégia Europa 2020: Ponto de Situação das Metas em Portugal, Abril de 2013.*
- *Período de Programação 2014-2020, Trabalhos Preparatórios, Diagnóstico Prospetivo, Contributo da RAA, Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais, RAA, versão 07/03/2013.*
- *Plano de Ação Regional Alentejo 2020, CCDRALentejo, documento de referência para a sua elaboração, 01/02/2013.*
- *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020, Diagnóstico, Versão Preliminar, Gabinete de Planeamento e Políticas, versão 15/07/2013.*
- *Programa do XIX Governo Constitucional.*
- *Programa Nacional de Reformas.*
- *Reforma da Administração Pública, Diagnóstico Prospetivo - Versão Preliminar.*
- *Relatório de avaliação do cumprimento das condicionalidades ex-ante (versão 19-03-2013), Ministério dos Negócios Estrangeiros, Direção-Geral dos Assuntos Europeus.*
- *Resolução da Assembleia da República n.º 126/2013, de 5 de Agosto (Orientações relativas à negociação do Acordo de Parceria a celebrar entre Portugal e a Comissão Europeia no âmbito do Quadro Estratégico Comum Europeu 2014 -2020)*
- *Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de Maio (Pressupostos do Acordo de Parceria).*
- *Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2013, de 14 de Junho (Modelo de Governação).*
- *Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2012, de 26 de Novembro (Orientações para o novo ciclo de programação).*

Outra documentação consultada

- *A Economia Social e a sua Sustentabilidade como Fator de Inclusão Social, Cândida Soares, José António Sousa Fialho, Fernando Chao, João Gageiro e Helena Pestana.*
- *A Política do Rural na Política em Portugal – Quão novos são os novos desafios da estratégia Europa 2020 para o mundo rural?, II Conferência de Planeamento Regional e Urbano; Diogo Soares Silva e Elisabete Figueiredo (2013),*
- *Abastecimento Alimentar em Portugal, INE, Abril 2013;*
- *Abordagens Integradas de Base Territorial, Relatório Final, Observatório do QREN, Julho 2010;*
- *Acção Local no Combate à Pobreza e Exclusão Social, FPCE-UP para o Instituto de Segurança Social, Dezembro de 2010.*

- *Acesso ao Emprego e Mercado de Trabalho - Formulação de Políticas Públicas no Horizonte de 2013 (Relatório Final), Paulo Pedroso (Coord.), Universidade de Coimbra, Novembro de 2005.*
- *Adaptabilidade dos Trabalhadores e das Empresas (Relatório Final), José Maria Castro Caldas (Coord.), Dinâmia, Setembro de 2005.*
- *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num Contexto de Crise Económica, Sónia Sousa et al., CNIS e Fundação Millenium BCP.*
- *Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações, Francisco Lima (Coord.), Instituto Superior Técnico, Maio de 2012.*
- *Avaliação Estratégica do QREN 2007-2013, Lote 3 (inovação e internacionalização das empresas), Quaternaire / IESE para o Observatório do QREN.*
- *Avaliação Intercalar do COMPETE, Augusto Mateus & Associados para o Observatório do QREN (em fase de conclusão).*
- *Avaliação Intercalar do Programa Operacional Pesca 2007-2013. Relatório Final Instituto de Estudos Sociais e Económicos (2011)*
- *Avaliação Intercalar ProDeR 2007-2013, IST, IESE e IPB para o PRODER, Dezembro 2010.*
- *Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos 2011, Ministério da Solidariedade e Segurança Social (2013)*
- *Contributo das Intervenções do QREN em contexto urbano para o aumento da eficiência energética, Avaliação Estratégica do QREN 2007-2013, Augusto Mateus & Associados e CEDRU, 2013.*
- *Contributo do FSE para a qualificação no contexto da Iniciativa Novas Oportunidades - Relatório Final (outubro 2011).*
- *Contributo do Fundo Social Europeu para a Formação dos Activos Empregados - Estudo de Avaliação, António Figueiredo, Quaternaire Portugal, Dezembro de 2009.*
- *Contributo do Fundo Social Europeu para a Inserção e Empregabilidade dos Beneficiários, A. Oliveira das Neves e António Figueiredo (Coord.), IESE e Quaternaire Portugal, Dezembro de 2009.*
- *Contributo do QREN para a Inclusão Social de Indivíduos Residentes em Territórios Urbanos Problemáticos - Avaliação Estratégica do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, Augusto Mateus & Associados e CEDRU, Junho de 2013.*
- *Cuidados de Saúde Primários em 2011-2016: Reforçar, expandir: Contribuição para o Plano Nacional de Saúde 2011-2016, Ministério da Saúde, 2010*
- *Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação: desafios, forças e fraquezas rumo a 2020, FCT/MEC 2013.*
- *Documentação sobre POPH 2007-2013 (Relatórios de Execução; Estudos de Avaliação Ex Ante).*
- *Documentação sobre POVT 2007-2013 (Relatórios de Execução. Estudos de Avaliação Ex Ante).*
- *Entrepreneurship at a Glance 2013, OECD Publishing, OCDE (2013),*
- *Entrepreneurship in the UE and Beyond, Flash Eurobarometer 354, Eurobarometer (2012),*
- *Estado da Educação 2012 – Autonomia e Descentralização, Conselho Nacional de Educação (2013).*
- *Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAA), RCM nº24/2010 de 1 de Abril.*
- *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, acidi.*
- *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020.*
- *Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva – Tipologia Clusters, SPI/INNO para o Observatório do QREN, Abril 2013.*
- *Estudo de Avaliação das Políticas Activas de Emprego (Relatório Final), Mónica Costa Dias e José Varejão, Universidade do Porto, Junho de 2012.*
- *Estudo de Avaliação dos Investimentos em Equipamentos de Proximidade, Relatório Final, Junho de 2013.*

- *Estudo de Benchmarking Nacional sobre Práticas e Instrumentos de Apoio ao Empreendedorismo*, ANJE/ UERN, AM&A (2011),
- *Estudo do Ecosystema de Apoio ao Empreendedorismo de Base Tecnológica em Portugal e Silicon Valley*, TICE. PT, Leadership Business Consulting (2013),
- *Estudo sobre “Empreendedorismo e Criação de Emprego em Meio Urbano” e “Fiscalidade Urbana”*, CIRIUS para o Conselho Económico e Social, Julho 2012;
- *Estudo sobre o desempenho e organização das Unidades Locais de Saúde (Relatório Preliminar)*, Entidade Reguladora da Saúde (2011),
- *Estudo sobre o Empreendedorismo*, *Global Entrepreneurship Monitor*, SPI / ISCTE (2013), GEM PORTUGAL 2012
- *Estudo sobre Regiões Funcionais, Relações Urbano-Rurais e Política de Coesão Pós-2013*, ICS-UL para o Conselho Económico e Social, Julho 2012.
- *Exercício Aprofundado de Reflexão sobre a Situação Actual das Diversas Tipologias de “Abordagens Integradas de Base Territorial”*, ILHA para o Observatório do QREN, Julho de 2010.
- *Exportação, Valor e Crescimento*, Relatório CGD, Setembro 2012.
- *Financing SMEs and Entrepreneurs 2013 - An OECD Scoreboard*, Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, OCDE (2013),
- *FIN-EN Sharing Methodologies on Financial Engineering for Enterprises*, Programming Report, INTERREG IVC (2013).
- *Formulação de Propostas de Concepção Estratégica das Intervenções Operacionais no Domínio da Inclusão Social (Relatório Final)*, Luís Capucha (Coord.), ISCTE, Julho de 2005.
- *Guia da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)*, Unidade de Missão para os Cuidados Continuados Integrados, Setembro (2009).
- *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional*, INE (2013)
- *Iniciativa Novas Oportunidades - Resultados da Avaliação Externa 2009-2010*, Roberto Carneiro (Coord.), Universidade Católica Portuguesa, Novembro de 2010.
- *Innovation Union Scoreboard* (vários anos).
- *Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas*, 2005.
- *Instrumentos Financeiros de Apoio às PME Cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*, Relatório Especial, TCE (2012),
- *Internacionalização dos Sectores Agro-Alimentar e Florestal*, MADRP-GPP (2010),
- *IPCTN* (vários anos).
- *Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro (Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território)*
- *Metodologias de Acompanhamento e Avaliação das Medidas de Política de Emprego (Relatório Final)*, Augusto Mateus & Associados, Julho de 2010.
- *Mini Country Report/Portugal, Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012)*, PRO INNO Europe.
- *O Hypercluster da Economia do Mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa*. SaeR/ACL, Lisboa (2009)
- *O Papel das Políticas Sociais Sujeitas a Condições de Recursos no Combate à Pobreza das Crianças e Idosos em Portugal*, Carlos Farinha Rodrigues (Coord.), Setembro de 2008.
- *OECD Contribution to the Framework Paper for Portugal’s EU Partnership Agreement 2014-2020*. OCDE.
- *Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*, Francisco Lima (Coord.), Instituto Superior Técnico, Maio de 2012.
- *O Uso da Água na Agricultura*, INE, 2011.
- *Pan-European Equity and Venture Capital Activity*, EVCA (2012).
- *Plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Administração Pública*.
- *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006/08 - Relatório de Implementação e Resultados*, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Abril de 2009.
- *Plano Nacional de Saúde 2012-26*, Ministério da Saúde.

- *Policy challenges for the Portuguese Polytechnic sector – CHEPS – April 2013.*
- *Portaria n.º 396/2007, de 2 de Abril (Programa CLDS)*
- *Portaria n.º 135-C/2013, de 28 de março (Programa CLDS+)*
- *Preparação do período de programação 2014-2020. Sistema de Indicadores. Orientações metodológicas para FEDER e Fundo de Coesão, IFDR 2013.*
- *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) - Relatório (Anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que aprova o PNPOT, retificado pelas declarações n.º 80-A, de 7 de 2007 e n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro de 2007)*
- *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) - Programa de Acção, do Ministério do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional (Anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que aprova o PNPOT, retificado pelas declarações n.º 80-A, de 7 de 2007 e n.º 103-A/2007, de 2 de Novembro de 2007), Dezembro 2006*
- *Programa Operacional Pesca 2007-2013. Ministério de Agricultura do Desenvolvimento Rural e Pescas. Direção Geral das Pescas e Aquicultura.*
- *Regional Innovation Scoreboard (vários anos).*
- *Relatório Anual da Atividade de Capital de Risco 2012, Estatísticas, CMVM (2013).*
- *Relatório de Avaliação da Estratégia Nacional para as Florestas- Resultados e Propostas, MAMAOT/ICNF, Fevereiro 2013.*
- *Relatório da Avaliação de Portugal para o Millennium Ecosystem Assessment, Escolar Editora, Lisboa, 2006.*
- *Relatório de Avaliação Intercalar do PRODER, 2010.*
- *Relatório de Execução do COMPETE 2012.*
- *Relatório Final de Avaliação do Programa Rede Social 2010-2012, Rui Godinho e José Manuel Henriques, IESE, 2012.*
- *Relatório final do Estudo de Avaliação da Integração da Perspetiva do Género nos Fundos Estruturais, no Período de Programação 2007-2013, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2013, promovido pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I. P..*
- *Relatório sobre a rede de ensino superior português – CRUP – European University Association – Fevereiro de 2013;*
- *Relatório sobre a Rede Hospitalar com Financiamento Público (Relatório Preliminar), Entidade Reguladora da Saúde (2011)*
- *Relatório Social Nacional, Portugal |2012.*
- *Relatórios Anuais do Conselho Nacional de Educação, 2011 e 2012.*
- *Reorganização da rede de ensino particular e cooperativo com “contrato de associação”, Universidade de Coimbra (2011).*
- *Resolução do Conselho de Ministros nº 20/2013, de 10 de Abril (Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética — PNAEE 2016).*
- *Resolução do Conselho de Ministros nº 20/2013, de 10 de Abril (Plano Nacional de Acção para as Energias Renováveis – PNAER 2020).*
- *Roteiro Nacional de Baixo Carbono (RNBC).*
- *Sustentação do Emprego em Períodos de Crise - Boas Práticas Empresariais, Consulting Network Portugal, Dezembro de 2009.*
- *World Investment Report 2012 - Towards a New Generation of Investment Policies, Organização das Nações Unidas.*



Instituto de Ciências e Tecnologias
Agrárias e Agro-Alimentares

Rua D. Manuel II, Apartado 55142
4051-401 PORTO

www.iceta.up.pt